

国有经济管理比较译丛

国有企业经营评估

〔英〕V.V.拉马兰德哈姆编著

国有企业经营评估

周 品 王秩豪 黄 鑫 译
徐静之 校

东北财经大学出版社出版发行 (大连黑石礁)
大连印刷工业总厂印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 6 1/4 字数: 153 000

1991年3月第1版 1991年3月第1次印刷

责任编辑: 杨 放 责任校对: 王积新

印数: 1—6 000

ISBN 7-81005-501-1/F·375 定价: 3.50 元

出版社登记证: (辽)第10号

出版说明

我们编辑出版这套丛书的目的，是为了对如何改善我国国有经济的管理体制，提高国有经济营运效益，提供一些可供研究和借鉴的国外资料和经验。

国有经济管理问题，无论从历史发展的纵向看，还是从横向看，都是一个世界性的经济问题。特别是第二次世界大战以后，除了社会主义国家之外，国有经济在发达的资本主义国家和发展中国家也得到了不同程度的发展。国际货币基金组织的有关资料表明，到70年代中期，不包括美国在内的近50个国家中，国有经济的生产占国内生产总值的比重平均为9.5%。包括美国在内的70多个国家中，国有经济资本投资占全国固定资产形成总值的比重平均为16.5%。70年代以后，对国有经济管理体制的改革又逐步形成一股世界性潮流。不论是社会主义国家还是非社会主义国家，不论是经济发达国家还是发展中国家，都曾先后提出了要不要建立和怎样建立适合本国国情的国有经济管理体制问题，对原有体制进行了一系列改革和完善。与之相适应，国有经济管理理论也已成为许多国家中一个专门的管理学科研究领域。

本套丛书向读者有选择地重点介绍国外80年代出版的国有经济管理理论专著。在这些著作中，有的是从总体上对不同国家国有经济管理进行比较；有的是针对国有经济管理中的某一专题进行研究论证；有的是侧重于情况与知识介绍；有的则侧重于理论上的深入探讨；有的已形成了专门的学科领域；有的则仍处于开拓和探索之中。不论是哪一个方面，我们相信都能为读者提供一个窗口，通过这个窗口，了解国外的有关情况，从中获取某些启

迪或信息，以助于我国国有经济管理理论研究的发 展。

必须强调的是，由于国有经济管理的主体是国家，管理的目的是为了维护和发展国家利益，而“国家”本身首先是一个上层建筑的范畴，是阶级和阶级矛盾存在的产物和表现。这样，国家与国家利益的阶级性就在很大程度上决定着国有经济管理的基本特征和规律。因此，当我们阅读和研究外国国有经济管理理论著作时，不可不注意作者研究的对象及其所处的环境，更不可不问国情、不作深入具体分析地照搬某些理论用于指导我国社会主义国有经济管理实践。而应该本着科学的态度，从多方面情况的综合细致比较研究中去发现和吸取对我们有益的经验，特别是有利于提高资产营运效益的管理经验，以巩固和发展我国的社会主义国有经济。

我们相信，只要始终坚持以马克思主义基本理论和方法为指导，我们就能够通过自己的努力，在理论研究的“对外开放”中逐步建立起适应我国社会主义有计划商品经济发展需要的国有经济资产管理理论体系。

前 言

本书包括对国有企业经营若干重要方面的研究，并且是以发达国家和发展中国家丰富的经验为基础的。“国有企业与评估”一章介绍四个等级评估概念的一些基本思想，把评估作为一种系统，简要地对英国、阿根廷、马来西亚、巴基斯坦、尼泊尔和印度的经验予以验证。“国有企业的资本结构”一章，阐述关于国有企业资本构成方面的一些时尚的经济学问题。“国有企业与国家财政”一章，深刻分析了国有企业的预算方面，并揭示某些现象至今已不再具有充分的现实性。“非洲国家的私有化”一章，论述私有化的概念，并对目前私有化的兴起以及由此而引起的问题作了现实的考察。

我从1982年至1983年应邀在伦敦工商管理学院演讲起，就着手这方面的研究。在关于评估的研究中，引用与曾在印度新德里纪念奈尔·萨斯特阁下演讲会的许多材料。第二章对资本结构的研究，主要介绍在巴基斯坦卡拉奇纪念菲西·沙埃卜演讲会的观点。第三章主要根据杰奈门·威格尔·雷欧·安多温特在印度提鲁帕特的演讲材料整理而成。“私有化”研究是为参加在美国奥斯汀召开的“财政紧缩：私有化原因比较研究”会议所作的准备。该文内容将以同名的书的形式发表。

在此，谨向印度“国有企业学会”理事T·L·桑卡尔先生；巴基斯坦“成本和管理会计学会”主席里亚扎·波克哈内先生；

印度S·V大学副校长M·V·拉马·萨尔马教授和奥斯汀德克萨斯大学“拉丁美洲研究会”理事威廉·格莱德教授表示感谢。是他们的邀请促使我着手开展这方面的研究，并承他们的帮助，使我能以本书的形式发表这一研究成果。

言明在这些研究中引导我探索的许多国家的专家朋友们是应该的。因为我直接引用了他们第一手材料的很多观点，为我能准确地介绍本书观点给予了莫大的帮助。特别值得提出的是：英国的戴维·钱伯斯教授，约翰·希思教授，尼克·伍德沃德先生，乔治·龙森先生，T·U·伯格纳先生，D·H·切斯特爵士，亚什·加埃教授，莫里斯·加纳教授，A·M·H·贝内特博士；巴基斯坦的里亚扎·波克哈内先生，A·拉乌夫先生（审计长），退役陆军少将赛义德·阿里·纳瓦卜先生；印度的R·拉贾戈帕兰博士，S·兰加兰杰先生，T·W·C·梅农先生，拉克西米·纳拉因教授；国际货币基金会的L·B·什雷斯塔先生，L·迪克西特先生，A·拉尼亚先生，霍拉西奥·博恩先生，A·普雷马钱德先生。他们对我的帮助颇多，在此一并致以诚挚的谢意。

V·V·拉马南蒂哈姆教授
于伦敦工商管理学院

目 录

前 言	1
第一章 国有企业与评估	1
第一节 评估的概念	2
第二节 评估的内容：类型性方法	13
第三节 系统性评估要求	21
第四节 评估机构	35
第五节 经验回顾	43
附录	99
第二章 国有企业的资本结构	102
第一节 股票与借贷资本	103
第二节 储备	120
第三节 结论	128
附录	131
第三章 国有企业与国家财政	142
第一节 定价	142
第二节 税收影响	147
第三节 资本亏损	151
第四节 结论	153
附录	157
第四章 非洲地区的私有化	162

第一节	私有化的概念	162
第二节	某些非洲国家的私有化	164
第三节	为什么会出现私有化	173
第四节	私有化问题	178

第一章 国有企业评估

导 言

本章拟在国有企业范围内，用分析性术语提出评估问题，并将其作为一个系统来处理，同时引用全球性的经验予以论证。

正如下面所表达的，评估具有广泛的含义：它意味着对经理的行为进行评估；对包含有政府干预的企业行为进行评估；对企业运行同社会效益与宏观效益的一致性进行评估；对作为国民经济实体的企业于社会公共事业的功过进行评估。

许多国家，尤其是发展中国家，实行的是国有企业制度，由此而引伸出如此广阔涵义的评估。

评估作为一个系统，包括四个主要部分，即：评估的概念，评估的内容，评估的要素，以及评估的机构。这四者之间相互紧密衔接，就象拼板游戏中的元件一样。我们的目标应当是使它们紧密结合在一起，极大地扩大系统的一致性，也就是说要极力缩小系统的非一致性。这就是本章所奉行的宗旨。

让我提示一下本章的内容。评估系统的四个要素将依次讨论，与此同时，指出它们之间的相互关系；在行将结束本章时，就不同地区所选国家的有关情况对这一系统作一验证。这些国家是：英国，阿根廷，马来西亚，尼泊尔，巴基斯坦和印度。

第一节 评估的概念

对国有企业进行评估分析，首先应弄清楚评估的概念，而在这方面，有着各种各样的理解。一种极端的理解认为，就受权经营国有企业的经理而言，它等同于要求承担义务。这种认识可见之于工业与贸易委员会（英国）（Industry and Trade Committee）的有关文献：“政府认为，国有部门的收入有相当大部分来自垄断活动，它应当为使用垄断权力而承担相应的义务”。^①

类似的认识可见于英国政府的进口决定。兹引证监察与审计总署（CAG）的备忘录如下：“不完全参与竞争的企业，必须定期接受外界的效率审查。”^②

还值得引用的另儿种对评估概念十分偏激的阐释，也是来自英国。如垄断与兼并委员会（Monopolies and Mergers Commission）将委托全国煤炭委员会（NCB）的审计处来监督“NCB活动的效率”。^③

英国运输委员会（Transport Committee）将塞培尔委员会（Serpell Committee）主管铁路财务的工作称之为“基本上是管理与效率监督”，^④并视之为贸易部门得到的一个机会，从而获得“在这些领域内对委员会的活动进行独立的评价”。

“顾客监督”想法是由英国邮政用户全国委员会（Post Office Users' National Council）提出的。它本是“一种对顾客花钱是否具有价值进行监督的手段，”也是“对邮局的行为进行连续的检查”。^⑤

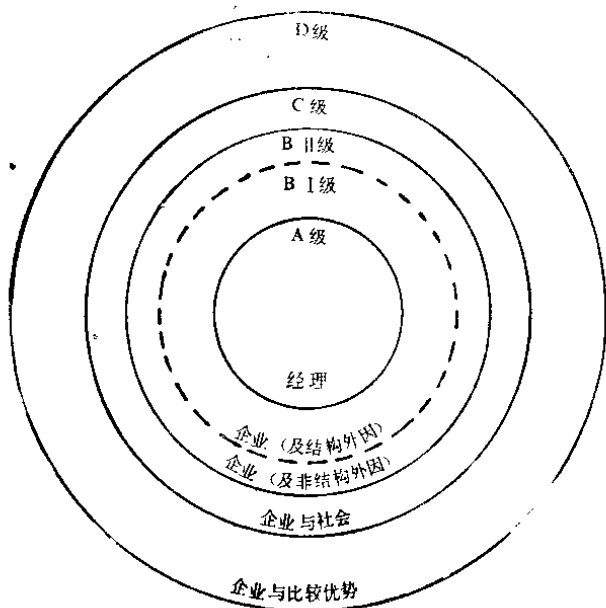
从国民经济发展署（National Economic Development Office）1976年的研究结论中，也可推导出这样一种观念，即：强调经理要妥善经营，并向政府作出此种保证。他们批评说缺少“外界监督机制”，“而这种机制可对工业部门的管理组织与程

序，向政府与议会提供担保。”^⑥

这里要强调的是，上述引文中所暗含的对评估的探索并不是错误的，只是它们的含义有局限性。并且，就评估在国有企业范围内应当具备的涵义来说，这些还仅仅只能触及到评估的枝节。

一、同心类推原理

请让我通过介绍同心类推图来提出这一原理。如图1所示，评估的四个等级可以加以区分。其中，A级是对经理的评估，B级



是对作为一个整体的企业的评估，C级是对企业成绩与社会效益的一致性所作的评估，D级是对国有企业的比较优势所作的评估。

最简单的也是最小的一级，是对经理的评估，即包括图中盘心的那一级。这就是通常意义上所理解的评估概念。正是在这一意义上，政府才能使自己居于评估人的地位。不仅“管理审计”这个习用语，而且就连经理应当对其被给予的资源和所赋予的功能负责的这种观念，都可归结为这一点。

正如前述所言，这并没有什么不对，只是还不够。即使是在极大地利用资源的积极意义上来理解它们的责任，也是不够的。因而，让我们来看B级。不论以什么标准来衡量，经理的政绩不仅凝结了他们自己的能力，而且也溶注了政府干预对他们的行为的各种影响。政府干预不仅对企业运行的最终成果有不小影响，而且对管理战略与后勤服务之类也有影响，后者构成了试图在A级中进行评估的内容。

兹引用英国的一些资料作些说明：

“在邮政工业部门的活动中，调查过于详细，并且，对本是商业企业实体的东西，调查也太过份。”

工业与贸易委员会的第五期报告（1981～1982年会。《邮政》（伦敦，1982第9页。）

“我们理应得出这样的结论，即在近几年里，委员会如果采用各种可能的手段来降低成本，那么，它本来会得到更低的成本……”。

委员会的获得成本偏高，这并不是使用现有资源时效率不高所引起的，而主要是为了供应厂商的利益，出于对自身与政府的考虑而引起的。”

垄断与兼并委员会，《中央电力局》，（伦敦，1981）第291～2页。

“国务院决定保留五种场所，这基本上是个政治决策，而非

经济决策……。依我们看，这个决策将付出昂贵的代价。”

工业与贸易委员会的第二篇报告（1982～1983年会），《英国钢铁公司的繁荣》（伦敦，1983）第10～12页。

从上述引文可以看出，B级评估除了使评估的概念扩大外，并已道明了谁应当评估，以及这个机构试图评估什么。简言之，这个机构必须不是政府的担保部门，评估的范围必须包括政府本身在企业运行中的作用。这种情况不一定发生。关于这一点，也许可从戴维·钱伯斯（David Chambers）的论述中得到证明：

“就英国民族工业来说，官方意见已使体系的范围变得非常狭窄。该经营体系被当作了民族工业本身，而不是工业、工业主管局与财政部的更大的实体。”^⑦

区分企业机制中的两类企业之外的作用也许是有用的。这就是：其一，正式结构中的干预，例如董事会、指令问题、以及政府与企业之间信息联系的固有程序；其二，非正式的、政治的、尤其是自然的影响。后者也许来自行政官员（如在讨论预算方案时施加的影响）、大臣们（如在非正式会议上的发号施令）、议会议员（在议院内外提出批评意见），以及政党（以各种各样的方式施加影响）等等。这些影响难以确定，^⑧所以，也就难于评估它们对企业行为的影响。然而，这些影响又实实在在，不可忽略。它们可以在BⅡ圈中加以识别。同时，“结构性”干预归入BⅠ圈。

在C级，评估的概念一开始就有明显的牵强附会的味道。这里所强调的，并不是经理或其它任何人对以往管理活动的影响作用有多好或有多坏，这里的目的是要评估企业结果对社会有何意义；^⑨关键之点是要看企业结果与社会效益的一致性有多大。后者也许还陈述得不够明了，但它必定限制了企业有意识地获取成果的特定范围。在这一级评估中，具有重要意义的是社会对企业所获得的任何结果如何作出反映。如果我们还记得在混合型经济

中国有企业具有一系列特别的社会义务的话，那么，对这一级评估的情形就易于理解了（就此而论，怎样才能合乎逻辑地辨别社会效益是另外一个问题，这是一个困难而又必须面对的问题，在发展中国家更是如此）。

最后，我们来看D级。在这里，评估必须包括的是，如何对国有企业在特定部门经营的比较优势作出评判。这远不是要查究（如果终究要这样的话）谁要受到指责，以及为什么受指责，而在于这是一条发展的十分必要的途径。因为它允许政府了解：在考虑到“现行”市场条件与社会偏好诸方面，对于某个国有部门的企业，是否还值得继续支持，或者，在企业与所有制结构中是否有值得称颂的任何改变。至少，问题可能仅仅是：不管企业是否继续为国家所有，为了保持其比较优势，结构上与经营上的改变是必须的吗？换句话说，这个问题就是，它是否能经受住私有化可能更有益于经济的这样一种比较优势的损失？关于这方面，近来有一些发展中国家正在进一步探讨，如秘鲁^⑩、斯里兰卡、苏丹^⑪与肯尼亚等。例如，在肯尼亚，工党在评论1982年政府开支时提到：政府参与企业，已在几个方面达到了“妨碍肯尼亚人自己的发展面非促使其发展”的程度。他们建议创办这样的企业：其它事情姑且不论，“若由私营部门来经营，其功能本可更有效地发挥”。^⑫这些看法与我们下面所要讨论的观点有关，因为他们强调的是D类评估的重要性。如果这种情况继续发展下去，那么，就可能立即实施剥夺政策与其它形式的私有化。

让我们来总结一下上述分析。

第一，对于这种评估，各级评估有着明显不同的目的。不幸的是，大多数国家所更关心的是谁来评估的问题，而不是评估的具体目的。英国的做法有点与众不同。但即便是英国，所做到的还是检查企业如何“达到它的目标”，以及如何用“协作计划中的主要问题，……，财务目标，……，现金管制，……，关于经

营与服务的合适目的，……，以及给予企业的任何一般的或特殊的指示”^③等术语来详尽阐释这些目标。正如下述几节所要表明的，这种方法无疑满足评估作为一个系统的内部一致性的某些必要条件。它所不能满足的是从A到D级的评估概念的整个范围；对应于C级与D级，国有企业的社会效益问题也没有得到明确的认可。这样一种差距，对于发展中国家来说会产生严重的后果，这些国家有朝一日一旦醒悟，不是被某一企业运行的社会经济后果所震惊，就是会迫不及待地作出私有化规划。

第二，就所有企业或所有国家来说，图中所示的各级评估并不是同等重要的。例如，一个管理不善并被兼并的企业，基本上就只值得A级评估；另一方面，电力企业需要C级评估；顺此推之，消费品企业则需D级评估。

第三，各级评估并不相互排斥。事实上，它们之间有着紧密的内在联系。例如，对经理行为的任何检查，都必须全面提供包括直至外界因素在内的对管理的影响。至于最终怎样完成这件事，则主要是个技术问题。当我们需要探明的不仅仅是外界对经理经营决策的影响，而且还包括可归结为政府决定的投资限制与地区限制的（也许可解释的）后果时，这个问题就变得复杂化了。在英国，邮政局与英国钢铁公司提供了一些有趣的例子。^④

当我们进行C级与D级评估时，也就是说，当我们在评估国有企业对社会有什么意义、以及它的比较优势目前是什么时候的时候，我们需要先评估一下关于经理行为（相似于A级）与企业行为（相似于B级）的资料是否足够充分，进而以此作为依据。进行C级与D级评估时，在仔细审查与A级和B级有关的事实是否显露了环境以前，我们不要匆匆下结论。环境可能大大改善而使比较优势再一次积累，从而有利于企业，也有利于企业继续存在于国有部门。所需的解决办法也许包括管理实践（甚至人事）的改革，以及对政府管理与指导干预程序的改革，而不是任何更根

本的和结构上的东西。换句话说，我们必须考虑到A级与B级同C级与D级之间的系统性相互关系。

第四，在发展中国家，国有企业评估基本上是发展战略的一部分，其意义之深远大大超过了企业经理的工作。我们必须面对的最终问题是：企业的结果（无论是已经产生了的还是可能产生的）对国家的发展利益有何影响。企业与组织机构或许起什么变化，从而考虑建立一个效率更高的发展机构。这种考虑的正确性，在发展中国家要比发达国家更大；同样地，含糊的答案也可能有更严重的后果。因此，对于发展中国家来说，在很广泛的发展范围内进行评估，这里很重要的。从这一角度来说，本研究可命名为“国有企业与评估”；这个名称比起“国有企业评估”这个更熟悉的名词来，具有更多的语义上的意义。

第五，评估必经被设想为一个系统，A、B、C与D级是这个系统的要素。另一方面，经验表明，不管以什么词汇来称呼“检查”，它的主要内容正是各种各样的企业成果，即经营结果。尼日利亚在本世纪60年代的法庭调查就是一个例子，他们着重检查了管理上的种种玩忽职守事件。垄断与兼并委员会（英国）1983年对有关伦敦电力局的调查，也限于电力设备的零售情况、垄断以及经营中的亏空等问题。塞培尔委员会（英国）于1982年受命对英国铁路局“检查其财务”，并“就选择取舍作出汇报……旨在通过在大英帝国里有效地经营铁路，以保证在今后的整个20年中获得更好的财务成果。”

最后，许多国家仍然延续着由审计总署指导的审计。审计检查中所发现的问题，不可能为我们在这里所提出的那种广义上的评估提供可靠的依据。因此，似乎可以说，政府对国有企业以评估之名而作出的种种结论先作出评价，这将是头等重要的。由此可以得到两种结果：其一，有助于我们识别特定的评估手段离整个评估概念有多接近（或背离有多远）；且也有助于我们不至匆

匆作出评论结果。其二，它能够促进综合评估系统的发展。在这个综合性评估系统中，现存的评估活动也许会被有意识地当作其中的微小元素。

二、各级评估的内容

我们接下来考察的是，评估的各级（或目的）之间的系统性内在联系以及评估的实际内容。

（一）A级

简言之，在这一节中所要评估的，正是经理的行为。他们所取得的成果，必须在他们可以选择的各种行为的情况下进行评估。选择权受到两类限制：第一，由往届经理或政府（或因政府的要求）所作出的投资决策及与之类似的决策；第二，外部因素对现行管理上的干预。假若经理毫无办法摆脱这些限制条件的影响，我们就会发现，对受这些限制所左右的经理的行为作出评价，意义十分深远；并要牢牢记住，分析的重点在于他们在决策过程中的解决的各种风险的平衡，而不仅仅是成功。比方说在外界干预的限制下，他们在经营安排、资本预算、联合计划、管理完善等各方面都做得很好吗？这种评估也许可以采用双向方法：

1. 经理已经完成了各种指标或目标吗？还有未完成的吗？这种方式近似于英国白皮书中所说的企业“努力完成它的目标到什么程度”^⑥的意思。

2. 从管理行为的观点来看，目标尚未充分实现的地方，症结可能在于，他们做得并没有象所期望的那样好。对这一部分进行评估并不是很容易的事，但大致可这样做：检查企业在一段时期内的成果；将这些成果同“类似”企业的成果作对比；以及对经理“在一定条件下”所可能取得的成果作建设性的探索。最近的一个具体例子也许就是垄断与兼并委员会(MMC英国)对约克郡电业局的调查，在这份调查中指出：就其操作与管理成本而