

（莲 刘述意 编
管理出版社

责任编辑 刘 科
责任校对 孟赤平
技术设计 孟 斌

国有企业的管理与改革

——资本主义国家之经验

*

经济管理出版社出版

(北京阜外月坛北小街2号)

新华书店首都发行所总发行 各地新华书店经售

进 通 激 光 照 排

北京印刷一厂印刷

*

850×1168 1/32 印张 10.5 270 千字

1989年9月第一版 1989年9月北京第一次印刷

印数: 1~3000册

ISBN7-80025-187-X/F·156

定价: 5.30元

前 言

资本主义国家的国有企业，大体上是在第二次世界大战后在“国有化”潮流中建立和发展起来的。从一些国家来看，国有企业在战后的经济发展中起过重要作用，尤其在充实基础设施、发展基础产业、调整产业结构、发展落后地区经济以及控制失业率等方面扮演过重要角色。但随着世界性经济的发展，国有企业暴露出许多弊端，非国有化、私有化浪潮随之兴起，冲击着资本主义世界。从国有化到非国有化或私有化，一些主要资本主义国家的政府和领导人都采取了一些相应的政策，其中也提出了很多值得探讨的问题，引起各界人士特别是理论界人士对之进行了研究与分析，至今人们对其中一些重要问题还在争论之中。

在经济体制改革中，为了借鉴资本主义国家的经验，我国理论界和经济界对资本主义国家国有企业的管理和改革问题也很关注，并进行了一系列的考察和探索。我们总集了一部分有关文章编成这一本书。此书涉及主要资本主义国家和几个发展中国家国有企业的管理和改革等重大问题，可以给关心这些问题的同志提供很多资料，对进一步的研究工作有所帮助。

本书在编辑工作中难免有缺点甚至错误，敬请读者批评指正。编辑过程中，得到张虹、姜新华同志的大力帮助，特致以谢意。

编 者

1988.7.

目 录

发达资本主义国家对国有企业的管理	
.....	佟福全 1
四个主要资本主义国家国有企业管理制度的比较	
.....	徐向艺 17
资本主义世界国营企业的私有化浪潮	
.....	刘振喜 28
西方私有化浪潮	
.....	赵振强 39
西方国有企业非国有化原因的探索	
.....	徐 森 47
西方的国家所有制情况和发展趋势	
.....	郭维平 53
西欧小国的国营企业	
.....	[苏]T·伊万诺娃 62
西欧国有企业的私有化趋势	
.....	杨洁勉 75
从土耳其、法国的“非国有化”看国营企业的效率问题	
.....	李 峻 86
发展中国家国营企业的私有化及其发展趋势	
.....	张宏伟 97
私有化和效率	
.....	孟炜中 译 105
英国国有企业情况	
.....	王佩琨 113

评英国的国有化产业	杨宇光 摘译 123
英国对国有化工业的管理	邹根宝 134
英国的国有化和非国有化	邹根宝 141
英国工业私有化及其实绩	柳 红 摘译 154
法国对国有企业的管理	
… 中国经济学家考察法国国有经济管理问题代表团	168
法国国有经济的管理	黄文杰 193
法国国家对国有企业管理的方式和程序	金邦贵 译 202
意大利公有企业简况	戎殿新 209
意大利公有企业的作用和历史地位	思 朵 218
意大利国家参与制的组织结构及其管理	容 辛 229
联邦德国国营企业的管理和监督	
…	肖 捷 邱江涛 238
联邦德国对公营企业的监督方式	忻文 节译 243

日本国营企业的发展及管理	王 笠 250
日本经济中的国有企业	化 岩 摘译 260
日本国有企业体制的若干特征与民营化	金凤德 268
日本国家垄断企业的民营化	陈洁华 275
美国国家所有制概况及其管理	佟福全 282
美国的“私有化”运动	王大新 291
巴西的国营公司	奥西莱斯·西尔瓦 310
瑞典的国营经济及私有化动向	陈凤沼 319

发达资本主义国家 对国有企业的管理

佟 福 全

一、国家所有制企业的构成

发达资本主义国家的国家所有制企业，即国有企业和官私合营企业，按照各国的法律规定，主要由三部分构成。第一部分由非法人的公用事业以及从事基础设施建设的公共事业机构组成，它包括：邮政部门、国家印刷厂、存款银行以及与基础设施相联系的供水、供电、公路建筑等。第二部分是属于工商业性质的公共事业机构以及国有化企业，前者如美国的联邦原子能委员会，国有原子能工业企业均属这个机构领导；还有法国的国营森林管理处以及烟草和火柴工业管理部等。后者又分成两类：一类是受国家直接控制的国有企业，亦称官方企业。这类企业完全属于国家所有，并直属于国家某一行政机构，它们中的大部分已丧失行政和财务独立性，这类企业受各国中央和地方政府的预算资助。另一类是国家间接控制的国有公司（也叫公共公司）。这种企业在组织结构、供入资金限额、职能和权限以及部分资产出售等方面，虽然也要按中央和地方政府的指示办事，但在生产和财务上比官方企业拥有更大程度的自主权，并作为独立的法人同其他私人公司（也包括外国公司）发生合同关系。第三部分是股份有限公司。在这类企业中，国家和私人垄断资本各掌握一定的股票，因此，这类企业实际上是各国中央政府和地方政府与私人垄断组织合伙经营的公司，也称官私合营企业。这类企业具有行政和财

务的独立性，是独立的法人，其生产资料所有权分别属于国家和私人垄断组织。

在上述三部分国家所有制企业中，发达资本主义国家各有不同的侧重。一般说来，第一部分国家所有制企业在美国比较典型；英国和法国在第二部分国有企业方面较为突出；意大利则在第三部分国有企业上发展得比较充分。

根据美国的法律规定，非法人的公共事业机构，如国家科研机关、实验室以及各种实验性企业和工场，也应该划入国有企业之列。随着战后科学技术的迅速发展，科学在社会生活中的作用明显提高，因而，科学研究已成为国家重点投资的对象。1954~1976年，美国在科研方面的全部支出额高达4702亿美元，比任何一个其他的发达资本主义国家都多，其中的50~60%科研经费由联邦政府提供。1972年，美国用于科研和实验设计研制的总费用为280亿美元，1984年达到970亿美元，比1972年增长2.4倍，超过英、法、联邦德国和日本四国科研经费的总和。在美国国家科研机关的研究总量中，有50%以上集中于飞机制造、电子、化学等与军事有关的项目上，正是在这些部门，美国政府的科研拨款比重是很高的。例如，国家资金占美国飞机和火箭制造科研拨款总额的90%以上，占电机工程和电子工业科研拨款总额的60%。因此，同其他国家相比，美国国家所有制企业的这种形式更为发展。

英国和法国的另一种国有企业形式——官方企业和国有公司发展得很快。从战后至70年代后期，英国经历了两次国有化高潮。到80年代初，英国共有大型官方企业和国有公司23家。它们垄断了全国的电力、煤炭、铁路、邮电、控制了造船、飞机制造和钢铁工业的绝大部分，在汽车制造和石油生产中，国有化公司也占了较大比重。目前，就非金融领域的国有化程度而言，英国在发达资本主义国家中，仅次于奥地利，排列第三。自从1981年5月密特朗执政后，法国政府掀起了更大规模的国有

化运动。根据 1982 年 2 月 11 日国有化法令，法国政府花了 500 亿法郎补偿费把国家大私人垄断公司收归国有；政府还在国有公司的名单上增加了 39 家私人银行。由于社会党人加速推行国有化，法国成了发达资本主义国家中国有企业所占比重最大的国家之一。

战后意大利国有制企业结构的一个重要特点是国家参与制。所谓参与制，就是国家利用较少的资本，有效地控制和指导为数众多的股份企业，这类企业占意大利国有制企业的大多数。国家收购了这些企业的全部或大部分股票，为这些企业设立国营机构，这些国营机构根据私营企业原则进行经营活动。在公开市场上筹措资金，开拓销售市场，在同私营企业的竞争中获得利润。它们同私营企业不同的地方是，这类企业可以把自己的活动引伸到国家认为对全国发展最有意义的范围内，包括银行、海运、公路等基础工程和公共事业，或引伸到新兴工业部门中去。国家参与制企业的工业投资额在全国工业投资总额中占的比重，1959 年为 20.1%，1982 年上升到 48.7%。目前，国家参与制作为意大利国有制企业的基本形式，对其国民经济的影响将越来越大。

二、国家所有制企业的管理与评价

（一）国有企业的管理

发达资本主义国家对国有企业，特别是国有公司的管理，不同于一般的私人企业，而有着自己的特征。由于各国的经济条件和垄断程度的不同，因而对国有企业的管理也不一样，但是，归纳起来，大致有两种管理方式：一种是法国的管理方式，即国家一方面对于企业拥有直接的领导和严格的管理权，另一方面国家又给予企业以相当的自主权；另一种是美国的独立管理，实行所有权同经营权正当分开的办法，把大部分国有企业“出租”给私人垄断组织。其他发达资本主义国家对国有企业的管理大致采用法国的方式，但英国和加拿大等国则采用美国的管理办法。

战后，法国政府依据法律规定，对国有公司实行国家和政府有关部门（如投资部）的直接管理。一方面，国家有权规定国有公司的投资计划和提供资金的方式，这包括发放各种贷款、债券和提供补助金等；有权任命企业的主要领导人，并规定其薪水总额；有权确定企业的产品和劳务价格、税制；有权决定企业的利润分配、亏损处理和参股扩大等。另一方面，国家通过行政手段，如政府各部的“指令”，给企业规定指导原则；还利用经济手段，如同企业签定合同和采取财政“监督”等，给企业规定投资指标并对企业的投资、税率、工资、价格等进行控制。

国家在直接监督国有公司的同时，也给企业以一定的自主权。这是因为，尽管这些企业属于国家所有，但它们也同私人企业一样，是商品和劳务的独立生产者和销售者，在法律上是独立的法人。这些自主权包括：（1）在生产、销售和管理方面，国有公司拥有完全的自主权，它们可以根据本企业技术和财力的实际情况，制定生产计划和销售计划，并可以制定商业政策；（2）在人员管理方面，企业拥有很大的自主权。法令规定，国有公司最高决策者（即董事长）有权聘用和解雇所有人员。在就业人数、报酬等方面，企业领导机构可以行使充分自主权。此外，企业在人员编制结构、培训和升降级等方面拥有自主权；（3）为了有效地使用人、财、物资源，以便取得最理想的经济效果，企业有权在内部建立管理监督制度，但监督形式在各国有公司中是不同的；（4）在总的管理方面，国有公司拥有法律条文内的自行组织权。各企业的组织结构的自主形式各不一样，一般说来，董事会下设总管理处，总管理处下又设若干分管处。

美国对政府企业（国有公司）则实行特殊的管理办法。战后以来，美国各级政府依据法律规定，对国有企业实行直接管理。这些企业通常由有关的部、处以及依据美国国会的各种决议而建立起来的专门常设委员会（如原子能委员会）来管辖。例如，国家的动力建设和动力项目的管理就是由联邦自然资源开拓局、农

业区电气化管理处、田纳西盆地管理处等这样一些机构来实现的；国营原子能工业企业属于联邦原子能委员会；国营煤矿企业（用于研究目的的某些矿井）由美国矿务局直接管理；船舶制造和船舶修理工厂、灌溉工程则属于巴拿马运河管理处，等等。但是，由国家直接管理的国有企业只占美国国有制企业的很小的比重，美国国有企业的绝大部分是“出租”给私人垄断组织经营的。从所有制的观点来看，这些企业应被视为国有垄断资本，但却采取了所有权同经营权分开的办法，这在美国法律上是明文规定的。对于那些因某种原因未被垄断组织“购买”的为数众多的国有工厂，战后都保留了这种“出租”制度。被“出租”的企业有：国防部所属的一大批兵工厂，国家投资兴建的一些造船厂以及原国家经营的钢铁厂、制铅厂、合成橡胶工厂、原子能工厂等。据美国官方提供的资料，在 70 年代初，被“出租”的国有企业总共价值达 147 亿美元。

美国政府对这些“出租”企业通常采取的管理办法是：

第一，在国有企业转交给私人公司管理和经营时，国家向它们提供各种订货，使公司不必为其产品销路担心。

第二，政府给“出租”企业拨付固定资本和各种流动资金。在 50 至 60 年代，美国政府每年为出租企业无偿提供约 25 亿美元的厂房设备。除提供固定资本外，国家还向出租企业（特别是出租的军火企业）提供各种流动资本。凡是一家出租企业同政府有关部门签订合同后，政府便通过以下三种办法向私方提供投资：一是政府预付款，供出租一方使用；二是按生产工程进度，政府不断支付贷款；三是专门结合规定，承包订货的出租企业可以向商业很行贷款，这种贷款由政府担保；到期出现倒帐，由政府代企业偿还。

第三，按照“出租”制度，“承担”一方要向国家定期交纳租金，期限为 4 年。租金一般由折旧费的一部分利润构成，在某种情况下，国家只向“承租人”收取一部分利润，而不收折旧费，以

补偿国家的建筑物和设备的损失。在此期间内，承租一方可以一直使用国家所提供的生产资料为自己生产商品。“出租”制度还规定，“被出租”企业的产品要交给国家，由国家把一切生产费用和对企业进行领导的“报酬”付给承租人。例如，在二次大战期间，原由联邦政府经营的国家制铝厂，战后先是租给“阿尔卡铝公司”，后又出租给“雷诺斯金属公司”和“凯塞铝业公司”。当时规定的租借条件是，国家以每磅 15 美分的价格收购全部铝制品，战后以来，这种租借办法一直延续下来，至今变化不大。

（二）国家如何管理官私合营企业

发达资本主义国家的国有企业和官私合营企业在性质上是截然不同的。国有企业的一个明显特征是，国家不仅占有生产资料，而且直接经营企业。而官私合营企业却不同，它的一个突出特点，是国家和私人垄断组织各占有一部分生产资料，两者在同一企业内部进行结合，但经营权往往落到私人垄断资本家的头上。因此，在官私合营企业中生产资料所有权和经营权是完全分不开的，这就是官私合营企业不同于国有企业的地方。

在发达资本主义国家中，意大利的官私合营企业（即国家参与制）发展得比较快，但从国家对这类企业的管理来看，美国比较突出。主要原因在于，第一，由于美国私人垄断资本实力雄厚，极力反对国有企业的发展，而采取官私合股经营企业这种形式，是它们所乐于接受的；第二，美国政府认为，通过改变官私合营企业中国家和私人股份比重，比实行某个私营企业的国有化所受到的阻力要小得多，而且，发展官私合营企业也有助于增加国有企业的资金来源；第三，美国的军事工业、高技术工业之所以在发达资本主义国家中遥遥领先，在一定程度上同政府对它们的有效管理分不开，而这些部门的相当大部分又是官私合营企业。因此，我们主要以美国为例，说明发达资本主义国家是如何管理官私合营企业的，也许更有助于这一问题的分析。

美国政府为了把国家宏观调节同合营企业自主经营结合起

来，根据官私合营企业所有制和经营的不同特点，制定了一系列管理企业的特殊办法，这些办法主要有：

1. 对官私合营企业实行一定程度的计划调节。

战后至 70 年代初，美国对官私合营企业实行计划调节的一项重要内容是对企业的经济活动进行预测。美国政府各经济机构在官私合营企业内部计划的基础上，利用电子计算机技术，对其所掌握的以及企业提供的各种经济数据进行数理分析，提出短期、中长期企业经济活动预测。根据这些预测，进一步拟定经济发展设想、对企业的长期投资计划以及国家相应采取的措施等，这些计划和预测虽具有参考性质，但对官私合营企业了解目前经济活动趋向和制订本企业计划，无疑具有重要参考价值。另外，国家有关机构还经常把搜集到的一些最新技术和生产情报及时传递给官私合营企业，使其掌握最新信息，从而加强了私人垄断资本同国家机构之间的相互联系。

70 年代中期以来，政府内外的一些经济学家认为，美国应该“考虑加强国家计划，以弥补市场经济的不足”。除加强必要的中长期经济预测外，还必须对企业实行一定程度的计划调节。这种计划大致分为两部分内容：一部分由国家制定，一部分由企业制定，其目的是使二者相辅相成，促进经济发展。由国家制定的计划包括下述几方面内容：一是经济增长速度，二是对企业的长期投资，三是产业结构的调整，四是企业的工资标准和工资结构，五是对外贸易。这五项内容虽由国家制定，仅仅是参考性指标，不具有指令性，企业可以参照执行；另一部分计划由官私合营企业自己制定，政府不加干预，主要内容有：（1）产品的供、产、销；（2）生产过程中对人、财、物的管理；（3）企业的短期投资；（4）职工构成，工资以及管理人员的任免。总的来说，计划调节所要达到的目标是，具体经营计划由企业安排，总的计划由国家制定。

2. 运用经济手段加强宏观管理。

战后，美国的一些军工企业一度由政府直接经营，但后来的实践表明，这种国家垄断的管理方式无显著效益。此后，就改为参与管理制度，由国家与私人垄断资本共同管理企业。其作法主要是：军工生产放手让私人资本介入，政府不予过问。政府所起的作用是，运用财政预算、补贴、信贷、价格、税收等经济手段对企业的整个军工生产施加影响。美国政府为了刺激军工生产发展，除向官私合营企业提供优惠贷款外，还利用价格手段调节军品生产。按照军需品支付的现行制度，美国官私合营企业的军品生产价格采用四种形式：一种是成本制，承包厂商为完成一项武器计划所需费用要全部补偿；二是成本加固定报酬制，即完成军品开支要补偿外，还可得到一笔固定利润；三是一成不变的固定价格制（即按预先预定的价格偿付贷款）；四是奖励性报酬制，包括成本加奖励性报酬形式和固定价格加奖励性报酬制。战后，由于种种原因，前三种价格制度只实施一段时间，后来废弃不用。近年来，在军品市场上大多采用固定价格加奖励性报酬办法，它消除了前三种价格形式的弊端。此外，政府还向官私合营企业支付研究费用，以及各种项目的财政补贴，使私人垄断资本净捞实惠。据统计，近几年来美国政府用于军工官私合营企业的“发展费用”，使用政府资产和设备方面的补贴，总数就达 160 亿美元左右。不仅如此，这些企业还利用投资减税制度使其利润总额成倍增加。例如，从 1950~1980 年，美国所有官私合营企业（包括军工部门在内）的投资减税利润已从 308 亿美元增到 1986 亿美元，30 年间增长 5 倍之多。由于美国政府运用经济手段对企业进行宏观调节，不插手企业的日常经营活动，这对于促进整个军工生产发展以及增强企业的自主经营能力，起到了重要作用。

3. 实行以主承包商为首的系统工程承包合同制。

美国政府对官私合营企业，通常不象国有企业那样采用部门直接管理的办法，而是由政府作为产品计划的招标人，按照择优

原则，选定一家（或数家）投标公司为主承包商。一旦确定投标对象，这家承包商就一方面承担一部分订货任务，并充当系统管理角色，另一方面把大部分订货任务包给其他转包商，各转包商又作为分系统主持者将其部分任务再转给另外一些分包商。这种层层转包，有时达七、八层之多。某一官私合营企业可以是一个产品计划的总承包商，同时还是另一计划项目的转包商或分包商。美国政府按照系统工程原则实行以主承包商为首的订货合同制度，反映了工业经济管理现代化、系统化、综合化的客观要求。战后的实践表明，这种管理办法有利于通过承包合同这一经济手段，实现国家对经济的宏观调节，而不致于被分散经营的微观管理所困扰；有利于政府按任务、项目、优先次序进行统一规划和划拨资金，避免相互脱节的现象；有利于企业权、责、利的三方面统一，防止目标不清、职责不明、利益不均的弊端；有利于企业尽快拿出高质、低价、系统配套产品。

4. 推行“官私并举”的联合开发新技术体制。

美国的高技术工业，特别是尖端军事技术之所以在资本主义世界首屈一指，原因是多方面的，其中与美国政府在官私合营企业实行的“官民并举”的联合开发新技术体制不无关系。美国的实践表明，在开发新技术的过程中，政府所起的作用主要是：在技术开发阶段，导入企业间的合作关系，而在生产和销售阶段，则导入企业间的竞争关系。美国政府灵活地运用合作与竞争原则，在技术开发第一阶段，让政府同合营企业之间协作开发新技术，而到应用该技术于商品生产的第二阶段时，就放手让企业之间进行竞争。这样作的好处，一是通过同企业的合作利用各种经济手段和经济政策，实现国家的宏观控制，促使生产均衡发展，避免市场带来的消极性和盲目性；二是借助企业之间的自由竞争来确保产品的质量。60年代，美国在发展军事工业时，曾在某些官私合营企业采用过这种体制，但由于美国政府长期奉行“不与企业争利”的政策，后来一直未把这种办法应用于民用工业。进入

80年代，随着高技术工业的激烈竞争，里根政府决定把这种行之有效的开发新技术体制向民用工业推广，以确保其尖端技术的垄断优势。

5. 对军品和民品采取分开管理的办法。

在美国，绝大多数官私合营企业既生产军品，也生产民品。由于军品生产周期长、系统配套复杂、技术风险大，而不象民品那样周期短、见效快、结构较为简单。因此，联邦政府要求官私合营企业按产品种类和用途，成立“军品生产部”和“民品生产部”，使之自然系统。例如，洛克希德飞机公司，就分别设立军品公司、民机公司等专门企业。不论军品公司还是民机公司，都是独立的商品生产经济实体，拥有法人资格，并分别设立科研、设计、生产、销售、财务、计划等职能机构及其所属工厂和车间。在一般情况下，军品部门多为工程师所把持，民品部门则为会计师、推销员和法律工作人员所垄断。这种人员结构的好处在于，既能确保军品生产的高水平，又能提高民品生产的经济效益。

综上所述，战后美国政府对官私合营企业实行了宏观调节与企业自主经营相结合的管理办法。尽管这些管理办法存在不少问题，例如，在实行承包合同的过程中，过去大多采用秘密协商的办法，这有助于私人垄断资本向政府“漫天要价”，因而使美国政府的财政支出有增无减。有鉴于此，里根政府上台以后，对订货办法进行了改革，实行以公开招标为主，秘密协商为辅的订货合同制度，目的在于减少政府支出并提高企业的经营效率。但总的看来，美国政府管理官私合营企业的办法是可行的。一方面，由于给企业以很大的自主权，使企业的经营效率大大提高。据美国总审计署提供的资料，实行官私合营的军工企业，其一般利润率比民用企业要高得多，在60年代末至70年代初，美国全国工业企业纳税前的平均利润率为20.1%，而军工合营企业的利润率则高达56.1%，相当于一般民用企业的近2倍；另一方面，政

府通过宏观控制，把官私合营企业的相当大部分利润收缴入库。在利润分配问题上，官私合营企业中的官方和私方大致有个比例关系，一般说来，私方占企业纯利润的 60%，官方占 40%。即是说，美国政府通过征收利润税的办法，把企业的近一半纯利润收到国家手中，以此加强对私人垄断资本的控制。

（三）对发达资本主义国家管理国有制企业的评价

应当指出，战后发达资本主义国家对一部分国有企业实行直接控制并同给企业以广泛自由权相结合的管理体制以及把一部分国有企业“出租”给私人经营的管理办法，既取得一定成效，也存在较大弊端。诚然，由于各国政府给企业以程度不等的自主权，这对于调动企业的生产积极性，增强企业经营活力，无疑起到了积极的作用；同时，发达资本主义各国政府利用行政、立法手段，特别是综合运用经济杠杆调节企业的经济活动，对于企业产业结构的调整、市场供求的调节等，也收到了一定的效果。但是，这种管理体制和管理办法也存在不少的弊端。

第一，政府对国有企业的财务管得过死。突出表现在：企业的一切经营费用，不是由企业承担，而是由国家统统包起来。例如，在法国的许多国有企业中，国家都派有财务监察官。他们的任务是检查企业的活动是否符合国家的法律与政策，称之为财务监护。这种监护分为两个方面：一是确保国家对企业的投资、价格、税收、利润分配以及亏损处理等方面的决定权；二是严格控制企业的财务决算，企业开支多少，帐目执行情况，都要及时报送财务监察官，由他们检查后，按时报送管理法院进行审查。这种财务管理办法，不仅不利于企业经营管理的改善，反而加重了国家的财政负担。

第二，政府对国有企业出售的产品和劳务实行低价政策。一方面，国家以低廉价格向私人垄断企业提供动力、原料和运输服务，同时却以高出几倍甚至十几倍的价格供应给广大消费者；另一方面，又按垄断价格从私人垄断企业买进机器设备和其他物