



# 联合国贸易和发展会议

Distr.  
LIMITED

TD/B/39(1)/SC.I/L.1/Add.3

12 October 1992

CHINESE

Original: ENGLISH

贸易和发展理事会

第三十九届第一期会议

1992年9月28日，日内瓦

第一会期委员会

## 第一会期委员会报告草稿

报告员：E.M.Manakine 先生(俄罗斯联邦)

增编

## 目 录

章 次

段 次

二、发展道路：国营企业的效绩、问题和改革(议程项目4)..... 30 - 48

## 第二章

### 发展道路：国营企业的效绩、问题和改革 (议程项目4)

30. 为审议本项目，第一会期委员会收到了以下文件：

“《1992年贸易和发展报告》，包括《总评论》，贸发会议秘书处的报告”(UNCTAD/TDR/12)。

31. 发展资源方案负责官员就本项目作了介绍性发言，他在发言中谈及了《1992年贸易和发展报告》关于国营企业改革的第三部分第2章提到的问题。

32. 巴西代表说，鉴于发展中国家正在进行结构改革，它们需要十分重视国营企业的改革。在大多数国家，改革不仅仅是调整的问题，而是真正改变以前采用的发展模式。这是涉及重新确定国家作用这一进程的一部分。所以，在私有化进程的同时，还必须讨论哪些领域应保留或需要设立国营企业。与企业经营情况有关的问题需要考虑，但不是中心问题：一个国营企业在国家作用被认为不再必要的部门有可能赢利，反之也有可能亏损。自然垄断或厂址不经济等因素需要考虑，而且还需按部门审查管理问题以及私有化和取消管制在不同国家的影响。关于改善管理，应确定国营企业的目标，包括非经济目标，甚至在预算严重紧缩的情况下也应如此。预算紧缩并不一定阻碍非经济目标的实现，如果费用编列清楚而且严格偿付的话。在这方面，巴西和其他国家采用的“契约”制度值得进一步研究。应从长期的角度看待国营企业的改革，考虑的时间范围当然应比大多数调整方案的时间范围更长。

33. 日本代表指出，根据《卡塔赫纳承诺》，贸发会议理事会在第三十八届第二期会议上设立了一个私有化比较经验特设工作组。许多国家目前正积极地进行结构调整，包括实行私有化方案，这一行动十分及时。由于国营企业在发展中国家经济中的重要作用，该特设工作组的工作将对这些国家具有重大意义。本届会议就该议程项目进行的讨论，可作为特设工作组开展实质性工作的出发点。《1992年贸易和发展报告》的分析为讨论提供了良好基础。关于《报告》中国营企业一章，尽管需要学习其他国家的经验，但任何时候都应考虑到国家情况的多样性。而且，《报告》强调了长期公司规划对私营和国营企业的重要性，就“边干边学”所付出的代价和时间而言，强调长期规划是很有道理的。日本准备在特设工作组中与其他国家交流私有化方面的经验。日本国有铁路私营化是这方面的一个实例，其他国家可能很感兴趣，为此，已向有兴趣的代表团提供了有关这一问题的解释性说明。

34. 罗马尼亚代表说,国营企业效绩不佳的最好解决办法通常是实行私有化。《报告》中关于国营企业改革办法的建议对正在大规模实行私有化的国家将很有帮助,在这些国家,许多企业在相当长的一段时间内一直属于公有。罗马尼亚已将战略部门的原国有企业转变成自主的国营公司,这些公司拥有完全的管理和财政自主权,除为公共利益进行的活动外,亏损全部由销售的利润弥补。所有其他国有企业已转变成商业公司:或者是合营股份公司,或者是有限责任公司。转变后,调整了这些公司的结构,把一个公司分成几个较小的公司,同时放开价格、开放对外贸易和制定外国投资规章,这样做对促进竞争是有助益的。此外,还通过了立法,以确保公平竞争。根据私有化法律,商业公司股本资本的30%正通过所有权证书形式无偿地分配给1990年12月31日已年满18岁的罗马尼亚公民,股本资本的其余部分将出售给感兴趣的买主,包括外国人。所有权证书持有人可用证书换取公司股票。

35. 亚洲集团发言人(巴基斯坦)强调国营企业在发展中国家特别是在需要大量投资和组织的部门的重要性。即使在发达国家,它们的作用也是重要的。在制造部门,国营企业增加了本国的生产力,产生了就业机会,创造了下游工业,并以税收和利润形式向政府提供收入。价格升级和食品短缺促成了国营消费品企业的建立,但取消管制后,这些企业须同私营企业竞争,它们的作用正被私营企业所取代。在国营企业,最低工资可得到保证,有可能出现亏损或赢利较小的项目也可维持。例如,政府经营的铁路和运输系统可能必须维持发生亏损的路线。在这种情况下,赢利并不是目标,目标是提供公共服务。虽然可通过提高价格轻而易举地把一个亏损的国营企业转变成赢利企业,但这不是政府的目标。国营部门的资金和流动资本问题使许多国家把其国营企业转变成不由政府官员而由专业管理人员领导的自负盈亏的公司。由于改革国营企业所涉的问题错综复杂,在未制定合乎具体需要的改革方案的情况下,应允许政府采取其认为必要的变革。正如77国集团主席所指出的,发展中国家的国营企业在投资方面发挥了重要作用。某些企业由于缺少有效的责任制度而出现了管理不善。在这种情况下,经营方面的决定应由管理人员作出,政府仅监测产出。私营部门和国营部门的业绩之间须保持一种密切的关系。

36. 中国代表赞赏地指出《1992年贸易和发展报告》分析了发达国家和发展中国家的国营企业改革问题并审查了国营企业的活动。《报告》中列举了一些实例,对国营企业和私营企业的业绩作了客观对比。《报告》在论述国营企业改革办法的同时,也没有忽略存在的问题。在许多发达国家和发展中国家,无论其政治制度和政治哲学有何不同,国营企业都十分重要。提高国营企业的效益仍然是一个主要目标,然而,国营企业的改革并不存在普遍适用的单一办法。不同的国家可按自己的

国情采取不同的办法。然后,她简要地介绍了中国国营企业及其改革进展的情况。

37. 中国虽然鼓励发展各种形式的经济实体,但国有企业仍然是中国经济的主体。它们在过去做出了贡献,但现在已有必要改革其管理体制。1988年4月13日通过的《企业法》在促进自主经营、自我发展、自负盈亏方面直到了一定作用。但由于没有从根本上触动旧的管理体制,国有企业尚未真正成为独立的生产者和管理者,也未能有效地参与国内外市场的竞争。为了促进管理机制的转换和刺激市场活力,国务院已于1992年6月30日通过《全民所有制企业转换经营机制条例》(“条例”)。颁布此一条例--包括总则、企业经营权、企业自负盈亏的责任。企业的变更和终止、企业和政府的关系以及法律责任--是中国经济改革、尤其是企业改革的一件大事,《条例》将在振兴国有企业的活力上发挥重要作用。

38. 智利代表对《报告》中关于国营部门改革的一章表示欢迎,认为是对讨论的宝贵贡献。智利已对其国营企业进行了深远的改革,许多情况下使企业私有化。大多数国家的经验表明,国营企业的内部改革一般不够充分。转向自由市场经济意味着加强私营部门,同时决定将国家的直接经济活动限制在私营部门无利可图的领域或纯为社会目标服务的活动领域。但是,关于所有权的决定必须视实际情况作出。效率并不是决定把企业留在国营部门还是将其私有化的唯一标准,作出这样的决定必须是为了实现包括社会目标在内的更高的国家目标。他还指出,在评估改革办法时,必须认识到各种办法在不同的部门会产生不同的效果。对每一部门的发展以及私人投资的影响与提高企业效率同样重要。

39. 伊朗伊斯兰共和国代表说,《报告》阐述了国营企业在发展中国家和发达国家经济中的战略性作用。《报告》告诫私有化不可盲目从事。国营企业和私营企业均可作为促进和发展国民经济的手段。然而,扩大这类企业本身并不是目标。一个部门比另一部门更为重要,是一个国家的政治结构决定的,反映了历史和文化背景以及发展趋势。建立市场机制并不意味着取消政府的指导和监督作用。缺乏主动性、决策迟钝、官僚机构不当地扩大、无视资源的最佳调配、公共支出和预算逆差增加是国营企业经营的缺陷。然而,重要的问题是,一国的私营企业是否愿意或能够承担起国营企业肩负的作用和责任,在没有理想的私营部门的情况下,国营部门是否起到了实现社会具体经济目标的作用。在战时经济转成为重建而努力后,伊朗伊斯兰共和国的私营部门即恢复了活动。股票交易所已重新启用,私营部门的控股已从1990年的800万猛增至1991年的4800万。而且这一趋势还在继续。政府在国内贸易中大体放弃了价格管制、限额、定量供应和中央集权的政策。同样,除对社会脆弱群体的补贴外,其他补贴正在逐步取消,市场变得更具竞争性,为最佳地分配生产要

素和减少官僚主义提供了基础。每一国的私营部门均具有不同的特色和重要性。私营部门并没有单一的、统一的决策和经营机制,参加的基础也可能不同。

40. 俄罗斯联邦代表说,俄罗斯改革方案的一个主要目标是在公营部门和私营部门之间寻找最佳的平衡。改革进程的核心是大规模私有化,预计在三至四年内实现方案的主要目标。1992年通过了将公营企业--包括市一级的公营企业--私有化的必要法律基础和国家方案。通过发行私有化支票,大众将参与这一进程,从而构成市场经济的社会基础,使改革不可逆转。大规模私有化主要分成两类:从事商业、服务和建筑的小型公营企业的私有化和大型公营工业企业的私有化。到1993年,预计有百分之三十的生产资产将私有化,1994年和1995年则分别达到50%和60%。但是,公营部门仍将起重要作用,并将与私营部门竞争。《报告》中关于公营企业的一节与俄罗斯公营部门的改革实际相关。应当鼓励秘书处继续在关于这一问题上进行工作。关于私有化比较经验的讨论应可有助于为处理这一问题而设立的特设工作组开展工作。

41. 哥伦比亚代表说,包括哥伦比亚在内的大多数拉丁美洲国家正在执行私有化方案,因此,《报告》中关于公营企业的一章特别有用。目前人们已普遍认识到市场经济的效益,但企业一级的效率往往与经济效果混为一谈,而整个经济的形势大好却可能隐含着社会情况日益恶化的问题。并没有证据表明公营企业注定没有效率,而改革公营企业与私有化也并不是同义词。在决定是进行私有化还是维持并改革公营企业时,必须充分认识到种种目标--意识形态的、战略的、社会的、宏观经济的目标等等。进行具体改革时,应铭记所要实现的目标。哥伦比亚几年前开始了私有化,出售了合营企业中的政府股本。在某些情形下,例如在铁路和港口方面,选择私有化是因为国家确定在实行管理和控制方面有种种困难。某些服务也实现了私有化。在国家为打击投机和管理不善而进行了干预后,某些银行正重新私有化。在电信部门,私人电话公司获准与公营企业竞争;目前正在辩论允许建立私人电视网的利弊。私有化问题特设工作组在处理所有这类问题中可提供帮助。

42. 墨西哥代表说,在墨西哥,公营企业是政府财政的沉重负担,这一问题将通过清理或私有化的办法来解决。1980年代的经济危机促使政府更明确地规定了公营企业的职能和优先目标事项。过去,国家开展了过多的活动,优先目标往往半途而废。在政治和财政上实现目标的能力受到了限制。此外,墨西哥社会的变化使国家应从事的任务有了很大的改变。急需解决的问题包括农村地区、土著社区、大城市周围的贫民窟的社会和经济落后。在建设和工业起步时期,将国家的参与扩大到几乎所有的社会生活领域是不可避免的,但它已失去了效用和大众的支持。私有化

不仅是使企业更有效运作的问题，而且具有更广泛的政治意义：只在具有战略性国家利益的领域，才允许公有制。因此，墨西哥目前正把精力放在基本事项上，诸如社会基础设施、促进区域平衡和满足人民的基本需要。1982年以来，墨西哥已将900多家企业私有化，对工业现代化和政府财政产生了积极影响。但是，具有不同特点和优先目标的国家可能希望采用其他的办法。选择维持公有制的国家可能更多地考虑通过中期和长期改革项目来提高效率。

43. 奥地利代表欢迎《1992年贸易和发展报告》用整整一章来讨论改革国营企业这一极具争议性的问题。但是，为了正确看待这一问题，他认为《报告》本应至少简要地叙述一下世界上大多数国家实际发生的情况。不能想当然地认为这么多政府没有令人信服的理由就着手进行大规模的私有化方案。尽管第八届贸发大会决定将私有化问题委托给一个特设工作组，但是《报告》对此问题却只是轻描淡写。私有化的速度和规模虽然仍属有限，但是任何人都不应低估其潜力；经验已经表明，在非常不利的条件下，私有化也是有可能的。对私有化的影响作出一定的评价，应会有所裨益。世界银行已断定，在绝大多数情况下，通过私有化，生产力和投资有了增加，并实现了更大程度的多样化。私有化决定的作出，通常不以意识形态作为基础；它是在经济决策者为解决根深蒂固的问题而别无选择的情形下出现的结果。当然，人们并不总是认为私有化是可取的，但是，当国营企业对社会造成的负担与从国营企业中得到的收益不成比例时，就会开始朝此方向发展。尽管《报告》用了过多的篇幅谈论建立国营企业的理由、其特点和业绩记录，但是，它却相当令人信服地充分抓住了改革问题的复杂性。《报告》中或许不经意地转达出来的一个信息是，改革是非常微妙的问题，只有在许多先决条件得到满足的情况下才能成功。如果各国政府在研究了此一分析之后得出的结论是私有化提供的成功机会大于改革，可能不会令人感到惊奇。

44. 印度代表强调，尽管改革国营企业没有一定之规，但是，实现结构改革而使之更加有效的一个必要先决条件是使它们在职能上做到自主并规定具体的、可计量的绩效标准。对于提高它们的绩效来说，建立具有竞争性的市场条件也是关键的。技术变革提供了种种可能性，即使在曾被认为只能实行垄断的情况下，也有可能建立起市场。总之，应当避免对价格和销售实行行政控制，无限制的补贴也应逐步取消。由于结构改革会影响就业条件，必须建立适当的社会安全制度，以保持劳动大军。为此，多边金融机构和联合国机构可在财政和技术方面提供支助。国营企业的改革并不意味着国家从所有经济部门撤出。例如，在教育、研究和发展、技术开发等方面，继续需要国家参与。

45. 欧洲经济共同体发言人(联合王国)说,《报告》叙述了公营部门所作的必要和富有成效的贡献以及各种历史经验,从而为探讨问题提供了有益的视角,对流行的教条看法也作了有力的反驳。政府企业在成功的发展中可起重要的作用。发展中国家不妨研究一下政府企业的富有成效的贡献。公营企业以各种方式使经济受益,例如在市场本身不能实现特定社会--经济目标的方面和在工业革新方面,公营企业均可发挥有益的作用。公营部门的采购政策对经济中其他部门的“撞击”影响也可帮助支持各类辅助工业的增长。繁荣的公营部门可对经济发展起重大作用,而且《报告》指出许多公营企业还可赢利,尤其是在发展中国家。但是,它们也有一些弱点。对于在政府保护下抑制国内竞争的国家垄断的办法,特别要三思而行;外国直接投资是刺激经济增长的一个重要因素,但垄断很难与吸引外国直接投资相调合。此外,国有化工业容易受到政治和官僚主义干扰以及公共财政方面的限制。如果要求公营企业完成过多的社会和商业目标,使它们负担过重,结果可能一样目标也不能满意地实现。公营企业还可能影响私营部门竞争者具有的市场机会,例如,把它们挤出,使其得不到资金。《报告》应当更详细地谈及后一个问题。为了使公营企业能够更有效地促进增长,政府必须规定战略目标并界定绩效指标。

46. 私营部门是经济中产生财富的主要手段。政府应实行促进私营企业的政策,办法是鼓励竞争和自由市场,取消过份的管制,创造一个可吸引外国投资和国内投资的信任气氛。公营工业私有化和建立私营部门的竞争性是保证商品和服务具有最低经济成本的关键手段。结构调整方案中广泛采用私有化是一值得欢迎的步骤。应当鼓励地方的参与,使经济中财富的拥有更为普遍,从而使公民能够通过拥有股份而从企业的成功中直接受惠。已经吸引了大量的外国直接投资,这有助于实现技术和商业技能的转让。但是,为了制止非竞争作法,还须建立适当的管制和监督机制。私有化并不是唯一的选择,也不应脱离社会-经济政策和法律条件的发展。不那么深远的改革,例如对次要服务部门进行部分私有化,同时保持国家之下的中心服务部门,可能有利于经济。公营部门私有化并不意味着放弃公共服务。国家可为私营企业创造有利条件,特别是提供必要的基础设施。鉴于快步实现私有化会遇到困难,一些国家不妨采取渐进的办法。希望特设小组在探讨私有化问题时,以私有化对考虑实行此种方案的国家的长远实际益处作为出发点。

47. 波兰代表指出,在波兰,公营企业改革主要采取私有化的形式,因为私营部门的公司生产率更高,也更有效率。波兰所有制改变的首要目标是有计划地进行转变:形成一个由私营部门占支配地位的经济,以提高经济效率。正在采取双管齐下的办法:改变现有国营企业的所有制形式,同时创建新的私营经济实体。为此,

1990年以来开展的活动包括：重新私有化、私有化、改变公共财产管理制度、重建和发展金融与组织基础设施。迄今为止，总共有1,669家公司--占有所有国营企业的21%--已实现私有化。对小型工业和服务公司也正在紧张地进行私有化。因此，私营部门对经济各个领域的参与正在迅速扩大。

48. 印度尼西亚代表指出，在制定有利于增长和发展的宏观经济政策方面，国营企业问题非常重要。在私营部门不愿参与或受到资金方面限制、投资前景没有吸引力的领域，国有企业起着关键的作用。国有企业还有一些特别目标。但是，私营部门的参与需配合经济发展的速度而增加。有必要评价国有企业的作用和绩效，以保证它们对经济发展作出充分贡献。同时，各国政府可为提高私营部门的参与程度和改革国有企业创造有利的环境。更加稳定和具有竞争性的宏观经济环境极有助于确定应当对哪些企业进行私有化。总之，需要各国政府具有政治意愿。私有化并不只是改变所有制的问题，而是如何最好地提高管理能力和效率的问题。

XX XX XX XX XX