

“两权分离”改革的理论思考

● 肖金忠

一、两权分离改革思路的提出

两权分离的改革思路是在我国经济体制改革过程中逐步形成并最终成为指导我国企业改革的主要理论依据，是我国改革实践的客观产物。

1979年随着我国广大农村普遍推行家庭承包经营责任制，我国在城市也同时进行了企业改革的试点。从1979—1982年，我国企业改革主要是沿着放权让利的思路进行的，其主要内容是扩大企业自主权，推行各种经济责任制。这种改革思路认为生产资料的所有权、占有权、支配权和使用权是可以适当分离的，国家拥有全部所有权和大部分占有权、支配权和使用权，而企业可以拥有部分的支配权和使用权，这实际上就是早期的四权适当分离理论在新条件下的进一步发展。放权让利改革同时也带来了一系列问题，这种改革的局限性促使人们开始了完善企业经营机制改革的试验和探索。

我国自1983年起开始了利改税的改革。在利改税的过程中，企业出现了一种新型的经营方式，即企业承包责任制。最初的这种承包制仅仅是上缴利税承包，比较粗糙且不规范。但这种承包制毕竟触及到企业经营机制的改变，打破了国有企业的统一经营模式。1987年，国家为了扭转让利过多、财政负担过重的局面，开始在全国范围内全面推行企业承包责任制，从而开始了两权分离理论的伟大实践。

两权分离理论作为我国企业改革的主导思路并成为我国经济体制改革的主要理论依据，是在1984年的《中共中央关于经济体制改革的决定》中首次提及并加以详细阐明，“八五”期间我国企业改革仍是按照两权分离的原则，进一步完善各种形式的承包责任制。

在传统的经济体制下企业是行政机构的附属物，缺乏独立性，改革一开始必然要求承认企业的自主权，必然强调所有权与经营权相分离。所以，两权分离改革思路和理论的确立具有客观必然性，是我国改革在一定阶段上的必然产物。

二、两权分离的理论内涵

两权分离理论反映的是生产资料的所有权关系，即所有权诸项权能之间的相互关系及其结合形式，其核心是所有权同经营权的关系。而所有权同经营权的关系实质上就是人们通常所说的所有权、占有权、支配权和使用权四权关系的另一种概括，是马克思和列宁关于生产资料四权关系的具体化和进一步发展。

1. 内含于所有权的诸项权能关系及其结构体系

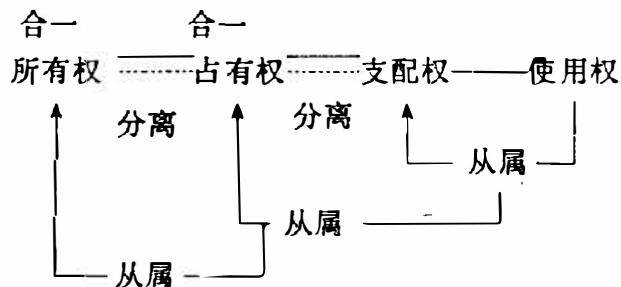
根据马克思主义经济学原理，所有权首先反映的是生产资料的归属关系，是四权中最基本的东西，而所谓占有权、支配权、使用权以及收益权等，都是由所有权派生出来的权能并由所有权决定和制约的，是所有权在不同经济领域中职能的延伸。所有权是绝对权，具有排他性、永久性、独占性的特征。在未征得所有者同意的情况下，任何他人不能享有其中的任何一项权力。我国《民法通则》中规定，所有权是所有者依据法律所具有的对他的财产占有、使用、盈利以及处置的权利，这种所有权内含规定基本上与马克思、列宁四权关系相一致的，在经济理论分析中可以通用。

占有权，经常与所有权作为同义语来使用。在生产资料所有者直接是经营者的情况下，所有者就是实际的占有者，所有权与占有权两者合一，无区分的必要。通常所讲的占有权是生产资料所有者不直接为经营者的情况下从单纯的所有权中分离出来的一项权能，是对生产资料实际拥有。谁取得了生产资料的占有权，谁也就取得了生产资料的实际支配和使用权。占有权也具有排他性和垄断性，但只限于经营权的垄断而不具有永久性。

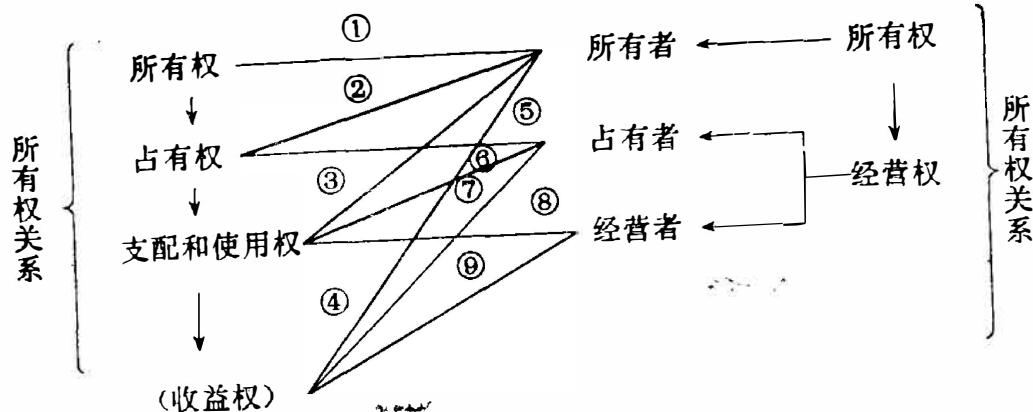
支配权和使用权在马克思的有关著作中通常也是作为同义语来使用，都是指为实现一定的生产目的对生产资料的实际运用。无论是所有权还是占有权，都必须运用归他占有和支配的生产资料进行生产经营活动并取得一定的收益，这才有经济意义，所有权和占有权才能得到体现。支配权和使用权也是从所有权派生出来的但更直接从属于占有权。在所有权与占有权相分离的情况下，支配权和使用权直接归属于占有者而不是所有者。

所有权及其诸项权能之间的相互关系，形成所有权关系，诸项权能之间的不同组合形式，形成所有权内部结构体系。所有权关系及其结构体系可用图一、图二表示：

图一：



图二：



在①+②+③+④情况下，所有者就是直接经营者，四权合一；在①+④时，所有者与占有者相分离，在⑤+⑥+⑦时，占有者直接经营生产；在⑤+⑦或⑧+⑨时，占有者与经营者相分离（本文的分析舍掉了收益权和处分权并不说明这两者不重要，而只是为了上下行文上的方便以及与人们的习惯用语保持一致）。

在所有权关系中，各项权能的不同组合，使得所有权的实现方式也有所不同。当四权合一时，所有权是通过所有者在对生产资料的直接支配和使用过程中来实现的，即采取直接的方式；当所有权与占有权相分离时，所有权是通过间接的方式来实现的，是所有者通过一定的方式把生产资料的支配和使用由别人来完成的。

2. 两权分离理论的规定性

第一，两权分离的出发点是建立在我国现有的生产力水平之上，是我国发展商品经济的内在要求。企业作为商品生产者地位的确认，首先必然要求实行两权分离。

第二，两权分离理论的前提假定是在公有制条件下，所有权与经营权能够适当分离，而公有制条件下的两权分离理论必然要以马克思、列宁的四权关系理论为蓝本。

第三，两权分离理论本质规定，国家拥有生产资料的所有权，企业拥有经营权，所有权与经营权分离的目的是通过分权的形式，在不改变国家所有制形式与性质的条件下，归还企业所拥有的权利，使企业成为相对独立的商品生产者和经营者，最终实现国有制与商品经济在同一个层面上的协调。

第四，两权分离的具体实现形式，可以表现在具体的经营形式上，其在我国当前比较典型的代表是现行的各种承包制。

第五，两权分离客观上要求在所有者与经营者之间必须建立一种权、责、利相结合的制约机制，没有这种制约机制，两权分离也就无法实现。这种制约机制取决于两权分离的程度，而这种制约机制功能的强弱又决定两权分离关系状态的软硬程度。在实行承包制条件下，这种约束机制具体表现为各种承包合同。

三、两权分离理论的反思

两权分离改革在实践中暴露出许多弊端，实践的结果并没有象设计者当初设想的那样显著，也就是说未能取得理想的效果。两权分离理论至少存在以下几方面的缺陷：

缺陷之一：所有权和经营权界定不清、界线不明。

根据以上分析我们知道，经营权是由所有权派生并决定的，是所有权权能的一个构成部分，是从属于所有权的，当经营权从所有权中分离出来时本身的权限在理论上是无法界定的。由经营权的界定不清引起所有权与经营权的界限不明，从而必然产生三种后果。第一，经营权界定不清，两权界线不明，这样经营权本身处于不稳定状态，经营权便可大可小，在实践中无法准确把握，也就必然产生诸如经营权范围大小之类问题的争论。第二，两权界定不清、界线不明导致了两权分离的“度”无法把握，在理论上无法明确，在实践中便只能根据宏观经济环境和政策上的需要进行经常性调整，两权关系处于软化状态，而经营权的从属性又决定了国家可以放权给企业，当然也可以收权，这样，放权——权收在逻辑上具有客观必然性。第三，经营权与所有权的这种关系决定了两权间的相互制约机制只能是以合同形式表现出来的一种简单的契约关系，而这种契约关系本身具有很大的局限性。合同的期限是短期的，内容可以讨价还价，而合同的外部宏观经济环境、经济政策却又是多变的。这样，企业的种种短期行为在所难免，合同的实际履行率是低下的。现实中承包制存在的种种矛盾和问题，都是这种后果的具体表现，可以从这里找到理论根源。

缺陷之二：两权分离主体不对称、权责不对称。

两权分离仅仅局限于企业经营机制上的改革，它不能概括企业改革的全部内容。第一，它没有触及政府的行政事务权和财产所有权关系问题。政府的行政权、经济管理权和财产所有权三种职能两种身份集于一体，两权分离的主体实际上是不对称的、是国家行政机构作为所有者代表同企业发生两权关系，是一种政企不分的非对称性分离，而不是在具有同一社会属性的经济组织之间的分离。第二，从理论上讲，企业拥有了经营权，就必须承担其经济风险，但在企业不拥有资产的所有权条件下，企业仅仅作为经营者，无法做到自负盈亏，它不可能拿所有者的财产去负亏，至多只对收入负有限责任。现实中人们常常责备企业只负盈不负亏，实质上是一种误解。而从公有财产的管理角度来看，国家对公有财产是实行委托管理，而当被委托者的行为目标与国家目标发生偏离时，受托者却可以不对财产负责。第三，两权分离没有触及所有权与经济权分离后经营权如何有效运转和所有权如何运用的问题，两权分离不等于企业经营机制的根本转换和国有资产的有效运转。

缺陷之三：两权分离理论在认识上的不彻底性。

两权分离的目标是为了协调国有制与商品经济的矛盾。商品经济客观上要求企业必须独立自主、自负盈亏，而两权分离理论是构筑在国有企业只能是具有相对独立地位的认识之上。这种认识是不彻底的，相对独立性在实践中具有很大的弹性。这样，既为行政干预留下余地，也无法割断企业对国家在经济上的依赖关系。

两权分离的出发点是以我国现有商品经济发展水平为起点，是以一元财产主体为前提条件。而社会化商品经济的发展，必然产生明晰化的多元主体的财产关系，只有明晰的财产主体及财产关系，所有者与经营权的权责对称及其相互制约的利益约束机制和财产约束机制才能形成。

缺陷之四：两权分离理论在方法论上的局限性。

两权分离理论是建立在对所有权关系的静态分析方法之上。所有权关系及其内含随着商品经济的发展而不断赋予新的内容，所有权关系随着社会经济运动可以历史地发生变化，而现有的我国两权分离理论仍是建立在对古老的所有权关系理解之上，已经不适应现代商品经济发展的客观要求。

四、从两权分离到所有权分割

两权分离理论的局限性决定了它该向何处去。两权分离理论是以马克思、列宁的四权关系理论为基础，结合我国商品经济发展的内在要求而发展起来的，我们继续沿着这条逻辑思路，结合现代商品经济的发展来分析所有权关系的演变和发展过程，并从中探寻新的所有权关系理论。

在自给自足的自然经济条件下，生产资料的所有者就是实际的经营者，所有权和经营权是合一的，所有权关系结构单一。只是随着生产发展和社会分工的发展，生产的社会化以及商品经济发展到了一定阶段，两权才逐渐分离。随着商品经济的发展，所有权关系的变化经历了几个不同的发展阶段。

当商品经济发展到了资本主义自然人企业制度阶段时，所有权的权能才开始真正分离。这个时期企业拥有一切真正的所有权，但企业主与经营者已出现分离，这种情况下的两权分离是所有者在保持最终处分权的前提下，暂时地有条件地把占有权、支配权和使用权让渡给代理商或经营者，所有权仍然保持原始的含义，这是一种所有权的初级分离形式，我们不妨称之为所有权的古典式平面分离。

当商品经济发展到了资本主义出现信用制度、借贷关系和租赁关系的时候，所有权关系开始变得复杂化。借贷资本的所有权属于借贷资本家，而占有权、使用权属于职能资本家，所有权关系在企业外部彻底分离。这种所有权分离形式，马克思称之为“资本的法律上的所有权同它的经济上的所有权分离”。这时，所有权实质上已经分裂，所有权关系发生质变，它包括两个层次：一是所有权首先分解为法律上的所有权和经济上的所有权，所有权关系发生质变；二是经营权与经济上的所有权合一或分离，而与法律上所有权完全脱离。第一层次发生在企业外部，第二层次发生在企业内部。在这里，传统的所有权概念已被更新，一般意义上的所有权已经是指法律上的所有权或称为单纯的所有权，经营权与所有权的关系主要是指与经济上的所有权之间的合一或分离的关系。经营权与法律上的所有权可以完全分离，但与经济上所有权只能是适当分离，世界上没有完全脱离经济上所有权的经营权，也没有完全脱离经营权的经济上所有权，而只有完全脱离经营权的法律上所有权，单纯所有权在经济上的实现仅体现为取得租金以及到期索回本金的权利而对经营权不具有任何制约和限制作用，这样经营者能够独立自主、自负盈亏。我们称这种分离形式为垂直型分离。

随着股份公司的产生、法人企业制度的出现，所有权关系发生了根本性的变化，所有权开始分解为原始所有权和法人所有权，法人所有权和经营权在企业内部进一步分离。在股份制产生的初期阶段，经营权与原始所有权分离得较为彻底，而且，经营权与法人所有权分离的程度也较高，经营者能够独立自主，企业能够自负盈亏并具有法人财产约束机制。到了现代股份公司的产生，《公司法》出现以后，所有权分解后的原始所有权与经营权的分离又带有相对性，股东的所有权除了取得股息和拥有股票转移权以外，还可以通过董事会拥有对经营者的任免权以及参与企业重大经营决策的权利；同时，经营权也受到法人所有权的种种制约。我们称这种所有权分离形式为立体型分离。

现代企业制度出现以后，人们开始明确提出了产权概念，虽然理论界对产权的定义不一致，但有一点可以明确，产权不完全等同于所有权，产权关系不完全等于所有权关系。在所有权关系单一以及发生古典式平面分离时，产权与所有权内涵是相一致的；在所有权关系垂直型分离条件下，产权应指经济上的所有权；在所有权关系立体型分离情况下，产权应是指法人所有权。可见，在后二种情况下产权关系只是所有权关系的一个组成部分而不是全部。总之，现代所有权关系既包括所有权本身的分解关系，又包括所有权分解后的经济上所有权或法人所有权中的诸项权能相互关系。

从所有权关系发展历史过程的分析中我们可以从逻辑上直接得出三个有益的结论：

①我国目前的两权分离类似于初级的古典式平面分离形式，这种形式没有发生所有权本身的分割。人们在论证两权分离的理论依据时常引用马克思对信用制度下所有权关系考察得出的结论，这是混同了古典式平面分离与垂直型分离的两种不同形式，忽视了两者在商品经济发展史上所处的不同位置。

②两权关系只是所有权关系的一个组成部分，经营权与经济所有权或法人所有权从来就没有也不可能彻底分离，两权分离只能是相对的。有人主张通过两权彻底分离来确立企业的独立地位，这是对两权关系的误解，事实上企业独立与否关键不在于两权是否分离，而在于所有权本身是否分解、经济所有权或法人所有权是否独立。

(下转第37页)

“科学——工业综合体”尚未建立起来，科研和高校还缺少同生产单位联合的自主权；一些科研机构和高校的科学研究与生产单位的实际需要结合不够紧密，生产单位对新兴技术吸收和开发的能力还不强，相当一部分企业缺乏引进技术成果必需的资金和人才；政府有关部门对促进产、校、研之间的联合缺乏有力的措施和相应的政策，对深入实际推广新技术的科研人员尚未充分贯彻按劳取酬的社会主义分配原则，中央提出的对科技人员深入生产第一线，深入边疆、贫困地区推广技术实行必要的物质奖励和精神奖励的政策、以及“有重大贡献的实行重奖”的政策还未得到很好地贯彻执行，等等。这些问题都在不同程度上阻碍着科学向生产力转化的过程。我们要下大力气，做好化不利条件为有利条件的工作。

在当前深化经济体制改革的同时，我们要继续深化科技体制改革，通过改革解决社会尚存的阻碍科学向生产力转化的各种问题和矛盾，为转化创造更加有利的社会条件。笔者认为，当前着重要抓好以下几方面的工作：一是深入和广泛地宣传科学向生产力转化的思想，使全社会认清转化工作的重大现实意义，使广大群众和干部明确促进科学向生产力的转化是当前和今后的一项基本国策，全党和全社会积极为转化做好工作。二是要继续疏通科学向生产力转化的流通渠道。通过完善科技政策和立法的手段促使技术市场向纵深发展。为了繁荣技术贸易，增强技术市场的实效性，应特别重视技术贸易的中介组织的发展，尽快建立专门从事科技成果推广工作的产业。三是完善和健全科技立法，通过法律手段，保护技术贸易买、卖、中介三方的合法权益，进一步调动科研机构、高等学校开拓和推广科技成果的积极性，同时也促进企业不断吸收新技术，不断改革生产工艺和管理的自觉性。进一步运用经济杠杆的作用，增强科学向生产力转化的活力。四是各级政府要发挥宏观指导的作用，在有条件的地区尽快建立产、校、研的科技开发联合体，通过长期合作的方式，建立科研部门与生产部门的紧密联系，促进科研工作为经济建设服务，确立科研部门自觉地为生产实际需要开展各种研究活动，使科研工作与生产实践更加紧密地结合为一体。这必将大大地缩短科学向生产力转化的周期，并将有效地提高我国生产部门总体的技术水平和经济效益。

①《马克思恩格思全集》第46集下册，第211页。

（上接第41页）

③古典式分离是与一元财产主体相对应的，而在垂直型或立体型分离条件下，财产主体出现多元，一物出现二主。我国的两权关系理论是以《罗马法》为蓝本，认为所有权不能变更，这是建立在小商品经济的狭隘观念之上，而在现代商品经济下的股份制时代，同一财产同时有两个不同的所有权主体已是共识。

五、所有权理论的发展

从以上对两权分离理论内涵、两权分离理论局限性以及对所有权关系发展历史的分析过程中，可以从逻辑上直接推导出所有权新理论的基本框架，简要归纳如下几点：

首先，实现国家行政权与财产所有权的分离，确立所有权主体以及明确主体地位和职责，解决政企不分和主体及权责不对称问题。其次，在所有权分解的基础上，确立法人所有权地位，实现法人所有权与经营权在企业上的重新统一。这样也就不存在所有权边界不清问题。第三，实行经营权在企业内部的重新组合，实现企业内部经营机制的彻底转换。