

德国、法国对国有企业 管理的评介与借鉴

邱力生

第二次世界大战以来, 国有经济作为国家垄断资本主义的一种重要形式, 在世界上一些主要国家得到迅速发展, 也可以说世界上几乎所有国家都有国有企业, 在本世纪五、六十年代后的经济发展中, 各国的国有企业均对所在国的经济振兴发挥了重要作用。各国在对国有经济进行管理的过程中, 也逐步形成了一套较为严密的管理制度与管理办法。尽管社会制度不同, 经济和历史条件各异, 但它们的经验教训也还是有一定借鉴意义的。特别是80年代以来, 国有企业在对各国经济继续发挥重要作用的同时, 也面临着需要调整和改进的局面。国有企业往往因为有垄断特权或与政府权责利界限不明等原因, 而存在着经营管理不善, 缺乏竞争活力, 经济效益低下, 政府财政包袱很重等问题。而这些国有企业又往往是为国家或地区经济的主要行业及产业服务的基础行业, 其服务质量的高低、数量的配备和发展状况在很大程度上会影响整个地区的经济发展速度, 长期亏损就会难以为继。因而, 各国都在探索改进国有企业经营管理、提高经济效益的方法和途径, 这对我国目前正在进行的国有企业改革, 也有一定的参考价值。由于各国的情况各有不同, 为了力求分析出其不同的特色, 借鉴各自的优点, 作者拟分别就德国、法国、英国、美国、日本、俄国、意大利、澳大利亚、

加拿大、瑞典、新加坡、韩国、波兰、印度、土耳其等国政府对国有企业的管理进行介绍和评价。因为篇幅有限, 本文只分析德国和法国对国有企业的管理, 最后得出几条可供借鉴的经验。

一、德国对国有企业的管理及其借鉴意义

第二次世界大战以来, 德国实行“社会主义市场经济”的政策, 创造了世界经济的奇迹。而作为其“社会主义市场经济”重要组成部分的微观企业制度, 在德国经济的发展中起了举足轻重的作用, 被誉为西欧国家的典范和成功的经验。在德国绝大多数企业是私人所有, 但其国有企业却有不可忽视的作用, 控制着铁路、公路、邮政、电讯网络、大部分能源生产及基础设施。

德国的国有企业分为两类: 一类是按公法建立起来的国有企业, 其主要职能是为整个社会经济活动的正常运转创造一些必要的前提条件, 特别是提供经济基础设施, 包括交通、通讯、水电煤气供应等; 另外还包括国家提供教育、科研、社会保障等社会基础服务设施。另一类是按私法建立起来的企业, 国家以直接参股或间接参股的形式对其参与股份。

德国政府对国有企业管理有自己很独特的地方：(1) 对按公法建立的企业，国家采取直接经营和管理的办法；对按私法建立的企业则不直接参与经营管理，而象一般民营企业一样采取有限责任公司或股份有限公司形式来进行管理。(2) 德国政府对国有企业行使所有权的部门是财政部，由财政部来对企业进行具体的国有资产管理；经营业务由产业主管部门管理。(3) 股份公司的治理结构中，德国公司法授予监事会很大的权力，可以直接控制企业，任免董事会成员和主席，对企业的业务活动有广泛的审核、监督和了解权，可以委托专家审查公司帐簿，核实公司资产，在必要时召开股东大会，董事会必须向监事会负责。(4) 企业职工享有参与企业管理的“共决权”，企业职工可以在劳动法和经营管理两个方面对企业决策施加影响。这是由1972年1月5日公布的《企业委员会法》和1976年5月4日公布的《参与决定法》来确立的。

上述德国政府对国有企业的管理特点，对我国有借鉴意义的是第二条和第三条。德国的国有资产只归财政部一家管理，财政部筹建和并购企业、供应企业资金，通过监事会来随时掌握企业的发展状况，并以对国有企业中的监事会和董事会中人员的任免批准权来影响和控制国有企业，为了企业决策更科学还为之聘请银行家、高级官员、优秀经理及学术界人士，并且明确规定监事会、董事会、总经理及其他机构对各种业务的管辖权限，从而保证国有资产的安全和增值。这样一来，对业务主管部门来说就可以专心按国家的产业政策对所有的企业一视同仁，抓好行业发展规划，制定行业技术与设备和产品发展政策，参与制定各项经济技术法规和运用各种调节手段保证行业规划目标的实现，搞好行业基本信息的收集、分析处理与发布，培训本行业内的各种人才。目前我国对国有企业国有资产多头管理虽然有所缓解，但由于历史和现实的各种原因，仍未根本改观，各级政府及财政部门、国有资产管理局、主管局或专业总公司、经贸委等都有理由管；

当然也可以不管。

从国有企业内的领导结构与组织管理来看，德国国有企业的监事会处于企业的核心地位，这对于保证企业经营者遵纪守法，克己奉公起着重要作用。德国国有企业的监事会设主席1人，副主席1人，成员最少3人；监事会成员中最少必须有三分之一到二分之一的职工代表，一般每年开会三至四次，但至少半年开会一次；会议必须有3个以上成员出席才能举行，必须有半数成员出席才能有权作出决议。政府通过派驻监事会的代表控制监事会，这些代表必须及时向政府反映本企业的重大事件，主要是：(1) 企业的重要业务和企业领导的重大举措，特别是那些包含较大风险的举措；(2) 企业资产、财务、收益的重大变化和趋势；(3) 企业下属经济部门重大形势变化；(4) 本企业在市场上的竞争状况；(5) 组织机构和人员的状况；(6) 监事会就重大问题表决的理由。监事会的代表必须接受政府的相关指令。这种对监事会机构工作任务的规定在制度上保证了政府及时掌握企业经营活动中的动向，随时防止可能导致国有资产遭受损失的情况发生。当然，政府规定细致的管理措施并不是要把企业的手脚都捆绑起来，而是要既不让国有资产遭受损失，又要让企业有活力，拥有经营活动自主权，只不过是要求活动信息透明而已，这一点我们从其对董事会的权限和任务的规定中可以看出。

德国国有企业的董事会实际上是“经理会”，它比一般国家的董事会权限小，但又比一般总经理的权限大。德国的法律规定，董事会拥有企业法人的权力，对公司所有经营业务负有行政责任，要制订企业的经营基本目标，任免公司的经理，检查和批准企业开发新产品，决定销售和人事方面的变动，审批预算和收益分配，清理公司财务，写好年终报告，筹备股东大会等。董事会的成员一般不少于10名，最多不超过13名（职工人数在2000人以上的公司，要有一名负责劳工事务的董事，其任命必须经本公司职工多数的同意），设主席1人，他们的任命和报酬都由监

事会决定。对董事会职能的这样一些规定,对国有企业的经营管理起码有这样两个好处:

(1) 减轻总经理工作的负担,使其可一心一意、真正地抓好日常事务的管理工作,提高企业的管理效率;(2) 容易提高经济决策的科学性,重大的经营事项由董事会集体讨论决定,而不是由总经理个人“拍脑袋”决策,可以减少决策失误,避免重大损失;同时,总经理个人以权谋私的现象就很难出现。

另外,德国政府对国有企业的评价标准也具有参考价值。德国政府不直接干预企业经营和生产活动,只是以法律形式制定出一些董事会必须遵循的基本规则以约束董事们的行为,政府不向监事会的国家代表发布经营性的指示,也不强制要求企业按照政府制订的目标来经营管理,而是通过市场机制来对企业经营业绩进行评价,看其实现的社会效益和经济效益如何,并不看国有企业实现政府计划目标的程度来评价某个国有企业的好坏和经营水平。

当然,德国的经济发展很好,除了有较好的企业制度外,其建立的宏观调控体系、制订以稳定见长的经济政策和有较完备社会保障体系也是非常重要的因素。

二、法国对国有企业的管理及其借鉴意义

法国是个国有企业比较多的国家,其政府管理国有企业也有一些值得借鉴的地方。其国有企业的建立主要是从30年代以后,经过三次大的国有化浪潮发展起来的,第一次是1936年,当时执政的社会党为了缓和人民反对大垄断组织的斗争,对铁路、航空、部分军火工厂实行国有化;第二次是1945年,那时第二次世界大战刚结束,许多企业遭到战争和经济危机的严重打击,自身无力发展,政府为了迅速完成社会经济的恢复与重建工作,颁布了一系列国有化法律,先后将雷诺汽车公司和法兰西电力公司、法兰西煤炭煤气公司、法兰西银行、里昂银行等4家银行以

及30多家保险公司收归国有;第三次是1981至1982年间,这是该国经济经过了1959至1974年的高速增长阶段后,比例严重的失调,企业产品在国内外市场滞销,生产能力不能充分利用,劳动生产率下降,为了启动生产,缓解社会矛盾,法国政府于1982年2月颁布了国有化法律,决定采取大规模的国有化措施,当时要求拥有2 000名职工以上的工业企业都要收归国有,银行业全部国有化。到这时,法国政府直接或间接控制的企业达4 300多家,国有工业企业的营业额占工业营业总额的40%,投资额占30%,出口额占34.6%,职工人数占23%。80年代,法国的国有化超出了公用事业和基础设施行业,在一些核心部门如飞机制造、钢铁、化纤、化学、电子、玻璃等行业中占据了主体地位,虽然在1986年到1988年间把部分国有企业私有化,但到1988年密特朗上台以后,宣布既不搞公有化,也不搞私有化,国有企业又得到了稳定的发展。

法国的国有企业无论在哪个历史时期,都起了相当重要的作用,主要表现在:抑制通货膨胀、进行大规模的投资建设、推动产业结构的调整、保证国家发展计划目标的实现等。取得这些成绩的主要原因是他们在管理国有企业的过程中逐渐形成了一套有自己特色的管理方法:

1. 对国有企业实行分类管理。法国对国有企业的定义是“政府当局可以凭借它对企业的所有权、控股权或管理条例,对其施加直接或间接支配性影响的企业”。他们把国有企业分为垄断性和竞争性两大类,然后根据这两类企业的不同目标,实行不同的管理办法。对垄断性企业,采取直接管理和间接管理相结合的办法,控制程度较高,管理严格,企业自主权较少;竞争性国有企业所处行业存在大量的私人企业,在国内外市场上有众多的竞争对手,对这类企业政府基本上不直接控制,使之拥有很大的经营自主权。由于这类企业具有竞争性与国有性两种特性,因而在管理上既按一般商法原则进行,但又比私人企业较多地受到国家经济政策的影响。

2. 对国有企业的人事控制。法国国有企业实行董事会领导下的经理负责制。董事会中实行“三方代表制”，即政府代表、企业经济环境代表（业务联系或供货人、消费者、专家和知名人士等）、企业职工代表各占三分之一，其中政府代表和专家、知名人士代表由国家任命，职工代表由本企业雇员以无记名方式投票选出。在国家控股90%至100%的企业，其董事长、总理由主管部长提名，经内阁会议讨论通过，以法令形式予以任命。其他国家部分控股的国有企业，董事长虽由股东大会选举产生，但国家可以影响其选举。企业的董事长在做出重大决策时，一般都要同政府有关部门磋商，如果董事长与政府发生意见分歧，拒绝执行政府的意见，董事长可以自动辞职，政府也可以撤换董事长。

3. 政府对国有企业的价格、投资、工资分配和财务的管理。政府对国有企业的价格管理是为了使国有企业更好地实现稳定社会经济、为公众服务的目标，特别是对垄断性公用事业部门的企业产品或服务价格实行管制。指导管制的原则是边际收益抵偿边际成本。对于国有企业的亏损，在法律上国家没有补贴义务，但对公益性强的企业亏损，因其服从国家总体目标而引起的政策性亏损，政府要按照计划合同规定的数额给予补贴，超亏部分，企业要用自有资金弥补或向银行借款。在投资管理方面，政府对竞争性国有企业基本上放开，而垄断性国有企业实行严格的控制，这种控制主要通过“经济社会发展基金会”对垄断性企业的投资规模和重大建设项目进行控制来实现。该基金会成立于1955年，设立在国家财政部，由财政部对其进行管理。基金会控制的内容有三：一是控制项目，划分项目投资额的管理权限。二是控制投资收益率。一般要求项目建成后的收益率必须高于资本利率。如果预期收益率大大高于资本利率，则项目容易批准；如果收益率低于或接近资本利率，那么对这些投资的审查就特别严格。三是控制资金来源，垄断性企业投资的来源通常由国家拨款、企业自有资金和企业发行债券三部分组成，政府规定自有

资金必须占投资总额的20%到30%。对竞争性国有企业的投资政府则不加控制，因为这类企业是依据法国的商法和私法经营的，如果企业的自有资金少于全部资金的二分之一，企业就要破产，政府乱加干预导致失误是要负责任的。在工资方面，法国政府对垄断性国有企业的工资实行严格控制，下达工资总额增长幅度和规定行业内的工资等级与标准。在财务方面，法国政府对国有企业，特别是垄断性企业控制得很严，具体表现在：

(1) 每年要检查企业上年度的财务帐目，财政部根据企业财务状况，决定给企业何种投资和资金数量；(2) 企业在购进和卖出股票时，必须要由财政部批准，并将这一决定印发在政府公报上；企业出售资产时，事先须请专家进行评估，并要求企业高于评估价格出售。对于亏损企业，政府要求在财务上坚持收支平衡原则，企业无权要求补贴，只能由政府对垄断性企业的政策性亏损经过严格稽核、仔细计算后，才酌情补贴，企业不是那么容易就能得到补贴的。为了保证对国有企业财务的有效监督，财政部向企业派出常驻代表——国家主计员（也叫稽查员）。主计员代表政府对国有企业的财务状况进行监督，检查企业账目是否合乎规定，为企业经营提出建议，向政府部门提供企业的各种信息。主计员可以列席董事会，有发言权而无表决权，他们不能直接干预企业日常的经营活动，但可以查阅企业任何资料，在决定国家对企业的资助方面有较大的权力；在特殊情况下，还有权直接给财政部长写报告反映企业的财务情况和提出建议，甚至可以对部长给企业的资助予以否决。另外，国家设有国家审计院，根据法律规定审计院对国有企业的监督权的范围很大，它可以查阅企业财务、档案和各种情报资料；查看货物库存、召集企业任何工作人员谈话；审计报告可送交经济部、财政部、国民议会及参议院负责监督国有企业的议员们。审计院可以对违反财务管理规定的行政机关、公务员和国有企业职员向预算和财政纪律法院提起诉讼，由预算和财政纪律法院对他们课以罚款及其他制裁。审计院

还把重大的问题列入到政府每年公布的审计报告中，加强社会舆论对国有资产经营活动的监督。

4. 法国政府运用计划合同对国有企业进行落实宏观经济目标的管理。法国从80年代初开始建立了一套计划合同制度，其目的在于一方面使国家计划目标和优先发展项目在国有企业中得到落实，确保企业的发展战略和国家计划的一体化，另一方面也使企业在计划的框架内保持最大限度的经营自由。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、技术研究与开发、扭亏增盈、促进出口、职业培训等内容。政府对垄断性国有企业签订的合同内容多，且有数量指标，而与竞争性国有企业只签订发展的战略目标的合同，很少或根本不列数量指标。计划合同期限一般为3至5年，在企业内部，合同任务通常被层层分解到各个单位，并相应地建立各级严格的责任制，以保证任务的完成，计划总署每年对计划合同的实施情况进行总结分析并写出研究报告。

对比我国近一些年的国有企业改革可以提出以下几条可供参考的建议：

1. 我国的国有企业曾经在我国的社会主义建设过程中起过重要作用，对国民经济发展、建立完整的工业体系、保持社会稳定、巩固新生的社会主义制度有过不可磨灭的贡献。现在也仍然是国家财政的主要承担者和社会就业的主要吸纳者，是创造社会财富的主力。但是，新老问题也很多。长期的经营机制不活，吃“大锅饭”、不讲究经济效益、管理落后、经营粗放，只顾产出，不管投入，企业的亏损面很大，政府背的包袱很重等。导致问题的主要原因是企业内部和外部管理问题以及内外部交织在一起的制度规定问题。

2. 要调动企业内部的积极性、主动性，就必须给企业一定的经营自主权，“逼迫”国有企业注重经济效益，精打细算；要使企业有自己的“家当”，讲究投资的效益，例如，法国的国有企业的投资基金会为企业投资时，企业自有资金必须起码要占投资总额的20%到30%，而我国的一些企业“在没有资

本金的情况下，上了许多项目，搞无本生意”。改革前的国有企业所需投资几乎完全靠财政拨款；而现在则几乎完全靠银行贷款，不少企业欠银行的贷款已超过企业全部资产的百分之百，甚至更多。微观问题积累，最终会导致宏观“毛病”的发生。让企业既有一定的经营自主权，又要抓住控制“风筝”的线，并让其实现建立国有企业的目的——实现宏观社会经济目标。从今天的情况来看，我国国有企业这样一个庞大系统的改革，改革之初就应该有一个总体的、经多方讨论（甚至激烈的、在一定范围有程序的辩论）的改革方案。而实际情况是最初的改革是“摸着石头过河”，认为国有企业不活是由于企业没有权力，政府管得太死，企业利益太少，只要授以权力，多给利益，就可以搞活国有企业。因此，就从“放权让利”开始，进行了国有企业的改革。这一改革举措，对我国国有企业的改革影响深远，在当时虽有一定的效果，但其负面作用，甚至到以后实行的承包制、租赁制、股份制改造等改革时都无法摆脱它的阴影。其危害主要是：向企业“放权”，逐渐演变成事实上的向企业的“一把手”放权，造成厂长（或经理）在企业内往往能一手遮天，难以监督和制约；在企业外部，政府又没有适当而有效的监督和制约手段。这虽然在一定程度上或短暂地“搞活了企业”，但却搞乱了制度和规矩，使企业管理中最重要的一环，对管理者（厂长、经理）的管理更加复杂和艰难了。造成了企业的管理信息难以透明，例如多本帐簿的企业就不是极个别的，这样就很难有针对性地对企业的放权地解决问题。同时，从以上两个国家的监督体系和我国这些年的改革经验来看，监督体系决不能短缺或弱化。不管采取什么样的经营体制、方法，如果没有既给企业最大限度的经营自主权，又有完备的、不妨碍企业经营管理权的、科学的有效的监督体系，就不可能真正搞活企业。

3. 我们的政府由于对社会经济稳定考虑得过多（这当然没错），在社会保障还不完备的情况下，一时难以把所有的国有企业都按

经济的规则来对待，但对竞争性的国有企业就应该尽快将其当作经济组织一样来管理，让其盈利，确实不行就只能实现要素重新组合。在法国，所有的国有企业都具有实际意义的独立的法人地位，负有明确的权利及义务。这意味着大部分国有企业所发生的债权与债务关系，都要依循民法所规定的途径及手段处理，经营不当遭受经济损失，要受到责任追究，包括财产抵押、破产、拍卖等措施的制裁。法国的国有企业在经营过程中的地位与其他所有制企业一样，没有特殊待遇。而我国的一些国有企业可以欠债不还，甚至债务大大超过资产也不会破产。这不仅搞乱了经济活动秩序，企业之间交往不讲信用，而且还使得企业经营没有责任心。没有压力，怎么可能会有经济效益。微观企业没有效益，财务预算软约束；但宏观财政收入却是硬约束，银行的贷款也是要还本付息，这样一来，国家怎么可能有更多的财力去实现宏观社会经济目标，而不能实现宏观社会经济环境的优化，整个国民经济的发展都会受到影响。

4. 从企业外部来看，在目前“政企”和“政资”一时还很难完全分开的情况下，为防止地方政府和部门在局部利益驱动下，盲目投资扩张、低水平重复建设、垄断和封锁市场，我国目前可以做到将国有企业严格按公益垄断型和竞争型两种企业分开进行管理。对公益垄断型的国有企业，国家必须保证供应其资金，任命有经营能力的人管理企业，用计划合同的方式督促其完成政府规定的社会经济目标，加强财务监督，必须有措施保证企业财务与经营信息透明化。而对竞争型的国有企业只能按经济效益的原则来处理，让其与其他所有制形式的企业一样经营；给予很大的经营自主权的同时，要严格掌握其财务变动的动向；对经营者取消行政官员级别，用较高的年薪制来激励，以破产后经营者不得再从事经营管理并要负经济赔偿责任，甚至是刑事的制裁，使经营者只能兢兢业业地经营企业。所有的员工包括经营者都必须进入社会保障体系。另外，需要将目前实施的

“抓大放小”改革与这种分类型的改革联系起来统筹安排，如果只单纯从企业的大小来决定政府对国有企业的工作方式，很容易使人误以为国有企业经营方式的选择只是从企业的规模上来考虑，而忽略了设立国有企业的根本目的是为了实政府的社会经济目标。虽然，在目前的阶段许多国有企业，特别是竞争性的国有企业，要获取利润，或者说要生存下去，国家要扶持一下，也是无可厚非的。但从长远来说，改革的目的是要理顺经济关系，确立经济秩序，制定出经济活动的规则，如果通过政府来抓“大”，就难以避免政府机构进入竞争性、盈利性产业领域，而这种盈利行为与政府在市场经济中的竞争裁判角色（法规的维护者）是相冲突的。因此，建议抓“大”只在公益垄断性的国有企业内进行，各级政府都可以抓自己的“大”，这样才不会发生局部改革与整体改革的矛盾问题；而对竞争性的国有企业，则采取“放”的措施，当然“放”的方法多种多样，既可以是多给经营自主权，也可以是实行承包、租赁、股份制和股份合作制，甚至是出售企业，但对每个企业到底采取哪种方法，这应当根据不同企业的经济功能原则，而不是仅仅根据经济规模大小的原则。这可能对国有企业的改革更有裨益。

注释：

陈璋：《现代企业制度释义与实务》，108页，北京，中国统计出版社，1994。

京特·沃厄：《普通企业管理学》，中文1版，143页，上海，三联书店，1984。

何自力、郑子彬：《法国市场经济体制》，21、33页，兰州，兰州大学出版社，1994。

[英]亨利·帕里斯：《西欧国有企业管理》，中文1版，2页，大连，东北财经大学出版社，1991。

见吴邦国副总理的讲话，载《国有企业改革》，1997（17）。

（作者单位：武汉大学经济学院）
（责任编辑：曾德国）