

国企改革再出发应转向“社会参与型”

文/李海英

历时20多年的国企改革，已进入破难攻坚阶段，触及最核心之处——国企产权改革。那么，涉及19.7万亿元国有资产的国企改革如何在“深水区”前行呢？笔者认为，改革再出发还需要“升级换代”。当前迫在眉睫的是要把国企改革从“内部人主导型”转向“社会参与型”，这将是决定中国改革能否继续推进并取得成功的关键。

一、“内部人控制”必然导致我国国企改革模式为“内部人主导型”

1. “内部人控制”的涵义

“内部人控制”一词是1994年由美国斯坦福大学的青木昌彦和钱颖一教授在研究转轨经济现象的特征时首先提出的。内部人控制“是指从前的国有企业(SOE)的经理或工人在企业公司化的过程中获得相当大一部分控制权的现象。”；是“经理人员事实上或依法掌握了控制权，他们的利益在公司战略决策中得到了充分的体现，经理人员常常是通过与工人的共谋(collusion)而这样做的。”

继青木昌彦之后，更有学者将我国“内部人控制”的特征概括为以下几点：（1）内部人掌握了公司的控制权；（2）内部人利益在企业中得到最充分的体现；（3）内部人控制常常通过经理人员与工人的合谋来进行；（4）自发性或非正式的私有化；（5）党或政府#对企业的人事任免权的严格控制。

2. 我国“内部人控制”的主要成因分析

（1）国有股主体缺位。在我国目前的上市公司中，一半以上的股权属于国家所有和国有法人所有，随着原政府主管部门的逐步淡出，国有股的代表机构尚未真正建立。即使2003年新组建了国资委后，国资委作为国有资产的代理人，代表国家行使国有资产的所有者权益，就其本身来讲，缺乏有效的约束和激励机制。国家——国资委——企业内部人的委托——代理关系但是多层委托层层相嵌，彼此之间信息和利益不一致，削弱了代表人的监督能力，而使得经营者有机可乘；由于责任不对等，而为经营者侵吞资产打开了方便之门。

（2）缺乏充分竞争的市场经营环境。市场评判是约束和监督经营者行为的主要依据，只有充分竞争的市场才能为企业所有者和经营者提供大量的有效信息，才有利于所有者对经营者实施有效的监督。然而，当前我国市场经济体制不完善，资本、人才市场不健全，各项市场法律法规不完备，因而市场缺乏生机，这就给经营者侵吞国有资产提供了便利条件。

（3）经理人激励机制的空白。长期以来国企经营管理人员被视为“国家干部”，其任免奖惩多依行政指标。改革至今仍未形成健全的经理人才市场，经营管理人员的经济利益不能与其经营绩效相结合，积极性不能被充分激发，在缺乏谋求自身利益的合法途径和完善的约束机制的情况下，“内部人控制”成为必然发展趋势。

总之，在我国经济生活中，八十年代中期至今的股份制改造一直是国有企业改革的主旋律。由于股份制产权制度安排不当、市场缺少有效的竞争、企业家资源又极其匮乏的情况下，许多股份制企业出现了“内部人控制”的态势。就目前169户中央企业中，有21户是按《公司法》注册的，其他还是按《企业法》注册的，实行的是总经理负责制。即便是国有独资公司，有的没有建立董事会，已经建立董事会的也不规范，没有发挥应有的作用，存在着“内部人控制”的问题和风险。

二、“内部人主导型”改革模式的主要问题分析

“内部人控制”是对经典的公司治理结构的背离，国有企业由“内部人控制”必然导致国企改革为“内部人主导型”模式。现阶段，国有中小企业普遍存在“内部人主导型改革”模式。最近几年出现的“于志安事件”、“58岁现象”、“顾维军落马”都说明了这一点。“内部人主导型”改革模式无疑存在种种弊病，造成国有资产的大量流失，损害公司和股东的合法权益，主要问题如下：

一是企业改制程序不规范。目前国有资产作价依据是中介机构出具的评估报告。因评估委托人是企业，改制为非国有企业时未对企业法人代表人进行离任审计，又加上对中介机构监督不到位，中介机构本身良莠不齐，不能排除两者受利益驱动而内外勾结、利用法制不健全使评估结果偏低；对土地确权估价不规范，低估土地价格，土地资产的增值收益也很容易转股、送股等形式被量化给个人；对知识产权等无形资产不评估或评估后不计账；对职工的安置的经济补偿不落实；产权交易不进场等。

二是国有产权转让不规范。有的企业未实行经营者离任审计，管理者本人参与甚至主持收购活动，容易产生自卖自买、虚构虚增成本，人为压低转让价格、违规融资、隐瞒或转移资产，还有

的企业在转让前留一部分股权优惠转让给管理层和职工持有。

三是新企业的股权结构不合理。(1)全员持股。根据目前的改制政策，中小国企产权改制普遍全员持股企业资产由企业内职工集体购买，改为公司制企业或股份制企业。一些整体资产教差，效益不好的企业规定职工只有以安置费出资才能继续留在新企业工作，职工只好当上“股东”，承担本应由企业经营者承担的风险。而对一些资产增值前景看好的企业的职工，他们想多入股，却又被限制了出资额。最棘手的是按《公司法》规定，有限责任公司股东数量不超过50人，在全员持股方式下，会出现股权委托，由此带来新的问题。(2)经营者持大股。“经营者”持大股，是一种有效的改制方式，并在日益深化的企业产权改制中被采用，但在内部人改制下，多数企业都采用“虚拟入股”的做法，结果是原企业经营者没有任何投入就持大股。

四是新企业经营者选拔机制、职位安排不合理。在改制企业中，虽然通过党管干部原则及相应法规，政府主管部门可以牢牢地控制经营者的任免，但由于信息不对称“廉价投票权”，使政府对国有企业的相机治理机制处于失灵状态，新企业经营者的产生，其“规范选票”的作用是十分有效。除了少数通过国有企业出售而形成的新公司外，普遍都是在国有资产退出后，企业所谓“新的”经营者仍然是原企业的“一把手”。新企业的决策层和经营层人员重叠，不仅造成制衡机制弱化，也不利于经营管理人员的职业市场化和扩大经营管理人员的来源。

三、国企改革转向“社会参与型”的举措

目前，我国国企改革任务非常艰巨，改革要有新突破，就得探索更能适应当前形势的国企改革模式——“社会参与型改革”模式，即各级国有资产监管机构、持有国有资本的企业、产权交易受让方、产权交易机构、社会中介机构都要认真履行职责，独立、公正地执行业务，规范操作国有企业改制和产权交易的每一个环节，特别是要引入了市场竞争机制，让民营企业、机构投资者、个人投资者和外国资本等有机会与企业内部员工一起参加国有企业的改革。笔者针对国有企业如何转向“社会参与型”改革模式有如下思考：

1. 建立健全国有企业改制和产权转让的规章制度。在国企改革中，“内部人”之所以能可以通过各种途径大举鲸吞国有资产，与国企改革的规章制度本身长期不健全且缺乏连续性有很大关系。虽然国资委发布了《企业国有产权向管理层转让暂行规定》，使管理层出资受让企业国有产权的条件、范围等被首次加以明确。MBO之争，也在2005年4月14日暂告段落，但是我们还应加快形成规范的产权交易平台，如对企业无形资产的产权加以法律界定，对国有资产核销制度加以完善等。

2. 完善国有企业的公司治理结构。搞好国有企业，一定要有一个好的治理结构。第一，明确国有资产的人格化代表。国资委代表国家履行出资人职责，要严格依法对企业的国有资产进行监管，指导推进国有企业改革和重组，落实好对中央企业负责人任免、考核和奖惩工作，并对地方国有资产管理进行指导和监督。第二，完善股东职权。我国目前实行的“股东中心主义”理念并未充分贯彻，股东大会在实践中扮演着无奈的“橡皮图章”角色。从公司制度的发展趋势来看，笔者认为可以借鉴英美国家的先进制度，如股东大会的召集制度、股东提案制度和累积投票制度，以具体的制度代替抽象的条文实现对董事、经理的权利制衡。第三，建立健全国有独资公司外部董事会制度。选聘具有高水准的外部董事，不仅为董事会带来丰富的专业知识和经验，也可避免董事与经理人员的高度重合，实现决策权与执行权的分权制衡。

3. 通过市场化的产权交易进行开放式的改制。首先，通过市场化的产权交易，引入外部股东，民资和外资向国资渗透，有利于加速国资流动。随着国资流动加速，更多的外来资本将与国资融合，混合所有制经济将成为国资的主要形态。2005年，有两个标志性的事件：一是深航股权拍卖，创下建国以来最大金额的国资拍卖案；二是被美国凯雷集团收购的徐工机械，成为中国大陆有史以来第一家由外国私人公司购入的国有企业。其次，可以发挥市场公开监督作用，节约交易成本，避免暗箱操作，防止低价出售或转让国有资产；各类社会投资者有机会和企业内部员工一起参加国企改革，从而实现了实质上的股权多元化，有利于建立规范的现代企业治理结构。

4. 建立经理层的激励机制。实践中缺少有效的制度能将管理层的努力与企业的净值相结合，致使经理或怠于职守，或沉于自身利益。对此，理论界强烈呼吁建立以年薪制为主体的激励性报酬体系。笔者认为，增量持股方式是较为理想的大型国企高管激励模式。所谓的增量持股模式，其原理是，如果上市公司超额完成董事会既定的目标，上市公司将在超出的那部分中，按一定比例增发股票，奖励给高管层或者让管理层优惠购买上市公司的一定股票；如果达不到，则亦相应地进行惩罚。此前备受争议的MBO，实际上是一种“存量持股”，即在现有股份中直接拿出一部分来折价转让给管理层。相对于增量持股，存量持股内部操作空间过大，不容易进行外部监管，而增量持股用于激励的股票来源于上市公司通过有序经营获得的营收，不会对上市公司已有的存量股票造成分流。更重要的是，增量持股可以在实际上增加企业资产，是企业增值的过程。

四、简要评论

国有企业的“社会参与型”改革模式，引入了市场竞争机制，让社会投资者有机会与企业内部员工一起参加国有企业的改革，以实现实质上的股权多元化，建立规范的现代企业治理结构、经理层的激励和约束机制，从而为调整国有经济布局结构、加快国有资源的优化配置，提高国有企业

的整体竞争力奠定基础，将是国有企业改革再出发的最佳选择（作者单位：广西师范大学经济管理学院）

相关链接

企业集团财务公司绩效评价体系研究
国外酒店集团发展趋势及对澳门的启示
略论企业集团财务控制的特点
论企业集团的股份制改造
国企改革再出发应转向“社会参与型”
关于企业国有产权向管理层转让的思考
国有企业改制中国有资产退出的模式分析
企业集团财务多报告模式设计
浅谈现代企业理论在企业集团财务控制方面的应用

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心