

●朱东平

## 论社会主义市场经济下国有企业的改革思路

经过十多年的改革，我国的国有企业已经基本上拥有了几乎全部的经营权。尽管在现实中，由于种种原因，有些部门的让权工作尚需进一步落实，另外，也存在着部分企业出于对市场风险的恐惧而拒绝经营权的现象。但是，作为大致方针和制度，国家对企业的让权过程应该说已基本结束。

因此，我国国有企业的进一步改革应该将重点移到对已经拥有巨大经营权的企业的约束上。本文试图从一个侧面阐述对此的看法。

### 一、不加约束的经营权所带来的企业效率问题

众所周知，不加约束的权力会带来种种不正当行为和丑恶现象。随着经营权的到位，其中一个将会普遍发生的问题便是所谓经营者的道德风险的问题。经营者的道德风险问题是所有权与经营权相分离所带来的必然结果。即使是在私有制企业中，只要所有权和经营权是相分离的，那么，这个问题也会存在，而且极难完全克服。从根本上说，现代股份制企业的效率问题的根源在于所有权与经营权的分离所造成的所有者与经营者在目标函数上的背离。从理论上说，所有者是追求利润的。当一个企业的所有者自己直接行使经营权（这样的企业常常被称为古典的资本主义企业，读者可以将它设想为某种“夫妻老婆店”式的企业）时，将不会出现效率问题。这是由于，在这样的企业中，作出经营判断的人本身便是所有者，因此，不仅他的经营判断完全围绕利润最大化这个目标，而且，他还将不遗余力地去努力收集各种为作出这种经营判断所必需的信息，并竭尽全力地去监督或实施这种经营判断。但是，一旦所有权和经营权相分离，情况便发生了极大的变化。这时，尽管所有者仍然以利润最大化为其追逐的目标，但是，经营者却失去了对利润的兴趣。因为，经营者也是所有者的雇员，他所获取的是工资而不是利润（尽管这个工资也许可以是利润的某种函数，但毕竟不是利润本身）。因此，一般来说，经营者将不是必然地去追求利润的最大化，而是更多地去追求他自己的收入的最大化，或者其他的不同于利润最大化的目标。也就是说，一旦所有权与经营权相分离，经营者的目标函数将区别于所有者的目标函数，而企业的经营权却完全在经营者手中。这样，经营者利用他在信息上占有的为所有者所无法比拟的优势，以及经营活动的不可证实性，通过各种途径，将企业的经营靠向为他个人增加收入的方向上，或者诸如销售量、企业增长率等满足经营者声誉的方向上去。使企业的经营活动远远偏离利润最大化准则，导致企业经营效率的恶化。

应该指出的是，所有权与经营权的分离，从来不是作为解决企业效率问题的方法而被提出的。相反，鉴于上述原因，正是所有权与经营权的分离才产生了企业的效率问题。现实中的现代企业之所以会进入股份制，之所以会出现所有权与经营权的分离，主要是由于生产力

发展的需要，是由于古典的资本主义企业在其发展过程中，遇到了自身积累所带来的规模上的制约。所有权与经营权的分离是作为这种历史过程所带来的产物和结果。因此，自股份制企业诞生起，它就一直为效率问题所困扰。这种意义上的效率问题作为理论上的必然，不仅存在于西方股份制企业，而且在我国的股份制企业中也将不可避免地发生。在当今的科学技术水平下，这种意义上的效率问题将不可能完全解决，人们在探求的只是在“次优”意义上的解决方法。西方资本主义企业是这样，我国企业也不能例外。

其次，在我国当前特定的历史条件下，不对经营者进行必要的约束还会带来严重的分配不公的问题。随着市场经济的日益推进，我国已开始出现贫富差距。应该说，贫富差距的出现在一定意义上是市场经济所带来的必然结果，并在某种程度上成为市场经济有效运转的必要条件，因此，必须保护那些凭借自己的劳动和资本而致富的人。在我国目前所出现的首先富裕起来的人们中，绝大多数是凭借自己的聪敏才智和辛勤劳动而致富的。因此，对这样的贫富差距应予以法律上的保护。而且，在正处于发展中的我国，尽管我们的主体仍应是按劳分配，但也应在同时保护那些凭借通过自己辛勤劳动而积累的资产而获取收入的人们。因此，对正常的贫富差距是应该予以保护的。但是，也应该看到，我国现阶段的贫富差距的拉开过程中也存在着严重的“公平”问题。其中最为严重的是，许多凭借公有或国有资产（而不是为他所私有的资产），并且主要不是通过公平的竞争，而是由于历史的原因或其他外在原因而成为公有或国家资产的代表的人，他们在尚处于市场化过程中的，尚不完善的市场上，主要不是通过正当的经营手段而获取利润，甚至并未获得利润，却成为富者。换句话说，那些与普通劳动者同样不拥有任何资产，而且也不一定拥有比一般劳动者更出色的经营能力的人，凭借某些历史原因或其他在真正的市场经济中将毫无作用的所谓的能力，成了经营者，他们或者以蒙骗国家，或者利用制度上的不完备，将本应属于企业所有者的利润放进了自己的腰包。尽管这种人毕竟是少数，并不具有普遍性。但是，这极少数富者的存在，严重地破坏了市场经济的真正形象。如不采取措施，将会引起一般劳动者的强烈的不公平感，降低生产效率，破坏来之不易的改革成果，导致严重的社会问题，影响改革的目标，阻碍改革的健康发展。

因此，随着企业经营权的到位，现代企业雏形的形成，进一步改革的目标应逐渐转移到对企业经营权的约束上，以保证企业的经营活动尽可能小地偏离利润最大化原则。

## 二、国有资产代表进入董事会不是约束经营者行为的有效途径

随着股份制改革的不断推进，人们已经逐渐地将注意力集中到如何完善企业内部的监督机制上，即如何完善和加强董事会的职能，实现董事会对经营者的有效监督。这种企业制度上的完善无疑是十分必要的。它也能在一定程度上实现对经营者的约束，提高企业的效率。但是，对董事会的监督机能我们不能期待过高。

事实上，作为全民所有制企业所有者的国家，是一个抽象的概念。因为它作为所有者行使其职能，尽管在理论上也许可行，但在实际操作上，却会遇到这样或那样的问题。首先，对企业的生存环境以及对企业内部生产或组织状况的信息上的不足，会使国家在客观上无法准确和适当地实施其应有的权力。对企业来说，国家是一个外部的存在物。如果说国家在对宏观经济的认识和把握上比单个企业或单个人具有更多的信息和处理能力的这种判断在我国目前的状况下也许还具有一定道理的话，那么，在对各个企业所面临的经营环境及其内部的

技术状态和管理状况等因素的了解上国家则远远地劣于企业的经营者。否则，传统的国有企业的效率问题将不会出现，我们现在的改革也将毫无必要。事实上，即使是在典型的私有制股份企业中，私人所有者在收集和掌握、分析企业经营情报上也存在着严重的局限，因而私人所有者尽管具有监督企业经营者的动机，但却又由于上述问题的存在而显得力不从心，只好在事实上放弃对企业实施切实的监督。董事会常常形同虚设。在比较极端的许多日本企业中，董事会与其说是所有者的代表，还不如说更象一个经营者集团。因此，对董事会的监督机能不应期待过高。相反，在国家代表直接参与董事会的情况下，如果没有严密和切实的法律和制度上的保障，会比较容易地出现国家干预企业正常意思决定的现象，甚至走向新一轮剥夺企业经营权的怪圈之中。其次，由于国家这个所有者的特殊性，由它实施对经营活动的监督，反而有可能将企业行为带向利润最大化原则的反面。我们知道，国家在担负着经济职能的同时，还具有政治职能。它要保证社会的安定和其他政治目标的实现。因此，它对企业经营方向的要求，并不是经常地只限于作为所有者的单纯的利润要求。因而如果国家直接参与对经营者的监督和控制，极易导致企业经营方针上的混乱。最后，由于国家所有的特殊性，国家股的代表进入企业董事会行使监督企业经营的职能，还很有可能带来所谓道德风险的问题。因为国家所委派的代表，其本身并不是所有者，他并不具有监督企业追求利润的内在动机。因此，不能排除董事会中国家股的代表置国家利益于不顾，与经营者共谋，共同损害国家利益的可能性。应该说，我国国家机构中的工作人员，就其绝大多数而言是具有较高觉悟和献身精神的。现实中也确实存在着无数个令人尊敬的国家工作人员。但同时我们也经常地看到许多腐败现象。笔者认为，一种体制，特别是经济体制的建立，主要不应建筑在对人们良心和道德水准的良好愿望上，而应更多地依据经济原理。

因此，笔者认为，让国家股的代表进入企业的董事会，如果说只是为了在制度和形式上体现国家对该企业的所有权，那么是无可非议的。但是，如果是试图以此在实质上达到监督企业，以提高企业的效率的话，那么，即使撇开应该由政府哪个部门或国家的哪个组成部分来形成统一的所有者意志这些操作上的问题，即使找到了较为合理的操作形式，也是很难奏效的。相反，还可以导致国家对企业经营权的不当干预以及道德风险等问题。

制度的变更是需要代价的。一种经济体制一旦被确定，企业和消费者行为都将随之确定。因此，如果一种制度经常的变更，不仅需要付出时间上的代价，而且还会引起较大的经济波动，并影响消费者和企业经营者对政策的信赖。因此，不妨在某一种新的体制形成之前，拓宽思路，在更大的视野中找出各种可供选择的方案。本文愿意在这个意义上，提出自己的思路。

### 三、进一步改革的思路：由市场间接实施对经营者的约束

那么，如何建立和加强这种对已经获得巨大经营权的经营者的约束呢？

这关系到我国国有企业改革的方向问题。笔者认为，我国国有企业改革的目标模式必须满足下述三个条件。第一，由于我国要建立的是社会主义的市场经济，因此首先，必须排除私有化这一可能性。也就是说，我国的企业改革必须在不改变我国经济的社会主义性质的前提下进行。其次，由于长期以来国家对企业经营的直接干预所带来的恶果，也出于前述理论上的原因，在我国企业改革中，还必须设法消除国家对企业经营活动进行干预的可能性。最后，鉴于前述理由，国有企业的经营必须接受一定的约束。

这三个条件从某种意义上说是互相对立的。特别是既要切断国家这个国有企业的最大所有者对企业经营的干预，又要加强对企业的约束，这似乎极为困难。确实，由于国家所有的特殊性，我们不得不失去所有者对经营者进行直接监督这一通常意义上的手段，但这并不等于对国有企业的经营活动就无法进行约束。笔者认为，为实现我国国有企业改革的上述目标，应该大胆地改革国家所有的操作形式，将对各个特定企业的国家所有权，转变为对整个经济的国家所有。而这种作法的具体途径是：建立经营者企业。

这里所说的经营者企业是指，企业的全部经营活动都由企业经营者的意志所支配；企业的所有者只是享受企业的利润，和由此而带来的其他收益或损失。

这一思路的基本线条是，由国家的代表（例如国有资产管理局，或国有资产管理委员会），组织力量对国有资产进行全面评估。在正确的、全面的评估的基础上，将这些国有资产，特别是竞争性国有企业的资产证券化，并推向市场。由于国家股的数量会十分庞大，因此，为防止由于国家股的交易而造成股票市场的大幅度振动，设想一方面可将国家股在可能的范围内进行最大限度的分割，并以和一般投资者相同的方式，将这些资产的运用分别委托给许多股票市场的经纪人，从而进入市场。另一方面，不宜由国家或国有资产管理局直接操作国家股的交易，因此，需要在保证证券市场的固有规律不遭破坏的前提下，建立和探讨一种全新的机制，使国家股在市场上的实际操作能够全权地委托到经纪人手中。也就是说，国家主要地是在证券市场上扮演一个投资者的角色，作为这种投资的结果，国家成为不特定企业的所有者。

通过这种途径，就国家而言，现在与它发生关系的是企业和证券市场中的经纪人。在国家对企业的关系上，国家是所有者。作为所有者，它当然仍然与一般股东一样有资格参与董事会。但由于市场上不断的股权转让，现在国家对特定企业的所有关系在很大程度上得到了淡化。因此，对国家来说，参与董事会行使所有者权力的必要性也得到了稀释，国家和企业的关系更主要地将单纯地体现在依据股权获取股息这一点上。另一方面，在国家和经纪人之间的关系上，国家又是委托人。相对于传统体制下的国家对企业经营者的关系而言，国家对股票市场上的经纪人的监督应该说是相对比较简单的。这是由于，股票经纪人都面临着同一市场的竞争，他们所处的市场环境是相同的，因而易于通过横向比较识别优劣。随着交易过程的推移，国家完全有可能从交易记录中识别出每个经纪人的素质，从而以此为依据更换经纪人。同时，采用这种方式还能比较有效地防止可能出现的国家工作人员的不正当行为。由于经纪人的更换完全有据可依，因而只要建立最一般的会计制度，便能在相当程度上防止不正当行为的发生。因此，上述思路既可以比较有效地切断国家对企业经营的可能干预，又可以以相对来说比较低廉的成本，克服可能出现的道德风险。同时，在这种制度下，国家的权力变得非常单纯：一方面作为所有者从企业获取股息，另一方面，又作为委托人，从证券市场上获取资本收益（当然也必须承担全部风险）。

而就经纪人而言，它作为国家的代理人负责国家股的交易。他们只需按照证券市场的规律，与操作一般股的交易同样地操作国家股的交易。他们既不会“偏爱”国家股，也不会“歧视”国家股。因为，对他们来说，他们代理国家股进行交易，与代理一般股进行交易都同样是根据成交量获取收入，同时，来自国家的压力与来自一般的证券市场参加者的压力也相同——根据交易记录更换经纪人。因而在这两者之间，他们是无差异的，国家没有必要，同时经纪人也不会要求国家设定特殊的激励机制。

最后，就企业而言，在这种制度下，企业和国家之间的关系，变成了通常的股东和经营者之间的关系，而且它们之间主要地是通过证券市场而间接地连接在一起。由于国家更多的是作为一个投资者（通过其代理人），存在于证券市场，因而国家对特定企业的所有关系被大大稀释，国家对企业经营权进行干预的可能性基本上被消除。企业除了向国家缴纳与其股权相当的股息以外，不再负有别的特殊的经济义务。企业的经营将完全地被置于企业经营者的意志的支配下。正是这个意义上，笔者称这种企业制度为经营者企业。

问题是，在这种机制下，对企业经营者的约束从何而来？我们说，股票市场本身将对企业的经营者构成极大的压力，形成一种极强的约束力量。因为，在存在着一个较为健康的股票市场的情况下，如果某一企业的经营成绩不佳，立即会引起其股东在股票市场上的抛售行为，从而造成股票价格的下降。当股票价格下降到一定程度时，会发生所谓的“接管”行为。某些参与者会趁股票价格低廉之机大量购入，以得到控股权。他们在得到控股权后，将会毫不留情地整顿企业经营，更换经营者，以从中获利。一般来说，成熟的经营者都知道这种后果，因此股票市场的健全运作本身，将对他们构成强大的压力。在这种压力下，他们会作出各种经营努力，以使企业的经营方向不脱离利润最大化准则。

也许有同志会担心，这种方法会不会削弱公有制的地位？笔者认为，这种担心是不必要的。在这种制度下，国家对特定企业的所有关系确实是变得比较的不稳定和不清楚了。但是，坚持我国经济的社会主义性质，坚持公有制的主体地位，并不意味着一定要坚持对特定企业的国家所有。在这种制度下，只要国家这个投资者一天不退出证券市场，整个经济的公有制性质将不会动摇。相反，国家可以具有更多的摆脱重负的余地，使国家能够比较自由地甩掉包袱，在证券市场固有规律的支配下，实现国有资产（资金）的最佳配置，最终达到国有资产增殖，增强公有制地位的目的。这种制度，还将彻底地打破国有企业对国家的依赖，使国有企业真正感到破产的可能性，真正地面临市场的挑战。此外，在这种制度下，尽管国家必须承担证券市场的全部风险，因而存在着在市场上得到负的资本收益的可能性。但这种风险并不只是对国家的，一般投资者也同样地面临这种风险。因此，也不会由此而出现只是国家在市场上单方面地遭受损失，从而削弱公有制成份的可能性。

当然，上述思路也是有前提的。它需要整个市场体系的配套改革。特别是，成熟和健康的经营者市场和证券市场对这条思路的实施具有重要意义。没有比较成熟的经营者市场，证券市场对经营者的约束便失去了基础。而没有成熟的证券市场，则会造成经纪人对委托人的垄断，损害国家作为投资者在证券市场上的利益，还会由此而造成国家股在进入市场时分割上的困难，带来股票市场的急剧震荡。同时，没有成熟的证券市场，市场对企业经营状况的反应也将受到影响，从而影响接管行为的发生，最终失去市场对经营者的约束机能。在这个意义上，我国目前的证券市场离这些要求还相距甚远。因此，即使在本文所提出的思路的意义上，加快对包括上述市场在内的整个市场体系的培育，也是当务之急。

同时，在上述思路付诸实施时的具体操作上，也还存在着一系列需要进一步探讨的问题。比如说，在国家股进入证券市场时，有无可能直接进入二级市场，以避免可能会出现的一级市场上的损失？类似于全委托制的制度在我国的证券市场上有无实现可能？等等。但是，社会主义市场经济本身就是一种新的经济体制。只要我们放开思路，大胆创新，笔者相信，一定能够找到一种适合我国国情的全新的企业制度。（本文为“中国现代企业制度理论与实践研讨会”发言稿）