

□ 黄少安

国有中小型企业产权重组过程中的“寻租”分析

“国有中小型企业”的具体规模界限难以确定。鉴于本文讨论的问题与地方政府密切相关,而国有大型企业一般归中央政府管理,所以,本文的“国有中小型企业”大体上指在计划经济体制下习惯称谓的“地方国营企业”。

“国有中小型企业”产权改革或重组的逻辑和现实的起点是:产权合一,集中于政府,即“国有国营”。改革意味着国家让渡部分产权。

本文只分析中小型企业产权重组中的“寻租活动”,并不意味着国有大中型企业和其它企业的产权重组中不存在寻租现象,而是出于如下考虑:这一问题的存在及其严重性与地方政府的行為密切相关,而地方政府在国有中小型企业改革过程中又扮演极为重要的角色。不过,本文的分析很大程度上也适合于大型企业产权重组中的“寻租”问题。

国有企业改革采取“抓大放小”战略,如果没有相应措施,“寻租”将成为中小型企业国有资产流失的重要渠道。因此,本文的探讨对“抓大放小”战略的有效实施具有现实意义。

一、产权不合理交易的现象及其“双向寻租”的实质

尽管人们在把注意力集中于大中型企业改革的同时,对中小型企业改革缺乏战略上的重视,但是,中小型企业改革却一直在进行,而且是方式多样化的,承包制、股份制、兼并、合并、拍卖、租赁等,都在一定范围内实施。不过多样化的改革带有随意性,几乎每一种方式都不同程度地存在问题。这里只对与产权改革有关的做例证性揭示。例如一些企业为了实现股份制改造,向政府主管部门及其官员行贿,以求得支持和批准。股份制改造的操作过程中又低估国有资产存量价值、从而减少国有股权;在实行承包制的企业中,承包指标不科学,不公开,没有公开招标,承包人是内定的,有些有能力的人没法承包;地方政府首脑或主管部门官员、或实际上等于行政官员的企业领导,可以拍板廉价出租或拍卖国有企业资产……

各种具体改革方式中存在的问题,有些确实是由于经验不足,技术手段跟不上等原因造成的,但是上面例举的现象却不能归因于此,因为它不是改革失误,而是一种有意识行为,是国有资产产权的不合理或不等价交易。国有企业改革的核心是产权调整,针对产权高度集中和统一于政府的状况,为了适应市场经济的产权多元化要求,必然有一个国有资产产权分散化或分立化过程,也就是说,政府必然会作为所有者代表把国有资产产权一部分(部分资产的全部产权或某些资产的部分产权)分离出去。一方面是政府让渡某些产权;另一方面,不同于政府的另一些主体(企业或个人)必须获得或希望获得这些产权,于是形成供求双方,相互间有了产权交易。上述现象就是发生在这一产权交易过程中,其本质是“寻租”(Rentseeking)。“租金”本是与

“特殊生产要素”(例如土地)和“非经济竞争”相联系的一个经济学概念。按照“公共选择学派”的观点,在市场经济条件下,如果政府的活动超出了保护个人权利、人身财产和维护市场竞争秩序的范围而对经济活动实行管制时,政府的这种强制性权利(非竞争性经济)就会导致“租金”的存在和“寻租活动”的出现。实质上就是由于政府的强制性或特权供应,使同种生产要素(包括生产要素的产权,因为权利实质上也是生产要素)有两种不同的价格:一种是市场价格,一种是政府确定的价格,或政府赋予某种特权,从而形成垄断价格,二者之间的差额就形成“租金”。“寻租”就是寻求这种收入。对于政府以外的主体来说,可能千方百计地获取或购买政府的特许权,从而使其特定投入的收益大于其机会成本;可能是以较低价格即政府强制定价买到某种生产要素(包括某种权利),再以市场的价格转卖出去,直接获取其中差价;可能是低价购买生产要素后,自己从事生产,比同类产品生产者有成本优势,从而在市场竞争中获得更多收益;或者购买的生产要素或权利具有垄断性,直接获取垄断利润。对于政府官员来说,即可能依靠特权或产权的供应或分配,为自己谋取利益,即“权钱交易”。

上述现象是符合公共选择学派关于“租金”和“寻租”界定的,而且是地方政府官员和政府以外的主体“双向寻租”,即地方政府官员利用特权的供应和分配“设租”,目的在于“寻租”,而其它想获取特权或想购买特定生产要素产权的主体即向政府寻租。例如:

我国现在的国有中小企业的股分制改造(以实行公开上市交易的股份有限公司为例)是在政府的严格控制下进行的,处于试点阶段,只有少数企业经过政府批准后才能进行。在国家有关法律框架内,地方政府很大程度上掌握着“试点”的分配权,一般说,地方政府支持,选择某个企业试点,就基本上能批准,否则,批准是不可能的。对于地方政府来说,特许某个企业进行股份制改造,包括两个方面的内容:第一,作为试点的控制者和管理者,赋予企业在时间上实施股份制的优先权,这是一种特许权的分配。第二,作为企业国有资产全部产权的拥有者,出让除所有权(转化为股权)以外的产权给公司。对于企业来说,一旦获准实施股份制改造试点,意味着:第一,获取了一种“改革试点的特别权”或“法律上的垄断权”。它对于企业来说是有价值的,因为经验表明:政府组织的试点一般都有政策上的优惠,即使没有优惠,也有在时间上先发行股票、筹集资金的“优先效应”,在别的企业没有这种“特许权”时,就等于获得了一定价值量的生产要素。所以,企业在一定限度内,愿意付出代价以争取纳入政府的“试点范围”。第二,永久性地获得了企业中国有资产存量的经营权。第三,可以合法地、优先地向国家以外的投资者发行股票,从而获取别的资产的经营权,而获得国有资产和其他主体的资产的经营权,对于企业的产权地位和市场经济中的生存及发展是至关重要的。所以,企业在一定限度内也会为此付出代价。而且,在国有资产估价折股过程中,还可能因为低估其价值而对企业有利,即以实际上较低的价格获得了国有资产经营权,因为资产全部产权的价值量确定后,股权估价过低,意味着增加了经营权的价值含量。所有这些权利的获取都取决于政府的分配。政府官员正是利用这种权利供应和分配地位,在一定限度内“设租”,以无需言明的事实发出信息:谁愿意付出代价或较多的代价,这些权利就配给谁。就特许改革试点而言,政府并没有为生产这种权利而有所耗费,其价格应为零,应该无偿给企业,但是由于其稀缺,对企业有利,政府官员就按大于零的价格向企业出售这种权力,于是在零价格与实际交易价格之间形成差额,成为政府官员的租金。对于企业来说,为了获取以上特许权或产权而向政府官员行贿(各种形式),只要所费小于所得,就事实上获得了租金。

在承包或租赁或拍卖过程中,这种双向寻租就更加明显和简单,例如某个主体为了按低于

市场价格或实际价值租赁某个国有企业资产,可能向有权决定出租的政府官员行贿,而官员可能按更低的价格出租。这样,双方都寻到了租金。

二、租金的定量分析

上面已经论及到了寻租的成本和收益,下面将进行定量分析。无论政府官员还是其他主体的寻租,都可以进行定量分析,都要支付寻租成本,所获得的租金量就构成收益量。

就政府特许企业实行股份制企业改造试点来说,政府决策官员与企业利用产权交易而寻租的成本与收益,可以抽象为两部分加以分析。第一部分是分配试点特许权。因为这种权力无成本,官员寻租无需向需求者支付任何代价,因而现实的或显性的成本等于零,但是官员也有风险或潜在成本,即可能被告发、查处,从而受处分。在可能的成本未现实化(事实上现实化的概率不高)的情况下,官员的寻租成本等于零,其收益即租金量等于受取的各种形式的贿赂量,它正好等于企业为获取“特许权”的寻租成本。那么,企业获得的租金量是多少呢?企业对这种“特许权”有价值核算,包括各种优惠政策,优先效应,假设等价获取国家和其它投资者资产的经营权等因素给企业预期带来的收益。这个预期收益量减去用于贿赂的支出即寻租成本,就等于企业寻得的租金。双方的租金总量就是预期收益量,只不过官员利用对“特许权”的分配,索去了部分收益。企业寻租成本即官员的租金的极限是小于预期收益量而大于零。二者之间有一个较大的弹性区间,具体数量由双方私下谈判确定,主要取决于官员的胆量或贪婪度。对于企业来说,只要寻租成本小于预期收益,都会有寻租动力。

第二部分是决策官员低估或允许低估国有资产存量价值,减少国有股权,从而实际上使企业以较低价格获得了国有资产经营权。企业为了促使官员这样做而支付的费用构成其寻租成本,获得的租金包括两部分:一是国有资产本身实际价值或市场价格总量减去实际估量的价格总量(即实际公开成交的价格),再减去企业的寻租成本后的余额,二是因为低估了国有资产价值而无形中使其他股权增值,从而吸引更多投资给企业带来的好处。对于寻租的官员来说,其租金量等于企业的寻租成本,而其显性或现实的私人成本也等于零,潜在或可能的成本是被查处、受处分,这种潜在成本现实化的概率也不高。企业的寻租成本也有上限和下限。双方租金的分配也取决于私下谈判。可以用与前面一样的方法加以计算和分析。

需要说明的是,实际的寻租活动中,并非把上述两部分分开,双方只是考虑到两个方面因素,进行私下谈判或成本、收益计算。

拍卖、出租等产权交易中,寻租的成本——收益定量更简单一些。以拍卖为例,假设特定国有资产实际价值或市场价格一定,购买者通过向决策官员行贿而购得,其寻租成本等于其行贿费用,而租金等于国有资产的市场价格减去公开购买的价格量,再减去寻租成本。寻租官员的租金等于购买者的寻租成本,其显性的寻租成本也等于零,在潜在成本没有现实化的情况下,寻租的总成本等于零。

以上分析的都是寻租双方的私人成本和私人收益。还有未纳入其核算范围的社会成本或外在成本,一是国有资产直接流失,二是扰乱改革秩序,三是企业和其它主体相当多的资源用于非生产性的寻租活动,四是官员腐败,政治体制效率下降,等等。这些实际上就是产权重组过程中“寻租活动”的巨大危害。对于寻租的官员来说,租金归私人,成本却由国家、社会承担,他们的私人成本基本上等于零。

三、“寻租”的原因分析

以上揭示了在国有中小型企业产权重组过程中寻租的双向性。其实,企业和其它主体,在有租可寻的情况下,“寻租”是无可非议的,关键在于地方政府官员“设租”和“寻租”,因此,主要从这一方面找原因。

一般认为,改革以来政府对经济的管制范围是不断缩小的,而本人认为,这一判断只是对中央政府才成立,就处于体制转轨时期的地方政府来说,则需具体分析。改革以来地方政府对本地区经济的管制范围没有缩小,甚至有所扩大,而且,有些方面的扩大是必然的。一方面,该缩小的管制范围,地方政府没有缩小或没有缩小到应有的限度。虽然中央政府一再强调落实企业自主权、下放管理权限,并且有文件、条例、法律,但是一些权力被地方政府截留。越是基层政府,截留越多;另一方面,在改革过程中,地方政府在重组地方国有企业产权过程中的权力扩大了,而且必然扩大。因为中央政府必须把一部分国有资产产权管理职能下放给地方政府,由它们充当国有产权代表,决定产权的重组、与企业或别的主体发生产权交易关系。实际上,地方政府的这种权力比原来扩大了,如何重组产权、如何改革,很大程度上由它决策。而且,这种权力不会随改革的深入或成功而消失或缩小,只可能是在政府各部门间的界定更合理。因为国有资产产权管理必然是委托代理,地方国有资产所有权的最合适的代理者就是地方政府(也许它作为代理者仍然有些弊端,但是找不到更合适的)。而所有者及其代理者,对自己产权的管理,即使在完备的市场经济体制下也是符合市场经济规则的。

正是由于地方政府对经济管理范围的扩大或没有相应缩小,特别是对中小型企业产权重组的垄断权,使地方政府官员有了“设租”和“寻租”的可能性或体制基础。可见,从租金产生的原因看,从一般意义上说,同样符合公共选择学派的理论原理,即源于政府对经济管制范围的扩大。但是,对地方政府管制经济的“最佳范围”的界定不一定与它的界定相同。

从理论上推导,如果没有地方政府对经济管制范围的扩大或不合理扩大,就不可能存在“寻租现象”。但是,有管制范围的扩大,或者有某个既定的、不合理的管制范围,是否就必然有“寻租活动”呢?我想并不具有必然性,还需要别的条件,“寻租”才能成为现实,或者说,采取别的措施,“寻租”可以不发生或不那么严重。把前面揭示的地方政府在体制转轨时期对经济的管制范围视为既定,在这种可能性条件下,又还有以下因素与这种可能性结合在一起,才使地方政府的一些官员现实地“设租”和“寻租”。

第一,对政府官员的权力范围没有明确界定,对权力没有硬约束,对以权谋私者处分过轻,使权力行使的随意性和权钱交易有了制度基础或失去应有的制度约束,使官员寻租的潜在成本很小,而且现实化的概率很低,从而使寻租的现实成本很低,甚至为零。这种状况存在于改革时期,一方面,肯定与两种制度的过渡从而形成漏洞有关,但是更重要的一个方面是:与我们的政治体制设计的人格假设有关,政治体制的运转最终要落实到政府官员个人。在进行体制设计时,如何看待人,有什么样人格假设,对于体制运转是至关重要的。迄今为止,我们的政治体制设计,基本上建立在官员是“利他、利公主义者,能自觉地完全彻底为人民服务”这一人格假设基础之上的。既然如此,对政府官员的约束就没有必要了,只是要求他们廉洁自律,即使有相应惩处条例也是较轻的,而且还不能真正落实。这样的假设不符合现实。不能否认作为共产党员的政府官员,比起私有制国家的公务人员来说,具有更高尚的品德,能较多地为人民服务。但是,按照马克思主义的基本原理,存在决定意识,在生产力没有高度发达达到人们物质需要能充

分满足的时候,利用机会寻求自身利益的意识是不可避免的和正常的。现实的情况是:多数共产党员和政府官员仍然与其他人一样,基本上是“经济人”。在设计政治体制、赋予他们权力时,如果不从制度上施加应有的约束,这种权力就可能成为谋取私利的手段。

第二,地方政府作为国有资产产权代表,定位不明确,即没能确定到底政府的哪个部门作为产权代表,行使产权管理和产权重组的职能。现实中,国有中小型企业属于政府不同的主管部门,不同部门都可以在一定范围内决策所属企业的资产处置方式。改革以来新成立的体改委、国有资产管理局和国土局似乎又更有理由决定企业资产的处置和产权重组。它们相互之间往往为划分权力而矛盾较多,产生的结果常常是谁都在管、谁都管不好,谁都另搞一套,谁也管不了谁。这种状况又导致:一是增加了对政府官员的约束难度(如果想要约束的话),因为约束对象太多,约束成本大量上升,而且效果不佳;二是“设租”和“寻租”的人增加,因为许多部门都掌握或自认为掌握一定的特许权及其分配权;三是企业和其它主体的寻租成本提高,因为需要多部门“进贡”。这样,社会耗费在“寻租”方面的资源就大大增加了。

第三,国有资产产权交易的非公开化和非市场化。现实中存在一些令人深思的现象,例如:决定哪个企业作为股份制试点对象时,不是全面、公开地评价企业情况,而是由主管部门甚至个人拍板定案;实际上,定案以前,一些灰色交易已经完成。已经揭露的有关官员利用股份制试点以权谋私的事实可以证明,而且还有未被揭露的事实;在出租、拍卖国有资产时,价格明显偏低,其实,其中隐含“灰色交易”。原因就在于国有资产产权交易的非公开化、非市场化,依靠行政力量重组国有企业产权。承包人是主管部门内定,没有公开的真正的招标、投标。出租给谁,由政府官员决定或干预决定。地方政府作为地方国有企业资产的产权代表,有权决定资产处置和产权重组,这在理论上是可行的,也是现实的选择。但是处置的方式或途径不能是行政性的,必须公开化、市场化,政府必须作为产权市场上的一个市场主体活动,交易的价格必须由市场决定。但是,如果这样,政府官员就可能无租可寻了。行政化的产权重组方式之所以普遍被采用,既因为相应的法制和市场机制不健全,又因为,而且主要是因为政治体制本身的不健全,如前所述,对官员权力没有硬约束,即使有法也可以不依,有公开的市场机制,也敢于“绕道而行”,从事黑市或灰市交易。

四、限制“寻租活动”的对策

如果说,国有中小型企业产权重组是必要的,又不能依靠某种力量在瞬间或很短时间内转换成目标状态,而必须以地方政府为主导渐进地进行,对政治体制本身的改革又受制于各种因素而不能短期内到位,那么,我们就认为因寻租造成的危害或损失是国有资产产权改革所必须支付的成本,它构成改革成本的一部分。但是,我们不能容忍这种成本长期存在和继续扩大,必须对“寻租活动”加以限制,力求根除。公共选择学派把缩小政府对经济的管制范围视为限制“寻租”的途径,而目前我国中小型企业产权重组过程中的“双向寻租活动”产生于体制转轨时期,具有特殊性,要限制它,既要缩小政府对经济的管制范围,确定合理的管制边界,又要改革或优化地方政府的管制和管理方式。

首先,必须大幅度缩小地方政府对经济的管制范围。现在的范围不是太小,而是太大,究竟多大管制范围合适,即使都实行市场经济体制,不同国家或同一国家的不同时期也不可能一致。但是一般来说,应限制在“保护各种主体(包括个人主体,公有主体等)的权利、人身财产和维护市场竞争秩序”范围内。其实这个范围已经不小了,政府需要付出巨大努力才能做到。而

我们的地方政府现在对经济的管制范围远远超出这个范围,或者说,在这个范围之外,这为“寻租”创造了条件。政府从许多经济活动中退出来,意味着“设租”和“寻租”的可能性减小。

其次,要确认地方政府对地方国有企业资产所有权代表的地位,界定其权能范围。前面已经论述了地方政府在公有制条件下充当全民资产所有者代表的必然性。在市场经济条件下所有者行使所有权职能不违背市场经济原则,不能认为地方政府对国有资产产权管理是对经济的过多或超范围的管制。当然,“管理”不一定采取“管制”形式,但是不能把这种“产权管理”视为“缩小管制范围”的内容。不过,对这种产权管理的范围和职能应该有明确界定。它包括产权交易管理、投资管理和投资收益管理,也就是决定国有资产产权是否让渡、如何让渡、何时让渡,决定投资量、投资方向,管理和分配投资收益。有了明确的管理权限,才可能有对称的责任和对权力施加有效约束。

再次,地方政府内部各部门之间分工要明确,不仅要明确不同部门分别对经济施加哪些方面的管制,而且要法定专门的和唯一的部门行使国有资产产权管理,即政府的行政职能、宏观管理职能和所有权职能要分开。本人认为,只有国有资产管理局才是唯一的产权代表,行使产权管理,其它部门只能对国有产权管理提供管理依据和法制规范。在此基础上,强化对各部门官员的约束和监督。明确的职能划分是有效监督和约束的前提,但是不等于有效监督和约束。还需要一套严格、严密的制度(包括惩处规则)及其实施,才能真正硬化对权力的约束,大大提高寻租者的私人寻租成本,使其远远高于可能的“租金”,从而确保权力行使过程中不发生“寻租”现象。

最后,必须根本改变地方政府对产权管理的方式。无论转轨时期对改革特许权的分配和国有企业产权的重组,还是改革完成后对国有产权的交易,都必须公开化、市场化,彻底放弃行政性方式。取消政府官员对产权交易的定价权,禁止对非产权性权力的有价出售。只有这样,才不致于形成与市场价格或真实价值不一致的价格,从而杜绝“设租”和“寻租”。

如果以上措施能够实施,国有企业产权重组过程中及今后的产权管理中的“双向寻租”现象(主要是政府官员寻租)是可以得到限制的,至少不会象现在这么严重。但是必须认识到这种限制的难度,因为:第一,政治体制改革的难度颇大,特别是在体制转轨时期,在国有企业产权重组过程中,因为寻租活动已经存在,从而已经形成了新的既得利益阶层,他们会成为改革的巨大障碍。第二,即使度过了两种体制的转换期,将来的地方国有资产产权的管理仍将是地方政府代理,而且是多层委托代理。委托的多层次性将增加寻租的可能性和监督的难度、增加监督成本,所以,限制或根除“寻租活动”本身也是有代价的。