

●赵晓雷

国有产权市场化的理论分析及思路选择

市场经济在本质上是一个由许多独立的利益主体构成、产权明确界定、交易公平自由的经济系统。市场经济体制的功能就是在相应的产权界定及制度安排基础上,使交易当事人根据成本与收益的比较和利益最大化原则判断一个实现资源配置的交易对他是有利的、无利的或者是有损的,并据此进行自由交易。当大量的交易都在这种情况下进行时,整个社会的资源配置就会趋于优化,并引致经济绩效的增长。现行国有产权制度作为一种非排他性的产权安排,与市场经济的天然特性有矛盾,造成极大的外部性和低效率。为解决这一障碍,一种有效而成本较低的选择就是对国有产权制度作结构调整,以使其与市场经济的要求相契合。

一、所有权、产权、产权制度

“产权”这个概念在我国使用得相当混乱,主要原因是将其与“所有权”概念相混淆,以致在许多理论问题上纠缠不清。我认为,“产权”(Property Rights)与“所有权”(Ownership)有着逻辑联系且区别微妙,但两者各有其独特的涵义,并不是一回事。所有权偏重于说明人与物的关系,指某人(相对于其他人而言)对某物拥有所有权,某物归某人所有。产权则是指人们对自己所拥有的物的使用而引起的互相认可的行为规范,它偏重于说明人与人的行为关系,即所有者之间行为权利的关系。

所有权与产权的本质都是人们的社会财产关系,但二者所偏重的方面不同。个人拥有某一财物,这是所有权;在法律上或规则上对财物所有者支配自己所有物的权利作出界定和限制,这便是产权。产权偏重于说明两个或两个以上所有权发生关系时的行为规范。

现代产权理论认为,产权的本质是对个人行为权利的一种界定,以解决人们在交易活动中如何受益、如何受损以及他们之间如何进行补偿的问题。这种界定之所以有效率,关键在于人们的权利边际是明确的。任何一个人的行为权利超越了边际,就必然损害他人的权利,也就必须为此承担费用。所以,诺思认为:“产权的本质是一种排他性的权利。”^①在一个排他性权利的制度中,每一个人的权利既受到他人权利的有效限制,也有效地阻止了他人权利的损害。科斯指出,个人权利无限制的制度实际上就是无权利的制度。所以,要使个人有一定的行为权利,这种行为权利就要有限制,也就是要有产权。由产权的本质所决定,产权主体具有两方面的行为特征:一是具有追求自身利益最大化的自由权利;二是要受到他人权利的约束。在这种对自己利益的最大化追求和受他人权利的制约的规则下,经济运行趋于有序和高效。

一种产权规范一旦具有社会的和法律的性质,它就取得了制度的形式。新制度经济学将产权制度理解为是影响资源配置和经济绩效的重要内生变量,并运用“交易成本”(Transaction Costs)这一分析工具力图说明制度安排最优结构的状态。根据产权经济学的解释,

一种产权制度是否有效率，主要判断标准是看它在解决外部性问题上交易费用的大小。“外部性”（Externolity）是产权理论中一个很重要也很复杂的概念。庇古在其《福利经济学》中指出：“某甲在为某乙提供一些服务的过程中（这种服务是有报酬的），附带地也给其他人（不是同类服务的生产者）提供服务或带来损害，这种服务得不到受益方支付的报酬，也不能使受害方的利益得到补偿。”^②由于受益效应或受损效应的费用（报酬或补偿）均不由发生相互作用的人们承担，因而就存在着外部性。解决外部性的目标应是使产值最大化（资源配置最优）。如何达到这一目标，科斯在定价制度正常运行（即交易费用为零）的假设下对牛群与谷物案例作了详细分析，认为无论在哪一种初始权利界定下（养牛人无权让牛群吃谷或养牛人有权让牛群吃谷），当事人总能通过自愿协商（市场交易），选择一种边际成本低于边际收益的最佳协议以消除外部性。一旦交易达成，从社会的角度看，产值将达到最优化。

科斯的研究表明，在交易费用为零时，一个经济的产出构成与产权的结构无关——除财富的分配会影响需求的模式外。在解决外部性过程中，给定任何一种权利初始界定，权利的转让及重新组合只要通过市场进行（即通过自愿协商），就会引致产值的增加。但科斯指出，市场交易成本为零是很不现实的假设。倘若交易成本不为零，那么只有当交易后的产值增长大于交易所花费的成本时，交易才可能进行。也就是说，交易要有效率，交易成本必须低于交易所得。在科斯理论的影响下，其他一些产权经济学家从交易成本不为零的角度讨论外部性问题，认为外部性之所以产生，是因为交易成本超过了交易所得。在将外部性与确定、交换、监察或执行产权的成本相联系后，他们进一步讨论了共有产权、国有产权、私有产权等制度安排，认为在共有产权和国有产权制度中，谈判和监察的成本非常高昂，因而交易效率较低、外部性较大。而私有产权制度由于其产权界定的明确性，交易的受益效应或受损效应在更大程度上对交易当事人发生影响，即交易当事人承受了更多自身行为的结果，因而交易成本较低，效率较高。正是从此意义上，登姆塞茨认为，将受益效应或受损效应“内在化”是指一个过程，它常常要发生产权的变迁，从而使得这些效应在更大程度上对所有的相互作用的人产生影响。“产权的一个主要功能就是导引人们实现将外部性较大地内在化的激励”。^③

市场经济之所以在资源配置上效率较高，就因为它是一种自由财产权利基础上公平交易的经济关系。它通过个人自由选择而实现交易（每个人是他自己利益的最好判断者），并在产权明确界定的前提下保证了交易的受益效应和受损效应都由交易当事人直接承担。我们推行社会主义市场经济，其目的就是为了利用市场经济在资源配置上的高效率，使社会经济更快增长。但如引入制度因素，国有产权制度由于其产权不具排他性（难以明确界定）、交易费用高、外部性大等特征，因而与市场经济的特性和机制不相契合。如果不解决这一问题，推行市场经济的初衷将难以实现。

二、国有产权制度改革若干思路的分析

如何在公有制既定的前提下对国有产权制度进行改革，使其与市场经济的特性相契合，是社会主义市场经济制度创新中的一个关键问题。从目前的讨论看，解决这一问题的思路主要可归纳为三种，即所有权与经营权“两权分离”的思路、股份制经济思路、健全国有资产管理体制思路。这些思路能否从根本上解决国有产权制度与市场经济相契合的问题，需作深

入的理论分析。

1. 所有权与经营权“两权分离”思路的分析

这是一种相当具有代表性的思路。我国的产权关系改革和企业制度改革基本上是循着这一思路展开的；《中华人民共和国全民所有制工业企业法》和《全民所有制工业企业转换经营机制条例》也以此为主要内容。我认为，财产所有权与法人所有权的分离或所有权与经营权的分离是一种产权的不规范，在理论上是不准确的，也不能从根本上解决企业经营机制转换及经济市场化问题。

理论界多认为财产所有权和法人所有权是可以互相分离的两种权利，财产所有权体现为资产收益权，法人所有权体现为资产经营权。其实，财产所有权和法人所有权只是同一种权利的不同表现形式，而不是互相分离的两种权利。“法人”是与“自然人”相对应的概念，其根本涵义指社团人格依法律存在，以区别于社团人格依事实存在。现代公司法人制度是指公司依法律准则设立，以区别于古代的自由设立。因此，所谓“法人所有权”只是对事实所有权的法律确立，它们不是两种分离的权利，而是一种权利的不同解释。《中华人民共和国民法通则》第48条说：“全民所有制企业法人以国家授予它经营管理的财产承担民事责任。”^④这里，企业承担民事责任的财产依据应是对企业的全部注册资本拥有所有权（法人所有权），这种法人所有权是事实所有权的法律表现，而不是从事实所有权中“分离”出来的另一种权利。换言之，事实所有权与法人所有权应是同一个产权主体，而不能是两个产权主体。企业对国家授予它经营的财产如拥有事实上的所有权，那么企业的法人所有权就是有财产依据的，产权是规范的。倘若将这两种权利分离，国家拥有企业财产所有权，企业则拥有法人所有权，那么这种法人所有权就没有事实上的财产依据，产权就是不规范的。企业法人与企业财产所有权分离，就不成为独立的产权主体，也就不具有产权主体的激励和制约机制。相对于资产收益最大化的理性目标，企业行为必然是扭曲的和低效率的。

与财产所有权和法人所有权分离相联系，所有权和经营权相分离的推论也是不准确的。《中华人民共和国民法通则》第71条说：“财产所有权是指所有人依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处分的权利。”^⑤《企业法》第2条将经营权定义为：“企业对国家授予其经营管理的财产享有占有、使用和依法处分的权利。”^⑥从这两个定义可知，除了收益权之外，所有权和经营权的权能是基本相同的。但收益权是一项最重要的权能，以它为目的才派生出其他几项权能，如果没有收益权，其他权能也就失去了存在的必要。所以，经营权是从所有权派生的、与收益权直接联系的一项权能，它不可能成为与所有权相分离的一项独立权利。根据马克思在《资本论》第3卷中对股份制经济的详尽分析可知，股份制中资本所有权与资本职能的分离是指对生产劳动进行管理、对企业资产进行营运这一资本的职能与资本所有权相分离。在现实经济中，资本职能表现为根据利润最大化目标对企业资产进行营运。所谓资本职能与资本所有权分离，是指资本所有者不再执行资本的职能，而由经理人员来执行这一职能（企业管理专门化、技术化）。经理作为资本所有权在再生产过程中的职能执行者，他与工人一样都是资本的雇佣者，所不同的是工人付出的是劳动力，经理付出的是管理能力，即马克思所说的“管理劳动”。经理要执行资本职能，自然需要对企业资产有相应的管理权利，但这并不意味着资产经营权归经理所有。经理只是经营权的具体执行者，他执行管理职能，但不在根本上拥有经营权。在现代公司制度中，重大的经营决策权都由董事会掌握，因为资产经营权与资产收益权是直接联系的，它们只能属于同一产权主体，不可能互相

分离，否则产权约束将不完整。只要经理人员不能占有全部资产收益并相应地承担全部经营损失，企业资产收益最大化就不能从根本上对经理人员形成激励—约束机制，经理人员也就不可能成为资产行为的契约控制者或最终决策者。至于马克思在《资本论》中以及在《摩尔根〈古代社会〉摘录》中提及的对土地的所有、占有、支配、使用诸项权能之间的联系和分离，是对古代社会的土地关系、特别是对亚细亚社会形态中的土地关系及社会生产关系进行分析，而不是对资本主义公司制度的产权关系作理论描述。我们现在对“两权分离”及产权诸项权能之间关系的理解混乱，一个很重要的原因就是将马克思对不同社会形态的财产关系所作的分析混淆了。在现实经济中，根据两权分离的思路，国有资产的经营权已基本上交给了企业，国家仅掌握着资产收益权，这种状况造成了产权矛盾。企业所拥有的经营权不与收益权相联系，所以企业行为仍然不具有财产激励和约束，经营机制难以根本转换，国有资产营运效率也难以提高。如将资产收益权也交给企业以构成完整的产权束，这又是对国家所有制的悖谬，导致国有产权虚置及国有资产受损。所以“两权分离”的权能分解思路在理论上不尽科学，实践的结果也无法解决国有产权制度与市场经济契合的问题。

2. 股份制经济思路的分析

理论界许多观点认为，只要实行股份制，就可以克服国有产权制度与市场经济的矛盾，并使企业经营机制得以转换。这种观点也值得深入分析。股份制是一种从私有制基础上生成的、与社会化大生产相联系的产权形式和经营方式。作为产权形式，股份资本是信用制度创造出来的一种社会联合资本；作为经营方式，股份公司是资本所有权与资本职能相分离的典型形态。从产权角度考察，股份公司的产权性质如何，关键是看由谁控股。如果是个人控股，它自然属于私有产权性质；如果是国家控股，它就属于国有产权性质。从我国股份制试行的情况看，国家《股份制企业试点办法》规定股份制企业的股权构成必须以国家股为主体；国家体改委颁布的《股份有限公司规范意见》规定一个自然人所持股份（不含外资股）不得超过公司股份总额的千分之五。这就从政策上保证了股份制经济的国有制性质。从实际情况看，国有企业改制成股份公司，其资本构成中国家股一般占股份总额的50—70%，如加上法人股，国有资产的份额就更大。在国家股占极大份额的情况下，一般个人股东（包括企业内部股东）与企业资产所有权是不发生直接联系的。对于一般股东而言，他只是他所拥有的股票的所有者，只拥有这一定数额股票的资本价值的所有权。理论界多将股票笼统地说成是股份资本的所有权证书，这在理论上不精确。股票是一种虚拟资本，只是它所代表的资本价值的所有权证书，确切说是对实际投入资本所实现的剩余价值的相应部分的所有权证书^①，而与实际投入资本即现实资本没有什么直接的联系。从投资角度看，一般股东购买股票并不是投资于企业，而是投资于证券。股东用他的货币购买股票，也就是将他的货币资本转换成某种金融资产（生息资本），他直接关心的是这些货币资本所能带来的收益。一旦公司经营不佳，影响了股东的收益，他随时可以把股票出卖，将其货币资本转换成其他一种预期收益更大的金融资产。从分配角度看，股份制是按资分配，投资者收取与股份数量相应的股利。对于参股额不大的一般股东而言，这种分配机制对他们不具有大的激励效应，他们的投资目的大多是短期的股票价格收入，而不是长期的股息收入。在股份制经济中，真正与股份公司的现实资本有直接产权关系的是对这一公司实行控股的大股东。所以，在保证国家控股的前提下，股份制经济中不可能产生第二产权主体，股份公司的产权关系与传统国有企业没有实质性的差别。

当然，股份制作作为一种有效的集资形式，可以广泛吸收社会资本，扩大国有企业的经济实力和生产规模，使一定量的国有资产吸附和支配更大数额的社会资本，增加社会积累，推动经济更快增长。股份制作作为一种企业经营形式，其资本所有权与资本职能相分离的特征以及相应的原则、法规、机制有利于提高企业的经营管理水平，硬化企业的外部约束和提高企业的竞争意识。但在国家股占极大份额的情况下，股份制企业仍属国有企业，其产权性质还是不能与市场经济相契合。

3. 健全国有资产管理体制思路的分析

针对国有资产营运效率低下和大量流失的情况，理论界提出应完善和强化国家对国有资产的管理，以实现国有资产的保值增值。并以国家国有资产管理部为核心，设计出不少国有资产管理体制的模式。我认为，强化国有资产管理一般说是正确的。但从成本与效率的角度考虑，这一思路能否杜绝国有资产流失并促进国有资产保值增值，则需作进一步的讨论。

国有产权制度中的委托—代理关系不同于西方公司制度中的委托—代理关系。西方公司制度中的委托—代理关系范围较小，层次简单，而且委托方一定是产权主体。而在国有产权制度中，层级组织非常庞大。委托—代理关系是全社会和多层次的，博弈和契约是大规模和不断反复的，因而代理成本极高（据估算，企业产权在各级政府部门和企业法人之间收收放放，仅此一项，每年就有700亿元左右的国有资产流失）。而且，委托方并不一定是产权主体。在 multi-level 的委托—代理关系中，每一层次的委托方相对于代理方而言是国有产权代表，但相对于上一层次的国有产权代表而言，他又成了代理方，直至最终的国有产权代表——国家（政府）。在一层层的委托—代理关系中，产权逐渐淡化，资产收益权愈来愈不形成对各级委托方行为的激励—约束机制，委托方愈来愈不具有产权主体的行为特征。越是将国有产权分散化、多元化、细碎化，就越是破坏了产权的完整性，也越容易为各级委托方将国有资产管理权、经营权作为谋求私利的手段提供条件。再者，根据“理性行为”假定，各级国有资产的代理者在实现资源配置的交易中，一般不会遵循资产收益最大化原则，而是追求自身利益最大化。而国家产权主体要对这些代理人进行充分有效约束的成本又极高，所以代理人的机会主义行为很难遏制。上述情况导致大量国有资产成为“共同财产”（Public Domain）被侵蚀，市场交易的社会成本极高，外部性极大，且不能规范运作，最终对国有资产及社会经济造成重大损害。现在我国一年的国民生产总值才将近24,000亿元，一年的中央财政收入仅2,500亿元。但每年流失的国税估计在1,000亿元以上。在全部偷、漏、逃税总额中，国营和集体企业约占80%以上。另据统计，1992年国家财政赤字237亿元，同年全国公款吃喝、公费旅游的花费估计超过1,000亿元。如加上机关企业购买轿车的费用及会议费、招待费等，国有资产的流失就更加严重。所以，如果不根本解决国有资产的保值增值问题，不根本提高经济体制的效率，中国经济要赶上世界发展步伐是很困难的。

三、效率与偏好的折衷：国有产权制度结构调整思路

由我国的现实条件所决定，国有产权是一种既定的制度偏好，不能作根本的改变。但为了提高经济体制的效率，进行市场化的改革，又必须解决产权制度与市场经济不相适应的矛盾。如何选择一种成本较低、效率较高的办法解决这一矛盾，我提出国有产权制度结构调整的思路。

首先需要转换一个观念，即将国有经济占主体地位的认识转变成国有经济占主导地位的

认识。长期以来，我们一直坚持国有经济在国民经济中占主体地位。由于“主体地位”是一个数量概念，于是国有经济规模庞大，数量众多。理论分析和现实经济表明，这种国有经济占很大份额的产权结构造成极大的外部性和低效率，影响经济发展的质量和速度。要维持这庞大的国有经济，政府也感到力不从心。如果我们将“国有经济占主体地位”改为“国有经济占主导地位”，即不要一味强调国有经济在数量上的份额比重，而是从结构着眼，将国有资产从一般经济领域和部门退出，集中于那些对国民经济有重大关系、对国计民生有重要影响的经济领域和部门。如此，虽然从量上看，国有经济的份额减少了。但其结构优化了，质量提高了，仍能全面控制国民经济命脉，对整个社会经济的发展起主导作用。而且从总体上看也不会根本改变所有制的性质。在国有经济退出的地方，则由非国有经济自由进入，使产权构成发生变化。通过对国有产权制度的这种结构调整，使整个产权结构适应市场经济的特性，提高资源配置效率，增大经济绩效，推动经济更快增长。

在具体操作上，似可将现有国有资产作三种处理。

第一，根据国家产业政策和经济发展战略，选定一部分关系国民经济命脉及引导社会经济发展方向的产业部门如高新技术产业、基础产业（包括交通、运输、通讯、能源、原材料工业等）及社会公用事业等，对它们实行国有国营。这部分企业的经营目标是社会效益和经济效益的统一，但更偏重于社会效益。它们是政府宏观经济调控的物质基础，是国民经济发展的技术基础和技术先导。这些企业的数量不必很多，但其产值份额却可以较大。

第二，对一些次重要的产业及大型国有企业，可以将它们分解或组合成若干部分，由国家国有资产管理部直接授予几个超级企业集团负责经营。事实上这一办法已在试行，今年国家推出的“企业集团国有资产授权经营试点”，批准东风汽车集团、第一汽车集团、中国重型汽车集团、东方电气集团、贵州航空集团、天津渤海化工集团、中国五矿集团和中纺机集团为首批试点的企业集团。^⑤被授权经营的集团公司直接与国家国有资产管理部形成委托一代理关系。由于层级简单，因而契约容易完整和明确，代理成本较低，也可以实施较硬的约束。这些集团公司的经营权应由代表国有资产管理部门的董事长或总裁掌握，成为一个相对独立的经营实体，对授予其经营的国有资产保值增值负责。在这些集团公司内部则形成母公司（核心企业）与全资子公司、控股公司或参股公司等产权关系形式。这种授权经营集团公司由于资金、技术力量雄厚，经营效益较好，因而可以更多地参与国际竞争，并向跨国公司发展。但其数量也不能多，不然产权约束的成本将提高，效率将下降。

第三，将大量一般性的中小型国有企业改制成开放性的股份公司，国有资产大部或全部折成股票上市，由法人、个人及外资自由购买。国家通过出售这部分国有资产的股份可将大量社会资本掌握在自己手中，用于其他重点建设；而这些企业的真实资本仍存在，其生产规模不受影响。更重要的，通过产权性质的根本改变将使企业的经营机制自然转变，成为真正的产权主体和市场主体，提高企业的经营效益。由于改革开放以来非国有制经济已有很大的发展，国民收入分配格局的变化也使企业和居民的储蓄能力大大提高，因此谨慎而有步骤地推出这一办法，并辅之以其他必要的配套措施，在操作上不会很困难，也不会引起大的社会震荡。

上述产权结构调整可取得重要效果。（1）大量一般性国有中小型企业（包括一部分大型企业）产权性质的改变从根本上解决了国家不堪重负的国有企业亏损严重、效益低下及国

（下转第57页）

汽车公司从福尼车投产伊始，就瞄准了国际市场，并将其在保护政策条件下获取的高额盈利中很大部分用于强化竞争力和振兴出口。从长期的观点看很清楚，汽车国产化的根本评价在国际市场，在于最终能否生产出具有一定国际竞争力的国产汽车。否则的话，一旦国门被打开，本国汽车不仅无力参与国际竞争，还会在外国汽车冲击下丧失国内市场。

汽车工业是一个技术高度成熟、高度综合的产业部门。后起国家汽车工业的发展，不仅要通过CKD生产，引进吸收发达国家汽车大批量生产的先进技术和工艺，提高零部件和整车的国产化水平，更重要的是要通过不断学习和技术积累，逐步掌握汽车设计和大批量生产专用设备、工装的制造技术，从而形成本国自主的技术开发能力。这种自主的技术开发能力，是民族汽车工业自立的根基所在。要不然，即使实现了整车国产化，也难以摆脱对国外技术的依赖性和从属性。国外汽车制造企业一般三至五年，就能研制开发出一个更新颖、更美观、更省油的新车型。后起国家的国产化还未完成，原有的车型就已经淘汰了。因此，如果没有自己的新车型研制开发能力，就只能陷入引进技术→国产化→再引进→再国产化这种零距离技术追赶的困境中。这种发展方式是跨国公司为后起国家设置的陷阱。

韩国现代汽车公司在福特公司合作的过程中，真正认识到跨国公司到韩国来投资，所看中的不过是韩国潜在的市场，把在韩国设点作为其分割世界市场的一个战略性桥头堡，其根本目的并不在于帮助韩国建立具有国际竞争力的汽车工业。因此，现代汽车公司在CKD生产的基础上，决意通过引进各国的先进技术来自主发展国产化轿车，并获得了成功。需要指出的是，现代汽车公司的这种发展方式，需要有巨额的资金支持。以其最初建成的福尼牌国产化轿车工厂为例，当时投入资金为1亿美元。如没有作为母公司的韩国最大的现代财阀的支撑，要走上这条道路几乎是不可能的。尽管如此，现代汽车公司的发展经验，对我国汽车工业的今后发展和政策取向，仍具有一定的参考价值。

（上接第8页）

有资产流失问题，节约了社会财富。同时这些企业的经营机制也得以根本转变，经营效益得以提高。（2）由于国有资产从经济中大面积退出，整个社会的产权结构发生了大的变化，这就为建立市场经济体制提供了相应的产权制度条件，使市场经济能够自然生成。对于那些仍属国有产权性质的大型企业（集团）而言，市场环境的生成为它们确立了资本效率和经营效率的客观标准；大量非国有经济的激烈竞争又迫使它们不断改善经营，提高效率。国际经验表明，在市场环境及公平竞争的压力下，国有大企业是能够取得较好经营效益的。（3）市场环境的形成和企业经营机制的转换使得政府可以用规范的经济手段和经济杠杆实施有效的宏观调控，减少经济体制过渡的时间及震荡，克服市场的盲目性，保证经济健康、稳定地发展。

①G. 诺思：《经济史中的结构与变迁》，上海三联书店1991年版，第21页。

②A. C. Pigou, *The Economics of Welfare*, 183. 4th ed, 1932.

③H. 登姆塞茨：《关于产权的理论》，《财产权利与制度变迁》，第98页。

④⑤⑥《国有资产管理法规制度汇编》，法律出版社1991年版，第36、40、53页。

⑦参阅马克思：《资本论》卷3，第529页。

⑧参阅《经济学消息报》1993年4月29日。