

用改革的手段破解确定 国企高管薪酬标准争议

[陆岷峰 汪祖刚]

近日,新版“限薪令”的出台再次成为社会各界争议的焦点。目前国企高管薪酬标准制定面临二难选择主要因国企高管身份的复杂性所致,即具有“官员身份”和“企业家身份”双重身份。而这种复杂性又源自于体制的不合理性,既缺乏统一的定薪标准和依据,又缺乏科学的策略和措施。现有国企高管薪酬体系改革势在必行。改革的思路必须在遵循商品经济市场化发展的价值规律基础上,用改革的手段破解国企高管薪酬标准确定问题,从而实现国企高管薪酬科学合理的市场化定价。

一、引言

后金融危机时代,实体经济部门普遍存在发展动能不足和增长乏力等问题,而与之形成鲜明对比的是,大多国企高管普遍享受着高额的薪资报酬。社会各界对加大国企高管薪酬改革的呼声从未间断过。2014年8月29日,中共中央政治局审议通过了《中央管理企业负责人薪酬制度改革方案》,具体涵盖了石油、通信、金融、铁路等央企。根据方案,央企、国有金融企业主

要负责人的薪酬将削减到现有薪酬的30%左右,削减后不能超过年薪60万元。值得注意的是,此次改革对象的主体被明确为“中央管理企业”,除了国资委监管的113家央企外,各部委管辖的20余家金融企业以及中央部门(单位)管理的100多家非金融国有和国有控股企业集团型企业都将纳入其中。新版“限薪令”的出台再次成为社会各界关注的焦点。可以预期,中央企业限薪后,地方国企也会随之效仿,限薪的影响将是全局性的。支持者认为,“限薪令”降低

了企业管理成本,促进了收入初次分配的公平性;反对者则认为,“限薪令”是一种行政管理企业的手段和表现,单方面的降薪和限薪治标不治本。国企高管薪酬改革目前处于一种两难的选择。

现行国企高管薪酬制定体制上的缺陷导致大多国企高管薪酬缺乏统一的标准。不少国企高管凭借体制内和体制外的双重身份,既享受着企业家资源,又享受着行政待遇,由此产生了诸多矛盾。2013年A股上市公司中披露总经理薪酬的央企共计323家,这些上市央企总经理的人均薪酬达到77.3万元,高出A股高管平均薪酬约四成,是全部A股上市公司职工平均薪酬的7倍。新华保险的董事长以598.09万元拔得2013年上市央企董事长薪酬排行头筹,新华保险员工平均薪酬为11.48万元,高管平均薪酬为154.98万元,员工与高管平均薪酬差距高达13倍。国企高管薪酬大部分偏高,其中部分人明显偏高,有少数人过高,也有少数国企高管薪酬偏低,且与员工收入差距明显。这种薪酬格局给社会经济带来不稳定性因素。因此,对现有国企高管薪酬体制进行改革势在必行。改革的关键问题在于如何采取科学的方法和原则对国企高管薪酬进行合理定价。这也就形成了本文研究的逻辑起点和研究动因。解决这一关键问题的脉络就在于遵循商品经济市场化发展的价值规律,用改革的手段破解国企高管薪酬标准确定问题。

二、国企高管身份复杂性源于体制的不合理性

当下,国企高管薪酬标准改革的二难选

择是由于国企高管身份的复杂性所致,造成了系列的社会矛盾。而这种复杂性又源自于体制的不合理性,既缺乏统一的定薪标准和依据,又缺乏科学的策略和措施。因此,从完善体制改革上寻求突破口才是解决二难选择的关键。

1. 国企高管身份复杂性表现。(1)不是纯职业经理人但又有职业经理人一些特征。美国著名管理学大师彼得·德鲁克认为,职业经理人是指那些拥有超强管理能力而缺乏资本,将企业的经营管理作为职业,能够合理配置企业内外的各项资源,为实现企业的经营目标而工作并接受企业报酬的人员。职业经理人是“职业+经理人”,以经营管理企业为职业,且具备极强的职业道德、职业素养和职业技能,能够满足现代企业市场化运营与市场竞争的需要,从而实现企业资产的保值增值。按层次进行分类,职业经理人分为初级、中级和高级三类职业经理人。

国有企业在资源禀赋、行业政策、行政壁垒、市场准入等方面存在较明显的垄断性,特别是涉及石油、金融、地产、通信、烟草等大型行业。国企高管的选拔程序、构成、功能、薪酬的确定仍具有强烈的行政色彩,通常任命的流程趋于行政化,而非市场化。这种行政化任命流程模糊了对国有企业高管“企业家能力”的评价。垄断性国有企业高管靠行政性手段获取行业垄断地位,缺乏对企业经营的后果承担有效的责任,而高管薪酬远高于一般竞争行业高管薪酬。现有国有企业普遍存在收入与贡献、权力与责任不对等甚至相颠倒的情况。国有企业高管这种半市场化、半行政化的经

营方式导致了量化高管个人对企业业绩贡献的难度。所以,国有企业高管理不具有纯职业经理人的基本特征。伴随着以放权让利为特点的国企改革不断推进,国企高管逐步获得了经营、投融资等方面的自主权,高管的权力不断增大。在国有企业经营过程中,高管们享受着企业家资源,又具有职业经理人的部分特征。

(2)不是纯政府官员但又有政府官员的一些特征。受现行体制所限,国有企业高管的选拔、任命和监督主要由上级主管部门任命,在一定程度上是组织安排,而非市场选择,直接导致国企高管具有政府官员的一些特征,享受着“体制内”的行政级别。刘学民认为,掌握着国家重要资源、关系国家命脉的国有企业高管,本质上属于国家公职人员、国家干部,他们的“竞争对手”通常不是国际、国内企业家市场中的职业经理人,而是行政职务相当的公务员等所谓“国家干部”。大型国企高管与同级别公务员之间的身份转换也较为频繁,职业发展通道和社会地位等非物质激励整体而言优于传统民营企业。这些国企高管只是受上一级委托人的委托来对国有企业进行监督管理,缺乏对其有效的业绩考核机制和代理人监管机制,其薪酬主要依据于行政级别和资历,容易出现腐败、渎职、违规等系列问题,未能实现真正意义上职业经理人的基本职责和义务,不利于国有企业资产的保值增值。由于国有企业高管行政权力的存在,存在强烈的政治动机,导致管理者既可以获得年度薪酬等货币性薪酬、股权激励,还包括职位带来的权力性收益。国有企业高管的权力越大,不但能获得更高的薪

酬水平,还攫取了更多的超额薪酬,通过权力的运用扭曲了薪酬激励机制。公司高管行政级别越高,公司行政联系越密切,高管享受的行政方面的权力性收益越好。正如马克思所说的:“人们奋斗所争取的一切,都与他们的利益有关。”

综上所述,内生于国有资产的管理体制和政府的行政干预,国有企业高管身份模糊化问题一直饱受诟病。部分国有企业高管既非真正意义上的职业经理人,又不是严格意义上的政府官员,亦即具有“官员身份”和“企业家身份”的双重身份,两者特征兼而有之。国企高管这种复杂身份一方面享受着行政级别,另一方面还有高福利待遇,同时占有了行政官员和企业家最大的利益。这在一定程度上给国有企业改革也带来了一定的阻力,亟需对国有企业高管身份明晰化。

2. 现行国企高管薪酬制定体制上的原因。国企高管这种身份上的复杂性,直接导致在国企高管薪酬确定上的不确定性,造成了社会初次分配不公,扩大了收入差距等社会矛盾,究其原因还是定薪体制上存在缺陷。

(1)缺乏统一的定薪标准和依据。纵观近些年政府出台的一系列限薪方案,主要包括2004年出台《中央企业负责人薪酬管理暂行办法》、2009年出台《关于进一步规范中央企业负责人薪酬管理的指导意见》以及2014年出台《中央管理企业负责人薪酬制度改革方案》等系列行政限薪方案。这些缺乏统一定薪标准和依据的“限薪令”不但没有达到政策制定者理想的预期效果,反而带来了一系列的问题,诸如容易扭曲

人才要素的价值表现形式和供需平衡,不利于发挥国企高管的“职业经理人”职能,也不利于国有资产的保值增值。高管人才作为企业生产经营过程中一种重要的生产要素,对其薪酬的确定标准必须要在遵循商品经济市场化的价值规律的基础上科学确定,充分发挥市场对人才要素的价值发现功能,而不是通过行政手段和方式进行政策性约束。

(2)缺乏科学的策略和措施。国企高管定薪标准能否落实取决于定薪策略是否科学。目前,现行的“限薪令”没有充分考虑到国有企业的市场化竞争程度和差异性,采取“一刀切”式的限薪是不合时宜的。比如在竞争比较激烈的行业,以盈利为经营性目标为导向的国有企业并非完全依赖于政府的政策、资源等因素,而是依靠高管的企业家才能和职业水平赢得市场,对这类国有企业高管的限薪是不妥当的。而在高度依赖政府的政策倾斜和行政手段而在市场中获得垄断地位的高管薪酬必须进行合理约束,平抑初次分配的不公性。科学的定薪策略必须充分考虑到行业特点、国有企业股权结构特征、同行业内企业的市场竞争力大小、国企混合所有制改革的成效等差异性因素进行分门别类规划和管理,只有这样才能实现定薪策略措施的科学性和合理性。

三、以改革手段推进国企高管薪酬体系改革

国企高管薪酬标准制定的合理性问题一直饱受诟病。若实施单一标准的行政限薪手段,对不同类型企业有失公平;若不限

薪,又容易导致乱象丛生。因此,按市场价值规律来给国有企业高管科学定价,以改革的手段推进现有国企高管薪酬体系改革势在必行。

1. 按价值规律确定国企高管的定价标准。对国企高管实行政治化限薪标准的方式只能是经济转型期的过渡性措施,缺乏长期有效性和科学性。而目前关于高管薪酬定价的理论主要包括:委托代理理论、效率工资理论、人力资本理论等。受多重因素的影响,这些理论预期与实践表现出一定程度上的非一致性。随着我国市场经济发展广度和深度地强化,价值规律在生产要素特别是人才要素中的定价功能将充分显现。遵循马克思《资本论》中商品经济的价格规律基本内涵和表现特征,价值规律作为商品经济的基本规律,可以调节劳动力在各生产部分的分配,促使经营管理者在竞争中优胜劣汰。与此同时,要充分发挥市场定价功能就必须依托职业经理人市场,凸显市场对人才要素的价值发现功能,建立符合市场运行规律的高管选拔机制,强化国企高管现代职业经理人身份,促使“任命制”高管向“聘任制”职业经理人转变。只有让国有企业充分面向市场,对其经营管理者实行市场化聘任,国有企业高管薪酬标准制定问题才能迎刃而解。

2. 对国有企业高管薪酬进行分门别类管理。针对国有企业所在行业的竞争程度差异性,应对不同竞争程度的国企高管薪酬采取分类管理,有效解决单一标准限薪所带来的公平性问题。纵观目前我国几大行业竞争态势,遵循微观经济学对市场分类逻辑,我国国有企业按市场竞争程度和

政策资源禀赋可细分为寡头垄断、垄断竞争、充分竞争三大类。针对不同类别的国企进行分类管理。其中,对于寡头垄断的国有企业,属于组织部门任命的高管,就不要走市场路径,按行政化级别官员的标准限制国企高管的薪酬标准,并促其隐性福利显性化,强化政府对这类国企高管的选拔和激励约束机制;对于垄断竞争的国有企业,加大混合所有制改革的力度,鼓励国有企业高管的市场化聘任,逐步由“行政化”向“市场化”方向转变;对于充分竞争的国有企业,解除国企高管的行政级别,可完全实现国有企业高管的市场化定价。只有明确分类,才能把市场和政府分开实行差异化管理。

3. 根据企业国有化程度进行科学分类。目前,我国国有企业的股权结构亦存在一定的差异性。不同的股权结构代表企业的国有化程度是不同。国有化程度将在一定程度上影响着企业高管的聘任、资源优势、治理结构等一系列问题,势必影响着高管薪酬制定的问题。有鉴于此,在国企高管薪酬体制改革的进程中,非常有必要对企业的国有化程度进行科学分类。分类的依据取决于企业中国有股份的占比大小。按现有国有企业的股权结构特征,将国有企业可分为以下三类:国有全资控股企业(国有股占比100%)、国有绝对控股(100%>国有股占比 \geq 50%)、国有相对控股(国有股占比 $<$ 50%)。对企业国有化程度科学分类,将有助于国有企业改革的路径依赖以及国有高管薪酬制定的基础。

4. 加快推进国有企业混合所有制改革。国企高管薪酬制度改革作为国有企业市场

化改革的核心问题之一,国有企业改革的进度直接决定着国企高管薪酬的市场化程度。国有企业全面推行混合所有制改革已成为中央和地方国有企业改革的主要手段。推进混合所有制,将是国有企业高管薪酬与市场对接的根本出路。混合所有制改革的关键是围绕产权关系,从机制建设着手,实现市场化运作机制与激励机制。股权结构的调整是混合所有制改革的具体形式,而混合所有制改革真正要解决的还是深层次的经营机制问题,为实现市场化经营机制扫除体制障碍。通过国有企业混合所有制改革完善国企法人治理结构,实现政企分离,通过职业经理人市场实现国企高管的市场化聘任,提高国企高管薪酬决定的市场化程度,同时以高管薪酬改革倒逼国有企业混合所有制改革和不断完善现代公司治理机制。

5. 加强国企高管薪酬考核制度落实。作为我国经济体制改革和经济转型的中心环节,国企改革的重点内容之一就是在社会主义市场经济发展的基础上建立起与企业外部环境相匹配的、富有竞争力的、科学合理的高管人员薪酬考核机制。这既是国有企业可持续发展的需要,更是完善国有资产监管体制的关键。目前,我国国企高管人员考核机制落实还存在很多问题,这在一定程度上阻碍了国企薪酬体制改革的进程。通过负面清单管理,加大考核制度、考核过程、考核结果、考核奖惩等一系列考核流程的公开化和透明化,从而有效保证国企高管薪酬考核制度的落实。

(作者单位:江苏银行总行 210005;东方金诚国际信用评估有限公司 210005)