

国资改革观察

第一期 二零一六年五月



防流失是否会导致懒改革？

这一轮的国企改革，“会不会造成国有资产流失”依然是社会和公众关心的首要问题。

改革会不会导致国有资产流失？答案显然是否定的。改革和国有资产流失之间并没有必然的相关性。然而，近来有报道指出，一些层面出现了因为怕被扣上国资流失的帽子而对改革拖延观望的现象。据人民日报报道，某家能源类央企负责人在被问及是否会推进股权多元化改革时回答：“我们自己不会主动搞。涉及资产的改革，哪怕是兼并重组，也容易被扣上国有资产流失的帽子。”还有企业负责人在谈到授权董事会的改革时则表示：“授权未必是好事，授权后万一投资失误岂不是成了国资流失”¹。在今年两会期间，有国企代表委员也直言因担心国有资产流失而被秋后算账，从而持谨小慎微的态度对待国企改革²。

因为“担心犯错误”，国企负责人不敢担责去决策，那么导致的直接负面影响是丢失企业改革与发展的机会，更进一步的影响则是有可能导致国有资产因闲置而产生贬值，最终导致“坐失”损失。这从某种意义上，亦等同于间接的隐性国有资产流失。造成这一现象的原因是多重。本文将从企业经营风险和国有企业基本制度的构成两个角度出发，探讨造成这一现象背后的深层原因，并提出建议。

问题的缘起之一：国有资产流失与企业经营风险

我们通常所指的国有资产流失是指，国有资产的出资者、管理者、经营者因主观故意或过失，违反法律、行政法规和规章，造成国有资产的损失。从此定义出发，值得进一步思考和追问的问题并不少。首先，此定义规定了多元法律责任主体，落实到现实中，各个权利法律主体之间会产生利益冲突，要如何控制？中央在2015年10月25日出台了《关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》（下简称《意见》），规定了国有企业是维护国有资产安全、防止国有资产流失的责任主体。企业高管在相当程度上是这种责任的承担者。

其次，定义虽然定性了什么是造成国有资产流失的违法行为，但是落实到实际操作层面，仍然是所指不清的。比如，如何界定主观故意或过失和非主观故意造成的国有资产损失？尤其是如何区分正常商业风险、市场的不确定性造成的风险损失和决策失误（过失）造成的国有资产损失？此外，还有一些技术性的问题，比如，不少国有企业在经营过程中，形成了极有竞争力的品牌效应、客户资源和渠道网络等无形资产，而目前，这类资产在对象识别和价值评估上都缺少明确的判定标准。诸多因素叠加，作为国有资产流失责任承担者的国企高管自然不敢轻言改革。

作为独立的市场主体，国企和其他企业一样都会面临机会风险和机会风险引起的纯粹风险³。比如，一家企业它既有在市场竞争中取胜获得风险收益的机会，也有在市场竞争中落败承担风险损失的可能性。如果后者情况发生，显然不能简单地将之定性为国有资产流失。

上海、江苏等地方国资的国企改革方案中都提出过“容错机制”的建设，即有关单位和个人在推进国有企业改革中依法决策、实施，即使改革措施未达到预期目标，也应当给予包容。对于“容错机制”，质疑方的观点多集中在其会不会成为国企改革中牟取私利的卸责借口，以及会不会滋长国企改革中的冒进行为。这些担心和质疑并非多余，谈“容错”不能离开“防错”这个先决机制。

1. 人民日报：《防流失，不能懒改革》
2. 两会经济之声：国企改革“相对论”
3. 本文风险定义采用中央企业全面风险管理指引（2006.06.06）总则第三条“企业风险，指未来的不确定性对企业实现其经营目标的影响。企业风险一般可分为战略风险、财务风险、市场风险、运营风险、法律风险等；也可以能否为企业带来盈利等机会为标志，将风险分为纯粹风险（只有带来损失一种可能性）和机会风险（带来损失和盈利的可能性并存）”

在《意见》中，中央也明确了以强化企业内部监督、加强企业外部监督、实施信息公开加强社会监督、强化国有资产损失和监督工作责任追究，以及加强监督制度和能力的建设五方面举措布防国有资产流失。这是以强化国有资产监管和惩治机制来截断国有资产流失的渠道。然而进一步的问题是：固然，我们可以通过政策、法律法规和行政手段为国有资产加上层层保护，但是国有资产如果缺乏市场基础就难以形成真正可以依靠的市场竞争力，强调收益却忽略风险的国有资产最终也难以真正实现保值增值。

国有企业改革的最终目标，是要探索一条公有制和市场经济相结合的有效路径，在国有企业一方面强调“防错”、谈约束的同时，另一方面也需要对企业治理结构中的“风险”治理问题进行积极开放式的探索和思考，营造一个勇于改革勇于创新，最终实现国有资本保值增值的目的。

问题缘起之二：国有企业的基本制度构成

我国国有企业制度的基本构成包含两个层面：国有资产监管和国有企业治理。按照《中华人民共和国物权法》⁴、《中华人民共和国企业国有资产法》与《国务院国有资产监督管理委员会主要职责内设机构和人员编制规定》，国务院代表国家行使国有资产所有权，国有资产监督管理委员会（下称“国资委”）作为政府的派出机构履行出资人职责，享有收益、表决及参与重大决策的权利。国有资产的出资者与国有企业在资产经营上是委托代理关系，其目的是国有企业依据法人财产权利进行自主经营，不受行政干预。

国有资产的委托代理制度被认为是国有企业向现代化企业制度转变的重要步骤，切断政府对国有企业的直接干预，但是代理人问题也因此出现。作为理性的经济人，无论是委托人还是代理人都不可避免地追求既定条件下的自身利益最大化。当企业经理人为追求个人利益最大化而损害到企业股东的行为，即道德风险。在国有企业，当政策性目标和利润目标一致时，经理人的个人激励不会受到扭曲；反之就可能会导致经理人追逐自身利益，如侵占公司财产、寻租现象等等。

国有资产的监管目标是国有资产的保值增值。在这个目标之下，企业所有者权益被保障的程度和增长的速度成为企业经营的重点，而企业资产的运营效率，企业利益相关者的回报则成为相对次要的目标。从根本上，这是一种以“股东财富最大化”为目标的企业治理模式⁵。在这种治理模式之下，需要从制度上有一个有效的激励机制促使企业经营者把实现企业利润最大化和个人利益的相关性有效地结合起来，使企业经营者有动力实现国有资产保值增值的目标，来避免本文开头描述的“懒改革”现象。

建议和对策

关于国有企业流失的形式和防范问题，学界和业界都有过充分的讨论。在实践方面，《意见》也从强化国有企业内部监督、

出资人监督和审计、纪检监察、巡视监督以及社会监督多条途径出发，力求形成全面覆盖、分工明确、协同配合、制约有力的国有资产监督体系。随着这套监督体系的全面落实与执行，在可见的未来，国有企业运行的规范性、公平性和透明性都会得到一个质的提升。在这个基础之上，要如何激励更多的国企参与到改革中来，保证国有企业改革的深入开展，实现国有资产的保值增值呢？我们有以下三点建议：

一，需要在法律范围内对国有资产流失进行严格界定。目前流行的定义中，国有资产流失是和国有资产损失这个概念相挂钩的。然而可能造成国有资产损失的，除了以各种形式出现的违法行为之外，正常的企业经营风险也有可能带来损失，那么要怎样把这两者区分开来？司法机关必须明确国有资产流失的判断标准和判断依据，以免适用失当。

二，改变企业风险决策主体外部化的状况⁶。正如我们在前文所提到的，国有资产的保值增值不能仅仅依靠“防流失”。对于任何一个企业来说，它不仅应该能够创造和吸纳更多的正风险溢价，也需要有承担和消化更多的负风险溢价的能力。“懒改革”现象可以说在某种程度上体现了当前国企改革中的一个深层问题，即国有企业风险决策主体外部化问题。在过去相当长的一段时间里，政府作为国有企业的直接投资人和管理者，同时也承担了风险决策的功能，国有企业自身进行风险决策的主体则在一定程度上处于缺位状态。现阶段国有企业改革，由于国有资产基本制度的构成，需要在加强和完善目前国有资产监管机构在国有企业风险控制作用的同时，企业也有必要在完善企业法人治理结构和股份制过程中，通过培育不同的利益相关者，引入可承担风险的战略投资者，结合员工激励和考核机制的重新设定，逐渐实现“企业决策机制内延化”。

三，完善激励机制设计，促使经营者获得参与改革的动力。具体措施比如有：将经营者收益与国有资产的保值增值联系起来，充分激励其积极性；逐步建立市场化的经营管理者薪酬制度，增强国企收入分配的激励功能；建立一套量化的有效评估代理人管理经营业绩和能力的考核指标体系；包括通过市场培育具有良好职业道德的资产经营者。

(注：原文发表于《上海国资》第6期。本文在原文的基础上，略有改动。)

欢迎各界人士与我们沟通交流,联系方式:

吴国强 毕马威市场部主管合伙人 raymond.kk.ng@kpmg.com

赵奇 毕马威政府关系主管合伙人 qi.zhao@kpmg.com

曹春焱 毕马威国有资本改制创新核心组 合伙人

cherie.cao@kpmg.com

鲍越 毕马威国有资本改制创新核心组 经理

zoey.bao@kpmg.com

4. 全国人民代表大会：《中华人民共和国物权法》第五章，2007年10月1日

5. 杨志远；我国国有企业风险控制问题研究[D]. 西南财经大学，2010

6. 杨志远；我国国有企业风险控制问题研究[D]. 西南财经大学，2010