

国有企业改革：企业制度的变迁与选择

郭劲光 高静美

摘要：国有企业改革是当今世界各国的一大难题。我国的国有企业经历了自1978年以来20余年的艰难改革之路，终于初步实现了由点到面、有目的、分阶段的从计划经济体制向市场经济体制的逐步转变。这期间的企业制度也先后经历了从单一的传统国有企业制度逐步向现代企业制度演进的大变革。国有企业改革所要改革的对象就是国有企业的制度，二者的研究具有内在的一致性。企业制度的变迁发展不仅反映了整个国有企业改革的演进逻辑，而且其所存在的问题也正是改革的问题和难点，所以文章从企业制度的角度出发，讨论了有关国有企业改革的改革逻辑、各改革利益相关者的角色、作用以及其行为的选择等问题。

关键词：国有企业 改革 企业制度 公司治理结构

一、现代企业制度的选择

(一) 国有企业改革的逻辑——从制度方面的简单考察

我国国有企业的制度变迁可具体划分为四个阶段：第一阶段：1978-1983年，放权让利；第二阶段：1983-1986年，利改税；第三阶段：1987-1991年，实行承包经营责任制；第四阶段：1992年到现在，建立现代企业制度。

严格地说，放权让利改革可以认为是国有企业改革从利益约束出发进行的改革；承包制则是契约约束下的改革；而现代企业制度的建立则涉及到产权约束下的企业改革。这正是从利益关系变化启动的国有企业改革的演进逻辑。我们可以用图1予以说明：^①

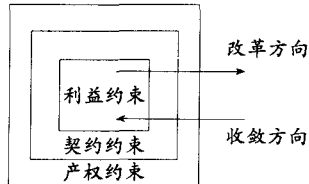


图1 从利益关系变化启动的国有企业改革演进逻辑

图1勾画了企业改革演进的逻辑，企业改革从一开始就抓住了利益关系这一经济关系的核心问题加以突破，其深化推进是由里层向外层包容推进的，同时外层的改革方式又是包含了里层改革方式的有效内核，作为进一步改革的核心依据。

不管是利改税还是承包制都可以被理解为某种形式的放权让利。针对计划体制微观僵化的模式，它无疑是激活微观主体和启动市场的必要之策，但这远远不够：首先，从国有企业产权制度上看，国家即所有者代表通过放权让利使企业逐步获得了部分产权，即剩余索取权和剩余控制权，使产权的激励作用大大增强。但与此同时，产权制度的约束机制却没有相应地建立。显然，在这种制度下经营者和生产者都无法也不会承担企业盈亏的责任，真正担负盈亏责任的仍然只是企业的所有者，即国家依然要对企业负无限责任；其次，从国有企业组织制度来看，企业仍然没有摆脱行政主管部门的控制。企业总体上仍然是“社会大工厂”的一个基层生产单位，企业通过组织创新实现节约组织费用和交易费用的动力

不足；再次，从激励约束机制来看，针对改革前普遍存在的“偷懒”的机会主义行为(阿尔钦、德姆塞茨,1972)，改革者的想法可能是：实现二级代理人在不能侵占国有资产的情况下不“偷懒”的唯一可行办法，就是让“偷懒”成本内部化(即由个人承担偷懒的成本)，具体办法是让企业、职工所得和企业、个人的绩效挂钩。这之后代理人的偷懒行为确实减少了，但侵蚀委托人资产的行为却日益严重，因此，进行别的制度选择就是必然的了，再加上“生产力水平的发展和技术创新，也进一步引致了制度创新的需求”(钱德勒,1977)^②。建立现代企业制度就成了我国国有企业改革的目标模式和方向。

(二) 两种资本组织结构效率的比较分析

1. 模型的建立

(1) 赌徒模型：几个赌徒合赌一局，庄家不参加赌博，庄家的责任是提供公正的规则和便利设施，保持游戏能有效地进行下去，并向赢家收取赌金；如果把庄家看成统治者的化身，把赌徒、代理赌徒分别看作是股东、经理的抽象，则该模型可近似的替代股份公司的产权安排，从而使分析简化；广大中小股东不参与公司经营决策；赌徒有两种选择：一是自己完成下注决策；二是请赌技更高的人来代理赌博。

(2) 赌徒决策：如果决策是由赌徒做出的，其机制成本曲线如图2所示。图2中横轴Q和纵轴P分别代表合赌者人数和预期成本，曲线L和曲线R是决策成本曲线和市场风险成本曲线，C是机制成本曲线(等于L与R之和)，E₀是机制运行最低成本点。图2表明，合赌人数越多，合赌者分担的市场风险越低，但要取得多数一致意见的决策成本越大，Q₀为最优决策股东数。

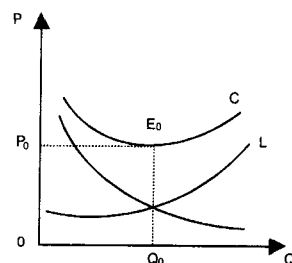


图2 赌徒决策机制成本曲线

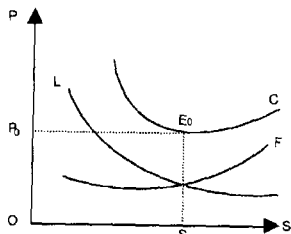


图3 代赌者决策机制成本曲线

(3)代赌者决策:代赌者将会给作为委托人的赌徒带来预期成本。要赌博就不可能总是赢钱,也可能输钱。但是,我们可以把代赌者的输钱分成两种:正常输和有意输。在赌徒决策机制中,第二种情况被避免——赌徒不可能有意输自己的钱。而代赌者产生了外部效应,即从自利动机出发,代赌者的机会主义行为造成赌徒的损失。这就产生了雇佣代赌者的预期道德风险成本。其机制运行的成本曲线如图3所示。图3中P,S分别代表预期成本和代赌决策权的大小,L,F,C分别为决策成本、道德风险成本、机制成本曲线。图3表明,代赌者的决策权愈大,预期决策成本愈低而道德风险成本愈高。

(4)庄家模型:庄家模型是赌徒模型的拓展;庄家参与赌博,并通过代理庄家选择代赌者;代赌者替庄家下注,输赢由庄家负责,但代赌者的收入来自赌博的结果;代赌者仅行使代赌权。

庄家模型的代理者决策曲线与赌徒模型的代理者决策曲线相同。庄家模型中,庄家参与赌博,庄家通过代理庄家——国有资产管理行政主管部门或行业行政主管——选择代赌者,各个代赌者彼此之间决策互不影响。传统体制下国有企业产权结构的特性是:企业毫无自主经营权和决策权,企业并不自负盈亏,而只能称作是国家的工厂,由国家所属行政机构和部门负责管理企业,企业产权不具备流动性。可用庄家模型来近似模拟传统体制下的产权安排。

2. 两种产权安排模型的效益比较分析

(1)用信息成本检测两种结构下经营者的能力

假定代赌者候选人在品行上是无差异的,选择的唯一标准是赌技的高低。在每个人对自己的水平比外人更为了解的前提下,每个候选人为了被选中都可能谎报信息。设G, g, K, S 分别代表庄家、代理庄家、赌徒、代赌者。赌徒模型中代赌者的识别过程如图4。图中以S和S分别代表候选人赌技高和赌技低,其概率分布密度P均为0.5。现实的分布应为正态分布,这里以等可能的(0-1)分布代替,以便于分析。从识别的后果来看,代赌者的选择与庄家、代理庄家无关。赌徒在第一轮选择中发现合格者的概率KS为0.5,选中不合格的概率KS为0.5。如果引入时间因素,假定赌徒有一个收集信息和考察学习的过程,则随着时间的推移,在一轮又一轮的筛选中代赌者的不合格概率将不断缩小,在第N轮已变成了 $(1/2)^N$,其收敛的速度是相当快的。

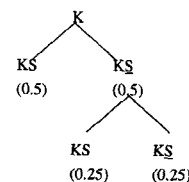


图4 赌徒模型代赌者识别过程图

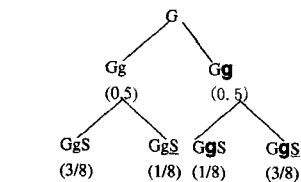


图5 庄家模型代赌者识别过程图

庄家模型中代赌者的识别过程如图5,在此过程中,代赌者由庄家选出,一般赌徒处于无权地位。庄家的有限理性使其不可能处理筛选众多代赌者所需要的大量信息,而只能通过代理庄家选出代赌者。假定g和g分别代表代理庄家能力高和能力低,其概率分布密度分别为0.5。

假定能力高的代理庄家g选赌技高的代赌者S的概率为3/4,能力低的代理庄家g选出赌技高的代赌者S的概率为1/4,即: $P(S/g) = 3/4$; $P(S/g) = 1/4$; $P(S/g) = 1/4$; $P(S/g) = 3/4$ 。

如果代理人一经选定,代理庄家对代理人的赌博决策无影响力,那么四种组合中GgS、GgS这两种组合都是有效的且其概率之和为0.5,第一轮选择的结果与赌徒模型的选择结果难分优劣。问题是在代赌者选定以后,代理庄家没有影响决策权,那么,即使引入时间因素,不合格的代赌者也将是无法得到替换或至少换得很慢。也就是说这种产权安排没有选优效能,结果便使低能的决策人大量存在,决策成本极高。如果代理庄家始终具有最终否决权——这是现实中的普遍状况,那么,四种组合中就仅有GgS是有效的,且有效概率从1/2下降为3/8,引入时间变量,庄家在获得了组合无效的信息后必须先判定是代赌者能力不佳,还是代理庄家不合格,抑或是两者都不合格。庄家在筛选其代理人过程中,其替换、反馈的路径都是双重的,所以要支付大得多的信息和时间成本。

庄家模型从信息成本的角度说明,原有企业组织结构形式不利于选取优秀的经营管理者,同时又不利于迅速更换经营不善者,所以严重影响着企业经营效益的获得和提高。而现代企业采取的组织形式摒弃了这些缺点,使有效组合的概率更大。

(2)用激励因素分析两种结构下经营者工作是否努力

把激励分成正负两种。正激励I是努力工作的动力,其取值区间为 $[0, 1]$;负激励I是败德行为的动力,其取值区间为 $[-1, 0]$ 。

第一,先考察正激励。以下标K代表赌徒模型,G代表庄家模型,则 I_{KK} 和 I_{GG} 均等于1,即赌徒模型中的赌徒和庄家模型中的庄家无激励问题。如果代理者的正激励系数衰减程度是一致的,即: $I_{KS} = I_{Gg} = I_{GS} = M$ ($0 < M < 1$),正激励满足乘法原则,则机制的激励系数值: $I_K = I_{KK} \cdot I_{KS}$, $I_G = I_{GG} \cdot I_{Gg} \cdot I_{GS}$,得出: $I_K = M$, $I_G = M^2$,推出 $I_K > I_G$,即赌徒模型的正激励系数大于庄家模型。

第二,再考察负激励。由假定条件可知: $I_{KK} = I_{GG} = 0$, $I_{KS} = I_{Gg} = I_{GS} = m$ ($-1 < m < 0$),负激励满足加权平均法则,即决策权愈大的人其负激励对机制负激励系数的影响愈大。则可得:

$$|I_K| = \left| \frac{f_{KK}I_{KK} + f_{KS}I_{KS}}{f_{KK} + f_{KS}} \right| = |m| \frac{f_{KS}}{f_{KK} + f_{KS}} \dots\dots\dots (1)$$

$$|I_G| = \left| \frac{f_{GG}I_{GG} + f_{Gg}I_{Gg} + f_{GS}I_{GS}}{f_{GG} + f_{Gg} + f_{GS}} \right| = |m| \frac{f_{Gg} + f_{GS}}{f_{GG} + f_{Gg} + f_{GS}} \dots\dots\dots (2)$$

其中, $f_{KS} + f_{KK} = 1$, $f_{CG} + f_{CG} + f_{CS} = 1$, 式中 f_{KK} 和 f_{KS} 分别代表赌徒模型中的赌徒和代赌者的决策权数; f_{CG} , f_{CG} , f_{CS} 分别代表庄家模型中的庄家、代理庄家和代赌者的决策权数, 其取值范围都在开区间 $(0, 1)$ 内。因为现实中庄家不可能对代赌者的日常决策活动一一过问, 而主要是通过代理庄家来代行其职能, 所以可以认为 f_{CG} 的权数很小, 在股东具有最终否决权的状况下, 可以简单地推定 $f_{KK} > f_{CG}$ 。又因为 $f_{KS} + f_{KK} = 1$, $f_{CG} + f_{CG} + f_{CS} = 1$, 则可推出 $|I_K| < |I_C|$ 。即庄家模型的负激励效应要高于赌徒模型, 赌徒模型要优于庄家模型。

用赌徒模型拟合现代公司制产权结构的基本效能, 用庄家模型拟合原国有企业产权结构的基本效能, 从信息成本和激励角度比较两种结构对企业绩效的影响, 得出现代公司制产权结构优于原国有企业产权结构, 原因在于: 现代公司制产权结构能使企业快速获取信息, 降低信息获取成本; 随着企业经营的多层化、复杂化, 现代公司制更易于企业提高竞争力, 获得更大收益。而原国有企业通过模型说明具有两点缺点: 经营者好坏得不到及时反应; 经营者的工作热情和干劲得不到激发。这一体制已远远不能适应当今信息高度发达的经济竞争环境, 何谈为企业带来增值效益。而且模型还从激励角度谈现代企业产权结构优于原国有企业产权结构, 更能激励员工潜力, 发挥特长, 这样的企业必然高效且充满竞争力, 比原国有企业具有更高的绩效。用威廉姆森教授的话来讲, 就是: “我认为要将现代公司主要理解成许许多多具有节约交易费用目的和效应的组织创新的结果。”(威廉姆森, 1981) 即: 现代公司的演进, 不过是用更高效能的组织替代了低效能的组织。

二、对改革成效的再认识

(一) 改革的限度及问题

轰轰烈烈的企业改革可以说扭转了无数面临破产的企业境况: 企业财务状况得到了改善; 改革后职工的收入水平比改革前大幅提高, 提高了职工参与改革的积极性; 成功地保全了一大批银行债权, 化解了不少企业的债务; 就业得到了增加; 同期财政收入也实现迅猛增长。除了这些直接的效益变化外, 还有也许是更为重要的绩效, 即机制变化和体制上的变化, 主要是政企关系向良性化方向发展; 企业治理结构向现代公司制靠近; 企业激励机制变成以产权激励为主; 国有资本进退机制形成(黄少安, 2000)。但在肯定了改革积极作用的同时, 我们也要正视改革中所存在的各种各样的问题, “随着市场条件的变化, 制度的演进及企业自身的一些因素, 中国企业(乡镇企业)的发展速度开始趋缓, 企业效益整体下降, 部分企业甚至出现关停并转。”(张军, 2000) 这正是符合了“同一轨道上制度变迁的边际效益递减^①”的规律。

我们看到, 改革的积极作用也是有限度的: 第一, 只是为“政企分开”创造了根本性前提, 提供了可能性或条件, 并不等于已经完全实现了政企分开。虽然在理论和法律上, 政府已失去了控制企业的产权依据, 但实际上政府仍然拥有对企业的控制权, 主要表现是政府实际上仍然控制着或者可以控制企业的人事权——这正是政府控制企业的最关键、最有效的手段。第二, 企业内部治理结构, 虽然仿照或靠近现代公司制, 但实际上企业内部各职能部门的权、责、利的划分及其与政府各部门的关系并未规范化。第三, 改革对调动职工积极性也是有限度的。不要以为职工有了产权激励, 就会有长期充分的激励, 其他激励手段就可有可无了。一些企业的均

质、均量持股, 经过一段时间后, 会使人们明白“搭便车”是合算的, 每个人都缺乏为企业发展多出一份力的足够动力。第四, 企业改革后, 短期内企业经营状况好转是多种因素综合作用的结果, 不光是改革单方面的作用。而且改革中仍存在不少问题值得我们关注: 第一, 对国有资产的处置问题。许多地方在企业改革中, 对国有资产盲目地提留、剥离, 核销不良资产。有的还将国有资产或集体资产无偿地量化到个人。这些做法有其历史依据和现实合理性, 但也或多或少地构成了对国有资产的侵蚀, 缺少规范性。第二, 由于广大职工缺少投资理念, 负盈不负亏的观念依然严重, 因此, 普遍存在着要多分红的问题。相当多的职工把入股与集资等同看待, 不是着眼于企业的发展, 只是希望尽快回收自己投入的股份, 所以表决要多分红, 这使得企业的短期行为严重, 后劲明显不足。第三, 配套改革问题。一是社会保障制度尚未健全, 社会保险覆盖面小, 社会化程度低, 企业和职工抵御风险能力较弱, 保险基金筹集难度大。这使得改革企业难以解决“人往哪里去”的问题。二是缺乏信贷担保, 为企业的融资带来困难。企业改制前, 融资一般通过上级主管部门担保, 或者由主管部门牵线, 指定其他企业担保。改制后, 企业没有了直接的主管部门, 所以找担保人比较难。三是税收政策存在有失公平的问题。主要是改制企业与未改制企业存在税负差别, 改制企业与私营企业也存在税负差别。四是住房制度、土地使用权制度改革不配套。这两方面的改革牵涉到的资产量较大, 不太容易操作。所以目前许多地方采取保留这一块资产不动, 既不评估, 也不置换, 或者只评估而不置换, 这说明改革尚留有尾巴, 不彻底。

(二) 对改制限度的解释

正如诺斯和托马斯所言, “经济制度之所以发生创新是因为在社会中的个人或集团看来这些变的成本是有利可图的。其目的在于创新者能获得一些在旧的安排下不可能得到的利润。”(诺斯、托马斯, 1973) 企业制度创新发展的过程, “其实是社会中各种互相冲突的力量互相抗衡和妥协的过程”, 新的制度安排的形“总是更有利于在力量上占支配地位的行为主体集合。”(盛洪, 1996) 在企业产权改革的过程中, 撇开企业主管部门、社区居民和银行信用社等边缘层利益相关者, 单就政府、企业经营者和企业职工这三个核心层利益相关者而论, 改革的路径选择主要取决于三者之间的力量对比。一般而言, 在中小企业的产权改革中, 企业职工的谈判地位是比较低的, 因为这种中小企业基本上是一种德阿雷西意义上的“政治性企业”(De Alessi, 1983)。根据思拉恩·埃格特森(1996)的研究, “无论某个政治性企业的经营结果如何, 单个选民一般没有多大控制其代理人的力量”。当然, 情况也并非就这样简单, 由于企业职工人数和职工之间关系的不同, 企业职工在产权改革中的谈判地位也有一定差异。由于“较小的集团常常能自愿组织起来采取行动支持其共同利益, 而大集团则通常做不到这一点”、“‘特殊利益’小集团, 或者说‘即得利益者’, 具有异乎寻常的力量”, “常常能战胜大集团(潜在集团)”(曼瑟尔·奥尔森, 1996)。因此, 相对而言, 第一, 企业职工团体往往是个大集团, 经营者集团往往是个小集团, 后者的谈判地位往往强于前者。第二, 在产权改革过程中, 企业的规模越小(指职工较少), 职工的谈判地位往往相对越强; 企业的规模越大, 职工的谈判地位则往往越弱。随着企业规模的不断扩大, 职工与经营者的利益矛盾越来越大, 企业产权结构也会由初始的激励相容向激励不相容

的方向发展。

我们再来看一看经营者与政府之间的激励相容性问题。在现代经济发展中,人力资本的开发利用日益居于中心地位;而对企业家人力资本的开发利用,又日益居于人力资本开发利用的中心地位。在每一个成功的企业背后,几乎都有一个优秀的企业家作为支撑。在企业发展的“风雨洗礼”中,这些经营者积累了日益雄厚的经营才能。伴随着企业的发展,他们也建立了日益广泛的关系网络。这种关系网络和经营才能,作为经营者的人力资本,对于整个企业的发展越来越具有举足轻重的意义;甚至它们在企业中的存在,就是企业无形资产的重要组成部分。“如果说,在企业的起始阶段,经营者具有相对稀少的就业机会,他从事某个企业经营管理工作具有相对较低的机会成本,和因经营者自身素质相对不高所致的他与竞争者之间的高度同质性,决定了他与政府在围绕企业产权分割的谈判中,往往处于不利地位的话,那么,今天,在这些经营者日益积累起来了较为丰厚的人力资本,因不同类型经济全面发展所导致的经营者同类就业机会的迅速增加,从事该企业经营管理工作机会成本的迅速提高,已经使这些经营者在与政府围绕产权分割的谈判中,越来越具有强势地位。”(姜长云,2000)美国学者伯利和米恩斯早在20世纪30年代就得出结论:现代公司的发展,已经使它们由过去“受所有者控制”转变为“受经营者控制”,出现了所有权与控制权的分离。用钱德勒(1977)的话说,这是“经理人员资本主义的兴起与企业资本主义衰败的过程”。另外,政府政策的改变可能影响制度选择集合的扩大和缩小(林毅夫,1995)。在企业改制的初始阶段,主要是通过政府来发挥作用,所以表现出强制性的制度变迁特征。然而,随着其不断发展,产权改革的政策环境逐步宽松,企业制度变迁的可选择集合也相应的越来越大,政府的作用日益下降,而作用的主体则向经营者倾斜,这也验证了企业改革过程中的“制度变迁主体角色转换假说”(黄少安,2000)。“尽管对于企业的全部利益相关者来说,围绕产权改革的谈判是个零和博弈;但其中政府与企业经营者之间的谈判很可能是个正和博弈。当然,这种正和博弈的出现,往往是以损害其他利益相关者的利益为前提的,由此往往会牺牲企业发展的长远利益和全体人民的利益。在企业的产权改革中,之所以会出现诸多变异、扭曲或不规范现象,很大程度上正是同政府和企业经营者之间的这种谈判性质有关”(姜长云,2000)。

从以上分析我们可以看出,企业制度的不断发展、变化,一个不容忽视的方面就是由于其内外部的利益相关主体,出于利益激励的不相容所导致的矛盾的不均衡发展,产生了企业中权利、责任的不对等,进而产生了对企业制度进行创新、完善的内在动机和向现代公司制转变的内在要求。要想解决利益相关者之间的这种矛盾就要从解决其间的利益相容性入手,一方面要对企业的公司治理结构进行完善,另一方面,要对政府在改革中的角色加以定位。这将是以下两部分所要重点阐述的内容。

三、公司治理结构与企业制度发展

(一)国有企业改革中治理结构存在的问题

目前,从国有企业制度改革的情况来看,公司治理结构出现了一定的扭曲。一方面,政府对国有企业的经营活动仍然存在相当程度的行政干预,“国有企业从来就不是一个单纯的经济单位。在某种意义上,它是制度的缩影,集中了这

种制度的诸多矛盾。”(邓宏图,2001)另一方面,“代理人问题”和以经营者为首的企业“内部人控制”问题日益突出,从而形成了一种“行政干预下的经营者主导型”治理结构。

1. 由于政府机构改革刚刚起步,政府职能转变滞后,政企不分问题依然未得到彻底解决。第一,国有股权代表的委派政出多门。从实际情况看,常常是若干政府部门分别委派、几方联合委派或委托委派,谁是合理的国有资产的出资者、谁具体行使投资者的权力没有规范统一的说法。第二,据国家体改委经济体制与管理研究所对30家现代企业制度试点企业的调查与分析可明显看出政府部门行政干预的痕迹(齐永兴、宋建忠,2000):(1)从董事会人选的产生及任命方式来看,由行政性为主的政府或主管部门直接任命的企业占66.7%(如表1所示)。(2)从公司经理的产生方式看:在30家试点企业中,由董事会起决定作用产生的公司经理仅占30%,由政府主管部门起主导作用产生的经理占70%(如表2所示)。(3)从公司经理是否仍有级别来看,在这些试点企业中,有57.7%的公司经理仍保留有行政级别,公司的行政色彩很浓。以上三方面均可说明我国企业受行政干预过多。

表1 董事会人选的产生及任命方式

	企业数(个)	所占百分比(%)
由股东大会选举、任命	4	13
由股东大会提名选举,政府任命	1	3.3
由政府部门提名,股东会任命	2	7
由政府或主管部门直接任命	20	66.7
其他	3	10
合计	30	100

表2 公司经理产生的方式

	企业数(个)	所占百分比(%)
董事会聘任	6	20
政府提名,董事会聘任	8	26.7
董事会提名,政府任命	3	10
企业主管部门任命	6	20
上级主管部门任命	7	23.3
合计	30	100

2. 国有企业改造过程中,在强化对企业经营者激励功能的同时,未能构建一个有效的监督约束机制,而现行国有资产管理体制存在的缺陷无法从根本上改变国有资产“所有者缺位”的状况,使得“内部人控制”问题和“代理人问题”日益严重。从理论上讲,“内部人控制”是由于所有者缺位和剩余控制权与剩余索取权不相匹配,致使企业内部人(主要是企业经营者)利用所掌握的经营决策权来谋取个人和小集体利益的最大化,其在国有企业股份制改造中的主要表现为:一是低估国有资产价值,从而内部人侵占国有股本;二是国有股本的保值增值无人负责,如对国有股不分红和不配股,其剩余索取权被内部人控制。此外,股份制企业实质是一种委托—代理关系,由于企业的委托人(所有者)和代理人(经理人员)之间信息不对称、责任不对等和潜在利益不一致等原因,存在着所有权与经营权相分离所产生的“代理人问题”,即代理人损害所有者利益的自利行为。这些自利行为在企业中比较普遍的是经理人员挥霍公款,过度职务消费;工作懈怠,行为短期化;收取回扣、收受贿赂损害企业利益等。

(二)“法人股东主导型”是建立有效公司治理结构的可行途径

如前所述,“行政干预下的经营者主导型”所带来的是“内部人控制”、“代理人问题”等弊端。要顺利推进国有企业

制度改造,必须把发展公司治理结构放在国有企业改革的核心地位。从国际经验来看,由于历史传统、法律体系和经济发展阶段不同,各国的公司治理结构具有不同的特点,而且也处于不断演变的过程中。国有企业治理结构创新要立足国情,并考虑制度变迁的路径依赖性来选择目标模式。鉴于我国目前的实际情况,大多数股份制企业转向“法人股东主导型”治理结构是可行的、相对有效的。法人股东主要有两大类,一类是公司法人股东(指工商企业法人股东),一类是机构法人股东(主要形式有各种基金组织、保险公司等)。在发达市场经济国家,法人股东已经取代个人股东成为上市股票的主要持有者。日本和德国公司的法人持股者主要是银行和其他企业,英美公司则主要是非银行金融机构。随着法人股东持股比例提高,法人股东积极参与公司治理,公司治理结构便趋于“法人股东主导型”。

构建“法人股东主导型”治理结构对于实行企业制度改造的国有企业来说是可行的和必要的。其依据在于以下几个方面:第一,按照对国有经济进行战略性改组的思路,要在除特殊行业外的多数国有企业中建立多元化的股权投资结构,引入大量非国有的其他股东,包括法人股东和个人股东,形成国有多元控股和国家参股企业。第二,根据对国有资产管理体制改革的设想,国有资产管理委员会将对少数一级持股公司(即控股公司)直接持股,而利用控股公司通过多级持股体系管理和运营国有资本。这样,在除一级持股公司外的其他股份制企业中,国有资本将以法人股的形式存在。第三,股东中绝大多数都是小股东。小股东对企业实施监督的成本高,因而缺乏监督激励。而法人股东财力充足容易成为大股东,有足够的监督激励。并且,法人股东尤其是公司法人股东持股稳定性比个人股东要强得多,有助于解决公司经营行为的短期化。第四,法人相互持股、参股或控股可利用产权为纽带形成企业集团。企业集团不仅形成企业间的相互约束机制,而且可以降低信息费用和 risk 成本。这两者都可改进公司治理结构。第五,随着我国金融市场的发展,机构法人股东将在公司治理结构中扮演着越来越重要的角色。机构法人一般都资金雄厚,偏重于理性的投资决策,并且倾向于中长期投资。在持股额增长、持股比例较高的情况下,机构法人会更倾向于“用手投票”参与公司治理而不是“用脚投票”,因为后者会引起股市波动而导致其他股票价格的连锁下降,从而使自身遭受更大的损失。

四、政府角色定位与企业制度发展

“制度发展往往是包含一定时期的过程,参与变革的主体往往是多元的,各自都从自己的利益出发,进行成本收益核算,决定自己对特定制度变革的态度、参与或反对的程度。主要由利益(也有其他因素)来决定不同的角色,而这种角色又会随着变革进程的变化及由此引起的对不同主体利害关系的变化而变革”(黄少安,2000)。政府在山东诸城中小企业改革过程中的角色就有一个转换过程。在其改革之初,政府起着主导作用,此后,政府的主导作用逐渐下降,企业的作用开始上升。政府的作用由直接推动企业进行制度创新,转向为企业创造更好的市场竞争环境。所以我们看到,随着改革的深入,主导改革的利益主体在不断地变化,政府在引导改革的初始阶段是成功的,但在以后的改革过程中,它的作用应有所转变。有的经济学家就指出过,“一个由中央集权型计划经济的国家有可能成功地向市场经济体制渐进过渡

的现实路径是,由改革之初的供给主导型制度变迁方式(由中央政府主导)逐步向中间扩散型制度变迁方式(由地方政府主导)转变,并随着排他性产权的逐步确立,最终过渡到需求诱致性制度变迁方式,从而完成向市场经济体制的过渡”(杨瑞龙,1998)。

(一)改革启动阶段的政府——依非市场手段推动市场化的行为主体

既然国有企业改革的起点是国家所有、国家经营的非市场主体,改革的目的是成为市场主体或者是市场化取向,那么,依靠“行政力量”这种非市场化手段推动国有企业的市场化进程,可能就是必然的,也是可行的。这是因为:第一,在社会经济的资源禀赋条件的约束和作用下,国有企业的改革一开始必然以渐进的方式进行。与其他社会行为主体相比,国家更具有公正性。因此,国有企业的改革不允许政府“退出”;第二,国有企业(的职工)与政府在历史上就“隐舍”着一个合约:工人阶级是社会主义的主人,其参加劳动的权利是不可以侵犯的。这就意味着政府不能做到以“退出”合约关系来维护其财产权利的自由选择(张军,1995);第三,在企业发展的早期阶段,企业经营层优质人力资本的相对贫乏和企业进入、退出门槛的相对较高,也加剧了企业经营的市场风险。为了有效地规避风险,客观上需要通过其与政府之间的模糊产权,来寻求政府的保护。“模糊产权的好处在于当市场条件不正常时,企业可以很容易地从政府官员那里得到帮助”(李稻葵,1995),而且,“在政府与企业关系的传统模式、甚至部分现实模式中,存在着将企业负债转化为政府负债的传导机制;企业的债务危机最终会转化为政府的债务危机。政府也在相当程度上带有‘准公司’的特征”(姜长云,2000),所以政府有带动改革的动机和必要;第四,国有企业承担着许多本应该由政府承担的义务,改革意味着要归还给政府。同时,政府也确实为企业承担着本该由企业承担的义务,政府职能需要转换。在这种状况下,如果政府不出演“主角”,不依靠行政力量,国有企业改革的起步和突破是不可能的。所以,对国有企业改革过程中政府作用及其手段需要有一个客观的分析。尽管政府的作用边界和方式可能不恰当,也可能留下“后遗症”,但是,在已有的约束条件下,依靠政府的非市场手段推动国有企业的市场化进程是理性的选择,相对而言,改革成本是低的。如果政府不依靠行政手段在一定期限内强行推行,而是依靠相关主体的自动和自由谈判,可能付出了巨大的谈判成本,至少是较长时期内达不成协议。这样,低效率的制度将会长期存在。

(二)改革进程中的政府主导作用弱化

政府、企业经营者、职工等这些前面讨论过的改革中的利益相关者,大体上相当于戴维斯和诺斯所界定的“初级行动团体”(戴维斯和诺斯,1994)。其中,对于政府而言,尽管它在推行国有企业改革时,较多采用强制性手段,但是其参与变革的性质仍然是诱致性的,即为了自身利益而参与变革。政府,作为国家代表、作为权力中心具有双重身份:它在组织和实施制度创新时,不仅具有降低交易费用实现社会总产出最大化的动机,而且总是期望获取最大化的垄断租金。这样,在最大化统治者及其集团垄断租金的所有权结构与降低交易成本、促进经济增长的有效体制之间存在持久的冲突,它反映了在供给主导型制度变迁方式中制度变迁和制度选择之间的冲突。因此,在一个由权力中心的制度供给意愿和能力主导制度变迁的框架内,为完成向市场经济的过渡,

将难以解开“诺斯悖论^④”而面临一系列难以逾越的障碍(杨瑞龙,1998)。因此,国有企业改革的过程意味着政府从“不能退出”到“逐渐退出”直至“最终退出”。对于整个企业改革这一博弈而言,随着非国有企业的成功和壮大,国民经济的非公有部分的比重愈来愈大。而且伴随改革实验积累的战略选择空间的拓广以及各种异质文化的交流与渗透,博弈双方的行动将导出一个更优的均衡解。最后的结果是,企业要求更多的自主权,更少的控制,更轻的社会负担;政府则要求卸下更多的包袱,从企业里实现更多的“退出”(邓宏图,2001)。

另外,对于政府在改革中的角色“退出”还有另外一层含义:那就是大部分国有企业的委托人还要实现从“政府化”向“非政府化”的“退出”。因为在产权制度改革过程中,人们普遍认为改革的难度会与企业的规模成正比,即越是大企业,改革的难度越大。然而,有关分析表明(王红领,2000),企业改革真正的障碍并非来自企业的规模,而是与委托人的“政府化”直接相关。乡(镇)政府的官员作为委托人,他们很难割舍对那些能够提高其政绩,能够给其带来经济收益的“准国有”企业的偏爱,这才是导致“准国有”企业改革缓慢的主要原因。相反,一些由村委会作为委托人的企业,这里我们将其称之为“社区”级乡镇企业,尽管其规模也跻身于大中型企业的行列,但改革的速度则明显快于“准国有”企业。由于村委会的“非政府化”特征,“社区”级乡镇经营控制权的配置通常取决于获得能力。也就是说,谁能够获得更多的盈利,谁就能够掌握企业的控制权。这里,利润最大化原则得到了较为充分的体现。

(三)制度发展中的政府角色取向

政府的作用从改革之初的主导作用开始趋于不断的弱化,那么今后的政府应当做些什么呢?笔者认为政府所从事的工作主要是以下两个方面:一是加快政府的机构改革;另一个就是努力为企业发展创造一个良好的外部环境。之所以要加快政府部门的机构改革,原因就在于深入的政府机构改革能为全社会确立政府有决心把改革作为促进长期经济发展的手段的这么一个信心,将降低改革成功的社会资本。在改革问题上,一个必要的共识是政府和企业家之间的相互信任:政府相信企业家在改革后提供更高的努力水平,企业家相信政府不会从事事后寻租。“只有进行政府机构改革,使企业家确立政府不会事后寻租的信念,企业家的激励问题才能真正得到解决。”(姚洋、支兆华,2000)政府的这一行为取向将对改革具有深远的意义,有关此问题在此不作过多论述,笔者仅就为什么要为企业创造一个良好的外部环境加以说明:

一方面,这是由国有企业改革的系统性和复杂性所决定的。国有企业改革从来就不是一个孤立的经济过程,而是一个由政府、企业、职工等共同参与的“动态博弈”过程,这就显示了国有企业改革的复杂性和系统性。单纯的国有企业改革只是企业组织形式的变化,人们按照现代的企业组织形式改造国有企业是十分“经济”的,因为这种企业形式是市场经济体制自然进化的结果。它使资本结构、劳动结构、成本结构、技术结构以至财产结构能够依从市场利率、价格以及供求关系而自动地调节,最后,给出一个最优的产值和利润解。但是,组织的变化并不等同于社会经济制度的变化(诺斯,1995)。一个社会的制度体系包括就业制度、社会保障制度、教育制度、财税制度、金融制度的有机整合。当社会经济制

度还不能从国有企业身上把它原有的社会功能、政治功能“卸载”下来的时候,一个严格意义上的或者新古典意义上的“现代国有企业”就不可能仅仅通过改变企业的组织形式(比如股份制改造或者产权改革)而有效地建立起来(邓宏图,2001)。比如,与其他所有制类型的企业相比,国有企业吸纳了巨大的就业人口,在改革拉开序幕之后,作为一个寻利经济部门就会提出自己作为一个企业的盈利要求,从企业内部就会内生出一个释放冗员进入市场的激励机制。此时,除非社会经济环境已经做好了接纳国有企业释放冗员的各种准备,国有企业改革才不会对社会造成过大冲击。反过来,由于不能说服改革过程中的受益者支付改革成本,由于未能及充分地构建社会保障体制,那么,国有企业改革就将进入一个复杂的博弈过程:参与博弈就不仅仅是国有企业领导和工人,还有政府,以及“自然状态^⑤”,这样会使改革更加复杂,路径更加模糊。

另一方面,一个充分竞争的外部环境对于企业的发展来讲意义重大。一种有效的现代企业制度,是以充分竞争的市场作为运行基础的,市场评判是监督和约束经营者行为的主要依据,市场机制则为这种监督和约束的实现创造了前提条件,优胜劣汰是企业的生存规律。从微观经济学的道理来看,这里的优劣就表现为企业是否能够获得利润,赢利的企业将生存并得到发展,亏损的企业将衰落并失败。换句话说,在存在由充分竞争产生的平均利润率的情况下,每个企业的利润水平包容了关于企业经营好坏的充分信息,利润率可以作为考核和监督企业经营的一种充分信息指标,再加上一个完善的经理人市场,就可以使经营者和所有者的激励变得相容。也就是说,当一个竞争的市场解决了充分信息问题之后,每个层次的信息都是透明的,责任也是明确的,委托—代理关系就不会因为层次不同而有什么差异。从而也就没有理由说,国有制情况下的多层委托—代理关系就不能形成相应的最大限度地克服信息不对称、激励不相容和责任不对等问题的治理结构。同时,政府作为一个必要的制度安排,本身也具有各种保障服务效率和激励机制的制度约束(林毅夫,1997)。

因此,改革也要求从解除企业目前面临的各种政策性负担入手,以此硬化其预算约束,进入到竞争性的市场,使企业的利润率能够真正成为反映其经营绩效的充分信息指标。国家作为国有企业的所有者,通过掌握这种充分信息就足以对经营行为进行监督。在此前提下,企业发展的现实过程中将会显示出哪一种内部治理结构更加符合我国企业的实际,从而通过不断的制度创新,使中国式的企业治理得以形成和发展。

注释:

① 参见张晖明:《中国国有企业改革的逻辑》,97~98页,太原,山西经济出版社,1998。

② 钱德勒认为,当市场机制的协调比管理上的协调能带来更大的生产力、较低的成本和较高的利润时,现代企业也就从企业变迁中应运而生。

③ 黄少安在论述山东诸城中小企业改革后的企业状况恶化问题时提出了“同一轨迹上制度变迁的边际效益递减”假说,他认为:“经过短暂的‘制度轰动效应期’后,一方面制度进一步变革的阻力不一定很大,但是在相当长的一段时期,制度变革仍在进行,却不再是突破性的轰动效应;另一方面,制度变革的效益也不像以前那么明显”(黄少安,2000)。

④ 政府主导型国有企业改革的目标是建立现代企业制度。这就

意味着,作为权力中心的政府一方面要从整体上把握国有企业改革的战略,另一方面又要从国有企业的“领地”中逐渐地退却下来,这就是“诺斯悖论”。

⑤“自然状态”就是我国国有企业改革所面临的“特殊国情”,包括充裕劳动资源与稀缺资本资源的矛盾,国有企业本身承担的政策性负担,中国劳动力资源在不同所有制经济单位的偏态分布以及改革开放对于社会的特定要求和国有企业改革所带来的不稳定之间的冲突,等等。

参考文献:

1. Alchian, A. and Demsetz, Harold, 1972. Production, Information, Cost, and Economic Organization. *American Economic Review*, 62: pp.777 ~ 795.
2. Berle, A. and Means, G., 1932. *The Modern Corporation and Private Property*. Harcourt, Brace and World, Inc.
3. Chandler, Alfred D, Jr., 1977. *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*. Cambridge, Mass, The Belknap Press of Harvard University Press.
4. Williamson, O. E., 1981. *The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes*. *Journal of Economic Literature*. Vol. 19.
5. De Alessi, L., 1983. Property Rights, Transaction Costs and X - Efficiency: A Essay in Economic Theory. *American Economic Review*. Vol. 73, No. 1 (March 1983).
6. 戴维斯,诺斯:《制度变迁的理论:概念与原因》,见科斯、阿尔钦、诺斯等:《财产权利与制度变迁》,中文版,上海,上海三联书店、上海人民出版社,1994。
7. 道格拉斯·诺斯、R·P·托马斯:《西方世界的兴起》,英文版,伦敦,剑桥大学出版社,1973。
8. 道格拉斯·诺斯:《制度变迁理论纲要》,见北京大学中国经济研究中心:《经济学与中国改革》,上海,上海人民出版社,1995。
9. V·W·拉坦:《诱致性制度变迁理论》,见科斯、阿尔钦、诺斯

等:《财产权利与制度变迁》,中文版,上海,上海三联书店、上海人民出版社,1994。

10. 曼瑟尔·奥尔森:《集体行动的逻辑》,中文版,上海,上海三联书店,1996。
11. 思拉恩·埃格特森:《新制度经济学》,中文版,北京,商务印书馆,1996。
12. 李稻葵:《转型经济中的模糊权理论》,载《经济研究》,1995(4)。
13. 盛洪:《关于中国市场化改革的过渡过程的研究》,载《经济研究》,1996(1)。
14. 林毅夫:《充分信息与国有企业改革》,上海,上海三联书店,1997。
15. 姚洋、支兆华:《政府角色定位与企业改革成败》,载《经济研究》,2000(1)。
16. 黄少安:《国有中小企业产权改革及政府在改革进程中的角色》,载《经济研究》,2000(10)。
17. 张军:《集体所有制乡镇企业改革的一个分析框架》,载《经济研究》,2000(8)。
18. 姜长云:《乡镇企业改革的逻辑》,载《经济研究》,2000(10)。
19. 邓宏图:《论政府主导下国有企业改革的进化博弈轨迹》,载《经济评论》,2001(3)。
20. 王红领:《委托人“政府化”与“非政府化”对企业治理结构的影响》,载《经济研究》,2000(7)。
21. 杨瑞龙:《我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为》,载《经济研究》,1998(1)。
22. 齐永兴、宋建忠:《国企股份制改造过程中存在的成熟性及对策》,载《内蒙古工业大学学报》,2000(2)。

(作者单位:东北财经大学 大连 116025)
(责任编辑:S)

(上接第40页)一个非常严峻的问题,即它们不能坐等市场机制自动地运行。它们必须建立起一个制度框架以促进市场最有效地运转。市场的质量取决于这种制度框架,因为市场正是在其中运行的。由于制度框架在很大程度上是由政府决定的,所以事实上,市场的质量也是由政府决定的。为此,政府应该建立支持市场而不是反对市场的制度。

总之,发展中国家需要用市场来促进经济增长和发展,但它们也需要有能力的政府机构来发展市场。然而,这却是一个非常艰苦而又漫长的过程。正如发展经济学家波金斯所言:“让市场运行是一个比‘矫正价格’、‘私有化’、‘解除控制’之类的口号所包含的意义更为复杂得多的过程。在大多数情况下,让市场运行不仅涉及企业行为方式的根本转变,而且涉及政府发挥其职能的方式的重大变化。最后,大多数的发展中国家永远不会愿意过于转向像香港那样的市场经济。非市场控制或层级命令将继续在大多数经济的许多部门发挥重要的作用。因此,改革不只是摆脱这样的命令的事情。一个高速增长的国家必须学会使市场和官僚机制都能够有效地运作。”⑥

注释:

- ① United Nations Department of Economic Affairs, *Measures for the Economic Development of Underdevelopment Countries* (New York: UNDEA, 1951), pp. 63.
- ② Helfgoth, R. and Schiavo - Campo, S., 1970. *An Introduction to Development Planning*. UNIDO Industrialization and Productivity Bulletin 16 (1970): 11.
- ③ Waterston, A., 1988. *Developing Planning Lessons of Experience* Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press, pp. 293.

④ Killick, T., 1976. *The Possibilities of Developing Planning*. *Oxford Economic Papers*, July, 4.

⑤ 郭熙保 主编:《经济发展理论与政策》,336 ~ 338 页,北京,中国社会科学出版社,2000。

⑥ Nicholas, Stern, 1989. *The Economics of Development*. *Economic Journal*, September, pp. 616.

⑦ [美]查尔斯·沃尔夫:《市场或政府》,中文版,149 页,北京,中国发展出版社,1994。

⑧ [美]斯蒂格利茨:《政府为什么干预经济》,中文版,97 ~ 98 页,北京,中国物资出版社,1998。

⑨ 德怀特·波金斯:《发展中国家的经济制度改革》,1991 年英文版,转引自杰拉德·迈耶:《经济发展中的主要问题》,1995 年英文版,558 页。

参考文献:

1. 世界银行:《1991 年世界发展报告》,北京,中国财政经济出版社,1991。
2. 世界银行:《1996 年世界发展报告》,北京,中国财政经济出版社,1996。
3. 世界银行:《1997 年世界发展报告》,北京,中国财政经济出版社,1997。
4. 程漱兰、徐德徽、陈贤俊:《世界银行发展报告 20 年回顾》(1978 - 1997),北京,中国经济出版社,1999。
5. 世界银行:《2000/2001 年世界发展报告》,北京,中国财政经济出版社,2001。
6. 张进铭:《发展中国家政府缺陷与政府改革观点述评》,载《经济学动态》,1999(7)。
7. 郭熙保、张进铭:《经济发展中的计划与市场——兼论中国经济改革过程中的几个问题》,载《经济评论》,1999(6)。
8. 张进铭:《论发展中国家的市场与政府》,载《当代财经》,2002(6)。

(作者单位:江西财经大学 南昌 330013)
(责任编辑:N)