

产权连续谱： 中国国企产权型塑过程的一种解释

王庆明

摘要:从产权的社会视角看,中国国有企业的产权是嵌入到特定的社会环境和关系之中的,企业与政府(国家)、企业与企业、企业与职工三种关系结构以及长期积淀形成的社会关系网络构成国企产权界定的基础。国企产权变革是企业所有权(股权)置换和职工身份置换的“双向过程”,国企产权是国家、企业和职工三者互构的结果,三者共享的社会认知是产权界定的前提。从整体进程看,国企产权变革不是简单的由公到私,而是“不完全产权变革”,位于公私两端之间的是多元复合的产权形态。在社会主义市场经济的制度前提下,不同产权形态的交互作用构成了一种动态演化的连续谱。身份是国企产权界定以及权利转移的重要条件,无论是企业组织的身份性质还是企业职工的身份等级都对企业的资产归属以及权利边界有重要影响。

关键词:产权连续谱;国有企业;产权型塑;不完全产权变革

一、“产权问题”的提出

在新中国成立近七十年后的今天,回顾前三十年的社会主义实践和后四十年的改革进程不难发现,“产权型塑”始终是政治、经济和社会生活的主线。建国初期的社会主义实践和20世纪50年代的“三大改造”实现了社会产权的政治性重构,^①此后的大跃进运动试图打造“一大二公”为理想型的产权结构。^②1959年至1961年的大饥荒以及大规模的人口非正常死亡促使决策层不得不重新界定产权:^③1960年11月,中共中央发出《关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》,允许社员保留少量自留地和小规模的家庭副业,1961年《农村人民公社工作条例(草案)》(“农业六十条”)再次明确了以“三级所有、队为基础”的产权制度取代“一大二公、一平二调”的指导方针;^④针

收稿日期:2019-03-05

基金项目:国家社会科学基金重大项目(18ZDA163);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(63192206)

作者简介:王庆明,南开大学周恩来政府管理学院(天津 300350)副教授,博士,主要从事经济社会学、组织社会学研究。

- ① 桂勇:《私有产权的社会基础——城市企业产权的政治重构(1949-1956)》,上海:立信会计出版社,2006年,第3页。
- ② “一大二公”最初只是针对人民公社而言的,即规模越“大”越好,“公”有化程度越高越好。与“一大二公”相关联的另一个口号是“一平二调”,具体是指在人民公社内部通过供给制和食堂制实现“平均主义”(“一平”),县、社两级可以对生产队内部的人力、物力、财力实现“无偿调拨”(“二调”)。1960年11月28日,中共中央对《甘肃省委关于贯彻中央紧急指示信的第四次报告》作出重要批示,强调“无论何时,队的产业永远归队所有或使用,永远不许一平二调”。
- ③ 周其仁:《改革的逻辑》修订本,北京:中信出版社,2017年,第47页。
- ④ 1959年4月上海会议纪要《关于人民公社的十八个问题》中明确了“以生产队为基础、三级所有”的人民公社制度。中共中央1960年11月3日发出《关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》,大力纠正“共产风”,并强调“三级所有,队为基础,是现阶段人民公社的根本制度”。1962年9月27日通过的《农村人民公社工作条例(草案)》(简称农业六十条)对生产队的土地和自留地的产权归属作了进一步规定。

对城市,国家出台《国营工业企业工作条例》(“工业七十条”),对部分企业施行“关停并转”,同时大量精简企业职工和城镇人口。从1949年直至20世纪60年代中期,国家的产权形态并不是铁板一块,产权结构及其型塑机制始终处于调整之中。“农业六十条”和“工业七十条”是针对当时国家治理的两种中介组织——人民公社和企业单位,重新界定产权的标志性制度文本。只不过在当时的特定历史条件下,无论是政策法规还是制度实践都还没有“产权话语”,直到改革开放后,产权才被当作“问题”正式提出。

中国改革开放四十年是产权关系不断变迁和重构的过程。在传统计划经济体制下,无论是全民所有制还是劳动群众集体所有制,公有制都占据绝对主体地位,公有产权是理解社会主义中国的一个基本前提,而并不构成研究性的“问题”。1978年改革开放以来,伴随着中国市场秩序的逐步确立,产权问题逐渐凸显。实践表明,在中国市场秩序形成过程中,产权并不是“非公即私”的简单二分,位于公和私两端之间的是多元复合的产权结构,连续变化的不同形态组成一种“产权连续谱”。^①中国国企产权变革的进路也不是简单的从“公”到“私”,在持续变迁过程中,无论是放权让利、抓大放小、主辅分离,还是股权多元和混合所有制改革,都试图寻求市场转型实践和产权适用性的最佳契合点。鉴于此,本文关注的问题是,国有企业作为最重要的产权形式其产权是如何型塑的,与苏东等体制转轨国家有何不同?在四十余年的产权变革过程中,其整体性的产权变革进路为何?不同阶段产权界定又呈现出怎样的独特逻辑?

二、国有企业的“双重置换”及产权界定的身份机制

科尔奈指出,在经典社会主义体制下,从税收机制和财政积累上看,官僚化的国有企业是最重要的产权形式。^②一如私有产权是西方自由主义市场体制的前提一样,完全的公有产权亦是社会主义体制的前提,在这两种稳定的政治体制框架下,产权并不构成“问题”。恰恰是社会主义国家的体制转型赋予了“产权”新的意涵,在这种背景下,经济社会学以及市场转型研究领域开始关注产权变革。

在体制转轨的国家中,无论是以俄罗斯和白俄罗斯为代表的东欧,还是以波兰和匈牙利为代表的中欧,^③在产权变革的起点上这两个地区都无一例外地选择了“国有企业”这种最重要的产权形式。以俄罗斯为例,其国有企业产权变革大致经历了三个阶段:首先是证券私有化阶段,从1992年7月开始直至1994年6月,这一阶段政府通过向全国民众发放所有权证券来无偿转让企业的国有资产。其次是货币私有化阶段,从1994年7月开始到1996年底结束,主要通过售卖股票来有偿转让国有资产。最后是个案私有化阶段,从1997年初开始在个别企业有针对性地通过股份制形式对国企进行转属改制。^④仅第一阶段就有15000家企业实现了产权变革,而企业经理及其职工控制了大约三分之二的股权。^⑤从这三个阶段不难看出,企业职工构成俄罗斯国有企业产权改革的直接参与者和特定阶段的受益者。

① 李培林:《村落的终结:羊城村的故事》,北京:商务印书馆,2004年,第61页。

② 雅诺什·科尔奈:《社会主义体制:共产主义政治经济学》,张安译,北京:中央编译出版社,2008年,第65-70页。

③ 塞勒尼将匈牙利、波兰、捷克、斯洛伐克等中欧转型的道路称为“新自由主义政体”,其典型特征就是“没有资本家的资本主义形成”;而将以俄罗斯和白俄罗斯为代表的东欧的转型道路称为“新个人性的承袭制政体”,其典型特征是“只产生了资本家阶级而没造就资本主义体制”。参见吉尔·伊亚尔、伊万·塞勒尼、艾莉诺·汤斯利:《无须资本家打造资本主义》,吕鹏、吕佳龄译,北京:社会科学文献出版社,2007年,中文版序言第1-5页。

④ 许新主编:《转型经济的产权改革——俄罗斯东欧中亚国家的私有化》,北京:社会科学文献出版社,2003年,第33-42页。

⑤ 约翰·奈利斯:《转轨经济中的私有化:该反思了吗?》,《经济社会体制比较》1999年第4期,第35-38页。

作为中欧转型代表的波兰,国企产权变革进路则又不同。1990年11月随着团结工会领袖瓦文萨当选总统,工人和工会在国企转型过程中发挥了重要作用。波兰国企在后续的产权改革中,许多重要事项的决议都需要征求工会和工人的意见。与之相关,波兰一些国企在改革初期都曾尝试职工参股或雇员买断的制度(EBO)。在私有化初始目标实现后的二次交易中,因为外来资本和经理层收购,股权开始向精英手中聚集,雇员买断制度逐步演化为管理层与雇员共同买断(MEBO)或管理层买断(MBO)。^①由此可见,波兰国企产权改革过程中,工人及工会发挥着重要作用,甚至一度是主导者的角色。

基于以上两个实例的分析可以看出,无论是东欧的俄罗斯还是中欧的波兰,在推进国企产权变革进程中,工人都是直接参与者乃至执行者。而且其身份的转换是伴随着企业所有权性质变更的一个“自然”演进过程。与之不同的是,中国国有企业产权关系变革,是涉及职工“身份置换”与企业“股权(所有权)置换”的双向进程。

在四十余年的改革进程中,中国国有企业产权变革呈现出三个异于苏东前社会主义国家的特征:第一,中国国企产权变革通常是以职工身份置换为先导,而后才进行股权置换。^②第二,中国国企产权变革进程中大规模群体性事件和维权抗争行动多是由职工身份置换和利益受损引发的。通常国企职工捍卫追索产权有两种情形:一则由于职工身份置换缺乏合法性而诱发,例如一些大型国有企业进行资产重组或股权置换的同时将一部分职工作为“包袱”甩出去;再则由于职工身份置换的经济补偿不到位而引发上访抗争和群体冲突。第三,一些原国有企业职工身份置换完成,企业股权置换结束,甚至企业破产拍卖以至于空间意义上的企业消失之后,一些原企业职工仍然通过上访抗争等方式对自身权利进行追溯,这在东北老工业基地表现尤为突出。当然工人这种产权追溯主要针对就业权、福利权和经济补偿权。在企业产权彻底改变甚至消失之后,工人进行利益诉求的唯一依据是曾经作为国企职工的“单位人”身份。“全民所有制”的国有企业就其产权所有者而言是“全民”,在产权的实施过程中产权实际主体是企业的各级行政主管部门。从法律意义上讲,职工并不是企业产权的所有者,在产权的变革实践中也很难成为企业改革的参与者和执行者。以上所描述的中国国企产权变革的这三个特征揭示了一个基本事实:国企职工的身份构成了他们分享、追索国企产权的一个重要依据,这一特征决定了中国国企改革进路中产权界定的身份逻辑。

“双重置换”构成中国国有企业产权关系变革的基本特征,也是产权变革“中国模式”的重要内涵。^③如果将“股权置换”视为一种市场交易行为的话,那身份置换同样可以被视为一种交易,只不过前者体现为“议价”(bargained rates)性交易,而后者更类似波兰尼提出的“固定价格”(set rates)交易。一般而言,形式主义经济学更关注市场议价这种以逐利(gaining)为基本动因的交易行为,而波兰尼等人在《早期帝国的贸易市场》一书中揭示了人类历史上由互惠和再分配逻辑支配的“交易”。只不过后一种交易不是按照讨价还价这种“议价”方式进行的,而是按照“固定价格”达成的。^④在国企产权改制中,企业按照国家相关法规通过经济补偿对职工身份实现“置换”,而这种补偿标准并不是通过企业和工人议价来决定的,而是国家政策规定的或说是“固定的”,工人仅仅是

① 秦晖:《东欧专制私有化“翻船”值得国企改革借鉴》,《经济管理文摘》2004年第22期,第39-44页。

② 在国有企业产权变革的实践过程中,一般而言职工身份置换先于企业股权置换,因为这样企业股权置换的阻力会减小。但在实际操作过程中往往不是按照统一的规则进行的,一些企业是身份置换与股权置换并进,也有一些企业是先进行股权置换而无视职工的身份权利,当工人抗争诉求时被迫给工人一些物质性补偿。

③ 张文魁:《中国国有企业产权改革与公司治理转型》,北京:中国发展出版社,2007年,第8-15页。

④ Karl Polanyi, Conrad M. Arensberg and Harry W. Pearson, *Trade and Market in the Early Empires: Economies in History and Theory*, New York: The Free Press, 1957, pp.12-18.

被动的接受者和执行者。而就身份置换本身而言,无论是早期的政策性补偿,还是后来的经济性补偿,都体现的是再分配逻辑。这种再分配机制和市场机制的互动贯穿于国企产权变革的整体进程之中。

三、不完全产权变革:国企产权变革过程的分析

通过对国企改革相关政策文件、法规条例的梳理,结合笔者对国企改革的实地调查,发现中国国有企业的产权变革是涉及多重环节的复杂进程。结合政策文本和改革实践,可以勾勒出改革开放以来国企产权关系变革的大致轮廓,按照产权变革的推进过程笔者将其划分为五个阶段,^①下文我们将逐一讨论。

(一) 国企产权变革的整体进程及其特征

国有企业产权变革的第一阶段(1978-1986)是没有产权话语的产权变革,即从1978年底国家在四川宁江机床厂等六个企业进行“放权让利”试点开始,到1986年12月《中华人民共和国企业破产法(试行)》颁布之前。在这一阶段,一个重要事件是1986年8月3日沈阳防爆器械厂宣告破产,这是中国第一家破产的公有制企业,它的破产拍卖直接催生了与破产相关的法律文本的诞生。作为国企产权制度变革的初始阶段,产权改革最明显的特征是“只做不说”——无论官方话语的“表达”还是基层社会制度改革实践,都不曾提及“产权”。

国企产权改革的第二阶段(1986-1995)是产权话语的提出和试验阶段,即从1986年底《中华人民共和国企业破产法(试行)》正式颁布,直至1995年9月中共十四届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》决定实行“抓大放小”的改革战略^②之前。此期间有两个重要事件:一是1993年11月十四届三中全会提出了将“产权明晰”作为国有企业改革的新方向,^③官方第一次明确提出国企“产权改革”的目标,1993年12月《中华人民共和国公司法》颁布,提出建立产权明晰的现代企业制度的指导方针;二是1994年国务院选择100家大中型国企进行产权明晰的制度改革试点,随后一些地方政府也对下辖的国企进行制度改革试点。基于以上,我们可以将这一阶段产权改革的基本特征概括为“产权明晰”和“制度试点”。

第三阶段(1995-2002),从1995年国务院确立了国企改革的“抓大放小”方向之后,到2002年11月国家经贸委等八大部委联合颁布《关于国有大中型企业主辅分离辅业改制分流安置富余人员的实施办法》之前。^④此期间一个重要改革事件是,1997年5月国务院批转国家经贸委《关于1997年国有企业改革与发展工作意见》的通知,该通知强调在“优化资本结构”基础上搞好试点,并进一步明确了“搞好大的,放活小的”的改革思路。^⑤在这一阶段,许多中小国有企业以及城市大部分集体所有制企业都迅速实现了以私有化为目标的产权明晰,与之关联的是大批企业职工下岗分流。

① 在这里要特别指出,中国国企产权变革的路径并不是按照时间线性性推进的,而是有明显的时空交错性。同一项产权变革政策虽然有时间起点,却又有明显的空间区域上的差异。而且中国的很多改革是先有实践后有政策,例如先有1986年8月3日沈阳防爆器械厂的破产拍卖而后才制定了《破产法》,1987年12月先出现了深圳第一宗土地拍卖案而后修订《宪法》和相关土地管理法规条例。而且同一项产权变革实践的尝试以及形成制度后施行都带有明显的地域差异,这既和中国地区发展的不平衡有关,也与中国传统体制的渗透程度有关。本文此处为了分析的方便,按照时间维度对中国国企产权变革进程进行简单勾勒。中国国企产权变革的时空交错性是理解中国产权关系变革的重要基点,关于此问题笔者将另行撰文,此不赘述。

② 1995年6月《人民日报》(理论版)就发表了专刊文章,最早涉及国有企业的“抓大放小”问题。参见李从国:《把搞好搞活国有经济落到实处——对“抓好500-1000家国有大企业”战略的思考与探索》,《人民日报》理论版1995年6月6日。

③ 参见《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,中发[1993]13号。

④ 参见《关于印发〈关于国有大中型企业主辅分离辅业改制分流安置富余人员的实施办法〉的通知》,国经贸企改[2002]859号。

⑤ 参见《国务院批转国家经贸委〈关于1997年国有企业改革与发展工作意见的通知〉》,国发[1997]19号。

这一阶段国企产权改革的最明显特征是“抓大放小”和“化公为私”。

第四阶段(2002-2015),从2002年国家经贸委等八大部委联合颁布《关于国有大中型企业主辅分离辅业改制分流安置富余人员的实施办法》开始,至2015年《关于深化国有企业改革的指导意见》(下称《指导意见》)颁布之前。这一阶段国企产权变革以大中型国有企业为主,其基本特征表现为两个方面:其一,在推进市场化改革的同时,保持大中型国有企业公有产权为主体的格局不变(所有权不变为前提),同时赋予国有企业独立的经营权和处置权。其二,在企业获得独立的经营权和处置权后,进行“主辅分离、辅业改制”。由于单位体制的沿袭,很多大中型国企内的辅业主要承担着企业办社会的职能,就企业产权性质而言多是厂办集体所有制企业。在辅业改制过程中,在将辅业企业放到市场中进行股权置换的同时,通过经济补偿的形式对企业职工进行身份置换,这种“双重置换”为基本内涵的产权变革形态不是简单的“化公为私”,而部分体现为“活私开公”。^①由此,我们可以将这一阶段的国企产权改革的特征形象地概括为“主辅分离”和“活私开公”。

第五阶段(2015-至今),从2015年8月24日中共中央、国务院印发《指导意见》开始至今。《指导意见》强调直面国有企业产权改革中的现实难题,尤其是国企效率低下和国有资产流失两个重要问题,分类推进国有企业的混合所有制改革。十九大报告明确提出“深化国有企业改革,发展混合所有制经济”,股权结构多元化成为新时期国企改革的重要方向。基于此,我们将这一阶段国企产权变革的基本特征概括为“股权多元”和“混合所有”。

以上五个阶段是我们对中国国企产权变革整体进程以及阶段性特征的简单概括,从以上分析不难发现,国企产权变革并不是简单的由公到私,而是呈现出不完全产权变革的特征。

(二)不完全产权变革:中国国企产权变革的实践逻辑

中国国有企业产权改革的复杂进程对以西方社会为经验基础的产权经济学理论提出了重要挑战。伴随着中国市场化改革逐步加深,新制度经济学的产权理论逐渐成为影响产权变革的主导性理论话语。苏联解体和东欧剧变也为产权经济学理论的拓展提供了重要的事实基础,社会主义国家的市场转型过程构成产权研究的重要议题。自科斯以降的新制度经济学中,产权研究主要关注市场条件下私有产权结构的形成及演变,强调企业是市场性合约的结集(nexus of contracts)。^②科斯笔下的企业是拥有完全经济权属的市场主体,在价格机制和竞争机制的作用下,企业组织之间以及组织与个人之间可以实现平等交易。然而,无论是在改革前计划经济体制下,还是在改革以来市场经济条件下,中国的国有企业都是“不完全的”权利主体。基于这些经验事实,近年来海内外一些社会学者在与经济学对话基础上开辟出了“产权的社会视角”,这一视角立足中国丰富的产权实践,聚焦于产权的社会合约性,^③强调社会认可对产权界定的意义,^④对理解中国的社会转型

① 日本公共哲学领域讨论“公私”关系议题时曾倡导“活私开公”理念,我们此处借用“活私开公”是形象地描述大中型国有企业在产权变革的过程中不是简单“化公为私”,而是在不触动公有产权结构的前提下拓展和开放经营权、处置权以及置换辅业(企业)所有权的过。关于“活私开公”的具体分析参见田毅鹏:《活私开公:东亚志愿主义发展的新路径》,《南开学报》2013年第3期,第126-132页。

② 罗纳德·H. 科斯:《企业的性质(1937)》,奥利弗·威廉姆森、西德尼·温特编:《企业的性质:起源、演变和发展》,北京:商务印书馆,2007年,第22-40页。

③ 参见折晓叶、陈婴婴:《产权怎样界定——一份集体产权私化的社会文本》,《社会学研究》2005年第4期,第1-43页;周雪光:《关系产权:产权制度的一个社会学解释》,《社会学研究》2005年第2期,第1-31页。

④ 参见刘世定:《产权保护与社会认可——对产权结构进一步完善的探讨》,《社会》2008年第3期,第41-45页;刘世定:《私有财产运用中的组织权与政府介入——政府与商会关系的一个案例分析》,周雪光、刘世定、折晓叶主编:《国家建设与政府行为》,北京:中国社会科学出版社,2012年,第73页。

与产权变革提供了一种重要的理论参照。^①

立足当下,回溯改革开放四十余年中产权关系变革的整体进程,我们可以更清楚的是,中国产权变革并不等同于所有权变革。从中国国有企业产权结构变革的制度原点来看,在完全公有的产权结构形态下,产权关系的内核并不是财产的归属与处置问题,更不是以排他性的占有为前提的市场性合约。一方面,产权之于组织而言,国家和集体是唯一合法的产权主体,企业与国家之间是一种行政性的委托代理关系,企业作为国家代理者具有虚置的产权结构。但这种产权结构的现实意义是使企业组织获得一种集体主义身份,企业依托这种身份可以获得产权实际所有者“国家”配给的一切稀缺性资源。另一方面,产权之于组织成员而言,是一种因为身份结构而确定的社会关系,这种关系嵌入到国家的政治体制以及单位福利制度之中。^②由此可见,国企产权变革关涉两个层面:一则,通过所有权置换改变企业的集体主义身份,并使之成为一种市场主体;再则,通过身份置换改变职工事实上长期享受的终身就业、养老、医疗等福利待遇的身份,这种身份结构是国家、企业以及工人三者之间相互作用和彼此共享的一种关系结构。

在传统的单位体制下,国企产权是外部化控制的,即企业组织的生产、销售以及诸多事项的决策都是由企业组织之外的上级行政主管部门来决定。此外,在企业单位内部生产与生活高度嵌合的实践中,国企工人被型塑为“企业主人”,在全方位的单位福利保障、社会主义劳动竞赛以及“以厂为家”的意识形态渲染下,这种产权认知被强化。这种不完全产权状况决定了国企单位的行动选择并不是由其自身完全支配的,而是由国家、企业和职工等多元行动主体决定的。在改革开放以来国企产权变革进程中,这种多元主体仍然发挥着重要作用。国企产权演变的过程呈现为不完全产权变革的特征,既不是完全的公有产权的解构过程,亦不是完全的私有产权的建构过程。在产权主体不完全和产权变革过程不完全的双重前提下,国企产权变革过程呈现为一个动态演化的连续谱。不同的产权形态之间并非是彼此独立的,而是相互嵌合的。^③在不同的历史阶段,产权连续谱上的产权形态及其变革的动力机制呈现出不同的特征。

四、国企产权变革的动力机制分析

(一) 国企产权变革的初始动力

中国城市市场经济的发育,一方面得益于旧体制的“改革”,另一方面又得益于外部市场机制的引入,即“开放”。虽然“体制改革”和“市场开放”几乎同步进行,但在空间上却存在明显差异,前者最初主要发生在大型国有企业相对集中的老工业基地,后者则最早出现在传统体制控制相对薄弱的东南沿海。无论是市场开放还是体制变革,都是在连续的政治体系下由国家主导并不断推进的,就实质而论,中国社会结构变化的根本动力是体制改革。^④

① 关于产权的社会视角的详细讨论可以参见曹正汉:《产权的社会建构逻辑——从博弈论的观点评中国社会学家的产权研究》,《社会学研究》2008年第1期,第200-216页;王庆明、蔡伏虹:《产权的社会视角:基于对现代产权经济学的检视》,《福建论坛》(人文社会科学版)2013年第4期,第172-180页。

② 除了企业与国家、企业与职工的关系之外,影响国有企业产权界定的另一个因素是“企业与企业”的关系。在中国等级化的企业结构中,企业与企业之间的关系主要表现为三种类型:第一种是国有企业之间的关系,尤其是同一行业或同属一个行政主管部门的国企之间在生产、销售以及资源获得等方面,彼此之间有着重要影响;第二种是主办国企与厂办集体的关系,虽然厂办集体企业名义上“自负盈亏”,但在再分配体制下主办国企的利润分配以及其他决策都需考虑旗下的厂办集体企业;第三种是国有企业与乡镇企业的关系,在同一属地一些乡镇企业的迅速发展直接得益于国企的帮扶,一些乡镇企业甚至类似于国企的分厂,为其生产零部件,国企也从乡镇企业的发展中获利。

③ 王庆明:《产权变革路径与起源之争:立足转型中国的思考》,《社会科学》2018年第6期,第72-81页。

④ 孙立平:《转型与断裂:改革以来中国社会结构的变迁》,北京:清华大学出版社,2004年,第6页。

在四十余年的改革进程中,中国的国有企业产权制度变迁是一个复杂的进程。中国市场秩序形成中的产权变革缘于农地产权制度的变动,家庭联产承包制赋予了个体农户土地的使用权和部分收益权。不久之后,“承包制”作为一种重要的产权分割制度渗透到乡镇企业,而后又实现了“包”字进城——承包制拓展至城市国有企业产权关系的调整之中。然而,承包制在国企产权关系的演变过程中并没有出现预期性的“一包就灵”,尤其在社会分工复杂、技术等级较高的大中型国企内,逐层承包难以操作。即便在中小型国有企业,承包者利润导向性的短期行为,从长远看并未对企业组织的运营状况有实质性改善。

由于以承包制形式下放企业经营权的改革未能完全奏效,此后国家针对国企产权的改革又指向了收益权的调整,即对国企利润流程的改变。在传统的计划经济体制下,国企的资金来源主要由国家按预算等级直接拨付,企业利润需上缴国家,之后再由国家按照企业的行政级别、组织规模以及行业属性等特征进行再分配。20世纪80年代初期开启的“拨改贷”^①和“利改税”^②的双向改革在一定程度上改变了国家和企业在收益权上的配置原则,但并没有从根本上改变国有企业运行的整体状况。

虽然为了降低改革的风险和成本,中国城市经济体制改革在很多方面都效仿农村,但无论是从改革的发生机制,还是从改革的动力源泉和演进过程来看,城市经济体制改革与中国农村的经济体制改革都有很大不同。在改革的发生机制上,农村的经济体制改革一定程度上体现了“自下而上”的实践动力,而城市经济体制改革则更表现为“自上而下”地有组织推进。作为农村改革标志的土地家庭联产承包是农民在饥饿逻辑下被迫的自发实践。然而,从农村产权变革的整体进程看,无论改革初期的两权分离,还是当下的三权分置都体现了国家的力量,自2004年以来历年“中央一号文件”就是最明显的例证。1984年开启的以国企改革为主的城市经济体制改革,主要是国家“自上而下”推动的,而且是国家在“甩包袱”的逻辑下进行的。

在改革的动力机制上,农村乡镇企业的发展壮大不是靠国家“体制内”的资源配置,而主要靠“体制外”的力量。面对国家体制内资源配置统摄过强以及偏嗜重工业发展而导致的产业结构失衡的格局,一些乡镇企业利用体制外的市场机制寻求发展。一定程度上可以讲,乡镇企业是在传统体制的边缘、甚至夹缝中发展壮大的,所以邓小平用“异军突起”来形容乡镇企业。国有企业的资源则主要靠国家配置,生产、销售也严格按照国家的“计划指令”执行,所以同样是企业改制,国企的产权关系变革要比乡企复杂得多,且遗留问题也多。

国企改革的动力一部分源自体制外的压力,如乡镇企业突飞猛进形成的压力,但更大的压力是企业办社会的内部负担,因此国企改革初期一直强调“甩包袱”。由此可见,城市经济体制改革和农村经济体制改革的差异不仅是传统的城乡分割二元结构的反映,同时也是“体制内和体制外”这种新二元结构的表征。^③作为中国城市经济体制改革核心的国有企业,其产权改革逻辑与特殊的历史起源及发展历程紧密相关。中国国有企业是在战时共产主义军事工业基础上发展而来的,并以苏联高度集中、统一管理的计划经济体制为参照,在历经1956年工商业社会主义改造(主要是没收官僚资本和改造私有手工业)之后确立的。由于特定的历史形成过程,国企内部运行依托的

① “拨改贷”是针对国家对企注资(也可理解为“投资”)的一项改革,即将原来国家按照企业单位预算等级的直接财政拨款,改为经由银行转贷给企业。

② 所谓“利改税”是国家针对国有企业纯收入分配的一项改革,具体是指将国企上交财政的企业利润改为所得税。在1983年和1984年分别进行了第一步利改税和第二步利改税。

③ 刘平:《新二元社会与中国社会转型研究》,《中国社会科学》2007年第1期,第104-117页。

是一种全能主义统摄下的“单位体制”,这是社会主义的独特制度和组织形态。^①从单位的功能来看它是功能高度合一的,它不单是一种制度,还是一种统治模式和社会结构。^②这种融经济生产、政治动员、文化传递与社会统合于一身的单位制组织,在运行过程中形成了一种独特的单位化治理逻辑。^③

随着改革的逐步深入,国企内部逐步呈现出两种不同的治理机制,即单位化治理和市场化治理,^④这两种治理机制的互动在产权变革进入实质性阶段后表现得更为明显。从1995年开始,国家逐步探索分层级地推进私有化的产权变革,此即最初的“抓大放小”。作为国企产权改革的重要探索,在实践中取得实质性推进的不是“抓大”而是“放小”。所谓“放小”就是国家将一般的非关键领域的中小企业放到市场中去,放弃对其进行直接财政补贴,以期使企业成为自负盈亏的市场主体。在这一阶段,大批中小型企业纷纷转属改制、破产拍卖。进入21世纪初叶,在经历了私有化的产权改革洗礼之后,国家又开始保留主业、分离辅业的改革,此即“主辅分离”。十八大以来,国有企业产权改革再次成为中国体制改革的重要内容。新时期国企继续深化改革的重要方向是,对存续的国有大中型集团性企业进行混合所有制改革。在这一背景下,如何理解国有企业产权的型塑历史以及产权界定逻辑再次成为社会关注的热点和学术研究的焦点。

(二)国有企业产权变革过程中的多元行动主体

本文试图将行动分析贯穿于对国企产权变革过程的研究之中。以往对中国城市体制变革的研究多秉持一种结构视角进行制度分析,这与新制度学派注重从整体上分析制度的产生演化并强调历史依赖性及演变过程的重要性不无关联。^⑤然而中国改革并非一蹴而就,而是由局部环节逐渐推演展开的。以往这种单维度的结构解释和制度分析框架忽略了不同历史阶段国企改革的行为选择。笔者之所以选择行动变迁作为一个分析维度是因为,在城市社会改革的初始阶段,虽然系统性的制度变革还没出现,但局部细微的制度已有松动并产生了不同程度的行动实践。在这些从体制内到体制外的行动实践中,传统的计划体制中的一些要素开始从体制束缚中脱身而出并与市场相亲和。在国企改革进程中,既有早期的“主动下海”,又有后期的“被动下岗”。在城市改革初期,传统体制改革的试验多管齐下,如承包租赁、转属转制、重组兼并、破产拍卖等。在改革历经四十余年后的今天,本文试图通过分析国企产权变革的整体进程,来透视中国城市社会体制变革和市场要素发育的动力机制。

西方经济学,尤其是自科斯以降的新制度经济学中,所讨论的产权问题主要关涉市场条件下制度化的私有产权结构的形成及演变。科氏所开创的交易成本理论模式,强调的是产权明晰的市场交易,拥有完全产权的企业组织之间的交易体现了平等的市场主体之间的关系。^⑥然而中国国有企业是一种典型的单位制组织,这种单位拥有的是“不完全产权”,^⑦产权改革的整体进程也呈现

① 路风:《单位:一种特殊的社会组织形式》,《中国社会科学》1989年第1期,第71-88页;李路路:《论“单位”研究》,《社会学研究》2002年第5期,第23-32页。

② 李汉林:《中国单位社会:议论、思考与研究》,上海人民出版社,2004年,第1-13页。

③ 王庆明:《单位化治理的转型与变异:重访新传统主义理论》,《社会科学辑刊》2016年第2期,第38-43页。

④ 李培林:《老工业基地的失业治理:后工业化和市场化——东北地区9家大型国有企业的调查》,《社会学研究》1998年第4期,第3-14页。

⑤ 周雪光:《西方社会学关于中国组织与制度变迁研究状况述评》,《社会学研究》1999年第4期,第28-45页。

⑥ 罗纳德·H. 科斯:《企业的性质(1937)》,奥利弗·威廉姆森、西德尼·温特编:《企业的性质:起源、演变和发展》,第22-40页。

⑦ 王庆明:《单位组织变迁过程中的产权结构:单位制产权分析引论》,《学习与探索》2015年第6期,第29-35页。

出一种不完全的特征。1978年四川最先在六家国有企业试行放权让利,^①1993年国企改革明确了以建立产权清晰的现代企业制度为目标,从1993年至1997年国有企业都是在国家放权让利的不断“扩权”。

在最初的“放权让利”行动中,虽然改革方案是由中央政府提出的,但由于放权让利和政企分开意味着政府主管部门放弃部分权限,所以在这一制度化的行动中,作为国家代表的各级政府主管部门对这一改革并不积极。在实践中,一些部门只是形式上的放权而实质上仍然集权,这构成了改革的重要阻力,所以在放权让利实施不久之后就产生了政府机构改革。由于放权让利对企业组织而言意味着扩权,国有企业的管理者非常积极,而企业职工由于放权让利后利润留成的增加也比较支持这一改革。由此可见,在放权让利、政企分开的制度化行动选择上,国企管理者最为积极,国企职工也比较支持,而政府主管部门比较消极。

1997年后,国有企业开始实行以“减员增效”为目标的改革,在这一改革行动上政府表现得最为积极。改革话语强调,“减员增效”既是减轻国企负担的重要策略,也是提高国企效率的必然选择。可见,政府把减员增效视为“甩包袱”的有效策略。国企工人对此消极对待,甚至激烈对抗,而国有企业管理者对这一改革实际上也并不完全认同。在很多地方,上级主管部门会给管辖企业下派“下岗分流”指标。通常会以年龄为界,男50岁、女45岁以上的工人“优先”下岗。国企管理者除了要面对上级主管的行政压力,还要面对国企职工的强烈抗议,在这种双重压力下,往往采取一些变通性策略。

在中国国有企业改革过程中,多元行动主体是产权变革的基本特征。在国有企业所有权虚置的前提下,更为重要的是对企业财产的使用权、处置权、收益权和让渡权的控制。从使用、处置、收益和让渡几个方面考察,国有企业内部的社会潜网对企业资源配置起了重要作用,国企内部资源分配往往倾向于“自家人”。基于此,张翼用“国有企业家族化”来概括镶嵌到企业内部类家庭化的亲缘网络。^②虽然从法律意义上讲,职工并不是国企制度化的产权所有者,但职工对企业的使用权、处置权、收益权和让渡权的实施和运用对产权变革也会产生重要影响。中国国有企业组织的行动并不是由其自身完全决定的,这与产权经济学所设定的作为市场交易主体的企业组织有很大不同,且与苏东前社会主义国家市场转型背景下的产权变革也有非常大的差异。

五、余 论

本研究从产权的社会视角出发分析了国有企业产权变革的整体进程,强调在新中国七十年的历史进程中,前三十年的社会主义实践是企业公有产权的建构和型塑过程,后四十年的改革开放是公有产权的解构和重组过程。综合以上讨论,可以得出如下几条结论:

第一,国有企业的产权是嵌入到特定的社会环境和关系结构之中的。企业与政府(国家)、企业与企业、企业与职工三种关系结构以及长期积淀形成的社会关系网络构成国企产权界定的重要基础。社会认知是产权界定的重要机制。国企产权变革涉及企业所有权(股权)置换和职工身份置换这一“双向过程”,国企产权是国家(政府)、企业和职工三者互构的结果,三者共享的认知是企业产权界定的前提。

第二,身份是国企产权界定以及权利转移的重要基础,无论是企业组织的身份性质还是企业

① 1978年10月四川省在四川化工厂、重庆钢铁厂、成都无缝钢管厂、宁江机床厂、南充钢厂和新都县氮肥厂进行放权让利的试点改革,开创了中国国有企业改革的先河。

② 参见张翼:《国有企业的家族化》,北京:社会科学文献出版社,2002年,第19-28页。

职工的身份等级都对企业的资产归属以及权利边界有重要影响。在中国社会转型过程中,无论是集体主义时期单位化的身份序列,还是改革开放以来体制二元的社会身份结构,组织或个人的稀缺性身份都是在特定的关系结构中得以型塑的,且对产权界定有着重要影响。

第三,从四十余年的改革进程看,国企产权呈现为一种“不完全产权”变革的形态。在由计划经济向市场经济的渐进转型过程中,中国产权关系变革是在不完全抛弃传统体制的再分配逻辑和不完全引入市场机制的双重前提下进行的。不完全的体制内逻辑和不完全的体制外逻辑的相互作用是国企产权变革呈现为不完全产权关系变革的前提,亦是产权连续谱现象频现的制度基础。在四十余年的改革进程中,中国产权制度演变的过程表现为产权连续谱的动态演化过程。在不同历史阶段产权连续谱呈现为不同的结构性特征,但不完全的公有产权结构与不完全的私有产权结构的相互作用是其重要特征。

The Continuous Spectrum of Property Rights: A Sociological Analysis on the Process of Property Rights Shaping in Chinese State-owned Enterprises

Wang Qingming

Abstract: From the social perspective of property rights, the property rights of Chinese state-owned enterprises are embedded in the specific social environments and relationship. The structural relationship between enterprises and governments (states), enterprises and enterprises, enterprises and employees, and the network of social relationship formed with long-term accumulation constitute an important basis for the definition of property rights of state-owned enterprises. The change of state-owned enterprise property rights is "a two-way process" of the enterprise ownership replacement and the employees' identity replacement. The property rights of state-owned enterprise are the outcome of the mutual construction among the state, enterprises and employees, whose shared social cognition is the premise for the definition of property rights. From the perspective of the whole process, the property rights reform of state-owned enterprises is not simply the change from the public to the private, but is an "incomplete property rights reform". Between the public and the private property rights, there are a number of multiple composite forms of property rights. Under the institutional premise of socialist market economy, the interaction of different forms of property rights constitutes a continuous spectrum of dynamic evolution. Identity is an important condition for defining and transferring of property rights in state-owned enterprises. Both the identity nature of organizations and the identity hierarchy of employees influence greatly the ownership of assets and the boundaries of rights.

Keywords: Continuous Spectrum of Property Rights; State-owned Enterprise; Property Rights Shaping; Incomplete Property Rights Reform

【责任编辑:张栋豪】