

美英政府管理企业的模式与启示

Patterns of Enterprise Management of US and UK Governments and Their Enlightenment

孟庆国¹ 薛 澜²

(清华大学 21 世纪发展研究院, 副教授¹; 教授² 北京 100084)

随着从计划经济向市场经济转型的不断深化, 旧体制的弊病和改革中产生的新问题不可避免地一一暴露出来, 这些弊病和问题比较集中地反映在政府与国有企业的关系中。本文将深入研究以美国和英国为代表的政府处理与企业关系的模式, 并结合中国的改革实际情况进行比较分析, 进一步明确

政府在经济发展中所应起的作用, 为政府决策机构制定有关政策、推动政府机构和国有企业改革提供切实可行的建议和依据。

政府对企业的管理是否确有模式可循, 学术界的看法并不一致。有人认为政府对企业的管理是权变型的 (Spulher, 1989), 取决于执政党或执政者的价

1998 年大水时, 依靠广大军民“严防死守”方得以保住大堤。今后则必须根据洪水位实际达到过的情况切实加高加固堤防。这样可确保再遇 1996 年、1998 年、1999 年型以及其他相似大洪水时, 通过堤防内河道使洪水安全下泄而不必分洪, 为分蓄洪区创造较长时期安居乐业的条件。

按实际发生过的情况加高个别地区的堤防, 是最经济和合理的。1999 年水利部《关于贯彻“中央 15 号文件”精神加强长江中下游防洪建设的若干意见》的说明中正确提出: “从近几年洪水的实际情况看, 需要考虑提高城陵矶河段的防洪标准”。但随后, “长江委”的意见是: “如果只提高城陵矶设计水位, 遇 1954 年型的洪水, 上下游洪水比 1998 年洪水更同步, 那时将对荆江河段、武汉河段可能造成不利影响。”“长江委”建议“不动原规划的城陵矶水位。”笔者认为, “长江委”这个意见是不符合实际情况的, 因为:

(1) 1998 年, 城陵矶的最高洪水位达到 35.8m, 比 1954 年最高洪水位 33.95m 超过 1.85m, 而 1998 年通过螺山下泄的最大流量为 67 800m³/s, 比 1954 年螺山最大流量 78 800m³/s 小 11 000m³/s。相应汉口最高洪水位 29.43m, 仍低于设计洪水位 29.73m。因此, 如果城陵矶设计洪水位采用 35.8m, 不会增加武汉河段的负担。

(2) 1998 年沙市洪水位确是较高, 其主要原因是: 1954 年大水时荆江分洪区和洞庭湖 4 口分洪, 分洪流量较大, 将沙市水位降低了; 而 1998 年大水时, 荆江分洪区没有启用, 洞庭湖 4 口又变成 3 口, 分洪量少了, 所以沙市 1998 年洪水位势必要比 1954

年洪水位略高。

(3) 城陵矶距沙市 316km, 河道经过 3 处裁弯, 比降加大了, 城陵矶洪水位抬高后其回水对沙市洪水位的影响是不大的。

(4) 按水沙关系变化后的实际情况, 提高城陵矶设计洪水位, 可以大大减少城陵矶附近的分洪次数和分洪量, 用不着再采取从城陵矶附近过多地分洪来减轻鄂、赣、皖防汛负担的不合理做法。

(5) 如果城陵矶设计水位仍维持在 34.4m, 在江湖、水沙关系变化了的情况下, 再遇 1954 年型洪水时, 城陵矶附近分洪量肯定要大大超过 320 亿 m³, 据计算将达 600 多亿 m³。三峡工程建成后, 按初步设计考虑, 与荆江河段进行补偿调度, 可蓄洪 94.7 亿 m³; 如考虑与城陵矶进行补偿调度, 利用三峡全部防洪库容也只能蓄洪 200 多亿 m³, 城陵矶附近还需分洪 400~500 亿 m³, 即使洞庭湖和洪湖按水利部规定各分洪 160 亿 m³, 也还不能满足分流超额洪水的需要。何况三峡与下游补偿调度还要看当时长江上游来水和下游排泄情况而定, 实际操作是很复杂的。因此, 抬高城陵矶设计洪水位无论近期远期都是非常必要的。

从以上情况来看, 城陵矶的设计洪水位决不能再维持在 34.4m 了, 即使再加高 0.5m 也不够, 建议按 1998 年的实际最高洪水位设防。目前长江干堤加高加固工程正在设计, 有的堤段已经施工, 设计洪水位的确定非常紧迫。甚盼有关部门尽快对城陵矶设计洪水位组织论证研究, 并及早批准实施。

(责任编辑 蔡德诚)

值观和对客观形势的判断,因此没有固定的模式。也有人认为,由于各国的情况不同,每个国家都有自己的特色之处。笔者认为,虽然在政府对企业的管理中含有权变成分,但更主要地取决于一定市场制度下政府管理企业职能的定位。

一、政府管理企业的基本功能

为了能够系统地探讨市场经济下政府如何处理与企业关系的问题,我们以现代经济学理论为基础,参照世界银行 1997 年发展报告所提出的政府功能的模型,提出以下政府处理与企业关系的基本框架(见表 1)。在这个框架下,政府在市场经济下与企业密切相关的功能有 5 种。

表 1 政府与企业关系的基本框架

政府功能	范围及方式	公共财政
参与市场	直接从事经营活动,提供公共产品	税收 公债
引导市场	产业政策,鼓励中小企业,贸易政策	通货膨胀
监督市场	限制垄断,促进竞争,行业管制,社会管制等	
建立市场	确立产权、维护法律,宏观经济管理等	

1 建立市场——建立和完善市场经济活动的环境,保障宏观经济的正常运转 政府通过基础设施的建设提供市场经济活动的物质条件(硬件),通过确立产权、制定法律、建立行政机构等提供市场经济活动的制度条件(软件)。同时政府为市场经济的运行提供一些必须的公共服务及保险,如金融、信息服务、社会保险和福利等,并通过财政政策和货币政策对经济的运作进行宏观调控。通过这些方式,建立一个市场经济的基本框架,为企业的生产经营活动创造一个良好的外部环境。

2 监督市场——限制垄断,促进竞争,对企业行为进行必要的管制 政府针对种种市场失灵,以立法、行政监督、经济奖惩等手段,对企业在市场中的行为进行管制,限制垄断,鼓励竞争,保护消费者和职工的权益,控制环境污染。

3 引导市场——设计和实施产业政策,帮助企业进行产业结构调整,加强国际竞争能力 政府通过税收、补贴、贸易保护等手段和措施,对中小企业、幼稚产业、新兴产业等积极扶持和提供导向与激励,从而引导经济结构的调整和演进。

4 参与市场——政府直接从事经营活动 政府通过国营企业或其他方式直接从事经营活动,提供私人企业不愿或难以生产的公共产品,如邮政、交通、国防等由政府直接从事经营。

5 筹集社会资金,管理公共财政,实施社会保障制度 为了发挥以上政府的种种功能,所需要的资源必须由政府通过税收、发行公债和通货膨胀等公共财政的手段来筹集。另外,政府通过公共财政提供社会保障,对失业等给予救济和补贴,以加强

社会的稳定性。特别是在市场经济运转过程中,当出现衰退和萧条时,使失业者能维持生计;当出现繁荣时,又能保持足够的劳动力供应。

以上是政府在与企业相关的几个方面所应起的作用。当然,由于各国历史、政治、社会等条件的不同,经济发展的阶段与环境不同,政府的作用也有所差异。下面我们按照这种理论框架,对美国 and 英国政府处理与企业关系的做法进行详细剖析。

二、美英政府管理企业的模式及特征

利用上面的理论框架分析美英两国管理企业的功能,不难看出,美英政府在建立市场、监督市场、引导市场及参与市场这几个方面的功能是渐次由强变弱的,形象地说,这一模式可以被称之为“宝塔型”模式(见图 1)。这个宝塔的中轴线就是市场,而以私有制为主要特征的企业是市场中的核心。所以政府在处理与企业关系时,是围绕着市场这条主线来分析哪些事情是企业自己可以确定的,哪些需要政府来干预。在必须实行政府干预时,美英政府历来采取谨慎的态度,对市场机制和政府干预的得失进行权衡。只有在市场失灵,并且政府干预的净效益高于市场时,才由政府进行必要的干预。对有关政府干预的重大决策,须经立法机构批准。

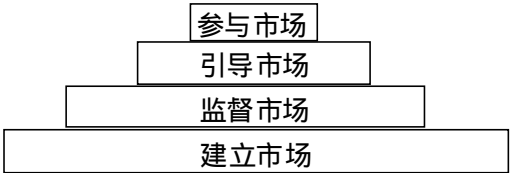


图 1 美英模式的特征——“宝塔型”

在为企业建立和维护市场经济正常运行的基本制度框架和环境方面,美英政府始终不遗余力,把这一功能当作政府的一项最基本的职能。因为,企业的正常活动需要一套公认的可行的行为规则和制度框架,保证市场运作的公正与效率。这种行为规则和制度框架不能由企业自行提供,需要由政府从外部提供,并监督实施。经过几百年的不断完善,美英的市场已经有一套比较完备的法律体系(如契约法、侵权行为法、不动产法及其判例;商法、税法、劳动法、会计法、计量法、标准化法等等),并且非常严格地执行、维护及完善这套体系。可以说,美英政府在这一方面的经验是相当成功的。

周期性波动是发达的市场经济的特点,由于市场经济不能自发地调节经济的稳定增长,为保持经济的稳定增长,美英政府都采取一定的调控措施,以稳定宏观经济环境,使企业能够正常运作。主要的宏观调控措施是货币政策和财政政策。美国政府

表2 美英政府的职能、实施部门和政策工具

职能	美国政府负责部门	英国政府负责部门	工具及手段
建立和维护市场经济正常运行的基本制度框架和环境	• 国会 • 司法部 • 商务部	• 议会 • 内政部 • 贸易和工业部	• 法律(契约法、侵权、行为法、不动产法及其判例、商法、税法、劳动法、会计法、计量法、环境保护法、消费安全保障法等) • 公共服务机构 • 基础设施 • 服务与社会保险
宏观经济的调控	• 国会 • 联邦储备委 • 财政部 • 国内收入署	• 议会 • 英格兰银行 • 财政部	• 货币政策 • 财政政策
限制垄断, 促进竞争, 规范和管理企业的行为	• 国会 • 司法部 • 国会通过立法建立的各种管制机构	• 议会 • 贸易和工业部 • 竞争和消费者事务处 • 公平贸易局 • 环境事务部	• 反垄断法规 • 管制企业行为的法规 • 行业管制 • 社会管制
设计和实施产业政策	• 国会 • 商业部及有关部门	• 议会 • 贸易和工业部	• 减免税 • 贸易保护 • 对研究与开发直接投资
直接拥有和经营国有企业	• 国会 • 各部门或国会建立的专门委员会(如联邦原子能委员会等)	• 议会 • 贸易和工业部	• 租赁经营 • 系统承包(国有混合企业) • 参与董事会
调节不同地区和不同人群之间的分配, 建立社会保障制度	• 国会 • 财政部 • 卫生和公共福利部	• 议会 • 财政部 • 卫生和社会保险部	• 社会保险和福利 • 对下级政府的转移支付
筹集社会资金, 管理公共财政	• 国会 • 财政部 • 国内收入署	• 议会 • 财政部 • 关税和消费税局 • 国内税务局	• 税收 • 政府债券

的宏观经济调控在本世纪 30 年代美国的经济大萧条时起了重要的缓解作用。

美英政府在促进竞争、规范和管理企业的行为方面十分成功。自由竞争的发展可能导致垄断和过度竞争, 破坏公平竞争的环境, 导致资源配置的低效率, 需要政府进行调节, 以保证企业竞争的正常运行。同时, 当企业的经营运作对社会具有不良外部效应时, 也需要政府对企业经营行为进行监管。美英政府对企业竞争和经营行为的规范管理主要是: 就反垄断问题及企业行为问题立法, 以保护合理竞争、规范企业行为、维护公共利益。美英政府在这方面的卓有成效。统计资料表明, 在美国, 由于政府反垄断的不懈努力, 美国保持甚至提高了市场的竞争程度。据统计, 有效竞争行业的产值占总产值的比率, 在 1940~ 1960 年间约为 55%, 1960~ 1980 年上升为 75%, 1980 年以来大体上保持在这一水平。

对于美国和英国在设计 and 实施产业政策方面的成效, 没有一致的意见。政府在调节不同产业部门之间的资源配置、帮助本国企业进行国际竞争方面到底应该走多远, 仍是一个令人争论不休的问

题。总的来说, 美英政府在过去对产业结构进行的经济干预较少, 而且大都不是积极主动设计的产物。近年来, 随着国际竞争的加强, 美英政府开始对产业结构的调整采取了一些积极的政策, 推动产业结构的演进和升级, 促进经济的协调发展。

美英两国政府在直接参与市场、拥有和经营国有企业方面与其他模式相比, 十分有限。美国两党政府历来反对国有化, 美国国有企业占国民生产总值的份额很小, 国有经济在整个国民经济中的比重不到 5%。英国在 40~ 50 年代曾对一些行业实行国有化, 但 70 年代后期开始又实行了大规模的私有化。英国国有企业的产值占国内生产总值的比重在最高的年份也只有 15% 左右(叶松祥等, 1996)。在私有化开始的 1979 年约为 10%, 现在则已下降为不足 5%。

除了以上这些功能外, 政府还必须筹集社会资金、管理公共财政, 从而为政府活动本身所需经费提供保证。美英政府筹集资金的方式主要是税收和发行公债。在筹集资金的基础上政府提供公共物品和服务, 包括对企业的服务。同时, 市场机制本身不能实现收入分配的公平。由于个人能力和初始资源禀赋的差异, 可能出现收入分配的差距。这些问题影响社会稳定、劳动者素质的提高, 从而间接影响企业的经营。因此, 政府还必须调节在不同地区和不同人群之间的收入分配, 建立社会保障体系, 并通过各级政府间收入的再分配, 协调不同地区的经济发展。在这一方面美国政府的功能比起其他发达的资本主义国家要弱。

前面我们对美英政府如何管理企业的具体情况作了一般性的描述。表 2 给出了相应的政府管理机构及所实施的主要管理手段。下面我们将从这些方面对美英模式进行简要的综合评价。

三、美英政府管理企业的综合分析与评价

美英政府在处理与企业的关系时, 根据政府所起的功能不同, 所采用的手段及方法也不同。在建立和维护市场经济正常运行的基本制度框架和环境方面, 政府的功能主要是通过法律和行政的手段来实现的, 国会(或议院)在制定法律和政策、建立机构等制度建设方面起着重要的作用。国会的作用特别体现在政府预算的审核与批准上及重要政府机构的设立上。政府预算必须经国会审查批准。政府重要机构的建立必须通过国会立法。但是在宏观调控方面, 政府更多的是用经济杠杆手段。财政政策主要是通过调整税率、增减税收和政府开支等方法来影响社会供需的总量与结构的平衡。货币政策则主要是通过买卖政府债券、调节存款准备金率、调整再贴现率等方法。

在促进竞争、规范和管理企业的行为方面, 法

律和行政手段也是重要的工具。但是美英政府近年来十分重视减少法律和行政手段、利用市场机制进行干预,以减少政府干预的负面效应。例如近年来美国环保局引进市场机制,控制排污量,其做法是由环保局规定某一地区的排污总量,把排污许可分配给各个企业,企业间可以根据自己排污的成本高低,决定是否出售或购进排污许可。这样总的排污成本大大降低。

在管理国有企业方面,美英各有特色。但主旨是尽量采用经济手段管理企业,政府则在监督及管制方面发挥作用。如美国就对相当多的国有企业实行租赁经营,由政府把企业出租或委托给私人资本经营,政府只进行间接控制。对一些公私合营企业,政府主要是采用系统承包经营的方式,由政府作为产品计划的招标人,选择主承包商,其余具体运作完全由承包商负责。

从较长的时间跨度来看,美英政府处理与企业关系的模式是比较成功的。这种模式强调以私有企业作为发展经济的主力军,通过企业之间的竞争调动企业的积极性,实现资源的有效配置;这类模式注重对中小民营企业的扶持,对大型民营企业听其自然,对国有企业的规模则适当限制;这种模式将政府的职能与企业活动的要求、市场机制的完善、社会公平的需求有机地协调起来,强调在市场和政府都可以解决问题时尽量利用市场机制,在政府必须进行干预时采取谨慎的态度。同时,政府根据经济发展阶段的要求,不断调整处理与企业关系的适当方式。

最后,值得一提的是,在执行政府职能的过程中,政府作为公共权力的代表,不代表任何单一利益集团的利益,而代表全社会的利益。具体表现在制定和执行政策过程中,政府总是力图协调不同社会集团的利益,包括企业和消费者的利益,保护和支持利益受到侵犯的、相对弱小的社会集团。政府的特定部门也是代表社会的公共利益而不是代表被管理的特定社会集团的利益。作为国有企业的所有者,政府在对国有企业 and 民营企业时,从全社会的利益出发一视同仁,而不仅仅代表国有企业的利益。

四、对中国政府与企业改革的启示

在我国经济体制改革的过程中,美英处理政府和企业关系的模式有着相当重要的借鉴意义。以下是根据对美英模式的分析后提出的对中国政府与企业改革的具体建议。

1. 转变政府职能的重点:在维护企业竞争的外部大环境和竞争秩序方面下功夫,放开对企业经营的微观管理。从对中国过去的计划经济与美英市场经济模式的比较中可以看到,政府职能最根本的转变在于从对企业的直接经营转变为对企业竞争的外部环境的建立与维护,不再对企业的直接经营

活动作过多的干预。这正是美英模式的基本特征之一。因此,建议政府要抓住“大”市场的建设,在建立和维护企业经营的外部环境方面下大力气;同时,要勇于放“小”,从企业的微观经营中退出。广东省顺德市在这一方面的改革经验值得推广。

2. 政府的职能、结构和人员设置要作大幅度的转变和改革;从行政管理型转向智能管理型,从专业部门转向综合部门。美英经验表明,政府职能和规模的变化是与企业活动的要求相协调的,其特点是以市场为出发点,先考虑市场需要政府作什么;而不是以政府为出发点,先考虑政府去管什么。在计划经济向市场经济的过渡过程中,我国政府的职能、结构和规模需要进行大幅度的转变和改革。这些改革应包括:职能上由直接经营企业转变为对市场环境的管理和对企业行为的间接管理;管理方式上由行政管理型改变成智能型,使政府的政策和措施能够有的放矢并根据市场的变化及时调整;政府的规模由“大政府”向“小政府”转变,政府的组织结构实行精简合并。

3. 进一步发挥人民代表大会在经济管理中的作用。美英两国国会或议会在处理政府与企业关系上起着重要的作用。其主要功能包括:通过对政府预算的审批,监督政府的支出;决定政府重要机构的组建,特别是政府专门管理企业的机构的建立;建立专门机构监督政府对国有企业的管理。

在我国经济体制改革的过程中,各级人民代表大会所起的作用应不断加强。在目前情况下,应当发挥人民代表大会的作用,对金融、电讯、电力、交通等国家垄断或国有经济占支配地位的行业实行监管。其监管内容可以包括:决定国有企业的建立和国家垄断行业的开放;用法规的形式规范国有企业的内部管理体制及其改革;设置相对独立的常设机构或特殊临时机构,对由政府主管的国有资产的经营执行监督职能。鉴于我国金融体制改革的迫切性,可以首先在金融体系进行尝试。

4. 转变思想观念,正确认识市场经济下各种所有制的作用,运用多种方式控制国家经济命脉。当前仍有很多人的思维方式是:国有国营是政府对经济活动影响的最高方式;政府对国家经济命脉控制的唯一体现是对重要经济领域和行业所实行的国有国营;只要国家能够经营的就尽量不让其他经济形式介入。在这样的思想指导下,各政府部门都认为自己的行业至关重要而不愿退出直接经营。从工业内部39个行业看,行行都有国有企业。1994年国有企业资产总额比重最高的达到99%。平均行业比重为61%。

但是,从前面对英美模式的分析和介绍可以看出,与这种思路相反,只要是市场和非国有经营能够解决的就决不用计划的和国有经营的方式去解

略论知识经济的真谛 The True Meaning of the Knowledge Economy

丁秀荣

(国立华侨大学经济管理学院国际经济系, 副教授 泉州 362011)

一、因何出现关于知识经济的 种种不同界定

“知识经济”概念不是悄悄地潜入,而是风风火

火地闯入我国。它的到来挟持着一股热风,很快就掀起讨论和著书的热潮。有关的研讨会一个接一个,文章一篇接一篇、专著一本接一本、丛书一套接一套。与表象的风风火火相应,有关的观点、立论、分析、判断也是沸沸扬扬,众说纷纭。知识经济到底

等。即使是对铁路、交通、通讯、航空等关系国家经济命脉的行业,也积极采取多种方式,引入竞争机制和非国有经济成分,从而使经济活动中的所有参与者能够最大地发挥才智,创造最高的效益。政府对国家经济命脉的控制体现在对宏观经济的调控能力和对企业行为的规范和监管能力上。

虽然由于我国的社会制度和经济发展阶段与美英不同,我们不能完全照搬美英的思路,但是从发展经济、提高经济运行质量的角度看,我们应当有意识地选择一些关键行业,引入竞争机制和非国有经济成分;同时,加强对这些行业的监督与管理,探索政府控制国家经济命脉的新路子。

5. 把促进公平和保证适度竞争作为长期的根本性目标 美英两国通过不懈的反垄断政策和管制等措施,长期地保持甚至提高了市场竞争程度,从而提高了经济效率。随着我国市场经济的发展,竞争和垄断的现象日益普遍,影响到社会各阶层的利益。建议国家成立专门的有强大研究力量的公平竞争管理机构,对不同行业,尤其是那些具有规模效益的行业,保持监控,抑制垄断行为,维护竞争;同时,该机构还可以对企业兼并申请进行调查分析,评价兼并对行业竞争的影响;在此基础上决定是否批准兼并。

6. 在必须干预时,尽量采用市场经济的手段,不用计划经济的手段 美英政府在决定政府是否对企业活动进行干预时,一般都采取谨慎态度,对市场机制和政府干预的得失进行权衡。只有在市场失灵,并且政府干预的净效益超过市场时,才由政府进行必要的干预。美英模式的又一个特点是在对市场干预时,尽量利用市场机制或修改了的市场机制来管理企业,例如在环境管制中的排污权交易

火地闯入我国。它的到来挟持着一股热风,很快就掀起讨论和著书的热潮。有关的研讨会一个接一个,文章一篇接一篇、专著一本接一本、丛书一套接一套。与表象的风风火火相应,有关的观点、立论、分析、判断也是沸沸扬扬,众说纷纭。知识经济到底

等。据此,我国政府亦应当注意尽可能利用(没有经过改造或经过改造的)市场激励机制来进行管理,对管理制度和政策手段进行创新。

7. 对部分国有企业实行股份化改革 对国有企业的改革主要是通过股份制、股份合作制、承包、租赁等方式改造企业的所有制形式,以有利于产生有效的激励机制。在这方面,英国的私有化的具体作法可以借鉴,美国的公私掺股的国有企业的组织形式也可以借鉴。

参 考 文 献

- [1] Spulber, D. F., Regulation and Markets, Cambridge: The MIT Press, 1989
- [2] The World Bank, World Development Report 1997: The State in a Changing World, Oxford University Press, 1997
- [3] 林钰. 美国市场经济体制, 甘肃兰州: 兰州大学出版社, 1994
- [4] 夏永祥, 党国印. 英国市场经济体制, 甘肃兰州: 兰州大学出版社, 1994
- [5] Weiss L. W. and Klass M. W., Regulatory Reform: What Actually Happened, Boston: Little, Brown and Company, 1986
- [6] 陆丁. 看得见的手: 市场经济中的政府职能. 上海: 上海人民出版社, 1993
- [7] Shepherd, William G., The Economics of Industrial Organization: Analysis, Markets, Policies 4ed Upper Saddle River: Prentice Hall, 1997
- [8] Vickers J. and Yarrow G., Privatization: An Economic Analysis. The MIT Press, 1988
- [9] 王金存. 评西方国家国有企业私有化. 国际经济评论, 1997(11)、(12)
- [10] 叶祥松, 李建平, 梁咏琴. 英国国有企业管理体制及启示. 国有资源管理, 1996(8) (责任编辑 蔡德诚)