

“过渡性杂种”：中国乡镇企业的发展 及制度转型

樊 纲 陈 瑜*

摘 要 中国在经济转型过程中产生了不少会被经济学家认为是“奇怪”的“物种”，比如乡镇企业。本文拟建立一个初步的理论框架来解释这种现象。文章用一条乡镇企业的“（约束下的）最优转型路径”，说明“过渡性杂种”如何在其他（未改革的）制度的约束下产生和发展并到达其目标形式，以及整个政策环境与乡镇企业的发展又是如何相互影响的。文章指出，“第三条道路”，或“过渡性杂种”，可能正是完成转型的最佳道路。

关键词 次优选择，制度转型，乡镇企业

前 言

经过 25 年的改革和制度转型，中国已不再是一个中央计划型经济，但又还远未成为高效率的市场经济体制。从微观层面上讲也是如此，因为许多企业仍然在改革和重组。在中国经济的转型过程中，产生了不少被经济学家认为是奇怪的“物种”。“乡镇企业”和“股份合作制企业”正是其中的两个典型，这引起了经济学家和政策研究者广泛的争论。一方面，有人认为它们代表了“第三条道路”的模式，既不是资本主义的也不是社会主义的。中国政府把这种模式定义为“社会主义市场经济”，本身也引起理论上概念的混淆。另一方面，更多的人认为任何不同于经济学教科书上的模式不可能有效率地运作。他们认为，“不彻底的转型是最糟糕的转型”。其中一些人甚至不屑于研究这种现象，当被问及他们对此的观点时仅仅以“我不理解”而一句带过。他们等待着在这些陌生的物种“垮掉”之时庆祝“经典理论”的胜利。

正当这些讨论还没有得出最后定论，乡镇企业的实际情况又发生了变化了：几乎所有的乡镇企业都被民营化了！同时，其他的部门也在以“股份合作制企业”的形式进行民营化。那些“不理解”中国经济的人或许感到了某种庆幸心理，因为这些转型确实是以教科书式的私有制形式作为了结局。但是，他们所期望的中国经济及那些特殊物种的崩溃并没有发生。而且更重要的是，这种“不彻底”的转型被证明是一条可行的转型道路。

* 樊纲，中国改革基金会国民经济研究所，陈瑜，澳门大学经济系。通讯作者及地址：樊纲，北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 510 房间，100038，电话：(010) 63906531，E-mail：fangang@neri.org.cn。

这正是我们研究中国的乡镇企业和它的转型问题的意义所在。乡镇企业这种现象所蕴含的理论和政策含义的重要性在于,它可能是中国第一类成功地完成“渐进转型”的制度形式:从刚开始的公有制(集体所有)形式,经过许多阶段变化,最后成为典型的非公有制形式。

既然几乎所有的乡镇企业已转变成如教科书里描述的民营企业,为什么还要“不嫌麻烦”地“回过头去”研究其转变的过程?因为我们认为现代经济学应当包括更多的制度和制度转型的内容。这对于进一步研究那些制度背景不符合标准经济学教科书所假设的条件的经济体是十分重要的。首先,应当理解“过渡”的特殊含义。目前我们所提到的“过渡”是20世纪80年代末所定义的,专指从计划经济转型为市场经济。也就是说,经济转型的起点是计划经济和国有的产权。这种经济转型过程完全不同于几个世纪前西方国家的发展过程,它们从私人手工业发展成私有制经济,从农村庄园主经济发展到现代工业体系。其次,研究经济转型需要弄清楚任何一种制度的改革是如何起步的,又是如何依赖于或受制于其他制度的。在经济决策过程中,制度(包括思想意识)及制度组成部分之间的相互影响(内生或外生的)起到了怎样的作用?我们如何把“最优”和“均衡”这些概念和现实经济转型联系起来?一种“次优”状态能否通过内生的推动力转化为“最优”状态?这些问题到目前为止尚未被经济学家充分研究过。简而言之,从纯学术的角度而言,对像乡镇企业这样的“新生物种”的关注也许会为制度经济学增添新的研究内容,并且可能有助于将制度经济学纳入现代经济学的一般理论框架之中。

关于中国转型过程中非公有制经济的发展情况已经有了大量的文献。这些研究涉及中国转型的许多方面,然而并没有从全局和动态的角度看待这次转型。例如,Li(1996)提出,“含糊不清”的产权安排是企业家和政府在面对不完善的市场时的内生性选择:当市场环境处于高度不确定状态时,政府“有能力”提供帮助,企业家和政府就会共同作为企业名义上的所有者。在他的模型里,市场的不完善性被设定为外生。Bai, Li 和 Wang(2003)的研究表明,中国的非公有制经济被置于不平等和不利的运作环境中,特别是在市场准入、银行信贷和法律保护方面。我们同意以上的看法,但我们在本文中更想表述的观点是,不仅企业产权的安排是内生的,市场的不完美性、整个制度环境的公平程度也是内生的,而且这些因素相互作用,相互决定。

然而,在现阶段,我们仅建立几个有用的假说,希望能够引发学术界的相互交流,从而推进对转型经济更深入的研究。缺乏充足的数据是做实证研究面临的一个重大困难,做乡镇企业的研究时,这更是一个难题。国家统计局并没有关于乡镇企业的系统的统计数据。作为乡镇企业上级主管部门的国家农业部也仅仅能够提供乡镇企业整体变化的少量资料。实际上,通过与各级政府中数据搜集人员的交流,我们发现,所需数据的缺乏恰恰反映了对制

度转型理论的研究的缺乏。这使得如果现在对此进行深入的经验研究，即使不是完全不可能的，也是相当困难的。

因此，在本文中，我们试图通过对一些统计数据和案例的分析建立假说。尽管还是一份初期的研究，但我们希望本文中的观点是具有前瞻性的，而且有深刻的政策含义：如果乡镇企业能够顺利转型，成为真正的市场体系中的一员，那么其他的“不彻底的改革”或“教科书以外的制度”——我们称之为“过渡性杂种”——或许也会找到出路。

本文分为以下几个部分：第一部分主要为分析乡镇企业转型构造一个理论框架。我们指出，“过渡性杂种”是特定条件下制度变化的最优途径，然后详细阐述了它在转型过程中的动态性。这里我们研究了两种主要的转型推动力：一种是在成长过程中表现出的“次优”状态下的“残余低效率”；另一种则是这种制度安排及其相关条件或约束之间动态性的相互作用。在第二部分，我们分析可视为制度安排的乡镇企业的发展与政府政策环境的变化之间的宏观性关系，并且具体研究乡镇企业的转型过程。文章最后就中国经济转型的前景提出一些前瞻性的结论。

一、理论假设和分析框架：过渡性杂种

（一）“过渡性杂种”的含义

我们假设“过渡”是指从一种“初始制度”（如：计划经济）转型到“目标制度”（如：市场经济）。我们在这里不打算讨论应该采用什么样的目标制度的问题，而是假设目标已经确立¹。所以，“过渡性杂种”被定义为转型过程中“处于两种制度之间的有条件的最优制度”，而

（1）无论大众或政策的制定者自己是否清楚地知道目标制度是什么，这种转型既不同于初始制度（如：计划经济体制），也不同于目标制度（如：一种完全的市场经济制度，它能够“完美地运行”，并拥有现代经济学教科书所描述的私有企业的一切必备条件）；

（2）这种过渡时期的制度也不仅仅是两种不同制度中某些组成部分的一个简单组合。也就是说，它是一个既不同于初始制度也不同于目标制度的全新产物；

（3）它的目标是至少使一部分经济实体获益并且至少部分地提高经济效率，而不损害其他经济体的利益；

¹ 实际上，这种过渡应该被认为有一定清晰的目标，而且这种制度的转换应该被称之为“制度的演进”。然而，我们今天现实生活中的过渡，正如我们在某些国家能够看到的那样（例如中国），在改革的一开始就没有清晰的目标，而领导者和大众把其他国家的体制当作一种潜在的目标模式，或者至少参照其他国家的实践。

(4) 这种过渡, 在制度转换的动态作用之下, 会进化成更新的过渡性“物种”。

限制制度演变的条件有如下几条:

(1) 在新制度赖以生存或运转的环境中, 存在着没有改变或者改变很少的旧制度或某些旧制度的组成部分;

(2) 政府的政策或行为没有受到正式制度或规则的制约, 而且十分灵活多变;

(3) 某些政府的经济官员仍然受一些旧的非正式制度的限制, 如意识形态、社会准则、行为方式等, 这也会对新制度形成障碍。请注意这些非正式制度比正式制度更难改变, 所以当正式制度改变时这些非正式制度也许还很盛行;

(4) 一些新制度和改革目标的信息, 以及人们对漫长而痛苦的过渡时期的预期(但我们在本文中除了在讨论“改革目标”的问题时, 一般假定信息完善);

(5) 自然禀赋, 技术进步等等, 也能够加速或阻碍制度的变化(但在本文我们对此不作讨论)。

(二) 为什么是“杂种”

一种制度向最优模式的完全过渡, 也许不会像某些人期望的那样迅速。因为过渡是有条件的, 同时也受到未准备过渡的一些旧制度或政策的限制。

为了理解制度的转型, 我们需要了解经济制度的如下特征:

(1) 任何制度或制度的组成部分必须和其他制度或其组成部分相互配合运行, 这样才能产生效果, 提高效率。

(2) 任何改革或者任何制度的变化都需要花费时间, 其中某些变革(如崭新制度的建立)可能需要花费很长的时间。

(3) 一些制度的变化会快于或慢于其他制度, 甚至在其他制度开始变化时保持原样。

以上的条件促成了“杂种”的形成, 而且实际上意味着任何一种制度都以其他制度为条件。

我们可以把中国农村工业的民营化作为例子来讨论一种制度的条件问题。20世纪80年代早期, 在实现中国农村的工业化目标过程中, 为什么先前的集体企业没有发生民营化从而发展成为现代化的民营企业? 为什么人们“不嫌麻烦”组建了到后来仍然是私有化了的集体性质的乡镇企业? 这是因为当时的条件对于现代民营企业的有效运作来讲还不够成熟, 或者不存在。这些“条件”包括:

(1) 宪法。那时尚未存在对私有财产权的任何宪法保护。

(2) 法律体系。(尽管我们也许可以在一夜之间草拟一部好的宪法), 当时

尚且没有企业法或其他法律框架被制定或实施（这也许要花费几代人的时间），以保障企业的有效运行（在这种条件下，民营企业也许不能雇用工人）。

（3）金融市场。没有银行（不夸张地说，在20世纪80年代早期真正的商业银行并不存在），没有其他金融机构或金融市场配合民营企业的运行。国有银行只贷款给国有企业和集体企业。从广义上来说，当时还不存在民营企业的要素市场。

（4）税收政策。某些税收优惠政策只有集体企业享有而排斥民营企业。集体企业享有的其中一项税收优惠政策是，在企业创建之初2~3年内免税，而在接下来的3年中享受减税政策。

（5）市场准入制度。大多数的市场和行业都不允许民营企业进入，从而缺乏适合民营企业竞争和成长的市场环境。

（6）意识形态歧视。20世纪80年代早期，私有产权不能被当时的中国政府 and 大多数群众接受。意识形态被当时仍然从旧体制中受益的既得利益集团所利用。

（7）政府的政策。就中国而言，政治上和意识形态上的制约，以及某些经济、金融和财政等方面的限制，被反映在了对待民营企业民营化程度和发展方向的“政府政策”上。

诸如此类“条件”还可以再列出一些。在上述经济、金融、政治和意识形态等条件约束下，乡镇企业可能是在特定的过渡时期最佳或最优的解决途径，即首先以脱离以前的制度为出发点而开始过渡。这种“脱离”体现在乡镇企业的下述特点之中：

——即使一些地区的乡镇企业（例如江苏省）最初是集体所有制并且受到地方政府的控制，一些创立企业的经营者（即使只有一个人）仍然开始逐渐拥有对企业更多更独立的控制权，这种控制权在后来逐步演变为私有产权。

——其他地方（例如浙江省）在许多情况下，创办乡镇企业的个人拥有企业的实际控制权。企业实际上也许是在民营企业的机制下运作，但却在“集体所有”的名义下获得正常运转所需的一切必要的金融和政策环境。

正是上述这些特点，使得乡镇企业成为了“杂种”。在一开始，许多乡镇企业便不同于以前的集体公社制度。但另一方面，同那种具有明晰的所有权，私有产权被法律有效地保护，以及在竞争性市场环境下运作的教科书式的民营企业相比，乡镇企业又是截然不同的。但是，也许正是这种杂种才能从旧的体制中“脱离”出来。教科书中所描述的那种理想的市场经济制度不能作为我们当时的选择，因为在那个时期，必要的条件还不具备。那时的人们甚至不能拥有可用于投资的私有资产，人们只能从一些家庭作坊开始进行原始的资本积累（他们中的许多人也是在乡镇企业的名义下运作的）。由于当时的政治氛围并不接受“公有财产的再分配”或民营化的概念，人们不可能成立民营企业。

(三) 为什么是“过渡性的”?

有人认为乡镇企业是一种定型的企业形式了。然而历史事实表明,乡镇企业并非是一成不变的,他们会根据自身的逻辑和动态特征,一步一步地随时间变化。“过渡性杂种”最有趣和最重要的特征并不是因为它们都是杂种,而是因为它们是“过渡性的”。

推动一个杂种转变的因素主要有两种:

1. “残余的无效率”(remaining inefficiency)是继续转变的内生动力。人们创造出杂种是为了提高效率,因为杂种比原来的旧体制更优越,或者是一种新的杂种比转变过程中的前期杂种更优越。可是,杂种始终是杂种。它的不完美性(正如我们经济学者所知道的那样)可能会在企业发展的后续阶段逐步暴露出来,从而激励人们探求进一步的改变。

2. 从外部环境来看,如果一种杂种是符合一系列既定条件的最优选择,那么当既定条件发生改变时,“不均衡”和“次优”的情况就会出现,成为推动杂种继续演变的动力。

这两种因素还会共同作用,产生“连锁反应”。正如我们在前面指出的,制度和体制最重要的特点正是各种制度条件之间的相互作用。一种制度转变成一个“杂种”后,还会因其本身的“残余的无效率”而进一步变化,而这种变化可能为其他制度的变化提供了条件,会引起其他制度的变化,然后变化了的其他制度又会再反过来影响最初变化的制度,为它提供更进一步变化的条件,引起它的更进一步变化,以此类推下去。

当乡镇企业逐步发展成为大企业时,人们会发现它们在“公司治理”(corporate governance)方面存在的一些由于产权不清而引起的问题(即使当时最优秀的企业家也可能对这个学术名词感到陌生),例如:“短期行为”、过多的政府干预、地方社区的资源浪费等等。这些就是“残余的无效率”。创办企业的企业家因此会有意图要与地方政府和集体之间重新定义或重新划分企业的所有权和财产权,以使企业更市场化地运作。因此,乡镇企业会进一步变化,即向更高阶段的杂种演进,以提高效率。

与此同时,我们看到,整个经济的其他方面也进行着各种改革。市场机制越来越活跃,价格逐步变得由供求决定,金融体制也开始对非公有制企业放松限制,国有企业开始改革,更多的行业允许私人进入和鼓励竞争,同时对私有财产权的法律保护也得到了改善。政府政策变得鼓励民营企业发展,比如税收的歧视开始减少。民营企业开始逐渐被政府和大众所接受。这样乡镇企业就会进一步变化。

可以说,乡镇企业的发展为其他制度的改变创造了更好的条件(樊, 2001; 樊和陈, 2002),而其他制度的改变反过来又为乡镇企业的进一步发展创造了条件。正是乡镇企业以及整个非公有制经济的发展,体现出市场经济

的效率，为后来的国有企业改革和金融体制改革提供了有利条件。也正是乡镇企业以及整个非公有制经济在经济发展和制度转型过程中所起到的积极作用，说服了政府和广大的群众，改善了他们对私有权和民营企业的政策和态度。而所有这些又反过来为乡镇企业的进一步发展创造了条件。

下文将以乡镇企业为例更详细地探讨上述的关系。我们再一次强调，我们的重点不在于讨论乡镇企业本身，而在于对制度转型的理解。我们列举乡镇企业成功转型的例子，并不是想说明渐进式的改革一定优于其他方式的改革（在其他一些条件下，其他方式的改革有可能更有效），我们只是想表明这种所谓的“不彻底的”改革方式也许正是我们的出路，因而不应该被大家所忽视！

二、过渡性杂种：乡镇企业的转型

我们把乡镇企业视为过渡性杂种的典型，主要是从宏观层面上看它发展过程中的各个阶段，以及它与整个制度环境的转型之间的联系，特别是他与政府政策的变化之间的关系。

首先我们给出表1，总结自1978年以来中国中央政府的政策演进和改革目标的形成过程。把这些政策变化和改革目标同现实相比较，我们将探讨政策环境的变化同乡镇企业的发展之间的关系（这种关系可推至整个非公有制经济）。这种关系是相互的。政府对乡镇企业的政策可能直到乡镇企业作出某种贡献的时候才能发生变化。同时，乡镇企业也只有政策环境发生好的变化之后才能获得长足发展。

表1 1978年以来政府对改革目标的表述的演变过程

时间	改革目标的表述
1978—1984.10	以一些市场要素作为补充的计划经济
1984.10—1987.10	有计划的商品经济
1987.10—1989.6	“政府调节市场，市场引导企业”
1989.6—1991	“计划和市场机制的有机结合”
1992	“社会主义也能采用股份制和证券市场” “社会主义市场经济”
1994	“国有企业的公司制和产权改革”
1997	发展公有制为主体的多种所有制形式；“抓大放小”
1999	宪法修正案：平等发展和保护私有制，国有企业从竞争性行业退出；所有制形式多样化，合作制和混合所有制，国有企业经理股权激励
2001.7	“三个代表”：允许个体企业主和私营企业家加入中国共产党，进一步发展多种所有制形式
2004.3	宪法修正案：“保护私有财产权”；平等对待私有制和公有制

我们用图1来说明“乡镇企业转型路径”。主要特征如下：X轴代表时

间, Y 轴代表经济效率水平。“目标情况”指民营企业,对应的是最高效率(这些假设基于现有文献)。

每个箭头的末端连接一个方框,代表一个发展阶段。下文将详细介绍每个阶段的情况。在每个阶段,当前水平同目标水平之间存在效率上的差距。因此,我们说,这些过渡形式,或者所有的过渡期的“杂种”,都不是“最优”的。

然而,每一种杂种都是在给定包括政策环境在内的其他制度条件下最好的形式,并且在所处的特定时间点上不可能再改进,即它们是各阶段的“约束下的最优”(从总体上看“次优”)。因此,路径上的点是约束下的最优点,路径以下的点都次于约束下的最优点,因为它们代表了所处的特定时间点上效率的损失。而路径以上的点是在特定时间点上给定的制度约束下不可能达到的点。因此,这条路径可以命名为“过渡边界”,类似于“生产可能性边界”(PPF)。

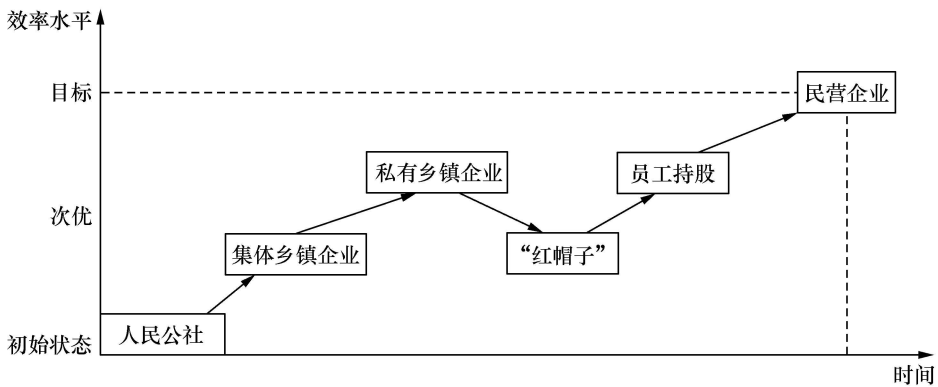


图1 中国乡镇企业的转型路径

表1和图1要说明的是,乡镇企业发展的情况同政府的政策环境息息相关。乡镇企业在图1中的位置受约束于整个制度和政策环境(表1)。对非公有制经济有利的制度和政策环境有利于乡镇企业发展;同时,乡镇企业的发展推动了政策向有利于非公有制经济发展的方向转变,也推动了市场导向型制度的建立。反过来,有利于市场的制度环境促进了乡镇企业的进一步发展。

为进一步详细说明,我们将乡镇企业在改革开放后25年来的发展历程分为5个阶段来阐述。所区分的五个阶段,并不是说在每个阶段上只有某一特定类型的乡镇企业在发展,而只是以这时“新出现的”企业形态作为这一阶段的“特征值”。毕竟,每一阶段上新出现的企业形态,表明新的“外部环境”已经形成,这种形态是这一阶段特殊的新条件的集中反映。

（一）阶段0：1978年以前——人民公社

乡镇企业的前身是农村公社。所有财产公有，管理高度集中，实行的收入平均分配的体制（大锅饭）不能激发个人的积极性，因而效率低下。20世纪70年代后期，为实现农业机械化而成立了一些公社所有的小厂，主要从事制造农业机械和维修农具等与农业相关的生产活动。

随着70年代末和80年代初的农业改革，公社体系被家庭联产承包责任制所代替。这项改革将大量的农村劳动力从田间“释放”出来，也促使人们去创造新的劳动机会。这就是在70年代末和80年代初发展农村工业和乡镇企业的背景。

（二）阶段1：1978—1983年——集体所有制乡镇企业

越来越多的农民开始寻找新的工作机会，但因为受户籍制度的限制，农民进城相当困难。很大程度上讲，在农村建立工业企业是许多农民惟一的出路。然而，发展“私有”或个体所有农村工业企业在那时是受制度约束的。虽然公社制度被废除了，许多制度性政策以及普遍的态度仍然反对发展私有或个体形式的企业，称之为“无政府主义”和“歪风”。因此，建立私有公司是不被接受的。

然而，包括各级政府官员在内的许多人，意识到有必要鼓励个人创业以促进经济增长和创造就业机会，特别是在农村地区。

从个体企业主的角度来讲，当时实现创办企业的“最优”方式是成立一个在自己管理下的集体所有制企业，而不是民营企业。通过这种方式，他们能得到地方政府的支持和合作，并且不用为监管、融资、财政、立法和政治或“社会规范”等障碍付出巨大的成本。

结果就是，大多数实际由农村个体企业家创办的乡镇企业注册为集体所有制。对于这样的“集体所有制”乡镇企业，政府可以干预；个人，包括经理在内，不享有给予个人的工资和奖金以外的利润分配（当然作为企业实际创办和经营者的经理可能另外从对现金的控制权中得到某些好处），企业利润扣除工资和奖金后的“剩余”（利润）全部归集体社区所有。但是，经理拥有企业运作和资源分配的实际控制权，这同先前的公社相比是一个明显进步。总之，80年代早期典型的乡镇企业由私人创办并处于私人的实际控制之下，然而却的确是由地方社区获得“剩余”（利润）的集体所有制。这种乡镇企业以江苏省为典型，也就是所谓的“江苏模式”（乡镇企业）。

（三）阶段2：1984—1998年——民营的乡镇企业

乡镇企业的迅速成长，使它们很快成为推动农村工业化和经济增长的重要力量。加上经济领域内非公有制企业（主要是港台和内地的合资企业）的

良好业绩,政府的政策开始在各个方面对非公有或私有经济友善起来,开始在政策上鼓励多种形式所有制的发展。1984年,中国政府提出要“建立有计划的商品经济”的目标。1987年再次提出要鼓励乡镇企业的发展。同一年,“政府调节市场,市场引导企业”的改革目标也被提出,意味着政府在管理企业事务方面的作用在逐渐减少。由于得到了政府的认可,乡镇企业更大胆地发展起来。更多的个体企业出现了(尤其是在广东和浙江省)。一些从前的集体所有制企业开始向更具有民营化本质的股份制企业转变。从1984年至1986年,个体乡镇企业在全部乡镇企业个数中的比例从54%增长到81%(《中国乡镇企业年鉴》)。

在这个阶段,虽然“私有的乡镇企业”实际上是被个人控制的,但因为它们以“集体所有”的名义登记注册,仍然不是真正的民营企业。如此看来,它们似乎和真正的“集体所有的”乡镇企业没什么不同。然而,二者在筹资和利润分配上确实不一样:就真正的“集体所有的”乡镇企业而言,地方社区得到“剩余利润”;但“私有乡镇企业”则是由企业管理者按照规定或者与地方社区事先签好合同,在缴纳一次性“管理费用”之后,获得全部“剩余”。或许是由于这种财务上的安排,私有乡镇企业也较少受到政府的直接干预。

福建省和浙江省是私有乡镇企业普遍存在的地区,这也正是“浙江模式”的含义。

(四)阶段3:1989—1991年——保护民营企业的一种方式:“红帽子”

随着各种类型乡镇企业的发展,大量的民营企业涌现出来。这些企业能够享有完整的私有产权,包括对利润的各种权利和独立的经营权。这样的私有经济虽然总体规模上还很小,但在一些沿海地区却十分活跃,成为了地方经济发展的支柱。

然而,1989年政治风波发生之后,政治和意识形态的环境发生了巨大的变化。中央政府称之为对改革政策的“再调整”。同时对“私有成分”的态度也开始严厉起来。民营企业受到了最严重的负面影响,面临着被清除出市场的可能性。民营企业的数量停止了上升并开始有所下降。

但是,企业希望生存,而地方政府也希望挽救当地依靠民营企业成长而发展的经济。特别是像浙江、广东和福建等东南沿海各省,情况尤其如此。在新的政策条件下,他们应该怎样做才能避免民营企业倒闭这种最坏的情况发生呢?由此,人们发明了所谓的“红帽子”来解决这个问题。也就是,原来的民营企业以“集体”企业的名义登记注册,向地方政府缴纳行政管理费,并向地方集体交纳一定的资金。

虽然承担了较高的成本,但民营企业得以继续生存和发展。根据我们的观察,民营企业的增长速度虽有所下降,但是其工业总产值在1989~1990这段时期仍然持续增长(《乡镇企业年鉴》),同时在全国工业总产值中的份额也

在增加。这也许要部分地归功于民营企业和讲求实效的地方官员所达成的“最佳折衷方案”。

所谓“红帽子”民营企业与真正的民营企业具有同样的特征，因为它们虽然以集体企业的名义登记注册，但在经营和资金上却是私人控制。这也正是有些人并不对二者加以区分的原因。然而，我们却以它们最初和新增的不同特征来区分二者：就民营企业而言，它们最初就是以集体企业的名义登记注册的。但“红帽子”的民营企业却是随着政策环境（外部条件）的变化而改变，它们最初是民营企业，然后重新以集体企业的名义登记注册，以后再变为民营企业。通过戴上红帽子，民营企业以较小的成本，在不利于企业发展的环境中保持了发展。

（五）阶段4：1992—1998年——员工持股企业

乡镇企业的持续增长与国有企业的不良业绩形成了鲜明的对比，表明了乡镇企业对整个国民经济持续增长的重要作用。这促使中央政府在1992年以一种更加官方的方式重新确立了对非公有制经济的支持。邓小平发表南方讲话之后，中央领导层颁布了一些新的政策，阐明了非公有制经济将继续成为公有制经济的重要补充，不论是国有、集体企业还是个体、私营和外资企业以及它们之间的自发重组和合作，都应该长期发展。于是，在1994年，中央政府确立了制度转型时期新的改革目标：“社会主义市场经济”。这既包括公有制经济，也包括乡镇企业和私营经济等非公有制经济。实际上，集体所有制和私有制经济因为政治上的考虑，被含糊地统称为“民营经济”。

在这种新型的更宽松的环境下，乡镇企业发展得更为迅速，实际产出增长率在1992年和1993年破纪录地分别达到45%和62%。乡镇企业在工业总产出中的比重从1992年的38%增长到1999年的60%。

在新的条件下，出现了两种情况。首先，原来那些“红帽子”乡镇企业开始想办法摘掉红帽子。许多地方的政府开始进行一系列工作重新划分企业类型，将民营企业的红帽子摘掉。

第二种情况从制度变迁的角度来讲具有更大的意义。公有制和私有制之间的一种新的过渡性“中间品种”被广泛应用（特别是在以前的集体所有制乡镇企业中）。它叫做“股份合作制”。这种类型的企业把企业财产的一部分重新界定，划分成股份，然后把这些股份在员工之间大致相等地重新分配。个人可以增加资本投资但不能控股。不同于普通的股份制企业，一小部分人拥有了绝大部分股权后就拥有了决定权，在员工持股企业中无论一个人拥有多少股权，在决策时只有一票的权利。后者实际上保证了作为一个整体的集体，是企业的决策者。这种类型的企业被称为典型的早期员工持股企业。

但是，事实上，在员工持股企业的实际制度安排上有着重大的变化。有一些员工持股企业实际上就是普通的股份制企业，这些企业由在该企业工作

的少数个人所有并进行投资,但他们仍然把企业注册为员工持股企业,使企业以集体所有制企业或者至少是以非民营企业的身份存在。实际上,员工持股企业在某种程度上正是受到早期“红帽子”乡镇企业实践的启发。少数村民以员工持股企业而不是民营企业的名义注册企业,但这些企业比传统的集体所有制企业有着更清晰的产权界定和更好的经济产出。于是,人们意识到同样的制度安排也适用于改革集体所有的乡镇企业而不会带来更多的政治和经济方面的麻烦。

最有趣的是,政府不但接受了员工持股企业的实践形式,并且正式确认了它是不同于“集体”企业和“私有”企业的一种特殊形式的法人企业。这意味着,在员工持股企业的实践中,人们可以宣称企业不是集体所有的,因为集体所有制导致产权界定的不清晰;也不是私有的,因为民营企业的招牌还是会给企业带来负面影响。

从经济理论的定义看,员工持股企业是一种民营企业,其财产权界定要比传统的乡镇企业更为清晰。但是,员工持股企业的股份不能交易和流通;这些股份起初被平均分配,而员工的决策权不是由其拥有的股份所决定而是由其在企业中的地位所决定。这些事实表明员工持股企业的私有权是不完整的,其公司治理结构也不同于完全的民营企业。这些复杂的情况表明,员工持股企业仍然是在某些限制条件下的“过渡性杂种”。

(六)阶段5:1998—2003年——进一步民营化

任何过渡性杂种在绩效方面始终是“次优”的,始终是不完美的,这使得人们寻求进一步的改进。员工持股企业就是这样的例子。从根本上说,员工持股企业在很多方面还是一个劳动者所有的企业。由于它是股份制的,员工们会对资本和利润有一个更好的理解,但是劳动(工资)和资本(利润)之间的冲突仍会导致各种“短期行为”,因为在这种制度安排下(没有主要的股东,每人一票表决权),企业的长远发展,比如资本积累会受影响。这种劳动者所有权也为企业的管理带来了困难,此时的经理人员也许会处于一种弱势地位,因为他们所管理的人都是企业的“所有者”。所以,乡镇企业并没有像早期阶段那样茁壮成长,反而倒闭的数量却增加了。在1996年,亏损的乡镇企业达到197万,占全部乡镇企业总数的8.4%。乡镇企业员工数量从1996年的13500万人减少到12500万人,减少了7%。乡镇企业的价值增加速度从1995年的33.6%,减少到1998年的17.5%(樊和陈,2002)。正是这些问题激励着人们进行下一个阶段的转型——进一步的民营化。

新的阶段仅以一件事为特征:管理层持有大部分的股份或者买下企业的全部产权,这导致了员工持股企业的股权的集中。这种情况发生在一些员工持股企业,这些企业遇到了运作上的困难,需要进一步重组。在这种情况下,员工卖掉其持有的股份是一个较好的选择,否则可能企业破产和失业,后果

更糟。在市场竞争条件下，伴随着企业改革所产生的困难，人们开始意识到正是企业的投资者（在这个例子中是管理层）在承担企业的风险，他们应该得到利润的回报。这有助于减少“意识形态领域的约束”，因而也加速了由企业管理层买下企业全部产权的民营化进程。随着更多成功的例子的出现，这种私人买断企业的行为变得更易为大家所接受，地方政府甚至开始制定政策来鼓励这种行为。例如，江苏省政府发布了一个政令，要求省内所有乡镇企业在两年之内完成这种管理层收购的企业重组。

在创立员工持股企业的过程中，地方集体可能还会保留少量股份，作为其对企业“历史性贡献”的一种形式的认可。但是在许多情况下，这些少量的股份最终也卖给了企业。当出现上述情况时，我们可以肯定地说，作为一种过渡性杂种的乡镇企业已经完成了整个过渡过程并达到了最终“目标”。

而乡镇企业的民营化同整个制度和政策环境息息相关。1999年“宪法修正案”提出了私有制应该被平等对待和保护。许多国有企业也变形为各种形式的股份公司（包括股份合作制）。2001年中央提出了欢迎民营企业加入中国共产党。2004年的“宪法修正案”明确宣布“给予私有权充分的保障和平等的权利”。这些变化很大程度上是由民营企业推动的，他们要求支持民营经济发展的制度变迁，而且因为民营经济表现越来越好，他们的要求也越来越显得合理和可行。

然而，整体上来讲，中国的制度变迁还远没有完成。这是指当前民营经济所处的制度和政策环境与真正的市场经济体制的要求还差得很远。因此，新生的民营企业的行为仍可能不同于教科书式的民营企业。但是我们希望各种类型的“杂种”会继续进化，将来都完成其过渡过程。

三、结 论

本文以乡镇企业为例，试图分析一种特定制度的转型过程，展示了乡镇企业是如何通过不同的阶段完成了从集体制公社到教科书式的民营企业的转变。

可以说，中国经济的所有其他方面或者中国经济的总体，都是一定程度上的过渡期杂种。乡镇企业所发生的转变将来也会发生在它们身上。这就是为什么作为第一个完成过渡的乡镇企业这种制度，能够用来说明其他制度的转型过程和转型理论。

当然，我们并不能假定其他制度都能像乡镇企业一样顺利完成过渡。由于其他领域存在不同的问题、风险、困难及冲突，改革可能被中止，过渡可能在某个阶段陷入僵局。但我们庆幸至少有乡镇企业这个完成过渡的例子给了人们希望：“中间品种”最终也可能转型成功。

参考文献

- [1] 蔡昉;“乡镇企业产权制度改革的逻辑与成功的条件——兼与国有企业改革比较”,《经济研究》,1995年第10期,第35—40页。
- [2] 陈剑波;“制度变迁与乡村非正规制度——中国乡镇企业的财产形成与控制”,《经济研究》,2000年第1期,第48—55页。
- [3] 范从来;“苏南模式的发展与乡镇企业的产权改革”,《管理世界》,1995年第4期,第156—162页。
- [4] 樊纲;“50%的突破:非国有经济的新发展与产权改革的新要求”,载于《中国改革与发展报告1992—1993:新的突破与新的挑战》。北京:中国财经出版社,1994年。
- [5] 樊纲;“渐进与激进:制度变革的若干理论问题”,《经济学动态》,1994年第9期,第8—12页。
- [6] 樊纲,《中国渐进改革的政治经济学》。上海:上海远东出版社,1996年。
- [7] 樊纲;“论国家综合负债——兼论如何处理银行不良资产”,《经济研究》,1999年第5期,第11—17页。
- [8] 樊纲;“论体制转轨的动态过程——非国有部门的成长与国有部门的改革”,《经济研究》,2000年第1期,第11—21页。
- [9] 韩俊、谭秋成;“集体所有制乡镇企业存量资产折股量化问题研究”,《经济研究》,1997年第8期,第51—56页。
- [10] 胡永泰、海闻、金毅彪;“中国企业改革究竟获得了多大成功”,《经济研究》,1994年第6期,第20—32页。
- [11] 洪银兴、袁国良;“乡镇企业高效率的产权解释——与国有企业的比较研究”,《管理世界》,1997年第4期,第98—106页。
- [12] 姜长云;“乡镇企业资金来源与融资结构的动态变化:分析与思考”,《经济研究》,2000年第2期,第34—39页。
- [13] 姜长云;“乡镇企业产权改革的逻辑”,《经济研究》,2000年第10期,第23—29页。
- [14] 李稻葵;“转型经济中的模糊产权理论”,《经济研究》,1995年第4期,第42—50页。
- [15] 林青松;“改革以来中国工业部门的效率变化及其影响因素分析”,《经济研究》,1995年第10期,第27—34页。
- [16] 刘小玄;“国有企业与非国有企业的产权结构及其对效率的影响”,《经济研究》,1995年第7期,第11—20页。
- [17] 刘小玄;“中国工业企业的所有制结构对效率差异的影响——1995年全国工业企业普查数据的实证分析”,《经济研究》,2000年第2期,第17—25页。
- [18] 谭秋成;“乡镇集体企业中经营者持大股:特征及解释”,《经济研究》,1999年第4期,第45—51页。
- [19] 田国强;“中国乡镇企业的产权结构及其改革”,《经济研究》,1995年第3期,第35—39页。
- [20] 田国强;“内生产权所有制理论与经济体制的平稳转轨”,《经济研究》,1996年第11期,第11—20页。
- [21] 田国强;“一个关于转型经济中最优所有权安排的理论”,《经济学季刊》,2001年第1卷第1期,第45—70页。
- [22] 王红领;“委托人’政府化’与’非政府化’对企业治理结构的影响——关于中国乡镇企业转制的实证分析”,《经济研究》,2000年第7期,第56—62页。
- [23] 姚洋、支兆华;“政府角色定位与企业改制的成败”,《经济研究》,2000年第1期,第3—10页。
- [24] 张军、冯曲;“集体所有制乡镇企业改制的分析框架”,《经济研究》,2000年第8期,第12—20页。
- [25] 支兆华;“乡镇企业改制的另一种解释”,《经济研究》,2001年第3期,第12—18页。
- [26] 裴小林;“集体土地制:中国乡村工业发展和渐进转轨的根源”,《经济研究》,1999年第6期,第45—51页。
- [27] 王晓鲁;“对乡镇企业增长的重新估计——制度变革对增长的影响”,《经济研究》,1997年第1期,第31—39页。
- [28] 谢千里、罗斯基、郑玉歆;“改革以来中国工业生产率变动趋势的估计及其可靠性分析”,《经济研究》,1995年第12期,第10—22页。

- [29] 姚洋,“非国有经济成分对我国工业企业技术效率的影响”《经济研究》,1998年第12期,第29—35页。
- [30] 郑红亮,“我国乡镇企业的行为目标和行为方式研究”《管理世界》,1996年第6期,第145—153页。
- [31] 邹宜民等,“苏南乡镇企业改制的思考”《经济研究》,1999年第3期,第59—65页。
- [32] Bai, Chongen, David D. Li, and Yijiang Wang: “Thriving in a Tilted Playing Field: An Analysis of Chinese Non-State Sector”, in Nicholas Hope, Dennis Tao Yang, and Mu Yang Li (eds): *How Far Across the River? China's Policy Reform at the Millennium*. Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2003.
- [33] Barry Naughton, “Chinese Institutional Innovation and Privatization from Below”, *American Economic Review*, 1994, 84(2), 266—270.
- [34] Bowles, Paul and Xiao-Yuan Dong. “Enterprise Ownership, Enterprise Organisation, and Worker Attitudes in Chinese Rural Industry: Some New Evidence”, *Cambridge Journal of Economics*, 1999, Vol. 23, No. 1, 1—20.
- [35] Chang Chun and Yijiang Wang, “The Nature of the Township-Village Enterprise”, *Journal of Comparative Economics*, 1994, 19(3), 434—452.
- [36] Che Jiahua and Yingyi Qian, “Institution Environment, Community Government, and Corporate Governance: Understanding China's Township-Village Enterprises”, *Journal of Law, Economics and Organization*, 1998a, 14(1), 1—23.
- [37] Che Jiahua and Yingyi Qian, “Insecure Property Rights and Government Ownership of Firms”, *Quarterly Journal of Economics*, 1998b, 113(2), 467—496.
- [38] Che Jiahua, “Rent Seeking and Government Ownership of Firms: An Application to China's Township-Village Enterprises”, William Davidson Working Paper, No. 497, September, 2002.
- [39] Cheng Hsiao Jeffery Nugent and Isabelle Perrigle and Jicheng Qiu, “Shares Versus Residual Claimant Contracts: The Case of Chinese TVEs”, *Journal of Comparative Economics*, 1998, 26, 317—337.
- [40] Dong, Xiao-Yuan, Paul Bowles, and Samuel P. S. Ho, “Share Ownership and Employee Attitudes: Some Evidence from China's Postprivatization Rural Industry”, *Journal of Comparative Economics*, 2002, 30(4), 812—815.
- [41] Fan, Gang, “Incremental Changes and Dual-track Transition: Understanding the Case of China”, *Economic Policy*, 1994, December, 99—122.
- [42] Fan, Gang, “The Dynamics of Transition in Ownership Structure”, in Song Ligang (ed.), *Dilemmas of China's Growth in the Twenty-First Century*, Chapter 3. Canberra: Asia Pacific Press, 2002.
- [43] Fan, Gang, “The Dual-Transformation of China: Past 20 Years and 50 Years Ahead”, in Kolodko, Grzegorz W. (ed.), *Emerging Market Economies*. Aldershot: Ashgate, 2003.
- [44] Fan, Gang, and Yu Chen, “Growth of the Non-State Sector”, in Kyung Tae Lee, Justin Yifu Lin, Si Joong Kim (eds.), *China's Integration with the World Economy: Repercussions of China's Accession to the WTO*. Seoul, Korea: Korea Institute for International Economic Policy, 2002.
- [45] Fan, Gang, and Wing T. Woo, “State Enterprise Reform as a Source of Macroeconomic Instability: The Case of China”, *Asian Economic Journal*, 1996, 10(3), pp. 207—224.
- [46] Jin, Hehui and Yingyi Qian, “Public versus Private Ownership of Firms: Evidence from Rural China”, *Quarterly Journal of Economics*, 1998, 113, 773—808.
- [47] Li, David D., “A Theory of Ambiguous Property Rights in Transition Economics: The Case of the Chinese Non-State Sector”, *Journal of Comparative Economics*, 1996, 23(1), 1—19.
- [48] Liu, Y.-L., “Reform From Below: The Private Economy and Local Politics in the Rural Industrialization of Wenzhou”, *China Quarterly*, 1992, 130, 293—316.
- [49] Lo, Vai-Io, Xiaowen Tian: “Property Rights, Productivity Gains and Economic Growth: The Chinese Experience”, *Post Communist Economies*, 2002, 14(2), 245—258.
- [50] Murrell, P., “The Transition According to Cambridge, Mass”, *Journal of Economic Literature*, 1995, 33(1), 164—178.
- [51] Nee Victor, “Organizational Dynamics of Market: Hybrid Forms, Property Rights, and Mixed Economy in China”, *Administrative Science Quarterly*, 1992, 37(1), 1—27.

- [52] North , D. C. , *Institutions , Institutional Change and Economic Performance* , Cambridge : Cambridge University Press , 1990.
- [53] Oi Jean , " Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China " , *World Politics* , October , 1992 , 45 (1) , 99—126.
- [54] Putterman Louis , " On the Past and Future of China 's TVEs " , *World Development* , 1997 , 25 (10) , 1639—1655.
- [55] Qian , Yingyi and Chenggang Xu , " Why China Economic Reform Differ : The M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector " , *Economics of Transition* , 1993 , 1 (2) , 135—170.
- [56] Rozelle Scott and Richard Boisvert , " Quantifying Chinese Village Leaders 'Multiple Objectives " , *Journal of Comparative Economics* , 1994 , 18 (1) , 25—45.
- [57] Walder Andrew G. , " Local Governments as Industrial Firms : An Organizational Analysis of China 's Transitional Economy " , *American Journal of Sociology* , 1995 , 101 (2) , 263—301.
- [58] Wang , Yijiang and Chun Chang , " Economic Transition Under a Semifederalist Government : The Experience of China " , *China Economic Review* , 1998 , 9 (1) , 1—23.
- [59] Weitzman Martin and Chenggang Xu , " Chinese Township-Village Enterprises as Vaguely Defined Cooperatives " , *Journal of Comparative Economics* , 1994 , 18 (2) , 121—145.
- [60] Young , Susan , " The Chinese Private Sector in Two Decades of Reform " , *Journal of the Asia Pacific Economy* , 1998 , 3 (1) , 80—103.
- [61] Zhu Tian , " A Theory of Contract and Ownership Choice in Public Enterprises Under Reformed Socialism : The Case of China 's TVEs " , *China Economic Review* , 1998 , 9 (1) , 51—71.

Transitional Hybrids : Development of TVEs and Institutional Transition in China

GANG FAN

(*National Economic Research Institute , China Reform Foundation*)

YU CHEN

(*Macao University*)

Abstract During China 's transition process , there have been created , from the points of views of many analysts , many " strange creatures " , among them , the " Township-and-Village Enterprises " (TVEs). This paper proposes a framework for analyzing these " creatures " . It proposes an " optimal (second-best) transition path " for the TVEs , explains how second-best institutional arrangements are created under the constraints of other (unreformed) institutions , and shows how the government 's reform policies and the growth of TVEs , among other non-state elements , interacted and evolved together. It points out that a " third way " , or a " hybrid " , may be the way out for the transition.

JEL Classification B25 , O53 , P31