

Column

■世说实说

为了政策目标的整体控制力

——改革开放而立之思系列之二

程实
金融学博士,供职 ICBC 城市金融研究所

面对 30 年以来国务院机构改革这个足以引发无尽思索的素材,不同类型的思想剪裁艺术总是能够得到同样发人深省的结论。这里我更想从有效政策搭配理论这个小视角尝试一些别样剪裁,希望能够在脑力激荡中收获一些感悟。

从 1982 年到 2003 年,国务院机构多次瘦身,从 100 到 61,到 59,到 40,到 29,到 28,机构个数不断有序减少。今年 3 月,第六次机构改革拉开帷幕,这一次我们关注的数字再一次向下缩小至 27。纵向回顾来看,机构数量与政府效率之间似乎存在着某种潜在的负向相关关系。横向比较也对这种微妙关系提供了另一种支撑,与大部分内閣机构动辄超过 20、甚至 30 的转型国家和发展中国家相比,效率相对较高的主要发达国家一般只有 20 个以下的内閣机构,比如美国是 15 个,日本是 12 个。

如何解释这种“减法改进”的有趣关系呢?为了回答这个看似简单肤浅,实则复杂深奥的数字问题,我们先将问题放得再大一点,当然也只是简单地从经济学视角把政府看作宏观政策的“供给者”,如果其供给是有效的,即宏观政策能够实现其既定政策目标,那么政府这个“供给者”的作用就是显著的。

必须强调,这里所说的宏观政策是指政府制定的全部政策组合,即政策搭配。对于单一政策有效性国人已经很熟悉了,但对于有效政策搭配的有效性,似乎还没有吸引过太多主流研究的兴趣,实际上两者概念大相径庭,相比“单对单”的单一政策有效性,

“多对多”的政策搭配有效性是一个更加“全局性”的强势概念,突出的是政策供给者对政策目标的整体控制力。

虽然市场总有失灵时,政府调控理论上有可能成为“市场调节资源配置的有效补充”,但这并不意味着政府调控就一定能够实现效率的帕累托改进。为什么?答案很可能是:也许压根就不存在“有效政策搭配”!现在,我们的剪裁进入了真正的核心环节,即有效政策搭配的“存在性”。

事实上,“存在性”问题(Existence Problem)是如此重要,以至于经济学研究传统从来都将其作为科学性基础而投入大量研究精力。稍微沉浮于经济学史海,就能轻易发现“存在性”的核心意义。自瓦拉赫 1874 年第一次在《纯粹政治经济学纲要》中系统描述“国富论”里“看不见的手”理论以来,阿罗和德布鲁等人于上世纪中叶之后运用拓扑学中不动点定理对“一般均衡存在性”的证明,才让整个微观经济学得以建立在一个较为完整和牢固的基础之上。而纳什运用拓扑学对“纳什均衡存在性”的证明也让博弈论在科学、系统发展道路上迈出了坚实的一步。这些大师都很清楚,如果缺乏支持其主要概念“存在”的论证,他们的理论都将是空洞无力的。

“存在”才是合理的,而决定“存在”与否的,是制度。有效政策搭配存在性需要种种条件才能满足,而制度安排是决定这些条件变化的核心要素。如果制度改进能够使得这些条件更为满足,那么这种制度改进很可能就起到了增强政府调控效率的潜在基

础性作用。现在,在大费周章的逻辑接力之后,我们似乎可以将大部制改革与有效政策搭配存在性联系在一起,来解密有趣的“减法改进”了。

关于有效政策搭配的存在性,丁伯根通过对矩阵性质的考察开创了一代研究先河。他将有效政策搭配存在性研究有条不紊地分成变量划分、总量关系、方程构建、政策目标均衡确定和最优优化过程分析四个步骤,并得出了著名的“丁伯根法则”,即只有当政策工具数量大于政策目标数量时,有效政策搭配的存在性才得以满足。

但仅仅从这个经典理论出发,大部制改革与政府政策供给效率提升之间的关系仍难以解释。但理论是发展的,博弈论工具的应用性开发让这一领域在 2005 年和 2006 年重新结出累累硕果,Acocella 和 Bartolomeo 完成了至关重要的理论创新,他们将传统方法与博弈方法有机融合成一体,初步建立了静态和动态多决策者丁伯根博弈模型,将丁伯根法则”和“纳什均衡”有机结合成一体。在对这一领域的深入研究跟踪和综合之后,我将新的政策搭配有效性条件称之为“有约束的多工具原则”,它充分考虑了多个决策者之间目标重叠可能带来的抵消性影响。如果两个或多个政策决策者对同一个(些)政策目标具有控制力,那么控制力冲突之下将不存在有效政策搭配保障静态经济目标的全部实现和动态经济演化的路径最优。

根据“有约束的多工具原则”,为了满足宏观调控整体控制力增强的需要,政

策供给者全部的政策工具数量需要不断增加,并时刻保持其总量超过政策目标总量;但与此同时,为了满足内部政策和谐的需要,单一政策供给者的政策目标数量要尽可能大于其政策工具数量,并避免目标交叉。为了达到这个双向约束的存在性条件,基础性制度改进一方面需要致力于丰富整体的政策工具数量,另一方面需要在减少可能冲突的前提下,扩大其个体的政策目标范围,这样才能满足整体调控能力和博弈纳什均衡的同时存在。

大部制改革正是符合“有约束的多工具原则”的政策改进。在政府部门数量较多的背景下,整个博弈结构非常复杂,许多单一政策供给者对特定政策目标可能具有局部控制力,而当两个或两个以上单一部门对同一政策目标具有控制力的时候,冲突就无法避免。让博弈回归均衡的制度改进有几种方式:一是明晰单一部门政策目标边界,扩大其政策目标范围,弱化局部控制力;二是避免政策目标重叠,减小控制力冲突的可能;三是减少政策供给者数量,化外部博弈为内部博弈,将控制力冲突内部化。我们在不同国家都能看到三种促进有效政策搭配存在性满足程度的制度改进方式的一些端倪,在中国最易察觉的是后两种方式。通过减少部门数量,政策供给的局部控制力冲突不断被内部消化,政策搭配的全局效率增强;通过对金融监管部门各自政策目标的清晰划分,未成立大金融部也能实现有效政策搭配存在性的改善。

■一叶知秋

相对控股:完善公司治理新趋势

高明华
北京师范大学
公司治理与企业发展研究中心
主任,教授,博导

在上百年的公司发展过程中,形成了两种经典的公司治理模式:一是以美、英为代表的外部控制主导型公司治理模式;二是以德、日为代表的内部控制主导型公司治理模式。前者突出特点是股权高度分散,公司控制权市场发挥着重要作用;后者突出特点则是股权高度集中在法人(包括银行)手中,且是集团内法人相互持股,资本流动性较弱。然而,两种治理模式却产生了异曲同工之负面后果,即都因缺乏监督而产生了“经营者控制”。

基于“经营者控制”的严峻现实,两种治理模式便都开始向中间靠拢,即从高度分散和高度集中向中间靠拢,谋求一种相对控股模式。这种模式被认为是最有利于在公司经营不利的情况下更换经理人员的一种股权结构。原因在于:首先,由于相对控股股东拥有的股权比重较大,因而他有能力发现公司经营中存在的问题,并且高度关注经理人员的更换;其次,由于相对控股,他有可能争取到其他股东的支持,使自己提出的代理人能够当选;再次,在公司股权结构中程度有限的情况下,相对控股股东的地位容易动摇,他不大可能强行支持自己所提名的公司原经理人员。因此,就总体而言,与高度分散和高度集中这两种股权结构相比较,相对控股模式更有利于发挥公司治理的作用,从而能够更有效地促使经理人员按股东利益最大化原则行事,并实现公司价值最大化。

相对控股模式具体是通过改变机构投资者持股比例并激励其参与公司治理来实现的。在美、英等国,传统的机构投资者与其所投资的公司往往关系较为疏远,遇到公司管理不善和股东价值被忽视的时候,他们会毅然出售股票以保护自己的利益。但近年来,随着养老金、保险基金和投资基金等机构投资者的持股数越来越大,他们就不再像以前那样通过“用脚投票”来表达对管理层的不满了,相反,越来越多的机构投资者(特别是养老金)发现参与“关系投资”(Relationship Investing)会有助于提高自己的投资组合价值,因此他们正日益加强与管理层的接触,以求在公司治理中发挥积极的作用。而且,由于机构投资者持有股份很多,使得他们难以在短期内找到足以买进这些股份的买主。加之抛售巨额股票会引起股市大跌,机构投资者自身利益也会蒙受很大损失,这就在客观上迫使机构投资者长期持有股票,并借助投票机制直接参与公司决策以保证其权益不受损害。

另一方面,企业也越来越重视加强与一些机构投资者的联系和沟通,以突出公司经营的透明度,增强公司在资本市场上的良好形象。据英国投资者关系协会对英国 200 多家大型企业高层经理的调查,72%的被调查人都认为他们比三年前更重视企业与投资者的关系,而机构投资者为确保持续获利,也希望与企业建立一种

就在美、英等外部控制模式的国家机构投资者持股比例上升,而德、日等内部控制模式的国家机构投资者持股比例下降的背景下,股权有一定的集中度,有相对控股股东存在的所谓“相对控股模式”逐渐形成了。经过近几年的演变,这种模式今天已渐趋成形,并已对“经营者控制”产生了一定的制约作用。

长期信任的关系,通过建立机构投资者协会、分享信息、积极投票、向管理层提供建议等各种方式加大对企业的影响力。这种合作共进的治理方式,既推动了企业发展,促进了长期发展目标的实现,也使机构投资者能够持续获利,增强了长期投资的信心。

美、英等国的工会通过机构投资者(特别是养老基金)对公司治理也正在发挥日益强大的作用。在美国,工会在监督基金经理投票表决权方面已经有了很大的影响力。例如,美国劳工联盟(AFL-CIO)敦促基金经理按照工会客户的提议投票表决。1999 年 10 月,AFL-CIO 公布了报告,依照股东的主动性程度对共同基金评级。结果,美国 22 名基金经理得到了“优秀”到“不及格”的评定级别。在英国,工会议会(TUC)在上世纪九十年代末发起了一项运动,动员工会施展其影响力,使之担当起了养老金股东的角色。

在德、日等国,机构投资者持股比例长期以来都是比较高的,交叉持股也主要是在机构投资者之间。但是,德、日的机构投资者持股中,有近一半是银行持股。由于交叉持股的弊端已为世人所认识,所以现在正逐渐稀释,从最高峰 1986 年的 55.8% 下降到了 1997 年的 45.7%;而且下降速度在加快,由 1987 年到 1992 年的年均下降 0.5 个百分点扩大到 1993 年到 1997 年的年均下降 1.4 个百分点。交叉持股的稀释主要是由银行持股下降导致的,而其他机构投资者的持股比例则下降不多。

就在这种美、英等外部控制模式的国家机构投资者持股比例上升,而德、日等内部控制模式的国家机构投资者持股比例下降的背景下,股权有一定的集中度,有相对控股股东存在的所谓“相对控股模式”逐渐形成了。经过近几年的演变,相对控股模式今天已渐趋成形,而且对“经营者控制”已经产生了一定的制约作用。

在我国,公司治理模式是国有股或法人股“一股独大”,由于信息严重不对称,同样存在着严重的“经营者控制”问题,而且相对于西方国家,还存在着更为严重的大股东侵害小股东利益的情况。因此,积极培育机构投资者,并采取激励措施鼓励他们积极参与公司治理,对于形成投资者之间、投资者与经营者之间的良性制衡关系,必将会产生积极的作用。

■蜜蜂寓言

企业家重新出发 向商人原点回归

苏小和
财经作家,现居北京

经过 30 年快速乃至急迫的发展之后,人们忽然发现,企业家开始思索价值本源了。

尤其是那些通过竞争发展起来的的企业家,他们同时在这个不安的年份里,注意到中国经济在取得一定成功的同时,逐渐出现了一些不信任、反市场的倾向。全球关于商业文明的讨论源远流长,从亚当·斯密、奥地利学派、芝加哥学派,到弗里德曼,企业家们前所未有地认识到自由市场竞争的价值。与此同时,也有人也在另外一个向度上发现了哈耶克、弗里德曼的反对,认为中国企业的发展得益于国家能力的提高与促进。其实,这样一种承认和反承认的关系这么多年来始终在影响着中国本土企业的发展,影响着中国企业家对企业的思索。

相关问题在按照两种路径展开:一部分企业家认定商业的本质就是竞争,商业的人性基础决定商业具有绝对的利己动机,而另一部分企业家则把国家主义意识和时代的宏大责任嫁接到企业建设上。前者可能导致拜金主义、功利主义和物欲的过度宣泄,后者则导致企业家的市场分工处在泛政治、泛历史的层面,企业的发展无论在价值体系还是方法论上,都与现代企业制度拉开了有一定距离。

从某种意义上看,这就是中国企业家面临的商业生态环境。由此,下一个 30 年,中国企业到底怎么走,就成了一个十分重要的问题。

以笔者之见,中国的企业家可能需要真正站在企业建设的合理地位,放弃道德高地和宏大叙事,放弃历史负担,用纯粹的商业方法展开下一个时代的企业建设。说得直白些,就是从企业家的角度,还原一个普通商人的目的,真正使企业行为成为我们的日常生活。随之而来的,是中国的企业家可能

需要进一步学会妥协,学会协商,站在多元价值立场的平台上,寻求各种市场力量的共赢。妥协需要一种发展的眼光,是一种建设性的方法。那种非此即彼的对立情绪,无助于企业的发展,更无助于企业家的成长。

中国企业家需要勇敢地、合理地、科学地追求利润,并将追求利润的勇气倡导为社会的一种风尚。在自由竞争的市场经济条件下,对利润的最大化追求正是基于一种道德信念的回报。在今天这样一个以公司概念为主要组织形态的商业社会里,如果我们强调追求利益和追求利润确实能够带来资源更合理的分配,更确切地起这个社会的公益勇气和人文学说,那么,我们的企业家建设就不可能只是一种简单的财务计算,它甚至可能超出了企业家之所以建设企业的原因本身。

除此之外,笔者特别想补充一点:中国企业家在下一个时期的经营管理生活中,可能需要不断建设一种双向的感恩。当一个社会只要求单向感恩的时候,这个社会可能是不和谐的,它背后的商业文明不能不让人忧虑。有一段时期,社会环境非常强烈地要求企业家感恩社会,在今天看来,社会可能也该多留意感恩企业家。在市场运营的链条上,企业家是社会的某种组织者,而公司已经成为现代社会、现代人生活的主要场域。因此,这种双向的感恩,事实上是当今时代真正具有理性和建设性的企业环境形态。

必须承认,30 年来,中国企业一直处在高速发展状态,这种高速度甚至体现出了某种饥不择食,某种贪婪。而现在,企业家们则可能需要在各种市场机会面前,懂得放弃,懂得节制。水流太快,就不容易看清自己的容颜,所以,我们要在企业发展的重大问题上保持相当程度的克制,守住发展的底线。自由是发展的方法,同时也是发展的手段,在很多重大的价值选择上,我们可以继续沿用这样的因果链来思考。比如,企

业家应该坚信,环保理念和绿色生活既是中国企业发展的方法,也是发展的手段;对核心技术的研究与开发同样也适用于这样的因果链。还比如,对客户忠诚,对竞争秩序的捍卫,对国家税收的忠诚,对官僚阶层潜规则的理性警惕,同样都应该成为企业家群体必须坚守的目的与方法。

■边上人语

奇哉,上海社保案中的两种掩盖

胡飞雪
职业投资人 自由撰稿人
现居河南平顶山市

细读国家审计署 2007 年第 86 号《上海市社保基金运营及管理情况专项审计报告》,上海社保局当事人掩盖真相的手法既令人称奇,更令人掩卷反思!

报告称:多年来,上海市社保局共计运营基本养老保险基金、企业年金、小城镇保险等 8 个险种的社保资金,金额共计达 329.44 亿,截止 2006 年 7 月 17 日,尚未收回的资金达 255.41 亿,占运营资金余额 387.31 亿元的 66%。”根据报告,这些违规运营的资金大量流向了与国家宏观政策导向不符的产业领域,比如房地产业,具体使用人也是不法商人和企业,这种说法可以高枕,但不可原谅的是,上海社保局一方面曾试图弄虚作假掩盖投资损失,另一方面又试图掩盖投资收益。弄虚作假掩盖损失 9262.2 万”,长期两套报表,瞒报增值收益 31.22 亿”。如果实事求是、依法办事,应该说,投资损失是很正常的事,而上海社保局不论是亏是盈都要掩盖真相的做法显然于法于理说不通。

上海社保乱局的乱的特点有三:暗箱操作,少数人操作,无章法操作。一位社保局干部承认,就社保资金的运营,社保局曾在 2000 年制定了《专项保险基金

委托管理办法》,2002 年又制定了一个《专项基金运营管理办法》(没有正式发布),但实际情况是,多年以来,社保资金的运营情况即使在社保局内部,也只有极少数人知道,而其决策程序、投资方向,以及投资方式,更是只有少数几个经办人和个别领导才掌握的“核心机密”,所谓的内部分工监管规定形同虚设。

更糟糕的是,全国范围内社保基金违规乱象呈增长态势,而被审计出来的不过是冰山之一角。据 2007 年 11 月国家审计署对全国 29 个省、区、市社保基金专项审计,1999 年以前发生的违规金额达 23.47 亿元,2000 年以后发生的违规金额则高达 47.88 亿元。

何以出现这般乱象呢?用我们惯常的思维梳理,大致上可以归纳为主客观两方面的原因。主观原因是,社保局是个三合一制,实质上行政机构,而表面上是事业机构,可干的活是个商业机构。在这种体制下,注定不能建立起一个良性的公共化治理结构;而决策、执行、监督等架构更无从谈起。客观原因是,社保基金的资金处于资金链条的中端,离资金所有人过远,社保基金所有人既无法激励也无监督约束基金的管理人。社保基金的资金几乎可以说处于类似无主状态,这当然很方便让它的所谓管理人浑水摸鱼,监守自盗。

主观原因因讲清楚了,下一步的问题便是,如果我们对社保机构建立起良性的

公共化治理结构有信心,那便不妨继续沿着过去的设计思路和制度安排走下去;如果不敢乐观,那么就只好改弦更张,即反思以往的社保制度设计和安排,并另辟新途。笔者思虑良久,只想说,主客观原因决定了社保机构不可能建立起一个良性的公共化的治理结构,我们现在能做的,只能是大手笔地压缩社保规模和保险范围。笔者所说的压缩社保规模和保险范围,意思是:一是削减险种,二是压缩收费金额和保障金额,三是减少强制保险。这也可以换一种表述语言,即尽量少一些社会保险,多一些商业保险,提倡个人、家庭、小社区保险,同时提倡个人、家庭投资理财。这样改革,好处是可以缩短社会这个“社会”是广义的“保险资金链条,挤压大锅饭空间,尽量少给机会主义代理人发生道德风险的机会。

保险要不要强制?强制保险合理不合理?这当然需要具体情况区别对待。比如《机动车交通事故责任强制保险条例》所说的“交强险”,强制的是车主,即车辆的所有人或管理人,必须给第三人(包括乘客和路人)投保,至于车主是否给自己的车辆和自己的身体投保则听凭便。交强险的这种设计意图很值得研究。用经济学的语言讲,交强险旨在化解“负外部性”,以此视角看,目前社保篮子里的险种,如基本养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险、残疾人保险、农村社会养老保险、农

村合作医疗保险等基本上都没有必要强制,因为上述社保险种如果不存在,便也不会出现给付程序中的“负外部性”。当然这样说并非完全否定社保,笔者的意思是,是否投保这些保险,理由由个人、家庭和企业、工会决定,应把投保这些保险视为个人、法人自治私域之事,政府中人之手不要伸得过长,管得过多。

古典政治哲学的劝戒是,不论是谁,民众、君主、贵族这三者都同时具有“德性”和“罪行”,所以制度安排至关重要。制度安排得当,人人皆可为君子好人;制度安排失当,人人皆可为小人坏人。现代经济学也一再说,一个人,花自己的钱给自己办事,既注重节约又注重效果;花自己的钱给别人办事,只注重节约而不注重效果;花别人的钱给自己办事,不注重节约而注重效果;花别人的钱给别人办事,既不注重节约又不注重效果。目前的社保制度安排,由于资金链条拉得过长,带有大锅饭弊端,代理人缺乏监督激励,投保人和利益攸关者极易发生败德行为。在这种情况下,精明过度的患者小病大治,白衣黑心的医生无病假治以合谋骗取医保资金的新闻屡见报端实属必然。

人性是天使和魔鬼的混合物,在设计制度安排时,非得思考清楚不可,一定要让制度体现现代民主政治的自由选择,体现经济学意义上的竞争效率。