

国有企业产权改革的八大误区

上海理工大学管理学院 武传德 雷良海(博士生导师)

【摘要】 国有企业产权改革虽已进行了十余年,也取得了一定的成绩,但一直没有实质性的进展。为使国有企业产权改革顺利进行,必须认清国有企业产权改革的一些误区。经过对国有企业产权改革现有理论和实践的系统的研究和梳理,本文将有关国有企业产权改革的不正确认识归纳为八个误区,并针对这些误区提出了自己的看法。

【关键词】 国有企业 产权改革 误区

1993年,在中共中央十四届三中全会上提出了要进一步转换国有企业经营机制,建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的适应市场经济要求的现代企业制度。可见,现代企业制度的首要特点为“产权清晰”。从1993年到现在,我国国有企业的产权改革已经进行了十余年,在国有产权制度改革和管理方面进行了一系列积极探索,制定了一系列法规和规范性文件,对于防止国有资产流失、推进国有产权有序流转也起到了积极作用。但从总体上来看,我国国有企业产权改革步伐不大,思路还不够开阔,还停留在中小型国有企业产权改革的探索阶段,对大型国有企业的产权改革一直未取得实质性的进展。这里的一个重要原因就是,在国有企业产权改革的过程中存在着许多认识上的误区,严重阻碍了国有企业产权改革的顺利进行。

误区之一:认为国有企业产权改革没有必要以马克思主义产权理论为指导。

在我国目前的产权理论研究中,以科斯为代表的新制度经济学产权理论占有绝对优势,而马克思主义产权理论却被边缘化了,大有我国国有企业产权改革必须以西方科斯产权理论为指导之势。那么,科斯所谓的产权清晰的实质是什么呢?其实,科斯的产权清晰就是私有产权。因此,我国国有企业产权改革不能以科斯为代表的新制度经济学产权理论为指导,而应该坚定不移地坚持以马克思主义产权理论为指导。我国国有企业产权改革的关键环节,并不是改变所有制,而是要根据现代市场经济运作的要求以及产权的各种权利可以分离的理论,实行政企分开、所有权同经营权相分离,以解决高度集中的计划经济体制下形成的国有企业在实际运作中出现的所有权同经营权之间的矛盾,使企业成为具有经营自主权、产权清晰的市场经济主体。这里的“产权清晰”,并不是清晰到自然人,而是产权的各种权利归属于谁一定要清晰,而这里的“谁”,可以是全民(国家),可以是法人代表的一集体,也可以是出资的自然人。因此,我国国有企业产权改革的指导思想应该是坚持邓小平提出的社会主义的两个基本原则,即始终坚持公有制的主体地位和始终坚持共同富裕的道路,清除西方产权理论的消极影响,以马克思主义产权理论为指导制订我国国有企业产权改革方案。

误区之二:认为国有企业产权改革需要自上而下来推动。

我国目前的国有企业产权改革基本上是自上而下来推动的,国家出台什么政策,国有企业就怎样进行产权改革。然而,从我国改革的历史经验来看,那些自上而下的改革几乎没有成功的,或成功的概率非常小。因为改革就是一场革命,是对原有制度的摧毁和重建,是对原有利益格局的重大调整和改变。作为原有制度下的既得利益者,是看不到原有制度的缺陷的,即便他们看到了,一般也是不愿意做出改变的。可以说,自上而下的国有企业产权改变,并不是改革,而只是一种改良。当然,成功的国有企业产权改革仅仅依靠自下而上的创造也是不够的,如果不能得到政府的承认并推广的话,再好的设想也不能成为现实。因此,成功的国有企业产权改革应该是自下而上的创造和自上而下的推广这两者的完美结合。

误区之三:认为国有企业产权改革能解决国有企业的所有问题。

我国国有企业不是没有问题,国有企业产权也不是没有问题,但是如果把国有企业所有的问题都归结于产权问题上,这就显得太偏颇了。因为我国的民营企业、上市公司也照样存在着某些与国有企业完全一样的问题。其实,产权改革仅仅是国有企业改革的一个组成部分,而且产权改革必须全面推进,产权制度变迁必须系统推进。国有企业产权改革要取得良好的预期效果,必须制定明确的战略目标、规划、步骤和方案,分出轻重缓急,对价格、财税、金融、外汇、外贸、就业、社会保障体系、职业经理人市场等方面进行配套改革,需要各领域、多部门、全方位、立体化协同作战。如果产权改革单项突进、逐项分拆、分阶段实施,这种折中办法只会增加国有企业产权改革的难度。

误区之四:认为国有企业产权改革的根本症结是国有资产所有权问题。

认为国有企业搞不好的原因是国有资产所有权问题,如果解决了国有资产所有权问题,国有企业产权改革的一切问题也就解决了。所有权问题虽然很重要,但是所有权问题代替不了管理问题,代替不了公司治理结构问题。其实,即使是在西方发达国家,也照样存在许多经营业绩非常优秀的国有企业。我国民营企业、上市公司与国有企业一样都存在不同程度

的管理落后的问题,这是我国企业面临的共同问题。所以,我国要推进国有企业产权改革,通过股份制大力发展混合所有制经济,实现投资主体的多元化,为的是增强国有企业的活力和控制力。其真正目的并不是肢解国有企业的国家所有权,更不是以任何名义将国有资产分给任何个人,导致国有资产流失,而是为了确保国有资产的保值增值,使其在市场竞争中不断发展。

误区之五:认为国有企业产权改革仅仅就是物质资本的产权改革。

在我国的国有企业产权改革过程中,基本上否定了人力资本产权,而仅仅局限于物质资本的范畴。其实,对于国有企业,国家作为大股东并非必然导致低效率。否定人力资本所有者对企业产权的享有,这才是国有企业低效率的本质所在。随着知识经济时代的到来,人力资本已经登上了国有企业资本结构的历史舞台,现在的国有企业已是人力资本与非人力资本(即物质资本)的一个特别合约。人力资本是以人为载体的新型资本,主要包括两种人:一是企业经理层;二是技术创新人才。它和物质资本一样具有资本的功能。既然人力资本是一种资本,那么人力资本所有者的收益就不应只是工资,还应包括产权的收益。因此,国有企业产权改革必须将人力资本产权和非人力资本产权进行统筹考虑,而不应仅仅局限于物质资本产权的范围内,应该通过制定恰当的人力资本产权制度来保护人力资本所有者的根本权益,通过全面的非人力资本产权和人力资本产权两方面的产权改革,来深化国有企业产权改革,促进国有企业管理效率的不断提高。

误区之六:认为大型国有企业产权改革的唯一出路是上市。

大型国有企业出现了问题,如果能通过上市改革产权结构来解决的话,那为什么在美国也照样有那么多上市公司破产?在我国,目前也已经有一部分大型国有企业通过改制成为上市公司,但是成为上市公司没有成为这些企业进行产权改革的契机,而仅仅是缓解了这些企业进行产权改革的压力。因为我国的资本市场从创立之初,其作用和机能就被严重地扭曲了。在理论上,资本市场的作用是优化资本配置,在实践中,发达国家的资本市场确实在一定程度上起到了这个作用。然而,我国资本市场的不完善除了使得国有企业上市后从股票市场上圈得大量金钱以外,对于优化资本产权的配置并没有发挥出其应有的作用。对于这些上市的国有企业来说,产权改革在近期内不是一个可预期的目标。在这种情况下,国有企业的上市非但没有促进反而阻碍了其产权改革。

误区之七:认为中小型国有企业产权改革的唯一出路是民营化。

认为中小型国有企业,只要民营化、只要给国有资产找到自然人所有者,就能解决问题了。其实,如果一味追求自然人形式的民营化,而不顾基本的程序公正,必然会使该过程呈现出种种扭曲现象。而且,在现实生活中,我国国有企业的产权转让实际上已经逐渐变成了向国有企业管理层转让。2005年,国有资产监督管理委员会和财政部正式公布了《企业国有产权向管理层转让暂行规定》,允许中小型国有企业及国有控股企业探索国有产权向管理层转让(MBO),并提出了防范方案:在MBO过程中,国有产权转让方案的制订以及与

此相关的清产核资、财务审计、资产评估、底价确定、中介机构委托等重大事项,应由有管理职权的国有产权持有单位依照国家有关规定统一组织进行,管理层不得参与。其实,MBO是一种对制度环境要求相当苛刻的产权交易模式,它要求企业的产权非常清晰,企业治理结构比较健全,金融市场和相关法律较为完备,司法体系比较有效率。而所有这些制度框架,目前我国并不完全具备。而且,事实早已证明,地方国有资产管理机构、行业管理部门乃至地方政府,在国有企业产权转让中,很难不受企业管理层的影响,甚至这些机构的工作人员可能与企业管理层勾结,为不正当的产权转让创造条件。在我国已经有为数不少的案例表明,全盘操纵国有企业产权改革的地方行政官员完全有可能做出错误的决策。

误区之八:认为国有企业产权改革的主要制约因素是政府干涉过多。

这种观点认为,政府不要干涉国有企业产权改革,应完全放手,让国有企业自己去进行。其实,国有企业财产所有权和经营权的分离,不是绝对分离,而是相对分离。国有企业产权改革,并不是国退民进,让企业自由竞争,而是有退有进、退而有序、进而有序。因此,国有企业产权改革并不是是否需要政府干涉的问题,而是政府如何干涉的问题。国家作为国有资产的所有者,必须对企业的经营方向、企业内部的分配、企业领导人的任免等,保留某些决定权和监督权。国有企业产权改革要稳步推进,其前提是国家要构筑一个合适的制度框架,这当然需要政府的参与。当然,我国一定要防止出现政府官员干涉过多、过滥现象的发生。限制政府干涉过多的关键在于,依法约束政府官员,使政府官员无法私下圈定交易对象,不能指定国有资产的受让方。为此,国家应出台一系列的法律与法规,创建一个法制健全的社会环境,给所有的国有企业产权改革参与者制定一个严格的规则,明确各自的责、权、利,依法办事。在此,可以考虑由人民代表大会介入国有企业产权改革的过程。因为国有企业是全民所有制的实现形式,人民代表大会乃是人民的代表机构,因而应当是国有资产的所有人代表。即使国有资产管理机构是国有资产法律上的权利代表人,但人民代表大会作为国家权力机关也拥有监督权。另外,国有企业产权交易归根到底是一项财政事务,人民代表大会有权审议财政预算、决算,当然也有权对国有资产的交易进行审议。同时,我国应将现行的国有企业产权转让的一系列部门规章尽快上升为国家的法律。

主要参考文献

- ①陈小洪.关于国有企业改制若干问题的看法及建议.经济要参,2004;24
- ②丁孝智,季六祥.国有企业产权改革的多维分析.经济评论,2005;1
- ③张丰兰.国有企业产权改革的层次与重点.经济学家,2004;5
- ④周放生.国有企业改制中的产权问题.国有资产管理,2004;5
- ⑤吴易风.不能让新制度经济学产权理论误导我国国有企业产权改革.宏观经济研究,2004;11