

© 罗志先 编著

国有企业 产权改革的 法治基础



中国标准出版社

国有企业 产权改革的法治基础

罗志先 编著

中国标准出版社

图书在版编目(CIP)数据

国有企业产权改革的法治基础/罗志先编著. —北京:
中国标准出版社, 2003

ISBN 7-5066-2991-7

I. 国... II. 罗... III. 国有企业—产权—经济体
制改革—研究—中国 IV. F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 085925 号

中国标准出版社出版
北京复兴门外三里河北街 16 号
邮政编码: 100045

电话: 68523946 68517548

中国标准出版社秦皇岛印刷厂印刷
新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

*

开本 850 × 1168 1/32 印张 9 3/4 字数 267 千字
2002 年 11 月第一版 2002 年 11 月第一次印刷

*

印数 1—2 500 定价 21.00 元
网址 www.bzcbbs.com

版权专有 侵权必究
举报电话: (010) 68533533

序言

国有企业改革是我国经济体制改革的重心。国有企业改革的目标就是按照中央的部署,建立现代企业制度,提高国有企业的运行效率和市场竞争力,使国有资产保值增值。保持国有企业的高效运转,必须具备以下条件:一是国有企业的制度安排必须合理,这种合理的制度安排必须以法律做支撑。二是国有企业的运行机制必须健全有效。这种健全有效的运行机制包括两个层面,即一个层面国有企业的内部运行机制必须健全有效,除了国有企业本身制度设计要合理外,国有企业内部还必须有一个有效的激励与约束机制。另一层面国有企业外部的运行机制必须合理有效,这种外部的运行机制要求政府的职能定位要准确,也就是说政府的职能要与国有企业发展 and 市场经济的要求相适应。三是要有一支会经营懂管理的高素质企业家队伍。企业运行是通过企业管理人员来进行的,再好的制度如果没有高素质的管理人员来运作,没有一批职业企业家队伍及企业家流动市场,国有企业要实现其运行目的是不可能的。具备了上述条件,就有可能推进企业的技术创新和 product 创新,从而有效地提升企业的竞争能力。

我国原有的国有企业是在计划经济体制下形成的政企合一的企业组织制度。这种企业制度依附行政系统,不仅运行效率不高,经济和社会效益不好,而且由于政企不分,造成大量国有资产流失和腐败行为的产生。因此,对这种企业制度进行改革,是历史发展的必然。20多年来,从放权让利、利改税到承包经营,再到建立现代企业制度改革,可以说进行了种种尝试和摸索,但我们的改革并未达到预期目的。通过改革国有企业的激励和约束机制虽然有所改变,但这种机制运行的效果尚不明显,对国有企业管理层的激励、监督及控制有许多问题需要重新研究。我国企业人事制度改革虽有一定进展,但国有企业的企业家职业化程度较低,

序 言

与应对经济全球化及世贸组织新形势的要求还有很大的差距。从一定意义上说,应该对我国国有企业改革进行反思,对国有企业制度安排进行重新思考。

由我带的博士罗志先副教授一直从事法学的教学与研究工作。他在跟从我从事经济学理论特别是国有企业改革研究期间,比较注意从法学与经济学相结合的角度,对国有企业改革理论与实践问题进行比较分析。他在对我国国有企业改革的理论与实践进行分析总结基础上,认为深化国有企业改革必须对国有企业产权制度进行重新安排,用法治的手段进行推进,把国有企业产权改革落实在制度层面和机制建设上,主张产权改革应当以史为鉴,以制度建设为根本,以法治推进为手段,按照产权清晰、产权结构多元化和有效流动的原则;做到产权流动规范化、有序化,建立健全公司法人治理结构,形成合理有效的激励和制约机制;相应地进行人事制度改革,为建立企业家市场创造条件;同时要做好国有企业产权改革的配套工作,加速转变政府职能,进行国有资产管理体制改革,建立健全国有企业的社会保障制度。该书是他在其博士论文的基础上的进一步思考。我以为他的这些思考比较实际并有一定深度。

书中关于对产权概念的重新认识,对国有资产管理体制的概括、改革应坚持的原则,对法人治理结构从制度和机制两个层面的理解,对国有企业管理人员和职工实行产权激励等方面的分析都有独到之处。

该书的主要特点是从法学与经济学相结合的角度对国有企业产权改革进行分析,注重于产权改革的制度建设,把各项改革都最终落实在法治层面上,这对我国国有企业产权改革是有一定现实意义的。是为序。

刘海藩(原中央党校副校长,教授,博士生导师)

2002年8月

国有企业经过 20 多年的改革,其运行效率和竞争能力,都没有达到改革所设想的目的和要求。随着改革的深入和对外开放步伐的加快,以及经济全球化浪潮影响和世贸组织成员国的入境,我们不得不反思国有企业怎么办?对国有企业进行改革可以选择不同的切入点,对此,国有企业改革的历史已经证明,但选择怎样的切入点更为适宜则值得认真研究。通过多年的争论和实践,人们将国有企业改革切入点逐步定位在产权改革,应该说这个认识和定位是正确的。但国有企业产权改革怎么进行?对此理论界和实际部门则有不同的看法和认识。本书在研究、分析不同学术观点及不同实际部门专家所做的总结的基础上,认为我国国有企业产权改革应该以法治为基础进行改革,通过“法律”这种比较稳定的、随意性较小的方式来推进我国国

前言

有企业的改革,试想从法律与经济相结合的角度对我国国有企业改革进行分析解决,以期引起关心国有企业改革的同仁注意,这是本书写作的目的所在。

本书由序、前言、正文和结束语组成。主要围绕国有企业产权改革及相关问题,从法学和经济学相结合的角度对其进行说明、论证、分析。全书结构及主要内容包括:

第一章:产权的基本理论。在这一章里主要针对产权的基本理论问题进行探讨。本章论及了产权与产权经济学,产权的涵义及其理解,产权的功能,以及产权与相关问题等。

第二章:国有企业产权改革问题的提出。本章首先对国有企业的亏损进行了概述,然后对产生的原因进行分析。

第三章:国有企业产权改革的回顾及其检讨。着重对国有企业改革进行了历史回顾,并在此基础上对我国国有企业改革的进程进行检讨。

第四章:实施国有资产管理体制改革,建立适应国有企业产权改革的国有资产管理体制。主要包括三个部分:国有资产管理体制的弊端及改革的争议;我国国有资产管理体制改革的实践经验及总结;建立适应社会主义市场经济要求的国有资产管理体制。

第五章:产权结构多元化改革。在这一章里,先对国有企业产权结构的现状进行了分析,然后对产权结构多元及调整的途径进行了探讨。

第六章:建立完善产权交易市场。在本章里,主要从三个方面对产权交易市场进行探索。一是从产权交易的理论依据方面进行分析,二是对我国产权交易市场进行了考察,三是在此基础上提出产权交易有序高效运行是有条件的。

第七章:建立规范有效的公司治理结构。这一章主要探讨了三个问题:第一,关于对公司治理结构的理解。第二,对我国公司制改造中公司治理结构存在的问题进行了分析。第三,在分析基础上,提出建立规范有效的适合我国国情的公司

前言

法人治理结构。

第八章:产权激励与约束机制研究——从股权激励层面。在本章的第一部分,对西方国家报酬激励主要制度进行介绍分析,对我国实施股权激励的意义和条件进行论证,在第二部分里,对我国实施股权激励面临的主要问题进行分析。

第九章:政府职能转变与国有企业产权改革。一方面,对政府体制性障碍及缺陷进行了探讨,另一方面,认为当前要加快政府职能改革步伐。

第十章:完善社会保障制度,保证国有企业产权改革的有效进行。本章着重分析了社会保障理论,探讨了我国国有企业社会保障的历史,并对我国国有企业社会保障存在的问题进行分析。

罗志先

2002年8月

目 录

1	第一章 产权的基本理论
2	一、产权与产权经济学
9	二、产权的内涵及其认识
35	第二章 国有企业产权改革问题的提出
35	一、国有企业亏损的现状
37	二、国有企业亏损的原因分析
45	第三章 国有企业产权改革的历史回顾及其检讨
45	一、国有企业产权改革的历史回顾
63	二、国有企业产权改革的检讨
78	三、建立国有企业产权改革的法治基础
82	第四章 建立适应国有企业产权改革的国有资产管理体制
82	一、我国国有资产管理体制现状
90	二、我国国有资产管理体制存在的问题
93	三、我国国有资产管理体制的改革
101	四、我国国有资产管理体制改革的实践经验及总结
114	五、建立适应社会主义市场经济要求的国有资产管理体制
134	第五章 产权结构多元化及其改革
134	一、产权结构多元化的理论依据
135	二、我国国有企业产权结构的现状
140	三、积极探索产权结构多元化的新途径

目 录

151	第六章 建立和完善产权交易流动市场
151	一、产权交易的理论依据及功能
157	二、我国产权交易市场考察
169	三、建立公开、公正、公平、高效、有序的产权交易市场
177	第七章 建立规范有效的公司治理结构
178	一、对公司治理结构的理解
181	二、我国公司制改造中公司治理结构存在的问题
197	三、建立规范有效的适合我国国情的公司法人治理结构
212	第八章 建立有效的产权激励制度——股权激励制度
212	一、西方国家报酬激励的主要制度及借鉴
221	二、目前我国实施股权激励面临的主要问题
225	三、股权激励可以试行职工持股
229	第九章 政府职能转变与国有企业产权改革
229	一、我国政府职能的体制性障碍及缺陷
235	二、加快政府职能改革的步伐
247	第十章 完善社会保障制度,确保国有企业改革顺利进行
247	一、社会保障的内涵及功能
252	二、我国国有企业社会保障制度建设的回顾与评价
269	三、健全完善我国国有企业社会保障制度

产权的基本理论

党的十四届三中全会确定国有企业改革的目标是建立“产权清晰,权责明确,政企分开,管理科学”的现代企业制度。党的十五大再一次重申,要按照“产权清晰,权责明确,政企分开,管理科学”的原则对国有大中型企业实行规范的公司制改造,使国有企业真正成为适应社会主义市场经济要求的法人实体和竞争实体。要使国有企业真正成为适应市场经济要求的法人实体和竞争实体,核心和前提条件必须使政府和国有企业相互之间的权利和责任明确,做到产权清晰、权责明确。政府与国有企业之间的产权清晰对于实现我国国有企业改革目标、真正建立现代企业制度具有重大的现实意义。可以说实现国有企业改革目标的过程,实际上就是国有企业与政府之间的产权关系逐步清晰、逐步规范的过程。

产权清晰是国有企业改革的基础和前提,规范产权则是国有企业改革顺利进行的保障。应该说,政府与国有企业相互之间的产权关系,从法律规定上是清楚的,但是,在实际操作过程中,它们之间的产权关系则是模糊的,不甚清晰的。这种不甚清晰的产权关系很大程度上是由体制的缺陷造成的,但从某种意义上讲也源于我们对产权的不同理解和认识。长期以来,由于理论界和实际部门在对产权内涵的不同认识和理解上的分歧,不仅影响了我国国有企业改革的方向和进程,而且在某种程度上讲,也使我们贻误了改革。因此,在讨论国有企业产权改革之前,我们必须也有必要首先弄清什么是产权、产权的基本属性以及与产权相关的一些基本问题。

一、产权与产权经济学

产权作为一个新的经济学范畴,被应用于经济分析主要是从 20 世纪 30 年代之后开始的。这应从产权经济学的产生说起。

产权经济学又称所有权学派。它是一个新型的主要以研究在一种组织或制度下财产权利的界定以及该组织或制度运行的交易费用问题的经济学流派。由于产权经济学与以加尔布雷思为首的新制度经济学^[1]在许多方面有相同之处,也有人把产权经济学称为新制度经济学。但产权经济学与新制度经济学之间也存在着很大的差别,因此,也有人常把产权经济学称为新新制度学派。

产权经济学理论是怎样产生的?其产生的标志是什么?对此,国内多数学者认为,现代西方产权经济学理论产生的标志,应是旧制度经济学派的出现^[2],其理由主要有两点:一是以科斯为代表的现

[1] 新制度经济学是以强调结构分析或制度分析的一个西方经济学派。该学派渊源于德国的历史学派,凡勃伦等人的旧制度学派。该学派形成于 20 世纪 50 年代。主要代表人物有加尔布雷思、鲍尔丁、格鲁奇、缪尔达尔等。新制度经济学派一方面继承了过去制度学派的传统,以制度分析、结构分析为标榜,并主张在资本主义现存生产资料所有制基础上进行改革,另一方面又根据第二次世界大战结束以后的新的正值经济条件,比过去的制度学派更加注意资本主义的现实问题,批判资本主义缺陷,并提出更为具体的政策建议。新旧制度学派之间的区别主要在于:旧的制度学派主要研究企业的权力结构,讨论所谓的所有权与管理权的分离、所有者与管理者之间的矛盾。新的制度学派在继续研究企业权力结构的同时,探讨社会存在着的各利益集团之间的关系和寻找协调的办法。

[2] 所谓旧制度学派,产生于 19 世纪末 20 世纪初,出现并流行于美国,它是德国历史学派在美国的一个变种。该学派以研究制度和制度因素在社会经济中的作用为标榜,并以此得名。该学派重要代表人物有凡勃伦、康芒斯、米切尔等。之所以把该制度学派说成是德国历史学派在美国的变种,主要是从方法论而言的。历史学派与制度学派在方法论上与当时流行于资本主义国家的英国和奥地利经济学家所采取的抽象演绎方法不同。他们既不要把资本主义社会看成是抽象的“经济人”的组合,也不把资本主义经济的变动看成是“自然的”规律起作用的后果。他们采取的是历史归纳方法和历史比较方法,强调每一种民族或每一种经济制度都是在特定历史条件下进行活动或发展起来的,从而所阐明的规律没有普遍的意义。

代西方产权理论的渊源有两个,即正统的微观经济理论(新古典微观经济理论)^{〔3〕}和旧制度经济学派的产权理论及其制度(法律——经济)分析方法。产权经济学是“利用正统经济理论去分析制度的构成和运行,并去发展这些制度在经济体系运行中的地位 and 作用。”^{〔4〕}所以,以科斯为代表的现代西方产权理论是对旧制度学派产权理论的继承和发展。二是旧制度学派的集大成者康芒斯在其经典名著《制度经济学》中明确指出:“所有权成为制度经济学的基础……制度经济学代替它,作为研究权利、义务、自由和暴露的关于所有权的经济学。”他还认为,制度经济学就是所有权的经济学。

以科斯为代表的新制度学派对产权问题的分析、论证,主要源于对正统微观经济理论根本缺陷的思考和批判。现代西方产权理论认为,正统的微观经济理论存在三个根本性缺陷,主要表现在:

(1) 企业存在本身是正统微观经济理论假设的前提,即先假设企业的存在,再探讨企业的行为。至于企业存在的本质原因,企业规模大小,企业内部组织结构,企业与市场的边界等取决于什么因素,都不是正统微观经济理论的研究对象。它把企业简单视为一个生产方程,这一方程是由一个给定的技术水平定义的。企业的职能就是根据这个方程,将原料转化为产品。它所研究的仅是资源稀缺条件下,个人或企业如何在完全竞争的市场机制中取得各自效用的最大化。

(2) 正统微观经济理论的竞争性理论其模型假定是:在私有制条件下,由于交易主体之间的交易不存在摩擦,因此,其交易不存在交易费用问题。但是在私有产权条件下同样存在产权交易界区含混的可能性和现实性。正统微观经济理论忽视了产权问题会成为资源有效配置的障碍。

(3) 正统微观经济理论以追求个体效用的最大化为其核心思想,将市场简单地看作一种工具。这样,正统微观经济理论就出现了

〔3〕 科斯著《关于制度经济学》,《制度与理论经济学杂志》,1984年1~3月号。

〔4〕 科斯著《关于制度经济学》,《制度与理论经济学杂志》,1984年1~3月号。

两个不可克服的局限:一是个体效用之间无法比较;二是在追求社会效用最大化过程中,将个体效用转化为统一的社会效用,不存在一个统一的尺度。〔5〕

现代西方产权经济理论在针对正统微观经济理论缺陷的批判中,使产权理论得到不断发展,并加以运用使其成为资源配置过程中的核心。完成并促使这一转变的应归功于罗纳德·科斯(Ronald H. Coase)1937年发表的经典之作《企业的性质》和1960年发表的《社会成本问题》。科斯的《企业的性质》一文的发表,表明了现代产权经济理论开始产生。而其《社会成本问题》一文的出世,则标志着现代产权理论已从一种思想和观点,发展成为一门新的经济学——产权经济学,产权学派已经形成了。

产权学派在其发展和演变过程中,又逐渐形成了三个具有代表性的分支流派:一是以威廉森为代表的强调交易成本的交易成本学派;二是以德姆塞茨为代表的强调产权功能与作用的产权学派;三是以布坎南为代表的公共选择学派;〔6〕以及以舒尔茨为代表的自由竞争学派,以阿罗为代表的信息经济学派等。这些学派从各自侧重研究的理论领域出发,围绕科斯定理,对产权经济理论进行了不同程度的著述,都对产权经济理论的发展做出了应有的贡献。

“科斯定理”一词是美国芝加哥大学的著名教授、诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格勒于1966年首次使用的。(对科斯定理这个词,科斯本人都试图否认,他说他关于产权的命题并不是定理。)[7] 科斯定理是关于交易费用〔8〕、产权界定和资源配置效率三者之间内在联系的定理。科斯定理分第一定理和第二定理。科斯第一定理是指:如果交易费用为零,那么无论产权如何界定,市场机制都会自动使资

〔5〕 参见国家国有资产管理局政策法规司编《企业产权实务全书》,经济日报出版社,第44页。

〔6〕 公共选择学派是西方经济学中一种把经济分析工具应用于政治研究领域,运用经济的方法和理论去考察政治领域中的集体决策的流派,该学派的创始人主要是布坎南和图洛克。

〔7〕 张五常著《经济解释》,第9页,商务印书馆,2000年第1版。

〔8〕 交易费用,从狭义上看,它是指一项市场交易活动所需花费的时间和精力。从广义上讲,交易费用是指一个社会制度运行所耗费资源的价值。在市场经济中,交易费用主要是协商、谈判和履行合同所需付出的各种费用,包括制定谈判策略所需的信息费用,谈判所花的时间,以及防止谈判各方欺诈行为的成本等。

源配置达到最优;科斯第二定理是指:如果交易费用大于零,不同的产权界定将会导致不同的资源配置效率。

在科斯第一定理中,科斯严守了交易成本为零的传统的假设,对经济活动当事人之间损害关系中的损害方与被损害方之间的全部讨价还价过程,包括谈判前双方的准备,缔约后的履约过程,完全不考虑成本,既不考虑其中耗费的物质资料,也不考虑其中耗费的时间和精力。但是,科斯突出强调了一个以往分析中常常被忽略的因素:市场交易对资源配置的自动调节功能。市场交易不仅调节资源配置,而且也通过权力与权利的自愿交换,对初始的状况做出重新安排。只要这种安排导致社会福利的增加,即导致自愿配置的优化,那么权力的重新安排就会在市场运行中自发发生。

科斯第一定理,使得许多人推论,在解决外部侵害问题时,可以用市场形式替代司法程序以及其他政府管理手段。但在实际生活中,不存在交易费用为零的情况,因此,科斯第一定理招致许多批评。有人认为,科斯定理不过是同义反复:如果交易费用为零,自愿的市场交易必然达到资源最佳配置的结果。另一种意见认为,只有在充分竞争的情况下,权力的自愿交易才会给资源配置提供保证。

实际上,竞争的充分程度和交易费用的高低是相关的,竞争的充分程度越高,交易费用越低。充分竞争使得买卖双方都节约了大量的有关价格形成、避免欺诈、讨价还价以及保证信用等等的费用。事实恰恰是,在有关负外部性场合中,并不存在一个完全竞争的市场;因为负外部性问题不是大批量要标准化地生产出来的。这类问题,如污染问题、牛吃邻居的麦苗问题多是个别地、偶然地、特殊地发生的。在这种情况下,确认受损者的损失以及这一损失给加害者带来的利益是十分困难的,因为没有价格参照;当事人提供歪曲的信息可能性也是相当大的,因为没有其他竞争者的压力。

总之交易费用是相当高,以至企图解决这类负外部性问题的自愿交易根本无法实现,人们只能求助于司法程序或政府管制。这就是现实中的情形。“充分竞争的条件”和“零交易成本”一样是不现实的假设。然而,科斯定理的这一问题并没有削弱社会成本问题的理

论价值。科斯的论点无非是说,究竟采取何种方法解决外部侵害问题,视不同方法的费用孰高孰低而定。

科斯第一定理是建立在不现实的假定基础上的。科斯本人清楚这一点,所以他又从现实出发引发科斯第二定理。科斯第二定理说明,如果交易需要成本,那么通过交易调整权利配置也需要成本。调整不仅只有在有利于总产值增长时才会发生,而且必须在调整引起的产值增长大于调整所耗费的成本时才会发生。最初的权利界定影响权利的调整的成本,使得某些能够增加总产值的权利的转移和合并不可能发生,从而影响资源配置的最优化过程。在此情况下,法律确定的权利调整如果能够减少通过市场进行权利调整的费用,使得调整费用低于调整所增加的总产值,那么它显然对经济过程具有积极的影响。

针对科斯定理的涵义、意义及其实质,在科斯以后以及与科斯同时代的产权经济学家都存在着不同的理解。威廉森认为,科斯定理的核心在于交易成本。市场运行及其配置是否有效,关键在于:一是交易自由度大小;二是交易成本的高低。而布坎南则认为,科斯定理的核心在于产权。科斯定理中交易成本为零的假设削弱了自身理论成立的基础。他指出了科斯定理中的三个缺陷:

第一,科斯定理的分析方法仍是效用主义的分析方法,即判断交易有效性的准则是边际收益等于边际成本,这是不成立的。衡量交易有效性的准则应该是当事人的自愿,而非独立于交易过程之外可衡量的事后结果。

第二,科斯尽管对帕累托准则提出质疑,但其对资源配置有效性的理解仍运用这一准则。布坎南认为检验资源配置有效性的尺度只能是一致性原则,即只要当事人取得一致就是有效的。

第三,科斯在资源配置有效性的问题上,不需引入交易成本概念。科斯只是说明在不同清晰度的产权结构下,即便交易自愿,资源配置的有效性也不相同。

从契约主义原则出发,布坎南重新将科斯定理表述为:只要交易自愿,那么初始合法产权的配置与资源配置有效性无关。换言之,即