科学分类基础上的国有资本运行评价体系重构

刘亭立[1,2](副教授)，杨松令[1,2](教授)，李景辉[1](副教授)

【摘要】根据国有企业的三分类法，国有资本所承载的社会责任有显著差异。基于对业绩评价理论和制度演进的梳理，对应于国有资本的终极出资人、国有资本的经营者、国有资产的运营和管理者三个层次，本文构建了新的国有资本运行评价体系。该评价体系包括三个维度：基于终极出资人视角的国有资本布局评价、基于中间出资人视角的国有资本配置效率评价、基于资产运营方视角的国有资本绩效评价。考虑到我国的地区性差异和国企的功能定位差异，在评价模型中引入两个调整系数：地区差异修正系数和绩效增长难度系数。这一评价体系有助于实现对国有资本宏观层面的配置效率与运行效率评价和微观层面的管控与绩效考评。

【关键词】国有资本；国有企业；业绩评价

【中图分类号】F276　　【文献标识码】A　　【文章编号】1004-0994(2016)10-0003-3

积极发挥市场在国有资本配置中的决定性作用，实现管资产向管资本的转变是新一轮国企混合所有制改革的主体思路。资本和资产的区别在于，资本更加强调资本投资的效率和回报率，而不是强调控制的概念。从国有资本的经济属性和社会属性来看，关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域是国有资本的主要投资去向。“准确界定不同国有企业功能”不仅在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中被明确提出，更是国有资本分类考评的重要基础。谢志华(2015)在对国有企业功能定位详细分析的基础上，创造性地提出国有企业的三分类法：政策性垄断型企业、政策性混合型企业、商业性竞争型企业。这三类企业在国有资本出资额和控制权限上是逐渐递减的，在国有资本所承载的社会责任方面也有显著差异，因此，重构国有资本运行评价体系势在必行。

一、我国国有企业绩效评价的制度演进

业绩评价是评价主体运用特定的指标、标准和方法，对某一时期内企业预期目标的实现情况进行的价值判断。按照王斌(2008)的观点，改革开放以来，我国国有企业的业绩评价制度演进可划分为三个阶段：对应于企业承包责任制的承包指标评价阶段(1978～1992年)；与现代企业制度相适应的国有资本管理与业绩评价体系初步建立阶段(1992～2003年)；现代产权制度逐渐建立，在明确出资者角色情况下的业绩评价阶段(2003年至今)。不难看出，国有企业的改制进程决定了国有企业业绩评价的重心和方法体系。

2003年颁布的《企业国有资产监督管理暂行条例》进一步推动了国有经济布局和结构的战略性调整，明确提出“国有资产监督管理机构应当建立企业负责人经营业绩考核制度”。十六届三中全会明确了完善社会主义市场经济体制的主要任务，明确提出“使股份制成为公有制的主要实现形式”，“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代产权制度得以确立，从而为国资委监管、考核企业负责人经营业绩提供了实践基础。至此，不同于1999年所建立的财务导向型国有资本金绩效评价体系，我国开始逐渐建立和推行以国务院国有资产监督管理委员会(以下简称“国资委”)作为业绩评价主体，按照价值导向原则对国有企业负责人的业绩进行考评的国有企业业绩评价体系。

二、绩效评价的理论演进

1. 股东利益最大化理论。股东利益最大化是新古典经济学派的企业理论中最具代表性的观点，也是早期绩效评价体系构建的理论基础。典型的代表如杜邦分析体系，其核心指标就是反映股东收益的股东权益报酬率。按照契约理论，企业的剩余控制权是由资本所有者掌控的，而股东的投资已被全部置于潜在的风险中(威廉姆森，1985)，所以，股东是企业的终极控制者。以股东利益至上主导的评价体系更好地契合

【基金项目】国家社科基金重点项目“生态位理论范式下的股东关系及其经济后果研究”(项目编号：13AGL003)；北京市教育委员会社科计划重点项目“北京市战略性新兴产业的资本配置效率研究”；2015年北京工业大学经管学院科研团队专款项目“金融创新情景下公司财务治理的优化与路径选择研究”(项目编号：011000546615003)

了委托代理理论，其评价指向清晰，评价目标明确。但随着经济的快速发展，股东利益最大化主导的理财目标逐渐显现出越来越多的“外部不经济性”问题。股东利益最大化理论也开始受到质疑，并引起学者们的反思。

2. *利益相关者理论*。自20世纪60年代开始，在卡罗尔、费里曼、琼斯等学者的带动和影响下，利益相关者理论受到广泛的关注。不同于股东利益至上的观点，利益相关者理论认为，企业的经营成果是利益相关者相互作用和影响的结果。因此，基于利益相关者理论的业绩评价应该体现这种多维度特征。以此作为国有企业绩效评价的逻辑起点，有助于对企业过去的经营成果与当前的经营风险进行综合考评，有利于优化国有企业的分配机制，从而更好地体现国有企业对社会公共福利增长的贡献。平衡计分卡业绩评价模型较好地体现了基于利益相关者理论的业绩评价思想。但是在实践中，利益相关者是一个模糊且具有歧义的概念，给企业治理带来无法回避的逻辑困境。

3. *共生理论*。近年来，经济和社会研究领域跨学科吸纳了许多生态学的理论，并借此放松了一些传统的研究假设，共生理论的兴起就是典型一例。共生理论包含了利益相关者理论，并从更深层面解释了企业利益相关者之间的关系本质（李灿，2012）。基于共生理论的绩效评价思想凸显了企业组织中不同利益集团的利益协调与平衡关系。与利益相关者理论相比，以共生理论为基础的绩效评价体系有明确的评价导向。从国有资本的特殊属性来看，不同类型的国有资本本质上也是一种共生关系，并且只有持续性地共生，国有资本整体效能才能不断优化。

三、目前的评价体系存在的问题

为了加强国有资本金基础管理，完善国有资本金监管制度，科学解析和真实反映企业资产运营效果和财务效益状况，财政部在1999年出台了《国有资本金绩效评价规则》。这是我国第一份比较完整、系统的国有企业绩效评价规范，在我国国有企业绩效评价历程中具有里程碑式的重要意义，从而成为国有企业绩效评价的主要依据。

但是，随着社会经济的发展、国有企业改革的深化，这套体系暴露出一些亟待解决的问题。主要体现在以下几个方面：①评价主体界定模糊，导致评价目标不明晰。政府评价和社会评价是这一评价体系的实施主体，而政府和社会本身概念的宽泛性必然导致评价主体的模糊不清，出现这一问题的主要原因在于，不同国有企业的功能定位差异在业绩评价中未能得以有效体现。②评价维度相对单一，评价体系针对性不强。目前的评价体系从四个方面建立了指标体系，主要的指标都来自会计报表提供的财务数据，而以权责发生制为核算基础形成的会计报表数据的局限性难以避免。单一的评价维度忽视了不同评价主体利益诉求的差异。③没有考虑影响企业经营的环境等因素。企业所处的地区、经济周期等外在环境对经营业绩有较大影响，即使是同一地区的企业，规模的差异也会使相同的评价标准失去意义。

在科学发展观的指导下，企业追求可持续发展和价值增长成为业绩评价的主要导向。《中央企业负责人经营业绩考核暂行办法》历经三次修订，终于在2013年1月开始正式实施，明确了采用EVA（经济增加值）评价体系对中央企业负责人进行业绩考评。这一体系对实现国有资本的保值增值和建立有效的国有企业激励约束机制有积极的促进作用，特别是在评价主体的明确和评价指标的指向性上都具有更强的操作性。但是这一评价体系的不足在于：①只是强调了“中央企业”，对于非央企的国有企业来说，在很大程度上没有动力采用该体系，实践中很多公司还是沿用了1999年的绩效评价体系；②经济增加值的计算需要进行会计调整，可能会因此增加盈余管理的可能性；③对资本成本率采用统一划定的方式忽视了企业间的差异，在一定程度上削弱了EVA指标评价的可靠性。

无论是传统的多指标体系还是单一的EVA评价体系都是针对企业的经营行为和经营结果进行的评价，在这个过程中，忽视了国有企业资本管控体系的层级特征，也没有考虑国有企业的功能定位差异。党的十八届五中全会强调，以管资本为主加强国有资产监管，所以对国有企业的监管和评价应该从重资产向重资本转化。

四、重构国有资本运行评价体系

显然，随着国有资本管控思想的转变，国有资本绩效评价方法和体系也要做出相应调整。从国有资本的整体性来看，基于共生理论的评价思想使得评价的层次由传统的业绩评价上升为国有资本运行评价。

1. *评价主体*。国有资本配置涉及三个主体：国有资本的终极出资人、国有资本的经营者、国有资产的运营和管理者。代表全体人民的国家是国有资本的终极出资人；由于国家是一个抽象的概念，全体人民是通过委托国家的权力机构行使所有权利，国资委代表国家行使国有资本的产权权利，成为国有资本的经营者；国有资产的实际运营和管理者则是国有企业的经理层。因此，在国有资本投资链条中存在两层委托代理关系：国有资本终极出资人与国有资本经营者之间的委托代理关系；国有资本经营者与国有资产运营和管理者之间的委托代理关系。显然，委托代理关系中不同的主体对国有资本评价的视角不同。

首先，从评价的宽度来看。国有资本的终极出资人关心的是国有资本是否配置在体现国家安全性、国家战略性、公共服务性、社会公益性的领域。国有资本的经营者关注的是国有资本在前述三类企业的配置结构是否兼顾了国有资本的社会效益和经济效益，是否在不同的公益和服务领域达到相对均衡，评价的宽度涉及分布在不同产业和行业的国有资本。国有资产的运营和管理者，具体来说就是国有企业的管

理者，其关注的是本企业目标的实现程度，评价的宽度主要涉及本企业或企业集团。

其次，从评价的内容来看。国有资本的终极出资人的风险偏好特征是投入经济成本，追求社会效益，所以，评价的内容主要在于投入经济资本的合理性和社会效益的实现及可持续程度。国有资本的经营者是具体执行国有资本调拨的权力机构，其评价的内容一是委托方的受托责任履行情况，二是受托方的资本布局与配置的效率。国有资产的运营和管理者则主要评价受托责任的完成情况，对于政策性垄断型企业来说，其目标定位主要是社会责任与国家战略目标的符合度；对于商业性竞争型企业来说，资本的经济收益性相对更加突出；而政策性混合型企业则要兼顾社会责任和经济效益。

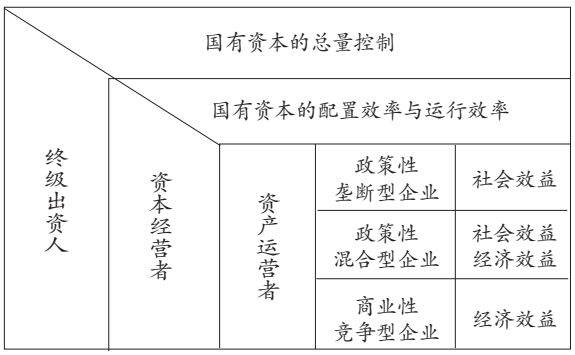
2. 核心评价维度。国有资本运行评价体系由三部分构成：基于终极出资人视角的国有资本布局评价、基于中间出资人视角的国有资本配置效率评价、基于资产运营方视角的国有资本绩效评价。

（1）基于终极出资人的视角。建立并依据负面清单，确保国有资本在关系国民经济命脉的自然垄断领域、关系社会经济发展的重要服务设施领域、关系国家安全的国防军工产业领域有符合国家战略的充足投入，重点通过预算控制投入资本的流向。

（2）基于中间出资人的视角。终极出资人实质上将非负面清单国有资本配置的权力委托给中间出资人——国资委，因此，兼顾社会效益和经济效益对非负面清单国有资本整体运行效率和配置效率的评价是这一层面的主要评价维度。

（3）基于资产运营方的视角。主要是从微观层面对国有资产经营状况进行评价。区分不同类型的国有企业，对于负面清单中的政策性垄断型企业，重点评价其资本预算的实施与控制情况。非负面清单国有资本的流向主要包括两类企业：政策性混合型企业和商业性竞争型企业。随着混合所有制改革的发展，政策性混合型企业会逐步向商业性竞争型企业过渡或者向政策性垄断型企业转变。对于政策性混合型企业的评价主要侧重于社会效益和经济效益的均衡；对于商业性竞争型企业的评价主要侧重于资本投资收益和风险。

综上，国有资本运行评价体系的构成如下图所示。



国有资本运行评价模型图

国有资本的配置效率与运行效率评价指标可以从三方面进行设计，国有企业的管控与绩效评价分别从社会效益和经济效益两方面进行。具体的国有资本运行评价体系的内容构成如下表所示。

国有资本运行评价体系的核心内容表

	评价目标	评价维度	评价内容
国有资本的配置效率与运行效率	资本运营质量	规模效率	国有资本的规模总量 国有资本的增长速度
		聚集效率	国有资本产业分布集中度 国有资本产业内部集中度 国有资本企业分布集中度
		结构效率	国有资本产业关联系数 国有资本行业结构效率 国有资本地区结构效率
国有企业的管控与绩效	资产运营质量	社会效益	产业升级优化 社会就业贡献 技术先进性 产业化程度 环境改善或能源节约
		经济效益	内部控制质量 财务运行质量 资产收益质量 管理控制质量 税收贡献质量

3. 调整系数。我国国有经济分布领域较广，地区经济发展不平衡，因此，对不同地区国有资本运行效率的评价应该剔除地区差异的影响。此外，国有企业的规模也受其所处行业、功能定位等方面的影响，导致国有企业的绩效增长难度不一。为此，应在评价模型中引入两个调整系数：地区差异修正系数和绩效增长难度系数。

地区差异修正系数主要依据地区经济发展水平的差异进行设定；绩效增长难度系数则主要依据国有企业的规模大小进行调整。增加调整系数之后，能较好地解决环境因素带来的差异。

五、结论

本文在对改革开放以来我国国有企业绩效评价制度演进和理论演进进行分析的基础上，结合新形势下我国国有资本改制的方向，提出了基于共生理论的国有资本运行评价体系。该评价体系包括终极出资人、资本经营者和资产运营者三个不同层次的评价维度，实现了对国有资本在宏观层面的配置效率与运行效率评价和微观层面的管控与绩效考评。

主要参考文献：

李灿. 国有企业绩效评价研究：理论发展与模式重构[J]. 财经理论与实践，2012(11).

作者单位：1.北京工业大学经济与管理学院，北京100124；2.国有资产管理协同创新中心，北京100048