

浅论对国有资产实行的“分级所有、分级管理”模式

福建财会管理干部学院 林自新

[摘要] 积极探索国有资产管理体制从“统一所有、分级管理”模式向“分级所有、分级管理”模式转变,有利于进一步理顺中央和地方在国有资产管理方面的各种关系,缩短委托代理链条;有利于每一级政府对其所管理的国有资产具有完整的所有权,进一步调动地方的积极性和主动性,优化国有资产的配置,在一定程度上解决“所有者虚置”的问题。确立中央政府和地方对国有资产所有权在不同领域的划分标准,成功实现国有资产的“分级所有、分级管理”。

[关键词] 国有资产 管理体制 分级所有

正确认识和处理中央和地方对国有资产的产权关系,是我国国有资产管理体制改革的一个难点和热点问题。党的十六大报告提出,要建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责,享有所有者权益、权利、义务和责任相统一,管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。她标志着建国以来一直实行的国有资产“国家统一所有、地方分级管理”出现了重大变革,将逐步实行“分级所有、分级管理”,明确产权关系,建立中央和地方分别行使所有权的国有资产管理体制。本文针对现行国有资产管理体制“统一所有、分级管理”存在的问题进行分析,论证国有资产“分级所有、分级管理”的必要性、合理性和途径。

一、“统一所有、分级管理”存在的问题

按照现代产权理论,控制权和剩余索取权之间的相互匹配,乃是实现产权制度有效率运行的基础。现行的“国家统一所有、地方分级管理”的国有资产管理体制,是国家拥有所有国有资产的所有权,除中央直接管理部分国有企业外,大部分国有企业由省、市、县三级政府管理。在这种情况下,虽然国家是现行所属企业财产的所有者,但实际上地方政府握有隶属国有企业中包括人事任免权、收益权在内的所有者权能,通过公司制的改造,出让国有股权、收购、兼并等资本市场的活动,实际上也掌握有所管辖的国有企业的财产处置权。这样就会产生控制权与剩余索取权的不相匹配,造成国有企业所有权关系实际上的不确定性。这种产权制度的矛盾在于:

第一,地方政府尽管掌握了上述权利,但却不必承担所有者应该承担的责任,这不但抑制了地方政府发展经济的积极性,而且助长了地方政府从自身利益出发的侵权行为。在现实中,它产生了以下消极后果:(1)地方政府的“预算软约束”行为严重。在政企不分的前提下,地方政府在拥有权利的同时并不需要承担责任,因此很自然地出现了“道德风险”问题,即地方政府在干预企业投资决策时只考虑高收益,不考虑或很少考虑高风险。其具体表现是地方政府拼命争投资、铺摊子、上项目,忽视对老企业的技术改造,投资决策时盲目趋向价高利大的加工工业,忽略由此造成的重复建设、产业结构趋同化以及由此引起的生产过剩、开工不足的风险。而一旦投资项目出了问题,地方政府又可以把债务偿还、职工安置等责任推向上一级政府。这实际上助长了地方政府滥用国有资产的行为,即地方政府的“预算软约束”行为。(2)国有资产流失严重。这主要体现在国有企业改革过程中,对于地方政府来说,由于它并不是国有资产的所有者,因此它在国有企业改制时关心的是如何通过改制卸掉包袱,而不是如何在改制时维护资产所有者利益。因此,在地方政府干预下,国有企业被租赁或拍卖时,资产价格经常被低估;国有企业在破产兼并时,企业经常在地方政府庇护下,通过各种方式(如企业分立、非法转移、处置破产财产等)逃废拖欠国有银行的债务。由此造成的国有资产流失,损害了国家和中央政府的所有者权益。(3)地方政府缺乏国有资产保值增值的积极性。从信息经济学的角度看,地方政府对于本地区国有资产保值增值的途径和空间,应该具有比中央政府更多的信息,因此,如果地方政府具有保值增值国有资产的积极性,应该比仅仅由中央政府行使国有资产保值增值职能更有效率。但由于地方政府并不是国有资产的所有者,所以缺乏保值增值国有资产的积极性,这主要表现在以下两个方面:一方面,地方政府热衷于向本地区收取各种税费,甚至凭借行政权力要求国有企业出资承担修路、建广场等地方基础设施建设,但当国有企业因税费负担太重而发生资金困难甚至亏损时,地方政府却可以将企业脱困的责任推给中央主管部门。另一方面,在我国具体情况下,许多竞争性产业的项目仍是地方政府与外商合资兴办,否认地方政府是该项国有资产所有者的作法,会大大挫伤地方政府投入的积极性。

第二,增加交易成本。“统一所有、分级管理”使中央与地方处于一种过长的“委托—代理”链条中,这种

参考文献

- [1] Barney, J. (1991). Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management*. 17(1), pp. 99 - 120.
- [2] De Wit, B. & Meyer, R. (2004). *Strategy: Process, Content, Context*. (3rd). London: Thomson. p. 242 - 245.
- [3] Rumelt, R. (1991). How much does industry matter? *Strategic Management Journal*. 12(3), pp 167 - 185.
- [4] Teece, D. Pisano, G and Shuen, A. (1997). Dynamic Capabilities and Strategic Management. *Strategic Management Journal*. 18(7), pp 509 - 533.
- [5] Wernerfelt, B. (1984). A Resource - Based View of the firm. *Strategic Management Journal*. 5(2), pp 171 - 80.

链条的存在会增加交易成本。一是委托—代理主体间的交易成本。由于中央政府与地方政府都是国有资产出资人的代表,其所授权经营的范围又有所不同,那么在国有资产的产权边界存在较大模糊区域的情况下,其交易区间和谈判空间自然会很大,由此产生的交易成本只会增加而不会减少。二是代理主体间的交易成本。因为委托—代理链条长,使代理环节增多,各代理主体间也会在对国有资产的控制上进行各种各样的谈判和交易,自然产生大量的交易成本。三是传导于企业的交易成本。委托—代理行为形成的交易成本,最终都会传导到企业,成为企业不可逆的交易成本,导致企业的经营利润下降。

第三、在中央和地方作为不同利益主体的前提下,各自存在着不同的利益取向,其对企业的关切程度也就不同。对于中央政府而言,追求的是企业利润目标,以实现所有者权益最大化;而对地方政府而言,则更多考虑的是企业所承担的社会目标,如就业、城市建设、公共安全等。这种不同取向对企业的索取,加重了企业的负担,损害企业的长远发展。

二、“统一所有、分级管理”向“分级所有、分级管理”转变的合理性

我国国有资产尽管被认为是“全民所有”,而且只有中央政府而不是地方政府才能代表“全民”行使所有权,但事实上,十几万家国有企业分别由中央和各级地方政府所控制,这就是我们目前的“统一所有、分级管理”体制。“统一所有、分级管理”体制有其历史渊源和历史合理性,但经过二十多年的改革开放,这种体制的确产生了许多摩擦。党的十六大提出“国家要制定法律、法规,建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责,享有所有者权益,权利、义务和责任相统一,管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。”从产权的角度来看,分级行使出资人的职责,也就是行使所有者的职能。但是,我国国有资产管理长期以来受分级管理体制“路径依赖”的影响,“分级管理,履行出资人职责”,也脱不了分级管理的模式,只是在分级管理的基础上,管理的权限有了一定程度的放开,这并不能实现现代产权理论中的控制权和剩余索取权之间的相互匹配,从而也就无法实现使所有权的配置效率的优化。现在唯一能够解决这个矛盾的,就是将国有资产从国家所有变成各级政府所有——分级所有制,即中央所属企业归中央所有,地方企业归各级地方所有,这样才能使所有权的配置效率达到最优状态,有利于发挥地方政府在国企改革方面的能动性、创造性、灵活性,加快国有企业的改革。

第一、从实证上来看,“分级所有”的管理体制缩短了委托—代理链条,调动了企业的积极性。按照信息经济学的观点,委托代理环节越多,最终代理人的工作积极性越低。原来的委托—代理链条是:全国人民—全国人大—中央政府—地方政府—国资局或委—企业等,委托代理环节较多。改国家所有为“分级所有”后,中央与地方、上级与下级之间的委托代理环节取消,使国有资本的委托—代理链条减少,并且国有资本归属的地方政府的级别越低,代理环节就越少,在其它条件不变的情况下,代理成本也就越少,有利于提高企业的运行效率。“分级所有”降低了在分级管理体制下的交易成本。由于所有权的完整性,实行“分级所有”后,地方政府可以根据本地的实际情况,对其所拥有的国有资产的产权进行决策,降低了与上级部门之间的交易成本。

第二、“分级所有”改变了国有资产所有权的割裂状态。在国家所有制下,地方和国家的所有者权利不清;在“分级所有”下,地方政府获得了一部分国有资产的完整所有权,有助于实现责、权、利关系的统一,有利于调动他们的积极性,因地制宜地进行国有资产的经营和管理,从而大大提高其运行效率。国有资产“分级所有”有助于明晰产权,塑造市场多元产权主体。在中央政府一家所有的模式下,中央政府经常对国有资产管理权限进行无偿划拨,这直接造成了对产权的侵害和不尊重,也造成国有资产所有者缺位和吃大锅饭的局面,国有资产“分级所有”后,由于明确了国有资产的所有权,有望解决这种状况。

三、“分级所有”的可实施性论证

首先,“分级所有”的制度变革并不会动摇公有制的主体地位和国有经济的主导作用。其一,分级所有仍然是公有制,其性质未变,而且由于效率提高,在发展中还会不断壮大公有制的主体地位。其二,大型、超大型企业和关系国民经济命脉、国家安全的大型企业的基础设施、重要自然资源等,由中央政府代表国家履行出资人职责,其本身就不属于“分级所有”的范围,国家所掌握的国有资产仍然可以起主导地位。

其次,“分级所有”也不会扩大地方政府拥有财富的差别。由于国家幅员辽阔,各地区的差别是客观存在的。东部地区和中西部地区之间日益扩大的经济差别造成了财富差别也在扩大。这些差别一方面来自历史原因,另一方面来自现时原因。客观地分析现在各地区的差别,主要不是由于国家投资量比例不同造成的差别,即不是因为发达地区国家投资多,落后地区国家投资少。恰恰相反,中国的一些不发达地区,国家投资反而更多,发达地区投资更少。从历史上看,造成这些差别主要是交通条件、资源禀赋、地理环境、劳动力素质等原因。有的省份原来国家投资很少,改革开放后由于地处沿海地区,经济发展很快,有的省份原来国家投资很大,但受环境制约,发展仍然缓慢。所以,“分级所有”必然会扩大地区之间的差别是多余的。即使将来地区间的差别可能还进一步扩大,也同“分级所有”没有直接关系。

再次,国有资产“分级所有”并不必然导致“地方保护主义”和“诸侯经济”。“地方保护主义”政策和“诸侯经济”的形成,原因是多方面的,但恰恰与国有资产是否“分级所有”无关。事实上,我国许多地区(特别是东

基于战略视角的突发性危机管理 - 我国企业组织危机管理架构

浙江大学管理学院 王远军

[摘要] 本文通过分析探讨突发性危机的模型特征及其对企业信誉形象的影响,有针对性地对我国在突发性危机管理中存在的问题进行剖析,并指出如何从战略高度融合常规战略管理与突发性危机管理一体化的管理架构。

[关键词] 战略视角 突发性危机 模型特征 危机管理

引言

在竞争日趋激烈的今天,负面报道、法律诉讼、公共关系失误、营销策略不当、盲目广告投入、核心员工突然离职、生产车间意外火灾、主业技术及产品创新缓慢、物流系统意外中断等原因无不给企业和公众带来利益损失,导致企业信誉形象的损坏,更有甚者使企业陷入万劫不复的困境。菲克在《危机管理》中对《财富》500 的调查表明,危机是企业不可避免的,几乎所有的组织都可能遇到危机。即使现在运行良好,内部潜伏的危机同样可致死地^①。当危机突如其来,处于危机核心的企业如何进行危机管理以及如何重塑突发性危机的管理架构已成为迫在眉睫的问题。

一、企业突发性危机的阶段模型

国外学者已经对突发性危机展开相应研究并提出管理模型,如“4R 模型”^②(缩减(Reduction)、预备

南沿海地区)的国有经济比重已经降至相当低的程度,但似乎并未影响这些地区地方保护主义政策的实施。实践中的地方保护主义政策,主要依靠地方政府的行政命令来实行,如禁止本地原材料出省,禁止外省产品进入,保护本地假冒伪劣产品的生产等,国有企业在其中并未起到什么作用。当然,现实中也会出现地方政府限制本地国有企业对外投资或资产转移至外省的情况,但这实际上是政企关系问题,而不是国有资产是否“分级所有”的问题。要解决这个问题,关键是要在政府、企业关系层面上解决政企分开问题,而不是以此为由反对国有资产“分级所有”。实际上,国有资产“分级所有”之后,随着国有资产委托—代理环节的减少和地方政府“预算软约束”的减弱,政企分开反倒会更容易一些,从而有利于削弱地方保护主义势力。至于“诸侯经济”的真正形成,更不是主要依靠政府直接所有的国有经济比重,而是依靠其社会经济管理手段的加强。所以,我们不能过分夸大政府所有的国有资产比重在维护国家统一方面的作用,不能以担心形成“诸侯经济”为由否定国有资产“分级所有”的必要性。

四、国有资产“分级所有”的具体划分

国有资产如何在中央政府和地方政府之间划分,是一个比较复杂的问题。由于国有资产承担社会性目标的特殊性,国有资产的“分级所有”也必须考虑特定产业满足不同社会性目标的差别。要实现国有资产的合理划分,中央和地方应在不同领域遵循不同的标准划分国有资产所有权。这里主要有三种情况:第一,对于非经营性国有资产中的资源型国有资产。对于一般性国有自然资源,如土地类国有资产(包括水域)可以在国家统一规划的框架内,由地方政府履行国有资产出资人职责,中央政府按一定比例享有收益;而对于重要的国有自然资源,如森林、重要矿藏资源等,应主要由中央政府所有,资源所在地也可按一定比例享有收益。第二,对于公共服务领域的国有资产,即关系国家安全的行业、自然垄断产业的基础设施和基础产业等,需要根据其服务特点区别对待。属于关系国家安全的行业和全国性的公共服务行业,应由中央政府履行国有资产出资人职责,如国防工业、铁路干线、大电网等;而地区性公共服务行业,如城市道路、供水、煤气、市内电话及地方性的基础产业等,应由地方政府履行国有资产出资人职责。第三,对于竞争性领域中的国有企业,尽管国有经济将来要逐渐从许多竞争性领域中退出,但在相当长的时期内国有企业仍将存在于竞争性领域,特别是对支柱产业和高新技术产业更是如此。对这类产业,中央政府应履行大型企业,特别是支柱产业中大型企业和高新技术产业中大型项目的国有资产出资人职责;而地方政府则履行一般性制造业和支柱产业及高新技术产业中小型竞争性企业的国有资产出资人职责。

具体划分的原则是:由中央政府投资形成的国有资产,为中央政府所有;由地方投资形成的国有资产,由地方所有。初始投资较为复杂而难以认定所有权关系的国有资产,如在计划经济时期和经济体制转型时期投资形成的国有资产,为了避免各级政府之间的讨价还价,由上一级政府根据其规模影响、所在地等因素指定适当的所有者。

参考文献

- [1]中国共产党第十六次全国代表大会文件汇编[M].北京:人民出版社,2002.
- [2]安增军.马克思企业理论与国有企业改革[M].福建:福建人民出版社,2002.
- [3]杨天宇.论我国国有资产的分级所有[J].中国人复印资料,2003,(5).
- [4]何诚颖.国资管理的关键是实行“分级”所有[J].证券时报,2003,(1).
- [5]盛毅.论“分级所有”的地方国有资产经营[J].改革,2003,(1).