

新加坡国有企业改革中政府角色定位对中国的启示

张银银

(上海师范大学 上海 200233)

摘要:我国国有企业在整个国民经济中占据重要的地位,是国家发展所必不可少的物质基础,在实现中国梦方面担负着重大的历史使命。我国现阶段国有企业的深化改革受路径依赖中政府角色的阻碍,而新加坡的国有企业管理模式是国有企业经营管理的典范,通过借鉴新加坡国企改革的经验,政府角色定位从坚持政府对国有企业的适度控制与干预和坚持政企分开出发,确定中国国有企业改革中政府角色的准确定位,这对深化我国国有企业改革有着非常重要的理论和现实方面的意义。^①

关键词:新加坡 国有企业改革 政府 角色定位

中图分类号: F279.339 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-5349 (2018) 02-0223-03

一、新加坡的国有企业改革历程

新加坡在1959年摆脱了英国的殖民统治,于1965年8月宣告独立。1961年新加坡政府开始投资建立了新加坡的第一批国有企业——大众钢铁公司和百龄面粉厂。随后自1968年开始,政府投资创办的国有企业,其规模和数量迅速发展。20世纪下半叶大多数国家的国有企业由于官僚主义和垄断都出现了经济效益低下、经营不善等问题,新加坡的国有企业虽然没有出现这些问题,但它出现了与其他国有企业相似的一些问题,急需解决。这就促使新加坡政府实行国有企业的私有化改革。1985年3月,新加坡政府正式宣布实施私有化改革。新加坡国有企业改革的方针为:目前还没有上市的国有公司只要条件成熟,就应该在证券交易所挂牌上市,出售国家占有的股份,国家占少量股份已经挂牌上市的公司应进一步出售国家股份,对一些关乎国家重要利益的,国家应继续保持其控股权,但也可出售其部分股份。经过国有企业的私有化改革,新加坡国有企业的经济效益明显提高,促进了国民经济的快速发展。自1974年受政府委托,淡马锡集团负责经营包括新加坡开发银行在内的36家国有企业股权,当时其市值为3.54亿新元,但截止到2016年3月底,淡马锡投资组合净值已高达2750亿新元,股东年平均回报率15%,年平均股息达70亿新元,其经济效益超越了其国内民营企业、外资企业的经济收益。新加坡国有企业成功改革的背后与政府角色定位的准确性密不可分。由于新加坡政府在国企改革中角色定位的准确把握,为其国有企业改革的顺利开展提供了强有力的保证。

二、新加坡国有企业改革中政府的角色定位

(一) 坚持政府对国有企业的有效控制,但不直接干预

新加坡国有企业起初是由政府大规模投资兴建,政府拥有国有企业的所有权,之后政府通过控股公司这一中介机构实现对国有企业的监督与管理,对国有企业具有控制和干预权。控股公司通过影响企业的发展策略和方针以及

人事参与和财政上的监督来实现对企业的干预。控股公司还定期检查其下属公司的发展潜能和商业目标的完成情况,以维护国家的利益目标。在人事方面,政府为了实现有效的人事监督,专门设立了一个董事委员会,由它来负责任命国有企业的董事长,董事长一般由政府公务员担任,确保政府对国有企业的控制。在财政方面,政府对国有企业进行财务方面的监督,主要包括所有国有企业的年度、月度的财务报告都要交给政府的有关部门进行审查监督;政府可以对国有企业进行检查;社会可以依据对国有企业在注册局的有关资料对其进行检查监督。

新加坡国有企业私有化改革过程中,政府的思路主要是将原有经济较好的国有企业尽量折股上市,让人民多控股,政府少控股,但政府对不同的国有企业实行的改革措施又有所不同:对关系国计民生的国有企业,政府仍保留其大部分股权,确保其国有性质,防止私人的操纵和控制,如新加坡航空公司,淡马锡集团控制着54%的股权;对一般性的国有企业国家尽量少控股,让国民多控股;外国资本控股具有明确的限制,不得超过20%,防止国有资产流失;还不能上市的企业则可将股权转让给私人或外国合资商。这些措施都表明政府实施私有化并不代表政府在国有企业中股权的完全让出,而是有所保留。对一些具有竞争力的企业或在国际社会中占有一定地位的企业,政府部分或全部让出其中的股权,将其让于私人或外国资本,有助于将国有企业推向市场,而将政府所获得的资本再次投向那些需要政府推动、支持和控制的新领域或关乎国家命脉的重要项目中,促使其建立、发展,待它们发展成熟后再转让出去,如此循环往复。私有化的本质并不是国有资本的退出,而是一种战略转移,通过这种战略转移从而进一步增强了国有经济控制力,提高了其地位。

(二) 坚持政企分开的经营管理模式

在经营管理方面,新加坡国有企业具有完全自主性,它们既不受政府的直接控制,同时也得不到政府给予的各种优惠政策,与私人企业几乎在同一水平线。国有企业的经营权与所有权处于彼此分离状态,这是新加坡国有企

作者简介:张银银,上海师范大学政法学院中外政治制度专业,硕士,研究方向:比较政治学。

业私有化改革取得成功的关键所在,私有化改革改的是所有权,所有权由政府改为政府、私人或外国资本,不影响企业自身的经营管理。国有控股公司之下有50家大企业,50家大企业之下又有500家左右的分公司,这些分公司虽然与母公司有着密不可分的联系,但它们都是独立的经济法人,进行独立的经济核算。在国有企业内部,公司的管理主要来自总经理,而总经理是从经理市场上聘用的,并不是来自董事会的任命,总经理以企业的盈利为目标,对企业进行管理。企业员工的招聘、晋升和工资都取决于经理,控股公司不能干预。在经营上,企业将追求最大利润作为最终目标,国有企业自负盈亏,政府对企业没有任何的特殊补助,亏损的企业可以破产。在私有化改革过程中,新加坡的法定机构实行了公司化,将其行政职能与经营职能相分离,其行政职能交由相关的政府机构,使其按照经营职能运作。

在外部环境方面,新加坡国有企业不存在“企业办社会”的现象。由于新加坡的社会保障制度的健全,医疗、养老、教育、住房等设施都已早早地得到建立和发展,因此,新加坡国有企业不需要承担过多的社会责任,这就有利于国有企业能和私有企业一样没有外部的附加责任,可以更多地精力投入到企业的经营管理,进行商业化运作。国有企业和私有企业一样没有任何经济上的特权,无财政补贴和关税保护等,它们完全按照市场的规律经营运作,与私有企业在市场中平等竞争。而且,新加坡还颁布过多部的法律,建立起了相对比较完善的商业规范以及制度体系。这些国有企业和私有企业一样受到制约,两者受到平等对待。在严格的法律法规面前,国有企业也要为了自身的信誉和生存,加强自身建设,增强风险意识。由此可见,新加坡真正实现政府与企业的分开,实现所有权与经营权的分离,国家宏观环境与企业内部经营管理相配合,实现了新加坡政府在国有企业改革中定位的准确,从而促进了新加坡国有企业的蓬勃发展,国有资本的保值增值。

三、中国国有企业改革中政府角色定位的现状

目前中国政府在国有企业改革中的定位主要表现在:公共政策的制定者、国有资产所有者以及监管者。

(一) 公共政策的制定者

在国有企业改革中政府首要体现的是公共政策的制定者,政府主要通过市场将信息传达给企业,通过制度方面的供给、政策方面的调节、财政方面的补贴以及信息的提供等方式来塑造政府的公共政策制定者形象。

(二) 国有资产所有者

政府在国有企业改革中不仅表现为公共政策的制定者,而且还履行了国有资产出资人的角色。国有资产最终是属于全国人民的财产,政府经全国人民的委托,成为国有资产的所有者。由于政府代表全国人民行使财产所有权,因此,也必然要对国有资产行使管理权。所谓国有资产的管理者,即为经过国有资产所有者的授权,对国有资产进行占有与使用等。而国有资产经营者,为利用国有资产进行

生产、服务活动的法人、自然人以及组织。党的十六大以后,提出了国有资产所有者、经营者和管理者的适当分离,建立专门的机构,将管人管事和管资产相结合,权利义务职责相统一的国有资产管理体制。

(三) 国有资产监管者

市场经济的不确定性,要求政府对市场进行宏观调控,维护市场秩序,政府在其中就充当了监管者的角色。政府的监管主要表现在以下两个方面:对国有资产的监管以及对市场环境的监管。一方面,对国有资产的监管主要履行两种职能:一种对国有资产本身的监管。2003年3月,国有资产监督管理委员会正式挂牌成立。国资委作为国务院的部级直属机构,承担了对国有资产的监管职能。另一种是对国有资产监督者的监管。国资委作为国有资产的出资人,不仅履行出资人职责,而且还担负着对出资人进行监管的职责,即存在着国资委自己监管自己的嫌疑。另一方面,对市场环境的监管。由于受到计划经济的影响,市场经济体制仍处在完善阶段,这就需要政府来制定相关的政策以及制度来维持市场的良好运作,保证市场经济的正常运行。具体来说,政府对于市场环境的监管主要表现在促进公平竞争和营造公正的法制环境。政府对市场环境的监管中,促进公平竞争,主要在于打破地方保护和垄断。营造公正的法制环境在于政府需要尽快完善相关的法律法规,创造公平的法制环境。

四、新加坡国有企业改革中政府角色定位对中国的启示

目前,我国的国有企业改革已经开始步入深水区,面对国内外复杂的环境,其改革难度也越来越大。因此,国有企业改革的政府角色定位在结合我国的具体国情的同时,可以有效借鉴新加坡国企改革中政府角色定位的成功经验。

(一) 坚持政企分开

改革至今,中国国有企业的市场化进程以及自由度仍受到政府的高度干预,主要表现在政企不分和政资不分两个方面。政企不分是指政府与企业之间的功能混乱,政府直接干预国有企业的微观经济活动,企业履行本该由政府履行的社会职能,即“企业办社会”现象。政企不分首先有个人方面的政企不分,政府领导既在政府担任职务,又在国有企业担任一定的职务,具有双重身份。还有机构方面的政企不分,有些国有企业内部还设置了办公厅,犹如政府部门。改变这种状况,首先根据功能的定位以及使命的要求对国有企业进行综合分类,根据中央关于国有企业改革的指导意见,国有企业可以分为公益类、主业处于充分竞争行业和领域的商业类,和主业处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域、主要承担重大专项任务的商业类国有企业,不同类型的国有企业,将会有不同的国资监管机构,混合所有股权结构中的国有持股比例要求不同,企业治理机制也有差异。^②其次,设立管控多家国有企业的控股公司以及其董事委员会,政府部门人员成为董事委员会成员,遇到重大股权事项或重大人事任免由

董事委员会投票决定。企业总经理从外部高薪聘请，企业内部人员完全由总经理任免，招聘进来的员工全部对企业负责而不是对政府负责，为企业的利润最大化。设立董事委员会也避免了企业内部政府机构的设立，防止政府对国有企业微观经济活动的干预，企业具有独立性，政府对国有企业仍具有控制力。最后，对于“企业办社会”现象，需要政府不断健全社会保障制度，减少国有企业的社会责任，让国有企业与私人企业平等竞争。

政资不分是指政府在拥有行政管理职能的同时，还具有国有资产所有者权力，造成政府与国有资产管理机构的职能不分，政府机构既行使着行政管理职能，又具有国有资产所有者职能。因此，必须将政资分开，由国有资产管理局单独处理对国有资产的管理和特别处理，各级政府机构包括中央政府均不能直接插手国有资产的具体管理，政府只能通过国有资产管理局来实现对国有资产的管理，实现国有资产管理的专一化。

(二) 坚持政府对国有企业的控制和有效干预

由于路径依赖的阻碍，现阶段的国有企业改革仍受到计划经济时代中国国有企业改革的影响。路径依赖理论是由美国经济学家道格拉斯·诺斯在对制度以及制度变迁的分析中提出来的，指的是制度在变化、更替的变迁过程中会出现物理学中的“惯性”现象，即一旦制度进入了某种路径，不管是好是坏，都很难出来，一直受到该路径的影响。计划经济时代，我国实行高度集中的计划经济模式，政府包办所有，因此，政府对国有企业内部的事务，无论大小，一律包办。虽然经过多次的国有企业改革，政府对国有企业的控制有所减少，但仍处于对国有企业干预过度的状态。因此，必须对国有企业进行适度的控制与干预。

(1) 在人事方面，为了实现有效的人事监督，如上文专门设立一个董事委员会，由它来负责任命国有企业的董事长，董事长一般由政府公务员担任，确保政府对国有企业的控制，防止国有资产的流失，董事委员会成员不能直接干预企业的内部事务。

(2) 在企业的管理方面，让企业自负盈亏。根据功能方面的定位以及使命要求对国有企业进行综合分类，可以将企业分为公益类、商业类以及关乎国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，不同类型的国有企业，就会

有不同的国有资产监督管理机构，混合所有股权结构中的国有持股比例要求也会有所不同，企业治理方式也不同。

(3) 在财政方面，所有的国有企业都要有年度、月度的财务报告，交给政府的有关部门进行监督；政府可以对国有企业进行检查；国有企业的资料应信息公开，方便社会对国有企业进行检查监督。通过这些，政府可以实现有效的监督，还能避免直接干预企业的内部管理活动。

注释：

①高山. 新加坡淡马锡模式的经验与启示 [J]. 北京市经济管理干部学院学报, 2007, 22 (2): 42.

②黄群慧. 国有企业改革步入实质推进阶段 [J]. 紫光阁, 2016 (6): 47.

参考文献：

[1] 李路曲. 新加坡现代化之路：进程、模式与文化选择 [M]. 北京：新华出版社，1996.

[2] 张迪成. 中国国有企业改革编年史 [M]. 北京：中国工人出版社，2006.

[3] 李俊江，史本叶，侯蕾. 外国国有企业改革研究 [M]. 北京：经济科学出版社，2010.

[4] 黄群慧. 国有企业改革步入实质推进阶段 [J]. 紫光阁. 2016 (6).

[5] 高山. 新加坡淡马锡模式的经验与启示 [J]. 北京市经济管理干部学院学报, 2007, 22 (2).

[6] 林毅夫. 中国的国有企业与金融体制改革 [J]. 经济学 (季刊), 2005 (4).

[7] 王灏. 淡马锡模式主要特征及其对我国国企改革的启示 [J]. 中共中央党校学报, 2011, 15 (5).

[8] 陈思蓉. 政府在国企改革中的角色定位研究 [D]. 华东政法大学, 2014.

[9] 李雪君. 新加坡国有企业的管理模式研究 [D]. 上海师范大学, 2016.

[10] 谢海平. 我国国有企业改革中的政府行为探讨 [D]. 华中师范大学, 2008.

责任编辑：孙 瑶