

□ 潘洪萱 黄文灼

## 乡镇企业产权关系的演变

乡镇企业的产权制度是中国经济中一个十分重要与引人注目的问题。乡镇企业的迅速发展是80年代以来中国经济快速增长的重要组成部分。在这里,我们感兴趣的是:第一,乡镇企业的快速发展与其产权制度或激励机制有什么联系?第二,乡镇企业脱胎于原来的人民公社体制,它的产权制度是怎样演变过来的,其制度变迁的驱动力是什么?第三,如何评价现行的乡镇企业产权制度,它可能会向什么方向演化?我们相信,对上述问题的探讨有助于对转型中中国社会经济特点的理解,有助于我国经济体制的改革。

### 一、社队工业——乡镇企业的前身

乡镇企业,指乡镇政府管辖范围内的从事工商业、服务业的企业。这种划分本身就反映了乡镇企业脱胎于传统行政管理体制的史实。乡镇企业分两种基本类型:社区型企业型。社区型乡镇企业主要指乡办或村办集体企业。这部分企业的产权归社区全体具备一定资格的人民共有。近年来,各地纷纷把股份制某些因素引入集体企业,形成社区型的股份合作制。企业型乡镇企业主要由非集体经济组成,如个体、私营或由其转化而来的乡镇股份制企业。本文分析的对象是社区型乡镇企业。

社区型乡镇企业的历史可追溯到本世纪五六十年代的人民公社体制。中国在50年代实行了与原苏联相似的计划经济制度,并推行以牺牲农业为代价、优先发展重工业的发展战略。这些做法严重影响了农村社会经济的各个方面。然而,中国农村的经济制度与产权结构与原苏联集体农庄仍有重大差别。在原苏联集体农庄制度下,农民不允许从事非农产业的经济活动。而在中国人民公社体制下,集体经济中的农民相对还有从事非农经济活动的选择,这些非农经济活动大多采取工厂或企业的组织形式,与农业经济有所区别,这就是所谓的“社队工业”。

社队工业的出现与存在,大致出于两个主要原因:(1)当时中国经济发展程度还低于原苏联,无法实行如同原苏联那样高度集中的计划经济制度。国家只能集中有限的资源于优先发展的部门与项目,与此同时不得不对各地区和非重点产业给予一定分散决策的权力,这使得地方工业有了一定发展的空间。在这个背景下,乡镇也多少有些发展非农产业的选择空间。(2)当时的决策层已经有些意识到原苏联模式的弊端,并在实际中进行走中国自己道路的尝试。在农村集体经济范围之内,让其从事一定的工商业活动,便是这种尝试之一。

人民公社是一种失败的、无效率的产权制度。在1959-1961年农村严重经济危机之后,人民公社制度作了调整,公社体制虽没废除,但已转变为“队为基础,三级所有”,部分回到了

1956年以前合作社的状态。然而,这种产权安排仍具有严重缺陷,这在农业生产方面表现得尤为明显。在当时的农业生产中,生产队对于生产资源的使用、转让、收益甚至包括人力资源的安排都在相当大程度上被政府限定或由社区政府来安排。而生产队长具有多重身份,他既是社区或村队的财产代表,又是政府指令的代理人,同时还是具体生产的管理与监督者。以上缺陷加上集体生产中的监督与监测成本始终无法得到很好解决,注定了当时农业生产的低效率。

相比之下,农村中非农产业的产权安排有所不同。在当时政策允许的范围内,生产队对非农产业经济活动具有较大的权利。据陈剑波的研究,生产队对这部分生产的剩余控制和享益的权利比较完整,政府对这类生产的发展,虽时有疑虑与争论,但实际上的控制与分享收益的成份很小。这类生产有时还可得到正规金融机构信用的支持。在60年代末70年代初,社队工业在中国农村已经得到一定发展,成为以后乡镇企业崛起与兴旺的基础。因此,中国农村的产权调整与制度结构的变化,并非始于80年代农业生产大包干的推行,而在更早以前(陈剑波,1994)。

当时农村中非农产业产权关系的安排与调整有其内在原因,对此的理解可以分两个方面。制度供给方面,政府推动起着主导作用。传统体制对农业生产实行严格管制,是为了尽可能多地得到农业剩余,以保证重工业倾斜的赶超发展战略的成功。在不影响这一战略实施的前提下,农村工业的出现与发展,不仅可以允许,甚至在一定程度上还是倡导的。因这符合各地建立一定程度自成体系地方工业的方针。社区政府对发展农村工业具有更大的兴趣,因为这可以增加社区收入和增加社区政府可支配的资源。由于社队工业从属于当时集体经济共有产权的总体安排,与当时的宏观政策环境以及基本的产权制度安排都没有大的冲突。在制度供给下具有足够的资源与动力。制度需求方面,在存在大量剩余劳动而农村劳动力向城市或异地转移受到严格限制情况下,发展社队工业有助于增加社区收入与减缓农业剩余劳动的压力。在靠近大城市与经济中心的农村,城市经济辐射力很大,客观上存在转移一部分生产到临近地区,建立分工体系的要求。因此,不仅政府方面存在着这种需要,社会经济本身也有相同的需求。

这种制度调整是一种局部性的、非根本性的制度调整或变迁,但对缓和当时已十分紧张的农村共有产权安排和严重失调的经济结构都有所帮助。而在一个渐进式的历史变革过程中,在根本性或基础性的制度变迁之前,往往先发生的是局部性的或非根本性的制度调整,这种制度调整可称为第二级制度变迁(陈郁,1995)。第二级制度的变迁虽然不直接影响基本制度,但它很可能对日后基础性制度变迁会造成深远的微妙影响。

## 二、乡镇企业的崛起

进入80年代,中国农村的经济面貌有了深刻变化。农业生产联产承包责任制的推行,使农业生产产权关系得到很大的调整,农业生产有了很大进步。在此背景下,以社队工业为基础的乡镇企业有了更为迅猛的发展。10多年的发展,乡镇企业占全社会工业总产值的比重已从80年代的10%不到,上升到90年代的50%。无论在产品结构、质量或效率上,乡镇企业都有了明显的提高。

一些学者分析了乡镇企业增长迅速的原因。与国有企业相比,乡镇企业具有如下有利的因素:(1)起步之初,乡镇企业便面临相对有利的市场机遇。由于传统产业结构严重向重工业

倾斜,国有企业行动迟缓难以弥补这个市场空缺。乡镇企业行动迅速以其低廉的劳动成本优势,迅速占领了市场并取得利润。(2)乡镇企业一开始便面对真正的市场竞争。乡镇企业的预算约束较硬,要自己承担企业经营的风险,要自己去开拓市场和寻找生产要素的供给。(3)乡镇企业承担较小的政策性义务,在劳动用工、生产、经营各方面具有较大自主权。经营具有明显的利润动机(蔡昉,1995)。简言之,竞争性的市场环境使乡镇企业具有比国有企业较大的活力。此外,乡镇企业还得到社区政府的有力支持,使其发展具有比其他所有制企业(如私营)更有利的条件。社区政府在创建和推动乡镇企业发展中起到十分重要的组织作用。他们帮助筹集资金、规划与实施生产经营,联系与开拓市场,帮助提供要素的供给,在许多场合还提供相对较高素质的管理人员。

虽然,乡镇企业的产权基本上是一种共有产权关系,其产权归社区成员所有,社区成员通过社区政府委托经理人员进行管理。这种双重委托与国有企业有相类似之处。然而也须看到,社区政府与乡镇企业的关系同国有企业与政府的关系有很大区别。社区政府处于政府行政体系的边缘,有较大的游离于该体系之外的利益,这种特点使其以所在社区发展为主要目标,注重社区利益。他们是乡镇企业发展的直接受惠者,与乡镇企业的关系较为直接和密切。而且,在乡镇企业发展的一段时期内,经济规模与结构都还没达到很高程度,社区政府对企业运作情况可以比较了解,信息交流相对较直接与充分。这使得乡镇企业的效率要高于国有企业。尽管两者上面都有一个政府(刘小玄,1995)。

### 三、股份合作制的出现

从80年代中期开始,乡镇企业中开始出现股份合作制的尝试。到90年代,全国实行股份合作制的乡镇企业已超过300万家,约占乡镇企业总数的12-13%。

股份合作制是乡镇企业产权制度的一次重大调整。随着农村经济的发展,社区政府与乡镇企业经理之间的委托—代理关系变得复杂起来。如果说当农村非农产业较为弱小之时,社区政府在信息—激励等问题上尚能对企业经理进行较为有效的控制,那么,随着乡镇企业的发展、经济规模扩大、市场联系复杂与多变、市场竞争的加剧,就使得委托人—代理人之间信息不对称、激励不到位诸问题严重起来。据统计,1978年中国每个乡的乡镇企业总产值是53.3万元,而到90年代初为2239万元。这就产生了制度调整或改革的要求。

作为社区型乡镇企业的股份合作制,其产权结构至少包括两部分:集体股与个人股。其中集体股主要通过清产核资而来,一般占主要比重。个人股则把企业净资产按一定计算方法折股给集体经济的成员。个人股为封闭式的有限股权,其所有者有投票和分配权,但不能抽资退股和不能转让买卖。当持股人死亡,其股权或自然消失,或退还股金给合法继承人。此外,一些地方还设有社团法人股,为加入该股份经济的法人所持有。由于各地区经济条件及社区情况的差异,社区型股份合作制的股权结构也存在一定差别。例如,在山东省淄博市周村区,个人股称为职工基本股,按企业职工工龄、工资级别和岗位职务等量化到个人。广州市天河区的乡镇企业则设立个人股以社区成员天然身份,量化到个人(孔泾源,1995)。上海浦东新区严桥乡的做法是,把全部净资产划成等额股份,其中,乡办企业净资产85%为乡联社集体股,村一级企业全部净资产为村联社集体股,乡办企业净资产的另一部分作为影子股量化拆分给个人,对象是乡联社社员和在乡干部、技术管理人员。此外,分到影子股的个人还须投入相应等额的现金。现金股在个人退休或死亡后将股金还给本人或合法继承人。影子股不能转让、继承和

馈赠。

股份合作制比起政企不分是一个进步。股份合作制的最高权力机构是股东大会,董事会为股东大会常设机构,社区政权对企业的影响,须通过其集体股的代表来行使。企业实行董事会领导下的厂长(经理)负责制,厂长(经理)对企业日常生产经营具有较完整的决策权。这样,社区政府的行政干预在一定程度上被分离开。社区成员持有个人股股权,在这部分股权中,经理人员因在企业中的作用、地位占据较大比重。这种安排在一定程度上适应了人力资本提供者对产权的需要,使个人收益与劳动贡献、资产份额直接相关,提供了资产保值和增值的持久激励。另一方面,股份合作经济中的成员的平等权利和他们对企业经营活动的参与、接近以及对生产、管理的监督都变得较不经常与具体。这对降低交易费用、增加生产、努力缓解共有产权范围内的个人收益与集体收益的矛盾都颇有帮助。

实行股份合作制的乡镇企业经济增长速度往往更快。例如,广州天河区实行股份合作制的几个村的经济增长速度,远远快于未实行股份制的 10 个村。1990 年与 1987 年相比,前者总资产增长 149.6%,后者只增长 11.5%。又如浦东严桥乡自成立由公司后,1995 年每股净资产、净利润分别比 1993 年增长了 104.6% 和 763.4%。股份合作制所起的作用是显而易见的。

#### 四、股份合作制的演变

股份合作制是现阶段中国经济改革与发展的产物,它既含有市场经济的因素,也带有集体经济制度的某些特征,两者能否继续相处,成了股份合作制进一步发展的关键。对此,人们有不同的看法。其中,集体股的去留是一个主要问题。

一些研究者认为,集体股的产生有其必然性,但消极影响也显而易见。主要表现为:(1)集体股是一种共有产权,产权边界依然是模糊的,其成员对这种产权仍抱有异己心理。(2)集体股使社区政府仍可通过集体股控制乡镇企业。而社区政府的目标并非利润最大化,结果使得乡镇企业中仍存在企业、社区与政府目标三位一体的情况。出于上述理解,他们认为,集体股的存在,使股份合作制还不是真正的股份合作制,要逐步减少集体股的比重。

对此,我们有不同的理解。集体股的产生与存在有其经济上的内在依据。首先,乡镇企业资产形成的主要来源之一是集体经济以往多年的积累。这些积累通过以往社区成员的要素贡献而形成。这些成员可能已经不在。今天已很难或不可能把这些资产及其增值部分量化到个人。简单将其划归与量化到今天的社区成员个人名下,即不符合市场经济的公平原则,经济上亦无此必要。在这儿,集体资产由一代表性机构管理,行使反映社区整体利益的权力具有合理与合法性。其次,不应忽视的是,社区政府对乡镇企业迅速增长起着十分重要的“组织贡献”。这种贡献大致表现为三方面:(1)资金扶持。在低收入的农村,创建企业首先会遇到资金的困难。社区政府往往会出面积极为乡镇企业筹集资金或担保安排争取银行的优惠贷款。在资金供给不足、资金市场还没建立的农村,社区政府的这种作用对乡镇企业物质资本形成所起的作用十分难能可贵。(2)政策扶持。社区政府以税收优惠或其他政策措施支持乡镇企业的发展。相比之下,私人企业就不易得到这种支持。乡镇企业可以在税收优惠、土地征用、公共设施利用等各方面得到当地政府的有力支持。(3)构造与推动扶持。农村经济发展的初期,人力资本尤感不足,如何组织生产和进入市场,对农民是全新的课题,社区政府往往可以起到推动与构造的作用。社区政府的干部经多年行政管理的训练,对中国的宏观形势、政策及市场相

对较为了解。他们或者选择与引进经营管理人才,构造乡镇企业的运行框架与规则,或者亲自担任或兼任乡镇企业的管理工作。他们中的出色者是乡村中人力资本积累雄厚者,成了农村中企业家群的重要组成部分。应看到,这些人并非以纯私人身份出现,政府官员或代表的面目,使其具有较大权威,也减少了与农民之间的信息交流成本。这种“组织贡献”亦是一种生产要素,理所当然要求有报酬,而这种报酬便体现在集体股的部分产权之中。

经济发展理论认为,组织在经济发展中起着十分重要的作用。组织是一种生产要素,与其他生产要素不同的是,这种生产要素不能替代。组织的重要性在于它创造经济资源的结合(金德柏格,1977)。历史经验表明,推动经济发展的组织力量并非只有私人企业与企业家承担。在一定条件下,组织的作用可以由国有企业、政府机构、甚至武装力量来承担。而且,经济发展程度与推动其发展的机构之间存在相关关系。如格琴克朗曾指出,在先进地区,企业在组织经济发展中起到领头作用,在较为落后的地区,银行起这种作用,而在更落后的地区,由政府起这种作用(格琴克朗,1962)。由此看来,在市场经济较为落后的中国农村,社区政府往往成了经济发展的推动与组织者,有其必要性与必然性。

问题在于,一个时期中农村各种要素市场发育尚不完善,“组织”这种生产要素的报酬往往没能以公开的市场回报形式出现。社区政府对企业发展的贡献往往采取要乡镇企业承担社区功能——政府任务或割让一部分净收益等形式作为回报。实际上,企业与政府进行了一种交易,尽管这种交易还没以具有法律效力的正规合约形式出现。在这种交易中,政府提供各种“组织”服务,企业给以某种形式的回报。陈剑波发现,在这种交易中,存在某种对称现象,政府有形的支付(如直接投资)要求有形的回报。而无形支付(如信贷担保)则要求无形支付(如在企业决策权中占有较大比重)(陈剑波,1995)。乡镇企业与社区政府的这种交易可划入盛洪所提出的“计划权利”与“计划义务”的范畴。盛洪在分析计划经济的运行特征时指出,计划经济的运行特征就是计划,在计划安排下,企业的权利与义务是对称的,一般来讲,当企业以低于市场影子价格的计划价格获得一定量的短缺产品可视为计划权利,而以低于市场影子价格的提供一定量的短缺产品可视为计划义务。权利与义务密切相关。因此,相应的政府权力中蕴含着一定的经济量。以此来看,传统体制下的国有企业就是一个“股份公司”,其股东包括主管局、财政局、物资局、以及企业内部的工作人员等。这种“股份公司”是隐含意义上的,所谓“股东”的产权没有公开的、市场的形式,这当然无法采取市场交易与流动的形式。在这种情况下,制度效率的浪费与损失不可避免(盛洪,1994)。盛洪进一步分析道,在中国渐进式的改革过程中,“计划权利”与“计划义务”,逐步由隐含的形式走向公开的货币化的形式。计划权利越来越成为收益索要权,这时,计划权利就向产权转化。这一过程完成后,政府中的企业职能从其他职能中分离出,原来政府中体现企业职能的那部分机构将成为一个产权边界和结构都明确的法人,并有了相对于政府的独立利益。这是一个历史进步。而这种转变所带来的社会震动相对较小,具有“渐进式”改革的特色。

盛洪的分析以国有经济为对象。如果把他的分析范围界定在农村社区之内并稍作变动,那么,可以用同样的概念来说明社区政府与乡镇企业之间的关系。社区政府以低于市场影子价格的代价提供“组织”资源,乡镇企业也必须提供低于市场影子价格的回报。这种隐含的交易可以从大量事实中观察出或得以验证。事实上,撇开作为集体资产积累代表这方面的因素,即使就“组织”这一生产要素所有者的身份来讲,社区政府也是乡镇企业的“股东”。只不过,在股份制经济建立前,这种股东身份是隐含的、没有市场的、公开的形式。也正因为没有明确、公

开的产权身份,使得企业与社区政府的交易具有种种不确定和制度性的渗漏,造成了经济效率的损失。

在中国农村的大多数地区,社区政府对当地经济增长的“组织”作用,已经并将继续在一个时期中发挥较大的作用,以产权及其回报的形式对这种作用予以确认,对乡镇经济的发展是有利的。股份合作制以及集体股的设立有助于明确这种关系或向其转化。而在乡村经济制度变迁过程中,将这种有其内在依据的集体股简单地将其划分、量化到个人,对乡村经济的发展并非那么有利。

现行的集体股是一种过渡形式,对此的改进必然要涉及如何进一步明确其产权边界。对此必须解决好两个问题:第一,把体现集体股中的社区政府企业职能与其他行政职能分离。政府体现在集体股中的企业职能主要是代表社区成员履行使其共有资产保值与增值的职责。可以设法使体现企业经济职能的这部分政府机构与人员同体现行政职能的部分加以分离。让其成为一个地位、任务明确的社团法人。例如,或许可以建立类似于信托基金组织这样的机构,以独立行使其经济职能。而当完成这一过渡时,现行集体股中社区、政府与企业多重目标合一的矛盾也在很大程度上被解决。第二,须解决集体股中共有产权的委托—代理关系的矛盾。这需要切实推进乡村政治的民主化进程,建设有效的监督与制约机制,使乡民的意愿能较好地得到体现。上述社区政府企业职能与其他职能的分离应该有利于这一问题的解决,因为这可以减少或避免利用行政权力来干扰经济职能的履行。当社区政府中的企业职能体现在一个地位明确的社团法人身上,对其的监督与制约相对就较为容易。这种变革如与股份合作经济中所包含的经济民主因素加以结合,可能对中国农村社区变革产生具有深远意义的影响。

中国是一个幅员广大的国家,各地区情况存在很大差异。乡镇企业产权关系变迁的路径也决不会单一化。在一些地区,社区政府在经济增长中“组织”贡献较小,集体经济积累比较薄弱,而独立于社区政府的经营者却起着重大的企业家职能。这种地区乡镇企业的股权结构变化就很可能使集体股比重逐步减少,个人股比重增大。个人股权通过流动最后集中到企业实际经营决策者手中。在那些集体经济较雄厚,但社区政府在继续推进经济增长方面力不从心,其“组织”功能逐渐衰减,经济与社会选择的结果也很可能是集体股比重逐步减小。然而,在集体经济力量雄厚,社区政府“组织”功能仍然强大,干部人力资本较为丰富的地区,其集体股的形式与结构会有变化,但在相当一个时期中,其比重不会显著减少。这种演化与其原来社会结构相适应,带有浓重中国式渐进道路的特色。

## 五、推论

对乡镇企业产权关系演变的剖析还可以给我们一些启示。

第一,经济改革不会仅仅由某项理念来引导、推动就会开展和成功。一项成功的经济改革一定扎根于本国的社会结构并与之相适应,带有浓厚的“本土色彩”。同时,一国的历史与社会结构在很大程度上制约了改革的道路。乡镇企业的崛起以社队工业为基础,社队工业在传统计划经济体制中已有其胚胎。回顾历史,以前似乎并不引人注意的因素在后来的发展中却成了举足轻重的角色。乡镇企业今后的发展也不会不以现行社会结构为基础。

第二,乡镇企业发展的经验可以为国有企业的改革提供某种参照。例如,乡镇企业在开始属社区政府管辖,在这方面与国有企业受政府部门管辖相似。但是,社区政府并没有能力将乡镇企业全部“包”下来,在中国 80 年代的经济环境中,乡镇企业起步之初便面临(下转第 27 页)

改组、租赁等形式,改革企业产权制度。

完善市场体系,也是转变的客观要求,以便形成引导经济主体转变的动力机制。通过供求机制、价格机制、竞争机制,促使企业生产国内外市场需要的产品,并降低成本,提高质量,开发一代又一代新产品,提高效益。财税、信贷等对高新技术和支柱产业的发展,对技术改造、科研开发和成果转化发挥调节作用,增强推动转变的政策力度。银行要解决好对企业贷款的结构矛盾,实现贷款投向优化,按产业政策该支持、该松动的大胆支持、坚决松动,加大贷款力度;该限制、该管严的大胆限制、坚决管严贷款。证券市场要网开一面,放宽对有市场的高新技术、支柱产业证券发行政策,引导居民储蓄转化为建设资金。支持建立科技投资和风险基金。信息、人才等市场都应服务于“转变”。

对内对外开放水平要进一步提高,以为经济增长方式转变创造条件。建立有利于改善进口结构、发展民族工业的机制,提高利用外资的效益和水平,改革出口体制,提高出口产品的科技含量和附加值。发展与兄弟省市,特别是长江三角洲和长江沿岸城市的经济合作,发展跨地区乃至跨国的企业集团,做到资源优化配置。与此同时,新的平衡调控机制、投融资机制、社会保障体系要加快建立,政府机构改革要加速进行,以适应经济增长方式的转变。

(上接第 13 页)竞争性的市场环境。而且,社区政府是乡镇企业发展的直接受惠者。国有企业的管辖者所代表的利益源于政府等级体系内的分配。因此,乡镇企业的经济效率要远远胜过国有企业。这给我们以启示,国有企业体制改革至少要注意两点:其一,让企业处于竞争性市场环境。其二,在构思与实施国有企业产权制度改革时,对一般竞争性行业中的多数企业,按市场分权的方式,让有直接利益关系的地方政府中含有企业职能部分分离出来,行使所有者职能,从而做到国有资产职能与行政职能的分离。比起按原各主管部门进行设置,还保留行政职能多元化的结构的做法,具有较大的合理性。

第三,乡镇企业产权关系的演变也从一个方面表明了渐进式改革道路在中国的可行性。改革不仅必须扎根于中国具体的社会结构,受制于其社会、文化、政治、经济各方面条件,而且还应循着成本最小—利益最大的途径,尽量争取得到更多人们的支持,减少改革期间的利益冲突和震动,循序渐进。

#### 参考文献:

- ①《人民公社的产权制度》,陈剑波,《经济研究》1994 年第 7 期。
- ②《乡镇企业产权制度改革的逻辑与成功的条件》,蔡昉,《经济研究》1995 年第 10 期。
- ③《农村股份合作经济及其制度剖析》,孔泾源,《经济研究》1995 年第 3 期。
- ④《乡镇企业的产权结构及其对资源配置效率的影响》,陈剑波,《经济研究》1995 年第 9 期。
- ⑤《国有企业与非国有企业的产权结构及其对效率的影响》,刘小玄,《经济研究》1995 年第 7 期。
- ⑥《经济发展》,金德伯格,上海译文出版社 1986 年版。
- ⑦《从历史观点看经济落后》(英文),格琴克朗,哈费大学出版社 1962 年版。
- ⑧《制度变迁、市场演进与私人契约安排》,陈郁,《经济研究》1995 年第 7 期。
- ⑨《中国的过渡经济学》,盛洪,上海三联书店 1994 年版。