

■ 公共管理

公共部门人力资本产权的性质及其运作

李 和 中

(武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 李和中(1948-), 男, 湖北武汉人, 武汉大学政治与公共管理学院公共管理学系教授, 博士生导师, 主要从事组织与人事管理研究。

[摘 要] 公共部门的人力资本是与公共产权所有者交易的特别市场合约, 据此而存在着产权交易的非最优性、产权收益的递增性、产权的强外部性、产权的相对残缺性的性质。根据公共部门人力资本产权的这些特殊性质, 以及公共部门产权的收益形态, 公共部门人力资本产权的基本运作可采取五大策略。

[关键词] 公共部门; 人力资本产权; 性质; 运作策略

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2005)05-0681-06

迄今为止, 学界对人力资本产权的研讨主要集中于企业的人力资本产权。关于公共部门的人力资本产权的问题却始终无人触及。应当看到, 公共部门的人力资本不同于一般的人力资本。公共部门与企业(特别是私人企业)相比, 其法定拥有的权力为公共权力; 其行使的职能为管理社会公共事务; 其掌控的资源为公共资源; 其组织输出为公共产品及服务; 其运行和管理具有非营利性; 其价值取向为社会公平。显然, 公共部门与企业的组织性质与组织运行存在着根本的不同。因此, 公共部门人力资本产权亦不同于一般的人力资本产权, 其性质与运作均有其自身的特点。

鉴于上述理由, 对公共部门人力资本产权的研究不仅是对人力资本产权理论的丰富与扩展, 更重要的是, 将会为公共部门人才资源开发与管理奠定坚实的理论基础。

一、人力资本产权及其特征

产权, 按制度经济学的解释是指人对物品的所有及其派生出的使用、占有及收益的关系, 它反映的是人与人之间在经济交往中收益或受损的权利。

人力资本的“产权”显然是不完全等同于“物”的产权的。经济学家认为, 所谓“人力资本产权是市场交易过程中人力资本所有权及其派生的使用权、支配权和收益权等一系列权利的总称, 是制约人们行使这些权利的规则”。它在本质上是人们社会经济关系的反应。其组成要素包括: (1) 人力资本所有权。人力资本产权首先要确定的是人力资本归属问题。所谓人力资本所有权是指排除他人对人力资本的控制权, 表现为对人力资本价值自身(即劳动)的补偿。所有权本身是无法出让的。(2) 人力资本使用权。是指人力资本产权主体在权利允许的范围内以各种方式使用人力资本。人力资本的使用权是人力资本所有权的派生形式, 表现为劳动者自愿在某一行业工作的自主择业权。(3) 人力资本处置权。是指人力资本产权主体在权利所允许的范围内以各种方式处置人力资本的权利。人力资本处置权能够使人力资本处于最佳市场位置和最佳使用状态, 从而达到人力资本使用效率最大化的目标。(4) 人力资本收益

权。是指人力资本产权主体享有由人力资本使用而产生的经济利益的分配权。这是确立人力资本产权的意义之所在。

在只有物质资本产权而无人力资本产权的情况下,物质资本产权规定和反映了人力资本和物质资本的关系,劳动者在形式上隶属于资本,劳动者所支配的人力资本(劳动技能和技巧)纳入了资本运动并服从资本的需要,从而支配了资本也就相对于支配了人力资本,这样资本家(资本所有者)与劳动者(人力资本所有者)之间的关系表现为“资本雇佣劳动”的关系。在人力资本产权确立的情况下,人力资本所有者的经济地位应该与物质资本所有者是平等的合作关系。因此,人力资本的产权表现为劳动者不仅要求得到人力资本自身价值的补偿即工资收入,而且应该得到剩余价值部分的索取权——利润分配。工资并不是人力资本产权的惟一表现,按照马克思的观点,工资只是劳动力价值的表现形式,劳动力价值是维持劳动力再生产所必须的生活资料的价值,“获取利润”才是人力资本产权的动力之所在。人力资本作为现代生产过程的一种要素投入,是一种生产资本,它应该与土地资本、金融资本等物质资本一样,有权分割一部分利润。其利润获得的途径是人力资本的收益权,收益权的实现将对人力资本产权主体产生巨大的激励作用。

与其它资本产权相比,人力资本产权有其自身的特征:第一,人力资本天然归属个人。诸如劳动力,掌握和运用知识的技能,学习能力、以及努力、负责、创新、冒风险、对潜在市场机会的敏感等一切具有市场价值的人力资源,不但总是附着在自然的个人身上,并且只归个人调用。第二,人力资本的产权权利一旦受损,其资产可以立刻贬值或荡然无存。一般而言,同非人力资产一样,如果限制市场自由成交,也会导致人力资本的产权出现在德姆塞兹意义上的“残缺”,即在完整的人力资本的利用、合约选择、收益和转让等权利中有一部分权利被限制或删除。当产权残缺发生时,人力资本的反应方式与非人力资本的“反应”是不一样的,这时产权的主人可以将相应的人力资本“关闭”起来,以至于这种资产似乎从来就不存在。因此,人力资本是一种可能因为“产权残缺”而立即自动贬值的特别资产。人力资本及其所有者用来反制产权残缺和残缺产权转移的基本机制,就是“主动”使这种资产的利用价值一落千丈,甚至瞬时为零。第三,人力资本总是千方百计找机会实现自身的价值,自发地寻求实现自我的市场。即使在权利完全不被承认的时候;也要顽强地表现自己,去“发现市场”,一切以实现自己的市场价值为中心。人力资本产权形式的上述特点说明,要激活人力资本产权使其得以完整实现,人力资本的“购入者”必须建立相应的激励机制与激励手段。“物质资本”的产权是无须激励的,例如,土地和其它自然资源就无须激励,但对于人力资本而言,要使其产权效用最大化,就必须充分运用“激励”,这可视为人力资本产权与物质资本产权的根本区别所在。

二、公共部门人力资本产权的性质

由于公共部门的特殊性,公权和收益权等权利组成了相应的权利束,而这些权利的不同归属便决定了公共权力的所有者和使用者的行为选择域,进而决定了公共部门的人力资本不同于一般的人力资本,因此在产权及其实现的途径上亦不同于一般的人力资本产权。首先,在市场经济条件下,公共部门的人力资本是与公共产权所有者交易的市场合约。人力资本产权的实现是无法与市场交易相脱节的。拥有人力资本的个人在他没有与其它任何利益主体发生交易时,其所拥有的只是对自身为载体的具有价值的知识、技能乃至健康水平等的所有权,即物权,而不是产权。科斯指出“市场交易无非是产权交易”,他认为个人产权只有在交易中才能实现。即只有通过市场交易,这种所有权才能发散为由人力资本的所有权及其派生的使用权、处置权及收益权。此时,物权才转变为产权。而任何交易的实现都可以视为一种市场合约。所以公共部门人力资本产权是产权主体(公共权力的所有者和使用者)对产权客体(公共部门人力资本)的使用权和收益权完成交易合约的结果。

但是,这种市场合约是一种特别市场合约。公共部门组织中的成员与公共部门的关系本质上是一

种委托人—代理人关系。“公共产权”具有不可追溯为个人私产的性质。公共产权只能作为不可分割的产权所有者整体性地存在,而不容许把公共产权以任何形式分解为个人的产权。因此,公共部门完全不同于在个人私产基础上集合起来的各种组织形式。然而,任何集合起来的组织都可以最终追溯到组成集合体的个人,因为归根到底是个人在选择集合方式、管理方式并为此承担相应的权利和义务。这时集合的主体可以看做是个人选择的结果,是个人将自己的产权集合起来委托给集合体,并为此规定了集合的条件和执行程序。在此条件下,公共产权的公共性成为不能分解为任何具体个人的抽象,再也不能向组成的成员个人作进一步的追溯。这样,公共权力的所有者的身分实质上是委托人,公共权力的使用者的身分是代理人。由于公共资源的特殊性以及契约双方的不完全性,委托代理关系人之间的委托代理契约便是针对代理方人力资本产权交易的一种特殊合约。在公共产权庞大的体系里,实际上活动着的全部是形形色色的“代理人”,而并没有可以追溯的最后委托人。在这个意义上,用“委托—代理”理论来讨论公有产权的话,公共产权的特征是“没有最终委托人的代理人”(agency without principle),各类代理人之间的关系都不建立在普遍的市场合约基础之上,而是基于受到特定限制的“特殊市场合约”。

由于公共部门人力资本产权是一种“特殊市场合约”,致使其存在着不同于一般人力资本产权的更为复杂的特殊性质。

1. 产权交易的非最优性。公共部门人力资本产权的实现倚赖于交易,但是,交易费用和交易双方有限理性的客观存在使得交易契约具有非最优性。首先,公共权力所有者和使用者之间存在信息的非对称问题,后者对其人力资本的类型及价值含量的熟悉程度明显高于前者。为了避免逆向选择,进入公共部门的人力资本需要将自身的资本价值作为信号传递给对方,可是,人力资本不同于物质资本,其信号本身不能直接反映人力资本的功用。例如,公共部门的应聘者往往使用文凭、证书等评估介质来间接表明其人力资本的价值含量,而这种评估介质存在着失真的可能性,信号传递过程中的失真就可能会增加对方正确解析信息的不确定性。其次,没有最终“委托人”的委托代理关系是具有道德风险的委托代理关系。在这种委托代理关系中,一旦制度缺陷将导致契约双方的行为难以得到约束,在某一方违约时可能无法承担相应的违约责任。最后,出于“产权”的趋利动机,在个人产权得不到预期收益的场合,个人可以凭借其事实上的控制权“关闭”有效利用其人力资源的通道,从而增加别人利用其人力资源的成本,降低人力资源的价值。也就是说,当人力资本进入公共部门后,即使存在相应的交易合约,也无法束缚其产权的实现程度,当公共部门的激励机制无法达到人力资本收益的期望值时,人力资本的部分产权会陷入“产权缺失”的状态。结果可能是公共部门人力资本自行贬值,主动降低公共产出。

2. 产权收益的递增性。首先,在公共部门使用、处置其人力资本的过程中,人力资本的使用价值会通过不同的途径不断激增,如对某专项工作的熟练程度的提高、实践经验的累积,或者,通过公共部门对人力资本的投资而更新知识、掌握技能等等,致使公共产权主体的收益会呈现一个持续增长的趋势。这种增长方式的原因来自于人力资本是一种能动型的资产,具有通过自我学习而增值的能力。其次,公共部门人力资本具有溢出效应,能够改变公共部门内的其它要素及其组合,从而使得公共部门的规模效益递增。这包括:在同等成本投入水平上提高要素产出,如赋予一个部门以其它相关职能;获得替代资源,如开发政府网站用以发布政府信息来代替传统方式;重新组合不同的部门要素,如通过编制管理和人员内部流动来再配置各种人、财、物资源等。认识公共部门收益的递增性有利于促进公共部门设计合理的激励机制来发挥人力资本的最大效用。

3. 产权的强外部性。在公共经济学中,布坎南等人对外部性的定义是,只要某一个人的效用函数(或某一厂商的生产函数)所包含的变量在另一个人(或厂商)的控制之下,则有外部性存在。依此定义,公共权力对于公共权的使用者而言是具有强外部性的资源。在公共部门,人力资本拥有公共权力的使用权,当人力资本使用公共权力的时候,其所产出的产品及服务都将产生强外部性。若是这种外部性为外部正效应,如高绩效公共政策的产出所具有的外部效应,那么此时,公共权力的使用者提供产品及服务的公共成本大于社会成本,社会需求量一定大于公共部门人力资本所能提供的量。因此,可能导致产

品及服务供给不足或低效率供给, 解决这个问题的方法便是提高人力资本的个人收益(包括非物质形态收益)使之接近社会收益。若是这种外部性为外部负效应, 如权力腐败带来的外部效应, 那么此时, 社会成本将大于公共成本, 我们只有提高公共成本来抑制外部负效应的产生。由于公共部门输出的公共产品及服务, 其价值取向为社会公平, 因此, 公共部门人力资本的正外部性应是其矢志不渝的追求目标, 这也是公共部门人力资本产权的激励问题倍受关注的起因。

4. 产权的相对残缺性。当权能、权益和权责均界定清晰时, 产权主体拥有的人力资本产权才被认为是完整的, 不存在产权残缺的情况。但是, 由于公共部门的公域性质, 人力资本产权在进入公共部门时, 某些权利必将受到限制甚至被删除。因而, 相对于私人部门来说, 公共部门人力资本产权带有一定意义的残缺性, 这主要体现在收益权的内含上。众所周知, 在私人部门中, 人力资本享有对部门财产的部分剩余索取权, 譬如, 企业中的年终分红, 或是企业经营者拥有一定比例的股权、期权等等。然而, 公共部门的非营利性使之不可能如私人部门般产生利润, 更不用说拥有上市股票了。因此, 公共部门人力资本被删除了剩余价值索取权, 它不能像一般的人力资本那样, 通过分享利润用于再投资获得非人力资本产权。但这并不意味着其人力资本收益权的完全缺失, 其收益权可以通过获得非物质形态及福利保障形式的利益来实现。再者, 公共部门内部的资源配置并非按照纯粹的市场原则及机制来进行, 或多或少地受到政治及管理因素的影响, 例如, 人力资本不可能完全具有如市场中的自由流动的能力, 这样, 高价值量的人力资本可能并不能如愿地取得按市场机制所确定的高收益。换言之, 在公共部门中, 市场价格并不能获得如实的反映。上述二者正是公共部门中普遍存在的激励资源不足的原因所在。

公共部门的性质决定了人力资本收益权(剩余价值的索取权)是不能像企业那样直接参与对公共产品的“利润”分配的。这就要求对公共部门人力资本产权在实现途径上建立特殊的激励形式, 否则人力资本就会或者“产权残缺”; 或者“没有白市找黑市”。这种特殊的激励形式被称为“国家租金”。“国家租金”是公共产权的主体对人力资本的收益权承认并予以实现的形式。公共部门国家租金体制与市场企业的利润体制在激励形式方面有着实质性区别。首先, 由于个人在公共部门可以合法拥有的仅仅限于“生活资料”, 所以个人可以合法分享的国家租金限额较低, 与“无须封顶”的利润激励不可同日而语。其次, 为了维持“生活资料”的分配属性, 国家租金大量以等级制的形式发放, 允许个人占用、消费和享受, 但不可交易和投资, 这固然使得国家租金体制看起来比较平等和公平, 但同时也削弱其激励效果。最后, 国家租金体制下个人可得的租金索取权很小, 但可能获得的租金控制权相比却很大。这种租金索取权与控制权极不对称的组合, 事实上是以控制权来补偿租金索取权的激励不足。

公共部门国家租金主要表现为非物质形态的收益。具体包括: 第一, 由政府提供比任何私人机构都更大、更多的荣誉和成就感。政府提供的几乎所有的职位, 都是直接为公共利益服务的。这显然是一种私人机构无法提供的价值。但这种成就感也并非绝对超功利, 政府职位的荣誉感与公共权力是密不可分的。它为人力资本带来了私人机构没有的特权, 用老百姓的话说就是特别有“面子”。此外, 政府也是全社会无与伦比的庞大机构, 因此也能提供比任何私人机构更多的升迁机会和成就空间。第二, 公共部门具有垄断性。政府存在的理由就是, 由政府提供公共服务的管理成本, 一定低于由市场提供公共服务的交易成本。公民用较低的价格从政府那里获得公共服务, 代价则是忍受政府组织对公共事务的垄断。由于政府的垄断者地位, 使它永远不会破产。这样, 公职人员成为全社会最有安全感的一种职业, 而他们为了这种稳定的终身福利, 甘愿忍受较低的工资。比如美国的独立检察官斯塔尔, 在律师事务所时的基本年薪是 114 万美元。但他却和大多数美国法律人士一样, 最大梦想就是成为年薪 17 万美元的最高法院终身大法官, 就因为大法官是最能体现公职荣誉感和稳定性的一种职位。第三, 国家租金控制权的客观存在, 一定程度上弥补了租金索取权的不足。这里, “国家租金控制权”是指对公共产品生产和分配的决策和指挥权力。这种租金索取权与控制权极不对称的组合, 事实上是以控制权来补偿租金索取权的激励不足, 但是这样的制度安排给公共部门带来了滥用控制权的危险, 因此不能被看做是正激励。第四, 人力资本所负载的个人主体都有其自然生命周期, 不但难免产生波动, 而且总要面临丧失生

产能力、衰老和死亡。公共部门相对于其它社会组织,能够全面地提供养老和各项补助基金。这是任何私人组织都不愿意也不可能做到的。这也可以视为公共部门人力资本产权收益权的一部分。

三、公共部门人力资本产权的运作

所谓公共部门人力资本产权的运作,实际上就是通过交易人力资本产权,使人力资本在公共部门内得到合理的配置,从而使交易双方受益的过程。

在市场经济条件下,公共部门人力资本产权的运作首先应在法律框架及具体制度安排上保证公共权力的所有者和公共权力的使用者都能拥有合法的人力资本权能权益,即做到产权清晰,名实相符(当然,这是一种特殊意义上的产权清晰。因为公共部门的人力资本在法权上是被否认个人拥有生产性资源产权的,因而其产权是受到限制的产权)。法律意义上的产权清晰为产权主体提供的是名义上的权利,而产权要得以实现,还得由具体的制度安排来提供实在的保证,否则就会“产权虚置”。

在产权经济学看来,只要产权得以明确的界定,市场交易就一定能够实现,但事实并不尽然。虽然产权清晰可以降低交易成本、提高交易成功的可能,但是,仅有产权清晰而脱离了市场机制,产权交易也不可能顺利进行。在公共部门人力资本产权的运作中,市场机制同样能够以降低契约制定和执行的费用来促成交易的实现。其次,市场机制是实现人力资本在不同社会部门之间流动的驱动力。美国经济学家斯宾塞(诺贝尔经济学奖获得者)曾说,在知识经济当中,对员工而言,从他开始工作到退休的整个工作周期中,会不止一次地出现某个产业从这个国家消失的情况。如此一来,员工会产生焦虑感。应对这个挑战有两种途径:一种途径是降低经济发生剧烈变化的速度,但这会牵扯到降低经济增长速度的问题;另一种途径是通过教育培训和再培训提高这些工作人员的灵活度,这一种途径的前提是实现人力资本的自由流动。可见,市场机制的驱动力作用在人力资本的形成和配置中具有非常重要的经济意义。再次,市场机制经由供求关系、不同人力资本的替代关系可传递出有效的价格信号。诺斯有言,获取交易商品的属性以及由此形成的价值判断是交易实现的重要条件,也是产权实现的重要条件。同样,价格信号对公共部门人力资本的投资也起着“指示灯”的作用。同一人力资本的市场价格经常变动,假设其它条件不变,公共部门在市场价格处于波谷时进行投资决策,则可以较低的成本获得较高的收益。

综上所述,公共部门人力资本产权是在产权得以界定的前提下,通过市场机制进行交易的结果。而市场交易又是以契约为形式完成的,因此,公共部门人力资本产权的运作离不开一个运转有效的契约机制。由于公共部门人力资本产权具有交易契约的非最优性,所以,即使在公共部门中,交易契约也不是固定不变的,它总处于一个边际调整的过程中。从成本的角度来看,这种渐进方式的成本是最低的。契约,尤其是有监督保障的契约,能够确定交易双方的产权格局,从而获得双赢的结果,更有可能走出博弈中的囚徒困境。

一旦交易契约得以订立,它便应该得到法律的保护,从而消除在履行契约过程中产权主体中的一方对另一方的权益故意侵害的现象。也就是说,公共部门人力资本产权的运作中还必须建立相应的保障机制。当然,这种保障机制应该是双向的,它不仅限于法律保障,而且还涉及人力资本的社会保障。社会保障的一个突出作用便是其提供的等于或高于社会平均水平的福利,稳固了公共部门的人力资源,提高了人力资本流出的机会成本。不难推断,保障机制的完善同样关乎公共部门人力资本产权的实现。

所以,在市场经济条件下,公共部门人力资本产权的运作必须以市场机制、契约机制和保障机制为基础。为此,特提出将三大机制付诸实践的五项策略。

1. 建立向非人力资本产权转化的合法通道,以保证公共部门具有进行特殊的或一般的人力资本投资的积极性,以吸引市场上高素质、专业化人力资本加盟的内聚力。

2. 在公共权力的所有者对公共权力的使用者严密制衡的治理结构下,建立真实反映人力资本收益和绩效的激励约束机制。

3. 积极选择和恰当制订适应公共部门情势的人力资本运营模式和战略规划。

4. 实行部门内的集体协商制度。集体协商是公共部门与其职员的代表所进行的有组织的修改、订立人力资本产权契约的过程。

5. 尊重公共权力所有者的产权, 建立防止公共权力所有权产权缺乏的机制。产权经济学家认为, 产权清晰到个人是最经济的, 个人产权主体才会有动力多渠道地实现产权的保值增值。然而, 公共权力的特殊性决定了其所有权在实际运行中只能由代理人操作。所以, 在公共部门建立一个防止公共权力所有者产权发生转移而导致真正意义上的公共权力所有者的利益受到侵害的机制是至关重要的。在这个机制中, 代理人(公共部门的领导者)必须由委托人(公共权力的法定所有者)选举、投票产生, 选举过程应受公众的监督; 代理人的各项职业行为必须通过通畅、合法的渠道予以公开, 接受委托人的监督, 防止“内部人控制”; 委托人应减少委托环节, 避免其真实意愿步入“合法失真”的陷阱; 委托人还应尊重代理人的合法权益, 在激励约束机制中求得与代理人的理性共存。

[参 考 文 献]

- [1] [美] 罗纳德·克林格勒, 约翰·纳尔班迪. 公共部门人力资源管理: 系统与战略[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [2] [美] Y. 巴泽尔. 产权的经济分析[M]. 上海: 三联书店, 上海人民出版社, 1997.
- [3] [美] 科斯. 财产权利与制度变迁[M]. 上海: 三联书店, 上海人民出版社, 1994.
- [4] [美] 舒尔茨. 论人力资本投资[M]. 北京: 北京经济学院出版社, 1990.
- [5] 费方域. 企业的产权分析[M]. 上海: 三联书店, 上海人民出版社, 1998.
- [6] 黄 乾. 论人力资本产权的概念、结构与特征[J]. 江汉论坛, 2000, (5).
- [7] 黄 乾, 李建民. 论人力资本产权运行机制[J]. 山西师范大学学报(社会科学版), 2001, (2).
- [8] 盛 乐. 论人力资本产权博弈的双因素对经营者行为差异的解释[J]. 经济科学, 2001, (3).
- [9] 王建民. 论人力资本产权的特殊性[J]. 财经科学, 2001, (6).

(责任编辑 叶娟丽)

Property Right of Human Capital in Public Sector: Nature & Operation

LI He-zhong

(School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: LI He-zhong (1948-), male, Professor, School of Politics & Public Administration, Wuhan University, majoring in organization theory and personnel management.

Abstract: The property right of human capital in public sector is stipulated by a special contract between the principal and the agent of the public power. And it has the nature of incomplete contract, profit progression, strong externalities and relative imperfection. Based on these characteristics and the different styles of profit, three operation mechanisms and five alternative strategies are mentioned subsequently in this article.

Key words: public sector; property right of human capital; characteristic; operational strategy