

导 论

在党的十一届三中全会以来 20 多年中 我国的国有经济和国有企业发生了深刻的变化。经过改革初期的放权让利、利改税、承包、租赁经营责任制等一系列的改革 ,1993 年党的十四届三中全会确定以建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度为国有企业经营机制改革的目标。 1999 年的党的十五届四中全会又确定了要按照有进有退,有所为有所不为的原则,从战略上调整国有经济布局 ,同时 要按照‘抓大放小’的原则 继续对国有企业实施战略性改组。在这些改革方针的指导下,我国国有经济在控制国民经济命脉和在社会主义市场经济中的主导作用日益增强,国有企业的经济效益最近几年也逐步提高,但是,国有经济的战略性布局的调整和国有企业经营机制的改革还没有完成,还有些关键性的环节有待在实践中突破。我国改革发展历程表明:改革深入过程中会不断出现新情况、新问题,而对于新问题的解决又会进一步推进改革深入。经济体制改革的深化正是在不断解决出现的新问题中不断推进的。所以本书基于推进我国经济体制改革进一步深化的目的,以改革中出现的、尚未得到解决的问题为出发点,着眼于国有产权的性质,进一步提出深化改革的理论。

一、国企改革深入的逻辑和改革过程中显露的深层矛盾

国有企业改革的全面开展已有十八个年头,我们经历了从放权让利到承包制、股份制的企业经营机制改革,利改税和拨改贷的

财政财务制度改革以及从有计划的商品经济到市场经济的宏观运行环境的改革等等，可谓是进行了系统性改革。改革有力地推动了我国经济的高速发展，而就国有企业现状来说，虽然取得了巨大的进展，但仍不尽如人意。《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》中指出：“国有企业改革是一场广泛而深刻的变革。当前，国有企业的体制转换和结构调整进入攻坚阶段，一些深层次矛盾和问题集中暴露出来。由于传统体制的长期影响、历史形成的诸多问题、多年以来的重复建设以及市场环境的急剧变化，相当一部分国有企业还没有适应市场经济的要求，经营机制不活 技术创新能力不强 债务和社会负担沉重 富余人员过多 生产经营艰难，经济效益下降，一些职工生活困难。必须采取切实有效的措施解决这个问题。这不仅关系到国有企业的成败，也关系到整个经济体制改革的成败。全党既要充分认识推进国有企业改革和发展的重要性和迫切性，又要清醒地看到这项工作的艰巨性和长期性，锲而不舍地努力，不断取得新的突破。”国企改革应朝什么方向突破？这是我们面临的一个重大问题。这里我们简略地追溯一下我国改革的基本规迹，明确现存的主要问题，寻找这些问题存在的主要原因，从而说明国有资产营运的委托代理为什么必须市场化。

1984年党的十二届三中全会作出了《中共中央关于经济体制改革的决定》（本章以下简称《决定》），《决定》拉开了中国以国有企业改革为中心的城市经济体制改革的帷幕。《决定》指出：“根据马克思主义的理论和社会主义的实践，所有权同经营权是可以适当分开的。”过去国家对企业管得太多太死的一个重要原因就是把全民所有制同国家机构直接经营企业混为一谈。”从而，《决定》指出：“在服从国家计划和管理的前提下，企业有权选择灵活多样的经营方式，有权安排自己的产供销活动，有权拥有和支配自留资

金。”所以，从 1984 年开始，国有企业改革就是围绕着扩大企业经营自主权、增强企业活力而展开的。改革之初企业已拥有的自主权主要表现在以往的统收统支转变为不同形式的留利，企业有一部分能够自由支配的财力。并且企业在执行国家指令性计划的同时，制定自己的生产经营计划，部分产品能够以销定产。相应地银行也有了部分放贷自主权。企业有了钱，又有了权，要实施企业的经营计划，资金不足还可以向银行贷款，给企业松绑以后，企业就甩开膀子大干起来。由于我国企业没有经历过市场经济的实践，一开始确实有点“一放就乱”的感觉。主要表现在企业自主扩大生产部分重复建设严重。于是从全国范围来看，人们感觉到“经济过热”。当时认为“双膨胀”基本建设规模膨胀和银行信贷规模膨胀。于是国家准备采取宏观调控措施，许多经济学家提议，我们现在搞有计划的商品经济，应该更多地用经济手段来调控经济，而不能太强调行政手段。经济学家们认为，治理“双膨胀”最好的方法是提高银行利率，因为银行利率提高一方面可以抑制企业向银行的贷款，一些经济效益不明显的企业就会停止贷款，从而会收到治理信贷膨胀的效果，另一方面企业信贷减少了，基本建设规模也自然会得到控制，收到治理基本建设规模膨胀的效果。中央采纳了经济学家的观点，在 1985 年下半年调整计划经济时期确定的银行存贷利率。结果，利率提高后，国有企业对利率机制没有反应，向银行贷款照贷不误，而乡镇企业“三资”企业的贷款规模有所约束。最后还是要中央在 1996 年上半年通过三次省长会议，给各省严格下达信贷指标和基建计划，才算解决了问题。

这一事件给经济学家以一个十分重大的启示，为什么“三资”企业、乡镇企业对利率有反应而国有企业没有反应呢？其原因归结为简单的“放权让利”没有形成一种约束机制，这样引发经营者冒险动机，产生了“双膨胀”现象。从逻辑上推理，只要给经营者包

死一头，就会促使国有企业经营者的行为理性化。于是，在 1996 年全国铺开企业承包制，人们都期望用承包制来改变国有企业的行为机制。

承包制改革是我国触及产权关系的第一个举动。承包制的一个很重要的目标是要给国有企业找一个“负责任”的经营者 通过将经营者的个人利益或企业员工利益与企业经营效果挂钩来促使经营者代表企业利益 建立“激励相容”的机制。

承包制有两个特点：一是试图通过竞争投标方式选择企业经营者。为了硬化对企业经营者个人行为的约束，还采取了承包者个人财产抵押的做法 并且通过一套奖惩办法 把经营者个人利益与企业盈利水平联系起来。其目的是让经营者对国有企业负责，从而提高国有企业的经营效益。二是通过承包合同，规范在承包期内企业和政府的责任与利益关系 排除政府的任意干预 使国有企业成为自主经营、自负盈亏的商品生产者。

承包制开始的第一年，正值我国经济的高速发展时期，因而，1986 年的承包任务完成得比较好，国家财政收入下降的局面也得到了扭转。但这只是一个短暂的时期，很快就出现了承包企业效益的全国性滑坡，承包基数完成率出现逐年递减趋势。1988 年承包合同完成率占 90%，1989 年下降到 70%，1990 年完成率只有 50% 左右。这当然与当时治理整顿的经济过度紧缩有一定的关系，但有两点无论在理论上还是在实践中都证明了承包制具有其难以克服的弊端。一是承包制引发了承包人的短期行为。承包者在承包期内用足了企业的现有设备能力，对于具有风险性技术革新、设备更新都成了承包者的脑外之事。尽管国家力图将技术革新指标融入到承包合同中去，但来自两方面的力量使之难以实行，首先是承包合同中上缴利润额在讨价还价中大大减少，其次是技术革新成果检验“软标准”。从而短期行为使经营者经营企业带有

“竭泽而渔”的味道，不利于企业的长期发展。二是承包合同软约束。经营者在完成承包任务的情况下，按照合同规定拿奖金，但一旦完不成承包任务，特别是发生严重亏损的情况下，所抵押的家产只能弥补很小一部分，何况发包人与承包人一样都是国有资产经营的代理人，他们之间并不存在利益制约机制。只要一张报告，把亏损责任往“宏观经济形势不好”上一推，亏损责任也就都免除了。所以承包制的良好出发点在实践中并未收到预期的效果。

承包合同的软约束以及承包人的短期行为表明经营者没有把国有企业当作自己的企业一样来经营，所以从逻辑上推理，企业经营机制问题的最终解决需要进行企业产权制度的改革，通过现代企业制度建设，改变企业单一国有制的形式，让其他非国有资产入股到公司中，通过这些股东的行为来强化所有权在企业治理机制中的作用，以此构造有效的企业治理机制和理性的企业行为。于是，人们更多地把注意力集中到企业所有制改革和产权改革方面来了。希望通过国有制的实现形式的改变来促进企业经营机制的转换。以 1992 年《全民所有制工业企业转换经营机制条例》为契机，在全国大张旗鼓地展开了以公司制为主体的国有企业的现代企业制度建设。

通过前阶段的改革，人们也越来越清楚地认识到“改到深处是产权”。产权关系不顺，是长期以来我国国有企业和国有资产管理体制中存在的突出弊端。为了理顺产权关系，既使政府与企业关系解决好，又使国有企业公司制改造中形成了出资人所有权和法人财产权“双重产权结构”。我们配合国有企业公司制改造，成立了国有控股公司。国有控股公司成立的重要依据是国有企业内部缺乏有效的所有权约束机制。不少人认为，承包制经营中正是由于所有权代表没有进入到企业内部，使企业难以形成一种内在的自我约束机制，从而承包企业才存在短期行为、忽视技术改造、拼设备、

吃老本、收入向个人倾斜 甚至搞虚盈实亏等等 这一切的根源就在于没有所有权代表进入企业内部。建立国有控股公司，首先可以促进所属企业形成内在所有权的约束机制。国有企业无论改组成国有独资公司还是有限责任公司、股份有限公司 按照《公司法》规定都要建立董事会。董事会作为所有权的代表机构，有权决定公司的重大事项 聘请经理人员对公司进行日常经营管理 并对经理人员的行为进行有效的监督。这样就会解决企业内部所有权虚化问题 形成公司内部的治理机制 促使公司行为规范化、理性化。其次 有了资产营运过程中的所有者代表 政企分开问题也可以得到彻底解决。公司股东大会由国有控股公司代表国家去参加，控股公司作为股东选举公司董事，组成公司董事会。公司董事会选举董事长，并聘任总经理。这样就在组织体制上消除了政府行政部门任命公司董事、董事长、总经理的行为。使企业行为与政府行为分开。

从形式上看，国有控股公司的成立已经为政企分开和形成有效的公司内部治理机制打下了基础。公司确实通过出资人所有权关系建立起了股东会、董事会、监事会三个权力机构 按理说 企业治理结构的建立能健全企业行为机制，使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的独立法人。

但是实践的结果并不尽如人意。前几年国家挑选较好的国有改制企业到上海、深圳两家证券交易所挂牌交易。但不少上市公司上市没几年 有的三、四年 有的甚至才一、二年 就马上变成“空壳公司”以致在进行资产重组中给我们提供了“丰富的壳资源”。更令人震惊的是国有企业的治理机制还不能制约经营者损害企业和国家利益的违法乱纪行为，似乎在企业经营自主权扩大的同时也扩大了经营者浪费、侵吞国有资产的“权力”。在许多案例中 企业经营者大肆挥霍、侵吞国有资产已经到了令人不可容忍的地步。

为什么国企改革步步深入，我们想解决的一些问题如国有产权虚置、产权主体缺位问题、国有企业效益问题、企业经营过程中的腐败问题等等一直解决不了 甚至从案情出现的程度看 似乎愈演愈烈。所以我们必须研究、探索其深层矛盾。

应该说自从 1992 年以来，为了适应市场经济体制的建设，在将国有企业推向市场的过程中，国有企业自主经营的权利已经相当广泛。当然我们不排除有些政府部门还会有过多的干预行为，但中央的文件中确实规定了国有企业在市场竞争中所需的足够使用的权力。这可以说是我国在市场经济建设中可喜的一面。但可惜的是 在不健全的产权约束机制条件下 扩大企业自主权变成了强化“内部人控制权”。经营者利用“信息不对称”的便利 在企业经营决策中尽可能谋取自己的利益而牺牲所有者——国家的利益 他们甚至会与企业职工联手谋取各自的利益 而架空所有者的控制与监督。由于没有建立起有效的产权约束机制，出现了国有资产营运过程中的“三无”现象。一是国有资产保值增值无人承担责任 我国国有企业在现代企业制度建设中 到底谁真正作为负责的国家股东来用手投票和“用脚投票”对企业经营者进行内在的和外在的所有权约束、促进国有企业保值增值？国有企业无出资人负责的状况不改变，国有资产保值增值就会落空。二是国有资产流失无人负责。新闻媒介披露，1982 年以来国有资产平均每年流失 500 多亿元 平均每天流失 1 亿多元。然而，这种流失该由谁来负责？全国那么多国有资产管理机构和经营者，谁负责？怎样负责？三是国有资产化公为私无法管束。大量的案件表明，尽管政府监察监督部门在事后频频查处侵吞国有资产的蛀虫，但案件越来越多，侵吞额越来越大。这表明现行国有资产管理机制无法管束国有资产被化公为私。所以 应该说国有企业建立了“现代企业制度”后还没有真正形成自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发

展的经营机制。

为什么我们建立的‘三会制’企业治理结构不起作用？原因是这三个权力机构形同虚设。公司没有将股东会看成是最高权力机构，也没必要有这个形式来行使其最高权力。因为在国家控股的公司中，股东大会表决时按股投票，国有控股公司这一票怎么投，决议就怎么通过，因为它这一票投下去就占上了 51% 以上的多数票。选举董事时，它选举谁，谁就能得多数票，于是就准能当选。在这种情况下，召开股东会确实是一种多余的形式。董事会中绝大多数是控股公司选举出来的人，于是董事会的意思就是控股公司的意思，控股公司的决策就是公司董事会的决策。所以，董事长完全可以一人执行控股公司的意见。从而董事会也成为虚设的东西。总经理聘任谁，同样是控股公司的主见形式化到董事会上去的。监事会成员的三分之二是股东会选举的，实际上也就是控股公司推选的。说到底，在国家控股的公司中，国有控股公司代替了原来政府的职能。如果它真能当好国家股东代表人，那么，国有公司的出资者所有权和法人所有权双重治理结构已经形成，我们的公司治理机制就能有效地发挥作用。那么，为什么国有控股公司不能很好地代理国家行使好出资人所有权呢？国有控股公司是怎样成立的？它们绝大多数是原来的行政主管局翻牌过来的，当然这不是问题的实质。关键的问题是国有控股公司是怎么样得到国有资产的支配权和经营权的？它们还是如同原有的行政主管局一样通过行政权力‘赋予’而无偿地得到的。如果控股公司的经营者无偿地得到国有资产的营运权能营运好国有资产而在翻牌前为什么会搞不好，是什么机制促使他们对国有资产那么有负责地关心爱护和尽心尽力呢？难道是一个名称的改变吗？实践的结果表明了国有控股公司虽然在形式上给国有公司创造了一个所有者主体，但这个形式上的主体根本没有对国有公司的内部治理机制的

形成发挥任何实质性的作用。所以国有资产经营中的深层的矛盾是国有资产的无偿取得与所有权代理之间的矛盾。要让代理人对资产具有‘所有’观念，必须与他自身的所有权相联系，但国有资产的代理权的无偿取得，使代理人无法形成代表所有者这一概念。

由于这一深层矛盾的存在，从而现行国有控股公司的出现不会对企业经营机制改善发挥根本性作用。“三会”的虚设，企业经营效率继续低下，侵吞国有资产的经营者的屡见不鲜，屡禁不止，也足以说明这个问题。

国有企业改革步步深入，深层次矛盾也日益显露。国有企业和国有资产营运的形式改革已经接近市场运行的要求，企业自主经营权也越来越稳固，然而出问题的企业经营者也越来越多，案情越闹越大。造成这一结果的原因，归根到底是国有产权制度改革不彻底，现行产权制度与传统产权制度还有千丝万缕的联系，受传统观念、传统运作方式的影响甚为严重。在市场经济条件下国有资产的营运还是采取行政性的委托代理方式，从而在产权展开形式上适应不了市场经济运行的基本要求，体现不出国有产权的性质。这一切我们可以从国有产权营运现状的分析中看到。改革达到这一步，表明国有企业改革正处于大决战阶段，而决战的内容就是国有产权展开是采用行政方式还是市场方式。只有采取国有产权的市场化展开方式，使形式与内容相适应，我们以往改革的成果才会有效。反之，如果继续沿用计划经济体制中继承下来的行政性产权展开方式，国有资产的经营代理人仍然无偿取得资产代理权，则国有企业的改革不管再采用多少新的形式就始终解决不了根本问题。所以，深化改革就必须着力解决已经显露出来的国有资产经营中的深层矛盾。

二、行政性委托代理方式是现存问题产生的根源

通过十多年的改革，国有企业在适应市场经济运行方面有了很大的改进。但经济效益问题始终是人们普遍关注的一直难以攻破的堡垒。国有企业的微观经济效益低下有很大一部分是因为它承担了一定的社会责任所造成的社会成本，这是大家看得到的。但国有企业效率低下现象的根本原因是国有资产营运机制和国有企业经营机制不善所造成的。而经营机制不善，归根到底是行政性委托代理方式所带来的弊端。下面我们分析一下行政性委托代理给国有资产营运和国有企业经营带来的一系列困难。

（一 政企分开中的难题

在我国经济体制改革过程中，国有资产的行政性委托代理方式与计划经济时期相比也发生了一定变化。从原来的在条块基础上由上级行政部门委托下级行政部门的方式转变为国有资产管理部門直接把国有资产的控制权授予资产经营者——控股公司。控股公司代表所有者将资本投入到一定的实业公司，并通过确立排他性的法人财产权，用现代企业制度改造原来的国有企业，使之形成与市场化竞争要求相适应的形式。通过多级代理，国家作为委托人拥有剩余索取权，并只以投入资本额承担有限责任；企业内部作为代理人拥有排他性的法人财产权，并以利润最大化为目标参与市场竞争。其目的是在国有制框架内使企业成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的独立法人。

但通过行政方式层层委托最终建立的公司制在解决政企关系上仍然存在着难题。如果政府行使退出权，来实现政企分开，经过企业改制、产权转让等途径，则可能使国有制名存实亡。国有企业的所有者是国家，国家授权政府行使国有资产所有权，政府如果在企业中不能行使所有权，这明显就是所有者缺位。市场经济中的企业，从来不存在无所有者的企业。但如果仍由政府履行委托人

的职能，在行政性委托代理方式下行政干预就不可避免，从而企业又很难成为独立的法人主体。这样企业经营权落实难、企业自主难的问题依然不可避免，甚至会成为企业走向市场、变成完善的市场竞争主体的第一大障碍。

怎么样使得政府既能行使所有者职责而又不妨碍企业自主经营，这在行政性委托代理关系中似乎很难实现。在以往的实践中，总是偏左或偏右，要么政府管得太多，企业抱怨政府多头管理，插手婆婆众多，观点莫衷一是，弄得企业无所适从，使经营者无法放手大干；要么在政企分开的口号下政府主管部门放任企业，不加监管和指导，给那些不法经营和徇私枉法的经营留下空子，使其有机可乘。这情况都表明行政性委托代理无法理顺产权关系。由于产权关系不顺，企业就不可能有独立的营运权，更不能自由处理国有资产，从而随着市场的变化，企业的结构调整空间相当有限。凡涉及到转移、兼并如组建企业集团、资产重组、根据市场变化改变投资方向和经营方式等方面，往往意见不一，迟迟不决，以致贻误市场机会。国有产权中的营运权内部关系不明确、责任不明确，是政企不分或政企难分的根本原因。

行政性委托代理为什么无法解决国有产权内部的责任明确问题？那是因为国有资产经营中的“免费投票”所致的无刚性经营约束。行政性委托代理只能实施“软约束”的制度安排。委托人与代理人之间的上下级关系，首先导致双方无法在平等地位的基础上公允地签订经营合同；其次，对代理人的选择权掌握在委托人手中，作为下属的代理人不能完成承包任务或经营不好企业，选择人也有重大责任。从而当代理人完不成合约规定的任务时，找个借口，打报告，就可以完全推卸自己的经营责任，因为这样才是对委托双方最有利的选择。所以合约软约束是行政性委托代理这一制度安排的必然结果，软约束的合约也就不能界定明确的经营责任。

既然没有刚性的和明确的经营责任，那么政企关系也就模糊了。政企关系模糊使政企就无法分开，或者是政企分开变成政府放任不管。

所以 要正确处理好政企分开 就要改变现行的行政性委托代理方式。企业可以不属于政府 但不能没有所有者。政企分离 在没有新的所有者代表到位的情况下 必然出现产权真空 同样也不利于国有企业的发展，更不能体现国有制的性质。解决这一问题的办法 只能通过国有产权裂变市场化 也就是采取国有资产经营的委托代理市场化。通过市场契约，体现政府的宏观经济目标要求 并实现所有权收益 购买到代理权的人作为国家股东代表在公司中行使股东权 按照市场契约规定的要求 在实现利润最大化目标下 自主展开决策、监督和经营活动。这样 政企分开了 政府不直接干预企业的经营活动。企业的经营活动由在市场中购得代理权的人通过股东大会集中意志，由股东会选出的董事会聘请经理来经营。但是在这一过程中，政府的宏观经济目标通过契约已经融入到企业经营行为中去了。所以，市场化委托代理能有效解决国有企业改造成现代企业制度后如何实行政企分开这一难题。

（二）所有权利益与经营者利益统一的难题

在国有企业改革过程中出现“内部人控制”是大家普遍关注的一个问题。这一问题不是随着现代企业制度的建立而缓和，而是在强调企业自主性的过程中产生了越演越烈的趋势。在 1994 年 8 月召开的“中国经济体制下一步改革”的国际研讨会上 美国斯坦福大学青木昌彦针对前苏联和东欧各国的特有情况，提出了在向市场经济转轨过程中 公司治理结构中出现“内部人控制”的重要问题。“内部人控制”是指在两权分离的情况下 公司经理人员在事实或法律上掌握了公司的控制权，并利用其掌握的信息优势和

管理便利使他们的利益在公司经营决策中得到比较充分的体现，并且这种控制往往通过经理人员与职工的共谋来得以实现。我国经济体制在向市场经济转轨过程中，国有企业进行了公司制改革。内部人控制问题也同样是公司治理结构中出现的一个重要问题。而且我国国有企业的内部人控制还有自己的特色，即内部人不仅控制企业剩余而且有些内部人甚至侵吞国有资产。

国有企业内部人控制表明我们的改制企业中还缺乏国有资产利益保护机制，致使国有资产经营过程中的价值流失。从产权角度看，国有资产的维护必须建立财产维护责任与责任人的利益相联系。既然产权已发生社会性裂变 国有资产的营运权、使用权已分解到某些人手中，从而国有资产的维护责任也就必须明确到相关的人身上。而行政性委托代理的结果却是有人经营、使用 但没人承担维护责任，或者说只有人为自己利益考虑而没有人为国家利益考虑。以致无论是实物资产还是价值形态，有形资产还是无形资产都得不到很好的保护。有形资产常因不给予有效保养、不及时维修、不很好看管而丢失而导致国有财产的损失。价值形态的资产因不尽心经营 即不能及时抓住市场机会进行投资 使之增值率低，形成效率损失；甚至在经营中资产流动时内部人贪赃枉法 利用国有资产的价值流动进行“寻租”或不惜国有资财 进行贵买贱卖 或以挪用、贪污、贿赂和其他以权谋私的方式将国有资产窃为己有。对无形资产不予以全责保护，或有意借让他人使用，拍板者得益 或听之任之不予追究。

内部人控制，实质上就是所有者与经营者的利益冲突的表现。在现代企业制度两权分离的情况下，所有者将面临逆向选择和道德风险。所谓逆向选择，是指由于委托人无法及时识别代理人的真实禀赋而导致条件低劣的代理人占据了经营者岗位；所谓道德风险 是指由于委托人与代理人效用函数的不一致性 代理人有可

能利用委托人的授权和自己的信息优势，通过减少自己的要素投入或采取其他机会主义行为如代理人在经营中偷懒、渎职以及生产者“合谋”共同对付委托人，以牺牲所有者的利益为代价来攫取个人私利的最大化。然而，行政性委托代理方式所形成的机制对于代理人的道德风险无法识别。这从本源上就存在了国有资产利益保护的缺陷。

国有资产经营的委托代理方式由“行政性”改为“市场化”就可以克服和解决代理人对国家利益的损害问题和委托代理过程中的“逆向选择”问题。首先，代理人要取得国有资产的代理权必须通过自己的竞价向国家买下来，这样国家就在事先实现了所有权收益。由于通过全国性的市场竞争，某一国有资产的代理权只有在全民中出价最高的人才能购得。其次，市场竞争也解决了委托代理过程中国家委托人无法及时识别代理人的真实禀赋而导致条件低劣的代理人占据了经营者岗位的逆向选择问题。因为在市场价格面前，人们都会说真话。经营能力弱的人就不愿意出高价来买下代理权。否则他就会由于经营不善而亏损。第三，解决了经营机制的“激励相容”问题。代理人买下代理权之后，公司经营收益按股分红就归他了，从而他有经营积极性和监督积极性。当公司的分红收益较高时，下一轮代理权竞价中人们就会出比原来更高的价格，这样国家所有权收益也会随着代理人积极性的提高而增加。国家与经营者之间由“利益冲突”变为“激励相容”，所有者利益与经营者利益由此得到统一。

（三）企业治理机制形成中的难题

从形式上看，我国经济体制改革确实已经具备了适应市场经济运行的现代企业的基本制度框架。国有控股公司的成立，使国有企业在公司制改造中形成了出资人所有权和法人财产权双重产

权结构，从形式上看，应该说已经为形成有效的公司内部治理机制打下了基础。公司也确实建立起了股东会、董事会、监事会三个权力机构，但在实质上这三个权力机构形同虚设。在行政性委托代理的操作方式下，国有控股公司成为实质上的集权机构。因而公司事实上没有将股东会看成是最高权力机构，也没必要用这个形式来行使其最高权力。在这种情况下，召开股东会确实是一种多余的形式。董事会中绝大多数是控股公司选举出来的人，于是董事会的意思就是控股公司的意思，控股公司的决策就是公司董事会的决策，因此，董事长完全可以一人执行控股公司的意见，从而，国有公司的出资者所有权和法人所有权双重治理结构在这里就异化为一个同一的东西，使得公司制改革在治理机制上与原来国有企业的厂长、经理没什么大的区别。这也就是目前许多改制企业没有按时召开法定股东会以及监事会形同虚设的原因。

市场化委托代理后，这个问题会得到根本解决。这主要是因为代理国家去参加股东大会的不是一个“人”，而是在市场竞争中获得代理权的许多人。同时，也是最重要的，这些人去参加股东大会投票是“不免费”的，所以他们有积极性投好这张票。国家股东代理人有积极性，公司的治理机制就能够建立起来了，“三会制”就不会形同虚设了，公司治理机制才会真正建立起来。

（四）国有企业承担的社会成本隐性化问题

国有企业作为兼宏观理性与微观理性于一身的特殊企业，为保全宏观效益而牺牲微观效益的行为经常要发生，建立国有产权的宗旨之一就在于通过建立垄断性以及对民众生活影响大的产业来调控宏观经济，以低盈利甚至亏损的代价来换取社会总体效益的提高，作为国有企业为国家承担必要的政策性亏损也是不可推卸的。但在市场经济环境中，国有企业已成为一个独立的市场主

体 国有产权已经分解 经营单位及其经营者都有自己的营运权益存在 企业为国家承担了一定的社会责任而导致亏损 国家应予以相应的补偿。获得国家一定的价值补偿是产权所赋予的权利，也是国有产权实现的一种特殊形式。但在行政性委托代理的操作机制中 国有企业为国家承担的社会成本无法显性化 无法形成一种补偿机制。国有企业承担的社会成本隐性化，致使企业家在提高企业微观效益方面望洋兴叹。由于国家没有一种补偿机制，自负盈亏的国有企业就难以为继 以致给国有企业带来低效率 进而导致经营者不思进取 最终造成国有企业的市场竞争力日益衰退 国企的营运效率极其低下。然而，补偿机制的形成必须彻底改变现行的行政性委托代理制度，建立起市场化的国有资产营运机制。国家对相关企业所要承担的社会责任 社会成本 在国有资产管理部門制定的契约中已经体现出来了，代理人是在这样的约束条件下对相关代理权进行竞价的，所以代理人所出价格已经扣除了国家对这些社会成本的应有的补偿。从而通过市场契约关系来形成委托人与代理人之间的利益和责任机制中本身就形成合理的补偿机制。在一定意义上讲，补偿机制已包容在市场契约机制之中了。

（五 国有企业绩效低下问题

效率是一切经济活动所追求的。低效率、零效率或负效率的经济活动属于非帕累托最优 应予以改进。国有企业绩效高低 涉及经营者的才能问题、产权激励和约束问题以及企业治理机制问题。

就第一个问题而言 在信息不对称的情况下 行政性委托代理方式，无法达到对经营者选择的总体最优。因为行政性委托代理方式的选择范围的局限性，它一般总是在上下级或本系统范围内选择，这样就将一大批德才兼备的经营者排除在视野之外。此外，

选择者与被选对象之间在经营才能上又存在着“信息不对称”选拔者所选拔的不一定是在本系统内的最优人士。那么，在经营能力与企业经营效益具有高度相关性的假定之下，这样的选拔经营者的方式不可能使国有企业高效。市场化委托代理不仅能从全方位选拔经营者，而且能克服信息不对称对国有企业经营人才选拔中的阻碍。因为在市场价格面前，人人都会说真话。从而最终得到国有资产经营权的必定是经营才能比较高的，同时代理权价也出得比较高的经营者。所以，实行市场化委托代理，国有企业经营者的总体能力要高于行政性委托代理所选拔的经营者，同样也必定高于私人企业经营者的总体能力，国有企业效益就必定会高于一般企业。所以只有改变行政性委托代理方式才能从源头上解决国有企业效益低下问题。

效率通常是投入和产出之比。由于投入可以有多种选择，每项投入均伴随着机会成本。同时，又由于效率有宏观效率和微观效率之间的差异，因此，判断效率必须考虑四方面的因素：即投入、产出、机会成本、社会效果。产权关系对经济效率的影响，主要是如何通过产权关系来实现有效投入，提高资本营运效率。而国有产权只有通过变产权关系展开过程的行政性为市场性，才能在市场经济中达到拓宽市场、增加利润、提高经营效率的目的。如何通过产权关系促使经营者及时对市场变化作出反应，调整产品结构，降低机会成本？如何通过产权关系在增加微观效益的同时增加宏观效益？关键是我们弄清楚所有权、占有权、支配权、经营权和使用权的权利界限和责任问题。只有在每一产权要素的社会化展开过程中弄清相互间责、权、利的关系，国有企业才会形成自我激励、开拓进取、自我约束的行为机制。只要国有产权展开过程中的内部各种权利要素的利责关系清楚，在生产经营过程中，各环节的产权主体必定会关注每一生产要素的投入状况，包括结构优化和作