

企业股权再造与激励丛书

主编：王洪波 王瑞荪

国有企业的 产权的 改造与激励

——探索国有企业如何建立现代产业激励机制的模式

李光林 周来振 著

南海出版公司

国有企业 产权的 改造与激励

——探索国有企业如何建立现代产业激励机制的模式

李光林 周来振 著

南海出版公司
2004·海口

SOE SOE SOE SOE

企业股权再造与激励丛书



主 编

王洪波 王瑞荪

编 委

王国刚 中国社会科学院金融所

周来振 国家财政部企业司

李光林 国家国有资产监督管理委员会

王俊峰 国家工商行政管理总局企业登记局

冯中圣 国家发展和改革委员会财政金融司

刘传葵 中国金融专家

刘德学 广州暨南大学教授

朱盘江 中国基金论坛研究员

单宇红 新时代证券有限责任公司投行部

曲光胜 亚安管理咨询公司

梁志芳 沈阳恒信国有资产经营有限公司

王 强 清华大学深圳研究院教授

黄河愿 青岛大摩投资咨询有限公司广州分公司

张进智 山东华龙电力集团

王 春 金宾国际投资发展有限公司

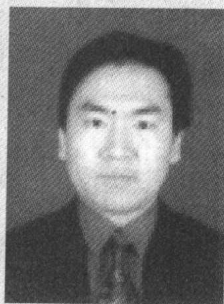
SOE

国有
企业产权的
改造与激励

作者简介



周来振 1994年毕业于中国社会科学院财贸所,获硕士学位。曾任原国家国有资产管理局产权管理司副司长、财政部原国有资本金管理司副司长,现任财政部企业司副司长。近些年来在国有企业资产和财务管理等方面出版数本著作。



李光林 1994年毕业于吉林大学研究生院,获得经济法硕士学位;2000年毕业于中国社会科学院研究生院,获得民商法学博士学位。1997年6月至2003年,在原国家国有资产管理局政策法规司工作;主要从事企业国有资产产权界定、产权纠纷调处和企业产权交易、产权营运等产权法律事务。主笔起草多部有关企业产权方面的法律法规,著有《企业法人财产权论》、《国有资产管理教程》、《法与国有资产管理》等著作10余部,现工作于国务院国有资产监督管理委员会。

SOE

从1978年起，国有企业的改革就是中国经济体制改革的中心环节。20世纪90年代中期以后，建立现代企业制度成为推进国有企业改革的战略性举措。随着公司制度的建立，优化股权结构、落实委托-代理关系、建立长效激励机制等成为完善公司治理结构的重要内容。在这个过程中，一系列探讨应运而生。

在优化股权结构方面，争论主要集中在，是继续实行国有股“一股独大”还是实现股权分散。反对国有股“一股独大”的意见认为，国有股“一股独大”将引致政府行政机制继续在公司制企业中贯彻，这不仅不利于建立公平竞争的市场环境，而且将发展成国有股“一股独霸”的局面，从而不利于保护非国有股东的权益。反对实现股权分散的意见认为，在股权分散的条件下，要形成比较稳定的经营管理层是相当困难的，同时，经营管理层一旦形成也容易发生比较严重的“内部人控制”问题。

在落实委托-代理关系方面，争论主要集中在，是强化委托人的职责还是强化代理人的职责。主张强化委托人职责的意见认为，国有企业在运行中存在的各种问题，主要是所有者缺位所引致的。在国有企业经营过程中，各级政府部门均可以所有者的身份直接干预甚至插手于企业活动，使企业经营管理层经常处于不知所措或难以招架的境地。主张强化代理人职责的意见认为，国有企业经营过程中发生的种种问题，主要是内部管理的问题，是高管人员素质不高、不尽心尽力、不忠于为国有资产保值增值所引致的。

在建立长效激励机制方面，争论主要集中在，用何种方式激励、激励对象包括哪些人员等。一些人主张建立股权激励机制，激励对象主要是高管人员和核心技术人员；一些人主张建立员工持股计划，激励对象为全体员工；一些人主张实行管理层收购，以促使管理层以股东身份关心公司运作绩效。

在理论争论的同时，实践也在快速展开。20世纪90年代中期以后，完善公司治理结构的各种探索在不同类型的企业中以不同方式实践着。这反映了中国企业的改革是一个实践探索的过程，因此，既有其合理内核也存在不成熟因素这样一个现实状况困扰着人们。同时，也说明要建立适合中国特点的公司治理结构还需付出艰辛的努力。

在现代市场经济中，构成生产力的要素已突破了19世纪的三要素（资本、劳动力和技术）理论，形成了由资本、劳动力、技术、管理和信息共同发挥作用的五要素理论，由此，确立企业家在生产力形成中的基础性地位，确认他们的人力资本价值，是完善公司治理结构中必须深入研究的重大理论问题，也是中国企业运行中必须予以着实解决的重大实践问题。

一个值得关注的现象是，迄今为止，凡论及市场经济的规则，我们采用的几乎全部是西方国家的标准，这有其历史的合理性。主要原因是，西方国家先于我们实行市场经济体制，已有200多年的实践经验。但是，东方国家历史、文化和社会条件与西方国家有着诸多的差别，仅仅搬用西方国家的标准和规则常常不能有效解决东方国家的实践问题。不仅中国如此，而且日本、韩国、东南亚等国的实践也证明了这一点。21世纪是亚洲的世纪，随着中国改革开放的进一步深入，在建立市场经济新体制过程中，中国人将根据中国的实践创造新的标准和规则，并使其成为全球市场经济规则重要构成内容。从这个意义上说，中国企业在公司治理结构方面的探索，是具有国际效能的。特别是对国有企业旧有体制下产权关系中各种弊端与缺陷的阐述，迄今为止，是最全面的、最深刻的。

本套丛书共分5本，第1本《国有企业产权的改造与激励》，全面剖析旧有产权制度下的困惑和问题，并从理论上揭

示体制矛盾给国有企业带来的危害，强调国有企业实施产权改造的紧迫性，提出“探索国有企业如何建立现代产业激励机制的模式”。《MBO与企业股权激励实效》《ESO在企业实现长期激励》《ESOP对企业全员激励作用》3本书，就如何具体解决这些问题和实现有效股权激励，从模式、方法和手段上分别作出不同方向的介绍，如“管理层收购（MBO）在企业治理结构中的激励作用”、“经理股票期权（ESO）对稳定企业高级管理层的作用”、“员工持股计划（ESOP）实现企业完善的股权激励”等。《EVA与企业激励绩效考核》着重介绍企业在实施股权激励后，如何将企业业绩与激励度量结合起来的方法，集中反映了中国企业在改革过程中度量股权激励效果的定量工具的应用。本套丛书的实际操作经验绝大多数来自作者多年的亲身实践，能在实务上很好地解决企业内部矛盾和缺陷。

毋庸讳言，中国的国有企业改革还有待进一步深化，与此对应，从未来的时间概念来看，目前的概括和总结将是不深刻不完整的，同时，限于资料信息和作者水平，本套丛书也难免存在不尽如人意之处，但在中国企业改革进入到一个重要历史时期的关口，这套丛书不论对于深化理论探讨还是对于指导实践都有着重要的参考价值。

中国社会科学院金融所副所长，博士生导师

王志刚

2004年4月16日于北京

导 言

企业产权制度日益受到重视/2
我国国有企业产权制度改革进程/4

第 1 章 企业产权制度概述

产权的语义分析/12
产权的特征/20
产权的功能与效率/26

第 2 章 国有企业的基本范畴

国有企业的产生、变迁和本质/36
国有企业的内涵/41
国有企业的外延/51

第 3 章 企业产权结构论

企业产权结构概述/56
公司产权结构与法人治理结构/66
企业经营者产权/80

第 4 章 国有企业法人财产权论

关于企业法人财产权的种种观点及评析/90
关于对我国企业法人财产权的理解/97
公司制企业中的法人财产权问题/109
非公司制企业中的法人财产权问题/119
小结/136

第 5 章 国有企业产权营运与政府职能的转变

政府管理国有资产的方式/140
企业产权营运的概念/157
国外国有企业产权营运的模式/160

SOE

国有
企业产权的
改造与激励

企业产权营运机构/176

企业产权营运机构之一:国有控股公司/185

企业产权营运机构之二:国家授权特定经营部门/203

第6章 如何看待国有企业产权制度中的代理问题

代理问题概述/207

国有企业代理问题的体制根源/209

代理问题的目标选择和方向/211

代理问题与激励 - 约束机制的重构/213

第7章 国有企业经营者的激励 - 约束论

西方国家国有企业激励 - 约束机制分析/217

我国国有企业产权激励 - 约束机制的体制和现状/235

理性思考对国有企业经营者激励 - 约束的基本思路/240

第8章 如何建立国有企业经营者激励 - 约束机制

国有企业经营者报酬制度的改革思路/248

建立国有企业经营者激励 - 约束机制的问题/252

参考文献/274

后 记/276

编后语/278

SOE

国有
企业产权的
改造与激励

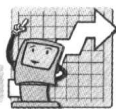
导言

导言

SOE

在现代市场经济社会，产权是一项重要的社会制度，产权制度是社会生产关系的具体实现形式，产权制度的优劣直接影响社会生产力水平的高低与社会进步的快慢。可以说，各国关于财产法的规定都是围绕财产权这一核心来进行的。

企业产权，无疑是在我国经济体制改革中最耀眼的新概念，也许正因为新，人们对它的科学内涵总是按照各自的解释各抒己见，各为所用。笔者认为，企业产权与企业产权制度的确立与完善，是完成我国既定经济体制改革目标，建立社会主义市场经济新体制和新的企业运行机制的基础和灵魂。



企业产权制度日益受到重视

企业产权作为人类社会经济发展过程中的一种产物，无论将之作为一种法律上的权利来看待还是作为一种经济制度来看待，都日益受到人们的重视。即使在西方国家，西方经济学中的产权经济学和新制度经济学中的许多观点与理念都成为指导西方国家国民经济发展与社会经济和企业制度改革的重要理论。我国的经济体制改革经历了从社会主义产品经济到有计划的商品经济到现在提出建立社会主义市场经济，可以说这一改革进程始终是围绕着企业的产权制度改革而提出的。透过我国企业的产权制度改革可以看出我国社会主义市场经济建立与发展的基本轨迹。在当今时代，企业产权问题备受人们的关注，经济学、法学和社会学都从不同的角度研究它。

产权经济学认为，产权制度的创新对经济发展有着重大的影响。由于经济资源的稀缺和劳动分工，就产生了如何协调人们的行为、如何生产、如何分配的问题。现代社会依靠产权机制或产权制度，能够为个人提供某种有效的激励或减少浪费的约束，使稀缺资源得到最优配置。美国著名经济学家保罗·萨缪尔逊将产权制度看成是经济结构中最基本的东西。他曾在 20 世纪 50 年代预言，经济发展最快的地区将是南美洲，因为南美洲资源丰富，劳动力受教育程度较高。但后来发展的事实证明他错了。因为他的预期所依据的条件并不是经济结构中最基本的产权问题。战后欧洲和太平洋地区经济发展最快。尽管这些国家和地区资源相对

贫乏，但产权制度合理，产权管理得当，从而引致经济的高速发展。其他一些经济学家也认为，产权决定激励机制，影响竞争和宏观调控，因而对经济效率发生重要的影响。美国经济学家戴维斯和 D. 诺斯把制度环境定义为一系列用来建立生产、交换与分配基础的基本的政治、社会和法律规则，以此为基点分析了制度创新与增长的关系。按照他们的观点，只有当经济组织有效率时，才会发生增长。而有效率的经济组织可能要求产权的修正，以便降低创新活动中私人成本与社会成本的差别。

法学界对产权问题的研究也是源远流长的，与经济学对产权问题的研究作为揭示人类社会经济发展的一般规律相比，法学界对产权问题的研究更侧重于作为一种法律制度加以考察，并侧重对各种类型的产权从法律上加以确认和保护。孟子曾说过“有恒产者有恒心，无恒产者无恒心”，说的是稳定的产权对人的长期作用；他又说过“夫仁政，必自经界始”，强调的是界定产权在经济制度中的基础性作用。可见，我国的先哲从古代就已经开始强调产权对社会经济发展所起的作用了。随着时代的发展与社会的变迁，在现代社会，产权与产权制度已成为人们并不陌生的概念，关于企业产权制度的学术论著也不少见，这是人类社会发展的必然结果。在鲁滨孙的世界里，产权是不起作用的，因为在一人社会中不可能有生产关系的存在。但在现代市场经济社会，产权是一项重要的社会制度，产权制度是社会生产关系的具体实现形式，产权制度的优劣直接影响社会生产力水平的高低与社会进步的快慢。可以说，各国关于财产法的规定都是围绕财产权这一核心来进行的，而包括财产所有权在内的产权是财产权的一项重要甚至核心内容。在早期社会人们对财产的占有处于自然状态；后来通过法律人们对其财产的占有状态进行确认和保护；今天，人们通过研究制定符合经济规律的法律来确认和保护人们相互之间的产权关系和塑造企业合理的产权结构以使企业的经营与发展更有效率。就塑造公平、合理且富有效率的产权结构和产权关系而言，经济学与法学两大研究领域对企业产权的研究应该说是殊途同归，尽管两者在研究方法上有所不同，但最终的目的都是相同的，都是要依照社会生产力发展的水平

和程度来研究确定符合阶段生产力发展的生产关系，而产权关系正是生产关系中的核心内容。



我国国有企业产权制度改革进程

在我国现阶段，研究企业产权制度改革中的一些法律问题显得尤为重要。市场经济的特点是主体平等与自由交换，在这一特点之下，各种权利日益得到人们的关注与重视，权利的观念深入人心。与计划经济时代所强调的服从与义务的观念不同，在市场经济条件下，人们更重视对权利的明确与保护，权利本位论可以说是市场经济条件下的基本特点，因此产权与产权主体更为人们所关注。在社会经济生活中，人们的产权意识和产权观念进一步得到加强。

本文中的“国有企业”的内涵是指资产属于全民所有、由国务院代表国家行使终极所有权的企业；“国有企业经营者”是指国有资产的最终代理人，即在国有企业行使国有资产经营权的董事阶层和行使日常经营权的经理阶层，不含党委书记、工会主席（如其以经理、总经理或行使经营权的董事长身份出现则在其列）；“机制”是指决定事物运动方式和功能发挥的内在结构及其相互关系。本书特指决定和影响国企经营者激励 - 约束成效的理论观念、舆论习俗、政策法规、机构体制等及其相互间的关系。我国理论界人士和实践者对企业产权问题的提出和研究是在我国经济体制改革的实践中进行的。产权问题首先是国有企业产权的问题，这并不是从人们头脑中虚构出来的，或是从西方经济学中照搬过来的，而是在我国现实的经济和社会生活中存在已久的矛盾和问题，是我国国有企业在改革中面对的深层次的矛盾和不可避免的问题。国有企业的改革是我国经济体制改革的中心环节，而国有企业的产权制度改革又是国有企业改革的基础。在产品经济体制下，企业既无所有权，又无经营权，因此不存在企业产权。这种状

况是产品经济的必然产物。

我国国有企业改革，从1979年迄今已20余年，大体经历了扩权让利、两步利改税、承包制、转换企业机制和建立现代企业制度4个阶段。其中前3个阶段的改革，可以称之为初始时期的改革，其着眼点主要是对企业实行扩权让利，解决国家对企业管理太多、统得过死的问题，实质上是在保持传统的大一统的国有产权制度不变的前提下，给企业适当松绑，赋予其一定的经营权，而不是着眼于从根本上理顺国家与企业的产权关系，赋予企业对其营运资产的独立支配权和法人身份，在实践中这种做法尽管在一定的历史时期起到一定的积极作用，却不能从根本上解决国有企业的问题，企业享有一定的产权，但不可能形成独立的法人财产权。其特点可归纳为：

行政授权性，即企业享有的权限是企业以外的所有者授予，是所有者授予企业的部分权利，所有者的权利是企业权利的源泉。1979年以来，各种增强企业自主权的改革实质上都是沿着逐步下放政府对企业的管理权限的方向进行的。给企业放权实质上就是行政管理权限的下放。例如，政府的每次放权，都是对企业的生产经营决策权、产品劳务定价权、产品销售权、物资采购权、进出口权、投资决策权、留用资金支配权、资产处置权、联营兼并权、劳动用工权、人事管理权、工资奖金分配权、内部机构设置权等作出不同程度的放宽规定。这种授权性质使政府和企业之间没有制度化的产权边界，企业与政府之间始终处于一种讨价还价的拉锯状态，即企业经营稳定时政府多放点权，企业出现混乱时政府就收权，因而导致企业产权关系不清、职责不清、盈亏承担不规则。政府与企业之间实质上仍流于行政管理关系。

企业产权不完整。企业享有的是经营权，按照《企业法》的界定，经营权是“企业对国家授予其经营管理的财产享有的占有、使用和依法处分的权利”。这表明，所有权在企业之外，没有进入企业，这种产权结构必然使所有权和经营权无法区分出明晰的边界，既不利于所有者对企业的正当控制，又无法防止所有

者对企业的随意干预，而且收益权的虚无或身份不明极大地削弱了企业对资产效益的关切度。

企业的产权结构缺乏合理且必要的监督与制衡机制。按照日本学者的观点，我国传统计划经济体制下的国有企业，并不是真正的企业^①，而是上级行政管理机构的附属物，是行政机关的附庸，是按照指令性计划实行产品生产和调度的基层单位，是国家行政计划的执行者。国家对于国有企业以财政拨款的方式对企业进行投资，又以征收利润与税收的方式从企业获得收益，国家对企业经营中的债务承担无限责任。传统国有企业就产权结构来说，实行利润全部上缴财政，所有权、经营权集中于国家，企业不存在资产的独立支配权，也没有自身利益；由国家统负盈亏，即使经营不善，发生亏损，企业也不承担经济责任。这是一种企业无产权、无法人身份和无主体地位的模式，这种模式是由企业作为行政管理机构的附属物的性质所决定的。然而随着经济的发展，这种集中的经济体制越来越不适应经济生活的需要，国家对国有企业“管得过多、统得过死”的管理方式使得企业缺乏企业经营管理的积极性与主动性，企业的发展缺乏应有的活力。

产权制度是现代企业制度的根基，企业制度创新必须进行产权制度改革。显然，这种企业模式完全不适应市场经济的需要。企业改革的目标，是要在计划经济体制下把作为行政附属物的国有企业变成自主决策、独立营运、自负盈亏的市场主体，成为能够对市场信号作出灵敏反应，不断开拓创新，自我完善，自我调整的真正的企业。这样的企业，必须是一个拥有对资产的支配权的产权主体和法人实体，如果企业不具有财产权主体的地位，没有由法律规定的、边界清晰的财产权，没有享有民事权利与承担民事义务的法人身份，企业就不可能真正获得和拥有自主权及相应的利益，也不可能切实承担起市场经营主体固有的责任。要使企业真正成为市场经济条件下的经营主体，就必须进行企业制度的创新，涉及企

① [日] 小宫农太郎：《中日企业体制比较》，载《经济社会体制研究》，1986（3）。

业的财产制度、组织制度、法人地位的变动的深层次的改革。要进行这一场制度创新，需要明确理论认识。

按照公司制度塑造我国企业产权制度后，公司制企业的法人财产权实质上是指公司的法人所有权。股东的出资财产所有权转化成股权，所有权则进入公司。公司的各个机构根据法定的及章程规定的权限代表公司分别行使公司所有权，从而形成公司制企业所特有的产权结构和法人治理结构。只有建立独立的法人产权制度，才能符合市场经济的要求。公司股东的出资财产所有权转化成股权后，股东就只享有股权，不再对公司财产享有所有权，股权是转让出资财产所有权的对价，公司所有权则是赋予股权的对应物，股权与公司法人所有权的转换是等价交换的产物，与行政授权性的“两权分离”有着明显的差别，股权的边界是由公司法与公司章程规定，股东只能在股权权限范围内行使权力，并且行使权力时要遵守法定程序和规则，不得干预公司的正常经营。公司对其所拥有的财产统一享有财产所有权，但分配给公司的各个机关分别行使，各个机关的职权即为权限。权力机关行使对公司的宏观控制权，经营机关行使公司的具体经营权，监督机关对经营机关的经营活动进行监督。而且，各个机关的权限分工来源于法律规定和公司章程规定，相互之间不得越权行事。各机关在权限范围的行为属于公司的行为。承认公司对其所拥有财产的法人所有权并不是对公司出资人的出资权的否定，更不是对国家作为国有企业、公司的出资者的出资人权利的否定，而只是出资人权利状态的转换，即由出资人对其出资财产的所有权转化为股东的股权，这种转换是在市场经济条件下采取法人企业组织形式的必然结果。企业拥有独立的法人财产权，应与政府的行政职能适当分离；公司法人制度的经济基础是公司的法人财产权，在公司范围内，股东再大，大至国家，也是小我，公司法人再小，小至几个人组成，也是大我，这是公司运作与立法的主要依据，也是理顺企业与政府产权关系的关键。

对于没有采取公司制的企业，由于我国法律规定的法人制度是以有限责任为