

【栏目名称】

走出国有企业理论纷争的丛林：一个关于国有企业目标、绩效和治理问题的综合分析

余菁

(中国社会科学院工业经济研究所, 北京 100836)

【摘要】 国有企业, 是一个内涵丰富而难以精确定义的概念。这为关于国有企业行为的形形色色的理论解释, 提供了大行于世并形成理论丛林的肥沃土壤。本文的出发点是, 分析国有企业问题时, 研究者总是将具体的企业问题嵌套在一个既定的时代与环境背景中来进行考察, 不同的研究对象对应的是有着不同现实意义的问题, 其研究也将各自指向大相径庭的结论。基于上述思想, 作者紧扣 20 世纪国有企业发展历程中形成的三个中心议题——目标、绩效与治理, 梳理和归纳各种代表性的理论观点, 用以作为对复杂的国有企业行为的一个综合分析框架。

【关键词】 国有企业; 目标; 绩效; 治理

【中图分类号】 F271

【文献标识码】 A

【文章编号】

一、引言

20 世纪是一个写满国有企业兴衰沉浮的世纪。我们可以将这百年的世界国有企业发展历程划分为 6 个历史时期: 首先, 是三十年代之前的萌动期, 此时, 研究者们并不大关心企业的所有制问题 (Shleifer, 1998)。随后, 是三四十年代的转折期和五六十年代的高峰期。在七八十年代的衰退期里, 国有企业制度疲软的迹象, 各自独立又几乎同时出现于世界的西方和东方。在英国, 执政党的更替, 扭转了国有制作为政治经济纲领的地位, 在此基础上的私有化改革取得显著成效。在中国, 庞大的国有企业群体在不触及所有权的前提下, 实施了放权让利、转换企业经营机制的改革。九十年代是各国国有企业发展的低谷期。九十年代中后期, 私有化浪潮及休克式改革所引发的负面问题与这些改革自身的弊端, 陆续暴露出来; 与此同时, 中国的稳健的国有企业产权改革政策的优越性与日突显。在上述两方面实践因素的共同作用下, 到 21 世纪来临之际, 私有化浪潮的影响力呈现出收敛态势, 各国国有企业的边界与范围日渐趋于稳定——是谓稳定期。目前, 国有企业创造的经济价值占各国 GDP 的比重, 少则为 5% 上下的水平, 多则达到 20%~35% 的水平。

回顾整个 20 世纪国有企业的曲折发展历程, 我们发现, 国有企业事实上是一个难以精确定义的概念。研究者使用这个概念, 来描述一类独具特性的企业组织及与之相关的政治经济现象。但具体到不同的研究中, 国有企业会表现出截然不同的形态, 并对应着彼此迥异的实践意义。理解国有企业的内涵, 需要我们将具体的国有企业问题嵌套在既定的时代与环境背景中来进行考

【收稿日期】 2007-09-15

【基金项目】 中国社会科学院重点课题“中国国有企业公司治理与绩效研究”

【作者简介】 余菁 (1976—), 女, 江西南昌人, 中国社会科学院工业经济所副研究员, 管理学博士。

察，以从实践中抽取出国有企业行为的主要特征，再对它们进行分类与理论总结。基于上述思想，下文将逐一梳理和归纳已有的关于国有企业目标、绩效和治理这三个中心议题的不同理论观点。

二、关于国有企业目标

在三四十年代的转折期里，国有企业制度有效性的思想基础逐步得到确认，即：国有企业可以被用于完成那些单纯追求经济目标的私有企业所无法实现的政治经济目标。这种对国有企业目标的认识，在随后的几十年中，被很多学者视作为分析国有企业行为的起点。

进入七八十年代的衰退期后，国有企业的普遍低效率，致使人们对国有企业目标的有效性产生质疑，有观点认为，将经济目标与非经济目标捆绑在一起作为国有企业的使命和目标，是导致国有企业低效率的根源。从这种认识观出发，有学者主张，国有企业应该去“非经济目标”化，向追求经济目标的私有企业看齐。

以上两种观点，是研究者们就“国有企业应该追求什么样的目标”这一问题形成的两派最具代表性的观点。这两种观点，均是以私有企业目标为参照系来审视国有企业目标的，前者认为两类企业目标有根本区别，后者则认为两类企业目标有同质性——本文分别将它们记作为“目标异质论”和“目标同质论”。九十年代至今，伴随国有企业发展逐步走出低谷，研究者们对国有企业目标的认识又不断深化，笔者进一步从中抽象出两派观点：“目标权变论”和“目标趋同论”。

1. 目标异质论

目标异质论认为，国有企业的本质属性是国有性。这决定了，它和属于私有范畴的一般企业，在组织目标上应该有本质的区别。国有企业不能成为像私有企业那样的仅仅追求经济目标的组织（Vernon, 1979; Aharoni, 1981; Zif, 1981; Ramamurti, 1987; Ramanadham, 1991; 吕政等, 1995; 金碚, 1999a/b; 黄速建、余菁, 2006）

英国学者 Pryke (1972) 强调：这并不意味着国有企业不需要考虑经济问题，问题的关键在于，经济目标对国有企业而言，是约束（constraint），而不是驱动力（driving force）。按照这种思路，我们可以将私有企业与国有企业的行为逻辑作一个对比描述：私有企业所有者首先有对利润的追求意愿，然后，他将通过满足社会大众对某些产品或服务的需求的方式来达成其根本目的。国家设立企业的目标在于满足社会大众对某些产品或服务的需求，为了有效地完成这个目标，国有企业必须努力保持收支平衡，以使自身的经营具有可持续性，在这个过程中，保持必要的利润水平并不是主要目标，却是为完成其他任务所必须满足的一个先决条件。

2. 目标同质论

目标同质论强调，国有企业的本质属性是企业，这决定了，它和同属企业范畴的私有企业，在组织目标上是可通约的、同质的，二者都是追求经济性目标的企业组织（Hart, Shleifer and Vishny, 1997; Shleifer and Vishny, 1997; Shleifer, 1998; OECD, 2005）。

持这种观点的学者，数量不少。我们可以借用 Pryke 的另一个论断来集中概括他们的观点：公共部门管理者的最大缺点莫过于对如下事实的忽视，即：国有企业在根本上始终是经济组织，它们必须遵循一般经济组织的相应规则。在目标同质论的倡导者的眼中，国有企业奉行与私有企业相区别的多重目标是一种罪恶，多重目标只会将国有企业拖入低效率和道德败坏的深渊。

3. 目标权变论

迄今为止，目标同质论和目标异质论都是理论家们各执一词的假说。在对解释力有限的目标同质论和内容含糊不清的目标异质论进行批判与综合的过程中，目标权变论日渐成形。

目标权变论的立论基础有两个：其一，国有企业的内涵是权变的。不同时期、不同国别、不同的人，对国有企业的定义的理解，各有不同；即便是同一个人，他对国有企业这个概念的认识，也会随时代、个人志趣与经历的改变及政治经济环境与社会舆论的变化而发生变化。其二，经济

性的内涵也是权变的。以“经济”或“非经济”作为国有企业目标属性或作为国有企业目标区别于私有企业目标与否的准绳，不够纯粹。什么是经济的？是短期的，还是中期的，还是长期的？国有企业在今天致力于解决的非经济问题，在明天就有可能成为经济问题。如果脱离一个具体的时点，脱离对一个具体的国家社会经济背景，要想作国有企业的某种行为是否符合经济或非经济目标要求这样一个判断，无异于缘木求鱼。

持目标权变论的观点的人们，一直在反复敲打这样一个问题：“到底能否像对待私有企业那样，用一个或一组核心目标去概括国有企业的目标？”（Ramamurti, 1987）作为辩证进程的妥协与综合环节的产物，目标权变论把目标同质论和目标异质论这两个对立面统一在一起，它没有直接为上述问题给出答案，但它采用了这样一种应对策略：如果我们既可以用一个目标、也可以用一组目标去概括国有企业的目标，这显然会比自囚于要么只能用一个目标或者要么只能用一组目标去概括国有企业的目标的境况有所改善。

4. 目标趋同论

目标趋同论，也致力于调和目标同质论和目标异质论。与目标权变论的圆滑、老道相比，目标趋同论只有一个仍在形成中的理论雏形。它的理论价值在于揭示一种发展态势，即：国有企业和私有企业，分别从异质的企业目标出发，但在实践中又有彼此适应和相互影响的趋同迹象。

一方面，伴随组织规模的迅速扩大，大型私有企业目标出现了向国有企业目标趋同的发展态势。我们知道，当一个私有企业足够小时，它代表的小范围股东及为数有限的利益相关者（员工、消费者）的群体利益与社会大众的整体利益的交集非常小，在这种情况下，这个小型私有企业可以在它狭小而明确的私领域里相对自由地活动。一旦它超出这个有限范围而对其他领域的利益产生侵害时，这种侵害是容易被发现的，也是容易被纠正的。伴随企业规模的扩大及企业运营活动的社会影响的广度与深度的提高，大企业所代表的大范围的股东及为数众多的利益相关者的群体利益与社会大众的整体利益的交集不断放大，在这种情况下，问题的性质将发生质的变化。

过去的一个多世纪里，人类社会经济活动经历了如下的图景，越来越多的诞生于私领域的私有企业，势力不断膨胀，其触角不断向公领域延伸，而一旦这些大型企业的私群体利益与社会公众利益出现背离，前者对后者的侵害往往是巨大的。警觉于已经出现的及今后可能出现的动荡，人们意识到，需要对这些大企业实施必要的管制。在这样一个社会思潮转变的过程中，人们对大型私有企业的目标形成了更高的社会期望。^①现实中的上市公司是一种重要的带有过渡性质的企业制度形式。私有企业为上市融资，必须舍弃自身在私领域的许多权利，服从对公司行为更为严格的治理规范。对于这些私有企业而言，套上公司治理“枷锁”的过程，正是打上“公”的烙印的过程，在此之后，它们日渐具备一些与国有企业相似的企业目标与行为特性。^②

另一方面，学者们推动了国有企业向私有企业目标的“趋同”。从理论演进脉络看，目标趋同论同时受到两类学者的推崇：一类学者看重目标同质论在理论和实践上的价值，但又洞悉这一理论在解释力上的不足，他们开始学习并接受目标异质论和目标权变论关于国有企业特殊目标的假说。另一类学者看到目标异质论空有解释力而缺乏理论的精确性和实践指导意义的缺陷，也意识到目标权变论的理论解释力泛滥以及缺乏理论的必要抽象度和实践价值的缺陷，为达成理论创新的目标，他们选择保留目标异质论和目标权变论有较强解释力的假说基础，同时回到目标同质论中汲取了目标一元化的养分。上述两类努力，共同促成目标同质论向目标趋同论的理论蜕变。

^① 在此背景下，由崔之元（1996）最早引入国内的利益相关者理论、杨瑞龙、周业安（1998）的共治理论，都是对来源于实践活动的对理论创新的强烈需求的积极回应。

^② Kay, J. and Silberstion (1995) 阐述了这样的思想：大公司是社会组织而非私人契约的产物……是社会和经济结构的一部分……（它）不仅是一个社会机构，还是一个政治机构。文中还设想，“新的公司法中应该有这样的内容：在上市公司和所有者管理的公司之间建立起一个区别，而主要的（区分）标准将是，任何一个在一定规模以上或具有分散的持股结构的公司均被要求作为上市公司注册；类似的义务还适用于从事特别经营活动（学校、供水）领域中的公司或适合于很大的私人公司，即便它们有很少的股东。”

国有企业向私有企业目标趋同论的形成，有一定时代背景。五六十年代的国有企业兴盛时期，一些国家的政府部门借以确保多重目标的履行为名，过多干预国有企业行为。为纠正这一时弊，八十年代以来，社会上出现了改革国有企业及恢复国有企业相对于政府部门的独立性、自主权的呼声，到目前为止，越来越多的人认同这样的观点，那就是：国有企业应该像私有企业那样开展商业活动，除非政府提出明确的与这一原则相不符的具体要求，而一旦政府提出这类要求，它应该为国有企业履行有悖其商业利益的职责提供相应的补偿。

从以上的分析，我们可以看到，同目标权变论一样，目标趋同论也是理论与实践两个层面的因素交互作用的结果。只不过，大型私有企业目标向国有企业目标的趋同，看起来，更接近于一个从企业实践层面逐步上升到理论总结的自发过程；而国有企业目标向私有企业目标的趋同，则更接近于一个从理论研究层面出发去指导实践的自觉过程。

三、关于国有企业的绩效

七八十年代的国有企业衰退期，恰逢企业绩效研究的应用普及，一些研究者开始运用绩效研究方法，对国有企业与私有企业作比较研究。起初，这类研究通常得出国有企业绩效水平低于私有企业绩效水平，从而需要加快改革的结论，所谓“国有企业绩差论”。随后，也有一些研究者提出“国有企业绩优论”，以驳斥前一类观点。再后来，又发展出更富有解释力的产权中性论。

1. 国有企业绩差论

此论的核心观点是，国有企业制度必然造成资源配置的低效率，而产权的国有属性，正是导致这种低效率的根本原因。为什么国有产权必然造成企业运营低效率？最具说服力的解释是国有产权内生激励不足。一般认为，私有产权可以为利益相关者提供追求经济目标的强激励，而国有产权在这个方面的效果表现得较弱。一方面，在经济目标方面，政府股东难以为国有企业提供与私有企业相比拟的激励，以驱使它们追求效率、生产率、创新和客户导向这类根源于市场关系的竞争性目标。(Hart, Shleifer and Vishny, 1997; Estrin, 1997) 另一方面，国有企业不仅在经济目标上的激励是供给不足的，它们还要分出精力去关注其他的非经济目标。

国有企业绩差论是一种影响力非常广的观点。有的学者并不赞成这种彻底否定国有企业的观点，他们强调，国有企业的客观存在，即证明了国有企业制度的合理性与有效性。尤其是在非竞争性行业，在私有资本不愿或不能介入的资本密集型行业或者是带有自然垄断性的行业，私有企业比国有企业绩效更好这个命题很难站住脚。对此，国有企业绩差论的倡导者反驳到，无需否认确实有一些国有企业在绩效表现上不显著次于私有企业的现象，重要的是认识到，这些现象不具有普遍意义。比如，Kikeri, Nellis and Shirley (1992) 认为，国有企业缺乏获得持续性的企业绩效水平提高的能力。还有观点认为，国有企业绩优现象的出现，对环境条件的要求非常严苛。

2. 国有企业绩优论

国有企业绩优论是在驳斥和对抗国有企业绩差论的过程中发展起来的，其核心论点是，国有企业并不像国有企业绩差论鼓吹得那样低效率。大量国有企业在经济目标方面的显性的低效率，掩盖了它们隐性的在非经济目标方面的收益，或者说，这些企业的绩效，仅从短期、从微观层面看是无效率的，但从长期、从宏观层面看却是有效率的。

Pryke (1972) 的研究是国有企业绩效论的代表性成果。他采用 Farrell 给出的效率二分法，将国有企业效率区分为：技术效率，着重考察企业生产过程的效率；分配效率，涉及到企业产能规模及定价方式是否合理等问题。以 1948~1968 年间英国国有化浪潮后的国有企业为实证研究对象，其研究结论是：一方面，这些国有企业在技术效率方面的表现，明确优于私有企业；另一方面，即使用苛刻的经济标准来衡量，这些国有企业的经营活动也没有导致明显的（资源）分配的低效率。总体看来，这些国有企业对增进国家福利产生了积极的影响，它们的经济实践是成功的。

3. 产权中性论

国有企业绩差论和国有企业绩优论，建立在一个共同假设的基础上，即：国有企业的产权国有性必然对企业绩效产生影响。产权中性论对这一假设提出质疑，其核心观点是，影响企业绩效的因素非常复杂，在不同的环境条件下，国有企业与私有企业各自有可能表现出低绩效或高绩效的一面，这些事实表明，产权归属与企业绩效这二者之间没有必然的关系，至少企业的产权属性不能独立决定企业的绩效水平。

产权中性论的构成复杂，在同一个阵营里，学者们又分属不同派系，彼此的立论基础不尽相同，在观点上不乏争执。以下我们将他们区分为：（1）私有产权的效率条件论。La Porta 等（1998）的研究，即在企业制度和企业绩效之间放入法律体系这个环境条件因素。许多针对东欧转轨经济国家国有企业改革的研究指出，私有企业制度的效率优势的充分发挥是需要一系列前提条件的，一旦忽略这些前提条件，盲目把私有企业制度的绩效优势教条化，甚至移植以用于指导一国经济改革实践，后果将是危险的。（2）私有产权的负面作用论。这派学者认为，私有企业和自由市场制度总有其力所不能及的领域，即便是高度发达的私有企业和自由市场制度，也存在自身无法克服且饱受诟病的弊病和缺陷。长期以来，在发达市场经济国家，始终有一批冷静和富有批判精神的学者持有这类主张。在他们看来：私有企业与自由市场制度虚弱，则它们对国家给予有限；私有企业与自由市场制度强盛，将陷国家于被它们俘获的危险境地。（3）企业绩效的多因素决定论。这派学者认为，决定企业绩效的因素是复杂多变的，产权归属对企业绩效没有必然的影响（Demsetz and Lehn, 1985; Vining and Boardman, 1989、1992）。在我国，在九十年代中后期产生较大社会影响的林毅夫的“减负论”以及刘芍佳和李骥的超产权论，可以被归为此派的分支。

四、关于国有企业治理

九十年代是国有企业发展的低谷期，同时却又是公司治理理论兴盛的重要时期。不少学者尝试将公司治理理论嫁接到国有企业实践中。由此引发关于一般公司治理原则是否适用国有企业治理的争论。其中的主要观点可以概括为 3 种，本文且把它们归纳为：同一论、反同一论和调和论。

1. 同一论

国有企业公司治理问题自其提出伊始，便和同一论紧密捆绑在一起。所谓同一论，指的是国有企业与私有企业在有效治理体制上的同一化。最早将公司治理理论嫁接到国有企业实践中的学者们中^①，有不少反对国有企业治理存在特殊性，他们的主张，是要尽最大可能来剔除政治因素对企业行为的干扰，尽可能地为国有企业构建起与私有企业相仿的竞争市场及相一致的制度环境，并在此前提下，将那些经过私有企业实践检验的种种治理原则奉为国有企业治理的圭臬。

八九十年代，国有企业商业化、市场化和私有化浪潮蔓延到很多国家，受“同一论”的影响，这些国家的国有企业改革实践，充斥了一种对高度同一化、标准化的国有企业公司（化）治理规范进行模仿与追求的强烈冲动。有两个方面的因素，推动了国有企业的公司化治理现象的成形：一是瑞典、新西兰、新加坡等国家在国有企业的公司化改革方面取得了显著成效，引起其他国家效仿。二是以 OECD 为代表的国际组织积极传播和推广普适的国有企业公司治理的知识与经验。

2. 反同一论

有学者认为，同一论所依托的对国有企业目标、信息和激励问题的重要假设，远离国有企业实际，因此，试图在适用于私有企业治理体制的框架内来探讨国有企业治理之道的思路，是行不通的。Whincop(2005)曾借用 Williamson 的“选择性干预的不可能性(impossibility of selective intervention)”的思想来论述这样的观点：在问题性质发生变化的情况下，试图通过有选择的

^① 根据郑红亮和王凤彬（2000）对中国公司治理问题的相关理论研究所作的综述，最早在国内提出国有企业改革应该借鉴和吸收公司治理理论的学者包括：吴敬琏（1994）、张维迎（1995）、荣兆梓（1995），等等。

干预来为国有企业营造一种类似于私有企业那样的制度环境，不是毫无可能的，就是毫无效率可言的。本文将这类观点称作为“反同一论”。

反同一论，反对那种简单认定一味模仿私有企业运作的各种治理安排，就必然可以实现国有企业治理的优化的观点，而强调于，应该另辟蹊径，建构一套特立独行的国有企业治理体制，以使之与国有企业这种特殊的企业制度相匹配。所谓国有企业的特殊治理体制的主张。虽然到目前为止，还没有哪位学者能够较好地给出国有企业的特殊治理体制的雏形，但从相关的论述中，常常可以看到隐含的对国有企业制度应该能够为当事人提供与私有企业相区别的行为动机的假设。

Pryke (1972) 将“独特的价值(观)驱动”视作为国有企业制度优于私有企业制度的重要原因。他写道，在一个充满良知和正义的社会里，那些掌管为社会大众服务的机构的代理人，有可能获得自身作为社会公仆的角色认知。一旦出现这种角色认知，它将为国有企业管理者及其他相关的公职人员们提供私有企业所不可能提供的责任感、使命感及相应的激励。从历史上看，但凡一个国家的某个时期，国有企业在整体上表现出高效运营的状况，我们大多可以从其时代背景中找到有利的社会人文因素(政治体制、法律法规、道德伦理、社会舆论与意识形态等)，它们为国有企业的各级受托人提供必要的正向激励，使他们心存向好经营企业的意志。这些构成复杂的正向激励，会有效填补私有企业治理体制推崇的单一的经济因素作为人的行为动机的空白点。

除强调特殊的行为激励机制的重要性之外，在实践层面，国有企业的特殊治理体制往往是和国有企业治理的多样化的具体形式联系在一起。这也是使国有企业的特殊治理体制实践与国有企业公司治理实践相区别的重要一点。国有企业公司治理实践倡导，国有企业奉行与一般公司制度相一致的公司治理规则，即要发展大体一致的、普适的或趋同的国有企业公司治理体制。国有企业的特殊治理实践则倡导，应该根据国有企业使命与任务的不同，来构建不同类型的国有企业治理体制。从现实经济情况看：在像美国这样的发达市场经济国家，国有企业数量非常少，且高度集中于一些特殊领域，这些国家采用“一企一法”、“一企一策”的思路来建构其国有企业治理体制；而在另一些发达市场经济国家，国有企业数量相对多，且有相当数量分布在竞争性领域，这些国家则倾向于发展同一的国有公司治理体制。

3. 调和论

在调和论的视野里，国有企业公司治理与国有企业特殊治理这两个看似南辕北辙的实践方向，是可以进行有机结合的。此论的核心观点是，国有企业治理问题既有体现出企业治理的一般性的一面，也有受政治因素主导的企业治理的特殊性的一面，因此，有效的国有企业治理体制，应该既有与有效的私有企业治理原则相一致的内容，也有区别于有效的私有企业治理原则的内容。前者包括，如何强化董事会对管理层的监管，如何更好地发挥独立董事的作用，如何改善面向所有者和社会大众的信息披露，如何平衡各方利益相关者之间的复杂利益冲突，等等。后者则集中表现为如何限制政治因素对企业行为所产生的种种干扰。

用调和论的二分法眼光来审视国有企业治理问题，不难发现，国有企业的公司治理实际上是一个将国有企业治理的特殊性简化为零后的一个特殊解，它适用于那些政治因素对企业行为影响相对较小的国有企业。至于那些期望通过公司(化)治理来摆脱受较强的政治因素干扰的境况的国有企业，是否适宜采纳国有企业公司治理理论，是一个非常难回答的问题。在很多情况下，国有企业的公司(化)治理本身即被作为一个缩减政治因素对国有企业行为干扰的重要途径。这种互为因果的关系，加大了人们对那些尚处于公司治理改革进程中的国有企业的企业治理改革有效性作正确评价的难度。这些国有企业在企业治理改革中遇到的各种问题，既可能被归因为改革不彻底的结果，也可能被归因为已有的改革举措失效的产物。前者的理论阐释受同一论的支配，与国有企业公司治理的实践方向更为接近，其主旨是坚持认为，尚未完全摆脱政治干扰及更充分的应用与一般公司治理规则完全一致的企业制度，是国有企业治理低效之源。后者的理论阐释受反同

一论或调和论的支配，其主旨是坚持一般公司治理规则并不会完全契合于这些特殊的国有企业。

五、走出丛林看各种理论观点对中国国情的解释力及其有限适用性

目标、绩效与治理，是研究 20 世纪国有企业问题的学者们不可回避的三个中心议题。它们分别是国有企业实践活动发展到不同历史时期才形成的理论焦点，但这三个议题囊括的现实问题之复杂、对应的理论矛盾与纷争之深刻，却有着恒久的意义。不分国别、任何一位涉足国有企业问题的研究者，必然是在他自己关于这三个议题所作的基本假设的基础上开展研究的。

下文将从前文归纳总结的关于国有企业目标、绩效和治理问题的各种不同观点中，组合出若干种针对国有企业行为的理论解释。在此，本文需要强调的是，许多涉及国有企业问题的论述，习惯于区别中国国有企业与外国国有企业分而论之，而笔者的观点是，共通的理论解释，实际上覆盖了中外国有企业实践。

一种非常有影响力的理论解释，由“目标同质论”、“同一论”和“国有企业绩差论”这 3 个要件组成。受这种理论解释支配的人们，其政策立场非常鲜明：国有企业应该像私有企业那样追求经济目标和开展经营活动，适用同一的最佳企业治理原则；或者是，只有变更产权属性，才能避免国有企业低绩效现象。在我国，有不少学者深受这种理论解释的影响，比如：国有企业初始委托人的监督积极性和最终代理人的工作努力水平，随公有化程度的提高和公有经济规模的扩大而递减（张维迎，1995）；公有制企业消除了企业的市场合约基础，同时就把市场校正企业和企业家出错的机制也消除了（周其仁，2000）；竞争市场与较低的国有产权结构的结合产生了良好的绩效，而竞争市场与较高的国有产权结构的不相容性则产生了不良的绩效结果（刘小玄，2003）。

另一种典型的关于国有企业行为的解释，是由“目标异质论”、“反同一论”和“国有企业绩优论”这 3 个要件组成的。这种理论解释对国有企业目标及复杂的经营行为有很好的解释力，它的缺点是尚未在国有企业治理与绩效评价的实践层面形成明确的政策立场，也缺乏富有普遍意义的企业治理经验及相应的制度安排的积累。在我国，“反同一论”的影响力，集中体现在国有大企业改革何去何从这一问题上。张春霖（1998）介绍美国学者玛格丽特·布莱尔的理论时曾写道：在大型企业中，产权刺激的有效性高度依赖于公司治理结构和金融市场的有效性。不能因为产权刺激机制在小型企业中的有效性，就当然地认为这种机制在大型企业中也一定同样有效，并因此而认为只要用改革小型企业的同样办法来改革大型企业，大型企业的问题就可以解决。

除掉上述两种理论解释外，还有一些关于国有企业行为的解释，也在社会上形成了影响力。以我国为例，在改革开放后的相当长时间里，国有企业改革走了一条迂回前进的道路：先是在暂不触及产权的前提下，学习和借鉴非国有企业治理体制，以提高国有企业绩效；待外部市场环境条件趋于成熟后，再相机实施不同程度的产权改革。与我国的企业改革实践，契合得相对较好的理论解释包括：“目标权变论/趋同论—调和论—产权中性论”的组合、“目标同质论—同一论—产权中性论”的组合和“目标异质论—同一论/反同一论/调和论—国有企业绩差论”的组合。基于这些理论解释的政策主张包括：对国有企业实施分类改革、几先几后的渐进式改革等。

给定同一研究对象，当研究者们各自奉行不同的理论解释和研究假设来开展研究时，有时会得出相同的研究结论，而在另外一些情况下，又难免会得出彼此迥异的研究结论。前者如，信奉不同理论解释的学者们在探讨八九十年代我国国有企业改革方向时，都有可能得出必须缩小国有企业范围，降低国有经济在国民经济的比重这样的结论。后者如，对一个具体时点上的国有企业实施产权改革的最优范围和改革深入程度这样的问题，学者之间往往会出现明显的分歧。

后一情况的存在，要求研究者在进行理论假设取舍时，清晰地认识到各种理论解释的有限适用性：一方面，本文归纳总结的种种理论观点的形成时代不同，针对的现实问题以及适用的研究对象不同；另一方面，不同议题下的不同理论观点之间，有不可割裂的内在相关性。

在洞悉相关理论解释的有限适用性后，我们将发现，在当前的国有企业发展相对稳定的历史阶段，关于国有企业问题的理论纷争之所以仍然如此广泛的存在，通常是因为研究者背离了理论解释的有限适用性这一规律——他们或者是受到了那些与企业实际不相匹配的假设和观点的影响，或者是被不同议题下存在内在冲突的假设和观点所左右。对此，我们认为，引导关注国有企业问题的人们重新审视并清晰化隐含在内心深处的基本假设，将有助于消减那些将国有企业实践导向错误方向的杂音，从而有助于缓解不必要的、混乱的理论纷争局面。

[参考文献]

- [1] Shleifer, Andrei. State versus Private Ownership[J]. The Journal of Economic Perspective, 1998, 12 (4).
- [2] Pryke, Richard. Public Enterprise in Practice[M]. New York :St. Martin' s Press, 1972.
- [3] Vernon, Raymond. The International Aspect of State-Owned Enterprises[J]. Journal of International Business Studies, 1979, 10(3).
- [4] Aharoni, Yair. Performance Evaluation in State-Owned Enterprises: A Process Perspective[J]. Management Science, 1981, 29(11).
- [5] Zif, Jehiel. Managerial Strategic Behavior in State-Owned Enterprises -- Business and Political Orientations[J]. Management Science, 1981, 27(11).
- [6] Ramamurti, Ravi. Performance Evaluation of State-Owned Enterprises in Theory and Practice[J]. Management Science, 1987, 33(7).
- [7] Ramanadham, V. V. The Economics of Public Enterprise[M]. London: Routledge, 1991.
- [8] OECD. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises[M], 2005. www.oecd.org/document/33/0,3343,en_2649_37439_34046561_1_1_1_37439,00.html.
- [9] Estrin, Saul. State ownership, corporate governance and privatization, 1997. in OECD. Corporate governance, state-owned enterprises and privatization[C]. OECD Publication, 1998.
- [10] Hart, Oliver; Shleifer, Andrei and Vishny, Robert W. The Proper Scope of Government Theory and an Application to Prisons[J]. The Quarterly Journal of Economics, 1997, 112(4).
- [11] Shleifer, Andrei and Vishny, Robert W. A Survey of Corporate Governance[J]. The Journal of Finance, 1997, 52(2).
- [12] Kikeri, Sunita; Nellis, John and Shirley, Mary. Privatization : the lessons of experience[M]. Washington: World Bank, 1992.
- [13] La Porta, Rafael; Lopez-de-Silanes, F. Florencio; Shleifer, Andrei; Vishny, Robert W. Law and finance[J], Journal of Political Economy, 1998, 106(6).
- [14] Demsetz, H. and K. Lehn. The Structure of Corporate Ownership: Causes and Consequences[J]. Journal of Political Economy. 1985, 93(6).
- [15] [16] Vining, A. E. and Boardman, A. R. Ownership and performance in competitive environments[J]. Journal of Law and Economics, 1989, 32; Ownership versus competition: efficiency in public enterprise[J]. Public Choice, 1992, 73.
- [17] Whincop, M. J. Corporate Governance in Government Corporations[M]. Aldershot : Ashgate, 2004.
- [18] 吴敬琏. 现代公司与企业改革[M]. 天津人民出版社, 1994.
- [19] 吕政、金碚、张世贤、王空. 论国有企业与市场经济的兼容性和矛盾性[J]. 中国工业经济, 1995, (2).
- [20] 张维迎. 公有制经济中的委托人—代理人关系: 理论分析和政策含义[J]. 经济研究, 1995, (4).
- [21] Kay, J. and Silberstion, A. 公司的治理[J]. 王祥云译 陈威校译. 现代外国哲学社会科学文献, 1996, (10); 原文载于英国经济学会评论, 1995, (8).
- [22] 崔之元. 美国二十九个州公司法变革的理论背景[J]. 经济研究, 1996, (6).

- [23] 刘苟佳、李骥. 超产权论与企业绩效[J]. 经济研究, 1998, (8).
- [24] 杨瑞龙、周业安. 论利益相关者合作逻辑下的企业共同治理机制[J]. 中国工业经济, 1998, (1).
- [25] 张春霖理解现实的企业—从玛格丽特·布莱尔的理论得到的一些启示[J]. 经济社会体制比较, 1998(5).
- [26] 金碚. 论国有企业是特殊企业[J]. 学习与探索, 1999a, (3).
- [27] 金碚. 三论国有企业是特殊企业[J]. 中国工业经济, 1999b, (7).
- [28] 郑红亮、王凤彬. 中国公司治理结构改革研究: 一个理论综述[J]. 管理世界, 2000, (3).
- [29] 周其仁. 公有制企业的性质[J]. 经济研究, 2000(11).
- [30] 刘小玄. 中国转轨经济中的产权结构和市场结构—产业绩效水平的决定因素[J]. 经济研究, 2003, (1).
- [31] 黄速建、余菁. 国有企业的性质、目标与社会责任[J]. 中国工业经济, 2006, (2).

Walking Through the SOE Theory Jungle: A Survey of SOE Objective, Performance and Governance Issues

YU Jing

(Institute of Industrial Economics CASS, Beijing 100836, China)

Abstract: State-owned enterprises (SOE), is a practical conception, which is hardly to be given a concrete definition. On this favorable condition, the SOE theory jungle grows up. This article surveys research on the SOE objective, performance and governance issues, and attempts to provide a theoretical framework for the contemporary SOE reform debate, by separating mingled viewpoints into different groups.

Key Words: state-owned enterprises; objective; performance; governance