

国企经营者 激励约束机制 研究

安蓉泉等 / 著



经济科学出版社

国家社科规划·基金资助项目

国企经营者 激励约束机制研究

安蓉泉等著

经济科学出版社

责任编辑：漆 熠

责任校对：段小青

版式设计：代小卫

技术编辑：董永亭

国企经营者激励约束机制研究

安蓉泉等著

*

经济科学出版社出版 发行 新华书店经销

外文印刷厂印刷

出版社电话：62541886 发行部电话：62568479

经济科学出版社暨发行部社址：北京海淀区万泉河路 66 号

*

850×1168 毫米 32 开 13 印张 340000 字

1999 年 10 月第一版 1999 年 10 月第一次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 7-5058-1927-5/F·1382 定价：26.00 元

《国企经营者激励约束机制研究》课题组组成

课题负责人 安蓉泉

总 报 告	本课题的主要观点和建议	安蓉泉
绪 论	论题的提出、条件和思路	安蓉泉
子课题一	浙江省国企经营者“激励约束” 心态专题调研分析	安蓉泉
子课题二	国企经营者的双重行为和激励约 束的基本思路	安蓉泉
子课题三	国企经营者的成长环境研究	张晓理
子课题四	政府管理国有资产的方式研究	钱家栋 包学松
子课题五	国企经营者选择管理机制研究	高国舫
子课题六	国企经营者物质分配机制研究	安蓉泉
子课题七	国企经营者精神激励机制研究	周奋进
子课题八	国企经营者监督约束机制研究	周顺卿
子课题九	国企经营者培训机制研究	张 洞
子课题十	西方国家国有企业激励约束机制 分析	安蓉泉
第二部分	国企经营者激励约束问题系列谈	安蓉泉等

目 录

第一部分

国企经营者激励约束机制研究

总报告 本课题的主要观点和建议·····	(3)
绪 论 论题的提出、条件和思路·····	(26)
一、“代理问题”背后的实践课题 ·····	(26)
二、研究的给定条件和目标选择·····	(32)
三、逻辑线索和分析框架·····	(42)
浙江省国企经营者“激励约束”心态专题调研分析·····	(45)
一、对激励约束现状的评价·····	(46)
二、关于政府与国企及其经营者的关系·····	(50)
三、关于国企经营者的人事管理制度·····	(54)
四、关于物质激励·····	(57)
五、关于精神激励·····	(61)
六、关于监督约束·····	(63)
七、关于国企经营者的自身特点·····	(64)
国企经营者的双重行为和激励约束的基本思路·····	(70)
一、国有企业的产生、变迁和不变本质·····	(70)
二、理解国企本质特征的两个根本要素·····	(72)
三、相关观念、体制和国企经营者的双重行为特征 ···	(77)

四、理性思考对国企经营者激励约束的基本思路·····	(84)
国企经营者的成长环境研究 ·····	(92)
一、特殊企业环境中的国企经营者·····	(92)
二、宏观经济环境巨变中的国企经营者·····	(100)
三、体制变革中的国企经营者·····	(105)
四、特定文化环境中的国企经营者·····	(108)
政府管理国有资产的方式研究 ·····	(114)
一、政企职能混淆对国有企业经营者的影响·····	(114)
二、按照政企分开原则转变政府经济管理的职能 和方式·····	(120)
三、政府管理国有资产的模式设计·····	(122)
四、在国资管理方式改革中创造对经营者行为激 励约束的条件·····	(130)
国企经营者选择管理机制研究 ·····	(136)
一、国企经营者选择管理体制改革的意义·····	(136)
二、国企经营者选择管理的现状·····	(138)
三、构建国企经营者选择管理体制的新框架·····	(143)
国企经营者物质分配机制研究 ·····	(149)
一、外部条件变化和国企经营者的内心冲突·····	(149)
二、研究对国企经营者物质激励的基本理论依据·····	(152)
三、设计物质分配方案要注意的几个政策原则·····	(156)
四、对国企经营者实施物质激励的基本 途径和要注意的问题·····	(163)
国企经营者精神激励机制研究 ·····	(175)
一、对国企经营者实施精神激励的必要性·····	(175)
二、对国企经营者精神激励的问题分析·····	(178)
三、建立国企经营者精神激励机制的主要途径和 方法·····	(184)
国企经营者监督约束机制研究 ·····	(189)

一、国有企业约束问题的理论与实践分析·····	(189)
二、国有资本所有权约束的特殊矛盾及解决的 思路·····	(193)
三、国企经营者约束体系的实现形式和改革思路·····	(196)
四、国企经营者约束机制体系的建设要求和步骤·····	(206)
国企经营者培训机制研究·····	(214)
一、国企经营者面临素质考验·····	(214)
二、国企经营者素质结构分析·····	(217)
三、提高经营者素质要确立的几个基本观念·····	(219)
四、健全国有企业培训机制的主要任务·····	(223)
西方国家国有企业激励约束机制分析·····	(229)
一、西方国家国有企业的存在演变及其特性、地位 分析·····	(229)
二、西方国家国有企业激励约束机制分析·····	(233)
三、西方国企激励约束机制带给我们的思考·····	(244)

第二部分

国有企业激励约束问题系列谈

关注最稀缺的“M”·····	(253)
先解决“桥”和“船”的问题·····	(260)
——研究对国企经营者激励约束应有的理性精神	
“出资人”的责权利必须到位·····	(264)
——建立国企经营者激励约束机制的关键	
选择主体也要“权责”明确·····	(268)
选择机制要“非行政化”·····	(271)
为什么更愿称“某总”?·····	(274)
“效益好的老总都专制”?!·····	(277)

经营者“人力资本”的特殊地位和价值·····	(280)
利益相关, 利险相称·····	(284)
——对国企经营者物质激励的政策原则	
塑造“利益主体”·····	(290)
——对国企经营者物质激励的途径、难点和思想方法	
冯根生持股“好事没完”·····	(294)
关注情感世界·····	(299)
——谈谈对国企经营者的精神激励	
现代企业制度的第一法则·····	(304)
——谈正确认识对国企经营者的“约束”问题	
所有者权益的保障体系·····	(308)
——谈国企经营者监控约束的制度安排	
对大脑“投资”·····	(312)
——谈对国企经营者经营管理知识的培训	
“星垂平野阔, 月涌大江流”·····	(316)
——就激励约束话题和国企老总谈心	
杭州国有企业领导人员激励约束机制研究·····	(323)
关于杭州市国有企业制度环境改革的若干认识和建议·····	(339)
杭州市国企经营者年薪制调研·····	(356)
杭州市国企经营者精神激励机制调研·····	(363)
杭州市国企经营者约束机制调研·····	(374)
以产权制度为突破口 促进国企改革与发展·····	(382)
国企经营者的双重心理和政策建议·····	(398)
——500名国企经营者专题问卷引起的思考	
反省自身(代后记)·····	(402)

第一部分

国企经营者激励 约束机制研究

总报告 本课题的主要观点和建议

杭州市委党校国家社科规划·基金资助项目《国企经营者激励约束机制》课题组，自1998年1月开始，先后分赴杭州地区、浙江其他地市及上海、深圳等地，走访了省内外不同规模、类型的80多位国企经营者和40多位政府主管部门官员，会同有关部门组织了“浙江省国企经营者激励约束问题专题问卷调查”（发出问卷1800多份），历时一年半时间，完成包括本总报告在内的共12个课题报告。

在现实条件下政府对国企经营者的激励约束，本课题组的主要观点和建议如下：

1. 清醒认识激励约束的紧迫性

搞活国企的要害在体制，目的在于把生产力中最活跃的因素“人”的能量最大限度释放出来。企业经营者处在国企改革发展的“领头人”地位，承担国资运作、市场营销、内部管理乃至政策义务等重大使命，作用十分关键。在肯定相当一部分国企经营者在很困难的情况下雄怀大志、克己奉公、取得骄人业绩的同时，也应正视：第一，不少国企经营者在努力工作的同时苦衷、怨言也不少，心里不够“平衡”，一些人还缺乏对企业的忠诚和不努力搞好企业自己将“没有退路”的压力，能量没有充分释放；第二，投资急功近利、超量在职消费、任意侵蚀利润以至转移资产、营私舞弊等导致国有资产流失的问题，在一些经营者身上严重存在；第三，非国有企业的内部分配大都已实现较充分的

效率原则，三资、私营、乡镇企业随着规模扩大开始从国企挖掘经营人才，国企 50 多岁以下的一批经营者伺机而“动”，有的已被高薪所诱、翻身“下海”。

只要存在所有者的授权经营，就一定存在所有者（委托人）和经营者（代理人）“目标利益不一致”、“信息控制不对称”、“责任风险不对等”的所谓“代理问题”。非国有企业的产权特点和灵活机制使其具备了缓解“代理问题”的一些条件。要留住并造就一大批优秀的国企经营者，必须重视对国企“代理问题”的研究：与委托人（政府）目标利益、信息控制、责任风险不尽一致的国企业经营者，凭什么会“死心塌地”为国有资产保值增值“忘我工作”？——国企“代理问题”的实质，是政府与国企经营者利益的关联度问题，是国企经营者的动力问题，是重构国企经营者激励约束机制问题。

2. 反思激励约束主体的特殊性

要解决国企经营者的动力问题，先要重视激励约束主体（政府及国资管理机构）的特殊性及由此决定的动力问题。所有者激励约束授权为自己“打工”的经营者一般不成为问题，在激励约束国企经营者的主体政府这里之所以出现问题，症结在于：第一，由于控制幅度的局限，在“统一所有，分级管理”的原则下，我国国有资产实行从中央到省、地、市、县（区）纵向的层层委托授权管理，代理链条过长，导致责任和信息层层递减失真；第二，在计划经济时期形成的过细分工的管理体制，把同一级政府的所有权分解为人事、计划、经贸、财政、土地、工商、国资等专业部门，每个部门都对国企有管理权但又都不负全责，对国企及其经营者的激励约束往往由于部门间的推诿扯皮和互相掣肘延误下来，且找不到责任人；第三，中间代理人（从省至区的政府部门）责权利不对称，各级政府官员哪怕国有资产管理专门机构代表也非国有资产终极所有者，所有权难以“人格化”，

资产增值和剩余索取与官员自身利益并无联系，也就不能产生真正的“股东”意志和责任感——这是政府把庞大的国有资产交给经营者管理后，国企经营者身上已暴露出种种需要激励约束的紧迫问题，政府却始终拿不出较为系统、到位方案的深层次原因。

解决激励主体政府官员的积极性和责任心，其实就是解决“出资人到位”、“出资人的权责利到位”问题。本文将在第6、7条分析。

3. 注意激励约束客体的特殊性

作为激励约束的对象，国企经营者以下特征值得重视：一是经营者人力资本的构成要素与普通职工不同，前者包含了见识、经验、胆略、首创精神、预测能力、决断能力及意志力等解决经济生活中不确定因素的特殊能力；经营者人力资本已越来越成为比物质资本投资收益率高得多的特殊资本，成为保证物质资本增值扩张和经济增长的主要源泉。二是经营者的人力资本与其载体“经营者本人”具有不可分性，无法让渡、出借，难以计量、监督，“资本所有者”的思想、感情直接决定并完全可以控制资产的形成、使用和付出多少；企图靠单纯的监督、检查促使人力资本发挥是低效率的。三是中国国企经营者是在一种矛盾交织、碰撞的体制文化环境中生存起来的，具有既要承担政策义务又要追求市场利润、既想摆脱干预又要争取扶持、既要尊重政府意志又须考虑企业利益、既有“服从”精神有时又不得不搞点“下有对策”、既尽心竭力又没准备一辈子献身国企等强烈的双重心理和行为特征。

这提醒我们：应检讨以往“残缺不全”的资本观念，把经营者提高到“国有”人力资本的产权高度予以关注研究；不同人力资本创造的价值不同，应给予不等值分配；物质资本并不直接创造财富而只是实现价值转移，人力资本（马克思称之为“可变资本”）才是财富增值的源泉；经营者享受股权收益或从年终税后

红利中拿出一部分分给经营者（参与“剩余分享”），促使经营者控制权和剩余索取的相称，建立激励约束并存、重在激励的劳动契约关系和体制环境氛围，可能更有利于人力资本的释放；应以规范国企“二元目标”、改革经营者管理方式、建立利险相称激励约束机制等多重手段，消除国企经营者的双重心理和行为。

4. 激励约束国企经营者的直接目标和主要任务

直接目标。减少所有者和经营者在追求目标上的差异，缓解所有者和经营者获得信息上的不对称，缩小所有者和经营者责任风险上的不对等，促成国有企业产权清晰、权责明确。

主要任务。产权激励约束：建立新型国有资产管理运作机制；职位激励约束：建立新型国企领导人的选择管理机制；物质激励约束：建立国企经营者与国有资产之间绩效挂钩、风险相称的物质分配机制；精神激励约束：建立围绕、服务于经营者事业发展的综合化荣誉机制和职业化培训机制；制度和市场激励约束：建立系统化的监管、稽核和淘汰机制。

5. 激励约束要注意的几个思想方法

（1）“国有”意识：从国有企业的本质特征出发。即对国企经营者的激励约束，一定要正视国有企业是政府投资兴办、往往要承担政策义务、政府对其一般有扶持义务和直接间接控制权这一事实。政府这个“老板”公共服务和追求利润双重目标的存在，使其在某些方面有别于单纯利润动机的非国有企业出资人。政府实施激励约束时要防止照搬、套用非国企或国外做法的简单化倾向。（2）“企业”意识：最大限度地推动市场化机制。在重视政府特殊职能发挥的前提下，逐步地引入市场化机制，使国企按市场条件下“企业”生存一般规律摆脱行政干预高效运作，使国企经营者直接感受到市场化的选用、分配、荣誉、培训、保障和风险机制的激励约束，不仅可能，也是国有企业生存发展的内

在要求。(3)“分类”意识：区分国企不同类型采取不同方式。随着公有制实现形式多样化的推进，未来国企由产业性质、组织规模特别是国有资本控制程度的不同所决定，政府对国企及其经营者管理的深度和方式必然不同。如以承担国家政策目标为主的国企将多以国有独资或控股形式存在，企业经理层保留政府直管“身份”和不强调高报酬等风险收入；而以市场利润为主的国企绝大多数将采取股权多元化的公司制，由董事会监控经理层并根据市场绩效决定其报酬的数量和结构。(4)“资本”意识：建立经营者与国企的“利益共同体”。国企不同于非国企的“产权虚置”特征，决定了国企改革及激励约束经营者的一个重要途径，是解决经营管理者与资本完全分离的问题，设法把国有资本的责权利最大限度量化、法律化为相关产权代表和经营者的责权利。目的在于确保国有资本保值增值，途径则可以是把保值增值指标与国企经营者的考核、年度奖励、风险收入、持股经营、红利扩股、期股兑现、养老保险、风险抵押等等相结合。(5)“阶段”意识：设计过渡安排和理想模式。十五大论述建立现代企业制度目标时用了“力争”到本世纪末、“大多数”国有大中型骨干企业、“初步建立”等限制词，显然是考虑到我国国企改革面临的现实条件和诸多牵制。在坚定“现代企业制度”这一基本方向的前提下，规划出激励约束方案的“过渡安排”及向“理想模式”接近的手段和步骤，有助于机制创立过程认识统一、措施可行、分步到位。(6)“主导”意识：政府要自觉处在激励约束的“设计师”和监护人地位。对国企经营者激励约束的主体不可能是经营者自身，而只能是国企“老板”、国资终极代表者——政府。国企微观经济制度主要环节的形成演变，都受制于宏观经济制度和政府意志；对国企经营者激励约束的每一项相关措施的落实，都离不开政府的指导和推动。对国企人力资本的控制如同对国企物质资本的控制一样，都是事关资产安全和增值的政府的当然职责。(7)“总揽”意识：运用立体化思维设计配套性政策。

国企经营者激励约束机制的创建和完善，涉及政府职能、国企规模、市场秩序、金融秩序、国资监管营运机制、劳动用工制度、社会保障制度等多方面的观念体制和政策变革工作，每个方面的改革又多与其他方面相关连相牵制，需要总体把握、协调推进。

6. 产权激励约束的关键是解决三种人的责权利统一问题

国资监管运营权基本掌握在国资管理部门、资产经营公司和基层企业三个层次的领导人手中。首先，国有资产管理部門的官员名义上代表政府行使所有者权能，但由于所有权的分割（归不同政府部门分管）和国有资产的盈亏与官员的利益增损、地位进退尚无并无直接关连，这就导致了他们对国企经营者岗位、分配、精神和市场激励约束责任感的弱化。其次，在现存的由行业主管部门改组、由企业集团改组、选聘专家新组建三种类型的国有资产经营公司中，前一种由于还要承担不少原行政机关的“漏斗”作用，难免留有原机关工作方式，以及很多人留有“副厅”之类官员身份和受到不得在企业兼职等限制，因此其行为目标并不总与国有资产保值增值目标相一致。第二、三种投资主体情况要好得多，但也有个怎样把保值增值指标和经营者责权利紧密挂钩的问题。目前在激励约束国企经营者的许多问题上认识不统一、措施难到位的表层原因是思想分歧和利益之争，深层原因是国有资产的增损与各部门领导人权益的疏离！只有当国资管理部门、国资经营部门领导人的个人权益与国有资产监管运营状况真正捆在一起，他们有了为关心自己的地位、权益不得不高度关心国有资产的动力和压力时，对基层国企经营者实施激励约束的主体才能真正产生。

7. 关于产权激励约束的主要建议

在界定进入领域、收缩国企战线的前提下：（1）实行与财政预算体制相一致的国有资产分级所有体制，在法律上一方面保留

非常情况下中央政府对所有国资的最终控制权，一方面明确三级政府间的财产边界，逐步形成几个、几百个投资主体，以简化委托代理环节、节约监督成本和强化地方政府权责。(2) 设立统一的国家所有权代表机构行使所有者权能，可考虑在目前行使所有者权能的诸多机构中选择一个作为基础，将分散在其他机构里的权能并入，下设若干专业化的精干班子，以实现权责集中、明确的目的。(3) 尽可能使出资人“人格化”，即创造条件在法律上明确国家所有权代表机构负责人或资产经营公司负责人以出资人身份对国有资产行使所有者权能，并以其地位、收益为代价承担经营不善的后果。(4) 为国家所有权代表机构和资产经营公司代表设计与国有资产利害相连接的责权利相统一的制度。由于所有者代表不是真正的所有者，没有实际的剩余索取权；可学习国外以相当于国企经理“高薪”的办法代替剩余索取权。不过这份报酬除工资外其他以基金形式存入特定个人账户不得提取，只有当国资所有者代表任期届满经审计确认实现了国资保值增值方可领得；反之应作相应扣除或根据法律给予相应惩处。(5) 使银行成为国有公司股东和积极的监控者。在后起的工业化国家，加强所有者对企业经营者监管的一个重要途径是发挥银行作用。由于银行集中了大量训练有素的专业人员，与企业财务往来密切信息灵通，由银行充当企业股权所有者有着明显优势。鉴于中国国企目前负债率很高的情况，在债务重组中将有条件的国企的一部分债权变为银行股权，有可能起到一举两得之效。当然这种“两得之效”有赖一个基本前提，即尽快加强我国银行商业信贷的市场化和自主性程度。(6) 最大限度地把国企改造成投资主体多元化的股份制企业。民间资本和其他法人资本的介入，一方面把相对虚位的国有资本所有者和直接到位的其他资本所有者捆在一起，借助其他持股者的利益驱动形成有力的监管制衡机制；另方面也使国有股权在内部竞争、制衡态势下具备强化运营、监管的动力。