

国营企业合同管理制度比较

●盛 默

虽然在理论上,人们认为国营企业在宏观经济中的作用是私营企业所无法发挥的,但是,近几十年来,世界各国国营企业的营运实绩却不尽如人意。在国有企业私有化浪潮席卷全球之时,人们仍认为终究不可能将全部国营企业都私有化。因此,如何评价与管理国营企业,必然成为政府高层次决策者所关注的问题。尤其在发展中国家,国营企业几乎主宰着所有的重要经济部门,同时,大多数经济学家认为,国营企业的低效率是这些穷国不能“起飞”的主要原因。由此,许多旨在改善国营企业运行的“灵丹妙方”应运而生,其中政府与企业之间签订合同管理制度是最为流行的一种方法,并由这种方法的思想核心派生出许多不同的管理制度,并在许多国家推行,如塞内加尔、冈比亚、巴基斯坦、委内瑞拉和印度等国。在我国,虽然国营企业属于社会主义全民所有制性质,但在1986年开始推行的承包制在经营管理的形式上与合同管理制度有相似之处。因此,本文目的是对各种合同管理制度进行比较,特别侧重理论上的比较,这样做,一方面为了避免细小而繁琐的局部描述,另一方面可以引伸出带有普遍意义的东西,有助于我国承包合同管理制度的完善,进一步搞好国营大中型企业。

一、合同管理制度的起源

合同管理制度起源于法国,所以也称法兰西制度。法国政府在长期探索中,实行了一种管理国营企业较为有效的形式,即政府采用“计划合同”的方式。这一管理制度是法国财政总监诺哈在1967年的报告中提出的,他建议国家与国营企业之间签订计划合同,从法律上规定双方义务。报告认为,确立国家与国营企业关系的基本原则是:(1)保证国营企业财务收支平衡;(2)国营企业以企业法人身份履行自己义务;(3)贯彻执行政府的经济政策;(4)国家对企业承担社会义务所付成本给予补偿。在80年代,法国几乎有一半以上国营企业与政府签订合同。虽然上述合同无一标准的格式,但是它们都包含了四个要素:(1)国营企业的中期战略(3—5年)是以政府宏观发展计划为

基础的;(2)企业制定计划要符合政府经济政策的基本目标;(3)明确政府与企业关系,特别是企业财务目标;(4)政府有责任弥补企业为非商业目标的费用。虽然这种合同有一定的合理性,但是在实行中碰到不少困难,所以结果不能令人满意,1983年法国政府不得不支出约78亿美元去维持国营企业的正常运行。这说明计划合同尚有不够完善的地方,如计划合同无法律效力,当合同一方违反条款时另一方不能进行制裁,当物价发生变化时企业不能调整合同,以及减少行政部门的干预等等。

二、合同管理制度在发展中国家的实践

发展中国家管理国营企业的合同方法可以分为三类:(1)非洲大陆的实践(塞内加尔、冈比亚);(2)信号制度(巴基斯坦、南朝鲜、委内瑞拉);(3)业绩合同(孟加拉国)。虽然每一国家的目的是提高国营企业的绩效,而且采用的方法源于法兰西制度的基本结构,但是每一类管理方法均有其一定特征,以下分述。

(一)非洲大陆的实践

在所有发展中国家,塞内加尔是最早采用合同管理模式的,同时,由于该方法是由来自法国政府的顾问提出的,所以塞内加尔合同制度更类似于法国的计划合同方法。其主要特征有以下几点:

1. 合同中规定了企业经营目标和财务指标。例如在塞内加尔航空公司的合同的第三条中写道:“航空公司受政府委托,作为‘公共服务’航线,经营于Fleuve和塞内加尔东部地区的航线,并在达喀尔和塞内加尔主要旅游地区航线中满足旅游交通需求,在达喀尔和邻国六个首都城市之间提供航空服务”。与此同时,在合同第四条关于航空公司责任中又规定:“航空公司必须保持财务年度的收支平衡,为了达到这一目标,必须将支出年增长率控制在8%之内,营业收入年增长率在5%以上”。从企业管理者看,合同中的条文含义不清楚,首先他不能确切知道应该优先满足哪一个目标,因为在各个目标间存在冲突,一方面要求航空公司尽可能地满足交通需求,这必然会引起成本开支

的上升，另一方面又规定了成本开支上限。其次是费用支出以什么价格衡量，也不清楚，通货膨胀会使成本上升，假若以现行价格计算，这对管理者是不公平的。

2. 未考虑外部环境的影响。营业收入的增长涉及到外部宏观经济和政治形势，因此强行要求营业收入年增长率达5%以上，这对企业管理者也是不公平的。

3. 财务上存在软约束。该合同的其他条文规定政府有义务弥补航空公司收支差额，这表明政府对企业的转移支出也考虑在合同之中，这失去了合同的原定控制目的。

4. 价格失去控制。合同容许航空公司在费用支出增加的同时，按比例地增加收费，在缺乏控制和管理费用的信息制度下，显然有助长成本推进通货膨胀的危险。

上述也是其他国家所实行的合同制度的共同特征。除此之外，还有签订合同要花费大量的准备时间和马拉松式的谈判，合同中缺乏奖惩条例等等。这种合同制度的目的在于提高国营企业的实绩，它强调了企业的预算平衡，似乎给人以提高实绩就是提高财务实绩的印象。塞内加尔的实践是不太成功的，根据世界银行报告，在该合同推行的期间，国营企业的亏损总额从1978年的60亿非洲法郎增加到1982年的300亿非洲法郎。

（二）信号制度

巴基斯坦、南朝鲜和委内瑞拉诸国所采取的提高国营企业业绩的制度称为信号制度，主要目的是向企业管理者发送合适的信号，以指导他们根据国家利益进行决策，并赋予一定的奖励。在推广这一制度之前，充分考虑了企业业绩的评估问题，信号制度由三个部分所组成：（1）业绩信息制度；（2）业绩评估制度；（3）业绩奖励制度。为了商定适当的目标和控制企业业绩，有必要在政府和企业之间建立一个合理的信息平衡，业绩信息系统保证这种平衡。上述三国开拓了一种电算化业绩信息系统作为成功的必要条件，软件程序也称为“公共企业业绩信息系统”（PEPIS）。业绩评估系统由几个步骤构成，首先必须确定一套合适的评估指标，信号制度试图从三个方面评价企业业绩：（1）静态效率——该企业是否充分运用一定的资源存量；（2）动态效率——该企业是否为未来业绩作好充分准备。如企业设备的维护保养，产品研究和开发等。因为企业的许多决策均涉及到目前和未来的成本与收益，因此，保证企业从动态角度作出最

优决策是十分重要的；（3）非商业目标的实现——从宏观角度考虑企业成绩，所运用的指标是公共获利率，它是由静态经营指标加上动态效果指标组成的。虽然，公共获利性指标具有与私有获利相似的结构，计算方法为： $(\text{变动效益} - \text{变动成本}) / \text{固定要素}$ ，但是“收益”、“成本”和“要素”的含义是不同的，前者是从全社会角度分析，后者是从私人股东角度分析。除了衡量企业的主要指标之外，并且辅之补充指标来弥补上述指标的不足，而这只能定性分析。在选定指标时，不能重复计算，并且，所有的指标对企业和国家均是公平的。信号制度还注意到了企业实绩和奖励之间的联系。巴基斯坦财政部专家咨询组在1986年的一份报告中指出：“奖励是极大地推动企业和职工积极性的必要动力，奖金是一种高收益投资，如果对所有工人支付一个月工资水平的奖金‘能够提高公共利润5%。那么成本只是收益的25%，投资收益率为300%’”，在1986—1987年内，巴基斯坦所有采用该制度的企业利润实际为18815000卢比，比计划增长48%。

（三）业绩合同制度

孟加拉国所实行的业绩合同制度是从法国的合同管理制度基础上修改的，虽然这一制度的设计者竭力宣称这一制度不同于信号制度，但是，仔细考察一番，很难找出它们的区别点。他所指出的大多数主要区别只是评价标准的选择方法不同，而在理论上则与上述两种制度一脉相承。如果我们用组群分类的话，法国、塞内加尔属于一类；巴基斯坦、南朝鲜和孟加拉国属于另一类。业绩合同制度的基本原则如下：

（1）合同计划是中期的，业绩标准和目标经仔细审查然后由政府批准。

（2）业绩提高计划必须考虑到国家目标，而决非只包括企业目标。为了保证这点，政府必须制定行业战略和政策。

（3）用价格调整和社会会计调整来反映市场价格和经济价格在成本和收益评价上的差别。

（4）政府不仅要考虑个别企业的改进，还要考虑整个公共部门，政府有责任去进行企业与主管部门之间协调关系。

（5）多种业绩标准应可以归纳进一个综合指标，需要运用一套权数计算方法。

（6）业绩标准只应包含企业能够控制的内容。当能控制之外的因素发生变化时，应给予调整。

（7）企业管理者在业绩目标范围内有一定管

理自主权。

(8) 企业职工的奖金与企业实绩挂钩, 建立合理的奖惩制度, 使职工目标和企业目标相一致。

三、比较与启示

上述三种管理形式都源于法兰西制度, 只是各国根据自己实际情况, 在方法上加以修正, 基本思想还是一致的。以下用三种管理制度的对比来归纳它们的主要异同点:

业绩合同制度和计划合同制度的比较

相同点 1. 企业目标和业绩标准是以长期战略为基础的;

2. 方法的运用, 在各行业中有一致性;
3. 时间上跨年度;
4. 制度有选择地运用在重要国营企业。

区别点

业绩合同制度: 1. 过程制度化;

2. 洽商所费时间较少;
3. 用社会成本与效益指导企业战略选择;
4. 年终评估制度化;
5. 成果与奖励之间有规范的联系。

计划合同制度: 1. 合同更具法律性;

2. 政府对企业的承诺有 3—4 年的有效期;
3. 合同中容许企业一定自主权;
4. 政府对企业履行公共服务责任给予财务补偿。

业绩合同制度和信号制度的比较

相同点 1. 过程制度化;

2. 使用综合业绩指标, 用权重方法;
3. 运用公共获利性或其变量作为业绩标准;
4. 必要时进行不变价格调整;
5. 年终进行公开的系统评估。

区别点 业绩合同制度:

1. 业绩标准和企业目标来自长期计划;
2. 时间上跨年度;
3. 强调主管部门之间和企业之间的协调;
4. 企业和政府的领导者均参于整个过程。

信号制度: 1. 实绩与奖励联系紧密;

2. 对所有国营企业实行统一方法;
3. 由电算计划来支持该制度。

根据以上三种合同管理制度的比较, 我们可以看到其核心问题是怎样引导国营企业有效地实现社会目标。由于在经济中, 私有企业虽能高效地、创新地进行经营, 但是它们的经营目标是从商业原则出发, 并不总是从全社会利益考虑。另一方面, 政

府往往从全社会利益出发, 提供有益产品, 如住宅、教育、娱乐和医疗保健等等。但是由于政府主要是一个行政实体, 还有其他许多职责需要履行, 因此往往不能有效地实现社会目标。鉴于此, 人们希望运用国营企业力量去有效地追求社会目标, 在这种思想背景下产生的国营企业必然具有双重目标, 作为宏观经济调控手段, 它必须服从政府制定的经济政策和战略目标; 作为经济实体, 它又具有企业自己的盈利目标, 这两种目标之间往往会产生冲突, 高度集中的管理体制虽能保证企业经济活动符合社会利益, 但会带来较多的政府干预, 削弱企业经济效率; 相反, 过度分散的管理体制, 虽然提高企业生产效率, 但很难保证社会利益。为此, 合同管理制度是把企业发展与国家计划, 企业目标和国家目标结合起来、协调起来的一个重要方式。通过实现国家确定的目标而获得企业自身的利益, 促使实现国家计划不会成为企业的外在负担, 而变成企业自觉行动, 在一定程度上实现了国家既不需要直接干预企业的经营活动, 又达到了有效控制企业发展的目的。

要将理论思想付诸实践, 需要结合本国国情, 世界各国的合同管理制度给我们提供了借鉴的经验, 任何形式的国营企业合同管理制度的成功, 很大程度地依赖下述条件:

(1) 合同中规定的经营业绩目标要简单明确, 易为企业理解;

(2) 经营业绩标准必须对企业“公平”, 换言之, 只应包含企业能控制范围内的业绩。外部环境变化会影响企业业绩, 这需要进行适当调整;

(3) 评估企业业绩的标准必须对国家“公平”。换言之, 不应鼓励由于增加国家总福利成本而提高企业业绩, 如污染、滥用设备等, 这也需要进行调整;

(4) 业绩标准应在年初时由政府和企业协商而定, 不应由政府人员随意强制改变;

(5) 容许企业在一定目标下自主经营管理, 提高企业积极性;

(6) 年终有系统地进行原定目标和实绩间的对比;

(7) 为了准确进行评估, 有必要在评估者和被评估者之间进行信息平衡, 因为企业的财务及业务数据可能与政府所获数据不一致;

(8) 业绩评估由专业实体进行, 业绩与奖惩制度挂钩, 这样才能强化经济的权责利。