

承包计划制 与 国营企业经营成绩

约翰·R·内里斯 著 杨光辉 译

Contract Plans and
Public Enterprise
Performance

中国财政经济出版社

48



世界银行讨论文件

承包计划制与国营企业经营成绩

Contract Plans and
Public Enterprise
Performance

约翰·R·内里斯 著

杨光辉 译

中国财政经济出版社

承包计划制与国营企业经营成绩

约翰·R·内里斯 著

杨光辉 译

中国财政经济出版社出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

通县西定安印刷厂印装

787×1092毫米 32开 2.875印张 55,000字

1990年6月第1版 1990年6月北京第1次印刷

印数: 1—2 000 定价: 1.50元

ISBN 7-5005-0985-5/F·0925

Copyright © 1989

The World Bank

1818 H Street, N.W.

Washington, D.C. 20433, U.S.A.

All rights reserved

Manufactured in the United States of America

First printing February 1989

讨论文件不是世界银行的正式出版物。它们代表初步的和未经修饰的国家分析或研究成果。其所以加以传播,目的是为了鼓励进行讨论和提供意见。引证或使用论文时,应考虑到它的临时性质。在论文中所提出的发现、解释和结论完全是作者本人的,不应以任何形式归诸于世界银行或者附属机构,或其执董会的任何成员或其所代表的国家。

约翰·R·内里斯(John R. Nellis)是世界银行国家经济局公营部门管理和私营部门发展处主任管理专家。

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data
Nellis, John R.

Contract plans and public enterprise performance/
John Nellis.p.cm.— (World Bank discussion
papers; 48)

ISBN 0-8213-1188-3

1. Government business enterprises—Developing
countries. I. Title. II. Series.

HD4420.8.N45.1989

89-5573

338.7'4'091724—dc19

CIP

简 介

大约有100个发展中国家的国营企业(其中50个是有世界银行支持的),正在应用着承包计划——政府/企业所有者同企业经理或局长之间协商的经营成绩协议。

承包计划并没有明显地改进国营企业的财务成绩。这一制度本身也许比它的产出更为重要。

它们确实产生了比较清楚的企业目标,在管理当局和国家之间开拓了对话渠道,以及提供了不少好处,诸如更好的会计工作、审计和管理信息系统,包括物质的和财务的成绩指标和成绩目标。

问题是它们被过分地吹嘘了。它们不是医治有缺点的公司的一种可供选择的机制,它们最好用于那些商业经营型和已经有较好的管理机能和健全的财务及报告程序的企业。

在支持承包计划制的时候,世界银行应当保持比较节制的劲头,着重于企业目标的澄清,增加管理的自主权,开展管理当局和政府间的协商。承包计划不应成为世界银行调整贷款的一个条件——至少要等到这一制度在该国已经经过试验并显示出积极成果的时候。

目 录

摘 要	(1)
第一章 绪 论	(15)
A. 问题	(15)
B. 法国经验	(18)
诺拉报告	(19)
执行——第一阶段	(21)
执行——第二阶段	(24)
第三阶段：1981年到现在	(27)
法国经验的结论	(35)
第二章 发展中国家的经验	(37)
A. 塞内加尔	(37)
第一阶段	(40)
基本问题	(43)
承包计划发展过程中的评价和修正	(46)
第二次浪潮	(48)
一个详细的例子：电讯公司承包计划	(49)
经营成绩指标	(50)
对承包计划的塞内加尔评价	(55)
塞内加尔的结论	(58)
建 议	(62)
B. 其他发展中国家	(64)

刚 果	(64)
表 1. 发展中国家的承包计划	(65)
表 2. 世界银行项目中的承包计划	(65)
摩洛哥	(66)
摩洛哥皇家航空公司	(66)
公共企业调整贷款——摩洛哥的公共企业调整贷款	
(PERL)	(69)
国家电力公司	(70)
其他非洲国家	(73)
贝宁	(73)
布隆迪	(73)
冈比亚	(73)
马达加斯加	(75)
印度的第一次努力	(75)
第三章 结论与建议	(78)
对要点的总结	(78)
向政府和世界银行职员的建议	(83)

摘 要

I. 绪 论

1. 承包计划是作为国营企业所有者的政府与企业本身的经理或局长之间协商的经营成绩协议。在一个承包计划中，双方的意向、义务和责任经过自由的协商，然后明确地加以表达。这看起来很简单，但事实是，模糊不清的目标和相互冲突的目的一直被认定为国营企业取得有效果和有效率的经营成绩的主要障碍。承包计划确立企业的目的，并陈明政府将向企业管理当局提供什么样的资源和行动自由，以便它能完成特定的目标。在许多承包计划中，制定了物质的和财务的指标，用以衡量企业的经营成绩。许多承包计划确立了一条原则：政府对企业完成非商业性目的所发生的费用将给以补偿，并具体确定进行补偿的方法。在理论上，协议在某种意义上是一个正式的合同，对签约双方都有约束力。

2. 这个机制是法国发明的，在70年代和80年代应用于8个大的国营企业。这些企业都是负有重要社会服务的垄断性或独占市场的企业。在1983年，法国政府与国有化了的国营工业企业签订了13个性质稍有不同的承包计划。然后，这一观念被输出，首先输出到撒哈拉以南非洲和北非的法语国家——其中塞内加尔以及较差一些的摩洛哥对这一制度都有

最广泛和长期的经验——和几个英语非洲国家，然后输出到拉丁美洲的阿根廷、巴西和墨西哥，而最近在孟加拉国和印度也作了一些试验性的努力。本研究报告详细考察了法国和塞内加尔的经验，回顾了承包计划制的目的，这些经营成绩协议应用在哪里？其结果如何——经济上、财务上和机构上——有什么教训可以吸取。对承包计划的其他几个例子只作了简单的回顾，他们或是太新，或是还没有多少东西可以进行分析；不过，对富有希望的摩洛哥的情况，给予了一些注意。大约有发展中国家的100个国营企业已有承包计划，另外还有100个正在准备中。世界银行目前在10个不同国家中对50多个承包计划进行了支助。

II. 法国经验

3. 头两个承包计划——当时叫做“规划合同”——是在1969—1970年同法国电力公司和国家铁道公司签订的。它们明确了这些企业在五年协议期间的目标，量化了财务成绩指标。经过政府和管理当局之间的一系列协商，就目标取得了协议。其基本观念是：假如双方对目标取得一致意见并清楚地加以表达，则政府可以减轻其费时的事先控制，向企业管理当局提供提高效率的自主权，并对照预定目标，就取得（或没有取得）的成就对企业进行评价。它们规定了相当大的幅度的提价，并要求在人员和价格决策上增加管理自主权。

4. 在承包合同前一半时间内，成果是积极的。在1970—1972年间，对该两个企业的预算补贴减少了20%。这是令人鼓舞的。预算负担问题是法国政府当时最关心的问题之一

(这仍然是使用这一承包计划制的欠发达国家的一个问题)。电费的增加，在1970—1975年期间足够该公用事业支付可变成本，并加上偿付新投资财务费用的2/3。经理们和政府监督人员们一致同意，目标已经澄清，业务的透明度已经改善；政府的审查人员现在认识到增加管理的自主权，并不自然而然地意味着增加浪费。这些就是进展。

5. 但是，1973年的第一次“石油打击”导致了投入物成本的增加，通货膨胀，加上一项突然的建立几个核电站的政治决定，——一切经过煞费苦心的准备的比率、财务预测和承包计划投资目标突然都过时了。一个承包计划的成绩导向能力是与其用以预言和预测主要财务和经济变数的精确程度相联系的。如果与实际情况差别越大，则承包计划作为管理和评价尺度的指导作用就会越小。在法国，第二个严重的不断发生的问题是，政府不准许职工和服务的减少，以及应付成本开支所必需的涨价，即使在协议中包含或直接规定了管理当局有权进行这种变动。面对承包计划的预测和实际成绩之间的差距不断扩大，同电力公司签订的承包计划就没有再继续签订，铁道的承包计划也延续了两年，但没有立即重开谈判。

6. 直到1978—1979年，没有再签订承包计划。然后有四个公营企业加入这一制度，即国家煤炭公司、法国航空公司、海运总公司以及铁道公司——这是唯一的、第一批承包计划中重复进行的企业。为了对付第一批承包计划中遇到的困难，第二批承包计划的时间表从60个月缩短到36个月。年度修正在合同中就加以规定。基本的目标又加以重复：准

许企业管理当局在定价、减少劳动力、结束不盈利线路、关闭长期亏本的业务方面有更大的自由。着重点放在社会施加目标的成本单列并给以补偿。引入了一项技术革新：主要是量化物质和财务指标，以便在一个垄断的公用事业中测量成绩。

7. 又一次从富有希望的开端起步了。煤炭公司在1980年达到了不盈不亏。这是1951年以来的第一次。铁道的业务通过应用成绩指标变得更为透明了。轮船公司承诺把它的劳动力减少25%，船队减少1/3强（它被威胁说，如不这样做将遭到清算）。法国航空公司有着（还继续是这样）最积极的承包计划经验。由于基本上是在竞争市场上开展业务，商业上是否有利可图可以用来更为精确地衡量经营成绩。这样，目标更加容易量化，在管理自主权问题上更加容易取得一致，非商业经营性更加容易区分开来——并得到补偿。对业务增长率、财务指标和主要物质指标都设置了目标。

8. 1981年，由于社会党人的胜利，使承包计划执行中的某些方面停止了。铁道服务的价格没有提升，一些原已关闭的无利可图的铁道线又重新开通了，运输公司保留了它的全部劳动力，对该公司清算的威胁解除了。除了法国航空公司以外，第二批承包计划的基本假设就简单地由上面加以修正了。然后，社会主义者政府同公共事业或提供社会服务的公司协商更加“传统”的承包计划，如与法国煤气公司、电力公司（第二期），法国航空公司（第二期），铁道公司（第三期）。在1983年，政府还同13个工业和制造业的国营企业协商新式的承包计划，主要是，指导和导向的机制，业

务战术将留给董事会和经理们。这些承包计划较少着重于生产力和财务目标,而更多地是着重于新的生产线、研究与发展问题、市场份额,以及对这些公司的努力同技术现代化的总目标和加强国际竞争能力之间的总的协调。

9. 尽管有了承包计划,但国家向国营企业的资金净转移从1975年的128亿法郎增加到1982年的 495 亿 法 郎。1984年,法国政府重新回顾了他们的经验并总结出五条主要教训:(a) 保持承包计划的短小和简单;(b) 保持它们的灵活性;(c) “承包计划的存在本身比其内容更为重要(意思是说,政府与企业之间正式化的、定期的交换意见比量化指标或成绩目标更为重要;承包计划制本身比其产品更为重要);(d) 企业的成绩越差,谈判和执行承包计划的难度越大;(e) 所订的协议并不是真正的一个“合同”,其理由是,当发生国家不信守义务时,国家并不能接受由企业提出的法律诉讼。

10. 对法国国营企业在引入承包计划以前和以后的经营成绩的比较,或是有承包计划和没有承包计划的企业之间的比较,还没有进行过研究。从征求到的与承包计划有关的企业经理和政府监督人员的态度和意见看,对承包计划的评价属于叙述性的多,他们的结论是:与承包计划制有关的人员都竭力支持这一方法。法国在承包计划上投入了相当的资源。在大多情况下,经营成绩没有特别的改进(不过,法国航空公司在承包计划制下的成绩表现很好)。在刚开始时对承包计划的期望太大,但承包计划没有能力保护国营企业不受不定因素的影响,这使它的创始者感到失望。最近的

法国承包计划已是比较短小的一般性文件，勾画一般政策，而不是具体规定成绩的详情。这一机制导致预算资金的源源外流，这一明显的失败，使得这一制度的经营者们减低了对承包计划制的利用的奢望。

Ⅲ. 发展中国家的经验

塞内加尔

11. 承包计划制在1980年被引入塞内加尔，包含在世界银行支持的一项对半公营部门技术援助的框架之内。头五个经营成绩协议在1981年3月至1982年1月之间进行准备。1984年在审议了第一批试验的经验之后，政府决定在9个企业延长和扩大这一制度，并考虑将它推广到其他许多企业中去——大都是公用事业和农业发展机构，也有一些金融和工业企业。到1988年5月，已同9个不同的机构签订了承包计划，其中三个现正处于第二期承包计划之中，这就是说共计已签订了12套承包计划协议。除了法国以外，塞内加尔对承包计划比任何其他国家都有经验。

12. 塞内加尔人对承包计划和“任务书”（大致可以译为“目标声明”）作了区别。前者用于公用事业和工业企业，后者曾用于商业经营性质有限的农村和地区发展机构。在1981—1982年商定的第一批5个协议中，有3个未能执行。原因是缺乏已经允诺的投资资金（资金缺乏被世界银行决定不发放塞内加尔第一次结构调整贷款的第二期支付加剧了）。第一批承包计划以法国为样本。它说明了企业的目的、预测的经营成绩和政府的义务。但是，从塞内加尔协议的一开始

就要对付一个问题（这在法国不是严重的问题）。这就是：政府与国营企业之间的拖欠问题，以及国营企业之间相互拖欠问题。例如，城市交通公司的第一个承包计划具体规定政府应付清未付的帐单以及以前允诺的但只付了一部分或完全未付的补贴。这在过去和现在仍然是一个主要问题。几乎在每一个事例中，都是塞内加尔政府先在承包计划中作了承诺，而后来没有投入允诺的股本，或者没有清偿对企业的欠款，再或者没有付清过去允诺的补贴，或者没有批准提价，等等。

13. 这一弱点看来主要在于预算审查和资源分配方法不适当。问题是，每一个单独承包计划为了把该企业置于健全的基础上，特别是关于资金来源，确定了需要采取的步骤。政府大体上接受起草的承包计划，并签了字。但在后来发现政府无法筹措到所有这些承包计划加在一起的承诺资金总额。支配资金的人员就采取部分支付的办法，对资金额和受惠的企业都以政治的办法来决定。这样，承包计划中量化了的目标往往被置于一旁。这证明了承包计划在具体指导企业业务上是不成功的。不过，它们澄清了目标，促进了企业经理和政府之间的对话，这是有好处的；再联系到承包计划制的一系列的改革——管理信息系统，改进的会计和审计制度，引入物质的和财务的经营成绩指标——这些为长期的改进奠定了基础。

14. 第二代（或者说是1984年后的）塞内加尔的承包计划是为了对付当时流行于塞内加尔的金融的高度的捉摸不定而构成的。在世界银行的支持下，加强了总统办公室中负责

国营企业改革，特别是承包计划制的机构。承包计划中有几节详细规定了政府清偿过去的财务承诺的时间表；并规定了在政府不清偿欠款的情况下，哪些对国家的服务将予以减少。成立了部际间的一个高级检查机构来监测每一个承包计划，当发生了问题的时候，设法疏通解决财务问题。最近的承包计划大都包括了一项声明，要求政府在年度预算中增列一笔专款，以支付企业向政府提供的货物或服务（水、电力、电话等）的费用，假如不能全部支付，也至少要支付大部分。

15. 承包计划产生了一定的积极和有利的成果。政府监督人员和企业经理们都强烈地赞成和支持承包计划制，以及产生承包计划的公开对话过程。一份对1986年后半年的塞内加尔评价报告说，有承包计划的公司表现出较好的人员管理；较优胜的估计投资需要的能力；在获得涨价的批准方面也更加容易一些；改进了与投入物供应商的关系——其结果，有几次价格得到优惠。另一项研究提出，有承包计划的企业与没有承包计划的企业相比，周转的增长率较高，劳动成本较低。但对投入股本的获利率和回收率方面没有不同。

（这项研究有一个方法上的缺陷，其积极的成果——虽则是很一般的——对之进行解释时必须谨慎。）

16. 虽然有进展，但问题的数量和激烈程度比得益之处还要多。例如，承包计划意图促进管理上的自主权，但在塞内加尔的实践中，管理上的自由仍然是很有限的。在经营成绩评价和刺激机制上，承包计划应把企业的成果与对管理当局和职工的奖惩联系起来。这一点也没有做到。最重要的，

上面所指出的财务问题没有能克服。在大多的案例中，政府一贯没有能或是不愿意去偿付其承诺款，尽管这些承诺按理说是具有合同性质的也罢，已经建立了纠正的机制也罢。事实是，同在法国一样，承包计划不是真正的契约；在没有被信守的情况下，企业不能对政府采取法律行动。

17. 国家未能偿付欠款是如此之广泛，以致第三次结构调整贷款（1987—1988年）把国家清偿其在现有承包计划中所规定的义务，作为贷款的第二批发放的条件。政府仅仅在最后时刻满足了这一条件。其办法是，用单方面的指示对现有承包合同中的数额向下调整，以使政府可以声称它已满足了财务条件。这一战术，违反了承包计划制的基本原则：作“相互承诺”的公开协商。大多数已产生的承包计划在技术上是合格的文件。但虽则有承包计划以及从世界银行来的压力要求信守它们——总统办公室的检查督促人员，财政部或计划检查人员，都不能将所有承包计划中承诺的资金需要总额与总的资金来源相匹配起来。这并不是说所有的问题都是政府的过失，只是承包计划制把政府的低效能突出起来了。

18. 据建议，改进这种情况的办法可以包括：甩开这个（国营）部门的一部分，以便政府可以集中稀少的资金于较少数的企业上；全面减少预算资金中用于国营企业部分，以迫使对行动作择优的排队（这正是结构调整贷款正在进行的）；让财政官员参加承包计划的谈判；财政部公布对每一个承包计划正式偿付表；建立一个通知程序，在对国营企业只能作部分偿付或需要拖延偿付时，财政部至少要按程序通

知，简化要求偿付和偿付的公文手续，把对国营企业的偿付与预算周期紧密联系起来。最后，组成一个新的高级委员会监督偿付进程。这一切办法都在探索之中。

19. 要是有一个强有力的监督单位，塞内加尔的承包计划可能避免一些执行中的问题。尽管把承包计划单位（或监督单位）完美地放在政府的最高权力的位置上，都没有能对预算和支付办公室施加足够的压力，劝使他们按时、足额地偿付答应过的欠款。一个问题是，其领导变动太快，单位的级别太低，干部缺少经验。在1987年，该单位重新改组，赋予了扩大的权力，然而它仍需要从内部加强，并与其他监督单位，特别是财政部明确分工。

20. 主要的教训是清楚的：靠承包计划本身并不能克服塞内加尔半公营部门中的几个严重问题。薄弱的预算制度（意思是对资金的有无或流动的情况缺乏可靠信息），在技术和财务监督中负责检查的机构软弱，信守财政纪律的观念很差——承包计划突出了这些问题，并表现出它们并非都是管理的问题，但却不能消灭它们。承包计划对双方都有约束力，并且是一个计划。但塞内加尔的经验呈现出约束政府方面的困难，以及构造一个既现实又能执行的计划的困难。宏观经济中信息薄弱的缺点，在承包计划中缩微复制出来了。

21. 塞内加尔和其他发展中国家在使用承包计划时，很难采用法国的方法解决这些问题：从原来全面的承包计划改变为更短的、对意向和广泛政策的一般声明。法国的观念是，最大限度利用这一制度提供的互相设定目标和正式化的对话，而不陷于具体的数字和数量之中。塞内加尔在其承包