

□ 马 艳

国有产权多样化流动中的利益透视及政府行为

党的十五大提出的公有制(包括国有制)实现形式应当多样化,国有制可以采取改组、联合、兼并、租赁、承包经营和股份合作制、出售等形式的改革新思维,为国有产权的流动注入了多样化的内容,这无疑给国有企业改革带来了新的契机,同时必将引起经济利益的变动及政府行为的相应调整。

一、产权流动与经济利益

公有产权重要组成部分之一的国有产权是一种可流动的财产权,其可流性与自身经济利益息息相关。就利益角度而言,国有产权主体就是利益主体,国有产权所体现的各个主体之间错综复杂的冲突与协调关系就是利益关系,这是国有产权本质之所在。国有产权法定主体对客体排他性权利要求的最基本、最主要动因是取得一定的经济利益。正如马克思所讲:“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关”^①。国有产权是在自身不断地分解、组合以及外在形态种种替换与变更的动态演进中,完成着利益边界界定,保证着利益生产、利益交换、利益分配、利益消费任务的完成,并最终实现着自身的利益的扩张与增殖。

国有产权的横向流动就是利益主体的利益分解过程。产权亦可统一,亦可分离。统一是指产权统一在所有权这一利益主体上。分离则是由所有权这一利益主体分离出一系列的派生权利和多重利益主体。所以产权分离的同时也发生了利益的分解。最完备的产权总是以复数形式出现,一般可分解为:所有权、占有权、使用权、收益权、让渡权等诸多的权利。

国有产权的纵向流动是产权配置过程,亦是利益主体进行利益转移过程。产权作为一种稀缺性的财产权利资源,它需要在流动中配置,即不断地由效率较低、利益较少、产权资源相对过剩的地区、部门、行业向效率较高、利益较多、产权资源相对短缺的地区、部门、行业转移,以获得产权的优化配置,获取最大化的利益增量。

产权交易是国有产权流动的媒介,实质上是一种利益交易。产权横向流动是通过所有权与派生权利之间的交易发生的,是一种产权内部的权利交易,在交易中,所有者让渡或转让了部分权利,同时也分割出了部分利益。产权纵向流动是某一产权与其他产权的外部交易过程,相互间让渡所有或部分权利并发生着利益转移。最成熟的产权交易通过最完善的市场进行,不成熟的产权交易需借助行政力量完成。

国有产权流动形式非单一化,一切反映社会化生产规律的经营方式和组织形式都可以大胆利用。我国关于国有产权流动形式的理论研讨与实践探索已进行了多年,证明股份制、改组、

联合、兼并、租赁、承包经营和股份合作制、出售等形式都是国有产权流动可采用的形式，党的十五大的进一步认同将使之更加广泛推行与实施。租赁、股份制、承包经营等形式是国有产权横向流动采取的主要形式，是所有权与经营权的分离，实行利益共享、风险共沾。兼并、联合、改组、出售等形式是国有产权纵向流动的主要形式，实现着国有产权由物质形态、静态形态向价值形态、运动形态转换，发生着利益的转移。

传统的国有产权流动性极差，就横向流动来看，国有产权几乎没有分离，集中统一在全体人民这一所有者的代表——国家手中，使国有产权难以流动，导致了国有企业缺乏内在活力、效率低下。改革以来，国有产权的权利分离、利益分解一直是国有产权改革的重点、难点问题。改革伊始，就出现了国有产权的两重分离，即所有权与经营权分离，国家代表全体人民拥有所有权，由国家将一部分产权即经营权下放给企业，使企业具有了一定的自主经营权。国家以税利的形式取得所有权的利益，企业则在保证国家利益前提下依据经营权留取企业利益。我国改革后普遍实行的承包经营制就是国有产权两重分离的典型形式。党的十四届三中全会以来，根据“产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学”的要求建立起来的现代企业制度，使国有产权进一步作了三重分离，其主要形式是股份制。在股份制经济中国家拥有的所有权成为一种终极所有权或原始所有权，国家以股东的身份出现，以投入资本额为限承担责任，凭借股票参与公司纯利润分配，实现终极所有者的收益权，并通过“用手投票”和“用脚投票”对股份制公司施加产权约束。法人所有权则是由国有所有权分离出的代表所有者利益的法人机构（董事会），它对公司财产具有独立排他性的占有、使用、处置、收益权，并承担财产风险。企业经营权亦是从国有产权分离出来，由董事会聘用的经理来承担的权利，他们具体执行公司业务，其自身利益与公司营运效率相联系。现代国有产权横向流动中的产权三重分离和利益三分之下不仅使国有产权关系进一步明晰化、法律化，而且在利益机制的驱动下，国有产权更具有了效率和活力。从国有产权纵向流动来看，由传统高度集权的经济体制造成的条块分割、行业分割的障碍，使国有产权无法按照市场规律自由地流动与重组，国有产权的闲置和短缺无法调剂，处于低效领域的产权无法转移到高效领域。这表现在：一方面大量国有资产处于低效、无效运行状态，大量机器设备闲置；另一方面，基础产业、支柱产业、先导产业等需扶植的领域和高效益的领域资金投入不足，资金相对短缺。它始终是国有产权宏观改革步履维艰的重要原因，而改革的目标就是按照国有产权的内在利益要求，重新配置产权资源，通过兼并售卖、破产重组、改制改造等形式，使国有产权从分散的中小企业向大型企业集团、从低效的劣势企业向高效的优势企业、从一般竞争行业领域向国民经济主导行业领域进行战略性转移，实现国有产权纵向的、合理的、有效的流动。

总之，对国有产权流动形式多样化的深刻理解需要将它紧密地与经济利益联系在一起，并视它为一个利益要求、利益交易、利益分解、利益转移以及利益实现的过程。

二、产权流动与“利益陷阱”

我国现阶段，国有产权多样化的流动中，国有产权有效分离、优化配置以及合理交易所具备的条件仍不成熟、不完善、不完全，仍存在许多不尽如人意之处，这在一定程度上影响了国有产权的流动，阻碍了国有产权利益的最终实现。

首先，国有产权的横向流动所分离出的各个单项权利之间的界定必须明晰，这样国有产权的分离才是有效的。换言之，只有如此，国有产权的各个利益主体才具有获得利益的根据和保

障,才能在一定的约束下,根据自己的偏好,自由地选择自己的行为,并对自己的行为后果负责。当今国有产权的法律归属问题已明确,但利益保障仍没完全解决,尤其是终极所有者的利益难以全部兑现。这主要源于国有产权的特殊性,即国有产权的终极所有者——全体人民不可能直接去管理国有资产,只能委托按现代法律规定的国有产权代表者——国务院这一政府机构代管。而国务院的特殊地位和作用决定它也不能亲自来管理国有资产,只能交给国有资产管理委员会,由其代表国有产权所有者行使所有权利。因此,国有产权就极大地不同于私有产权,即所有者与其利益不是直接相关,而是间接相联,其间横着一个国有产权的所有者代表,于是,国有产权终极所有者与“代表”之间就不可避免地存在着一个利益空间,或利益陷阱。现象形态表现如下:其一,国有产权“所有者代表”在与租赁者、承包者的产权交易中,不负责任地人为地压低租赁租金和承包基数,在国有产权改组、兼并、改造、售卖中不能客观地、科学地评估国有有形、无形资产,导致国有资产流失;其二,国有产权所有者的各级政府代表们,在国有产权流动中受各自既得利益的驱使,人为地误导国有产权的流向,导致国有产权的低水平配置,出现重复建设,无效投资,或者即使局部效率较高,但没有达到整个社会福利增进。国有产权的横、纵向流动中的国有产权所有者代表的利益与终极所有者利益相背离,使国有产权利益陷入“代表们”人为陷阱等诸如此类现象表明:国有产权虽然有了法律归属,归全体人民拥有,由所有者代表行使,但当所有者不能取得他们应获取的全部利益时,那么他们的产权则是不完全的,或者说,这个产权仍没有明晰的界定。如果初始产权不完全、不确定,由初始产权派生出的其他权利利益关系也将模糊不清,权利界限也难分明。

其次,国有产权流动是通过市场载体进行产权配置的过程,这种产权资源配置是由市场利益机制、竞争机制、价格机制来完成的,而市场的充分和完全则是这些市场机制得以形成的基本条件。我国国有产权流动的市场既不充分也不完全。其不充分表现为产权交易中,市场提供的信息不充足、信息分享不平等。国有产权的市场交易实际上是各利益主体之间的博弈过程,信息不足、不平等,产权的价值就无法及时准确地反映到交易市场上来,这在国有产权法定主体排他性权利弱化、自身博弈能力难强化的情况下,国有产权交易成本必然大,会出现其他利益主体利用市场信息的不充分来加强自身的讨价还价能力,实施对国有产权的利益剥夺,使之陷入信息不充分的利益陷阱。市场不完全表现为市场垄断因素的存在阻碍国有产权在供不应求时不能自由进入,在供大于求时不能自由流出。产权不能自由流动不仅缺乏市场评价,难以确定它的价值,而且也难以合理、有效地配置,造成产权资源的浪费和经济利益的损失。大致而言,垄断分为两种状态,一种是由市场竞争生成的经济垄断,一种是由于行政的力量形成的人为垄断,这两种垄断都造成市场缺损,后者尤甚。当今中国国有产权交易市场上有三股垄断势力阻碍了产权的自由流动。一是行政垄断,表现为传统体制下的条块、地区、部门、行业分割的垄断痕迹还没完全消除,而又新生成了政府行政各级国有所有者代表的“地方代表”、“部门代表”、“专门机构代表”等新的垄断因素。二是国有产权在由优势集团重组过程中,一方面产生了一系列跨地区、跨国的大型集团公司,有利于规模经济、协同效应和交易成本的节省,另一方面也使这些大集团公司具有一定的垄断趋向。三是外资企业与国有产权交易中通过直接出资购买全部国有产权、购买国有股份制企业50%以上的普通股、合资控股收购中外资资本超过50%、合资中增资扩股稀释国有股权等方式直接进入到了国有产权退出的区域或行业,甚至进入到关系到国计民生的行业,显出区域性、行业性垄断的倾向。这三种垄断趋势,易使国有产权凝固化,引入垄断的利益陷阱,导致国有资产不增值也不保值。

三、产权流动、“利益陷阱”与政府行为

上述可见,国有产权合理、有效地流动需要具备的第一个条件是国有产权的最终界定明晰与否,这亦是国有产权资源配置的第一原则,如果用“A”来表示,其取值则 $0 \leq A \leq 1$,如果国有产权界限完全清楚,则 $A=1$,如果完全不清楚则 $A=0$;国有产权交易市场充分、完全与否是国有产权合理、有效地流动必须具备的第二个条件,亦是第二原则,如果用“B”来表示,其取值则是 $0 \leq B \leq 1$,如果市场充分并完全 $B=1$,如果不充分不完全 $B=0$ 。如果A与B取值都等于1,即 $\sqrt{A \cdot B}=1$,那么国有产权在合理、有效地流动;如果两者取值都为零,即 $\sqrt{A \cdot B}=0$,那么国有产权则处于凝固、非流动状态。国有产权流动的这两种极端情况现今都不存在,国有产权常态是流动在一个可能的变动区域,即 $0 \leq \sqrt{A \cdot B} \leq 1$ 。在这个区域内第一条件和第二条件都不完全,其目标任务则是逐步远离 $\sqrt{A \cdot B}=0$ 而接近 $\sqrt{A \cdot B}=1$ 。而在这个变动区域内,有所作为的只能是政府。第一,国有产权的终极界定以及保护产权利益的充分实现,都离不开政府的立法,因为产权市场的交易实质不是有形的实体,而是执行某种行为获取某种利益的权利,而具有这种权利要由法律来规定,由法律来保护。政府通过法律或相辅的行政手段界定国有产权,保证国有产权利益的实现,以维持国有产权的有效分割、合理配置是政府不可推卸的责任。第二,市场的不充分、不完全是市场自身的缺陷、正如保罗·萨缪尔森所言:“市场可以是我们驾驭下的一匹好马,但马无论怎样好,其能量总有个极限,……如果超出这个极限,市场机制的作用必然会蹒跚不前。”^②市场的不充分与不完全是市场自身体系自组织系统的自我调整功能力所不及的,必须借助政府的功能来弥补这一不足,以维持市场的充分与安全性,这也正是经济世界强调政府干预的意义之所在。鉴于此,政府在国有产权流动中,尤其在这一流动注入了多样化内容之后,利益流向更加复杂多变的状况下其责任更加重大,其行为也应作相应的调整。

首先,政府在通过立法的方式界定国有产权同时,亦应用法律、行政手段缩小国有产权终极所有者与其“代表者”之间的利益空间,抚平或浅化这一利益陷阱,使国有产权真正界限分明。在法律归属不确定的条件下,政府努力作为的空间大小主要取决于政府对“代表者”们法律约束、行政监督的力度,和“代表者”们自身的品德、学识、素质、经验等条件的改善。第一,政府应进行所有者代表集体领袖制的创新,即选拔一批具有经济领袖才能的精英人才代表全国人民掌握国有资产,这亦是他们唯一的职能。这一集体完全公开化、民主化、社会化,由全国人民公开选择,由全国人大代表全国人民以法律的形式授权于他们,其行为受到法律约束,即在全国人大设立的审核机构考核与审定下和全国人民共同监督下给予行政的任免、奖赏和法律的制裁,以达到“代表者集体”与全国人民利益背离缩小到最小空间。第二,政府应加强政府经济官员的培养,使之具备良好的品德、较高的学识、丰富的经验,在更高的程度上代表全体人民表达他们的利益愿望,实现他们的利益要求。同时政府应建立合理的利益制衡机制,切实保障廉政、勤政的“代表者”合理的待遇和正当的利益,遏止以个人利益损害所有者利益的滋生与蔓延。

其次,政府在弥补市场缺陷中主要起到两个作用:一是为产权交易提供充足和平等的信息。产权交易利益个体在产权交易信息搜集、鉴别时要付出成本,这种对于利益个体而言难度颇大,也不经济,由政府担当此任不但经济且平等。为此,政府应建立产权交易信息中心,进行

全方位的信息搜集、鉴别、预测、反馈等,以期为国有产权交易营造一个公平、公正、公开的环境,防止国有产权交易中的信息不充足的利益陷阱产生,使国有产权交易价格在合理的张力作用下,围绕其价值上下波动,最终反映在价值线上。二是政府通过立法的形式阻止垄断的生成与扩展。中国现已有了《反不正当竞争法》、《经济合同法》、《商标法》、《专利法》、《公司法》,它们从不同角度对不正当竞争、暴利行为等作出了种种限制。现在仍需加快出台《反垄断法》以加固反垄断的法律防线。同时,亦应制定《外商投资产业约束法》,一方面保证使外资企业同国有企业享受同等的国民待遇,另一方面对外资企业产权交易方向和力度加以限制,以防止“区域性”、“行业性”垄断形成及对国有骨干行业的“控市”行为发生。诚然,市场自身的完善和政府的其他调控功能的配合也是政府这一行为完成必不可少的前提。

由此可以看到,国有产权正常流动除了具有第一、第二原则之外应具有第三个原则或条件,即政府干预。如果用C来表示,取值为 $0 \leq C \leq 1$,那么政府的有效干预则 $C=1$,政府非有效干预 $C=0$ 。如果 $\sqrt[3]{A \cdot B \cdot C}=1$,则国有产权流动呈完全均衡状态极为合理、有效,国有资产获得了利益的保值与增殖;如果 $\sqrt[3]{A \cdot B \cdot C}=0$,则为非流动化国有资产处于凝固和损益状态;如果 $0 \leq \sqrt[3]{A \cdot B \cdot C} \leq 1$,则是国有产权处于由凝固状态向完全流动均衡状态运行的非均衡区间,存在国有产权流动中的利益陷阱,其中 $0 < \sqrt[3]{A \cdot B \cdot C} < 1$ 取值的大小与利益陷阱的深度相关,这在其他条件都充分的情况下,政府干预的行为愈有效,其深度就愈浅化。

注:

①《马克思恩格斯全集》第1卷,第82页。

②转引自马丁·费尔德斯坦编:《转变中的美国经济》中译本下册,商务印书馆1990年版,第738页。

(作者系上海财经大学经济学系经济学博士,单位邮编为200433)