

国有企业高管薪酬 制度改革的历史逻辑与政策效果

陈晓东 金 碚

(中国社会科学院工业经济研究所,北京 100836)

摘要: 国企高管薪酬存在的主要问题虽然表现在薪酬水平上,但实质是薪酬制度紊乱、缺乏基本的理据和规范的秩序。2015年1月实行的央企高管薪酬制度改革,其本质是通过建立合适的机制,规范和激励高管把国有企业做强做大做长远。此次薪改也是我国收入分配改革的重要环节,对限制不合理收入、促进分配公平具有重要的现实意义。只有国企高管薪酬规范了,我国收入分配制度改革才能真正迈开步伐。如果说1998年的国企改革是从“减员增效”开始,此次央企高管薪改则揭开全面深化国企改革的序幕。以理论与现实相结合来探讨国企高管薪酬制度改革的历史逻辑与政策效果,能为深化改革提供一定的认识基础。

关键词: 公平与效率; 国有企业; 高管; 薪酬制度; 改革

中图分类号: F272.9 **文献标识码:** A

文章编号: 1007-7685(2015)11-0054-05

DOI: 10.16528/j.cnki.22-1054/f.201511054

当前,“缩小收入差距,实现社会公平”已成为社会公众普遍关注的问题。党的十八大报告提出“权利公平、机会公平、规则公平”,清晰地表明了未来的改革取向:坚持市场经济的方向,调整公平与效率的关系。如果说1998年的国企改革是从“减员增效”开始的,那么,2015年开始的国企高管薪酬制度改革则揭开全面深化国企改革的序幕。一年来,以央企为代表的国企高管的薪酬无论是数量、结构还是激励效果都发生了很大变化。本文试图以理论与现实相结合来探讨国企高管薪酬制度改革的历史逻辑与政策效果,为深化改革提供一定的认识基础。

一、以公平促进效率的政策取向

改革开放初期,中央确立“效率优先、兼顾公平”的政策取向,克服计划经济时期形成的绝对平均主义偏向,推动了我国生产力的巨大解放和市场经济体系的初步建立,加快了我国现代化的进程。尽管“效率优先、兼顾公平”具有历史的合理性,也确实取得显著的经济成效,但从长期看,这种政策取向在实践中难以避免地意味着可以用牺牲公平的方式换取效率的提高。“发展是硬道理”的正确路线在一些领域和地方异化成为“赚钱是硬道理”。

随着经济快速增长,收入差距不断拉大,效率

作者简介: 陈晓东,中国社会科学院工业经济研究所副研究员;金碚,中国社会科学院学部委员,工业经济研究所研究员、博士生导师。

注: 本文是中国社会科学院创新工程项目“公平与效率关系的理论与实践研究——经济发展新常态下的工业化进程”(编号:SKGJCX2014-16)和“垄断产业深化改革研究”(编号:SKGJCX2013-03)的成果。

与公平的冲突成为严峻的社会问题。体现在企业领域,各类企业也很容易感到自己没有公平对待。非国企不能进入只能允许国企进入的领域,国企不能采取非国企可采取的一些竞争手段。一旦可通过某些不公平的方式进行市场竞争,特别是这种不公是由体制和政策造成时,企业就不再专心于创新,而将更大的精力投向争取各种优惠条件和寻租上。因此,从长期看,缺乏公平必然丧失效率,因为它抑制更多的微观经济主体的活力,扭曲企业经营决策的方向,使本来依靠技术创新取得的发展被“跑部钱进”所替代。^[1]因此,如果不能进行公平的竞争,即使想要“兼顾公平”也很难实现。不公正的激励比没有激励结果还要糟糕。这就是为什么国有企业在取得巨大经济效益时,其他社会岗位的普通百姓却没有享受到改革红利。而一些国企高管依靠国企特殊地位或在市场竞争中占据优势而获取畸高薪酬就是这种不公平的突出表现之一。国企高管的薪酬如果既不是政府决定,也不是市场决定,而是由自己决定,则不免走向混乱的境地。其实,不仅国企高管与其他社会岗位的收入有失公平,不同行业国企高管之间的收入差距也非常大,国企高管并非都是高薪酬,“低收入”的国企高管也大有人在。因此,问题主要不是薪酬水平高低,而是薪酬制度紊乱,缺乏基本的理据和规范的秩序。

党的十七大报告提出“初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系,再分配更加注重公平”;党的十八大报告提出“权利公平、机会公平、规则公平”;党的十八届三中全会则进一步提出“国有企业要合理增加市场化选聘比例,合理确定并严格规范国有企业管理人员薪酬水平、职务待遇、职务消费、业务消费”。这就是要将规范国企薪酬制度作为实现公平与效率关系调整的切入点,体现以公平促进效率的政策取向。当我国进入全面深化改革和打造经济发展升级版的历史新时期,国企改革也必须进入新时代,与改革部署同步。国有企业的性质决定必须服从全面深化改革的国家意志和人民意愿。当前,国有企业的各项

改革政策取向也必须由“效率优先、兼顾公平”逐步向“以公平促进效率”的方向调整。

二、现实的利益纠结

国有企业是推进国家现代化、保障人民共同利益的重要力量。国有企业的治理结构在形式上无论怎样相似于非国有企业,都不可避免地会受到政府的较大影响,尤其是高层经理人员的选任不能不与政治结构或行政结构有直接的关系。这不但没有违反现代企业制度的原则,而恰恰是现代企业制度基本性质(或制度逻辑)的体现:决策权最终来源于资本所有权。^[2]国有企业的所有者代表是政府,政府当然有权对国有企业进行监管,控制其最重要事务的决策权,以维护所有者权益。

国有企业的财产属于全民,而全民作为一个整体及作为全民代表的国家既不是自然人也不是法人。所以,绝大多数国家都以特殊法律的形式对国有企业的运作进行规范,对国有企业的经营决策权给予明确限定,对国有企业高管的任免与薪酬制度进行明确界定。这虽然降低了企业责任自负的义务及限制其采用一般企业可采用的某些灵活的市场竞争方式和手段,但对保障国有资产安全却非常重要。实践证明,实行一般的企业制度很难有效保证国有企业的财产不受侵蚀。

为确保国有企业的财产安全,各国对国有企业的重大决策程序都做出特殊规定,主要有国有企业的产权(股权)处分、重大投资决策及企业财务年度预算和决算等必须经国家有关部门甚至最高权力机构的批准;国有企业高级管理人员的委任通常要经过十分严格的程序,许多国家都规定,国有企业高级管理人员实行国家公务员制度或准公务员制度。实行严格的决策程序有助于保障国有资产的安全,但为此也必须付出一定代价,即限制了企业的自主决策权也就降低了企业责任自负的义务。同时,特殊的国有企业制度也限制了国有企业利用一般企业可采用的某些灵活的市场竞争方式和手段。^[3]这也决定国有企业实际经营所获得的利润来源是很复杂的,因此国企高管的薪酬难以完全由市场决定,政府决定必须参与其中。

由于我国国企高管薪酬决定机制规则不清,导致近年来一些国企高管薪酬过高、与绩效脱节、自定薪酬等问题比较突出。一些国企高管过高的薪酬与普通员工低收入差距过大,不仅不利于调动员工的积极性与企业的可持续发展,还会对全社会收入分配状况产生不利影响。所以,国企高管薪酬受到社会公众普遍关注。^[4]2009年,中央有关部门联合出台《关于进一步规范中央企业负责人薪酬管理的指导意见》,明确规定国企高管基本年薪与上年度中央企业在岗职工平均工资相联系;同年颁发《金融类国有及国有控股企业负责人薪酬管理办法(征求意见稿)》,规定国有金融企业负责人最高年薪为税前280万元人民币。然而这些政策的实施并没有取得令人满意的结果。相反,国企高管薪酬越限越高的问题也日益突出。2013年初,国务院批转《关于深化收入分配制度改革若干意见》,旨在为收入分配制度改革提供路线图,然而效果也不明显。可见,规范国企高管薪酬的改革意向在现实中遭遇了强大的阻力。

党的十八大以来,中央以更大的决心推进国企高管薪酬改革,目标明确、力度很强、政策到位。其实,减薪并非薪酬制度改革的目的,规范薪酬制度和决定机制才是改革初衷。当然,在实施步骤上,此次国企高管薪酬制度改革首先从规范组织任命的国有企业高管薪酬入手,表现为对不合理的偏高收入进行调整,因而具有“限薪”、“减薪”的表象。在任何国家,国家公职人员,包括公务员和国家雇员的薪酬标准都是“公平标杆”,它直接体现了国家和社会对“收入公平”的理解。改革开放以来,国家公务员的薪酬一直处于较低水平,而同为国家雇员的国企高管收入畸高现象屡限不止,关键是没有基本准则。从一定意义上说,只有各级国企高管薪酬得到规范,我国收入分配制度改革才能迈开步伐。

三、高管身份与绩效的确认

我国国有企业中,虽然有一部分高管的选聘来自市场,但绝大多数高管都由上级组织或主管

部门任命。也就是说,国企高管的身份实质上是按行政程序而不是按市场过程决定的。尽管企业经营和管理必须按市场规律办事,但国企高管的身份性质决定其职业生涯并非市场化。因此,从薪酬理论看,国企高管的薪酬基准只能参照国家公务员的标准,当然以国家公务员为参照标准并非完全照搬照套公务员薪酬体系,因为企业同公务员毕竟工作性质和特点不同。这就如同在同一企业中,也有机关工作人员、生产员工与直接效益部门员工等,各类人员的工作性质不同,薪酬体系也不同,但薪酬基准的参照系必须是一致的,差距也应在可控范围之内。^[5]否则,从管理理论上,企业会处于“崩溃”状态。

当然,与公务员不同,国企高管要创造企业业绩即盈利。那么,如何评估是由这些高管自身的能力和努力实现的企业绩效改善呢?^[6]在完全竞争市场中,高管自身的绩效主要体现在企业的经营业绩上。竞争性国有企业高管的绩效也体现在微观业绩上。但在垄断性市场中,垄断企业高管的绩效不能与企业业绩(盈利)相对应,此时,企业盈利中至少有相当部分产生于垄断尤其是行政性垄断,而非高管的工作绩效。而政策性国有企业,更不是一般的以赢利为目的企业,政策性国有企业高管的贡献主要不体现在企业的经济收益或盈利上。因此,国企高管的薪酬制度取决于国有企业的分类。对不同类型和不同行业的国企高管必须安排相应的激励机制。^[7]而且要弥合高管人员与普通员工之间可能存在的心理对立,消解社会公众对国有企业高管薪酬的负面感受。因为公平与否很大程度上是一种主观感受,所谓改革要以“人民满意”为目标,就是必须在国企高管薪酬上顾及公众感受。

即使是竞争性的国有企业,其性质也同一般企业存在很大不同。^[8]如,按照一般企业的市场竞争规则,一个企业的高管是不可以辞职去另一个竞争对手企业就职的,但国有企业却不同,国有企业高管完全可在具有竞争关系的国有企业之间直接“调动”,甚至两个相互竞争的国有企业高管

直接对调都是很常见的现象。这意味着,一个国有企业的高管经营好了企业,却可能被调到另一个国有企业去取酬。同样,一个经营不善的国有企业高管也可能被调到另一个效益好的国有企业任职。因此,即使规定了高管个人薪酬与企业效益密切挂钩,也不可避免地产生这样的悖理现象:即参与创造高效益的国企高管到另一个企业拿低薪酬,而未参与创造高效益的国企高管却能到另一个企业拿高薪酬。在这种情况下,如果一定要使国企高管与其参与创造的企业业绩紧密挂钩,则很可能出现这种情况:国有企业高管的薪酬同现任职企业效益无关,而与竞争对手企业的企业效益相关。因为现任企业的绩效是已调离的前任高管的业绩,而竞争对手企业却正好是自己曾经就职并参与创造业绩的企业。可见,国有企业高管并不是一般的职业经理人,其任职规则并不遵循一般企业的竞争规则。在国有企业高管的“人力资源”管理规则中,将一家经营良好的企业高管调任另一家经营不善的同类国有企业,而经营好了又再被调离,这样的情况是常见“惯例”。而且,国有企业高管同政府官员之间的职务流动也是常见“惯例”。总之,将国有企业高管身份进行固化分类不符合现实情况,如“某人是某国有企业高管”可能仅是一种“履历”而不是合理的身份分类。如果以现职进行身份确认和确定薪酬基准,则必须充分认识国有企业高管区别于一般企业高管的特殊性质。国有企业的特殊性质决定国企高管薪酬制度绝不可能照搬一般企业的制度,除非实现非国有化改造。

综上,国企高管薪酬制度是由国有企业的特殊性质决定的,并且取决于国有企业的分类及企业经营目标。国企高管行为与企业经营目标激励相容是薪酬制度的基本要求。因此,国企高管的薪酬决定不应体现市场机制和市场竞争过程对薪酬水平的影响,这是国企高管薪酬制度与公务员薪酬制度的重要区别。^[9]因此,国企高管薪酬基准参照公务员,并不意味着两者完全相同或国企高管薪酬制度直接套用公务员薪酬制度。一般来

说,国企高管薪酬的经济刺激应显著地高于公务员,也就是说,国企高管薪酬应同直接参与创造的企业业绩适度挂钩。

四、规范与激励并行的政策效果

深化国企高管薪酬改革的第一步必须是对收入水平和结构进行规范,即让薪酬回到其与国有企业及高管身份相符的基准状态,实现公平和效率之间的平衡。这体现为社会权衡和企业内部权衡比较两个维度,即国企高管收入同社会其他行业的比较及同本企业内部其他员工的比较。国有企业内部薪酬制度要形成激励约束机制,合理拉开内部工资分配差距,但也不能差距过大。

由于国有企业高管收入缺乏规范,往往使某些企业的高管收入无论从社会比较还是从企业内部比较都失去公平性。^[10]一些国有企业高管的权力失去制约。尤其是当企业股票上市,核心管理层的权力反而逐渐凌驾于企业治理机制之上,使企业董事会的制约沦为形式。由于国有上市企业是集团优质资产剥离后组建的,高管甚至可能不受集团的控制,实际具有可以不断利用集团或上级机构授予他们的权力来牟取自身利益包括提高薪酬、在职消费及其他侵占企业资产的行为。一些上市企业的国有股“一股独大”,股东大会被虚置,完全被国有控股股东的代表控制。“一股独大”很容易演化为严重的管理层“内部人控制”。由于国有终极所有者的“缺位”,而且国有企业转制上市过程中与政府的合作及上市后承担对母公司无可推卸的责任,甚至对当地政府和社会的巨大影响等等,这些都使上市企业的高管具有与政府讨价还价的资本,无法形成对高管人员的硬性约束。

严格说,由政府任命的国企高管并非市场流通中的“人力资源”,他们到底“值多少钱”,并非由市场判断。当市场无法决定而监管者又难于监管时,国企高管薪酬的决定权便更多地留给了国企。于是,国企所享有的政策优惠乃至由垄断地位产生的企业经济效益,则被说成是高管自身的经营绩效,成为他们获取高薪的理由,这也就是金

融行业高管薪酬不断提高的重要原因。2009年颁布的《关于进一步规范中央企业负责人薪酬管理的指导意见》中规定,央企高管薪酬上限不得超过上年度央企在岗职工平均工资的30倍;2015年1月执行的《中央管理企业负责人薪酬制度改革方案》降低了这一比例,改为高管薪酬不超过在岗职工平均工资的7.8倍。但外界仍把目光聚焦在金融行业。2009年财政部印发的《金融类国有及国有控股企业负责人薪酬管理办法(征求意见稿)》规定:国有或者国有控股的金融企业负责人最高年薪为税前280万元人民币。而据最近公开的数据显示,此次央企高管薪改后,建行董事长、建行行长、工行董事长、工行行长2014年税前薪酬分别为115万元、113.2万元、113.9万元以及108.9万元。这显然是以前各次限薪令所不能比拟的。据报道,在央企薪改前,某上市国有控股金融企业高管年收入接近千万元。央企薪改后,包括上述收入近千万的金融行业国企高管收入大幅度下降,但当被问及“给你更多钱是否愿意离开国有企业”时,却没有一个人愿意选择离开国有企业。

当然,央企高管薪酬制度改革实施后的确出现了一些高管离职现象,有些人因此担心这是国有企业人力资源流失的开始。理论上和一年来的实践都表明,国企高管离职率并非会因薪改而大幅度提高。因为国企高管与民企高管具有很大的差异性,就如同国有企业与非国有企业的差异性一样。能适应国有企业的高管未必适应非国有企业。它们实际上是两种不同的人力资源。在国有企业环境中成长起来的高管大都已具备“人力资本专用性”特征,形成了与国企难以割舍的“情愫”和对体制的“依赖”,选择离开会让他们面临严重的心理挑战与现实压力。退一步讲,即使那些高管离职去民营企业,也是国有企业为社会培养了管理精英,不同企业间管理人员的流动,不仅

是为我国职业经理人市场的逐步完善累积人力资本,而且也是国有企业改革进展的表现之一,即企业高管人力资源的配置越来越从行政决定转变为市场决定。

当前,国企高管薪酬不合理现象实际上是国企改革不到位的表现,即不完善的企业体制表现为扭曲的人力资源配置。从这一意义上说,只要国有企业改革不到位,国企高管的薪酬制度就难以完善。因此,从长远看,即使因薪酬制度改革而导致部分国企高管的“流失”,也是具有积极意义的现象。人力资源在国企和非国企之间的适度流动,将推进国有企业改革的全面深化,降低国企的行政化程度,提高其市场化程度,并逐步实现各类企业高管收入水平趋向“均衡价格”,“倒逼”国企高管薪酬制度的不断改革。

参考文献:

- [1]金 碚. 论国有企业改革再定位[J]. 中国工业经济, 2010(4): 5-13.
- [2]金 碚. 三论国有企业是特殊企业[J]. 中国工业经济, 1999(7): 5-9.
- [3]金 碚. 再论国有企业是特殊企业[J]. 中国工业经济, 1999(3): 5-12.
- [4][10]陈晓东. 我国国有企业高管薪酬规制研究[R]. 中国社会科学院工业经济研究所重点课题研究报告, 2011.
- [5]陈晓东, 田利华, 李晏墅. 薪酬激励研究述评[J]. 经济学动态, 2008(3): 112-116.
- [6]陈晓东. 关于加强我国国有企业高管薪酬规制改革的建议[J]. 领导参阅, 2012(6).
- [7]苏海南等. 洋国企高管薪酬管理的经验与启示[N]. 经济参考报, 2009-01-15.
- [8]金 碚. 论国有企业是特殊企业[J]. 学习与探索, 1999(3): 10-13.
- [9]金 碚. 国企高管究竟该拿多少钱[N]. 人民日报, 2014-08-21.

(责任编辑: 李 琪)