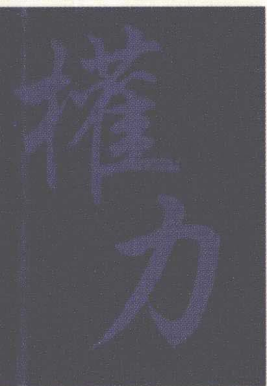




北 京 交 通 大 学
基础产业研究中心文库
《现代运输经济学丛书》

丛书主编：荣朝和



Beijing JiaoTongDaXue

JiChu ChanYe YanJiu ZhongXin WenKu

XIANDAI YUNSHU JINGJIXUE CONGSHU

权力视角下的公企业 与国有经济治理研究

QUANLI SHIJIAO XIAD E GONGQIYE
YU GUOYOU JINGJI ZHILI YANJIU

李津京 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

北京交通大学基础产业研究中心文库

《现代运输经济学丛书》

丛书主编 荣朝和

权力视角下的公企业与 国有经济治理研究

李津京 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

权力视角下的公企业与国有经济治理研究/李津京
著. —北京: 经济科学出版社, 2011. 2

(北京交通大学基础产业研究中心文库/荣朝和
主编. 现代运输经济学丛书)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0340 - 3

I. ①权… II. ①李… III. ①国营企业 - 企业管理 -
研究 - 中国②国有经济 - 研究 - 中国 IV. ①F279. 241
②F121. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 009025 号

责任编辑: 纪晓津

责任校对: 杨晓莹

版式设计: 代小卫

技术编辑: 王世伟

权力视角下的公企业与国有经济治理研究

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京密兴印刷有限公司印装

880 × 1230 32 开 7.75 印张 200000 字

2011 年 2 月第 1 版 2011 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0340 - 3 定价: 16.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

丛书前言

运输经济学是应用经济学的一个重要分支，是以经济学的一般理论和方法研究探讨与运输有关的各类问题的一门学科。人类从事交通运输以克服空间距离的阻隔，这是一项无时不在、无地不在的任务，其联系和影响远远超出运输业本身而深入到社会经济生活的各个方面，因此运输是人类的基本活动之一。和其他行业甚至包括一些网络型行业相比，运输业更具网络经济、自然垄断和公益性特点，这使得其在供求关系、投资建设、运营组织以及政府作用等方面的重要性和复杂性更加明显，需要进行更有针对性的经济学分析和解释。运输问题的重要性和复杂性使得运输业成为一个能够应用几乎所有经济学基本理论与方法的极好领域，也是严格检验与完善这些基本理论与方法的极好场所。

从古典经济学开始运输问题就一直受到关注，那些与运输有关的经济学现象往往总能够启发或诱导经济学代表人物提出重要的经济学思想或理论，或者成为解释重要思想或理论的著名案例。例如，我们可以很容易就举出亚当·斯密关于运输业与市场范围关系的论述、马克思关于运输与资本和商品剩余价值关系的论述、杜彼

权力视角下的公企业与国有经济治理研究

特利用运输案例提出边际概念、马歇尔和庇古关于运输与分工及外部性关系的论述、科斯在提出产权理论时关于蒸汽火车行驶殃及沿途农田的例子、威廉姆森以铁路为例说明资产专用性、钱德勒在论述现代企业形成和规模经济时对铁路等运输行业例子的引用等等。从某种意义上说，运输领域是从事经济学研究的一块宝地。

但运输经济学在很长一段时间里似乎与主流经济学没有很好地融合在一起。我们认为其原因在于：一方面，运输经济问题确实有很强的行业特点，运输经济学家在建立该领域的学科体系或进行经济分析时似乎更像行业技术专家，较少使用通用的经济学方法和语言，而一般经济学家也难以在短时期内从总体上把握住整个运输经济学的脉络，因此学科之间的沟通比较困难。另一方面，过去一般经济学是以新古典理论作为基本框架，但这种分析框架需要一系列非常严格的假设前提，如完全竞争、交易成本为零、信息完全对称等，相比一般工商业，这些假设在交通运输领域更加不适用，因此经济学一直没有为运输经济学提供一个适当的分析框架和基础以建立起自己合理的理论体系，在运输经济学教科书中直接平移过来的新古典理论又确实距离运输市场的现实十分遥远。可喜的是这两种情况都已经出现显著变化，运输经济学家开始比较自觉和熟练地运用经济学的通用分析方法，特别是经济学微观领域的几乎所有最新进展也都为运输经济研究提供了相对比较理想的理论工具。

北京交通大学产业经济学科最早就是起源于铁路及一般运输经济的教学与研究，该学术群体近年来注重广泛借鉴经济学最新成果研究各种基础产业的经济问题，已经取得一批具有较高理论水平和实践意义的成果，确立了国内高等院校中以运输经济和基础产业经济分析为特色的国家重点学科的地位。20世纪90年代

中期，如何突破计划经济体系框架，推出适应市场经济和综合运输体系要求的运输经济学新教科书，成为当时摆在我国运输经济学界面前的一个挑战；新世纪到来之际，编写并出版能够与学科国际主流和经济学主流接轨的运输经济学教材，使我国运输经济学学科的发展尽快进入一个新的时期和新的层次，成为我国运输经济学界的又一次挑战。北京交通大学产业经济学科分别于1995年和2002年出版的运输经济学教材中率先突破前苏联的框架，并集成国内外运输经济学成果和突出体现运输业网络特点的经济分析，为学科走向成熟做出了重要贡献。除教材之外，该学术团体还出版了一些体现运输经济学最新前沿领域与成果的专著、论文集和译著，并得到学术专业内外人士的好评。

在运输经济研究中，一般经济学的最新前沿和发展，如交易成本理论、产权理论、博弈论、制度变迁理论、契约理论和产业组织理论等，仍旧不能直接平移或套用，因为每一个领域都存在适用经济学一般原理的技术约束和体制约束，运输业也不例外。尽管经济学提供了很好的分析手段，然而需要分析的对象在这里是以实体网络作为基础的运输业，需求是旅客与货物在空间上的位置移动，供给则是厂商在运输网络上提供的位移服务，网络特性使得运输业的经济分析与一般工商业有很大不同。即使是已经十分成熟的一些经济学分析方法，也已经证明必须在网络特性这一特定坐标系中重新考虑其针对性和适用性。而通过认识运输业的特殊性去检验和发展已有的一般经济学理论，这对经济学本身的进步也具有重要意义。作为国家级重点学科的北京交通大学产业经济学科，多年来形成了深入行业内部、采用规范的经济学理论与方法进行研讨的学术传统和特色，我们打算继续发扬这一特色，策划和出版本丛书就是进一步推进和深化这一领域研究工作的一部分。

本丛书的作者及编译者主要由北京交通大学经济管理学院产业经济学科点的教师和毕业博士生组成。丛书的设计思想包括：展示近年来本学科的重要研究成果，鼓励学术新人，有选择地推介国外的重要著作以及尽可能系统地积累和系统保存运输经济学科的研究型文献。希望丛书的出版不但可以证明运输经济学自身正在走向成熟，而且能够带动一般经济学在运输经济问题领域进行更深层次的研究和应用。

感谢北京交通大学经济管理学院和基础产业研究中心为本学科领域所提供的良好学术环境，特别是在本丛书出版过程中所给予的大力支持。也感谢经济科学出版社经管编辑中心主任纪晓津编审对丛书筹划的创意，以及在出版工作中付出的辛勤劳动。

荣朝和

于北京交通大学

本书前言

国有经济是我国政治经济体制改革的重要领域。一方面，我国30多年来的国有经济改革已经取得了巨大成绩，国有企业的资产规模、销售收入和利润都实现了快速增长，国有经济的产业结构、资本结构和治理结构也不断改善。另一方面，国有经济在快速发展中仍存在各种严重问题，不仅是已得到广泛关注的所有权人缺位、监管缺失、国有资产流失、分配不公等问题，更有国有经济改革与治理中必须面对的政治体制改革与社会权力结构调整等深层次问题。国有经济的进一步深化改革显然需要在理论与实践上进行新的探索。对国有经济改革路径进行总结与反思，超越以“产权关系”为核心的国有企业改革研究思路，从理论上探讨上述深层次问题的根源与解决途径，对改善国有经济治理、推动政治、经济与社会体制的改革具有重要意义。

自1978年改革开放以来，经过十几年的理论和实践探索，我国20世纪90年代初最终确立了建设社会主义市场经济的基本思路。市场经济体制下，市场主体的构建是一个基本问题。政企分开是构建符合市场经济要求的市场主体的必要前提，成为我国国有企业改革的基

本原则。1993年，党的十四届三中全会提出国有企业改革要建立现代企业制度。可以说，确立社会主义市场经济体制后，在对增强国有经济活力的热切愿望下，在引进外资形成的制度接轨压力下，我国国有企业改革的现代企业制度实质上就是现代公司制度。大量国有企业进行改制并按照《公司法》登记注册，采取了股份有限公司和有限责任公司的法律形态。即使在电信、石油天然气、电力等领域仍保持按照《全民所有制工业企业法》设立的大型国有企业集团，但在存续分立的改革思路下也都以公司化形态的子公司进行实质运营。2008年10月颁布的《企业国有资产法》进一步明确了国家与国有企业之间的关系为出资关系，国家对国有企业行使出资人权利，即资产收益、参与重大决策和选择管理者的权利。这与公司制企业中股东在公司中的权利没有任何实质的哪怕是表述上的差异。由此可见，我国国有经济公司化改革路径已确立并有进一步巩固与强化的趋势。

需要指出的是，当前对国有企业改革的理论探讨也基本都局限于公司化改革的框架之下，以明晰产权关系为核心，围绕着国家如何更好地行使出资人权利而展开，改革的核心集中于产权明晰以及所有权人缺位的代理成本等产权相关问题。国有企业改革中的特殊权力关系、责任关系及法律调整框架均湮没于产权关系的研究之中。公司化及产权改革对于塑造合适的市场主体、增强国有经济活力和国有资产保值增值具有积极的作用，但是如果不考虑国有企业在所处领域、建立目的、使命与目标等方面的多样性与特殊性，完全将国有企业按照市场经济中的营利性市场主体等同对待，将国有企业改革简化为改制为现代公司制度，那么国有经济改革就局限于经济领域而忽略了国有经济与政治制度、社会体制层面的关系，便不可避免地导致诸多政治与社会问题。从治理工具的角度看，这一简单的公司化改革思路实质上是对单一

组织性治理工具——公司制国有企业的路径依赖，而没有充分考虑治理工具特别是组织性治理工具的多样化和谱系化特征。最典型的体现在于，西方国有经济中普遍采用的基本组织形式——公企业则无法进入决策及其智力支持系统的视野。

笔者在本书中提出的实际问题是，公司化虽然是我国国有企业政企分开的重要实现途径，但是否应该是唯一的，特别是在我国这样一个以公有制为基本经济制度，拥有庞大数量国有企业的国家？从各国国有经济的实践来看，根据国有企业公共性的程度差异，国有企业的法律形态是多样的，即国有经济的组织性治理工具具有谱系化特征。如何解释和评价我国与西方国家在国有经济组织性治理工具选择上的差异？本书认为，治理工具的选择与基础性制度安排密切相关。如果不能将“合理划分政府、社会和市场三大主体之间的权力结构乃至各主体的权责关系并促成它们之间相互合作”的制度安排纳入国有经济改革研究的视野，国有企业改革就很难突破对公司制企业的依赖。本书认为，社会权力结构，即政府、社会及市场三方所代表的政治权力、社会权力和经济权力的对比与关联构成了国有经济治理的基础制度环境。我国与西方国家在政府、社会及市场三方之间及各自内部间的权力结构差异即基础制度环境差异决定了对国有经济组织性治理工具的不同选择。超越公司制改革及以产权为核心的国有经济治理，将国有经济治理放到政治社会体制的更大背景下检视，从而在国有经济组织性治理工具、社会权力结构之间建立逻辑关联与解释框架正是本书的尝试。

将国有经济治理从产权为核心的公司治理探究延展到以社会权力结构作为基础制度环境的组织性治理工具分析，本书的研究领域也从单纯的经济学分析延展到政治经济学、法律经济学等学科的分析范畴。政治经济学的重要问题是国家权力与市民社会的

权力视角下的公企业与国有经济治理研究

关系。汪丁丁（2004）指出了西方新政治经济学与中国新政治经济学之根本差异：对前者而言，政治经济的博弈环境是民主政治的（市场社会）；对后者而言，则必须基于民主政治的缺失（转型期社会）。在民主机制严重缺失的环境中，新政治经济学研究的主题是个体如何组成各类有意义的政治的和经济的群体。他把中国新政治经济学的问题意识概括为“大范围制度变迁”，意味着在每一个公民的想象中，可供比较的社会状态的集合的边界在不断改变。正是在这一问题意识的激发下，笔者从中国转型期的社会权力结构现实出发，研究国有经济组织性治理工具的制度选择。

本书由八章组成。

第一章导论中对我国国有经济改革治理思路进行了总结与评价，详细阐述了本书的研究思路与逻辑框架。重点指出公司化改革路径以及局限于产权关系的国有经济治理研究的局限性，指出经济交易不仅取决于市场、企业科层安排，还取决于大量维系经济活动与经济组织存续基本条件的制度安排。治理研究必须将产权制度以外的政治、社会体制因素纳入其中。特别是国有经济治理涉及公共资源配置，政治制度与社会体制更具有重要意义。现有国有企业的改革实践与理论探讨对公司制国有企业形成了单一组织性治理工具的依赖，而忽略了组织性治理工具的谱系特征。

第二章从谱系视角全面剖析了西方国有经济的组织性治理工具——公企业，从组织性质、权力结构、法律调整等多个角度展示了公企业的基本特征。公企业是通过单独立法设立的、具有显著法定化特征的组织形式，这一组织形式兼具政治性与经济性，属于介于公共部门与私人部门之间的第三部门；公企业既拥有公共部门才拥有的公权也享有私人部门的私权，具有复合的权力结构，是经济特权与私权残缺的统一体；公企业既遵从公法价值理

念又受到私法具体规则的调整，接受特殊的法律调整。

第三章从权力理论出发，分析权利、权力与制度环境的基本关系，指出权力视角可以更好地将政治制度、社会体制要素纳入公企业和国有经济治理考量视野。本章围绕权力是强制性交易之基础这一命题，建立权力分析的概念与逻辑基础，指出权力是一种非对称性结构，存在于优劣力量的对比中，理性经济人不仅基于自利进行自愿交易而提高经济地位，也基于自利运用强权进行强制性交易。笔者强调，公企业是强制性制度变迁的结果，政治进程、立法活动、各种利益集团的身影伴随着公企业制度的兴衰沉浮，以权力为基础的强制性交易贯穿始终。

第四章从政治权力的角度来解释公企业制度变迁和我国国有经济公司化改革。按照权力来源，政治权力可以划分为初级政治权力、次级政治权力和三级政治权力。初级政治权力决定国有经济是否存在及在什么范围内存在；次级政治权力决定国有经济的存在形式与治理模式；三级政治权力决定国有经济主体是否对公众承担公共责任。西方公企业民营化与我国国有经济的公司化改革是公企业制度范畴内的重要现象，本章从政治权力结构变化的角度进行了较为合理的解释。

第五章从经济权力特别是政治权力与经济权力关系的角度来解释公企业民营化和我国国有经济的公司化改革。公企业往往以政治程序和监控机制替代产权激励并通过承担公共责任以追求非商业目标的实现。公企业民营化后建立以经济权力为主导的公司制企业治理，通过产权激励追求商业目标的实现。因此，公企业民营化使政治权力丧失了直接控制国有经济的法律基础，从而破坏了国有经济各种非商业目标的实现。西方国家以管制重构作为替代机制，重新平衡政治权力与经济权力在国有经济治理中的竞争与合作。我国国有经济的治理一直以政治权力为主导。尽管国

权力视角下的公企业与国有经济治理研究

有经济的公司化改革促进了经济权力的不断成长，政治权力的控制仍然是主导性的。这种控制既包括国家以股东身份的控制也包括超越股东身份的控制。国家以股东身份治理国有经济，有可能追求股东利益最大化而导致滥用垄断权力；而现行法律框架下，国家在公司制企业中超越股东身份控制国有经济尚缺乏法治基础。因此，亟须重新考量我国国有经济的存在形式与治理模式。

第六章从社会权力角度来分析公企业制度演进的制衡机制。社会权力是利益相关者通过组织建制形式对政治权力与经济权力进行制衡的权力形式。无论是西方公企业民营化还是我国国有经济的公司化改革都体现了经济权力取代政治权力主导国有经济治理的趋势，从而可能导致损害社会公平与民主理念的后果。本章指出，西方国家在结社自由的宪政秩序下，社会团体特别是工会和消费者组织无论从内部治理还是外部发展环境看，具备制衡经济权力的基本条件；而我国由于社会领域改革的滞后，社会团体的发展还不足以形成制衡经济权力的有效社会力量，更需要在特定领域借鉴西方公企业制度加强政治权力对国有经济的法治化控制。

第七章以我国和澳大利亚国有经济治理的具体案例来深化和检验权力——公企业——国有经济治理之间的逻辑关系。通过上述理论构建和案例检验，笔者指出，即使是西方市场经济国家，目前在需要国家起主导作用的领域仍适当保留公企业形式以实现政治权力对国有经济的直接控制。我国是以公有制为基础的社会主义国家，如何在社会主义市场经济体制下发挥国有经济的主导作用更具有重要的理论价值与实践意义。

本书的一些关键要点是第八章的内容，可以概括为：

第一，国有经济是世界各国普遍存在的重要经济现象。尽管西方国有经济的规模与范围随着政府与市场主导地位的轮回而有

所变化，但从未彻底退出历史舞台。西方各国将国有经济视为实施其政治、经济与社会政策的重要工具并通过一种特殊的组织性治理工具——公企业来实现对国有经济的持续与稳定控制。公企业是为达成社会性目标，通过政治程序以单独立法设立的特殊企业形式，其设立、资源获取、资产管理、人事安排，财务及重要决策都以政治权力为主导并被置于政治程序的监督之下。由此，西方国家不仅仅依托投资所形成的产权关系来行使国有经济中的股东权利，也具备超越股东身份对国有经济进行政治控制的法治基础。我国大部分学者从产权角度展开对西方国有经济的分析而往往忽略了西方国有经济所使用的组织性治理工具，而正是这种组织形式使西方国家打着自由市场经济的旗帜而实现了对关键经济领域的合法控制。

第二，我国国有经济遵循了公司化改革路径，改革的核心集中于产权明晰以及所有权人缺位的代理成本等产权相关问题。国家是国有企业的股东，这是国家与国有企业在产权关系框架下所形成的基本关系。但是，单纯强调国家与国有企业的产权关系，在国有经济治理上至少会产生两方面问题。首先，在产权关系下，政府机构作为国有资产出资人代表更倾向于追求股东利益最大化，从而不适当地赋予国有企业垄断势力及其他经济特权，不仅使国有企业承担的非商业目标落空，更可能加剧财富分配不公而直接损害社会公众利益。其次，由于国有企业在军工、能源、重大装备制造、重要矿产资源开发及交通、电信、电力等公共提供领域发挥着重要作用，国家在这些领域的国有企业中单纯以股东身份行使股东权利很难保证国家对国有经济的全面控制。即使在国有独资企业中，国家可以为实现各种社会目标实现事实上的控制，但这种控制很可能超越法律所赋予的股东权利从而缺乏法治基础。公企业是国家依据充分的法律基础控制关键经济资源的

组织形式，对深化我国国有经济改革具有借鉴意义。

第三，西方公企业民营化与我国国有经济公司化改革是公企业制度范畴内两个重要的社会经济现象。公企业民营化是指废除设立该公企业的单独立法，同时全部或部分出售政府所有的资产，将公企业转化为公司制企业的过程。我国国有经济改革是通过政企分开对国有企业进行公司化改制，建立产权明晰的公司制企业的过程。无论是西方公企业民营化还是我国国有经济改革都反映了国有经济组织形式的公司化趋势。对公司制企业的路径依赖从表象上看是对国有经济组织性治理工具的选择，其实质涉及国有经济的治理模式选择。

第四，现代西方国家，政治权力、经济权力和社会权力都拥有较高的自主性和自治能力，而且彼此之间具有对称性的影响，形成了均衡的社会权力结构。民营化后，随着公企业法律地位和产权性质的改变，政治权力对国有经济的直接控制被打破，以市场、产权为基础的经济权力日益彰显，集体建制的利益相关者权力也在寻求新的实现方式。以均衡的社会权力结构为基础制度环境，西方国家通过建立各种权力高度竞争与合作的独立管制框架、支持鼓励社会团体等方式来建立公企业民营化后政治权力、社会权力对经济权力的制衡机制，并形成企业治理、政府治理与社会治理的共同演进的格局。

第五，我国处于体制转型时期，政治权力极力去控制经济权力和社会权力，经济权力也不断在改革中得到解放与扩张，只有社会权力在政治权力与经济权力的双重作用之下处于最不利的地位，权力之间极不对称。国有经济政企分开的改革思路使得政治权力与经济权力的关系必须重新定位，但公司化改革路径使政治权力对经济权力形成异化控制。政府机构作为出资人代表在股东利益最大化的导向下，将政治权力更多地用于向国有企业转授经

济特权和垄断势力，而忽略了对经济权力的制衡。同时，由于社会领域改革滞后，利益相关者也不足以形成制衡经济权力的有效力量。因此，我国亟须加快政治体制与社会领域的改革以建立均衡社会权力结构，并反思在当前社会权力结构失衡的基础制度环境下，全面深化国有经济公司化改革的合理性。

第六，我国国有经济分类治理的政策建议。国有经济分布于不同的领域，应该分类改革以建立适应不同领域的治理模式。在竞争性的私人提供领域，国有经济可以采取现代公司制企业形式，建立以产权为基础的企业治理。在必须由国家控制的公共提供领域，应采取公企业形式，进一步完善国家控制国有经济的法治基础，建立法治框架下政治权力主导的公企业治理模式。上述分类改革思路的实施，将完善国家控制关键经济领域的法治基础并充分体现市场经济对公司制企业产权独立与契约自由的尊重，从而构建起包括现代公司制度在内的体系完整的现代企业制度。因此，国有经济的分类治理不仅有利于实现国家对关键经济领域的控制、有利于国有资产的保值增值还具有重要的法治含义。

目 录

第一章 导论	1
第一节 问题的提出	2
一、我国国有经济的改革路径	2
二、对我国国有经济公司化改革的评价	4
三、从国企公司化改革看我国政治、社会体制改革进程	8
四、西方国有经济的组织性治理工具——公企业 制度理论与实践	10
第二节 基本理论的说明	12
一、权力理论	12
二、制度变迁理论	14
三、公共选择理论	15
四、产权理论	16
第三节 逻辑结构、方法与内容	17
一、本书的逻辑结构	17
二、研究方法的说明	19
三、研究框架与技术路线简图	22
四、主要研究内容	22