

# 国有企业国有资产不当流失 的原因与对策

李春景

我国的经济体制改革,已从政企分开、两权分离、转换机制,进入了目前的国有企业改制阶段。所谓国有企业的改制,主要是将国有企业改造为公司法人形式,其目的在于搞活国有大中型企业,建立现代企业制度,以实现国有资产的保值与增值。然而,从当前国有大中型企业改制的实际情况来看,却面临着一个十分严峻的现实问题:国有资产大量不当流失,“穷了庙,富了方丈”,甚至“庙都破了方丈仍在富”的现象屡见不鲜。而这不仅极大地阻碍了国有企业(以下简称国企)改制决策的贯彻执行,而且也背离了国企改制的初旨。有鉴于此,本文试图就国企国有资产不当流失的原因与对策作一些粗浅的探讨。

## 一、国有企业国有资产不当流失的原因分析

国企国有资产的良性运营是各个环节、各种因素对企业共同作用的结果,企业在贯彻、执行国家法律、法规、政策,经营决策、清产核资、评估确权、股权设置、产权转让、建立法人治理结构等环节中,任何一个环节出了疵漏,都有可能导致国企国有资产的不当流失。就我国目前国有企业改制的实践情况来看,国企国有资产不当流失的原因主要有:

1. 国企国有资产所有者代表“不到位”,又没有明确、具体、唯一的代表者对国有资产负不可推卸的监督责任,是国企国有资产不当流失的体制原因。

现代企业制度确立的基本前提是企业财产所有权与经营权的分离,对国有(包括控股)企业而言,作为拥有企业国有资产所有权的国家并不直接经营企业,而是将国有资产委托给经营者来经营。从当前我国国企产权制度改革的基本思路来看,在国家与企业这一层次上,是在“统一所有、分级监管”原则下,从中央到地方各级政府建立国有资产管理委员会,分别下设若干国有资产经营公司,由其委派董事、监事并选择经营者,在授权委托下从事经营活动。这种改革思路在一定程度上体现了政府的社会经济管理职能和国有资产所有者职能分开、国有资产的监管职能与经营职能分离的原则。但由于基于这种思路所形成的对国企国有资产的层层代理与监管体制,结果造成了在国企国有资产经营中,多级代理者谁都可以是所有权代表,谁都能够来监管,但最终谁都没有监管好。这种状况实际上使国有资产“虚化”,国企国有资产所有者代表仍没有真正到位,监督乏力,在没有进行产权制度改革和公司制改造的工厂制国企和国有独资公司中,这种情况尤为突出。

1994年7月24日国务院发布了《国有企业财产监督管理

条例》。该《条例》规定了由政府监督机构派出监事会对国企财产保值增值实施监督,《条例》适用于工厂制国企和国有独资公司。但外派监事会具有以下缺点:(1)由5到15人的奇数组成,实行集体负责制的结果往往造成谁都没有负责;(2)监事会中既有政府官员,又有被监督企业领导人,不利于政企分开;(3)监事会成员均为兼职,不利于履行监督职责;(4)从监事会的职责看,注重看财务报告、查帐目,不重视过程监督。这种外派的监事会难以保证国企国有资产所有者代表监管“到位”。

国企在依《公司法》改制为公司制国企后(不包括国有独资公司),不再保留外派监事会,而是依《公司法》设立内部监事会。公司制国企内部监事会具有以下缺点:(1)监事会成员中国家股的代表通常为公司董事,有的还兼任经理,削弱了监事会职权;(2)与外派监事会职权相比,职权明显弱化;(3)采取合议制,单个监事不具有独立的监督权(如果监事会内部对某一事项是否进行调查意见不一,则此项监督可能取消);(4)《公司法》未明确规定监事的责任,监事缺少履行职责的压力,监事履行职责完全靠自觉;(5)监事会虽有权监督公司的财务,但不能对公司的整个业务活动进行监督,而许多侵权、违法行为在财务上是看不出来的;(6)监事会行使职权时,如果公司董事、经理不予配合,则该职权难以实现。公司内部监事会的种种弊端使国企国有资产的运营并不安全。在当前国企公司改造过程中,绝大多数公司制国企国有资产所有者代表“不到位”问题仍未彻底改变,主要表现在:有的股份有限公司、有限责任公司的国家股由有关行政管理部门持有,代行所有者权益。这种做法从形式上看,使国企国有资产所有者代表由多个政府部门变成了一个政府部门,体现了其进步的一面,但这并不能从根本上解决国企国有资产所有者代表“不到位”问题;从监管职责讲,它没有明确的个人负责制,并且它不符合政企分开和国有资产的监管职能与经营职能分离的原则。由于它不可能使所有者代表进入企业权力机构和决策机构行使股东权利,因而便不可能在企业内部形成来自所有者的约束和监督机制。

另外,不少企业集团的核心企业改制为国有独资公司,实行国有资产授权经营。这种做法虽有理论和法律依据,但是难以在公司内部构建经理层和监督机构相对独立的制衡机制,规范的法人治理结构难以建立。董事会行使权力机构的部分职权,且董事会、经理层基本重合,监事会只能外派,决策、执行、监督的实际运行机制往往与工厂制企业没有根本区别,改制流于形式,国企国有资产所有者代表仍然“不到位”,监管职责的落实仍然只是一句空话。

2. 对国企经营者没有形成有效的激励与约束机制,是国企国有资产不当流失的机制原因。

当前,在分析国企经营状况时,不难发现这样两种现象:一种是经营者偷懒现象。一部分国企虽陷入了“亏损竞赛”的怪圈,但经营者自感亏损是国家的,自己又不曾拿走分毫,因此即使企业月月亏,一月比一月亏得多也无所谓;另一种是经营者算计国有资产现象,一部分国企经营目标扭曲,假帐、小金库、帐外帐、贪污腐化现象时有发生,产生高额代理成本,所有者权益受损。之所以会形成这种现象,是与当前对国企经营者没有形成有效的激励与约束机制分不开的。当前对国企经营者实行的经营目标责任制或资产经营责任制在很大程度上体现着盈利不重奖,亏损不重惩,甚至不惩的现象;同时,多数国企对经营者奖惩不平衡,相同数额的盈亏,对经营者惩少而奖多,因权利义务失衡而起不到很好的激励与约束作用。此外,在改制企业中,不少企业改制为国有独资公司;不少企业董事长、总经理一人兼;不少企业董事会成员与经理层人员重合,国企决策层与执行层人格混同,使相互间的制衡落空。这种状况使现行国企领导人的人格期望远大于计划经济时代,发生各种形式的国有资产流失现象,也是在所难免。这些形式上的变化并没有形成国企制度创新、机制转换的新突破,而是穿新鞋走老路,运行机制依旧,这些不科学、不规范的国企改制行为不仅不利于实现政企分开,更重要的是它使国企规范的法人治理结构的构想落空,使国企经营者丢失了内部机制的约束。

3. 操作者对有关政策的误解、曲解是造成了新一轮的国企国有资产不当流失的外在原因。

将国有企业改造为公司法人形式,是建立我国现代企业制度的基本思路。国家经贸委主任王忠禹曾明确指出,多数试点企业应改制为有限责任公司,少数具备条件的可改制为股份有限公司。在有限责任公司中,大部分应是多个股东持股的公司,生产特殊产品和属于特定行业的企业,应当采取国有独资公司形式。但在国企改制过程中,大多数并非涉及国家安全、国防、尖端技术的行业,某些特定行业、生产特殊产品的企业却改建成了国有独资公司。而国有独资公司则与规范的法人治理结构相距甚远:一是一元持股,决策层权力过度集中,缺乏有效约束;二是由决策机构行使权力机构的部分权力,制约机制失衡;三是决策机构与执行机构重叠较普遍,使制衡机制进一步倾斜;四是对经营风险,鲜见决策、执行、监督机构人员承担相关个人责任;五是一元持股使国企按行业、按地区划线的格局难以打破,政企依旧难分;六是所有权与经营权难分,使国有资产的经营风险回到了改革初的状态。当前,绝大多数改制为国有独资公司的国有企业只是换了一块公司牌子,其运行机制与工厂制企业没有多大差别。这种“换汤不换药”的做法,使国有资产不当流失成为不可避免。

抓大放小是贯穿我国国有企业改革的基本方针。1997年5月29日,江泽民同志在中共中央党校发表重要讲话,创造性地提出:公有制实现形式可以而且应当多样化,一切反映社会化生产规模的经营方式和组织形式都可以大胆利用。只要坚持公有制为主体,国家控制国民经济命脉,国有经济的控制力和竞争力得到增强,在这个前提下,国有经济比重减少一些,不会影响我国的社会主义性质。在十五大报告中,江泽民同志特别对“放小”作了具体的解释:采取改组、联合、兼并、租赁、承包经营和股份合作制、出售等形式,加快放开搞活国有中小企业的步伐。江泽民同志这些关于中小企业改革的政策导向无疑是正确的、精辟的。但政策毕竟不是法律,许多人并没有真正理解“放

小”的真正含义,理解上的误解与偏差,甚至曲解,造成了许多地方对国有中小企业“一卖了之”。有人宣扬说,十五大精神就是一个“卖”字,“拍卖”是放开搞活国有企业的最好形式,“晚卖不如早卖,慢卖不如快卖”,“好的卖,差的送,实行非公有化要一步到位”。在一些地方还形成了“靓女先卖”现象,严重背离了“放小”的初衷和邓小平提出的“三个有利于”标准。更有甚者,则趁机算计国有资产,在清产核资,验资评估时,低估、漏估国有资产,乃至违反规定或超越权限,将国有资产低价出售或无偿转让,是曰“贱卖”、“甩卖”。

4. 国企改制中一部分国企职工主人翁地位没有得到加强,甚至旁落,使国企失去了防止国有资产不当流失的最后一道屏障。

《全民所有制工业企业职工代表大会条例》第3条规定,“职工代表大会是企业实行民主管理的基本形式,是职工行使民主管理权力的机构。企业工会委员是职工代表大会的工作机构,负责职工代表大会的日常工作。《公司法》第16条也规定,“公司职工依法组织工会,开展工会活动,维护职工的合法权益。公司应当为本公司工会提供必要的活动条件。国有独资公司和两个以上的国有企业或者其他两上以上的国有投资主体投资设立的有限责任公司,依照宪法和有关法律的规定,通过职工代表大会和其他形式,实行民主管理。”由此可见,企业工会和职代会是国企职工行使民主管理、民主参与、民主监督权利的组织机构。在当前国企改制过程中,伴随着法人治理结构的建立,一些国企对以职代会为基本形式的民主管理制度产生异议,对工会组织机构的设置产生怀疑,致使一些国企职代会职能日益萎缩,更有甚者则借改制之名违法取消了工会组织,即使是一些坚持职代会制度的改制国企,其作用也没有得到加强。改制国企以建立法人财产权为基础,国企的经营权限日益扩张,但大多数国企改制是在国有资产所有者代表“不到位”监管也不力的基础上进行的,且程度不同的存在这样一个问题——法人治理结构不规范,使国企权力、决策、执行、监督机构间权力失衡,从而增大了国企国有资产的经营风险。在当前国企改制的复杂情况下,国企职工主人翁地位削弱,甚至旁落,无疑使国企失去了防止国有资产不当流失的最后一道屏障。

## 二、防止国有企业国有资产不当流失的对策

为了解决国有重点大型企业国有资产所有者代表监督不力的问题,防止国企国有资产不当流失,确保国企改制中国有资产的保值与增值,1998年6月30日,国务院第246号令公布了《国务院稽察特派员条例》。该《条例》规定,对国有重点大型企业,国务院将委派稽察特派员,代表国家行使所有者的监督权力。与当前普遍存在在国企国有资产所有者代表监管不力状况相比,稽察特派员制度具有突出的优点:(1)明确的个人负责制;(2)稽察特派员不从事任何兼职,成为专业性强的专职监督人员;(3)履行职权属连续性过程监控;(4)稽察特派员不受任何部门制约,直接隶属于国务院,独立性强等。稽察特派员制度的优点给我们全方位解决国企国有资产所有者代表监管不力状况提供了参考。利用稽察特派员制度的优点,从国企国有资产监管体系的组建考虑,应坚持国企国有资产“国家所有,政府分级监管,个人负责,企业自我约束,职工民主监督”的原则,并以此推动国企公司法人制度建设,确保国有资产的增值。然而,从我国国有企业改制的实际情况来看,要真正做到防止国有资产不当流失,仅靠稽察特派员制度显然是不够的。从我国的现实情况来看,防止国有资产不当流失可采用以下对策:

1. 对国企国有资产的监管政府准确定位,实行个人负责

制,以政府稽察特派员的形式使国企国有资产所有者代表监管“到位”,行使所有者监督权力。

国企国有资产的所有者代表“不到位”,首先是所有者代表监管“不到位”,这种“不到位”是对国企国有资产运行的最大危害。当前,这种“不到位”突出表现在国企国有资产所有者代表众多且监管缺乏明确的个人负责制,从政府的社会经济管理职能和国有资产所有者职能分开原则,国有资产的监管职能与经营职能分离的原则考虑,当前应建立起行使国家股权的单一代表机构和行使所有者监督权力的个人负责制。对于工厂制国企和国有独资公司,如前所述,由于履行所有者监督权力的外派监事会的种种弊端,国有资产所有者代表监管依然“不到位”,这种做法应该被取代。对于公司制国企,外派稽察特派员不仅与其内部监事会不矛盾,而且还有利于其内部监事会的规范操作。除国有重点大型企业外(国务院依照《国务院稽察特派员条例》派出稽察特派员),不论是工厂制、国有独资,还是公司制国企,从理论上讲都可以依照“国家所有、政府分级监管、个人负责”原则,参照《国务院稽察特派员条例》,由国务院、省级(地)市级、县级政府分别对所辖国企委派稽察特派员,实行个人负责制,履行相关职权,承担受托责任,行使所有者的监督权力。以政府稽察特派员的形式使国企国有资产所有者代表监管职能“到位”,不仅有利于政企分开,而且有利于促使被稽察企业法人治理结构的构建和依法规范运行。

2. 规范国企法人治理结构,加强、发挥国企内部监事会职能,建立起国企内部制衡机制。

依照企业自我约束原则,在国企建立起相对规范的内部制衡机制,应做好以下主要工作:一是改变当前国企国有资产所有者代表众多的状况,建立起行使国家股权的单一代表机构(政府稽察特派员履行国企国有资产的监督职能)。让每个国企国有资产所有者代表成为唯一的主体,代表国家行使股东权益,并使这个权益行使者承担相关个人责任,这是国企国有资产的所有者代表“到位”的科学体现。这就要求我们在现有的国企产权制度改革的基本思路,继续深化产权制度改革,重点是建立起相关个人负责制。二是加快工厂制国企、国有独资公司公司制改造的步伐,并且大多数国企应改制为多元持股的有限责任公司和股份有限公司。由于大多数国有大中型企业改制成国有独资公司这种特殊的公司制形式,使国企法人治理结构难以规范,因此,国有独资公司面临的深化改革的任务很艰巨。当前,应对国有独资公司进行准确定位,凡不需要采取国有独资公司形式的应一律改制为多元持股的公司。对工厂制国企的改制,除少数符合条件的可改制为国有独资公司外,其余应一律改制为多元持股的公司。三是公司制国企权力、决策、执行、监督等机构及人员应相互独立,互不重叠,兼职并采用留岗、回避、民主评议等制度。在当前国企改制过程中,机构设置、人员配备不规范、不科学的现象很突出,这些现象从根本上讲是由于国有资产所有者代表“不到位”、监管不力以及改制国企采用的独资公司制形式等原因的影响,但也有认识上、思想上的原因,如有些国企的主管部门认为把国企改制为国有独资公司,实行董事长、总经理“一肩挑”等便于部门管理、控制,职工董事、监事通常并非由企业职工民主选举产生,往往是通过委派或指定产生等,这些不规范、不科学的改制行为无疑需要加以改变。四是强化、完善国企内部监事会职能。针对国企内部监事会在履行职能时存在的缺点,国企应通过内部《公司章程》或规章制度,强化并相应扩大内部监事会职权,明确监事责任,且监事会议应记录在案,作为追究监事个人责任的依据;明确规定

监事不仅有权监督公司财务,而且有权对公司的整个业务活动进行过程监督,在经营者损害公司法人利益时有权依法对其提起诉讼。通过公司内部规章,以弥补《公司法》中有关监事会、监事职能的不足,不断强化、完善企业内部监事会职能,使企业内部监事会发挥应有的作用。

3. 以国企工会组织、职代会为依托,建立起企业内部民主监控制度。

国企的产权性质决定了职工是国有企业的主人,他们作为“全民”的一部分,不再是简单的劳动主体,而且是国企国有资产保值增值的受益主体和风险承担主体,是行使民主管理、民主参与、民主监督的权力主体,而且这种民主权力的行使对企业的影响更直接、更具体,与企业的生存发展联系更密切。国企的兴衰成败正是职工的根本利益所在,如果经营者经营不善,甚至渎职谋私,致使国有资产流失,受到伤害最大的首先是职工群众。因此,在当前国企改制、脱困的关键时期,职工的主人翁地位和职工的民主管理、民主参与、民主监督权力只能加强,不能削弱。依照职工民主监督原则,建立起企业内部民主监控制度,必须把握以下几点:一是不论工厂制国企,还是公司制国企,必须建立工会组织,实行以职代会为基本形式的民主管理制度。在国有资本控股的公司可由工会组织代表职工实行民主管理;在国有资本控股的股份合作制企业,建立健全职代会制度的同时,逐步实行由本企业职工选举和罢免其领导人员。二是完善以职代会为基本形式的民主管理、民主参与和民主监督制度,落实职代会职权,包括:(1)评议、监督本公司董事、经理等高级管理人员,向上级组织提出任免、奖惩建议;(2)依法民主选举和更换公司董事会、监事会的职工代表,建立和完善职工董事、监事制度;(3)对涉及职工切身利益的改革方案和规章制度,必须事先听取职代会的意见和建议;(4)建立职代会内部规章监督组,完善职工代表巡视检查制度,对公司内部规章制度的执行情况和职代会决议的落实情况,进行监督、检查,并拿出检查报告和处理意见;(5)建立公司可控费用向职代会报告制度,以促进可控费用向人力和科技资源开发上倾斜,公司应听取职代会的意见,适时调整可控费用的计划比例。三是把实行厂务公开制度、健全职代会制度和促进公司决策的科学化、规范化、民主化结合起来,实行厂务公开的根本目的在于调动广大职工当家作主的积极性,促进公司决策的科学化、规范化和民主化。但厂务公开制度要坚持以职代会为基本形式,要明确规定厂务公开的具体内容和形式、公开程序等,以避免当前国企改制、生产经营、职工权益等重大决策过程中的“暗箱操作”。

4. 构造科学、规范的经营者选择和评价制度。

目前国企国有资产不当流失的一个很重要的原因,在于我国到目前为止仍然没有建立一套与社会主义市场经济相适应的科学、规范的经营者选择和评价制度,而是将国企国有资产的保值与增值目标寄托于经营者的觉悟和道德良心上。因此,要防止国企国有资产的不当流失,构造科学、规范的经营者选择和评价制度势在必行。一是要改革经营者的选拔、任免制度,实行公开招聘、择优委任、任人唯贤的原则;二是对经营者实行财产公开、离任审查制度;三是对经营者实行考核制度;四是在继续贯彻实行经营目标责任制和资产经营责任制的同时,建立奖惩制度。

(作者单位:武汉大学数量与技术经济系 武汉 430072)

(责任编辑:金萍)