

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2024.03.003

## 国有企业职业经理人制度改革研究

黄群慧<sup>1</sup>, 石颖<sup>2</sup>, 张慧<sup>3</sup>

(1. 中国社会科学院经济研究所, 北京 100836; 2. 国家发展和改革委员会经济体制与管理研究所, 北京 100035; 3. 南京审计大学中审学院, 江苏南京 211815)

**摘要:**我国的改革是对社会主义制度的自我完善, 其中, 国有企业改革需要将加强党的领导与市场化发展统一起来。因此, 国有企业职业经理人制度改革, 必须坚持中国特色社会主义市场化改革的方向, 采取分类分层改革的方式, 以市场化选聘、契约化管理、差异化薪酬、市场化退出为重点环节, 因企制宜、循序渐进地推进。改革开放以来, 我国国有企业职业经理人制度改革经历了改革准备、初步酝酿、试水调整、推广深化四个阶段, 探索形成了四化管理、自愿转身、灵活市场化、部分市场化等典型模式, 取得了显著成效, 但还存在市场化选聘未能达到预期效果、契约化管理存在难点、差异化薪酬设计不合理、市场化退出机制不完善、监管及配套机制不健全等问题。应坚持党管干部、党管人才的原则, 重塑企业文化, 增强市场观念, 充分发挥市场机制作用, 弘扬企业家精神, 完善治理体系, 逐步建设具有中国特色的现代职业经理人制度体系。

**关键词:**职业经理人; 国有企业; 委托代理; 不完全契约; 人力资本; 管理层权力; 薪酬激励

**中图分类号:**F276.1; F272.91 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-8131(2024)03-0024-13

**引用格式:**黄群慧, 石颖, 张慧. 国有企业职业经理人制度改革研究[J]. 西部论坛, 2024, 34(3): 24-36.

HUANG Qun-hui, SHI Ying, ZHANG Hui. Research on the reform of professional manager system in state-owned enterprises[J]. West Forum, 2024, 34(3): 24-36.

### 一、引言

职业经理人起源于 19 世纪中期的美国, 迄今已有近 180 年的发展历史。作为现代企业所有权与经营权分离的产物, 职业经理人是社会化大生产不断发展和分工持续深化的必然结果。目前, 在发达市场

\* 收稿日期: 2024-01-14; 修回日期: 2024-03-22

基金项目: 中国社会科学院国有经济研究智库重点课题(GJZK202107)

作者简介: 黄群慧(1966), 男, 河北石家庄人; 研究员, 博士生导师, 博士, 主要从事企业改革与管理研究。石颖(1989), 通信作者, 女, 河北唐山人; 副研究员, 博士, 主要从事企业经济、体制经济、产业经济研究。张慧(1994), 女, 山西太原人; 讲师, 博士, 主要从事企业成长与战略管理。

经济体中,绝大多数规模化经营的企业都已建立了职业经理人制度。伴随着社会主义市场经济的发展,职业经理人在我国也有着丰富的实践。在深化国有企业改革过程中,建立和健全职业经理人制度已成为重要的改革抓手,不仅有利于国有企业通过规范化经营和效率提升赢得可持续的竞争优势,促进国有企业高质量发展,还有利于实现国有资产保值增值和维护公平竞争的市场秩序。党的十八大以来,国有企业职业经理人相关政策密集出台,特别是2020年6月中央全面深化改革委员会第十四次会议审议通过的《国企改革三年行动方案(2020—2022年)》提出,要加快推行职业经理人制度。当前,以更大力度探索推进职业经理人制度,成为深化国有企业改革的重点和主攻方向之一。

对于国有企业职业经理人制度的研究,国内相关文献大致可以分为两类:一是探讨国有企业职业经理人制度的重要性与改革路径。例如,白林(2004)<sup>[1]</sup>指出,职业经理人制度是市场经济条件下现代企业制度的产物,对于推动国有企业改革进程,促进经济效益大幅度提高,具有特殊的作用;欧阳丽宇和吴敏先(2011)<sup>[2]</sup>提出,加强国有企业职业经理人制度建设应着重建立完善企业法人治理结构、职业经理人市场、职业经理人选拔机制以及有效的约束机制,并不断完善政策环境;杨红英和寸守栋(2015)<sup>[3]</sup>、李锡元等(2018)<sup>[4]</sup>结合建立和推行国有企业职业经理人制度存在的障碍和桎梏,提出了相应的路径和策略。二是侧重职业经理人制度的某一具体运作机制展开讨论,如成长机制(姜林海,2012)<sup>[5]</sup>、法律制度(赵树文,2015)<sup>[6]</sup>、选聘管理(卢妮妮,2016)<sup>[7]</sup>、考核制度(李心武等,2023)等<sup>[8]</sup>。此外,还有一些文献考察了聘用职业经理人对国有企业产生的积极影响,如改善信息环境(孙淑伟等,2023)<sup>[9]</sup>等。

总体上看,现有文献对国有企业职业经理人制度的研究还不够深入,大多停留于对现象的简单探讨及单一层面的讨论上,对国有企业职业经理人制度的理论基础、演变历程和实践模式等缺乏整体性和深层次的分析,特别是对近年来各地展开的国有企业职业经理人制度改革实践缺乏应有关注和探讨。有鉴于此,本文从理论基础、演变历程、实践探索、推进策略四个方面对我国国有企业职业经理人制度改革展开较为系统的分析,以期为进一步深化国有企业职业经理人制度改革提供有益借鉴。

## 二、国有企业职业经理人制度的理论基础

随着社会分工的深化和细化,企业的专业化和协作程度越来越高,市场竞争也越来越激烈。市场化改革和扩大对外开放使国有企业经营管理的难度不断加大,客观上需要一些懂业务、专门从事经营管理的职业经理人来经营国有企业。根据国务院国有企业改革领导小组2020年1月印发的《“双百企业”推行职业经理人制度操作指引》,并结合国有企业推行职业经理人制度的初衷,本文将国有企业职业经理人界定为“除组织任命的干部以外的国有企业高级管理人员”,主要包括总经理、副总经理、财务负责人以及按照公司章程规定的其他高级管理人员。

### 1. 国有企业聘用职业经理人的必然性——委托代理理论的解释

1932年,美国学者Berle和Means在其著作《现代公司与私有财产》(*The modern corporation and private property*)中提出了委托代理理论,这也是职业经理人制度产生的逻辑起点。随着企业规模的扩大,企业所有者兼顾经营不利于生产效率的进一步提高,应在保障所有者拥有剩余索取权的情况下让渡经营权,由此带来所有权和控制权的分离,并产生委托代理关系。委托人授权给代理人为其利益从事某项活动,但委托人往往又难以有效监控代理人的活动,如果委托人与代理人的利益诉求不完全一致,就会滋生隐瞒信息、隐蔽行动、道德风险、逆向选择等委托代理成本(Berle et al., 1932)<sup>[10]</sup>。作为一种市场经济主体,国有企业的规模往往较大,因而聘用职业经理人来经营成为其构建现代企业制度的

重要内容之一。而且,不同于一般的企业,国有企业的特殊性使其内部的委托代理环节更多,委托代理关系更为复杂,信息不对称程度更高(张维迎等,1995;闫丽娟等,2024)<sup>[11-12]</sup>,导致国有企业职业经理人制度存在更高的委托代理成本。例如,职业经理人通常具有短期利益诉求,而国有企业的责任要求其谋求长期发展;职业经理人具有隐性知识、经验和能力,较难对其努力程度及经营绩效进行全面、客观的评判,进而增添了事后监督费用、保证费用和剩余损失;职业经理人还可能利用信息不对称性和市场不确定性采取不利于国有企业委托人的自利行为,从而产生道德风险;等等。这些问题不仅制约了国有企业现代企业制度的建立与完善,也不利于国有企业的可持续发展。因此,国有企业职业经理人制度改革必须处理好委托代理关系,最为关键的就是要构建有效的约束机制,促使职业经理人的经营管理行为不偏离国有企业的目标(Jensen et al.,1990)<sup>[13]</sup>。

## 2. 国有企业职业经理人的约束机制——不完全契约理论的解释

不完全契约理论为构建有效的国有企业职业经理人约束机制提供了可行方案,即通过设立合理的契约来约束国有企业职业经理人的行为。不完全契约理论指出,在经济活动中各参与方的行为必须受到不完全契约的约束,而且其合法收益应与履约成本成正比。根据不完全契约理论,职业经理人需要与企业所有者订立有效的契约关系后才能进入企业并全面接管经营管理业务。在企业聘用职业经理人的实践中,董事会通常倾向于将经理人的薪酬与其业绩联系起来,进而签订契约(姜付秀等,2016;Huang,2018)<sup>[14-15]</sup>。国有企业与职业经理人签订不完全契约的根本目的是最大化国有股东的利益,因而契约的订立首先要符合国有股东的利益。然而,要通过职业经理人的经营管理实现国有股东利益的最大化,必须激发职业经理人的积极性和潜能,因而契约的订立还须保障职业经理人的合法利益,即国有企业职业经理人所得收益不应小于相同条件下其他企业能够提供的相应收益。尽管通过薪酬对职业经理人进行激励是有效的(刘西友等,2012)<sup>[16]</sup>,但由于契约签订过程中存在信息不对称和交易成本,加上人的理性是有限的,契约往往又是不完备的。因此,需要不断完善国有企业与职业经理人的不完全契约,对职业经理人形成有效的约束和激励,在最大程度保障国有股东利益的同时维护好职业经理人的合法权益,从而激励职业经理人尽最大努力促进国有企业高质量发展。

## 3. 国有企业职业经理人的激励机制——人力资本理论和管理层权力理论的解释

关于为什么要和如何构建有效的职业经理人激励机制,人力资本理论和管理层权力理论分别给出了解释。作为一种生产要素,劳动力在生产活动中的重要性不断上升,而劳动者所具有的人力资本状况决定了劳动的质量。人力资本理论指出,人力资本是个体通过学习、经验积累等后天努力获得的蕴含在人身上的各种生产知识、劳动与管理技能以及健康素质的存量总和,个体的人力资本投资理应获得相应的回报。作为企业的实际经营管理者,职业经理人必须具备较高的人力资本,一方面其人力资本投资需要获得相应的回报,另一方面其人力资本价值体现在企业的生产经营绩效上。尽管不同的企业生产经营状况及发展潜力千差万别,加上市场和政策的变化及自然灾害等风险的存在,企业的经营绩效具有很大的不确定性,但绩效的高低往往是与职业经理人的的人力资本及努力程度直接相关的。一般情况下,企业的经营绩效反映了职业经理人的的人力资本水平及其努力程度,因而基于业绩来支付其报酬成为激励职业经理人的有效机制。对于国有企业而言,对职业经理人的激励,应更加注重职业经理人业绩与企业长远目标间的互动关系。

对职业经理人进行有效激励,不仅需要将其报酬与业绩挂钩,还须把握好度,并采取适当的方式。

管理层权力理论认为,股东并不能完全控制管理层薪酬契约的设计,因为企业高管完全可以利用手中的权力影响自身薪酬,从而获得超出符合股东利益的所谓公平议价的租金(卢西恩等,2009)<sup>[17]</sup>,而且管理层权力越大操纵薪酬的能力越强。比如,职业经理人可以通过信息操纵来获取机会主义佣金,特别是在国有企业中,监管缺位更有可能导致职业经理人操纵信息,将可控利润进行盈余管理;职业经理人还可能通过影响和控制分红来获取更多收益,在存在股权激励的情形下,职业经理人更有动力通过提高股权收益和增加分红来提高自身报酬。因此,国有企业职业经理人制度必须科学划分管理层权力与股东之间的权力分配,合理设计经理人考核机制和薪酬方案,并建立有效的监督机制,才能在充分保障国有股东利益,实现国有资产保值增值的前提下,既有效约束职业经理人的自利行为,又有效激励职业经理人积极发挥主观能动性,推动国有企业的高质量发展。

#### 4. 我国国有企业职业经理人制度改革的逻辑框架

综上所述,关于国有企业职业经理人制度的理论包含了三个具有递进关系的逻辑:一是随着企业规模的扩大,所有权和控制权需要分离,国有企业聘用职业经理人成为必然,并由此产生委托代理关系,而且国有企业的委托代理关系比非国有企业更为复杂,导致其职业经理人制度存在更高的委托代理成本;二是职业经理人需要与国有企业所有者订立有效的契约关系才能全面接管经营管理业务,契约有效的关键在将职业经理人的薪酬与其业绩联系起来;三是国有企业与职业经理人订立契约,不仅要约束职业经理人的自利行为以最大化国有股东利益,还须激励职业经理人充分利用其人力资本及潜能以实现更高水平的企业价值。结合中国国情,可以形成国有企业职业经理人制度改革的逻辑框架(如图1所示)。

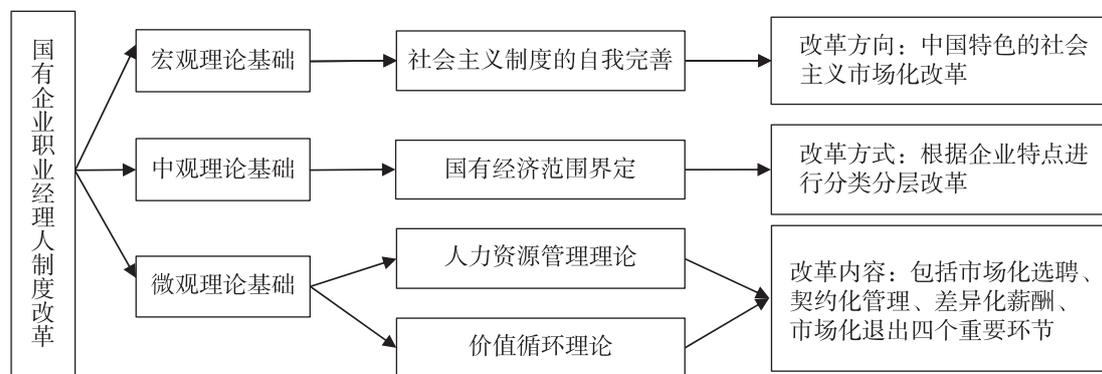


图1 国有企业职业经理人制度改革的逻辑框架

首先,基于社会主义制度的自我完善,坚持中国特色社会主义市场化改革的方向。完善社会主义制度是我国改革的目标,经济改革不仅要建立现代市场经济体系,还须坚持社会主义基本经济制度,由此,改革具有鲜明的中国特色。国有企业职业经理人制度改革也应具有中国特色,其改革的方向是市场化(包括所有权和经营权分离、建立契约关系等),但在实质上,党和国家在市场化道路中既发挥着监督作用又起着内生调节作用(张宇等,2006)<sup>[18]</sup>。国有企业职业经理人制度改革,只有走中国特色的社会主义市场经济道路才能不断提升国有企业活力和创造力(石颖等,2022)<sup>[19]</sup>。

其次,根据国有经济的范围界定,采取分类分层改革的方式。国有经济范围的具体界定与市场机制的失灵密切相关。为实现经济的平稳可持续发展,国有企业需要介入市场失灵的领域,而市场失灵的不同领域(行业或产品的不同类型)具有不同的属性与特征,因而国有企业改革应分类分层推进,即依据所处行业的差异和所提供产品的性质进行差异化的改革。根据2015年12月国务院国有资产监督管理委员会

员会、财政部、国家发展和改革委员会联合印发的《关于国有企业功能界定与分类的指导意见》,国有企业划分为商业类(商业一类、商业二类)和公益类,国有企业职业经理人制度改革应以此为基础,积极探索和推进分类分层改革。总体上,一方面应遵循分类改革原则,优先推行商业一类国有企业的职业经理人制度改革;另一方面应结合企业所处层级,采取先试点后推广、先子公司后集团公司的方式,由点带面、由下至上循序渐进地推进国有企业职业经理人制度改革(参见表1和表2)。

表1 根据企业类别推进国有企业职业经理人制度改革

一级分类	二级分类	推进原则	推进方式
商业类	主业属于充分竞争行业和领域(商业一类)	试点推进	根据企业功能定位、发展目标、使命,兼顾行业特点和企业性质,对职业经理人执行差异化考核制度
	主业属于关系国家安全、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(商业二类)	谨慎推进	
公益类		暂不推进	重点考核职业经理人在成本控制、产品质量、服务水平和社会评价等方面的业绩成效

注:与西方国家相比,我国的国有企业数量众多,且功能多样,改革具有复杂性、多样性和艰巨性,因而需要分类分层、循序渐进地推进国有企业职业经理人制度改革。鉴于大多数国有企业属于商业类,并考虑到商业二类、公益类国有企业的特殊性,从改革的现实可行性角度出发,应优先在市场化程度较高、混改程度较高、股权相对多元化的商业一类国有企业中推行,待形成成熟经验后,再向商业二类和公益类国有企业逐步推广。

表2 根据企业层级推进国有企业职业经理人制度

国企分类	国企层级	业务复杂程度 (业务复杂√,相对单一×)	人员数量 (人数多√,相对较少×)	国有企业职业经理人制度
中央企业	母公司	√	√	暂不推进
	子公司	×	×	鼓励推进
	新设公司	×	×	积极推进
地方国企	母层面	√	√	鼓励推进
	子公司	×	×	鼓励推进
	新设公司	×	×	积极推进

注:目前,在中央企业母公司层面,推行职业经理人制度的条件尚不成熟,可暂时不实施职业经理人制度;中央企业下属单位,尤其是新设立的子公司,则应积极推进职业经理人制度改革,尽快实现经理层的市场化选聘和契约化管理;在地方国有企业层面,可以选择在业务相对单一、人员相对较少、层级相对较低、经营相对闭环的省属企业子公司、工程项目部等积极推进职业经理人制度改革,为国有企业全面推行职业经理人制度积累经验。

最后,结合人力资源管理与价值循环理论,以市场化选聘、契约化管理、差异化薪酬、市场化退出为重点环节,推进四位一体的职业经理人制度改革。以人力资源管理理论为基础,形成人力资源管理的有效体系,科学合理选人、用人、育人、留人,以使职业经理人的人力资本得到合理配置,并创造更多价值和效益。以价值循环理论为核心,顺应价值循环规律,将四个重点环节通过人力资源价值链内嵌到企业价值循环中,科学分析、评价、分配和发挥职业经理人的的人力资本价值。

### 三、我国国有企业职业经理人制度改革的四阶段探索

国有企业改革是一个系统性工程,其体制机制、结构布局、社会定位、治理结构和经营观念等均要从

计划经济的轨道转变到市场经济的轨道上来(何瑛等,2021)<sup>[20]</sup>。从国有企业职业经理人制度改革来看,可以归结为两条主线:一是国有企业经理人逐步掌握生产经营的决策控制权,二是建立并完善对职业经理人的激励约束机制。改革开放以来,我国国有企业职业经理人制度改革大体可分为4个阶段(参见图2)。

### 1. 改革开放初期:国有企业职业经理人制度改革准备阶段

从1978年到1992年,国家在计划经济体制的框架内对国有企业进行了多次放权让利改革,这些改革为之后的职业经理人制度推行作好了实践和观念准备。从1978年到20世纪80年代中期,放权让利、扩大自主经营权的改革使国有企业厂长掌握了一部分经营管理权,并激发了经营者和职工的生产积极性,提高了企业的生产能力,但并没有触动传统的计划经济体制,且带来了新的问题,尤其是对经理层的约束机制不健全。从20世纪80年代中期到90年代初期,国家推行国有企业承包经营责任制,一定程度上实现了所有权和经营权的分离,厂长逐渐掌握了实际的经营管理权;同时,为激发厂长的积极性,也初步调整了国有企业的薪酬机制。但是,随改革开放的深入,由于受到政府管理部门的过度干预以及缺乏有效的监督机制,这一制度潜在的缺陷也逐渐显现。

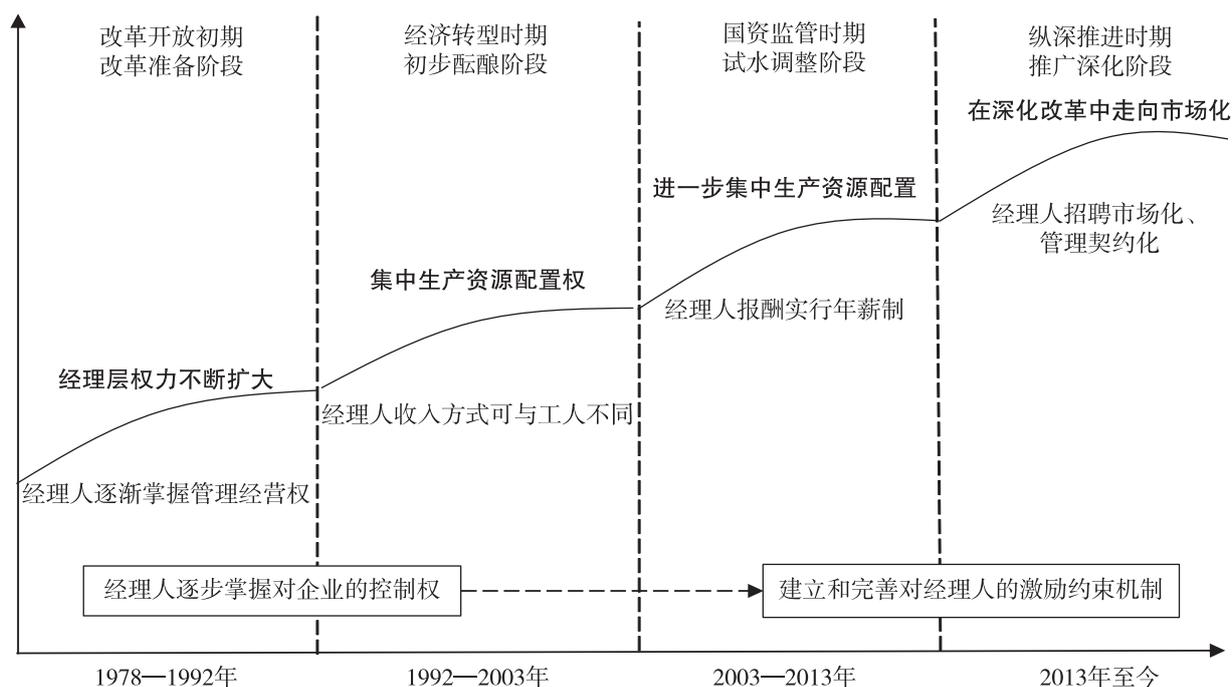


图2 我国国有企业职业经理人制度改革历程

### 2. 经济转型时期:国有企业职业经理人制度初步酝酿阶段

1992年党的十四大明确提出,我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。随着诸多宏观经济体制逐步从计划经济走向市场经济,微观层面的国有企业管理制度也进行了相应的改革(邵宁,2014)<sup>[21]</sup>。管理政策和制度的松动促使很多国有企业从不同的方面进行积极探索,不断完善管理制度和模式。2002年,国家开始酝酿国有企业职业经理人制度改革,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《2002—2005年全国人才队伍建设规划纲要》,提出要建设一支职业经理人队伍。

### 3. 国资监管时期:国有企业职业经理人制度试水调整阶段

2003年,国务院国有资产监督管理委员会成立,解决了长期存在的国有资产出资人缺位和国有资产多头管理等问题。国资委成立后,国有企业建立和完善现代企业制度的改革持续深化,其中,职业经理人制度也开始试水和调整。首先,国有企业的公司制股份制改革以及改制上市工作顺利推进,使经理层进一步集中了生产资源配置权;其次,外部稽查特派员制度和外派监事会制度的建立强化了国有企业经理层的自律意识,内部独立董事制度的设立也对内部人控制形成约束;最后,实施国有企业高管年薪制,将高管薪酬分为基本年薪和绩效薪酬,以企业会计年度为考核周期,同时逐步开始探索和实施股权激励制度。在此基础上,国资委加快推进国有企业经理人的选拔方式改革,其中一个突出亮点是积极探索在全球范围公开招聘经理人。2003年,中组部、国资委面向海内外公开招聘,为中国联通等6家央企选聘了7位高管人才,这是国有企业经理人进行市场化招聘的第一次正式尝试。之后,国资委持续推进国有企业职业经理人制度改革,呈现出招聘岗位规模扩大、选聘层次提高、报名人数增加、招聘程序更为规范、招聘与引进海外高层次人才相结合等特征,积累了许多宝贵的经验。

### 4. 纵深推进时期:国有企业职业经理人制度推广深化阶段

2013年,中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》正式提出,要建立国有企业职业经理人制度。2015年以后,中央出台了一系列关于国资国企改革的“1+N”政策文件。2015年9月中共中央、国务院印发《关于深化国有企业改革的指导意见》,国有企业改革进入了分类改革的新时期,职业经理人制度的改革方向和方式也逐步清晰。在完成国企改革顶层设计之后,国务院国资委将“推行职业经理人制度”作为2016年国企改革十项试点任务之一。2018年8月,国资委下发《国企改革“双百行动”工作方案》,“双百行动”成为新时代国有企业改革的典型范式。随着国有企业改革的深化,建立和完善职业经理人制度的重要性日益凸显,国有企业职业经理人制度改革进入推广深化阶段。

## 四、新阶段国有企业职业经理人制度改革的实践探索及存在的问题

### 1. 改革探索的若干典型模式

近年来,在国有企业推行职业经理人制度的实践探索中,存在多种模式,主要包括以下四种典型模式(参见表3):

一是四化管理。按照市场化选聘、契约化管理、差异化薪酬、市场化退出等原则实施职业经理人制度(石颖等,2022)<sup>[22]</sup>,形成了“制定招聘方案—发布招聘公告—实施综合考评—进行组织考察—作出聘任决定—建立聘任关系”等一套程序和工作机制。在职业经理人选聘工作中,发挥党组织把关定向的作用,各环节均由各级党组织逐级研究审批;对于报名应聘人员,不受企业内外、级别高低、资历深浅限制,本着人岗相适原则,对于表现突出的不拘一格、大胆选用;对于表现优异但落选总经理岗位的3名人选,结合班子建设实际,聘任为副总经理;按照“一企一策”原则,制定职业经理人薪酬考核方案,设立“目标值”和“门槛值”,体现强激励、硬约束导向,建立科学、系统、规范的经理层管理机制。通过一系列选人用人制度创新,增强了企业市场化经营管理理念,起到了明显的“鲶鱼效应”,激发了企业内生动力和创新活力。

表3 国有企业职业经理人制度改革的四种典型模式

模式	四化管理	自愿转身	灵活市场化	部分市场化
实施范围	经理层成员	经理层成员	经理层成员	个别岗位(一般为总经理、营销副总、投资副总等)
人员来源	外部+内部	内部	外部+内部	外部
选任方式	市场化选聘	内部转身(现有领导人员自愿申请转身)	市场化选聘或其他	市场化选聘(外部市场招聘)
身份认定	市场人(市场来、市场去)	市场人(个别企业存在退出岗位)	不做认定	市场人
劳动合同管理	签订劳动合同	重新签订劳动合同	按照劳动合同管理	按照劳动合同管理
薪酬水平	按照业绩与薪酬对标确定,对标+协商	现有薪酬的一定倍数(如1.2~1.5倍)	系统内经理人整体按照市场化对标确定	选聘岗位按照市场化对标确定
退出方式	退岗退企	退岗	退岗或退企,视具体考核和管理情况而定	退岗退企
出国(境)管理	证件本级党组织管理,出国(境)需办理请假手续	按照干部管理要求	按照干部管理要求	企业自行规定
个人事项申报	企业自行规定	需要申报	需要申报	企业自行规定
退休	按规定退休,符合条件的可协商确定	按规定退休	按规定退休	按规定退休,符合条件的可协商确定
培养发展	加强对职业经理人的思想政治教育,提升职业经理人的专业能力和职业素养	沿用现有干部培训体系	沿用现有干部培训体系	企业自行开展

二是自愿转身。干部一起“自我革命”，“先站起来，再坐下去”，重新签订劳动合同书、聘用合同书、年度/任期业绩合同书等，总部和各子公司经理层成员全面实施契约化管理。身份转换后，各级经理层成员不再保留国有企业领导干部身份，不再纳入现行干部管理体系进行管理，而是按照《职业经理人管理办法》进行管理，从原来的国企领导干部就地转变为市场化的职业经理人。改革后，逐步形成管理科学、制度健全、激励有效的良好发展态势，核心管理团队的发展理念和思维方式也发生重大变化。

三是灵活市场化。不强调是否根据《“双百企业”推行职业经理人制度操作指引》来实施职业经理人制度改革，职业经理人来源既有来自企业外部的市场化招聘，又有来自企业内部的市场化聘任；退出方式根据具体情形和原因，既有退出企业，也有内部安排。

四是部分市场化。对经理层成员中的一个或几个岗位进行市场化选聘，并按照职业经理人进行管理。对市场化选聘职业经理人的资格条件进行设置，包括基本条件和任职资格，明确不得参加选聘的情形；对选聘程序进行规范，包括报名、资格审查与履历业绩评价、面试和体检、组织考察、协商决定聘用、公示及办理签约手续等；对选聘职位提供有市场竞争力的薪酬，实行协议薪酬制，具体由双方协商确定，并按“一人一策”的方式协调解决职业经理人在配偶工作、住房、子女入学等方面的实际需求。通过市场化公开招聘拓宽了企业的经营人才引进渠道，但在后续管理中，由于需要对市场化选聘的职业经理人和组织任命的干部进行“双轨制”管理，改革的实际成效受到一定影响。

## 2. 改革实践中存在的问题

目前,国有企业职业经理人制度改革在市场化选聘、契约化管理、差异化薪酬、市场化退出等方面已做出了积极的探索,但总体来看,实施职业经理人制度的国有企业比例较低、范围有限,在选聘、管理、薪酬、退出、监督等环节仍存在一些难点问题。

第一,职业经理人市场发育不成熟,市场化选聘未能达到预期效果。首先,当前我国劳动力市场中符合“职业化、市场化、专业化、国际化”标准的高素质职业经理人较少,适合成为国有企业职业经理人的德才兼备的经营人才更为稀缺,而职业经理人无法通过短期的学习培训速成,国有企业对职业经理人的需求又持续增加,从而导致国有企业职业经理人供不应求。其次,我国职业经理人市场发育相对滞后,职业经理人的资质认证体系尚未健全,国有企业从外部招聘职业经理人存在较大风险(胡润波,2023)<sup>[23]</sup>,而外部应聘者则担心国有企业的职业经理人制度不完善会导致契约确定的权利无法落实、自己难以融入企业文化、企业原有经理层成员消极配合工作等。最后,若从国有企业内部选聘职业经理人,内部转化者由于对职业经理人制度认识不足而存在诸多顾虑(比如担心被解聘后失去工作及原有政治待遇),甚至希望转变身份后还有机会转回(黄群慧,2020)<sup>[24]</sup>。在这些内外部因素的影响下,国有企业对职业经理人并没有太多的选择空间和还价底气,致使职业经理人的市场化选聘未能达到预期效果。

第二,市场化意识不足,契约化管理存在难点。由于国有企业的特殊性,原有的经理人往往市场观念较为淡薄,尤其是部分属于关乎国家安全、国民经济命脉重要行业和关键领域的国有企业,市场竞争压力较小,管理人员尚未完全接受市场化经营理念,在转化为职业经理人或者配合外聘职业经理人工作的过程中,容易产生摩擦,导致管理的不规范和非效率,这在军工企业表现得尤为明显(石颖等,2021)<sup>[22]</sup>。通过外部招聘引入的职业经理人在经营理念上与国有企业原有的经营方式、企业文化等往往存在一定冲突,导致其在企业中的归属感较弱,影响到其积极性和能动性的发挥;而在原企业领导人中选聘的职业经理人,较难及时转变经营理念、工作思路,而且通常不能完全按照契约履行责任与义务,对职业经理人的契约化管理造成了阻碍。

第三,差异化薪酬设计存在不合理,有悖制度初衷。尽管职业经理人的薪酬已经实现差异化,但由于需要考虑国有企业的特殊性及其发展的历史因素,目前的差异化薪酬设计还存在一些不合理的地方。比如:多数国有企业积极探索中长期激励机制,希望给予职业经理人更高的股权激励,然而,由于股权激励方案涉及国有资产流失等重要问题,需要通过集团总部、国资委等的层层审批,而且上级管理部门在审批过程中均十分谨慎,降低了决策效率(韩书臣等,2021)<sup>[25]</sup>;职业经理人因之前的身份不同(如来自企业内部还是外部)而获得不同薪酬待遇的“双轨制”薪酬制度,容易引发职业经理人的心理不平衡,也难以激发其创造性,还影响其工作积极性,甚至导致其采取消极工作的策略。

第四,市场化退出机制不完善,阻碍职业经理人制度的顺利推行。在职业经理人退出方式上,同样存在因之前身份不同而差别化对待的问题。比如,内部选聘的职业经理人可双向选择到集团其他岗位,是一种软性和可商议的退出机制,不是完全的市场化退出;而外部选聘的职业经理人通常会被直接解聘,是刚性的市场化退出机制(石颖,2022)<sup>[26]</sup>。实践中,这种差别化的退出机制,既有损外部选聘职业经理人的积极性,同时也带来对国有企业职业经理人制度严肃性的质疑,在一定程度上阻碍了职业经理人制度的顺利推行。

第五,监管及配套机制不健全,未能充分发挥职业经理人制度的积极作用。职业经理人制度要求对国有企业经理人进行全面的市場化管理,打破了国有企业原有的带有行政性的管理模式,这并非单靠职业经理人制度改革就能完成的,需要有系统化的管理变革和配套政策的支持,但管理部门出台的相关管

理及配套制度还不够完善。国有企业在落实对职业经理人的监督管理时,一些方面缺乏政策依据,面临较多实操难题,如职业经理人退出后的党组织关系转出时间、转出地点等尚无明确规定,如何管理职业经理人的档案也未作明确规定,等等。此外,在国有企业职业经理人供给方面,现有的职业经理人培养体系的有效性和充分性不足,亟待完善,特别是在职业经理人的思想政治教育方面需要加强。

## 五、进一步推进国有企业职业经理人制度改革的若干思考

从本文提出的国有企业职业经理人制度改革的逻辑框架来看:首先,国有企业改革需要将加强党的领导与市场化发展统一起来(唐旭等,2022)<sup>[27]</sup>,具体到职业经理人制度改革上,就是必须坚持党管干部原则和市场化配置企业经理层相结合,建设具有中国特色的现代职业经理人制度体系。其次,由于国有企业发展历史和现状的多样化,职业经理人制度改革还须坚持因企制宜、循序渐进的原则,基于企业所处的行业、层级和阶段<sup>①</sup>,有先后、有主次、有轻重地稳步推行。最后,国有企业职业经理人制度改革需要系统化地推进,在紧扣“市场化选聘”“契约化管理”“差异化薪酬”“市场化退出”四个核心环节的同时,还需着力于“体系化培训”“流程化监管”等环节,改善国有企业职业经理人的发展环境和制度配套。进一步地,本文认为应强化以下几点认识,以更有针对性地持续推进国有企业职业经理人制度改革。

第一,坚持党管干部、党管人才的原则是国有企业职业经理人制度建设的根本遵循。国有企业的职业经理人是干部队伍中的“特定概念”,但不是“特殊群体”,必须在干部工作全局中推进职业经理人制度改革。职业经理人制度虽然强调市场化机制,但并不是唯市场化机制。一方面,在选聘国有企业职业经理人过程中,要选国企事业需要的人,更要选认同国企事业的人,特别要重视并提出职业道德、社会责任等方面的资格条件。另一方面,作为国有资产的管家和打理者,职业经理人在履职行权过程中,从宏观层面必须贯彻执行党和国家的战略任务和决策部署,从微观层面必须服从企业党组织所制定的政策和部署,不能有打折扣、搞变通的余地。具有党员身份的职业经理人,应该严格遵守党章党规党纪,在履行党员义务、行使党员权利、落实全面从严治党要求等方面,没有特殊化,只有一视同仁。进入国有企业党委班子的职业经理人,还应严格遵守党的议事规则,贯彻好民主集中制,按规定履行好组织决策程序。当然,企业党组织也应该为职业经理人更好地履职行权提供良好的政治生态环境和有利的组织保障,引导职业经理人从内心深处持续增强对国企事业的认同感,这样才能更好地推动国有企业高质量发展。

第二,重塑企业文化、增强市场观念是国有企业职业经理人制度发展的基础条件。在国有企业改革过程中,最大的难题就是思想观念的转变。职业经理人要发挥其优势和作用,必须真正接受“去行政化”,成为市场化的企业管理人员。一旦市场观念深入人心后,推行职业经理人制度就水到渠成了。因此,职业经理人制度改革要从文化重塑、文化落地、文化引领入手破题、谋篇。从文化重塑来讲,国有企业有着自身的特点和发展历程,相应也积淀形成了自身的企业文化,面对市场竞争日趋激烈以及新事物不断涌现,国有企业应该主动眼光向外,继承发扬优秀文化基因,吸取外界先进文化,为职业经理人的成长提供良好土壤,也可以起到“筑巢引凤”的效果。从文化落地来讲,文化不是空洞的口号,不是纸面上的文件,而是真正地落地、执行,要有一套行之有效的机制措施,抓好先进文化的践行工作。从文化引领

<sup>①</sup>除了前述的分类分层改革外,还应根据国有企业的发展阶段,适时推进职业经理人制度。企业的形成、成长与发展具有生命周期,一般可以分为初创、成长、成熟、衰退四个阶段,处于不同发展阶段的企业,需要找到与其所处发展阶段相适应的组织结构形式和经营管理者(李锡元等,2016)<sup>[28]</sup>。初创期的企业或者以阶段性任务为目标的企业,规模较小,业务相对简单,应积极实施职业经理人制度,此时可将特殊贡献奖励作为短期激励方式之一;已经进入平稳发展期或者规模正在收缩的企业,规模较大,业务相对复杂,较难实现大的利润增长,可鼓励其推进职业经理人制度,此时对职业经理人的任期激励可能比股权激励更为有效。

来讲,文化的价值最终体现在引领带动效应上,有着共同的信念和追求,对文化高度认同,才有行动的一致性。在国有企业职业经理人制度改革过程中,应潜移默化地引导形成和强化看淡职务、看淡身份的市场理念,在思想观念上适应市场化改革的要求,加快构建看贡献、看业绩的企业文化。

第三,充分发挥市场机制作用是国有企业职业经理人制度有效的前提条件。一方面,要尊重市场规律,善用市场机制,不断推动职业经理人队伍优胜劣汰。人才成长有其自身的规律,特别是职业经理人的培育和成长非一朝一夕之功,成为优秀的职业经理人往往需要产业发展、自身努力及时间经验积累等多方面的条件。在激烈的市场竞争中,国有企业应通过市场机制的作用来引入优秀的职业经理人,并通过市场化的优胜劣汰来补充新鲜血液,进而激发职业经理人的活力和创造力,推动企业更好更快发展。尤其是要着力解决国有企业职业经理人市场化退出的难题,如果不能实现公平的市场化退出,就会存在“好的留不住、差的走不了”等风险。另一方面,要合理设计职业经理人的薪酬方案,通过市场化的薪酬激励机制来实现国有企业利益和职业经理人利益的双赢。薪酬是决定人才去留的非常现实的重要因素(尽管不是唯一因素),随着住房、医疗、教育成本的持续上涨,国企职业经理人的薪酬问题变得尤为突出(特别是在北京、上海、深圳等地)。目前,国有企业的薪酬激励手段受到一定限制,一些新兴行业的通用有效激励手段(比如互联网行业的员工持股、合伙人制度等),在国有企业中还难以推行(石颖,2022)<sup>[29]</sup>,由此形成的职业发展“天花板”和薪酬增长“天花板”会使一些优秀的职业经理人与国有企业失之交臂。

第四,弘扬企业家精神是充分发挥职业经理人作用和价值的催化剂。应强调经理人的企业家属性,在企业内部乃至全社会营造尊重企业家价值、鼓励企业家创新、发挥企业家作用的文化氛围。一段时期内,社会上对国有企业和国有企业改革存在不同的看法,尤其是一些自媒体认为,国有企业发展得好主要靠政府扶持、靠行业垄断,忽视了企业家的因素。近年来,国有企业深化改革,积极发挥好“六种力量”,特别是在抗击新冠疫情、打造现代产业链链长,突破关键核心技术“卡脖子”问题、承接国家重大专项任务等方面,表现可圈可点,为做优做强做大国有企业营造了良好的舆论环境。这也使国有企业对外部优秀职业经理人产生了更强的吸引力,应该抓住机会,在全社会形成弘扬企业家精神、尊重人才价值创造的良好氛围,助推优秀的职业经理人进入国有企业实现更大价值。

第五,提升治理现代化水平是国有企业职业经理人制度完善的驱动力。良好的企业治理结构和制度体系是职业经理人充分发挥其人力资本价值的微观制度环境,也是培养优秀职业经理人的良好土壤和生态。要正确处理党委和董事会、经理层等其他治理主体之间的关系,依照有关法律法规明确各治理主体的权责边界,为职业经理人开展工作提供良好的治理环境。特别是要着手解决责权利不清、协调不畅、管理权限交叉重叠等问题,对职业经理人要充分授权、充分信任,并为职业经理人配备好的助手、做好班子搭配,确保用其所长、补其所短,尽量消除不必要的管理摩擦与损耗等,促使职业经理人价值最大化。

#### 参考文献:

- [1] 白林. 职业经理人制度与国有企业改革[J]. 学术界,2004(5):230-235.
- [2] 欧阳丽宇,吴敏先. 关于市直国有企业职业经理人制度建设的思考[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版),2011(6):212-214.
- [3] 杨红英,寸守栋. 基于对价交易理论的国有企业职业经理人制度构建[J]. 学术探索,2015(8):61-65.
- [4] 李锡元,梁昊,徐镛,等. 国有企业推行职业经理人制度的改革路径[J]. 学习与实践,2018(6):49-57.
- [5] 姜林海. 国有企业职业经理人成长综合推进机制研究[J]. 中国人力资源开发,2012(7):74-76+81.
- [6] 赵树文. 国有企业职业经理人法律制度完善[J]. 社会科学家,2015(7):115-119.

- [7] 卢妮妮.基于人才盘点的国有企业职业经理人选聘管理——以Y集团为例[J].中国人力资源开发,2016(14):36-43.
- [8] 李心武,柯文欣,卢闯.年度考核与任期考核:国有企业职业经理人的考核制度研究[J].管理会计研究,2023(2):64-70.
- [9] 孙淑伟,陆敏敏,杨玉龙.国有企业聘用职业经理人能改善企业信息环境吗?——来自分析师预测的证据[J].外国经济与管理,2023,45(2):41-56.
- [10] BERLE A A,MEANS G C. The modern corporation and private property[M]. New York:Macmillan,1932.
- [11] 张维迎,吴有昌,马捷.公有制经济中的委托人—代理人关系:理论分析和政策含义[J].经济研究,1995(4):10-20.
- [12] 闫丽娟,唐少清,严鸿雁.内部审计水平对国有企业高质量发展的影响研究:基于北京市国有企业控股上市公司的经验证据[J].中国软科学,2024(S1):414-420.
- [13] JENSEN M C,MURPHY K J. Performance pay and top-management incentive[J]. Journal of Political Economy,1990,98(2):225-264.
- [14] 姜付秀,朱冰,王运通.国有企业的经理激励契约更不看重绩效吗?[J].管理世界,2014(9):143-159.
- [15] HUANG Qun-hui. How “New SOEs” come of age:four decades of China’s SOE reform[J]. China Economist,2018(1).
- [16] 刘西友,韩金红.上市公司薪酬委员会有效性与高管薪酬研究——基于“有效契约论”与“管理权力论”的比较分析[J].投资研究,2012,31(6):16-28.
- [17] 卢西恩·伯切克,杰西·弗里德.无功受禄[M].北京:北京法律出版社,2009.
- [18] 张宇,孟捷,卢获.高级政治经济学[M].北京:中国人民大学出版社,2006.
- [19] 石颖,胡晶晶.国有企业推行职业经理人制度的改革困境及对策建议[J].上海国资,2022(8):89-92.
- [20] 何瑛,杨琳.改革开放以来国有企业混合所有制改革:历程、成效与展望[J].管理世界,2021,37(7):44-60+4.
- [21] 邵宁.国有企业改革实录(1998—2008)[M].北京:经济科学出版社,2014.
- [22] 石颖,张慧,郝鑫泓.完善国有企业职业经理人制度的对策建议[J].中国经贸导刊,2021(17):56-59.
- [23] 胡润波.完善国有企业职业经理人薪酬激励机制的建议[J].国有资产管理,2023(7):13-17.
- [24] 黄群慧:“十四五”时期全面深化国有企业改革的着力点[J].山东经济战略研究,2020(10):45-47.
- [25] 韩书臣,张学斌.国有企业推行职业经理人制度的实操经验总结与思考[J].中国人力资源科学,2021,(05):40-49.
- [26] 石颖.以中长期激励为抓手激发国有企业职业经理人活力[J].国有资产管理,2022(7):8-11.
- [27] 唐旭,郭方毅.从“嵌入”走向“引领”:党组织治理国有企业论纲[J].重庆理工大学学报(社会科学),2022,36(8):203-216.
- [28] 李锡元,何劲强,伍林.企业在职业经理人市场中的功能发挥与实施途径[J].学习与实践,2016(1):39-44+2.
- [29] 石颖.国有企业职业经理人差异化薪酬实践[J].中国人力资源社会保障,2022(2):43-45.

## Research on the Reform of Professional Manager System in State-owned Enterprises

HUANG Qun-hui<sup>1</sup>, SHI Ying<sup>2</sup>, ZHANG Hui<sup>3</sup>

(1. Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100836, China;

2. Institute of Economic System and Management, National Development and Reform Commission, Beijing 100035, China;

3. School of Chinese Auditing, Nanjing Audit University, Nanjing 211815, Jiangsu, China)

**Abstract:** Against the backdrop of deepening state-owned assets and state-owned enterprise reforms in the new era, establishing and improving the professional manager system has become a crucial focus of reform. Managers in state-owned enterprises are a key minority group for strengthening, improving, and expanding state-owned enterprises, and mobilizing their enthusiasm holds significant importance for the overall reform of

state-owned enterprises. In this context, exploring and advancing the professional manager system with greater efforts has become a strategic focus and main direction for the comprehensive deepening of reforms in China's next stage. However, many existing studies on the professional manager system in state-owned enterprises lack in-depth analysis, often staying at the level of superficial exploration of phenomena and single-dimensional discussions, lacking a comprehensive, summarizing, and deep-level analysis of the theoretical basis, evolutionary process, and practical models of the professional manager system in state-owned enterprises, especially the lack of attention and discussion on the vibrant practices of the professional manager system in state-owned enterprises launched by the central and local governments in recent years.

Therefore, to more quickly adapt to the high standards required in the new development stage and better implement the professional manager system in state-owned enterprises, this paper intends to analyze the reform of the professional manager system in state-owned enterprises from four aspects: theoretical framework, evolutionary process, practical exploration, and reform path. Specifically, firstly, starting from three aspects of the necessity, constraint mechanisms, and incentive mechanisms of the professional manager system of state-owned enterprises, this paper theoretically interprets the issue of implementing the professional manager system in state-owned enterprises. Secondly, it summarizes and systematically reviews the four stages of reform preparation, initial brewing, trial adjustment, and promotion and deepening of the professional manager system in state-owned enterprises since the reform and opening up. Thirdly, based on the practice of the professional manager system in central and local state-owned enterprises in the new stage, four typical methods of four-modernization management, voluntary transformation, high degree of marketization, and partial marketization are extracted, and the problems existing in the current reform practice are proposed combined with the research situation. Fourthly, based on the current practice and problems, attempts are made to propose the direction and path of reform of the professional manager system of state-owned enterprises in China to further improve the system of modern enterprises with Chinese characteristics.

The marginal contribution of this paper mainly lies in clarifying the theoretical basis of the professional manager system of SOEs in China, summarizing the corresponding stages of reform, and especially refining the latest typical practice patterns and existing problems in recent years. The reform ideas and path suggestions based on this will provide a useful reference for deepening the reform of the professional manager system of SOEs in the next stage.

This paper provides a theoretical basis and empirical support for China's SOEs to further improve the modern enterprise system, improve the corporate governance structure, activate the vitality of the management layer, better adapt to the requirements of market competition, and build an internationally competitive entrepreneur team. It is conducive to promoting the establishment of a professional manager system of SOEs with Chinese characteristics and provides decision-making support for government departments to optimize the policy-making of the professional manager system in SOEs.

**Key words:** professional manager; state-owned enterprises; principal-agent; an incomplete contract; human capital; management power; compensation incentives

**CLC number:** F276. 1; F272. 91

**Document code:** A

**Article ID:** 1674-8131(2024)03-0024-13

(编辑:夏冬,刘仁芳)