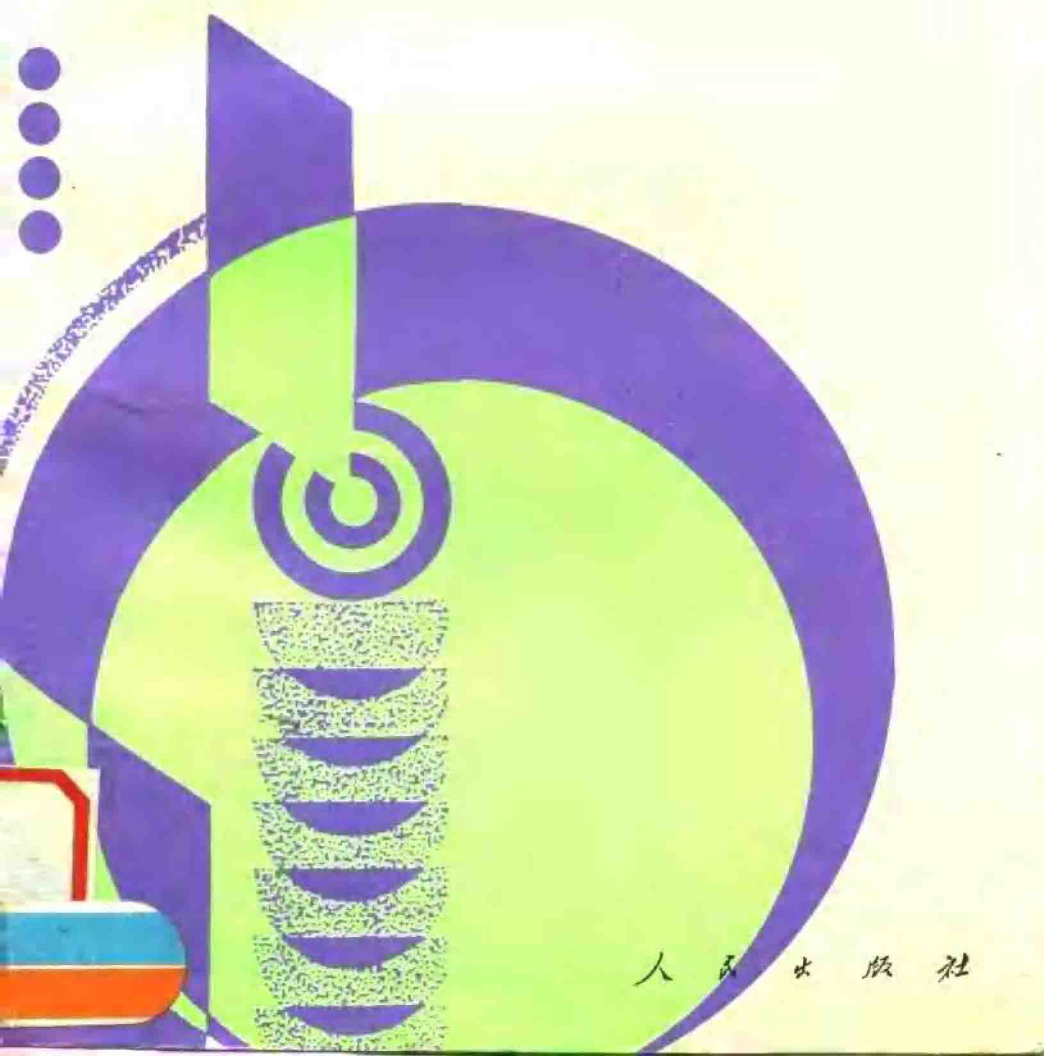


中国国有企业的 制度创新

文力 著



人 民 出 版 社

中国国有企业的 制度创新

文力 著

人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国国有企业的制度创新/文力著.

-北京:人民出版社,1996.8

ISBN 7-01-002484-7

I. 中...

II. 文...

III. 国有企业-企业管理制度-研究-中国

IV. F279.241

中国国有企业的制度创新

ZHONGGUO GUOYOUQIYE DE ZHIDU CHUANGXIN

文力 著

人民出版社出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

电子外文印刷厂印刷 新华书店经销

1996 年 8 月第 1 版 1996 年 8 月第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:5.25

字数:122 千 印数:0,001~4,000 册

ISBN 7-01-002484-7/F.575 定价:10.00 元

目 录

第一章 导语:中国国有企业制度创新的意义	1
第一节 制度创新一般分析	1
第二节 中国国有企业制度创新的意义	7
第三节 处于临界点的中国国有企业制度创新	12
第二章 现代公司制度的确立	15
第一节 生产组织形式的历史演进	15
第二节 现代公司制度的特征	21
第三节 现代公司的社会制度分析	27
第三章 中国国有企业制度创新形式选择:现代公司制度	33
第一节 国有企业既有制度的预设与形成	33
第二节 改变国有企业既有制度安排的理论和实践尝试	41
第三节 中国国有企业制度创新路径归宿:现代公司制度	47
第四章 权利界定:中国国有企业制度创新的初始点	50
第一节 中国国有企业制度创新中“产权”概念的误用—— 兼谈科斯定理的要义与含义	50
第二节 产权:一个含义不确定的概念	58
第三节 权利界定:中国国有企业制度创新的初始点	64

第五章	现代公司的法人财产所有权	66
第一节	财产所有权一般分析	66
第二节	现代公司法人财产所有权:现代所有权的一个范本	73
第三节	法人财产所有权的法律解释	78
第四节	中国国有企业制度创新中的法人财产所有权确立	81
第六章	现代公司治理结构(上)	87
	——横向多样性与纵向演进性分析	
第一节	现代公司治理结构一般分析	88
第二节	一个横向比较分析:公司治理结构的 多样性及原因	91
第三节	一个纵向比较分析:公司治理结构中董事会演化过 程中的类型递嬗	96
第四节	中国国有企业制度创新中公司治理结构的形成	98
第七章	现代公司治理结构(下)	104
	——经理与企业家阶层分析	
第一节	公司财产经营权和经理阶层的一般分析	105
第二节	经理阶层的形成	106
第三节	公司治理结构中的经理阶层	115
第四节	企业家分析	123
第五节	中国国有企业制度创新中的经理、企业家阶层问题	126
第八章	国家与国有企业委托——代理关系中 监督形式的抉择	132
第一节	委托——代理关系的一般分析	132
第二节	公有财产初始委托人的确定	135

第三节	国有资产委托——代理关系的具体实现形式	139
第九章	中国国有企业制度创新与国有经济规模	145
第一节	国有经济规模是否变动的条件	145
第二节	国有企业能否被塑造为市场主体	146
第三节	公有制:有更优的国有制替代形式吗?	149
第十章	中国国有企业制度创新与管理创新和实现 “两个转变”的相关性	152
第一节	中国国有企业制度创新与管理创新的相关性	152
第二节	中国国有企业制度创新与实现“两个转变”的相关性	156
第十一章	结语:中国国有企业制度创新成本分析	158

第一章

导语：中国国有企业制度创新的意义

第一节 制度创新一般分析

在人类经济活动中,诸多经济现象或非经济现象(如价值、价格、成本、交换、供给、需求、技术、要素、偏好、生产力、生产关系、文化、意识形态等,详加铺陈的话,可能会表现为一个相当长的现象序列)或者作为内生变量,或者作为外生变量对人类经济活动施以影响。因此,诸多经济或非经济现象被用来作为研究人类经济活动的分析工具,有些则成为经济学领域的理论基石。如果说在以往的经济学领域中,对制度(institution)之于人类经济活动的作用未刻意加以凸现的话,近些年来,人们则愈来愈注意将制度现象纳入经济学领域以研究制度与人类经济活动的关系,而制度也似乎正在成为经济学领域的又一理论基石。

诸多领域当然都可以涉及制度问题,因而制度也是多元的,如政治制度、社会制度、经济制度等。本书着眼于经济制度的分析。

依据经济制度的客观存在,经济制度可划分为制度Ⅰ、制度Ⅱ、制度Ⅲ。制度Ⅰ、制度Ⅱ、制度Ⅲ并非并列关系,而是处于不同的层次。

制度Ⅰ:这是某一社会形态的基本经济制度。这种基本经济制

度决定了一种社会形态与另一种社会形态的本质区别。显然,这种某一社会形态的基本经济制度是由一定的生产资料的所有制性质和形式所决定的。

制度Ⅰ:这是涉及每一社会形态中的经济运行与经济管理的经济制度,通常可称之为经济体制。由于经济体制仅涉及社会生产过程中的资源配置及经济运行与经济管理等具体的机理,因而它并不是决定一种社会形态与另一种社会形态相区别的经济制度。在人类社会生产史尤其是人类近现代社会生产史中,资源配置方式无非有两种,即通过计划配置资源与通过市场配置资源。采取哪一种方式来配置资源,并不是由社会形态的基本经济制度决定的,而是由一定的经济条件和经济环境所提供的可能性来决定的。由此可以推定,在处于不同的基本经济制度的国家中,则可以采取相同的经济体制。如市场经济体制,在社会生产实践中,既可以为资本主义社会形态所采用,也可以为社会主义社会形态所采用。当然,我们强调这一点,并非忽略经济体制与基本经济制度的相关性。这种相关性表现为,当经济体制以一个特定的基本经济制度为背景或为基础时,则区别为不同的经济体制,即资源配置方式是相同的,但它们又是以不同的所有制性质和形式为基础的,如市场经济体制便明确地区分为社会主义市场经济体制与资本主义市场经济体制。

制度Ⅱ:这是涉及一定生产组织形式的最为具体的经济制度,即各种企业形式构成了这一经济制度的内容。如业主制企业、合伙制企业、现代公司、计划经济体制中的工厂制度等,都可视为制度Ⅱ的具体实现形式。

鉴于经济制度的多层次性,将经济制度作进一步收束,在以后的分析中,把主旨集中于制度Ⅱ。但对制度Ⅱ的分析并非可以孤立进行的,它势必在某些方面联系制度Ⅰ和制度Ⅰ。

为什么近年来经济学界对制度研究愈来愈加关注呢？其原因主要在于制度与经济绩效的内在联系。

仅举诺思和托马斯的一个结论便可支持这一看法。经济史的传统结论认为，出现于18世纪下半叶的产业革命，关键在于技术创新与新技术的普遍应用。他们则进一步指出，技术创新与新技术实际普遍应用现象的大量出现，根本原因在于其时诸种激励与保护技术创新、保护新技术应用后收益确定性的各种制度的确立。他们的一个更为一般的结论是，解释历史中的经济绩效不但需要人口变迁理论，需要知识存量增长理论等，比之更为需要的是制度理论，“技术变迁、人力资本投资、资本积累和规模经济等固然对经济增长起促进作用，但问题是：如果经济增长所需要的一切就是投资与创新，为什么许多社会却失去了这种可取的结果呢？”他们进一步论证道，“创新、规模经济、教育和资本积累等因素不是增长的源泉，……除非经济组织是有效率的，否则增长是决不会出现”。^①他们认为决定其经济绩效区别的就在于某些制度条件的具备或缺乏。

根据上述结论，我们不难推论，当我们涉及“制度”理论时，研究的问题其实并不在于“制度”，而在于“制度创新”（institutional innovation），即“制度创新”与经济绩效的关系。如果说对于“制度”虽然没有标准定义，但仍可以举出若干定义性表述的话，那么对于“制度创新”，则举出定义性表述似乎也是困难的。我试图对“制度创新”作如下表述：所谓制度创新无非是指各种正式制度和非正式制度为回应经济绩效的需要而发生的部分或全部的改变，以此来为经济绩效提供新的和连续的支持。

当我们提及制度创新理论时，如果单从各学派的研究指向出

① D. 诺思、P. 托马斯：《西方世界的兴起》，英文版第9版，第2页。

发,容易得出制度创新理论发轫于新制度学派的结论。其实,这具有很大的片面性。当我们对马克思主义经典著作进行钩沉时,不难发现其中对制度创新与经济绩效关系的精辟论述。马克思的著名的唯物史观揭示的是:一定的社会物质生产力必然决定着的一定的生产关系(经济制度)与社会制度,而一定的社会制度又是由法律、政治和意识形态等构成的。当一定的经济制度和社会制度尚可以容纳一定的社会物质生产力发展时,物质基础与上层建筑(社会制度)处于“和谐”状态。但当一定的生产关系和社会制度成为社会物质生产力发展的桎梏时,全部经济制度与社会制度将必然发生或快或慢的变革。^① 马克思的这一论述已隐含着这样一个结论:即变革了的生产关系与社会制度将为社会物质生产力的发展提供更广阔的空间。当然,马克思是在广义上论证整个社会政治经济制度的创新之于经济绩效的支持。

马克思在论述“相对剩余价值的生产”时,通过对协作、分工、工场手工业、工厂、机器大工业等一系列生产组织制度创新的描述,反复论证了这一系列生产组织制度创新之于生产力发展的促进作用,如创造了新的生产力形式,节约了生产资料,促进了劳动专业化,减少了必要劳动时间,扩大了生产规模等。^②

当然,马克思主义经典作家的著述宗旨并非仅在于论述制度创新,但它却为制度创新理论奠定了科学基础。对制度创新作系统分析的著述比较集中于新制度学派的理论中。新制度学派的代表者有:T. W. 舒尔茨、D. C. 诺思、L. E. 戴维斯、V. W. 拉坦、林毅夫等人。由于新制度学派各个代表人物的理论交织性较强,本节拟将他们的制度创新理论作一归纳性概括。

① 《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社1972年第1版,第82、83页。

② 《马克思恩格斯选集》第23卷,人民出版社1972年第1版,第385—515页。

一、制度创新动因。制度创新的动因源于主体期望获致最大的潜在利润。所谓潜在利润即为在既有的制度安排中主体无法获致的利润。为了使潜在的利润得以实现,主体将可能抉择一种新的制度安排替代既有的制度安排。“正是获利能力无法在现存的安排结构内实现,才导致了一种新的制度安排(或变更旧的制度安排)的形成”。^①

二、诱致性制度创新与强制性制度创新。所谓诱致性制度创新是主体为实现潜在利润而采取“自主行动”的一种制度创新行为;所谓强制性制度创新是主体在外部命令和法律驱使下而实施的“被动行动”的一种制度创新行为。“诱致性制度变迁指的是现行制度安排的变更或替代,或者是新制度安排的创造,它由个人或一群(个)人,在响应获利机会时自发倡导、组织和实行。与此相反,强制性制度变迁由政府命令和法律引入和实行”。^②

三、制度创新集合。某一制度创新是否能得以实施并被完成,或者这一制度创新后的效率如何,往往借助于甚至依赖于相关制度的创新。没有“集合”式的制度创新,某一制度的单独创新恐怕很难成功。“一个制度安排的效率极大地依赖于其他有关制度安排的存在”。^③

四、制度创新成本。制度创新成本有两种含义,其一为制度能否创新的前提条件;其二为制度创新的实施成本。第一种含义为:当主体预期通过制度创新获致的收益大于其制度创新所付出的成本时,制度创新才有可能发生。“如果预期的净收益超过预期的成

① 戴维斯、诺思:《制度创新的理论:描述、类推与说明》。《财产权利与制度变迁》,上海三联书店1991年第1版,第296页。

② 林毅夫:《关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制性变迁》。《财产权利与制度变迁》,上海三联书店1991年第1版,第384页。

③ 林毅夫:《关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制性变迁》。《财产权利与制度变迁》,上海三联书店1991年第1版,第385页。

本,一项制度安排就会被创新”。^① 第二种含义为:多种条件决定了制度创新实施成本的高低,如某一制度创新是否有示范性可以援引,既有制度的残存性影响的强弱等。这些给定条件的不同,将使制度创新支付的成本相差甚巨。

五、制度创新时滞。有多种因素影响制度创新时滞的长短,如新制度安排的供给,制度创新的组织状况和组织成本的高低,经济环境对制度创新选择方案的约束状况,制度创新可选择方案的数量、现值分布状况,潜在利润的程度,政府若干制度安排的状况等。^②

对于新制度学派的“制度创新”论述,我作这样一项补充:制度创新同步。制度并非是一种孤立存在,而是一种集合性存在,互相协同发生作用。当制度创新发生时,最优状态应是各种制度同步创新,形成一个创新后的制度集合,如此才能对经济绩效提供新制度的集合式支持。如果各种制度不能同步创新的话,便会形成制度间的“制度摩擦”。这时,无论是未创新的制度或已创新的制度,或者不能达到制度运行最优状态,或者甚至发生制度运行困难。

由于本书并非全面介绍和评述新制度学派的理论,因此并不想在此作更详细的铺陈。本书着重归纳的上述几点关于制度创新的概括,意在为本书探讨中国国有企业制度创新问题提供一个有用的理论框架。

制度创新的一般理论是极为抽象的。这一抽象的一般理论可以上升为具体领域的制度创新问题。本书的宗旨便在于探讨具体的企业制度创新问题,而且将主旨收束为中国国有企业制度创新

① 戴维斯、诺思:《制度变迁的理论:概念与原因》。《财产权利与制度变迁》,上海三联书店1991年第1版,第274页。

② 戴维斯、诺思:《制度创新的理论:描述、类推与说明》。《财产权利与制度变迁》,上海三联书店1991年第1版,第305、314—320页。

问题。中国国有企业制度创新大体应有如下内容：

一、国有企业组织形式创新，即国有企业通过法定程序改造为现代公司。

二、国有企业主体形式创新，即国有企业由隶属于政府的行政主体，通过其法人财产所有权的确立，转换成为规范的市场主体。

三、国有企业权利结构创新，即在国有企业内部建立起科学、合理、权利制衡的治理结构。

四、国有企业经营管理者生成、运行机制创新，就是使国有企业的经营管理者，由行政化生成及运行机制，转变为市场化的生成及运行机制，并使国有企业的经营管理者专业化、职业化。

第二节 中国国有企业制度创新的意义

制度一般可以根据不同的研究对象上升为不同层次的制度具体。就经济学领域而言，可分为宏观经济制度与微观经济制度。如果说经济体制可视为宏观经济制度的话，那么一定形态的企业则可视为微观经济制度。因为依据制度一般概念，无论宏观经济制度抑或微观经济制度，都是由若干正式制度与非正式制度构成的。就经济体制而言，它是由若干法律制度、市场规则、运行规则、组织结构等正式制度与一定体制中形成的习俗、精神、观念、意识等非正式制度组成的。就企业而言，约束它的法律框架、组织形式、运行规则等构成了它的正式制度；而它是否所具备的竞争、风险、创新、开放等精神与意识，则构成了它的非正式制度。

制度的集合性质，决定了宏观经济制度与微观经济制度应是“同质”的，即一定的宏观经济制度只能与相应的微观经济制度共同运行，反之亦然，制度运行才是并行不悖的。制度创新的同步性质决定了：如果宏观经济制度发生创新，那么微观经济制度也应发

生相应的创新,反之亦然,制度运行也才能是并行不悖的。如果制度运行或制度创新不是上述情形的话,则势必产生制度运行“摩擦”。而在这种状态下,无论宏观经济制度抑或微观经济制度都不可能达到各自的最优效应。

宏观经济制度(经济体制)和微观经济制度(企业形态)应被视为具有“中性”性质的概念,即对它们并不是做出价值判断的问题。一定的经济制度都是在特定的条件和环境中运行的。因此,一定的经济制度在特定的条件和环境中存在和发生作用有其合理性。一定经济制度存在和发生作用的合理性,应视它在特定条件和环境中之于整个社会经济运行所提供的成本和效率程度。我们用这样一种制度判断方法来观照中国宏观经济制度与微观经济制度的创新。

在新中国的社会经济生活中,曾实行了一段较长时期的计划经济体制。在新中国的某种特定条件和环境中,实行计划经济体制有其相当的必然性。在新中国创立之初,经济生活具有全面恢复的性质。因此,利用高度集中的社会动员和经济动员的方式来进行经济建设,具有低成本和高效率的优势。而计划经济体制恰恰具有这种高度集中的社会动员和经济动员的组织资源性质。勿庸讳言,计划经济体制在当时也确实起到了这种作用。

计划经济体制是一种“直线型经济”,即最高经济机构层次——中央计划部门对全部社会经济运行做出刚性计划,其他各个层次的经济部门和经济主体无需做出自身的任何决策,只需被动接受中央计划部门的行政式指令,完成中央计划部门的刚性计划。在这种经济体制当中,国有企业当然仅是一种政府与行政单位的行政隶属式制度结构安排。在计划经济体制中,国有企业的这样一种制度安排是自然和合理的。如果说在这种体制下,国有企业可以摆脱中央计划部门的刚性计划,独立地进行决策和经营,反倒是不

可思议的。在这种体制中,企业的独立决策和经营是不必要和不可能的。因为企业无需面对市场,依据市场信号来决定自己的行为。极而言之,在企业之外,可能并不存在一个与之对应的市场,因为资源配置并不是通过市场而是通过计划来进行和完成的。一个企业作为主体,面对的只能是政府及它的刚性计划。在这种体制中,宏观经济制度与微观经济制度的这种构成,便是一种合理的制度集合。

计划经济体制作为一种组织资源,用于高度集中的社会动员和经济动员是低成本和高效率的。但当经济恢复时期的“狂飙突进”式的经济运行期结束后,当整个社会经济运行和社会经济生活需要提高质量,当生产要素和资源需要按照多层次、多方位的需求予以配置,当社会经济生活日益表现出多样性时,计划经济体制的运行便日趋呈现为高成本、低效率的状态。当这种体制对经济增长和经济发展提供的支持愈来愈弱化,自身运行之于社会经济的成本——收益分析愈来愈恶化时,改变这一体制,试图以新的制度安排替代既有的制度安排的需要便产生了。中国经济体制改革的发生,似乎是对这一推论的最好诠释。

中国的经济体制改革,是以市场经济体制取代计划经济体制的。这可以视为宏观经济制度的创新。宏观经济制度创新经历了“计划经济为主,市场调节为辅”,“国家调控市场,市场引导企业”,“计划经济与市场调节相结合”等阶段,渐次否定了计划经济体制,最终确立了经济体制改革的目标——市场经济体制的建立。中国的宏观经济制度创新已经取得了极为显著的进展,市场已成为资源配置、经济运行调节、为供需提供信号的基本主体。

但不得不指出的是,在中国宏观经济制度创新取得显著进展的同时,微观经济制度的创新却似乎明显滞后。虽然在经济体制改革中,中国国有企业经历了“放权让利”、“利改税”、“资产经营承包

责任制”、“转换经营机制”等若干举措,但国有企业的行政制度安排、“政企不分”、非自主决策经营、组织形式等既有企业制度并未有实质性改变,即国有企业在总体上基本还未转型为规范化的市场主体。

人们普遍意识到并在相当程度上体验到了诸多国有企业在市场经济体制中的困境。其实,这是一种“制度性”困境。当宏观经济制度已逐步并逼近完型为市场经济体制,而国有企业则基本上未跳出既有微观经济制度的窠臼,以“非市场经济主体”的身分在市场经济体制的环境中生存与发展,其“制度摩擦”是不言而喻的。国有企业在典型的计划经济体制中表现为典型的受刚性计划支配的行政主体。在市场经济体制中,一个经济主体只能依据市场信号来决定自己的决策和行为,任何其他主体不能代行某一经济主体的决策与行为。这似乎是一个常识性的问题,但于国有企业则似乎是一个相当难于解决的问题。

针对国有企业的困境,人们可以给出若干对策以希求国有企业摆脱其目前的状态,其中以“加强国有企业管理”与“加强国有企业竞争能力”的说法最具代表性。但我们是否可以提出这样一个问题,加强国有企业管理与加强国有企业竞争能力的前提机制是什么?企业管理是一个企业的内部行为,而企业经营则是企业活动与外部市场相衔接的行为。一个企业,尤其是一个在既有微观经济制度安排中的国有企业,无论怎样加强管理,充其量只能解决企业的内部问题;如何适应市场,依据市场信号独立进行决策与经营的问题仍然无法解决。加强国有企业管理是必要的,但加强国有企业管理的作用是不能替代企业制度创新的。国有企业制度创新应该是更具实质性的目标。至于加强国有企业竞争能力的提法,其动机是良好的;但如果国有企业不能首先以市场主体的身分出现于市场中,那么何以同其他市场主体展开竞争呢?

既然国有企业在市场经济体制中是一种“制度性”困境,既然国有企业与市场经济体制表现为宏观经济制度与微观经济制度的“制度摩擦”;那么国有企业在市场经济体制中生存与发展问题的根本解决,其要义在于将企业制度创新置于优先的地位,应“心无旁骛”地将国有企业制度创新作为首要目标去实现。

综上所述,国有企业制度创新的第一重意义在于:弥补制度创新“缺陷”,实施制度创新同步,解决新制度运行的“摩擦”问题,将国有企业塑造为规范的市场主体,从本质上解决国有企业在市场经济体制中的生存和发展机制。

企业本质上是一个经济单位,或者说是一个为盈利而存在的经济单位(按照新古典经济学派的假定,企业的目标是收益最大化)。毋庸置疑,中国的国有企业在市场经济体制下也是为盈利而存在的经济单位。但国有企业面临的一个严峻现实是,在既有的企业制度安排中,企业的盈利能力愈来愈趋于弱化,有为数众多的国有企业甚至丧失了盈利能力。依据假定,任何企业都是有“潜在利润”可以获得的;但企业的既有制度安排使潜在利润外部化而无法实现为内部化。为使企业的潜在利润由外部化实现为内部化,企业制度的创新便是必要的了。如果说在第一重意义中,国有企业制度创新还在于使微观经济制度适应宏观经济制度的话;那么在这里,国有企业的制度创新则已经是企业作为经济主体的一种自身内在需要了。由此可以推出国有企业制度创新的第二重意义:使国有企业的潜在利润由外部化实现为内部化,使国有企业由潜在的盈利经济单位转化为现实的盈利经济单位。

国有企业制度创新还有一个更具本质性的意义,即国有企业制度创新关系到国有经济是否能与市场经济体制相契合,进而言之,它关系到公有制是否能与市场经济体制相契合(因为迄今,尚无一种替代形式较之国有制能够现实地来实现公有制)。如果国有