

# 私有化、产权、充分信息与国有企业改革

崔建华

**摘要:** 产权明晰不是搞私有化,不是国有企业改革成功唯一决定因素,产权明晰在国有企业内部可以得到圆满解决,用充分竞争取代产权明晰不是国有企业改革的根本出路。应当在整个经济体制改革的大背景下,跳出国有企业自身的框架范围去探讨国有企业产权制度改革和国有企业改革的思路,国有企业改革思路应是多元的、综合性的。

**关键词:** 国有企业改革 产权明晰 私有化 决定因素 充分竞争

国有企业改革路在何方,一直是政府决策层、理论界、企业界都十分关注,努力探求的焦点,并开出了不少影响改革思路的“药方”,其中一剂“药方”就是“改到深入是产权”,(常修泽等,1994),着眼于以明晰产权为核心进行国有企业产权制度改革。产权明晰也写进了我国政府的重要文件中,并构成国有企业改革方向——现代企业制度的四大特征之一,对以“产权明晰”为核心的产权制度改革从一开始就有着激烈的争论和明显的分歧,本文主要就以下四种观点进行辨析。其一“产权明晰私有化论”。主张产权要明确界定到个人,侧重于私有产权的激励效应。其二“产权明晰决定论”。侧重于产权界定、产权结构优化以及由此决定的利益激励机制是国有企业绩效的决定因素。其三“产权明晰多余论”。(陆伟刚,2000)主张国有企业改革没有产权界定和明晰的空间,产权明晰是国有企业改革的误区,国有企业改革思路要重新定位。其四,“产权明晰不对症论”即“竞争决定论”。认为国有企业改革的关键问题不在产权,而在于公平竞争的市场机制(林毅夫等,1997)。

## 一、“产权明晰私有化论”与国有企业改革

“产权明晰私有化论”认为国有企业产权明晰就是要把国有资产量化到个人,实现“劳者有其产”或者把大部分国有资产出卖给私人。其依据在于从理论上讲,源于西方新制度经济学的某些观点:(1)资产拥有论。认为企业资产只有为私人拥有,才能满足实现产权的排他性,构建企业所有者对资产关切的有效激励机制。(2)剩余利润占有论。认为企业所有者追求企业绩效的基本动机是来自对剩余利润的占有,企业所有者追求企业绩效的动机和程度与剩余利润占有的份额大小是成正比的。从实际上看,国有企业产权关系的模糊性不适应市场经济产权边界清楚化的要求。(1)国有企业真正的所有者不到位。国有企业名义上是全民所有,实际上全民是作为一个整体上的所有,根本没有人把国有资产当作自己的财产对待,即存在“搭便车行为”,全民不可能对国有资产的保值增值进行有效监督。(2)所有者代表缺位。国有资产被地方、部门所有制所分割,因而多头管理、多环节委托代理,究竟谁是全民资产的所有者代表不确定,以致政府代表“寻租”行为普遍盛行。(3)全民资产的实际占有关系模糊,国有

企业没有成为拥有法人财产权的独立主体,经营主体——经理阶层尚未形成,内部人控制严重。其运行结果是谁都想吃国有企业的“唐僧肉”,谁都不负责任,致使国有资产大量流失,国有企业效率和效益低下,其中最根本原因是所有者不到位。不像私有产权那样有一个真正负责的人格化的所有者,而这种“缺位”是国有制内部是无法解决的。因此,无论从理论上还是实际上看,国有企业产权私有化是国有企业改革的方向,是搞活国有经济的根本出路。

毫无疑问,这种主张是极端错误的。其错误在于:第一,从理论上讲,西方新制度经济学的产权理论有很大的缺陷:(1)资产属性决定企业所有者对资产关切的行为选择还取决于商业交易动机以及是否存在道德风险的约束假设。即使私有资产的情况下,拥有资产者也因为追求商业交易和违背道德约束而处于对资产关切的逆向选择。(2)剩余利润占有是企业所有者追求效益的基本激励动机的不完善性。因为现代企业经营者不但受利润收入的激励,同时还受控制权收入的激励。第二,从世界范围的国有企业改革实践看,尽管当今世界几乎所有成功的市场经济国家都是以私有化为基础,但并不是所有这些国家的成功都有源于私有化的发展。事实上,第二次世界大战以后,很多西方国家都曾掀起企业国有化浪潮,而且这一历史过程为战后西方国家的繁荣谱写了辉煌的篇章。另外,如印度和中南美洲,其企业基础是私有制或私人产权制度,但效率低下,寻租成风都是不可否认的事实,并且这些国家的整体经济发展确实算不上成功(林毅夫等,1997)。俄罗斯实现以私有化为目标的“休克疗法”也并未给其带来多大转机,反而造成其经济连续多年负增长的结果。因此私有制或私有化也绝非一国经济发展的前提条件,更不是决定因素。第三,这种观点强调的是归属意义上的产权明晰,这仅是产权明晰的最基本涵义,更重要的或深层次的涵义在于在所有权明确界定情况下,产权所包括的各种权利分解条件下的界定与清晰,产权外部影响引起的产权的边界与清晰及产权的利益主体的权能与利益的界定与清晰。这是产权明晰的关键和难点所在。在当代西方私有制企业中虽然法律意义的产权归属是非常明晰的,也仍然需要进一步明晰产权裂变后各行为主体之间权责利的关系,这也是西方产权经

济学研究的主要内容之一。目前,我国国有企业改革的重点和难点也是如何在经济运行中使第二层含义的产权明晰起来,以此手段之一,提高国有企业绩效,这种界定的途径是法律和交易。无疑,这种产权界定并非私有化。第四,从传统国有企业产权关系边界不清,国有企业同非国有经济相比效率低下出发推断国有企业产权要私有化,从逻辑上讲违反充足理由律:(1)国有企业的效率不能简单地同一般企业相比较,两者不具有可比性。众所周知,国有企业的存在有政治、经济、文化等方面的多重原因,国有企业经济目标是多元化的,它既要追求国有资产的保值增值,又要维护社会稳定和整个民族的利益,这就决定了其不能按照市场竞争的利润率决定其效率及其存在。从某种意义上说,正是国有企业的低效率才保证了其他所有制的高效率,如我国非国有企业的高速发展就是最好的例证。实践证明,国有企业是从宏观上有效配置资源必不可少的手段。(2)不可否认,针对我国国有企业过多地进入一般竞争性行业,进入一些不需要国有企业进入的非关系国民经济命脉的行业和关键领域,适应市场经济主体运行的基本要求,也需要对一些企业进行民营化甚至私有化改造,出售一部分国有企业的全部或部分产权,应该是国有企业产权制度改革的重要任务和优化国有资本存量结构,提高国有资本经营效益的重要途径之一,但不可能对所有国有企业都实现和营化或者私有化改造。即使处于竞争性的某些国有企业也不应该完全退出。因为只要对这类国有企业取消政策性任务,解除不对等竞争的负担,并提供一个竞争性市场,创造出充分信息,降低所有者和经营者之间的信息不对称程度,形成一个有效的规范的公司治理机构,这类国有企业和其他企业一样具有较强的竞争力,从而具有较高的效率。新加坡的国有企业就是典型的例证。因此这些竞争性国有企业改革的关键不是私有化,而是产权制度改革和创造竞争性市场并重。

## 二、“产权明晰决定论”与国有企业改革

“产权明晰决定论”认为:(1)产权明晰是现代市场经济的必然要求。产权要成为可交易的产权,其边界必须清晰,产权主体不明确,产权交易无法正常运行,一方面,它造成交易主体进行交易的无效率;另一方面模糊的产权也阻碍了交易行为的发生,使人无法通过交易行为提高经济效益。此外,没有明晰的产权边界,规则有序的市场经济无法建立起来,市场配置的功能得不到有效发挥。(2)现实中我国国有企业产权归属和产权主体的权责关系模糊,致使交易成本增大,国有资产严重流失,普遍缺乏应有的效率,因此,产权明晰决定国有企业生死存亡和我国社会主义市场经济体制的建立。换言之,产权不明晰的问题不解决,国有企业的其他一切问题都不可能解决。

这种“产权拜物教”式的改革思路是不可取的,其理由是:产权明晰仅仅是国有企业改革成功的一个重要因素,是必要条件而非充分条件。毫无疑问,笔者赞同进行以产权明晰目标之一的国有企业产权制度改革,这是因为产权明晰具有以下功能:一是能减少“不确定性”和“内化外在性”,从而有助于资源配置的优化,与产权模糊相比,能减少资源浪费,提高经济效率。二是通过明确界定人们在企业财产关系上发生的经济利益关系来驱动企业成员的产权激励功能,从而提高努力水平和企业绩效,这种界定能起到稳定而长久的激励作用。三是产权的明确界定可以通过内部约束和外部约

束,使出资人、企业经营者、劳动者行为规范化,从而提高企业绩效。四是产权明确界定有助于企业收入分配的规范化,从而避免产权模糊造成的收入分配上的侵权行为发生。由此观之,产权明晰是提高企业绩效的重要因素,特别是对于我国经济转轨期的国有企业来说,产权明晰更为需要。尽管如此,我们仍然不能得出结论,产权明晰决定国有企业改革的成败。斯蒂格利茨把这种认为只需要正确地界定产权就可以保证经济效率的观点形容为一种“产权神话”。他认为“这个神话十分危险,因为它误导许多转轨中国家仅仅关注产权问题,而忽视了一系列更广泛的问题”。他的结论是:对于转轨国家的改革成功来说,“分解产权显然不是充分的。”(斯蒂格利茨,1995)。

第一,产权明晰并不是国有企业产权制度改革的全部,它属于生产关系方面的制度创新,只是提高国有企业绩效的重要外部条件或外因,而且产权对社会生产力的发展既有促进作用也有促退作用,产权的功能也并非万能的,如产权的激励也不等于行为主体的全部激励(黄少安,1995)。提高国有企业绩效的内在动因在于生产力系统诸要素的素质和配置状况。因此,从产权明晰的角度去探索国有企业改革的根本出路,是有悖于马克思主义基本观点的。

第二,产权明晰以及国有企业绩效的提高与市场竞争紧密相关。(1)市场竞争是利润激励机制驱动经营者投入的先决条件。产权利润激励只有在市场竞争的前提下才能有效地刺激经营者提高努力与投入,增进企业绩效;市场竞争对于利润激励,具有放大器之功能,没有市场竞争,只有“坐收地租”式的产权和利润激励,是不能激励经营者增加努力,提高企业效率的。(2)市场竞争有助于法人治理结构的改善,即市场竞争使公司内部法人治理结构的完善的过程也就是企业内部各行为主体权责利关系明确界定的过程。因此市场竞争是促进产权不断明晰的推动器。竞争具有激励、完善信息、发展和进化市场之功能,要改善企业内部治理结构,基本力量是引入竞争,即通过外部竞争机制,优化外部治理结构方能实现。归根结底,企业有效的法人治理结构有赖于在企业外部建立一个公平竞争的市场(林毅夫等,1996)。这是因为,企业治理机制所要解决的是由所有权与经营权分离造成的“代理人问题”。其核心在于有效处理企业内部股东与经营者在控制权配置与行使,激励机制设计与实施,内部人监督与约束及企业定价等一整套制度安排。如果经营者不拥有企业所有权,他们就会倾向于自身利益而不是股东利益的行为准则,从而偏离股东财富最大化的现代企业融理论理的假定,所以,要改变这一趋向就必须借助于一种有效的市场制度安排,市场约束力量诸如产品市场的压力,经理市场,资本市场以及企业控制权市等都会迫使经营者不致背离价值最大化的目标过远。市场竞争越激烈,越有助于经营者与股东行为趋同。由此推理,国有企业改革成功的产权机制与竞争机制是共生的协同式作用。

第三,从我国国有企业产权制度改革的实践来看,已有一大批企业进行了现代企业制度的试点,上市公司也已突破千家,公司治理结构的框架已经形成,也取得了一定成效。但从总体上讲成效不显著,其中最重要的原因在于缺乏竞争或公平竞争的市场条件,公司治理结构主要是靠行政力量内生的,而没有外部治理机构的压力,没有充分信息的指标,必然的结果是处于政府过多干预和“内部人控制失控”的二难

境地。

综上所述,产权的初始界定仅仅只是短期内对企业治理机制的改善有积极效应,而竞争机制所牵动企业不断创新以适应外部环境变化的能力是充分条件,即只有在市场竞争的过程中,法人治理机制才能在长期中得到改善。产权决定论的错误在于偏倚于过分强调企业内部激励机制的生成与作用,忽视企业生存的市场条件和竞争机制的曳动效应。产权明晰不是国有企业改革成功的唯一决定因素;只是国有企业产权制度改革的重要内容之一。产权制度改革旨在建立起保证公司健康运作的一整套制度,包括:企业法人体制,国有资产管理体制,产权交易和流动体制,企业经理人聘用与市场选择体制等。不能以产权明晰取代整个产权制度改革,更进一步说,产权制度改革也不是国有企业改革的全部。基于此逻辑,中国国有企业改革必须在加速市场化建设的同时推进产权明晰,产权明晰、市场竞争、企业家才能都构成决定国有企业改革成败的关键性因素,它们是有机的、辩证统一的关系。国有企业改革的方案应是“三匹马同拉一架车”的“三位一体”的目标模式(冯福根,1996)。

### 三、“产权明晰多余论”与国有企业改革

“产权明晰多余论”认为国有企业产权不存在明晰界定的问题,国有企业改革方向要重新定位(陆伟刚,2000)。其依据是:第一,国有企业产权具有特殊性。(1)国有企业产权是一个整体,不是块可以随变予以肢解的蛋糕。因此,在国有制条件下,由于不存在产权边界,进行产权明晰恐怕不会得到一个满意的结果。“大锅饭”不是国有制的弊端或缺陷,而恰恰是国有制安排的必然要求,是常态。(2)国有产权与私有产权在委托—代理机制上有根本区别。私有产权的所有者是具体的自然人,其委托—代理关系是直接关系,而国有产权所有者是组织而非自然人,其委托—代理关系是间接关系,委托代理多层次、多环节,关系复杂、错位,行为主体权责利关系难以界定清楚。(3)国有制需要政企不分,而产权界定需要政企分开,这种人为地割裂制度属性与实现形式观念支配下的国有企业产权制度变革,必然是不同规则之间激烈碰撞所造成的制度真空(陆伟刚,2000)。第二,从现实看,国有企业产权制度改革存在许多问题,主要是产权利益主体关系没有理顺。(1)国家与企业的关系没理顺,所有者“缺位”并未因产权明晰化而得以必改变;(2)企业与职工关系没理顺,职工普遍存在一种主人翁地位的丧失感;(3)企业与银行关系没理顺;(4)公司治理结构中“新三会”与“老三会”之间的关系没理顺,政企难分(陆伟刚,2000)。

笔者认为,这种观点是从“产权明晰决定论”的极端走到了“产权明晰无用论”的另一个极端,这种绝对的、极端的、形而上学的观点是十分错误的,它实质上是反对国有企业进行任何形式的产权制度改革。其错误在于:第一,没有真正弄清楚国有企业产权生成的特殊性。(1)不可否认传统的高度集中计划经济体制下是大一统的国有制是不可分割的,但在体制转轨期,从最终意义上讲国有资产属于全民所有,实际运行中则是分级所有,即存在中央(包括中央各部委局)、地方政府(省、市、县)所属的国有企业,这些不同层次、不同地方的国有企业都有着各自独立的经济利益,因而应按照“谁投资、谁所有”的原则,清产核资对模糊的产权关系进行准确界定。(2)在旧体制下,国有企业布局甚广,战线过宽过长,与我国社会主义市场经济的发展以及国有企业的功能发生了尖

锐矛盾,一部分国有企业特别是竞争性领域的国有企业要退出,而退出的前提就是要产权边界清晰。按照“多余论”的观点,国有企业改革思路应该是股份转让,进行国有资本战略性调整。试问,如果没有清晰的产权边界,这一切能够实现吗?总之,国有企业改革必须对初始产权边界进行清楚的界定,而不是没有产权界定的必要和空间,国有企业内部之间的产权转让虽然国有制性质未变,但并非就是从一个人的左口袋转移到右口袋里。第二,没有真正把握现代产权理论的要旨。现代产权理论认为:(1)产权总是一组权利或称权利体系,即以出资者所有权为基础的各种行为性权利的总和。(2)产权是一种价值形态的财产收益,它可以泛指人们排他性地拥有的一切使自己或他人受到损益的权利。(3)产权是可分的。一是指种权利之间是可以分离的,即所有权与它所派生出的各种权利是可以分离的,同样所有权所派生出的各种权利之间也是可分的;二是用一财产的产权可以分割为若干份额(常修泽,1995)。根据现代产权理论,无论私有产权,还是公有产权都可以发生裂变,都能采用委托—代理机制即相应的公司治理结构明确界定产权裂变后各权利主体的权责利关系。原有的国有企业治理结构是高度集中的计划经济体制的产物,是传统国有企业内生的,企业没有自主权,劳动者没有积极性“两个大锅饭”正是原有国有制内各权利主体权责利关系没有得到明确界定的结果。这种弊端可以通过深化改革在国有制内部解决,解决的关键在于建立有效的法人治理结构,解决外部人控制以及内部人控制过度问题。其途径是培育一个竞争性市场,解决充分信息问题,而与私有产权和国有产权没有直接关联。也就是说,只要满足以下条件:(1)有一个竞争性的市场,创造出充分信息,能有效地降低所有者和经营者之间信息不对称的程度。(2)私有产权和国有产权在法律上得到了清楚界定。私有产权和国有产权在委托—代理机制上不存在根本差别,在国有制内部各行为主体的权责利关系存在明晰的空间而且能够得到有效的界定。第三把政企不分看成是国有企业内生的,这只不过国有企业天然具有预算软约束性质的变种(科尔内,1986),事实上,国有企业和预算软约束并不具有必然联系,国有企业的这种特性是按照特定的逻辑内生形成的,即国有企业建立往往出于特定的目的,为推进赶超战略的需要,国家的安全考虑以及实行高就业,再分配等政策的需要等,但是国有企业并非注定永远和全部都要承担这种政府特定的政策性任务,因而软预算约束也就不是其必然的性质。许多私人企业在履行政府赋予的改革性任务的情况下,也存在软预算约束。第四,借产权制度改革中存在的问题来否定产权制度改革,是不公正的、不妥的。(1)对产权制度改革的绩效要辩证地分析,不可否认,在存在问题的同时,产权制度改革也取得了巨大成效,涌现出许多像海尔、长虹等现代企业的成功范例。(2)影响国有企业改革成功的因素是多方面的,产权制度改革只是其中重要举措之一,如前所述,还要加强市场化建设,加快企业家阶层的培育,即产权、竞争、企业家对国有企业改革成功都是同等重要的,三者是相互依存,互相促进辩证统一的关系。因此任何单一的改革措施都不可能使国有企业改革成功。(3)针对目前存在的问题,从产权制度本身来看,改革需要进一步深化,要进行实质性变革,而不能搞形式主义,搞翻牌公司,上市圈钱,“吃”股民,这不是真正的产权改革。同时还要认识到产权改革是一个渐进的过程,指望在短期内解决问题只能是空

想。但要坚定信心,针对出资者不到位的问题,要对国有资产管理体制进行根本性变革,一是政府的社会经济管理职能与国有资产所有者职能分开,二是国有资产的监督管理职能与国有资产经营职能分开。针对公司治理结构不到位,为解决政府过多干预和“内部人控制”失控的二难境地,一方面要大力培养养老基金和保险公司等机构投资者,构建公司所有权结构多元化的所有制基础,减少国有股在公司股权中的比例,这样既摆脱了国家的过多干预,又能真正发挥公司董事会等内部机构的作用(郑红亮,1998);另一方面加强了市场化制度建设,构建包括产品市场、股票市场、经理市场等在内的公司外部治理机制(林毅夫等,1997)。通过“一揽子内部和外部监督手段”(Fama,1980)形成有效的规范的法人治理结构。

#### 四、“产权明晰不对症论”与国有企业改革

“产权明晰不对症论”认为,国有企业面临的关键问题不在产权模糊,同样也不是能够通过引进某种公司治理模式就可以解决的问题。以产权或所有制为核心进行企业改革的思路并不对症(林毅夫等,1997)。其依据是,国有企业真正的问题在于,不对等的竞争条件使国家没有监督企业经营者的充分信息,因而国有企业改革成功的关键在于充分而公平的竞争,通过竞争形成反映企业经营状况的充分信息指标。国有企业委托—代理机制之所以失败,根本原因在于没有一个单一可靠的考核标准和具有一种有效的监督机制等一系列外部因素。这种观点看到了:(1)国有企业负担过重,不能平等地参与市场竞争,是国有企业效率效益低下的一个重要原因;(2)外部治理机制的协作是形成有效法人治理结构的前提。这些认识拓宽了产权明晰核心论的分析视野,无疑是一个理论的深化,但它在弱化产权制度改革的同时,过分地强调竞争及其充分信息指标在国有企业改革中的决定作用,因而有其不可忽视的缺陷。

第一,过分强调市场竞争特别是产品市场、要素市场、经理市场、资本市场的竞争形成的外部治理机制有助于形成有效的公司内部治理结构的一面,即只看到了市场竞争与第二层含义产权明晰之间关系。的确,这两者的关系在国有企业改革中是非常重要的,甚至是不可分割的,产权变革所引致的企业内部治理结构的优化是必要条件,而竞争机制所牵动企业不断创新以建立外部环境变化的能力是充分条件。可见这两者的关系不是决定与被决定的关系,而是相辅相成,互相促进辩证统一的关系,两者应该是等量齐观,平起平坐。另一方面,它忽视了市场竞争与第一层含义的产权明晰的关系即与法律归属意义的产权明晰关系,忽视了市场竞争要以第一层含义的产权明晰为基础,归属意义的产权边界不清,必然引起竞争的不公平。从理论上讲,按照西方经济学家的观点,市场交易有序运作和市场竞争的公平展开,必须有一套市场制度规则,其中的核心是产权规则。科斯认为产权制度的建立是市场交易的基本前提,在交易成本不为零的情况下,产权界定直接影响市场的有效运作和最终绩效。布坎南则从更宽泛意义的制度上强调,如果没有明晰的产权和适当的法律和制度,“市场就将不会出现一种价值极大化意义上的‘有效率’的自然秩序”。从现实看,计划经济之所以排斥市场与市场竞争,主要原因是产品交换主体不能明晰产权,没有建立相应的产权制度。在我国经济转轨期,正是由于国有企业存在较为严重的产权模糊,才滋生出企业所有者与经营

者之间的信息不对称,激励不相容,权责不对等以及企业对市场竞争的远离。由此可见,要做到充分而公平竞争,获得充分信息指标,其前提是必须明晰产权。

第二,把国有企业等同于一般企业,试图让所有国有企业都不承担政府的政策性和战略性等其他任务,这是与国有企业本身的功能相违背的,因此,并非能够用一个充分信息指标来衡量所有国有企业,衡量国有企业是否成功不可能用一个单一的指标。至多处在一般竞争性领域的国有企业才能做到这一点。

第三,在现代市场经济条件下,特别是在经济全球化、信息化的时代,最有利于经济发展市场结构应是寡头垄断市场和垄断竞争市场,即使国有企业不承担国家赋予的任务,试图为国有企业寻找一个自由竞争的环境是不现实的,中国要借鉴西方发达国家国有企业改革的经验,培育一个适合中国国有企业发展的市场结构和组织结构,因为大部分的国有企业应处在非竞争性领域。

第四,只有有效的市场竞争,才能促进产权的明晰和企业家才能的发挥,而有效竞争有赖于市场的完善和市场得以有序运行的制度结构的建立和完善,否则,如果市场不完善,市场有序运作所必需的制度结构没有建立与完善,则会产生无序竞争,从而出现低效率竞争。有效的市场经济应具有丰富多彩的经济、政治和意识形态等方面的制度结构。在我国经济转轨期,市场发育不充分,市场体系不健全,特别是市场有序运行的制度结构也不健全,这就决定了我国的市场是一种不完全意义的市场。由于市场缺损和市场制度环境扭曲,必然会引发企业竞争地位的不平等,致使市场竞争难以实现优胜劣汰这种应有的功能,而且还容易滋生“过度竞争”;由此可见,国有企业所需要的充分公平的竞争并非只要国有企业不承担政府的任务就能实现,更重要的是要加强市场及其制度建设,而这是一个自然演进的漫长过程,对国有企业来讲,无论外部治理结构的改善还是内部治理结构的改善,需要一个较长的过程。

第五,强调国有企业成功的条件是有一个竞争性市场,解决竞争信息,而忽视产权制度创新的重要作用。其实国有企业成功这两方面因素都是至关重要的,其中产权制度创新明晰产权的途径应是(1)通过改变国家所有权,在某些领域的国有企业实现彻底的政资分开和政企分开;(2)对国有资产管理体制进行根本性变革;(3)对国有企业进行公司制改造,通过法律和交易合理划分公司内各个机构的权责。

#### 五、简要结论

笔者认为,以上观点虽然力图找到国有企业改革的突破口,同时也存在某些合理因素和带来新的启示,但都有失偏颇。其原因在于:(1)对国有企业这个身患“综合症”的“患者”来说,试图找到国有企业改革的唯一出路,无疑是徒然的。(2)对什么是产权以及产权明晰,产权明晰的途径以及产权明晰在国有企业产权制度改革中乃至整个国有企业改革中的地位等问题没有正确的理解和把握。为此,笔者在述评这几种观点的基础上,认为应当在整个经济体制改革的大背景下,跳出国有企业自身的框架范围去探讨国有企业产权制度改革和国有企业改革的思路。首先,产权明晰是社会主义市场经济体制的客观要求,没有产权明晰是万万不能的,产权明晰并不限于静态的,归属上的即法律意义的清晰,更重要的是它贯穿于整个经济运行过程的动态范畴,(下转第64页)

种和税收收入划分,并结合税制改革,逐步建立起两套税种结构,收入规模适度、运作机制健全的科学、规范的中央、地方税制体系。按照这一原则,对现有税种归属的具体设想如下:

### 1. 企业所得税和个人所得税

所得税由于其固有的稳定、调节和分配功能而受到几乎所有市场经济国家的青睐,并主要归属中央。目前,我国应在统一内、外资企业所得税的基础上将其划归中央,这不仅符合国际惯例,而且对于解决长期以来困扰我国经济改革的一系列矛盾,如政企不分、地方保护、重复建设等都具有重大的意义。当然,中央拥有独立的企业所得税并不排斥地方将来也开征自己的所得税,在条件成熟时由中央立法制定统一的税负水平、税基大小等标准,地方自行开征,两税完全独立,互不交叉。个人所得税在我国极具增长潜力,1995年在我国收入分配领域个人所得占国内生产总值(GDP)比重的约三分之二,1996年底,城乡居民储蓄已达3.8万亿元。尽管由于征管方面存在的问题使得1996年该税收入仅为193亿元,但从今后发展趋势看,个人所得税无疑是我国增长潜力最大的税种。仅为了利于征管将其划归地方显然理由不足,将来肯定会带来许多后遗症,不如现在就划归中央。当然,在移交国税征管的过程中必须要求地税的有力配合。

### 2. 交易税和资源税

证券交易税税源遍布全国,税基具有流动性,对全国证券市场的税收调控非中央政府莫属,所以该税应划为中央税。从开征此税的德国、韩国、日本等国家看,其收入也是全部归属中央。我国当前尚未正式开征此税,而是采取对证券交易征收印花税的方式。资源税属于级差性质的税种,税基在全国各地之间分布极不均衡。本着资源国有、合理开发的原则,资源税应划入中央税。有些人认为,从促进地区差距缩小等方面考虑,该税归属应维持原状。其实,资源税收入零星地分散在中西部各地,对缩小地区差距毫无意义,相比之下,由中央先收,再结合转移支付集中使用,效果会更好。而且,资源税共享也不利于明晰中央与地方的利益关系。

### 3. 营业税和城建税

营业税是一种与地方经济发展密切相关的税种,城建税属于典型的受益税,因此它们都适合划为地方税。目前,两税收入在中央和地方之间分配,1995年营业税中央收入为37.32亿元,地方828.24亿元;城建税中央收入仅2.65亿元,地方209.81亿元。可以看出,中央从两税收入中分享不到40亿元,空担了分享名义。应把两税全部划为地方固定收入,以利于分税制的规范化和地方主体税种的建立。

### 4. 社会保险税

该税属于受益性质税种,从理论上说也属于地方税,但是从国际上通行的做法看,由于社会保障政策性强,涉及面广,由中央统一筹划调度比地方各自为政、各搞一套整体效率要高,所以各国一般都把其作为中央税。就我国来说,将其划归中央税系也更能适应建立统一社会保障预算的需要。

通过对几个归属较有争议的税种的分析,初步设想我国税种划分格局如下:

中央税:增值税、关税、企业所得税、个人所得税、社会保险税、资源税、证券交易税。

地方税:营业税、城建税、土地使用税、房产税、车船税、印花税、土地增殖税、遗产和赠与税、待开征、农牧业税、农业特产税、耕地占用税、契税、屠宰税、筵席税、燃油税、消费税。

### 参考文献:

1. 梁原:《浅议我国分税制》,载《天津商学院学报》,1999(2)。
2. 陈功、何勇:《关于深改收制度改革的设想》,载《山西财政税务专科学校学报》,1999(1)。
3. 于海峰、石卫祥、阎学英:《中国税制》,广州,中山大学出版社,1997。

(作者单位:中共广东省委党校 广州 510631  
华南师范大学博士研究生 广州 510631)  
(责任编辑:金萍)

(上接第40页)换言之,产权明晰是一个法律制度与经济运行机制内在统一的范畴。毫不夸张地说,实现国有企业改革目标的过程,实际上就是产权逐渐清晰化的过程。从某种意义上说,产权清晰的程度体现着一种企业制度先进、合理的程度。其次,产权明晰并非万能的。产权明晰不是国有企业产权制度改革的全部,而只是其中丰富内容的一个重要方面,更进一步说以产权明晰为核心的国有企业产权制度改革也不是国有企业改革的唯一出路,国有企业改革的思路应该是多元化的、综合性的,原有的国有企业改革思路需要进一步拓宽。

### 参考文献:

1. 魏杰:《现代产权制度辨析》,北京,首都经贸大学出版社,2000。
2. 林毅夫等:《充分信息与国有企业改革》,上海,上海三联书店,1997。
3. 黄少安:《产权经济学导论》,济南,山东人民出版社,1995。
4. 常修泽等:《产权交易理论与运作》,北京,经济日报出版社,1995。

5. 刘诗白:《有关国有企业深化改革若干问题》,载《经济研究》,1996(12)。
6. 郑红亮:《公司治理理论与中国国有企业改革》,载《经济研究》,1998(10)。
7. 刘苟佳、李骥:《超产权论与企业绩效》,载《经济研究》,1998(8)。
8. 王满仓、王玲:《超产权理论与国有企业改革》,载《经济动态》,1999(9)。
9. 陆伟刚:《产权明晰:国有制企业改革的误区》,载《经济评论》,2000(4)。
10. 苏东斌:《市场经济体制对所有制结构的要求》,载《经济研究》,1998(12)。
11. 亚诺什·科尔内:《短缺经济学》,上、下卷,北京,经济科学出版社,1986。
12. 冯根福:《中国大中型公司治理结构模式选择的理性思考》,载《新华文摘》,1996(6)。
13. Fama, E. F., (1980), Agency Problems and the Theory of the Firm, Journal of Political Economy, 288-307.
14. Stiglitz, Joseph E., Wither Socialism? MIT Press, Cambridge, M.A., 1995.

(作者单位:武汉大学商学院博士生 武汉 430072)  
(责任编辑:曾国安)