

大型国有企业亟需实行预算监管

谢茂拾

(湖南商学院, 长沙 410205)

摘要: 大型国有企业存在着严重的财产权利实际控制人问题和财产权利名义所有人问题, 实行预算监管和设计一套切实可行的预算监管组织框架是克服这些问题的有效措施。

关键词: 大型国有企业; 实际控制人; 名义所有人; 预算监管

中图分类号: F276.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0539(2005)03-103-005

Large-Sized State-owned Enterprises Desiderate to Implement the Budget Constraints

XIE Mao-shi

(Hu'nan Business College, Changsha 410205)

Abstract: There are unclear problems about working controller and nominal controller of property right in large-sized state-owned enterprises. The efficient measures are to implement the budget constraints and constitute a suit of operable budget constraints system.

Key words: large-sized state-owned enterprises; working controller; nominal controller; budget constraints

随着国企改制的深入和国有资本经营范围的收缩, 垄断和准垄断领域、关系国计民生和部分竞争性领域的大型国有企业深化改革的问题日益突出。本文提出一种大型国企改革深化的新思路: 对大型国企实行预算监管, 以彻底解决目前大型国企存在的主要问题。

一、大型国有企业当前存在的主要问题

大型国有企业产权链中存在着严重的财产权利实际控制人问题。财产权利实际控制人问题是指在产权关系中, 作为财产权利系列束的控制权主体存

在着严重的超越权利边界任意行动而损害财产权利名义所有人利益的一种现象。当前, 大型国有企业的财产权利实际控制人问题突出地表现在以下四个方面:

1. 国有企业财产权利实际控制人的逆向选择问题

在企业经营的产权关系中, 逆向选择是一种普遍现象。它是指在建立企业产权关系之前, 即将成为企业财产权利实际控制人的一方就已掌握了一些财产所有人所不知道的私人信息, 其可以利用这些信息优势, 签订对自己有利的契约。如企业经营承包中, 企业财产权利实际控制人总是为获得承包权而高报自己的能力和企业经营目标等。就我国大型国

收稿日期: 2004-12-01

作者简介: 谢茂拾(1956-), 男, 湖南商学院, 教授, 湖南商学院企业战略管理研究所所长。

有企业目前的情况而言,作为企业财产权利实际控制人的国有企业经营者即董事会、经理层中的高管人员的逆向选择问题尤为突出。其主要表现有五个方面:一是为取得企业高管职位,千方百计地包装个人业绩;二是为满足国有企业主管上级的用人上的“知识化”需求,通过不正常方式制造高学历、高级职称等;三是不择手段地粉饰劣迹,为踏上国有企业高管台阶扫除障碍;四是高报任职工作目标,满足用人者的过高期望;五是不惜重金跑官要官。国有企业财产权利实际控制人逆向选择的结果是大量的庸才和贪官进入了国有企业的核心领导层。

2. 国有企业财产权利实际控制人的道德风险问题

从产权理论的角度说,道德风险即产权链中的财产权利实际控制人在最大限度地增进自身效用,作出不利于他人(财产权利名义所有人)的行动。在企业产权链中,财产权利实际控制人的道德风险与逆向选择往往是孪生兄弟。因为通过逆向选择谋得企业经营者位置的财产权利实际控制人必然在任职后采取不利于企业财产权利名义所有人的行为。目前,我国大型国有企业财产权利实际控制人即高管层的道德风险问题已经有目共睹。从各级党的纪委和政府监察部门近几年查处的领导干部经济犯罪的案件情况看,国有企业高管层的发案率居于榜首。国有企业财产权利实际控制人的道德风险主要表现在:一是贪污受贿;二是扩大职务消费;三是偷懒,即工作不尽职尽责;四是操纵会计报表,譬如多报利润谋取更多的奖励,或少报利润,提高成本以谋取企业其他开支和扩大自己的财务支配权;五是制造虚假信息,为自己的晋升或异动造势;六是利用国企改革侵占更多的国有资产,如在国有企业重组、国有股转让、股份制改造中牟利等。

3. 国有企业财产权利实际控制人的单位化集成控制问题

单位是我国的一个特定概念,它是国家为了管理公有体制内人员而设立的组织形式。国有企业财产权利实际控制人的单位化集成问题是指以国有企业经理人员为首的企业所有人员形成了一个利益整体即单位化集成,这个集成化的单位摆脱了国有企业财产权利名义所有人即股东的有效控制,利用企业控制权谋取私利,损害国有企业财产权利名义所有人即股东利益。在近年国企改革过程中,国家为了解决国有企业多年积沉下来的政企不分、政资不分的问题,有意识地强调向企业放权,但由于国企建立

健全现代企业制度是一个漫长过程,政府单方面放权造成了在国有企业传统体制失效的同时,未能使新的管理体制正常运行的状况,从而使国有企业财产权利实际控制人即国有企业经营者拥有了过大的权力,许多企业实际上摆脱了国家和政府的控制,作为企业人员代表的经理人员特别是董事长、总经理等企业主要负责人拥有了超越其实际被授权利的限度,出现了国有企业财产权利实际控制人的单位化集成控制问题。目前国有企业财产权利实际控制人的单位化集成控制问题突出地表现在五个方面:一是追求在职高消费,如大吃大喝,公款旅游,私生活公款开支,乘坐高档名车,建置豪华办公设施,进行超标商务活动等等;二是侵蚀企业利润,主要通过加大企业成本的方式追求高管层和企业职工的高工资、高福利;三是掠夺式经营,牺牲企业长远利益,忽视企业耗费补偿;四是侵蚀企业资本,利用企业改制、重组、合资等机会,低估国有资本,贱卖国有资产,与非国有股东合谋侵吞国有股东财物;五是侵蚀企业财务,设立多账本、多帐户逃债避税,私人截留企业资金,等等。近年来,大型国有企业的单位化集成控制问题已不断地被揭露出来,如红塔集团的储时健案,ST猴王集团案,康赛集团案,银广厦案,等等。

4. 国有企业财产权利实际控制人的威权偏好问题

国有企业财产权利实际控制人即高管人员,特别是董事长、总经理有一种天生的对个人威信和权力的偏好,希望将自己管理的企业经营成一个自成体系的独立王国。这种情况在一些收入稳定、经营顺利的大型国企比较突出。其表现:一是企业主要领导人拥有绝对权威;二是企业重大决策集中于主要领导人;三是企业为主要领导人歌功颂德;四是企业家长制。在财产权利实际控制人威权偏好的影响下,国有企业实质上变成了家族式企业或准家族式企业,财产权利名义所有人即国有股东的权利被漠视了。

二、大型国有企业产权链中存在着严重的财产权利名义所有人问题

财产权利名义所有人问题是指在产权关系中,作为财产权利系列束的所有权主体存在着严重的不践行权利并消极行动而损害自身利益的一种现象。这里所说的财产权利名义所有人是就国有企业特定

的产权体制而言的。因为作为国有企业产权主体的国家或政府本身是一种委托代理关系，国家或政府的财产所有权只是对全民财产的一种代理，他行使的是一种财产权利的名义所有权。财产权利名义所有人问题是目前大型国有企业中与财产权利实际控制人问题同时并存的两大问题之一。其主要表现有以下三个方面：

1. 国有企业财产权利名义所有人的廉价授权

作为国有企业财产权利名义所有人的国家立法机构或各级政府及其部门在选择企业财产权利实际控制人即高管人员的过程中，因为自身并不受到所选高管人员经营企业的业绩的激励和约束，他们往往采取不尽尽职尽责的态度，将企业经营权轻易地或者说廉价地授予那些未经过认真选择的财产权利实际控制人即高管人员，结果企业高管人员任职后并不能实现国有股东即国有企业财产权利名义所有人预期的目标。国有企业财产权利名义所有人的廉价授权使得许多平庸之辈和腐败分子掌握了国有企业经营大权。

2. 国有企业财产权利名义所有人的自动套牢

这是一种国有企业财产权利名义所有人难以改变自己已经作出的选择结果的状态。国有企业高管人员被国有企业财产权利名义所有人即上级官员廉价授权后，企业经营权落入了高管人员之手。这之后，如果上级机构及其官员要取消这种授权，免去企业高管人员的职务则是相当困难的事情。因为在现行体制下，国有企业领导人的任命是国有企业管理部门及其官员的集体行为，且任用程序复杂，若要免去一个现任国有企业领导人员同样需要履行相应的烦琐程序，只要某一程序出现任何故障，如某一官员对免职事项发表不同的意见等，整个免职机器就会停止运转。得到授权的国有企业财产权利实际控制人往往会利用这一用人机制的缺陷，千方百计地在主管官员中寻找自己的保护伞。所以，廉价授权的结果是国有企业财产权利名义所有人的自动套牢，即让不称职的企业财产权利实际控制人长期地合法地留在企业高管的位置上。

3. 国有企业财产权利名义所有人的监管软约束与激励空档

无论是原有的国有企业多头监管体制还是现在的国资委独家监管体制，作为国有企业监管主体的财产权利名义所有人始终存在着监管软约束和激励空档问题，即监管主体不会因为监管成绩的优劣而获得相关的激励与惩罚。作为国有企业财产权利名

义所有人的政府及其部门或者特设机构国资委，他们的监管努力程度无法与监管的结果挂钩。因为目前的监管体制无法量化考核监管本身的效率。所以，在监管主体缺乏人格化特征的情况下，监管的硬约束和监管的有效激励始终无法实现。财产权利名义所有人的监管不力进一步放大了国有企业的财产权利实际控制人问题，从而使国有企业的全民性质发生了蜕变。

二、实行预算监管是克服大型国有企业当前存在的财产权利实际控制人问题和财产权利名义所有人问题的有效措施

如何有效克服国有企业产权链中的财产权利实际控制人问题和财产权利名义所有人问题？笔者认为，建立一套科学的预算监管制度是解决这两大问题的有效措施。

1. 大型国有企业实行预算监管的基本含义

(1) 大型国有企业实行的预算监管首先是一种政府预算监管。它是政府或立法机构作为国家的代表对国有企业经营的主要收支计划及其执行情况进行监督管理。国家是大型国企的股东，它必须对企业进行预算监管，以便掌握国有企业的运行情况，并尽可能获得更大的资本收益。这种国家预算监管只对国有企业经营的主要收支项目和一定范围内全部国有企业经营的收支预算进行监管与激励性约束，只在法律规则下对国有企业经营进行管理，仅行使对国有企业经营的政策性预算指导。它是政府预算体系中的一个相对独立的预算监管系统。

(2) 大型国有企业实行的预算监管应该是一种出资人预算监管。出资人是一个依法成立并依法运作的受托于国有资本实际所有权和国有资本的占有、使用、处分、收益等项权利的国有资本经营组织，是国家的国有资本所有者职能的剥离物，是国有资本的法定所有者和国有资本的法定产权主体，具有法律上独立的人格和自身独立的利益取向，属于专司国有资本经营的具有赢利性质的事业化特设社会机构。出资人一方面依法受托于国家行使对国有资本的实际所有和占有、使用、处分、收益权，另一方面又必须将这些权利的相当一部分剥离出去，委托给国有企业和其它国有资本控股的各类企业。因此，出资人必须对其经营的国有企业和国有资本进行预算监管。这种预算监管是中观层次的，嵌于国家与企业

之间,具有可操作性和法律约束性,即依照出资人法进行独立的预算监管,但它并不具体地干预国有企业的生产经营活动。所以,出资人预算监管是大型国企预算监管的第二个层次。

(3)大型国有企业实行的预算监管是一种法人预算监管。法人预算监管有两方面的含义:一方面是国有企业作为法人必须按照出资人的要求进行预算管理,建立起严格的法人预算监管制度,另一方面是出资人本身也是法人,它必须对自身进行预算约束,即建立起一种自我管理的法人预算监管制度。建立出资人的法人预算监管制度表明,出资人对国有资本保值增值的追求不仅是受托经营,而且也是为自身利益而努力,它同样是一个市场参与者。国有企业的法人预算监管是国有企业的单元规范体,具有指令性、利益性,即收支计划都必须得到贯彻执行,并要求在既定的约束条件下实现利润最大化。每个国有企业都必须根据国家预算、出资人预算建立起自身的预算体系,并按监管要求贯彻落实到国有企业生产经营的各个环节之中,且须建立起相应的激励和惩罚机制。

2. 预算监管可以克服大型国有企业存在的财产权利实际控制人问题和财产权利名义所有人问题

(1)国家、出资人和法人三层次预算监管可以有效克服大型国企存在的财产权利实际控制人问题

一是三层次预算监管具有高度的法制性和透明性,可以克服财产权利实际控制人的逆向选择和道德风险。财产权利实际控制人产生逆向选择的动因是争夺企业经营权。在国有企业经营目标通过三层次预算公开之后,争夺企业经营权的财产权利实际控制人必须考虑任职后能否完成这些经营目标的后果。如果他隐瞒自己的真实信息,盲目地高报自己的能力,必然遭致无情的法律惩罚。在这种惩罚机制的约束下,争夺者不得不慎重行事。同样,财产权利实际控制人的道德风险也必然受到三层次预算监管的法律约束,不称职的财产权利实际控制人会被随时淘汰,道德风险行为也将得以及时矫正。二是三层次预算监管具有高度的直控性和快速反应机制,可以克服财产权利实际控制人的单位化集成控制和财产权利实际控制人的威权偏好。国有企业出现财产权利实际控制人的单位化集成控制问题的根本原因是国有企业财产权利名义所有人即国有股东难以真正履行股东的权利和直接了解企业的真实信息,股东往往处于被蒙骗的地位。在三层次预算监管制度下,国有股东实际上从国家层次一直深入到了具体的国有

企业,国有企业的经营活动完全处在预算的监控之中,如果企业高管层侵害股东权利,其侵害现象必然暴露于预算的执行过程中,国有股东完全可以从预算监管中获得相关信息,并予以及时地处理和纠正。同样,国有企业财产权利实际控制人即国有企业主要领导人的威权偏好也会因单位化集成控制所受到的约束而被钳制。因为国有股东可以有效地观察到财产权利实际控制人的活动情况,拥有相当充分的企业经营信息,一旦发生财产权利实际控制人在企业营建自己的王国就会及时地依法予以制止,甚至更换财产权利实际控制人。三是预算监管是基于市场而制定的,符合市场运行的规律和法制化的原则。

(2)国家、出资人和法人三层次预算监管可以有效克服大型国有企业存在的财产权利名义所有人问题。一是三层次预算监管有效克服了国有企业财产权利名义所有人的廉价授权问题。在三层次预算监管体系中,出资人是国有企业的实际产权主体,担负着经营国有企业的国有资本的重任,具有人格化产权特征,并在法律法规的约束下按照国家预算的授权进行国有资本经营的盈利活动,追求国有企业利润的最大化。因此,出资人在选择国有企业财产权利实际控制人的过程中就不会不负责任地随意授权,而是会从自身的利益角度考虑,尽可能地选择最有能力的财产权利实际控制人去经营所属的国有企业。目前监管体制下之所以产生国有企业财产权利名义所有人的廉价授权,根本原因是国有资本产权或者说国有股权难以人格化,而出资人正好能够担当这一人格化的主体,并且出资人预算监管可以有机地将国家预算监管和国有企业预算监管衔接成一体,使出资人完全可以作为经济人的资格进行活动。二是三层次预算监管有效地克服了国有企业财产权利名义所有人的自动套牢问题。国有企业财产权利名义所有人的自动套牢问题主要发生在选择和免去财产权利实际控制人即企业高管层职务的程序中,关键问题是现行体制下选择和免去企业高管层职务的过程是一个集合行为,即多个管理部门或一个庞大的组织人事机构,或一个庞大的决策机构采取一致同意的办法履行这一程序,以致于不能及时作出正确的决定;同时,由于这些部门或机构作为行政组织总是远离国有企业,往往难以有效地掌握企业的真实信息,企业高管层的能力和努力程度本身又不易观察,在这种情况下要启动和完成企业高管层的免职程序则是相当困难的。但是,在三层次预算监管体制下,由于出资人的预算监管发挥着核心作用,出

资人可以很容易地通过多层次预算观察财产权利实际控制人的能力和行为,一旦财产权利实际控制人完不成预算任务,监管体制免职系统将自动启动,并通过法定程序很快更换国有企业财产权利实际控制人。三是多层次预算监管克服了国有企业财产权利名义所有人的监管软约束和激励空档问题。出资人的人格化产权主体的塑造不仅使出资人的预算监管转化为硬约束和有效激励,而且使国家预算监管和国企预算监管也转化为硬约束和有效激励。

三、大型国有企业实行预算监管的组织框架设计

大型国企实行预算监管需要一个具有可操作性的组织结构体系才能保证其正常的运作,笔者对以上三层次的预算监管体制作了一个框架设计。

1. 大型国有企业的国家预算监管制度的组织结构

各级政府主管大型国企的部门为国有企业经营预算的编制机构,如目前的国资委可以作为这一机构的雏形;各级人民代表大会常务委员会下设的国有企业经营预算专门委员会为国有企业经营预算的审议与监督机构;各级财政部门为国有企业经营预算的执行机构。各级国有企业经营预算由同级政府预算部门编制后,送同级人大国有企业经营预算专门委员会审议,通过审议的预算草案提交同级人民代表大会讨论通过并形成法律文件,然后交同级政府财政部门执行;各级人大国有企业经营预算专门委员会负责预算的跟踪监督。

2 大型国有企业的出资人预算监管制度的组织结构

各级政府将国有企业的国有资本产权委托给若

干出资人,出资人成为了法定的国有资本所有者。出资人机构可设置为“国有资本基金会”或“国有资本控股会”。各级人民代表大会颁布《国有资本出资人法》和《国有资本出资人预算法》,以规范出资人行为及其责、权、利;出资人预算监管制度依法接受“国有资本经营国家预算监管制度”的指导和约束;各级人大国有资本经营预算专门委员会和各级政府财政部门负责依法对出资人预算执行情况进行检查。出资人在接受法制性的外部监管之外还必须设置自我约束的内部监管机制,以保证预算监管制度的全面贯彻执行。

3 大型国有企业的法人预算监管制度的组织结构

(1) 国有企业和国有控股企业的法人预算监管制度的组织结构 国有企业和国有控股企业的法人预算监管制度实际是指标化的经营管理制度;企业预算既是出资人预算的具体化,又是企业自身经营目标的制度化;出资人的外部控制是企业完成国有资本运营预算的外部条件,其对企业经营各个微观主体的控制应是制度性和重大决策性的,如参加股东大会、选派董事、决定利润分配方案等等,不应参与和决定企业法人财产权范围内的事务;出资人和企业的关系以《公司法》为准则进行处理。

(2) 出资人的法人预算监管制度的组织结构 出资人的法人预算监管制度既是出资人的自我管理约束的制度,即出资人通过内部董事局、监事局和执行局等高层机构形成的有效治理结构,也是出资人的外部约束制度,即出资人受到同级政府和立法机构的外部制约,但这种约束被限定在有关的法律法规之内。

(本文责任编辑:徐旭)