

明晰产权 制度创新

——改革攻坚的重要突破口

● 求 实

重 要 突 破 口

党的十四大确定以社会主义市场经济为新体制目标，这是我国改革开放和现代化事业进入新阶段的标志。十四大三中全会把这个目标具体化、系统化，勾画了新经济体制的基本框架，明确了整体推进、重点突破的战略决策，提出了加快步伐，在本世纪末实现双重目标的行动纲领。这标志着我国改革进入关键性的攻坚阶段。

1994年推出的改革任务，在广度、深度、难度、力度四个方面，都是空前的。整体推进，包括构建新体制基本框架的五个主要环节的全面配套改革。重点突破，这主要是：1. 在国有企业制度创新上突破，积极探索建立现代企业制度的有效途径；2. 在财税、金融、计划、投资体制的改革上突破，积极建立以间接手段为主的健全完善的宏观调控体系。在这两方面的重点中，国有企业以明晰产权为核心的制度创新，是我国经济体制改革攻坚战的一个重要突破口。

要在我国建立社会主义市场经济新体制，很大的一个特点、也是难点，是要从原有的计划经济体制向市场经济体制转轨。要在破中立。不仅要破旧计划体制，还要破旧体制下形成的企业产权制度和产权格局。

市场经济和计划经济的重大区别之一，在于微观基础不同。同计划经济相适应的是运行主体一元化的格局。国家几乎是唯一的市场运行主体，企业只是行政主管部门的附属物。市场经济不同。它要求的微观基础是运行主体多元化的格局。千百万企业作为分散独立的市场运行主体，构成市场经济的微观基础。所以，怎样将主体一元化的微观格局转变为主体多元化的微观格局，成为破旧体制、立新体制的一个中心任务。

改革以来，从两方面进行了微观基础的改造。其一，从国民经济公有制的单一所有制结构，转变为以公有制为主体、多种经济成份并存的多元所有制结构。这是打破公有制企业大一统微观格局的重要一步。其结果，在我国国民经济中，出现了千万个非公有的市场运行主体（企业）。它们构成社会主义市场经济微观基础的重要（补充）部分。其二，改革公有制企业、主要是国有企业。要使国有企业从“附属物”转变为独立自主的市场运行主体。这一大块，是社会主义市场经济微观基础中起主导作用的核心部分。因而国有企业的改革始终作为中心环节被放在重要的位置上。

国有企业要从“附属物”转变为独立自主的市场运行主体，关键在于：既要坚持社会主义基本经济制度——公有制；又要打破产权主体一元化，使国有企业成为千万个分散独立的产权主体和法人实体。这就是说，必须找到一种使公有制同市场经济对接的新形式。十四届三中全会关于国有企业改革方向的决策，解决了对接形式问题，这就是现代企业制度。以建立现代企业制度为改革方向，就意味着要改革产权制度，要触动和变革国有经济的产权旧格

局，要对国有企业进行伤筋动骨的制度改革和制度创新。这不仅是企业改革的一个新阶段；而且在这个中心环节上的新突破，也为整个改革攻坚战打开了一个重要的突破口。

症 结 所 在

我国国有企业的改革，经历了一个较长的探索和实践过程。从1978年开始的企业改革，至今已有15年的历程。大致经历了三个阶段：①从1978年党的十一届三中全会至1986年。这个阶段主要是向企业“放权让利”，从政策上调整国家同企业的利益分配关系。先是实行多种形式的“利润留成”和“盈亏包干”；继而扩大企业经营自主权，实行生产责任制；后又推行“利改税”。②从1987年到1991年。进一步贯彻“两权分离”，普遍推行承包经营责任制，以契约方式进一步向企业放权，并提出“政企分开”，减少政府干预。③从1992年后至今。重点是落实《转机条例》^①，把企业推向市场。在90%企业仍实行承包制的基础上，部分企业进行了“税利分流”和“股份制”的改革试点。

以上三个阶段的改革，从总体看，改革的内容，基本上是按照“放权让利”的思路确定和实施的。改革主要是围绕国家和企业间的权责利关系，进行政策调整和责任制形式、经营方式的变换。这15年来的企业改革，无疑已取得了明显的成效，为企业进入市场奠定了初步基础，其意义不应低估，更不能抹煞。但由于没有从根本上解决国有企业的市场主体地位问题，国有企业没有成为真正独立的商品生产者和经营者，企业“四自”的改革目标始终没有实现。同时，国有企业由于长期受传统体制的影响和束缚，以及多年来沉积的各种矛盾和问题，使国有企业背上了沉重的、庞大的历史包袱，负担过重（债务负担、人员负担和企业办社会负担等），加之产品结构、组织结构不合理，技术装备落后，产品老化，以致不能适应市场经济的要求，缺乏竞争活力。15年来的改革，未能有效地解决这些问题。并因上述种种问题造成了国有资产严重流失和国有企业运营效益滑坡的痛心后果。据统计，在1982—1992年，全国国有资产流失总额竟相当于1991年我国国有资产总额的1/5，平均每天流失1亿多元，以致有的国有企业几乎成了“空壳”。国有企业效益滑坡，自80年代开始，其持续时间之长，滑坡面之广，滑坡幅度之大，均为建国以来所没有。1993年6月份开始，工业企业的经济效益综合指数又出现大面积下降，全国29个地区（不含西藏）中，25个地区下降。除个别地区、少数企业外，大部分国有企业的日子是越来越难过了。国有企业陷于困境，原因是多方面的，究其根源，企业自主经营权落不到实处，企业所以没有成为市场主体，根子还在于传统体制下的产权旧格局没有冲破。改革始终只停留于在产权旧格局的基本框架内的政策调整，这犹如在旧体制的如来佛手掌心中翻跟斗。翻了15年的跟斗，还没有跳出传统体制的框架，国有企业实质上还没有从根本上摆脱“附属物”的地位。由于产权格局不破，国有企业至今不能成为真正独立的产权主体，那就谈不到有真正独立的自主经营权，也就不可能成为真正的市场主体。这就是国有企业改革步履蹒跚的深层原因，也正是国有企业问题的症结所在。

走 出 认 识 误 区

国有企业要从“附属物”转变为市场运行主体，这个转变，跨度非常大。这绝不是“放权让利”的改革思路和政策调整的改革内容和力度所能解决的。为实现这个转变，目前已不可避免地要从制度上动手术。即必须改革产权制度，进行全面制度创新。对此，早在五六年

前有识之士提出过。近两年来，这方面的讨论更是成为一个热点。并且达到了基本共识，比较一致地认为这是国有企业的出路。

过去，长期回避国有企业产权制度改革问题，是因为在以下两个问题的认识上有误区：第一，是把产权制度改革同所有制的根本变革，不加区别，完全等同了起来。以为一触动产权制度，就意味着动摇公有制。第二，是把公有制本身当作目的，认为任何一个国有企业的公有制性质都必须纯而又纯，不能有丝毫变化。以为一改变任何企业的纯公有制性质，就偏离了社会主义方向。这显然是一种误解。

先说其一。产权制度改革，同所有制的根本变革，可以是有区别的、两个不同层次的概念。所有制的根本性质，是由生产资料所有权的性质决定的。所有权，指的主要是生产资料的归属权，即终极所有权。生产资料的归属关系不变，或说所有权的性质不变，就不会引起所有制的根本变革。产权，就其字义说，指的也是财产权利。因此有人认为它同所有权是一回事。其实，产权同所有权是既相联系又有区别的。产权，指的是由法律确定的，人们对财产的行为权利总和。这种财产行为权利，随着商品经济和社会大生产的发展，随着社会分工的精细化，内容日益丰富，权利不断分解，并经由法律取得独立的、硬化形式。所以，产权是比所有权更丰富、更复杂，含义更广的一个概念。广义的产权，包含这样三个层次的财产权利结构：①是财产所有权，反映财产最终归属关系，这是基础。②是在所有权的实现过程中派生的财产占有、使用、收益和转让等等行为权利。这两个层次的行为权利是为了所有权的实现，发生在同一所有权主体内部的权利分解。③是发生在不同所有权主体间行使其财产行为权利的界定。

六七十年代兴起的现代西方产权理论，关注的重心并不在前两个层次的产权界定。在西方，现代企业制度早已解决了同一所有权主体内部的行为权利界定问题。第三层次的产权界定，即由“外在性”引起的市场机制失灵和公害^②，必须通过产权界定加以消除，才是他们关注的重心。西方的产权定义，一般都不包括所有权，仅仅指由所有权的实现而分解的其它行为权利。国内目前一般也通用这个定义，并以此将产权同所有权作为两个不同层次的概念，加以区别开来。

对我们来说，虽然也相当普遍地存在着不同所有权主体间为行使财产权利而发生的摩擦、矛盾和利益纠纷，以及由此造成的公害，但这方面的产权界定问题，一时还未提到主要议事日程上。对我们来说，主要矛盾还在于解决国有制内部国有企业同国家间的产权界定问题。

由所有权性质决定的，是所有制的根本性质，这也可说是基本产权（财产）制度；由所有权的实现过程分解出的，财产占有、使用、收益和转让等行为权利的不同分割与组合形成的产权结构，是具体产权制度。国有企业的产权制度改革，指的是第二层次具体产权制度的改革，而不是第一层次根本产权制度的变革。通常说的国有企业产权不明晰，也并非说国有企业的终极所有权、或归属关系不明晰；而是指终极所有权同具体产权（第二层次的财产行为权利）之间的界区不明晰，以至发生所有权主体缺位和产权主体缺位的现象，造成国有资产严重流失和国有企业的困境。

具体产权制度的改革，旨在通过财产行为权利的界定，使国家同国有企业之间的产权关系明晰起来，使所有权主体同产权主体间的权责利都落到实处。这不仅不会动摇公有制的基础；相反，由于产权清晰，权责明确，政企分开，就使公有制的实现有了可靠的保证，从而

大大有利于公有制的巩固和发展。

国有企业15年来的改革道路也告诉我们：公有制基本制度建立起来以后，公有制的优越性并不会自然而然地实现。它的优越性能不能得到充分发挥，在很大的程度上还取决于有没有产权边界清晰，产权划分合理的具体产权制度。因此，改革国有企业的具体产权制度，正是实现国有制权益，充分发挥其优越性，进一步解放和发展生产力的需要。

再说其二。提三点看法。

1. 公有制本身不是目的，不是为“公有”而“公有”。关于所有制本身不应是目的，只是手段的看法，去年8月份以来已有不少学者在报刊和研讨会上阐发。前年夏季，本人在学习小平同志南巡讲话时受到启迪也曾提出过^③。当时认识到：小平同志关于社会主义本质的新概括，比传统的流行说法有很大发展。它的精辟、深刻之处，便在于透过所有制和分配关系的层次，从最深处抓住了社会主义最最根本的本质。这个本质，体现了社会主义的根本任务和内在目的。这是比公有制、按劳分配更深刻、更本质的东西。当然，这个本质，不仅不排除，而且是以社会主义公有制和按劳分配的主体地位为其根本条件的。不过，社会主义所以要坚持公有制和按劳分配的主体地位，归根到底还是为了解放和发展生产力，为了消灭剥削和实现共同富裕。公有制和按劳分配比之小平同志概括的社会主义本质（根本目的）来说，还是浅一层次、第二位的東西。甚至可以说，也只是由根本目的和任务规定的手段。生产关系由生产力决定，所有制形式要适应于、服从于、服务于解放和发展生产力的需要，这是马克思主义的一条最基本的原理。社会主义公有制也不例外。在我国，社会主义公有制可达到的公有的高度、公有“化”的广度、具体实现形式、以及其主体地位的具体要求等等，都要适应于、服从于和服务于解放和发展生产力（包括消灭剥削、共同富裕）的需要。过去，由于颠倒了目的和手段，为“一大二公”而“一大二公”，已吃到不少苦头。这个历史教训应记取。

2. 衡量是非得失的三条根本标准，不是意识形态标准，不是政治和阶级标准，也不是生产关系标准，归根到底是生产力标准。小平同志关于衡量是非、得失的三条根本标准，正体现了、贯穿了社会主义本质的内在要求，因而是衡量是坚持还是偏离社会主义方向的根本标准。我们的改革任务，就是要改革一切不适应生产力发展要求的生产关系和上层建筑，使之适应生产力的需要。以为一改革纯公有制性质，就偏离了社会主义方向，这种疑虑本身是对根本衡量标准的一种偏离。

3. 坚持以公有制为主体，其实质在于从总体上坚持公有制的优势地位和国有企业的主导作用。有人认为，以公有制为主体，就必须在任何地方、任何产业都占优势，而在现有的任何公有企业中，公有的比重都必须占优势。这种理解过于狭隘和机械。以公有制为主体，这首先是一个总体的概念。指的是就全国说，公有制应在国民经济中占主体地位，或说国家和集体所有的资产在社会总资产中应占优势。而并非在任何地方、任何产业、任何有公有成份的企业中，都占优势、居主体地位。十四届三中全会决定指出，对有的地方、有的产业，可以有所差别。应该看到，客观上随着产权的流动和重组，财产混合所有的经济单位会越来越多，将会形成新的财产所有结构。但这种变化并不会导致公有制主体地位的丧失。其次，这还是一个质量的概念。指的是国有经济在控制国民经济命脉和全国经济发展中应起主导作用。这是坚持社会主义方向的重要保证。

服从以上目标和要求，现有国有企业就不必不加区别地拘于纯国有，而是可以分别不同

类型区别对待：（1）生产某些特殊产品的公司和军工企业可继续由国家独资经营；（2）支柱产业和基础产业中的骨干企业，可改组为公司制，但国家要控股并吸收非国有资金投入，以扩大国有经济的主导作用和影响范围；（3）一般小型国有企业，可以根据不同情况，实行承包经营、租赁经营，或改组为股份合作制，或出售、出租给集体、个人。出售企业和股权的收入，由国家转投于急需发展的产业。这样做，并不是国有经济的削弱，相反，是国有经济主导作用的加强；（4）对长期资不抵债、无法通过其它途径改组改造的国有企业，则依法宣布破产。让这少数国有企业“死”，将有利于多数国有企业“活”得更好。

改制是核心

国有企业的改革，目前涉及三方面的内容。一是转换国有工业企业经营机制；二是以现代企业制度为方向改革国有企业制度；三是转变政府管理经济职能。这三方面的任务，相辅相成，都是为了使国有企业从“附属物”彻底转变为市场运行主体。在这三方面内容中，企业制度改革是基础。国有企业的制度改革，包括产权制度、管理制度、组织制度和收益分配制度等方面制度创新。其中，产权制度改革是核心。

以现代企业制度为方向，改革国有企业的产权制度，就是要界定国家同企业之间的产权界边，通过法律形式确认：企业中的国有资产所有权属于国家；企业则拥有全部法人财产权，成为享有民事权利、承担民事责任的法人实体。政府不再直接干预企业的生产经营活动。这里，关键是确认企业真正独立的、受法律保护的法人财产权。这是国有企业成为真正的经营、责任主体和市场、竞争主体的物质基础和保证。改革以后，国家虽也曾通过立法形式，建立国有企业的法人制度，但那只是一种不完整的法人制度。国有企业虽有法人地位，却没有法人所必须具备的独立的法人财产权，因而有名无实。

国有企业占有全部法人财产，便能以其全部法人财产，依法自主经营，自负盈亏，照章纳税；并形成产权激励和产权约束机制，对国家承担资产保值增值的责任。也能通过资产增值进行自我积累和自我发展。

所以，必须抓住以产权制度改革为核心的制度创新，才能使国有企业根本改变“附属物”处境，成为真正独立的产权主体和市场主体。这也是落实企业经营自主权，实现经营机制转换的基础和保证；是实现政企分开，促使政府转变管理经济的职能的有效途径；也是建立科学的企业领导体制和组织管理制度的必要条件。

但在企业界，看法有所不同。

最近看到一份对2620位企业家的问卷调查统计，占64.6%的企业家认为，目前应放第一位的改革重点是“转换政府职能”；而把企业产权制度改革列为第一位重点的，只占8.8%，比重居第二。这同理论界对改革企业产权制度的强烈呼声，形成明显的反差。究其原因，可能是理论家重理性推断，认为通过改制转机，国有企业的附属物（媳妇）性质、地位、作用和行为方式，都将发生根本性转变。国有企业不再是“媳妇”，行政主管部门也就当不成“婆婆”了。这就必然迫使政府转变职能，从根本上理顺企业的权责利关系。但企业家们比较重实际感受，对他们来说，目前最感棘手的，还是“婆婆”多，政府部门权太大，“小媳妇”难当。这个问题不解决，国有企业改制转机都将寸步难行。他们担心即使一旦有了公司法，国有企业的法人地位，也并非就如理论界所想像的那样，便可完全解决了。这种担心也是有根据的。要在我国根除权大于法的毛病，确非易事。

在理论界，也有同志提出异议。他们认为国有企业的改革，主要是进一步贯彻《转机条例》，全面落实14项经营自主权，这同通过产权制度改革落实的经营自主权，并没有什么两样。这种观点似难苟同。

贯彻《转机条例》，全面落实14项经营自主权，目前仍然是国有企业改革的重点所在。在全国经贸工作会议上提出1994年国有企业改革的重大举措是：“万千百十，转机建制”。即在一万户国有大中型企业中，不折不扣地落实14项经营自主权和责任；分期分批地对一千户关系国计民生的重点骨干企业的国有资产进行监管；只选择一百户不同类型的国有大中型企业进行建立现代企业制度试点；在十个城市或地区进行减轻企业负担等试点。建立现代企业制度是国有企业改革的方向，是一个系统工程，必须具备必要的条件，其完成需要一个过程，不能一蹴而就，更不能“一哄而起”，把好事办坏。所以，还只能选择少数有条件的企业试点。广大的面上的国有企业不能等待，贯彻条例，转换机制，刻不容缓。并将通过条例的贯彻，为建立现代企业制度奠定一定的基础。这是说的贯彻条例同国有企业的制度改革不仅不矛盾，而且是一致的。

但是，“相一致”并不同于“划等号”。通过贯彻条例落实的企业经营自主权，同通过制度改革产生的企业经营自主权，有明显的不同。这主要是：

1. 建立在企业拥有全部法人财产权基础上的经营自主权，比之不具备这个物质基础的企业经营自主权，是一个跃进，是一个突破性进展。①它从法律上确认了法人财产的独立性和完整性。财产既经投入企业，便形成企业全部占有的法人财产，同所有者的其它财产相分离。所有权可以转手，所有者可以易人，法人财产的完整性和独立性，不可侵犯。②这种独立、完整的法人财产权，使企业不仅有法律权利，而且有物质能力，行使完整的经营自主权，并使这种经营自主权的稳定性、连续性和主动性，有了可靠的保证。

2. 企业一旦成了占有全部法人财产、享有民事权利、承担民事责任的，名符其实的法人实体，它就在法律上处于同国家（所有者）相对等的主体地位上。企业行使经营自主权是法律确认的法人权利和责任。这种权利和责任，是企业内在的应有的。任何政府主管部门都不得侵犯。否则，便是侵权的违法行为。这就完全不是原来的由政府“放权让利”的概念。过去，由于把全部财产权利都看作属于所有者国家，因而形成了政府向企业放权让利的概念。既如此，主动权便完全在政府手中。于是，放放收收，收收放放，企业完全处于被动、附属、受恩赐的状况。即使中央三令五申，由于主管部门的截留，《转机条例》明文规定的14项经营自主权，至今难以完全落到实处。

3. 企业占有全部法人财产，它便可依法拓宽和发展经营财产的范围，并且比之《转机条例》多一项财产行为权利，这就是收益权。这个权利，是同法人财产经营、法人财产责任等权利相对应的法人财产权利。这也是企业实现“四自”目标，成为市场竞争主体所不可缺少的财产权利。

注：①即《全民所有制工业企业转换经营机制条例》。

②科恩对“外在性”的认识，是从50年代他大量接触广播电视教育工作开始的。当时美国各私立电台和电视台相互干扰非常严重，并造成混乱。他认为这种“公害”的原因在于广播电视利用空间的产权界区不明确。而这种损害程度和赔偿责任，无法通过市场确立，也不能通过市场价格进行补偿，于是引起市场机制失灵。由此，他撰文提出必须在它们之间明确产权界区，以消除或降低这种负外在性带来的危害。

③见《财经研究》1992年第9期《论社会主义同资本主义的对立与统一》一文中的第二部分。