

# 控制权安排与国有企业经理腐败

王克敏 吕长江

(吉林大学 商学院, 吉林 长春 130012)

**摘要:** 经理腐败问题已经成为制约中国国有企业改革和发展的巨大障碍。如何通过对国有企业经理腐败行为进行深入的经济分析,以寻求制约经理腐败的有效途径,无疑是当前中国经济体制改革所面临的极具理论价值和实践意义的课题。本文将在国内外学者的相关研究基础上,从政府权腐败和代理权腐败互为供求的角度,深层次分析国有企业经理腐败的经济制度根源。我们发现,中国特色的企业控制权安排是国有企业经理腐败的主要根源。因为,在政府官员控制国有企业人事权的现实中,经理为了追加国有资产控制权收益,必然积极进行控制权投资,贿赂政府官员。政府官员为了个人利益,必然更加积极地进行权钱交易。据此,我们认为,解决国有企业经理腐败问题,必须从改革经济制度安排中的不合理因素入手。

**关键词:** 控制权安排; 国有企业; 经理; 腐败

## 一、引言

无论是在西方的股份制公司还是中国的国有企业,经理腐败是一个比较普遍的现象。只是我们不得不面对这样一个现实,中国国有企业的经理腐败比西方的股份制公司的经理腐败严重得多,而且大有愈演愈烈的趋势。一个时期以来,有关制约经理腐败的讨论大多停留在提高经理的职业道德修养,加强行政、立法监督,加强经理市场建设,高薪养廉等方面。事实上,转轨过程中的中国国有企业的经理腐败既不单单是一个道德和法律范畴的违规违纪现象,也不单单是对经理人员的分配不公的后果,而是一系列经济制度安排不合理的必然结果。本文试图在中国特色的委托代理框架中,对经理腐败行为的经济制度因素进行分析,以期对有效制约经理腐败有所启示。本文的主要结论是:中国特色的企业控制权安排是国有企业经理腐败的主要根源。企业控制权主要是指政府对国有企业的人事控制权及与此相关的经营控制权和收益分配权。对于大多数国有企业来说,企业控制权实质上是指政府对国有企业的人事控制权(钟鸿钧,1999)。在这样一种制度安排下,政府官员和经理经常通过人事控制权的利益博弈合谋寻租。也就是说,政府官员和企业经理之间的合谋互利是影响企业业绩,滋生腐败的关键因素(Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, 1994)。事实上,在影响经理腐败程度的相关因素中,政府官员对国有企业的人事控制权是关键性的因素。长期以来,对国有企业的人事控制权一直制约着对国有资产的使用权和分配权,进而直接决定经理腐败的程度。因为,在政府官员控制国有企业人事权的现实中,经理为了获得更多的国有资产控制权收益,一方面或虚增企业利润,或虚增经营成本,以公饱私囊,一方面必然积极贿赂政府官员,以进行控制权投资。与此同时,政府官员为了获得更多的控制权收益,必然更加积极地进行权钱交易。在公司治理机制极不完善的条件下,这种政府权和代理权合谋寻租,即国有企

业“外部人”与“内部人”合谋寻租，其直接后果必然是国有企业经营绩效下降。从经济政策角度分析，解决国有企业经理腐败问题，必须从改革经济制度安排中的不合理因素入手，具体政策建议是：限制政府官员自主选择国有企业经理的行为，逐步向企业代理人选择的的市场化模式过渡；以自然人治理结构或契约人治理结构逐步代替目前不完善的法人治理结构；逐步完善国有企业代理人内部持股制度等。

## 二、政府权和代理权的合谋寻租

从经济学角度看，目前中国的腐败主要是指违背制度原则，以权谋私的行为活动。一方面，是指与政府官员的公众权力相关的违规行为；另一方面，是指被赋予了国有资产使用权、支配权的国有企业经理的违规行为。前者被称为政府权腐败，后者被称为代理权腐败（盛宇明，2000）。由于政府权腐败和代理权腐败互为供给和需求，所以，目前中国的腐败恰恰是这两种性质的腐败相互促进的结果，具体表现是政府权和代理权的合谋寻租，而且以政府权对代理权的制度安排为基本诱因。由此看来，要分析国有企业经理腐败问题，必须从分析政府权腐败入手。

### 1. 政府权腐败的经济分析

根据西方经济学中的寻租理论，追求利润最大化的商人愿意投入资源获得政府的垄断性保护（McChesney,1988）。特别当这种投入违规时，以行贿为主要特征的寻租行为便产生，于是就形成了对政府权腐败的需求。在西方，寻租理论讨论的主要是与产品垄断相关的腐败，而目前中国出现的对政府权腐败的需求范围要宽泛得多，这主要是因为政府的控制权已深入到中国经济生活的各个领域。

从需求角度看，不管政府权腐败的具体行为是买卖人事任命权、审批权还是送吃回扣，寻租者的寻租机理是一致的，即取决于寻租者对腐败的预期收入与预期成本之间的关系。

$$\text{预期收入 (R)} = \text{预期行贿所带来的收入 (b)} \times (1 - \text{ }) \dots\dots\dots (1)$$

$$\text{预期成本 (C)} = \text{行贿支出 (e)} + \text{惩罚 (d)} \times \dots\dots\dots (2)$$

其中：为预期腐败被发现的概率，预期行贿所带来的收入 (b) 与行贿支出 (e) 相关， $b = g_1(e)$ ，(这里， $g_i = g_i(x)$  是一凸多项式函数， $(i=1,2, \dots, n)$ ，下同)。

$$\text{惩罚 (d)} = \text{罚金 (f)} + \text{行政处罚和刑事处罚的量 (q)} \times \text{惩处力度 ( )},$$

$$\text{罚金 (f)} = g_2(e) \text{ (这里的罚金包括物质惩罚和精神损失)},$$

$$q = g_3(e), \text{ 这样，预期收入 (R)、预期成本 (C) 就可以表示为：}$$

$$\text{预期收入 (R)} = R(e, p) = g_1(e) \times (1 - \text{ }) \dots\dots\dots (3)$$

$$\text{预期成本 (C)} = C(e, p) = e + (g_2(e) + g_3(e)) \times \dots\dots\dots (4)$$

根据 (4) 式，寻租者的预期成本取决于行贿支出以及腐败被发现的预期概率 ( )，且这些变量的值越高，预期成本越高。其中预期概率 ( ) 的高低又取决于监督机制的完善程度，机制越完善，越高。

预期收益 (Y) 是预期收入与预期成本之差：

$$\begin{aligned} Y &= R(e, p) - C(e, p) \\ &= g_1(e) \times (1 - \text{ }) - e - (g_2(e) + g_3(e)) \times \end{aligned}$$

$$=g_1(e, p) \dots\dots\dots (5)$$

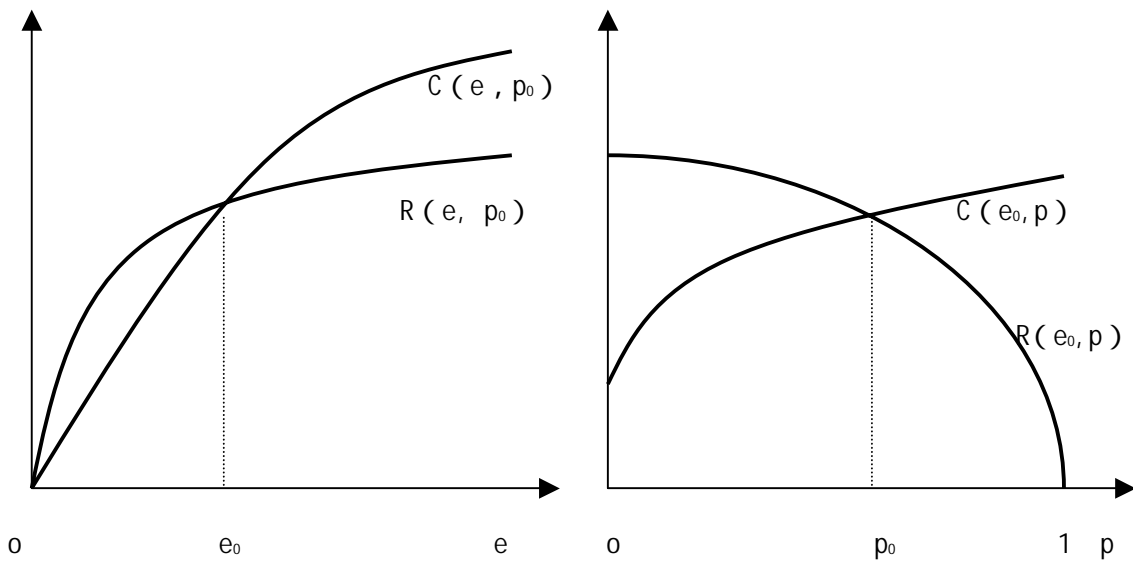
对政府权腐败的需求 (D) 是预期收益和其他非经济因素变量( )的函数：

$$D= f (Y, ) = f ( g_1(e, p), ) \dots\dots\dots (6)$$

在给定其他非经济因素变量( )的条件下，

当  $\frac{\partial g_1(e, p)}{\partial e}$  时，即当预期收入的增长速度大于预期成本的增长速

度时 ( $0 < e < e_0$ )，预期行贿支出越高，预期收益越大，对腐败的需求越大。当预期收入的增长速度等于预期成本的增长速度时 ( $e = e_0$ )，预期收益达到最大。另一方面，预期行贿支出越大，腐败被发现的概率就越高，预期收益就越低。如图 1、图 2 所示。



(图 1)

(图 2)

从供给角度看，政府权腐败产生于政府权力。政府权腐败的供给来自于某些掌握政府管理权的官员们的以权谋私的违法活动，这些活动取决于腐败供给的预期收入和预期成本。

$$\text{腐败供给者的预期收入 (R)} = R(e, p) = \text{腐败所得 (g)} \times (1 - ) \dots\dots\dots (7)$$

$$\text{腐败供给者的预期成本 (C)} = C(e, p) = \text{惩罚 (d)} \times \dots\dots\dots (8)$$

其中，腐败所得 (g) 与受贿收入 (e) 相关， $g = g_4(e)$ ，

惩罚 (d) =  $g_5(e) + g_6(e)$ ，这样，

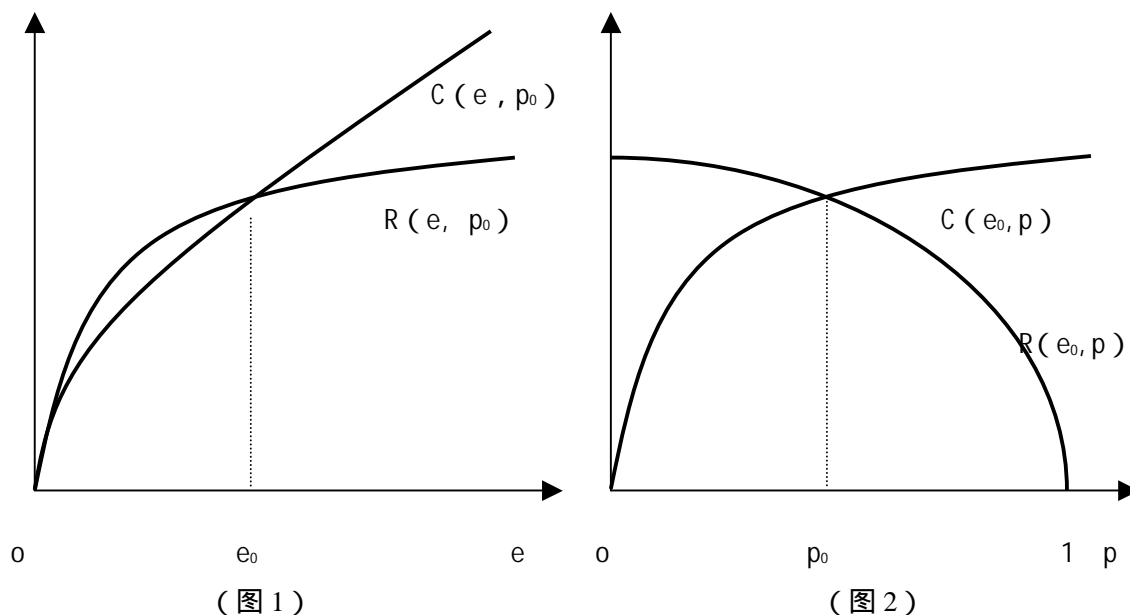
$$\text{腐败供给者的预期收入 (R)} = g_4(e) \times (1 - ) \dots\dots\dots (9)$$

$$\text{腐败供给者的预期成本 (C)} = (g_5(e) + g_6(e)) \times \dots\dots\dots (10)$$

$$\begin{aligned} \text{腐败供给者的预期收益 (Y)} &= R(e, p) - C(e, p) \\ &= g_4(e) \times (1 - ) - (g_5(e) + g_6(e)) \times \\ &= g_2(e, p) \dots\dots\dots (11) \end{aligned}$$

由公式 (11) 知，预期受贿收入 (e) 和腐败被发现的预期概率 ( ) 是影响腐败供给者预期收益的关键变量。当预期受贿收入增加时，腐败供给者的预期收入和预期成本皆增加，

当预期收入的增长速度大于预期成本的增长速度时，腐败供给者才能实现其预期收益；当预期收入的增长速度等于预期成本的增长速度时，预期收益达到最大。当腐败被发现的预期概率（ $p$ ）越大时，预期收入（ $R$ ）越小，预期成本（ $C$ ）越大，腐败的动力越小，这正是从制度安排上抑制、严惩腐败的理论依据。如图 3、图 4 所示。



综合上述分析结果，首先，从预期收入和预期成本来看，相当比例的寻租活动中无私人费用，却有私人预期收益。从事这种寻租活动的寻租者主要是对国有资产拥有控制权和支配权的国有企业经理。对他们而言，寻租费用绝对不用个人掏腰包，所得的效用却在很大程度上归个人享用，也就是说，一方面直接侵吞物质利益；一方面间接提高晋升机会，进一步谋取个人私利。需要特别强调的是，在中国特色的委托代理关系中，这类寻租者的寻租活动通常并不被看成是以权谋私，面临惩处可能性也非常小，这就造成了寻租活动效用受体和费用受体的不对称性，导致国有资产的大量流失。其次，大部分寻租者不仅享受寻租效用，而且分享政府权腐败的利益。正因如此，中国目前通过国有企业经理对政府权腐败的需求由于其极低的成本和极高的收入而特别强劲，这是国有企业经理公款吃喝等腐败行为屡禁不止且愈演愈烈的根本原因之一。再次，政府权腐败产生于政府权力的制度安排，特别是政府对经济生活的广泛控制的制度安排。在西方发达的市场经济体制中，政府对经济活动的控制程度和干预范围比较有限，而在中国的现行体制中，政府对经济活动的干预范围十分广泛，特别是长期以来政府一直控制着国有企业经理的人事任命权，使得对政府权腐败的供求有着极大的刺激作用。

## 2. 代理权腐败的经济分析

在西方经济学中，代理权腐败也被称为企业经理的道德风险，它是指代理人在最大限度地增加其自身效用的同时作出损害委托人利益的行为，其根源在于委托人和代理人之间关于代理人行为的信息不对称（Arrow, K, 1971, 1985）。由于经营者和所有者之间的目标函数通常并不完全相同，必然存在利益冲突，产生激励不相容问题，而且由于企业经营结果由经

营者的行动及一些不确定性因素共同决定,使得所有者不能直接观察经营者的行动或说关于经理的努力程度的信息是不完全的,于是导致所有者无法准确地辨别企业的经营结果是由经理的努力程度还是由经理所不能控制的一些因素造成的,这样经理就可以通过“隐藏行动”而不完全承担其行为的全部后果,从而有动机也有可能从事高风险或者损害所有者利益的活动,而所有者则要承担过度风险,即所谓的企业经理道德风险问题(Arrow, K, 1985)。

考察中国的国有企业,在其特殊的委托代理关系条件下,政府一直控制着国有企业经理的任命权,却不能对他们的管理行为进行有效地监督。一个原因是监督代理人的责任,不是由(或无法由)与企业利益直接相关的所有者承担,而是由企业之外的政府机构(确切地说是政府官员)承担,其中涉及到多重委托代理中的更大的信息不对称性问题,使得代理成本增大,代理人的道德风险增大。另一个原因是政府作为机构监督者也缺乏个人所有者作为个人监督者所具有的激励约束。因此,政府作为机构监督者的监督成本太高,效率太低,风险也太大。更深层次的原因是:

首先,国有企业代理权腐败的一个主要诱因是代理人侵吞国有资产的直接性。根据前面的分析,贪污者与贿赂者对其中一些变量的预期值差异很大。贪污是当事人自己的行为,基本不涉及供求双方互动制约关系。贿赂则不然,它涉及供求双方互动制约关系。事实上,代理权腐败的直接性特征恰恰表现为代理人可以直接控制国有资产,并利用这种独特的控制权进行贪污,这比以权钱交易为主的贿赂活动更具诱惑力。因为贪污者对收益的预期更准确,腐败的需求更迫切,操作成本更低。

其次,国有企业代理权腐败的另一个主要诱因是代理人侵吞国有资产的追加性。由于代理权腐败和政府权腐败互相推动,对国有企业经理贪污具有强烈的刺激作用。国有企业的代理人掌握着对国有经济资源的直接使用权和分配权,他们为了获得更多的国有资产的控制权和支配权,以追加个人利益,一方面侵吞国有资产,一方面必然积极进行控制权投资,贿赂政府官员。与此同时,政府官员也为了获得更多的控制权收益,势必更加积极地以权谋私,出卖人事控制权、各种审批权,吃回扣等,使得代理权腐败不仅表现为与政府权腐败相似的以权谋私、公饱私囊等行为,而且还表现为代理人为了获得更多的国有资产的控制权收益,进行权力投资,追加性地从事贪污、贿赂等腐败活动。

### 三、结 论

本文从政府权腐败和代理权腐败及其相互关系角度,深层次分析了国有企业经理腐败的经济制度根源。我们发现,中国特色的企业控制权安排是国有企业经理腐败的主要诱因。企业控制权主要是指政府对企业的人事控制权及与此相关的经营控制权和收益分配权。对于大多数国有企业来说,企业控制权实质上是指政府对国有企业的人事控制权。在中国现行的体制中,政府官员和经理经常通过人事控制权的利益博弈合谋寻租,即政府权和代理权的合谋寻租。在影响经理腐败程度的相关因素中,对国有企业的人事控制权是最关键性的因素。因为,在政府官员控制国有企业人事权的现实中,经理为了追加国有资产控制权收益,必然积极进行控制权投资,贿赂政府官员。政府官员为了个人利益,必然更加积极地进行权钱交易。需要强调的是,以上结论是基于这样一个假设,政府作为外部所有者选择国有企业经理的标

准基本是非能力性的。如果外部所有者完全根据能力选择经理，即使存在信息不对称问题，国有企业经理腐败活动也不会如此猖獗。因为有能力的经理与没有能力的经理获取经营控制权收益的手段毕竟不同，前者更多的是通过竞争性经营手段实现控制权收益的增加，而后者则更多的是通过投机性手段实现控制权收益的增加。当然，在现行体制中，可能有能力者的经营成本很高，获得的收益很低，甚至比不上无能力者的。特别是在激励约束不利，监控惩处不严的治理机制中，往往是投机钻营者的经营成本最低，这正是中国国有企业经理贪污、贿赂等腐败活动大大超过西方企业的深层次原因。据此，本文的基本政策建议是：解决国有企业经理腐败问题，必须从改革经济制度安排中的不合理因素入手。

首先，限制政府官员自主选择国有企业经理的行为，逐步向企业代理人选择的市场化模式过渡。从一定意义上讲，国有企业经理之所以大肆从事腐败活动，是因为政府官员选择经理的标准太具有主观性，非常容易受权力投资的诱惑和左右。解决这一问题的办法是，使用法律形式将用人标准规范化、客观化。例如，通过年龄、学历、以往经营业绩等标准，可以滤掉一些从行政岗位上转、退下来却被安排到企业经理位置的“非经营型”人才。实际上，这部分人从事权力投资活动的成本更低，从事腐败活动的可能性更大。中国的国有企业改革必须经过这样一个时期的实践，中国的职业经理人才能诞生，中国的职业经理市场才能建立起来，也就是说，在中国通过市场选择职业经理才能成为现实。

其次，以自然人治理结构或契约人治理结构逐步代替目前不完善的法人治理结构。长期以来，中国国有企业改革的目标一直是建立企业的法人治理结构。然而现行的法人治理结构充其量只能解决企业的经营自主权问题（张维迎，2000），不能解决经营者选择、激励约束问题，从而也就无法解决长期困扰国有企业的权钱交易等腐败问题。根据委托代理理论，只要选择、监督经营者的人（政府官员等）不承担企业的经营风险，他们就不可能有任人唯贤的积极性。同时，由于权力投资的诱惑，往往使得他们（政府官员等）更易选择无能力经营却有能力贪污、行贿的人。伴随着20年的经济建设，这类经理人已聚敛了大量国有资产，一方面供自己挥霍，一方面投资于政府官员以获得更多的企业控制权收益。这一腐败链条如不断，国有企业改革很难见成效。与此相反，如果企业经营者是由真正承担经营风险的自然人所有者选择、监督，或是由通过契约规定承担经营风险的契约人选择、监督，经营能力定会成为他们选择的主要标准，因为无论是自然人所有者还是契约人所有者都从此与企业的兴衰捆绑在一起，他们不但关心企业的控制权，而且更关心企业的剩余索取权。

再次，逐步完善国有企业代理人内部持股制度。以上分析表明，加强国有企业代理人内部持股的制度安排势在必行。因为通过这一制度安排，可以使代理人着眼于国有企业的未来兢兢业业地从事经营管理活动，将个人的利益同企业的利益紧密结合起来，而不是短视地敢冒经营风险从事腐败活动。当然，需进一步强调的是，加强国有企业代理人内部持股的制度安排，需要一些配套的体制约束，否则，必将适得其反。试想如果总经理的股票是免费的，那岂不是为腐败活动又提供了方便。

综上所述，目前中国国有企业经理腐败的大肆蔓延，源于长期以来的经济制度安排，如果不能从根本上消除其经济制度安排中的不合理的因素，打破不合理的模式，仅靠“头痛医头，脚痛医脚”的办法，是很难奏效的。

## 参考文献

- [1] Fama, Eugene F. "Agency Problems and the Theory of the Firm." *Journal of Political Economy* 88, No. 2(1980), pp. 288-307.
- [2] Fama, Eugene F. and Jensen, Michael C. "Agency Problems and Residual Claims." *Journal of Law and Economics* 26, No. 2 (1983a), pp. 327-349.
- [3] Fama, Eugene F. and Jensen, Michael C. "Separation of Ownership and Control." *Journal of Law and Economics* 26, No. 2 (1983b), pp. 301-325.
- [4] Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, "A Survey of Corporate Governance", *Journal of Finance* (1997), pp.134-220.
- [5] Arrow, K.J., 1974, "The Limit of Organization", New York: Norton Press.
- [6] Arrow, K.J., 1985, "The Economics of Agency", Boston: Harvard Business School Press.
- [7] Boycko, Maxim, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny, 1995, "Privatizing Russia", Cambridge: MIT Press.
- [8] Charkham, Jonathan, 1994, *Keeping Good Company: "A Study of Corporate Governance in Five Countries"*, Oxford, Clarendon Press.
- [9] 张维迎：“产权安排与企业内部的权力斗争”，《经济研究》2000年第6期，P<sub>40-50</sub>。
- [10] 钟鸿钧：“控制权、腐败与企业改革”，《经济科学》1999年第5期，P<sub>9-21</sub>。

## Controlling Right Arrangement and State-Owned Enterprise Managers' Corruption

**Abstract:** The problem of managers' corruption has become a big obstacle in which constrain the reform and development of Chinese state-owned enterprise. How to analyze the behavior of SOE managers' corruption deeply in economic way, and to find a effective ways of constraining managers' corruption, this will indubitable be a task of confronting to Chinese economic system reform with important theoretical and practical meanings. Base on the related research of inside and outside scholars, and from the views of mutual supply and demand of government corruption and agency corruption, This paper will analyze deeply the economic system root of state-owned enterprise managers' corruption. We find that enterprise controlling right arrangement of Chinese characteristic if the main root of state-owned enterprise managers' corruption. This is because in the actual condition of governors controlling the personnel right of state-owned enterprise, in order to pursue the benefit of state-owned assets controlling right, state-owned enterprise managers will engage to invest in controlling right zealously, and to bribe governors. Governors then more actively conduct right-money trading. Therefore, we argue that to resolve the problem of state-owned enterprise managers' corruption, we should reform the economic system arrangement from the angle of unreasonable factors.

**Key words:** Controlling right arrangement; State-owned enterprise: managers; corruption.