

## 第五章 山東省鄉鎮企業產權改制的影響

計劃經濟本質上是一種政府壟斷和管理的經濟，因此，中國大陸的市場發展需要當地政府減少和解除對經濟生活的壟斷和控制，僅僅在市場失靈的領域發揮作用。但是，這並不意味著在市場發育的過程中，地方政府只能扮演「放權」和「退出」大部分微觀經濟領域的被動角色<sup>1</sup>。相反，地方政府在市場發育中發揮了關鍵性的組織者、推動者的作用。而通過鄉鎮企業產權改制過程中，鄉鎮企業與當地政府的關係有了變化，而且在這過程中，當地政府的角色也轉變了。

鄉鎮企業實行產權改革的過程，實際上是一個制度變遷的過程。新的制度安排的形成取決於不同利益集團之間的妥協，具有優勢地位的利益集團將會對這一新制度安排產生重要影響<sup>2</sup>。因此，探討鄉鎮企業產權改革，必須分析其利益相關者的情況和反映。

改制涉及到的利益主體有鄉鎮政府(包括村級組織)、改制後企業的所有者、企業職工。改制意味著利益的從新調整，它對各個利益主體產生了不同的影響，有的是改制的受益者，有的則成了利益受損者。本章將探討山東省鄉鎮企業產權改制後的影響，即政府角色的轉變和改制後利益格局的變化。

### 第一節 改制後政府角色的轉變

---

<sup>1</sup> 金雁，「市場發育中的地方政府行為及其規範」，南京社會科學(南京)，1998年第11期，頁22-28。

<sup>2</sup> 盛洪，「關於中國市場化改革的過渡過程的研究」，經濟研究(北京)，1996年第1期。轉引自姜長雲，「鄉鎮企業產權改革的邏輯」，經濟研究(北京)，2000年第10期，頁23。

改制使鄉鎮企業和鄉鎮政府的關係有了很大的變化。改革前，政府是企業所有權的代理人，政府和企業是上下級關係，企業經營者由政府任命，大事政府會出面，政府的意志全面滲透在企業的活動中，企業不是獨立的經濟實體，其經營不具有充分的自主權，在市場競爭越來越激烈的情況下，企業不能根據市場情況迅速調整生產經營，其決策活動要通過政府這一中間環節，這就增加了決策的成本，拖延了決策的時間，不能迅速地應對市場需求的變化。改革前，在企業生產和管理的各個環節都滲透著政府的意志，但是改制後這種情況發生了變化。本節將探討鄉鎮企業改制後其產權結構、地方政府地位變化，和地方政府在鄉鎮企業發展中的作用。

## 一、改制後企業產權結構的變化

45 個鄉鎮企業中，39 企業已經改制，6 個企業還沒改制。已改制的 39 個企業中，只有 16 個企業才給職工持股，33 個已改制的企業中，總經理和其他董事會成員的持股比例超過 50%。已改制的 39 個鄉鎮企業中，總經理和其他董事會成員的持股比例達到 77%，職工持股比例達 17.9%，地方政府持股比例達 2.9%，個人投資者持股比例達 1.7%。（參見【表 5-1】）

【表 5-1】蓬萊、兗州、武進鄉鎮企業產權結構

單位：個、%

	已改制的鄉鎮企業				未改制企業
	合計	蓬萊	兗州	武進	
企業數	39	11	10	18	6
經理持股比例	52.6	54.3	39.6	60.1	0.0
其他董事會成員	24.9	18.6	17.6	34.7	0.0
職工持股	17.9	23.5	32.4	3.6	0.0
地方政府	2.9	0.0	8.0	1.6	100.0
其他	1.7	3.5	2.4	0.0	0.0

資料來源：Xiao, Yuan-Dong, Paul Bowles and Samuel P.S.Ho, “The Determinants of Employee Ownership in China’s Privatized Rural Industry: Evidence from Jiangsu and Shandong,” *Journal of Comparative Economics*, No30, 2002, p. 421.

對鄉鎮企業產權結構分析可以看出，改制後不管是實行的股份制還是其他形式，雖然個別企業還是集體股佔大比例，但是絕大多數企業的產權已經屬於個人，從根本上改變了原來集體產權的性質。改制中另一個重要的現象是經理的持股比例相對而言都比較高，經營者持大股的現象是比較突出的。改制使集體產權從絕大部分企業中基本退出，企業的股份主要集中在私人手中，政府控制企業產權和內部管理的局面發生了根本性的變化<sup>3</sup>。

<sup>3</sup> 從某種意義上說，鄉鎮企業產權改制過程就是企業經營者的人力資本地位在企業資本結構中不斷上升的過程。這種上升過程的背後，也是鄉鎮集體企業經營者逐漸掌握大部分剩餘索取權和剩餘控制權的實現過程。隨著經營者擁有的日益豐富的管理經驗以及形成雄厚的人力資本，隨著不同類型經濟的全面發展，經營者擁有日益增加的就業機會，鄉鎮集體企業經營者在與鄉鎮政府談判中，越來越具有強勢地位，從而促成了經營者確立和鞏固他們在鄉鎮企業中的「內部人控制」地位。楊永東，「鄉鎮集體企業經營者選擇管理機制淺談」，*中國農村經濟*(北京)，2001年第9期，頁32。

至於改制後的股份制企業或者是股份合作制企業的產權結構，【表 5-2】數據都顯示了股份制企業和股份合作制企業在股權構成上的差異，即改制後的股份合作制企業股份集中程度比較低，是因為股份合作制企業一般都有較多的集體股和職工股。這反映了股份合作制企業改制的相對不徹底性。

【表 5-2】不同性質企業股份分配對比統計表

單位：%

	總經理	其他董事 會成員	其他職工	集體股	企業法人	社會公眾
股份制 企業	39.53	19.99	27.64	8.60	0.38	3.86
股份合作 制企業	23.67	20.33	31.33	24.67	0.0	0.0

資料來源：李芹、趙衛華著，*鄉鎮企業改制與農村社區發展*（濟南：山東大學出版社，2002年6月），頁102。

## 二、改制後政府的地位變化

鄉鎮政府是國家在地方的代理人，作為一級政府機構，它在政治上要保障社區成員的基本權利、財產安全，維護社會治安，提供社會公共服務和公共設施，隨著市場經濟的進一步完善和政府職能的進一步轉化，為企業搞好服務，為企業的發展提供良好的社會環境、經濟環境，協調企業與其他部門的關係，充分履行其公共管理和宏觀調控職能，就成為今後政府工作的重點。<sup>4</sup>

<sup>4</sup> 作為行政機構，其最主要的職能是提供公共物品。產權歸屬的變化，必然要影響鄉鎮政府職能的變化。改制前政府直接經營企業，具有很強的經營性實體的性質，其直接追求經濟利益的動機是非常強烈的。改制後，鄉鎮政府不再擁有企業的股份，企業成為獨立的法人實體，這樣政府就不能再像以前那樣插手企業，不再是企業的直接經營者。姚洋、支兆華，「政府角色定位與企業改制的成敗」，前引文，頁5-6。

改制前基層政府在企業的經營管理方面擁有很大的權力，對於企業的生產經營、人事任免、組織規劃等各方面都起著決定性的作用。改制後，這種情況發生了根本性的轉變。

### (一) 企業生產

在企業生產管理中，改制前政府起著很大的作用，企業的決策很多要受到政府的影響，有的企業的決策要直接由政府決定，而這種情況改制後有了明顯的變化。(參見【表 5-3】)

【表 5-3】改制前後企業引進新的生產線情況

單位：個、%

企業類型	企業經理自己作主	企業經理決定並匯報當地政府	企業經理與當地政府協商	企業經理必須徵求當地政府意見	當地政府決定	缺席	合計
改制後企業個數與百分比	15	3	2			1	21
	71.4	14.3	9.5			4.8	100.0
改制前企業個數與百分比	2	7	4	6	2		21
	9.5	33.3	19.0	28.6	9.5		100.0

資料來源：李芹、趙衛華著，*鄉鎮企業改制與農村社區發展*(濟南：山東大學出版社，2002年6月)，頁105。

在引進新的生產線這種較大的固定資產投資方面，大多數企業也都是自己作

主，只有少數企業還要向當地政府匯報或與當地政府協商。這些充分說明改制確實提高了企業的經營自主權，企業經營基本上不再像以前受政府的干預。

## (二) 企業的人事、用工制度

企業的人事、用工制度是政府控制企業的一個非常重要的方面。過去，由於企業屬於集體，鄉鎮政府作為集體的代理人，行使對企業的所有權。政府在很大程度上是通過控制企業的人事來控制企業的。(參見【表 5-4】)

改制後，鄉鎮企業在任免或者罷免高級經理與改制前有很大的不同。改制以後，絕大多數企業都擁有了對高級經理人員的完全的任免權，只有 4.8% 的企業還要與政府協商，這說明產權制度的不同，這種政企分開的程度也有所不同。

在企業的用工制度上，企業經理對於企業職工總數的確定、招聘或辭退本地工人，改制前有些企業還要受政府的制約，改制後在這方面擁有了自主權。但是，對於招聘非當地工人方面，有少數企業還受到當地政府方面的限制。<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> 李芹、趙衛華著，鄉鎮企業改制與農村社區發展(濟南：山東大學出版社，2002年6月)，頁109。

【表 5-4】改制前後企業任命或罷免高級經理情況

單位：個、%

企業類型	企業經理自己作主	企業經理決定並匯報當地政府	企業經理與當地政府協商	企業經理必須徵求當地政府意見	當地政府決定	缺席	合計
改制以前	6	3	1	3	8		21
	28.6	14.3	4.8	14.3	38.1		100.0
現在	19	1	1				21
	90.5	4.8	4.8				100.0

資料來源：李芹、趙衛華著，*鄉鎮企業改制與農村社區發展*(濟南：山東大學出版社，2002年6月)，頁108。

### 三、地方政府在企業發展中的作用

目前鄉鎮企業進入第二次創業階段，面臨轉變經濟增長方式，進行產權制度改革，組建企業集團等方面的變革，如何更好地發揮地方政府作用，成為一個重要的理論問題和實踐問題。改制以後，政府從企業經營中退出，基本上不再插手企業的日常經營和管理，企業經營實現了政企分開的目標。儘管如此，鄉鎮企業和政府依然保持著較為密切的關係，鄉鎮企業在很多方面仍然需要地方政府的幫助<sup>6</sup>。

<sup>6</sup> 由於在中國大陸生產要素還不能完全由市場機制來配置，政府在有些方面依然具有調動資源的優勢；另一方面，政治體制改革還沒有到位，很多關係還沒有理順，企業面對各種複雜的社會關係時還需要鄉鎮政府給予協調，所以，在現階段，鄉鎮企業的發展很多地方還需要政府的支持。

在企業與銀行的交往中，企業需要政府幫助的情況並沒有因為改制而有所不同，改制企業和未改制企業在與銀行交往中都很需要政府的支持和幫助。也就是說，改制以後，企業與銀行打交道方面依然很需要鄉鎮政府的支持。

【表 5-5】在與銀行交往中企業是否特別需要政府支持

單位：個、%

企業類型	是否特別需要鄉鎮政府支持			合計
	經常	偶而	從不	
未改制企業個數和百分比	4	2		6
	66.7	33.3		100.0
已改制企業個數和百分比	10	9	2	21
	47.6	42.9	9.5	100.0
合計	14	11	2	27
	51.9	40.7	7.4	100.0

資料來源：李芹、趙衛華著，*鄉鎮企業改制與農村社區發展*（濟南：山東大學出版社，2002年6月），頁113。

政府對鄉鎮企業改革的指導和發展所提供的環境是決定鄉鎮企業成長的重要因素<sup>7</sup>。各省對鄉鎮企業發展的金融支援力度和鄉鎮企業的實際社會負擔也不一樣。以1999年鄉鎮企業固定資產投入中的銀行貸款比重為例，浙江為28.8%，山東為19.8%，廣東為11.4%，而江蘇僅占9.8%。江蘇鄉鎮企業的實際社會負擔要比其他三省高10-20%。（參見【表5-6】）可見，政府對鄉鎮企業改革與發展的引導和支持力度在相當程度上決定了鄉鎮企業的未來成長。

沈永祥，「在新形勢下加快鄉鎮企業發展的思考」，*經濟問題探索*（雲南），2001年第4期，頁60。

<sup>7</sup> 江蘇個體私營企業發展緩慢的一個重要原因是政府引導鄉鎮企業改制滯後和不到位。到1999年底，江蘇大中型鄉鎮企業改制面不足70%，已改制企業的運行機制尚不規範，法人治理結構不健全。從總體講，江蘇與浙、魯、粵三省相比，沒能通過及時、徹底的改制獲得促進鄉鎮企業第二次大發展的新的推動力，體改滯後和不到位，使江蘇鄉鎮企業失去了新一輪的競爭優勢和發展優勢。高濱淮，「從蘇、浙、魯、粵鄉鎮企業發展的對比分析看企業所有制結構的調整取向」，*現代經濟探討*（南京），2000年第9期，頁4。

【表 5-6】1999 年鄉鎮企業固定資產投入中的銀行貸款比重

單位：%

	山東	浙江	廣東	江蘇
比重	19.8	28.8	11.4	9.8

資料來源：高濱淮，「從蘇、浙、魯、粵鄉鎮企業發展的對比分析看企業所有制結構的調整取向」，現代經濟探討(雲南)，2000 年第 9 期，頁 4。

產權制度改革實現了政企分開，政府不再直接管理企業。這就引發了一個問題：產權制度改革以後鄉鎮政府如何管經濟、管企業、管社會、管城鎮建設？改制後，企業和政府的關係雖然還很密切，但是雙方關係的性質卻變了。改制後政府退出企業經營的微觀主體地位，其職能發生了轉變。具體地講，改制以後，鄉鎮政府以下職能得以進一步加強：

第一，市場規劃、規範企業行為職能。地方政府要積極培育市場，建立完善市場運行機制，反壟斷和不正当競爭，為鄉企提供良好的公平競爭的市場環境。地方政府還要對鄉企行為進行規範化管理和指導，從建立完善企業章程，理順產權關係，建立組織機構，強化企業運營機制和健全制度保障，通過改制改組等方式實現企業集團內部治理結構的合理化，使鄉企走向規範化發展道路。<sup>8</sup>

第二，協調服務職能。為改制企業創造寬鬆的經營環境，保護和激勵投資者發展經濟的積極性，是鄉鎮政府的一項重要職能。特別是要幫助企業協調好企業與銀行、稅務、工商、土地管理、水電等方面的關係；積極為鄉鎮企業提供資訊服務，應充分發揮政府及其部門的牽頭作用，進而可以降低企業成本，提高工作

<sup>8</sup> 惠雙民、唐紹文，「鄉鎮企業發展中的地方政府行為分析」，中國金融學院學報(北京)，1999 年第 1 期，頁 105。

效率。<sup>9</sup>

第三，指導監督職能。鄉鎮政府對企業的管理應以間接管理為主，重在指導監督。指導監督職能，主要是運用國家和地方各級政府的各種政策，吸引和激勵投資者及其經營者調整結構、加大投入、加快發展；依據現行法規引導企業守法經營、依法納稅。<sup>10</sup>

## 第二節 企業改制後利益格局的變化

鄉鎮企業實行產權改革的過程，實際上是一個制度變遷的過程。新的制度安排的形成取決於不同利益集團之間的妥協，具有優勢地位的利益集團將會對這一新制度安排產生重要影響。因此，探討鄉鎮企業產權改革，特別是股份合作制的形成邏輯，必須分析其利益相關者的情況和反映。<sup>11</sup>這些利益相關者對於鄉鎮企業的改革和發展，都會產生或多或少的影響。本節將主要探討鄉鎮企業改制對於改制後企業的所有者、鄉鎮政府(包括村級組織)、企業職工這三個直接利益主體的影響。

---

<sup>9</sup> 祝瑞洪、須亞斌，「關於蘇南模式產權結構轉型中的幾個問題」，鎮江學刊(鎮江)，1999年第3期，頁7-8。

<sup>10</sup> 政府還應根據本地實際情況制定集體資產的管理、運營辦法，規範資產經營公司的經營行為，加強對鄉鎮集體資產運營的監督，確保集體資產的保值、增值。監督職能還要重視企業職工股東作為少數股東的權益，維護職工勞動權利。惠雙民、唐紹文，「鄉鎮企業發展中的地方政府行為分析」，前引文，頁106。

<sup>11</sup> 在鄉鎮企業中，主要存在6個方面的利益相關者：鄉村政府、企業經營者、企業職工、上層政府和社區居民、銀行信用社。姜長雲，「鄉鎮企業產權改革的邏輯」，前引文，頁23-29。

## 一、企業所有者 經營者持大股

在鄉鎮企業改制中，集體產權從企業中全面撤出，政府鼓勵個人買斷企業，鼓勵經營者持大股。在具體的操作上，對於個人買斷企業給予很多優惠政策，甚至出現「零資產轉讓」、「賣不出去的送出去」等政策。改制一下子造就了一批百萬富翁甚至千萬富翁。<sup>12</sup>鄉鎮企業改制的最大受益者就是改制後企業的所有者。

### (一) 經營者持大股出現

經歷了承包制、股份合作制和股份制改革後，鄉鎮集體企業目前出現的一個特徵是，股權逐步向經營者(層)集中，原有企業經營者通過購買和擴股的方式獲取了企業大部分財產所有權<sup>13</sup>。在經營者持大股企業中，經營者不再由鄉村政府指派，而是以自己的財產承諾來行使企業控制權，他承擔經營風險並索取剩餘。

經營者持大股企業的出現提出了有關公有制經濟改革方式的問題。首先，在鄉鎮集體企業改革後出現的經營者持大股企業中，鄉村政府不再設置或僅設置小

---

<sup>12</sup> 訪談山東省濟南市 H 有限責任公司 L 秘書。

<sup>13</sup> 昌亞股份有限公司原名王村造紙機械廠，是山東淄博市周村區王村鎮鎮辦企業。早在 1988 年，企業便進行了股份合作制改造，在清產核資的基礎上將企業存量資產按 7:3 的比例劃分，70% 劃歸集體、30% 劃歸企業職工。1992 年，企業為籌措發展資金更名為淄博昌亞股份有限公司，開始向社會發行股票，吸收新的投資者加入合作。1994 年，公司開始第二次產權改革，對企業資產進行重新評估後，將集體資產產權出售給了本企業的經營管理者和職工。整個改革是按以下步驟進行的：首先，企業保留 10% 的淨資產不出售，作為集體股由鄉鎮政府控制；其次，從應出售的集體股中劃出 20% 量化給企業的幹部和職工；最後，將剩餘的資產全部出售給企業幹部、職工和社會個人。1994 年的改革是深刻的。鄉鎮政府僅持有 10% 的股份意味著它從集體企業主要所有者轉變為一般股東，從而使企業財產從集體所有向個人所有邁出了最關鍵的一步。而且，由於企業出售的資產主要被經營人員購買，結果出現了經營者控股的局面。公司目前的股本構成是：經理層 4 人，占 60%，其中總經理占 30%，其他 3 個副總經理，即分廠廠長各占 10%；職工和企業外股東 300 多人占 30%；鎮集體占 10%。潘勁，「淄博市昌亞股份有限公司」，載於魏道南、張曉山主編，中國農村新型合作組織探析(北京：經濟管理出版社，1998 年)，頁 203-205。

部分集體股，開始主動放棄曾給自己帶來收益的企業所有權<sup>14</sup>。其次，鄉鎮集體企業改革過程中並沒有出現企業職工大量購買股權的現象。<sup>15</sup>第三，在經營者持大股企業中，原來集體企業的經營者擁有明顯優勢<sup>16</sup>，

## (二) 經營者持大股企業改革方式的特徵

第一，鄉村政府開始放棄集體企業所有權。

與早期的股份合作制改革相比，目前出現的經營者持大股企業所發生的一個重要變化是，鄉村政府不再以集體經濟代表的名義實行控股，企業資產更多地界定到了個人。鄉村政府放棄企業所有權是目前鄉鎮集體企業改革的普遍趨勢，在昌亞股份有限公司，集體股僅為 10%<sup>17</sup>，山東省諸城市在 1993 年實行股份合作制改革時就完全取消了集體股。即使是集體經濟發達的江蘇省無錫市，企業進行股份化改革時也鼓勵個人持股，集體股所占的比例逐年下降，目前僅為 28.8%<sup>18</sup>。

鄉村政府當然不願意從企業的所有者身份退出。從承包制和股份合作制都可

---

<sup>14</sup> 按照一般的解釋，由於控制權能帶來大量貨幣及非貨幣收入，地方政府將牢牢抓住企業所有權不放，這正是目前阻礙國有企業產權改革的主要因素，也是企業有效兼併的最大障礙。張維迎，「控制權損失的不可補償性與國有企業兼併中的產權障礙」，經濟研究(北京)，1998 年第 7 期，頁 27。

<sup>15</sup> 經營者持大股企業的普遍出現說明人人持股的職工所有制最終沒有被實踐選擇，所謂中小企業改革可以實行內部勞動者所有制的建議是值得懷疑的。

<sup>16</sup> 經營者有購買企業資產的優先權，價格也相對優惠，並可以延期支付。而這一點不同於俄羅斯和東歐的企業改革，在後者，職工內部購買得到強調。為此，鄉鎮集體企業改革受到了多方面的指責，認為它成了鄉村政府和經營者的台下交易，完全忽視了社區農民和企業職工的利益，偏離了公正的軌道。譚秋成，「鄉鎮集體企業中經營者持大股」，前引文，頁 45—51。

<sup>17</sup> 潘勁，「淄博市昌亞股份有限公司」，載於魏道南、張曉山主編，中國農村新型合作組織探析(北京：經濟管理出版社，1998 年)，頁 203—205。

<sup>18</sup> 張壽正、朱銘等，「改制對無錫鄉鎮企業產權的影響」，中國農村經濟(北京)，1998 年第 7 期，頁 41。

看出，鄉村政府為保持自己所有者地位而作的努力。鄉村政府退出企業所有者身份不是來自國家或地方政府的強制，也不是它回應社區農民或企業內其他成員要求改革的呼聲。重要的是，作為所有者，它能得到的收益已越來越少，而支付的成本卻越來越高<sup>19</sup>。

第二，經營者持大股企業的出現否認了人人持股的職工所有制。

經營者持大股的企業中儘管保留職工個人股，但這只是「漸進式」改革所遺留的痕跡，是鄉村政府尋求企業職工支援改革的交易條件。經營者持大股的出現說明早期倡導的所謂股份合作制可進一步改革為人人持股的職工所有制的建議沒有得到實踐的認可。周村是股份合作制改革的實驗區，承擔著全國鄉鎮集體企業產權改革的示範作用，但是周村在 1994 年完成第二步股份合作制改革後，企業的股權以非常快的速度朝經營者手中集中<sup>20</sup>。

因為鄉鎮集體企業進行產權改革時，大部分企業已經處於困境。如果強調職工購買，在經營狀況不好的情況下，職工對企業的發展沒有形成良好的預期。除非免費贈送或以極低的價格出售，否則社區成員或職工是不會投資入股的。而鄉村政府又不願意自己的利益在改革中遭受損失，因此它否定了無償配給或低價售給社區農民或企業職工的改革方案<sup>21</sup>。

第三，企業原來的經營者在改革中處於優勢。

在鄉鎮集體企業改革中，企業原來的經營者所處的優勢是明顯的。首先，他

---

<sup>19</sup> 實際生活中，一些鄉村政府的負責人因為集體企業長期虧損和拖欠債務，結果竟被告上了法庭。段曉光，「對『諸城經驗』的重新審視與思考」，理論學刊(濟南)，2000年第3期，頁71-77。

<sup>20</sup> 1995年，周村區改制企業的經理人員平均持股為14170元，1997年則迅速增至98000元，而中層管理技術人員平均持股額僅由4560元增至8458元。張曉山、苑鵬等，「農村股份合作企業理論探討與實證分析」，改革(北京)，1997年第6期，頁89-96。

<sup>21</sup> 譚秋成，「鄉鎮集體企業中經營者持大股」，前引文，頁45-51。

有購買企業資產的優先權，這一點在山東省濟南市得到政府明確規定<sup>22</sup>。其次，經營者可以無償得到企業部分股權。儘管職工也分配小部分個人股，但是，鄉鎮集體企業改制時強調經營者以前的貢獻，因此為經營者配給的股份要多。第三，集體企業產權轉讓時很少進行市場拍賣，經營者一般以評估購買企業資產。因為評估價是由鄉村政府、仲介機構和經營者三方決定，且經營者長期操縱企業帳戶，有機會壓價，所以經營者最終出價要低於企業的實際價格。第四，經營者購買股權時並未一次將貸款付清，而是以企業以後創造的利潤支付為承諾。儘管規定在此期間欠繳部分必須比照銀行同期利率支付利息，但這種支付方式無疑給鄉村政府留下了風險，因為企業一旦出現破產倒閉，最終仍要由鄉村政府來承擔不利後果。至於經營者的購買價格和購買方式更被批評為鄉村幹部與經營者的一種幕後交易，這種交易造成了集體資產的嚴重流失。<sup>23</sup>

## 二、改制對基層政府利益的影響

改制以前，地方政府與企業的關係具有兩重性。首先，作為企業的所有者，政府要從內部直接管理和控制企業；其次，政府又是行政首長，負有管理經濟、制定和執行行政法規的使命和權力。因此，除稅收外，政府可以有兩種途徑從企業獲得收益，一種是所有權帶來的企業利潤，另一種是政府利用手中的權力向企

---

<sup>22</sup> 在企業改制的形式上，堅持因地制宜的原則。主要採取公開拍賣的方式。即：將企業評估後的淨資產向社會公開拍賣，由自然人出資購買，將集體企業改制為私營企業，在同等條件下企業原經營者有優先購買權。《歷城區人民政府全福街道辦事處關於對濟南市歷城區第二建築安裝工程公司實施改制的意見》，濟南市歷城區人民政府全福街道辦事處文件 濟歷城全辦【2001】21號。

<sup>23</sup> 秦暉，「十字路口看鄉企——清華大學鄉鎮企業轉制報告之研究(下)」，改革(北京)，1998年第1期，頁99-110。

業尋租而得到的租金，比如收費、攤派、向企業索取賄賂等。<sup>24</sup>

鄉鎮企業改制以後，鄉鎮政府的利益受到一定的損失。對於鄉鎮政府來說，企業產權改革後政府對於企業的權限減少了，不能再收繳企業利潤，只能收稅，減少了財政收入<sup>25</sup>。另外，改制以後，企業的盲目投資便減少了，這相對而言，政府很難出政績。這一點也反映了過去政府控制企業不利於企業發展的一個重要原因。

企業是鄉鎮政府的企業，政府的很多行政攤派，企業雖然不樂意也得照辦，沒錢就貸款，所以潛虧也很嚴重。<sup>26</sup>

但是，鄉鎮企業改制的推動者之一就是基層政府，基層政府推動改制自然有其利益在裡面。鄉鎮企業這幾年效益不好，虧損也很大，鄉鎮政府的財政負擔很重<sup>27</sup>。另外，近年來，在一些鄉鎮企業比較發達的地區，隨著鄉鎮企業的發展及其規模的擴大，鄉鎮企業所需的管理半徑已迅速擴大。隨著賣方市場向買方市場的轉變，競爭對手和市場需求層次的提高；鄉村政府如要繼續監督、干預企業經營，將不僅越來越感到力不從心，還要為此承擔巨大的交易成本。<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> 轉軌經濟中，政府的尋租行為是影響經濟效率的重要因素。從國際比較看，俄國在實現私有化之後形成了一批官商勾結的寡頭，他們利用手中的權力大肆侵吞國家財產、尋取巨額租金，在極短的時間內積累了大量的財富。姚洋、支兆華，「政府角色定位與企業改制的成敗」，前引文，頁 5。

<sup>25</sup> 1998 年，市財政向鄉鎮財政補貼了 1000 多萬元，鄉鎮財政的減少主要是企業不再上繳利潤，預算外的攤派減少了，雖然正常的稅收並沒減少。訪談山東省鄉鎮企業局 Z 處長。

<sup>26</sup> 訪談山東省濟南市 H 有限責任公司 W 會計師。

<sup>27</sup> 訪談山東省鄉鎮企業局 Z 處長。

<sup>28</sup> 由鄉村幹部「兼業」從事企業經營控制活動，將越來越構成對企業發展的嚴重障礙，甚至會把企業推向「死亡」的邊緣。姜長雲，「如何解決鄉鎮企業融資難題」，前引文，頁 4。

改制即使沒有明顯的益處，至少也沒有損失，總起來看還是受益了。產權改革給企業發展帶來了新的機遇，企業發展了，政府的稅源自然就充足了，而且政府還不用再為企業的虧損負責。<sup>29</sup>

總之，從短期看，對於鄉鎮政府來說，沒有明顯的好處，但從長期來看，有可能是鄉鎮企業產權改革的受益者。

### 三、改制對鄉鎮企業職工的影響

改制以前，企業屬於集體所有，承擔著社區就業的任務，所以必須優先考慮社區成員的就業，企業的經營包含著為社區成員、為職工提供穩定就業的目標，其自身的發展常常被置於次要的地位，企業更多地具有社區福利的性質。而且，由於企業掌握在鄉鎮政府手中，各種行政權力強行安排的人員也無法拒絕。改制以後，鄉鎮企業的用人機制發生了變化。企業在勞動用工制度方面獲得了自主權，企業在用人問題上更多地遵循了效率的原則。

#### （一）改制與員工持股

從職工來看，雖然向他們融資的目標已經確定，但他們能否接受實現這種融資目標的制度安排，還取決於他們為此對費用和效益的計算，取決於他們對變遷過程中自身損益的綜合權衡。顯然，單純通過集資的方式，是很難取得職工的融

---

<sup>29</sup> 訪談山東省鄉鎮企業局 Z 處長。

資支持的<sup>30</sup>。

因為，作為企業的職工，他們對企業經營狀況的資訊比較瞭解，除少數經營良好、生氣勃勃的企業之外，為數眾多的一般企業由於其贏利能力和贏利潛力不佳，對職工的集資缺乏吸引力。而且，鄉鎮企業通過集資的方式取得資金後，如果企業能夠改善經營，職工固然能夠取得資金的本息。<sup>31</sup>但是，如果企業經營狀況每況愈下，或者所籌資金被其所有者、經營者揮霍浪費，由此導致的企業風險最終卻要由職工來承擔。顯然，單純的集資不能形成對所有者、經營者揮霍浪費和經營不善的有效制約機制。<sup>32</sup>總體來看，如果要向職工融資，主要應在集資以外的其他方式中去尋找。

山東和江蘇的私有化而出現的職工持股顯示，私有化過程中發生了經理持大股的現象。39 個企業中 16 個企業的一般職工持有自己的股份，但是，在這些企業中，股份的分配高度地傾向於富裕的、男性、當地居民，和經營層級。（參見【表 5-7】）

改制時期，企業運行的高風險性、現階段鄉鎮企業總體不佳的贏利記錄，以及缺乏可資利用的資本市場所導致的投資者資本退出機制的缺乏，就足以讓企業

---

<sup>30</sup> 谷照明，*產權改革與員工持股*（北京：北京大學出版社，2002 年 6 月），頁 204。

<sup>31</sup> 調查職工為何選擇買或不買股份，持股者的 46.2% 的主要動機是為了提高他們的所得，41.7% 是想幫助他們的公司，3.4% 是想減少解雇的危險性，還有 7.2% 是因為公司要求職工買股。為了幫助公司的動機可以解釋為職工對工作的安全的關心程度。非持股者而言，73.6% 認為沒給他們機會買股，3.9% 認為投資太危險，13.2% 是沒有錢購買股票，還有 0.2% 說他們不相信公司經理。從這樣的反應可知，傳統的經濟因素，如所得、工作安全性和風險，在職工決定是否持股起了很重要的角色，而且他們的選擇也是被公司和地方政府政策左右。一些有贏利公司的職工可以否定購買股票的機會，而較低贏利公司和高風險公司的職工可能把焦點集中給他們。Xiao, Yuan-Dong, Paul Bowles and Samuel P.S.Ho, "The Determinants of Employee Ownership in China's Privatized Rural Industry: Evidence from Jiangsu and Shandong," *Journal of Comparative Economics*, No30, 2000, p.422.

<sup>32</sup> 谷照明，前引書，頁 205。

職工或社區農民對投資入股望而卻步。<sup>33</sup>為鄉鎮企業改制成功，需要積極地去尋找另外的方式，希望既能實現向職工融資的目標，又能尊重職工意願和規避風險的傾向<sup>34</sup>。

【表 5-7】職工持股分配表

單位：個、元、%

	合計	持股者	未持股者
職工數	883	289	594
百分比	100.0	32.7	67.3
股份之平均值 (元/職工)	3,812.8	11,649.0	0.0
不同持股者群體比較			
1	男性	女性	男性對女性比率
平均值(元/職工)	5,440.6	1,638.1	3.3
2	當地居民	外來居民	當地居民對外來 居民比率
平均值(元/職工)	4,024.9	500.0	8.0
3	經營階層	生產職工	經營階層對生產 職工比率
平均值(元/職工)	7,605.8	2,339.8	3.3

資料來源：Xiao, Yuan-Dong, Paul Bowles and Samuel P.S.Ho, “The Determinants of Employee Ownership in China’s Privatized Rural Industry: Evidence from Jiangsu and Shandong,” *Journal of Comparative Economics*, No30, 2000, p.423.

<sup>33</sup> 姜長雲，「如何解決鄉鎮企業融資難題」，前引文，頁 6。

<sup>34</sup> 如果無視職工意願，單純靠強制來迫使企業職工投資入股，這種方式即使對企業發展很有利，也不是最佳選擇。因為現代經濟學的研究表明，至少一方不同意的交易比雙方都同意的交易所產生的總效用要低。盧現祥，現代產權經濟學(北京：中國發展出版社，1996年10月)，頁 33。

## (二) 改制中職工的相對剝奪感

改制以後，職工對企業的關心與支持反映了他們改制中的滿意度和相對剝奪感，滿意度較大的職工會更關心企業的發展，反之，相對剝奪感較強的職工對企業的依賴相對減弱，他們會減低對企業的關心和支持。(參見【表 5-8】)

【表 5-8】是否持股與工資福利和就業保障

單位：%

	工資與福利		就業保障與穩定性	
	持股	不持股	持股	不持股
降低了	5.8	10.5	11.2	12.4
沒影響了	22.1	37.1	41.5	55.4
增強了	72.1	52.4	47.3	32.2

資料來源：林聚任主編，鄉鎮企業改制與農村社會可持續發展研究(濟南：山東大學出版社，2001年8月)，頁144。

【表 5-8】表明，改制以後，持股者無論在工資和福利還是在就業保障與穩定性方面比非持股者提高了或改善了的為多。因此，鄉鎮企業改制後，企業的持股者從改制中獲得的收益比非持股者來得大。他們對改制的滿意度也相對較強，而非持股者的相對剝奪感則是比較強烈的。

經過企業改制，企業職工的利益出現了分化。企業改制後，企業為了減少冗員，提高效率，也就是所謂的「減員增效」，下崗了一批職工。對於在職工人和下崗工人，改制產生了截然不同的影響，對於這部分下崗職工來說是不利的。他

們成為鄉鎮企業產權改制的利益受損者。對於在職企業職工而言，改制則是有利的。