

□ 瞿小石

## 转轨时期企业兼并中地方政府行为研究

我国经济改革走的是渐进式道路,这决定了我们必须有一个较长的转轨阶段。我国企业兼并在供给主导型制度变迁的推动下出现的,随着国有企业产权制度改革的深入,我国企业兼并在规模和数量上都有了很大的突破,但在转轨时期所特有的制度环境和制度安排约束下,我国企业兼并表现出与发达市场制度中企业兼并不同的特征。在发达市场制度中,企业兼并是企业生存竞争中主动的扩张策略,是一种自主的企业行为。反观我国,企业兼并在很大程度上是一种政府行为,而不是企业行为。企业兼并是多个利益主体的博弈过程,政府和企业(兼并企业和被兼并企业)都是其中的利益主体,在政府方面又可分解为中央政府和地方政府、行业部门和其下的各科层组织。近期的研究表明,地方政府在中国转轨时期发挥了特殊的作用(洪银兴,1996;杨瑞龙,1998)。为此本文把具有独立利益的地方政府引入分析框架,从制度、功能、效率等方面研究在转轨这一特殊时期企业兼并中地方政府的行为,并得出一些政策启示。

### 一、转轨时期企业兼并中地方政府行为的制度成因

1. 转轨时期的产权制度决定了地方政府必须是企业兼并的主体之一。首先,企业兼并是一种产权转让或交易行为,通过企业兼并,企业所有权和由此引起的企业控制支配权在不同所有者之间发生转移。企业兼并的基础是企业产权制度,在企业制度的框架内,产权主体对企业产权的交易和流动作出决策。我国国有企业的一个根本特点是划分行政隶属,分级管理。在集权式计划经济中,国有企业产权集中于中央政府这一权力中心,集权式制度安排的内在规定性使得权力中心无须通过兼并收购,也能实现国有企业控制权的转移。由于我国改革的特殊起点,在转轨过程中中央政府采取了对地方政府分权让利的改革模式,在这个背景之下,权力中心预期到制度安排之外的潜在收益,在特定的路径依赖下,用地方分权安排代替集权式制度安排,事实上把国有企业剩余索取权和控制权在权力中心和各级地方政府之间作了分割,地方政府成为拥有部分国有企业产权的主体,这种格局使得国有企业之间的产权交易和流动,具有了准兼并的性质。地方政府作为其行政边界之内的国有企业的主要产权主体,必然把国有企业视为其利益最大化的客观载体,从而在企业产权流动中渗入政府意志,成为产权交易的一方主体。

2. 转轨时期企业治理制度缺陷,内在地要求地方政府克服兼并阻碍。首先,转轨时期国有企业兼并中一个困难表现在在职经理的反对,而其反对的根源在于经理拥有的控制权具有不可有偿转让性(张维迎,1998)。如果把企业收益分解为控制权收益和货币收益两部分,国有企业经理只有拥有控制权的时候才可能拥有这两部分收益。尽管国有企业的经理拥有一部分事

实上的剩余索取权,但是他们的剩余索取权与控制权是不可分开出售的,失去了控制权不仅失去了控制权收益,也意味着失去货币收益。国有企业兼并,必须要创造一个缓解经理抵抗的“赎买”机制,而又由于国有企业股权分散,“全体人民”由于“搭便车”行为使得没有任何人有积极性这样做,而只有代表人民的组织(地方政府)才有可能对经理作出补偿(诸如把失去职位的经理安排在一个相应级别的行政职位来)。其次,转轨时期国有企业普遍存在“内部人控制”的现象。在企业兼并过程中也会发生“内部人控制”,如经营者为了避免企业被兼并,利用信息不对称,隐瞒企业亏损的真实消息;经营者与兼并企业合谋,在资产评估中隐藏企业资产的真实消息,把部分资产价值转移出企业等。在企业产权的竞争性买方环境中,相互报出意愿价格会反映被兼并企业价值的真实消息,因此,在充分竞争的市场条件下,兼并企业的标价可作为企业价值的一种充分消息指标。我国目前的企业产权交易市场处于买方市场阶段,政府作为国有企业产权主体介入企业兼并能规避“内部人控制”阻碍。

3. 企业兼并市场制度存在严重功能缺位,需要地方政府发挥替代功能。与发达市场制度中的企业兼并相比,我国企业兼并除了企业产权制度结构的差异性外,更表现为企业兼并市场制度的功能缺位,包括中介机构、资本市场和兼并法规等的不健全。然而,市场化不是一蹴而就的,随着转轨过程的深入,权力中心的权威扩散化,权力中心主导型制度供给将逐步向诱致需求型转变,众多企业具有了相对独立的目标函数。企业有参与市场化进程、利用兼并重组获取潜在的制度收益的动机,但又由于我国政治体制格局未发生根本变化;企业并未具有与权力中心讨价还价的动力,而地方政府在这一特殊时期,出于利益考虑把企业目标内在化,地方政府作为制度创新的“第一利益集团”(杨瑞龙,1998),有动机,也有能力承担起某些本应由市场发挥的功能,为企业兼并牵线搭桥。

## 二、转轨时期企业兼并中地方政府行为的功能分析

我国企业兼并是在转轨这个特定环境和制度安排下进行的。在计划经济下,权力中心可利用行政手段实现企业之间的产权转变;而在市场经济中,两个或多个企业之间当管理间的协调比市场机制的协调能带来更多的生产力、较低的成本和较高的利润时,企业便会调整其边界,发动兼并(钱德勒,1977)。转轨时期,地方政府在权力中心供给主导的制度变迁中成为其行政边界内国有企业的产权主体,国有企业成为实现其利益最大化的载体。地方政府为了实现其在这一阶段的特定利益,便会利用其政治资源、信息优势和信用优势推动兼并的进行,发挥替代不完全的市场和不完全的计划的作用。具体来说,企业兼并中地方政府的功能主要体现在降低交易费用、行政协调和保障相关者利益等方面。

### 1. 降低兼并过程中的交易费用

在制度经济学看来,一笔交易的成功,很大程度上决定于交易费用。交易费用过高的后果并不只是使成本支付上升,更重要的它会导致交易的失败。所以,促成产权交易成功的主要因素是降低交易费用。对于兼并来说,其交易费用包括诸如兼并对象寻找、合约签定、合约的执行监督等。在一个完全市场经济中,中介机构和资本市场构成企业兼并市场制度的核心,它们的存在将大大降低交易费用,而我国中介机构体系功能缺位阻碍了兼并的发展。地方政府却可利用其政治资源、信息优势和信用优势降低交易费用。例如,在法制不健全的环境中,企业间签定合约、监督合约执行的成本也很大。相对于企业而言,政府的信用度更高,政府也可利用行政力量监督合约的执行,从而起到降低交易费用的作用。

## 2. 利用行政手段对跨越行政边界的企业兼并进行协调

在权力中心供给主导的制度变迁中,受放权让利改革战略和财政分灶吃饭体制的推动;地方政府成为一个具有独立利益的组织,这种制度变迁激励了地方政府发展经济的内在迫切性,把原有制度安排之外的潜在收益内部化了,但同时也提高了跨越行政边界兼并的壁垒。地方政府的利益目标的实现依赖于企业,如经济增长指标的完成、财政收入的增加、就业人口的安置都离不开企业的支持,特别是赢利企业的支持。若允许其行政边界之外的企业兼并,政府将失去对这些企业的控制,出于垄断租金最大化目标如职位的升迁、权力稳定性、对资源的支配和灰色收入等,政府往往会作出阻碍企业兼并的行为选择,兼并企业和中介机构的“游说”行为会因极高的交易成本而失败。若该级地方政府的上级政府凭借其纵向权力,打破制度壁垒,协调各方利益,则会极大地降低交易成本,促成跨越行政边界的企业兼并。

## 3. 企业兼并中政府的保障功能

企业是一组契约关系的连接点,这组契约关系者就是劳动所有者、物资投入的提供者、产出品的消费者相互之间的契约关系。企业被兼并、拍卖实际上是一个要素所有者的“解约”过程,即原资本投入者与劳动所有者和其它利益相关者解除契约的过程。在典型市场经济制度中,解除契约后的资本所有者一般不再承担原契约关系中的对劳动所有者或债权人的权益保护责任。而在国有企业产权框架中,政府是企业资本所有者(国家)的代理人,企业被兼并后原有契约关系本应解除,资本所有者不再承担相应的责任和义务,但是基于政府对劳动所有者失业后社会生活保障的职责和银行与政府关系的历史,资本所有者的代理人——地方政府实际上并没退出契约,政府仍将在企业兼并中执行“隐含契约”,保障被兼并企业相关者的利益。如企业所有者的权益如何在兼并中得到保障,银行债权的利益如何保护,在社会保障制度还没有健全的情况下,如何对被兼并企业的失业劳动者进行重新安置,如何建立起社会保障制度等等。

# 三、转轨时期企业兼并中政府行为的效率评价

从上面的分析,我们很自然地得出地方政府在转轨这个特殊时期,必须参与企业兼并的结论。但存在的合理性并不等于这种模式具有高效率,如何评价政府行为的效率呢?根据行为学的研究,行为目标决定着行为的方式和行为效果;不同的目标导致不同的选择和不同决策,导致不同的经济效果。所以我们将以地方政府的行为目标为着眼点,对转轨时期企业兼并中地方政府行为的效率做个评估。

转轨时期的地方政府类似于官僚化企业,地方政府行为模式在很大的程度上取决于官僚化企业家——地方政府官员的目标函数。地方政府官员在转轨时期同样追求其效用最大化,但其效用函数的变量呈复杂化和多样化。一方面地方政府官员得顺应中央政府领导的政绩考核;而另一方面,民众的切身利益诸如就业水平、服务设施、物价水平等也对地方官员构成巨大的压力,当然,也不排除部分官员存在寻租行为。地方官员目标的多样化,当然和与追求利益最大化的企业存在冲突,但同时必然有着一致性(洪银兴、曹勇,1996)。

### (一) 地方政府行政边界内的兼并

我国的体制改革使得地方政府获得了地方利益最大化的资源配置权,地方政府渐渐成为具有独立经济利益目标和可以利用政治力量实现本地经济利益最大化的经济组织。这时,地方政府垄断租金最大化目标、财政目标最大化目标都和其行政边界内经济发展水平正相关。当

前,这些目标的实现,特别是政府官员的目标,有赖于地方对企业的控制权。一方面,行政边界内经济发展水平依赖于其企业的市场竞争力,只有当企业的利润目标与扩张动机得以实现,才有可能推动经济发展和增加财政收入,实现其垄断租金最大化的目标;另一方面,行政边界内企业的兼并由于对企业控制权基本还是在政府官员手中,因此,只有当行政边界内企业兼并扩张是地方政府通过利用其政治资源、信息优势和信用优势,降低产权交易成本,促进优势企业兼并时,才能在追求政府利益最大化的同时,实现了资源的配置效率的帕累托改进。

## (二)跨越了行政边界的兼并

1. 当地企业作为兼并方。一般来说,地方政府官员的控制权很大程度上取决于企业的规模。地方企业跨越了行政边界进行扩张时,地方政府往往有较大的积极性为其创造条件。当然地方政府为了扩大控制权,较少考虑兼并后效率。而兼并是否成功很大程度取决于被兼并方。

2. 当地的企业作为被兼并方。这又分两种情况:(1)被兼并企业是亏损企业。亏损企业存在大量隐性或显性失业,由于失业导致社会不稳定。地方政府出于垄断租金最大化目标,必须缓解失业压力,建立社会保障制度和利用企业兼并都是可供政府选择的方案,但后者相对于前者而言,政府支付的成本更低。这可以作为许多地方政府为效益不理想企业寻找娘家的解释。这种兼并发生障碍较小。(2)被兼并企业是赢利企业。从资源配置角度来讲,资源从边际效益低的企业流向边际效益高的企业是效率的帕累托改进。但从政府角度来看,如果兼并发生后,因纳税关系,政府会损失一部分财政收入,同时由于政府将面临失业、亏损面的压力,政府阻碍兼并的成本较小。这样,经过成本效益分析,政府行为的理性选择是阻碍兼并。

由于兼并好企业的交易成本过高,而兼并坏死企业的机会成本很大,所以企业只能兼并一些亏损,但资产质量还好的“休克鱼”。这样,政府与兼并企业的博弈值才符合纳什均衡值,否则企业与政府的博弈难有纳什均衡解。地方政府在企业兼并中渗入地方官员意志,它们关心的只是自己的控制权收益,而不是兼并带来的总收益,有些兼并从社会的角度看,不兼并是最优的。但是,政府官员可能用“拉郎配”的办法强制兼并,因为政府官员从盈利企业得到控制权收益有限,而亏损企业的存在严重威胁了地方政府官员的地位,从而降低其控制权收益。特别地,因为一般来说,企业规模越大,拥有控制权的地方政府官员得到控制权收益越大,因此,政府官员更热衷于搞一些扩大规模导向型的兼并,即使这种规模扩大会降低总收益。

综上所述,企业兼并中的企业行为似乎存在一个“效率悖论”:当政府行为目标与兼并目标一致时,地方政府官员能获得更多的控制权收益时,如本地企业的兼并扩张,政府利用其政治资源,信息优势和信用优势实现对市场的替代,降低企业兼并的交易成本,提高了资源配置效率;而当政府行为目标与企业目标错位,地方官员可能因兼并失去控制权收益,并且得不到补偿时,政府从垄断租金最大化目标出发,会容忍低效率的产权结构存在,或强制推行低效率产权结构变迁,或阻碍高效率的产权结构变迁,地方政府追求地方利益最大化的目标与社会资源配置效率最大化目标存在冲突,政府行为依旧没有摆脱“诺斯悖论”的阴影,这从另一方面反映了转轨经济中政府的尴尬处境。

## 四、“诺斯悖论”的化解

地方政府将在我国从供给主导型逐步向需要诱致型制度变迁中担任“第一行动集团”的角色。显然,地方政府本身是兼并中的一方,“诺斯悖论”不能指望由地方政府来化解。“诺斯悖论”的化解应是由多方共同努力的结果:(1)在外部力量上,依靠更高级的地方政府。在新的转

型时期,各个地方政府要从原来“眼光朝内”的地方发展转向分工、合作(寻求地方在全国和世界市场上的专业化分工优势)和制度变革、机构调整上的整体协调。要地方政府牺牲地方利益的改革会遇到很大阻力,这是难以成功的。这时更高级的地方政府如省级政府应成为推动地方经济改革的主体。它应协调发展起来的地方经济,打破行政边界,大力推动跨地域的有效兼并。(2)利用更高级的地方政府只能是化解“诺斯悖论”的外部力量,要从根本上化解这个效率悖论,必须通过产权制度的再安排,进行体现人力资本的国有企业制度创新,使从企业内部产生强有力的改革力量。现代企业理论认为企业作为一系列契约的组合,是由于自己投入企业的要素拥有明确产权的当事人共同签定的。根据当事人所提供的要素类型,企业可以看成是人力资本的所有者和提供非人力资本的所有者的特别合约,其中人力资本的所有者又可分为提供企业家才能的经营者和提供普通劳动力的劳动者,契约当事人都是独立平等的产权主体,因此都有权利从未来的交易活动中获取自己的产权利益,片面地强调任何一方的产权利益都是不公平的。在目前,地方政府作为企业最终控制者,保留了对企业的许多重大决策权,并且,由于经营者在对其约束不充分的条件下被赋予了较多权利,因此国有企业中“内部人控制”问题更为突出地表现为“经营者控制”,这实际上是经营者利用公共权利寻租。在这种情况下,地方政府和经营者(事实上,目前普遍的现象是:地方政府官员也是企业经营者),垄断了企业控制权,而另一方契约签定者,职工(普通劳动者)却处于不公平的地位。我国的社会主义市场经济的本质要求确立劳动者主体地位。在契约签定方存在权力不对称情况下,企业兼并,也即是契约的解除和重新签定,由于道德风险,很难保证签约各方效用的共同改善,实现帕累托改进。所以,要从根本上化解“诺斯悖论”就必须进行体现人力资本,特别是普通劳动者人力资本的企业制度创新。而在目前,实行内部职工持股计划(Employee Stock Ownership Plans, ESOPS)是可行的一种方案。当然,目前,我国实行的“内部职工持股计划”,更多地是作为内部职工的福利,使其异化为让职工获得短期经济利益的一种手段,需要明确的是,职工用现金购买的股票并不具有人力资本性质,只有凭借对企业的劳动贡献取得股份才是人力资本股(张宏伟,1997);另一方面,必须把 ESOPS 与经理激励方案区别,后者主要是提供给高级管理人员与其他重要雇员,是旨在使经营人员利益与股东的利益一致的经理人员报酬方案。(3)充分地创造市场竞争。根据超产权理论,产权变换不一定能改善企业的绩效,只有创造充分的市场竞争,迫使企业产权变换中改善治理机制才能提高绩效(刘芍佳,李冀,1998)。市场竞争的充分性主要体现在市场的进入和退出机制的有效及完善性。从这一个意义上来说,我国应允许更多的非国有企业参与兼并,打破行政区域,才可能形成一个完善的产权交易市场,避免地方政府的无效兼并。

#### 参考文献:

1. 洪银兴,曹勇:《经济体制转轨时期的地方政府功能》,《经济研究》1996年第5期。
2. 杨瑞龙:《我国制度变迁方式转换的三阶段论》,《经济研究》1998年第1期。
3. 张维迎:《控制权的不可补偿性和国有企业兼并中的产权障碍》,《经济研究》1998年第7期。
4. [美]小艾尔弗雷德·D. 钱德勒:《看得见的手》,中译本,商务印书馆1997版。
5. 张宏伟:《体现人力资本的国企制度创新》,《财经研究》1997年第10期。
6. 刘芍佳,李冀:《超产权论与企业绩效》,《经济研究》1998年第8期。

(作者单位:上海财经大学;邮编:200433)