

# 论国有企业产权改革的实质

## ——从正确理解产权范畴谈起

○ 廖 春 杨来科

目前,理论界在国有企业产权改革问题上存在许多意见分歧,这主要是因为许多理论工作者对产权范畴的内涵把握不准,进而导致对国企改革实质认识不清。所以,笔者认为,要正确把握国有企业产权改革的实质,首先必须正确理解产权范畴本身。而要正确理解产权范畴,就必须从产权概念的提出谈起。

### 一、产权概念的提出

古典经济学家建造了市场经济的理想大厦,他们认为,市场机制通过使私人成本(收益)等于社会成本(收益),便能够自动实现全社会经济的有效增长,使社会整体经济运行达到帕累托最优状态。福利经济学家庇古发现,在类似以下的情形中,市场机制会失灵。河流的上游有一家炼钢厂,炼钢的过程中会排出废渣污染水源,使下游居民的饮水受到影响;养蜂人与果园相邻,由于蜜蜂的花粉传授,果园增产了。市场机制在这两种情形中失灵表现在两方面:其一,私人成本(收益)与社会成本(收益)不符。炼钢厂此时的成本就不仅是炼钢本身的成本,还包括污染水源造成的成本,其私人成本小于社会成本。养蜂人的收益也不纯粹是养蜂带来的收益,还应加上果园增产所带来的收益,其私人收益小于社会收益。其二,权利主体之间发生权利之争,使交易成本为正(按照新古典学派的假定,在市场机制正常运行时,交易成本应为零)。钢厂与居民之间会发生权利之争,钢厂认为自己有排污的权利,居民则认为他们的饮用水源他人无权污染;养蜂人同果园主人之间也有权益之争,养蜂人认为果园增产的收益应归自己,果园主人则认为果园收益理所当然归果园。双方争执造成交易成本上升,市场机制的运行受到阻碍。因此,类似这两种情形被称作“外部性”问题——它们处于市场机制正

常发挥作用的范围之外。一旦出现了“外部性”问题,市场经济不仅不能正常运行,更无法达到帕累托最优。

为了解决外部性问题,庇古提出国家干预的办法,通过税收原则来平衡私人成本(收益)与社会成本(收益)。新制度经济学派的代表科斯则认为,“外部性”问题产生的原因是产权不清,提出采用界定产权的办法解决“外部性”问题,并提出只要产权界定清晰,那么产权无论界定归谁,市场机制都能有效运行并实现帕累托最优。就上述两种情况而言,“外部性”问题的产生是因为,炼钢厂与居民之间产权不清,养蜂人与果园之间产权不清。在炼钢厂与居民之间进行产权界定的结果是:要么把产权界定给炼钢厂,于是,居民为了避免受污染会帮炼钢厂安装排污净化装置;要么把产权界定给居民,炼钢厂会主动为自己安排排污装置。在养蜂人和果园之间进行产权界定就是,要么把产权界定归养蜂人,养蜂人获得果园增产的收益;要么把产权界定归果园,果园获得增产的收益,那么,养蜂人为了避免自身收益外流,就可能搬离果园换一处地方养蜂。经过产权界定,最终使得炼钢厂私人成本等于社会成本,养蜂人私人收益等于社会收益,从而使“外部性”内部化,市场机制得以正常运转。

可以看到,通过界定产权解决“外部性”问题与采取政府干预的办法解决“外部性”问题,两者从本质上是不同的。前者仍是利用市场机制本身来解决问题,后者则是市场机制以外的办法,前者能够从根本上避免“外部性”问题的产生,使“外部性”内部化,后者则因为是用“外部办法”解决“外部性”问题,所以只能在某种程度上消除“外部性”的影响,并不能消除“外部性”问题本身。

## 二、正确理解产权概念的内涵

在“外部性”问题发生的情况下，需要在多个权利主体之间进行权利的界定，这就是产权界定；权利界定归谁，谁就拥有产权。简单地说，产权的实质就是由多个权利主体争权而引起的权利归属问题——产权的概念就是这样提出来的。因此，要正确理解产权的涵义，必须注意以下几点。

### 1. 产权概念应与“外部性”问题联系起来理解

只有在“外部性”问题存在的情况下，方能论及产权的归属问题，也就是说，在多个权利主体争权时才会有权利应归属于谁的产权问题。离开“外部性”问题单独谈什么是产权，谁拥有产权，这不是产权的原本涵义。

### 2. 要从相对意义上理解产权

提到产权，首先想到的应该是多个权利主体，更准确地说，是存在于同一“外部性”环境中的多个权利主体，而不应是单独一个权利主体，因为产权是在多个权利主体之间进行权利界定时才存在意义的概念。产权界定归哪一方，则该方相对于其他方来说就拥有产权，反之，其他方相对于该方就不拥有产权。离开了“外部性”环境，离开了其他方权利主体，面对一个单独存在的权利主体，就无从谈及产权的归属问题。这就是产权概念的相对意义。比如，只有在炼钢厂污染了水源，影响了居民生活时，炼钢厂与居民双方之间才能谈到产权归属的问题；假如炼钢厂并没有污染水源，双方没有任何联系，不存在任何冲突，而就单独的炼钢厂或居民任何一方，都无从谈及产权及其归属问题。

### 3. 产权界定不仅是两个权利主体之间的事，它可以在多个权利主体之间进行

在企业内部，各个劳动力资本所有权之间存在着“外部性”问题产生的可能性，其具体表现便是“搭便车”现象。一个员工偷懒造成的成本要由其他人分担，其私人成本小于社会成本，而他却受不到应有的惩罚；同时，一个员工勤快所带来的收益也要由其他人共同分享，其私人收益小于社会收益，而他却得不到应有的奖励。于是，每个员工都以最少的劳动力资本投入，来获得最大的资本收益。因此，在劳动力所有者之间进行劳动力资本的投资与收益的产权界定是十分必要的。这是多个权利主体之间产权界定的典型例子。

### 4. 产权不是“名称”概念，而是“属性”概念

产权不象所有权、专利权等是某一经济权利的“名称”概念，它是关于经济权利主体的“属性”的概念，即（在多方权利主体构成的“外部性”中）权利主体是否拥有产权，或产权是否归属于该权利主体。如果是，那么就说明权利主体有行使其权利；反之则相反。所以，不能说某某权是产权，而只能说某权利主体是否拥有产权。比如，有的人说所有权是产权，有的人说经营权是产权，这种说法都是不合适的，应当说，在某种具体情况中，某一所有权主体或某一经营权主体可能拥有产权。

### 5. 产权不是特指概念，而是泛指概念

并不像一些人所说的，只有所有权主体或经营权主体才拥有产权。由于“外部性”的构成会因时间、地点、场合的不同而不同，在不同的“外部性”构成中，任何一方权利主体都可能被界定拥有产权，比如，某个物品的所有权、某个厂家的经营权、某项专利权、某项目投资权、污染权、禁止污染权等，绝不能把产权狭隘地理解为特指所有权或经营权。

目前，理论界对产权概念的理解存在分歧，总的说来，可以归纳为两种看法：一是认为，产权就是所有权，这里包括3个观点：（1）将产权等同于所有权；将产权看成是主体和客体的外延都发展的所有权概念；（3）产权是所有权在经济运行层次上的实现形式。二是认为，产权就是经营权。

我们在对这些观点进行分析时可以发现，首先它们都是离开“外部性”问题谈什么是产权，于是产权的涵义变成了一些人头脑中的臆想，而离其本意甚远。其次，上述观点都是脱离相对意义而就某一单独的权利主体论其是否拥有产权，这是没有意义的。产权的实质是由多个权利主体争权引起的权利归属问题，这决定了产权的归属具有相对性。只能说，一方相对共存于同一“外部性”环境中的其他方而言，是否拥有产权。而不能说，某个单一的孤立的权利主体是否拥有产权。最后，直接将产权等同于所有权或经营权，这是对产权本质的错误理解。在多个经济权利构成的“外部性”中，是在诸方之间进行产权界定，而不能将产权直接等同于其中的一方：所有权或经营权。随着时间、地点、场合的变化，“外部性”的构成会发生变化，构成“外部性”的任何一方都可能被界定拥有产权，因此，产权不是对所有权或经营权的特指概念，而是泛指概念。

### 三、正确理解产权范畴,对我国国有企业改革具有重要意义

(一)解决“外部性”问题是我国国有企业改革的实质

我国经济体制改革的目的是建立社会主义市场经济体制。在公有制经济基础上建立市场经济体制,首要的任务是建立现代企业制度,将国有企业推向市场,使国有企业成为真正独立的市场主体。长期以来,国有企业难以摆脱行政干预。政企不分是使国有企业难以成为真正独立市场主体的最大障碍,是我国国有企业管理体制中的“外部性”问题。它的实质是,国家作为国有资产所有权的代表与企业经营权构成的一组“外部性”问题——作为所有权代表的国家在行使所有权时,凭借其超经济的强制权力,时常发生越权,干扰企业的经营活动,侵犯了企业的经营权。“外部性”问题的存在阻碍了社会主义市场经济的有效运行,大大降低了国有企业经营效率。要消除政企不分所引起的“外部性”对国有企业发展的负面影响,必须在国家所有权与企业经营权之间进行以产权界定为内容的国有企业改革。

(二)理论界对产权范畴理解上的混乱,使国有企业改革的道路更加曲折

在产权就是所有权错误理论的指导下,必然在国有企业改革中突出强化所有权观念,这不可避免地造成意识形态上禁锢人的头脑束缚人的手脚。在现实中表现为,单纯地注重对所有权的维护,而忽视对国有资产有效增殖途径的大胆寻求,其结果是造成国有企业严重亏损。据1995年第三次全国工业普查资料分析显示,1995年严重亏损(亏损额超过500万元,已连续亏损两年)的大中型工业企业,全国共有2234家,国有企业有1886家,占84.4%,资产所占份额更高,为88.6%。56家亏损额超过1亿元的企业,有53家是国有企业。近20年来,国有企业的亏损面和亏损额不仅没减少反而逐年扩大。1978~1988年,国有独立核算工业企业年均亏损额为44.99亿元,而1989~1996年间的这一数字为433.47亿元,是上一期的9.63倍。从亏损面来看,1978~1988年年平均值为15.40%,而1989~1996年为27.96%,比上一期高12.56个百分点。<sup>①</sup>国有经济的实力并没有明显壮大。比如净资产,现在人们都讲国有经济的实力改革以来增加很快,净资产成倍增长,1995年已达9.6万亿元,但这9.6万亿元绝大部分是由负债

形成的,真正属于国家的资产不足3万亿,增幅并不大。近20年国家的累计投资,改革前几十年积累的国有资产早已亏掉,新投入部分也有许多有去无回了。目前,国有企业占用的资产约占我国全部经济资源的2/3,但对国民经济增长的贡献仅占1/3。<sup>②</sup>为了片面强调保护国有资产所有权,宁愿让国有企业长期亏损闲置而不出卖,不出租,其实这本身不仅没有起到维护国有资产的作用,反而使国有经济大面积萎缩。一些国有企业,在坚持公有制口号下,隐蔽地侵占国有资产,公有制成了这些人侵占国有资产的保护伞,维护国有资产所有权成了一句空话。总而言之,国有企业是我们付出改革成本最大而收益却最不理想、问题最多的板块,这的确与我们片面强调所有权,忽视资产有效增殖的改革思路相关。

在产权就是经营权的错误观念指导下,又使我国国有企业大有从过去没有自主经营权走向另一个极端的趋势——过分地夸大经营权,把经营权等同于产权,并以此冲击所有权。尤其在国有体制所决定的委托——代理层次较多、所有权对经营权约束不力的情况下,这无疑又进一步人为地扩大“内部人控制”的可能性,国有资产的大量流失就充分证明了这一点。

首先,从国有资产流失的具体途径看,主要有以下几种:(1)在企业股份制改造中,低估国有资产价值。有的企业还任意设置“企业股”、有的则以低价或无偿的形式设置“内部职工股”,都造成国有资产的直接流失;(2)许多地方、部门和企业以多种名目用国有资产兴办“第三产业”、“预算外经济实体”、“多种经营”等,或以联营、合营等方式形成大量帐外资产;(3)不少企业以破产赖帐、金蝉脱壳、多头开户等方式,躲避偿还国有银行贷款,吞食国有银行资产;(4)有些企业以收入不入帐等多种形式设置“小金库”。目前,公款私存约1000亿元,仅银行利息每年损失近百亿元;(5)以转移或隐瞒收入、利用境外单位或经济特区企业等渠道转移或截留国家税收、利润和专项收入等国家收入,仅审计机关1994年查出100亿元。<sup>③</sup>

其次,从数字总量统计看国有资产的流失,从1982~1992年,由于各种原因造成的国有资

<sup>①</sup> 郑海航等:《严重亏损国有工业企业的现状与特点分析》,载《经济研究参考》1998年第68期。

<sup>②</sup> 周克任:《所有制问题:我国经济体制改革的基本问题》,载《设计与信息论坛》1998年第2期。

<sup>③</sup> 刘家义:《论国有资产管理》,载《经济学家》1998年第5期。

产流失、损失大约高达 5000 多亿元。这个数字大约相当于 1992 年全国国有资产总量 26000 多亿元的 1/5,比 1992 年财政总收入 4188 亿元还多 800 多亿元。以这个数据计算,我国目前平均每年流失、损失的国有资产也达 500 多亿元,我国每天流失国有资产达 1.3 亿元以上。1994 年全年进行清产核资的企业有 12.4 万户,全部资产损失达 2231.1 亿元,全部资产挂帐 2206.9 亿元,损失与挂帐合计达 4438 亿元,占 12.4 万户国有工商企业全部资产的 10.7%。<sup>①</sup>

长期以来,我们在理论和实践上都在努力克服政企不分的弊端,但政企不分至今仍存在于国有企业管理体制中。其原因就在于,没有真正认清政企不分的实质是由国家所有权与企业经营权构成的“外部性”问题。从而也就不知道,解决政企不分所造成的“外部性”的根本途径是在国家所有权与企业经营权之间进行科学的产权界定,因而使得以往的国有企业改革,总是在强调所有权还是强调经营权之间徘徊不前,并付出了巨大的改革成本。目前,我们应该尽快澄清理论认识上的错误和混乱,只有正确把握了产权的内涵,才能认清国有企业改革的实质,也才能明确我国国有企业改革的目标。

(三)正确理解产权概念,是认清国有企业改革的实质、明确国有企业改革目标的关键

只有正确理解产权概念,才不会将产权等同于所有权,也才不会使国有企业改革囿于片面强调所有权,而忽视对国有资产有效增殖途径的大胆探索;只有正确理解产权概念,也才不会将产权等同于经营权,导致产权改革片面强调经营权,造成国有资产的大量流失;只有正确理解产权概念,才能准确把握我国国有企业改革的实质及关键所在,从而正确确立国有企业改革的目标,即在国家所有权与企业经营权之间进行科学的产权界定,消除国家所有权与企业经营权之间的“外部性”,使得公有制基础上的社会主义市场经济同样能够顺利、有效地运行。在产权界定的过程中,将包括国有资产所有权、企业的治理权和监控权在内的产权权能,归属于国家所有权;将包括企业的经营管理权在内的产权权能界定归企业经营权。经过产权界定后,国家所有权和企业经营权在不同的层次上都拥有完整的产权,使得国家所有权与企业经营权在国有资产的营运中地位是平等的——这正是消除政企不分所造成的国有企业“外部性”问题的前提。围绕此目标进行国有企业改革,才能在社会主义公有制

基础上建立起现代企业制度,所建立的现代企业制度也才是真正意义上的,是科学的、健全的、有效的。而只有在现代企业制度下,才能够真正摆脱所有权对人们观念的束缚,确立正确大胆的经营思想,从而保证国有资产的有效增殖。也才能够合理有效地约束经营权,从而最大限度地减少国有资产的流失。

在明确了国有企业改革的目标之后,我国国有企业改革应分为两个层次来进行:第一层次的改革是,在国家所有权与企业经营权之间界定产权,以消除由于政企不分、行政干预引起的“外部性”问题。这个“外部性”问题只有在公有制基础上建立现代企业制度才可能会产生,它是由公有制与市场经济的矛盾所决定的。这一层次的改革就是要使得公有制基础上建立起来的社会主义市场经济同样能够顺利、有效地运行,使得公有制与市场经济真正有效地结合起来;第二层次的改革是为消除委托——代理制中的“外部性”问题而进行所有权和经营权之间的产权界定。因为委托——代理制是现代企业制度的根本特征,所以委托——代理制中的“外部性”问题是现代市场经济中普遍存在的一般性问题,不只是公有制经济中才有的。在小农经济和个体手工业发展时期,财产的所有者也是财产的经营者,所有权和经营权统一于一个主体内。两权没有发生分离,没有矛盾,也就谈不到产权之争问题。在现代市场经济条件下,资产的所有者和经营者实行分工,所有权和经营权发生分离,这就是委托——代理制,于是便产生两权的争端;所有者在争夺对资产的控制权的同时,常常会侵犯经营权;经营者则利用信息的不对称,侵犯所有者权益,达到“内部人控制”的目的。这就形成委托——代理制中的“外部性”问题,它使得在两权之间进行产权界定成为必要。笔者认为,在产权界定中,应当将包括资产控制权、公司治理权及股权收益权在内的产权权能划归所有者;再将包括日常生产、经营、管理等权利及报酬索取权在内的产权权能划归经营者。只有产权界定清楚,才能真正消除国有企业中的“外部性”产生的根本原因,也才能真正实行政企分开,推动国有企业改革。

(作者:廖春,经济学硕士,现为广东商学院经济研究所讲师;杨来科,现为厦门大学经济研究所博士研究生)

<sup>①</sup> 河清涟:《现代化的陷阱》,今日中国出版社,1998年版,第106页。