

国有企业任期制契约化管理改革的 推进历程与完善建议

武 鹏

(中国社会科学院经济研究所,北京 100836)

[摘要]推进经理层成员任期制契约化管理是新一轮国有企业改革的重大举措和重点任务。任期制契约化管理改革是由确保履职能力、落实管理权力、优化工作精力、强化内在动力、夯实外在压力五个方面有机结合而成的系统性工作。相关改革迄今共经历了启动与试点、政策体系构建与推行范围扩展、全面推进三个阶段,业已取得显著成效,呈现出政策渐趋完善细化、实施范围有序拓展、推进力度渐次加大等三方面特征。从国有企业任期制契约化管理改革五方面系统工作要求着眼,当前还存在一系列亟待解决的问题。对此,国有企业应拓宽经理层成员的选聘范围,推进经理层成员市场化选聘工作,协调运用好综合考核评价与经营业绩考核两套考评体系,加快构建多元化激励体系,畅通经理层成员市场化退出渠道。

[关键词]国有企业;市场化经营;经理层;任期制;契约化

[中图分类号]F271

[文献标识码]A

[文章编号]1002-3909(2022)06-0150-09

DOI:10.14110/j.cnki.cn-37-1059/d.2022.06.015

党的十八届三中全会召开以来,我国新一轮国有企业改革持续向纵深推进,改革的广度、深度、力度和主动性远超既往。经理层成员任期制和契约化管理作为其中的一项标志性改革动作,是加快建立健全国有企业市场化经营机制的重要一环,是激发国有企业内生活力动力的关键举措,是实现国有企业高质量发展的必然要求^①,在《国企改革三年行动方案(2020—2022年)》中被明确列为国企改革八项重点工作任务之一。在全面建设社会主义现代化国家的新发展阶段,国有企业任期制契约化管理改革作为贯彻落实党的二十大提出的“深化国资国企改革,……提升企业核心竞争力”和“完善中国特色现代企业制度”要求的重要抓手,须持续加快向纵深推进。

在此前较长一段时期内,我国对国企管理人员普遍采用与行政干部同样的管理方式^②,在选拔、任用、定薪、考核时主要围绕干部身份展开,更多地表现为对干部的管理而不是对岗位的管理^③。即便有部分国有企业尝试了签订契约,但是内容往往不具体、执行往往不严格^④,由此造成了国企管理人员在岗位上能上不能下、能进不能出,在工作上干好干坏一个样、干多干少一个样等问题,政企不分、人岗不

[基金项目]本文系中国社会科学院国有经济研究智库重点课题“混合所有制企业经营机制研究”(项目编号:GJZK2021-06)的阶段性成果。

[作者简介]武 鹏,男,经济学博士,中国社会科学院经济研究所副研究员,研究方向为中国经济改革与发展。

^① 翁杰明:《加快推进国企经理层成员任期制和契约化管理》, <http://www.sasac.gov.cn/n2588020/n2588057/n8800048/n8800068/c17885378/content.html>。

^② 杨春学:《国有企业“企业家”选拔方式的经济学思考》,《中国工业经济》2002年第7期。

^③ 年志远等:《中国国有企业经营者选拔制度研究》,北京:中国社会科学出版社,2020年版,第88—90页。

^④ 国网能源研究院有限公司:《国企改革关键问题分析报告:2020》,北京:中国电力出版社,2020年版,第116页。

适的现象较为普遍^①,同时也进一步导致了以下两方面后果:一是国企管理人员往往缺乏有约束力的工作目标和干事创业的积极性;二是制约了国企市场化经营机制建设,突出表现为现代公司治理体系运行不畅、“三项制度”改革^②难以深入推进。对此,国有企业要切实改善经营绩效,提升自身活力、竞争力和创造力,必须抓住经理层任期制和契约化管理这一“牛鼻子”,打破“大锅饭”、撤掉“铁交椅”,变传统的干部身份管理为高管岗位管理,明确任职期限和考核标准,强化退出约束和激励机制。但也应清醒认识到,相比于以往难以摆脱“刑不上大夫”色彩的国有企业干部人事制度改革,推进经理层成员任期制和契约化管理无疑是涉入了国企改革的深水区,牵扯到大量国有企业干部群体的利益,涉及到公司治理体系、干部选聘方式、薪酬激励机制等方方面面的改革,阻力大、难度大、复杂性高,在强力推进的同时还需不断加以深入研究、科学设计、经验总结,从而不断克服实践中遇到的困难并丰富完善各项改革举措。然而,目前我国学界关于国有企业任期制和契约化管理的研究并不活跃,现有的研讨主体主要集中于国资监管部门、国企内部涉及改革职能的部门和管理咨询机构。这一现象的形成可能缘于三个方面的原因:一是该项改革的推进时间尚短,曝光度的提升主要是在《国企改革三年行动方案(2020—2022年)》出台后的近两年,给予学界加以关注的时间并不长;二是不同于身处改革一线的政府和业界部门能够直接了解政策并参与实践,学界对相关政策、案例的掌握难免会存在一定的滞后;三是当前国企改革的大量政策文件未公开,去机关化考核下又增大了赴国企实地调研的接洽难度,从而客观上造成了研究资料和信息不可得性和不易得性,导致很多学者“巧妇难为无米之炊”。

为了深入研究包括任期制和契约化管理在内的国有企业改革发展过程中出现的新情况、新问题,更好推动国有经济发展,2021年以来,中国社会科学院国有经济研究智库以项目为牵引,联合数十家央企、高校科研院所,密集开展了关于国有经济发展和国有企业改革方面的研究工作,组织了大量实地调研和学术讨论活动,积累了较为丰富的政策文件和实践案例资料。以此为基础,本文将具体围绕如何进一步深入推进国有企业任期制和契约化管理这一主题来展开并丰富相关研究。

一、国有企业任期制契约化管理改革的推进历程

截至目前,国有企业任期制契约化管理改革工作经历了启动与试点(2013—2015年)、政策体系构建与推行范围扩展(2015—2020年)、全面推进(2020—2022年)三个阶段,并呈现出政策渐趋完善细化、实施范围有序拓展、推进力度渐次加大等三方面特征。

(一)启动与试点阶段(2013—2015年)

2013年10月,党的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》提出,要“建立职业经理人制度”^③。同年12月,为贯彻落实十八届三中全会和习近平总书记一系列重要讲话精神,同时鉴于职业经理人制度的建立应循序渐进、做好前期制度准备,上海市委、市政府印发了《关于进一步深化上海国资改革促进企业发展的意见》,率先提出“全面推行国有企业领导人员任期制契约化管理”,并要求“明确责任、权利、义务,严格任期管理和目标考核”。依据上述意见,2014年10月,上海市召开了全面推进国有企业领导人员任期制契约化管理工作会议,确定上海市国资委系统企业从2014年下半年开始,全面启动任期制契约化管理并实现范围全覆盖。上海市国企改革试点工作将经

^① 徐怀玉、应慧燕、宋蕊:《国企改革大决战:五突破一加强操作指引》,北京:企业管理出版社,2020年版,第148页。

^② “三项制度”改革指的是国有企业劳动、人事、分配制度改革,改革目的是要建立一套与社会主义市场经济体制及现代企业制度相适应的市场化劳动用工、干部人事、收入分配管理体系。

^③ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《人民日报》2013年11月16日。

理层的任期考核结果与其职务任免激励约束相挂钩,实行结果三同步:同步对接领导班子和领导人员综合考核,结果作为是否续任的主要依据;同步实施企业领导人员任期激励,建立领导人员“基本薪酬+绩效薪酬+任期激励”制度,整体上市公司探索建立符合企业自身发展规律的激励机制;同步建立约束机制,包括业绩挂钩、财务审计、信息披露、延期支付和追索回扣等。2015年6月,伴随着地产集团、申通集团、申迪集团等第三批16家企业法定代表人与上海市国资委签订任期目标责任书,上海市国资委系统企业实现了任期制和契约化管理的全覆盖,自此相关试点工作完成了全面落地。

(二)政策体系构建与实施范围扩展阶段(2015—2020年)

2015年8月印发的新时代国企改革纲领性文件《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》提出,要“推行企业经理层成员任期制和契约化管理,明确责任、权利、义务,严格任期管理和目标考核”^①,从而将上海市的地方政策实践上升到全国层面并加以推行。同年9月,国务院印发了《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》,提出“职业经理人实行任期制和契约化管理,按照市场化原则决定薪酬,可以采取多种方式探索中长期激励机制”,明确了要在混合所有制企业率先推进任期制和契约化管理的改革方向。2017年5月,国务院在《关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》中进一步提出,“国有独资公司经理层逐步实行任期制和契约化管理”。由此,伴随着任期制和契约化管理的实行范围在政策层面开始向国有独资公司拓展,包括混合所有制企业和国有独资公司在内的全部国有企业均将逐步实行任期制和契约化管理。

2018年8月,国企改革“双百行动”正式启动,同时提出了“五突破一加强”的任务要求,再次强调推进任期制和契约化管理改革的重要性,提出“双百企业”要“全面推行企业经理层成员任期制和契约化管理,……激发和保护企业家精神,更好发挥企业家作用”^②。由此标志着在前期改革政策和试点成果、经验的基础上,任期制和契约化管理改革工作进入向纵深推进、系统落地的阶段。2019年8月,国务院国有企业改革领导小组办公室印发《关于支持鼓励“双百企业”进一步加大改革创新力度有关事项的通知》,进一步要求“各中央企业和地方国资委要指导推动‘双百企业’全面推行经理层成员任期制和契约化管理”。这意味着作为国有企业监督和管控主体的地方国资监管机构以及央企集团在推进任期制和契约化管理改革过程中被明确赋予了新的工作职责,相关改革工作的系统性、全面性得到进一步提升。2020年2月,国务院国有企业改革领导小组办公室印发了《“双百企业”推行经理层成员任期制和契约化管理操作指引》,旨在有效激发微观主体活力并更好解决“三项制度”改革中的突出矛盾和问题,为“双百企业”率先全面推进相关工作落地落实提供具体指南,同时相关工作办法也为未纳入“双百行动”的中央企业所属各级子企业和地方国有企业(含所属各级子企业)提供了有益参考。该操作指引的出台标志着任期制和契约化管理的相关政策体系已臻于完善。

(三)全面推进阶段(2020—2022年)

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了《国企改革三年行动方案(2020—2022年)》,明确要求三年内国企改革要落实完成八项重点工作,其中之一便是国有企业子企业经理层成员全面实行任期管理,签订聘任协议和业绩合同,按照约定严格考核、实施聘任或解聘、兑现薪酬,相关工作须在2021年内完成70%,到2022年全部完成。至此,任期制和契约化管理改革进入到全面推进的阶段,不仅初步形成了明确的时间表和路线图,而且成为所有国有企业改革的“必选项”。

2021年3月,国务院国有企业改革领导小组办公室印发《关于加大力度推行经理层成员任期制和契约化管理有关事项的通知》,针对实践中出现的签约主体不明确、目标设定不科学、考核结果在薪酬

^① 《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》,《人民日报》2015年9月14日。

^② 肖亚庆:《坚持问题导向 鼓励探索创新 深入推进国企改革“双百行动”》,《国资报告》2018年第9期。

挂钩和岗位调整方面应用不刚性等问题提出了十点具体要求,并督促各中央企业和各地国资监管机构加大督查督办和考核评估力度,同时将全面推行任期制和契约化管理的时间要求提前至2022年6月底。上述通知印发6天后,国务院国资委随即召开了国有企业经理层成员任期制和契约化管理专题推进会,要求各中央企业和地方国资委要通过明确任职期限、签订并严格履行聘任协议实现任期管理的规范化、常态化;要突出契约目标的科学性和挑战性,推动落实考核结果奖惩刚性兑现;要体现薪酬兑现的强激励、硬约束,坚持业绩导向,强化精准考核有效激励;要强调考核的刚性退出,实现经理层成员职务“能上能下”^①。通过以上一系列再部署、再推进工作,压实了责任、硬化了约束,任期制和契约化管理改革得以加速落地落实,确保了在限定时间内高质量达成相关改革目标。

(四)改革推进历程的阶段性总结与展望

本文对党的十八届三中全会以来国有企业经理层成员任期制契约化管理改革进程进行了梳理,为便于形成全景式的把握,按时间演进线索对其进行简要概括,并呈现于图1。纵观改革进程,可概括为三个方面的特征:一是相关政策在持续总结和积累的过程中渐趋完善,由最初的指向性意见逐渐扩展为具有鲜明问题导向、现实针对性和细化操作指引的政策体系;二是实施范围有序拓展并逐步实现了全覆盖,由地方试点渐次拓展至全国各地国资系统与央企集团、由混合所有制企业逐渐延伸至国有独资企业、由以“双百企业”为重点扩展至全体国有企业的子企业;三是推进节奏快慢得宜、力度渐次加大,其中前期以稳慎试点、积累经验为主,中期以系统实践、抓排问题为主,在基础性工作充分开展的条件下,后期的改革力度明显加大,步入全面加速推进的快车道。

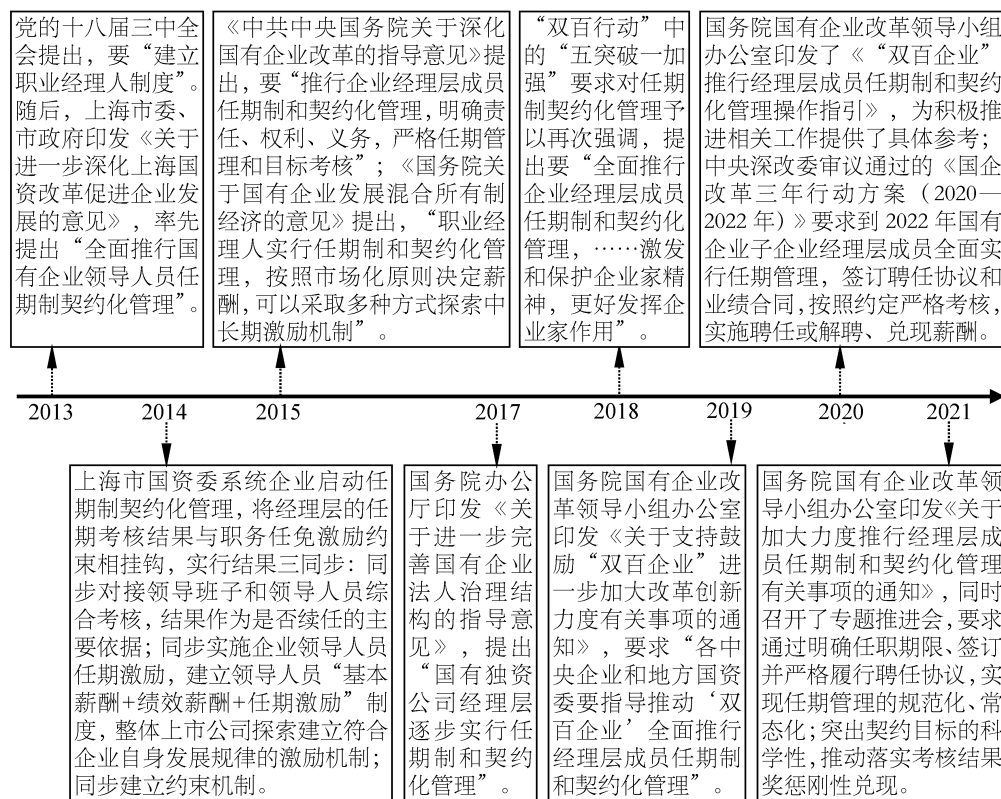


图1 国有企业经理层成员任期制契约化管理改革的推进历程

^① 翁杰明:《加快推进国企经理层成员任期制和契约化管理》, <http://www.sasac.gov.cn/n2588020/n2588057/n8800048/n8800068/c17885378/content.html>。

在国有企业经理层成员任期制契约化管理改革取得重大进展的同时,我们还应看到,相对于习近平总书记提出的“两个一以贯之”方针中“建立现代企业制度”^①的要求,当前的改革成果还存在不小的差距。从阶段性演进的角度来看,任期制契约化管理改革处于国有企业由经营责任制向现代经理人制度演进的中间环节:一方面,该项改革作为经营责任制的“升级版”,要强化责任目标,凸显激励约束,为提升企业活力提供制度支撑;另一方面,该项改革作为现代经理人制度的“入门版”,要着力打破身份管理,实现人岗精准匹配,为迈向市场化选聘奠定扎实基础。围绕上述两方面要求,未来任期制契约化管理改革依然要在政策完善、范围拓展、力度加大等方面继续下功夫:一方面,要在完善传统经营责任制的基础上强化科学考核和刚性兑现,力避“新瓶装旧酒”“换汤不换药”,尽快将改革效果落到实处;另一方面,要对标建设中国特色现代国有企业制度的要求,妥善解决由传统经营体制向市场化经营体制转型过程中出现的各种矛盾问题,顺利实现由新旧体制兼容互洽到全面市场化的转型。

二、推动任期制契约化管理改革的分析框架

中央及国务院国资委出台的相关文件和召开的相关会议,对国有企业经理层成员任期制契约化管理改革提出了一系列具体细致的要求,然而总体来看,现有的关于任期制契约化管理改革的政策多分散表述于各相关文件之中,个别专门论述也主要是围绕实践中的具体问题展开,尚缺乏专门且成系统的集中表述。针对这一现状,本文围绕推动任期制契约化管理改革的要求,在对相关政策文件和会议精神进行全面梳理的基础上,提炼出了一套系统分析框架,内容如图2所示。

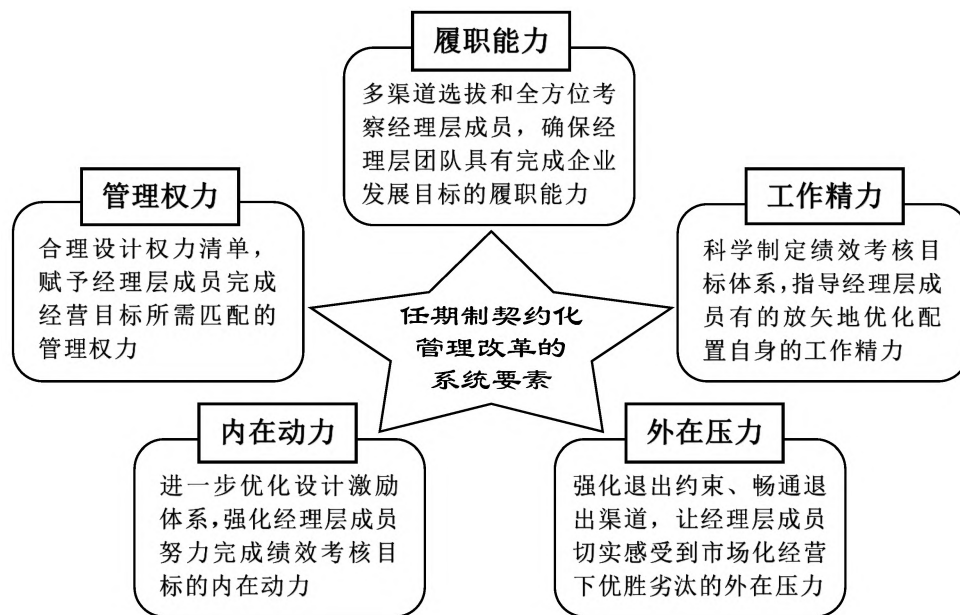


图2 国有企业经理层成员任期制契约化管理改革的分析框架

具体而言,该分析框架包括五项组成要素:一是履职能力——要多渠道选拔和全方位考察经理层成员,确保经理层团队具有完成企业发展目标的履职能力;二是管理权力——要合理设计权力清单,赋予经理层成员完成经营目标所需匹配的管理权力;三是工作精力——要科学制定绩效考核目标体系,指导经理层成员有的放矢地优化配置自身的工作精力;四是内在动力——进一步优化设计激励体系,强化经

^① 《习近平在全国国有企业党的建设工作会议上强调 坚持党对国有企业的领导不动摇 开创国有企业党的建设新局面》,《人民日报》2016年10月11日。

理层成员努力完成绩效考核目标的内在动力;五是外在压力——要强化退出约束、畅通退出渠道,让经理层成员切实感受到市场化经营下优胜劣汰的外在压力。

以上分析框架的内在联系可以分别从客观和主观两个维度加以阐释:从客观上来看,选拔和任用具有履职能力的经理层团队是推动国有企业发展目标实现的前提,离开“企业家才能”这一前提则一切将无从谈起。同时,“企业家才能”的充分发挥,一是需要匹配以必要的权力,从而形成“才能”兑现和转化的渠道,二是需要根据目标导向合理调配有限的工作精力,从而做到高效精准地发挥“才能”;进一步地,从主观上来看,要将经理层团队的“企业家才能”充分激发出来,必须围绕主观能动性来构建激励与约束机制,否则,无论多么高的“才能”、多么充分的“才能”发挥渠道、多么科学的“才能”发挥目标导向,都无法有效推动“企业家才能”转化为经营管理的实效。对此,一方面,只有将业绩与薪酬相挂钩,实现薪酬能高能低、一分成绩一分报偿,才能真正激发经理层团队积极进取的内在动力;另一方面,只有将考核结果与职务任免相挂钩,实现职务能进能退、能者上庸者下,才能真正夯实经理层团队积极进取的外在压力。以上五项要素所组成的客观和主观两方面因素,互为条件、互相补充,共同构成了一个有机整体。基于这一分析框架,可以为查摆现有相关改革面临的主要问题进而提出有针对性的解决建议提供较为全面系统、逻辑一致的研究思路。

三、国有企业任期制契约化管理改革面临的关键问题

依据前述分析框架,下面我们将从确保履职能力、落实管理权力、优化工作精力、强化内在动力、夯实外在压力五个方面梳理任期制契约化管理改革亟待解决的突出问题。

第一,具有履职能力的经理人供给严重不足。由于相当数量的国企干部转换身份的意愿不强,国内不发达的经理人市场又无法提供充足的优秀人选来补位,致使具有履职能力的经理人供给严重不足。目前仍有相当数量的国企干部不愿意走出舒适区,实现身份转换,特别是在经营状况欠佳、行业整体收入水平不高的国企中,不仅退出概率和退出压力极大,而且由于市场化薪酬的激励不足,导致经理层成员几乎无法通过企业内部渠道产生。但与此同时,我国职业经理人市场远未成熟,面对任期制契约化改革下出现的国有企业经理人岗位空缺,无法形成有效的替代性供给。此外,部分国有企业由于地处偏远、条件艰苦,几乎无法对优秀的职业经理人产生足够的吸引力;并且,大量国有企业的市场化改革仍处于进行时,行政化色彩依然浓厚,致使市场化招聘的职业经理人即便专业能力过硬,也往往会因适应能力不足而出现“水土不服”。以上两个问题的存在进一步加剧了有履职能力经理人的供给不足。

第二,总经理推荐副总经理等经营团队组成人员的职权未得到有效落实。当前,虽然在任期制契约化管理改革的背景下,国有企业普遍制定并细化了经理层(总经理办公会)的管理权力清单,但在实际执行过程中,人事方面的权限却很难落到实处。依照《公司法》的规定,总经理有权提请聘任或者解聘公司副经理、财务负责人,这体现了权责对等的基本原则,是保障经理层自主经营权的重要前提。事实上,企业的生产经营活动往往是耦合型的,最终所能达致的业绩水平并不简单取决于经营团队成员的能力均值,还在很大程度上取决于经营团队整体的协作能力,只有在经理层成员间能力互补、默契配合的条件下,才能充分形成团队合力。但目前国有企业的总经理与经理层成员大多仍是平行任命的,经理层成员大多直接由上级组织选拔推荐并由董事会聘任,处于经营管理一线的总经理在选配经营团队的过程中缺少发言权,这种“拉郎配”式搭班子的做法往往致使经理层团队难以达致良好的匹配效果。

第三,对经理层成员进行综合考核与经营业绩考核的双重评价体系未得到有效区分和协调。在任期制契约化管理改革之前,国有企业在干部管理方面采用的是综合考核评价体系,从德、能、勤、绩、廉五个方面对干部表现进行综合评价。全面推行任期制和契约化管理后,对国有企业干部特别是经理层成

员的经营业绩考核愈益强化,并将经营业绩考核结果作为薪酬兑现和进入退出的重要依据。综合考核评价与经营业绩考核这两套并行的干部考评体系,侧重点各有不同,适宜的运用场景、条件和干部群体也有较大差异。如何综合运用好这两套考评体系,关乎企业干部工作导向的科学设定、工作精力的合理调配。但目前尚未有明确的相关政策办法出台,致使多数国有企业在执行过程中面临较大的困惑。对此,稳妥起见,部分国有企业往往不顾经理层成员工作精力有限这一客观约束,不加区别地盲目强调“又红又专”的考评标准,反而通常变成了“红而不专”^①。

第四,具有市场竞争力和必要激励水平的薪酬待遇难以提供。在我国,相当一部分国有企业自身的经营状况不佳或盈利水平不高,虽然经过持续改革,盈利面有了较大改善,但依然存在大量的亏损或微利企业。这当中,有的涉及包括国有企业在内的全行业企业,因受行业需求整体下行、新冠肺炎疫情冲击、主营业务处于价格管控下的公益领域等因素影响,盈利能力普遍不高;有的涉及竞争性行业中的个别国有企业,因受市场机制改革不到位、历史包袱较重等因素制约,经营管理水平和盈利状况与同行业其他企业(包括国有和非国有企业)存在较大差距。由于盈利能力不足在一定程度上将限制经理层成员的绩效工资水平,从而难以起到必要的激励效果,这一问题在竞争性领域的国有企业中显得尤为突出。为应对任期制契约化管理改革的进度考核,这些国有企业往往对经理层成员签订形式化契约,实际上绩效考核目标不明、薪酬待遇不变,薪酬待遇与绩效考核目标间挂钩不明确。

第五,企业干部的退出机制和退出渠道有待进一步完善和疏通。长期以来,国有企业员工具有正式的编制身份,排除调离和主动辞职的情形,只要企业存续,国有企业干部往往是能进不能出的。全面推行刚性奖惩的任期制和契约化管理在很大程度上解决了干部能上能下的问题,但受制于历史和现实情况的制约,仍难以解决干部能进不能出的问题。当前,即便在国有资本相对控股的混合所有制企业中也仍有大量干部没有放弃身份、脱离编制,特别是作为上级党组织推荐任命的企业主要领导干部,即便是完不成业绩目标,也还是会另行予以安置并保障一定的薪资待遇。这一方面额外加重了国有企业的人事负担和岗位调配压力,有悖于因岗设人、人岗相适的要求,另一方面更重要的是不利于夯实企业干部的任职压力,进而倒逼其迸发出干事创业的热情和积极性。

四、深入推进国有企业任期制契约化管理改革的建议

为推进国有企业经理层成员任期制契约化管理改革的深入开展,并且为未来逐步实现“建立职业经理人制度”的最终目标打下坚实基础,下文将聚焦在推进过程中遇到的五方面堵点、断点和盲点问题提出政策建议。

第一,积极拓宽国有企业经理层成员的选聘范围,选派政府和事业单位的优秀人才转入国有企业管理岗位。政府和事业单位等公共部门通过招考遴选和实践锻炼集聚和培养了大量的优秀人才,特别是在人才稀缺且流失严重的偏远地区和基层地区,政府和事业单位往往是区域内人才密集度较高的部门。政府和事业单位中的干部队伍经过所任职领导岗位的锻炼,积聚了组织领导才干,熟悉了特定经济活动领域业务,与国有企业管理的要求在一定程度上是相通的;部分实行企业化管理的事业单位本身便具有市场化基因,培养的干部队伍对市场化经营已有所适应;不少干部在入职前曾有过为时不短的国有企业工作经历,对国有企业运营管理并不陌生,有的甚至堪称经验丰富。由此,在国有企业经理人供给不足、内外部产生渠道受阻的情况下,政府和事业单位无疑提供了一个很好的替代性人才资源池。实际上,许多地方围绕选派政府和事业单位人员赴国有企业任职已开展了大量实践操作,相关操作经验主要包括

^① 付恩德:《国企深化三项制度改革措施探讨》,《企业改革与管理》2018年第6期。

两个方面:一方面,遵循党管干部原则,在坚持传统干部选拔调配流程的基础上,以公开征集遴选方式为主实行双向选择;另一方面,转赴国有企业担任经理人的政府和事业单位干部要完成身份转换,放弃公务员或事业编制,关系完全转入所任职企业。

第二,赋予总经理在经理层成员选聘过程中的提名权和建议权,扩大市场化选聘职业经理人的比例。总经理作为国有企业经营业绩目标的牵头落实者和直接责任人,是任期制和契约化管理下的刚性考核对象,在肩负着重大责任的同时也当匹配以相应的权利,特别是在如何组建结构合理、团结坚强的经理层团队这一问题上,应充分吸收总经理的意见,依法落实总经理对经理层副职和财务负责人的提名权和建议权^①。对此,可考虑在充分竞争类国有企业特别是在其中的国有相对控股混合所有制企业(或国有股权占比在33%以内的国有相对控股混合所有制企业)中先行先试总经理对董事会负责制:一方面,在对经理层副职的推荐考察过程中,由总经理从能力上人岗相适、结构上优势互补、工作上配合得当、商场上能打硬仗等角度,设计确定具体的团队构成设想和人选组合方案供党组织和董事会参考抉择;另一方面,在提出相对封闭、缺乏干部流动性的国有企业中,要拓宽总经理的选人范围,打破内部人控制,将市场化选聘职业经理人与党管干部原则有机结合起来,突出能力标准,弱化身份限制,特别是要在市场化选聘过程中进一步通过引入“赛马制”和“标尺竞争”催发“鲶鱼效应”,实现择优汰劣、进贤退庸。

第三,将综合考核与经营业绩考核两套评价体系结合运用,合理设置和调整两者的权重。综合考核与经营业绩考核分别体现了党管干部与市场化经营的要求,本身是相辅相成、并行不悖的。在下一步改革实践中,需要明确的是两者的运用场景和结合方式。对此,一方面,对经理层成员要实行经营业绩考核与综合考核“双达标”机制,既要完成好经营业绩考核的目标,也要达到综合考核的要求,任何一项考核未达标的经理层成员都要进行岗位调整或退出;另一方面,依据考核侧重点的不同,可在对权重进行适当调整的基础上,协调运用两套考核评价体系,如在核定薪酬时以经营业绩考核为准,可将其权重设置为80%;在干部选拔任用时以综合考核为准,可将其权重设置为80%;在综合业绩考核时,则依照党管干部的要求,以综合考核为主,将其权重设置为70%,将经营业绩考核的权重设置为30%。当然,在具体的操作过程中,两套考核评价体系的权重设置可依据行业类型、市场结构、经营状况、国有股权占比等情况的不同进行科学调适,在总结实践经验、吸纳反馈意见的基础上形成更为成熟的实施办法。

第四,因企制宜地加快推进股权激励计划,构建包括晋升激励和精神激励在内的多元化激励体系。在国有企业经理层成员经济报酬激励不足且短期内难以解决的情况下,要积极探索多元化替代性激励手段和方案以建设长效激励机制,既要进一步拓展经济激励方式,还要跳出当前单一的经济激励框架。具体而言,股权激励(包括实际股权、虚拟股权和期权等三大工具)是开展长效经济激励的主要可行方式,目前重点在国有控股混合所有制企业和科技创新型国有企业中推广实施,未来可考虑向经理层成员经济报酬偏低的国有企业大力扩展,这不仅可以将经理层成员的任职报酬支付期限延长,缓解当期的薪酬给付压力,而且可以将经理层的行为导向企业长期业绩,进而在业绩持续向好的基础上拓展未来的薪酬给付空间。在经济报酬之外,考虑到个体需求的差异性和层次性,还应重视经理层成员的自我实现需求,不仅要考虑到经理层成员特别是未退出编制的经理层成员普遍具有职务晋升的意愿,应开辟向上级企业直至集团总部逐级晋升乃至越级晋升的机制渠道,给予表现优异者以施展个人才能的更大舞台;而且要在国资系统或国企集团内部,就各经理层团队及其成员的工作表现开展评比,对优秀的经理人给予嘉奖表彰并授予荣誉称号。

第五,刚柔并济地完善国有企业经理层成员的退出机制,畅通市场化退出渠道。非市场化来源的国

^① 《中华人民共和国公司法》第四十九条第六款规定,经理行使的职权包括“提请聘任或者解聘公司副经理、财务负责人”。

有企业经理层成员是任期制契约化管理改革所涉及的主体,需要从优化来源和妥善安置两方面入手来落实刚性退出要求。首先,要从源头出发,提升质量、拓展来源:一方面,要破除照顾资历的人事安排,特别是在充分竞争领域国有企业经理层人员选聘进程中,要全面落实因岗设人、人岗相适的干部选任要求,促使压力激发能力和动力的选人用人机制得以有效运行,降低潜在的考核退出概率;另一方面,要加大市场化选聘比例,通过市场化薪酬鼓励国有企业经理层成员放弃编制身份转化为职业经理人,对职业经理人则可以完全按照聘用协议处理实现市场化退出。其次,要稳妥消化传统人事制度的遗留障碍,对退出干部做妥善的处置安排:一方面,要切实推进易岗易薪,进一步拉大退出前后的岗位待遇等差以破除“高水平大锅饭”,防止逆向激励;另一方面,要在集团层面构建转岗、待岗、离岗培训制度,以消化退出阻力,做好人力资源再配置的准备,包括清退部分临时用工以腾出安置岗位,在待岗再就业期间保留劳动关系并发放维持生计的基本薪资,围绕潜在的岗位需求开展技能培训以因其所长、育其所能,尽快实现内部再就业。

五、深化国有企业任期制契约化管理改革的展望

国企改革三年行动(2020—2022年)即将顺利收官,在已取得的改革成果基础上,国有企业经理层成员任期制契约化管理改革仍将持续深入推进,并将逐步迈向“建立职业经理人制度”的目标。在相关改革实践不断发展演进并愈益深化的过程中,我们须把握好以下三个方面的要求:

一是要坚持改革的原则性、方向性。一体贯彻习近平总书记提出的“两个一以贯之”要求,协同推进党管干部原则的落实与职业经理人制度的构建。一方面,要坚定坚持党管干部的基本原则不动摇,思想上执中守正,实践中不打折扣,绝不允许党的人事工作领导权的虚化、弱化;另一方面,要牢固坚持服务生产经营不偏离,进一步推动党管干部制度与任期制契约化管理、职业经理人制度的融合贯通,朝着市场经济改革方向和市场化经营目标接续奋斗、不断前进。

二是要遵循改革的系统性、协调性。统筹推进各项公司治理市场化改革举措,凝聚改革合力,加快形成各司其职、各负其责、协调运转、有效制衡的国有企业公司治理机制。一方面,要对标建立职业经理人制度的要求,推动任期制契约化管理改革走深走实、完善细化,逐一克服现行国资监管和国企管理体系中自相矛盾、互不协调的体制机制障碍;另一方面,要全面推进公司治理规范化、权力职责清单化、管控管理方式去行政化、用工和薪酬分配市场化、中长期激励多样化等方面的改革,形成相得益彰、互促共进的改革局面,在同频共振中为任期制契约化管理改革创造良好的外部环境。

三是要注重改革的灵活性、创造性。在坚持三个“有利于”^①价值标准的前提下,灵活处理顶层设计和“摸着石头过河”之间、胆子要大和步子要稳之间的关系,绝不能脱离市场竞争的实际和经营管理的规律搞成“上下一般粗”“左右一个样”。一方面,要尊重群众首创精神,鼓励基层企业在改革上大胆探索和积极尝试,因企制宜地推动任期制契约化管理和职业经理人制度的落地落实,用改革实绩交出令人民满意的答卷;另一方面,要建立有效的容错纠错机制,深入落实三个“区分开来”^②,面对任期制契约化管理改革和建立职业经理人制度中可能出现的问题,既要立行立改,又要防止上纲上线。

[责任编辑:张蕴萍]

^① 即“有利于国有资本保值增值、有利于提高国有经济竞争力、有利于放大国有资本功能”。

^② 即“把干部在推进改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误和错误,同明知故犯的违纪违法行为区分开来;把上级尚无明确限制的探索性试验中的失误和错误,同上级明令禁止后依然我行我素的违纪违法行为区分开来;把为推动发展的无意过失,同为谋取私利的违纪违法行为区分开来”。