

美法两国的国有企业管理及其对我国的借鉴意义

黄书猛

(厦门大学财金系, 福建 厦门 361005)

[摘要] 美国是国有企业市场化经营问题处理得最好的国家之一;而法国是国有企业比例较高的西方国家之一,其国有企业的管理具有特色。通过对美、法两国国有企业管理的比较分析,从中获取有益的借鉴,对于完善我国国有企业管理和更好地处理国有企业与市场的关系,具有现实意义。

[关键词] 西方国有企业;管理;借鉴

[中图分类号] F279.23 **[文献标识码]** A

[文章编号] 1672 - 2728(2003)04 - 0022 - 04

美国是典型的市场经济国家,是政府对市场干预最少的国家之一。美国的国有企业在国家经济中占的比例虽然不大,但其绝对数量不小,美国是解决国有企业的国有性和市场性关系最好的国家之一。法国是国有经济比重最高的国家之一,国有经济在国家经济中发挥着重要的作用,其对国有企业管理比较成功。这两国的国有企业管理在西方世界中颇具代表性。本文通过对两国国有企业管理如何处理国有性和市场性关系的比较分析,探讨对我国国有企业管理可以借鉴的有益经验。

一、美国的国有企业管理

美国的国有企业起源于20世纪初,1904年和1915年美国分别获得了巴拿马铁路公司和阿拉斯加北方铁路公司的股票所有权,这是美国政府在慈善领域以外首开经营企业的先河。美国国有企业的发展主要是20世纪30年代的大危机时期和第二次世界大战期间。美国国有企业的建立带有浓厚的军事化和反危机色彩,大多数国有企业都是为了军事目的和干预经济目的而建立的,这一点决定了美国国有企业在整个国家的经济中所占的比例不会太大。美国在二次世界大战期间建立的国有企业在战后大部分都卖给私营部门。据美国报刊统计,在20世纪80年代,美国经济中除邮政、

公路属于国有外,铁路的国有部分只占全国的25%,电力只占25%,国有企业的就业人数仅占全国就业人数的1.5%。与西方其他发达国家相比,其国有经济所占的比例和国有企业就业人数所占的比例都较低。美国国有企业的建立和发展决定其具有市场化特征。

美国政府对国有企业的管理以1945年国会通过的“政府公司控制法”为基础,该法明确指出:“如果政府企业在日常的经营和决策方面没有合乎情理的主权,则它作为一种公司形式在很大程度上也就失去了特定价值。”在这种思想指导下,美国国有企业的管理采取分类管理办法,分为完全由政府所有制型的政府公司和公私混合所有制型政府公司两类,对不同类型公司实施不同的管理。

对于完全由政府所有的公司,每年应提交商业性年度预算;总审计长每年应对其进行年度审计;公司预算计划经总统修改、补充后作为总统年度预算报告的一部分提请国会审批;授权国会对公司资金的使用加以限制管理。但政府对这类公司的商业性预算只是对公司支出进行定性的而不是定量的评价,因此,留给政府公司活动余地仍然很大。

对公私混合所有制型政府公司管理规定:一是只要接受政府资金,就要在一定时期内接受政府的商业性审计;二是总统在其提交国会的年度预算报

[收稿日期] 2002 - 11 - 20

[作者简介] 黄书猛(1962—),男,福建南安人,厦门大学财金系博士研究生,研究方向:国有企业理论、比较财政理论。

告中,可以就混合所有制政府公司向国库归还政府资本问题提出建议,供国会审议批准。

美国政府企业管理的最突出的特点是其国有民营制度,该制度包括两种模式:即国有企业私人经营和国有资产私人使用。

1. 国有企业私人经营。在美国,如果政府想通过自行生产的方式获得所需商品,就会先投资建立企业并购买相应的设备,然后选择合适的私人企业并与之签订合同,把企业承包给私人经营。美国政府对承包企业的管理重点在:第一,选择合适的承包商并与之签订承包经营合同;第二,监督控制政府公司的承包商的生产经营活动,目的在于提高政府企业的效率和实现广泛的政府目标;第三,根据合同规定向承包商收取租金;第四,政府收购国有民营企业的产品;第五,对国有民营企业进行财务审计。美国的军备生产往往采用这种方式,因此,这一类国有民营企业一般都是军工企业。

2. 国有资产私人使用。与国有企业私人经营不同的是,国有资产私人使用只是政府将零散的设备、厂房等提供给私人承包商使用,而不是提供完整的工厂企业给私人经营。通常政府一旦决定通过市场购买所需商品,就会寻找一家民营企业来生产,并与私人企业签订合同,合同中一般会列明何种工具、设备和设施要由政府提供。政府提供的设备是在合同签署以后作为合同条件的一部分而提供的,而不是在合同签署之前作为一个既定的前提条件而存在。政府提供设备只是私人承包商完成政府采购合同的必要条件之一,它不需为此付租赁费。这类承包商实际上是一种独特性质的公私混合企业,政府对这类企业主要是采取合同管理的方式进行管理,政府的主要职责就是与企业签订合适的合同和监督合同条款的执行。

国有民营制度是美国政府经营管理商业性工商企业的主要方式,尤其是对军工企业,基本采用国有民营的方式经营。从1945~1965年,美国私人资本大约利用450亿美元的国家设备,到20世纪70年代初期,美国军火商正在使用的国有厂房设备价值133亿美元。美国政府还通过签订合同方式资助各种科学研究活动,自二次世界大战结束到上世纪80年代初期,美国政府支付全国60%的研究开发费用,但政府只承包15%的研究开发活动,其余的由联邦政府委托私营研究开发机构来承担。

美国的国有民营和政府的研究开发资助都与私人企业签订严格的商业合同。通过合同,一方面

是政府把部分国有企业和设备以出租的方式转让给私营企业经营管理,另一方面是政府对使用国有设施资产而形成的特殊的公私混合企业的管理。合同管理是美国政府发挥影响力的主要手段,政府只通过合同对政府企业进行管理,而不直接对政府企业进行干预。通过合同,政府既能够达到对政府企业的有效管理,但又不至于对政府企业进行过度的干预,使政府企业有较大的自由度和自主权,从而能较好地解决国有企业的市场化经营问题。

二、法国的国有企业管理

法国是西方国家中国有企业占比较大的国家之一。1982年密特朗政府时期,在法国经济部门中,国有企业营业额所占比重分别是:电力工业90%,煤气工业95%,铁路运输100%,石油工业35%,航空运输90%,汽车工业36%,银行55%。1982年法国国有企业在整个国家经济中所占比重22.9%,在欧共体十国中名列首位;1985年法国国有企业的这一比重提高到24.1%。至1991年法国国有企业在15个行业中的就业人数占全行业就业人数7.2%,大大超过美国20世纪80年代国有企业就业人数占全国就业人数1.3%的水平。

法国具有国家干预主义传统,从17世纪的路易十四时代国家干预主义开始盛行,到19世纪初的拿破仑时代,中央控制的集权传统达到顶峰。1958年戴高乐的法兰西第五共和国的管理体制也是高度集中的,总统可以任命总理和内阁成员,可以解散国会,可以下令进行新的选举,具有非常大的权力。法国这种集权和国家干预主义传统对法国的国有企业的建立和管理产生了重大的影响。与西方其他资本主义国家不同,法国的国有化政策除了具有摆脱经济困境的反危机功能外,还经常与特定的政治社会目标相联系。如戴高乐时期的国有化就具有强烈的改造社会、实行民主的目的性。密特朗政府的国有化政策则具有更强的政治社会目的性。密特朗明确指出,“没有生产关系的改革,就没有社会主义”;他认为具有战略意义的私人垄断企业收归国有是过渡到社会主义的必要条件。因此,可以说,法国国有企业的建立是有着明显的实现社会公平、改造原有社会体制的目的。国有企业被赋予重要的社会功能。这些特点使法国国有企业的管理具有相当的计划色彩。

计划化方式是法国管理国有企业的传统手段,包括国家计划、各部指令和合同。国家计划指政府制定的经济和社会发展规划,它不是政府的行政命

令,因此也被称为指导性计划。国家计划并不专门为国有企业制订,它涉及整个国民经济,但由于国有企业所处地位重要,计划对其影响很大。

法国国有企业管理的另一个特点是实行合同制管理。合同制是国家与国有企业签订合同的制度,在法国经历了20世纪60年代末~70年代初的“纲领性合同”和1978~1980年间的“企业合同”阶段。上世纪80年代初,密特朗政府将国有企业管理纳入计划体系,开始建立并实施“计划合同”。计划合同的内容一般包括企业的发展目标、经济战略、就业保证、职业培训、研究开发、促进出口和扭亏增盈等。目前,约有50%以上的国有企业与政府签订了计划合同。不过,法国毕竟是市场经济国家,其计划合同在调整国家与企业之间的关系,确保企业接受国家发展战略和总体利益约束的前提下,对企业并没有监督得过紧,而是注重扩大企业自主权,以确保公有经济保持发展活力。如前几年,法国国营铁路公司亏损严重,公司与政府在计划合同签订方面出现分歧,在这种情况下,政府并没有把合同强加给企业,而是重新进行论证,与公司以及社会其他方面共同针对铁路公司的沉重财政和债务负担进行分析,最后提出了一个彻底解决的办法。即成立一个管理铁路基础设施的公司来承担债务,铁路公司则在减免债务负担的情况下集中力量搞好运输服务和铁路开发经营。这项计划合同最终得以通过。政府还通过和企业签订“意向合同”、“目标合同”等来指导企业经营。

法国没有一个对国有企业进行全面领导、管理的机构,形成了法国国有企业和政府机构关系的复杂性。法国国有企业与政府机构的关系体现在从属关系、稽核关系和监督关系三方面。

在从属关系上,表现一是国有企业对技术主管部门的从属,各专业部门如政府工贸部分别对下属企业派一名“特派员”,负责管理、监管国有企业的发展方向和重大经济决策;二是对财经部的从属,财经部是国有企业的财经主管部门,有一支“国家稽核员”队伍,可在必要时对国有企业进行检查。

在稽核关系上,既有财经部的稽查员在企业经营过程中对国有企业账目的检查,又有国家审计院在每年对国有企业所做的事后检查。

在监督关系上,主要是国会对国有企业进行长期监督。国会没有常设的监督机构,需要政府经常把国有企业的情况向国会报告,并定期向国会提交国有企业分类名册。在特殊情况下,国会可以成立专案调查组,召集有关人员国有企业进行审查。

在具体的管理上,法国对国有企业实行分类管理。按照企业的竞争程度分为垄断性或竞争性国有企业两种类型,对两种类型企业实施不同的管理制度。

对垄断性国有企业,法国政府通常拥有对企业的控制权、监督权和财务审批权。

政府的控制权主要表现在对企业产品价格、投资、分配制度和财务的控制上。

法国政府对垄断性国有企业的产品或服务价格进行控制,一般以抵偿边际成本为原则。目前由政府定价的产品或服务有:煤气、电力、邮政、火车客票、地铁公共交通票、出租汽车收费、公路收费和电讯服务收费等,占整个国民消费的10%。

法国政府对国有企业投资的控制主要通过以下几方面来实施:第一,控制项目审批。如法国政府对铁路公司的建设项目明确规定,投资额在1000万法郎以上的项目须经财经部审批。第二,控制投资收益。政府通过财经部规定项目建成以后的收益率必须高于资本利率。第三,控制投资的资金来源。第四,控制投资规模。

法国政府对垄断性国有企业的工资分配实行严格控制。1953年专门成立管理国有企业工资增长事务的委员会,每年根据经济增长情况和通货膨胀因素,确定一个工资增长幅度,提出工资增长计划,上报政府总理签发后,下达给该主管部门和国有企业。经营好、有盈利的企业,可以在预先确定的幅度内增加工资;经营不好、出现亏损的企业,不能达到计划规定的工资增长幅度。

法国政府对垄断性国有企业拥有财务审批权,主要表现在四个方面:第一,国有企业的年度预算、决算情况须经财经部审批;第二,国家对国有企业的参股和变卖资产拥有决策权;第三,国家对国有企业职工的工资拥有批准权;第四,在经营战略和计划合同方面,国家拥有干预权。

对于竞争性国有企业,国家一般给予充分的自主权。政府对竞争性企业不进行直接干预,只是以国家资产所有者的身份,按比例参与企业的分红。当然,在竞争性国有企业遇到困难时,也会给予必要的支持。政府对竞争性企业的管理主要体现在对企业主要领导的任命和对企业资产的流入流出实行监督。政府与竞争性企业签订合同通常只规定企业发展目标,很少或根本不列出数字指标。

三、美、法两国国有企业管理的比较

对美、法国国有企业管理比较不能仅在表面上,

而必须从两国建立国有企业的目的等根本来探讨。

美法两国建立国有企业的目的有很大的差别。美国建立国有企业基本上是由于军事目的和反危机目的,这样国有企业的使命具有暂时性和阶段性,这一点是由美国政府所信奉的经济自由主义所决定的。而法国由于历史原因,中央集权统治成为国家的传统,社会主义思想深入近代和现代的法国人中,使得法国建立国有企业除了反危机等市场性的目的外,还具有浓厚的政治性和社会性色彩。

这种差异首先造成两国国有企业在国家经济中的数量和地位差别。法国国有企业在国家经济中所占的比例大大高于美国,其国有企业在国家经济中发挥重要的作用;而美国不仅国有企业所占比例低,而且国有企业在国家经济中的作用也不如法国。法国国有企业不但存在于市场失效领域,而且大量存在与市场竞争领域,而美国国有企业主要存在于非竞争领域,竞争领域的国有企业数量很少。第二,这种差异直接导致两国政府管理国有企业的方式不同,市场化的管理是美国的主要特征,而法国对国有企业的管理则难免带着计划色彩,这一点典型地体现在法国国有企业的计划化管理方式上。法国政府不但对国有企业实施计划化管理,而且对国有企业的监控也比美国严格得多,法国众多的政府部门与国有企业形成的从属关系、稽核关系和监督关系集中体现了政府对国有企业监管的多层次性和严格性。第三,同样都是实施合同管理方式,法国的合同通常是软性合同,不具备法律效力,如果企业不执行合同,国家只能撤掉企业领导人,而不能诉诸法律;而美国政府与企业签订的是相对严格的商业合同,任何一方违反合同,都要承担相应的法律责任。第四,美国政府不管是对垄断性国有企业还是竞争性国有企业,一般都尽量不干预企业,企业实行市场化经营;而法国对垄断性政府企业经营,政府通常有较大的权力,并在产品定价、职工工资和企业投资等方面进行干预。

四、美法两国国有企业管理的借鉴意义

借鉴法国经验,把我国国有企业分类管理是可行的。在这里,处于市场失效领域的国有企业相当于法国的垄断性政府企业,一般处于基础性行业不以赚取利润为主要目标,发挥着弥补市场失效的作用,是国家所有制企业。对这类企业国家可以实施比较严格的监控和管理,如对产品和服务的定价、职工工资总额、企业投资等方面,政府可以采取强有力干预方式,对价格上下限、投资规模和企业工

资增长幅度等采取严格的审批制。对于竞争性领域的国有企业,由于其承担着政治性职能,体现社会主义公有制,这一类企业是以全民名义持有并以全民名义进行投资,是真正意义上的全民所有制企业,其与一般私人企业的主要区别就是投资主体的不同。处于竞争性领域的国有企业应该以赚取利润为主要目标,并兼顾就业等社会目标。这种以全民名义进行的投资可以集中投资形成国有控股或国有独资企业,也可以分散投资形成参股形式的国有企业。政府对竞争性领域的国有企业的管理应趋向于市场化方式,政府主要以投资人的身份参与管理,履行出资者职责。

美国式的分类管理是按国家持股的比例作为分类标准的,国有企业分为完全由政府所有的政府公司和公私混合所有制型政府公司两类,不同类型公司实施不同的管理。这种管理方式对我国国有企业的管理具有启发意义。

我国政府与国有企业的关系一直以来处于一抓就死、一放就乱的状况,政府与企业的关系一直没有理顺。解决这一两难问题可以参考美法两国的合同管理方法,通过与国有企业签订多种形式的合同(根据企业的不同性质决定,如处于市场失效领域与处于竞争性领域的国有企业的合同是不一样的),规范政府与企业的关系,硬化企业约束。法国式的软性合同并不可取,采用美国式相对严格的商业合同,对于强化企业市场化行为是有利的。

在国有企业具体的营运方面,美国式的国有民营是一种可以借鉴的模式,尤其是对于处于竞争性领域的国有企业,政府可以通过与民营企业签订合同的方式把国有企业承包给民营企业经营。鉴于我国的现状,采用国有民营的方式可以从试点开始,在合同条款拟订上要相对严格,可以有体现某些社会目标性的条款。同时政府要具有一定的相机管理和监督的权力,但有一个原则,就是要尽量保证企业的市场化经营。借鉴美法两国的国有企业管理经验,对于我们更好地处理国有企业与市场的关系,并搞好国有企业管理具有一定作用。

[参考文献]

- [1]杨开峰. 国有企业之路——法国[M]. 兰州:兰州大学出版社,1999.
- [2]董有德. 国有企业之路——美国[M]. 兰州:兰州大学出版社,1999.

[责任编辑:朱 还]