

国有企业

GUOYOUQIYE
NEIBURENKONGZHIXHENTYANJIU

内部人控制问题研究 (1949-2002)

向景 著

——基于经济思想史和法经济学的视角



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

E979.241

国有企业

内部人控制问题研究 (1949—2002)

向景 著

——基于经济思想史和法经济学的视角



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS
中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

国有企业内部人控制问题研究 (1949—2002): 一个经济思想史和法经济学的视角/向景著. —广州: 暨南大学出版社, 2008. 12

ISBN 978 - 7 - 81135 - 114 - 9

I. 国… II. 向… III. 国有企业—监督管理—研究—中国—1949—2002 IV. F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 171799 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学

电 话: 总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85220693 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编: 510630

网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 暨南大学出版社照排中心

印 刷: 广东省农垦总局印刷厂

开 本: 890mm × 1240mm 1/32

印 张: 7.5

字 数: 205 千

版 次: 2008 年 12 月第 1 版

印 次: 2008 年 12 月第 1 次

定 价: 20.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

序 言

企业内部人控制是基于委托—代理制度而产生的一种现象。委托—代理（Principal - Agent）是代理制度中最重要的一种。在现代公司中，资本所有权与经营决策权在股东与董事会之间发生了分离，股东选举产生董事会，由董事会运作经营决策权。但董事会并不具体管理公司的日常生产和经营业务，而是聘任专业经理人员来执行这一职能。这样，在股东、董事会、经理之间就产生了委托—代理关系。从一般意义上说，委托—代理是指代理人根据被代理人的委托，在被代理人的授权范围内，以被代理人的名义进行相应的活动。委托—代理也称意定代理或授权代理，因为它是基于当事人的意思表示为前提的，即委托人的授权委托。

在现代公司中，经理的职权范围一部分是根据立法而定的，但在更多的情况下，董事会和经理之间的职权划分不是一个法律程序，而是一个经营程序。在实际经营中，哪些权力属于决策权，哪些权力属于执行权，有时很难明确区分。而且，为了经营上的需要，经理有时必须要具有若干决策权，或者是向董事会提出授权的建议。遇到这种情况，股东和董事会往往很难否决。于是，从公司发展历程看，产生了权力向经理人员倾斜的现象。正如菲吕博腾和配杰威齐所指出的，在现代公司中，由于股东的分散，加上管理者在代理权的谈判中的优势，使管理者的权力上升，并使管理者能相对有效地独立于所有者。一般的结果是，管理者在某些限度内能追求他们自己的目标，因而会将企业导向偏



离所有者期望的利润最大化目标。这就是所谓“内部人控制”的实质。

值得强调的是，从产权经济学的分析角度看，股东对经理人员控制力的削弱以及经理人员对经营权的渗透，并不是法律对私有产权的限制，而是由于所有者监督管理者的行为的成本增大了。股权越是分散，股东控制决策权的成本就越高，管理者用其他目标来替代利润最大化目标也就越容易。

所有权和控制的分离引致信息不对称。在信息不对称假设下，代理人具有信息优势。因此，委托—代理均衡契约主要是对代理人形成激励和约束。由于信息不对称，代理人会产生“道德危害”。为了防止代理人的道德危害，委托人需要对契约执行过程进行控制，对代理人的履约行为进行监督，由此引起的费用称为“监督成本”。如果监督成本太高以至代理人的履约行为难以被监测，委托人就会同意让代理人参与剩余分享，以提高代理人道德危害的机会成本。均衡契约的谈判成本、监督成本以及代理人所分享的剩余份额一起构成了由委托人承担的“代理成本”。只要发生代理成本，委托人的效用就不可能达到最优——利润最大化，而只能是次优（Sub-Optimal）。但如果代理成本超过了委托—代理契约所带来的收益，则连次优目标也达不到。在这种情况下，委托人就会退出契约。

若将影响委托—代理契约选择的其他变量假设为既定，则契约选择只受代理成本的约束。从成本比较角度看，代理成本是资产所有者按最小成本原则选择的产权结构所必须支付的最小经营成本。也就是说，在发生委托—代理关系的情况下，所有者亲自经营的成本一定是大于代理成本，因此他将经营权转移出去，自己成为外部所有者。所以，在发生代理成本的条件下，契约的选择就成为影响企业运行绩效（Performance）的重要变量。

向景博士的专著《国有企业内部人控制问题研究（1949—2002）》，从经济思想史角度考察了中国国有产权制度中企业内

部人控制问题研究的各种论述、观点及学派，以及政府控制内部人控制制度的演变。“内部人控制”是现代企业制度的一种共有现象，而在原计划经济体制向市场经济体制过渡的“过渡经济”中这一现象尤为普遍。因此，本著作的论题是把握住了中国国有企业制度改革的一个重要环节，也是拓展中国经济思想史研究领域的有益尝试。

赵晓雷

上海财经大学教授

孙冶方经济学奖获得者

内容摘要

对国有企业的研究可以从不同的角度进行，既可以从宏观上研究它建立的必要性和可行性，又可以从微观上研究它的组织架构和组织效率。本书试图从国有企业的微观构造上研究国有企业的运行效率、对比传统国有企业与现代企业制度组织构造的异同。国有企业是一种组织类型，它的管理和参与主要由自然人来担任。当这一组织的自然人的目标与组织目标发生冲突时，如果没有一定的机制对这种情况加以约束，就可能发生组织目标异化问题，或者发生自然人行为异化问题。现代企业制度同样存在组织目标与自然人目标异化问题。为什么在现代企业制度里，这些异化能够自动得到校正呢？笔者认为，对比国有企业组织目标与自然人目标以及现代企业制度中组织目标与自然人目标之间的联系与区别，对国有企业的改革具有借鉴意义。

本书旨在研究国有企业的组织目标与自然人目标之间的冲突及其校正。这实质上是研究国有企业的委托代理关系，即国有企业的管理者因为信息优势有效地控制了国有企业后，出现了管理者与国有企业产权主体的利益函数不一致的情况，也就是日本学者青木昌彦所说的内部人控制。青木昌彦（Aoki）认为，内部人控制是经济体制转轨过程所固有的一种潜在可能的从计划经济制度遗产中演化而来的。青木昌彦分析了 20 世纪 70 年代和 80 年代中欧和东欧的国有企业，认为那些搞计划经济的国家，在经过了一段时间的国有企业实践后，计划经济使其国有企业处于停滞和倒退状态。由于计划经济的被迫转型，在国有企业的管理上



出现了权利的真空，国有企业的经理和职工，有时还包括地方政府官员因此获得了很大的剩余索取权和剩余控制权，即国有企业的内部人实际上控制了国有企业。所以，本书将从以下几个章节对国有企业的内部人问题和控制内部人控制进行经济思想史和经济史的考察。

第一章交代了本书的研究目的、研究对象、研究方法和主要研究结论。

第二章对西方的内部人控制思想即代理人问题的文献进行了述评。在西方的企业制度里，同样存在内部人控制问题，其学术术语是代理问题或“经理主义”。这一问题首先被斯密发现，后被伯利和米恩斯重新论证。他们认为在分工深化的今天，所有权与代理权分离是企业内生性的制度安排，而要让代理人的目标函数与委托人的目标函数趋同化，得从产权和市场机制上进行完善，其完善的路径取决于集体理性与个体理性的边际价格。

第三章对国有企业内部人控制产权学派及其政策主张进行了学理归纳。产权学派共同之处是认为组织效率的高低取决于国有企业这一组织的产权构成。他们认为国有企业的产权特征是其外部性不能内部化或者在内部化过程中成本高昂，因此，产权学派的专家学者认为要搞好国有企业，必须从国有企业的产权革命开始。

第四章对国有企业内部人控制的市场学派及其政策主张进行了学理梳理。市场学派之所以叫市场学派，是因为他们认为国有企业的缺陷不在于国有企业的产权构造，组织的效率与产权构造无关，而只与竞争的充分程度、平等程度相关。市场学派的主要学术观点是组织的效率取决于竞争是否充分。基于此，他们认为要搞好国有企业，务必要让国有企业剥离政策性负担，要让国有企业与其他的企业充分展开竞争。

第五、六章回顾了我国政府对内部人问题所采取的一些措施。通过五十多年的政策变化，笔者发现，我国国有企业改革的

政策取向是建立现代企业制度，即国有企业一方面进行了产权改革，一方面又引入了市场机制。个体理性与集体理性通过产权的再造以及市场交易机制的引入，其调整的边际成本缩小。

第七章是本书的三个结论。笔者对国有企业内部人控制的相关研究进行回顾后，认为国有企业在克服个体理性与集体理性的冲突上，已经改变了过去的做法，现在正从下述方向发展：第一是我国的国有企业控制内部人控制，正从以强调委托人来控制内部人控制逐渐转到强调以代理人来控制内部人的思路上来；第二是我国的国有企业控制内部人控制，正从以政府为主的单边控制转到了以政府和其他的产权主体以及市场中的其他主体共同治理上来；第三是我国的国有企业控制内部人控制，正从传统的静态控制向动态控制转变。这些变化发生的根本原因是我国二十多年来的市场化改革取向和国有企业的产权再造。

笔者认为本书有三点创新：

1. 在方法论方面，运用制度个人主义的方法和经济的法学分析方法对史料进行分析和整理。制度个人主义方法不同于整体主义方法，也不同于个体主义方法，它实际上是新古典经济学的边际分析工具的具体运用。经济的法学分析方法是以法学的视角来透视我国的有关国有企业控制内部人控制政策。

2. 在观点方面，笔者在对史料进行抽象和归纳的基础上，提炼出“市场学派”和“产权学派”概念。结合国有企业治理制度的变迁，考察了古典契约与关系契约的关系，提出“关系契约的古典品质”这一新概念，发现了关系契约的又一品格。这对国有企业和其他组织的治理，具有现实的借鉴意义。

3. 在体例方面，本书从思想史和经济史角度系统地整理了我国国有企业的内部人控制史料，这种整理，在国内还比较鲜见。

因为时间、选题和学识所限，本书对国有企业的宏观效应没有进行研究，对交易费用的社会功用也没有进行研究，这是本书最大的缺憾。

目 录

序 言	(1)
内容摘要	(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 研究背景与研究对象	(1)
第二节 研究方法与文献取舍	(6)
第三节 本书结构与研究结论	(14)
第二章 控制内部人控制文献述评	(18)
第一节 控制内部人控制一般性质述评	(18)
第二节 国有企业控制内部人控制特殊性质述评	(34)
第三章 国有企业内部人控制研究的产权学派	(40)
第一节 产权学派形成的原因探究	(41)
第二节 产权学派的主要学术观点	(54)
第三节 产权学派对内部人控制的政策主张	(62)
第四节 评价：对产权学派的制度个人主义思考	(69)
第四章 国有企业内部人控制研究的市场学派	(74)
第一节 市场学派形成的逻辑	(75)
第二节 市场学派的主要学术观点	(80)
第三节 市场学派控制内部人控制的思路	(85)



第四节	评价：找寻市场学派与产权学派之间的桥梁 …	(96)
第五章	国家控制内部人控制制度的演变（上） ……	(100)
第一节	产权激励制度兴起的原因 ……	(100)
第二节	产权激励制度演变的路径 ……	(102)
第三节	产权监督制度兴起的原因 ……	(118)
第四节	产权监督制度演变的路径 ……	(119)
第五节	评价：从激励不相容走向激励相容 ……	(128)
第六章	国家控制内部人控制制度的演变（下） ……	(132)
第一节	从一长制到厂长（经理）负责制 ……	(132)
第二节	从“老三会”到“新三会” ……	(137)
第三节	“新三会”与独立董事制度 ……	(141)
第四节	评价：重构关系契约的古典品质 ……	(153)
第七章	国有企业控制内部人控制发展趋势 ……	(158)
第一节	趋势一：从委托人控制内部人到代理人控制 内部人 ……	(159)
第二节	趋势二：从单边控制内部人到共同控制内部人 ……	(165)
第三节	趋势三：从静态控制内部人到动态控制内部人 ……	(172)
参考文献	……	(176)
后 记	……	(229)

第一章 绪 论

第一节 研究背景与研究对象

一、研究背景

新中国成立后，经过“一化三改造”运动，我国的国有企业大量成立。国有企业为我国工业化建设作出了很大的贡献。由于认识水平的历史局限，当时是把国有企业与计划经济捆绑在一起的。1978年以后，我国进行了以市场经济为价值取向的改革，与计划经济相配套的原有的国有企业运行模式也一直进行着不断的调整。到2002年，改革大体经历了三个阶段：一是放权让利改革阶段。这一阶段依次选择了利润留成、两步利改税、企业承包经营责任制等形式。其改革特点是国家对国有企业的所有权没有触动，仅对国有企业的经营权进行下放，使企业获得了一定的利益激励。二是建立现代企业制度阶段。国家在上一阶段的改革没有达到激活国有企业改革目的的情况下，对国有企业进行了公司化、资本化、股份化的改造，其追求的目标是建立“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度。在这一阶段国有企业的改革上，除了国有独资企业外，其他的国有企业引进了更多产权形态，有的产权形态是外国资本，有的产权形态是本国的民营资本，有的产权形态是集体资本，国有企业在这一阶段里的改革中，突破了“一大二公”的所有制格局，使国



有企业成了以公有制产权为主体或主导的企业形态，但这一阶段的改革仍没有达到预期的目的。到1996年第一季度，我国的国有企业利润总额为负值。因此，我国的国有企业改革向第三阶段发展。三是国有企业的抓大放小阶段。党中央在党的十五大报告里明确提出了国有经济的战略性调整命题，这一命题的含义是：要搞活国有经济，可以通过放开一批国有企业来实现，具体来说，就是要抓好大型国有企业，放开小型国有企业。这一方针到中国共产党的十五届四中全会上被进一步明确为我国的国有经济在今后要有所为有所不为。

经过这三个阶段的改革，我国的国有企业逐渐恢复了一些活力，但与我国蓬勃发展起来的民营经济和外资经济相比，它所表现出的主要特征之一依然是它的低效率。在很多学者的评价中，国有企业几乎成了低效率的代名词。国有企业当时存在的问题集中体现在三个方面：①亏损严重。1978年，我国的国有企业造成的亏损是115.3亿元，到1997年亏损额已经升到1420.9亿元；1978年国有工业生产企业的亏损面为23.9%，到1997年这一比例已经升至43.9%，经过债权转股权制度、“抓大放小”、积极财政政策、国有企业上市等措施，至2001年国有企业的亏损面下降到32.90%（国家经贸委经济运行局，2002）。②国有资产流失严重。1994年财政部对12.4万家国有企业清产核资的资料显示，8万多家国有小企业，国有权益损失占国有净资产的比重已高达82.8%，中型国有企业的这一比重为59.4%，大型国有企业为15.2%。③负债率过高。国有企业的负债率基本上是一路攀升，1980年为30%，1985年为40%，1990年为60%，1994年为75%，经过债权转股权制度、“抓大放小”、积极财政政策、国有企业上市等措施，至2001年国有企业的负债率有所下降，为61.99%（林毅夫、刘培林等，2000；国家经贸委经济运行局，2002）。从国有企业的发展历史看，我国的国有企业是现代化大生产的产物，是社会分工的结果。在企业的家族



群里，为什么我国的国有企业总是低效率的代名词？

新中国的国有企业建设已经有 50 多年历史了。我国的国有企业实践积累了很多宝贵经验，也留下了不少深刻的教训。许多学者对国有企业的改革献计献策，我国政府围绕国有企业改革所实施的一系列政策，都深深地打上了时代烙印。“以史为镜，可以知兴衰。”通过对国有企业建设的史学考察，可以对我国大量设立国有企业的时代背景进行深入了解，也可以对国有企业为什么会出现一些难以预料的情况进行深入剖析。虽然历史是不可以假设和重新开始的，但明天的历史可能会与昨天的历史有惊人的相似之处，对过去发生了的事情进行理论总结，也许可以避免犯同样的错误。

我国于 2001 年 12 月 11 日正式加入了世界贸易组织，随之而来的经济、社会各方面的变革也许会超出我们这一代人的想象。我国的国有企业不但面临与本土的企业在本国市场竞争，也面临与外国的企业在世界市场竞争。国有企业的三重保护（关税保护、垄断保护、软预算约束保护）将逐渐失去，要建立什么样的国有企业制度才能让我国的国有企业在竞争中立于不败之地呢？

这些问题都是我国政府、实业界、学者面临的老问题和新课题。“凡事预则立，不预则废。”所以，深入研究我国国有企业的产生发展历史，会让我们在改革中不至于迷失方向；仔细探索西方国家的企业制度变迁轨迹，会有“他山之石，可以攻玉”之收获。本书写作的初旨就缘于此。

二、研究对象

本书的研究对象是对我国国有企业内部人控制问题的思想和理论的发展演变作一整理分析。选择这一研究对象的理由是国有企业是一种组织类型，它的管理和参与主要由自然人来担任。当这一组织的自然人的目标与组织目标发生冲突时，如果没有一定



的机制对这种情况加以解决或者设定的机制不科学，就可能发生组织目标异化问题，或者发生自然人行为异化问题。我国的国有企业在五十多年的实践中，国有企业当初的组建目标与运行中的国有企业实际情形发生了严重的背离。这种背离，实际上就是国有企业产权主体无法对国有企业的经营者和职工行为进行有效的约束。因此，研究这种背离的发生机理，寻找新的约束国有企业经营者和职工行为的机制，对认识国有企业、搞好国有企业大有裨益。

1994年8月，在“经济体制改革下一步”国际研讨会上，日本学者青木昌彦提出了内部人控制企业这一概念。他在《对内部人控制的控制：转轨经济中公司治理的若干问题》一文中，对什么是内部人、内部人出现的原因以及怎样克服内部人问题进行了讨论。他认为，内部人控制是经济体制转轨过程所固有的一种潜在可能的从计划经济制度遗产中演化而来的。青木昌彦分析了20世纪70年代和80年代中欧和东欧的国有企业，认为在那些搞计划经济的国家，在经过了一段时间的国有企业实践后，计划经济使这些国家的国有企业处于停滞和倒退状态。由于计划经济的被迫转型，国有企业的管理出现了权利真空的状态，国有企业的经理以及职工因此获得了很大的剩余索取权和剩余控制权，即国有企业的内部人实际上控制了国有企业（青木昌彦，1994）。

青木昌彦提出的这一概念被我国的学者所接受。吴敬琏（1994）、张承耀（1995）、张春霖（1995）、费方域（1996）、胡方（2001）等学者对我国国有企业内部人问题进行了深入的研究。从他们的研究成果看，对内部人的界定基本上与青木昌彦的界定几乎是一样的。青木昌彦认为国有企业内部人控制的含义是企业的经理人员（通常还包括工人）获取了大部分的企业控制权。内部人控制分事实上的控制与法律上的控制。法律上的内部人控制是指国有企业的经理人员和工人通过持有国有企业的股票而掌握对国有企业的控制权；事实上的内部人控制是指国有企



业的经理人员和工人虽并不持有国有企业的股票，但由于信息的不对称性，他们已经摆脱了国有企业的产权主体的约束，实际上已经取得了该企业的控制权。我国学者费方域教授（1996）对青木昌彦提出的内部人思想进行了深化，他把内部人控制分成四种情形：①内部人事实上掌握了企业的剩余控制权；②内部人事实上掌握了企业的剩余控制权和剩余索取权；③内部人合法地获得了企业的剩余索取权；④内部人合法地获得了企业的剩余索取权和剩余控制权。

笔者通过梳理文献，发现学者们对内部人控制问题的争论不是在概念上，而是在内部人出现的原因以及这一问题的解决方面，所以本书重点考察内部人出现的原因以及我国政府、不同学者对这一问题的政策与建议。本书所定义的内部人指的是国有企业的经理和（或）国有企业的工人。由于地方政府与中央政府的利益有时不一致，本书的内部人有时还包括地方政府官员在内。内部人控制的企业指的是企业的经理和（或）工人以及（或）地方政府官员这样的国有企业的内部人拥有企业资产使用的剩余控制权、剩余索取权为特征的企业。根据内部人的这一定义，国有企业的经理、工人（有时还包括地方政府）从事经济活动的目的就成为国有企业的目的，于是国有企业这一组织原有目标异化了。

实际上，转轨经济体制国家国有企业内部人控制问题就是西方学者所研究的委托—代理问题或者“经理主义”在这些国家国有企业的表现。在西方的大企业中，由于所有权与经营权的分离，或者说，由于剩余索取权与剩余控制权的分离，便产生了委托—代理问题。这种代理人问题，主要表现为代理人的目标函数与委托人的目标函数发生背离。早在亚当·斯密时代就已经出现了这一情况，而当时股份制等大型企业还不是企业的典型形态。当时企业的典型形态主要是两权合一的企业，代理问题并不是很严重，也没有引起学者和实务界的应有关注。后来随着生产力的



发展，大型的股份制企业成了企业形态的典型代表，代理问题才成了企业理论的热门话题。

我国的国有企业从它诞生的第一天起，就存在代理问题，即内部人问题。因为当时我国的国有企业在人、财、物、产、供、销等方面的权力很小，这种代理问题的表现形式是国有企业的厂长、经理与企业的员工吃国有企业的大锅饭，国有企业吃国家的大锅饭。1978 年我国进行经济体制改革后，代理问题除了主要表现为上述现象外，还增加了国有资产的大量流失。可以说，我国的国有企业代理人（内部人）问题比西方国家企业中的代理人问题形势更为严峻。所以本书专门探讨我国国有企业的代理人问题，即青木昌彦所说的经济体制转轨中内部人问题和内部人控制问题。

我国国有企业的内部人控制问题的出现，也是因为国有企业内部人的效用函数与国有企业的效用函数不一致造成的。笔者希望通过对国有企业内部人出现的原因进行史学考察和国家控制国有企业内部人控制的制度变迁轨迹的追索，能够找到控制国有企业内部人控制的一些答案。

本书所指的国有企业，是指建立于 1949 年新中国成立以后的国有企业，它包括全民所有制企业，也包括公司化、资本化后的国家控股的公司或者国家虽然没有控股但对其有实质影响的公司企业。

第二节 研究方法 with 文献取舍

一、研究方法

1. 辩证唯物主义的方法

本书所采用的第一个研究方法是马克思主义的辩证唯物主义方法论。辩证唯物主义承认客观世界的普遍联系，并且它把普遍