

# 鄉鎮企業的產權制度與激勵機制

## ——南海市P鎮調查

◎ 盧 邁

### 一 集體產權之謎

高速增長的鄉鎮企業是過去十五年中國經濟發展的主要動力。1978年至1993年，中國鄉鎮企業產值的平均增長高達31.2%。截至1993年年底，全國共有2,300萬家鄉鎮企業，1.1億農民在這些鄉鎮企業就業，他們共創造了29,000億元的產值。鄉鎮企業稅收佔國家各項稅收總額的26.3%，鄉鎮工業亦佔全國工業產值的40.6%，而鄉鎮企業出口產品更佔全國出口產品總額的44.6%。

農村小型企業的成長在發展中國家並不罕見，然而中國的鄉鎮企業的發展卻以其令人矚目的增長速度和絕對規模，成為世界經濟中一個非常獨特的現象。

鄉鎮企業按照所有制可以分為集體企業和私人企業兩類。其中集體企業包括鄉(鎮)辦和村辦的企業，私人企業則包括個體、私人(雇工8人以上)和聯戶企業等。鄉、村集體企業只佔鄉鎮企業總數的7%，但是卻佔

了職工總數的47%和總產值的64%。由於鄉村集體企業佔整個產出的近三分之二，因此，鄉鎮企業所導致的經濟增長中，可以說大部分是集體企業的貢獻。這就引起了一個令人困惑的理論問題，即當40%的國有企業在虧損的泥潭中掙扎的時候，為甚麼產權公有的鄉村集體企業能夠有這麼好的效績？

我們知道，企業效績是企業行為的結果，而企業行為則取決於產權結構和市場環境兩方面。如果我們假定90年代中國一般國有企業和鄉鎮集體企業所處的市場競爭環境相同，則行為和效績的差別就只能從企業的產權結構和激勵機制去尋找。

在西方現代企業中，所有者與管理者一般是分離的，所有者作為委託人(Principal)授權企業管理者作為他們的代理人(Agent)，為他們的利益而從事企業的經營管理。這種關係被稱為委託—代理關係。由於經濟生活中的不確定性和委託人與代理人之間掌握的信息不對稱，所有者不能確

農村小型企業的成長在發展中國家並不罕見，然而中國的鄉鎮企業卻以其令人矚目的增長速度和絕對規模發展，成為世界經濟中一個非常獨特的現象。

切評估管理者的努力水平，而管理者的最大化利益與所有者並不一致，這就產生了「道德風險」(moral hazard)等委託—代理問題(Principal-Agent problem)。因此，所有者必須通過一套監督和激勵機制促使管理者採取適當的行為，以最大限度地增加所有者的利益。而競爭的資本市場和管理者的勞動市場，則對管理者行為提供了有效的約束<sup>①</sup>。

社會主義國家的國有企業中，所有者與管理者也是分離的。在這些國有企業中，委託—代理問題成了難以治癒的痼疾。一方面，政府部門作為所有者經常干預企業，而他們對這些決策並不承擔責任；作為個人，他們既不能獲得相應的收益也不需承擔相關的損失，因而政府作為委託人，不能像私人所有者那樣關心公有的財產並關注企業的經營成果。另一方面，在缺乏有效的產權監督和相應的激勵制度的情況下，國有企業管理者傾向於高投資、多進口設備、多給員工發工資、多為自己謀取各種好處。因此，在社會主義國家的國有企業中，預算約束軟化是普遍特徵。這是國有企業效率低下的主要原因<sup>②</sup>。

按照西方主流經濟學家的看法，解決社會主義國有企業的低效率的唯一辦法，就是私有化。前蘇聯和東歐國家共產黨政權的解體，使委託—代理問題顯得更為突出。由於缺乏政府控制，企業管理者的個人前途又不明朗，因此他們不願投資，規避外部控制並想方設法討好工人。管理者的行為與政府的宏觀穩定和經濟重組政策相衝突，因此迅速私有化以建立有效的產權監督成為緊迫的問題<sup>③</sup>。

中國鄉村集體企業的迅速發展，對這些經濟學家來說應是一個難

解之謎。

鄉村集體企業既然是一種財產公有的企業，為甚麼它們能夠避免國有企業中普遍存在的預算約束軟化、磨洋工(shirking)、欺騙(cheating)和道德風險等行為呢？為甚麼公有的產權還能使鄉辦村辦企業取得遠高於國有企業的增長速度和要素生產率呢？

國外學術界對鄉鎮集體企業產權制度的有關討論，大致有四種解釋：

(1) 鄉鎮集體企業的產權從總體上看是清楚的。它們是屬於社區政府的。鄉、村政府有很強的財政動機和硬的預算約束興辦集體企業。社區政府已經變成趨利性的經濟實體(或者說公司化了)。由於企業數量較少，政府較容易監督企業<sup>④</sup>。

(2) 鄉鎮集體企業的產權可以看作是「模糊定義的社區合作」(vaguely defined cooperatives)。中國社區合作的文化背景，降低了合約的訂立，執行和監督的交易費用，這是鄉鎮企業成功的實際原因<sup>⑤</sup>。

(3) 鄉鎮集體企業是向市場經濟轉軌過程中產生的市場化的企業，其產權制度可以被看作是政府官僚系統與市場制度雜交的(hybrid form)。鄉鎮企業產權的雜交形式可以降低體制轉軌中因市場不完全引起的交易費用，這種特定的市場環境使鄉鎮企業比國有企業和私人企業都更有效<sup>⑥</sup>。

(4) 當人們把鄉鎮集體企業歸入非國有企業甚至民辦企業的時候，實際上是把它們視為私有企業的一個組成部分。

第一種解釋指出了鄉鎮集體企業的產權制度特徵，但是它難以說明，同是政府管理的企業，同是財政包乾，只不過是不同政府層次，為甚麼國有企業就是低效以至虧損的呢？各

地鄉鎮政府同樣具有財政動機，為甚麼有的地方沒有集體企業？為甚麼全國鄉村集體企業數量一直沒有增加呢？

第二種解釋對西方的產權理論提出挑戰，並將鄉鎮企業發展歸結為中國的文化的背景。但是它不能解釋為甚麼分享着同樣文化背景的國有企業會步履維艱？為甚麼農民之間合伙企業發展不快？

第三種解釋指出了鄉鎮企業產權制度與市場環境之間的關係。但是它缺乏對這種制度安排本身的分析，而作者的一個前提是私有產權制度優於集體產權，因此國有企業和集體企業最終都會轉為私人企業。可是，這種預測需要時間去證明。

第四種解釋簡單明確，卻與現實相去甚遠。凡是對中國鄉鎮企業有切實了解的人，都很難把它簡單歸於私人企業。

本文將借助經濟學中的「委託—代理」理論，來分析鄉村集體企業中政府與企業家之間的關係。這裏所用的企業家概念是廣義的，它包括集體企業管理者（這些管理者中有的又是投資合伙人）。本文將分析集體企業的產權結構（即企業資產的使用、收益和處置的權力是如何在各級社區政府和企業家之間分配的）和與之相適應的對企業家的激勵機制。我們認為，這種靈活的產權制度和對企業家的激勵機制，正是鄉鎮企業取得成功的原因。

## 二 方 法

本文採用了案例調查的方法，選取一個鎮作為分析單元。我們選擇了

廣東省南海市P鎮作為調查點。選點的依據是：首先，P鎮經濟較為發達，1993年全鎮經濟總收入為13.7億元，其中工業收入達12億元，佔87.7%，在南海市屬較高水平。產權制度的演進是隨着經濟發展而出現的，因此要先剖析鄉鎮企業發達地區才可以分析趨勢。

其次，南海市的鄉鎮企業所有制類型十分多樣化。選擇P鎮，可以全面考察鄉村集體企業的各種類型。1993年底P鎮共有工業企業1,450家，其中鎮屬企業38家，管理區屬企業194家，經濟社屬企業115家，合伙、個體和私人企業大約1,000家，三資企業13家。1992年鎮集體企業產出佔總產出的38%，管理區和經濟社佔44%，聯戶和個體兩項共佔18%。需要說明的是，鎮即相當於1984年以前的人民公社，管理區相當於大隊，經濟社相當於生產隊。各個層次的集體企業為我們提供了豐富的樣本。

在一個月的時間內，本文作者用訪談與問卷調查相結合，曾訪問了鎮、5個管理區和3個經濟社的幹部，鎮政府的財政所、工商所、土地所、勞動所等部門和30多家集體企業。問卷調查包括廠長問卷、企業數量表、工人問卷和農村基層領導人問卷四種。企業問卷發放範圍包括有鎮辦企業30家，管理區一級的企業40家（在11個管理區中選5個，每個管理區8家），經濟社一級的企業40家（10個經濟社，每個4家）。這個比例與三級企業在總收入中所佔比例大體相符。廠長問卷中圍繞着企業產權設計了幾個方面的問題。

廠長問卷和企業數量表各發放110份，回收106份，其中鎮屬企業26家，管理區屬集體企業13家，經濟社

本文將借助經濟學中的「委託—代理」理論，來分析集體企業的產權結構和與之相適應的對企業家的激勵機制。我們認為，這種靈活的產權制度和對企業家的激勵機制，是鄉鎮企業取得成功的原因。

集體2家，「掛靠集體企業」28家，私人企業15家，個體企業13家，股份合作企業3家，聯合體1家，與外國合資企業5家。也就是說，回收問卷所涉及的106家企業中，有69家註冊為集體所有制企業，佔全鎮集體企業總數的12.4%（這69家集體企業廠長問卷調查表，附在全文後面）。

本文對集體企業產權的分析，將依據訪談和問卷調查得到的資料進行。由於鄉鎮企業中鎮辦集體企業、管理區辦集體企業以及經濟社辦集體企業分別屬於原基層結構中「公社、大隊、小隊」這樣不同的層次，其歷史和形成過程都不相同，激勵機制也不同。因此本文首先分別討論這三類不同鄉鎮企業產權類型和激勵機制，然後再對鄉鎮企業產權和激勵機制關係做出一般的分析。

### 三 鎮屬集體企業

鎮屬集體企業按其隸屬關係，又分為鎮辦企業和鎮街道辦事處興辦的企業兩部分。P鎮的第一個鎮辦企業——製磚廠在1958年大躍進運動期間成立，現在已發展到27家鎮辦企業。這些企業分屬於製鞋、成衣、建材、家電、儀表、食品加工等多種行業。鎮街道辦事處為解決居民的就業問題，於1962年成立了一家小編織廠，現已發展到有11家相當規模的企業。這些企業分布於電鍍、電子、玩具和製鞋等行業。

這次調查，在P鎮38家鎮屬企業中選取了可分為兩類的26家。其中有24家企業鎮政府是單一的所有者。另外兩家企業，是鎮政府分別與南海市和廣州市的國有企業合資興辦的。鎮政府和合資的國有企業共同擁有所

有權。

鎮政府對於鎮屬企業擁有收益權。在P鎮，企業淨利潤的50%上繳給總公司，50%留給企業作為發展和獎勵基金。鎮政府決定重大投資項目，也決定企業資產的最終處置，它任命廠長，決定廠長的工資形式和水平，並通過兩家總公司領導和監督企業的管理者。

調查表明，鎮辦企業的廠長們對企業資產屬於公有幾乎沒有歧意，雖然他們對公有的具體含義認識略有不同（見表1 I欄）。值得注意的是，有9位廠長認為企業資產是屬於企業的。這些企業多是貸款建立起來的，因而廠長們認為管理者在企業資產的形成方面曾起主要作用。當然，這一看法並沒有改變鎮政府擁有企業控制權這一事實。

那麼鎮政府在這些鎮辦企業的代理人——廠長們的情況是怎樣的呢？從問卷資料中可以看出他們有以下一些特點：

（1）這些廠長到本廠工作之前都已在政府系統或集體企業中工作（見表2 I欄），他們的經驗和知識等人力資本中已包含了他們在公有體制中的積累。

（2）26名廠長中，中共黨員22人，佔85%。

（3）這些廠長的就職動機中第一位是「服從組織分配」（共有16位廠長把它作為第一選擇），第二位是「為了企業職工謀利益」，第三位是「為了施展自己的聰明才智，幹一番事業」（見表3 I欄）。

上述特點使鎮集體企業廠長更接近於國有企業廠長，但是，另一方面，集體企業廠長不像國有企業廠長是國家幹部隊伍等級序列中的成員，

由於鄉鎮企業中鎮辦集體企業、管理區辦集體企業以及經濟社辦集體企業分別屬於原基層結構中「公社、大隊、小隊」這樣不同的層次，其歷史和形成過程都不相同，所以激勵機制也不同。

他們的社會地位要取決於自己的努力。這又使他們接近於民間企業家。近年來私人企業的興起，更顯出集體企業廠長在自主權和收入方面，都要比私人企業家來得少。1992年以來，已先後有4名正副廠長離廠開辦私人企業。在回答一個假設性問題「如果離開現在的工作崗位，你願意選擇下列哪種工作」時，竟有9位廠長選擇「自己與別人合伙開業」，兩位選擇作「三資企業廠長」。即11位廠長願意脫離公有部門(見表4 I欄)。

廠長作為代理人享有中層幹部任命(副廠長和會計要經總公司同意)，決定工人工資水平，產品的生產和經營(包括定價)等方面的廣泛的權力。

儘管鎮辦企業廠長與國有企業廠長一樣，受到意識形態和中共組織紀律的約束，但是生活在市場經濟環境中，他們作為財產代理人 and 國有企業廠長一樣，有可能損害委託人利益。例如，不按規定攤銷費用以誇大盈利，將公司內可加工的業務交給公司外的企業等。即使不損害委託人，也難保證廠長們在盡力使委託人的利益最大化。

那麼鎮政府是如何解決與廠長們的委託一代理問題呢？無疑，中國鄉土文化的傳統在這裏起了重要作用，由於廠長們多數是本鄉本土人，知根知柢，而農村的道德傳統也對廠長們起着約束作用。但是，在激烈的市場競爭中，鎮政府主要依靠物質激勵手段。目前P鎮對廠長們的激勵方式，主要有「廠長目標責任制」、「承包制」和「股份制」三種(表5)。

鎮公司對廠長的第一種合約是「目標責任制」合約，開始於1986年。公司確定利潤目標作為考核的指標，廠長的收入與利潤目標掛鉤。26家企

業中，23家實行這一制度(表5 I欄)。作為達到目標的獎勵，廠長每月可以得到最高達250元的獎金，超過計劃利潤指標還可以按比例提成。

建立在這一制度基礎上的委託一代理關係目標單一明確，激勵的方向與代理人利益相一致。例如廠長有抑制工人工資，降低成本以增加利潤的傾向。面對私人企業的挑戰，1992年總公司更將目標責任制中的獎勵方法簡化為「萬元利潤帶工資」，即廠長每人每月可以得到基本工資、職務工資，在不虧損的情況下還可以得到浮動工資。三者合計最高為每月720元。而只要企業有利潤(不分指標內或指標外)，廠長就可以從利潤中按比例提取一部分作為工資。1993年各企業提取的比例從4.2%到30%不等。從利潤中提取的工資在本廠管理人員中按六個級別分配(包括正副廠長、會計、出納、統計、倉庫管理人員等4至11人)。這種責任制類似於管理人員的利潤分享制，它提高了管理人員工資。去年廠長的年工資從3萬元到8萬元不等，或更高。

公司對廠長的第二種合約是承包合約，這種合約往往用於虧損企業。目前鎮發展總公司有兩家企業實行承包制。其中一家是1991年在全國鄉鎮企業中按產值排行270位以內的P鎮風扇廠。由於電扇市場飽和以及內部管理不善，該廠1993年只有2萬元的稅後利潤。因此，1994年起該廠由目標責任制改為承包制。企業主要管理人員作為承包人，要以自己的房產和現金作為抵押，企業盈利後公司與管理人員按4:6的比例分成。企業如虧損，管理人員則會喪失個人的抵押財產。

公司對廠長的第三種合約是股份

儘管鎮辦企業廠長與國有企業廠長一樣，受到意識形態和中共組織紀律的約束，但是生活在市場經濟環境中，他們作為財產代理人 and 國有企業廠長一樣，有可能損害委託人利益。

制合約。今年七月起，首先在P鎮的電梯廠試驗。鎮總公司保留土地和廠房，而將全部價值250萬元的機器設備出售給企業職工。公司原計劃股份按廠管理人員佔52%，職工佔48%分配。但工人中願承擔風險的人不多，只認購了13.5%的股份，其餘的部分又由廠管理人員按比例認購。最後的比例是廠長佔16.1%，廠長助理、供銷員、技術員、會計和兩位車間主任共6人每人各佔11.7%，工人只佔13.5%。而鎮總公司收取房租和地租，合計為年110萬元，超過企業1993年87萬元利潤的總和。廠房出租的合約為期10年。除國家稅收和租金外，企業不再向總公司上繳管理費和利潤。

股份制是很多鎮屬企業廠長願意選擇的改革方面。在26位鎮辦企業廠長中有19位認為應該改革集體企業產權制度，而其中10位選擇股份作為改革方向（見表6 I欄）。P鎮總公司也準備擴大試點。

從P鎮的案例分析中，我們似乎可以歸納出鎮屬集體企業產權結構和激勵機制的下列特徵：

- (1) 鎮屬集體企業的產權邊界是清楚的。鎮政府實際上擁有所有權，並通過廠長任免，工資水平確定、財務審查等方式控制企業管理人員的行為。
- (2) 廠長有較完全的經營權。在廠長目標責任制形式下，廠長分享部分剩餘，基本不承擔風險；在企業承包形式下，廠長和其他管理人員承擔部分風險分享較大部分剩餘；在股份制情況下，一部分企業財產轉移到以管理人員為主的企業職工手中，股東承擔全部風險，並有權佔有資本部分應得的剩餘。
- (3) 如果廠長承擔風險（承包制或股

份制），他作為中心合約人的地位得到加強。承包制和股份制不僅部分地改變了政府與廠長的委託—代理關係，而且也改變了企業內部廠長與職工的關係。由於實行承包制和股份制後，廠長要承擔很大的風險，因而採取的某些措施，如減少科室，裁減職工也能得到職工諒解。

(4) 鎮屬集體企業是通過利潤上繳服務於社區的公共利益，但在鎮這樣一個幾萬人口的範圍內，它們與居民沒有多少直接關係（就業只是一小部分人）。26位廠長中沒有一位把「為了鄉親辦點好事」作為自己就任廠長的目的，這就是一個證明（見表3 I欄）。

#### 四 管理區辦的集體企業

人民公社改為鄉時，外省將大隊改為村，而廣東省則幾經變動，大隊改成了管理區。管理區的領導機構分為黨、政、經三部分：黨支部、管理處和經濟聯合社，三塊牌子，一套領導班子。P鎮的11個管理區各有幹部5到12人，而人數多少則視管理區管轄範圍大小而定。外省村級組織是一級自治組織，幹部由村民選擇產生。廣東的管理區則不同，它是鎮政府的派出機構，幹部由鎮政府任命。但是管理區幹部與外省村幹部一樣，是農民身分。管理處要負責社區內公共事務，如小學教育、道路、供電、供水等公共事業建設和社會福利等各個方面。鎮的撥款微不足道或根本沒有，而管理處也只對鎮的經營管理辦公室上繳很少管理服務費。其收入主要來自集體企業的利潤上繳，P鎮管理區不但不用向農民收取「提留款」或公用事業的建設費，還可以撥出一些錢在

在激烈的市場競爭中，鎮政府對廠長們的激勵方式，主要有「廠長目標責任制」、「承包制」和「股份制」三種。

農民中「再分配」，因此與農民的關係也好處理。管理區幹部的工資也從管理處財務收入中提取，管理區收入越多，幹部的工資也就越高。P鎮各管理區幹部1993年的工資在1萬元至3萬元不等。因此，無論於公於私，管理區幹部都有強烈的辦好集體企業的興趣。

管理區辦企業可以追溯到1970年。農村實行家庭承包責任制後，管理區(大隊)的集體企業受到衝擊。由於個人也可以辦工業企業，許多集體企業職工離廠自己開業，和集體企業競爭。如1979年，P鎮一個管理區與省外貿易公司合作開設了第一家鞋廠，到1985年，集體鞋廠擴大至10間。但工人也離廠開業，辦起了400多家私人鞋廠。這就迫使管理區調整集體企業的銷售市場和管理辦法。

這次調查的13家管理區企業，分布在五個管理區，佔五個管理區43家集體企業的30.2%，其中包括電風扇、鑄造、紡織、包裝材料等行業。

這13家企業的廠長在就任廠長前都已有在政府系統或鄉鎮企業工作的經歷(見表2 II欄)，他們中有5人是共產黨員或共青團員。比起鎮辦企業廠長，他們有更強的個人事業動機和對個人物質利益的關心。「為了幹一番事業」和「為了多掙錢」在這一組廠長的動機選擇中分別居於第一和第二位(見表3 II欄)。對於「如果離開現在崗位」這一問題，有9個人選擇個人或與別人合作開業，佔總數的69%(見表4 II欄)。

管理區集體企業又可以分為管理區獨資的企業和集體與個人合資的企業兩種。前一種是管理區投資、控制的。這類企業有6家，其中有4家實行

廠長目標責任制，另兩家實行廠長個人承包經營。

還有7家工廠是管理區與個人合伙的。其中股份制企業4家，個人承包的企業3家。個人以資金、購銷渠道、技術等投入要素與管理區合作辦廠。這7家企業在其發展過程中，管理處與廠長都在不斷進行界定財產關係的談判。例如，管理處與個人合資興辦的一個電扇廠，開始時規模很小，雙方合約也很簡單，後來在企業發展過程中兩次重訂合約。現在該廠已成為集體和個人各擁有50%股權，私人擁有實際控制權的股份公司。這家企業在1991年全國500家大型鄉鎮企業評選中居於前100名。

在這種組合中，集體一方一般貢獻的是土地、廠房和部分資本，私人一方則貢獻部分資本、業務關係和經營管理的技能。因此，私人一方既是合伙人又是管理者。管理區為了減少風險，寧可選擇收取定額租，私人方面則因可以享有絕大部分增長收入，而有較強的激勵。

從P鎮內13家管理區集體企業的案例分析中可以看到管理區集體企業產權制度安排和激勵制度有以下特點：

- (1) 在管理區所屬的企業中，集體與個人合伙的混合產權企業，與老的集體企業一樣佔有重要地位。在這些混合產權企業中，管理區政府是土地和部分資本的實際投入一方，而不僅僅是提供了與外界接口的服務。
- (2) 集體與個人合作的企業，其產權合約是在企業發展中不斷調整的。
- (3) 管理區政府對企業管理者提供物質激勵，包括分享產權。對於管理者來說，產權激勵是非常有效的激勵。

管理區集體企業又可以分為管理區獨資的企業和集體與個人合資的企業兩種。前一種是管理區投資、控制的，後一種是個人以資金、購銷渠道、技術等投入要素與管理區合作辦廠。

## 五 經濟社集體企業

1984年，廣東農村的小隊改為村民委員會，其經濟組織為經濟合作社。小隊辦工業的歷史比較曲折，1975年政府為保證農業生產，令將小隊企業收歸大隊。這一作法，引起基層幹部和農民的不滿。因此1978年以後，南海縣政府重又允許小隊辦企業。農村實行責任制後，因為小隊辦的企業規模較小，一般都由個人承包。1986年，縣工商局規定，這些企業轉為個體企業，企業註銷原工商登記，重新註冊。承包企業轉為個人，是明確產權、避免對外業務往來時債權債務糾紛的一項措施。

為了公共開支和幹部個人收入，經濟社也有辦好集體工業的強烈的財政動機，同時經濟社還有土地使用方面的便利條件。1993年P鎮69個經濟社中，真正屬於經濟社的集體企業只有18家。經濟社辦工業主要有兩條途徑：一是與私人合作，集體出土地、資金，個人帶業務、技術，有時還有資金，建廠後實行廠長承包制。二是集體建廠房，然後出租給個人辦廠。

這次調查的106家企業中，只有兩家廠是經濟社辦企業。一家廠是集體投資，佔用經濟社土地15畝建廠，該廠由一農民承包，出任廠長。另一家企業由一位供銷員承包，承包者追加了投資，他認為資產屬於企業。兩家廠長都不認為現狀有甚麼不好。

總之，經濟社一級所辦集體企業較少。為了對企業家有足夠的吸引力，經濟社所辦企業無論是承包還是租賃廠房，企業家都不僅擁有企業的經營權，而且有分享經濟剩餘的收入權。

## 六 「掛靠集體」企業

「掛靠集體」企業是指交納費用後使用集體企業的名義註冊並從事經營活動的那些私人企業。在廣東、浙江等省，這是一個很普遍的現象。據1993年年底的一次調查，在P鎮的管理區和經濟社兩級共有「掛靠」企業97家。在這次調查的106家企業中，有28家企業將自己歸入這一類。

「掛靠」企業規模一般小於鎮和管理區辦企業。工人超過60人的，在鎮辦企業中佔85%，管理區辦企業中佔69%，而「掛靠」企業只佔18%。「掛靠」企業中有些建廠很早，有3家企業是1984年以前建廠，但大多數(19家)是在1985年以後建立的<sup>⑦</sup>。

P鎮的「掛靠」企業分三種情況：

(1) 個人投資辦廠，使用集體名義。28家企業中共有17家屬這一類型。這類企業是私人創業，廠長認為企業財產是個人的(見表1 IV欄)。

(2) 個人與集體合資的股份制企業，個人佔的股份超過50%，但註冊為集體企業。28家中有6家屬這一類型。

(3) 廠長承包集體企業後，追加了個人投資。這樣的企業有5家。他們認為資產是管理區和自己共同擁有的。

一般來說，只有第一類的17家企業才是原來含義上的「掛靠」企業，而後兩類則是個人與集體合資的企業。但是，這三類的控制權都是在個人這一方面。廠長由業主出任，而不是政府任命，他們決定自己的工資水平和利潤分配。政府不干預企業的事務，但企業需像其他集體企業一樣向管理區交納營業收入的1%作為管理費。

「掛靠集體」企業是指交納費用後使用集體企業的名義註冊並從事經營活動的那些私人企業。在廣東、浙江等省，這是一個很普遍的現象。



與其他三組的廠長比，這一組廠長有以下特點：

(1) 廠長來自各個方面，27人中有13人直接從農民轉入工業部門並出任廠長。他們原來並不是公有經濟管理人員隊伍中的成員(見表2 IV欄)。

(2) 這些廠長有很強的謀利動機。有18位廠長把「多掙錢」作為就任廠長的動機的第一或第二位選擇，在就任動機中居第一位(見表3 IV欄)。

(3) 這一組人的收入比較高，在106位廠長中，有15位廠長自報個人年收入高於4萬元，其中「掛靠」企業廠長就佔了7人，這一組中有6位廠長擁有9輛小汽車，佔106位廠長中小汽車的擁有量的一半。從表5也可以看到，這一組中業主兼廠長的人數最多。

南海市工商局認為，「掛靠」企業引起很多債權債務糾紛，因此要求這些企業「脫鉤」。由於稅制改革，集體企業和私人企業實行同一稅率，同時外部市場條件也有較大改善，P鎮已有59家原「掛靠」企業摘掉集體的帽子，正式註冊為私人企業。

但是，如前所說，P鎮仍有90多家「掛靠」企業。為甚麼企業家情願向管理區交納費用而不願註冊為私人企業呢？根據南海市的一項調查，首要原因是信譽問題，私人企業信譽低，而管理區或經濟社是有地址有機構，搬不走跑不了的，其他企業願意打交道。其次是銀行貸款方面，雖然私人企業也可以申請貸款，但作為集體企業則不受額度限制。另外在管理區內設廠，還要在水、電、路等多方面與管理區打交道，掛靠集體的生產條件比較有保證。

通過上面的介紹我們可以看到，「掛靠集體」企業的所有權實際是私人的或私人佔大部分的(見表5 IV欄)。

業主(或合伙人)自任廠長，並擁有企業的控制權。管理區和經濟社通過提供土地和服務(銀行賬號、貸款擔保、業務證明等)分享企業經濟剩餘(獲得地租和管理費)。由於企業的管理者就是所有者，產權為他們提供了最大的激勵。

## 七 集體企業為甚麼能有好的效績？

我們已經逐層剖析了P鎮集體企業的產權制度安排。在集體所有的名義下，集體企業的產權安排具多樣性。它們中有鎮、管理區和經濟社的三個行政層次的區別，有集體擁有並控制，集體與個人合作和私人擁有「掛靠」集體三種類型。而各個企業在投資、廠長任命、經營方式、土地使用和收入分配等方面又有多種多樣的組合。其中鄉村政府作為單一所有者的集體企業是鄉鎮企業發展的歷史起點，並且仍然是鄉鎮企業中的主力。在P鎮，有50%以上的產出是由這類企業生產的。為甚麼在廣東這樣的市場經濟環境中，集體企業不單沒有隨着家庭責任制的實行和私人企業的興起而解體，反而在競爭中取得快速的發展呢？這是因為它有着明確的所有權結構和靈活的激勵機制。

首先，與國有企業不同，鄉村政府可以是社區公有財產的明確的所有者。中國前任總書記趙紫陽曾指出，中國的國有企業的所有權不明確，是歸中央政府的某一部門還是歸地方政府都沒有界定，而鄉鎮企業的「所有權是明確的，歸鄉鎮政府」<sup>③</sup>。這種財產所有權是鄉村政府從人民公社那裏繼承下來的。1962年，中中共

中國前任總書記趙紫陽曾指出，中國的國有企業的所有權不明確，是歸中央政府的某一部門還是歸地方政府都沒有界定，而鄉鎮企業的「所有權是明確的，歸鄉鎮政府」。

集體企業所有權屬於社區，政府代表社區擁有，這種所有權不僅表現在鄉村政府在企業管理人員任免和投資決策上的權力，而且表現在法律認可的收益權上。鄉集體企業資產的最終處置權也歸鄉村政府。

中央在「農村六十條」中將農村的基本財產制度定為「三級所有，隊為基礎」，土地一般歸生產隊所有（極少數地方歸大隊，實行統一核算），而公社和大隊也是兩級財產主體，工業資產和大型設備歸這兩級擁有。1979年中共中央關於農業的決定，又一次強調了三級所有，反對「平調」（各個集體之間無償調撥），這就使這種集體所有權的地域界限進一步明確並得到保證。集體企業所有權屬於社區，政府代表社區擁有，這種所有權不僅表現在鄉村政府在企業管理人員任免和投資決策上的權力，而且表現在法律認可的收益權上。鄉財政收入分為預算內、預算外和自籌三部分，自籌資金這一項目只在鄉財政中才設有，而自籌資金主要來自鄉鎮集體企業的利潤上繳。鄉（鎮）政府對自籌資金有完全的支配權，這部分收益不需要與上一級政府分享。鄉（鎮）的這種獨立財產主體的地位與縣有明顯不同。縣辦集體企業可能轉為全民所有，而這在鄉（鎮）一級是不可能發生的；縣辦集體企業的利潤上繳是縣財政預算的「固定收入」，當它超過「固定支出」時，仍是縣與上級財政分享的目標。而村是一級自治組織，其利潤收益主要歸它自己，上繳的數量極少。另外鄉集體企業資產的最終處置權也歸鄉村政府，P鎮集體企業實行股份制改革，並不需要上級部門批准，出售集體財產的收益也全歸鎮政府。因此鄉村政府對發展鄉鎮企業的熱情不僅來自一般的財政利益，更出自產權的激勵。

其次，鄉村政府的職能衝突很小。中國的各級政府都具有雙重身分，一方面是公有企業的所有者，另一方面是社會的管理者。這兩種角色有時是衝突的。如為維持社會安定和

維護城市居民利益，中央、省、市、縣政府會犧牲企業效率，限制國有企業產品價格，維持國有部門的過度就業。而在鎮和村兩級，上述身分的衝突很小。社區政府對農民的承諾少，對市場的控制能力基本沒有，企業發展是它履行社會職能的主要手段。

第三，鄉村政府的結構使它成為單一的委託人。鎮政府分為經濟部門和職能部門兩部分，職能部門中稅務和工商等經濟管理部門是垂直領導，幹部任免、人員工資都由縣一級決定。對於集體企業來說，它只有總公司一個委託人，稅務等部門是代表國家利益的，是在它們社區之外的（這不妨礙它們之間可以有很良好的關係）。而他們與這些部門之間如果有矛盾時，他們總可以得到鄉村領導人的支持和幫助。

國有企業的情況則相反。各個部門都是政府的一部分，都是企業的「委託人」。這就是國有企業廠長經常抱怨的「婆婆多」。各個部門之間利益不同，對企業的要求不同，掌握廠長任命的組織部門與利潤並沒有直接關係。這種多個委託人的情況，對代理人——國有企業的廠長的激勵是負的。

因此，從鄉村政府的所有者地位、政府職能和組織結構看，鄉村集體企業都有着比國有企業更清晰明確的所有權結構。這是影響集體企業行為和效績的一個重要因素。

鄉村政府有可能提供一個有效的所有權結構，但集體企業能否發展，還取決於鄉村社區政府的行政能力和經濟實力。

鄉村政府在興辦企業時能夠動用它的行政、人力和財力資源為企業直接提供土地和資本等投入品或提供信

息交換、信譽擔保、安全保障等多方面服務。鎮(鄉)、管理區(村)和經濟社(村組)三級調動資源和提供服務的能力不同，因而在產權合約中所處的地位也不同。鄉(鎮)政府是一級功能和機構都比較完備的基層政府，擁有較強的行政資源和人力資源。村委會(管理處)雖是村民自治組織，而不是正規官僚系統的成員，但是它是政府與農民打交道時必須依靠的中介，與縣鄉政府都有緊密的連繫，同時在村的範圍內它不僅可以利用集體土地這一資源，而且亦可以調動生產大隊的資產。村民小組管轄範圍小，資本和人材等各種資源都有限，行政上依賴於村委會和鄉政府，因此，鎮對集體企業的控制能力很強，而經濟社就很弱。

鄉村集體企業能迅速發展的第二個因素是政府對企業家的靈活的激勵機制。在農村中具有企業家創業精神的人被稱之為「能人」。在人民公社體制下，一部分「能人」被吸收到農村幹部和集體企業管理人員隊伍中。要素市場的發展和私人企業的競爭，使得企業家這一農村最稀缺的投入要素有了多種選擇，鄉村政府也就不得不調整集體企業的激勵制度。

十幾年前，鄉村集體企業的內部激勵機制與國有企業沒有甚麼區別，廠長與工人之間的工資差別微不足道。而現在從P鎮的案例中可以看到，鄉村集體企業的廠長需要分擔風險，但可以得到高於工人10至15倍的工資收入，並進而獲得部分企業所有權。這對於受着意識形態因素困擾的國有企業的廠長們來說，是不可想像的。激勵機制的不同，正可以部分地解釋國有和鄉鎮的企業行為和效績方面的差別。

## 註釋

① Norman Strong & Michael Waterson: "Principals, Agents and Information", Roger Clarke & Tony McGuinness eds.: *The Economic of the Firm* (Blackwell Publishers, 1987).

② Janos Kornai: *The Road to a Free Economy* (Norton, 1990).

③ Oliver Blanchard: *Reform in Eastern Europe* (Cambridge, Mass., MIT Press, 1991).

④ 林青松和威廉·伯德編：《中國鄉鎮企業的歷史性崛起》(牛津出版社)。

Jean Oi: "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China", *World Politics*, vol. 45, no. 1 (October, 1992).

Andrew Walder: "The Industrial Organization of Zouping County: Agency and Ownership in Local Public Enterprise", *mimeo* (Harvard University, 1994).

⑤ Martin Weitzman and Xu Cheng-gan: "Chinese Township Village Enterprises as Vaguely Defined Cooperatives", *Journal of Comparative Economics*, vol. 18, no. 2 (April, 1994).

⑥ Victor Nee: "Organizational Dynamics of Market Transition: Hybrid Forms, Property Right and Mixed Economy in China", *Administrative Science Quarterly*, 37 (1992).

⑦ 1985年以後掛靠企業大量出現，1986年廣東省鄉鎮企業工業會議正式提出聯戶、家庭企業可以依附鄉鎮集體或國營企業經營(即掛靠經營)，支持了這類企業的發展。

⑧ 見〈趙紫陽與佛利民的對話〉，引自張五常：《存亡之秋》(香港，1989)，頁108。

## 附 錄：南海市 P 鎮集體企業廠長問卷表

表1 廠長對集體企業產權歸屬的意識

產權歸屬 企業類型	鎮/村 居民共有	鎮政府	管理區	股 東	企 業	個 人	說不清	總 計
I 鎮	1	13		2	9		1	26
II 管理區	2		3	4	1	3		13
III 經濟社					1		1	2
IV 掛 靠			3	6	1	17	1	28
總 計	3	13	6	12	12	20	3	69

註：左列：鎮 = 鎮屬集體企業 管理區 = 管理區集體企業 經濟社 = 經濟社集體企業  
掛靠 = 掛靠集體企業。以下各表同。

表2 廠長到本廠工作前的身分

身分 企業類型	國家 幹部	技術員	農村 幹部	集企 幹部	集企 工人	復員 軍人	農 民	個體戶	供銷員	總 計
I 鎮	4	1	2	13	5	1				26
II 管理區	2	1	3		2			1	4	13
III 經濟社							1		1	2
IV 掛 靠	1		1	2	4		13	2	4	27
總 計	7	2	6	15	11	1	14	3	9	68

表3 就任廠長的動機\*

動 機 企業類型	為個人謀生		多掙錢		幹一番事業		服從組織分配		為鄉親辦事		為職工謀利益	
	綜合評分	位次	綜合評分	位次	綜合評分	位次	綜合評分	位次	綜合評分	位次	綜合評分	位次
I 鎮	0.12	4	0.04	5	0.58	3	1.35	1	0		0.92	2
II 管理區	0.62	3	0.77	2	0.92	1	0.23	5	0.62	3	0.38	4
III 經濟社	1.50	1	1	2	1	2	0		0		0	
IV 掛 靠	0.25	4	1.11	1	0.64	2	0.04	6	0.2	5	0.39	3

\* 每位廠長可選擇兩項排序。綜合評分的公式為  $\frac{\text{第一選擇} \times 2 + \text{第二選擇} \times 1}{\text{本組樣本總數}}$

表4 廠長離開現職後的個人意願

個人意願 企業類型	當幹部	國企廠長	集企廠長	自己開業	三資企業	其他	總計
I 鎮	3		7	9	2	3	24
II 管理區	2	1		9		1	13
III 經濟社	1			1			2
IV 掛靠	2		2	21		2	27
總計	8	1	9	40	2	6	66

表5 對廠長的激勵方式(企業經營方式)

激勵方式 企業類型	目標責任制	承包制	業主(合伙人)任廠長	總計
I 鎮	24	2		26
II 管理區	7	6		13
III 經濟社			2	2
IV 掛靠	4	5	18	27
總計	35	13	20	68

表6 集體企業改革方向

改革方向 企業類型	股份制	合資	不變	個人承包	私人企業	總計
I 鎮	10	4	7	3	2	26
II 管理區	6		6	1		13
III 經濟社			2			2
IV 掛靠	9	2	9	7		27
總計	25	6	24	11	2	68