

# 国有企业所有者与经营者责任和义务的界定

杨公朴 孙海鸣

在中国推行以“两权分离”为特征的企业改革以来，有关国有企业所有者与经营者，在企业的生存与发展中，各自应负哪些责任，应尽哪些义务等有关企业制度设计的基本问题，一直是一个争论不休而又在实践中未能解决的问题。在我们迄今为止所制定和出台的有关国有企业的法规和管理条例中，还难以看到比较系统完整的有关双方责任和义务界定的规定体系，以致于出现了该承担的责任无人承担，该尽的义务无人尽的现象，使企业和经济体系的运作效率深受影响。有关国有资产流失、经营者不追求资产增值以及所有者代理人对企业经营与发展并不提供充分支持等现象时有发生。中国的国有企业以往采取的“两权分离”模式，基本推行的是以国家享有所有权而企业享有经营权的外部分离模式，同股份制企业的内部“两权分离”在性质上是根本不同的。中国国有企业“两权分离”式的改革在初期阶段中出现责任和义务界定不清在所难免。然而，随着改革的深入，合理界定国有企业所有者与经营者的责任和义务就显得相当重要了，因为，这种界定事关经济管理法制化的实现。

就经济管理理论来说，经济学意义上的“责任”，应当是指经济主体无条件的承担某种发生了的结果的经济行为，通常可以说是对某种事负责；经济学意义上的“义务”应当是指经济主体依据特定原则无条件承诺其必须采取的某种经济行为。所有者的责任内容应规定的是所有者对企业什么方面的事

务所出现的结果负责，如对企业是破产还是不破产，企业的资产是增值还是下降，选择的企业经营者是优还是劣等等，与此同时，所有者还应该采取一些必须采取的行动，即承担义务；经营者对所有者应体现所有者的意志并对所有者规定的任务负责，其经营目标必须最终直接或间接反映所有者的要求，以此作为评价标准来承担责任，与此同时，经营者应该采取一些必须采取的行动。当然，上述分析仅具理论意义，在实践中，进入操作过程的责任和义务界定，是具体体现在《企业法》、《公司法》、《商法》或带有契约性质的企业内部管理条例和章程等诸项规定之中。

80年代以来，中国已开始了有关国有企业的法律建设，发布了一系列的法律和带有法律意义的行政性管理条例，如《中华人民共和国全民所有制工业企业法》、《全民所有制承包经营责任制暂行条例》、《全民所有制小型工业企业租赁经营暂行条例》、《中华人民共和国企业破产法(试行)》等。同时，各企业特别是新办企业内部也都制定了基本的企业章程。但是，在这初期的国有企业法律体系建设中，存在着一个共同的问题，这就是所有者与经营者双方责任和义务界定不清，造成这一问题的原因主要有几个：

第一，国有企业所有者与经营者概念的基本定义和所包容的内涵不清，使责任和义务的条款规定缺乏明确的承受者。特别是在所有者的定义上，经常以抽象的难以作为法

律运作基础的“国家”或“政府”来取而代之，使有关所有者的责任和义务很难找到其明确的行为人。1988年通过的中国的《全民所有制工业企业法》，是以“两权分离”的理论为制定基础的，然而，在该法中，我们可以明显地发现法律所规定的企业的责任和义务（第59条到第63条和第36条到第43条），以及政府的义务与责任（第55条到第58条），至于由谁来执行国有企业所有者的职能和谁来执行国有企业经营者的职能，则在该法中并无明确规定。我们可以大致根据该法第46条的规定，而推断厂长是该法暗含的“经营者”，并将该法第47条规定设置的以解决重大问题为责任的，以厂长为主任的企业经营管理委员会，作为国有企业的经营者团体，这样才发现了企业经营者责任和义务的有形的行为承受者。但是，有形的所有者行为承担主体却始终不清楚。虽然，国家或政府是国家所有制企业财产的所有者，然而，国家作为政治和经济统一的实体，却是由多层次的政府和司职于不同职能的部门来实现其功能的，仅对国家确立其责任和义务由于其无法落到实处而难以得到法律的保护和监督。我们知道，在国务院下属的国家经济管理组织体系中，就存在按功能划定的综合部门、主管部门、职能管理部门和监督部门等四大类，如果再加上各地方政府依照国务院组织机构设置的经济管理部门体系，那么，谁是具体的国有企业的所有者或所有者的法定代理主体就很难确定了。这样，我们该给谁来规定那些具有法律运作意义的责任和义务条款呢？在以往的实践中，这种问题所产生的负效果事实上已经充分显示出来了。

第二，国有企业所有者与经营者的责任和义务确定，同“两权分离”所采取的具体模式密切相关，在多种“两权分离”的模式同时存在的条件下，任何希望形成和制定统一的规范的有关所有者和经营者责任与义务规定的努力，并不一定会取得预期的效

果。在过去的企业改革实践中，我们往往针对一些特定的“两权分离”模式制定一些具有特定影响作用对象的准法律性管理条例，来规定政府和企业的责任和义务，就是一个明显的佐证（例如：《全民所有制小型工业企业租赁经营暂行条例》，《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》等）。因此，即使是所有者与经营者都已明确存在法律意义的承担者，而双方的责任和义务界定，也要由我们所采取的“两权分离”模式来影响和决定。在80年代的国有企业改革中，有关“两权分离”的具体模式，已经采用和试行了以企业扩权为中心的权力和利益分享制开始，经济（营）责任制、税代利自负盈亏制、资产经营责任制、厂长任期目标责任制、放开经营委托管理制、租赁制、股份制、以及普遍推行的承包经营责任制，等等。每一种制度在所有者和经营者责任与义务界定上，虽然会通行一些共同的准则，但毕竟还都是形成了各具特点的责任和义务规定体系。这就给我们形成了一个理论上的启示：即界定国有企业所有者与经营者的责任和义务，除明确规定双方的承担主体外，还必须以选择确定“两权分离”的具体模式为其基本前提。

第三，理论逻辑和现实逻辑都显示了这样一个特征：即责任和义务都是权力的派生物，其责任行为和义务行为的实现都是以权力的有效运作为基础的。所有者和经营者责任与义务的规定，与其双方各自享有权力结构和有效行使权力的能力有关，在权力结构不稳定的条件下，责任和义务就很难清楚。我们知道在股份责任有限公司的企业制度中，由于终极所有权与企业法人所有权的分离，作为资本的最终所有者对企业资产的支配权力已基本丧失（除大股东进入董事会），其权力只剩下对股票这种虚拟资本的支配，因此，要这种分散股民承担对法人企业的责任和义务实际在制度上已不具备任

何权力基础，这就出现了企业的资本所有者与企业经营者并不同心同德的现象，具有代表性的就是当企业经营困难而需要大家同舟共济时，股民们却采取大量抛售本企业股票这种雪上加霜的行为。此时，所有者只承担了自然人资产保值或增值的责任而未承担支持法人企业发展的义务。在所有者与经营者合一的企业制度（包括古典的资本主义企业制度模式、现代的中小资本企业和集中计划经济体制中的企业）中，所有者因其具备企业的全部权力基础而承担无限的责任和义务。这样，在所有者与经营者分割行使企业权力的条件下，双方责任与义务的规定将首先取决于权力内容的分配和权力行使资源的制度性安排，即在法律上分别明确规定所有者权力和经营者权力，就成为界定责任和义务的基础。在所有权与经营权采取同一企业内部分离的企业制度（如现股份公司法人所有权与经营权的内部分离）中，所有者或其代表与经营者的权力安排取决于双方达成的内部契约规定，尽管这种规定的合法性和有效性会受到国家法律的认定和保护。

因此，要合理地界定国有企业所有者与经营者双方彼此的责任和义务，首先必须解决具有法律运作意义的谁是所有者或其所有者的法定代理人和谁是经营者的问题。要改变当前管理体制中，似乎任何国家经济管理部门都是所有者代表抑或又都不是所有者代表的特殊经济现象。建立国有资产专职管理和经营部门，并使之作为国有资产法定所有者机构的方案，不失为一种国家所有权明确化的可行选择。以此为基础，明确赋予国有资产经营管理部门以所有者应承担的职责和应尽的义务，使之与国家一般经济管理部门所承担的职责和义务相分离。在这一国家资产所有权明确化的过程中，应将原先由政府各经济管理部门分别承担的所有者责任和义务，转移和归并到国有资产经营管理部门。其次，要根据国有企业采取的“两权分离”

的具体模式分别确定责任和义务的规定体系。大致可以以企业内部“两权分离”为第一大类型的模式（如股份制），以企业与国有资产管理部门分割所有权与经营权的企业外部“两权分离”模式为第二类模式，制定两套所有者与经营者责任和义务的规定体系。这样做的原因是，企业内部“两权分离”的模式是以企业具有独立产权和经营权为基础，国家资产经营管理部门对该企业的终极所有权是通过入股、参股、控股的方式转化为产权，而通过对企业产权的支配才能影响和决定经营者行为。在这种模式中，国有资产经营管理部门对该种类型企业承担的责任是有限的，应尽的义务也是有限的，此时所有者最重要的责任是保证资产不受损失并有所增值。在国家资产管理部门享有所有权，企业仅具有没有独立产权为依托的经营权的外部“两权分离”模式中，国家资产管理部门实际上将采取委托管理的方式，通过其选择的经营者来执行由契约保证的授权管理。在这种模式中，所有者在法律上对企业的生存和发展将承担无限责任，并承担一切企业生产经营的正负成果。正因为如此，所有者将不仅关心资产的增值，还将肩负选择和监督经营者的责任，同时，还将利用其特殊地位的优势大量承担支持企业发展的义务。

依据上述理论分析，我们认为，随着今后改革的深化，中国国有企业的所有者至少应承担几方面的责任和义务：1. 对国家资产的保护和增值负责；2. 对经营和监管国有资产负责；3. 对企业经营者的选择聘用及其待遇决定合同履行监督负责；4. 对企业破产造成的财产损失承担全部或部分责任；5. 对企业财务承担监督和审计的责任；6. 无条件的尊重并不得侵犯聘用契约所规定的经营管理者在合同期内的全部经营管理权；7. 在企业经营发生暂时困难时应承担支持的义务。