

● 经济理论与实践

搞活国有经济必须深化国有资产管理体制改革^{*}

刘文俭, 黄 芳

(中共青岛市委党校 经济管理教研部, 山东 青岛 266071)

[作者简介] 刘文俭(1963-), 男, 山东新泰人, 中共青岛市委党校经济管理教研部副教授, 主要从事企业管理与经济理论研究; 黄 芳(1970-), 女, 河南商丘人, 中共青岛市委党校经济管理教研部讲师, 主要从事组织行为学与公共关系研究。

[摘 要] 国有企业的改革受制于国有资产管理体制, 要推进国有企业改革、搞活国有经济, 就必须深化国有资产管理体制的改革。我国现行国有资产管理体制存在的种种弊端是国有经济效益不高、国有资产流失不止的症结所在, 只有充分认识深化国有资产管理体制改革的必要性, 才能为国有企业现代企业制度的建立扫清思想和体制障碍。具体思路是: 以产权理论为基础, 通过国有资产管理体制创新, 实现“产权清晰”和所有者职能到位。

[关键词] 国有资产; 国有经济; 管理体制; 国有企业; 改革

[中图分类号] F123.7 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2001)06-0654-08

国有资产管理的难点和重点在于对国有企业的管理, 而国有企业的改革必然受制于国有资产管理体制。要推进国有企业改革, 搞活国有经济, 就必须深化国有资产管理体制的改革。无论是股份制改革中暴露出来的一系列矛盾和问题, 还是现代企业制度迟迟难以在国有企业中建立, 其根本原因不在股份制本身, 也不是国有企业的问题, 而在于我国大多数挂上了公司牌子的国有企业, 并未从根本上解决“无老板”现象。在所有者虚位或所有者功能缺位的情况下, 很难建立起有效的公司治理结构, 建立现代企业制度也就只能是形式。解决这一问题的关键和前提是, 以完善国家所有者治理结构, 建立国有资产出资人制度为核心, 构建和完善我国国有资产管理、监督与营运体制, 真正解决国有企业“无老板”现象。认识不到这一点, 国有企业的改革将最终难以成功。然而, 在一些地区近几年的改革实践和行为中, 却表现出只盯住国有企业而忽视国有资产管理体制的倾向。为此, 本文对深化国有资产管理体制改革的必要性问题进行分析 and 探讨, 提出了深化国有资产管理体制改革的思路与途径, 以期推进国有企业制度改革。

一、我国现行国有资产管理体制存在的种种弊端

国有经济近几年表现出的效益不高、发展缺乏后劲以及国有资产的大量流失, 皆因我国现行国有资产管理体制所存在的弊端所致。主要表现在:

1. 微观上: 产权不清, 政企不分

这是就国有资产管理体制在企业层次上所表现出的问题所进行的概括。与非国有经济相比, 我们可以得出一个显而易见的结论: 导致国有资产在国有企业中流失的原因主要在于国有产权主体虚置, 即缺

* 收稿日期: 2001-08-29

乏人格化的国有产权主体。而这种现象的根源又在于国有企业的产权实际上是不清楚的。从宪法和法律规定上看,国有企业至少有四大利益主体:全体人民,国务院和各级政府(部门),厂长经理和国有企业职工。理论上讲,国有企业的最终产权主体是明确的,即全体人民;但实际上又是模糊的,人人都是所有者,人人都不为其所有物负责。如果一个人根本不关心自己的财产,也就难以说明他是财产的实际所有者。所以,国有企业产权主体尤其是其功能从根本上说是缺位的。在我国现实经济生活中,人们习惯上认可国务院和各级政府是国有企业的所有者,但政府又是一个非常庞大的机构,到底哪一个机构行使所有者的权力和承担所有者的责任呢?到目前为止,这一问题并没有得到很好地解决。

经过近 10 年的改革,大多数原来属于政府机构的国有企业行业主管部门已经转体为国有资产经营公司或国有控股公司,但国有资产经营公司或控股公司的经营方式中还存在行政化现象。主要表现在,其内部经营管理上仍存在大量的行政性因素,沿用原政府行业主管部门的某些行政方式对被控股企业进行管理,许多资产经营公司在角色和功能上仍将自己定位为被控企业的上级领导部门,并不能真正地行使其股权管理职能,从而成为了“翻牌公司”,出现新的政企不分和“婆婆加老板”等问题,严重妨碍了国有资产经营效益的提高。另外,由于不想放弃利益和权利,不少地区的政府机构尤其是经济管理部门,都想做国有企业的所有者,在投资、收益分配、资产处置、人事安排等体现所有者职能的重要问题上,仍然普遍存在着若干政府机构多头管理,缺少具体、明确的机构来承担起国有资产所有者的职能。关于这一问题,在比较早的时期,学者之中有人认为应在全国人民代表大会之下设立专门的国有资产管理机构,也有人认为更为现实的解决方案是在国务院下设立专门的国有资产管理机构。但是,曾经存在过的国有资产管理局被撤销了。这样,专职管理机构的问题似乎还没有得到解决,所有者及其职能“缺位”的问题依然存在。现实中,对于盈利状况好的企业,有关政府部门都想争功求利,并纷纷干预企业经营活动;当企业效益不好时,这些部门又都不对这种状况负责;经常的情况是有了好处都想抓一把,出了问题则相互推诿。由此看来,国有资产产权不清的现实表现是政企不分,其结果是多头管理,多头管理就必然是责任不清。在所有者缺位、管理者多头的情况下,国有资产保值增值的责任和风险,在大多数情况下仍然未能落到实处,几乎没有人会因对国有资产投资带来的损失受到处罚,承担风险更是难以到位,“打板子”找不到“屁股”。这是导致投资决策的随意性和对国有资产管理漫不经心的主要原因之一,也是我国国有资产投资和营运整体效益低下的重要原因之一。

2. 宏观上: 布局不当, 结构不优

在市场经济国家,由于普通企业的运行目标是追求利润的最大化,一般不愿进入低效产业和部门,加上普通企业不具备对高投入高风险领域的大规模投入能力,容易形成市场运行的“外部失灵”现象。为维护市场正常运行和实现经济均衡发展,需要国家对经济活动进行适度干预。因此,西方国家的国有企业是作为具有“纠偏”功能的特殊企业存在的。如果没有国有经济的存在,整个社会的交易成本会大大提高,市场配置资源的目的也不可能实现。

与西方国家企业的产生不同,我国国有企业并不是“市场失灵”问题的必然产物,而是国家为动员全社会力量,集中社会资源建立工业体系而建立的。经过建国后几十年的发展,我国国有经济已经渗透到国民经济的一切领域,在国民经济各行业占据了绝对垄断地位。尽管经过了长期体制改革和始自 20 世纪 90 年代中期的“抓大放小”战略的实施,但是国有资本行业分布结构不合理的状况仍未得到根本性改变。目前,我国国有企业仍广泛分布于国民经济的 99 大类行业,尤其是在一般竞争性领域大量存在。据统计,1998 年国有经济在一般加工业、商业及餐饮业等一般竞争性领域的资本占整个国有资本总量的比重仍高达 53%;而在需要国家重点投入的石油、石化、电力、交通运输、邮电业、高科技等基础性、战略性行业中,国有资本的比重却不足 43%。党的“十五大”报告提出了从战略上调整国有经济布局的任务,1999 年 9 月党的十五届四中全会对国有企业改革和发展做出了《决定》,使深化国有企业改革的途径更加清晰,明确国有经济需要控制的是关系国民经济命脉的行业和关键领域。在这种背景下,国有经济布局调整的步伐在近几年有所加快,企业的经营状况也得以改善。但是,从目前的情况看,由于国有资产管

理体制自身的弊端以及人们的思想等问题所致,国有经济布局调整的进展状况距离党的“十五大”报告和十四届五中全会的《决定》提出的总体目标还有很大差距,国有资产布局合理化的进程还任重道远。

上述国有资本布局不当的直接结果是导致国有经济的结构不优。国有经济在结构上主要存在以下方面的问题:从规模结构来看,一方面在具有规模经济性质的行业,达不到经济规模,缺少能与国际企业抗衡的具有规模优势和竞争优势的国有大企业;另一方面国有企业生产结构不合理,“小而全、大而全”的现象还比较严重,企业与地区之间缺乏社会化大生产所要求的专业化分工。从技术结构来看,国有企业一方面过多分布于技术水平低下的传统行业,缺乏技术改造的内在动力;另一方面,在急需发展、能对国民经济有良好推动力和支撑力的许多高新技术行业,国有经济的比重和发展速度都不理想。从供给结构来看,一方面一般竞争性行业的大量低技术含量产品,生产能力过剩;另一方面需要国有资本重点投入的产业发展明显滞后,高技术含量、适应经济建设需求、满足人民生活需要的产品供给不足。

3. 机制上:进退不畅,难以重组

现行国有资产管理机制的另一个主要弊端是,没有形成国有资本灵活、顺畅地进入或退出的机制,导致国有资本置换能力不强,不能及时向高效益领域转移。这主要表现在以下几个方面:一是国有资本自身流动的固化。在现行的国有股份制企业中,国有股本占有绝对控股地位,但由于国有股本均为非流通股,不能进行体制外流通。因此,国有企业国有股权存在凝固化现象,这不仅会失去在资本市场上追求利润最大化、获得资本增值的机会,而且使国有资本不能及时从劣势产业投向优势产业中去,加大了国有经济升级换代的难度,影响了国有经济控制力的发挥。二是现有国有企业管理体制的条块分割性。由于国有企业复杂的产权关系和行政隶属关系,我国国有企业管理体制直到目前仍呈现出条块分割性。在此情况下,一方面出现大量国有经济资源被闲置浪费现象,另一方面一些产品有市场,并具有较强资本实力的企业,却难以通过跨地区、跨行业的并购重组,实现资本快速扩张,严重影响了整个国有经济的竞争力。三是现行国有资本管理体制中,资本交易市场不完全,不能充分发挥在国有经济资源配置中的基础性作用。四是现行国有资产管理体制在国有资产所有者缺位与缺乏有效的激励约束机制的情况下,国有企业自身缺乏充足的内在动力,致使国有资本置换力严重弱化,延缓了国有资本向重点行业集中的进程。尽管近几年在政府经济管理部门的撮合下,一些国有企业间进行了兼并重组,但这种做法不符合市场经济发展的要求与规律,成功的少失败的多。

4. 后果上:效益不高,流失不止

上述三个现行国有资产管理体制中存在的主要弊端,所带来的后果是:国有经济效益不高,国有企业活力不足,国有资产流失严重。

进入 20 世纪 90 年代中期,企业环境发生了质的变化。对企业影响最大的是:市场机制正在取代计划体制;短缺经济正转向供需平衡或供过于求;中国市场对外开放的格局进一步形成。经济形式的发展,使中国进入了经济体制转轨、经济结构调整、经济增长方式转变并行的时期。国有企业普遍面临摆脱对政府的依赖,加速结构调整,实现体制转换,自主自立走向市场。在这种情况下,一些经营机制转换快、经营观念转变早的国有企业,在竞争中脱颖而出,抓住机遇得到了迅速发展,企业知名度迅速提高。它们代表了国有企业走向市场成功的一面。与此同时,面对日益激烈的市场竞争,不少国有企业竞争失利。近几年,有相当数量的国有企业停工、半停工,上千万的国有企业职工下岗。1997 年国有企业实现利润总额为 802.8 亿元,比 1995 年下降 36.5%。1998 年,国有企业利润总额 213.7 亿元,比上一年下降 589.1 亿元,是近年来的最低点。1998 年我国国有企业总资产报酬率和净资产利润率为 1.91% 和 1.7%,分别比 1997 年低 0.39 和 1.28 个百分点。大约占用了工业资本的 2/3 银行工业贷款 70% 的国有工业企业,却只创造了工业产值的 1/2。国有经济的低效率已经影响到中国经济持续增长的潜力,正如江泽民主席多次指出的,国有企业改革已进入关键时期、攻坚阶段。20 世纪 90 年代末期出现的国有经济整体运行效率的下降,是长期沉淀于国有企业的产权不清、政企不分造成的体制性矛盾,重复建设和产业升级迟缓造成的结构性矛盾,企业制度创新滞后、经营机制不适应市场竞争的矛盾,人员多、债务重等历史

负担沉重的矛盾等深层次矛盾充分暴露的结果。在我们所列出的这四项主要矛盾中,前三项矛盾的解决,都涉及到国有资产管理、监督、营运体制的改革与完善,并必须以此为基础和前提。

尽管经过近两三年的努力,进入 2000 年国有企业的整体效益有了较程度的好转,但这与近几年国家积极财政政策的效果释放以及国际市场 34.8% 的出口增长是分不开的。如果深入分析,不难看出国有经济的持续稳定增长还带有很大的脆弱性,有的脱困企业已经出现“返困”现象。因此,如果不从产权体制基础上解决国有企业的发展动力问题,不从管理体制基础上解决国有企业的多头管理、政企不分问题,不从监督机制入手解决国有资产管理与经营者的软约束问题,不从营运体系入手解决国有企业布局不当、结构不优问题,不从退出机制上解决国有企业的制约障碍,可以肯定地说,国有企业就很难保持充足的活力,很难应对加入 WTO 的挑战,很难与外资企业以及非国有经济进行竞争。

现行国有资产管理体制,由于其存在的所有者主体虚置、政企不分、多头管理、责任不清、监督不力等弊端,国有资产的流失问题一直到现在没能完全解决,“穷庙富方丈”现象在不少地区的国有企业中依然存在。导致国有企业资产流失、损失的渠道和途径有:在国有资产投资上,因决策失误、盲目投资、重复建设,不能形成生产能力、项目失败或项目达不到预期要求等,造成大量国有资产损失、闲置和浪费;在国有股“一股独占或一股独大”的国有企业中,有的国有企业通过加大成本、提高管理人员和职工工资等隐蔽性收入手段,致使国有企业生产率虽然不断上升,但利润率却日益下降甚至亏损,国有资产变相流失;在企业资产经营处置、企业产权重组中,把国有企业资产低价出售、无偿划拨给国有企业兴办的集体企业、经济实体或职工个人,造成国有资产流失;在国有企业管理活动中,用公款请客送礼、游山玩水、出国旅游等挥霍浪费现象在不少国有企业依然存在,因管理不善造成的资产损失仍较严重;在一些国有企业的经营活动中,存在着企业领导人及经营管理人员利用采购权吃“好处费”、利用加工权拿“酬谢费”、利用销售权拦截货款、利用借贷权捞“回扣费”、利用经营权侵吞资金、利用发包权索“感谢费”等侵吞国有资产的现象。凡此种途径造成的国有资产流失,皆因出资者不到位、责任不明确、监督制约机制不完善的国有资产管理体制所致。要避免或减少这些现象的发生,就必须从建立科学完善的国有资产管理、监督、营运体系与机制入手。

二、必须深化国有资产管理体制改革

通过以上分析可以看出,尽管经过近 10 年的探索,我们已经初步建立起对国有资产进行管理、监督、营运的体系,但这一体系的机制还不完善,还存在不少弊端,导致国有资产不同形式的流失,难以实现保值增值,这就从客观上提出了深化国有资产管理、监督、营运体制改革的要求。只有充分认识、深刻理解进行这项工作的必要性和重要意义,才能积极主动地进行改革,为现代企业制度的建立扫清体制障碍。我们认为,其必要性主要体现在以下几个方面:

1. 经济体制转变的客观要求

中国经济体制改革自确立了以建立社会主义市场经济体制为目标之后,正式步入了由计划经济向市场经济体制的转变。按照党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,社会主义市场经济体制的基本框架是“三个制度,两个体系”:有一个适应社会主义市场经济要求的现代企业制度;有一个按劳分配为主体,效率优先,兼顾公平的收入分配制度;有一个适合中国国情的社会保障制度;有一个统一开放的市场体系;有一个以间接手段为主的宏观调控体系。这些环节都直接或间接地涉及企业国有资产管理、监督、营运体系与机制的变革与创新。

(1) 建立现代企业制度的目的是转换企业经营机制,这就首先要求政府部门转变对国有企业的管理、监督、营运方式,把一般社会经济管理职能与对国有资产管理职能进行分离,完善国家所有权治理结构,建立国有出资人制度;只有这样,才能通过产权纽带建立政企分开、出资人明确、责任分明的现代企业制度。

(2)建立合理的收入分配制度与创新国有资产管理、监督、营运方式是密不可分的。改革企业国有资产管理、监督、营运方式,将国有企业和国有资产产权要素推向市场,按照市场需求营运,在市场竞争中优胜劣汰,必须以按劳分配,效率优先,兼顾公平的收入分配制度为保障;同时通过创新国有资产管理体制,在国有企业内部实行年薪制、期股期权制、职工持股制等新型分配制度,建立起有效的激励机制,这也是对社会主义市场经济体制下分配制度的贡献与完善。

(3)建立适合中国国情的社会保障制度与创新国有资产管理、监督、营运体系是互为因果的关系。通过有效的社会保障制度,可将企业办社会即就业、保险、福利、生活服务等问题转移给政府负担,使企业主要承担经济效益目标和国有资产保值增值指标,并通过社会保障制度解决企业富余人员就业、破产企业职工安置等问题,为国有企业重组、破产提供支撑和通道,这有利于国有资产管理监督体制的创新;同时,要建立和完善社会保障制度,客观上要求通过建立新型的国有资产管理、监督体制,以尽快提高国有资产营运效益,从而为社会保障体系的建立提供强有力的物质基础。

(4)建立统一开放的市场体系与创建国有资产管理、监督、营运新体制之间是互为条件的关系。统一开放市场体系的形成,有利于国有资产的营运,为国有企业产品经营和资产重组提供了良好的市场环境和广阔的市场空间,有利于企业在统一开放的市场上进行公平竞争,优胜劣汰;但是,如果没有国有资产管理体制的创新与改革,不打破条块分割的国有资产管理格局,不理清调整好国有企业复杂的产权关系和行政隶属关系,则优劣势企业间难以通过跨行业、跨地区的并购重组,劣势企业不能及时退出、优势企业难以快速扩张,那么,统一开放的市场体系也就难以真正形成并发挥其应有的作用。

(5)建立新型国有资产管理体制是政府对宏观经济进行调控的重要途径。市场经济体制要求政府对经济的管理要以间接的调控为主,新型国有资产管理体制可以在保证所有权与经营权分离的情况下,政府国有资产管理部門可以通过有效的产权约束、引导和监控,通过国有资产与其他经济成分的相互交融与渗透调动和控制大量的社会资产,使其成为政府宏观经济目标实现的重要力量。国有企业的控制力就在于其对整个社会经济的支撑力和影响力上,它的存在是政府对宏观经济进行调控的物质基础。政府通过对国有经济和公共部门进行总量和结构调整,可以调节总供需及其结构的平衡;政府宏观调控政策一般是先对国有经济产生影响,进而对整个经济产生影响。西方国家也都以一定比重的国有经济和部门作为宏观调控的基础。

2. 搞活国有经济的必然要求

在我们所分析的现行国有资产管理体制和国有企业当前面临的各种问题中,关系全局、影响深远、必须解决的是国有经济的战略性调整和国有企业的公司制改革。可以说,这是深化国有企业改革、充分调动国民经济增长潜力的两个根本性问题。目前,随着市场经济体制的建立和逐步完善,市场约束力明显增强,国有企业两极分化的格局迅速形成。优势企业有低成本扩张的欲望;困难企业急于寻求生存的出路。政府部门对竞争失败的企业也爱莫能助。这一形势的出现,本应为国有经济的结构调整和体制转换注入强大的动力。但是,结构调整和体制转换遇到了传统国有资产管理体制的阻力,遇到社会观念、企业内部人控制、市场环境和社会保障条件等等一系列的障碍,使得本应出现的大规模企业重组、结构调整和制度创新的形势未能如愿到来。

要解决上述阻力和障碍,最为根本和关键的是通过国有资产管理、监督、营运体系的创新,解决国有企业“无老板”现象。我国的市场经济改革是先开放市场,后培育市场主体。在市场竞争过程中,由于国有企业的效率低下,造成国有企业亏损严重。于是为了把国有企业培育成市场主体,无限扩大国有企业自主权,这又导致经理人乱用经营权,造成国有资产流失。为了避免严重流失,遂采取股份化的公司制改造,强调完善公司法人治理结构又成为新一轮国企改革的主旋律。然而,现代企业制度的原理是先有出资者,后有企业。国有企业使用的是国有资产,因而国有企业产权清晰状况必然要取决于国有资产的管理体制。实际上国有资产所有者治理结构是国有企业法人治理结构的基础,没有有效的国有资产所有者治理结构,想要建立现代企业制度,无异于在沙滩上建筑大厦。现实中,人们所看到和分析的所有导致国

有企业“不战而败”的原因,都是造成国企“市场不适应症”的表象,完善国有资产所有者治理结构问题才是解决国企问题的根本。实践证明,我国国有企业产权不清晰、法人治理结构难以建立和完善的重要原因,是国有资产管理体制有问题。认识不到这一点,国有产权主体就一直处于缺位或虚置状态,就很难建立起有效的公司治理结构,这样国有资产流失和效率低下问题就不能从制度上得到彻底解决。因此,要真正解决国有经济的战略性调整和国有企业的公司制改革,搞活国有企业,首先必须从国有资产管理、监督、营运体系的改革和创新入手,完善国有资产所有者治理结构。

3. 发展社会主义的本质要求

国有资产是国家以各种形式投入以及全体人民辛勤劳动积累形成的,要发展社会主义,就必须巩固这一社会主义的物质基础。现代西方资本主义,尚有一定的国有企业作为政府宏观调控的物质基础;作为社会主义的中国更应当加强和巩固好经营领域的国有资产。这不仅是进行宏观调控的需要,更为重要的是,这是社会主义制度本质的要求和体现。

邓小平同志在 1992 年初的南方谈话中,概括了社会主义的本质。他说:“社会主义的本质,是解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕。”这就决定了我们必须坚持生产资料公有制在整个国民经济中占主导地位,国有经济要在关系国计民生的领域以及市场失灵的领域发挥控制力和重要作用。必须明确,我们进行国有资产管理体制改革,不是将所有国有企业的国有资产简单地量化给个人,如果这样进行国有企业改革,其实质是把国有资产私有化,与西方进行的国有企业改革没有什么区别,其结果必然是整个社会经济被非公有制经济所主导,多数人民群众遭受资本的剥削,两极分化现象将越来越严重,难以实现邓小平所提出的“消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕”的目标;但是如果不对国有资产管理体制进行改革,则国家对国有资产监督管理体制难以理顺,政企难以分开,职责难以分明,现代企业制度难以建立,国有企业经济效益不高、投入产出效果差的状况难以改变,国有资产闲置、浪费、流失甚至被侵占的情况也就会继续发展下去,其结果必然是国有资产安全及其合法权益得不到保障,社会主义的物质基础和所有制基础就会越来越薄弱,社会主义的生命力就会受到严重威胁。为了发展社会主义生产力,就必须解放生产力,尤其要进一步增强国有企业的活力,为此必须从改革和创新国有资产管理、监督、营运体制入手。由于这种改革是在不改变国家所有权的前提下,通过完善国有资产所有者治理结构,建立具有完善法人治理结构的现代企业制度,使国有资产所有者及其职能真正到位,国有资产所有者真正能对国有资产经营者、管理者实施有效的监督约束和激励。这就决定了我国国有资产管理、监督、营运体制的改革既要借鉴世界的经验与理论,又要结合我国的具体实际进行创新和大胆实践。

三、改革的目标

国有资产管理体制改革的目标就是要实现“产权清晰”和所有者职能到位。

1. “产权清晰”的实质是各类主体的权利和责任明确化,并非一定是国有产权的私有化

根据产权理论,一种产权制度是否有效率的关键,在于它是否能为在它支配下的人们提供将外部效应内部化的激励,即能否使经济当事人承担他应当承担的成本和责任,或者获得他应该获得的收益和权利。因此,我国公有产权制度改革的核心问题是如何将共有产权导致的外部性内在化。解决这一问题,要求我们做出“产权清晰”的制度安排。依据产权理论,我们既可以通过使所有权归属于“有血有肉”的主体,即将公有产权私有化;也可以在保持公有制的前提下实现“产权清晰”的目标。就前者来说,由于财产所有者决策的收益和受损均由自己承担,所以它可以解决产权的外部性问题,增加经济当事人有效运用资源的动力,提高经济效率。但是,这种制度安排只能在规模较小的国有企业进行。对于具有“分工效果”和“规模效应”的国有大企业来讲,不可能,不允许,也无必要对其进行私有化的产权改革,我们完全可以在保持公有制的前提下实现“产权清晰”的目标,这也正是国有资产管理体制创新的方向和重点所

在。

根据马克思的产权理论,国有企业的所有权和经营权是可以分离的。但是,国有企业的“两权分离”需要一整套与之相适应的企业外部制度(所有权保护制度)来保护所有权主体的利益,这就是国有企业“代理问题”所需要的制度安排。有的经济学家认为,我国国有企业的根本问题正是企业外部制度与国有企业制度不对称,前者的建设严重滞后于后者,结果是国有资产最终所有者——人民的资产所有权保护程度被大大降低,企业行为进一步扭曲,“穷庙富和尚”、“有亏损企业,无亏损企业领导”等所谓的“内部人控制”现象较为普遍;如果把国有企业所有制结构比喻为“脚”,企业外部制度比喻为“头”的话,则国有企业私有化的产权改革是“头痛医脚”。我们基本同意这种观点,因为国有企业的问题——企业外部制度与国有企业制度不对称,其实不是国有企业的问题,而是国有资产管理体制改革落后于企业制度改革的必然结果。这一问题的解决也许是一个漫长而痛苦的过程。

2. 从政府职能和人事制度改革入手,建立国有资产所有权保护制度,实现所有者职能到位

国有企业保护的外部制度包括政府、人事、法律、会计和审计等制度,其中政府机构职能改革和人事制度改革是关键。这两项制度不改革到位,则其他制度都不可能得到较好的落实。就前者来讲其改革目标是通过政府社会经济管理职能和国有资产管理职能双重身份的有机分离实现“政企分开”。但必须强调,“政企分开”主要是指各行各业的行政主管部门和一般经济管理部门从“双重身份”中脱离出来,单独履行责无旁贷的一般社会经济管理职能,而不是指政府与国有企业的分开。国有企业与专司国有资产管理的政府部门是不能实现“政企分开”,也无需实现“政企分开”的。换句话说,“政企分开”的深层含义就是政府用经济的方式,由一个专门的机构行使所有者职能、承担相应的责任,职责明确地管理国有企业。为此,国有资产管理体制的建立,必须从源头上(作为所有者代表的国有资产管理机构)建立起有效的激励与约束机制,以实现完善所有者治理结构的目标。需要指出的是,我们现实的制度安排大多重视和强调对国有企业经营者激励与约束,而且表现为强激励弱约束。之所以出现对企业经营者约束的软化,关键原因在于我们忽视了对“源头”——作为所有者代表的政府国有资产管理机构的激励与约束。源头不活,整个国有资产管理体制的高效率也就谈不上,这也正是造成所有者职能缺位的关键所在。

这就又涉及到人事制度改革的问题,我们建议,国有资产管理机构的负责人和主要成员应当是经济、法律、会计、审计等领域的专家,其来源应当由政府的人事和组织部门按照公开、公正、竞争的原则从社会上选拔,可以吸收一些社会专业人士作为该部门的顾问;国有资产管理机构应当具有并行使国有资产“董事会”的全部职能和权力,承担相应的义务和责任,应将国有资产管理的绩效与管理机构主要领导人的政绩挂钩,在部门内部责任要落实到人,建立责任追究制度,由人大和政府对其进行监督和奖惩;国有企业的经营管理者的产生也应当尽快实现由组织任命向经理人市场的转变,赋予政府国有资产管理机构选拔企业经营管理者权利,并由国有资产管理机构通过派出监事长以及利用社会中介机构对其进行监督,通过制定收入政策和产权制度对其进行激励,实现所有者代表机构资产管理与人员管理的统一、权利与责任的对称。为保证这项工作的公开、公平、公正,党委和政府的人事组织部门可以给予指导和督察,人大、政协可以予以监督。否则,权责不对称,仍将是国有资产产权“虚置”,国有资产进入新一轮的流失。因此,国有企业产权改革与国有资产管理体制密切相联,其关键是明确产权的归属即责任主体,使产权的所有者职能真正到位,并且在所有者与经营者之间进行合理的权利或利益划分,减少外部性,增强其激励与约束功能,提高国有资产运作效率。

根据上述分析,依据产权理论,国有企业的产权制度改革有多种途径可以选择:一是赋予经营管理者和职工剩余索取权,即让经营管理者和企业职工通过一定方式持有国有企业一定股份,这可以变“内部人合谋”为“内部人监督”;二是实行混合所有制,即通过与外资嫁接、让民营经济持股、与其他国有企业重组等形式使国有企业资产多元化,这样既可以保持公有制经济成分,又可以实现所有者职能到位;三是国有资产的模拟人格化,这是培育像私人股东一样关心企业利益的国有出资人,从而完善国有资产所有者治理结构的有效途径。所谓模拟人格化,就是在国有资产不能实现全盘私有化或个人无法购买巨

大的国有资产的条件下,而将国有资产与个人或群体(国有资产所有权代表机构及企业经营管理者)利益直接挂钩,国有资产增值了,个人也将获得巨大收益,反之,个人也会承担相当的损失。以此建立责任到人、利益直接的自我激励和自我约束机制,从而实现国有资产安全和增值。

[参 考 文 献]

- [1] [美] 科斯. 企业、市场与法律 [M]. 上海: 三联书店, 1990.
- [2] [美] 德姆塞茨, 阿尔钦. 财产权利与制度变迁 [M]. 上海: 三联书店, 1991.
- [3] 魏 杰. 国有企业改革与发展重大理论现实问题 [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 1999.
- [4] 林毅夫. 中国经济前沿问题丛书——现代企业理论与实践 [M]. 北京: 中国经济出版社, 2000.
- [5] 陈清泰. 国有企业改革的形式与途径 [J]. 国有资产管理, 2000, (5).
- [6] 黄景安, 陶瑞芝. 我国国有经济控制力分析 [J]. 国有资产管理, 2001, (1).
- [7] 程国友, 孙飞行. 国有资产监控机制研究 [M]. 南昌: 江西高校出版社, 1998.

(责任编辑 邹惠卿)

State-owned Assets to Vitalize National Economy Management System Reform

LIU Wen-jian, HUANG Fang

(Department of Economic Management, CPC Party School of Qingdao
Municipal Committee, Qingdao 266071, Shandong, China)

Biographies LIU Wen-jian(1963-), male, Associate professor, Department of Economic Management, CPC Party School of Qingdao Municipal Committee, majoring in enterprises management & economic theories; HUANG Fang(1970-), female, Lecturer, Department of Economic Management, CPC Party School of Qingdao Municipal Committee, majoring in behaviors of organization & public relations.

Abstract The reform of the state-owned enterprises has been circumscribed by the management system of the state properties. Hence, it is necessary to carry out a thorough reform of the management system of the state-owned assets in order to promote the process of reforming the state-owned enterprises and vitalize the national economy. As is known to all that in the state-owned assets management system, the existing malpractice are the main cause of lower economic benefits and the loss of state properties. Therefore, only by fully realizing the importance of the reform, can we eliminate the ideological and the systematic stumbling blocks so as to establish a new and modern systems in managing the state-owned enterprises. The way of specific solution is to adopt the theory of property right as the basis while creating a new way of management system of state-owned assets. In this way, a "clear property right" and the responsibility or role of the property owners can be practiced.

Key words state-owned assets; national economy; management system; state-owned enterprises; reform