世纪改革丛书

借鉴篇

guo you qi ye gai ge

guo you qi ye gai ge

第一章

美国国有企业在自由市场经济下生存

美国是当代经济实力最强的发达资本主义国家之一。美国自建国以来，政府对国家经济的基本理念是放任自流，无为而治。用第三任总统杰弗逊的话说，就是建立一个“开明而节俭的政府，它将制止人们互相伤害，但仅此而已，在其他一切方面放手让人们自由地追求自己的目标和从事自己的事业。”政府不干预工业生产、农业生产和服务行业内部的活动，这些“完全是它们内部的事情”。政府只是创造外部条件，或者协助解决问题，使各行各业各得其所。在自由主义的文化价值观念与法制化的传统下，美国选择了自由市场经济发展道路。

美国的自由市场经济体制以私有制为基础，经济决策高度分散化；拥有完备的市场机制和发达的市场体系，社会资源基本上通过市场进行配置；各个经济主体拥有充分的自主权，企业完全自主经营，自由竞争，但是垄断企业势力十分强大，巨无霸式的跨国企业实力雄厚；政府主要通过市场机制影响经济过程，运用财政和货币政策对市场运行进行干预。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

美国的市场经济体制中，私营企业是市场活动的主体，它们在国民生产总值中占绝大部分（1984 年为 88.1%），国有经济比重很小，主要集中在以下四个领域：（1）包括土地和各种建筑物在内的政府不动产；（2）各级政府投资兴建的交通、桥梁、机场等基础设施；（3）政府创办的国有企业和官私合营企业（混合所有企业）；（4）国家对教育、科学研究的投资。

这四类国有财产占美国国有财富的 25%。其中，邮政、公路 100% 国有，电力和铁路部门国有成分占 25%。另外，美国联邦、各州和各地方政府还直接提供教育、卫生、银行、保险、不动产及其他项目服务。

第一节　美国国有企业概况

美国政府与西欧的社会党和工党政府不同，美国的民主党和共和党政府从来都反对国有化，反对把国有化作为控制经济的主要手段或实现既定目标的工具，害怕企业的国有化会动摇资本主义统治的基础。因而，美国国家垄断资本远不如西欧国家发达，美国的国有企业在西方发达国家中相对比重也是最小的。

然而，在 20 世纪 60 年代—70 年代，美国的国有企业无论是数量上的增加，还是在国民经济中重要性的提高，都引人注目。从联邦政府，到州、县、市各级地方政府，政府举办的国有企业的数量都有较大增加。由于分类和定义上的

问题，很难弄清美国国有企业的具体数目。美国国有企业有多种形式，如管理局、政府公司、混合所有投资公司、政府赞助的企业、特别基金管理机构、基金会、银行、总署或总局、管理委员会、处理专门事务的委员会、代理机构等等，从而使美国经济中有了一定比例的国有成分。

美国最早的联邦企业，是 1789 年根据宪法作为一个特别机构建立的邮政事业。它在 1971 年以前还是内阁的一个部，1971 年独立为美国邮政管理局，成为单独核算的经济实体，也是目前美国最大的事业性国有企业，雇员达 66 万余人。另外，南北战争以后，政府不仅将大片土地收归国有，而且以资本家集团总代表的身份进入物质生产领域。1904 年，美国获取了法国新巴拿马铁路公司的财产。1906 年，联邦开垦局建造了国有水力发电站。第一次世界大战中，联邦政府组建了一批国有企业，从事经营商船队、建筑、租赁房屋、买卖食糖和谷物以及其他商业活动，并且把一切工业生产置于战时产业局的控制之下，由战时产业局分配军事订货，分配原料、燃料和劳动力，监督订货合同的履行，决定开设新企业等等。一战结束时，企业大部分重新归私人所有。1921 年成立了纽约和新泽西港务局，这是美国创建最早、最富有的地方国有企业。

20 世纪 30 年代，世界性经济危机也冲击了美国，迫使罗斯福政府开始推行新政，对经济实施全面的干预和调节，国有经济随之迅速发展。其中，根据 1933 年和 1935 年先后颁布的银行法，美国政府实行了对全国银行的控制和管理，

实际上取消了银行的自主经营，所有银行的货币信贷业务均受到来自联邦储蓄体系、新建立的全国性联邦存款保险公司和政府通货总监的多重控制及监督。这样，除联邦储蓄委员会和联邦储备银行属实际的中央银行外，其他银行虽然名义上仍然是私营企业，但很难划分国家银行与私人银行的界线，实际上是政府在金融领域与垄断资本融合，形成对国民经济的共同控制。此外，在这一时期，美国政府还建立了复兴金融公司、住宅所有者贷款公司、联邦农场抵押公司、地区性农业和金融业等，通过金融机构发放低息贷款，挽救受危机影响最严重的部门，同时还拨出大量资金修建公共工程。据统计，1939 年，美国国有资产已达1 039 亿美元。

第二次世界大战期间，美国政府建立了数千家军工企业，其中，仅战时国防工厂公司投资兴建的就有2 300 多家，美国国有资产又得到较大发展。据不完全统计，1917 年—1920 年，美国政府直接对制造业的投资为 6 亿美元，而私人投资达 90 亿美元；1940 年—1943 年，这两个数字分别为 139.4 亿美元和 62 亿美元，政府所占比重由 6.2% 增加到 69.2%，其中，1943年政府所占比重为 89.4%。与此同时，政府采购在国民生产总值构成中所占比重，由 1929 年的 13% 增加到 1945 年的 52.8%。二战以后，虽然美国政府陆续出售了一批国有企业，但其国有资产总量仍有进一步增加。

美国国有经济虽然总体上不够发达，但在科学研究、基

础设施和公用事业建设方面，却发挥着重要的作用。例如，战后美国政府在科学技术研究方面的财政拨款迅速增加，1950 年为 10.8 亿美元，1952 年上升为 171 亿美元，占全国科学研究费用的 50%左右。1954 年—1976 年，国家用于科学技术研究的投资占美国科学研究费用的 2/3，其中对尖端科学技术的投资占 80%～90%。1979 年，仅在一般科学、空间科学研究方面的国家财政支出，就高达 52 亿美元。80 年代以来，科研投资稳定增长，1989 年达到 126 亿美元。政府的巨额投资，推动美国科学技术不断取得重大突破，一直居于世界领先地位，同时引导一些新兴产业的兴起，改变了整个国民经济的部门结构和科技构成，为 90 年代美国经济的腾飞奠定了可靠的基础。

进入 90 年代，美国联邦经营管理的企业虽然只有 80 多个，但其产值在美国的巨大经济总产值中占 1%；美国非金融国有企业在固定资产投资中所占比重为 4.4%，国有企业在调整产业结构、控制经济制高点方面的基础作用十分突出。

第二节　国家对国有企业的管理

美国政府对国有企业的管理包括两个方面：一是国会通过立法对国有企业进行监督；二是政府根据企业性质对国有企业实行分类管理。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

一、国会依法实施监督

美国实行三权分立、相互制约的政治体系。美国国会对国有企业的管理是通过立法进行的。首先，国会作为立法机构，有权通过立法，确定国有企业的建立、撤销、经营方式以及企业内部管理体制及其改革等。凡有关国有资产管理的各种议案，均须经国会审议通过才能实施。法律规定了有关各方面的权利和义务。例如，田纳西河管理局是按 1933 年国会制定的《田纳西河管理局法》设立的；美国邮政业实行企业化管理，是国会于 1970 年通过法案决定的。其次，由总统提出的联邦政府预算，必须经过议会批准方能实施，因而国会实际上掌握着财权，制约着政府对国有资产的管理活动。除了通过立法，国会还可根据需要，设立常设委员会或临时特别委员会，对国有资产的经营活动行使管理和监督的职能。

二、政府进行分类管理

美国国有企业在整个经济中的比重大约为 5%～10%。美国国有企业分为两类：一类是资本所有权完全国有的企业，包括国营企业、国办企业；另一类是所有权由政府和私人资本家共同拥有的国有混合公司，即国控企业。针对不同类型的企业，政府采取不同的管理措施。

（一）政府对完全国有企业的管理。根据其资产组织形式，国有企业包括非公司型的国有企业和国有公司。除国家法令规定的直接对总统负责的企业之外，政府对国有企业从

以下四个方面进行管理：

1. 由专设委员会管辖。国家对国有企业的管理，由有关的部、处或根据国会各种决议设置的专门常设委员会负责实施。例如，财政部作为国有资产的所有者代表机构，通过企业董事会行使所有者权力；国家对动力建设和动力项目的管理，由联邦自然资源开拓局和农业区电气化管理处等机构承担；商业信贷公司属农业部；海外私人投资公司属国际开发合作署；国有原子能工业企业属联邦原子能委员会，等等。

2. 国家运用行政、经济手段管理国有企业。例如，通过政府有关部门的行政指令，确定企业的投资指标，为企业规定指导原则，与企业签订生产合同，利用价格、补贴、税收、工资等经济杠杆对企业活动进行调节；由国家派遣监督员或监督团，对企业实行财务监护，以确保国家在企业利润分配和亏损处理等方面的决定权。同时，国家还有权规定企业的投资计划和筹集资金的方式；任命企业的主要领导人，并由有关部门规定其工资总额；确定企业的工资水平和退休制度；决定企业的产品或劳务价格、税收制度。

3. 国家在保证对企业有效控制的前提下，也向企业提供程度不等的经营自主权。比如，企业可以制定计划，对市场、销售等进行分析，自行制定经营决策；企业有权解雇各级人员，并在人员编制、培训和晋级等方面拥有自主权；企业有权制定各种管理制度，以保证人力、物力和财力的有效利用。此外，企业还有法律允许的自行组织权，如设立董事

会等管理机构。

4. 政府通过租赁方式，把大批国有企业出租给私人垄断组织管理。这种出租经营的方式，起源于第二次世界大战期间，战后被保留下来。被出租过的国有企业，有国防部的一些兵工厂，国家投资建设的一些造船厂，以及原由国家经营管理的钢铁厂、制铝厂、合成橡胶厂和原子能厂等。具体的管理办法是：一方面，政府向出租企业提供订货，保证其产品销路；政府向出租企业拨付固定资本和各种流动资本；政府收购出租企业的产品，向承租人支付生产费用和经营管理费用；另一方面，承租方向政府定期交纳租金，通常租赁期限为 4 年，租金由折旧费和一部分利润构成，有时国家只向承租人收取一部分利润而不收折旧费，以补偿国家建筑物和设备的损耗。在规定的期限内，承租人可以一直使用国家的生产资料生产商品，国家不予干涉。

（二）政府对国有混合公司的管理。美国政府对国有混合公司的管理，不同于对国有企业的直接管理，不是简单地出租，也不像对待私有企业那样任其自由经营。美国对这类国有企业管理的指导思想是：宏观上由国家控制，微观上企业自主经营，力求实现二者有机地结合。政府除派代表参加这些公司的董事会，代表国家行使所有者权力外，主要采取以下方法进行管理：

1. 实行以承包商为主的系统承包合同制。政府在制定产品或项目（往往是公共产品）计划后，由政府作为产品或项目计划的招标人，按照择优原则，把产品或项目承包给一

家或数家国有混合投资公司，这些公司便是主承包商。主承包商一般既是产品的直接生产者，又是与该产品有关的经济系统的管理者。一旦确定了投标对象，该承包商就一方面承担部分订货任务，一方面把大部分订货任务发包给其他转包商；各转包商将其部分任务再转给另一些分包商；如此层层转包，便形成了以承包商为首，以某一产品或项目为中心，分工协作，按系统原则组织起来的订货合同制度。利用这种承包制度，国家既能贯彻宏观经济政策，保证公共产品的供应，又能给国有混合企业以经营自主权，调动其生产经营的积极性，提高经营效率。

2. 按产品属性进行管理。这类国有企业多集中在军事工业，其中大部分国有混合企业既生产军品，也生产民品。对于这两类区别较大的产品，美国政府对国有混合企业不是采用部门归口管理的办法，而是按照产品用途的不同，将国有混合公司的产品划分为军品与民品两大类，由企业分别成立军品生产部和民品生产部进行管理。这两类产品的生产在企业中相互独立，实行与产品生产和技术要求相适应的管理方式，保证两类产品的有效供给。

3. 充分运用经济手段进行调节。对国有混合企业，美国政府很少运用通常用于管理完全国有企业的行政手段，而主要运用补贴、价格、税收、信贷等适应市场经济要求的经济杠杆，对国有混合企业进行管理和调节。

4. 推行公私并举、联合开发新技术的体制。在开发新技术的过程中，政府在技术开发投入阶段协调企业间的合

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

作，并向国有混合公司提供固定资本和流动资本，为企业垫付研究和开发费用，使企业能够承担研究失败的风险；在应用新技术进行商品生产和销售的阶段，政府则退出该领域，放手让企业之间进行竞争，不干预企业的生产活动。实践证明，这种分阶段处理高新技术研究与开发过程的管理方式是有效的。

三、国有企业的微观管理

美国政府一般不直接参与企业的经营管理，而是通过设置董事会，对国有企业实施微观管理。国有企业的董事会，有的全部由政府官员组成，有的由部分政府官员组成，有的则全部由企业界人士组成。美国联邦证券银行、养老金利益担保公司、太阳能和能源保护银行的董事会成员，便全部由政府官员担任。联邦存款保险公司的三名董事长，一名为财政部官员，另外两名由总统任命，由参议院批准，任期 6 年，其中一名董事被选为董事会主席。一些国有公司及国有混合公司的董事会，则由总统指派的董事和股东选举的董事共同组成。州和地方的管理局董事会成员，则主要由商人、银行家担任，他们由参与企业的社会团体指派，由州长或市长任命。下面以纽约和新泽西州港务局的管理体制为例，说明美国如何对企业实行微观管理（如图 1—1 所示）。

该港务局早期的董事会由 6 人组成，其中 3 人来自纽约州（其中 2 人来自纽约市），3 人来自新泽西州（其中 2 人来自港务局所在地区属于新泽西州的部分）。这 6 名董事分

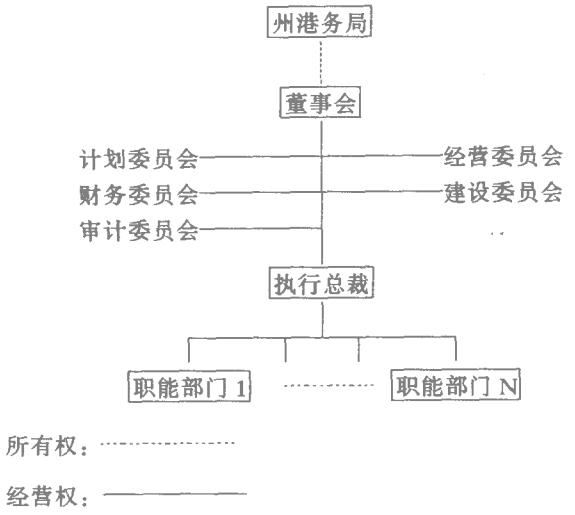

图 1—1 美国国有企业微观管理示意图

别由各自所在州的州长任命。州长任命后，还要得到有威望的参议员的认可。后来董事会成员扩大到 12 名（由两州州长分别任命 6 名），任期 6 年。人们认为，港务局董事应义务服务，这样可以使他们强烈地感到承担公共服务是一种鼓励和荣誉。所以，港务局的董事们没有津贴，他们实行的是弹性工作制。以前，董事总是从财务和法律方面有突出贡献的成功经理中选出，这保证了董事会的高水平，但带有保守色彩。现在对董事的任命已开始多元化，一些具有政府部门工作经验的人也被选为董事。法律授权董事会会员选出董事长和副董事长，由他们任命港务局的执行官员。董事长根据建议，主持董事会的全体会议，签署管理当局的文件，对港

务局的全部业务和事件实行总监督。他还是港务局的代言人，在有州长和其他国有企业领导人出席的会议上，董事长负责阐述港务局的观点。副董事长在董事长缺席的情况下代理其责任。起初，董事会下设几个执行委员会，由执行总裁承担相当于总经理的责任。1943 年，董事会改组成四个常务执行委员会，分别负责港口计划、财务、建设和经营，每个委员会都对港务局的一些重要部门负责。在 1981 年设立审计委员会之前，董事会的执行委员会的组织结构 40 年间没有变动。

董事会负责制定港务局总的政策，对港务局的行为负法律责任。他们采用两个重要手段，使这一工作行之有效：（1）董事会下设执行委员会。每个委员会每月召开例会一次，每位董事负责 1 个～2 个委员会的工作。委员会提出一项建议后，即呈交董事会批准。另外，还派董事到他们特别感兴趣或者与他们专业相关的委员会中去。（2）港务局建立一套议事程序，以使提案得到董事们的关注。

提交董事会或其执行委员会的提案，在呈交执行董事前，先要经过公职人员数次检查。例如，财务董事要审查有关收入项目的所有提案，总工程师要审查有关建设合同的所有项目。每月的董事会例会前，所有的经相应的委员会审查过的项目，将包括在董事会的议事日程中。每项提议得到董事会的批准后，还要由州长认可方能生效。此外，董事和执行董事也经常以非正式会议或谈话的方式，彼此交换意见、分享信息，这也是维系成功的工作关系的良好手段。

第二章

英国国有企业 私有一国有一私有大变动

英国是一个老牌的资本主义国家，最早进行产业革命，资本主义生产关系的确立和工业化的完成，曾使其成为“世界工厂”和最大的殖民帝国。英国也是世界上第一个市场经济国家。英国实行传统的市场经济体制，以私有制为基础，以市场机制作为资源配置的主要手段，以企业自主分散决策为鲜明特征。私有经济处于主导地位，国有经济是国民经济的重要组成部分；企业制度以私人股份制为代表，其国有企业及其改革在世界上引人瞩目。

第一节　英国国有企业概况

英国国有经济的起源，可以追溯到 17 世纪中叶。1657 年，英国政府成立了邮政总局，并将其作为中央政府的一个部门，由政府直接经营邮政业。这是英国历史上第一个国有化行为的结果。两次世界大战期间，政府为适应战争的需要，设立了一些军用企业，并将一些重要的企业暂时收归国营，如 1926 年成立了中央电力局，1927 年组建了英国广播

公司等。但是，英国国有企业（也称国有化企业）主要是随着二战以后大规模的国有化及私有化运动形成和变动的。

一、国有化运动 —— 国有企业大发展

1945 年 7 月，一贯主张国有化和国家干预经济的英国工党，在大选中以多数获胜。工党的国有化政策，以工党的社会主义举措和复兴英国经济的改革举措的双重面目出现，由工党内阁全面付诸实施。

1945 年—1951 年，英国工党政府掀起了第一次国有化高潮。艾德里政府提出并在议会中通过了 8 个重要的国有化法令，对银行、煤炭、交通、航运、运输、电力、邮电以及钢铁等部门实施大规模国有化（如表 2—1 所示）。

表 2—1　　1945 年—1951 年国有化情况表

法令	通过时间	国有化的部门及内容
英格兰银行法	1945.10	英格兰银行全部资本（1 450万英镑）收归国有；政府向英格兰银行发布命令；任命行长和理事会成员。英格兰银行取得中央银行资格，对下层银行下达命令
煤业国有法	1945.10	约 1 500 个矿井及煤加工企业和制砖厂
民用航空法	1946.8	航空站和全部民航机场；成立三个国营航空公司。
电报和无线电通讯业国有法	1947.1	成立有线电报和无线电报公司
国内运输法	1947.8	铁路、机场、港口、内河和航空运输业收归国有，包括：车站、码头、机场、内河船只通过的运河、铁路及附属旅馆和大汽车站
电力法	1948.8	国家通过中央电力局管理 500 多个发电厂和输电系统
煤气法	1948.7	煤气厂和煤气管道企业全部收归国有
钢铁国有化法	1949.11	大约 70 家钢铁企业收归国有

这次国有化运动，使英国国民经济中国有化程度有了明显的提高。据统计，国有工业企业占英国整个工业的 20%；国有企业职工人数占全国劳动力人口的比重，由 1938 年的 4.9%（95 万人）上升到 1955 年的 14.7%（350 万人）；国有企业固定资产投资占全国固定资产投资的比重，由 1938 年的 1.5%上升到 1955 年的 20.0%。国有企业基本上支配了英国的钢铁、燃料、交通运输及邮电等基础设施部门，掌握了国家的经济命脉，并左右着经济发展。这次国有化浪潮偏重于基础设施，政府不但控制了主要公用事业，而且向竞争性行业延伸。

英国的国有化运动在经过 1951 年—1974 年保守党与工党轮流执政期间的反反复复之后，到 1974 年 3 月英国大选，工党的威尔逊政府再次上台，随即掀起了第二次国有化高潮。从 1974 年 3 月至 1979 年 4 月，工党政府通过三种途径进一步实行国有化：(1) 将原属政府部门的管理机构改组为公司；(2) 政府直接投资建立国有企业；(3) 将大量私营企业通过赎卖归为国有。

据统计，到 1979 年，英国大小国有公司共有 16 283 家，其中最重要的有：国家煤炭局、英国煤气和天然气公司、各电力委员会和电力局、英国国家石油公司、英国钢铁公司、英国造船公司、英国邮政公司、英国电信公司、英国铁路公司、英国货运公司、英国公共汽车公司、英国航空公司、英国航空空间公司等。国有化工业产值占国内生产总值的 11.1%；固定资产投资占国内固定资产投资总额的 20%；

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com