

● 企业管理

国有企业经营者选拔中的难题及解决思路

李 中 建

(武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 李中建(1971-), 男, 河南南阳人, 武汉大学政治与公共管理学院讲师, 武汉大学商学院博士生, 主要从事企业理论、人力资本理论研究。

[摘 要] 民营企业的创业过程与企业家形成过程是统一的, 而国有企业往往是先有企业后有经营者的。从理论和实践上看, 国有企业经营者选拔中存在诸多难题, 它体现在风险承担的不对称、信息缺陷严重、选拔标准在实践中扭曲、经营者身份的准官员化、能力信号显示与专用性知识投资之间的突出矛盾上。如果不能很好地解决这些问题, 任何意义上的国有企业改革都不可能取得实效。为此, 要通过对国企准确定位, 区分不同类型的经营者, 政府主动“淡出”选拔过程与相机干预相结合, 发挥机构投资者的作用及发展完善的经理市场来加以优化。

[关键词] 国有企业; 经营者; 选拔; 难题; 解决思路

[中图分类号] F272.92 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2005)01-0124-05

对国有企业而言, 选拔德才兼备的经营者, 并通过一系列的激励约束机制, 使其个人效用目标与企业目标相容, 充分发挥其企业家才能, 是关系到企业前途和命运的根本性问题。从经营者产生的过程来看, 国有企业与民营企业之间存在根本性的差别, 民营企业的创业过程与企业家的产生、筛选过程是内在一致的, 或者说二者是同一过程的两面: 市场本身既是民营企业的外部约束条件, 又是评价民营企业企业家成功的客观标准, 若创业成功, 企业家自然就会凸现出来, 若经营破产, 企业家的职能自然也就不复存在; 而国有企业则与此相反, 我国大多数的国有企业是在过去实施赶超战略和工业化战略的过程中建立起来的, 往往是国有企业的成立在前, 而经营者的选拔和任命在后, 企业的创立过程与经营者的创业过程在时间和空间上都是分开的。在计划经济条件下, 国有企业仅仅是政府计划的附属物, 企业的生产经营活动高度依赖于计划, 因而并不需要真正意义上的经营者或企业家, 国有企业因此缺乏经营活力。应该看到, 改革开放以来, 虽然国有企业的整体活力和效率得到了较大提高, 但只能说是较好地解决了激励的问题, 而经营者的选择问题依然没有解决。这一问题在很大程度上制约着国有企业进一步的改革和发展。在没有建立科学规范的经营者选拔机制以前, 完善经营者的激励和约束机制就成为空谈。从理论和实践上看, 国有企业的经营者选拔中都存在诸多难题, 其中既有产权制度上的问题, 更有政府职能混同、信息缺陷、风险承担不对称、改革的路径依赖、专用性知识投资与信号识别矛盾等问题。从理论和实践上分析这些问题, 是实现科学地选拔国有企业经营者的前提条件。

一、国有企业经营者选拔中的若干难题

(一) 风险承担上的不对称性

根据委托代理理论, 在所有权与经营权分离的情况下, 物质资本所有者拥有最终控制权是必须的,

因为相对于人力资本而言,物质资本是一种被动性的资产,更容易受到“虐待”,物质资本所有者一旦远离了生产经营现场,已投入的资本的风险必然大大增加。因此,由物质资本所有者拥有选择和监督经营者的权力,而由经营者具体负责经营是符合帕累托最优的。对国有企业而言,经营者的选择权自然应由作为国有资产所有者(全民)的代理者——相关政府机构来行使,这是合乎理论的逻辑的。问题在于,由于国有企业的产权的特殊性,造成相关主体在经营者的选拔上承担的风险呈不对称分布,从而降低了经营性人力资本的配置效率。从政府机构来看,虽然它们掌握着经营者的选择权,但他们又不是实际的终极物质资本所有者,并不享有企业的剩余索取权,因而没有足够的动力和责任来认真履行这种职能,这种没有剩余索取权的控制权极容易流为一种“廉价的投票权”,其后果自然是,无能之辈可以通过贿赂的手段取得企业经营者的位置,真正具有企业家才能的人就会处于不利的竞争地位。从具体负责国有企业经营者任命的官员来说,由于他们远离企业生产经营的第一线,只能靠听汇报或偶尔的视察来掌握企业的情况,自然不可能有效地监督和约束经营者,当企业出现问题时,要他们为选拔任命经营者承担责任是不现实的。实际情况往往是:企业即使严重亏损了,而政府官员照样可以做官。从经营者来看,个人所能承担的责任是有限的,经营者只负盈而不负亏,国有企业经营者的个人成本与社会成本之间存在着一个极大的差额,即企业赚了有自己的一份,企业亏了则只能由国家来承担责任。显然,由于政府机构和经营者在风险上的不对称分布,使得由政府机构直接选拔经营者的方式远离了帕累托标准。

(二)信息缺陷严重

Hayek 认为,无论在什么体制下,都存在一个如何迅速适应变化的决策问题,而最终决策必须由那些熟悉环境、直接了解有关变化和了解为适应这些变化马上可以获得的资源的人做出。只有这样,才能避免决策的盲目性和模糊性。虽然政府机构作为国有资产的代理人理应享有选拔经营者的权力,但由于政府机构是外在于企业的生产经营活动的,对国有企业潜在的经营者能力和道德品质方面的信息是知之较少的。在国有企业中,能够经常与上级主管部门打交道的人和次数都是非常有限的,这就决定了由政府主管部门来选拔经营者面临着严重的信息结构制约,即在竞争性的经营者候选人中,政府机构对这些人的真实情况了解得远远不够,以至于很难做出准确的判断。虽然职工是企业的内生变量,他们最了解企业生产经营的内情,也深知经营者阶层和董事会的“行径”,他们对企业的各个潜在的经营者能力和道德方面具有较为准确的信息,但他们毕竟不是直接的国有资产的委托者,因此由职工来选择经营者的论据并不充分。在实践中职工在决定国有企业经营者的作用上也非常有限,如在中国企业家调查系统 2003 年度报告中,国有企业由职工选举产生经营者的占 2.5%(2002 年),2000 年为 2.7%。

(三)选拔标准在实践上的扭曲

虽然从理论上讲选拔国有企业经营者的标准是明确和清晰的,诸如优异的经营才能、良好的道德品质、健全的知识结构等,但在具体执行时,这个标准很难得到执行。一方面,由于政府主管部门实际上担任着国有资产委托人的角色,他们要对国有资产的保值和增值承担一定的责任,这就要求企业必须注重经济效益。同时,各级政府又是整个社会的经济管理部门,必然要兼顾社会经济的管理职能,必然又要求国有企业承担很多的社会职能。这势必导致政府在国有企业的管理上出现职能混同的问题:政府是作为出资方控制国有企业还是作为社会主义条件下的公共服务部门来管理国有企业?企业到底是经济效益优先还是社会目标第一?正是因为国有企业功能的特殊性和传统观念的影响,使得政府主管部门在选拔经营者时考虑得更多,而不会像一般的上市公司董事会仅仅考虑经营者的能力和品质。他们所关注的是候选人能否“服从大局”、“听从指挥”,而能力标准则往往被降到次要的地位。经营者具有优异的经营才能固然很好,但即使缺乏优异的才能也没有太大的关系,至少要听从主管部门的指挥。因此,由于政府职能的混同,在选拔国有企业的经营者时,选拔的规则常常会偏离企业家能力这一根本性标准,使选拔的标准被扭曲,造成许多惟领导眼色是从、能力欠佳的人充斥经营者岗位,而那些不善于与主管部门联络、个性突出、不合领导口味的一些能人则被排除在选拔过程之外。

(四)经营者身分的准官员化

在一般的上市公司中,通过相关的合约规定经营者的权力(主要指对企业的控制权)、物质报酬和相应的责任,除此之外经营者不享有其它任何的特殊权益。经营者的报酬主要体现为物质报酬(包括工资、奖金、股票、期权、分红等)。而在国有企业中,由于旧观念的影响,经营者出于避免别人非议、干群关系对立及领导不和等的问题的担心,并不希望拿较高的物质报酬,甚至出现了不同程度的“零报酬”现象。即使在上市的国有公司中,高级管理者对其年度货币收入的多少无所谓,如在1997年中国企业家系统的调查中,国有企业经营者有32.7%的人表示对其经济地位无所谓。国有企业的潜在经营者与在位的经营者更为看重的是各种非货币性的收益,如在职消费、社会地位、安排就业等,而这些权利与企业的隶属关系、企业规模相关,与企业绩效的关联性不强。同时,国有企业在过去是根据投资主体、主管部门的级别确定相应级别的,其厂长或经理的物质福利待遇也就比照着相应的行政级别来确定,国有企业经营者的身分具有“准官员”性质。企业经营者“进”可以升到政府部门任职,“退”可以确保自己的经营者地位和待遇。一旦取得了经营者的岗位,就可以在较长的时间享受相应级别的住房、医疗、出行等福利待遇。与其说企业经营者是职业经理,到不如说是某一级别的行政干部。

(五)能力信号显示与专用性知识投资之间的突出矛盾

张维迎(1995)曾经证明了:在经营才能难以直接观察的情况下,个人财产可以起到信号显示(signaling)的作用,也就是说,富人比穷人在报告自己经营能力方面更老实。我们认为,这种能力信号在国有企业经营者的选拔中几乎没有意义,原因在于,对国有企业经营者而言,其专用性知识的要求要比民营企业要高得多。这里所说的专用性知识,指与经营企业有关的技术、商业及社会知识的总和。拥有这些知识的主体,一旦离开该企业或行业,其价值就会大大降低,它类似于威廉姆森意义上的资产专用性(asset specificity)。对民营企业来说,这种专用性知识较多地体现在对相关资本和产品市场、技术的知识。而国有企业由于改革的路径依赖(path dependence)性质,企业与政府部门之间存在着千丝万缕的直接或间接联系,它要求国企经营者不仅要懂得一般性的产品、技术和商业知识,更要对相关政府机构及运行、主管部门负责人的倾向甚至爱好、企业内盘根错节的人事关系有很好的了解,否则就极有可能难以驾驭这种复杂的局面。毫无疑问,这种专用性知识的形成,是经营主体长期积累起来的。如果承认这种专用性知识投资对国企经营者的重要性,财富作为能力信号就难以实现,因为这种专用性知识对应的就是长期在企业内工作。同时在国有企业原有的平均主义分配格局下,很难说哪个人会拥有相对的财富上的优势,这就使得财富作为经营能力信号的显示器基本上起不到作用。

二、解决思路

上述国有企业经营者选拔中的难题,既与国有企业的产权制度有关(如责任不对等、信息缺陷),又与国有企业改革的路径选择有关(如经营者身份准官员化、对专用性知识的高度依赖),这些难题都是内生性的。如果这些问题得不到应有的正视和解决,就会使国有企业经营者选拔标准扭曲,信息不对称和责任不对等问题加剧,信号筛选更加困难,使大量的不合格者占据国有企业的领导岗位。我们认为,解决这些问题需要长期的多方面的努力,但目前至少可以在以下几个方面加以改进。

(一)在对国有企业准确定位的基础上,构建不同类型的经营者

根据职能的不同,现有的国有企业应该分成两类:一类是以承担国家政策目标为主、以国有独资公司形式存在的企业(I类),第二类是主要以市场效率目标为主、以股权多元化的公司制形式存在的国有企业(II类)。由于I类企业的职能在于弥补市场失灵,企业不以直接的经济效益为目标,企业的主要任务在于完成国家的政策目标。这类企业的经营者应该是准公务员,要求其服从政府主管部门的指挥和管理,其激励约束机制可以参照公务员标准,并考虑一定的效率要求进行设计。对于II类一般性公司制企业,由于其目标在于追求企业盈余和利润最大化,其经营者应是职业企业家,其自身的权益、报酬中重

事会通过合约的形式加以规定, 主要依据其经营能力确定报酬水平, 除此之外不再享有身份特权。逐步消除过去沿袭下来的按企业规模、所属层次而确定其地位和待遇的作法, 彻底与原来的行政级别脱钩。这类企业要按照现代企业制度的要求来选拔和激励职业经理。

(二) 市场选拔与政府相机干预相结合

对于 I 类的国有企业, 由于其职能在于弥补市场失灵和体现政府的意志, 因而政府要掌握经营者的选拔权, 以确保社会目标的实现。对于 II 类企业, 由于其主要目标是追求企业盈余和利润的最大化, 对经营者的经营能力和自主权提出了更高的要求。理论和实践都已经证明, 由政府来掌握经营者的选拔和任命权不是最优的安排。从信息结构上看, 主管部门对潜在经营者的能力、品德等的信息存在严重的缺陷和劣势, 很难做出准确的判断; 从风险分担上看, 主管部门及负责人实际上也只是国有资产的代理人, 而企业经营的风险又主要是由经营者的决策所带来的, 自然不能要求主管部门对经营者的任命承担责任, 当然主管部门也承担不了这种责任。虽然由政府选拔经营者也有可能出现理想的状态。但从一般的情况来看, 对于 II 类的国有企业经营者的选拔权, 主管部门越是紧抓不放, 越是不好抓, 越是抓不出成效, 不仅不利于经营性人力资本的优化配置, 更有可能在经营者的选拔和任命上为各种权钱交易行为提供温床。为此, 政府要主动地“淡出”经营者的选拔过程, 而留给其他的利益相关主体来进行这项工作。当然, “淡出”并不是不管不问, 如果企业的一些重要决策可能影响到企业的根本命运、影响国有资产的安全时, 或者当出现一些危险的信号时, 政府就要相机地加以干预, 以避免因经营失误或不正当交易而使国有资产严重贬值或大量流失。只要政府保持这种相机行事的干预权, 就可以避免由于对经营者的选拔不当而对企业造成损失。

(三) 积极引入和培育机构投资者, 使其在经营者选拔上发挥关键性作用

机构投资者不同于国有股东, 前者的委托代理链条要比后者短得多, 其风险意识、责任意识也都要强于国有股东; 同时, 机构投资者在对产品市场、资本市场的变动较为敏感, 这些都使它们适合作为选拔经营者的积极行为主体。在股权结构中, 有作为的机构投资者都会处于相对优势的地位, 在与经营者的博弈关系中, 他们有积极性也有能力发挥决定性作用。在公司治理中, 机构投资者往往会采取“不换思路就换人”的策略。因此, 相对于国有股东和分散的小股东而言, 机构投资者是更负责和“执着”的股东。在国有企业的所有权改组过程中, 通过积极引进和培育机构投资者, 充分发挥他们在经营者选拔和监督中的关键性作用, 将有利于股权结构的优化, 也有利于更加务实地选择出合格经营者。

(四) 加快发展经理市场, 为经营性人力资本的评估、定价和配置提供有力的支持

经理市场的意义在于, 它不仅为经营性人力资本的评估、定价提供了一个重要的参考体系, 省去了很大的信息识别成本; 同时, 经理市场的优胜劣汰竞争机制使经营者充满危机感, 使经营的目标和行为向有利于股东和债权人的利益的方向转化, 有助于减轻国有企业的“内部人控制”问题, 如果出现“偷懒”或其他的道德风险, 将会使其人力资本在经理市场大大“缩水”和贬值。应该看到, 当前, 在我国国有企业的内外已经初步形成了一个所谓的“二元性经理市场”, 这种二元市场最终将走向统一的经理市场, 它将促使更多的国有企业经营者朝着职业企业家的目标而不是政治权力的目标去努力, 从而促进国有企业效率的提高。

[参 考 文 献]

- [1] Hayek. The Use of Knowledge in Society[J]. The American Economic Review, September, 1945.
- [2] [美] 奥利弗·E·威廉姆森. 资本主义经济制度[M]. 北京: 商务印书馆, 2002.
- [3] 张维迎. 企业的企业家——契约理论[M]. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 1995.
- [4] 卢昌崇. 论内部人控制与企业治理结构框架设计[J]. 财经问题研究, 1995 (12).
- [5] 李新春. 企业家过程与国有企业的准企业家模型[J]. 经济研究, 2000 (6).
- [6] 魏 刚. 高级管理层激励与上市公司经营绩效[J]. 经济研究, 2000 (3).

- [7] 杨淑君, 王丽静, 黄群慧. 建立有效的国有企业经营者激励约束机制[J]. 中国软科学, 2000 (6).
- [8] 中国企业家调查系统. 中国企业家队伍成长现状与环境评价——2003 年中国企业经营成长与发展专题调查报告[J]. 管理世界, 2003 (7).
- [9] 王 珺. 双重博弈中的激励与行为——对转轨时期国有企业经理激励不足的一种新解释[J]. 经济研究, 2001, (8).
- [10] 黄泰岩, 郑江淮. 企业家行为的制度分析[J]. 中国工业经济, 1999 (2).
- [11] 黄群慧. 控制权作为企业家的激励约束因素: 理论分析及现实解释意义[J]. 经济研究, 2000 (1).

(责任编辑 邹惠卿)

Problems and Solving Means of Selection of State-owned Enterprise' s Operators

LI Zhong-jian

(School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: LI Zhong-jian (1971-), male, Lecturer, School of Politics & Public Administration, Wuhan University, majoring in the theory of corporation & human capital.

Abstract: For private company, the process of carving out is also the process of forming entrepreneur. For the state-owned enterprises, there is always a company which comes before a operator' s initiative action. From the view of theory and practice, there are many problems in the selecting of state-owned enterprise' s operator, which lies in asymmetry of risk, severe limitation of information, distortion of selection criterion in practice, being sub-officer of operator' s status, conflicts between the signaling of ability and investment in special knowledge. If these problems cannot be solved successfully, and form of reform will be useless. To solve these problems, which need precise orientation of state-owned enterprises, distinguish of different kinds of operators, active exit from selection with intervening timely, exert the function of institutional investment, and boost manager market.

Key words: state-owned enterprises; operator; selection; problems; solving means