

河南省哲学社会科学
“九五”规划课题

许继集团企业制度的经济学分析

项目负责人：郑志

主要参加者：杨云满（邓州市高集农校）

李鹏（河南省会校）

陈晓征（许继集团）

罗秋波（许继集团）

马宏岩（许继集团）

孔祥印（许继集团）

赵玲（许继集团）

罗艳霞（许继集团）

二〇〇二年四月十四日

许继集团企业制度的经济学分析

许继集团系我国电力装备行业集科、工、贸、金（融）为一体的国家大型一类骨干企业，由 13 个职能部门和 21 个子、分公司构成。并与清华大学、华北电力学院、上海交大、西安交大、华中理工大学、山东工业大学、合肥工业大学等 20 多家高等院校和科研单位建立有长期、牢固、和谐的工作关系。主营电力系统自动化装备、电力系统继电保护及继电器、电力系统分析管理及应用软件、电力通讯、电力电源、变压器、高低压开关、继电保护测试设备、电工仪表、自动门等其它机电产品，同时兼营环保、电子商务、金融、承包境外工程等业务。许继集团占地面积 44 万平方米、建筑面积 27 万平方米，职工人数 4466 名，其中：工程技术人员 1850 名，硕士 36 人、博士 26 人、博士后 9 人，国家级突出贡献专家 8 名。主要生产设备 1017 台，其中：高精尖设备 100 台（套）。拥有国内同行业先进的加工生产线，具有年生产 20000 面成套继电保护和自动化屏柜及 200 万 KVA 干式变压器的生产能力。许继集团主导产品达 1000 多个品种、10000 多种规格。可向 500KV 及以下电压等级、600MW 及以下发电容量的发、输、配电工程提供各种集成电路、微机型成套控制及保护二次设备和相关一次产品。许继集团产品目前已占国内市场容量 35%以上，先后为三峡工程、葛洲坝工程、龙羊峡工程、秦山核电站等 400 多个国家重点建设项目工程提供成套设备，并出口到美国、澳大利亚、伊朗、巴西、马来西亚、喀麦隆、孟加拉等 20 多个国家和地区。1999 年实现销售收入 129143 万元，利润 17052 万元，净资产收益率 12.69%。据 1999 年中报结果许继电气经营业绩上在上市公司 100 强中排第 15 位，是国家电力系统自动化行业产品品种最全、配套能力最强、质量技术最高、经济效益最好的企业。从 1992 年至 1998 年的 7 年间，许继集团在同行业中连续获得了以下 10 个第一：第一个获“中国机械”十大杰出企业称号；第一进入全国综合经济效益评价 500 优企业，排名第 297 位；第一个进入中国机械工业百强企业，排名第 46 位；第一家通过 ISO9001 质量体系认证；第一批获国家重点支持 300 家企业；第一批被列入国家重大技术装备国产化基地；第一批列入国家级企业技术中心；第一批被批准为博士后工作站；获国家与部、省级发明奖、科技进步奖等 47 项；销售收入、利润、市场占有率等主要经济技术指标连续七年居全行业第一位。2001 年列入国家经贸委推荐的国有企业重点学习的五家企业之一。

本课题致力于研究许继良好业绩背后的企业制度，解释许继取得良好业绩的制度原因及其制度变迁的动因。

第一章 治理结构及其绩效的经济学解释¹

国有企业公司制改造已走过十多年的历程，其初衷是以公司治理机制取代传统国有企业体制，提高企业效率。现在看来，改制的总体效果并不理想，但部分国有企业改制取得了明显的效果，其主要表现是技术水平迅速提高，规模不断扩大，效率大幅上升。按照制度经济学的逻辑，良好的治理机制是公司取得良好业绩的必要条件。那么，支撑这些企业取得成功的治理机制主要是什么呢？形成这种治理机制的经济逻辑又是什么？这是本章所关注的核心问题。

第一节 许继集团的所有权安排与内部治理结构

这里我们选择许继集团有限公司作为研究案例。1970 年遵照第一机械工业部指示，黑龙江省阿城继电器厂的一部分及该厂在陕西包建的长城自动化元件厂紧急搬迁到河南省许昌市，建成许昌继电器厂，属第一机械部直接管辖，1985 年下放到许昌市，1992 年经过股份制改造，成立许继电气股份有限公司（现集团核心子公司），1996 年再次进行产权改造，成立许继集团有限公司。目前，该公司是我国电力装备行业集科、工、贸、金（融）为一体的国家大型骨干企业，由 13 个职能部门和 21 个子、分公司构成。1992 年集团销售收入为 23992 万元，1999 年增长到 145000 万元，利润 1993 年为 1759 万元，1999 年增长到 170523 万元，销售收入、利润、市场占有率等主要经济技术指标连续七年居全行业第一，其核心子公司许继电气 1999 年经营业绩在上市公司 100 强中排第 15 位，在中证和亚商评价的 2000 年中国最具发展潜力上市公司 50 强中排第五位。

改制后，许继集团的股权结构如下：国家股 65%，职工股 35%；集团核心子公司许继电气的股权结构如下：内部职工股（已上市）12.68%，国有法人股 48.26%，法人股 2.83%，社会公众股 36.23%；其他子公司一般由许继集团控股，吸收部分香港、新加坡企业法人股份或本厂职工股份。可以看出，许继集团是一个政府控股的企业。按照经济学逻辑，我们没有理由不相信这样一种可能：许继是一个受政府直接控制较强的企业。但实际上许昌市政府作为许继的最大股东，远离企业的生产经营决策活动，与企业的关系比较松散。这是在我国国有企业公司制改造中出现的一种与一般理论推断相悖的现象，那就是政府作为控股股东，其持股比例越大，内部人控制程度越高（何浚，1998）。

与人们所熟知的日、美公司治理模式相比，许继集团有限公司的内部治理结构安排有自己独特的特征：（1）所有权高度集中，但作为控股股东的政府在公司治理结构中的作用十分有限。按照河南省经济贸易委员会的有关规定，对于国有资产规模较大、公司制改革规范、

¹ 本章内容发表于《中国工业经济研究》2001 年第十期。

内部管理制度健全、经营状况好的大型国有独资企业或企业集团，可经政府授权，行使国有资产出资人职能。许继集团经授权，行使集团内部国有资产的出资人职能，许昌市政府作为控股股东，仅保留一定的人事管理权。这包括：第一、集团董事的提名权。集团共有八至十名董事（包括董事长、副董事长），其中五名由许昌市委组织部经过考察以后提名，其余由集团董事会自己提名，所有董事候选人由国有股股东代表和职工股股东代表通过股东大会投票表决决定，其中董事长担任国有股股东代表。投票实行一股一票制，董事长的投票起决定作用。第二、人事考察监督权。许昌市委组织部对许继集团保持一年一度的例行干部考察，新任副总经理人选由集团领导与组织部门在人事考察过程中共同决定，由董事会表决通过，集团各部门及子公司领导由集团通过内部招聘竞争自行决定。现核心领导班子自 1985 年组建以来，其成员除正常退休发生更替之外，保持了高度的稳定。可以认定，许继具有一个比较宽松的自主经营、自我发展的环境。政府作为控股股东，在董事、集团高层经理的人事安排上的“投票权”是由政府部门与集团共享的，其中集团核心领导班子自身起着决定性作用。

（2）集团董事会角色十分独特。股东的权力包括受益权和投票权，受益权完整地由股东享有，投票权的安排则颇具特色：首先，股东投票权力的实际范围被限制在集团董事及高级经理的选择上；其次，在新任董事提名上，原有董事会成员发挥着巨大作用，尤其是董事长。因此，在股东投票权的实际行使上，董事会享有股东会部分职权。最后，董事会是企业的决策主体，企业的投资、资产重组、分配等重大事项都由董事会决定。实际上，董事会在很大程度上行使着股东会的职能。（3）集团董事会成员基本上由企业内部高级经理（包括总经理、副总经理）构成；（4）监事由集团内部成员担任；（5）集团实行母子公司体制。许继电气的国有股份、其它子公司的许继集团股份的投票权由集团董事会行使。从这个角度看，集团似乎是一个控股公司，但由于各子公司的规模都相对较小，集团是由原许昌继电器厂改制而来，各子公司大多是原来的车间，彼此之间具有较密切、复杂的联系，集团与子公司历史上具有工厂制关系，尽管改制以后各子公司的自主权利增大，基本上成了利润中心，但目前集团仍在供应、销售、投资、财务等方面保持着较强而且必要的控制，从这个方面考察，集团实际上并不是一个完全意义上的控股公司。

公司起源的经济学解释是两个专业化：一个是风险承担的专业化，一个是经营管理的专业化。由此带来了风险承担者与经营管理者之间的委托—代理问题。这是获取两个专业化的收益所必须付出的成本。公司治理结构设计的标准是最小化这一成本。许多经济学文献强调公司科层结构所形成的内部治理机制的作用，但实际上由于股权分散化、信息成本等方面的原因，内部治理结构的作用在多数公司中是十分有限的。根据我们上面对许继内部治理结构的考察，股东远离企业的生产经营，对企业的控制力度也十分有限，董事、监事都是由内部

人担任，并且董事会与企业高级经理层高度交叉，相互制衡功能也不宜高估。这很容易让我们联想到一个众所周知的术语：内部人控制（Insider control）。按照委托代理理论，内部人控制企业的一个必然后果是，经理人员凭借对企业的控制来谋求自身利益最大化，从而导致企业效率的损失。然而，我们从许继集团看到的是另外一种现象。在政府成为企业大股东的条件下，企业内部人对企业的控制却导致效率的某种程度的改进。如它有助于实现管理专业化，发挥企业家才能；有利于降低董事会、经理层之间的一些可能的交易费用；有利于给经理层提供充分激励。

当我们用经济学逻辑来解释影响许继集团经济绩效的因素时，不禁产生两个疑问：（1）在这种内部治理结构下，为什么“内部人控制”实际上改进了许继集团的效率？或者说，当内部人控制企业时，是什么因素在缓和所有权与控制权分离下的代理成本方面发挥着主导作用，并使许继成为绩优上市公司？（2）尽管弱所有者强经理类型的公司治理结构并不罕见，但这种情况通常与股权分散化联系在一起，为什么许继在股权高度集中的情况下选择这种成本可能很高的结构？这里我们先来研究第一个问题。

第二节 市场竞争与企业治理结构及效率

如前所述，许继的内部治理结构的特征是：所有权与控制权高度分离，科层结构中的相互制衡机制高度弱化。如果纯粹从新古典产权理论来考察，我们发现难以对许继过去取得的成绩和目前良好的发展势头做出充分解释。相反，鉴于内部人控制的事实，可能会发生内部人剥夺外部人——股东利益的现象。尽管还不能对剥夺做出十分准确的界定（当一个公司的最高执行官去打高尔夫球而不是坐在办公室苦思冥想时，你能断定这是他应得的奖赏，还是他在剥夺所有者？），但我们仍然相信由于契约的不完全性、信息不对称等原因，这种剥夺是无法避免的。在西方国家，伴随着公司制的发展，发生了一场我们通常称之为“经理革命”的公司治理机制的变革，形成了经理控制型的公司治理模式。在这一模式中，经理的行为主要受到外部治理机制的约束，这些约束把内部人对外部人的剥夺限制在了一个合理范围之内。在许继我们看到股东得到了很好的回报，那么是什么力量在约束经理行为、缓和经理层与股东之间的代理问题方面发挥重要作用呢？

我们在许继调研之初，曾试图从 1992 年该集团前身——许昌继电器厂产权改造开始，为许继的经营业绩寻找经济学解释，后来发现这并不是一个合适的出发点。因为从控制权分配来考察，改制前作为唯一所有者、改制后作为控股股东的许昌市政府，在内部治理结构中所扮演的角色并没有发生本质变化。从剩余索取权的分配来看，改制后公司经理层所持有的

股份微乎其微，不足以起到有效的激励作用。我们看到许继的良好业绩主要来自于它较为先进的管理（许继的管理经验曾由国家经贸委向全国推广，鉴于它不属于本文研究主题，这里不作介绍），而这一管理体系的建立始自 1985 年。如果我们回顾一下当时的经济形势，就可以发现产品市场竞争与管理创新之间的因果联系。

按照公司治理理论，在股权分散化条件下，一个竞争充分的产品市场、资本市场和经理市场能对企业内部人实施有效的激励与约束（杨瑞龙、周业安，1998）。超产权理论也把企业之间的竞争视作对企业内部人激励的一个基本要素。我们对许继企业制度创新和经营业绩调查结果，与这些论断是一致的。在计划经济体制下，许继是一个典型的国有企业，自 1985 年开始，许继开始由传统体制向目前的管理体制过度，这一转换完全是由企业外部经济环境变化引起的。当时国家对许继及其他国有电力装备企业的计划订购已经取消，企业只能“找米下锅”，电力装备市场随即形成，许继与阿继、南自厂、上继等电力装备行业较大的企业及几百家中小型企业处于一种混战状态。许继处于一个“比上不足、比下有余”的竞争地位，企业顶一顶能上去，松一松就下去。面对这种“逆水行舟”的境地，企业领导深深感到来自市场的压力，意识到必须对企业内部进行改革，克服国有企业在管理制度上的弊端，才能在市场竞争中生存下来。为此他们提出了改革的总体指导思想：把市场的压力传递到每一个人身上。传递的途径就是砸破“三铁”。在当时许继这么做克服了很大阻力，承担了很大风险。例如砸破“铁饭碗”是从原模具车间、现模具公司开始的。由于在传统体制下不存在退出机制，许继存在大量冗员，仅模具车间的冗员就占该车间总人数的一半。经过反复研究，公司决定裁员，一次性淘汰一半。结果一宣布，被淘汰工人就准备组织上街，找企业领导讨说法。经过反复做工作，大家意识到如果现在不采取果断措施，几年后大家全体被淘汰，为了避免这一大家都不愿意看到的结局，企业必须采取这种“壮士断臂”做法，最后在对下岗员工做出必要的补偿之后，大家还是接受了企业的做法。许继总经理最常用的一个词是死亡线。根据多年的体悟和实践经验，他总结出四条企业死亡线：企业员工年淘汰率低于 2%，企业必然死亡；科技人员比例低于 2%，企业必然死亡；员工收入当中“活的”比例低于 20%，企业必然死亡；企业精英持股比例低于 10%，企业必然死亡。为了跳出这四条死亡线的包围，许继经过多年的努力，先后建立了全体员工年度比例淘汰制，根据员工的不同类型，年度淘汰比例确定在 5%~8%之间；建立了业绩工资制度，目前员工平均业绩工资已占总工资的 60%以上；建立了人才引进制度，目前许继员工总人数 4331 人，其中各类专业技术人才 2559 人，占员工总人数 59%。这些管理制度的创新是在产权制度没有发生显著变化的条件下，企业对于越来越激烈的市场竞争的自然反应，当然，1992 年之后的几次产权制度改造，也进一步促进了这些创新。同时，我们在许继也注意到，经理层及研发人员加班十分普遍，公

司上下危机感很强。由此我们可以看到，产品市场上的竞争程度对于企业经营者的影响力呈正相关关系。我们可以说电力装备市场上的激烈竞争是触发许继从事制度创新以培育企业核心竞争力的外部动因，它在激励和约束经理人员行为方面发挥着十分重要的作用。

目前许继集团所处行业正处于成长阶段，附加值和回报率较高，在这一领域处于竞争优势的主要生产厂家有南瑞集团、烟台东方电子集团、许继集团，市场结构具有显著的寡头垄断特征。从综合实力来看，南瑞集团一直是电力装备行业的龙头企业，系南京自动化研究院的经济实体。该集团汇集了国内电力自动化系统的优秀人才，产品的稳定性、可靠性高，总体技术水平在国内一直保持领先地位，在电力主设备保护市场、母线保护市场、线路保护市场、发电站和变电站综合自动化市场、调度自动化市场的占有率分别达 40%、60%、40%、35%、40%。东方电子系电力自动化行业的后起之秀，目前在行业内综合实力排名第二。该公司十分重视人才，在短短几年的时间内，荟萃了大量科技人才，塑造了一支中高级技术人员占 70% 的员工队伍，打破了南瑞在电力装备市场的垄断地位，获得了近 40% 的市场份额，配电自动化产品的市场占有率保持在 60% 以上。与此同时，该公司正在加速向变电站自动化、电力信息管理系统等领域扩张，市场占有率在逐步上升。许继集团从综合实力看大约排在第三位，许继电气股份有限公司是其核心子公司，公司主导产品包括控制保护屏、综合自动化系统、高低压开关柜、干式变压器、中压断路器、继电器等继电保护与电力自动化产品，在电力设备及线路保护方面具有一定的优势，在行业内其产品品种最全，制造能力最强。在主设备保护、线路保护、发电站和变电站自动化市场的占有率分别达 10%、5%、8%。处于该行业的主要企业还有：北京四方哈德威公司、南京电力自动化设备总厂、阿继电器股份有限公司、河南思达股份有限公司等。由于该行业利润丰厚，华为、中兴通讯、北海银河、振华科技等行业外高科技企业，也开始逐步涉足电力自动化产品的研制，新老企业相互渗透对方的优势领域，加剧了原本已经十分激烈的竞争。这种竞争目前依然是约束和激励许继经营层最为重要的机制。

由许继的案例我们发现，竞争性市场对经理人产生激励的途径如下：首先，在市场竞争比较充分的条件下，企业面临着生与死的选择。如果假定其它条件完全相同，一个企业家只有比竞争对手更努力，他才能在竞争中取胜。在典型的产权理论模型中，一般假定可供经理选择的努力水平是连续的，经理根据他所拥有的剩余索取权的份额连续地选择努力水平，份额越大，努力水平越高，且无论努力水平多低，企业都不会死亡。如果我们考虑到竞争，经理的选择域就不再是一个区间，他所面临的选择更近似于 0—1 选择，即要么选择偷懒（0）企业走向死亡，自己被淘汰出局；要么选择充分的努力水平（1），企业获得发展，自己实现由市场决定的企业家价值。只要后一种选择的效用大于前一种选择的效用，企业家就会选择

后者。在这样一个“是生还是死”的莎士比亚式选择中，如果选择生存，经理层的努力水平就不仅取决于他们从企业获得的收益（包括工资、奖金、分享的剩余、在职消费、控制权收益等），尤其是与企业业绩相关的收益，更取决于与他们竞争的经理团队的努力水平。他们必须比竞争对手做得更好，才能实现自身利益。经理团队之间的竞争极大地提高了他们的努力水平，促进了包括所有者在内的所有利益相关者的利益；其次，企业家的收入水平取决于他所具有的企业家才能，该才能是一个隐蔽信息，企业竞争的结果成为显示企业家才能的信号。为了显示自己的才能，实现企业家自身的价值，理性的企业家会选择提高努力水平。许继案例是上述观点的一个很好证明。

我们在调查中也注意到公司股票上市后给许继经理层所带来的激励效应。众所周知，在以美国公司为代表的经理控制型企业，与股市相联系的接管机制是最为重要的外部治理机制，但对于许继这样的政府控股企业，这一机制还没有对经理阶层形成致命的威胁，不过这并不意味着股市对于经理层没有约束作用。首先，许继作为上市公司要遵守更为严格的信息披露制度；其次，披露的有关经营业绩的信息很快会反映在股价上。借助这一股价机制，企业在产品市场上的竞争结果能够更快、更透明、更灵敏地反映出来，从而强化了产品市场竞争机制的作用。我们相信，随着国有股的减持、基金的规范和成熟，与股市相关的机制在约束经理行为方面将会发挥更大的作用。

许继的案例给我们的最大启示是：企业生存的市场环境（包括产品市场、资本市场等）对于激励经理人行为与提高企业绩效的作用是明显的。有许多研究成果也证明了这一点。例如，英国经济学家马丁和帕克（Martin and Parker，1997）通过对英国国有企业的私有化研究发现，在竞争比较充分的市场上，私有化后效益有显著改善；而在垄断市场上，私有化后平均效益的改善则不显著。澳大利亚经济学教授泰腾郎(Tittenbrun，1996)在研究了85篇有关产权与经济效益的文献以后也发现，企业效益主要与市场竞争度有关。俄罗斯的改革经验也说明产权改革必须以市场结构的竞争化为条件才能成功。

许继面临的外部竞争是它取得成功的一个重要因素，但并不是许继取得优良业绩的充分条件，否则那些处于竞争性市场的上市公司都应成为绩优公司。事实并非是这样。许继能够取得成功的另一个重要因素是它有一个很好的企业家。集团董事长自1985年以来一直在许继主持工作，上任伊始，他就开始了大刀阔斧的企业制度改革。例如，率先在国有企业中进行用工制度的改革，其中的比例淘汰制、业绩工资制等制度创新取得了很大的效益，国家经贸委后来通过办培训班等形式，向全国国有企业推广许继的经验；1996年许继又紧紧抓住机遇，成为河南省首家上市公司，为许继募集了发展所急需的资金，并及时调整战略，转向

具有巨大市场潜力的电力 IT 产业。这一切都展现了一个企业家所具有的洞察力、预见力和创新能力，也展现了一个企业家追求事业成功的强烈“本能”。同时，在一些国家控股的上市公司，内部科层结构中的相互制衡机制弱化较为严重，对企业家经营业绩的物质激励也不充分，因此企业家的道德水平、自我约束能力更加重要，许继核心领导人在这方面一直做得比较好。所以我们认为，不仅是企业家的创新能力，还有企业家的人格力量，是许继成功的重要因素之一。

我们的结论是：幸运地（或偶然地）拥有一个优秀的企业家使许继具有了取得良好业绩的必要条件，来自企业外部的产品市场上的激烈竞争、股市上的信息披露和股价波动压力有效地激励与约束经理的行为，缓和了股东与经理层之间的代理问题，使得许继的成功由可能变为现实。

第三节 政府控股下的政府干预成本与收益分析及企业效率的经济学解释

许继取得成功给我们带来理论上的另一个困惑是，按照产权理论，产权明晰化是企业效率的动力源。在股权集中化且政府成为最大股东的条件下，由于政府不可能只追求利润最大化目标，因此政府在监控代理人行为时面临两难境地：如果履行所有者职能，则可能强化行政干预；如果放弃监控职能，则可能会加剧代理问题。然而，许继案例则以“弱所有者、强经营者”的格局摆脱上述的两难困境。上一部分解释了为什么“弱所有者、强经营者”没有在许继导致更严重的代理问题，其原因是竞争激烈的外部环境及幸运地拥有优秀的企业家。现在需要回答的另一个问题是，为什么作为许继最大股东的许昌政府甘愿扮演一个“弱所有者”的角色，从而使许继能够在较少行政干预的条件下参与市场竞争？

早在 1776 年亚当·斯密就对股份公司中的代理问题表示了担忧。1932 年伯利和米斯对此进行了开创性的研究（伯利和米斯，1932），提出了一个广为人们接受的命题：股权分散化所带来的监督激励不足，导致所有权与控制的分离。然而，许继的所有权并没有分散化，那么所有权与控制高度分离的动因在哪里呢？我们认为首先与所有者的性质有关。国有资产名义上归全体人民所有（宪法上明文记载），但所有权的实际行使者则是政府。因此，全民所有并不是一个正确的分析出发点，正确的出发点应是政府所有，就象人们把日本公司的相互持股称为法人所有一样。

现在的问题是，如果以效率为标准来评价，政府与自然人及银行、基金会、公司等其他法人机构相比，能否成为同样好甚至更好的所有者。如果在契约论的范式下研究这一问题，则应从自然人出发，把政府看成由自然人构成的组织。政府能否成为好的所有者，取决于它

的结构。由于政府结构的复杂性及契约方法自身的局限性，在这一范式下很难给出一个令人信服的答案。从发达市场经济国家的经济结构看，国有经济的比重很低，公司中国有股比重几乎为零，按照制度竞争理论的逻辑，只有那些效率更高的制度才能生存下来。由此可以判断，民主政府不是好的所有者，否则政府所有应较为流行。我国企业制度变迁的历程同样表明，在竞争性领域，政府充当所有者常常会与效率目标发生冲突。但是，实践告诉我们，以效率标准判断政府是否是一个好的所有者，并不意味着在现实安排中政府必然会不行使所有权。许多在所有权结构方面与许继相似的企业出现了相反的情况，即政企不分条件下的强所有者弱经营者的现象。因此，我们还需要寻找其它解释变量，以说明在什么条件下作为控股者的政府才会自愿放弃或减少行使所有者的职能。

下面我们提供一个理论假说，来对不同国有企业（包括国家控股企业）政企关系的差异进行解释。首先我们研究政府目标，或者说那些进入政府效用函数的因子，进而提供一个成本—收益分析框架。

现代经济学对政府的目标、行为等提出了不同的理论假说，如慈善模式、巨物模式、民主模式等。从契约论的观点来看，政府是一个没有生命的无机体，没有目标、行为，所谓的政府目标、行为只不过是组成政府的个人目标、行为的总体表现罢了，这一总体表现取决于政府的结构，或者说引导、规制政府人员行为的那些规则（rules）。从这些规则来演绎政府目标、行为是一个十分复杂、几乎不可能的事，不过，这样一种方法还是能够为我们的研究提供一些有益的启示。例如，它告诉我们，不同的政府不具有完全的可比性，由其它国家的国有企业样本所得到的结论，很可能不适合解释中国的国有企业；当一个政府的决策权较为集中，缺乏相应的监控机制时，政府目标会更深地打上决策者个人目标的烙印等等。所以我们不能抽象地、泛泛地谈政府目标，而应把政府目标具体化。有必要指出的是，这里所说的目标是由政府体制所决定的实际目标，而不是规范经济学所研究的政府应该追求的目标，尽管二者会有所重叠。

政府的目标随着客观环境的变化而变化，而且在放权让利的改革过程中，中央政府与地方政府所追求的目标并不完全一致。以下我们集中讨论地方政府的行为目标。在供给主导性制度变迁方式下，中央为了调动地方政府的积极性，实行了“分灶吃饭”的财政包干体制，地方政府可支配的财政收入不仅取决于与中央讨价还价的结果，还取决于本地的财政收入总规模。因此，地方政府的行为目标就从传统体制下的单纯追求预算规模最大化转变为目前的十分关注本地的经济发展水平（杨瑞龙，1998）。受上述因素的制约，地方政府在追求本地经济更快发展的过程中关注以下具体目标：（1）充分就业。这是一个政府所追求的首要目标，

在目前就业形势十分严峻的情况下，扩大就业对于促进社会稳定与为经济发展创造必要的社会环境具有重要的意义；（2）确保社会稳定条件下的政府权威。界定和保护产权、保持社会的稳定是政府的主要功能之一，也是保持政府权威的前提；（3）地方财政收入最大化。财政收入是政府赖以运转的基础，是发展公用事业的保障，也是政府官员在职消费的源泉。为了追求地方财政收入最大化，地方政府官员就会通过争取优惠政策与从事自发的制度创新（杨瑞龙，1998）加快本地的经济发展；（4）政府官员个人的晋升，控制欲望的满足，权力所带来的物质利益等。例如，为了个人的政绩而搞形象工程，为了满足权力欲及权力所可能带来的其它利益（比如回扣），而追求对企业的控制权等。

按照契约论的观点，企业追求的目标取决于企业的契约结构。那么企业究竟追求什么目标呢？这是一个古老而常新的话题。根据人们观察、推断的结果，企业的目标主要包括如下内容：短期利润、长期发展、内部人收益、企业家在职消费等。企业目标与政府目标是有冲突的，或许更准确的说法应该是：由政府、企业各自的契约结构决定的政府官员与企业经营团队的目标是有冲突的。根据我们在许继的考察，这种冲突主要表现在如下几个方面：（1）长期利益与短期利益的冲突。我国还没有建立起有效的经理市场，一个企业的高级经理跳槽到另一个企业，通常很难获得同样的地位和权利。经营者一旦失去经理位子，他所损失的不仅包括企业专用性人力资本，也包括非企业专用性人力资本。因此，高级经理一般不愿意跳槽，他们也就更关心企业的长远发展。而政府官员的流动性强，一方面是由于政府对官员交流的提倡，另一方面则由于提升，因此政府相对于企业经营者来说更强调短期利益；（2）社会利益与企业利益。政府作为一组契约决定了政府官员更关心社会利益，而企业作为一组契约则决定了经理则更关心“企业利益”，如经理总希望利润留在企业用于发展，政府可能更希望拿走用于公共设施；（3）个人利益与企业利益。若严格按照契约理论的逻辑，所有的利益冲突都是个人利益冲突，如上面所说的短期与长期、社会与企业利益冲突。这里的个人利益与企业利益冲突反映在两个方面，一是指某些行使所有者职能的政府官员为了个人私利而损坏企业利益，如为了回扣而指定企业购买质次价高的原材料等；二是指在所有权与控制权分离的条件下，企业内部人利用所有者的授权来谋求自身利益最大化，这就是所谓的代理问题。

我们认为在政企关系中，政府作为控股股东居于优势地位，它可以在法律、制度的许可范围内，自由选择干预度来实现自身利益最大化。在干预度选择过程中，企业扮演一个相对被动的角色，来自企业的阻力构成政府干预的成本。这里的干预包含监督、参与决策，以及以所有权、行政管理权为基础的超经济行为，如行政摊派等。在这里我们把政府视为一个“理性人”，它通过对干预的成本与收益的权衡来作最大化净收益的选择。干预度是一个连续变

量，假定其它条件不变，干预度是唯一的自变量，政府的收益、成本是因变量。政府干预的收益即目标的实现程度记为 GR，它由四部分构成，即稳定收益 WR、就业收益 JR、财政收益 CR、其它收益 QR， $GR=WR+JR+CR+QR$ ，边际政府干预收益记为 GMR。成本即政府为干预所付出的代价（可能由政府承担，也可能由政府官员承担），记为 GC，它由信息成本 XC、讨价还价成本 BC、来自企业的抵抗造成的成本 DC、干预的收益损失预期 EC 等构成， $GC=XC+BC+DC+EC$ ，政府干预的边际成本记为 GMC。其中信息成本主要由以下两部分构成：搜集有关事实的信息成本和获得做出恰当决策所必需的知识成本；抵抗成本主要包括企业求助于上级政府或领导而直接给主管政府官员带来的成本。一般来讲，上级政府自身目标的实现并不直接依赖企业，与企业的主管部门（股东或者说股权拥有者）相比，它更关心企业的长远利益，具有一定的反对过度干预的激励。尤其是对大型企业，干预激励大，企业求得上级政府支持的可能性和上级政府支持的力度也更大，因而这一成本对干预度选择的影响较大；预期收益损失主要包括过度干预导致企业收入减少，甚至企业危机，最终对就业、税收等产生不利的影响。有必要特别指出的是，政府的预期损失仅仅是从政府的角度来计算的，它只包括短期损失，实际损失要大于预期损失。

我们在这里作两个假定：（1）干预的边际收益递减。其依据的是边际生产力递减规律。这里我们把政府干预视为一种“劳动”，其生产力递减的原因是多方面的，例如在干预活动的选择上，按照收益率的高低顺序进行；同一种干预活动，劳动自身的性质决定了生产力递减。（2）干预的边际成本递增。随着干预程度的加深，信息搜集越来越困难，信息不对称越来越严重，谈判陷于僵持，上级政府介入的可能性增大，经理层的激励损失加速递增，其结果是边际信息成本(XMC)、边际讨价还价成本(BMC)、边际企业抵抗成本(DMC)、边际预期收益损失（EMC）都呈递增趋势。政府均衡如图 1 所示。

政府的均衡干预度取决于干预的边际收益曲线（GMR）与边际成本曲线（GMC）的交点。在图 1 中我们假定点 C 所对应的干预度为最佳干预度，即用效率标准衡量是最好的干预度，或者说是使企业价值最大化的干预度。最佳干预度是一个与政企分开有一定联系的概念，但后者比较模糊，并没有很好定义，我们甚至难以对政企分开的经济后果进行评价。不过，我们这里还是借用这一常用概念，来对最佳干预度作进一步的解释。二者的关系可作这样的理解，即最佳干预度至少保证政企分开，但政企分开情形下的干预度未必是最佳干预度。可以看出，均衡干预度通常并非最佳干预度，除非很偶然的巧合。均衡干预度偏离最佳干预度的原因是：均衡干预度的选择标准是非效率标准。有必要进一步指出的是，作为一个反映所有者从总体上介入企业决策程度的指标，均衡干预度无法揭示政府介入事项的结构。实际上政府在不同事项的介入程度上存在着很大差异，因为它是从政府目标出发来选择介入程度

的，用效率标准来衡量，政府干预在一些方面必然表现为过度干预，如人事方面，而同时在其它方面又表现为过度不干预，如对经理层的在职消费的控制方面、重大经营活动等。在本模型中，我们不深入讨论这一问题。

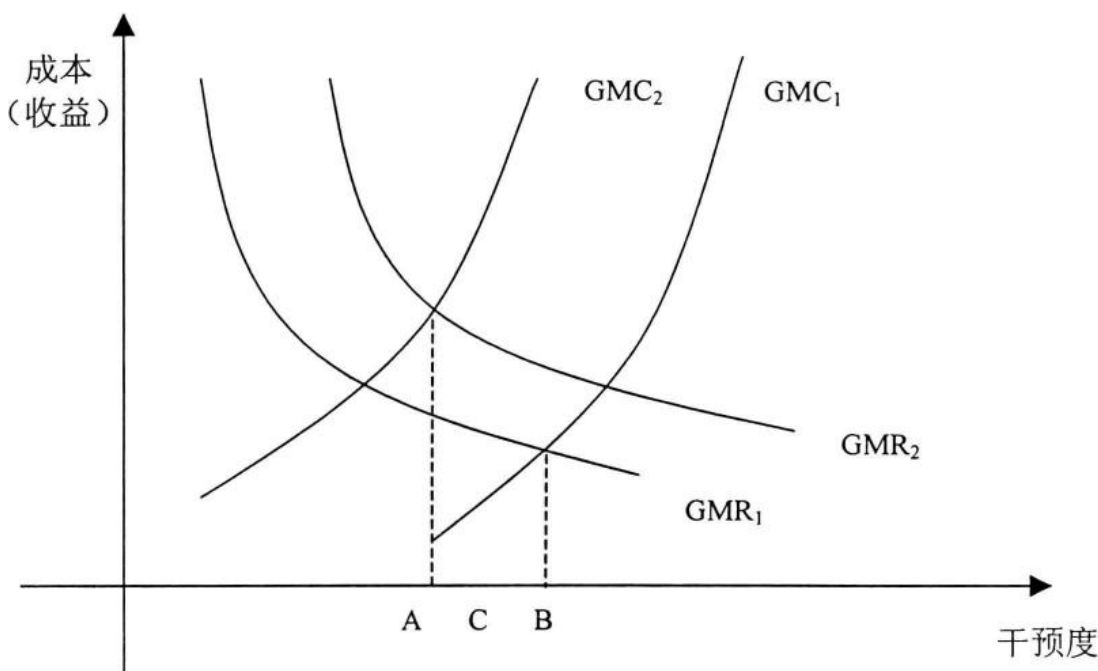


图 1.1 政府干预度的选择

现在再来借助图 1 来解释许继集团的治理结构。许继在其发展过程中，曾经应许昌市政府的要求，超出一个企业对其所有者应尽义务的范围，为许昌市的发展、繁荣、稳定做出了很大贡献，这可以在一定程度上理解为政府在某些方面对企业的过度干预。但总的看来，许昌市政府对许继的生产经营（如战略、投资、并购、分配、人事等方面）基本上不介入或很少介入。根据在第一部分所做的分析，我们判断政府对许继的干预度应在点 C 的左边，在图 1 中用点 A 表示，政府干预许继的边际收益和边际成本曲线分别为 GMR2、GMC2。点 A 表示许昌市政府没有选择对许继实施过度干预。为了便于分析，在图 1 中我们作了另一个政府对某基准企业干预的边际收益曲线和边际成本曲线 GMR1、GMC1，对应的均衡干预度为 B。根据 B 的位置，可知我们选定的基准企业受到了政府的过度干预，用一个比较流行的词即政企不分。现在我们要解释的是为什么政府对许继的干预度是 A 而不是 B。

由图 1 可以看出，政府对企业的均衡干预度是由干预的成本和收益决定的，在不同条件下政府的干预度会有所不同。我们认为，干预的边际收益是企业规模的增函数。这一点比较

容易理解，可以把干预视为一种“投入”，收益视为一种“产出”，企业规模大，增加同样“投入”，当然会带来更多的“产出”增量。这一效应会增加政府干预激励，提高干预度。但另一方面干预的边际成本也是企业规模的增函数，如对于规模较大的企业，组织庞大，结构、决策复杂，搜集信息的成本较高；企业的级别、经理的地位较高，讨价还价更加困难；在谈判过程中上级政府更可能介入；与干预相关的企业经理层激励降低以及“错误”的干预而导致的预期收益损失也更大。综合规模对干预度的两种效应，我们认为，一般而言，均衡干预度是规模的减函数。

根据我们的调查，许继尽管是政府控股的企业，但作为控股方的许昌市政府没有过度干预企业的经营活动，从而使许继在一定程度上能够实现政企分。从政府干预的成本来看，主要有如下几个方面的原因：（1）规模大，知名度高。许继是国家大型一类企业，党和国家领导人比较重视，多次到许继考察指导工作，省委主要领导经常到许继听取汇报，企业核心领导人由省委决定，政治地位较高，这为许继自主经营奠定了政治基础。用原党委书记的话说，许继政企能够分开的原因就是因为他本人和董事长的“个儿”大，讨价还价的力量大。当然，这仅仅是一个方面，规模在促进政企分开上还应有我们刚刚提到的其它方面的积极作用。（2）绩效好。我们认为，干预成本是经理所具有的企业家才能的增函数。其理由是：干预会降低决策正确的概率，即在经理具有较大企业家才能时，干预错误的概率高；干预降低企业经理的激励，当企业经理具有较大的企业家才能时，经理激励降低导致的损失也较大。这些损失最终会导致政府财政收入减少，甚至影响企业稳定进而影响社会稳定。假定企业总经理的经营能力是一个隐蔽信息，经营绩效是揭示经营能力的一个信号，绩效好意味着能力强，那么，干预的预期损失是过去经营绩效的增函数，即经营绩效好干预的预期成本高，否则预期成本低。因此经营绩效具有降低干预度的作用。许继的经营绩效一直较好，这是许继政企关系较为松散的原因之一。（3）历史因素。许继集团的前身原许昌继电器厂隶属原国家第一机械工业部，在历史上与许昌市政府关系松散，行政级别相同。1985 年下放到许昌市时，正值政企分开、企业走向市场、建立“四自”企业等理念流行，处于改革探索如火如荼的时刻，许昌市政府在主观上希望能够与企业建立一种比较密切的关系，能够加大对企业的干预（如前所述，我们认为政府对控制企业有激励、偏好），但缺乏一个有利的政治、经济环境，企业获得了来自中央政策以及理论、舆论的支持，讨价还价的砝码较多，政府强化干预的成本太高，只好作罢。而这样一种政企关系具有自我强化的性质，即一旦关系比较松散，要改变它必须付出较大成本，除非政治环境十分有利，否则很难成功。用图 1 来表示，即历史上的松

散关系导致干预的边际成本曲线上升，均衡干预度下降。我们相信，这种关系会维持下去，甚至越走越远。

从政府干预的收益角度来看，许继所受干预度较低、政企能够分开的原因主要在于：（1）企业家因素。我们在前一部分指出，许继董事长（兼总经理）的企业家才能和品质是许继得以成功的基本因素。降低干预度、政企分开是发挥企业家才能的前提条件，可以给政府带来更大的收益（较企业总裁是一个无能之辈而言），因而政府具有更大的激励放松干预；（2）外部治理机制。许继的内部治理结构使我们很容易联想到内部人控制问题，那么是什么机制缓和了这个问题，降低了政府干预的预期收益，进而降低政府干预的激励，缩小政府的干预度？第二部分的研究表明，在许继主要有两种机制发挥了较大作用，一是产品市场竞争机制，二是股票市场的压力机制。用图 1 来表示，这两种机制降低了政府干预的边际收益曲线 GMR2 的位置，从而降低了政府的均衡干预度。外部治理机制为企业家才能的发挥提供了可能性和激励，最终达到了双赢的结果。这是一种合作选择，即政府选择了弱干预，企业家在外部治理机制的约束下，选择努力工作。结果是降低政府干预，政府得到了财政收入、分享利润、就业规模增加等收益，企业家实现了自身价值及其它利益。许继经验证明了这样一个假说：政府与企业之间在一定条件下是可以存在合作博弈的（杨瑞龙，1998）。

至此，我们对许继集团治理结构所具有的政企分开、强经理弱所有者的特征做出了一个解释：它是政府在一系列约束条件下理性选择的结果。本模型及案例表明，政府作为所有者在公司治理结构中所扮演的角色，是由一系列一般及特殊因素决定，这意味着在政府控股的公司，企业内部治理结构具有多样性。国有企业制度正是在这样一种政府、企业、竞争对手等之间的博弈过程中发生着实质性的改革，并逐渐向现代公司制度演进。

结语。许继的内部治理结构具有所有权与控制权高度分离、科层结构中所有者与经营者之间的相互制衡机制弱化的特征。这样一种内部治理结构为管理专业化的实现、企业家才能的发挥提供了前提和一定的激励，而产品市场上的激烈竞争、股票市场上的股价波动及信息披露压力缓和了该结构可能带来的股东与经理层之间严重的代理问题，从而使许继具有了取得优良业绩的制度基础。许继取得良好绩效的事实给予我们这样一个启示：对于政府控股的上市公司，如果它有一个合格的企业家，并处于充分竞争的市场环境中，选择一种所有权与控制权更大程度上的分离及主要依赖外部治理机制来缓和所有者与经理层之间的代理问题的公司治理模式，如果仅以效率为判断标准，在目前体制下不失为一种现实的选择。如果市

市场竞争不充分,所有权与控制权的分离则是十分危险的,因为它会导致严重的国有资产流失。

外部的竞争格局能否最终导致企业效率的提高,在很大程度上依赖于有一个优秀的或至少是合格的企业家。然而,在我们的案例中,经营者具有企业家才能是一个外生变量,怎样才能保证企业有合格的企业家,本案例没有展开讨论。事实上,随着企业主要领导人的变更,企业能否继续保持良好的发展势头是不确定的。另外,除了产品市场的竞争机制、股价机制外,如何通过改革进一步强化外部治理机制,本案例也没有加以研究。一般认为,在以美国为代表的经理控制型公司治理模式中,接管机制是最为重要的外部治理机制,这实际上也是一种对企业家的淘汰选拔机制。我们认为国有股减持将为这种外部治理机制的培育创造必要的条件,股权分散化则有助于经理市场的形成,从而可并使企业彻底摆脱行政干预。为此,我们应继续推进国有企业的改革,其核心问题就是产权制度的创新。

第二章 许继集团雇佣制度变迁

企业制度在国际间存在着一定的差异，我国国有企业内部激励机制应该如何重新塑造？应该如何借鉴其它国家的经验？本章致力于寻找这些问题的答案。

第一节 雇佣制度变迁的经济背景

作为一个典型的国有企业，许继也曾有过一些老员工至今仍然怀念的‘美好时光’。那时，资金由国家无偿拨付，原材料由国家统一供应，产品由国家统一采购，工资由国家按时足额发放。然而，这种无忧无虑的日子已经一去不复返了。1978 年是中国历史上一个重要的年头，中国的经济从这一年开始向市场经济转轨。经济转轨并非中国所独有，波兰、捷克等前社会主义国家都实施了从计划经济向市场经济的转化，以至于‘转轨经济’这四个字都成了一个经济学专业术语。为什么实施这样一种转轨，这一问题已经被学者、政府官员们研究千百遍了，毋需绞尽脑汁去思考。长时间的普遍短缺、产品十几年一贯制、与发达市场经济国家越来越大的差距，这些现象已经把答案告诉了我们。

经济转轨与对外开放改变了企业面临的环境。免费拨款没有了，自有资金不足时只能去银行借，银行也商业化了，只有那些在未来能还得起钱的企业才能得到贷款；短缺经济变成了过剩经济，卖方市场变成了买方市场，产品越来越难卖了，只有那些有竞争力产品才能卖出去；工资只能靠自己去挣，产品卖不出去就没钱发工资；个体企业、三资企业、集体企业等多种经济成分很快发展起来了，市场上的外国产品也越来越多，市场竞争越来越激烈。企业被推向了市场的大海，摆在面前的是一个‘是生还是死’的哈姆雷特式的选择。

企业要在市场这样一个‘优胜劣汰，适者生存’的丛林中持久地生存、发展、壮大，实现它对客户、员工、所有者、债权人、供应商、社区乃至社会等利益相关者所承担的责任和义务，依赖于它的竞争力。而企业竞争力最终来源于企业员工的活力，或者说员工工作努力的程度。人生活在制度（包括非正式制度如文化及正式制度如法律、各种以书面形式表述的规定等）即规则（Rules）之中，其行为受制度的诱导和约束，由制度所决定。从这一角度来看，企业的竞争力取决于企业制度。企业之间的竞争实质上是企业制度优劣的竞争。现在，我国政府的改革开放政策为国有企业自由选择管理制度提供了巨大的空间，企业可以自己决定生产什么、生产多少、如何生产，可以自己决定工资、奖金、利润分配，可以自己任免中层管理干部，可以按自己认为最好的方式来管理生产。总而言之，如果国有企业愿意并