

论国有企业产权市场化裂变的必要性

李剑荣

(四川师范大学 经济学院, 四川 成都 610068)

摘要:产权清晰是国企建立现代企业制度的基本要求,但如何才能真正建立起明晰的国企产权制度,避免计划经济时代国企产权的虚置化,最好的方式应当是实现国企产权的市场化裂变,让国企产权到市场中去,通过市场竞争选择出真正的国企资本营运主体,实现国企产权主体的人格化,从而避免非市场化产权裂变方式对国有企业的产权性质、产权营运主体以及产权营运效果的扭曲和异化影响。

关键词:国有企业;产权裂变;市场化;非市场化

中图分类号:F271 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5315(2002)05-0027-04

根据产权理论可知,产权是由“占有权、支配权、使用权、处置权和收益权等构成的权利束”,这个权利束随着社会化大生产的发展会发生裂变,并且其内在结构可以有多种组合。本文所谓产权裂变,是指产权所包含的占有权、支配权、经营权和使用权从所有权中释放出来。产权裂变的方式有两种,一种是市场化的产权裂变方式,一种是非市场化的产权裂变方式。市场化的产权裂变方式意味着产权结构中的占有权、使用权、处置权和收益权等各项权能的人格化载体都是在市场竞争中确立的,是一种自然而然的市場选择过程。而非市场化产权裂变方式则意味着产权结构中的上述相关要素的人格化不是在市场通过竞争选择产生的,而是一种非市场化安排的结果。通常而言,有效的产权裂变方式都要求与一定的经济体制相适应。目前,随着我国的经济体制从计划经济体制向市场经济体制转变,这就要求我国的国有产权裂变方式也应当相应从以前的行政方式转变为市场方式,实现市场化裂变。因为在国企改革中,行政性产权裂变方式是与市场经济体制不相吻合的,而市场化产权裂变方式则可以解决国企改革过程中的种种“症结”,使国企营运

主体人格化,从而实现国企改革的新突破。这具体表现在以下几个方面。

一 市场化产权裂变方式是改变国有产权性质异化的基本方法

目前在我国的国有企业改革过程中,仍未完全解决好国有产权的虚置化问题和企业的市场行为机制,国有改制企业仍然无法摆脱低效、亏损和“内部人”控制的局面。究其根本原因,就在于国有产权的非市场化裂变方式的存在与市场经济体制不相适应。在市场经济条件下,国有产权改革采用这种非市场化的裂变方式,会严重损害股份制企业中国有产权的性质,使其难以摆脱计划经济时代留下的种种烙印,从而给国有企业在市场经济中的运行带来困惑。

1. 国有产权的非市场化裂变方式异化了现代企业制度的治理本质,使国有企业仍然带有典型的行政性特征,从而缺乏真正的市场治理结构机制。目前,在我国国有企业公司制改造过程中,公司治理结构中的决策权主体、经营权主体和监督权主体,它们的选择都是一种非市场化的安排。一般而言,真正的公司治理结构都要求人事安排必须市场化,这

是公司制企业产生和运行的内在要求,也是其有效发挥经济功能的基本条件。然而,在我国通过国企改革而建立起来的公司制企业,则是在现有的国有企业既成事实的基础上,按照公司制企业的组织原则人为地制造的。这就决定了其不可避免地会带有行政性色彩,从而会异化现代企业制度的市场性本色,使“三会制”黯然失色。这具体表现为下述两个方面。首先,从表面上看,在公司制改造过程中,国有控股公司委派人员到被其控股的实业公司去担任董事、董事长,这似乎体现了股权主体的权利,是在按现代企业制度的要求行事。然而,由于国有控股公司在其投资入股的股权公司中股权比例通常占一半以上,并且股东大会是按股投票选举董事会、监事会成员。在这种情况下,一般而言,控股公司要想选谁,谁准能当选。因此,事实上这仅仅是行政任命方式披上了股东会外衣而已,产权裂变方式并没有发生实质性的变化。其次,在近几年建立起来的国有控股公司中,国有资产管理仍然没有摆脱行政性,只是从表面上由“行政性”转向了“经济性”。虽然国有产权归属国有资产局,产权中裂变出来的占有权和支配权归控股公司而不再属于行政性部门和地方政府,然而控股公司凭什么取得全民所有资产的占有权和支配权?事实上还是与原来的主管局一样是无偿得到的,并且控股公司大多是由原来的主管局翻牌过来的,其形式变了,内容并没变。这也许就是目前许多改制企业中股东会、监事会浮于形式或根本不起作用的原因。因为在行政性产权裂变方式中,无偿得到的国有资产的占有权、支配权、经营权,无论对国有控股公司的经营者,还是对实业公司中任董事、经理和监事的人,都没有真正的产权约束力。所以,从某种意义上说,行政性产权裂变方式是异化公司制治理结构、异化“三会制”的根本原因。

2. 国有产权的非市场化裂变方式使产权的全民性异化为团体性。我国是社会主义国家,公有制是我国的基本经济制度,这就决定了我国的国有企业属全民所有,其资产具有全民性,其国有产权是全民性的国有产权。由此决定了我国在市场经济条件下,产权的改革只能是有利于全民性的实现,而不能削弱甚至异化全民性的实现。在计划经济时代所采用的行政性产权裂变方式是有利于国有产权全民性实现的。因为非市场化产权裂变方式在计划经济体制中能够保证产权展开的各环节都能绝对服从和体

现国家计划,而国家计划从某种意义上说是全体人民利益的最好代表,这就意味着产权的行政性裂变有利于提高计划经济的制度效率,从而也有利于国有产权全民性的实现。然而在市场经济条件下,国有企业是一个独立的市场竞争主体,制度环境已经失去了一级级绝对服从的需要,由此国有企业体现全民性和全民利益的方式也随之改变。事实上,在市场经济体制下,国有企业只要能最大限度地提供优质服务和为国家创造剩余价值就是全民利益的最好体现,同样也是全民产权的最终实现。那么,怎样才能使国有企业提供优质服务 and 创造更多剩余价值呢?在市场经济条件下,最有效的方式是通过市场竞争。虽然国有产权全民都有取得占有权、支配权、经营权、使用权的权利,但最终由哪些人取得,只有通过市场竞争。在竞争中让那些能付出相应代价的国民取得国有资产的占有权和支配权,再由他们到经理市场上去释放国有资产的经营权。国有资产的这种市场化裂变方式,在市场经济条件下既能在裂变方式上体现全民性,人人都有机会参加竞争;又能在产权收益的实现上体现全民性。那些取得了国有资产占有权、支配权的人必须根据产权交易原则付出相应的代价,以此来表明他们所取得的是属于全民资产的占有权和支配权,既不是无偿的占有,也不是他人的恩赐,而是有偿得来的。反之,如果用行政方式裂变国有产权,首先在方式上就无法体现全民性,因为上级主管部门究竟把“权”授予给谁,只能在自己的“系统”内(或者说“圈子”内)物色。这样,在挑选范围上不仅受到“团体性”的局限,而且在操作上也容易引致“宗派性”因素作怪。其次,在利益上不能体现全民性。因为行政任命机制由于任命者的权力显得特别耀眼,往往会促使某些被任命者只对任命者个人“效忠”而不是对国有资产或全民产权“效忠”。这也许就是我们目前司空见惯的“国家产权收益为零”,“内部人”侵吞国有企业剩余,“穷庙富方丈”的“体制”原因。这实质上是行政性产权裂变方式异化了国有产权的全民性所造成的。

3. 国有产权的行政裂变方式异化了全民产权极大促进生产力发展的裂变效应。全民产权制度的优点本来就是迎合社会化大生产的需要,其功能就是创造全民收益,增加全民福利,促进充分就业。但是,由于行政裂变方式一方面不可能广泛选拔优秀

人才来经营国有资产,另一方面不可能建立对国有资产的经营者进行有效约束的机制,从而导致我国目前的国有企业效率普遍低下的局面。于是,国家的所有权收益下降,调控宏观经济、增加社会福利的能力减弱,同时,人民群众对国有资产的使用权也会削弱。目前,国有企业工人大量下岗,历史的积累是一个原因,但国有企业经营者的能力和责任心是更重要的一个原因。如果经营者能力强,责任心高,把国家利益维护得好,则国有企业资产更大可能不断地增值,对工人的需要量是增加而不是减少。但国有产权的行政裂变方式在机制上无法做到这一点。从而,这种产权裂变方式严重阻碍了国有产权效率功能的发挥。只有实现市场化裂变,形成有效的人才选拔机制和经营约束机制,才能使国有产权的效率功能得到发挥。

二 产权裂变市场化是建立“激励相容”国有资产营运主体的有效途径

产权裂变方式市场化的目的是为了解决国有企业的国有产权虚置问题和企业行为机制问题,其市场目标是要营造一个国家利益与经营者利益相统一的、经营激励与产权约束相结合的国有资产经营主体。在国有企业公司制改造以后,投入到公司的国有资产归公司法人所有,国家成为公司股东,从而公司行为是否理性,取决于代表国家去行使股东权利的人。所以,在国企改革过程中,公司制改造的第一目标就是要营造一支真正的代表国家利益的、具有高度经营责任心的、强有力的国家股东代理队伍。为实现此目标,建立起真正的“激励相容”的国有资产营运主体,坚持市场化产权裂变方式是最有效的途径。

1. 实行市场化产权裂变方式可以有效地改变国有产权主体虚置化,为建立“激励相容”的国有资产营运主体创造条件。计划经济时代,在法律意义上我国国有企业归全民所有,在其产权安排中,剩余索取权为全体国民所有,每个个体享有相同份额的剩余索取权,且剩余索取权不能交易,没有人有权将剩余索取权有偿转让给他人。在这种情况下,从表面上看,国有产权的资本主体似乎是相当明确的,而实际上其主体——全体人民只是“虚拟的所有者”,对国有企业的资产控制权、剩余索取权均不匹配,从而导致国企的产权营运主体在市场经济体制下权力与责任不对称,有权力的没有责任,有责任没有权

力,造成国有企业所有者事实上的缺位。由此使得国有企业资产形似公共资源,从而产生公共资源常有的过度性利用和管理不善的后果。面对这种情况,如果对国有产权实行市场化裂变,让国有资本到市场竞争中去选择谁当股东,谁当债权人,谁掌握公司治理结构中的决策权、经营权、监督权,就能很好地把以前国有企业中的产权虚置化自然而然地人格化,使国有产权有条件能象自然人一样去市场中挑选自己中意的经营者、代表者,并对其加以有效监督,从而为建立起“激励相容”的国有资产营运主体创造良好条件。

2. 产权市场化裂变方式能有效确保国有资产的营运主体代表国家的利益,并把国家的利益与经营者的利益有机地统一起来,从而建立起有效的产权约束机制。目前,在国有企业的公司制改造中,建立起了许多国有控股公司。这些国有控股公司应当是国家股东代表,但它是否是真正意义上的国家股东代表呢?从形式上看,国有控股公司确实是国家股东代表,建立国有控股公司的目的也确实是要让其能成为国家利益的真正主体,以确立有效的公司治理结构,但实践的结果证明我们无法达到这一目的。因为国有控股公司中绝大多数都是从原来的主管局翻牌过来的,在很多情况下他们仍然沿袭旧体制的做法来进行企业操作和运行,重大问题仍然由原来的主管部门说了算。并且这些控股公司取得了国有资本的占有权和支配权后,在其制度安排中并不能真正建立起能有效制约其拿国有资产冒险的机制。事实上,在产权行政性裂变的制度安排中根本无法健全这种约束机制。制约机制不健全,则国家利益与经营者利益就无法统一,控股公司中经营者就不会把国有资产当作自己的资产去经营。在国企改制以后,如果仍然这样,那么它与传统体制中的主管部局占有、支配国有资产就没有什么本质区别。所以,在不改变产权的行政裂变方式的情况下,国有控股公司的行为无法比原来主管部局的行为更为优化,无法使国有控股公司的行为机制发生实质性的变化。因此,我们只有通过市场化产权裂变方式来重建国有资产的控股人队伍,即通过市场来选择国家股东代表人,建立起“激励相容”的国有资产营运机制,才能真正建立起国有公司的营运主体。

三 国有产权裂变市场化是解决委托——代理链长而低效的根本手段

从行政性产权裂变方式的实际操作形式上看,委托代理链是很长的。在这一委托代理链中,全国人民把资产委托给政府,政府又把资产委托给其他职能部门——国有资产管理局,国有资产管理局再将国有资产分割后委托给相关的国有控股公司营运国有资产,控股公司又将其营运的资产委托有关人士到其投资入股的各股份公司中去担任董事进行管理,公司董事会又委托经理来经营公司资产等等。在这一长串委托链中,委托效率要提高,则监管成本也必然很高。况且在国有资产经营的委托代理关系中,真正的委托人主体全民是虚化的,而代理链中的代理人则一个个都是实实在在的主体。国有资产的真正委托人是全体人民,而由于全民太广泛,其委托职能权在操作上很难实施,于是政府就成了当然的全民资产代理人,由其开始实施实在的资产委托工作。但政府实际上也是一级代理人,可是这样的委托代理关系是不纯正的。因为真正的委托方“全民”在操作过程中是一个虚体,而代理方“团体”或“个人”在这个过程中始终是一个实体,委托代理两方之间的不对称,表明这种制度的不均衡,从而这种制度也难以有效。国有产权的委托代理关系实际上是一组不等式关系。委托人的力量无足轻重而代理人的力量则无法估量,从而这种委托代理制度是不均衡的。正是因为这种不均衡的产权裂变制度,才容易造成代理人专制,经营风险由“委托人”——全民(或国家)来承担而剩余由代理人来索取的结果。于是,国有产权就事实上变成了虚设的东西。所以,在市场经济条件下,应按市场方式展开国有产权。

在国有产权市场化裂变中,政府不再像以前那样是交易的一方,而成为纯粹的市场组织者。通过市场,使交易双方(全民与不确定的经营者)从抽象到具体的转化都始终给予对等,最终把国有产权的占有权和支配权交给市场竞争中最有能力的具体个

人和团体,通常是指在营运权市场竞争中出价最高的个人和团体。这种在市场竞争中形成的国有产权裂变方式,在实际操作层面就是国家与企业之间形成了一个市场契约,真正实现了国有企业是国家与企业家的契约关系这一本质,所以国有产权的市场化裂变解决了国家利益的保证问题。人们通常认为在行政体制中国有资产管理局无法作为合同的一方与对方讨价还价。原因之一是合同的对方本身就是国有资产管理局委派的下属,隶属关系和地位高低决定了双方无法成为平等的合同当事人;原因之二是双方对某一项目的经营信息是不对称的,经营者掌握了大量的信息而国有资产管理局信息不足,而我们在机制上又无法使经营者在签约时不出现隐瞒信息的败德行为。国有产权的市场化裂变一下子就解决了上述两大弊端,企业家之间的市场竞争既解决了合同的价格决定问题,又解决了信息不对称问题,从而不需要国有资产管理局讨价还价,一个公道的营运价格就会从市场中竞争出来,保证国有利益的实现。另一方面,从体制上真正解决了“政企分开”问题。政府除了产权市场组织者身份外没有任何可干预企业经营管理的身份。企业根据国家与企业家的契约运作,真正具有独立性和自主性。

深化国有企业改革必须从国有产权的市场裂变突破。通过市场契约来展开国有产权,能解决现行的行政性委托——代理方式所产生的国有产权虚置、主体缺位的现象,能解决国有资产经营中的低效率问题,也能解决企业“内部人”控制问题。所以,国有产权的市场化裂变方式,比较切实地反映了国有产权的性质,符合市场经济条件下产权运行的基本要求,是我们增强国有经济控制力,建立有效的社会主义调控经济机制的必要条件。

参考文献:

- [1] 谢世荣. 产权理论与国有企业制度创新[M]. 北京:中共中央党校出版社,1997.
- [2] 程思富. 西方产权理论评析[M]. 北京:当代中国出版社,1997.
- [3] 魏杰. 现代产权制度辨析[M]. 北京:首都经济贸易大学出版社,2000.
- [4] 张维迎. 国有企业改革出路何在?[J]. 经济社会体制比较,1996,(1).

[责任编辑:苏雪梅]