

所有权与控制权分离问题再探讨*

——兼论我国国有资产管理体制改革的相关问题

金成晓

(吉林大学商学院 130012)

自伯利和米恩斯提出“所有权和控制权分离”的命题以来，相关的研究文章和学术著作不断推出，现已形成企业理论研究的一大热点。本文拟在现有讨论的基础上从新的角度并结合国有企业改革实际，对该问题做进一步的研究和探讨。

一、所有权与控制权的分离

所有权顾名思义，就是所有者的权利，即所有者凭借其对资源的占有、支配和使用而获得收益的权利。从政治经济学角度看，对“权”的界定和保护源于对“利”的索取。收益权是所有权的核心和实质。所有权在经济上得不到实现，或者说没有收益的所有权不具有经济学研究的意义。既然利益关系决定所有权的经济意义，因而所有权的权能结构的形成及其分解只能以能否实现收益或实现收益多少为转移。

经济关系愈简单，实现利益的方式和手段愈简单，所有权的权能结构也就越简单。所有权形成的历史和逻辑的起点恰好是商品经济产生的起点。所有权的权能结构是随着商品经济的发展逐步完善起来的。在简单商品经济阶段，简单的商品经济关系使所有者可以直接通过控制和经营资产来获取收益。这一阶段，财产的所有、支配和使用是统一的，各个权能之间没有分解的基础也没有分解的必要。而在发达的商品经济阶段，日益复杂的商品经济关系和分工体系的逐步完善迫使所有者将自己的财产委托别人经营。这时，所有权与控制权才有分离的可能和必要。

促使所有权与控制权产生分离的主要因素有两个：技术和制度。科学技术的进步使得大规模的生产经营具有了可能性，而这种可能性要转化为现实，还需要相应制度因素的支持，即资本市场的发展和专业化管理方式的运用。资本市场为巨额资本投资提供了融资和化解风险的渠道；专业化管理方式的运用则使庞大的企业科层组织运作显示出生机和活力。合伙制企业可以说是所有权与控制权分离企业的最早雏形。而当创办一个企业所需的资本规模非常庞大，少数几个人的合伙仍不能满足融资和分散风险的要求时，现代企业制度应运而生。

股份有限公司是一种典型的现代企业制度载体，相对个人所有、个人合伙制企业而言，股份有限公司具有以下两个突出的特点：一是有限责任。即所有者以其对公司的投资额为限对公司承担责任，公司则以全部资产为限对公司债务承担责任；二是股份自由转让。股份有限公司的股份表现为股票，股票是一种体现资本、权利

* 本研究是国家社科基金一般项目(01BJL020)的阶段性成果。

和责任的有价证券，一般来说，与持有者的身份没有特定的关系，可以自由转让。有限责任制度，免除了投资者即使在企业经营不善而破产清算时对公司债务的无限连带清偿责任；而股份的自由转让则有助于减少投资者个人效用最大化与企业价值最大化之间的冲突。股票市场不仅为企业价值最大化的实现提供了控制权转移的途径，而且也为人效用最大化的多样性追求提供了便利。

随着公司规模扩大和股权的分散，与之相关的生产过程和组织形式也变得日益复杂起来。在大型的股份公司中，与不同的控制权相关的知识分散于不同的机构或个人之中，由于这些知识在不同的控制机构中传递需要成本，多数情况下将控制权授予拥有此类特定知识的机构或个人，能够降低成本，同时也有利于组织运作效率的提高。另外，股权日益分散使得单个人所占的份额变小，经营管理活动日益成为公共物品，所有者离企业的控制权越来越远。因此，从逻辑上讲（当然也符合历史），是所有权与控制权的分离产生了现代企业制度，而不是相反。

所有权和控制权的分离在使大规模社会化生产成为主流生产方式的同时，也带来了新的问题。在所有权与控制权分离的情况下，由于所有者和控制者是不同的经济主体，具有不同的利益取向，二者之间难免存在磨擦甚或冲突。如何认识控制权的本质，协调好所有权与控制权的利益关系，特别是在信息不对称条件下，所有者应如何激励和约束经营者等等一系列相关问题成为理论研究关注的焦点。

我国的国有资产经营管理中同样也存在所有权和控制权分离的现象，典型的是所谓的“国有资产三级授权经营体制”^[1]，具体由如下三级构成：第一级是各级政府授权给国有资产管理委员会，对全部的经营性国有资产、非经营性国有资产实行宏观上的统一管理和监督。国有资产管理委员会不直接经营国有资产，而是通过国有资产的产权运营主体来实现国有资产的保值增值。第二级是国有资产管理委员会授权给国有资产经营公司，专营国有资产的产权运作。资产经营公司通过所投资企业缴来的一定比例的税后利润，通过控股、参股产权交易等多种形式来管理国有资产。第三级是国有资产经营公司授权给国有独资和参股企业，他们拥有法人财产，直接从事商品生产、销售，承担国有资产保值增值的责任，从所有权和控制权分离的角度考察我国的国有资产三级授权经营体制，可以发现，最初级的关系是作为最终所有者的全体人民与各级政府的两权分离关系，而第一、二级及第三级关系则是政府与国有资产管理委员会、国有资产管理委员会与国有资产经营公司、国有企业与国有企业经营者之间的授权关系。与最初级关系不同的是，第一、二和第三级关系是控制权的分解而不是两权分离。

二、控制权本质上是所有权实现手段

我们认为，所谓“所有权和控制权分离”，实际上就是所有权和所有权实现手段的区别的一种不同说法。任何所有权，不论是公共所有权，还是私人所有权，都需要相应的实现手段。所谓实现手段，就是指获得收益的具体途径。所有权只是提供了获得收益的可能性，而要把这种可能性转变成现实，则需要借助控制权来完成。

所有权和控制权是两种不同的权能，这两种权能，可能由同一经济主体来行使，也可能由不同的经济主体来行使。应该把职能和具体执行职能的主体在讨论中区别开来。两权分离的命题，由于是从执行职能的主体角度讨论问题，使人们容易忽略对所有权和控制权职能本身应进行的讨论。

对所有权的制度安排，只是规定了所有权实现的可能途径，但不能保证所有权就一定能够有效地实现，所有权的实现依赖于控制权运用得是否得当。所有权只是所有权实现（获得收益）的必要条件，而不是充分必要条件；所有权和控制权合在一起才是所有权实现的充要条件。因此，只从所有权角度讨论哪种所有权性质的企业效率高，即所有权实现程度高低和效果优劣，注定不会有什么结果。私人所有权性质的企业，控制链条较短，因而控制成本较低，但控制权运用不当同样会破产；公共所有权性质的企业，控制链条较长，故控制成本相对较高，可如果控制权运用得好，效益同样会较高。我国理论界关于产权和竞争哪一个国有企业改革的关键问题的争论，实际上是在讨论所有权和所有权的实现手段哪一个更重要。由上面的分析可以看出，片面强调哪一方面都不完整。实际上存在着两种形式的竞争：一种是不同经济主体争夺所有权的竞争，这种竞争一般是通过资本市场来进行；另一种是具有所有权实现能力或手段的不同经济主体之间的竞争，这种竞争主要是通过经理市场来进行。需要指出的是，经理市场一般只能用于衡量控制权的通用性部分，而与企业关系更密切的控制权的专用性部分则只能由内部的竞争机制来衡量。进一步，即使通用性部分的市场信号，也只是衡量控制权的一种手段，会给经理一定的外部压力，但不能替代控制权运作本身。控制权的运作本身很大程度上依赖于知识的分布，这里所说的知识既包括科学知识，也包括未经组织起来的特定时间和地点环境下的知识。在控制权与知识结合的方式上，当行使控制权所需知识具有“通用性”特征时，选择把“知识传递给掌握控制权的人”的方式会比较有效；相反，当控制权所需知识具有“专用性”特征时，选择“把控制权交给拥有相关知识的人”的方式效率会更高，这也是在企业内部控制权适当分解的基本原因，也是通过掌握“专用性”知识而获得控制权的道理所在。

不同的政治经济制度，实质上是相应的社会所有制关系或法权关系对经济所有权的社会规定和限制，因而所有权的实现途径自然不同。在同一种政治经济制度下，也可以规定多种所有权实现途径，即存在不同的经济体制。在市场经济体制下，所有权是通过市场体系才得以实现的。

需要指出的是，单纯强调所有权收益，而忽视控制权应得利益，反而可能不利于所有权的实现。正如现代博弈论的发展所揭示的：个体理性可能导致集体非理性的出现，或者说，由个体理性原则产生的集体理性原则（集体目标）并不能通过个体理性原则支配下的个体行为自然地实现。要使集体理性能够实现，就需要相关主体采取合作的态度，而所有者与控制者的相互依赖性恰恰为二者之间的合作提供了现实基础。

现在，我们可以分析所谓的“内部人控制”问题。按照一般的解释，“内部人控制”是指在经济转轨过程中的国有企业里控制者获得了大部分收益，所有者则所获

甚少。我们认为，出现这种现象，与国有企业特殊的所有权与控制权分离方式密切相关。由于国家所有是全民所有的表现形式，国有企业的真正所有者是全体人民，而各级政府都属于代理控制者，区别只是控制层次有所不同。作为最终所有者的全体国民，由于所有权相当分散，而且不能转让，因而实际上处于无行为能力的状态。在这种情况下，团体活动所固有的搭便车行为很容易发生，因为监督是公共物品而具有非排他性的特点，当每个人所有份额很小，个人实施监督活动的成本太大，且团体协商的成本很高时，让其他的人去实施监督，而自己分享其成果是恰当的。故此，在国有企业中，实现所有权的手段比所有权本身更重要，天然地具有“内部人控制”的属性。所以，国有资产管理体制改革的关键不在于改变“内部人控制”本身，而在于在“内部人”中塑造出国有资产的所有权代表，使其履行所有者的职能，在“内部人”增加收益的同时，实现国有资产的保值增值，完成“纳什均衡”向“帕累托最优”的转变。

三、所有权与控制权整合的经济分析

正如前面所指出的，由于所有者与控制者利益的不一致性，导致两权分离与两权合一时的情形相比，会带来一系列额外的成本。这些成本可以归为三类：一是所有者激励约束控制者以使后者为前者利益尽力而增加的成本；二是控制者保证和承诺不采取损害所有者利益而支付的保证金；三是所有者拥有与控制者同等信息和才华时的最优决策与控制者决策所带来的收益差额。那么，是什么力量使得这种成本不致过高，以使合作的净收益比不合作时要高呢？一般来说，有三种力量可以降低两权分离所带来的额外成本：一是参与合作的双方（或多方）的道德自律；二是参与合作的双方或多方具有均等的威胁力，即当一方不合作时，由此而带来的对方的不合作可以造成对等的损失；三是参与合作的各方可以求助于独立于合作关系的外部力量，正式的机构如法院，非正式的如在儒教文化圈中以人情为基础的特殊关系。这些因素是外在的和前定的因素，与此同时，也需要内在的和合作过程中相关的制度安排来降低代理成本。撇开制度安排的内容不谈，制度安排本身就是一项减少代理成本的措施。这种减少代理成本的制度安排主要包括两项内容：一项是激励机制；另一项是约束机制。激励机制的建立是为了让控制者的效用函数尽可能地与所有者的效用函数相一致，使控制者在追求自身目标的同时较好地完成所有者的目标；而约束机制的建立是为了让控制者的效用函数中尽可能少一些与所有者的效用函数所含变量不相一致的变量，使控制者在追求某些不利于所有者利益的目标时的成本大于收益，达到规范控制者行为的目的。那么，建立怎样的激励机制和约束机制才能达到减少代理成本的目的呢？下面用数理模型对这个问题作进一步的分析。

由于所有者是以索取投资所带来的剩余为目的，同时承担监督控制者的责任，所有者的效用函数可设为：

$$U_o = U_o(\Delta C, W)$$

其中， C 表示企业剩余， W 表示代理成本。它们满足以下条件：

$$\frac{\partial U_o}{\partial \Delta C} > 0 \quad \frac{\partial U_o}{\partial W} < 0$$

$$\Delta C = 0 \text{ 或 } W = \infty \text{ 时, } U_o = 0$$

控制者一般以收入的提高，随着企业规模的扩大和知名度的上升而引起的自身社会地位的提高等为目的。为了分析方便起见，我们假设控制者的效用函数只含两个变量：收入 I 和除收入以外的其他因素（如在职消费及个人权威等）所综合成的变量 P，且变量 P 与收入 I 是两个相互独立的变量。这样的假定并不影响结论的正确性。

控制者的效用函数设为：

$$U_m = U_m(I, P)$$

满足：

$$\frac{\partial U_m}{\partial I} > 0 \quad \frac{\partial U_m}{\partial P} > 0$$

$$I=0 \text{ 或 } P=0 \text{ 时, } U_m=0$$

一般而言，控制者的收入 I 是随着剩余 C 的增大而增大的，而控制者在追求变量 P 的增大时往往是以损害 C 的增加为代价的。不失一般性，可设

$$I = I(\Delta C), \frac{dI}{d\Delta C} > 0, \Delta C = 0 \text{ 时, } I = 0$$

$$P = P(\Delta C), \frac{dP}{d\Delta C} < 0, \Delta C = 0 \text{ 时, } P = 0$$

控制者的目标与所有者的目标的接近程度可用导数 $\frac{dU}{d\Delta C}$ 来衡量。当 $\frac{dU}{d\Delta C}$ 较大时，表示控制者的效用函数与所有者的效用函数一致程度较高；反之，则较低。故所有者对控制者的代理成本 W 较低等价于 $\frac{dU}{d\Delta C}$ 较高。或者，进一步说 $\min W$ 等价于 $\max \frac{dU_m}{d\Delta C}$ 。

由 $\frac{\partial U_m}{\partial I} > 0, \frac{dI}{d\Delta C} > 0$ 可知 $\frac{\partial U_m}{\partial \Delta C} \cdot \frac{dI}{d\Delta C} > 0$ ，又由 $\frac{\partial U_m}{\partial P} > 0, \frac{dP}{d\Delta C} < 0$ 可知 $\frac{\partial U_m}{\partial P} \cdot \frac{dP}{d\Delta C} < 0$ 。

故由表达式

$$\frac{dU_m}{d\Delta C} = \frac{\partial U_m}{\partial I} \cdot \frac{dI}{d\Delta C} + \frac{\partial U_m}{\partial P} \cdot \frac{dP}{d\Delta C}$$

可知 $\frac{dU_m}{d\Delta C}$ 的符号是不确定的。只有当

$$\frac{\partial U_m}{\partial I} \cdot \frac{dI}{d\Delta C} > -\frac{\partial U_m}{\partial P} \cdot \frac{dP}{d\Delta C} \quad (*)$$

时 $\frac{dU_m}{d\Delta C} > 0$ 。若假设控制者对收入的偏好与对其他综合因素的偏好相同。即

$$\frac{\partial U_m}{\partial I} = \frac{\partial U_m}{\partial P}$$

则 (*) 式变为：

$$\frac{dI}{d\Delta C} > -\frac{dP}{d\Delta C}$$

即只有当控制者的收入对剩余的依赖程度大于其他综合因素对剩余的依赖程度时，控制者的目标才与所有者的目标具有一定程度的一致性。

由前面的分析还可以进一步看出：只有当 $\frac{dP}{d\Delta C} = 0$ 时， $\frac{dU_m}{d\Delta C}$ 才取最大值：

$$\max \frac{dU_m}{d\Delta C} = \frac{\partial U_m}{\partial I} \cdot \frac{dI}{d\Delta C}$$

由于代理成本 W 与 $\frac{dU_m}{d\Delta C}$ 成反比，故当 $\frac{dP}{d\Delta C} = 0$ 时，代理成本 W 才最小。

上述数理分析的理论意义在于：只有当制度安排使控制者的效用函数中以收入为最主要的变量，且其收入的高低完全依赖于企业剩余的多少时，控制者追求的目

标才与所有者的目标最接近，从而使代理成本最低。

当然，现实经济生活中，企业的所有权与控制权的关系远非上述分析的那样简单。实际上，企业控制权是个集合的概念。它既可以在权能上分解为决策权和经营权，也可以在层次上分解为公司控制权和部门控制权等等。因此，企业的实际控制权并不是仅仅掌握在控制者（经理）一个人手中，而是通过科层组织逐级分解，散落在由部门经理和相关的业务主管组成的控制者集团手中。十分明显，如果企业经营者与下级主管的利益关系和偏好不一致，企业名义控制权与实际控制权以及控制者与控制者集团之间就会出现偏离和冲突。在这种情况下，即便控制者个人的利益偏好与所有者的利益偏好一致，也很难实现控制者和所有者共同期望的利益最大化目标。正因为如此，企业的所有者不仅关注所有权和控制权的分离可能给所有者带来的损害，而且也关注控制权分解给企业所有者和控制者带来的影响。为减少和化解这种影响，企业控制者通过企业组织创新，使企业组织结构尽量“扁平化”，以便控制者的经营目标落实到基层；通过实施升迁激励和降职约束、绩效考核和企业经营目标落实到基层等措施，将控制者集团的效用目标与企业控制者的一致起来；通过将外部人力资本市场内生化的方式，促进人力资本竞争，使员工的利益取向与公司的发展方向协调起来；通过完善企业内部管理信息系统，使激励和约束机制更加有效。

资本市场作为外在的制度安排对减少两权分离所带来的额外成本也起着关键的作用。资本市场对于这种成本的控制主要来源于以下两方面的事实：一是完善的资本市场提供了揭示企业经营状态的有效信息，降低了股东的搜寻成本，方便股东将本企业与同类企业作比较，进而对控制者的业绩做出评价；二是提供了接管和并购的渠道，对企业控制者的行为形成有效的制约。若控制者经营不善或通过舞弊而损害企业所有者的利益，该企业的股价就会下跌，所有者可能会直接更换经营者，或者通过并购的方式间接解雇控制者。

降低两权分离代理成本的制度安排还有控制权竞争和商品竞争市场^[2]，下面分别给予说明。

控制权竞争包括企业外部的经理市场和企业内部的劳动市场两部分。经理市场的有效竞争，可将有能力的经理和无能力的经理在一定程度上分离开来，前者会被晋升并得到较高的报酬，而后者只能在较低的职位上工作，甚至可能被驱除经理市场，并且业绩信息会对经理未来的收入产生重要影响，因此，外部环境的压力对在职经理的工作会产生有效激励。内部劳动竞争产生作用的原因主要在于，经理在基本需求得到满足之后，更关心自身在企业内的地位高低，名次先后，因此，与经理市场评价经理人力资本的通用性部分不同，内部劳动市场主要衡量经理人力资本的专用性部分。内部劳动竞争有效鼓励了专用性人力资本的投资，从而也就对所有权与控制权有效的整合起到了一定的促进作用。

不言而喻，商品市场的竞争有利于对代理成本的控制。消费者的“货币投票”决不会是廉价的，长期中只有那些具有较低成本的商品才具有竞争优势。商品竞争带来生存的动力和压力，促使控制者提高效益，减少机会主义行为，因而有助于所有权和控制权整合的实现。

目前我国的国有资产管理体制存在着严重的所有者和控制者激励不相容的问题，产生的原因主要有以下几个方面：一是多级控制链条产生的信息扭曲及监督机制的匮乏。现有的国有资产管理体制的多级控制链条中，每一级链条的两端主体之间都存在利益冲突，因而大量的信息在传递过程中极易产生扭曲；国有资产的控制层非人格化，使得国有资产管理不可能存在一个有效的内部监管机制，链条各方的利益的相互依赖性，使得激励和监督机制即使存在也形同虚设。二是由于各种原因，充分和公平的竞争环境在我国还不存在。商品市场被人为分割，地方主义严重；资本市场还刚刚起步，尽管各项法规比较齐全，但实施起来十分困难；企业经营者的任命依靠行政手段而不是靠市场竞争机制选择。三是缺乏对国有资产控制者业绩衡量的客观标准。目前我国多数国有企业还担负着许多政府职能，政府社会目标的介入，使得对国有资产的业绩衡量很难有合适的标准。有时政府目标的介入本身就可能导致低效率。更为严重的是，许多企业常常以此作为经营管理不善的借口，使国有企业缺乏应有的退出机制。

四、结论及应用

从前面的分析，我们可以得出如下几点结论：

第一，科学技术的发展使得所有权和控制权的分离具有了潜在可能性，而资本市场及经理市场等的制度创新，则为两权分离成为现实创造了条件。

第二，控制权本质上是所有权实现的手段，作为所有权“本质内核”的收益的永久索取权，在社会化生产中，需要全部或部分借助其他经济主体的控制权来实现。

第三，所有权和控制权的有效协调需要内在和外在的制度安排来实现，内在制度安排的关键是将控制权收益与所有权收益紧密联系在一起；外在的制度安排的核心是建立和完善包括资本市场与经理市场在内的竞争市场体系。

针对目前我国国有资产管理体制存在的问题，运用上述分析得出的理论结论，我们提出的政策建议如下：

一是通过国有资产经营管理的“保证金”制度和“利润分成制”，建立健全对国有企业控制者的内部激励和约束手段；

二是通过完善市场体系，为国有资产控制者提供充分而且公平的竞争环境，形成对国有企业控制者有效的外部激励和约束机制；

三是建立有效的国有企业优胜劣汰机制，使国有资产的经营管理逐步进入良性循环的轨道。

参考文献：

[1]何诚颖，1998，《国有资产三级授权经营的代理风险及防范》，《企业改革》，第6期。第17—25页。

[2]林毅夫等，1997，《现代企业制度的内涵与国有企业的改革方向》，《经济研究》第

3 期。第 1—9 页。

英文文题：Further Research on the Separation between Ownership and Control Power

Key Words: Ownership Control power Incentive and constraint Institutional arrangement

地 址：长春市前卫路 10 号

邮 编：130012