

清华大学 中国经济研究中心 研究动态

总字139期

2002年12月9日

对“新国有资产管理体制”的十点担忧（中）

清华大学中国经济研究中心副主任 宁向东

接下来的三点担忧是关于队伍、激励和约束问题的。在竞争性行业中建立一套国有资产管理体制，是一件既无古人，又无同路的艰巨工作，是历史交给新世纪中国人的一个任务。那么，能否把这个创新性工作完成好，在技术性环节上就要看我们能否建立起一个好的管理队伍，能否通过恰当的激励来保证这个队伍的工作效率，能否通过严格的约束机制保证这个队伍的廉洁。

担忧之四：我们能否围绕新国有资产管理体制建立一支好的管理队伍。任何事都是由人来操作，由人来实现的。所以，在一套新的管理体制被推出、一个新的管理机构被建立之后，他们是否运行得顺畅有效，在很大程度上，除了要看新的制度或机构在设计和安排上是否合理之外，关键还要看能否聚集一批在相关工作中最有智慧的人来取做这件事。应该看到，虽然在我们的体制内有很多精英分子，但是，在长期的行政工作中，这些人已经不善于进行类似于价值管理这样的工作，他们的棱角被磨平，他们的专业能力在蜕化，他们虽然有学习的欲望，但是受到的限制非常多。显然，不加筛选地使用这些人是不可能带来国有资产管理工作的脱胎换骨的变化。那么，怎样调动这些人在岗学习的积极性，怎样安排他们的学习？另外，又应该怎样吸引更优秀的人员进入到国有资产管理行列中来呢？

我们过去二十年间的国有资产管理与国有企业改革工作，尽管取得了很大的成绩，但是，在队伍建设方面，一直是比较薄弱的。管理国有资产的，实际上还是一批遵循行政规则的“官员”。具体来说，长期以来，我们的国有资产管理体制和机构，并不是完全按照经营资本的要求去设计的。由于各个方面的顾忌，无论怎样进行改革，都还是把行政控制作为核心和原则性的问题来考虑、来处理。在政府管理的体制下，企业的人权、事权及财权分散在不同的部门里。管人是组织部门，管事是计划部门、经济贸易管理部门；而管财产是财政部门 and 曾经有过的国有资产管理局。这些部门虽然名义上是协调工作的，但在实际管理工作中却通常是各按各的规矩，各发各的文件。企业要按照不同管理部门的文件跑不同的部门，获得不同部门的审批，完成不同的任务，让不同的部门都满意。各个部门对于企业的要求，也是遵从于本部门的目标。由于不同的政府部门是为了完成不同的政府任务、执行不同的功能而设立的，所以，各部门之间常常会有一些政策标的不同、甚至相互冲突和矛盾的地方。而这些矛盾落实到企业层面，就变成了不同的要求，有些要求甚至是冲突的。企业常常会感到无所适从。但对此，承担不同国有资产管理职能的部门常常是“各人自扫门前雪”。

由于国有资产在政府行政系列下来进行管理，并且在管理目标上，我们对于经营性国有资产管理并没有一个明确的收益要求，并把这个收益要求同资产管理者的个人福利联系起来。所以，作为一个资产管理者，当他并不清楚他所管理的资产在特定行业中必须要达到什么样的收益率才能算是好的话，并且，他也不清楚他实现相应目标与个人福利有什么必然联系的时候，他就不可能进行卓有成效的管理，他不可能按照资产运动的规律把资产动态地管起来，而只会静态地把资产管住。而静态的资产管理并不是资产管理的目标，在资产的收益和资产的流动都没有得到考虑的情况下，资产管理就成为没有内容的工作，成为只具有象征意义的东西。在这一方面，我们在债转股之后所形成的国有资产管理公司就是一个例子。仔细总结和研究一下四家资产管理公司的经验和问题，实际上对于进一步搞好国有资产管理是非常有意义的。

在管理目标并不明确的情况下，我们往往就要通过强调行政控制力，用行政管理代替资产管理。这就使我们的国有资产管理过程也不利于培育出一支善于进行资产管理的专业队伍来。我们的从事国有资产管理的各级人员，他们并不是只以盈利为惟一追求的经营者，他们是国家的干部，是一个“官”。我们不能不承认，在现行的干部体制下，无论你怎么说，你是把他的头衔定为“董事长”、还是“总经理”，对于相当数量、有一定规模的国有企业的领导者、国有资产的管理者来说，他都有一个级别，他都是政府行政系列中的一个官员。只要他在行政系列里，他就会按照行政系列的标准来要求自己，规划自己。

在行政系列里，晋升是衡量一个人工作业绩、工作能力的重要标志。所以，追求晋升是任何一个追求进步的官员梦寐以求的事情。晋升的前提是上级官员的认可，比如说获得包括能干、办事能力强、不出差错这样一些评价。而要获得上级的认可，就要按照上级的吩咐去行事，把上级交代的事情办好，不生事，不多事，不过多地破

坏利益平衡给上级惹麻烦。甚至是严格按照文件的规定，只要有风险的、文件没有明确规定的，就先不办，或者不彻底办。什么事情，只要与自己的晋升没有关系，就可以放在一边，因为不做事，才不会犯错。这是行政系列内部进行权力游戏的规则。在任何国家，任何机构，概莫能外，只是程度上有一点差别，因此也无可厚非。但是，在经营性国有资产管理工作中，这套法则的运用却是致命的。资产的管理，结合实际情况的判断和分析工作是大量的，不可能事先规定好，条文里也找不到，而是要靠个人的主观能动性去调查、分析和决策，并要承担犯错误的风险，甚至承担责任。这对于我们的管理官员来说，在文化上是全新的。

具体对于负责国有资产管理的人员来说，由于他们国家干部的身份，他们并不一定要依照所经营的国有资产的收益水平来获得自己的晋升机会。创造经济收益，虽然是多多益善，但这并不是考核国有资产管理者 and 运营者的惟一标准。另外，由于从事国有资产管理工作的人员不是一个职业人士，他们并不必要地一辈子都进行资产的管理工作，因为他们也许还存在着进一步被提升到政府部门去做官员的可能。他们并不一定要在经营国有资产的过程中锻炼自己的职业能力，他们也不一定要通过国有资产的经营业绩来提升自己作为高水平资产管理和经营者的职业声誉，也没有这样的市场来记录和传播他们的声誉。他们也许会认真对待他们所管理的资产的收益，但他们却不必要这样做。因为他们今后的事业发展并不惟一的由这些业绩决定。

应该看到，中国社会相当数量的优秀人才，实际上还是在各级体制内部门。在各级政府管理部门和国有企业中，实际上存在着大量的社会精英。但是，由于我们的体制方面的问题，这批人员的资产管理才能和经营才能并没有得到多么大的发挥。所以，在这个意义上，国有资产管理体制的根本改革，其实在很大程度上是人的改革和人的解放，是要通过恰当的制度设计和创新，调动这批精英人士进行资产管理的能力，使他们把经营国有资产作为自己的毕生职业，把他们首先打造成真正的职业人士。过去，他们在工作过程中为了自己的晋升和多目标的业绩在努力，在新的国有资产管理体制中，他们将只为一个目标、即资产经营状况的目标努力。并且，他们事业的未来全部依赖于这样一个目标的达成。

国有资产经营的事业，应该是一个吸引全社会经营人士来参与的事业。所以，也应该建立体制外的资产运作专家进入国有资产经营活动的渠道。到目前为止，我们的高层国有资产管理工作，还少有职业经理人进入。有些国有企业曾经招聘过一些经理层面的专业人士，但是，在所有权代表、资产管理层面，如何建立一套专业人员的选拔、培训和考核机制，不断把社会上一切有经验、同时也愿意服务于国有资产管理事业的专业人员吸收进入国有资产管理机构，成为国有资产的产权代表人或国有企业董事会的职业董事呢。显然，这是亟待探索和解决的问题。而解决这个问题，需要思想观念的大解放。也就是说，首先是思想的解放，其次是人的解放，然后才是国有资产生产力的大解放。

担忧之五：能否打破常规，在新的国有资产管理体制中建立按业绩付酬的激励机制。长期以来，我们一直把国有资产的管理者当成政府的公务员来对待，在报酬制度上，也一直未能有实质性的突破。虽然有“年薪制”等探索，但总体说来还非常不够。由于在报酬制度上没有突破，国有资产管理者与国家的关系一直不是以“功劳”来论的，并且也不是以贡献和报酬等价交换的关系，所以，管理性劳动没有办法通过合同进行管理，国有资产和企业的管理人员类比于政府公务员的终身制，至今仍无法打破。我认为，新的国有资产管理体制要想有所突破，必须要建立起“公仆”的劳动也要进入市场这一观念，逐渐打破国有资产管理者报酬上的“公仆”水准，并且要加大国有资产经营者的“失败”惩罚。

我们知道，国有资产管理 and 国有企业经营之所以问题重重，关键的环节就是国有产权的先天不足导致产权在实施的过程中动力不足。由于国家这个所有者是名义上的，在资产运营的过程中就不存在终极的监督者，于是，对于国有资产的管理者或代表者，当资产的经营效率与他们个人的经济利益没有太多的直接关系时，他们关心企业收益的动力就是不足的。企业的经营者也是一样，他们努力工作的动力也是不会充足。这是问题的关键。这个问题不得到解决，建立什么样的国有资产管理体制、建立什么样的“法人治理结构”都没有用。所有的制度规范、组织框架，都好比是机器内部结构的具体设计，它们能够解决的是有效传动的问题。而动力问题不解决，传动机制设计得再好都没有用。

另外，竞争性国有资产管理是一项创新性工作，没有太多的、现成的国际经验可资参考或照搬，我们必须参考以私人产权为基础的大型公司进行资产管理的经验，以及国有产权的特点和缺欠，进行创新性设计。而要做到这一点，就必须要靠参与这一工作的有关人员发挥创造性，不断探索。那么，怎么样来激发有关人员的积极性呢？我看要靠不断的改革，在新的国有资产管理体制中建立起全新的激励制度。

天下熙熙，皆为利来；天下攘攘，皆为利往。对于大多数管理者来说，事业固然是非常重要的，但在市场经济环境下，报酬同样是衡量一个人事业是否成功的关键指标。所以，要让人真正关心企业的价值增加，关心企业的盈利，是真的关心，而不是假的关心，就必须要想办法把他们的个人报酬或利益同国有资产的经营损益挂起勾来，让他们因为自己的利益即将发生得失而因此关心国有资产的损益。也就是说，当人们追求作为劳动收益的报酬，自然也就有动力关心收益所赖以产生的生产资料的状况。当我们把国有资产的保值增值和某个群体的利益联系起来时，这个群体就会在追求自己利益的同时把国有经济的利益带出来。所以，我主张要造就一个“通过管理国有资产来为自己谋取利益”的群体，并让这个群体成为最能够吸引聪明人加入、在社会上享有较高地位的阶层。

从经济学、公司财务和公司治理理论的近期发展看，设计出恰当的报酬机制，将国有资产管理者的个人利益和国有资产保值增值目标联系起来，并按照国有资产经营目标的实现情况来支付经营者和监督者分成报酬，在办法上是不难的。比如说，可以借鉴国外长期激励性报酬或国有资产收益权的分享的办法，使管理者在行为上更加接近所有者，从而将其个人利益和企业的长远效益，也即国有资产的收益更好地结合起来，吸引他们尽到监督管理责任。现在看来，要做到这一点，当前的主要障碍是思想观念上的，我们必须要进行一次观念上的革命，让所有社会成员接受这样一种全新的制度安排。

应该看到，直到现在，国有资产和国有企业的管理者都一直被看作为“公职人员”、国家干部。在我们的传统观念里，国家干部，就是“公仆”，是应该吃苦在前，享乐在后的，他们的名义工资无论如何也不能比其它社会成员高出太多。所以，国有资产或国有企业的管理者在相当长的一段时间里，收入都比较低，而社会则赋予他们以尊重和较高的社会地位。过去，这个地位（也叫待遇）是与他们的行政级别相联系的。建立现代企业制度后，名义上企业经营者不再是国家公务员了，但实质上他们还是具有“准干部”的资格和身份。他们大约地还有一个可比的行政级别。政府和国有资产管理者和企业经营者之间的关系，并不是简单的委托代理关系，而是复杂的代理与行政双重关系。

然而，我们要建立有效的国有资产管理体制，进行以资产价值为核心的管理，就必须明确国有资产管理者和国家之间的委托代理关系。需要强调，他们之间是委托代理关系，而不是信任托管关系。国有资产的经营者虽然从为国家、为全民服务的角度说，他们是“公仆”。但是，他们这个“公仆”是应该市场化的，他们的就业关系与一般的劳动就业关系没有什么区别。所不同的只是他们在为全体人民打工。他们并不能因为曾经为全体人民打过工，就可以获得特权、获得终身福利。当他们为全体人民提供高质量的管理劳动时，他们就应该获得对应于高业绩的高报酬。当他们不能为全体人民创造财富时，他们就应该另外寻找工作机会，而不应因为他们的行政级别而异地做官，享受着某些待遇，成为企业或其它机构不干事，但又要经常以主人身份表态的“闲人”。所以，必须要把国家和国有资产管理者和企业经营者之间的关系进行重新清理、并确立明确的雇佣关系，并能够根据报酬合同建立一个对管理劳动的买断关系。这是实现国有资产经营者的、真正的身份转变，建立国有资产动力机制的关键环节。

在明确了国有资产管理者和国家之间的雇佣关系之后，我们就可以建立起资产经营者的市场，并通过市场机制，优胜劣汰地选拔国有资产的管理者。通过竞争机制，一方面可以吸引最优秀的人进入这样一个职业队伍中，另一方面，也有助于逐渐形成恰当的报酬水平和报酬结构。

关于国有资产管理者的报酬水平，我主张应该适度高于一般管理者的报酬水平，原因如下。第一，国有资产管理者的报酬水平应该偏高，是因为国有资产运营的监督机制无论如何会比私人资产的监督机制为弱，所以，需要给经营者比较高的报酬才能形成更强的自我约束效果。第二，国有资产管理是典型的非程序化工作。从报酬制度的国际经验看，越是非程序化工作，报酬激励的作用越大，高报酬激励的自我约束机制越显著。只有给国有资产的管理者较高的分成安排，他们才会在国有资产经营的过程中高度投入、精益求精。相反，如果报酬水平不足以弥补管理者因为创新风险而给自己带来的效用损失的话，则有关管理者就会得过且过。第三，在给国有资产管理者和企业经营者高报酬的同时，还应该严格按照“合同制”的规定对不合格的经营管理者给予解聘，从而加大国有资产经营者的“失败”惩罚。对于国有资产管理者和企业经营者，就是应该根据他所管理资产的绝对业绩和相对业绩来评定他的工作效果，并按照事先确定的、必要的淘汰率给予业绩较差的经营管理者以解聘处理，不讲情面。只有这样，才能增加国有资产管理者的自我约束力，并贯彻公平原则，淘汰庸人。显然，要推行这样的报酬制度和激励办法，就必须首先打破国有资产管理者的行政编制，使他们不再具有行政身份。

担忧之六：能否有效解决国有资产运营过程中的监督问题。长期以来，关于国有资产运营的监督权力一直是一种“特殊权利”，但它实际上是一种“公权”。这种权力的性质，是由国有资产的属性决定的。只要监督权是“公权”，那么，就应该建立一整套有助于“监督权”行使的制度安排。这包括：应该明确全体社会成员的知情权、建立国有资产经营的信息披露制度；定期向人民代表大会进行报告的制度；围绕国有资产犯罪的立案侦察和诉讼制度；以及对国有资产犯罪的惩罚制度。

近十年来，随着我国市场经济体制的不断发展，国有企业参与市场经济的程度越来越高，由于没有一个好的监督机制，国有资产的流失和损失日益严重。我们知道，企业运作的损失和资产流失，有两种形式：一种是由于经营者腐败行为而造成的损失；另一种则是企业的经营并没有按照价值最大化的运营方式去运作导致的。当然，在很多情况下，经营者会通过两种方式兼而有之的方式为自己牟利。这些损失都是需要通过强有力的监管来防范。

但是，企业运营的监管难度，在于不容易准确得到惩罚经营者的依据。在很多情况下，经营者是可以利用隐蔽信息和隐蔽行动为自己牟利，或在权力的掩护下为某个小集团牟利。这些行为只有通过高度专业化的研究，才能被发现。研究需要信息，但我们的国有资产和国有企业的经营信息是不披露的。1998年，我们曾经向大型国有企业派出过稽查特派员，并且据说最初是打算把稽查结果向社会公开的，但后来不知为什么不了了之了。

我们知道，国有资产是全体社会成员的资产，所以，对国有资产经营状况的了解就是一种涉及到全体社会成员的“公权”，而不是只由决策者掌握的“私权”。如果是“公权”，就应该尊重全体社会成员的知情权，要将信息向社会披露，把企业和资产运作的过程暴露在阳光下面。全体公民关于国有资产的知情权，是应该通过立法得以确立

的。当然，在企业经营的过程中，是有很多信息会涉及到企业秘密的，尤其是竞争性行业中的企业。那么，该如何处理这个矛盾呢？其实，这个矛盾是可以通过控制披露的滞后时间和披露的范围来解决的。但这个原因绝对不应成为不进行信息披露的理由。在我国，习惯上常常会以涉及企业秘密、或影响企业发展为借口，把一些与资产运作相关的重大信息秘而不宣，甚至成为永远的秘密。即使有些关于资产使用状况的调查，也常常以内部参考为名，拒绝对外披露。其实，为了防止企业秘密外泄的问题，可以采用递延披露的方式。只要存在事后的追溯制度，即使交易信息在交易完成之后2年被披露出来，也无关大局。采用递延披露方式，一方面可以防止企业的机密外泄，但另一方面，也兼顾了全体社会成员的知情权和监督权。

在这个方面，美国上市公司监管方面的经验是值得借鉴的。由于有着高度的信息披露，这就可以使很多专业人士参与到公司监管的工作中来。这包括大学的教授和研究生，资本市场上的研究者，新闻舆论机构的有关专家等等。这些人把对特定行业中的企业研究作为自己的研究方向，以此谋生或是为了获得在研究领域中的声誉。他们的研究报告会在很大程度上提供给监管者、企业的独立董事们必要的信息，同时也促进了整个社会监管水平的提高。比如，对于大学中的教授或研究生，他们是需要不断地发表文章的，他们有研究问题的压力。那么，他们所研究的问题和数据从哪里来呢？在存在公司信息对外披露制度的社会里，所披露的信息就成为了学者们要研究的问题。

举例来说，1986年，美国最大的宠物食品公司Ralston Purina公司的董事会向公司的管理层发放了一笔价值4910万美元的限制性股权和股票认购期权。这本是公司内部的事情，与外人无关。但是，两名学者却以此为题进行研究发现：由于公司董事会为经理层规定的业绩标准存在欠缺，管理层并没有为股东创造价值。经理人虽然获得了大笔报酬，但是，公司的股东却“赔了夫人又折兵”，损失了几十亿的财产。这个研究出来之后，产生了相当大的影响。一方面，它给所有的股东和董事会都敲了一个警钟，使他们在以后的工作中更加谨慎，他们用同样的标准去判断自己公司的情形，防患于未然。另一方面，它也使很多公司的经营者因此紧张起来，他们要考虑自己公司的情况，防止以后有人再分析自己公司的案例，影响自己在经理市场上的价值。其实，不仅仅是Ralston Purina公司，安然公司、世通公司，在我国的蓝田公司，都是通过学者、媒体和专门机构的研究而被发现的。这也进一步说明：只有阳光，才能消除管理腐败。

按照16大报告的精神，我们今后会对国有资产进行更大程度的重组，并实行“按投入资本的比例，分配中央、省市、地方、外资和国内私人投资者的利益”。在所有的参与者中，国家是最缺乏保护的一个投资主体。需要指出，即使是明确了某一个机构、某一个人是投资主体的代表，这仍然存在着国有权益被剥夺的可能性。举例来说，在转让国有资产的时候，转让价格实际上是可以因转让者不同而定价不同的。这是因为，虽然资产有一个评估价值或重置价值，但在资产转让的过程中，其实并不一定要按照这个评估价值或重置价值来定价的。由于资产处于不同的位置，有不同的经营历史，所伴随的无形资产也是不同的，这样，同样的资产在不同的人手中、与不同的其它资产联合使用，就可以创造出完全不同的价值。而这个价值是进行资产评估所无法评出来的。于是，在资产转让的过程中，就存在着很大的当事人可以自由处置的空间，这一方面需要对当事人进行激励，但另一方面，也更需要加强监督，尤其是来自于专业人士的分析和批评。

应该看到，这些批评对于提高国有资产的经营效率是有百利而无一害的。当国有资产的经营者是因为业务能力而没有实现国有资产出售价格的最大化时，学者的研究可以提出供当事人和其它所有进行类似工作的人有启发意义的分析方法和分析结论。这对提高经营者的业务能力是必要的。当国有资产的经营者是因为个人利益的考虑而采用隐蔽行动的时候，只有在有充分信息披露的情况下，才能最大限度地发挥全民的监督力量。比如，当国有资产的管理者内外勾结、故意在比较低的价位出售国有资产的时候，如果他这样做的目的是希望得到购买者来自于其它方面的回报的话，那么，只有在有充分信息披露的情况下，才会最大限度地调动全面的力量，发现问题并及时举报。

应该认识到，对国有资产进行监督，发现经营者的隐蔽行动，仅靠专门的稽查部门进行事后监督是不太可能完全奏效的。很多问题没有办法靠事后的调查完全发现和检查出来的，必须要把重要的情况及时向社会公告，通过市场竞争的力量防止黑箱操作。同时要建立起一个有效率的监督稽查体系，鼓励全体社会成员对有关过程进行监督，使问题被发现的可能性大大提高。高水平的信息披露对于社会来说，至少有两个好处。第一，可以对产权转让操作者捍卫产权的能力和尽职程度有一个评估，形成对当事人未来收益的影响。这从当事人的角度看，由于预知在事后存在着这样一个被评价的可能，他们就会对现在的工作更加尽职。第二，披露可以招致很多反馈，反馈会带来重要的信息。这些信息对于当事人熟悉企业的估价技术和捍卫产权主体权益的知识，是有益处的，这也是在职学习的过程。

进行信息披露，把全体社会成员纳入到国有资产的经营管理过程中来，其意义是重大的。但是，要下决心建立这样的制度，还是相当不容易的。这不仅仅是对国家管理者的一个挑战，也是对全体社会成员的一个挑战，更是对整个国家民主化过程的一个挑战。我们能否理性地使用好监督国有资产运营的权力，形成有助于监管效率的有序局面，是摆在我们面前的一个课题。

主办：清华大学中国经济研究中心
地址：清华大学经济管理学院中楼302

联系电话：（010）62789695
邮 编：100084

[返回](#)