

国有企业的产权特征及其改革方向

刘 红¹, 马 洪²

(1. 上海交通大学 管理学院, 上海 200030; 2. 上海财经大学 法学院, 上海 200433)

摘 要: 本文详细讨论了国有企业产权的特征, 指出“资本雇佣劳动”和人力产权丧失是其本质特征。在此基础上, 本文认为, 国有企业改革的方向应该是对人力资本及其产权的肯定。

关键词: 国有企业; 产权; 人力资本; 改革方向

中图分类号: F276.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-9952(2001)05-0011-07

一、国有企业的含义

尽管国有企业是世界范围内一种非常普遍的经济组织, 但究竟何为国有企业(State-Owned Enterprise, SOE), 它具有什么特征, 似乎很难找到一个公认的严格定义。事实上, 不但各国对国有企业的定义看法不同, 就是在同一国家内, 人们对此定义的认识也会因时间的不同而不同。比如, 世界银行政策研究报告将国有企业限定为由政府部门仅凭借所有权地位控制其管理决策的从事商业活动的企业, 包括政府部门直接控制的企业, 政府通过国有企业直接或间接地持有大部分股份的企业, 以及政府虽持少量股份但能有效控制的企业。而《欧共体法规指南》(亨利·帕里斯, 1991)把国有企业描述为政府当局(包括中央政府和地方政府)凭借其所有权、控制权或管理条例, 对其施加支配性影响的企业。我国学术界一般认为(李仕明、唐小我, 1998), 国有企业具有以下特征:(1)产权归国家所有或由国家控制;(2)由政府官员或由政府任命的代理人经营;(3)其经济目标受政府的控制和影响;(4)运行于不完全的市场环境。

上述定义的国有企业实际上都是从政府直接或间接控制的角度来考虑的。我们认为, 要进一步认识国有企业, 还必须从产权的角度界定。只有这样, 才能对国有企业进行更为清晰的把握。我们采用张维迎(1995)意义上的国有企业。张维迎没有直接给出国有企业的定义, 但他从产权的角度将国有企业看做这样一种制度安排:(1)剩余索取权被授予由一个以上的个体组成的共同体(公众);(2)每个个体享有相同份额的剩余索取权;(3)没有人有权将其剩余索取权有偿转让给他人^①。他认为, 尽管股份公司也是为多个个体组成的“公众”所有, 也都享有剩余索取权。但国有企业同股份公司真正的区别在于: 第一, 股份公司的所有者可以按照其股份索取剩余, 国有企业的所有者平均索取剩余; 第二, 股份公司的所有者可以通过适当方式将

收稿日期: 2001-02-22

作者简介: 刘 红(1972-), 男, 四川广元人, 上海交通大学管理学院博士生;

马 洪(1962-), 男, 湖北黄石人, 上海财经大学法学院副教授。

剩余索取权转让给个人,而国有企业则禁止转让。

二、国有企业的产权特征

从产权角度入手,我们认为,国有企业的产权具有五个特征:

1.“资本雇佣劳动”。周其仁(2000)认为,公有制的法权体系规定全部生产资料归国家和集体所有,“消灭一切生产资料私有制”和一切物质资本与财务资本都归“公有”,是作为与“资本雇佣劳动”体制的对立。

周其仁所说的“与资本雇佣劳动”体制的对立,应理解为“劳动雇佣资本”。从表面上来看,我国国有企业存在的社会制度背景、生产资料公有制的性质、劳动者当家做主的地位,好像是“劳动雇佣资本”。然而,当我们具体对国有企业进行分析时,答案似乎不能那么肯定。

什么是“劳动雇佣资本”?它应该具有如下的特点(陈传明,1995):企业所有权由劳动者享有,或者在劳动者的控制下由其代理具体运用;企业经营利润由劳动者直接分享。然而,对于改革前后的国有企业,我们都不能确认它符合上述基本特征。

现代企业理论指出,企业所有权^②是指剩余索取权和剩余控制权。对于国有企业而言,企业所有权由国家享有,由国家选择的代理行使。国有企业的经营方向、经营内容和经营规模不仅由国家通过指令性计划统一决定,而且企业内部具体决策、组织日常的生产活动,亦即企业内部的管理者和领导体制,也完全由国家控制。在改革后的国有企业中,虽然国家不再直接行使这些权力,但实际上国家仍然控制着这些权力的运用。同样,在改革前,国有企业的利润主要是由国家占有和支配的(在统收统支的财政政策中,利润完全归国家占有;在利润承包为主要内容的国有企业经营体制中,仍然是国家拿去了企业经营成果的主要部分),劳动者利润分享比重很小或者不参与分配。

那么,国家享有企业所有权的依据是什么呢?国家是一个超级的社会管理者,它凭借着政权的力量行使管理整个社会经济活动乃至直接控制和组织微观经济活动的权力。将国家作如此理解未尝不可。但是,如果以此为依据,那么国家作用的范围可涵盖所有的微观企业。然而,我们在实践中并未能观察到国家直接经营和控制的这种普遍性。因此,社会管理者的身份并不能作为国家控制国有企业经营、占有国有企业经营成果的依据(陈传明,1995)。

实际上,国家行使这些权利的合法性只能从国有企业的物质资本中寻找。对于国有企业的财产,表面看来,它属于国家,属于全体人民所有,产权很明确。但是,由于这个企业的所有者,不可能单独占有企业的财产,人民必须委托代理人管理这个企业。而企业由谁管理最为合理呢?既然中央政府是代表全体人民利益的,那么,由中央政府管理企业最为名正言顺。而中央政府不可能直接管理那么多企业,所以又必然委托给各部门、地方政府管理。各部门和地方政府又不可能事无巨细地全面管理,必然寻求代理人直接管理。这样,国有企业的物质资本在法律上是全体人民的公共财产,但是必须层层委托给国家及其代理人来行使所有者的权利。因此,全民所有制就必然以国家所有制为表现形式,国家对国有企业经营的直接或间接控制凭借的正是这种所有者代理的身份。所以,国家凭借物质资本的代理所有权控制了国有企业经营并占有企业剩余利润。

作为上述分析的逻辑结果,可以认为,国有企业是典型的“资本雇佣劳动”。“在国家作为生产资料全民所有者的代理直接控制国有企业的经营、占有企业经营利润的条件下,劳动者在生产过程中的实际地位并未产生实质性的变化。他们实际上依附于资本、受资本所支配。”(陈

传明,1995)

2. 人力产权丧失。所谓人力产权,是指个人凭借人力资本享有的企业产权。在产权经济学中,企业产权的归属一直存在争议,争议的焦点在于:应该由谁来享有企业所有权,是人力资本所有者还是物质资本所有者(即非人力资本所有者)或者二者同时享有?一般认为,由于有限理性、机会主义和交易成本的存在,当事人本身是无法准确报价的。但是,如果某一方通过一个合适的信号显示机制来显现其实力(能力),那么他就会享有企业所有权。张维迎(1995)认为,由于雇员的人力资本没有合适的显示信号,无法显示其实力;相反,雇主可以用大量的财富来表达他的实力,因而在企业所有权分配博弈中雇主更有条件得到全部企业所有权。但杨瑞龙、周业安(1997)认为,张维迎只是解释了在企业成立伊始的所有权分配。如果引入边干边学效应,则人力资本的显示信号会由弱转强,雇员的谈判地位会提高,能够争得一部分所有权。因此,企业所有权分配模型必须具有动态性和长期性。总之,现代企业理论的一个重要意义就在于,指出了企业是一个人力资本与非人力资本的特别合约(周其仁,1996),人力资本所有者应当参与企业所有权分配。西方广泛推行的员工持股计划就是有力的证明。

如果以这种观点来看待企业制度的变迁,我们就会发现,业主制企业向现代企业的发展过程也是人力资本逐步享有企业产权的过程。在业主制企业中,企业主既是实物资本所有者,也是企业家人力资本所有者,集企业所有权和经营权于一身。在现代企业中,由于人力资本的重要性逐渐上升,所有权和经营权才开始逐步分离。所以,从人力资本的角度看,所有权和经营权的分离应该是人力资本得到重视并享有企业产权的结果。

很显然,拥有企业股份并参与企业剩余利润的分配是员工享有企业所有权的重要标志。但是,在传统国有企业中,为了彻底消除生产资料被个人占有的任何可能性,公有制的法权体系规定全部生产资料归国家和集体所有,而宣布个人不得拥有任何生产性资源的合法权利。按照传统的公有制政治经济学理论,个人在社会主义公有制下仅仅有权拥有非生产性的生活资料。对于国有企业的经营者和生产者(普通员工),他们只有固定的合同收入(工资),几乎不参与国有企业的利润分配。

沿着这个思路,周其仁(2000)似乎走得更远。他甚至认为,在传统国有企业中,“个人也不准拥有其本人人力资源的法律所有权,只要这部分资源具有生产性。因此,任何个人不再可能构成与他方达成利用自有人力资源的合约,因为他失去了关于自有人力资源生产性利用的合法缔约权”。他举例道,关于公有制企业禁止个人拥有人力资源的生产性利用权利最直接的证据,就是各类人力资源的市场交易被法律禁止。按照行政计划调派劳动力资源的体制替代了各类劳动力市场:劳动力市场被国家(或集体的)的劳动力计划分配替代;技术市场被国家或集体对科学研究和技术开发活动的计划控制替代;企业的经理市场则被行政任命制替代。个人通过合法的市场交易实现其人力资本价值的机制,在传统公有制体制下消失了。

传统国有企业是如此,我国国有企业改革到今天,这种状况也很难说有实质性变化。本来,这种局面曾经有所突破。在国有企业推行股份制改造并公开发行股票上市时,国内上市公司曾一度出现两种类型的职工股:内部职工股和公司职工股。前者是指一些上市前进行了定向募集的上市公司,在上市后将其定向募集股本作为内部职工股,被限定在公司上市3年后上市;而后者是指1993年以后面向社会公开招股的股份公司在发行新股时同时向其职工发行的股份,可以在该公司上市6个月后安排上市。从经济学的角度看,职工股的存在是人力资本得到承认,员工享有企业产权的标志。但由于一些“因素”内部职工股于1993年国务院正式发文

明确规定停发;1998年公司职工股被停发(中国证监会,1998)。这是否是一种倒退呢?

3. 法律产权和事实产权的不一致。尽管产权明晰的重要性不言而喻,但经济学家们普遍认识到界定产权要花费资源,有时甚至代价高昂。这时,产权界定反而没有意义。所以,巴泽尔(1989)提出,从法律上界定一项资产的所有权比在事实上界定它,花费的资源通常要小。由于在事实上界定产权非常不容易,所以即便在法律上把全部资源都清楚地界定为私人所有,在实际的经济生活里总还存在一个“公共领域(public domain)”,即那些名义上属于私人的资产但由于私人产权的实际执行成本过高而无法保持其权利的排他性。

周其仁(2000)以“公共过道”被私人侵占为例说明了这个问题。为了保障所有住户进出和通行的便利,公共过道的所有权是公有的,既不出卖,也不会出租给任何私人住户。但是,恰恰可以观察到在不少公共过道上堆放了住户的私人杂物。很显然,任何公寓都会制定公共过道上不得堆放私人物品的规定。也就是说,私人住户占有公共过道从来不合法。问题是,规章不会被自动遵守。在法律和规章未被实际执行的环境里,私人住户以各种方式占用公共过道就成为公寓经济中的一种现实“景观”。周其仁指出,这个现象“自然”到令人熟视无睹,以至于人们不再思考:被私家部分占据的公共过道是不是还可以说是清清楚楚属于“公用的”过道?周其仁认为,这种现象的根本原因在于法律产权和事实产权的不一致。

国有产权实际上就是一种“公共过道”。从法律上看,国有产权属于全体人民,这是相当清晰的。但没有任何人能够说自己是真正的委托人,包括各级政府官员。然而,从事实上来看,国有企业又被国家的各级代理人控制。国有企业经营者在事实上拥有将不属于本人(或本集团)的财产当作自己的财产来实际占有并获得收益的权利。“内部人控制”问题也就与此相关,各种形式的国有资产流失也由此发生(冯恭棋,1995)。因而,国有企业的法律产权和事实产权存在着不一致性。

4. 产权成本与收益不对称。产权成本与收益对称是指产权成本与收益均由同一主体承担。用美国著名产权经济学家德姆塞茨(Demsets,1967)的话来说,就是“引导人们实现将外部性较大内在化的激励。”产权主体可以使用产权来谋求自身的利益,且使这种利益不断地内在化。历史表明,如果经济主体活动的利益外部性太大(他人“搭便车”的收益太多),经济主体的积极性就会受到影响。

初看起来,国有企业属于全体人民,作为国有企业代表的只能是为人民服务的国家。从这种形式上看,国有企业的产权是非常明确的。但是“国家”这个抽象的集合,却是非常不清楚的:一方面,任何一家具体的企业都要求有具体的支配者,要非常明确地规定企业享有何种权利,承担何种义务,规定哪些权利可以由经营者行使,哪些控制权是由产权所有者行使;另一方面,产权所有人是国家,他无法具体界定到某一个人。因而在行使经济权利和客观经济运行过程中,就产生了两方面的问题:一方面,每一个具体个人都是国家的所有者,他要行使所有者的权利;另一方面,个人又不是所有者,谁也不能声称企业是他自己的。在实际生活中,就出现了一个具体个人的双重身份,他既是所有者,又不是所有者。这种权利界定的基本矛盾,造成了权利义务界定的随意性,个人既可以是所有者,又可以不是所有者。至于在何种情况下选择哪种权利,完全由个人根据自己的效用目标随意决定。因此,产权运行的成本与收益是不对称的。当国有企业经营盈利时,由于所有者人数众多,中央政府、地方政府、部门、企业代理人、职工等都可以享有剩余收益权的分配,因为他是所有者;而一旦企业亏损时,地方、部门、企业、职工都成了非所有者,谁都会把责任推脱,互相扯皮、推诿,逃避责任。如果要为损失负责,最多

只能由政府领导者承担监督不力责任,企业代理人承担领导无力责任,劳动者承担工资奖金减少的责任,而没有任何部门、企业领导人、职工承担所有者责任。

5. 国有产权的“廉价性”。现代企业理论表明,剩余索取权和剩余控制权的不统一将导致廉价投票权(Harris 和 Raviv,1989;张维迎,1995)。比如,如果某一权利主体行使某项控制权能够带来的剩余为 S ,当他能够占有剩余 S 的全部时,要使他放弃该项控制权,则至少应向他提供 S 单位的补偿。换言之,该控制权的价格为 S 。如果该权利主体只能占有剩余 S 的 $1/n$,则只要向他提供 S/n 单位的补偿,就可能使他放弃其控制权。也就是说,由于该权利主体的剩余索取权与控制权不完全匹配,他手中控制权就变得廉价了。

从终极所有权来看,所有的国有产权均属于全体人民。每个最终所有人都不能将其所有权转让给他人。也就是说,由于所有权无法转让,当国有企业经营不善时,所有者无法实现市场经济中的“以脚投票”,唯一的途径是参与企业经营。但由于所有者的极度分散,每个所有者要直接参与管理是不可能的,因此,必须通过层层委托—代理链进行委托管理。每个最终所有者将监督权委托给中央政府,中央政府将监督权委托给地方政府、中央各部委或者国有资产管理局,国有资产管理局还可能将监督权委托给各国有资产管理公司。由于每一层代理人都有自己的利益追求,如此冗长的委托—代理链必将产生很大的信息扭曲和激励损耗,监督成本也将大大上升。各级代理人都是受上一级委托人委托,代表全体最终所有者对企业的内部人进行监督和控制。但是,公共选择理论指出,各级代理并不是完全代表最终所有者利益的,他们也有自身的最大化目标。对于国有资产管理公司或主管部门的管理者来说,他们在国有企业中的所有权份额是微乎其微的,他们所能占有的由于他们行使其监督和控制权所带来的剩余的份额也是微乎其微的(虽然他们还可能来自个人升迁、个人职业道德等方面的激励,但是这些激励是否足以促使他们实施足够的监督和控制却大有疑问。大量事实表明,这种激励是很不充分的)。剩余索取权和控制权的不统一使他们手中的监督和控制权成为一种廉价的投票权:内部人只须花一定的成本,就可以收买这种廉价的投票权(吴有昌,1995)。所以,国有产权是一种“廉价”的产权。

一个很典型的例子就是当国有企业进行兼并、重组时,国有产权的转让通常采用无偿划拨。在我国上市公司中,国家股不流通,其价值无法按照市价体现,国家股的转让也采用协议收购,其价值远远低于市价。国有产权的廉价性由此可见一斑。

在以上国有企业产权的五个特征中,最重要的其实只有前两个:即“资本雇佣劳动”和人力产权的丧失。“资本雇佣劳动”决定了国家作为大股东的地位,但国家作为大股东并非必然就是低效率,这一点在西方国家不乏例证。一个主要的原因是承认了人力资本所有者对企业产权的享有。但是,由于我国从法律上完全否定了人力产权,这是国有企业低效率的本质所在。所以,从这两个特征出发,就可以推出后三个特征。从这个意义上说,国有产权具有内生的逻辑性。

三、我国国有企业改革的方向

现代企业制度的提出,实际上肯定了国有企业必须进行产权改革。但是,绝大部分经济学家将国有企业产权改革简单理解为对国有企业进行多元化的股份制改造和国有企业的部分退出。当然,同以前相比,这个认识无疑是一大进步。然而,这个认识远远不够,或者说还不够深入。关键的原因在于没有从国有企业产权的角度去考虑。

从历史上看,中国的改革,先后经历了行政性分权、放权让利、利改税、承包制、股份制和现

代企业制度等几个阶段。从产权角度看,这个过程实际上是中央向地方、部门和企业放权让利的渐进过程,是企业剩余控制权和剩余索取权享有主体的多元化从默认到肯定的渐进过程。我们以受批评比较多的“行政性分权”为例来简单说明这个问题。“行政性分权”是我国最早的改革。绝大部分经济学家认为,1958年到1978年的“行政性”放权,是在计划经济体制基本框架不变的情况下进行的分权活动。即它只是处理中央与地方关系的“六个行政性分权”,而不是市场经济中的“经济分权”。因此,其结果几乎是失败的,唯一的收获是为下一阶段国有企业的改革积累了经验。但是,我们认为,从产权的角度看,中央向地方、部门和企业放权,改变了企业剩余控制权的分布结构,默认了国有企业也完全可以有多元控制主体;中央向地方、部门和企业让利,改变了剩余索取权的分布结构,默认了国有制也完全可以有多元利益主体(尽管当时在制度上还没有最后确认)。对以后几个阶段的国有企业改革也完全可以作类似的分析。总之,“到目前为止的国有企业改革,实际上是一个将剩余控制权和剩余索取权从政府分配给企业内部成员的渐进过程”(张维迎,1995)。

然而,如果对我国这个“剩余控制权和剩余索取分配的过程”进行分析,我们就会发现,国有企业内部成员要么只拥有剩余控制权(比如现在的股份制公司),要么只拥有一定的剩余索取权(比如承包制),鲜有剩余索取权和剩余控制权对应的情形。国有企业剩余控制权和剩余索取权不对应的分配过程,必须从国有企业产权特征的角度去把握。

从国有产权的上述特征立即可以发现,国有产权的最大问题在于对人力资本及产权的剥夺。本来,人力资本应该参与企业产权分配。但是,国有产权的人为设置和规定,剥夺了人力资本对企业产权的享有,从而出现剩余控制权和剩余索取权的不对应。

这里我们或许已触及到今后国有企业应如何改革或改革的方向问题。既然到目前为止的国有企业改革是一个企业产权从国家分配给企业内部成员的过程,那么,下一步改革的重点将是如何分配企业产权使剩余控制权和剩余索取权对应以提高企业效率。就此而言,我们认为国有企业改革的方向是,必须承认人力资本及其享有的人力产权,必须用具体的人力产权来代替抽象的“全民产权”、“国家产权”和“集体产权”。这是一个迟早要处理的“棘手”问题。

尽管现在个别地方和个别国有企业正在开展经理股票期权试点工作,从而开始了对人力资本和人力产权的肯定。然而,我们却不能盲目乐观。因为,我们绕一个圈子才发现,要解决国有企业问题,必须从产权这个根本性问题上入手,必须建立现代产权制度。同样我们也有理由认为,尽管国有企业改革的方向是人力资本和人力产权的肯定,其过程也将是漫长而曲折的,甚至还会绕更大的圈子。但是,一天不完成这一步,国有企业的效率机制就不可能从制度层面解决,国有企业的改革就不会停止。

注释:

①为了研究方便,张维迎省略了企业所有权的另一个维度,即剩余控制权。

②对企业产权和企业所有权的区分及讨论超出了本文的范围,在本文中企业产权和企业所有权是同一意思。

参考文献:

- [1] Barzel, Y. Economics Analysis of Property Rights[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- [2] Harris, Ailton and A. Raviv. The Design of Securities[J]. Journal of Financial Economics, 1989, (24).
- [3] 陈传明. 比较企业制度[M]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [4] 冯恭棋. 国有资产流失渠道剖析[J]. 改革, 1995, (2).
- [5] 亨利·帕里斯. 西欧国有企业管理[M]. 大连: 东北财经大学出版社, 1991.

- [6]吴有昌. 国有企业内部人控制问题的成因及对策[J]. 改革,1995,(4).
- [7]杨瑞龙,周业安. 一个关于企业所有权安排的规范性分析框架及其理论含义[J]. 经济研究,1997,(1).
- [8]张维迎. 企业的企业家——契约理论[M]. 上海:上海人民出版社,1995.
- [9]周其仁. 公有制企业的性质[J]. 经济研究,2000,(11).
- [10]周其仁. 市场里的企业:一个人力资本与非人力资本的特别合约[J]. 经济研究,1996,(6).

The Characteristics of the Property Right of State-owned Enterprise and Reform Direction

LIU Hong¹, MA Hong²

(1. Management School, Shanghai Jiaotong University, Shanghai, China, 200030

2. Law School, Shanghai University of Finance and Economy, Shanghai, China 200433)

Abstract: This paper introduces in detail five characteristics of the property right of state-owned enterprises (SOE), and points out that the key characteristics are “capital employs labor” and the deprivation of human capital in state-owned enterprises. Based on this, the authors consider that the direction of the state-owned enterprises’ reform is to put human capital and its ownership in an important position.

Key words: state-owned enterprises; property right; human capital; reform direction



(上接第 10 页)

Optimal Consumption, Economic Growth and Dynamics of Current Account

——Reflecting on China’s Open-economy from the Angle of Intertemporal

SUN Feng, SHOU Wei-guang

(Department of World Economy, Fudan University, Shanghai, China, 200437)

Abstract: This paper is to set up an intertemporal model in which the relationships among consumer’s behaviors, economic growth and dynamics of current account are probed. Such model helps to explain the micro-system of macroeconomic performance of China. Furthermore, a set of system’s innovations are involved in the paper.

Key words: optimal consumption; representative agent; dynamics of current account; Walras’ general equilibrium