

承包制的体制构想和实际效果

王战强

承包经营责任制是遵循两权分离的思路,为改进大中型企业的经营机制而采取的一种现实的选择。事实已经证明了这种选择所取得的成效。但是承包制这种经营形式本身还存在一些难以克服的困难,而现实中的承包制又与承包制的设计初衷相差甚远。本文试图引入委托——代理关系来解释承包制的体制构想,并分析承包制企业在现实中的行为,希望这些能对承包制的完善有所裨益。

一、委托—代理关系和承包制的体制构想

现代经济学中常把资本所有者与企业的最高决策者的关系称为委托—代理关系,这种关系被定义为一种契约,在这种契约下,一个人或一些人(委托人)授权另外一个人(代理人)为他们的利益而从事某些活动,其中包括授予代理人某些决策的权力。^①在代理理论看来,委托—代理关系存在于一切组织、一切合作性活动中,存在于企业的每一个管理层次上,政府和国有企业的经理,股东同股份公司的经理等都可以被看作是委托—代理关系。

委托—代理关系是由于所有权同经营权的分离而出现的。由于所有权与经营权由不同的主体行使,这就有可能出现所有者与实际运用资产的经营权的人的利益偏差。在代理人与委托人的利益不一致的场合,代理人的行为就可能偏离委托人所希望的目标,这

时在代理人方面就出现了一种“自由处置权”的问题。如果对委托者来说代理人的行为是可以准确度量的,并且他对来自外界的偶然因素的信息是充分掌握的,那么委托人就可以对代理人的行为进行有效地监督,而事实上这是不可能的。这样,在体制上安排一个激励—约束机制,使代理人按符合委托人利益的方式行事,就成为十分必要的了。研究委托—代理关系就是为了设计一种体制或合同,使代理人的行为能符合委托人的要求。

承包经营责任制可以说是一种委托—代理关系的体制安排,在这里委托者就是国有资产的所有者,代理人就是国有企业的承包经营者。虽然现实中的承包制是在实践中逐步摸索出来并不断完善的,它并不是被人有意识地照着委托—代理关系设计的,但我国的承包制在不自觉之中却形成了同委托—代理关系的原则相符的体制安排。在做如下的几点假定之后我们再对承包制做深入的分析:

①政府(各主管部门)是全民所有制企业资产的所有者,所有者的目标是资产的保值和增殖。②企业内部的成员只分为两部分:经营者和生产者。③经营者就是企业的承包者。④生产者的目标是现期收入最大化;他们可以通过职工代表大会参与企业的管理。

承包制的设计目标是使企业成为自主经营、自负盈亏的商品生产者。要达到这一目

标,在现实中就要同时解决两个问题:一是实现两权分离,使企业成为自主经营的商品生产者;二是要消除各个企业因体制、行为等原因形成的不平等,使企业之间能够进行公平的竞争。对于第一个问题,承包制通过所有者与承包者之间订立的契约规定了双方的责、权、利关系,使企业的经营权有了明确的界定和保障。所有者虽然还留有选择、监督承包者的权利,但这种选择已明确地确定以经营能力和业务素质为标准,所有者对承包者的监督也从过去的直接管理和干预转变为谈判关系和外部监督。对于第二个问题,面对各个企业在价格、资产占用、资金来源、物资供应等方面存在的不平等,承包制力图用“一户一率”的承包合同来抵销这些不平等的因素,为不平等的企业之间进行平等的竞争创造了条件。我们看到,契约的引入使企业的自主经营和公平竞争(自负盈亏的一个条件)开始成为可能。

委托—代理关系的核心是通过契约建立一种激励—约束机制,使代理者的行为符合委托人的要求,承包制的体制安排也体现了这样的思想。在承包制中,激励—约束机制包含以下三个方面的内容。

第一,收益分享。在古典式的企业中(所有者与经营者合一)是不存在所谓的代理问题的,因为这里不存在所有者与经营者的目标不一致的情况。出现了两权分离以后,也就出现了代理问题,对委托—代理关系的研究表明,如果代理者有权获得企业的净利润,或者是相对于其他要素投入的净收入,也就是使代理人与委托人的利益尽可能趋于一致,那么代理者的目标就会趋近于所有者的目标。在这方面,委托—代理关系的体制安排的关键是要使代理者的目标函数同所有者的相符合。在现代股份公司中,经理往往会获得一揽子取决于其经营绩效的津贴,股东还会许诺在将来某一时期让经营者获得一定份额的本公司的股份,这样的安排

可以称为“收益分享”,它会使经理与股东的利益保持一致。

在我国的承包制中,收益分享是这样安排的:一是使全体职工的收入同企业上缴国家的利税挂钩;二是使承包者获得取决于完成承包合同状况的各种奖励。这样的体制安排确定了在完成承包指标的前提下,经营者、职工的收入同企业赢利的正相关的关系。对于经营者而言,承包制合同中所规定的各种奖惩措施使他与企业的经营成果的关系相对于其他职工更为密切。正是通过收益分享,承包制调动了广大经营者和生产者的积极性,因而在实践中取得了显著的成效。承包制的利益分享有其特殊的一方面,它特别强调了所有者的利益要通过承包利润基数来实现,这样,在经营者、生产者的利益与企业的收益之间,就有一个必须确保的承包基数,这里就隐伏着另一种可能性,经营者和生产者可以通过向相反的方向的努力——尽力压低承包基数,来达到增加自己的收益的目的。

第二,风险的安排。未来是充满不确定因素的,这使企业的经营前景充满风险,风险的安排无疑会对企业经营者的行为有很大影响。如果代理契约中规定代理人是风险承担者,那么他会尽力去克服经营中遇到的困难,使风险造成的损失降到最小。这样的安排会使代理人努力工作,而无需委托人的特别监督。在现代股份公司中,风险主要是由股东承担的,股东以投资入股的资产承担风险,但公司的经理也要承担部分风险,他的工资、津贴以及声誉与经营绩效密切相关。相似地,在地主与佃农的契约中,往往是规定由佃农来承担风险,由他保证无论遇到何种情况都要向地主缴纳一个固定不变的租金,其余的收益则归自己所有。同样,在承包制中也包括了对风险责任的安排,它构成了承包合同的一项重要内容。承包制要求“企业”、经营者和生产者都要承担风险,

由承包经营者代表这三者保证向所有者缴纳一个固定的利税额（或是利税递增的比例、或是减亏包干的数额，等等），以及完成技术改造的任务等。若完成这些承包指标则企业获得留利，经营者和生产者都能在留利的分割中得到奖金收入，若完成不了则经营者和生产者的工资都要被扣减，经营者还可能会受到处罚，失去继续承包的资格，企业则必须用自有资金抵补上缴基数不足的部分。另外，还有很多企业实行了承包者的风险抵押、承包者以自己的财产作为完成承包指标的保证，这无疑会增大企业经营者的压力，有助于筛选得力的承包经营者。

第三，竞争招标。委托者掌握着选择代理人的权力，委托者可以运用这一权力实现对代理者的有效约束。这种约束的前提条件是要有一个竞争性的代理者市场存在，使每一个代理者都要面临竞争的压力。在竞争的代理者市场中，委托人可以从容地挑选自己的代理者，即使是在代理者确定之后，这个代理者也要面临组织内的下属的经常性的竞争。在现代的股份公司中，股东可以通过选举董事会，再由董事会任命经理的方式挑选监督和经营公司资产的合适人选，即使是在股份极为分散的情况下，由于有发达的股票市场，股东可以通过买入或卖出股票的方式表明他们对公司经营状况的预期，股票市场的变动会形成一种压力，使公司的经营者感到自己会因为内部调整或外部的接管而被撤换，这就促使他做出必要的调整以符合股东们的要求。在我国的承包制中，竞争招标作为一种重要的措施被强调。承包制中要求由主管部门、企业的相关部门和企业的职工代理组成混合发包小组或考评小组，采用竞争招标的方法来决定承包者。竞争招标在挑选适当的承包者、合理地确定承包条件方面具有重大的意义。

通过以上这些体制安排和构想，承包制能够较好地适应我国的国情，激发承包者和

广大职工的生产积极性，取得较好的成效。但是现实中的承包制或是出于体制设计的不当，或出于没能正确地贯彻承包制的要求，因而使承包制的实际效果与体制构想出现了很大的偏差。

二、承包制的实际效果——现实与构想的偏差

产生这种偏差的根本原因在于体制的设计者对承包者代理人身份的模糊认识和由此导致的承包者和企业其他成员的权力、利益格局的扭曲。

代理人应该是在企业内的所有者利益的代表，由他来行使所有者所赋予的资产使用权和一部分处置权，监督其他的要素投入者（生产者）。所有者和企业中的生产者是各有不同的目标的，所有者要求的是资产的保值和增殖，而生产者则要求现期收入的最大化，这两个目标在一定的程度上是相互抵触的，因此当所有者外在于企业资产时，必须有人代理其进行企业资产的经营与管理并对生产者进行监督，这就是承包经营者在企业中的作用。承包制的设计者无论在理论上还是在实践上都没有对承包者的代理人的身份形成一个清楚的认识，认为承包制是“企业”在搞承包甚至还有所谓的“全员承包”，1988年的“承包条例”规定“承包方为实行承包经营的企业”，“由企业的经营者代表承包方同发包方订立承包合同”。

由于这种模糊的认识，承包者始终没有被完成赋予执行其代理职能所必需的独立的权力和利益动机。首先，在承包者的权力方面，承包者依然没有摆脱在传统体制中经营者的“双重依附”的地位，一方面承包者不能不依附于所有者，因为后者决定承包的人选、承包的条件以及奖惩的软硬等等，它还可以超越合同条款来干预企业的经营。此外，在政企不分和行业系统的纵向一体化管理的体制下，经营者对职务升迁和行政级别

也特别感兴趣,这也主要取决于上级的态度。另一方面,承包者还不得不依附于生产者,因为在决定承包者人选、对承包者的业绩进行考评的考评小组中有一定比例的职工代表,有的企业还要求通过职工代表大会的投票来决定承包者,承包者的承包方案、经营计划也要交职工代表大会审议才能通过,除此之外,承包者还要受到日常的生产、生活中职工们经常的、无所不在的压力的影响,所有这些,使承包者难以抵挡职工们的要求,只有顺从这些,才能维持企业正常的生产经营。

其次,承包者也缺少执行管理、监督职能所需的独立的利益动机,其收入的来源与数量均与生产者趋同。可以把承包者的收益分为两种:有形收益和无形收益。有形收益包括货币收益和非货币收益,前者指工资、奖金、补贴等,后者是指住房、公费医疗、各种实物等的集体福利。在所有的这些收入来源中,虽然承包者可以获得相对于别人来说是较高的承包奖励收益,但这部分收益在全部有形收入中所占的比重并不算大,倒是住房、公费医疗、各种福利等显得更“实惠”一些,而且合同规定中的承包奖励收入还往往不能兑现。承包者的无形收益则包括名誉、职务晋升了,这代表了经营者的长远收益和另一种价值取向。无形收益的重要性因经营者而异,事业心强、企业规模较大、业绩较好的经营者对此较为看重,而缺乏事业心、经营小企业的经营者则对此较为淡漠。在一个较短时期内,经营者更为看重有形收益。在有形收益方面出现的经营者与生产者的趋同会使经营者意识到他的个人收益小于他所创造的社会收益,他的一部分努力没有获得应有的收益,这就是说他与企业的其他成员之间存在着很严重的外部性的问题,这时经营者的努力程度就必然会降低,他对其他成员监督的职能就会弱化。

承包经营者缺乏独立的权力和利益动

机,使承包者既无经营、监督的权力也无提高积极性的兴趣,承包者就倾向于与生产者的行为趋同,这样造成的后果是:第一,由于无论是承包者还是职工的收入都要取决于承包基数与完成利润总额的对比关系,承包者和职工都会热衷于在承包基数上同主管部门全力相争;第二,承包者和职工都注重短期利益,在资产使用、留利分配、投资的方向等方面都表现出很强的短期行为,承包制内部始终也没有形成一个抑制工资膨胀的机制。而现行承包制中普遍较短的承包期又助长了这种短期行为。

承包者监督职能弱化的同时,对承包者的激励—约束机制也被削弱,这既由于外部环境的不稳定因素,也由于一些人为的因素。承包制是在新旧体制交替的过程中引入实践的,它注定要面对一个变动不定的外部环境:经济政策的调整,经济运行机制的变革所带来的价格、财政、金融、计划等方面的巨大变动以及全国经济周期性的扩张与收缩。当这些外部的不可抗力影响到企业的经营绩效时,承包合同中制订的一套以利润为中心的考核指标就失去了意义,承包合同制定的约束条款就必然软化。除了外部不稳定性的影响之外,还有许多人为的因素,如任人唯亲、碍于情面等等,使承包制中的竞争招标流于形式,使合同规定的处罚措施得不到执行,这时承包制的约束机制也必然会软化。

约束机制的软化,必然会使承包制的实施效果大打折扣。调查表明,承包制的实施效果与约束的软硬程度有很大的关系。据1990年底企业追踪观测系统的调查,在第一轮承包中,几乎所有的承包企业在签订时都规定了经营者收入与承包指标完成情况挂钩的方法,部分企业还以个人财产建立了风险抵押基金,但约束的软硬程度不一。在全部未完成承包期某一年的标的利润的样本企业中,有53.4%的企业经营者被取消奖金、扣

减工资, 5.1%的经营者甚至还以个人财产作了抵偿; 而有41.5%的经营者未受到处理。约束的软硬程度同合同执行的结果有很大关系。从1990年的结果看, 第一轮内因未完成某一年标的利润而经营者受到处罚的全部样本企业中, 有55.2%的企业完成了1990年的标的; 而经营者未受到处理仅要求挂帐待补的企业中只有21.1%完成了1990年的标的; 经营者和企业都未受到任何处理的企业仅16.4%完成了1990年的标的。^②

综上所述, 承包制监督、管理职能的弱化和对承包者的激励—约束机制的软化使现实中的承包者没能发挥代理人的作用, 承包制的实际效果与它的体制构想发生了很大的偏差。

三、重塑新的权利格局、强化激励—约束机制

在完成了以上的分析之后, 本文所包含的建议自然就是要明确承包者的代理人身份并赋予他相应的权力和利益激励, 这无疑是必要的, 但事情还不止这么简单。

如果放弃前文所作的假定我们就会承认, 广大职工不仅是产品的生产者, 他们也是国有资产的所有者, 虽然这种所有权是联合地通过政府这一中介来实现的。生产者身为所有者这一事实表明生产者有权参与企业的经营管理, 有权保障自己的经济权益、监督经营者的行为, 这也是调动广大职工的积极性的需要。承包经营者是政府主管部门的代理人, 是企业资产的实际拥有者的代表, 他的作用是代替实际上的所有者来经营企业资产, 监督企业中的其他成员, 因此他的地位、作用和相应的权利也必须得到确定。承

包者作为企业资产所有者的代理人, 正是承包制的体制安排的核心所在。围绕着企业资产, 所有者、经营者、生产者有不同的目标, 对企业的生产经营有不同的贡献, 完全由其中的一个主体来控制其他的主体的安排是不合理的, 应该形成一种使这三者的权力、利益达到平衡状态的体制安排。就承包制而言, 在签订了承包合同, 所有者的利益成为企业目标的基础之后, 企业内要形成一个经营者和生产者的权力、利益互相制衡的格局。过份地强调生产者的权利是不可取的, 本文的分析已证明这种做法的弊端; 而过份强调经营者的权利也是不合适的、现在许多的承包制企业的事实表明, 如果缺乏内、外部的监督与约束, 企业的承包者很可能会出现以权谋私之类的行为。

目前, 重塑承包企业中新的利益格局、完善承包制的关键是切实地赋予承包者独立的权力和利益动机, 建立起对承包者的有效的激励—约束机制。为此, 首先要使承包者独立化, 明确他的地位、作用, 赋予其独立的权力和利益。其次, 承包制中的风险安排, 即承包者的奖惩与经营成果挂钩、资产抵押承包等, 是一项很有效的体制安排, 必须使其硬化起来; 再次, 竞争招标的方法是选择和约束承包者的有力手段, 要创造条件, 坚决执行。

注释:

①詹森、梅克林:《厂商理论: 经理行为、代理、成本与所有权结构》, *Journal of Financial Economics*, Vol. 3, No. 4, (Oct. 1976)。

②俞金林:《承包制第一轮的结果与第二轮推进的格局》,《改革》1991年第6期。

(责任编辑 曾德国)