

□ 陈惠雄

国有资产流失的制度性原因及对策研究

近年来,随着产权制度变革及国有企业外部制度环境的迅速改变,体制转变、交替、摩擦过程中的国有资产流失问题已日益受到人们的关注。愚以为,现实产权安排与经济人有限理性^①状况的不适应及国有企业外部制度环境的变化,是导致国有资产流失的重要原因。本文拟就此题作些解析,以寻求规避国有资产流失的途径与对策。

一、经济人理性与产权制度

经济人是指行为受经济理性驱使、追求效用最大化的人。产权制度是关于人们经济活动中权、责、利关系的一种安排与规范,是用来管束经济人行为及处理相互关系的一系列规则。因此,人的理性状况、道德素质与行为的自觉程度,决定着对制度的需求与产权安排的结构与内容。

传统西方经济学以新古典学派对人的理解为基础,假定经济人具有完全的制度知识并且具有完全理性,认定经济人在竞争中总是保持着互惠的合作关系,不存在利益冲突与不道德行为,从而忽视制度的作用。新古典经济学把人抽象为理念中的人并隐化在生产要素中的研究方法,无法解释现实经济运行中所需要的各种制度安排及由此产生的对人们财产权利的约束,也无法解释现实经济人的毁约、搭便车等非理性行为,从而最终无法对不同产权安排下的经济绩效差异作出解释。60年代始,科斯等一批经济学家转向对现实经济人的研究,认识到经济人行为的有限理性及机会主义倾向,必须以各种制度来加以规范与约束,从而解释不同产权制度所形成的不同激励功能与不同收益,把制度分析提到了至关重要的位置。

因此,对经济人理性状况的认识是一个关键。对人的认识越接近现实,用来协调人与人之间合作或竞争关系的制度安排越科学,制度就越能产生激励功能,制度安排的绩效也越显著。反之,偏离对经济人有限理性的认识,制度安排对经济人行为缺乏相应的约束力,对交易过程中的权、责、利关系缺少规范,竞争就会无序,机会主义就会蔓延,诸如毁坏资源、占据他人资产、违约、懒惰等非理性行为就会发生。

我们知道,任何生产活动同时也是交易活动,其背后都隐藏着复杂的人与人之间的关系,产权制度正是对这些关系的安排与处理。这样,对经济人理性状况的判断,就成为能否建立有

^① 注:本文所说的经济人“有限理性”主要是指经济人在追求自身利益时出现的欺骗、毁约、搭便车等不正当谋利行为与机会主义倾向。

效产权制度的前提。以往,我国政府、学术界对人的认识较接近于新古典学派的观点,对经济人的有限理性状况缺乏足够认识,只是用大多数人是“好”的模糊概念来描述,因而在企业中强调以“思想政治”工作为主,强调依靠个人道德来对国有资产经营“出以公心”,而忽视制度建设,忽视制度的约束力与规范作用。对国有资产的经营管理,不是通过建立一套科学合理的产权制度来界定权责关系,降低交易成本,而是强调个人的道德水准、思想基础和奉献精神来管好企业。这样,当个人道德素质存在问题,而经济人潜在的有限理性因制度约束不够而得以乘机时,违约、偷懒、诓骗、侵害他人财产权力等行为便会发生。因而,现实的经济人行为,更符合新制度学派所描述的关于经济人具有非完善性及机会主义倾向的特征。产权制度安排的功能就在于通过权力与风险配置来约束经济人的损人利己行为和分配性努力,从而降低交易费用,提高制度运行的绩效。

当然,经济人的理性状况是受现实的社会经济发展水平决定的。经济越落后,文化越低,维持生存越困难,受人的生理本能驱策与低文化规定的理性程度就越差。随着社会经济状况改善,经济人的理性化程度会逐步提高,用以界定经济人权、责、利关系与约束有限理性行为的产权制度,也会逐步地健全与创新。因此,经济人的有限理性状况是制度建设与制度设置的一个最根本依据,对此,新制度学派已有阐述,我们则必须切实加深认识。

二、国有资产流失的制度性原因

经济活动的主体是人,反映着人与人之间的交易关系。经济交往中的产权界定、风险配置、合约安排等正是为了协调人与人之间的关系、约束与防范经济人非理性行为的制度性安排。一种有效的产权制度,必定是依据经济人的现实理性状况而设置的,它能够有效地抑制人们通过分配性努力实现利益最大化的倾向,激励经济人通过生产性努力来增加收益,并能有效地克服搭便车等外部性问题。然而,在我国产权制度设置中,对经济人的有限理性却没有引起足够的重视,在产权安排的所有制偏好与产权安排的效率基准之间更偏重于前者,建立起一套需要有人的高度理性化才能运作成功的产权制度,是导致国有企业的制度运作成本大为增加、效率偏低、资产侵蚀而难以防范的重要原因,具体原由可述如下:

(一)强调经济人理性,淡化制度建设是国有资产经营的基本失误。在交易活动中,是强调人的理性、自觉性与政治思想工作的作用,还是强调制度安排的作用,不仅是对经济人理性状况认识的学术差异,而且直接涉及到一个国家的产权结构与产权制度建设,进而关系到企业经济绩效与资产安全性。我国自50年代建立公有制经济以来,政府对国有企业过大的监督成本问题虽避而不谈,却一向有所察觉。然而,政府对此主要不是依靠加强制度建设与调整国有产权制度与经济人理性状况的适应性来规避资产经营的风险,而一直以强调公众行为的理性化,即强调个人政治素质、道德品质与思想觉悟为主,加上相应的行政管理,试图以此减少与约束人们的损人利己行为,引导大家“出以公心”管好国有企业。其实,人的有限理性与机会主义倾向,在很多场合下很难单靠理性化宣传与文明示范来约束,而需要以一系列制度性建设来规定人们交往中的权、责、利关系。如果说在小面积的产权安排试验中,可以仅凭个人特有的(或者是阶段性伪装的)素养来使国有资产经营获得成功,但作为大面积的产权安排则必须建立在健全的并且必须是适合经济人有限理性的制度建设基础上,以一定的制度设置来明确人们交往中的利益关系,防范资产代理经营中的损公肥私行为,才能较好避免资产漏失与低效率的风险。

然而,在我国国有企业中,迄今对经营者或叫“代理人”的权、责、利关系的制度界定,尚不够充分与合理。如对经营者的包盈不包亏现象、过度的“工作消费”情况及经营严重失误等,缺乏明确的制度管理与约束机制,对由于行政部门介入过度导致的企业法人所有权严重受损的情况,缺乏有力的约束措施。这种由于制度建设的缺乏而导致的权、责、利关系界定不明确、不合理,而使经营者对国有资产经营失去动力与责任。

(二)政府追求过度支配的权力意识与剩余权意识及在此基础上建立的产权制度,是导致国有资产流失的另一重要原因。改革开放之前,政府部门在国有企业中几乎拥有全部的产权权能。不仅企业的所有权、人事权、经营决策权全部由行政部门掌握,而且企业创造的剩余全部以利润形式上缴。这种由政府掌握国有企业充分权能的制度设计,使经营者处于无权无责状态而失去创新的动力。改革开放以来,虽然通过承包、租赁等几次产权结构改革,政府已将国有企业的部分权能如经营权、部分的剩余支配权配置给了企业,从而在一定程度上达到了制度安排与经济人追求经济理性的一致性,即产权所有者目标与经营者目标的协同,从而改变了过去完全被动的经营者状态。然而,从根本上说由于行政(主管)部门在国有企业权能配置上,其过度介入的状态仍没有根本改变,在人事任免、剩余权分配及增值资产的归属确认上,行政部门过分强调自身利益的倾向仍十分明显。企业的独立利益不被完整地承认,尤其是增值的企业资产被完全强调为政府的资金贡献,对其他要素贡献如经营者才能、劳动贡献等概不以承认。中国国有企业发展几十年,有的企业的资产增值达数十倍,其中包含不包含经营者才能与劳动贡献?这是一个需要实事求是而认真对待的问题。资产增值与经营者、生产者贡献无关的制度规定极易导致人们对资产增值毫无兴趣,这是经济人理性的必然结果。而较小的剩余权使经营者缺乏创造力,即使有较多的剩余也会被化作“工作消费”,企业开支大为增加。因而,政府追求过度的权力支配与剩余权支配的产权制度安排,其结果往往造成国有企业经营者与生产者的积极性不高,动力不足,由而加剧国有资产的流失。

(三)经济人有限理性与国有产权安排之间的制度性不协调是导致国有资产流失的根本原因。从理论上讲,国有企业有自己的优势,它可以利用自身雄厚的资金、信息、技术等优势来形成规模效益,获得具有高度竞争力的发展。然而,经济活动的主体是人,任何产权安排都只有通过人去运作才能产生效益。各国产权制度运作的实践表明,国有企业这种优越性必须以高度自觉的经济人理性为基础,即经营者在经营管理国有资产的过程中必须排除机会主义意识的干扰,大公无私,出以公心。以往我们一直坚持认为的公有制的优越性,也正是建立在这种新古典式的关于理性人认识的基础上的。

然而,现实经济人的行为却是有限理性的,从而迫使政府必须制订一系列防范制度来对经营者进行监督,而这种监督却是高成本的。如选择谁来作为国有资产的代表?谁来代理经营国有资产?他们公而忘私吗?回答是难以确定的。这就又要对被选的对象进行监督。这种监督者的素质又如何?能够保证他们之间不构成“利益同盟”而共同侵害公有产权?等等。且不要说我们以往设计的国家、经营者、职工三者之间的循环制约的契约关系是否能实施与真的有效,即便是如此,巨大的监督成本也是难以承受的。而国有企业中的经理负责制与党管干部的制度设置,虽意在加强党的监督作用,在一些企业中却引起了“内耗”与交易成本大大增加的后果。经验显示,在国有企业中因监督成本过高而致使许多监督无法实施,许多责任没有履行。我们在农村中推行家庭联产承包责任制,在国有企业中推行承包、租赁制,实质上也都是为了减少监督、管理成本,进而抑制人们的搭便车倾向与分配性能力等损人利己行为,求得国家与经

营者之间的目标一致,适应经济人追求经济理性的一种制度性改革的努力。但是,就我国国有企业与国有资产经营的现状而言,这种改革仍然是远不够充分的。它只是包盈不包亏,包利润而不包资产增值。而在近年承包、租赁过程中,虚报、瞒报等情况屡有发生,导致国有资产流失的数额日见巨大。加之在对外合资合作过程中,因难于施行完整的监督,外商利用经济人有限理性特点,而使我国国有资产流失的情形也屡见不鲜。因此,现实经济人的有限理性,决定了国有企业这种产权制度运作的必然的高监督成本。而因监督成本过高,一些监督实际上无法完整而持久地实施,国有资产的所有者风险与国有资产流失也就酝酿在这对矛盾之中了。

(四)以政府目标取代企业目标是另一个需要解决的问题。政府作为国有企业的产权主体,往往把企业视为其贯彻意图的一个环节,而经常以政府目标替代企业的利润最大化目标。这种政府意志偏离经营者目标的行为,经常会成为弱化经营者积极性,降低国有企业竞争力与市场适应性,并最终导致国有企业困难重重的重要原因。政府为了追求政治利益目标而迫使企业放弃利润最大化目标,这样国有企业事实上就无法成为市场主体并按照市场规律来运作。另外,政府在选择国有资产代理人时,也往往带有较强的行政与政治色彩。国家所有者按照行政思维方式来开展经济活动,使企业经济者经常处于被动服从状态。国有企业运作中所掺合的这些政治因素,连带着将政府干预、外部摊派带入企业,使国有企业难以真正自主、灵活地面对市场和独立地承担责任,国有企业的资产问题、效益问题、经营者积极性问题都因政府的行政规则带入企业而受到影响。

同时,政府部门以行政规则来从事经济活动,也导致了国有企业的交易费用大幅增长。交易费用是经济制度的运作成本,按照科斯的说法,企业的存在就是在于将许多原本属于市场的交易“内化”到了企业,从而节约交易成本,提高企业效益。然而,我们国家曾经试图把整个国有企业“内化”为一个行政式企业,以行政命令替代市场交易,但由于“边界”过于扩大,行政介入过多,背离市场规则,超越经济人有限理性的承受状况,反而使经营者对国有资产保值增值、提高效益失去了兴趣与动力。另外,政府所有者介入企业过多还带来了典型的“扯皮”现象,即政府交易费用的大量增长。国有企业因行业主管、投资主体等行政归属的不同,而经常有多个行政部门参与企业运行。这种行政部门的多头介入(多个婆婆),以及部门意志、行政人员自身素质、有限理性状况规定的非市场化的利益选择、经营会使国有企业在人事安排、投资决定、资源使用与转让、剩余权分配等重大问题处理上变得错综复杂,“扯皮”严重,无论是政府交易费用还是企业交易费用都会因此而大大增加,从而最终导致国有产权制度运作的高成本、低效率与国有资产的严重流失。

三、重在产权制度的创新与建设

从上述分析看到,造成我国国有资产严重流失的根本原因,在于相对于经济人有限理性而言的产权制度设置上存在的不合理性,因而改革与创新国有产权制度以进一步适应与约束经济人有限理性,是国有企业制度性改革的基本方向,具体理由与对策如下:

(一)缩小国有产权或股权比重,这是国有企业内在的变革趋向与要求。已如所述,国有产权制度是一套需要有较高经济人理性作为其运作基础的产权制度。由于现实经济人的有限理性,使国有企业这种产权安排因监督成本过高而难以真正对经济人有限理性行为产生约束力,从而导致国有资产流失。因而,解决国有产权制度性质与经济人理性状况之间不适应的制度性矛盾,其最有效的途径是改革产权安排,通过职工持股、转让、拍卖等资产流动方式,缩小国有

产权或国家持股比重,将国有企业改制为股份制、私有或股份合作制等较能节省监督成本、适合经济人有限理性而能产生较大激励功能的产权组织形式。这是国有产权制度内在的改革要求。

(二)缩小国有产权或股权比重,这是制度环境要求的变革。改革开放以来,随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立和多种经济成分的发展,国有企业的外部制度环境发生了很大变化。原来单靠计划体制加行政命令运行的国有企业,逐步向国有企业的自主经营、自负盈亏方向发展。国有企业的自主权增大后,原来的产、供、销体系及分配制度约束逐渐失去作用,新制度环境下的国有企业的监督成本随之增大。同时,大量私营、个体、“三资”经济成分的迅速发展,国有企业与私有经济在市场交易过程中的经济人有限理性就容易转化为现实的不正当谋利行为。由于私有产权制度下,交易成本的承担主体是明确的,私营业主行为受交易成本的约束很大。而在国有产权制度下,交易成本对经济行为者的制约相对较小且具有外化倾向,在许多监督无法实施的情况下,私营业主与国有资产代理人之间往往会达到一种于双方都有利的契约,由于国有产权与私有产权各自不同的制度特点,在市场交易中极容易被经济人转化为损公肥私的结果。同时,这种市场交易也容易带进政府交易行为中。部分行政官员作为国有企业产权的实际掌握者(代表),在与外资、外商等私有产权主体的产易中,也常常逃脱不了有限理性的困扰,而使国有资产受到损害。我们可以这样说,没有交易就没有这一类损失(完全采用行政计划方式,但会有另一类的损失),有了交易(采用市场制度)就会由于交易费用承担主体的不同,而使不同的产权安排在排除外部性等干扰方面表现出明显差异。在这种改变了的制度环境中,要杜绝国有资产的流失,最有效的办法还是要通过转让、拍卖等途径减少国有产权与股权的比重,变革产权主体,多发展其他产权形式。否则,在多经济成分的交易中,国有产权相对会存在更大的资产流失的风险。

(三)抓大放小:重在制度建设与完善。基于对经济人有限理性、国有产权制度较弱的激励功能与较大的外部性以及国有企业外部制度环境变化因素的考虑,通过拍卖等方式大量地将国有企业转制为其他产权组织形式,应是符合我国经济体制改革的市场化取向的。这一做法应铁定决心,改制的方向应坚定不移。但是,如果将更多的政治经济维量考虑在内,如就业过渡、公众适应性、制度惯性、政府宏观目标等,我们目前能选择的防止国有资产流失的制度性努力措施仍然只能在两个方面:

一是在制度改革与创新中坚决地放掉中小型国有企业。即通过拍卖、转让或改由职工持股而将中、小国有企业转变为其他产权制度形式。由于中小国有企业数量多,生产与管理现代化程度较低,国家所有者为此要支付高昂的监督成本,并由此而导致过多的行政介入与对国有资产的外部侵害,并妨碍这类中小国有企业目标的市场化取向。为了节约监督成本、集中力量抓好大型企业,通过拍卖、转制等途径,放掉中小企业是正确的决策,也是最能降低成本、减少国有资产流失、刺激经济发展的选择。

二是在制度建设中抓好大型国有企业。如果说放“小”是显示了政府在处理国有产权安排上的灵活性和对经济人有限理性的深入认识,抓“大”则表明了政府对集中力量抓好一批上规模、上水平的国有企业的坚定性与实行社会主义市场经济制度的产权安排战略。然而,从“抓大放小”这一口号提出近一年的时间看,抓“大”实不应忙着搞“翻牌”公司,这样弄不好只会导致更大的外部性与行政性垄断,而应着重在现有大型国有企业的制度建设上下功夫,通过完善各项制度建设来真正使国有企业的交易成本偏高、效益偏低、资产流失严重等问题得到显著改

等。这些制度建设主要包括：

明确权能分配的基本产权制度建设。产权是一个权力束，它包括所有、经营、使用、分配等权能。自从“两权分离”口号提出以来，一些国有企业除了仍受政府目标取向影响，追求产值而忽略利润最大化目标外，经营决策权已逐步得到落实。在权能分配上，目前最值得研究的是剩余支配权的配置问题。这包括对于具有不同效益的企业应具有不同剩余支配权的界定，对于企业家寻求“不确定性”而产生的剩余的奖励，以及企业资产增值的贡献系数界定等，从而强化企业法人权力，使经营者目标与所有者目标取得一致。现在国际上正朝着股权弱化而企业法人权力强化的方向发展，企业的剩余支配权逐渐加大。经验显示，在产权权能分配上不能追求过度支配，过度支配容易使经营者失去积极性，反而造成过度流失。抓“大”首先必须抓好基本的产权制度建设，抓好权能尤其是剩余权的界定与划分，这样才能使国有大中型企业产生大的绩效。

其次是风险制度建设。这主要包括经营失败的职务风险、名誉风险、财产风险等。分配制度主要是就经营业绩的分享而言，风险制度则是对经营失败的责任界定。与分配制度相比，我国国有企业的风险制度建设更不完善。一些国有企业的厂长、经理在一个单位经营失败后，换个单位照样当厂长，而且也没有与之挂钩的个人财产赔偿制度，既无名誉风险，又无财产损失。改革这种没有风险配置的风险制度是今后抓好国有大中型企业产权制度建设的另一关键。

再次是搞好各项配套制度建设，以净化国有企业的制度环境，降低交易费用。产权权能配置与风险制度主要是针对企业内部交易的一种制度设置，它是保证一种产权制度高效率、低成本运行的基本条件。但仅此远不为足，制度环境建设同样非常重要。这包括意识形态、政策协调、信息交流、公平竞争环境及法制建设等。目前我国国有企业的外部制度环境存在不少问题，如一些消极、不健康的文化舆论，不公平的税负、扶持政策以及法制建设不健全、执行不力，对侵蚀国有资产的行为处罚不严等，都对国有产权制度运作的成本、绩效与资产流失构成了不可小视的影响。在诺思看来，即便是意识形态也是一种用来降低交易费用的制度安排，它用来使个人与环境达成一种协议，宣扬理性与道德规范，鼓励创造与奉献，以克服搭便车等外部性问题，从而节省交易费用。另外，在减少国有企业的行政干预、制订公平的政策环境与共用信息方面也有大量的制度性努力可为。这些都是为防止国有资产流失而必须进行的重要的制度建设。只有在权能分配、风险配置与国有企业的制度环境三大方面作出进一步的制度性努力，才能真正使抓“大”抓出成效，国有资产严重流失的现象才能得到制止。

产权制度是关于人们经济活动中权、责、利关系的界定规则。一种低效的产权制度的发生，有可能是制度建设极不完善所致，更有可能是对经济人的有限理性不适应、难约束、监督失效的结果。如果问题是前者，就必须通过加强制度建设来完善；如果问题是后者，则只有通过变革产权制度，从而过渡到新的产权组织形式。而当一种产权制度对人们产生的激励功能较弱，而导致的分配性努力较大与难以排斥较大的外部性时，这时革新产权制度就是绝无仅有的选择。为了防止国有资产流失，我们两步路都要走：通过放小来革新产权制度，通过抓大来完善制度建设。这是基于对经济人有限理性的认识，又结合我国国情而寻找防止国有资产流失的较合理的制度性选择。

（作者系浙江财经学院副教授、上海财经大学工业经济理论博士生；邮编：200433）