

权责一致原则与中国国有企业改革

江建军 季娅倩

摘要: 从长期来看, 在充分竞争的市场环境下, 以权责一致为核心的企业治理结构是决定企业绩效的唯一因素。中国国有企业所有问题的根源就在于由于严重的权责不一致所导致的企业参与者行为失范, 尤其是缺乏行为规范、负责任的股东。所以, 要真正解决国有企业的问题, 就必须建立规范的以权责一致为核心的企业治理结构, 特别是通过产权改革来培育真正的股东, 同时政府也应当为此创造一个充分竞争的外部市场环境。

关键词: 企业治理结构 权责一致 行为选择 充分竞争

从长期来看, 在充分竞争的市场环境下, 企业治理结构是决定企业绩效的唯一因素。而企业治理结构的关键是符合权责一致原则的权利、责任安排。这种安排的实质是为了规范各企业参与者, 使其个人利益最大化的行为选择符合企业利益最大化的目标。与企业理论的有关文献不同, 本文作者把责任分为失去投入企业的要素本身的额外风险和失去投入企业要素报酬的一般风险。把权力分为剩余控制权、合同控制权和生产权。并指出不同的权力和责任的强度是不同的。权责一致不仅指权力要与责任相对应, 而且指相对应的权力和责任的强度要一致。中国国有企业里严重的权责不一致导致了各企业参与者尤其是行使股东权力的政府官员自利的行为选择极大地偏离了企业利益最大化的目标, 这种行为的失范是国有企业所有问题的根源。最后作者指出国有企业改革的关键就是建立以权责一致原则为核心的规范的企业治理结构, 特别是培育真正行为规范、负责任的股东。同时政府也应当为此创造一个充分竞争的市场环境。

一、权责一致原则: 企业治理结构的关键

1. 权力和责任的内涵

权力和责任内部是分层次的, 不同层次的权力和责任的强度是不同的。权力包括剩余控制权、合同控制权和生产权。合同控制权又称自然控制权, 是合同中所写明的, 是企业日常经营管理的权力。根据分工的原则, 这一权力掌握在经营者手中, 是不可在各企业参与者间流转的。剩余控制权是合同中未写明的, 除自然控制权外的对企业的控制权。它对战略性重大经营决策的决定权, 选择任命经营者的权力等。剩余控制权是一种状态依存权, 他可以依企业经营状态的不同在各企业参与者间流转。生产权是生产者根据分工进行生产劳动的权力。

剩余控制权的强度是高于合同控制权的。因为剩余控制权可以通过罢免经营者来否定合同控制权, 也可以在战略性重大经营决策上直接替代合同控制权。而合同控制权的强度又是高于生产权的, 因为合同控制权可以监督生产者, 也可以通过解雇生产者来否定生产权。

责任可以分额外风险和一般风险两大类。额外风险是指失去投入企业要素本身的风险。由于人力资本与其所有者的不可分性和物质资本与其所有者的可分性, 只有对企业投入物质资本的债权人和股东承担额外风险。额外风险纯粹是一种风险, 没有任何收益的可能性。一般风险是指失去投入企业要素报酬的可能性。即投入企业的要素(不管是人力资本还是物质资本)报酬有多有少, 甚至没有任何报酬。所以, 一般风险既意味着风险, 又意味着收益。所有企业参与者都承担一般风险。

对一般风险而言, 收益和风险是要素报酬的两个方面。收益与报酬成正比, 风险与报酬成反比。即要素报酬多则意味着收益大而风险小, 要素报酬少则意味着收益少而风险大。但一般风险具有非负性的特点, 即一般风险的边界是报酬为零(投入企业的要素未得到任何报酬), 而不会有净损失。额外风险则意味着净损失, 完全是一种风险, 没有任何收益的可能性。从这个意义上讲, 作为责任, 额外风险的强度要大于一般风险。一般风险内部也分为不同的层次, 具有不同的强度。它可以分为剩余收入和合同收入。剩余收入即扣除合同收入后的所有收入, 与利润之间存在着相关度很强的正比关系。合同收入又可分为不固定的合同收入(奖金)和固定的合同收入(工资), 其中奖金与利润之间存在着相关度较低的正比关系。而工资则与利润无关。作为风险和收益的统一, 一般风险中强度最大的是剩余收入, 其次是不固定的合同收入, 最后是固定的合同收入。

类别 强度	权力	责任
逐渐降低 ↓	剩余控制权 合同控制权 生产权	额外风险 剩余收入 不固定合同收入 固定合同收入

图1 权力和责任的强度

2. 权责一致原则的内容

(1) 权力一定要有责任相对应, 责任也一定要有权力相对应。即不能有权无责或有责无权。否则会导致权力主体的行为偏差。如果行使股东权力的人不承担企业的任何责任, 那么他就可能滥用剩余控制权, 不但会产生偷懒行为, 而且可能发生损害企业利益的道德风险。如果拥有责任的人没有权力, 这部分责任的激励作用就被浪费了, 不但不会对企业有利, 且会因为减少了对拥有权力的主体的责任而导致对其激励不足, 不利于规范企业参与者的行为。

(2) 相对应的权力和责任的强度一定要对等。即不能大权对小责或小权对大责; 否则也会导致权力的滥用和权力主体自利行为偏离企业利益最大化的目标。如果拥有合同控制权的经营者只拥有合同收入而不拥有剩余收入, 企业业绩的好坏与其个人利益并无多大关系时, 他就不会有足够的激励用好手中的合同控制权去实现企业利益最大化来同时达到个人利益的最大化, 相反可能会通过转移资产, 增加在职消费等损害企业利益的办法来实现个人利益。同样, 拥有剩余收入的经营者不能拥有剩余控制权, 否则他就可能无所约束地通过侵害企业利益来达到个人利益的最大化。

3. 权责一致原则的体现

(1) 剩余控制权首先应当与额外风险相对应, 在此基础上与剩余收入相对应。这表现为债权人和股东在不同的状态下分享剩余控制权。企业破产后, 债权人的额外风险成为现实, 而股东的额外风险此时为零, 所以企业破产后, 剩余控制权完全由债权人掌握, 这时剩余控制权与额外风险相对应。在其他情况下债权人一般不拥有剩余控制权, 这是因为通常情况下企业破产的概率很小, 债权人额外风险发生的概率很小。但是如果企业的经营使得破产的概率较大时, 例如, 破产往往是由投资不当造成的, 此时, 债权人不可能不关心企业的经营, 他也会要求一部分剩余控制权来保护自己的利益。债务合同中通常附加的有关企业投资方向的限制条款以及债权人对重大资产变动有发言权的条款的原因就在于此。另外, 在企业的融资结构中如果资产负债比例特别高时, 企业的破产概率上升, 债权人承受额外风险的概率增加, 这时他也会要求更多的剩余控制权来保护自身利益。日本主银行制度下主银行拥有对企业较大剩余控制权的原因就在于此。因此, 对债权人而言, 他所拥有的剩余控制权完全是与额外风险相对应的。对于股东而言, 他在企业破产以前拥有剩余控制权, 从企业亏损到企业破产这一阶段, 股东的剩余收入为零, 额外风险成为现实, 这时他的剩余控制权是与额外风险相对应用来减少额外风险的。在企业亏损以前, 股东的额外风险未成为现实, 但亏损是正常经营下的企业随时会遇到的风险, 企业在通常情况下破产的概率很大, 股东额外风险发生的概率很大。企业的剩余控制权除了在额外风险发生时起补救作用外, 更重要的是发挥预防作用, 从这个意义上讲, 此时股东的剩余控制权是和额外风险相对应的。但同时, 股东此时还拥有剩余收入, 而剩余收入作为一种风险和收益是和企业业绩密切相关的, 股东除了预防风险外, 还会努力去增加收益, 从这个意义上说, 股东也有激励去行使好剩余控制权。所以, 在企业破产以前, 股东拥有剩余控制权是与额外风险和剩余收入相对应的。

(2) 合同控制权应与剩余收入相对应。根据分工原则, 经营者自然拥有合同控制权, 为了体现权责一致的原则, 应当让其除了在合同收入外, 拥有一部分剩余收入。因为剩余收入是除了额外风险外强度最高的责任, 只有这种责任才能与合同控制权的强度相对应。如果经营者只拥有合同收入, 其个人收入与企业利润相关度极小时, 他就没有足够的激励用好这种权力来增加企业的利润, 反而可能出现乱投资等滥用权力的行为或者通过关联交易等有损企业利益的办法来达到个人利益的最大化。这种错误激励的原因就在于大权和小责的不对应。所以为了防止这一问题的发生, 在权力和责任制度的设计上, 应当让经营者拥有一部分剩余收入, 使其个人收益与企业利润存在较强的正相关关系。这样, 经营者为了个人利益的最大化也会用好合同控制权去实现企业利润的最大化。这样的权责设计能起到规范经营者行为的作用。应当指出, 经营者拥有的剩余收入的比例越大, 他就越有激励用好合同控制权去实现企业利益的最大化。而且这种蛋糕效应往往要比分配效应大得多, 从而实现帕累托改进。这也是规范的公司治理结构中经营者拥有较大比例剩余收入的原因。

(3) 生产权应与不固定合同收入相对应。根据分工原则, 生产者自然拥有生产权。如果生产者只拥有固定合同收入这种强度最低的责任, 他的行为会产生偏差。因为此时无论干与不干, 干好干坏, 他的收入都是固定的。此时他的最优选择是采取消极怠工的偷懒行为。出现这种现象的原因就在于大权和小责的不对应。所以为了解决这一问题应当让生产者拥有不固定合同收入, 其多少取决于企业业绩和其生产努力程度。在这种权力和责任制度下, 生产者为了实现个人收入最大化必然会用好生产权努力工作去实现企业利润的最大化。当然, 如果生产者的生产权很大时, 例如高科技企业中科研人员的创造力和积极性对企业利润影响很大时, 就要有强度更大的责任——剩余收入来与之对应, 否则不足以激励他们用好手中的生产权努力工作。

二、中国国有企业的问题

中国国有企业所有问题的关键就在于各企业参与者的权责严重不一致。由于国有企业的剩余收入和失去投入企业股本的额外风险由非人格化的主体——国家承担, 国有企业参与者的责任是不足的。没有了剩余收入和失去投入企业股本的额外风险, 行使股东权力的政府官员和企业的经营者不可能用好手中的权力, 而作为债权人的国有银行由于具有国有企业的所有问题行为也不规范。并且传统上国有企业的各参与者都被视为相同的劳动者, 他们的收入执行的是统一标准, 并没有多少区别。但各企业参与者权力的大小和差别是由分工决定的, 与规范的股份公司相比并无多少区别。这就造成了不同的权力对应着相同的责任。权力越大的参与者权责越不一致, 就连权力最小的生产者也存在大权对小责的问题, 结果偷懒行为和道德风险成了存在于国有企业各参与者中的普遍现象。有效的监督机制有助于改善这一状况, 但由于权责不一致造成的监督者缺位, 国有企业的监督机制也未能像规范的股份公司那样有效地发挥作用, 这就使得国有企业的问题更为严重。

1. 行使股东权力的政府官员的问题

作为股东的最终代理人,他有权行使企业的剩余控制权,但是他却几乎没有任何前文中所分析的责任。政府官员不仅没有对企业投入物质资本而形成的额外风险,而且其政府官员的身份决定其不可能拥有剩余收入。他的收益和风险是政府机关发放的工资和由其职位决定的种种待遇;而这些都取决于他的政治地位。与企业以经济效益为唯一指标不同,决定官员政治地位的考核指标是多方面的,经济指标只是其中的一项,而且并不完全取决于其所管理企业的效益,这就意味着行使股东权力的政府官员的收益和风险与企业经济效益的相关度极小。这种权责不一致的后果是行使股东权力的政府官员会滥用剩余控制权。首先,由于政府官员不必为选择经营者的行为承担责任,所以选择和任命经营者的权力是一种典型的“廉价投票权”(Harris 和 Raviv, 1988),因此,他们没有激励去发现和任命有能力的经营者,既然没有对真正企业家的需求,国有企业不可能从制度上保证产生真正的企业家,而那些“南郭先生”却可以通过贿赂政府官员的办法很容易地占据经营者的位置。其次,政府官员也不可能用好对企业重大经营决策的控制权。在现代公司中,股东和经营者之间的契约是一种不完全契约,他们之间的权力界限不可能很清楚,总有一些模糊地带,实际的权力边界是各方理性选择的后果,是一种默契。由于行使股东权力的政府官员不为自己的经济行为承担经济责任,他们对企业的控制和一个真正的股东的理性干涉很不相同。他们可能和企业的内部成员相互勾结导致事实上的“内部人控制”,损害国家作为所有者的利益,也有可能越过边界对企业进行随意干涉,侵害经营者的经营自主权,从而不可能有真正的政企分开。最后,政府官员不可能真正行使好监督职能,这是因为监督所需要的信息在很大程度上是内生的,它依赖于监督者的监督积极性,政府官员由于其责任与企业利润相关度极小而缺乏监督的积极性,导致事实上的监督者缺位,无人真正地监督经营者。而且长期以来国有企业目标多元化,缺乏考核经营者行为的充分信息指标,政府官员与经营者相比处于明显的信息劣势,对经营者进行有效的监督十分困难。这导致经营者滥用权力的行为得不到约束。由于同样的原因,行使股东权力的政府官员的偷懒和不道德行为也是很难得到监督的。

2. 债权人的问题

中国国有企业的平均资产负债率高达 80%,债权人额外风险发生的概率很大,因此根据权责一致的原则,债权人在企业正常经营的情况下应当拥有较大的剩余控制权。但是在中国,国有企业的债权人——国有银行并不拥有这样的权力。这是由于银行是国家独资的,与政府处于不对等的地位,而在法律的规定和实施中并不充分保护银行的债权人利益。更为重要的是银行本身就是国有企业,它具有国有企业所具有的所有问题。由于银行的行使股东权力的政府官员和经营者的权责不一致,他们并不关心银行的经营状况。而且国有银行本身的特点决定了它并没有破产的危险,所以即使他们对银行的经营状况有所关心的话也只是关心帐面的情况,这样银行经营者也不愿意企业破产。因为对效益不好的国有企业一进行处理,在银行的帐面上就会出现亏损。所以,国有银行既无权也不愿意去关心银行的真实经营状况,这导致国有银行作为国有企业债权人的利益受到严重的侵害。

3. 经营者的问题

经营者由于分工而自然拥有企业的合同控制权,但他却没有剩余收入,其个人收入与企业利益相关度很小,这使他很难有激励努力工作,而且这种权责不一致会使他们滥用合同控制权,造成个人利益最大化的行为选择偏离企业利益最大化的目标。经营者不仅可以通过偷懒的办法减少盈利的可能性和盈利的数额,而且可能发生通过在职消费、做假帐等办法隐瞒利润甚至将盈利报为亏损从而中饱私囊的道德风险。股东的有效监督能防止这一类问题的发生,但是行使股东权力的政府官员的权责不一致造成的监督者缺位使得这一问题更为严重。

4. 生产者的问题

中国国有企业一直以来习惯于从政治地位上把生产者均等化,不承认生产者内部贡献的大小区别,不同的生产权不能通过不同的责任来体现。对企业利润影响很大的科研工作者和普通车间工人执行的是相同的工资标准,收入相差无几。造成事实上轻视科技人员的作用,科技人员的价值得不到应有的体现,进而导致科技人员的积极性得不到应有的发挥。国有企业技术水平低下成为普遍现象。更为严重的权责不一致是长期以来生产者只能获得固定合同收入,与企业利润和个人工作努力程度没有任何关系,这造成了国有企业里的大锅饭和消极怠工现象,而由于经营者的权责不一致导致的经营者不能很好地履行监督生产者的职能使得这一问题更为突出。

三、中国国有企业的改革思路

中国经济要获得长远和健康的发展就必须走上以提高效率来获得增长的可持续发展道路。而从长远来看,企业治理结构是决定企业效率的唯一因素。有了高效率的企业治理结构,就会自然产生对技术、对企业家的需求,效率的改善就会自然而然的发生,中国国有企业技术水平低下,缺乏真正企业家的问题就会自动得到解决。因此,国有企业改革的关键就是要建立以权责一致为核心的高效的企业治理结构,而其中的重点是培育行为规范,负责任的股东,政府也应当为此创造一个充分竞争的市场环境。

1. 培育行为规范,负责任的股东

(1)对国有企业进行债权化管理。国家以价格为主要标准通过公开、公证、公平的招标方式从社会上选择合格的自然人或法人作为租赁人运营国有企业,国家与其订立契约,规定每年国家获取的收益,并且这些自然人或法人必须以自己的财产作为担保,一旦到期不能支付规定的收益,这些租赁人就会失去自己用来担保的财产。这些租赁人的身份类似于股东,他以自己用来担保的财产承担额外风险,获取扣除支付给国家合同收益后的剩余收入,并拥有挑选经营者的权力。但是由于其用于担保的财产比起企业的国有资产要少得多,不足以承担国有资产严重受损的责任。为了防止这些租赁人发生道德风险,通过侵吞国有资产来获取收益,侵害国家的利益或者由于其所承担的额外风险要远远小于国家作为股东的额外风险而不负责任的行为,国家应保留对企业重大经营事项的否决权,防止出现明显可能危害国家利益的恶意行为。同时应当保持对企业充分的监督权,一旦发现企业亏损超过租赁人用于担保的财产时,立即终止这些租赁人的

所有权力与责任,并且没收其用于担保的财产。这样,国家可以获取稳定的收益并且几乎不承担额外的风险,租赁人承担额外风险和剩余索取权,并且只要其行为不越轨,就可拥有充分的剩余控制权,解决了权责不一致的问题,企业也有了负责任的、以企业利益最大化为目标、行为规范的准股东。

(2)对国有企业进行民营化改造。对于中小企业和只要不是涉及到国家安全和自然垄断行业的企业,都可以采取民营化的办法,让非国有企业经济部门(包括外资)通过收购、兼并、合资、参股等形式达到改造国有企业的目的。这可以从根本上解决国有企业行使股东权力的政府官员权责不一致,行为失范的问题。这一过程要在公开、公正、公平的原则下进行,以保证选拔出最佳的候选人和使国有资产获得尽可能多的回收,防止暗箱操作,权钱交易等有损国家利益的行为。同时,股权的适度集中有助于产生负责任的投资者。

(3)发展中介机构筹集民间资本投资于国有企业。由于中国的私有财产过于分散,个人很难越过投资企业的资本门槛,而且资本来源的过度分散不利于培养负责任的股东。发起投资基金筹集分散的民间资本投资于国有企业有助于解决这一问题。投资基金具有规模效应带来的信息优势和专家理财的优势。借助于规范的资本市场和充分信息披露机制,投资者对这类中介机构的监督也比较容易,资本市场上资本流动性以及投资基金间的竞争使得基金管理人有足够的压力和动力努力工作。对于私募成立的投资基金由于投资者十分集中,监督问题和经营者的激励问题更容易得到解决。

2. 规范国有企业各参与者的行为

(1)规范股东的行为。即使国有企业的股东权力仍由主管企业的政府官员行使,也要注意使他们用好手中的剩余控制权。首先经营者的选择要引入竞争机制,通过市场来公开、平等地选择,打破经营者队伍的垄断,这一方面可以挑选到更加优秀的经营者,另一方面一个竞争激烈的经营者市场给在职经营者带来的失业压力对其是一种强度很高的激励,非常有利于其行为的规范。其次,对于破产、重组等企业重大经营活动要依法办事,按经济规律办事,把企业职能和政府职能区分开来。企业的目标就应当是经济利益的最大化,公正和稳定是政府的目标,国家不能让企业去承担政府的职能,如果非要让企业承担双重职能最终的结果必然是两个职能都不可能完成好。因为这两者是相互冲突的。国家和企业在这两方面各有所长,漠视这种天然的分工只能适得其反。

(2)规范经营者的行为。可以通过股权和股票期权安排等办法让经营者拥有一部分剩余索取权,增强激励,使其权责尽量一致。同时国家应改善对经营者的监督机制。可以实行国有企业会计委派制度,国有企业的会计人员由政府设立的会计中心直接委派,其报酬由会计中心统一发放,与所在企业无关。一旦发现会计提供的经济信息失真,必须给予严惩,严重者可以取消其从业资格直至追究其刑事责任。在政府职能部门审计的基础上,委派社会中介机构进行不定期的审计,其报酬要符合激励相容原则,可以从查出的不实金额中提取一定比例予以奖励,对于查出有问题的会计人员和政府职能部门相关人员则要给予严惩。

(3)规范生产者的行为。要承认并体现不同的生产者的差别。在对企业贡献不同的生产者之间可利用奖金等不固定

合同收入拉开报酬差距。要承认科学技术的作用与价值。可以让对企业有重大贡献的科研人员拥有一部分剩余索取权以激发其工作的热情和创造力。同时要增强劳动力市场的竞争性,通过增加其失业的风险来增强对其的激励。

(4)规范债权人的行为。国有银行作为国有企业也要进行企业治理结构的改革,推进其商业化的进程,使其行为更加规范。

3. 政府要创造一个充分竞争的市场环境

市场竞争的压力是企业改善企业治理结构,提高效率的动力。创造一个充分竞争、公平有序的市场环境会使改善企业治理结构成为企业自发的行为。长期充分竞争的结果必然会使中国企业(特别是国有企业)的企业治理结构得到有效的改善和提高。

(1)产品市场上,要消除企业的进入退出壁垒,打破地区分割。首先除了涉及到国家安全和自然垄断的行业都应当向所有企业放开。其次,对于低效亏损,应该被淘汰的国有企业应当让其及时退出,否则会不利于资源的优化配置和整个国民经济的效率提高。最后还应当破除地方保护和地区限制,建立统一的全国大市场。

(2)要素市场上,要消除垄断和限制,取消歧视性待遇。在劳动力市场上,经营者和生产者都要由市场来挑选,真正做到公开、公平、公正。在资本市场上,要取消对非公有制经济的歧视性待遇,消除特权和垄断,以效率为标准,按经济规律办事,建立一个信息充分和真实,能准确反映企业经营绩效的投资而不是投机的股票市场,这同时也会大大降低经济运行的信息成本。

参考文献:

1. 刘芍佳,李骥(1998):《超产权论与企业绩效》,载《经济研究》,1998(8)。
2. 周小川(1999):《经济学中的微观制度概念》,载《经济与社会体制比较》,1999(4)。
3. 张维迎(1999):《企业理论与中国国有企业改革》,北京,北京大学出版社,1999。
4. 肖耿(1997):《产权与中国的经济改革》,北京,中国社会科学出版社,1997。
5. 张维迎(1995):《企业的企业家——契约理论》,上海,三联书店,1995。
6. 迈克尔·詹森,威廉·梅克林(1976):《企业理论:管理行为,代理成本与所有权结构》,载《金融经济学杂志》,1976(10)。
7. Blair, Margaret (1995). Ownership and Control: Rethinking Corporate Governance for the 21 century, the Brookings Institution, 1995.
8. Dollar, David (1990). "Economic Reform and Allocative Efficiency in China's State Owned Industries", Economic Development and Cultural Change, Vol.39, No.1- January, 1990.
9. Grossman S and Hart O. (1983) "An Analysis of the Principal-Agent Problem", Econometrica, Vol.51, No.1- January, 1983.

(作者单位:中国对外贸易经济合作部外经贸发展司
经营资格审定处 北京 100089
中国建设银行总行 北京 100731)
(责任编辑:陈永清)