

学校编码: 10384
学号: 13820131150533

分类号__密级__
UDC__

廈門大學

硕士学位论文

新西兰国有企业改革研究

The Reform Of State-Owned Enterprises In New Zealand

胡庆松

指导教师姓名: 余章宝教授

专业名称: 中外政治制度

论文提交日期: 2016年4月

论文答辩时间: 2016年 月

学位授予日期: 2016年 月

答辩委员会主席: __

评阅人: __

2016年4月

厦门大学博硕士学位论文摘要库

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学博硕士学位论文摘要库

摘要

新西兰公共部门改革是“新公共管理改革”的先锋，作为“改革试验室”和“政策创新者”，因其彻底性、持续性及成效性被誉为“改革的典范”。目前，我国正处于由计划向市场的转轨时期，市场经济的发展要求转变政府职能，建立起一个灵活、高效、廉洁的政府，形成新的管理模式。而国有企业改革是中国整个经济体制改革的核心，是改革成败的关键。搞好国有企业改革，事关社会主义市场经济体制的建立、国民经济的健康发展、国家实力的增强、人民生活水平的提高、社会主义的长期稳定和社会主义制度巩固发展的大局。

近三十多年来，公司治理问题一直是中外专家学者以及企业家、和法律政策制定者致力寻求最佳答案的重点和热点问题。我国正处于转轨时期，建立现代企业制度、健全国有企业公司治理机构与机制，使国有企业改革和发展的核心。因为，国有企业的公司治理，不仅涉及产权的配置和公司形式的选择，而且涉及不同形式的国有公司内部法人的治理结构的构造，还涉及资本市场、法律制度如何完善，机构投资者如何参与，利益相关者的利益保护等问题。现阶段正在进行行政体制改革以及新一轮的机构改革的目标也在正于此。

本文以企业理论、交易成本理论和公司治理理论为基础。通过在考察新西兰公共部门改革实践的基础上，尤其是，以新西兰的国有企业改革的案例进行分析与梳理。并结合中国国有企业的实际，为制定适合我国国有企业公司治理准则提出自己的见解，并为如何发挥政府作用，促进我国国有企业公司治理改革提出建议。

关键词：公共部门； 国有企业； 私有化； 公司治理

Abstract

As reform of laboratory and policy innovators, New Zealand public sector reform is the pioneer of New Public Management Reform. Because its thoroughness, sustainable and productive has been hailed as a model of reform. At present, our country is in the transition from planned economy to market economy. Thus, the development of market economy requires the transformation government function that establish a flexible, efficient, non-corrupt government, forming a new management mode. And, the reform of state-owned enterprise not only is the core of China's economic reform, but also is the key to the success of reforms. That the reform of state-owned enterprise for the establishment of a socialist market economic system, which related to the healthy development of the national economy, national strength, improve people's living standards, long-term stability of socialism and the socialist system to consolidate the overall development is very important.

In these thirty years, the problem of corporate governance has always been an important and hot topic on which Chinese and foreign specialists, policy-makers and entrepreneurs have been working to find the best solution. During China's transition, establishing the modern enterprise institution and perfecting the governance organizations and mechanisms are the core of the state-owned enterprises' reform and development. Therefore, corporate governance involves not only the allocation of the property right, but also the establishment of the internal governance structure, the perfection of the protection of the stakeholders' interesting, and so on. Also, at present, the undertaking administrative system reforms and the goal of a new round of institutional reform is on this.

Based on the firm theories and the corporate governance theories. In the study, on the basis of practice of the New Zealand public sector reforms. In especial, by the case of the reforms of state-owned enterprise in New Zealand. The dissertation offers the principles of the China's SOEs and give some advice to the government to promote the reform of corporate governance.

Key words: The public sector; State-Owned Enterprises (SOEs); Privatization; Corporate Governance

目录

引言.....	1
（一）问题的提出及研究意义	1
（二）文献综述及评析	2
1. 国内文献综述.....	2
2. 国外文献综述.....	5
3. 国内外研究的评价.....	8
（三）本文的创新与研究方法、框架	8
1. 本文创新.....	8
2. 研究方法.....	9
3. 研究框架.....	9
一、公共部门制度选择的理论基础	11
（一）假设	11
1. 决策的本质.....	11
2. 主要角色：作用和动机.....	12
3. 意识形态的影响.....	13
（二）交易成本分析	14
1. 委托问题.....	15
2. 代理费用.....	16
3. 对选举竞争假设的分析.....	17
（三）政府机构与预算	17
1. 政府预算.....	18
2. “授权”开支.....	19
3. 立法监督与预算过程.....	20
二、新西兰国有企业的兴起、背景	21
（一）新西兰国有企业的概述	21
1. 国有企业和政府机构的区别.....	21
2. 新西兰国企的基本形态.....	22
3. 新西兰国有企业运行模式的现状.....	23
（二）新西兰国有企业建立的背景	25
1. 福利国家的危机.....	25
2. 对公共部门的抨击.....	26
3. 私营部门的变革.....	27
（三）新西兰国有企业的建立	28
1. 新西兰政治体制的特征.....	28
2. 新公共管理运动的提出.....	29

3. 在世界上的地位和影响.....	30
三、新西兰国有企业改革的具体内容.....	33
(一) 企业的目标报告、运行原则及审查机制.....	33
1. 企业的目标报告.....	33
2. 运行原则.....	34
3. 审查机制.....	35
(二) 国有企业资本管理.....	36
1. 资产估价.....	36
2. 资本投资.....	37
3. 业务规划.....	38
(三) 政府对国有企业实行企业化管理.....	39
1. 中介管理.....	39
2. 应计会计制.....	40
3. 报告责任制.....	41
四、新西兰对我国企改革的借鉴意义.....	43
(一) 我国公共部门制度改革现状.....	43
1. 我国国企改革改革的进程.....	43
2. 我国国企改革的动力.....	44
3. 我国国企改革的问题.....	45
(二) 我国国企制度存在问题的原因.....	46
1. 现代公司治理结构不完善.....	46
2. 政企关系不明晰.....	47
3. 相关法律不健全.....	48
(三) 对我国国企改革的经验借鉴.....	49
1. 完善现代公司治理结构.....	49
2. 厘清政企关系.....	50
3. 健全相关法律.....	51
结语.....	53
参考文献.....	54
致谢.....	57

CONTENTS

Introduction.....	1
(I) Issues raised and significance of research.....	1
(II) Research summary and comment.....	2
(III) Innovation, research method and framework.....	8
I The Theory of Public Choice	11
(I) Hypothesis.....	11
(II) The analysis of transaction cost.....	14
(III) Government agencies and budget.....	17
II The Rise of the New Zealand state-owned enterprises.....	21
(I) The outline of the SOEs.....	21
(II) The background established of SOEs in New Zealand.....	25
(III) The establishment of SOEs in New Zealand.....	28
III Details of the state-owned enterprises reforms in New Zealand...33	
(I) The goal of enterprise report, operation principle and examination mechanism.....	33
(II) The capital management of SOEs.....	36
(III) The government implement the company of state-owned enterprises	39
IV Significance of research for the reforms of SOEs in China.....	43
(I) The situation of Public sector reform in our country.....	43
(II) The cause of the problems existing in China's state-owned enterprises system.....	46
(III) The references to establish the SOEs in China.....	49
Conclusion.....	53
References.....	54
Acknowledgement.....	57

厦门大学博硕士学位论文摘要库

引言

1984年以来，新西兰在创建、管理、监督主要从事商品和劳务的商业性生产与供应的国有企业方面，取得大量卓有成效的经验。新西兰制订了一个纲领：即国有企业法，在这个纲领的指导下，确定与实施一系列国有企业政策。新西兰在实施这个纲领的过程中，不仅获得的经验，而且对我国当下国有企业的改革有一定的借鉴意义和参考价值。

（一）问题的提出及研究意义

《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》条例于 2015 年 8 月 24 日出台，并提出目前国有企业存在的国企效率低、国资流失、党领导作用弱化等亟待解决的矛盾和问题，整个改革意见就是针对这些突出问题，从多个方面提出的系统解决办法，如针对国有企业效率低、意见提出建立现代企业制度、完善法人治理结构、改革企业管理人员选任制度和薪资分配制度、建立优胜劣汰市场化退出机制等办法。而新西兰从 1984 年开始对其公共部门进行市场导向的改革。几乎涉及到所有公共部门的组织、过程、角色等方面。改革者“主张在政府公共部门广泛采用私营部门成功的管理方法和竞争机制”，重视公共服务的产出，强调文官对社会公众的影响力和政治敏感性，倡导在人员录用、任期、工资以及人事行政环节上实行更加灵活，富有成效的绩效管理。其中，1986 年议会通过《国有企业法》法案并实施，为新西兰国有企业私有化和商业化改革提供重要的法律基础。

当前，我国的社会主义改革已步入全面改革的重要阶段。政治体制改革是关键，不仅政治体制改革势在必行，反腐是政治体制改革最为突出的问题，而且当前政企不分，也是造成国有企业资产流失的重要原因之一。所以，加快国有企业改革的措施与步伐是当前我们首要任务，为加快以市场为资源配置的基础性作用提供保障。从这个角度讲，新西兰国有企业的商业化改革据称收到了良好的效果。它的探索和成功，不仅引起了其他国家的效仿，而且也被认为是切实可行和必要的。所以，新西兰的试验又是非常必需的。从一定意义上来说，新西兰国企改革

中若干可行的方法与举措，值得我们借鉴与参考，为 2020 年在国有企业改革重要领域和关键环节中，取得决定性成果打下基础，形成更加符合我国基本经济制度和社会主义市场经济发展要求的国有资产管理体制、现代企业制度、市场化经营机制、国有资本布局结构更趋合理打下坚实的基础，推进国家治理体系和治理能力现代化有着重要的理论意义和现实意义。

（二）文献综述及评析

1.国内文献综述

与国外学者百家争鸣的国有企业改革研究相比较，我国的学者对新西兰国有企业的研究起步较晚，发展也相对缓慢。现阶段我国学者研究方式基本上处于借鉴国外学者研究理论。研究并翻译国外学者的文献然后结合我国的实际并做了一些研究分析。国内学者的研究主要表现在一些期刊文献上，专著文献较少，且系统化理论相对不足。具体看来我国的学者主要从以下几个方面来研究和介绍新西兰国有企业改革：

第一市场化为导向的改革。如佟福全《新西兰、新加坡国有企业改革及其共同规律性》^①，介绍了新西兰政府对国有企业改革实行的指导方针进行概述，主要从五个方面对此分析：国家不参与由私人企业经营的更具有效率和效益的商业活动；进一步明确政府应该执行的经济职能，并重点提高运作效率；在工业交通、金融部门、电讯领域，进行企业化经营，强调效率、效益并重的政策；推行综合财政责任制并实行分散管理；按照真正的市场因素确定国有企业成本核算，由市场机制确定企业产品的质量、数量以及费用成本。具体研究了从三个方面来介绍，包括：对国有企业的公司化改组；实施国营企业的商业化改组；国有企业的民营化，也就是私有化。林汉川《新西兰政府对国有企业的改革与管理》^②，也同时介绍了新西兰国有企业管理体制改革内容包括以下几个部分：实地经营职能与非经营职能的分离，即政府部门不再履行营业部门；使国家组织中的许多功能盈利化，需要政府和国有企业对许多商品和服务按全部成本补偿原则收费；实行公开透明竞争，财政补贴公开化；进一步深化自主经营权，并增强盈亏责任感。其主要做

^① 佟福全. 新西兰、新加坡国有企业改革及其共同规律性[J]. 管理世界, 1997(4):143-152.

^② 林汉川. 新西兰政府对国有企业的改革与管理[J]. 中外管理, 1994(3):34-35.

法有：减少政府机构的权力、把政府的某些职能交给企业、给国有企业的经理的更大自由管理权、提高企业经营自主权；实行咨询和行政职能分离；为了配合改革采取一些过度性的措施：即提早退休、再训练、在政府部门重新分配工作以及自动离职等，同时在民众中加大宣传力度，营造舆论支持，以便国企改革能够得到有力的群众基础。

第二从新西兰国有的历史发展介绍。如学者薛凯：《改革政府：新西兰的经验》，一文中重点研究，介绍新西兰对政府商业活动改革经历了三个发展阶段：第一阶段即所谓的公司化阶段，从1986年开始，其做法是将从事商业活动的政府部门改组成国有企业，并将置之得力的董事会和管理者手中。公司化被认为是成功的。但政府很快就认识到，政府不能充分满足国有企业为适应竞争而对资金、技术、管理和财务自由所提出的要求，政府在本质上并不善于管理商业风险。而在此情况下进入第二阶段改革，第二阶段是私有化阶段，从1989年开始，私有化追求的目标是：进一步的效率和创新，偿还债务以及避免更多财政补贴和不当投资。即以出售资产和出售股份。它不是公司化的反动，而是公司化的补充和深入。第三阶段从1990年起，公司化进入第三阶段。这一阶段的主要问题是，如何加强具有复杂的经济和社会目标的政府事业单位与自然垄断型企业的监督和管理^①。以及程祥国《关于新西兰国有企业公司化改革》一文中介绍了，新西兰行政改革中以公司化、商业化和私有化为主要内容的国有企业改革进行了一系列的介绍，并在此基础具体概了《国有企业法》的相关规定^②。陈进军在《新西兰国有企业的改革》一文中从四个部分对新西兰的国有企业进行介绍。分别介绍了事业部门公司化，即所谓政府的有些机构，根据自身经营范围和性质，从政府剥离出来，组成国有公司。它们以有限责任公司治理的组织形式，按私营企业的经营原则在市场上进行公平竞争。另外，按照国有企业法条款规定财政部和国有企业部，这两个部不仅是企业的持股人，而且企业由这两个部共同任命的董事会负责。企业的具体经营管理，由董事会任命的总经理承担，政府不干预企业的事务。同时，国有企业每年除了同私营企业一样照章纳税外，还要向股东（政府）交纳股息。第二部分对政府对国有企业严格监督。企业每半年要向主管部门提交一份经营规划报告，年终则要做出年度报告，以便议会审核和评价企业的经营情况。

① 薛凯. 改革政府:新西兰的经验[J]. 中国行政管理, 1998(12).

② 程祥国. 国际新公共管理浪潮与行政改革[M]. 人民出版社, 2005.

由国家审计局负责国有企业的审计工作，它的年终财务报告必须经审计部门审核并附有审计员就报告所作的说明。同时还规定了，国有企业应承担一定的社会责任，决定了国有企业不同于一般商业机构的性质。第三部分介绍了公司化后无一亏损，在企业改革中，新西兰通过企业化途径，转为国有企业的那些政府引入了竞争机制，获得了客观的经济收益。第四部分进一步介绍了进一步把企业推向市场。在政府商业部门企业化的改革过程中的取得成功之后，为了进一步把企业推向市场，减少政府所承担的风险，同时，也为了获取资金，偿还所欠的巨额债务，政府决定了对国有企业实行私有化。介绍了出售企业的标准有三条：一是私有化能使纳税人得到更好的回报，即保证企业的最佳效益和最高财政收益；二是有助于政府实现经济目标，有效地减少政府的财政风险；三是有利于政府达到自己在政策规划中的社会目标。

第三介绍新西兰国有企业应承担界定明确的社会责任以及相关法律法规的完善。学者在荣晓峰《新西兰和澳大利亚政府改革国有企业的比较研究》^①一文中，介绍了新西兰国有化改革的思路与特征。即总体特征，新西兰的国有企业改革是在形成一个总体的政府改革框架下进行的，其框架被公认为是最先进和最具有内在的一致性，整个过程都是在按照内在的一致框架进行的，随着改革的推进不断增加新的内容并对框架进行微调。这也可以从很大程度上解释其取得成就。它的具体内容基本上遵循了“先公司化，后私有化”的思路。“先立法，后改革”的模式，其国企改革自始至终是在1986年颁布的《国有企业法》的基础上进行的，为配合改革，新政府也颁布《国有部门法》、《财政责任法》和《公司法》为国企改革铺平道路。这些举措为新西兰的国有企业改革提供了制度保障。与此同时，国家经贸局考察团对《新西兰、澳大利亚国有企业改革考察报告》^②一文，着重报告了新西兰采取三个步骤进行国有企业改革。公司化，依照公司法或专门立法将国有企业改组为独立的公司法人，实现政企分开；引入竞争，监管垄断，同时设立专门的监管机构进行监督；股份公众化，即具备条件的企业股票上市，进入资本市场。

^① 荣晓峰. 新西兰和澳大利亚政府改革国有企业的比较研究[J]. 山西财税, 2007(10):42-44.

^② 国家经贸委考察团. 澳大利亚、新西兰国有企业改革考察报告[J]. 经济管理, 1998(2):59-60.

2.国外文献综述

新西兰作为西方发达国家，二战后一直是世界上经济较繁荣的国家之一，人均国民生产总值曾位列世界三甲，仅次于瑞士和美国。为了应对国内国外面临的突出性问题，重振新西兰经济，从二十世纪八十年代中期新西兰开始了由贸易活动从管理和规制活动中分离为先导的一系列公共变革，纵观新西兰的行政改革，主要包括国企改革、重构政府职能部门、重塑核心政府部门的管理机制、革新文官制度及财政体制改革五个主要内容。目前，国外学者对其国企改革的研究主要集中在以下几个方面：

第一对新西兰国有企业改革的发展历程和发展阶段进行了研究。Peter 和 Mckinlay (1998),《新西兰国有企业和皇冠公司》^①一文中着重，介绍了新西兰国有企业的建立和管理的时间，第一阶段，从1984年，工党政府上台执，为了应对新西兰经济的萎靡不振导致政府面临严重的财政危机，财政赤字与日俱增，对新西兰国有企业改革进行了一系列的改革措施，其中，两项最重要的改革措施是：实行公司化；即将商业经营从传统政府部门和机构转给新创立的国有企业。这些国营企业均为国家拥有的公司；实行私有化：即将某些新创立的国有企业和其他国有资产出卖给私人投资者；第二阶段议会于1986年颁布了《国有企业法》为改革提供依据，而在这之前，新西兰商业交易活动的很大程度上是由部门管理的，政府干预经济状况是比较严重，而这种情况在1984年之后得到改观。同时，也介绍了公司所有制和监管机制，公司董事会及经理在公司治理结构中的作用，以及转让国有资产出卖给新建立的国有企业等措施，公司的财政管理和地方授权的从事商业的公司。另外，J.波士顿和J.马丁，(1996),《新西兰模式》^②一书简要介绍了，商业活动和非商业活动目标分开，是问责制安排的核心，充分利用私人部门建立一个可靠的、有效的、竞争性的公开的采购体制，将原来政府垄断产品和服务生产通过合同承包出去，进一步缩小政府机构规模。

第二对新西兰国有企业改革运动的新近发展、现存问题与未来走向的研究。

“Peter Mckinlay (2002),《世纪之交：新西兰国营企业转型》^③”，一文中探讨

① Mckinlay, Peter. State-owned enterprises and crown companies in New Zealand [J]. Public Administration & Development, 1998, 18(3):229-242.

② Boston, Jonathan and J.Martin .Public Management: the New Zealand model[M]. Oxford University Press, 1996.

③ Mckinlay, Peter. Turn-of-the-century change in New Zealand's public enterprises[J]. Public Finance &

了，新西兰政府公共部门改变的原因及新西兰国有企业基本类型的定义、在公共部门使用公司形式正面临的挑战，以及概况这些面临挑战的原因。与此同时，本文也进一步指出了，国有企业不仅通常有着混合的目标，而且在不改变所有权的条件下改变这一状况的种种努力都是非常不成功的，文中为了说明这一点，引用了要求电力公司撤销涨价计划，和要求新西兰邮政署继续资助乡村邮递而施加压力的两个例子来说明，以进一步来论证对国有企业商业目标的首要地位是否合适问题产生了疑问。另外，在“鲍勃·马修（1992），《国有企业和私有化》^①”新西兰商业圆桌会议报告中，着重阐述了新西兰国有企业模式的相关缺点，不仅没有全面商业化，而且同时带有很强的政治色彩。公司的董事会与管理者之间存在的矛盾进行分析，并在分析缺陷的基础上，及国有企业组织模式的脆弱性，产生于要求政治家们，对国有企业施加相互冲突的政治目标的压力等问题，提出了实行私有化改革的必要性与合理性。另外，路易斯和埃文斯（1996），《新西兰1984-95年经济改革：追求效率》^②”一文介绍了新西兰国有企业改革之前的背景和1984年之后改革范围和时间顺序进行了简要的概述，同时着重介绍了，新西兰国有企业改革的历史渊源和现状、专业的定义，并指出了公共所有制相伴的组织失灵是新西兰对国有企业改革的主要原因。在“孙雪原（Sun Xueyuan）（2014），《新西兰国企改革对我国国企改革的借鉴意义》^③”一文中简要介绍了，从四个方面来介绍了新西兰的国有企业改革的状况；新西兰国企的基本形态；新西兰国企改革模式及特点；对我国国企改革的启示意义；对我国国企改革的建议围绕着这四个方展开了研究。与此同时，也介绍相关的创造性措施：要求政府部门的盈利活动和非盈利活动分开，把盈利活动转到公司；使用者付费的原则，国家提供的劳务和商品必须按照全部成本付费。

第三从立法上的可诉性来说明国有企业和政府股东之间的关系。在Michael Taggart（1993），《从国有企业的性质看国有企业的社会责任》一文中介绍了，司法上可诉性不仅对于公司化和私有化权利的保障具有制度支持作用，而且对私

Management, 2002, 2.

①Williams, Micheal. Privatisation (asset sales) in New Zealand, 1987-1992.[J]. Center for applied economic research and industrial relations research center, 1992, :3(:2):43-71.

②Evans, Lewis, and D.Teece . Economic Reform in New Zealand 1984-95: The Pursuit of Efficiency[J]. Journal of Economic Literature, 1996, 34(4):1856-1902.

③Sun Xueyuan, School Business and Auckland U O. What Can We Learn from State-owned Enterprise Reform in New Zealand [J]. Journal of North China University of Technology, 2014.

Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”.

Fulltexts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.