



南开大学 211 工程——经济学系列丛书

政府与企业—中国转型 期政企关系格局演化

朱光华 陈国富 等著



中国财政经济出版社

F279.2
Z842

211 工程

列丛书

政府与企业

——中国转型期政企关系格局演化

朱光华、陈国富 等著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府与企业：中国转型期政企关系格局演化/朱光华等著. —北京：中国财政经济出版社，2005.10

(南开大学 211 工程经济学系列丛书)

ISBN 7-5005-8614-0

I. 政… II. 朱… III. ①企业-关系-国家行政机关-研究-中国②国家干预-企业-研究-中国 IV. F279.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 109013 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100036

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 12.375 印张 317 000 字

2005 年 10 月第 1 版 2005 年 10 月北京第 1 次印刷

定价：22.00 元

ISBN 7-5005-8614-0/F·7498

(图书出现印装问题，本社负责调换)

导 言

自 20 世纪 90 年代初,在南开大学朱光华教授的主持下,一批中青年学者组合成立了“转型经济研究组”。这个团队不仅为完成具体课题而存在,更是对转型经济理论和现实问题进行持续研究。朱光华教授及其带领的这支队伍倡导“让经济理论更加贴近现实”^①,并在研究中注重多学科(特别是与政治学)的交叉。

在近 15 年中,第一个五年研究组主要致力于对政府经济职能的研究,承担了国家“八五”社会科学重点课题规划中的招标项目——社会主义国家经济职能,出版了《政府经济职能和体制改革》(天津人民出版社 1995 年版)。该成果认为,充分发挥市场机制的作用和正确运用政府经济职能,如同车之两轮、鸟之双翼,都是市场经济体制的内在要求,两者须相辅相成、协调配合。政府经济职能转变的滞后,制约了各项改革的推进和深化,转变政府经济职能是实现经济转型的突破口。这本专著获得了天津市第七届社会科学优秀成果(著作)一等奖。

第二个五年研究组主要致力于对所有制结构和国有经济的研究,承担了教育部人文社会科学研究“九五”博士点项目——公有制与其他经济成分关系研究,出版了《过渡经济中的混合所有制》(天津人民出版社 1999 年版)。该成果从体制转轨中的所有制结构这一对当今中国经济转型和经济发展至关重要的层面展开研究,揭

^① 朱光华:“让经济理论更加贴近现实”,《南开学报》,2004 年第 2 期。

示出传统所有制结构与市场经济的非兼容特征，分析了所有制结构变迁的内在逻辑，以及混合所有制的生成与发展。这本专著获得了第三届中国高校人文社会科学研究优秀成果（著作）二等奖。

《政府与企业——中国转型期政企关系格局演化》一书，是课题组在第三个五年中的研究成果，同时也是前十年学术积累的延续。这本专著着力在以下4个方面展开探讨，并力求有所突破和创新。

一、为分析政企关系提供了一个新的框架

现代经济学对政企关系的理解建立在对政府职能的界定上，而对政府职能的界定是以“市场失灵”为逻辑起点的，并以此来确认政府干预的合理性和职能范围。基于这种理解，政府干预成了一种外生于市场的力量，在市场机制所及的领域之外承担起服务于市场与企业的职能。按照这一传统认识，随着市场机制的逐步完善，政府干预的空间似乎越来越小。但事实上，自“二战”以来，市场机制进一步完善，政府干预的空间却与日俱增，由政府提供的公共物品也大幅增加。本课题的一项重要创新就是对现代经济学关于政企关系的这一传统认识进行质疑，并试图对政府干预作“内生性”处理。

为实现这一目标，首先必须为政府职能寻求一个新的基础。本课题是通过揭示产权结构的演变推演出政府职能的。起初，产权是在社会成员之间相互尊重、相互认可和相互约束的关系中设定的，因此，这一时期的产权是一种纯粹的私人契约。但后来，“第三方”介入产权，导致产权内部结构发生变化。最后，是国家通过排挤私人组织接管了“第三方”的职能，并成为惟一合法的拥有暴力潜能的“公共第三方”。

一旦国家成为公共的第三方，产权与产权的关系便获得了一种外化的表现形式，即国家与产权的关系，相应地，国家便被赋予了

一系列特定的职能。这些职能分布在微观和宏观两个层次上。

在微观层次上，国家必须承担产权保护、经济秩序规制和公共物品的供给。依照本文的逻辑，主要不是因为市场失灵，才要求由国家来提供公共物品（public goods），而是因为公共物品在消费上的非竞争性和非排他性刚好可以满足国家服务于产权的需要。这里的关键不是解释市场机制在公共物品供给上的内在缺陷（尽管缺陷确实存在），而是要说明公共物品的需要是如何产生的。

在宏观层次上，政府还须调控经济总量指标即通过宏观调控来影响企业行为。宏观调控就是政府运用宏观经济政策对宏观经济运动所进行的“控制”和“调节”，通过调整某些经济变量（如财政支出、货币供给等）来影响市场经济中各种变量的取值，从而影响私人经济部门的决策行为。

但是，国家要行使上述职能，就必须占有一定规模的经济资源。这些经济资源的产权形式只能是公有的，国家或者利用它来行使公共管理职能（公共消费），或者利用它来举办公共企业。当这些经济资源被用来举办公共企业时，国家就获得了一种不同于前面所提及的职能，即国家要对公共企业实行的直接管理，这是以国有产权为基础的，主要依赖行政命令、参与企业治理或直接干预市场等方式来实现的。这些公共企业主要分布在非竞争性领域。

依据政府和企业之间存在的产权关系，我们可以将政企关系划分为三种形态：

1. 因国有独资、控股所形成的政企关系。政府与这类国有企业具有双重纽带。一是政府作为出资人与国有企业的关系；二是政府作为产权的公共“第三方”，要承担宏观调控和微观规制的职能。

2. 因国家参股所形成的政企关系。这类企业存在的基本目标在于尽可能地获得自身利润，而政府参股的主要目标则在于使国有资产增值。

3. 国家作为产权的“第三方”而与企业形成的政企关系。政

府对这类企业的财产不拥有所有权，但政府作为“第三方”要承担宏观调控和微观规制的职能。因而政府对这类企业，一方面是要让行政权力从企业内部完全退出，另一方面在外部职能上强化经济性规制和社会性规制职能，从外部环境上保障它们通过正当的市场竞争来实现利润的最大化。

二、揭示出传统的国有企业与有限责任制度不相容，从而决定了以国有产权为纽带的政企分离改革不可能获得预期的效果

国内既有的研究成果将重点放在国有产权的代理和运作上，这无疑是必要的。但是，本课题将研究重点放在国有产权的两种形式（国有股权与国有债权）之间的可转换性上，并获得了重要的发现。

从融资结构来看，1985年实行的“拨改贷”和最近实行的“债转股”是国有企业进行的两种方向完全相反的调整。这两次调整表明了一个事实，即国有企业的股权融资和债务融资可以由政府直接操纵，也就是说，国有股权和国有债权之间并没有一个明确的、可预期的制度性边界，政府可以依照自身的意愿在两者之间作任意调整。既有的研究忽视了一个非常重要的联系，即有限责任制度的成立与否，正好依赖于企业的股权和债权之间是否存在明确的边界。

有限责任使股东只承担与股本资本份额相当的责任，使得企业破产给股东带来的最大利益损失也不会超出这一份额。但是超出这一份额的损失部分由谁来承担？显然是公司的债权人。所以，有限责任并没有消除企业失败的风险，只是把风险在股东和债权人之间进行了重新配置，它把一部分风险从股东转移到了公司的债权人。所以，如果股权和债权之间可以作任意调整，那么，有限责任制度对风险所作的配置就不可能实现。

股权约束和债权约束本来是两种具有互补性的治理机制，但在国有企业那里却具有了相同的属性。国有股权与国有债权在政府意

志的支配下，可以做任意转换，这无疑损害了有限责任的制度基础。分析表明，国有企业实质上无法确立起有限责任制所要求的这种边界，如果不改变国有企业内部的产权结构，那么无论是债权变股权，还是股权变债权，都无法确立企业的有限责任制。有限责任制不能确立，企业的责任制度当然就是无限的，对国有企业而言，就意味着出资人——国家要承担起无限责任。而按照权责对称的原理，国家就须对国有企业行使无限的权力。很难想像，国有企业在政府对它拥有无限的权力和责任时还能实现政企分开吗？

国有企业的债转股是政府对国有股权和国有债权所做的一次转换尝试，是对国有企业治理结构的一次大调整。在此之前，政府干预企业的主要形式是直接干预企业的经营决策和人事任免，但在现行的经济环境下，政府干预企业的形式转变为以行政手段调整企业治理结构。这种变化可以理解为在传统的“所有权与经营权分离”的改革思路失效以后，国家开始通过调整新的“两权”（国有股权与国有债权）来寻求新的改革思路。但这种思路还是局限于对国有产权内部结构进行调整。在渐进改革的历史背景下，通过减少国有股权的代理成本，强化国有债权对企业的约束作用或者在国有股权与国有债权之间进行互换，可能具有一定的积极作用，但是这些作用都是有限的，这些措施都只是一种过渡性的举措。债转股的合理性应该将其置于国有经济的战略性退出的进程中来认识，也就是只有将债转股与国有经济的战略性退出结合起来，并为民营经济发展开辟空间，债转股才能显示出它对整体经济改革的贡献。

三、揭示了改革开放以来国有产权代理结构的演变规律

国有企业的改革困难基本上可以归结为国有产权的代理困难。研究表明，国有产权的政府代理具有必然性。在我国的国有企业改革中，在不放弃政府代理的前提下，国有产权的代理结构发生了规律性的变化。

1. 计划经济体制时期，政府作为全民财产的代表，并且集所有权和经营权于一身。在这种代理结构下，由政府（主要是中央政府）决定企业的生产；企业实际上只是政府计划的执行单位和行政主管部门的附属物。

2. “两权分离”。20世纪70年代末，人们对这种“政企不分”代理结构和管理体制弊端的认识逐步深化，开始了国有产权代理和管理体制的进一步改革探索。人们在改革的早期就提出“所有权和经营权相分离”的企业改革思路：即国家拥有企业所有权，企业自己拥有独立经营权。

传统的两权分离的改革思路有着很大的局限性。一方面，国有企业没有法人财产权，因而不具备法律上的民事责任主体的资格；另一方面，企业只拥有经营权，它的权力范围就局限在生产和销售环节，无法开展产权重组和资本经营活动，社会范围内的资源优化配置就不能实现。

3. “三级授权”。20世纪80年代后期，传统的“两权分离”代理结构被超越，开始尝试一种“三级授权”的代理结构。政府作为国有资产的所有者代表，通过一定的途径和形式，以委托人的身份把国有资产委托给企业代理经营。企业作为国有资产的经营者和参与市场竞争的微观主体，其内部按照现代企业制度构造委托代理关系。在政府机构与国有企业之间构造从事资本经营的中间机构——控股公司，试图通过在政企之间构造“中间隔离带”来尝试政企分离。

但“隔离带”实际上不能隔断政府对企业的行政干预，却可能隔断了必不可少的所有权约束。并且国有资产的所有权集中在中央政府一级行使，增加了中央政府的负担，也抑制了地方政府的积极性。

4. “分级代理”。为了缩短管理链条，明确管理归属，十六大报告提出“分级代理”的设想。“分级代理”是一种“中央政府和

地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制”。

中央政府和地方政府成为不同领域国有资产所有者代表，在一定程度上缓解了信息不对称问题，中央和地方对于各自所有权领域国有资产的关怀能力得到提高，能力的提高则为关怀度的提升提供了基础。

但是，地方政府介入国有产权代理，并没有在本质上为政企分离提供新的要素，政企不分中的政府只是从高位政府换成低位政府。所以，从政企分离的角度来看，“分级代理”的改革只有“边际”改进的性质。

5. “分类代理”。不同领域的国有资产，政府的管理目标是不一样的。分布于政府功能领域的国有资产，社会目标居于优先地位，盈利目标居于次要地位；分布于一般竞争性领域的国有资产，盈利目标和资产安全居于首要地位。两类资产很难按统一的规则进行运作。因此，对这两类不同的国有资产，应该构建不同的管理体制。“分类代理”可以促进中央政府在公共领域的国有资产管理上承担更多的职能，而让地方政府在竞争性领域的国有资产管理上承担更多的义务。有了这种过渡性的分工安排，由经济学家主张的而一直没有启动的分类构建国有资产管理体制的工作就可以启动了。

随着改革的推进，政企关系表现出不同的形式，但政企不分的特征依然保留着。

四、以政府能力、政府规模和政府治理为切入点，深化对政府职能定位及其转变的研究

政府职能被进一步区分为政府的功能 (Governmental functions) 和政府的职责 (Governmental responsibilities)。中国政府在职责分解方面有着明显的特殊性，除国防和外交完全由中央政府承担之外，

中国的各级政府承担着相似的职责，存在“职责同构”的倾向。

财力是政府能力的基石。中国政府财政支出占 GDP 的比重由 1978 年的 31% 降至 1995、1996 年的不足 11%，之后便逐步回升，至 2002 年为 18%。总体而言，中国政府的财政支出水平是比较低的，不如发展中国家的平均水平，与发达国家相比则差距更大。由此我们不难得出一个结论：中国政府的财政是一个“弱财政”。

政府要履行自己的职能，就必须具备相应的能力，这种能力是以占有一定的资源为基础的。政府可以通过两种基本方式形成对资源的占有，一是直接占有；二是通过税收、收费、举债等形式而形成的政府收入。政府占有资源的各种方式，都同企业密切相关。理顺政府与国有企业的关系，必须处理好以下两个突出的问题：

1. 理清政府的双重角色。在政企关系的问题上，政府实际上扮演着双重角色：一是政府作为公共行政管理者的角色；二是政府作为国有企业出资人的角色。

2. 国有企业的重组。上述政府两种角色的厘清，有一个必要的前提条件就是，国有企业的分布不能太散，战线不能拉得太长。目前中国国有经济的比重过大，国有企业分布过散，中小企业数量过多。在这种情况下，对国有企业的战略性重组也是理顺政府与国有企业之间关系的必要选择。

从长期来看，中外政府规模都呈“适度扩张”的趋势。综合中国政府规模各方面的指标，可以得出以下结论：

1. 从横比的角度看，中国政府的规模不是偏大，而是偏小，这与中国目前比较低的经济水平、庞大的农业人口、比较低的城市化水平和比较薄弱的财力是基本吻合的。

2. 中国的政府官员并非人们所想像和强调的那样多得可怕，中国的官民比、中国公共部门就业人数与总人口的比例，与其他国家相比都是明显偏低的。另外，尽管中央多次进行机构裁减，但是政府官员的实际总量总是比名义总量要大。

3. 中国政府的行政机构偏多，而工作人员相对偏少，这说明行政机构的人员并不是充裕的。

政府的行为目标直接决定了市场化进程中政府的行为模式及其有效性。政府的有效性可以表述如下：政府有效地提供包括保护产权、宏观稳定等公共品；政府提供公共品的成本最低化，财力的变化、政府组织形式的变化都应该朝着这一目标进化；在财政压力极大化时，集体行动领导者的集中决策是有效政府的重要体现。作者对政府有效性的讨论是基于以下原则：

1. 政府的有效性必须建立在政府是一个理性人的基础上，应该考虑政府是一个考虑自身收益的组织。不考虑政府自身的成本与收益，给政府设定目标，政府是不堪其重的。在这种约束下，政府行为的适当与否，就建立在政府与市场是否双赢的层面上。只有在保证政府的基本收益的前提下，才能谈政府如何有效。

2. 政府行为目标是短期的，政府从事长期的制度建设基本上是一种外部效应的体现。自利基础上的政府考虑的是即期收益的最大化。要求政府从事长期的制度建设会使其陷入一种左右为难的状态。

3. 政府有效行为是一个动态的变化过程，它随着政府财力的变化而变化。

4. 在转轨时期，集体行动领导者的行为对于政府有效性的界定至关重要。在大政府背景下，集体行动领导者对于强制性变迁中的经济体来讲，其偏好与约束对于体制的转轨、市场经济的演化等不能忽视。在财政危机的时候，领导者的集中决策对于节约社会交易成本、提升国民福利利大于弊。当财政危机度过之后，政府领导者如何完成身份的转化，不至于陷入独裁的境地则成为市场化过程中政府行为有效性最大的难题。

5. 政府有效性行为是一个帕累托最优状态，有效的政府治理要以此为目标，但是政府行为基本上难以完全靠近这一状态。

政府虽然可以采取各种措施弥补市场机能之不足，但在实际执行上，由于公共政策的公共物品的性质、民主政治运作本身的缺陷、官僚与民意代表的私心以及特殊利益集团的影响等等，政府干预未能带来理想结果，或者说政府有效性未能充分体现，从而引发政府失灵。本书通过对政府治理的研究，来探讨最大限度地保证政府的有效性以达成政府行为目标的手段和途径，寻求在政府治理过程中进行一些制度创新以最大限度地减少政府失灵。具体内容包括政府治理的模式、结构和工具等。

本书是教育部人文社会科学研究“十五”规划项目——市场化进程中的政企关系新格局的最终成果。在多次集体研讨的基础上，陈国富进行了归纳整理，由项目负责人朱光华教授确定全书的体系结构和项目分工。执笔人包括朱光华、陈国富、段文斌、朱光磊、景维民、杨龙、卫志民、陈弘、魏凤春、宋维强。初稿由陈国富和段文斌修改和调整，最后全书由朱光华教授总纂定稿。

编者

2005年8月

目 录

第一章 国家与产权：政企关系的分析框架·····	(1)
第一节 原始产权理论·····	(2)
第二节 国家介入产权的演化逻辑·····	(12)
第三节 国家的经济职能·····	(20)
第四节 国家与产权：一个悖论·····	(36)
第二章 政府退让与分权化改革·····	(52)
第一节 政府退让与经济性分权改革·····	(53)
第二节 政府退让与行政性分权改革——中央政府与地 方政府之间的分权·····	(68)
第三节 产权结构的多元化与政府职能的变革·····	(93)
第三章 国有产权、企业融资与政企关系·····	(102)
第一节 中国国有企业的制度变革·····	(103)
第二节 国有股权与政企关系·····	(107)
第三节 国有债权与政企关系·····	(115)
第四节 “债转股”：基于有限责任制度的理论分析 ···	(125)
第四章 国有产权、政府代理与政企关系·····	(141)
第一节 计划体制的国有产权代理结构与政企关系·····	(142)
第二节 “两权分离”代理结构与政企关系·····	(146)

第三节	“三级授权”代理结构与政企关系·····	(148)
第四节	国有产权“分级代理”与政企关系·····	(161)
第五节	公共服务领域的国有产权与政企关系·····	(174)
第六节	竞争性领域的国有产权代理与政企关系·····	(178)
第五章	规制视角的政企关系·····	(183)
第一节	政府规制理论的基本结构·····	(184)
第二节	我国政府规制改革与绩效·····	(202)
第三节	我国政府规制的体制性弊端及其改革方向·····	(211)
第六章	政府能力与政府规模·····	(227)
第一节	政府能力与政府职能·····	(227)
第二节	政府占有的资源规模与政企关系·····	(236)
第三节	政府规模及其长期发展趋势·····	(247)
第四节	保持适度的政府规模·····	(258)
第七章	政府失灵与政府治理·····	(276)
第一节	政府的有效性·····	(277)
第二节	政府失灵·····	(288)
第三节	政府治理·····	(295)
第四节	加入 WTO 后的中国政府治理·····	(313)
第八章	不同市场经济体制中的政企关系·····	(326)
第一节	市场经济体制与政企关系·····	(326)
第二节	美国：自由市场经济中的政企关系·····	(335)
第三节	日本：政府主导型市场经济中的政企关系·····	(350)
第四节	德国：社会市场经济中的政企关系·····	(365)

第一章

国家与产权：政企关系的分析框架

产权经济学家菲吕博滕曾经指出：“如果没有一个关于国家的理论，也不可能真正完成关于产权的理论，而令人遗憾的是到现在还没有这一方面的理论成果。”^①在过去的30年里，尽管巴泽尔、诺斯和温加斯特等经济学家为之付出了不少心血，但产权理论中的这一缺失依然如故。但是，利用现有的理论成果构造出国家与产权的基本框架，并使之成为我们探讨政府和企业关系的一个理论基础已经成为可能。现代企业理论将企业理解为一组产权交易的契约，它是一个产权的复合体。这样，我们就可以将政府与企业的关系归结为国家与产权的关系。本书就是利用产权理论揭示政企关系的一种全新的尝试。

^① 菲吕博滕、佩杰威齐：“产权与经济发展：近期文献的一个综述”，载于《财产权利与制度变迁》，上海三联书店、上海人民出版社1994年版，第206页。

早期的没有国家理论的产权理论被称为原始产权理论，由于缺乏国家与产权关系的内在机理的经济学论证，因此，原始的产权理论不能成为我们研究政企关系的理论基础。但是，从理论演进的逻辑来看，原始的产权理论已经蕴含着国家职能的萌芽。比较而言，原始的产权理论侧重关注产权的排他性，现代产权理论则侧重关注产权的可交易性。产权的排他性需要一种强制性的规制力量，起初，这种力量是通过各类社会机制提供的。但产权制度的演进最终将这种力量安排由国家来提供。所以，由原始的产权理论到现代产权理论遵循的是一种演进的逻辑。所以，在理论的陈述中，有必要对原始的产权理论进行梳理，从比较的视角认识原始的产权理论和现代产权理论的基本特征，为揭示政企关系寻求一个较为坚实的理论基础。

第一节

原始产权理论

在 20 世纪初期，美国的制度主义学派和德国的历史学派指责现代经济学缺乏有关财产起源的理论，从而不能真正地理解长期的经济发展。但到 60 年代以后，一批经济学家开始使用新古典主义的研究方法研究财产的起源问题，而这些经济学家对产权起源问题的关注，主要集中在如何确立产权的排他性上，并且缺乏国家对产权保护职能的经济学论证。

一、产权的起源：成本与收益

德姆塞茨 1967 年发表的“关于产权的理论”一文，被视为原始产权理论的经典之作，他的主要观点是：

新的产权是相互作用的人们对新的收益——成本的可能渴望进