

我国国有企业内部金字塔结构的选择与分析

张顺葆 汪莅芹

公司治理是企业微观层面最重要的一环。完善国有企业内部的公司治理机制及股权结构是做大做强国有企业的一个重要方面。经验性的研究表明,我国国有企业与西方集团企业一样,都普遍存在着金字塔式的控制结构。为了能更好地理解我国国有企业普遍存在的金字塔结构现象,本文将从金字塔结构形成的制度背景、内在机理以及产生的利弊三方面来逐一展开论述。

金字塔结构形成的制度背景

自中共十二届三中全会以来,国有企业改革一直是经济体制改革的中心环节,迄今尚未完成。我国国有企业改革是与计划经济体制向市场经济体制转轨密切联系在一起的,所以对国有企业不但要进行所有权方面的改革,还要清理计划经济体制下政府对企业的行政干预。虽然在早期阶段采取了放权让利、经济责任制、利改税、破产制度和承包制等一系列改革措施,但这些举措都难以从根本上解决问题。伴随着经济体制改革的深入发展,国有企业活力不足的深层次原因进一步显露出来,主要是产权关系不明确、组织制度不合理以及管理制度不科学等。

为此,中共十四届三中全会正式提出国有企业改革的目的是要建立现代企业制度,也就是建立“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的企业制度。这十六字方针意寓着国家拥有企业所有权,企业拥有法人财产权;企业是自主经营、

自负盈亏的独立法人实体,并依法享有民事权利、承担民事责任;政府不得干预企业的经营活动;企业内部需建立规范的领导体制和组织管理制度。由此看出,企业制度的建立就是要从根本上解决政府对企业的行政干预、给企业以彻底的经营管理权,并最终摆脱政府对国有企业“最终裁决者”和“最终救助者”的双重角色。但事实表明,这一理想化的制度设计在相当长的一段时间内还难以完全执行并实现。

在整个国有企业改革的过程中,国有资产流失一直是政府和社会民众普遍关心的问题。政府一方面想要减少对国有企业的行政干预,另一方面又要以专业化的资产管理来防止国有资产流失,这一角色的双重矛盾性迫使国企改革必须引入新的体制机构。2002年以来,国家对国有资产管理体制进行了重大改革,并在中央和地方设立国有资产监督管理委员会(即国资委)来代表国家履行出资人职责,同时也从根本上解决了国有企业“所有者缺位”的问题。

金字塔结构形成的内在机理

随着中央和地方国资委机构的相继设立,国有资产管理体制也呈现出“三级分工、双层控股”局面,即:在最高一级设立国有资产监督管理委员会(隶属于国务院),作为国有资产所有者代表,统一管理国有资产,并享有所有者权益。权利、义务和责任相统一,实行管资产、管

人和管事相结合。第二级是国有资本运营机构,如投资公司、行业总公司、企业集团等。它从事国有资产的资本运营活动。第三级是完成了股份制或公司制改造的企业,它从事国有资产的生产经营活动。在这一体制构架中,国有资产监督管理委员会根据在企业中的资产比例,委派董事会成员并对其进行监督考核,以适当方式赋予国有资产的资本经营权。第二层经营机构通过控股或参股,向股份制企业进行投资,同时保证实现国有资产的保值和增值。

我国国有资本运营机构的探索与实践是国有资产管理体制改革与深化的客观要求。这是因为,国有资本运营机构行使产权管理职能,并不直接行使产权运营职能,两种职能要分开;若两种职能合一,则这个机构就是将全部国有企业合成一个大一统的企业,这就是旧体制的复归;同时作为企业国有产权的出资人又必须参与企业的重大经营决策,并承担相应的经济责任。因此,必须在国资委与股份公司之间设立国有资本运营机构,以便代表国家对企业中的国有资本行使出资人权利。国有资本运营机构是处于国资委与股份公司之间,由国家依法独资设立的,以国有资本的保值增值和资源配置最优化为目标,以持股运作方式从事国有资本运营的特殊法人实体,包括企业法人或机关法人,即国家授权投资的机构和国家授权投资的部门。对国家来说,它是国有资本的经

营者,对于股份公司来说,它是国家授权的投资者和业主,是资本的管理者和监督者,它在国家和企业之间起界面作用,是国有资本监督管理职能和经营职能分开的具体方式。

三层次的国有资本管理体制,在上层实现了国家的社会经济管理职能与资产所有者职能的分离;在中层实现了国有资产管理与国有资产经营职能的分离;在底层实现了国家出资人所有权与企业法人财产权的分离,理顺了政府与企业的关系,逐步实现了政企分开,通过授权、建立责任制度,解决了国有资产“所有者缺位”和“责任缺位”等问题,体现了在市场经济条件下,政府管好所有权、放开经营权、行使宏观调控权的改革要求,保障了国有资本的安全和增值。至此,建立国有资本管理有效形式的基本原则概括为“国家所有、分级管理、授权经营、分工监督”。

金字塔结构产生的利弊

西方经典理论认为,控股股东的控制权收益分为共享收益和私有收益两种。共享收益就是所有股东能共同享有的收益;私有收益则指只有控股股东享有而其他中小股东得不到的收益。在金字塔结构下,控股股东能够以较小的现金流权获得更大的控制权,从而为控股股东谋求控制权私有收益提供了强烈动机。这是由于两权的偏离诱使控股股东能以较小的成本为代价转移上市公司优质资源,而由此带来的大部分成本则由外部中小股东承担,这造成了两者的代理冲突矛盾,控股股东的这种行为也最终使上市公司经营业绩逐年下降,形成“掏空”。这就是西方学界针对金字塔结构的选择所给出的一种解释——控制权私有收益假说。

笔者认为,这一假说对解释我国国有企业金字塔结构这一现象而言,并不成立。作为最终控制人的国家其初衷是为了搞活国有企业,金字塔结构的选择只不过

是实现国有资产保值增值并继续维持国家控股地位的一种举措。虽然这一举措同样会带来一系列的不良影响,比如“掏空”等问题,但从出发点上来说,与控制权私有收益假说有着本质上的不同。国有企业金字塔结构给上市公司带来的影响是两面的:一方面金字塔结构会导致控股股东与中小股东之间的代理成本问题,使上市公司被掏空,业绩下降;另一方面金字塔结构又会降低政府对国有企业的行政干预,这又会使企业业绩上升。两种影响孰重孰轻,从经济学的角度而言,应该权衡两种边际成本,也就是当边际干预成本与边际代理成本相等时,才是最佳决策点。当降低的边际干预成本大于增加的边际代理成本时,维持金字塔结构就是有效的;反之,就是无效的,不应该采用。事实上,有学者研究表明,对我国国有企业而言,金字塔结构的选择非但不会使公司业绩下降,反而有业绩提升的显著性迹象。这表明在我国国有企业中,行政干预成本相对于股东间的代理成本而言要大得多,金字塔结构的选择所降低的行政干预成本显著性地大于其所产生的代理成本。

当然,金字塔结构的选择也可能产生另外一系列弊端,诸如:①随着控制链条的逐渐增加,会加重国家与公司管理层之间的委托代理成本。②存在信息不对称的情况下,国家对公司的监控力度不够。监控力度不够,再加上可能出现的董事长

与总经理两职兼任的情况,就必然会发生权钱交易,滋生腐败。

小结

金字塔结构的选择是实现国有资产“三级分工、双层控股”模式的有效路径,是探索我国国有企业改革的一项有进步意义的创新。对于目前世界范围内企业普遍存在的金字塔结构这一现象,经典的西方理论给出的解释对我国国有企业而言并不适用,对此,我们不能简单地套用他人理论来解决我国国有企业所面临的问题。金字塔结构是过去30余年国家放松对国有企业的经营权控制和所有权控制,从向管理层释放经营权过渡到向非国有投资者释放所有权的一种有效手段,是减少政府行政干预而又不失国家控股地位的有效举措。可以看出,国有企业金字塔结构的选择与我国改革大潮的“渐进式”模式相一致,无论是对目前还是对将来而言,弊端在所难免,但积极的方面可能更突出。可以说我国国有企选择金字塔结构是基于特殊的制度背景,特别是与时下的意识形态密切相关的,并且在未来相当长的一段时间内,金字塔式的控制结构在我国国有企业中还会继续存在。

[本文是中国人民大学研究生科基金项目(11XNH088)的阶段性成果]

(作者单位:中国人民大学商学院)

责任编辑 刘莹

短讯

2011年7月28日,由美国管理会计师协会(IMA)、国家外国专家局培训中心(TCSAFE)联合举办的“美国注册管理会计师(CMA)认证中国市场2011年新举措新闻发布会暨中国区高分颁奖典礼”在京举行。IMA正式宣布对中文版CMA考试内容进行改革,CMA考试将由原考纲的四门改为新考纲的两门,内容将更加精致、专业,贴近当今企业财务团队的实际需求。

(本刊通讯员)