



联邦德国国营企业的管理和监督

肖捷 邱江涛

一、联邦德国的国营企业简况

联邦德国的国营企业主要创办于五十年代,目前在联邦德国经济中已具有重要的地位。现在,国营企业资本占全国资本总额的23%,国营企业投资占全国投资的13%,国营企业生产的产值占全国产值的12%,国营企业生产的褐煤、钢铁、商船、铝、发电量,占全国的比重,分别为:5%、10%、13%、50%、25%。在联邦德国的2200万从业者中有10%的人在国营企业工作。

联邦德国的国营企业分别归属于联邦政府和州、市地方政府所有。联邦政府国营企业的主要经营范围包括:(1)交通及邮政(如铁道、空运、水道、邮政);(2)少数几个有特殊任务的银行;(3)研究及技术、工艺开发;(4)工商企业等。州政府企业的主要经营范围包括:(1)区域性的银行及建筑储蓄银行;(2)跨地区的电力供应公司;(3)特殊医疗康复医院;(4)剧院、无线电广播及电视公司。市政府企业的主要经营范围包括:(1)地方性水电、暖气及短距离交通运输;(2)区域性的住宅建设;(3)服务机构,如普通医院、商展场所等。

从经营目标上看,联邦德国的国营企业可分为两大类,一类是提供公众需要的企业和由国家垄断的行业,如铁路、邮政、无线电广播、电视等部门,这类企业不求赢利,只求收回成本;另一类是以赢利为目的的企业,它们涉及国民经济各个行业。创办赢利企业的主要动机,是在私人资本不足时,政府可直接进行投资,以利于加速工业建设;并且要调整工业布局,避免工业过于密集,使工业不发达地区也能拥有一些工业设施,以缩小地区经济的发展差异;同时为工业不发达地区提供就业机会。

对国营赢利性企业,政府要求国家投入的资金能够带来利润。在这一点上,与私人企业追求的目标是相同的,同时国营企业也要参与市场竞争。但是,政府

对其拥有的国营企业也会提出一些政治性的而实际上又不符合市场竞争原则的目标,如国营企业必须支持政府的经济区域结构和行业结构政策,支持政府外贸政策目标的实现等,并以此作为国营企业的行为准则。

二、国营企业的管理和监督

联邦德国拥有好几个国营企业集团(康采恩),每个集团都在数十个行业里从事生产经营活动。在六十年代,联邦德国政府曾计划把所有的国营企业集团都集中在一个唯一的政府企业总公司的统一领导之下。然而,经济活动的实践使政府最终放弃了这一计划。因为,这样的企业总公司根本不可能对如此庞大的国营企业集团统一经营。

按照联邦政府的要求,国营企业的经营如同私人企业一样,企业生产经营的决策由董事会负责,董事会则受监事会等的监督。由于国营企业生产经营发生的亏损,要由各级政府来弥补,所以对国营企业的监督要比对私人企业严格的多。

董事会对企业的经营和管理

在联邦德国,纯粹的独资企业是极少的。国营企业与私人企业具有相同的法律形式,即它们也都是股份公司。董事会是企业的最高领导层,董事会由监事会选出,董事任期三至五年,可以连任。董事会所负的主要责任是:研究及组织生产和销售适合市场需要的产品;产品的销售价格从长远利益着眼要能获得最大限度的利润。董事会的工作成绩,主要由财务结果来衡量。

监事会对董事会的监督和控制在

监事会是企业的直接控制机构,企业的业务活动受到监事会的监督。监事会由数目相等的股东代表和员工、工会代表组成,人数多少视公司大小而定,最多的有20名,其中股东代表10名,员工及工会代表10名。股东(即政府)代表由联邦财政部长择定,他们主要来自私人公司的董事或经理、政府官员、银行家

和大学教授。监事会主席人选由联邦财政部长推荐。他必须是受股东信任的人。监事会副主席则是员工代表。监事会正副主席与另外数名监事组成监事会主席团，其成员是股东代表及员工代表各占一半。监事会的所有重要决定都要事先在主席团进行研讨。

监事会通常一年聚会三次。它本身无权给董事会下达指令。但董事会在从事下列交易行为时，必须事先获得监事会的同意：（1）公司、工厂的设立及关闭；（2）购买或出售公司、工厂；（3）投资超过一百万马克；（4）贷款超过500万马克；（5）雇用或解雇高级管理人员。监事会的职权主要是检查并讨论董事会的重要业务措施建议，决定是否批准其实施；听、阅董事会所作的口头及书面报告，考查公司交易的进行情况；在与财政部商议后选举董事会董事。如果有些决定要等监事会下次聚会才能作出，而时间太久又对公司不利的话，可以先征得监事会主席团的同意即可实施，但监事会下次开会时，要向它报告。

另外，每个会计年度开始前，董事会必须向监事会提出下属每个公司、工厂的长期（三年或五年）总计划，包括每年的销售额计划、投资计划、财务计划、人事计划等。这种长期计划必须得到监事会及政府的批准才能实施。法律规定，董事会要一年四次向监事会书面报告重要的数据，以使其了解公司的经济状况，如：财务结果、销售量、生产额、计划采取的营业政策及有关将来业务经营的根本问题。

经济审计人对企业的监督

除了监事会对董事会进行监督外，企业生产经营活动还受到独立的经济审计人的审查。这种审查主要表现在经济审计人对公司的年终结算所进行的查验。年终结算一般包括：房地产、债权、银行存款、其它财物价值及债务的清单，以及业务结果原因的追究。董事会、监事会会员的总薪金额也必须报知审计人。公司有义务向经济审计人提供他所需要的任何文献和证据。在此任务之外，经济审计人还受政府指派，对国营企业的许多问题广泛发表意见，如：董事会是否按规定行事（比如需要报监事会决定的事项是否是经监事会批准后才实施的），业务是否合法；公司的机构设置是否适宜决策的下达和企业内部的运行控制；对买进、出售子公司的活动及出售其它主要设备的事项作评价；

指出不平常、风险大或不按规章进行的业务以及明显可辨的处置错误；企业财产、流动资金、预备金及自有资金状况的报告；描述公司的利润状况及收益可能性、亏损的生意及亏损原因，为改善经济情况而

采取的或计划采取的措施等。

经济审计人按照上述各条要求写出一份报告，呈送监事会及财政部。

联邦财政部的监督工作

财政部是联邦德国所有国营企业的主管部门，财政部内专有一个单位主管国营企业事宜。它所负责的主要事项包括：（1）随时注意观察国营企业的发展状况；（2）给某些国营企业制定经济发展目标；（3）供给资金；（4）为企业监事会聘任高级官员、银行家、私人企业经理及学术界人士；（5）给董事会制订出业务规则，明确规定哪种业务需要监事会同意，许可；（6）批准董事会的人选以及新公司、工厂的购买等事宜。其中公司的成立、解散、合并、购买及出卖，必须得到联邦财政部长的批准。财政部长参考公司和经济审计人呈上的报告，通过监事会来掌握国营企业。他的实际影响可以通过他对国营企业监管人员的调配和资金分配表现出来。

联邦审计署的监督工作

联邦审计署是联邦德国的最高稽核单位，政府所属的国营企业均由联邦审计署稽核。联邦审计署是一个独立的组织，宪法有明文规定，其最高长官由政府提名，经国会选出。审计署的工作是：查核政府及国有企业的开支帐表，以及它们经济行为的经济性和合法性。联邦财政部、监事会和国有企业都在它的监督之下。联邦审计署负责向政府和国会报告稽核结果。

财政部要把下列文件送交联邦审计署：下属公司呈上的所有文件，特别是交监事会的提案及会议记录，以便了解谈判经过；监事会及财政部收到的董事会业务发展所作的季报。政府官员身份的监事会会员对监事会议作的所有报告。经济审计人作的所有报告。

财政部必须向联邦审计署表明它对所有重要问题的看法及判断。若审核结果发现企业业务进展不良，财政部得说明它采取了什么对策。此外，联邦审计署可以直接到公司查阅所有文件，特别是公司出现长期或巨额亏损时，联邦审计署更要这么做。

联邦审计署写出调查报告后，送到财政部要求答复。财政部首先指示所属有关公司对报告中的责难做出答复，公司答复后，财政部再向联邦审计署做出答复。如果财政部的答复不能消除责难，联邦审计署将把这些责难包括在它的年度报告内，向国会报告。国会会有一个专门的帐目调查委员会，调查政府机构的过失。管理企业的有关政府官员必须接受该委员会的质询。该委员会最后向国会提出建议。