

中國國有資產管理體制改革的困境

汪丁丁

在經歷了十幾年「放權讓利」漸進改革之後的今天，當人們對空前的腐敗和大量國有資產「流失」到私人財囊裏表示憤慨和難以忍受時，中國國有資產管理體制的轉型問題顯得格外引人注目。可是冷靜地思考一下，難道這不是漸進改革的政策邏輯在一個社會從公有制向私有制過渡時不可避免要遇到的難題嗎？難道這不是歷史對中國那種罕見的，在15年裏讓幾乎所有人始終得到好處的改革討付的代價嗎？難道這不是許多經濟學家在當初趙紫陽實行價格雙軌制時就警告過的腐敗和「印度綜合症」的後果嗎？最後，難道這不是中國人「根性」裏那種「貓論」式的實用主義價值觀與現代工業效率所要求的市場經濟的邏輯直接衝突的結果嗎？也許，中國國有資產改革所面對的這種進退兩難處境，在某種意義上將迫使人們放棄漸進改革道路。下面的論述將分成三個小節。第一小節說明國有資產管理體制改革的資源經濟學理論。第二小節討論中國漸進改革道路面臨的三個難題。第三小節提出中國國有資產管理體制改革的困境。

當人們對空前的腐敗和大量國有資產「流失」到私人財囊裏表示憤慨和難以忍受時，中國國有資產管理體制的轉型問題顯得格外引人注目，它將迫使人們放棄漸進改革道路。

一 資源經濟學的產權理論

目前國有資源主要包括國有企業的固定資產、國有基礎設施、國有土地以及地下的礦產資源和地上的森林水產資源，最後是國有海洋河流資源。這些資源按其性質分類，通常分為可再生資源與不可再生資源。前者包括魚類、樹木、土壤、水流等等；後者包括礦產及固定資產。在資源經濟學中，這個分類一直是有爭議的。因為「可再生性」或「不可再生性」都無法脫離資源的社會屬性而定義清楚。著名的「公共財悲劇」(the tragedy of the commons)就是指一塊水域中的魚類，按其自然屬性是典型的可再生資源。但當這塊水域的財產權是公共所有時，所有人都可以免費進入水域捕魚。在捕撈成本極低的技術假設下，均衡狀態是魚群絕種，成為「不可再生資源」。比較複雜的情況如森林砍伐和土地生產力的消耗，一方面依賴資源的自然屬性(例如再生能力的強弱)，一方面依賴資源開採的技術條件(技術決定開採的單位成本)，最後亦依賴於資源的社

會屬性，也就是產權安排和對資源的需求曲線的特性。在饒瑪塞特(James Roumasset)和我在1989年至1993年的一系列研究中，我們堅持認為資源的分類應當以其在以上三方面的力量達成均衡狀態時為基礎。

根據我們研究的資源經濟模型應用於中國，首要的是重新解釋效用函數。理性選擇理論告訴我們，一個社會中每個成員的主觀效用最優地依賴於社會賦予他的財產權利。產權在社會成員之間的不同分布就決定了不同的社會效用函數。舉一個極端但常見的例子，如果魯賓遜在那個荒島上遇見了「星期五」，並且說服「星期五」做他的僕人。魯賓遜可以讓「星期五」承擔開採資源的大部分成本，而他自己則享用資源的大部分。在這種產權安排下，雖然技術條件決定的生產成本很高，但在社會條件決定的效用函數中生產成本的權重很小。這導致對資源的需求大於資源的真實成本所對應的需求。「公共財悲劇」可以理解為對每個人而言，效用函數和生產成本無關，所以每一個人的最優選擇是爭奪資源直到資源的邊際價值等於零。這樣，在一般均衡狀態中，資源的價格是零。價格為零的資源沒有經濟價值。這就是資源成為公共財所導致的悲劇。印度尼西亞的大片森林現在成為不毛之地，原因即在於此。許多學者已經把這個公共財原理應用到國有資產管理問題，其中最早的理論是張五常在70年代初提出的「租耗」(rent dissipation)概念。用資源經濟學的道理說就是，當開採和利用資源的成本不是由資源使用者承擔時，所有的使用者蜂擁而入地開採，最終把資源價值耗盡，這就是所謂「租耗」的過程。

這個故事有更深一層的意義。它告訴我們，一切經濟資源的價值取決於產權安排。甚麼是產權呢？政治哲學告訴我們，一個人做某件事的權利除了包括他做那件事的自由，還包括社會其他成員不干涉他做那件事的義務。因此，產權安排同時也是義務的分配。當所有社會成員對他們各自的權利與義務達成共識時，我們就有了一種產權安排。「沒有絕對的權利和義務」，這句話包含兩層意義：第一，在社會共識中，任何人的任何一項權利都是有限制的自由；第二，任何權利的維護都是有代價的。最常見的例子是在餐館維護不吸煙者呼吸新鮮空氣的權利。除了掛上一塊「無煙區」的牌子外，人們必須承擔監督那些吸煙者行為的成本。正是由於維護產權的費用高昂，理性的人採用不同的所有制形式來佔有不同的資源。對空氣的私有產權太昂貴所以不常見。對國有資產產權的維護太昂貴，所以人們正在放棄資產的國有制，改換為資產的私人佔有或集體佔有。但是放棄公有制的道路可以是激進變革的，也可以是漸進改革的。中國人走了一條漸進改革的道路，蘇聯人走上了激進變革的道路。這兩條路固然不同，但核心的問題卻是迴避不了的。在前蘇聯，這些核心問題是從一開始就由意識形態的爭論提上日程的；在中國，則是市場經濟的內在邏輯逐漸展開的過程把這些問題提到日程上來的。

放棄公有制的道路可以是激進變革的，也可以是漸進改革的，這兩條路固然不同，但核心的問題卻是迴避不了的。在前蘇聯，這些核心問題是由意識形態的爭論提上日程的；在中國，則是市場經濟的內在邏輯逐漸展開的過程把這些問題提到日程上來的。

二 放權讓利改革面臨的三個難題

中國在漸進改革的道路上已經走了15年了。「漸進」在中國「變法」傳統中可以定義為「不與舊體制下的既得利益集團發生激烈衝突」。任何舊體制，只要能

延續一段長時期，都會產生一個既得利益集團——官僚階層，它是保持該體制正常運作的「行為主體」，是權力的持有者。在社會主義公有制之下，還產生了另一個既得利益集團——國有企業工人。他們享有一項根本性的「特權」（與農民相比），即工作的權利。說的再嚴格些，社會主義國家政權的合法性建立在勞動者與生產資料直接結合的基礎上。馬克思和恩格斯在解釋他們的理論時說過：資本主義制度的軸心是僱傭勞動。同樣，我們在理解社會主義制度的合法基礎時，也必須把目光集注於僱傭勞動的興廢上。當資本家是生產資料的所有者時，勞動與生產資料的結合就是僱傭勞動制的，是通過交換而實現的，是間接的。因此保證工人的工作權利始終是社會主義國家憲法的核心內容，是政權合法性的基礎。任何「改革」一旦超越了這個限度就不再是「社會主義改革」，而成為對社會主義制度的否定。過去15年的漸進改革就是在與官僚集團和國有企業工人不發生嚴重衝突的前提下進行的。但是這個漸進式的改革現在走到盡頭了。

我在另外幾篇文章裏說過，放權讓利的改革在互相牽制的三個方面走到了盡頭。首先是「政企分離」。「政企分離」的現實意義是甚麼呢？它實際上要求政府靠納稅人養活而不是靠國有企業上繳的利稅養活：這意味着政府要為納稅人服務，而不是以公有資產管理人或「父母官」的身分為「無產者」服務。再進一步，這使得作為無產階級先鋒隊組織的共產黨與保護全體納稅人利益的政府分離——黨政分離。在過去十幾年的改革中，正是由於黨政分離和政治體制改革的困難，政企分離才長期難以實行。在企業方面，政企分離則要求「市場導向」的企業經營。這進一步要求企業的資金來源、投資方式、資產所有制成分，以及收益分配等方面有本質性的改變。

於是政企分離便牽涉到「放權讓利」改革的第二個方面——國有資產管理體制的改革。國有資產的創立、使用和積累，是社會主義廢除僱傭勞動制的充分必要條件。產權經濟學告訴我們，在一個廢除了生產資料私有制的社會裏，生產資料只能以兩種方式存在。其一是生產資料的社團佔有制。例如南斯拉夫的工人自治企業和中國鄉鎮工業中那些社區性極強的企業。對不斷增長的經濟規模而言，這是一種非穩態的所有制形式。另一種方式是生產資料的官僚壟斷經營。這是一種「委託—代理」關係。資產雖然歸委託人所有，但在代理人壟斷的情況下，委託人的所有權往往形同虛置。中國歷史上的「官營」，新加坡和台灣目前仍然大量存在的執政黨「黨營企業」，都提供了這方面的例子。社會主義全民所有制下的國有經營則屬於這一類型中較為極端的例子。這兩種存在方式本質上都是生產資料的非私人佔有制，它們往往可以互相轉化，例如中國的合作化運動轉變成人民公社「一大二公」的官僚壟斷經營，其後再縮小為「三級所有，隊為基礎」的社團所有制。在委託—代理關係下，「層層承包」是降低監督成本的很自然的制度選擇。就長期增長而言，生產資料的官僚壟斷經營也不是一個穩態。一般說來，大規模資產需要一個高度複雜的科層組織(hierarchy)。從決策頂層到負責收集信息的底層的距離越遠，信息扭曲程度就越大，資產管理的費用也就越高。另一方面，官僚體制的管理效率越差，監督各級官吏所費的資源越多。監督成本越高，資產所有者必須容忍代理人謀私利

日本經濟學家小宮隆太郎在1985年指出，中國的企業不是或不應當叫做「企業」，理由是中國的企業沒有利潤觀念，沒有分工追逐利潤的企業家或資本家。

的自由就越大，從而體制也就越腐敗。

市場導向的放權讓利改革面臨的第三方面的深層問題是如何建立勞動力市場。因為企業面向市場經營，就意味着企業應當追求利潤。在一個沒有資本家的社會裏，誰應當分工去追求利潤呢？資本家或企業家與僱傭勞動之間，就好像一枚硬幣的兩面，實實在在只是一件事情。日本經濟學家小宮隆太郎1985年時指出，中國的企業不是或不應當叫做「企業」，理由就是中國的企業沒有利潤觀念，沒有分工追逐利潤的企業家或資本家。沒有「僱傭勞動」權利的企業家是無法追逐利潤的，因為利潤是企業家從充滿不確定因素的生產過程中得到的收益減去按照市場競爭形成的確定性的價格所支付的各種投入品（包括勞動）價值之後的「剩餘價值」。如果企業家支付給投入品所有者的價格不是由市場競爭形成的，那就勢必產生大量的不確定性價格，例如承包制下常見的「一對一」的討價還價。這種定價上的「不可計算性」相當於極高的交易費用，從而最終迫使企業家停止他們追逐利潤的活動。因此一個活躍的利潤導向的經濟，必須具備主要生產資料和勞動力的競爭性市場。僱傭勞動的意義在於形成勞動的競爭價格，在於勞動者之間的激烈競爭，在於勞動者在競爭中被迫轉移給僱傭勞動者的剩餘價值，在於以「物」的身分競爭着的勞動者的無可避免的「異化」過程。正如上面所解釋的，一旦允許僱傭勞動制度正常運行，就意味着對生產資料公有制的否定，也意味着建立在國有資產基礎上的政府權力的合法性消失。

三 國有資產管理體制改革面臨的兩難處境

面臨這三方面的問題，中國國有資產管理體制的改革已無可避免地陷入進退兩難的困境。一方面，舊有管理體制的低效率、監督成本過高、腐敗日甚，加上面臨鄉鎮企業的競爭，所有這些都要求引進競爭性的國有資產代理人市場。競爭性的資產代理人市場意味着兩件事：其一，官僚壟斷資產經營體制的瓦解；其二，資產代理人解僱工人的權利。而瓦解現有的官僚體系和取消國有企業工人的就業特權（這是漸進改革演變成激進改革的決定性步驟），是對漸進改革道路的背離，這條激進變革的道路是中國改革者的思維傳統和價值體系難以接受的。另一方面，日益嚴重的腐敗正以前所未有的速率侵蝕着「黨的肌體」，改變着「政權的顏色」。黨內和社會上正在形成一個強大的「新權威主義」或「新保守主義」（也許馬上會改名為「新自由主義」）的陣營，他們的旗幟上寫着：建立一個強勢政府，還人民以經濟和政治的民主。正如我在《二十一世紀》94年6月、12月、95年4月，以及《讀書》95年3月、4月等多篇文章中指出的，這個新的「主義」是走不通的，它不可能實現它旗幟上的許諾。我們應當謀求的，不是去加強一個正在迅速腐敗下去的，隨着公有制消亡而變得軟弱無力的中央政府的權力。正相反，我們應當順應潮流，為目前已發展成為在國民經濟中佔有舉足輕重地位的私營經濟部門奠立憲法基礎。以激進的、政治體制改革的方式迅速把政府職能轉換到這個新的憲法基礎上來。然而許多人目前仍在觀望，在盲目地相信由於中國鄉鎮企業奇迹般的崛起所生發出來的中國式的「社區所

中國社會上正在形成一個強大的「新權威主義」或「新保守主義」陣營，他們的旗幟上寫着：建立一個強勢政府，還人民以經濟和政治的民主。然而這個新的「主義」是走不通的，它不可能實現它旗幟上的許諾。

有制」的生命力。他們覺得那正是科爾奈 (Janos Kornai) 沒有找到的，介乎於社會主義和資本主義之間的「第三道路」，是他們懷着鄉愁尋找家園的夢。

那麼是否可以改現有國有資產管理體制為「社團佔有制」呢？是否可實行80年代中期就由一位著名經濟學家提出過的國有資產的「企業本位」所有制呢？對此，我的回答是否定的。因為一項資源歸一個社團所有，就意味着關於這項資源的決策應當由整個社團作出的。而為了節約在廣大社團成員之間交流信息的成本，資源配置的決策通常是由社團的一些代表人物作出。從公共選擇理論我們知道這樣的決策過程發生兩項主要成本：一是由信息交流成本所決定的信息不完備，於是決策者實際上只代表一部分社團成員的利益，那些利益沒有得到充分表達的成員的財產權利就受到損害，這是一種效率損失；另一類成本是信息交流（例如成員之間討價還價，「尋租」和腐敗行為）的成本。這兩類成本的迭加構成公共選擇的總成本。當社團規模增長時，信息交流的成本和不完備信息造成的不完全代表制的效率損失都隨之上升，因此他們的總和必定是上升的。集體決策成本上升意味着把生產成本如實地反映到決策函數中去的成本上升，因此產生了對生產成本的扭曲。也就是說，當一個社團存在足夠長的時間，社團內部便會產生專門從事尋租活動的既得利益集團，從而操縱集體決策過程，使決策成本越來越高。而社團內大多數成員則由於要「免費搭車」而不願意為社團整體的利益出面抵制那些既得利益集團的尋租活動。這樣，社團所有制的產權日益為少數人把持，社團內部利益衝突越來越嚴重，最終會導致奧爾森 (Mancur Olson) 所說的「社會革命」。從這個角度來看，目前中國許多鄉鎮企業實行的社團所有制不是一種穩定的所有制形式。

另一方面，當信息交流技術有了改進的時候，集體決策的信息成本會下降，從而更多的社團成員能夠參與決策。也就是說，社團的民主程度提高。這種技術進步導致的社團化，被制度經濟學家如威廉姆森 (Oliver Williamson) 用來解釋西方社會最近 (80年代後期) 興起的合伙人制度、僱員所有制，以及大公司組織的所謂「橫向革命」。當然，這種技術革命前景並不是中國農村工業化目前的發展趨勢。

以上的分析表明，當技術因素不變時，經濟增長會使社團所有制的制度成本不斷上升。所以理性的人會在社團規模增大到一定程度時提出分裂社團的主張。但是由於社團所有制的本性，沒有一個人知道他自己的產權，即他的私有產權的邊界。我們從許多鄉鎮企業的實例中都可以看到這個問題的嚴重性。當初一起闖江湖的「鐵哥兒們」不分你的和我的，但是現在他們都在為怎麼分清你的和我的而發愁。企業的歷史越長，分清產權所花的費用就越大，結果有些合伙企業乾脆不分產也不求發展了。為甚麼產權分不清，企業就難以發展呢？因為企業規模擴張以後，企業決策層往往需要吸收新的人員進來。但是怎麼確定決策人員的貢獻與他們在企業財產中地位的關係呢？事實證明很困難。分不清所有新舊合伙人的產權，便難以提供新進人員經濟激勵。這種情況也同樣發生在香港的家族企業內部。凡是私有產權不清的地方，一旦經濟發展了，產權監督的成本上升了，人們必定會感到分清產權的需要。西德尼·謝爾頓 (Sidney Sheldon: *Blood Line*) 曾經寫過一個著名的製藥大王的家族史。為了防止子女

我們從許多鄉鎮企業的實例中可以看到，當初一起闖江湖的「鐵哥兒們」不分你的和我的，但是現在他們都在為怎麼分清你的和我的而發愁。這是因為企業的歷史越長，分清產權所花的費用就越大，結果使得有些合伙企業乾脆不分產也不求發展了。

分產，創始人立下規則，沒有全體一致的同意不得出售公司股票。這樣做的後果就是公司難以繼續擴張。這樣的事情也發生在南韓和日本的財閥族內部。可以說，任何封閉性的公司都有這個問題。因此我在上一小節裏指出，社團所有制對經濟增長而言不是一個穩定的所有制結構。

中國集體所有制的歷史又何嘗沒有說明這一點呢？我們都很熟悉的各個城市的所謂「第一輕工業局」、「第一商業局」，或其他的第一局所管轄的企業，都是國有企業，而各種各樣的「第二」局所管轄的企業都是集體企業。而一旦集體企業變成大規模的，例如「北京吉普」的前身北京汽車修配廠，就會從「第二」局轉入「第一」局，即所謂「升級」。或者，如果經營不好，集體企業虧損，通過承包或「關停併轉」變成私人企業的例子也很多。在中國傳統的計劃經濟體制裏，集體企業實際上沒有甚麼地位，只是處於過渡階段上的組織形式。所有這些例子都是社團所有制產權形式內在的不穩定性的表現。

現在我們可以回到文章的主題——國有資產管理體制改革的困境了。我們的分析表明，大部分國有資源的產權應當從目前的「公有制」以及官僚壟斷經營直接轉換成私人所有制。企圖在這個轉軌過程中迴避與兩大既得利益集團——官僚階層和國有企業工人正面衝突，採取「社區」或「社團」的資源佔有方式，繼續走「漸進改革」的路，恐怕是很難的了。

漸進改革的路已走到了盡頭，下一步的改革被稱為「深層次的改革」。這說明中國社會已經形成某種共識，決心觸動深層次的問題。這些問題就是：（1）憲法改革，確立一部以保護私有產權為核心內容的憲法；（2）政治體制改革，實行黨政分離和政企分離；（3）建立要素市場，把國有資產分配給它的所有者和代理人。這是一種不完全的「贖買」。把國有資產分配給官僚階層和國有企業工人，以取得建立資本市場和僱傭勞動市場的條件。說這是不完全的贖買，因為這塊餅不夠大，不足以補償所有工人和一部分官吏的失業風險。但是只要社會共識夠強烈，憲法和政府的合法性基礎就可以得到保證。也正因此，政治體制改革和憲法改革應當是建立要素市場的前提。改革的順序在這裏至關重要。

目前，各項國有資源正面臨大量流失和貶值的危機。由於以往改革的漸進性，國有資產流失的主要受益者並不是那些將承擔失業風險的國有企業工人。這種局面如不糾正，將來的勞動就業體制改革勢必難以進行，也難以徹底。反貪污、反腐化和加強法制的運動固然非常重要，但更重要的是藉着這場運動實現政府職能的轉換以及政治體制改革，從而徹底瓦解國有資產的官僚壟斷經營。中國面臨着選擇，但這個選擇不再是退一步、進兩步的選擇。如果我們有勇氣看看20年左右就將到來的中國人口老齡化與人均資本積累的迫切性，或所謂「經濟發展的根本問題」，那麼我們現在面臨的選擇將是或很可能是發展與停滯的選擇，是生與死的選擇，是興盛與危機的選擇。

反貪污、反腐化和加強法制的運動固然非常重要，但更重要的是藉着這場運動實現政府職能的轉換以及政治體制改革，從而徹底瓦解國有資產的官僚壟斷經營。