

# 论国有经济中的多级委托代理关系

杨瑞龙

目前,国有企业改革的流行思路是,通过在国家与企业之间引入多级代理关系,用现代企业制度改造国有企业,以实现政企分开、权责明确、产权明晰、管理科学的改革目标。这一思路的流行使西方的代理理论成为我国经济学界的讨论热点。然而,由于体制背景与假设条件的差异,如果不对西方的代理理论作必要的修正和拓展,则很难有效地解释国有制下的多级委托代理关系。

广义的代理关系泛指承担风险的委托人授予代理人某些决策权并与之订立或明或暗的合约。狭义的代理关系则专指公司的治理结构,即作为委托人的出资人授予代理人(经理人员)在合约(如公司章程)中明确规定的权利(控制权),凡在合约中未经指定的权利(剩余索取权)归属委托人(Grossman and Hart, 1986)。剩余索取权与控制权分离后,尽管可产生代理收益(如分工效果和规模效果),但由于委托人与代理人效用函数的不一致性及信息的非对称性,就可能产生“逆向选择”和“道德风险”,即代理人利用自己的信息优势,采取旨在谋求自身效用最大化却可能损害委托人利益的机会主义行为。委托人为使预期效用最大化,就需通过订立合约来监控代理人的行为,从而产生代理成本,它包括委托人的监控费、代理人的担保费以及由代理人的决策与使委托人利益最大化的最优决策之间存在的差异所导致的剩余损失(Jensen and Meckling, 1976)。委托人设置一个最优化的激励约束机制以及在经理市场、产品市场、资本市场上的有效竞争是降低代理成本的主要途径。

西方代理理论至少隐含以下假定条件:代理合约建立在自由选择和产权明晰化基础之上,维持合约的条件是代理成本小于代理收益;拥有剩余索取权的委托人是风险中性者,从而不存在偷懒动机,即具有监督代理人行为的积极性;由于剩余索取权具有可转让性,委托人通过行使退出权惩罚代理人违约行为的威胁是可信的。在此条件下,西方代理理论重点研究如何设置一种能给代理人足够刺激和动力的机制或合约,使代理人在追求个人效用的同时实现委托人预期效用最大化。公有经济中的委托代理关系则具有特殊性,它表现为两大等级体系,即从初始委托人(全民)到国家权力中心的自下而上的授权链,以及从权力中心到最终代理人(企业内部成员)的自上而下的授权链(张维迎, 1995)。政府作为联系双重体系的“关键人”,它既是初始委托人的代理人,又是最终代理人的委托人。当借鉴西方的代理理论来剖析这种多级代理关系时,就必须拓展代理理论的分析框架,加强对既是代理人又是委托人的政府行为的剖析,否则很难得出具有解释力的结论。

## 一、国有制与第一等级代理关系中的代理问题

### 1. 公共产权的国家代理制

全民所有制是一种生产性资源归属于全体劳动者的公共产权制度。公共产权具有不可分

性、使用权的非排他性、外在性及剩余索取权的不可转让性的特征。如果资源具有稀缺性,且共同体成员追求自身效用最大化,则必将导致对公共财产的过度使用。搭便车行为的盛行最终会使公共财产的租金价值为零(范里安,中译本1992)。通过制定大量的法规限制公众的搭便车行为也许可减少租金损耗,但为此需支付很高的交易成本。当既不能通过公众行使退出权来克服产权拥挤,制定约束规则的成本又过高时,由国家来代理共同体成员行使其公共产权就成为一种必然的选择。

这种公共产权的国家代理制,即国有制具有以下特征:(1)国家代理并非以一个自愿性契约为基础,而是以国家政权为依托,即国家无须直接获得每个初始委托人的授权,而可以通过颁布法令等方式获得代理权。因此,它是一种以行政权为基础的强制性的代理关系。(2)与通常代理关系不同的是,国家作为代理人不仅拥有公共财产的控制权,而且拥有剩余索取权。初始委托人通过由国家控制的再分配渠道获得剩余。(3)政府代理是国家代理的逻辑选择。因为国家主权者是一个抽象的概念,由国家权力执行机构的政府来行使公共产权就具有必然性。与政府代理相适应,公共财产的剩余索取权与控制权的配置是有等级制来界定的(杨瑞龙,1995)。显然,对等级位置的竞争所凭借的仍将是宝贵的生产性资源的使用(租金损耗的另一种形式)。(4)政府行使公共产权的目标函数是多元的,利润最大化可能只是一个次要的目标。(5)维护这种代理关系的必要条件是剩余索取权的不可转让性。因为一旦剩余索取权具有可转让性,国家就将失去对公共产权的代理权。

国家取得代理权后,便依法享有生产性资源的排他性权利,即没有国家的授权,任何利益集团和个人都不能分割剩余索取权或占用、处分公有财产。排他性权利的确立显然有助于抑制共同体成员对公共财产的过度使用,减少租金的损耗。因此,国有制是对全民所有制的一种帕累托改进。

## 2. 国有产权的政府代理及其代理问题

代理问题产生于委托人与代理人效用函数的不一致性及信息的非对称性。当国有产权必然导致政府代理时,共同体成员作为初始委托人追求的目标是福利函数最大化,政府作为代理人追求的目标是双重的:一是努力降低界定、谈判和实施作为经济交换基础的合约所引起的交易成本,实现社会总产出的最大化;二是通过形成产权结构的竞争与合作的基本规则使执政者的垄断租金最大化。社会总产出最大化的实现可以增加国家税收,并通过再分配渠道提高初始委托人的福利,从而具有提高产权结构效率的动机。但是,政府为了实现垄断租金最大化,就会像一个歧视性的垄断者那样,为不同的利益集团设置不同的产权,从而导致低效率产权结构的长期存在。显然,在使统治者和他的利益集团的租金最大化的产权结构与降低交易成本和促进经济增长的有效率体制之间存在着持久的冲突(诺思,中译本,1981)。这一冲突所导致的生产性资源的低效率配置意味着初始委托人利益的受损。

在政府代理下,具体行使国有产权的自然人是并非拥有剩余索取权的政府官员,他们的控制权由等级规则来界定,与其承担风险的能力及受控资产的营运效率并不直接相关。因此,政府官员的效用函数显然不同于初始委托人及国家的目标,它包含了薪水、公务津贴、声望、权势、庇护、机构的产出、变革及管理机构的便利性等变量(Niskanen,1971)。政府的行为依据是法律,但由于信息的非对称性及政府对立法和执法部门的控制,据以判断现有行政管理效率的

基础是较弱的。因此政府代理会产生另一种代理问题,即政府官员在行使国有产权时也可能存在偷懒和搭便车动机,如力求在公众对其提供的服务需求的约束下,通过不断扩大预算,膨胀行政机构,实现自身效用最大化。

### 3. 初始委托人的行为能力与国有制的含义

能否有效地抑制代理人的逆向选择和道德风险,降低代理成本,显然与委托人的监督动机和能力及由此引发的信息费用有关。在国有产权的政府代理下,初始委托人的监督动机不仅与公有经济的公有化程度有关,即初始委托人的监督积极性和最终代理人的工作努力水平随公有化程度的提高和公有经济规模的扩大而递减(张维迎 1995),而且与初始委托人的行为能力很弱有关。

第一,初始委托人的身份具有不确定性,即在或明或暗的合约中没有规定谁来监控政府的代理行为。初始委托人是指全体劳动者,还是指排除农民之外的城市劳动者?初始委托人拥有什么权利及承担什么义务?等等。这些都没有在代理合约中得到明确的说明。

第二,在非对称性信息的条件下,为监督代理人的行为,初始委托人必须要为事先识别和事后监督代理人的活动支付很高的信息费用,但他们不是剩余的直接索取者,从而不能按比例和直接地从他们的监督活动中获益。监督成本与收益的非对称性表明监督活动具有明显的外部性,这是导致初始委托人缺乏监督动机的重要原因。

第三,即使初始委托人具有监督动机,但由于法律限制其转让剩余索取权,因此他们也没有可能通过用“脚投票”的方式解除与代理人的合约关系,惩罚代理人的机会主义行为。

第四,初始委托人不仅间接监督能力很弱,而且由于国家对公共产权的代理并非来源于初始委托人的直接授权,而是依据于政权的力量,所以初始委托人既不能选择代理人和合约的内容,也不能实际行使“一人一票”制的直接监督方式。

由此可见,国家一旦取得公共产权的代理权后,便拥有生产性资源的剩余索取权和控制权,初始委托人缺乏监控代理人的动机和能力。也就是说,公共产权的第一等级的代理关系使国有制不仅是对全民所有制的一种帕累托效率改进,而且是对全民所有制的一种替代。

## 二、国有经济的第二等级代理关系及其代理问题

### 1. 国有产权的行政代理及其代理成本

当国家取得公共产权的代理权并拥有生产性资源的剩余索取权和控制权后,它实际上没有能力直接管理如此之多的国有企业。因此,建立纵向的授权链是不可避免的,并由此可能形成两种不同的代理关系:一种是行政代理,即国家把国有产权的控制权依次授予各级行政机构,企业只是政府的附属机构;另一种是经济代理,即国家直接把控制权授予企业的经营者,并力图通过确立排他性的法人财产权,使企业成为独立的市场竞争主体。

在行政代理关系中,为了抑制下级政府利用权力中心的授权采取有损于委托人利益的机会主义行为,建立一种权威性的纵向隶属等级结构是必要的。国有产权的行政代理固然有助于国家对剩余索取权的拥有,避免市场交易成本,但需支付高昂的组织成本和信息成本。

首先,行政代理的激励成本较高。在市场竞争中,交易者是成本和收益的直接承受者,从而激励成本较低。行政代理的基础是等级制,这就存在一个权力中心如何激励下级代理人努力

监控国有资产的问题。在等级制中,上级一般不能保证下级按明确的方式行事,他只能设计出一种下级对其反应的政策,而下级代理人的努力水平是监督强度和收入差异的函数。纵向授权链形成后,一方面委托人的监督活动并非是一种纯粹的获利行为,而是一种监督费用很高的公共选择,并很难设计出一个近似市场衡量标准的激励约束机制;另一方面,代理人并非是剩余索取人,其努力水平与报酬并不直接相关。这样,为抑制下级代理人的机会主义行为,需支付高昂的激励成本,且激励成本随国有经济规模的扩大而上升。

其次,行政代理的信息成本较高。在市场交易中,价格机制以较低的成本向交易者传递有关信息。在行政代理中,权力中心为有效地监控国有资产,必须从下级代理人处收集足够的信息,并向下级发布各种规则和指令。然而,由于不仅信息在传递过程中会发生累积性的信息损失,而且下级代理人可能有意封锁信息或传递虚假信息,以实现自身效用最大化,从而使信息成本迅速上升。

再次,行政代理有可能降低约束效率。等级组织内的交易存在严格的进入壁垒,代理合约具有长期性质,这就可能产生原谅失误、相互包庇、相互吹捧、不愿冒险和创新的倾向,以及代理关系的政治化。以上因素都易于对监督和惩罚代理人的机会主义行为产生软化作用。

最后,行政代理将难以避免影响力成本。处于纵向授权链中的不同级别的代理人为了在内部资源的分配中获得较大份额的支配权以实现自身利益最大化,将会把相当多的时间和精力放在游说上级与建立人际关系网这类非生产性活动上,以期按照自己的利益去影响上级的决策,由此付出的代价便是影响力成本(史正富,1993)。施加影响力所导致的效率损失表现为人力与物质资源的浪费,以及由这种影响力的干扰所引起的委托人决策失误。

## 2. 国有产权的经济代理及其面临的难题

国有产权的行政代理因其高昂的组织成本和信息成本而使国有企业的效率普遍比较低。为了减少行政干预,让国有企业在市场竞争中求生存、求发展,我国开始由国有产权的行政代理转向经济代理,即国家直接把国有资产的控制权授予企业内部人,而不是下级行政机构,并通过确立排他性的法人财产权,使市场化的竞争规则替代行政化的竞争规则。这种经济代理的流行思路是:通过多级代理,用现代企业制度改造国有企业,国家作为委托人拥有剩余索取权,并只以投入资本额承担有限责任,企业内部人作为代理人拥有排他性的法人财产权,并以利润最大化为目标参与市场竞争,从而在严格的国有制框架内使国有企业成为自主经营、自负盈亏的独立法人。然而,这种经济代理在操作中将面临种种难题。

第一个难题是如何实现政企分开。为了确立法人财产权,使企业成为市场竞争主体,就必须杜绝政府对企业的行政干预。然而,国家所有必然派生出政府代理,集所有权、行政权、调控权于一身的政府必定会向企业输入社会偏好的约束规则,而不会仅以盈利目标监控国有资产,即政企不分是国有制的内生现象。在国有产权的经济代理中,如果通过政府行使“退出权”、企业改制、产权转让等途径来实现政企分开,则可能使国有制名存实亡;如果仍由政府履行委托人的职能,则行政干预就不可避免,从而企业很难成为独立的法人主体。

第二个难题是如何在剩余索取权不可转让的条件下确立法人财产权。我们知道,为保持企业的国有制性质,剩余索取权就不能转让。法人财产权则是指法人对企业资产的排他性占有、支配、处分和收益权。当剩余索取权不可转让时,不仅企业自主权只能局限于生产领域、销售和

库存方面,无权自主地处分企业资产,而且企业产权难于通过国家股的转让和股权的分散而独立化,国家作为最大的股东仍能容易地支配企业资产的营运(杨瑞龙,1995)。当企业无法摆脱对国家的依赖关系时,就很难硬化企业的预算约束,从而难以确立有限责任原则。允许剩余索取权转让固然有助于解决以上难题,但与国有制的本质要求相悖。

第三个难题是如何降低代理成本。一项代理合约的合理性在于代理收益大于代理成本。在国有制条件下构建法人资产制度的通常做法就是引入多级代理关系,即在国家与企业内部人之间引入资产局、控股公司、资产经营公司等多级中间代理人,以弱化政府对企业的行政干预。然而,随着代理层次的增加,不仅会出现累积性的信息损失,而且产权保护的动机具有衰减倾向。这样,越是处于下层的代理人就越容易利用非对称性的信息,采取以损害委托人的利益为代价来牟取自身利益最大化的行为。由于剩余索取权具有不可转让性,委托人只能主要运用直接监督方式约束代理人的违约行为。在信息非对称性的条件下,约束成本显然是很高的。因此,多级代理的成本可能会大于其收益。

### 3. 国有产权经济代理中的委托人及其监督行为

当以上难题得不到有效解决时,国有产权的经济代理就更多地表现为委托人向代理人的放权让利。由于委托人与代理人效用函数的不一致性,代理人有可能利用委托人的授权和自己的信息优势采取机会主义行为,如代理人在经营中的偷懒、渎职,以及与生产者“合谋”,共同对付委托人,导致国有资产大量流失等(杨瑞龙,1995)。为了保护国有产权,委托人就需要在订立和实施代理合约时分别识别代理人的条件禀赋和监督其代理行为。然而,由于履行委托人职能的政府并非只是一般意义上的追求利润最大化的资本所有者,而是追求多元化目标的行政机构,这就会影响委托人的监督行为。

第一,关于监督目标。政府作为履行国家管理职能的行政机构,在实施所有权约束时自然不会仅考虑国有资产的保值和增值,而会综合考虑政治、经济、军事等目标。如果政府通过设置激励约束规则使代理人的努力方向与政府目标相一致,则企业就不可能仅以利润最大化目标参与市场竞争,从而难于成为真正的市场主体。

第二,关于监督效果。由于剩余索取权具有不可转让性,政府难于通过行使退出权中止与企业内部人的合约。当代理合约具有不可更替性时,委托人惩罚代理人机会主义行为的威胁就变得不可信了,从而难于对国有产权实施有效的保护。

第三,关于监督成本。在剩余索取权不可转让的条件下,委托人只能主要依赖直接的行为度量来监督代理人的行为。直接监督的有效性在很大程度上依赖对代理人努力程度信息的获得。由于信息具有非对称性,不仅需为此付出高昂的信息成本,而且委托人设置的激励约束规则越明晰越具体,代理人因缺乏必要的自由选择空间而对多变的市场环境作出灵活反应的能力越弱,企业行为越僵化,从而约束成本越高。

第四,关于监督动机。委托人努力监督代理人偷懒行为的动力源于其拥有剩余索取权(Alchian and Demsets 1972)。根据投票权与剩余索取权相匹配的原理,由拥有剩余索取权的风险承担者来选择与约束代理人时有助于克服道德风险(Harris and Raviv, 1989)。在国有产权的经济代理关系中,代表国家具体行使委托人职能的政府官员拥有选择和监督代理人的投票权,但他们既不拥有剩余索取权,即他们的监督努力程度与其收入水平无关,也不是投票风险

的承担者,原因在于投票人自身财富的限制及投票行为与企业效率关系的不确定性。无风险的“廉价投票权”的存在表明,履行委托人职能的投票人也可能像代理人一样存在道德风险,如疏于监督,放纵代理人的偷懒行为,由盲目投票引起的决策失误等。

第五,关于监督者的机会主义行为。拥有投票权的监督者也具有谋求更多的货币物品与非货币物品(如豪华的办公条件、地位、声誉等)的倾向。国有产权实行经济代理后,如果缺乏对监督者行为的有效监督,就不排除监督者利用手中的廉价投票权为自己谋利益,或者与代理人“合谋”共同截留或侵占本应归属国家的剩余的可能性。监督者机会主义行为的存在就不仅会诱发代理人的寻租活动,而且监督者也可能主动进行“政治创租”和“抽租”(McChesney, 1988),使权钱交易的腐败现象难于克服。

在政府拥有剩余索取权并行使监督职能的条件下,市场机制对代理人机会主义行为的约束力是不强的。这是因为:(1)由于在信息非对称性条件下识别潜在代理人的条件禀赋存在困难,对代理人的选择及行为评价融进了多元化的政府目标,以及经理市场存在行政性的进入壁垒,最优秀的潜在代理人未必必定会成为现实的代理人,因而经理市场的竞争可能是低效的;(2)当国有产权的经济代理不能解决企业自负盈亏问题,以及企业的赢利水平并不必定反映代理人的努力程度时,产品市场的竞争对代理人机会主义行为的抑制功能也是有限的;(3)当剩余索取权具有不可转让性时,代理人很少感受到委托人可能中止代理合约或企业被其他出资人接管而失去经理位置的威胁,这就必定会弱化资本市场对代理人机会主义行为的约束力。

### 三、国有产权多级代理下的剩余索取权扩散化倾向

#### 1. 变形的委托代理关系与剩余索取权的扩散

因为所有权可以用剩余索取权来定义(Grossman and Hart, 1986),所以企业的所有制性质可以由剩余索取权的归属来确定。若要在不改变国有制性质的条件下通过多级代理关系把企业改造成市场竞争主体,则国家应拥有剩余索取权。然而由前面的分析可知,这样一种委托代理关系的建立将面临两大难题:一是所有权主体的非人格化资本行为与要求企业以盈利为目标经营国有资产之间的冲突;二是剩余索取权的不可转让性与要求确立排他性的法人财产权之间的冲突。所以,国有制实际上与市场经济存在内在摩擦(杨瑞龙,1995)。这是导致国有企业改革走走停停、改革政策左右摇摆的原因所在。

尽管我国正在探索一条国有制与市场经济相兼容的改革道路,但从放权让利到股份制的现实改革路径已突破了国有制框架内的多级代理关系,其改革的基本走向是通过让企业内部人享有剩余索取权来为企业注入参与市场竞争的动力。因此,如果用剩余索取权的实际归属来衡量,我国的国有企业改革具有明显的所有制改革性质。这种国有产权经济代理下的剩余索取权扩散化倾向主要表现如下:

首先,为了刺激企业内部人努力为委托人工作,实施了放权让利的改革战略,即不仅授予企业内部人经营自主权,而且让其分享剩余索取权。例如,在国有企业实行承包制和租赁制的条件下,由合同事先界定国家在承租期内应获得的承租费,企业内部人拥有企业资产的控制权,并获得扣除成本、税收、承租费后的剩余收益。即使在实行股份制条件下,尽管国家是国有股名义上的剩余索取者,但由于在多级代理下国有产权缺乏有效的保护,同股不同利与不同

责、非国有股侵占国有股权益的现象很普遍。代理人事实上分享剩余索取权后,国家作为委托人却仍须对企业债务承担无限的清偿责任,即风险承担主体没有随之移位。因此,放权让利会引发企业所有制性质的逐渐演变。

其次,为了解决国有产权经济代理中政企必须分开又难于分开的难题,现实中采取了转换委托人角色和弱化所有权约束的变通方式。国家把剩余索取权和控制权下放到下一级具有独立经济利益的地方政府手中,使委托人的目标更多地与企业的盈利动机相一致,以此弱化行政干预,其后果是使国有制演变为地方所有制;二是划小经营单位,使国有企业分解成若干个摆脱政府控制的经济实体;三是代理人划拨部分国有资产,建立为本企业职工谋福利的集体企业,或者以多家国有企业为主要股东,建立剩余索取权和控制权不直接归属政府的股份制企业,使政企关系疏远化;四是使国有股权蜕化成没有投票能力的收益权,由企业内的其他非国有产权主体行使对代理人的监督职能;五是把委托代理关系转换成债权债务关系,国家只是作为一个后备的所有者按期获取股息。以上措施固然有助于实现政企分开,但随着剩余索取权的扩散,国家对国有企业的控制能力具有弱化趋向。

再次,随着非国有经济的壮大及国有企业内产权主体多元化格局的形成,由于非国有产权具有明显的排他性,它在与国有产权的交易、博弈和履约过程中处于优势地位,从而出现了所谓悄悄的非国有化倾向。如非国有企业以不公平的条件兼并和收购国有企业;外国资本通过中外合资等形式实现对国有企业的控制;企业内非国有产权主体对国有产权权益的侵占等。另外,国有企业还承担着大量的社会责任,这就进一步弱化其竞争能力。

最后,剩余索取权与控制权分离后,当国家缺乏有效的手段监督和惩罚代理人的逆向选择和道德风险时,代理人的机会主义行为就可能造成国有资产的大量流失,加速非国有化进程。如代理人利用委托人的授权,在追求个人非货币物品过程中侵占国有资产,委托人缺乏监督的积极性,甚至与生产者合谋私分国家所有的剩余,变国有资产为小团体或个人资产等。

## 2. 剩余索取权扩散化的效应分析

我国的企业改革实际上是沿着以下两条主线推进的:一是通过发展非国有经济以及非国有主体进入国有企业确立排他性产权,提高市场竞争的效率;二是从放权让利到股份制试点的改革实际上是通过两权分离和让代理人分享剩余索取权来提高国有企业的治理结构,使企业逐步走向市场。这两条途径都可能使国有企业的剩余索取权发生扩散化倾向,但它却是一种帕累托改进。因为:(1)发展非国有经济有助于形成一个能刺激经济增长的产权结构及市场机制;(2)从效率角度看,为了降低权利让渡的成本和提高合作效率,权利应让与那些能够最具有生产性地使用并且具有激励他们这样使用的人(科斯,中译本,1992)。而放权让利的实质是政府把部分剩余索取权和控制权下放给更具有生产性地使用国有资产的最终代理人,这就有助于提高企业的治理结构;(3)最终代理人一旦实际拥有剩余索取权后,便有了努力监督的动机,从而有助于克服团队生产中的偷懒和搭便车行为;(4)权利的重新界定有助于硬化企业的预算约束,提高产权保护的效率。

据有关资料显示,国有企业80年代全要素生产率的年平均增长率达2.5%(Jefferson and Singh,1994)。效率的提高显然与国有企业剩余索取权事实上的扩散化及发展非国有经济有关。然而,这种以剩余索取权的非规范、非公开扩散化为条件的帕累托改进却可能会产生一

系列的消极后果。

第一,在国有产权的经济代理中,国家可以放权让利,却难于下放责任。当企业内部人拥有部分剩余索取权及控制权后,固然具有提高效率 and 参与市场竞争的动机,但企业一旦亏损,国家仍需承担无限责任。由于非公开的剩余索取权扩散化并不能解决企业的自负盈亏问题,所以代理人的获利意识强,风险意识弱,即代理人较少考虑从获取剩余的活动中可能给委托人带来的风险。改革以来,企业的数量扩张冲动总是得不到有效的抑制,其根源不能不说与企业盈亏自负的非对称性有关。

第二,放权让利式改革能否实现帕累托改进,在很大程度上依赖于优秀企业家的选择。然而在经理人员由拥有廉价投票权的政府官员选择的条件下,一方面因信息的非对称性,行使委托人职能的政府难于识别潜在代理人的条件禀赋,从而很难解决逆向选择问题,另一方面,政府在选择经理人员时常受多元化目标制约,甚至受拥有廉价投票权者的私利影响,高素质的潜在代理人不一定会被选择,而委托人难于行使退出权,又使平庸的代理人有可能长期占据经理位置。这表明剩余索取权的扩散化并不能解决经营者的选择和监督机制。

第三,国家与企业之间的分权及剩余索取权的扩散主要不是依据受法律保护代理合约,而是受制于政府的经济政策。随着经济环境的变化和政府政策的调整,它们就具有不确定性,这就不仅会弱化代理人的经营积极性,而且会刺激代理人的短期行为,如企业的积累倾向低,采取竭泽而渔的策略,忽视企业的发展后劲,与生产者合谋追求人均收入最大化目标等。

第四,代理关系形成后,一方面因委托人对代理人的监督动机和监督能力都比较弱,另一方面因代理人一旦获得授权,就可以利用自己的信息优势采取机会主义行为,从而使国有资产的流失程度基本上与放权让利的步伐呈同向变化。

第五,由于剩余索取权的扩散化具有非规范和非公开性以及监督机制的不完善性,这不仅使国有企业内的经理人员的腐败现象愈演愈烈,而且也不排除一部分履行委托人职能的政府官员与潜在或现实的代理人合谋,从事权钱交易、政治创租和抽租的活动,这种国有资产的流失显然会加剧社会分配不公和风气不正现象,从而成为引发社会不稳定的重要因素。

### 3. 国有企业分类改革战略的选择

试图通过引入多级代理关系使国有企业成为市场竞争主体,因政企难于分开及剩余索取权不具有可转让性而很难确立排他性的法人财产权,若默认代理关系的变形和剩余索取权的非规范扩散,则尽管可提高企业治理结构的效率,却会加快国有资产的流失速度,从而迫使政府为保护国有产权而采取收权措施。摆脱这一困境的可供选择的改革思路是,根据国有企业提供的产品性质及所处行业的差别,可大体上把它们分为竞争性和非竞争性企业,并依据国有企业的不同类型选择不同的改革战略。从总体上说,应“抓住关键的少数大企业,放活小企业”。

第一,提供公共产品的国有企业宜选择国有国营模式。所谓公共产品是指消费不具有排他性而收费又存在困难的产品。由于公共产品是由一个或少数几个卖者向许多买者提供,它对买者而言具有高度专用性(Williamson, 1985),寻找潜在供给者的成本非常高,所以买者容易受到卖者的机会主义行为损害。这类交易活动由政府投资并直接经营尽管需支付较高的组织成本和信息成本,但可以节约市场交易成本。政府的职能主要是,尽可能准确地预测社会对公共产品的实际需求,按照社会福利最大化的原则确定税率,并由税收收入购置公共产品,由政府



直接经营,为公众提供服务。为确保规模经济效益和范围经济效益,政府对企业进入或退出公共产品行业实行严格的控制。

第二,垄断性国有企业宜选择国有国控模式。垄断性行业主要是指那些规模报酬递增与存在进入壁垒的基础产业,它包括基础工业和基础设施,以及受国家产业政策保护的支柱产业。政府拥有垄断企业的所有权有助于优化资源配置、提高企业的资源利用效率、调节收入再分配、实现企业财务的稳定化及其完成“后发国家”的发展任务,因而这类企业既不能直接由政府经营,也不能完全按照市场化要求进行改革,而应选择国有国控模式,即通过某种受法律保护的契约关系界定政府与企业之间的权责利关系。政府作为所有者有必要设置一套评估企业经营绩效的指标体系,监督企业的投资和经营活动。企业在合约规定的范围内按最有效益的方式从事经营活动,经营者的收入与企业的经营效果相联系,政府不能随意干预企业的微观决策。

第三,竞争性国有企业宜进行公司化改造。竞争性国有企业是指那些基本不存在进入或退出障碍、产品基本上具有同质性和可分性、以盈利为目标的国有企业,它们主要分布在加工工业、建筑业、商业和服务业。大部分竞争性企业可改造成“产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业,其中可根据不同的情况分别把它们改造成股票上市公司、股票不上市公司及有限责任公司。也有的企业可采取承包制、租赁制等形式。为了解决政企不分和剩余索取权不可转让等问题,企业内应形成多元化产权主体并存的格局,国家一般对国有股在竞争性企业中所占比重不作硬性规定。同时,通过完善激励约束机制和市场竞争机制,有效地解决企业内部人控制问题。

第四,一部分中小型国有企业宜实行民营化。宜实行民营化的国有中小型企业具有规模较小、竞争程度高、市场需求变化快、产业的重要性和关联度小、传统上国家对其控制力低、国家对其承担的风险大于其上缴的收益等特征。民营化的途径主要有:拍卖一批企业;允许企业产权转让和企业兼并;以合资等形式对国有企业进行改制;企业租赁给私人或法人机构;少数经营不善、资不抵债的企业依法实行破产等。

## 四、结论性评论

由以上分析可得出几个简短的结论:

(1)从理论上说,国有制是国家代理全体人民行使公共产权的一种代理制。但国家一旦通过政权的力量获得代理权,就实际拥有生产性资源的剩余索取权和控制权,初始委托人缺乏行为能力,国家代理制就演变为国家所有制,即它通过确立排他性的国有产权而使这种代理制具有所有制的一般涵义。既然如此,坚持国有制自然不完全等于坚持全民所有制。

(2)国有产权的行政代理固然可减少与公共产权相联系的产权拥挤和搭便车现象,降低市场交易成本,但因其高昂的组织成本和信息成本而导致企业治理结构效率的普遍低下。国有产权的经济代理固然可通过剩余索取权与控制权在国家与企业之间的分离刺激企业内最终代理人努力为委托人的利益工作,使企业逐渐走向市场,但因政企关系难于分开和剩余索取权的不可转让性而难于确立排他性的法人财产权,这就很难把国有企业改造成真正的市场主体。

(3)尽管从理论上说国有企业走向市场存在制度上的障碍,但国有企业市场化的实际步伐在不断加快。原因在于随着放权让利改革战略的实施和企业内部人对企业的实际控制,国有

企业的剩余索取权存在扩散化的倾向,即最终代理人参与了剩余索取权的分割。如果用剩余索取权来定义所有权,则国有企业的现实改革进程已突破了委托代理关系,具有明显的所有制改革的性质。

(4) 尽管国有企业改革中的剩余索取权扩散化倾向因其强化了刺激机制和加速了市场化进程从而是一种帕累托改进,但由于剩余索取权的扩散具有非公开、非规范、不公平的特征,所以它不仅难于抑制代理人的机会主义行为和寻租行为,无法解决国有资产大量流失的问题,而且容易引发权钱交易、政治创租和抽租的腐败现象。当这种消极现象愈演愈烈而引起公众的广泛不满时,最终会迫使权力中心通过收权强化控制,从而导致企业改革步伐的放慢。

(5) 摆脱以上困境的一条可供选择的改革思路是,在对国有企业进行分类的基础上,采取不同的改革策略。对于适宜政府拥有所有权并发挥其重要功能的非竞争性国有企业就不宜按照完全市场化的要求进行改造,如提供公共产品的企业宜选择国有国营模式,处于基础工业、基础设施及支柱产业中的垄断性企业宜选择国有国控模式,其主要功能是弥补市场缺陷和实现“后发国家”的某些发展目标;竞争性国有企业则可在产权主体多元化的基础上对其进行公司化改造,其关键是通过确立排他性的产权,使企业成为“产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学”的市场竞争主体和法人实体;一部分中小企业宜完全放开,实现民营化。

(作者单位:中国人民大学经济学研究所;责任编辑:王林燕)

参考文献:

1. 钱颖一,1989:《企业理论》,汤敏、茅于軾主编:《现代经济学前沿专题》第一辑,商务印书馆出版。
2. H·范里安,1992:《微观经济学:现代观点》中译本,上海三联书店出版。
3. 道格拉斯·C·诺思,1991:《经济史中的结构与变迁》中译本,上海三联书店出版。
4. ——,1994:《制度、制度变迁与经济绩效》中译本,上海三联书店出版。
5. 张维迎,1995:《公有制经济中的委托人——代理人关系理论分析和政策含义》,《经济研究》第4期。
6. R·科斯,1992:《生产的制度结构》中译文,《经济社会体制比较》第3期。
7. 史正富,1993:《现代企业的结构与管理》,上海人民出版社、智慧出版有限公司出版。
8. 杨瑞龙,1995:《国有企业股份制改造的理论思考》,《经济研究》第2期。
9. Alchian, A· and H·Demsetz, 1972: "Production, Information Costs and Economic Organization", American Economic Review, Vol. 62.
10. Grossman, S· and O· Hart, 1986: "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical Integration", Journal of Political Economy, August.
11. Harris, H· and A· Raviv, 1989: "The Design of Securities", Journal of Financial Economics, Vol. 24.
12. Jefferson, G· and I· Singh, 1994: "China's Industrial Performance: A Review of Recent Findings", Mimeo, the World Bank Policy Research Department.
13. MeChesney, F· 1988: "Rent Extraction and Rent Creation in the Economic Theory", In C. K. Rowley, R·D· Tollison and G· Tullock ed.
14. Jensen, M· C· and W· H· Meckling, 1976: "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", Journal of Financial Economics, October.
15. Niskanen, W· 1971: Bureaucracy and Representative Government, Aldine, Chicago.
16. Williamson, O· E· 1985: The Economic Institutions of Capitalism, Free Press, New York.