

国外企业国有股权管理模式及其启示*

魏彦珩,何红霞

(西北师范大学经济管理学院,甘肃兰州 730070)

摘要:国外比较成熟的企业国有股权管理有三种模式,分别是市场主导型的“分权管理”模式,政府主导型的“集权管理”模式和社会市场经济的“分权与集权相结合”模式。这三种企业国有股权管理模式从各自国情出发、充分利用市场手段对不同领域的国有企业分类管理、持续改进监管机制的做法,对健全和完善我国的国有企业管理体制具有一定的借鉴作用。

关键词:国有企业;国有股权;产权;管理模式

中图分类号: F832.1

文献标识码: A

文章编号: 1009-4830(2008)04-0007-03

我国国有企业经过了近30年的改革,建立了现代企业制度,但是国有企业在现代企业制度框架下的运行还存在一些深层次的问题,需要根据市场经济发展规律持续改革和调整。世界其他国家对国有企业及企业国有股权的管理模式和改革措施给予我们一定的启示。

一、国外企业国有股权管理的主要模式

世界各国从本国经济、政治、社会传统中生发出不同的国有企业管理模式,典型的主要有以下三种。

1. 市场主导型的“分权管理”模式。这种模式的典型代表是美国,是与其高度发达的市场经济为基础的。美国对国有企业经营行为的调控,以经济手段、市场手段为主,政府通过和企业签订合同,利用价格补贴、税收等经济杠杆对国有企业的经济活动进行调节。国家负责管理国有企业的机构主要是由国会成立的专门委员会。这些机构对相应企业的微观干预主要通过向董事会派董事的方式实现。政府还通过向企业派监督团等手段对这些企业的预算拨款、资金筹措、财务状况、利润分配、员工工资等进行监控。联邦总审计局对国有企业账目进行审计。

政府还将一部分国有企业或其设备租赁给民间企业创造利润。

2. 政府主导型的“集权管理”模式。日本、韩国国有企业大多数是中央政府所属企业,主要是公用企业和国家的支柱产业企业。日、韩属于政府主导型市场经济体制,其特征是市场对配置资源起基础性作用,同时,政府以强有力的计划和产业政策对资源配置进行引导,以协调短期和长期的经济发展目标。其特点是:政企合一,管理集权。企业的权限很小,企业经营范围、投资规模及方向、产品价格、发展规划都置于议会或政府的严格控制之下,企业无权自行支配其利润,企业利润的部分或全部要上缴国库。国有企业出现亏损时,国家根据情况给予一定的补贴。企业的职工算公务员,工资制度由国会批准,企业负责人由政府管理部门指派。

3. 社会市场经济的“分权与集权相结合”模式。第二次世界大战后,联邦德国建立了社会市场经济体制。这种经济体制以自由竞争为基础,国家进行适当的宏观调控,促进经济稳定发展,防止通货膨胀,防止企业垄断,维护社会公平、公正,保障就业。国家对国有企业一方面给予经营自主权,另一方面

* 收稿日期: 2008-09-07

社科项目: 甘肃省社科规划办课题《甘肃省上市公司国有股权管理研究》的部分成果。

作者简介: 魏彦珩(1969-),男,甘肃会宁人,西北师范大学副教授,研究方向: 企业管理;

何红霞(1980-),女,甘肃临夏人,华侨大学博士生,西北师范大学讲师,研究方向: 金融学。

通过宏观手段对其行为进行适当的调控,体现了政府对国有企业管理模式的分权与集权相结合的特点。国有企业享有独立的经营权,是独立的市场主体,企业自行制定中期发展目标和年度计划。国家在必要时通过财政、税收、投资、就业、能源、环保等宏观政策手段进行适当的调控。政府通过派遣官员在监事会任职的方式对国有企业的经营活动进行监控,通过对监事会成员的任命体现国家对国有企业管理的意图。联邦审计署作为国家的最高稽核单位对国有企业的财务情况和经济行为的合理性进行审核。企业的年终决算要经独立审计师进行审计,审计师受政府委托,对国有企业经营状况发表广泛意见,并将审计内容和结论报告联邦财政部。联邦预算委员会下设置的账目委员会要对政府主管部门提交的有关国有企业的文件进行审查。德国国有企业管理的另一特点是职工参与制,德国法律规定了公司监事会中职工代表必须占到 $1/3$ 到 $1/2$ 企业职工通过他们在监事会中的代表参与对企业重大问题的决策。

其他西欧大多数国家都采用了类似于德国的社会主义市场经济体制,但各有其特色。比如法国的“计划合同制”就是国家根据中长期经济发展计划和不同部门的产业政策,对不同类型的企业签订侧重点不同的计划合同。计划合同一方面把国家的经济发展计划和产业政策贯彻到企业的经营活动中去,另一方面使企业摆脱政府的过多干预,使其得以按市场规律经营。意大利对国有企业监管的特点是“国家参与制”,国家成立了参与部(1956年~1993年),由参与部统一管理国家级各控股公司,任命所属各控股公司的领导人,向控股公司提出总的指导方针,保障政府经济政策的实施和政府规定的各种社会目标的实现。这些控股公司再通过对于子公司、孙公司的控股、参股对下面的公司进行分层控制,从而实现了国家参与部对各个经济部门中的国有股权的全面管理。奥地利、西班牙等国家的“国家控股公司制”通过成立国家控股公司—行业控股公司—下属国有企业的方式,层层控制和经营国有股权。亚洲的新加坡对国有股权的经营管理也采取了类似体制。

二、国外企业国有股权管理模式的启示

对国外企业国有股权管理的各种模式进行广泛的比较研究可以得出很多结论,结合本文主旨,笔者从对我国企业国有股权管理的借鉴角度可以得出以下几点启示:

1. 对企业国有股权进行分类管理。对国有企业及企业国有股权进行分类管理几乎是各国管理模式的共同特征。不同的国有企业有不同的目标,公用企业和基础设施建设企业以向社会提供公共产品为目标,竞争性领域的国有企业以营利为目标。对前者,各国主要采取了独资或控股的形式,由专门的政府部门对这些企业进行管理,对企业经营中出现的政策性亏损由政府予以补贴,政企关系紧密,政府对企业经营业绩进行评估监控,比如韩国的“企业经营评估体系”和法国的“计划合同制”。对于从事竞争性行业以营利为目标的国有企业,大多数国家采取控股或参股的形式,让企业在市场中自由竞争,国家只以投资者的身份派代理人进入董事会、监事会等公司组织机构,参与经营决策和监督。对于这类企业的经营性亏损由企业自行承担。对国有企业分类管理,明确不同的管理目标,有助于增强管理的针对性,有利于提高国有股权的经营效率。

2. 充分利用市场机制改进国有企业的经营机制。国外国有企业管理体制的共同特征是充分利用市场机制提高国有企业经营绩效和对国有企业管理体制改进。具体体现在:一是把国有企业都建成与私营公司组织结构一致的公司,以公司制经营国有企业;二是以控股公司层层控股的方式经营企业国有股权,改变了以行政手段管理企业国有股权的方式,使国有企业能够更灵活地适应市场,较好地实现了政企分离;三是国家对国有企业的引导充分利用市场手段,而不是行政指令,比如政府通过与企业签订合同、订单的方式引导企业投资方向和生产计划。实现了对国有企业内外监督的结合;四是通过市场手段特别是资本市场实现企业国有股权的流转。

3. 结合本国国情,持续国企改革,推进国有股权管理制度创新。通过比较和分析,我们发现各国对国有企业的管理体制和改革路径都有各自的特色,这是由各国的国情决定的,任何一个国家都不可能完全照搬其他国家的做法,否则会导致南橘北枳。比如,同样是发达国家,美国的市场化程度更高,特别是资本市场、职业经理人市场,决定着他对国有企业的管理与欧洲国家不同。各国对国有企业的管理模式和体制随着本国经济社会发展变化而在不断地进行调整。比如,国家对企业国有股权的控制程度,根据需要有出售有收购;政府对国有企业的干预程度有紧有松,平时灵活,非常时期干预较多。各国国有企业相对来说都是大型企业,大企业的一个突出特点就是不够灵活,所以各国为了使国有企业能够及时跟进市场,不被市场所淘汰,持续地对国有企业

管理体制进行改进和创新。

三、进一步改进我国国有企业管理机制的几点建议

1 对国有企业和企业国有股权应按照其所处领域和功能分类管理。我国国有企业可区分为公用企业,如水、电、煤气供应企业及市政建设企业等;对国计民生有重大影响、控制国民经济命脉的重大企业,如资源、能源、交通、钢铁、大型机械制造企业等;竞争领域的国有企业以及其他企业中的国有股权。不同领域的国有企业和企业国有股权的目标和使命是不同的,国家对其监管方式也应有所区别。笔者认为,对国有公用企业,政府应当加强监管甚至直接经营,加强预算约束,规范内部管理,减少经营腐败,促使其降低经营成本,控制公共产品的供应价格,以实现其造福于社会的职能。同时,合理规定公用企业职工的收入水平,克服收入分配不公,减少社会矛盾。对这类国有企业并不是政企越分开越好。对于与国计民生有重大关系、控制国民经济命脉的资源、能源、交通、钢铁、大型机械制造企业,在建立企业自我约束机制的前提下,国家应加大投资,重点监管,不断探索和改进经营监管模式,提高经营效率,以相同产业的国际先进水平为参照,确保在国际上不落后。对竞争领域有国有成分的企业,应更多地利用市场机制,充分利用社会智慧,通过产品市场的竞争促使其改进技术、提高效益,通过经理人市场选择真正有能力的经营者,通过资本市场选择增持或减持国有股权。

2 强化国有企业法人治理结构运行的有效性。首先,要实现作为国家股东代表的监管机构对董事会的监督经常化,在管理事务方面要做到事前、事中、事后监管者不缺位,对国有企业大事的合法性和合理性把好关,使董事会没有机会做出损害国家利益的事情,或者对其损害国家利益的经营行为能够及时发现并予以纠正。其次,强化对监事的责任追究机制,对董事会和经理层做出损害国家利益的行为监事会应当知道而不知道,或者知道而不及时阻止或不及时向监管机构报告的,要依据法律和公司章程追究监事的责任,将责任落到实处,改变监事会的摆设角色。再次,强化对国有股权经营绩效的审计评估,加强以经营业绩对经营者进行考核的机制。最后,严格法纪,依法治企。我国目前普遍存在的法纪松弛现象在国有企业管理领域照样存在。有些国有企业经营者的违法违纪问题,已经暴露无遗了,可他们还能稳坐经营者岗位;有些经营者的违法腐败问题,一查竟能查到几年甚至十几年、几十年前。这

种现象不改变,国有企业的前景堪忧。提高职工参与度,严肃法纪,治病救人,既是保护经营者,也是保护国家利益。

3 完善经营者选择机制。自改革开放以来,我国国有企业的经营管理模式可以说发生了翻天覆地的变革,这其中变化最小甚至可以说基本未变的是国有企业管理者的选择和任用机制。计划经济体制下,国有企业领导人由党委和政府直接任命,其身份与政府官员没有区别。本世纪初以来,随着专门的国有股权监督管理机构的设立,国有企业用人权开始向监管机构集中,但是一部分重点国有企业的用人权仍然由上级掌握,这样,就出现了政府国资委管事管股权,却管不了人的局面,因为事由人为,管不了人的情况下很难管好事。而且,即使是国资委管人用人的企业,其管人用人的方式和手段中行政的成分远多于市场的、经济的成分。可以说,国有企业经营者的选择问题,是进一步改进国有企业监管模式、提高国有企业经营绩效的难题。如何在茫茫人海中选择既有经营才能又有良好品质的人,把国有企业的经营权交给他们,是摆在政府监管机构面前的一道难题。有些学者从企业理论出发,提出只有实现国有企业的民营化,才能从根本上解决这一问题。但是,根据我国国情判断,在可预见的未来,实现国有企业的全盘民营化不现实。也许,在我国职业经理人市场很不成熟的情况下,首先打破国有企业经营者必须在国有企业当中选择的局限,在民营企业中挖掘一些有经营管理经验和经营业绩的人,聘任到国有企业管理者岗位上,是走出国企用人困境的第一步。

参考文献:

- [1]曲卫彬.国有股权管理与运营(修订本)[M].北京:清华大学出版社,2007.
- [2]高愈湘.中国上市公司控制权市场研究[M].北京:中国经济出版社,2004.
- [3]曹均伟,李南山.探索国资监管的创新之路[M].上海:上海财经大学出版社,2005.
- [4]李航.我国上市公司国有股权管理研究[D].长沙:国防科技大学,2005.
- [5]张维迎.企业理论与中国企业改革[M].北京:北京大学出版社,1999.
- [6]高尚全,杨启先.中国国有企业改革[M].济南:济南出版社,1999.

(责任编辑:苏二利)