



公共经济管理学术文库



公共经济管理学术文库

onggong jingji guanli xueshu wenku

国企MBO中的职工 权益保障问题研究

GUOQI MBO ZHONG DE ZHIGONG
QUANYI BAOZHANG WENTI YANJIU

梁德明 ■ 著



中国财政经济出版社

公共经济管理学术文库

国企 MBO 中的职工权益保障问题研究

——以华东地区 K 市为例

梁德明 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国企 MBO 中的职工权益保障问题研究: 以华东地区 K 市为例/梁德明著. —北京: 中国财政经济出版社, 2012. 5

(公共经济管理学术文库)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3646 - 9

I. ①国… II. ①梁… III. ①劳动法 - 研究 - 中国②国有企业 - 社会保障 - 法律 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 504②③D922. 182. 34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 080178 号

责任编辑: 洪 钢

责任校对: 王 英

封面设计: 郁 佳

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 12.25 印张 184 000 字

2012 年 6 月第 1 版 2012 年 6 月北京第 1 次印刷

定价: 30.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3646 - 9/F · 2999

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

谨将此书献给我的亲人和曾经无私帮助过我的朋友！

总序

■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■

自 20 世纪 30 年代的世界性经济大危机以来，关于公共经济管理的地位与范围的争论就一直没有停止过。市场原教旨主义在经济大危机的残酷现实面前受到极大的质疑，历史给予了凯恩斯主义产生、发展的土壤，也使经济学理论尤其是公共经济学有了长足的发展。国家干预的政策理念，伴随着提供公共产品与服务、应对自然垄断、解决外部性、调节收入分配、促进经济增长与充分就业等诸多公共经济范畴与政策大行其道。直至 20 世纪 60 年代，凯恩斯主义由于不能解释“滞胀”现象而受到自由经济学派的批评，凯恩斯主义也开始丧失其经济学领域的“垄断地位”，随之而来的是“百家争鸣”的经济学“春秋时代”，凯恩斯主义似乎要不“吃香”了。然而，诚如“三十年河东，三十年河西”的中国民谚所说的轮回规律，从近年的全球性金融危机与经济萧条发生后各国政府纷纷采取的应对措施来看，国家干预的凯恩斯主义理念又大有卷土重来、重执牛耳之势，世界似乎又迎来了公共经济学的春天。

撇开可能相当长时间内都难以有定论的理论争论，我们也不去讨论公共经济管理与私人经济管理的“你进我退”问题，而专注于属于公共经济管理范围内应该如何履行其公共职责的研究，又何尝不是一种务实的治学之道。令人欣喜的是，上海金融学院公共经济管理学科的一批名不见经传的年轻学子，有志于潜心研究公共经济管理问题，并将部分先期研究成果以“公共经济管理学术文库”冠名集结出版，这将为公共经济管理研究园地带来一批丰硕的果实。“公共经济管理学术文库”的作者都是近年来获得博士学位的青年学者，他们都接受过经济学的系统训练，能够紧跟理论与现实的发展动态，熟练驾驭经济学的研究方

2 国企 MBO 中的职工权益保障问题研究——以华东地区 K 市为例

法，其成果无论是关于政府公共活动的研究，还是非政府公共机构的研究，无不反映出作者深厚的理论功底与严谨的治学态度。

构建“公共经济管理学术文库”，是上海金融学院在财政经济学学科建设中的一个大胆尝试。作为一个文库建设，不能期待一蹴而就，它必将是一个长期的、不断推陈出新的过程。我们正处在一个社会急剧变革的时代，我国的经济与社会发展和改革开放事业也正面临着许多新问题。其中，公共经济管理领域的改革与发展更是方兴未艾，这为我们从事公共经济管理领域的研究提供了丰富的选题。从大的方面来说，公共经济、公共管理与公共政策都是公共经济管理研究应该关注的领域；从小的方面来说，政府理财、公共预算、财政收支、财政管理、财政分权、社会保障、收入分配、财政政策、国有资产经营管理、公共事业、城市治理、非营利组织、政府创新等等，都可以成为公共管理问题研究切入的视角。我期待着“公共经济管理学术文库”的选题进一步丰富，内容进一步充实，水平进一步提升。有道是“众人拾柴火焰高”，我也期待着有更多的有志于从事公共经济管理研究的学者加入这一行列。

古人云“学无止境”，同样，研究亦无止境。希望“公共经济管理学术文库”的各位作者能够矢志不渝，继续深化与拓展研究。也期待着能够看到更多新人和更精彩的后续研究成果。

是为序。

储敏伟

2009 年 9 月 24 日

前言

■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■

本书以地方国企管理层收购（Management - buy - out，简称 MBO）中的普通职工权益保障问题为研究对象，以法社会学的组织分析和制度分析为方法，以有组织行动理论为基本框架，以无结构式访谈调查研究为接近社会事实的手段，阐释改革开放以来、特别是 1997 年以来中国地方国企产权制度变迁中的职工权益保障问题及其所体现的社会意涵。

地方国企普通职工权益缺乏保障，是中国深化国企改革进程中出现的一个副产品，直接与国家法律、政策等制度相违背，它是我国国企改革中一些特殊利益群体规避法律政策等制度的结果。地方政府部分官员与地方国企高管层，从地方财政减负或小集团利益最大化角度，借助各种正式或非正式组织展开有组织行动，采取避让、曲解、抵抗、放任等方式，消解宪法、法律、政策等制度的效力。在地方国企改制方案制订、审批、国有产权界定、财务审计、资产评估、国有产权转让等一系列改制过程中，地方政府部分官员与国企高管层以及中介服务机构等主体联合采取的“遮蔽机制”，使地方国企普通职工对本国企改制和产权出售过程处于全然无知状态。他们既无法通过本企业职代会、工会等组织来了解相关改制信息、参与改制过程，无缘分享改制国企产权再分配，也不能通过地方的党组织、人大、司法、政协等组织来及时获得事后保护或充分的经济补偿。地方国企职工权益缺乏保障，作为一个动态过程，它既构成地方国企改制过程中利益失衡的原因，也成为我国地方国企深化改制出售的必然结果。地方政府部分官员、国企高管层以及国企普通职工等主体，各自在本企业改制出售中所采取的关系策略，以及各自背后所拥有的权力或人力资本等资源的多寡，从根本上决定了地方国企改制中谁受益、谁受损，进而使得我国宪法、法律及党和国家政策

2 国企 MBO 中的职工权益保障问题研究——以华东地区 K 市为例

等制度，在事实上出现许多扭曲变形。当前亟须在国企改制中实事求是地建立起保障机制：其一，职代会、工会等组织不能限于空设，否则，老百姓的利益会继续受损；其二，与改制有关的法律政策等制度不能停留在纸上，一定要能有效地指导改制实践。我们需要研究，怎样才能有效监督、引导和控制政府部分官员、国企管理层以及中介机构等主体的行为，使其合法合规，从而有效维护普通职工的合理权益。然而，我国目前国企只要一触及改制，就依然普遍缺乏这种保障机制。

地方国企改制的相关法律政策等制度规定应充分体现宪法精神，地方国企改制中普通职工等民众权益保障不能流于空谈，工人阶级先锋队的精神不能淡忘。为化解日益积聚的社会矛盾、避免失衡的行政权力过度放纵所可能造成的各种消极社会结果，保持长期安定团结的局面，亟须通过特殊的制度和相应的机制设计，使普通职工的意见能通过正当途径得到及时反映，使普通职工、国企管理层、政府这三方权益得到恰当的平衡与保护。这就需要对地方国企和地方国企的职代会、工会、人大、司法、政协、地方党政组织加以制度性重构，使得与国企改制相关的各种社会力量趋于相对平衡状态。这种制度和社会力量的重建，将在很大程度上取决于我们党和国家政府深化政治体制改革的决心以及行之有效的具体措施。制度重建是至关重要的一步。因为，这将对其他类型企事业单位改制乃至我国整个经济体制转轨的顺利进行、社会转型的和谐乃至全社会共同富裕创造条件。

本书篇章结构安排如下：全文共分八章，除了第一章导论、第二章文献综述之外，主体部分有六章，第三章回顾国企产权制度变迁的动因和依据，第四至第七章通过四方面展示我国社会转型期地方国企 MBO 行动中的普通职工权益保障问题。在这一过程中，国企内部出现明显的结构分层，职工群众的社会角色发生根本逆转，而这将是国企 MBO 改革中普通职工权益保障问题的社会学本质所在。第八章则是地方国企普通职工权益保障问题的治理对策。具体内容是：

第三章以华东地区 K 市四家国企产权制度变迁为背景，回顾国企产权制度变迁的动因和依据。具体分为两个方面：第一，国企产权转让的动因和理论支持；第二，国企产权转让的法律政策等制度依据。其中，国企产权转让动因和理论支持涉及三方面内容：国企产权转让前期

的行动、国企产权转让全面改革的启动、国企产权转让全面改革的理论支持；地方国企产权转让中的法律政策等制度依据，从促进中国生产力发展、保证改制过程规范、透明和程序公正、维护国家、职工等各方合法权益等制度性规定展开。

第四、第五章借助法国组织社会学派的有组织行动理论框架，实证分析 K 市四家地方国企改制的方案制订、审批、国有资产界定以及审计评估与国有资产转让环节的基本过程与职工权益缺乏保障的结果：这四家国企分别是 I 罐头食品厂、H 焦化集团、东城区 Y 公司和 L 路面机械有限公司。

第六章再现 K 市四家国企 MBO 之后，在国企外部寻求权利救济方面，普通职工权益疏于保障，以及其中观和宏观经济社会后果。具体内容涉及高管买断 I 罐头食品厂后职工集体抗争无效、H 焦化集团管理层和主管部门联合买断后普通职工放弃据理抗争、Y 公司、L 公司被买断后普通职工的噤若寒蝉。地方国企 MBO 中普通职工权益缺乏保障的后果是严重的：职工集体经济利益普遍被转移、官员权力和国企高管人力资本结盟愈发无从制衡、普通职工政治地位日益底层化、收入分配畸形、国家内需乏力与经济危机逼近。

第七章描述 K 市国企产权制度失灵状态与相关行动者关系策略，这主要是对 K 市国企产权改制不同阶段出现职工权益缺乏保障现象的原因分析。国企产权改制中出现职工权益缺乏保障的直接原因，在于国企产权相关制度失灵，无法对国企普通职工加以有效保护；而深层原因则是相关行动者、特别是既得利益群体的关系策略主导了国企改制过程。国有产权正式制度的失灵，包括正式制度的搁置不用、变通或修正执行。国企内部各主体之间的关系策略涉及两个层面：一是国企内部各主体间的关系策略，包括高管层对中层正职干部笼络买通或弃之不顾，高管层对其他技术骨干的交易、利用，管理层对普通职工的蒙骗、专制，以及职代会、工会组织对普通职工的形同虚设；二是国企高管与“中继者”之间的关系策略，包括国企高管与政府部门中继者之间送礼处感情与提供庇护、国企高管与中介组织中继者之间的“礼”遇、尊重与互给面子。非正式产权制度的创设与盛行背后，是国企高管层、政府部分官员主导和控制着整个局面，于是，在国有资产改制、转让中新

4 国企 MBO 中的职工权益保障问题研究——以华东地区 K 市为例

规则渐次生成，非规范 MBO 的实践规则逐步合法化。

第八章是一个结论性章节，是对地方国企 MBO 中职工权益缺乏保障问题的治理对策。如何有效控制非正式国有产权制度创设中的违规、违法和犯罪行为？关键在于国企改革再分配中如何保证各行动主体权益的相对平衡——特别是要在职代会、工会等相关制度实践中，切实落实对普通职工的保护措施。为此，可以从两个方面加以落实：修复基层职工群众组织功能，推进地方国企内外部治理的法治化。

● ● ● ● ● ● ● ● ● ●

2 国企 MBO 中的职工权益保障问题研究——以华东地区 K 市为例

资产权界定过程分析	(83)
-----------------	--------

第五章 K 市国企 MBO 中的职工权益保障问题之二

——财务审计、资产评估与国资产权转让环节	(87)
第一节 I 厂审计、评估与国资产权转让过程分析	(88)
第二节 H 焦化集团审计、评估与国资产权转让过程 分析	(95)
第三节 东城区 Y 公司审计、评估与国资产权转让过 程分析	(103)
第四节 L 公司审计、评估与国资产权转让过程分析	(109)

第六章 K 市国企 MBO 中的职工权益保障问题之三

——改制出售后的救济环节	(117)
第一节 改制出售后职工权益进一步缺乏保障	(118)
第二节 改制出售后的经济社会效应	(127)

第七章 K 市国企产权制度失灵背后的行动者关系策略

第一节 国有产权正式制度的失灵	(132)
第二节 K 市国企内部各主体间的关系策略	(140)
第三节 K 市国企高管与“中继者”之间的关系策略	(146)
第四节 非正式产权制度的创设过程	(151)
第五节 国企改制再分配中各主体的权益失衡	(155)

第八章 地方国企职工权益缺乏保障的治理对策

第一节 基层职工群众组织功能的修复	(164)
第二节 地方国企治理的法治化选择	(167)

参考文献

后 记

第一章

导 论

第一节

研究的缘起

一、研究问题的提出

当代中国社会学研究的一个基本内容，是中国社会转型加速期的个人与社会关系的问题及其经验事实。权益（自主）与（权力）规范，是自由与秩序的两大主体——个人与社会——关系问题的实质和焦点（郑杭生、杨敏，2004：33，27）。国企产权制度变迁，因关涉个人、组织、社会之间纷繁复杂的合作与矛盾关系，正日益受到学术界的关注。近30年来中国国企改革，也是一个国有产权制度渐变和局部性突变的过程。1992年，深圳时代实业公司原官员身份的总经理在市政府的直接干预下，力排众议成功买断本公司，开创了我国国企MBO（下文简称为MBO^①）之先河。1997年以来，中国各地政府纷纷推行国企MBO。近年来，中国社会学界在本土社会产权制度研究方面作出了显著贡献，开辟出一条独特的“产权的社会视角”，并从两个方向上展

① MBO是管理层杠杆收购（management - buy - out）的英文缩写，原意是指目标公司管理层通过借贷等方式融资或股权交易来取得上市公司控制权或所有权的收购活动，后来在我国泛指企业内部管理层买断本企业产权的现象。

2 国企 MBO 中的职工权益保障问题研究——以华东地区 K 市为例

开：一是从中国实践中提炼出产权概念、建立分析方法和理论假说，二是“产权的社会建构逻辑”，具体考察产权界定过程，理解行动者动机和价值取向，以此分析产权如何通过行动者互动而自发建构出来，并分析互动过程受到何种社会规范的制约（曹正汉，2008a：200）。不过，上述视角集中关注的是乡镇企业产权，并未用于对国企产权制度变迁的分析。

本书关注中国国企产权制度变迁^①，尤其是与地方国企 MBO 相关的理论和实践及其相互背离的现象。中国地方国企 MBO 实践，源于政府部门、学者和企业经营者等主体对国企产权制度改革的摸索过程。党中央国务院从 1995 年开始正式发文，鼓励地方中小国企以产权出售等多种方式放开搞活，以阻止地方政府随意干预，真正调动国企经营者积极性，从而提高地方经济效率、改善广大职工生活水平，保证管理层和普通职工等主体共同受益。但在各地实践中，却大量出现与国企产权制度内在要求相背离的地方性制度或实践偏差：普遍推行国企限期出售特别是推行国企 MBO 的政策措施（不再局限于中小国企），而且多以极低廉的价格交易，人为造成短期性产权制度突变中巨大的套利机会。其间，普通职工及其代表组织（职代会、工会等）的集体权益普遍遭到排斥和忽视。国企产权制度虚置、国资大量流失等现象在当地成为普遍的社会事实。在针对 K 市国企 MBO 实践的调研中，我们也发现过类似的职工权益遭排斥、国企产权制度大量得不到遵守、政策或制度变通执行普遍出现等情况。倪志伟、林南等社会学家结合我国乡镇企业产权改革的经验指出，在市场制度不完善条件下，产权存在被社会关系网络非正式界定的可能性（刘世定，1996/1998/1999b；Lin&Chen，1999；Yusheng，Peng，2004；折晓叶、陈婴婴，2005），进而形成非正式产权制度。后者实际上是支配资源使用的基本规范，它嵌入于更广泛的规范和习俗构成的社会网络中，社会网络越稳定，产权越有保障（Nee&SijinSu，1995，转摘自孙立平，2002）。为此本书也假设：国企产权存在被非正式界定的可能性。

本书要追问的是：在国企产权制度所能提供的、可供各地选择的

^① “国有企业中的国有产权”下文统一简称为国企产权。

种改制路径中, 国企产权廉价出售、特别是向原国企内部管理层出售, 何以会成为 K 市主要的、甚至是唯一改制模式? 在此过程中, 国企普通职工主体是如何被不断边缘化、并日益呈现出职工权益缺乏保障状态的——他们不能有效组织起来成功参与国企产权改制出售过程、进行正当的利益博弈, 并获取改制的合理利益再分配? K 市国企实施廉价 MBO 到底遵循什么游戏规则? 什么力量主导和控制着这些游戏规则?

本书承接社会学关注社会具体运作过程的“传统”, 将研究重点放在我国地方国企产权出售环节上^①。(1) 地方国企产权出售研究, 蕴含着我国公有产权制度改革研究的主要知识增量。在我国公有产权改革中, 事业单位企业化改制很大程度上是受公有企业改制经验的启发; 大型、特大型国企产权改革, 由于存在广泛和严格的行政系统控制和社会监督, 总体相对规范, 其改革还有待于地方国企改革的经验积累和示范^②; 地方集体企业产权制度的改革和管理层如何获得产权, 相关文献也较为丰富, 不容易再有新的突破; 值得期待的研究领域主要在于地方国企产权出售环节, 而且这一过程及其社会反响, 将在很大程度上预示着我国国有产权制度甚至整个社会制度的变迁路径。(2) 地方国企产权出售问题研究牵涉地方政府行为变量, 这可以加深对地方国企改制出售中错综复杂的政企关系特征以及改制艰巨性的理解。其一, 地方国企或多或少会打上中国单位组织的痕迹: 单位组织是再分配体制(社会资源按品德和政治觉悟标准进行分配的体制)下的制度化组织, 其生存能力更多取决于组织与制度安排的同构性和制度框架本身的生存能力(李猛等, 1996)。其二, 地方性国企单位组织在产权改制出售中, 不可避免会受到地方政治权力关系变迁模式的影响, 使得整个国企产权的出售过程变得扑朔迷离。(3) 地方国企作为现在或曾经勾连国家和普通职工责权利关系的基本层面, 其具体产权改制出售模式, 注定会对各

① 地方国企, 其范围包括未上市的地方中小国企和大中型国企, 以及已上市的地方国企、地方投资公司、公用事业单位。但本书仅选择其中未上市的中小国企和大中型困难国企进行探讨, 因为, 这些企业在地方国企中不仅数量最多, 而且对我国国企产权制度变迁的路径选择与变革的影响也最为深远。

② 参见张维迎:《企业理论与中国企业改革》, 北京大学出版社 1999 年版, 第 382—383 页。

相关利益群体的社会地位、社会角色变化以及法律制度文化对人们社会行为作用机制的预期，产生深远影响。

地方国企产权改制出售相关的研究文献比较丰富，如何选择一个合适的切入点？本书选取“地方国企 MBO 中的职工权益保障”这个社会主题，探究在 K 市国企产权制度变迁、直至普遍向原国企管理层出售进程中，职工权益缺乏保障问题是如何孕育、发展和定型的？其社会背景是什么？职工权益缺乏保障与国企非规范改制出售实践之间，呈现怎样的逻辑关系？对 K 市国企产权制度乃至其他制度变迁又会产生哪些影响？对此类问题如何予以有效治理？

二、研究的主要意义

本研究可能的意义在于：（1）在方法论方面，通过对 K 市国企 MBO 中职工权益缺乏保障问题发生和定型过程的描述，通过对行动主体为实现各自目标所采取的行动策略的分析，试图打破在地方国企改革研究中普遍偏重宏观结构、偏重对正式性组织或正式制度的研究、偏重劳资双方矛盾和集体对抗行动，而忽视政府官员与国企高管层之间历时性的、流动的社会网络组织运作及其影响的倾向，试图弥合社会学传统研究中普遍存在的行动与结构、微观与宏观、静态与动态的二元分立。（2）在理论方面，以 K 市国企 MBO 与职工利益协调问题相伴而生这一事件，来再现我国国企产权制度变迁中可能的社会结构和文化意义变迁，即国企核心资产朝着“由政府部分官员权力与国企高管层人力资本共同决定再分配方向”变迁，使得“相对平衡的管理者与普通职工关系结构”走向“劳资结构失衡”，其间也体现出从“单位本位”向“关系网络本位”过渡的局部性特征，而非向发达国家所盛行的纯粹“个体本位”模式过渡。（3）在实践方面，本研究试图通过实地调查研究、比较研究等方法再现国企产权制度变迁的实践形态，揭示地方国企改制出售中盛行的 MBO 模式，它可能既是地方国企产权制度变迁中职工权益缺乏保障问题的中间产物，又可能成为这些职工权益缺乏保障日益固化的动因；并试图在职工权益缺乏保障事件的背后，寻求地方行政权力市场化和资本的政治化表达及其间的网络关联特征，这对国企产权制度实际功能与规范功能之错位起着决定性影响。

第二节

分析框架与研究内容

一、分析框架

本书以组织社会学法国学派有组织行动理论为基本框架，该理论集中体现在克罗齐耶的《被封锁的社会》、《科层现象》，费埃德伯格的《组织的社会学分析》等著作中，尤其体现在克罗齐耶和费埃德伯格合著的《行动者与系统》以及费埃德伯格的《权力与规则》中。

组织社会学法国学派的有组织行动理论，首先对传统的组织观念加以解构。该学派核心人物克罗齐耶和费埃德伯格认为，组织既是一个对集体行动领域进行构建和再构建的动态过程，并为后者提供着持久的条件与力量，也是行动者动用那些维系局部秩序的游戏规则和机制来构建有组织行动的权变性结果，以及人们可资利用的规则和资源。作为一种人为的建构，组织旨在解决集体行动的共同难题，特别是其中的合作问题^①。组织的诸种过程，对一定数量行动者的行为及其互动策略进行塑造和协调，使之处于均衡状态。该学派的核心概念还包括系统中的行动者及其策略、权力、游戏与规则、局部秩序、环境中的中继者与具体行动系统。

系统中的行动者及其策略。正式的规定性模式大体上确定了行为的环境和行动者的资源，行动者在某种程度上接受正式系统“征用”，但系统同样受行动者的影响，甚至由于行动者施压和控制而被败坏。我们理应把那些非正式的实践或非预见的行为，作为理解限制和影响的局限性及其现实意义的出发点。群体（组织）的形成，原因在于一种共同的机遇以及充分的互动抑或协作性的行动能力，后者使人们组织起来最大限度利用这一共同机遇。策略，是经验上可以观察到的行为的规律性

^① Crozier, Michel & Friedberg, Erhard, 1977, *Actors and Systems: The Politics of Collective Actions*, The University of Chicago Press, pp. 3.