

河南省哲学社会科学规划项目

项目批号：2001FJJ037

河南省国有企业经营者行为失范及
约束及约束机制研究

课题名称： 河南省国有企业经营者行为失范
及约束机制研究

课题编号： 2001FJJ037

课题负责人： 孙自强 赵楠

课题组成员： 孙自强 赵楠 徐漫 姬沈育
薛玉莲 赵建永 张敬东 牛红星
张翔迅 方维敏 陈芳 高祺

河南财经学院

二〇〇一年十二月

河南省国有企业经营者行为失范及约束机制研究

改革开放以来，国有企业经营者的整体素质不断提高，在知识化、专业化、年轻化等方面已发生结构性转变，逐步进入高学历的知识结构、中青年为主体的年龄结构、技术专业和管理专业相结合并以管理专业为主的专业结构的阶段。企业经营者对其职业有比较高的满意度，职业化意识逐渐增强，且其行为具有一定的示范性。然而，在经济全球化、高新技术迅猛发展和中国加入世界贸易组织的新形势下，以及在经济体制、意识形态等发生激烈变化的社会转型期，国有企业经营者队伍的综合职业素质与市场经济和现代化企业制度对经营者的要求还有一定距离，尤其是普遍存在着行为失范问题。

本课题从当前的国有企业经营者行为失范的现象分析入手，重点剖析了国有企业经营者行为失范的原因，最后针对这些现象和原因，提出具体对策，以期在世纪之交的机遇和挑战面前，在当前深化企业改革的大潮中，为建立健康的企业家队伍和企业经营管理模式及推动国有企业改革的进一步发展提供借鉴和参考。

一、河南省国有企业经营者行为失范现状分析

社会转型期，经营者行为失范现象普遍存在，主要表现为政治行为失范、经济行为失范和道德行为失范等。具体而言，主要表现在以下几个方面：

1. 在追逐经济利益的同时，丧失政治方向

随着市场经济体制的建立，有些国有企业对经营者放弃了思想政治工作，有的党组织软弱涣散，一些基层组织名存实亡，甚至有的被坏人把持着。有的人掌了权以后，不注意学习党的路线方针政策，不注意继续改造自己的世界观，逐渐堕落了。拜金主义、享乐主义和极端个人主义在一部分经营者中滋长。一些意志薄弱者的灵魂被金钱腐化掉了，放松了政治警惕，迷失了政治方向。为了贪图个人利益，置党纪国法于不顾，甚至铤而走险，敢冒掉脑袋的风险进行贪污贿赂等犯罪活动。如报纸披露的李季华特大贪污案，24岁的李季华原是一农村青年，为跳出“农门”进城市，他苦钻苦读，终于经过自学拿到了一张财会大专文凭。时来运转，1994年1月文凭刚到手，李就被刚刚成立的湖南一家合资公司录用当了出纳员，每天与钱打交道，但上班才七个多月，他就贪污公司公款80万元。这些都是思想政治工作不力，教育人的工作没有做好带来的严重后果。邓小平同志先曾一针见血的指出，这几年我们最大的失误是在教育方面，抓思想政治工作不力，疏于教育和管理。可见，一些国有企业经营者由于受经济利益驱动，放松了政治学习和政治思想的提高，最终滑向犯罪的深渊。

2. 经营上的短期行为和经营者控制权强化，导致企业“内部人控制”机制带来的机会主义倾向

已有的国有企业改革为经营者追求短期利润提供了相当有效的激励，特别是非正式和隐性的激励，即借助于会计操纵、在职消费和侵吞资产，相对安全地得到超过合法规定的实际剩余。这种“隐性私有化”在一些地方已成为普遍现象。国有企业经营者的个人总收益往往要比名义收

入高得多，其与企业实际总利润的相关关系也比官方统计数据所反映的强的多。这种强相关关系一定程度地提高了经营者追求实际利润的动力。但对短期隐性收益的过度追求也造成了严重的短期行为问题，即国有企业的经营者更愿意将留存的利润分给职工或投资于“短平快”的项目，而非促进长期生产力的长期投资项目和研究开发项目。资产侵蚀对企业的长期增长也是有害的。当经营者接近退休年龄时，短期行为问题变得尤其严重。原因是经营者个人在企业中没有什么资本利得，其对利润的享用不可能超过其在企业的任期。他们甚至对自己下一年能否继续工作在同一企业都不清楚，因为其任期长短主要取决于政府官员的偏好而与企业业绩关系不大。所谓“好经理短命”也是基于同样的道理。

另外，由于国有企业的出资人不到位，即政府（官员）没有足够的信息和适当的动力来监督企业，且经营者在企业中没有什么资本利得，经营者对短期隐性利益的追求还会架空出资人，形成“内部人控制”，造成许多代理问题。在很多情况下，经营者还与政府官员合谋来欺骗国家。

所谓“内部人控制”是指公司在名义上属于股东所有，并建立了股东会、董事会、监事会和经理层这样一套法人治理机构，但是公司法人治理机构的运行实际上由公司内部人员（主要是经营管理人员）操纵，公司的实际控制权（包括公司财产处置权、经营决策以及相当大部分的剩余索取权等）都由公司内部人员掌握。这主要体现在：（1）国有控股企业的董事和监事多数由企业“内部人”提任。我们对新设国有资产经营公司投资控股子公司的一项调查

(以下简称“调查”)表明,国有控股企业董事和监事中,“内部人”所占比例分别高达85%和65%。(2)董事长兼任总经理的现象普遍。调查显示,80%的改制企业实行董事长兼任总经理的制度。这容易造成企业决策和执行合二为一,经营者权力膨胀和个人专断,不利于决策的科学化和理性化。(3)公司总经理办公会议替代董事会。在被调查的改制企业中,超过六成的董事或经理层人员认为公司总经理办公会议与董事会在参加人员、讨论事项等方面完全相同或几乎相同,甚至有近20%的企业将两者合并召开。而根据《公司法》的规定,公司董事会与总经理办公会议是两个不同的机构,它们享有的职权亦完全不同。这一现象从另一个角度说明了当前改制企业中“内部人控制”问题的严重性。

3. 制造寻租机会、行贿受贿、利用职权侵吞公物、化公为私、导致国有资产大量流失。

笔者认为,从政治学视角看,权力是政治,从经济学视角看,权力是资源。经济是政治之源,失控的权力是腐败之源。对特定制度环境下权力的经济学分析,使我们很容易把权力视为一种资源,并认为这种资源永远是稀缺的。权力资源供求关系矛盾越大,其价值就越大,也就越发容易挣脱政府权定量供给原则的束缚。当一些人认识到经济利益的占有,某种程度上依赖于开发权力资源时,权力的需求方就加大了对上行贿、对下索贿的力度,权力的供给方在不同程度上得到回报后,进而使需求激增。权力的供给,如果没有法定的、不可逾越的界限,一些政府机关就会施舍权力。事实上为了寻求人际关系在政治上的平衡,

一些政府机构就可能尽力满足权力的需求，当这种缺乏约束的供给与需求达到一个平衡点时，便是一次大规模的交易地完成，同时又为经济腐败创造了潜在的市场。

还有一部分国有企业的经营管理者，管理水平低还是次要的，主要是其中有些人做人的道德水平低，“官德”太低。他们为国为民创收的能力平庸，也不去多想，倒是以权谋私，假公济私，侵吞国家和集体的财产，据为己有的神通却很大，能将几十万甚至上百万的国有资产，想方设法装入自己腰包。比如郑州市啤酒厂厂长黄清波，在短短五六年间，把一个经济效益高、市场有名气的好企业，吃垮了，挥霍垮了，工人们失业了，而他和他们的亲属们都一个个成了大富翁，最后受到了法律的严惩。

4. 道德沦丧，不道德行为泛滥，带来腐败乃至经济犯罪

概括地说，我们这里讲的不道德经济行为是指在社会主义制度下发生的，在发展经济名义下而对公民、社会乃至国家产生的经济利益损害。主要表现为：

(1) 个人的不道德经济行为。在社会劳动中，或者是独立劳动者（如个体户），或者是劳动组织中的劳动者，在劳动（包括服务劳动）中，利用职位或职务劳动、工作之便，侵占或损害他人的经济利益以增加个人的非劳动收入的经济行为。一般讲的不遵守职业道德、行业不正之风、不讲究产品质量、生产经营假冒伪劣产品等，均属这类不道德经济行为。这是社会经济活动中发生的最普遍的、最常见的不道德经济行为。主要表现在：①劳动者偷工减料，以次充好；②交易中短斤少两，以假冒真；③监守自盗，

嫁祸于人；④在经济活动中请客行贿以获得高于请客送礼、行贿数额的不义之财；⑤在经济活动中接受贿赂而使集体或国家财产蒙受重大损失；⑥利用经济管理之便挪用公款给个人或他人从事经济活动；⑦利用经济管理之便，贪污公款、侵占公物；⑧商务活动中诈骗；⑨生产中降低产品质量标准、弄虚作假、制假贩假；⑩在履行经济合同中，有意违背或篡改自己的承诺。这类个人的不道德经济行为损害的一般是这些人所在的组织的经济利益。

(2) 组织的不道德经济行为。在社会经济活动中，不仅存在大量的上述不道德经济行为，而且还存在着大量的具有法人资格的各类组织中发生集体的不道德经济行为。即一些组织为了本组织的经济利益，不惜采取各种手段损害消费者、所在社区及国家的经济利益。这类不道德经济行为，不是个人偶然发生的，而是一个组织为了本组织的经济利益而有目的（或目标）、有计划（或有部署）、有领导进行的不道德经济行为。主要表现为：①瞒产私分；②偷税漏税；③虚报产值产量；④盗用名牌商标、盗版；⑤走私；⑥超标排放有害气体、污染物；⑦广告、价格等欺诈、误导消费；⑧生产经营假冒伪劣商品；⑨组织、贩卖黄色“服务”与音像制品；⑩违章施工；(11)在不符合劳动安全卫生条件和不给劳动者健康与教育投资条件下组织其生产经营活动。

这类组织的不道德行为的后果直接表现为：或者损害了广大消费者的经济利益，或者损害了本组织所在社区的经济利益（如超标排放的有害气体等），或者损害了国家（即全社会）的经济利益，最终也损害了本组织广大劳动者的

经济利益。

(3) 社会经济决策管理的不道德行为。所谓社会经济决策管理的不道德经济行为，是指部门的、行业的、地方的或国家经济管理部门与领导人，在作出资源开发、经济发展战略、生产建设等决策时，在实现局部或现实的经济利益时损害了全局或长远的经济利益。

社会经济决策管理中的不道德经济行为常常是在“发展经济、保障供给”、“发展社会生产力，改善和提高广大劳动人民生活水平”、“发展生产、扩大就业”等等口号指导下发生的，其后果并没有在这种不道德经济行为发生时就明显地展现在人们的面前，常常是在经济决策管理中发生不道德经济行为时，该经济决策管辖范围的劳动者、社会确实获得了一定的经济利益。但却为辖区范围外的劳动者、地区乃至国家造成了经济利益损失；更有甚者，常常是今天发生不道德经济行为时，并没有任何人或地方立刻遭受经济利益损害，而是在若干年以后，不仅实施这种不道德经济行为的人们的经济利益，而且其他的人们，甚至是子孙后代都遭到经济利益的损害。也就是说这类不道德经济行为后果具有滞后性、潜在性、“时效性”更长，而且往往是无法弥补。

这类不道德经济行为主要表现为：①在组织实施企业现代化决策时，破坏了具有民族性、历史性、观赏性、学术性的文物、建筑等，损坏了具有无限价值的历史旅游资源、传统爱国主义、民族精神的教育资源。②在组织实施企业发展战略时，以掠夺性开发自然资源以增加收入。③片面追求工农业总值，以毁坏生态平衡追求某种产品不具

质量标准的数量。④借实现工业现代化，大力发展乡镇企业，扩大就业门路之名，发展“制造污染”、“破坏生态平衡”的工业等。⑤乘改革开放之机，假借利用和引进外资名义，出卖民族利益。

二、河南省国有企业经营者行为失范原因分析

社会转型期，国有企业经营者行为失范的原因是多方面的，深层次的。既有经营者自身因素，也有环境的影响；既有现象性的原因，也有体制性的原因；既有个性原因，也有共性原因。具体说来，有以下几个方面：

1. 社会方面的原因

在社会转型期，尤其是随着社会主义市场经济体制的建立，由于新旧秩序交替，法制落后，在客观上，社会主义市场经济发展的负面影响必然会影响国有企业经营者的行为。这些负面影响主要表现在以下四个方面：

一是市场经济强调经济效益，突出个人活动的作用，动摇了一些经营者的集体观念。等价交换原则是市场经济的重要原则，这也势必会在一定程度和范围内影响社会生活。商品交换原则一旦进入社会生活中，少数国有企业干部就会把党和人民给予的权力作为进行物质利益交换的筹码使权力商品化。二是市场经济的竞争原则，容易刺激一些人的投机心理，诱发损人利己的不良风气，滋长令不行、禁不止，以及弄虚作假的行为。不顾全局利益，搞地方保护主义等等，客观上影响了良好的社会风气建设和健康发展。三是多种经济成分和经济利益并存和旧体制弊端的影

响，容易滋长一些腐败行为。尤其是在现阶段，社会主义市场经济体制尚未完全建立，社会经济成份和组织形式呈现多样化，社会成员对物质利益和其他要求也呈现多种差异，旧体制的某些作法还在起作用的情况下，经济活动很容易受到权力的左右。四是由于现阶段允许私有经济的存在，在一定范围内“合法”地继承了私有制的剥削性，这就为腐败思想提供了温床，致使一些人丧失了理想、信念、宗旨，甚至不择手段地追求金钱，使各种社会丑恶现象沉渣泛起，给社会风气带来极大危害。特别是一些领导干部，世界观、人生观、价值观发生了变化。有的经不起改革开放的考验，集体观念淡漠，对社会主义前途发生困惑和动摇；有的为追求个人名利，为了位子、票子、孩子，丧失原则，拉关系、串门子、损公肥私；有的对党不忠诚，言行不一，搞上有政策，下有对策；有的品质恶劣，把领导工作视为个人领地，营私舞弊，买官卖官，顺者昌，逆者亡；有的官气十足，高高在上，不关心群众的疾苦和困难，甚至不负责任，弄虚作假，玩忽职守，把人民赋予的权力变成了向人民讨价还价的资本；有的抵御不住资产阶级腐朽思想与生活方式的侵蚀，贪图享乐，在金钱、权力、女色面前落下马来。这些问题虽然只是存在少数人身上，其社会影响力是很大的，也是很坏的，正是这些不正的“上梁”导致了整个社会不良风气的盛行，也给国有企业经营者树立了“榜样”。

2. 国有企业普遍存在着所有者“虚位”问题，内部人控制失控。

所有者“虚位”问题主要体现在：（1）管人与管资产

还不能完全统一。目前，虽然在法规和政策文件上已经明确一定的机构，如国有资产经营公司等作为出资者行使所有者职权，但是，在实际运作中，资产受益、重大经营决策和选择经营者等出资者权利仍由不同的政府机构行使，所有者职权还没有统一。（2）所有者的产权监管不到位，缺乏监管的手段。虽然国资经营公司作为国有资产出资者已经开始通过实行财务总监制度等探索产权监管的手段，但是，从总体上而言，所有者对国有资产仍缺乏有效的监管办法。

近几年来，企业改革的举措出台的不少，但企业的“改制”却进展不大，存在的问题不少。据国务院派出的稽查特派员去年对22家大型国有公司的审计，几乎所有企业都存在严重的财务问题，特别是“内部人控制失控”问题相当普遍。河南情况更是如此。为什么会有这些情况？我们认为有主客观两方面原因。

第一，从主观方面讲，有些国有企业的负责人虽然口头上赞成搞现代企业制度，热衷于“股份制”、“上市”、“债转股”等新潮，但实际上只热衷于这些新制度的“筹资”、“融资”、“转移债务”的职能，而对企业真正的“改制”则没认真下功夫，他们只想在自己在位的短短几年间给企业“扩资”或“脱困”，至于建立有效的公司治理结构则留待后继者去做。因此，这些企业虽也挂起“公司”牌子，也设置了“新三会”，但企业内部的运行机制未变，企业也在不同程度上成为“翻牌公司”。

第二，从客观上讲，国有企业改革确实困难艰辛。尽管中央根据我国的实践早就总结出一条国有企业改革的必

由之路：“产权清晰、责权明确、政企分开、管理科学”，但具体实施现代企业制度，却很困难。我们认为，最关键也最困难之点，在于“政企分开”。如国有大企业多头分管，企业的人事、投资主要制度及活动分别由不同部门管。其他国有企业的情况大体如此。这就造成两种局面：一是政府部门对企业的活动干预过多；一是国有资产的所有者和主管企业主要经营活动的决策负责人都“缺位”，往往给“内部人控制”留下空隙。这表明要做到“政企分开”，既确保国有资产的所有者“到位”，又确保企业建立有效的公司治理结构，这一关键问题的解决确有困难。有的地方（如深圳市）从自身的实践中，总结出建立由国有资产管理委员会、国有资产经营公司（或国有投资公司）、国有企业构成的“三级框架体制”的经验。我们认为，这个经验十分可贵且可行，不过要在我省推行，还得在政府职能、企业机制上作重大改革。这种改革的艰巨性可想而知，不是企业负责人力所能及的事。因此，一些企业负责人便着重和致力于发挥公司制筹资、融资的职能，而把建立有效的公司治理结构的工作留待以后去做。

我省企业改革正处于攻坚阶段，严酷的国际竞争又迫在眉睫，时不我待。我们应利用这个紧迫形势，激发国人的斗志与决心，把国际竞争的压力转化为推进改革的动力，调整政府职能和企业机制，在国有企业建立起所有者和经营者之间相互制衡的公司治理结构，全力以赴地解决“政企分开”这个难题。

3. 缺乏完善的激励和约束机制，经营者剩余索取权回报不到位

企业作为市场经济条件下的市场主体，其本质特征是“自主经营，自负盈亏”，也就是企业具有激励和约束机制，它总是努力谋求发展，同时尽量避免损失。从经验层面上，人们认识到私有企业具有激励和约束机制，而我国计划经济体制下的国有企业不具有这一机制，所以把这种差别归结为所有制不同所致，于是有人提出国有企业改革的龙头在于产权制度改革，也有人认为私有化才是国有企业改革的出路。但是我们应该进一步提出问题：如果所有制本身就能解释激励和约束机制能否建立问题，认为私有制企业就一定具有激励和约束机制，而国有企业就一定不具有激励和约束机制，那么为什么国有企业中也有一些，如海尔、长虹具有激励和约束机制呢？如果认识到所有制与激励和约束机制并不是绝对的等价关系，那么在建立企业激励和约束机制过程中，所有制是如何起作用的呢？寻求这一问题的答案，我们会发现，私有企业的基层、中层及部分高层员工也没有企业的所有权，这些员工的激励和约束机制是靠企业内部管理来解决的，这一点与国有企业没有区别；私有企业与国有企业的区别在于，前者经营者（或者是总经理、或者是董事会成员等）也是企业所有者，企业经营成功或失败都要由经营者获得收益或承担损失，所以私有企业经营者具有内在的动力和压力去努力搞好企业经营，从而通过建立企业经营者激励和约束机制解决了企业的激励和约束机制问题。而国有企业经营者不是企业所有者，企业经营成功或失败，不是由经营者获得收益或承担损失，一般来说，经营者没有内在的动力和压力去努力搞好企业经营，致使整个企业没有激励和约束机制。不过，也有一

些国有企业经营者由于个人具有强烈的事业心、社会责任感，或者其他原因，所以即使自己不是企业所有者，也能够全力搞好企业经营，使企业具有了激励和约束机制，这就是海尔、长虹现象。但是，国有企业改革 20 年的历程证明，仅靠经营者的责任心、优良品德去建立企业的激励和约束机制是不可靠的，而靠私有化也不行，中国国有企业改革不可能完全走私有化的道路，所以改革的关键是从外部构建一个企业经营者的激励和约束机制。这一机制要使经营者在企业经营成功时有丰厚的收益，经营失败则有巨大损失，从而促使经营者殚精竭虑去搞好企业经营。这一机制的建立，才是国有企业改革的龙头。如果这一机制没有建立起来，国有企业将不可能成为真正的市场主体。

国有企业经营者激励机制的构建，一靠建立选人用人新机制，把组织考核推荐和引入市场机制、公开向社会招聘结合起来；二靠培育企业经营者人才市场；三靠建立新的经营者报酬制度，如年薪制、股份期权等，实行经营者收入与企业的经营业绩挂钩。尤其是第三条，更是重中之重。应该保证企业经营者在经营成功的情况下，能够获得丰厚的收益。中外经济发展的过程，都证明了企业经营者（企业家）在企业参与市场竞争以求得发展的过程中所起的重要作用，因此，在企业经营成功的情况下，给予企业经营者丰厚的收益是天经地义的。目前，我国在这方面的改革还刚处于起步阶段，而且进展较慢。一些国有企业经营者辛勤努力，使企业规模和利润几十倍地增长，但个人合法所得寥寥无几。这极大地影响了经营者的积极性，使得他们没有动力在决策上、在企业内部管理上殚精竭虑谋

求企业发展，有的企业经营者甚至为此走上贪污、受贿等违法道路，出现所谓“59岁现象”。

与激励机制相比，国有企业经营者约束机制的构建更为困难。建立约束机制的关键在于如果企业经营失败，经营者必须有所失去。这一压力机制应包括两方面：第一，必须有处罚制度，规定如果企业经营失败，经营者会失去一些对他有价值的东西。在目前，这方面情况存在很大问题，一些企业经营者经营失败，不但不会承担损失，而且换一个企业照样当领导。改革的方向应该是通过建立约束机制，对经营失败的经营者，使其承担责任。一是予以解雇；二是赔偿亏损额的一部分；三是追究违法犯罪者的法律责任。第二，必须有外部力量去切实执行惩罚制度，发现企业经营失败情况并惩罚失败经营者，这一点更为重要。目前的国有企业管理体制在这方面存在制度性缺陷。国有企业归众多政府主管部门管理，政府部门一方面由于管理的大、中、小各型企业众多，监督信息不灵，企业经营失败多年都不一定能发现；另一方面政府部门实行的是首长负责制，偌大一个部门，大多数人员本身不一定有动力和压力去惩罚失败经营者，而代表政府部门的行政首长干满任期可能就要离开该部门，如果国家没有明确的法规要求，他们也不一定有惩罚失败经营者的动力和压力。可以说，在目前的管理体制下，发现和惩罚失败经营者并不符合企业主管部门工作人员的利益最大化原则。这一点，在目前的国有企业监管体制改革中并没有受到充分重视，而监管部门自身激励和约束机制的建立，是建立国有企业经营者激励和约束机制的前提条件。应该采取的改革措施：一是

对国有企业实行分类改革，放开小企业，保留大、中型企业，使国家对国有企业的监督管理从管理幅度上成为可能。二是国有企业所有者职能不再由各行业部门分别代表政府履行，而交给统一的部门（如国有资产管理部、资产经营公司），通过法规明确这些部门的监督管理职能，如进行审计，考核、任免、奖惩企业经营者等，根本目标是实行国有资产保值增值；并规定国有资产管理部失职情况下的惩罚措施，使其本身具有动力和压力；国有资产管理部定期向社会公布国有企业的经营情况，以便于社会监督。这样，使国有资产管理部成为模拟的“董事会”、“监事会”，社会公众成为模拟的“股东”。

4. 选人用人机制缺乏透明度和健康度，在位经营者的积极性和人才队伍的稳定性不够

这是目前国有企业经营者队伍首当其冲的问题，也是任何一个企业生存和发展过程中所要解决的最重要问题。毕竟，只要有适度的激励与约束，每一个人都会努力工作，但由于经营管理才能的特殊性，只有一小部分人才能成为称职的企业家和管理人员。在市场经济中，经营者的选择是由资本所有者借助要素市场实施的。由于他们是根本的和最终的风险承担者，有足够的激励去选择好的经营者、解雇差的经营者的表现，因此能在机制上保证选拔出真正有能力的经营者并赋予其公正的待遇。但在我国国有企业中，虽然历经改革，选择经营者的权威仍然掌握在党的组织人事部门和政府有关部门的官员手中。这些官员与资本所有者不同，他们无需为自己的选择承担任何风险，或者说他们承担的风险不同于资本所有者承担的