

产权改革与引入竞争的悖论分析

——我国经济管制改革中的产权问题再思考

陈爱贞

(厦门大学 经济研究所, 福建 厦门 361005)

摘 要: 在席卷全球的经济管制改革中, 国有企业的民营化和产权多元化也成为我国经济管制改革中国有企业改革的主要形式, 但由于我国市场化程度低和管制框架不完善等原因, 出现了产权改革与引入市场竞争之间的悖论现象。基于我国经济管制改革的特殊性, 我国在构建产权改革基础的同时, 必须把握产权改革的“度”。其中对“广度”的把握应以保护社会公众利益为基准; 对“深度”的把握应以引入市场竞争为基准。

关键词: 经济管制改革; 产权改革; 竞争机制

中图分类号: F123.9 文献标识码: A 文章编号: 1005-0892(2005)12-0014-05

在席卷全球的经济管制改革中, 长期实行计划经济的我国也受到了强烈的冲击, 伴随经济改革, 我国也开始了经济管制改革的历程。几乎控制所有行业的国有企业的改革自然成为经济管制的核心所在。继英美等西方发达国家的私有化浪潮之后, 国有企业的民营化和产权多元化也成为我国经济管制改革中国有企业改革的主要形式。产权改革的确在某些领域促进了我国市场竞争格局的逐渐形成, 但由于我国市场化程度低和管制框架不完善等原因, 出现了产权改革与引入市场竞争之间的悖论现象。因此, 在我国经济管制改革中, 需要根据我国的实际情况, 对产权改革重新进行思考。

一、竞争的产权基础: 基于经济管制改革框架内的分析

科斯在《企业的性质》中强调的一个基本观点是, 企业不是市场的唯一替代形式, 政府对经济生活的直接管制也是对市场的一种替代方式。因此, 当建立市场制度和企业制度的交易费用太高时, 社会就可能选择用政府管制来约束对共有资源的使用。传统的经济管制理论则从社会公众利益角度出发, 认为在公共物品、自然垄断、外部性、不完全竞争、不确定性、信息不对称等行业中, 为了纠正市场失灵的缺陷、保护社会公众的利益, 应由政府对这些行业中微观经济主体行为进行直接干预。尤其在自然垄断产业, 由于成本劣可加性(subadditivity), 由少数企业垄断经营能够实现社会总成本最小化, 为此需要政府对企业数量、产品定价等进行监控。因此, 在市场失灵的行业中,

政府经济管制是一种较优的制度安排。在19世纪70年代美国就开始实施真正意义上的经济管制。^[1]到20世纪的早期, 特别是经历了经济大萧条之后, 为了克服不受限制的市场竞争可能带来的种种弊端, 美国和其他一些经济发达国家采取了包括国家所有等经济管制手段来控制经济中的一些关键部门, 经济管制被看成是立法、司法、行政之外的政府第4个分支。无疑, 它对解决美国和其他某些国家当时经历了大萧条之后所面临的一些重要经济问题起到了至关重要的作用。但随着经济的发展, 政府对市场进入与企业定价等方面的过多干预, 阻碍了市场机制的正常发挥, 尤其是管制形成的垄断的国有企业, 几乎造成英国等老牌资本主义国家竞争力的丧失。因此, 当技术和需求的变化使原有的自然垄断产业如电力、电信、交通运输、金融等不再具有自然垄断特性时, 原有的经济管制模式不再适合经济发展的需要, 于是从20世纪80年代开始, 西方发达国家掀起了解除管制、用竞争政策取代经济管制的改革浪潮, 改革的范围逐渐增大, 几乎波及到所有的经济管制行业。

诺斯和托马斯在其1973年合著的《西方世界的兴起》一书中提出, 经济增长的关键因素是制度安排, 其中产权制度的作用最为突出。产权是人们围绕或通过财产而形成的经济权力关系。从最根本的关系上归纳, 产权包括狭义的所有权、占有权、支配权和使用权。产权格局的规范化、法律化和制度化即为产权制度。^[2]产权作为一种社会工具, 其重要性就在于事实上它能帮助一个人形成他与其他人进行交易时的合理预期。^[3]以科斯为代表的产权理论认为, 私有产权由于其

收稿日期: 2005-10-20

作者简介: 陈爱贞, 厦门大学经济研究所2003级产业经济学博士生, 主要研究领域为产业经济学与城市经济学。

主体拥有完整的权利，因而相对于产权模糊、权能和责任不匹配的国有产权，私有产权的外部性小，其产权主体有较强的激励动机和激励约束，同时，委托者的在位增强了对代理者的监督。因此，产权安排从国有向私有的变迁，完整、匹配的权能与责任，促使产权主体为追求利润最大化引发竞争，在竞争中占据竞争优势的企业兼并或赶走相对弱势的企业；而私有产权的预算硬约束使得亏损企业不得不退出市场。产权主体间的竞争带来了企业治理结构的联动变化。可见，产权是竞争的基础。有效的产权制约，不但引发有效的市场竞争，而且能控制竞争的“度”。^[4]

但是，不难看出，产权论忽略了产权发挥作用的 市场条件——市场结构。根据以梅森等为代表的哈佛学派所开创的 SCP 理论范式，企业行为是受市场结构影响的，在垄断市场结构下，产品没有替代品，市场壁垒高，此时由于没有竞争压力，不管是国有企业还是私营企业，都将行使垄断权力独享高额利润。因此，产权改革能否引入市场竞争，与市场结构有关。这从马丁和帕克对英国各类企业私有化后的经营成效所进行的综合比较得到了证明。他们发现，在竞争较为充分的市场上，企业私有化后的平均效益的提高比较显著，但在垄断市场上并不明显。^[5]其次，产权论在强调引入市场竞争作用时，忽略了在不完备的市场条件下，产权属性的变化引发的资源在不同产权主体间的重新配置，有可能加剧竞争主体间的不对等性，导致限制竞争行为的出现。但另一方面，尽管在对产权论的批判中，竞争论^①强调企业自身治理机制的改善主要与市场竞争程度有关，产权改革只是改变机制的一种手段，但产权改革作为经济管制改革的模式之一，其最终目标并不仅仅是改善国有企业的效益，更主要的是在整个行业引入市场竞争，从这点来看，产权论与竞争论并不相冲突。而根据竞争论，市场竞争的充分性主要体现在市场的进入与退出机制的有效及完善性，^[6]那么，当国有企业垄断绝大多数行业，不管是国有企业退出的壁垒还是非国有企业进入的壁垒都很高时，实施产权改革，实现有序退出，降低进入壁垒，又是引入市场竞争不能绕开的一个堡垒。

当然，产权作为竞争的基础，不仅仅基于产权改革对企业内部治理结构的改善，更主要的是基于在整个行业中竞争主体的多元化形成了相互制衡的竞争机制。由此，产权作为竞争的基础，强调的应是明晰产权、强化产权主体的利益，而不仅仅是产权属性的改

变。因此，产权改革是引入市场竞争的一种手段但不是唯一的手段。

二、产权改革与引入市场竞争的悖论：基于我国现状的分析

自 1953 年实行计划经济以后，国有化是我国主要的经济管制手段，相比于西方发达国家，我国国有化的范围显然远远超出了自然垄断的范围。伴随我国经济改革过程，政府的经济管制方式与过于集中的国有产权制度的弊端日渐凸显。自 20 世纪 80 年代以来，我国政府逐渐放松了价格与进入管制，对部分产业的管理方式由原来的行政直接干预向以经济性与社会性管制为主的方向迈进，并逐渐放松或放弃了对大多数行业的管制。而 1999 年出台的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》和 2000 年颁布的《国有大中型企业建立现代企业制度和加强管理的基本规范（试行）》等文件，则为国有企业民营化、产权多元化改革提供了政策指导依据，进一步推动了我国产权制度改革。毋庸置疑，在某些领域，产权改革在一定程度上促进了竞争局面的逐渐形成，但是，由于我国市场化程度低与管制框架^②不完善等原因，在一些领域出现了产权改革与引入市场竞争的悖论现象。

长期以来，我国的国有企业依靠国家的政策性投入和投资贷款，无偿获得大量特殊公共资源和特许资源的使用权，形成了独特的“成本优势”。改革开放以来，放权让利带来的行政权力格局的重大变化，促使各部门和地区甚至个人有更大的动力，以规章制度、行政命令的形式人为设置行政壁垒，实行地区间的封锁和阻止新企业的正当进入。依靠这种独特的“成本优势”和地区垄断、行业垄断的保护，国有企业占据了市场垄断地位。在这种市场环境下，民营企业要么因为进入壁垒太高而进不来，要么因为没有这些政府优惠而处于不平等的竞争地位，民营企业的规模普遍偏小。同时，在 20 世纪 80 年代到 90 年代初进入的外资企业，多为港澳台企业，规模也不大。这些数量虽多但规模偏小的非国有企业一般只能在国有企业留下的市场缝隙中进行激烈的竞争，没有对国有企业的垄断地位造成太大的威胁。

进入 20 世纪 90 年代，国有企业民营化和产权多元化的深度和广度都有较大程度的深化。国有资本从竞争性产业中退出，实施民营化；对于具有上亿元或上千万元国有资产的大中型企业，国有股的完全退出具有较大难度，引入民间资本实现国有企业产权结构

多元化,已成为产权改革的一个发展战略。但在国有企业缝隙中成长的民营企业,其有限的、分散的购买力与庞大的国有股之间的矛盾,使得这种产权变迁的实现存在很大难度。而1992年以后,大型跨国公司开始系统地进入中国市场,并从热衷于并购我国国有企业发展到并购我国上市公司的国有股权,产权改革的进程加快,但新的问题也逐渐凸现。跨国公司出于开拓国内市场、获取垄断利润的考虑,借助其在技术、规模、资金等方面的巨大优势,通过合资、合作等方式参股市场前景看好、效益较好的大中型国有企业,以利用国有企业在长期行政垄断保护下所建立的网络优势和市场优势,并享受合资企业的特殊优惠政策。随着民营企业尤其是跨国公司的发展,当不得不面对市场竞争时,国有企业一方面继续寻求政府的尽可能的行政保护,另一方面也在市场上积极寻求技术和资金的加盟者,以保持、巩固其原有的垄断地位。地方政府作为当地国有企业的决策者和收益者,出于政绩与部门甚至个人的利益考虑,为了吸引私有资本,或为了国有股的卖价可以更高些,往往有动力在不健全的市场机制中延续其行政权力,以行业管理和维护市场秩序为名,利用经济管制手段设置市场壁垒,排斥、限制或妨碍其他企业参与竞争,继续保持当地国有和国有控股企业的垄断经营权。2003年国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部组织31个省市的相关部门,共同进行了关于地区之间经济联系障碍的问卷调查。这项调查分为企业和非企业两个部分,两部分的调查都表明,改革开放以来,尽管地方保护和市场分割的严重程度呈逐渐减轻之势,但问题仍然没有根除,在有些地方和行业,还比较严重。^{[7][8]}

在这种“半行政、半市场化”的体制下,长期的行政保护赋予了国有企业独特的市场优势,跨国公司在技术、规模、资金等方面占有巨大优势,在政府的保护伞下,两种优势的结合,进一步巩固了国有控股公司的垄断地位,民营企业在竞争中处于更加不利的地位。如国有股分别占有90%和55.06%的中国石油天然气集团公司和中国石油化工股份有限公司, BP、埃克森美孚、壳牌集团等大型跨国公司的参股,使得其垄断地位更加牢不可破,2003年其净利润分别为596亿元和190亿元。此外,越来越多的跨国公司在很大程度上掌握了跨国并购投资的主动权,并轻易地将合资企业纳入其经营系统,通过增资扩股方式相应降低中方所持股份,由参股变成控股,甚至通过收购剩余

股权,从合资走向独资,在我国某些行业和市场领域形成控股甚至控制态势,并借助市场支配地位实施限制竞争行为。2003年初国家工商总局公平交易局首次对我国市场上跨国公司限制竞争行为进行系统调查,历时近一年时间完成的调查报告《在华跨国公司限制竞争行为表现及对策》表明,在华跨国公司在市场竞争中具有明显的市场垄断地位,有的还占据绝对垄断地位,跨国公司限制竞争行为时有发生,其中最突出的是跨国公司滥用市场优势地位限制竞争行为。^[9]

可见,在我国现有的不完善的经济管制条件下,政企不分和政资不分使得行政垄断能够通过借经济管制之名行保护之实得以延续;此时,在民营企业实力又偏小的情况下,过于注重产权多元化的改革,把大多数的民营企业排挤出了产权改革的竞争行列,增强了国有企业与跨国公司的合资企业的垄断地位,或者形成了以跨国公司控股为主要形式的经济性垄断。而在这种市场态势下,我国的反垄断制度又很不健全,尚难有效地约束企业限制竞争行为,市场竞争环境遭到了破坏。这正如斯蒂格利茨所认为的,将一个垄断企业私有化有可能产生一个强大的既得利益主体,对将来的管制与竞争构成威胁。我国的产权改革与引入市场竞争之间的悖论,对竞争机制的形成构成了威胁。^[10]

三、进一步思考:产权改革的基础构建和“度”的把握

Banerjee 和 Munger 对35个中低收入的发展中国家在1982~1999年间的私有化经验进行了实证分析,发现市场提供的制度基础如有效的资本市场和高质量的监管等,是私有化成功的至关重要的因素。^[11]在不健全的管制框架内,私有化带来的大量租金很难避免通过俘获政府获取垄断优势的行为。可见,产权改革需要有效的政治和制度基础。西方发达国家高市场化水平和成熟的经济管制模式及较为完善的反垄断法,为它们通过产权改革引入市场竞争提供了市场和制度基础。而长期实行计划经济体制的我国,经济管制几乎涉及所有的行业,管制的内容从市场准入,到原材料的提供、价格的制定、产量的规定等,几乎无所不包。因此,经济管制改革波及的面大,基本上是对整个市场规则与秩序的重构。在这种缺乏市场竞争和制度基础条件下进行的大面积的产权改革,不但容易出现产权交易暗箱操作、侵蚀国有资产等违法行为,更关键的是,还容易形成新的更牢固的垄断企业,破坏市场竞争机制的形成,也就是以上所分析的我国的产权改革

与引入市场竞争的悖论现象。所以，目前我国关键是要加快政治体制改革、完善配套制度建设，建立产权改革的市场和制度基础。其中政企分开、放开市场禁入与《反垄断法》出台是首当其冲要解决的。

此外，我们必须进一步思考的是，在管制框架还不完善与产权改革几乎涉及到所有行业的情况下，我们该如何把握产权改革的深度和广度。首先，从产权改革本身作为经济管制改革的一种模式来考虑，产权改革的目的是引入市场竞争。但实证表明，产权改革只在竞争环境下才具有效率优势，在市场势力存在的情况下并不存在这种优势。^[12]在竞争不充分的市场上，私有化或民营化的企业可以或至少可以在一定程度上通过谋求并利用垄断地位获取高额利润。^[13]可见，产权改革本身并不必然促进竞争机制的形成。而且，产权改革还可能带来社会成本。Marangos发现，在转型国家，不管是实施“休克疗法”还是“渐进式”改革，私有化或民营化都带来了诸如产出减少、高失业率、通货膨胀、腐败和违法行为等后果。^[14]我国经济管制改革涉及的面这么大，不得不考虑到这种可能的后果，否则，将带来社会的不稳定，削弱经济发展的后劲。另外，相对于私有企业，国有企业也并不必然效率低下。斯蒂格利茨对加拿大、法国等西方一些国家公用事业企业的产权制度进行分析后认为，并不是所有的国有企业都缺乏效率，尤其当同样面对市场竞争时，国有企业与私有企业可以一样有效率。^[15]安德森等则发现蒙古国的国有企业绩效比私有企业好。^[16]为此，斯蒂格利茨在分析电信业经济绩效差时认为，造成这些问题最主要的原因并不是政府所有，而是缺少竞争和有效的政府管制。^[17]因此，如果过于依赖产权改革，尤其在市场竞争机制不完善的情况下，产权改革不但无法达到引入竞争、提高效率的效果，还可能制约竞争机制的形成与发挥。

其次，从我国实际情况来看，我国国有企业效率低下除了源于产权属性本身带来的激励软约束与委托代理问题外，还有其历史原因，与非国有企业相比，我国国有企业不得不多承担政府强加的社会性和经济战略性负担。^[17]因此，在同等的市场条件下，国有企业效率未必就比非国有企业低。而且，虽然从理论上讲私有产权能改善委托代理问题，但在西方发达国家成熟的市场经济中，尽管股份制度较为完善、股东见多识广，但股东也只能给经理层有限的压力。^[14]因此，在我国这种股份制度不完善的国家，产权改革并不一定能改善委托代理问题，国有企业经营效率低的，非国有

企业也不一定能比国有企业更有效率。而借鉴新加坡等国家国有公司制成功的经验，对我国的一些国有企业实行公司制，通过关注个人激励和硬预算约束，国有企业也可能提高效率。此外正如前面所讨论的，在竞争主体不对等而配套制度又不健全的情况下，过大面积的产权改革很可能会为新的市场垄断的形成提供契机。

作为一个发展中国家，我国产权改革的最终目的应该是通过引入市场竞争，提高企业效率，增强本国在国际市场的竞争地位，因此，产权改革的方向应该是形成有利于国内企业发展的体制与政策环境。我国改革涉及的面大，而且我国国有企业的低效有其特殊原因，产权改革的作用有其局限性。尤其在我国民营企业发展还不成熟而配套制度又不健全阶段，盲目地无限制地改革产权属性，不但可能无法提高市场效率，还可能造成整个行业的被控制。因此，我国产权改革必须把握其深度和广度，应该分步骤有序地进行。其中首要的是，必须加快政治体制改革、完善配套制度建设，这既是产权改革的基础，也是避免产权改革中政府寻租、企业行为变异谋求新的垄断地位的关键。

显然，“度”的把握并不是件容易的事，什么样的“度”才是合适的往往会带有主观判断性。首先，“广度”问题，其实就是对各行业的各环节是否具有自然垄断特性的判定，具有自然垄断特性的环节应通过激励管制等方式而不是产权进行改革。明确分离自然垄断业务和竞争性业务，不但在判定上而且在实际操作上均存在困难，对此不应照搬国外经验，而应根据我国实际情况，以保护社会公众利益为基准。其次，“深度”问题，这与实施《反垄断法》时需判定多大的市场份额才构成市场竞争限制是一样性质的问题，不同行业的特性和市场情况，使得构成市场竞争限制的市场份额是不同的，为此，各国反垄断的判定往往依据的是，市场结构或市场行为是否符合反垄断的目标——引入竞争和提高效率。因此，产权改革“深度”的把握也应该符合产权改革的最终目标——引入市场竞争，即产权改革必须考虑其对市场竞争造成的影响，当进一步的产权改革使得对竞争的影响从积极变为消极时，就必须有所控制。

四、结论

1. 产权作为竞争的基础，强调的应是明晰产权、强化产权主体的利益，而不仅仅是产权属性的改变。产权改革的最终目标并不仅仅是改善国有企业的效益，更主要的是在整个行业引入市场竞争。

2. 尽管在某些领域和市场条件下, 产权改革是引入市场竞争的关键, 但产权改革并不必然促进竞争机制的形成。产权安排从国有向私有的变迁, 能增强产权主体的激励动机和激励约束, 促进市场竞争; 但产权机制只有在市场竞争条件下才会发挥作用。在产权过于集中造成市场竞争制约的情况下, 通过产权改革形成多元产权主体相互制衡的机制, 是促进我国市场竞争机制形成的关键。但在我国民营企业发展实力偏小和政治体制改革严重滞后的情况下, 大型跨国公司大举进入参与我国产权改革, 竞争主体的不对等与行政干预, 容易引发产权改革与引入市场竞争的悖论现象。因此, 如果过于依赖产权改革, 尤其在市场竞争机制不完善的情况下, 不但无法达到引入竞争、提高效率的效果, 还可能制约竞争机制的形成与发挥。

3. 我国产权改革的关键是市场与制度基础的构建。产权改革需要有效的市场和制度基础, 缺乏这种基础会增加产权改革的政治成本, 影响市场竞争机制的形成。针对我国目前政企不分、配套制度落后等现状所引发的产权改革与引入市场竞争的悖论现象, 加快政治体制改革、完善配套制度建设是首先要解决的问题。这既是产权改革的基础, 也是避免产权改革中政府寻租、企业行为变异谋求新的垄断地位的关键。

4. 我国产权改革应该有“度”的把握。我国是一个发展中国家, 正处转轨时期, 改革涉及的面大, 而且我国国有企业的低效有其特殊原因, 产权改革的作用有其局限性, 产权改革必须把握其深度和广度, 分步骤有序地进行。其中对“广度”的把握, 应以保护社会公众利益为基准; 对“深度”的把握应以引入市场竞争为基准。引入市场竞争也不意味着国有企业一定要通过行政方式退出竞争性领域, 应该在政企分开的基础上由市场来决定。国有企业公司制也是一种把国有企业推向市场参与竞争的方式。

注 释:

私有化改革最早始于 20 世纪 80 年代的英国, 但在 90 年代, 英国经济学家经过大量实证调查检验后, 对产权论提出了挑战, 认为竞争论(也称超产权论)比私有化产权论更有理论的内在逻辑性与实证解释的说服力。两者的争论实质就是在经济管制改革过程中对产权和竞争作用的认识问题。我国学者刘芍佳等也对此进行了研究。

这里的管制是个广义范畴, 包括经济管制与反垄断、社会管制, 经济管制能否实施有效的产业监管, 不但与经济管制制度是否完善有关, 还跟与之相协调的反垄断制度、社会管制制度是否完善有关, 因此, 一个完善的管制框架, 应该是包括这三个完

善且相互协调的子制度。

参考文献:

[1][美]W·吉帕·维斯库斯, 等. 反垄断与管制经济学[M]. 陈甬军等译, 北京: 机械工业出版社, 2004: 174.

[2]吴宣恭, 等. 产权理论比较[M]. 北京: 经济科学出版社, 2000: 5, 27.

[3][美]德姆塞茨. 关于产权的理论[A]. [美]R·科斯等. 财产权利与制度变迁[M]. 上海: 上海三联书店、上海人民出版社, 2000: 97.

[4]周其仁. 竞争、垄断和管制——“反垄断”政策的背景报告[R]. 内部研究报告, 2001.

[5]Martin and Parker, “The Impact of Privatization-Ownership and Corporate in the UK”, Rontledge, 1997.

[6]刘芍佳, 李 骥. 超产权论与企业绩效[J]. 经济研究, 1998, (9) .

[7]国务院发展研究中心“中国统一市场建设”课题组. 中国国内地方保护的调查报告——基于企业抽样调查的分析[J]. 经济研究参考, 2004, (6) .

[8]国务院发展研究中心“中国统一市场建设”课题组. 中国国内地方保护的调查报告——非企业抽样调查结果的初步分析[J]. 经济研究参考, 2004, (18) .

[9]国家工商总局公平交易局反垄断处. 在华跨国公司限制竞争行为表现及对策[J], 工商行政管理, 2004, (5) .

[10][美]斯蒂格利茨. 促进规制与竞争政策: 以网络产业为例[A]. 张晰竹. 中国规制与竞争: 理论与政策[M]. 社会科学文献出版社, 2000: 354~355, 360.

[11] Sudeshna Ghosh Banerjee and Michael C. Munger, “Move to Markets? An Empirical Analysis of Privatization in Developing Countries”. Journal of International Development, Dev. 2004, 16: 213~240.

[12]Vickers J. and Yarrow G., “Economic Perspectives of Privatization”, Journal of Economic Perspectives, 1991, 5, 2: 111~132.

[13]Eytan Sheshinski and Luis F.Lopez-Calva, “Privatization and Benefits: Theory and Evidence”, Inform Global, 2003, 49, 3: 429~460.

[14]John Marangos, “A Post Keynesian Critique of Privatization Policies in Transition Economies”, Journal of International Development, Dev. 2002, 14: 573~589.

[15][美]斯蒂格利茨. 经济学[M]. 姚开建译, 北京: 中国人民大学出版社, 1997: 388.

[16]Anderson JH and Lee Y and Murrell P., “Competition and Privatization Amidst Weak Institutions: Evidence from Mongolia”, Economic Inquiry 2000, 38, 4: 527~549.

[17]林毅夫, 刘培林. 地方保护和市场分割: 从发展战略的角度考察[R]. 内部讨论稿, 2004.

责任编辑: 封 明