

中国乡镇企业的产权结构及其改革

田国强

(美国德州农工大学经济系)

一、乡镇企业所有制结构及基本特征

对于乡镇企业的成就,有目共睹。已有经济学家用计量经济模型检验出它的经济效率接近私有企业的经济效率(见 Svejnar, 1990; Pitt and Putterman, 1992)。对此,经济学界有两种解释。一种是产权理论解释,即一些西方经济学家认为乡镇企业实际上是在集体所有制幌子下的一种私有制企业。由此认为乡镇企业的产权是清楚的,因而导致了较高的经济效率。另一种观念认为标准的现代经济学理论,特别是产权理论不能用来解释这种现象。认为中国人具有较好的合作和利他精神,故应该用中国文化和中国人的独特性来解释乡镇企业的成功(见 Weitzman and Xu 1994)。他们根据乡镇企业的特征与产权理论的假设不合而批评产权理论解释。下面我们将证明这两种看法都是值得商榷的。我们将论证即使按标准的经济学中对人的行为假设(即承认人的自利性),用现代经济学,特别是用激励机制设计理论基本原理,我们能给出一个合理的解释。在讨论这些问题之前我们首先有必要弄清楚乡镇企业所有制的各种形式及其特征。

1. 乡镇企业所有制的各种形式

从名称上来说,所谓的“乡镇企业”是指乡镇政府职权管辖范围内的工商企业。据此,那些办在某一乡镇的城市企业、国有企业,不属于“乡镇企业”之列。而那些办在城市或其他特别区位的农村企业,则仍属于“乡镇企业”。由此可见,“乡镇企业”是传统行政管理体制下的产物。乡镇企业从所有制结构上可分为乡(镇)办企业、村办企业、私营企业、个体工商企业,以及由此派生出来的合伙企业、股份企业、股份合作企业、合资企业等。这样,乡镇企业按产权清楚与否可分为两大类:乡镇集体企业和乡镇非集体企业。乡(镇)办企业、村办企业被定型为乡镇集体企业。狭义的乡镇企业指的是这部分集体企业。乡镇企业产权不清,主要指的是这部分乡镇企业。除了乡镇集体企业的产权是归社区内的全体人民共有,从而导致社区内每个人的产权不清以外,乡镇集体企业的产权还有三个不确定因素:(1)行政建制的变更(比如前些年的撤区、并乡、建镇)使得产权不确定;(2)作为社区资产所有者代表人的乡镇领导的变更使得产权不确定。乡镇行政组织的人选属于国家编制,大多由上级政府部门指定和任命,这些人员经常由上级予以变动;(3)乡镇企业集体资产从投资取向到资本收益的再分配一般都是由社区行政组织尤其是主要负责人说了算。拥有资产的全体社区人民并没有决策权和支配权,因而使得产权不确定。所有这些不确定因素是产生企业效率不高,腐败的体制性根源。由于乡镇集体企业在乡镇企业

中占主体地位,并且需要解决问题的也是这类乡镇企业,本文所要讨论的主要对象是乡镇集体企业。

2. 乡镇企业的特征

弄清乡镇企业的特征有利于回答为什么乡镇企业比国营企业有效率,乡镇企业有哪些弊病等问题。乡镇企业的特征大致有以下几点:

(1) 乡镇企业没有所有者。按传统的产权理论,乡镇企业没有所有人,是属于集体所有,由所在社区每个成员共有。但没有清楚界定份额,没有具体到人,在这种意义上讲,它是产权不清的。这跟传统概念上的合伙合作制不一样。

(2) 乡镇企业主要是由集体资金甚至由所在社区成员摊派筹建起来的。也有一些是由国家贷款筹建起来的。另外还有一部分是所谓戴“红帽子”的乡镇集体企业。在改革的初期,出于意识形态的原因,优惠贷款或其他什么原因,一些个人合资合伙企业或股份合作企业名义上注册为集体企业。

(3) 大部分乡镇企业是由当地社区行政组织尤其是主要负责人控制的,他们任命企业的厂长、经理,甚至还参与企业的生产决策。

(4) 所在社区成员不能直接分享乡镇企业所带来的利润,只有企业的职工通过工资的形式得到报酬。

(5) 乡镇企业的资产不能转移、出售。社区成员随着离开社区而失去对企业资产的共有权。

从乡镇企业的这些特征,人们可看出第一种观点——乡镇企业实际上是在集体所有制幌子下的一种私有制企业的论断——一般是不成立的,因为大部分的乡镇企业是集体企业。尽管在一些地方存在着一些本是合伙或股份合作制的戴“红帽子”的乡镇企业,但这类企业数目毕竟有限,所以产权理论不能用来解释乡镇企业效率高的原因。

第二种观点也是值得怀疑的。首先尽管我们认为产权理论不能作为解释乡镇企业效率高的原因,但并不认为标准的产权理论的结论与乡镇企业所创造的较高经济效率相矛盾。其主要原因是持第二种观念的人错误地认为产权理论是导致资源的有效配置必要条件。尽管产权的界定清楚在一些情况下是导致有效配置的充分条件,但它不是必要的。换句话说,即使产权没有界定清楚,也有可能产生资源的有效配置。产权(property right)是市场经济中的一个重要范畴。在产权理论中,一个明确的产权包括下列三条:(1)有一个清楚界定的财产拥有权;(2)财产使用权;(3)对拥有的财产所带来的盈利支配权或亏损的承担权。在一个经济运行良好的四个先决条件下(田国强,1994),产权的明确界定,进而利润归属的明确界定能激励企业尽可能地有效生产。有许多经济学家误以为这也是必要的,认为这三条可推出第四条:如果产权不明确界定,会很大程度地伤害企业的积极性,降低效率。实际上在市场机制中,激励主要是通过拥有财产和获得利润的方式给予人们的。但并不是只有私有产权才能给人们以激励。一个有力的反证是,尽管土地仍然归国家所有,可生产责任制却能激励农民努力工作使得中国农民的生产积极性得到了很大程度上的提高。从经济理论分析的角度看,产权对有效配置资源也不是最本质的(不是必要的)。在现代经济理论中一个非常热门的领域——经济机制设计理论——就是探讨在各种所有制条件下(包括公有制)制定出导致资源有效配置的各种激励机制的可能性。这个理论中一些结果说明,即使在公有制条件下也可通过制定恰当的激励机制来导致资源的有

效配置(见 Hurwicz, 1979; Tian and Li, 1994a, 1994b)。

其次我们也不认为乡镇企业效率高的原因是由于中国人具有较少的自利心和较好的合作集体精神。相反,一般来说,笔者认为中国人,特别是中国农民的个体性比合作性要大得多。在许多情况下,尽管合作能使双方都能获利,但许多人还是不愿意合作,即使用合同、法律的限定也不能让他们很好地合作。人们可以看出改革前合作社和人民公社时期,由于不承认人的自利性,过分地强调人的合作性和革命性,导致了极低的生产效率。农村生产责任制正是由于承认了农民的自利性和个体性,把农田承包到户后,才把农民的生产积极性极大地调动起来了。所以笔者认为那种把乡镇企业的高效率归功于乡镇企业职工的合作性和为集体工作的积极性也不是一种好的解释。

3. 乡镇企业效率较高的原因

既然以上两种解释都不能令人信服地说明乡镇企业具有较高效率的原因。那么如何才能解释乡镇企业的相对高效率呢?我们认为主要原因就是一个经济机制运行良好(即能够导致资源有效配置)的最基本的四个先决条件——承认人的自利性;给予人们经济上的选择自由;实行分散化决策;引进激励机制——得到了较好的满足。对这四个先决条件的讨论,参见我以前的研究(田国强, 1994)。

乡镇企业较好地处理了个人利益和企业的关系。市场经济学在论证竞争市场经济机制导致最优资源配置的一个最基本的假设是:承认人的个人利益——每个人、每个企业都会在给定的法规、政策条令、预算约束、生产技术条件和价格等约束条件下争取自身的最大利益。大多乡镇企业对工人实行按劳和按效益付酬。我从乡镇企业考察中得知,大多数乡镇企业对工人的报酬都采用“计件”或“承包”的方法而不是采用大多数国营企业的大锅饭式的固定工资,从而把职工的个人收益和他们的劳动贡献结合起来了。

乡镇企业在生产活动中有较大自由度。一个经济机制运行良好的一个最基本的前提条件是允许经济上的选择自由。让每个人或每个企业在不危害他人利益的前提下有更多经济上的选择自由,即人们所说的“松绑”。建立在自愿合作、自愿交换基础上的经济上的自由选择分散化决策经济机制中起着决定性的作用。乡镇企业之所以比国营企业有更高的经济效率就是因为它有更多的经济自由选择权。乡镇企业有权决定雇佣什么样的工人、能自行决定产品的价格和工人的报酬。企业能够根据市场的需求来决定投资的取向和生产什么样的产品。对工人的辞退也有自行决定权。乡镇企业的工人在合同期满后也有自行选择去留的权力。

乡镇企业在生产活动中有较多经营自主权。一个经济机制运行良好的另外一个前提条件是分散化决策:由当事人(企业部门或个人)作出生产消费决策而不是由上级主管部门作出决策,即人们所说的“放权”或“分权”。正是由于信息不可能完全被上级主管部门掌握,人们才希望分散化决策。用激励机制这种间接控制的分散化决策方式来激发人们做决策者想做的事,或实现决策者想达到的目标。分散化决策方式大大地降低了信息处理和传递的成本,所以能更有效地利用经济信息。可以看出,乡镇企业在分散化决策方面也比国营企业有更多的自主权。由于乡镇企业不属于国家计划内管辖的企业,企业不受上级政府部门控制,从而由企业自己作出生产、经营方式、职工报酬等方面的决策。另外,乡镇企业内部也建立了各种激励机制,它们大大地调动了职工们的生产积极性。

除上述原因之外,还有以下几个原因:(1)乡镇企业具有较多的市场成分,不太受上级政府部门的控制。(2)大多数乡镇企业需要自己承担企业经营活动的风险和亏损,而不由国家承担,所以它的预算约束是相对硬的。(3)由于乡镇企业机制较为灵活,对新技术的采用和经营方向的改变更为迅速。(4)乡镇企业具有较小的福利包袱,比如承担较少的退休金和医疗费用。(5)乡镇企业的职工积极性要比国营企业职工的工作积极性高。其原因是乡镇企业职工端的不是铁饭碗,随时有被解雇的危险,而种田的收入一般要比在乡镇企业低得多。(6)由于乡镇企业的产权不清楚并且国家对乡镇企业的收益支配权和管理也没有象对国营企业那么严,当地政府首脑对乡镇企业的收入有更大的支配权。尽管这些收入不是他自己的,但可变相地为他所用。乡镇企业的收入越多,被他所用的也就越多,所以他们有任命当地更具有经营头脑的人作为乡镇企业经理、厂长的动力。

二、乡镇企业比其他所有制企业发展迅速的原因

乡镇企业比国营企业有高出多的效率,因此我们能比较容易理解它比国营企业发展迅速。但为什么它比产权清晰的其他所有制企业发展更为迅速呢?一般来说,由于产权不清和体制原因,乡镇企业的效率比私有企业或合资企业要低些,从而在经济搞活和决策分散化改革方式下,它应该比产权界定清楚的企业发展慢些。但它比其他非国营企业(包括集体企业、私人企业、外资企业和合资企业)的发展快速得多!其主要原因有:

1. 乡镇企业更容易凑集到开办企业的资金。在较低的收入水准下,特别是经济改革的早期阶段,凭一个人或家庭的资产来开办一个企业是很难做到的。由于资金市场还没有建立,个人收入又低,没有什么渠道能得到开办企业的资金。且以个人身份也很难从国家银行借到资金。

2. 开办乡镇企业在改革的初期,意识形态上更容易被接受,政府对乡镇企业的政策和法规也比较宽。在经济改革的早期阶段,对个体、合伙、私有企业采取限制发展的方针,对这些企业批准开办的条件,雇工的人数都有更为苛刻的限制。而对乡镇企业的限制少得多,并且贷款更容易,贷款利息也要低些,并且还能享受当地政府的减免税扶持政策待遇。在中国,乡镇企业被看成是公有制的范畴。从而对乡镇企业采取扶持的态度。由此有许多地方甚至出现了实际上是私有企业的也想注册为集体企业的现象。这就是为什么会出现许多戴“红帽子”的乡镇企业。

3. 更容易得到当地政府官员的批准和支持。由于乡镇企业的产权不是私有,所在乡镇企业所在地的政府官员对乡镇企业的收入有一定支配权。可能从乡镇的开办中得到好处,因而有发展更多的乡镇企业,任命有经营能力的人担任企业负责人的动力。

以上这些原因导致了乡镇集体企业在现阶段中比国营企业及其他所有制企业发展迅速。

三、乡镇企业的产权制度的改革

随着经济体制改革的不断深入,市场体系不断引入和完善,个体企业、合伙企业、股份合作制企业、股份企业的不断发展,各种所有制企业都进入市场经济中运行,乡镇集体企业原有的灵活机制也就相形见拙了。乡镇集体企业已暴露出越来越多的问题,逐步失去原有的优势。由于企业产权不清,经营者和生产者缺乏积极性,资金依赖贷款,个人不敢投资,使得企业不能上规模。企业失去了向心力和凝聚力导致生产者“跳槽”离厂。企业的短期行为也日益严重。经营

者“厂外办厂”，变相地化公为私。公款吃喝、滥用企业资金已到了严重的地步。所有这些都有一定的程度上扭曲了资源有效配置，使得乡镇企业越来越不适应市场经济发展的要求。除非进行产权制度的改革，要解决乡镇企业的这些问题，就要强有力的约束和监督机制。这些都大大增加了机制的运行成本。

如何对乡镇企业进行改革是当前面临着一个重要问题。从经济效率和机制运行成本来衡量，产权制度的建立是必要的。我们在前面谈到了产权的明确界定并不是导致资源有效的唯一方法，但评价一个经济制度的好坏不仅仅用资源的有效性来评价，还有其他的评价指标。比如，人们还要考虑达到资源有效配置的操作成本。如果加上这一条标准，非市场的、产权模糊的经济体制就不是最好的经济体制。从经济机制设计理论中的一些结果得知，产权明确界定的市场经济机制是唯一既导致了资源有效配置又具有最小的运行成本的经济体制^①。乡镇集体企业是中国特定阶段下特定条件下的特有现象，它诞生于从计划经济体制向市场经济体制转型的早期阶段。随着经济机制转型的深入，当市场体系和产权明确的企业具有一定规模时，乡镇企业的竞争优势就越来越小，竞争不过产权明确界定的现代企业。于是就需要对乡镇企业进行体制转换，给乡镇企业更多的自主权。现有的政策对乡镇企业有很多限制。解决乡镇集体企业存在的问题的最好办法就是进行产权制度的改革。中国乡镇企业产权明晰化主要是指乡镇集体企业产权明晰化。要对乡镇企业的产权明晰化尽快制定出实施的办法。对产权明晰化的具体方式和步骤，国内大多地方都处于自我摸索、自我发展阶段。

乡镇集体企业产权制度的改革有出售、拍卖、股份合作制、股份制等多种方式。出售或拍卖致使企业产权完全清楚的界定，从而根据科斯定理(1960)，导致了有效的资源配置。但一个企业很可能被一个人或少数几个人所拥有，这样会导致较均等的配置。在现阶段可能还不太被人们接受。现有的股份制是通过认购和配置股份的方式将产权出售给了持股的人们，结果比较公平。在实行股份制或股份合作制时，对集体的股份比例应尽可能小。因为这部分股份的产权是不清楚的。不过，无论集体持多少股份，集体股应只是一种特别股，比如说它有优先分红的权利，但企业的厂长、经理、或董事会应由法人股和个人股东选举产生。我在最近对浙江一些地区的乡镇企业的考察中发现，许多乡镇企业就是用这种方法实行股份制或股份合作制的，取得了很好的效果。我认为这个方法同样也适合于国营企业。详细讨论见田国强(1994)。

需要提到的是仅仅进行产权明晰化改革是不够的，产权明确不一定导致资源的有效配置。比如，股份合作制。所谓的股份合作企业就是由个人出资合股合作创办的企业。企业的资产是全体股东按股共有。企业的分配是实行按劳分配和按资分配相结合的办法。股份合作制的主要特征是内部持股，外部人员不能入股，合资又合劳，股份只能转让给企业内其他持股人。在现阶段的政治、经济及社会环境下，股份合作制发展迅速，被人们更容易接受。它虽具有产权相对明确，机制灵活，利益直接等特点，但它也有阻碍了外部资本的进入和企业资本流动的弊端。随着企业的发展，规模的扩大，横向联系的加强，资本越来越成为企业发展的主要因素，资本的要求也越来越迫切，股份合作制最终应转为股份制。

(下转第13页)

^① 对竞争市场经济机制利用信息的有效性和唯一性的一般性讨论见田国强、张帆(1993)。严格的论证见 Hurwicz (1986), Jordan(1982)。