

中英



国有企业改革比较

REFORM OF STATE — OWNED
ENTERPRISES: UK AND CHINESE
EXPERIENCE

金 碚 主编

经济管理出版社

中英国国有企业 改革比较

金 碚 主编

经济管理出版社

前 言

国有企业改革是一个世界性的现象：世界上几乎所有国家都建立了国有企业，国有企业以其特有的优势在各国的经济和社会发展中发挥着重要作用。但是，国有企业也有自身的弱点甚至缺点，所以，世界上大多数国家都面临着国有企业改革的问题，尤其是20世纪80年代以来，国有企业改革成为许多国家最重大、最具挑战性的经济问题之一。而且，由于国有企业是特殊企业，因此，如何确定国有企业在国民经济中的地位，如何安排国有企业的政企关系，如何搞好国有企业的管理，如何提高国有企业的效率等，也是各国面临的共同问题。当然，由于各国的基本经济制度和经济发展阶段存在差别，国有企业改革的方向并不完全相同，例如，有的国家国有企业改革的基本方向是彻底实行私有化；有的国家继续保留较高的国有经济比重，而将改革的重点放在国有企业“公司化”或“商业化”上；有的国家则以打破国有企业垄断地位的方式，通过引入竞争机制来克服国有企业效率低下的弊端。

国有企业改革是中国经济体制改革的中心环节，中国进行国有企业改革的目的是使国有企业向与社会主义市场经济相适应的方向演进，使国有经济与市场经济结合起来。20年来，我们对国有企业改革已经进行了各种有益的探索和尝试，有的失败了，但留下了十分有价值的经验教训；有的成功了，并且在进一步地

完善和发展；也有的今天仍然在试验之中，成败得失有待历史裁决。我们看到，正是在这一过程中，国有企业的面貌已经和正在继续发生着根本性的变化。这一变化的实质是：随着经济体制从传统的社会主义计划经济向社会主义市场经济的转变，国有企业必须迈进市场竞争的大海，并且在市场竞争的过程中实现自身的制度创新，以适应变化了的生存环境，适应相对过剩条件下企业间更为激烈的效率竞赛。从根本上说，国有企业改革的实质就是要在企业制度的历史优选过程中，以其具有效率和竞争力的新体制以及令人满意的行为和绩效，来证明自己存在和发展的理由。在这一过程中，了解其他国家国有企业改革的经验和教训是非常必要的。

英国从 80 年代起就对其国有企业进行改革，取得了不少经验，也有不少教训。英国国有企业改革的实践可以给中国国有企业改革提供有益的借鉴。同时，研讨中国国有企业改革问题也可以使英国的学者和企业家更多地了解中国经济，有助于进一步增进两国的经济交流与合作。为此，1998 年 10 月，中国社会科学院和英中文化协会、英国外交部共同主办了“国有企业改革：中国与英国的经验”国际研讨会（北京）。中国社会科学院工业经济研究所承担了研讨会的筹备和具体组织工作。

此次研讨会取得了积极的成果：英国首相布莱尔和中国社会科学院院长李铁映出席了研讨会，并发表了讲话；两国学者、政府官员和企业家们向研讨会提交了 20 多篇论文，从各个角度反映了国有企业改革的历史、现状和趋势；研讨会上进行的各专题讨论都取得了十分有价值的成果。会后，许多与会者和更多未能参加此次研讨会的学者、政府有关部门及企业界的实际工作者，都希望会议组织者能将此次研讨会的成果编辑成集，以供参考。经中英双方的共同努力，本书终于顺利出版。

本书收集了布莱尔首相和李铁映院长的讲话和研讨会论文。

从这些研讨会成果中，读者们可以看到：尽管中英两国的基本经济制度和经济发展阶段不同，但是，在经济发展和经济改革中，仍然有许多经验教训值得相互交流；而且，无论是在学术研究领域还是在实际经济领域，中英两国之间都存在着广阔的合作空间。

金 碚

1999 年 7 月 2 日

目 录

前 言.....	金 碚 (1)
英国首相布莱尔在“国有企业改革：中国与英国的经验” 研讨会上的讲话	(1)
李铁映院长在“国有企业改革：中国与英国的经验” 研讨会上的讲话	(3)
英国国有企业的改革：政府的观点	哈里·布什 (4)
外国投资者的期望 德利佳信亚洲区主席 鲁宾·佛格斯	(17)
从劳动力视角看私有化 ... 联合工程与电力工会前任秘书长 高卫·雷尔德爵士	(24)
商业化，调整结构，建立企业文化 英国煤炭企业前总裁 菲力普·安德鲁	(31)
法律体制：必须具有透明度	查尔斯·艾伦－琼斯 (41)
英国邮政总局的改革与发展 英国邮政总局干事 理查德·亚当斯	(48)
重塑英国钢铁有限公司	杰夫·胡克 (59)
企业如何商业化 宝源副董事长 格里·格里姆斯顿	(69)
制定国有企业商业化战略	彼得·本森 (75)
波兰国有企业私有化的经验与教训	德斯蒙德·康纳 (81)

英国电能公司与竞争的英国电力市场
..... 英国电能公司董事长 埃德·沃利斯 (99)

北京市国有企业改革的现状与展望
..... 北京市副市长 刘海燕 (111)

实行政企分开, 为国有企业走向市场创造条件
..... 国家经贸委副主任 陈清泰 (116)

中国国有企业改革与货币信贷政策
..... 中国人民银行副行长 尚福林 (123)

中国财政与国有企业改革 财政部副部长 娄继伟 (132)

中国的国有企业改革与外商在大陆的投资前景
..... 中国社会科学院工业经济研究所所长 陈佳贵 (139)

建设面向 21 世纪的首钢..... 首钢总公司总经理 罗冰生 (158)

向市场经济转轨国家私有化的若干问题
..... 中国社会科学院东欧中亚研究所 陆南泉 (165)

世界国有企业的发展趋向与中国国有经济规模和结构的
合理化
..... 中国社会科学院世界经济与政治研究所 王金存 (184)

做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作,
积极促进国有企业的改革和发展
..... 劳动和社会保障部副部长 林用三 (198)

“国有企业改革: 中国与英国的经验” 研讨会
观点综述 李海舰 (207)

后 记..... (213)

CONTENT

Special Speakers: Tony Blair, British Prime Minister (1)

Li Tieying, President of Chinese Academy of Social Sciences
..... (3)

Reforming SOEs in the UK: Government Perspective
..... Harry Bush(4)

What Foreign Investors are Looking for?
..... Robin Fox(17)

The Impact of the Workforce on Commercialization
..... Sir Gavin Laird(24)

Restructuring towards an Enterprise Culture
..... Philip Andrew(31)

The Legal Framework: the Imperative for Transparency
..... Charles Allen – Jones(41)

The Post Office Richard Adams(48)

British Steel Jeoff Hooker(59)

How to Commercialize an Enterprise?
..... Gerry Grimstone(69)

Creating a Commercialization Strategy:
Decision – making Mechanisms, Process and Priorities
..... Peter Benson(75)

Poland – Practical Experience	Desmond Connor(81)
Powergen	Edmund Wallis(99)
Reform of SOEs in Beijing:Review and Prospect	Liu Haiyan(111)
Separate Administration from Enterprises to Create Conditions to Bring SOEs in Market	Chen Qingtai(116)
Reform of SOEs and Monetary and Credit Policies	Shang Fulin(123)
Reform of SOEs and Financial Policies in China	Lou Jiwei(132)
Reform of SOEs and Prospect for Foreign Investment in China	Chen Jiagui(139)
Reform Shougang (Group) Corp.for the Needs of the 21 Century	Luo Bingsheng(158)
Some Points Concerning Privatization in Countries Undergoing Economic Transformations towards Market Economy	Lu Nanquan(165)
Undertaking the Tasks of Basic Security of the Laid – offs and Re – employment to Promote the Reform and Development of SOEs	Lin Yongsan(198)

英国首相布莱尔在“国有企业改革：中国与英国的经验”研讨会上的讲话

这个研讨会的主题十分重要，因为虽然英国和中国一方面虽然有显著的不同，但是另一方面我们同是贸易国，我们共同面临着实现经济现代化的需求，以迎接新的世界经济的挑战，以保持和提高我们人民的生活水平。我们也共同属于一个变得越来越相互依赖的世界，在这个世界上的挑战是相同的，有些解决问题的办法也是相同的。

全球化现在已是经济生活的一个事实，它正在巨大地改变着我们的经济，我们社会中人们的生活、工作和思维方式。适应这一新的世界经济的过程是困难的，它需要现代化，需要用新的政策武装我们的人民来面对变化，所有的变化都是来之不易的。国有企业改革意味着许多公司要改变工作方法，它意味着整个改革过程立刻变得十分重要，但又十分难以实现。在过去的一些年中，我的国家在这方面积累了一些专业知识，使亏损企业扭亏为盈，使它们更好地武装自己，在新的世界中繁荣壮大。在任何情况下，我们都必须保证这些企业能够继续它们的工作，而且要以更加高效的方式进行，以满足使用它们提供的服务和产品的消费者的方式进行。我们相信，我们在英国国有企业改革方面得到经

验教训，至少有一些适用于中国。

所以，我们非常希望这次讨论会能在今后的两天中充分地交流思想，举行这样一次活动正是我们两国之间真正的信任和友谊的一个标志。我要感谢刘吉教授组织并建议举办这次讨论会，感谢中国社会科学院。环顾四座，今天到会的嘉宾是一群值得赞誉和杰出的人士。然而，我们还希望在讨论会结束之后会有很实际的合作。英国的咨询人员很快就会访问辽宁和四川省，帮助他们设计一个企业改革和重组项目，这个项目将由英国的发展项目资助。所以，这次讨论会的目的不仅是要交流思想，而且要以一种能够促使我们两国都能得到实际效益和结果的方式进行交流。

我祝讨论会圆满成功，毫无疑问它将成为我们两国合作中又一个重要的里程碑。现在召开这次讨论会是一个再好不过的时机，人们已经敏锐地意识到改造和改革我们所有的企业的必要性，以迎接今天世界经济的挑战。我相信，这次讨论会的举办和有如此杰出人士参加这一事实，使我们对未来充满了信心。我在中国度过了愉快的时光。我相信，我们两国在具有重大实际意义的问题上的紧密合作，对我们两国和对世界的未来都是极为有益的。

感谢你们给我这样的荣誉和荣幸为讨论会揭幕，我祝愿今后两天的会议有意义，圆满成功，并且充满挑战性。

英国首相托尼·布莱尔

1998年10月7日

李铁映

在“国有企业改革：中国与英国的经验”研讨会上的讲话

尊敬的布莱尔首相阁下、各位贵宾、女士们、先生们：

在北京最美好的金秋时节，在布莱尔首相阁下访问中国之际，我们迎来了“中英国国有企业改革研讨会”的召开，这是件十分有意义的事情。中国现在正面临着许多重大的改革，国有企业改革是其中一个重要的组成部分，它直接影响着其他改革的进程。中国进行国有企业改革的目的，就是要使国有经济与市场经济结合起来。近二十年来，我们已经在这方面作了积极的探索，并取得了一些经验。英国从 80 年代起，就开始对其国有经济进行改造，在这方面有不少经验和教训。在这次研讨会上，中英两国的代表们可以有机会进行广泛的交流。通过交流可以增进相互的了解和友谊，使我们两国的关系在许多层次上更加深入发展。我想这也是首相阁下这次访问中国的目的之一。

请允许我代表中国社会科学院对布莱尔首相参加研讨会的开幕式表示衷心的感谢，并预祝研讨会成功。

谢谢。

1998 年 10 月 7 日

哈里·布什

英国国有企业的改革： 政府的观点

介 绍

1. 到 70 年代后期，国有企业占国内生产总值的 10%，雇佣大约 150 万的员工，并承担了 15% 的国内投资。本文的重点为：

- 这些企业的特性；
- 有关企业与政府关系的问题；
- 在政府所有制下进行的改革；
- 改革中遇到的困难；
- 私有资本在保证国有企业改革中发挥的作用；
- 英国的经验教训。

2. 本文描述了这些行业在英国的演化发展中，这些行业管理安排方面的情况；在国有所有状态下如何改革；所有权转换的作用；可以借鉴的经验教训，部分还可应用到其他制度中去。

国有企业的特色

3. 国有企业参与了从造船业到高科技的放射化学研究等的

多种经济领域。然而，只有少数的大型企业参加了大多数的经济活动：

- 公用事业（煤气，电，电讯等）；
- 传统产业（煤，钢铁，造船）；
- 运输（铁路，航空，港口和公共汽车）。

主要企业清单见附录一。

4. 他们有不同的特性：

- 公用事业，在某种程度也包括运输行业，在垄断市场上运营，规定价格，而其他行业，如钢铁和造船业，受到国内外竞争的左右，只能接受他人的价格。
- 有些产业在成长的市场运营（电讯，航空运输，飞机制造），及其他行业如煤矿业不断受到规模缩小和重组的压力。
- 一些是可盈利的（尽管通常是由于垄断地位所致），但其他企业不断有巨额亏损，且因经济周期而加重。
- 第二次世界大战后，由于相信国家计划的力量，有些产业转变成国有企业，一些则通过国有化才避免了破产。

但它们都面临一些共同的挑战：

- 企业需不断调整来适应日新月异的经济环境，特别是要适应受控于竞争和技术变化的市场。这特别适用于那些如煤炭和铁路行业，它们由于受到开发替代产品的挑战而市场萎缩；
- 大投资项目的设计和管理；
- 庞大并且高度工会化的劳动力的管理；
- 满足顾客，政府和雇员之间不尽相同且经常互相冲突的需求。

5. 国有企业也有成功的纪录，包括创造了全国性统一的电网系统，把煤气工业转变为天然气工业，一些传统产业大型重组

以及邮政部门现在获得的公众信任度。对国有企业的总体看法（各个行业、长期状况）是：

- 财务状况不佳；
- 对经济变化反应太迟钝；
- 更倾向注重生产者的利益而非消费者的利益。因此，对投资过度管理并且按经理和雇员需求组织工作。客户服务也因此反复无常；
- 落后的生产力；
- 投资不足，偶尔也在财务有问题但形象高大的项目上的过度投资。

6. 这些问题部分可以归咎于各个企业的表现但也可以归咎于政府替企业作决策的框架结构。多年来，政府不断试图通过改善对企业的控制和管理的方法来促进企业发展。本文余下部分讨论了英国改革的主要因素和所遇到的问题。

国有企业的改革及其局限性

7. 英国政府对企业改革采取的方法是为了寻求：
- 保持政府和国有企业相对独立的关系，由工业界人士根据大臣们同意的战略来作日常决定；
 - 加强商业和财务结构以便更好地呈现私有企业在产品和资本市场面临的压力；
 - 确保垄断服务的价格能反应经济成本以便在经济结构中改善资源配置；
 - 寻求国有企业投资的商业回报；
 - 区分企业的商业活动（受商业法规支配）和他们的公众服务活动，政府对公众服务的补贴应有透明度。

8. 国有企业在国有化时通常采用公众公司的模式，这种模式与私营公司的结构相类似；公众服务义务以及某些特权也随之

嫁接过去。公众公司是由政府部门的大臣指定的董事会管理，原则上享有一定的豁免权。

9. 董事会的成员通常不但包括行业内的高级经理，而且还包括有业务经验的外界人士担任非执行董事或主席。从概念上讲，董事会负责企业在政府同意的策略范围内的日常营运，大臣否决董事会的决定需要以透明公开的方式进行，且很少使用。邮电总局（当时包括邮政和电讯服务）于 1969 年从政府部门转换为公众公司被看作是朝商品化制度跨出的重要一步。

10. 纪律和目标框架加强了公众公司模式内在的不即不离独立关系，原则上政府能够将重点放在高水平战略发展上。这一方法的要素在于：

- (1) 公司计划的年产量，（通常）预测五年，但特别注意下一年的财政需求。公司计划需要覆盖董事会对
 - 其业务的市场展望；
 - 机遇和危机评估；
 - 投资和改善效率的计划以及达到财务和其他指标的计划；
 - 主要成本变量包括薪金和通货膨胀的假设；
 - 实现其计划所需的借款或补贴。

通常计划在开始实施前九个月左右呈给主管部。这样主管部和财政部就有充分的时间就企业的战略、投资计划和财务需求以及对政府的总体财政有何影响进行探讨。尽管公众公司不属政府经营，其净现金需求（净借款或补贴）还是包括在政府的总体预算之中。

- (2) 财务指标采取两种主要方式：

- 投入资本的收益指标，以三年左右计，旨在模拟私有企业所面临的资本市场的压力。在垄断型企业有收益指标的最高限度，旨在保护消费者不受剥削。

- 年度借款的限制（对成本生产性企业）或现金收益指标
- (3) 要求投资项目的商业回报为 8%，这一数字源自对私有行业的回报要求。较大的项目需要政府批准。低于这一授权限度（根据不同因素而改变，如企业投资评估的记录、项目的可见风险及其对企业的战略重要性）企业可以自由作出投资决定。
- (4) 改善服务和效率的目标。企业处于高度竞争的市场中时这些是支持企业改善竞争性的工具。但由于考虑到国有部门中垄断机构占优势，设计这些指标是为了模拟市场压力并保护消费者。所以，举例来讲，为邮政局设定目标减少其实际单位成本并提高信件投递的及时性。在 80 年代初期，政府的垄断和兼并委员会通过组织企业的效率审计来加强效率压力。
- (5) 在某些有限的案例中（80 年代之后），引入竞争压力，例如，通过降低信件递送的垄断限制并创造快递服务市场。

11. 原则上，上面列出的纪律应提供一个商业和财政纪律的综合结构，以使

- 政府通过年度公司计划和设置 3~5 年目标审查高级目标；
- 企业董事会在一定程度上独立于政府经营，政府只参与战略和较大的投资决定。

12. 实际上，英国对企业控制的记录毁誉参半。困难有两种类型：

- 制度并非总是按预期进行运作的；
- 经证实，模拟市场压力有难以逾越的困难，要获得可比较的结果也有困难——正如私有化以来大多数得到改善的企业所表现出的那样。