

国有企业经营者激励约束失效的原因

文/茹长云 齐荣光

当前国有企业经营者激励约束机制尚未完善，激励约束失效，国有资产流失仍很严重。国有企业经营者激励约束失效的原因是多方面的，本文重点从宏观（国家）、中观（国资委）两个层次进行分析。

一、国有企业经营者激励约束失效原因的宏观视角

（一）产权主体虚置是经营者激励约束失效的根本原因

从理论上讲，我国国有资产的最终所有权是明确的，即全体人民；现实生活中国有产权主体“悬空”和“虚置”，说起来人人都有一份，也“人人有责”，但运行起来并没有全民利益的人格化代表真正负责，出了问题，造成损失，找不到人承担责任。国资委作为一个特设机构、国有出资人层层授权链条的一个环节，国有资产管理的结果与国资委有关人员的自身利益没有密切的关系，国有资产保值增值，他们的自身利益不明显增加，国有资产亏损流失，他们的自身利益也不明显减少，因此，他们根本不会像关注自身利益那样密切关注国有资产的权益。国有资产产权主体虚置是国有企业经营者激励约束失效的根本原因，不解决产权主体虚置的问题，企业经营机制不可能从根本上得到完善。

（二）用人制度传统是经营者激励约束失效的重要原因

国有企业经营者由主管部门任命的比例较高。自国务院国资委成立以来，189户中央企业中有53户企业的“一把手”仍由中央组织部考核、任免。^①国有企业经营者行政化的机制，存在的问题有：一是负责选择企业经营者的国资委工作人员在选拔工作中可能会产生逆向选择。二是被选中的行政型经营者，只要在政治上不犯错误和严重触犯刑法，大中型国有企业的经营者一般不会失去自己的官职。

（三）法律制度缺失使得约束乏力

法律制度供给不足，无法形成有效的激励约束机制问题依然存在。首先，国有资产法缺位。作为国有资产法律体系中最核心的环节——国有资产法尚未出台。目前国有资产基础管理工作都是靠国有资产行政管理行政法规来加以规范的，不仅约束力相对较差，而且与其他法律法规存在冲突，对国有资产行政法规的权威性带来了挑战。其次，法律法规不完善。除2005年修订了《公司法》之外，现行《破产法》、《国家预算法》等法律已经不适应经济的发展，急需修订。

（四）绩效考核指标体系设计不科学，影响激励约束作用的发挥

建立企业经营业绩考核体系是激励约束经营者的准则。但从各级国有资产监督管理部门的做法来看，有的用同一个指标考核不同规模不同类型的企业。这种做法操作简单，但由于不同行业资产质量、所背负的历史人员包袱、盈利能力等均存在较大差异，所以利用无差异性的指标来考核不同类型和规模的企业，显然达不到应有的激励作用。有些部门设计的考核指标过于复杂，执行起来难度较大，不同指标的权重设计也不尽合理，导致在事后评价的过程中难以反映企业经营人员的真实业绩。

二、国有企业经营者激励约束失效原因的中观视角

（一）国资委定位矛盾，影响出资人职责的发挥

根据《国务院机构改革方案》和国务院以行政法规形式发布的《条例》规定，国资委作为特别设立的法定机构，既不同于政府其他部门，也不是企业事业单位。事实上，自国资委成立以来，一方面将自身定位于“老板”角色，对所出资企业行使出资人之责，包括管理企业负责人、确定企业发展规划、审核企业重大投资等；另一方面国资委还负有监督指导地方政府国有资产和国有企业改革的重任，还参与政府的宏观调控，参与国有企业改革政策及国有股减持有关政策的制定。国资委既是出资人代表，又行使着一些公共管理职能，定位上存在矛盾，事管多了势必会影响出资人职责的发挥。

（二）激励约束机制尚未建立，缺乏履行出资人职责的动力

多级委托代理关系的特点，要求对国有资产管理各环节上的领导者进行必要、完善的激励和约束。只有控制权而没有剩余索取权，没有动力去选择合格的经营者和搜寻信息，导致监管失效、行为扭曲。目前可以说国有资产监督管理组织体系——三级国资委已经初步形成，如何依法履行好出资人职责，当好出资人代表，这是至今尚未解决的一个重要课题。确立一个拥有所有者权利的专门监管机构，并不意味着该机构就一定能够很好地履行其被赋予的职能。国资委的工作人员作为具有个人私利的“经济人”，必然会发生追求个人私利的行为，这就是国家机关工作人员不能真正维护反

而侵蚀国有资产权益的原因。

(三) 人才队伍专业素质较差, 难以负担相关职责

国有资产监督管理工作覆盖面广、涉及行业门类多, 专业性、业务性较强, 对人员专业素质有着很高要求。但目前国资委机关人员大多数是整合了原经贸委、企业工委的党政、人事、纪检、办公室等人员, 而熟悉国有资产监管、资本经营、投资理财以及财税、土地政策等方面的人员很少, 在一定程度上影响和制约了国有资产监督管理工作的有效开展。

(本文为河北省哲学社会科学规划研究项目(200501019)“国有企业经营者激励和约束机制研究”的阶段成果。项目主持人: 梁毅刚。作者单位: 石家庄铁道学院经济管理分院)

相关链接

马克思再生产理论对我国经济建设的指导意义
深化乡镇行政管理体制改革的思路与对策
试论现行GDP指标的缺陷
E时代学习型组织的创建探讨
广东区域政府政绩综合评价的实证研究
构建节约型社会的路径选择: 循环经济
建设同我国社会环境相适应的现代商业伦理
发展知识密集型服务形成我国企业的国际竞争力
建设地方性资本市场, 便利对国有资本进行市场化经营

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