

□ 李石泉

国有企业改革思路分析

——兼论“法人财产权”

我国国有企业在改革过程中究竟有哪些改革思路,似乎还没有统一的概括。我认为,沿着产权结构调整的路线去寻找,从权利客体即主张企业拥有什么权的方面去看,似有三条改革思路支配着改革进程,这就是:拥有经营管理权的思路,拥有经营权的思路,拥有法人财产权的思路;从权利主体即主张由谁掌握企业权力的方面去看,也有三条改革思路,这就是:劳动者主体论,经营者中心论,所有者主权论。这两个方面的改革思路是对应着的,是有联系的。本文主要分析前三条改革思路。

一、拥有经营管理权的改革思路

“经营管理权”概念是上世纪40年代前苏联法学家A·B·维涅吉克托夫提出来的。60年代初,我国经济学家孙冶方首先采用经营管理权概念分析我国全民所有制经济内部的财经体制问题。

经营管理权一般包括财产的占有、使用和处分的权能,其具体内容和范围则要根据一般原则视具体情况加以规定。我国60年代初提出让国营组织拥有经营管理权也有其特定的内含。由于这一主张是孙冶方提出来的,我们就以他的观点为依据来阐述企业经营管理权的具体内容。

按照孙冶方的意见,从前苏联引进的在自然经济观念支配下建立起来的我国财经管理体制的基本缺陷是,国家代替企业管了本应由企业自己管理的许多事情,国家因此也陷于日常事务圈子里而放松了长远建设规划和国民经济平衡工作。针对管理体制存在着管得过多、过死的缺点,孙冶方认为“财经管理体制的中心问题是作为独立核算的企业的权力、责任和它们同国家的关系问题,也即是企业的经营管理权问题。至于体制中的其他问题,如中央与地方的关系、条条与块块的关系等等,在企业的职权问题解决以后,是容易解决的”^[1]。

国家与企业的职权为何划分,是一个没有解决好的问题。孙冶方在这方面的贡献是,他主张以“大权独揽,小权分散”、“管而不死,活而不乱”的原则来确定大权和小权、活和死的界限,而财经体制中的大权和小权、活和死的界限就是资金量扩大再生产和简单再生产的界限。属于扩大再生产范围内的事是国家的大权,国家必须严格管理,不管或管而不严就会乱;属于简单再生产范围内的事是企业应该自己管的小权,国家多加干涉就会管死。在价值量简单再生产条件下,由于技术进步、劳动生产率提高,在实物量方面必然是扩大再生产,即企业生产规模必将扩大,这种实物量的扩大再生产仍应算是企业所管的小权,这个范围内的职权也可以完全交给企业自己处理。

在作了上述原则界定之后,企业拥有经营管理权的改革思路的内容可概括为下列几个方

面：

1、价值量简单再生产范围内的事务，主要是固定资产折旧、大修理和更新改造等工作，以及招工、干部任免等工作，应交给企业去办。

2、在国家规定的协作关系范围内，企业的产、供、销活动，应由企业通过经济合同自行安排。改变原有协作关系，则要经过国家批准。

3、在贯彻等价交换、建立合理价格体系前提下，改变考核企业的指标体系，应以资金利润率作为考核企业经营管理效果的综合指标。

4、在企业独立核算、资金有偿使用的基础上，企业可将一部分利润用于职工的奖金和福利，余下的利润应全部上交国家，由国家集中使用。

5、与企业经营管理方面的改革相适应，国家计划管理体制也要改革，应先在企业一级搞好供、产、销平衡，再逐级汇总，制定全国性的计划。

6、在企业改革和国家计划体制改革的同时，还要相应地改变现行的物资供应制度，由对全国几十万个企业的实物配给制，改为通过产品交换的形式建立普遍的供销合同制。

企业拥有经营管理权的改革思路在60年代已基本形成。70年代后期，提出这一思路的同志在个别方面（如企业利润留成）改变了原来的观点，但思路的总体框架仍坚持不变。从当时情况看，似乎还找不到除此之外的第二条比较系统的改革主张。70年代末80年代初，虽有同志提出用新的公有制形式取代国家所有制的改革设想，但这仅仅是一种理论探索，还没有实践的可能。总的来说，让企业拥有经营管理权还是我国改革初期的主流思想，这一思想对改革的实践起着不可否认的影响作用。影响的具体表现是：

首先，这一思路找到了并且抓住了经济管理体制的中心。把国家与企业的权责关系当作财务管理体制的中心问题来分析，是这一思路的创新之见。这一见解的影响作用是不可忽视的。

其次，这一思路以资金量简单再生产的界限划定经营管理权范围，无论在国内还是在国外，都是理论上的贡献。这一见解对划分所有权与经营管理权的界线是有参考价值的。

再次，尽管“放权让利”的改革实践在某些方面已跨越了简单再生产权力的界限，例如在企业的留利可以用作扩大再生产的投资，但总起来看，在“放权让利”的改革阶段，企业的投资权是很小的，甚至可以说到今天为止国有企业也未拥有全部的投资决策权。在改革初期，企业所拥有权限基本上没有超越资金是简单再生产（包括实物量上的扩大再生产）的范围。由此可见，这一改革思路对初期的改革实践的影响作用是不可否认的。

二、拥有经营权的改革思路

“经营权”概念是在1984年党的文件中正式提出来的。初看起来，“经营权”与“经营管理权”似无多大差别。但仔细分析之后就可看出这两个概念的不同。这里先指出一个区别：经营管理权，不管是维涅吉克托夫提出的经营管理权还是孙冶方界定的经营管理权，反映的是社会主义计划经济中的国家与企业之间的关系，最多也只反映国营企业之间的“商品外壳”的关系；而经营权所反映的则是社会主义有计划商品经济中的所有者与经营者之间的关系。正因为经营管理权是计划经济体制的产物，所以随着我国的计划经济向有计划商品经济转变，经营管理权的改革思路已不适应改革的要求，经营权的改革思路才被提了出来。

经营权改革思路的基本框架是在1984年10月中国共产党十二届三中全会通过的《关于经济体制改革的决定》中确定下来的。该决定突破了把计划经济与商品经济对立起来的观念，明确指出社会主义经济是有计划的商品经济，基本结束了社会主义经济是计划经济还是商品

经济的争论。与此相联系,该决定又突破了将全民所有制同国家机构直接经营企业混为一谈的传统做法,明确指出所有权和经营权可以适当分开,今后各级政府部门原则上不再经营企业,在党的文献中第一次提出了企业拥有经营权的思想,提出了让全民所有制企业真正成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者的论断。同时该决定还对企业所拥有的经营权作了比较具体的规定。

从1984年党的《关于经济体制改革的决定》到1986年《中华人民共和国民法通则》的颁布,再到1988年《中华人民共和国全民所有制工业企业法》的出台,基本上完成了企业经营权从理论到立法的进程。用法律形式将企业经营权固定下来,标志着经营权改革思路已硬化为企业的经营权制度。

在经营权思路的影响下,企业应有的各项经营权已在党和政府的许多文件中作过规定。1992年国务院颁布的《全民所有制工业企业转换经营机制条例》,又重申并进一步明确了赋予企业的14项经营权:生产经营决策权;产品、劳务定价权;产品销售权;物资采购权;进出口权;投资决策权;留用资金支配权;资产处置权;联营、兼并权;劳动用工权;人事管理权;工资奖金分配权;内部机构设置权;拒绝摊派权。

从党和政府文件所规定赋予企业的各项经营权中,可以具体看出“经营权”与“经营管理权”以及两种思路的区别。举例而言,在企业应拥有的经营权中,包括了生产经营决策权、产品销售权和物资采购权,而在企业应拥有的经营管理权中,却没有或基本没有这些权力。企业经营管理权中虽然包含了资金量简单再生产范围的产、供、销业务由企业自己安排的内容,但要以不改变国家规定的协作关系为前提。就是说,在拥有经营管理权的企业里,生产什么,生产所需要的原材料,生产出来的产品卖给谁,实际上并不由企业决策,而是由既定的协作关系规定,而既定的协作关系又是由国家规定的。至于产品定价、投资决策、留用资金的支配等项权力,更是经营管理权思路中所没有的。这些具体权限方面的区别,反映了两种思路所处的体制背景不同,经营管理权是与社会主义计划经济体制相联系的,经营权则是与社会主义有计划商品经济体制相联系的。

“经营权”思路与“经营管理权”思路有没有性质上区别?回答这个问题涉及到对经营权性质的认识和界定。虽然企业经营权改革思路和企业经营权已通过国家立法和政府条例予以确立,但经营权的理论争议却未能取得一致看法。经营权究竟是什么,认识并不统一,归纳起来法学界和经济学界有两种观点。一种观点是把经营权解释为经营管理权。这样解释的人当然不承认“经营权”与“经营管理权”有性质上的区别,两者的区别只是量的区别。另一种观点是把“经营权”解释为财产权,把“经营管理权”解释为管理职权。持这一观点的人就会认为“经营权”与“经营管理权”的区别是性质上的区别,而不仅仅是量上的区别。我认为后一种观点更加符合实情。在计划经济体制中,拥有“经营管理权”的企业还不能算是一个权利、责任和利益的主体,也没有独立的决策权,也不承担决策风险责任,因而也就不需要有财产权,只要有一点管理权就够了。虽然提出企业经营权改革思路的同志非常强调国家与企业之间的权责划分,但他们所讲的“权责划分”,还是属于管理职权范围,而不属于财产权范围。在经营管理权改革思路中虽然强调企业是一个独立核算的单位,但并不认为企业应是一个自负盈亏的单位,或者虽讲“自负盈亏”,但这个“自负盈亏”也只具有盈亏负责的含义。在商品经济体制中,拥有“经营权”的企业应该是一个独立的权责主体,它独立进行决策,并独立承担决策责任。而要能独立承担责任,企业就不能只拥有管理权,而必须也拥有财产权。经营权因此就突破了管理职权的范围,而取得了财产权的属性。

分析到此,我们可以把企业“经营权”改革思路与企业“经营管理权”改革思路的区别总括为三点:1、两者的体制背景不同。“经营管理权”改革思路与社会主义计划经济体制相联系,“经营权”改革思路与社会主义有计划商品经济体制相联系。2、两者有量的差别。按照“经营管理权”改革思路进行改革,企业拥有的权力比较小,按照“经营权”改革思路进行改革,企业拥有的权力比较大。3、两者的性质也不同。“经营管理权”是管理职权,“经营权”是财产权。“经营权”改革思路取代“经营管理权”改革思路,是我国从计划经济向商品经济转换的必然结果,标志着我国国有企业的改革已逐步触及到财产权这一层次。

经营权是财产权,所有权当然也是财产权。这两种财产权的关系又如何呢?这个问题可以借助于罗马法的自物权与他物权的关系来解释。所有权是自物权,经营权是他物权。所有权人因本身某种需要而设定他物权,就要同意他人在其所有权上做出一定的限制,并为他人提供相当的权利保障,以换取相当的报酬。他物权就是在他人物上直接享有的权利。享有他物权的人,同所有人一样,可以根据物权存在的事实,排除第三者的妨害,所有权人亦不得妨害其行使权利。一旦设置他物权,所有权(自物权)就要受到限制,甚至成空虚,只有在他物权消失后,才回复到圆满状态。根据罗马法的规定,自物权(所有权)和他物权都是财产权的组成部分,在权利强度上虽有差别,在性质上并无实质意义上的不同。当然,罗马法所讲的财产权是私有财产权,我们所讲的财产权是公有财产权,公有财产与私有财产在本质上是不同的。明白了私有财产权与公有财产权本质区别之后,用罗马法的自物权与他物权关系来解释国有经济中所有权与经营权关系,我觉得是有好处的。在“两权分离”情况下,将所有权解释为自物权,将经营权解释为他物权,将所有权和经营权都看成是财产权,有利于拥有经营权的企业成为一个独立的产权主体,有利于达到国有企业改革的目标,而又不否定社会主义国家所有权的存在。我还认为,也只有用他物权解释经营权,才使经营权具有规范性的内容,才能使所有权与经营权之间具有规范性的界限。可惜的是,将经营权解释为他物权并没有在理论界达到共识。

三、拥有法人财产权的改革思路

鉴于企业经营权改革思路未能在实践中收到预期效果,一些同志对这一改革思路能否行得通产生了疑问,一些同志则提出了对所有权与经营权分离的新解释。在重新解释“两权分离”过程中,相继出现了“法人所有权”、“法人财产权”的概念,引出企业拥有法人财产权的改革思路。

我们通常把“两权分离”解释为在保持国家所有权前提下,赋予国有企业以经营权。但在重新解释“两权分离”的同志看来,这种“通常解释”存在着很大片面性,它割裂了所有权与经营权之间的紧密联系,因而存在两个显而易见的矛盾:1、按照这种解释,似乎经营权可以脱离所有权而存在。而在现实中,财产所有权是经营权的一般基础,缺乏所有权的经营权是不完整、不稳定的。2、按照这种解释,似乎所有权也可以不包含对财产的占有、支配和使用。实际上某个人或某集团获得了财产所有权,不但可以享有剩余要求权,而且也取得了对财产的占有、支配权,可以通过种种方式干预企业经营活动。因此,真正意义上的“两权分离”就不是所有权与经营权的分离,而是财产所有权自身的分裂,是财产所有权在一定条件下分解为两个相互联系又相互独立的部分:“单纯的资本所有权”和“经济上的资本所有权”。在股份公司中,“单纯的资本所有权”表现为资产的最终所有权,“经济上的资本所有权”表现为公司的法人所有权。如果这种新解释可以成立,那么拥有经营权的企业改革思路自然就要被拥有法人所有权的企业改革思路所取代了。

1993年11月党的十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》。该决定明确提出“以公有制为主体的现代企业制度是社会主义市场经济体制的基础”，明确提出建立现代企业制度“是我国国有企业改革的方向”，明确提出现代企业制度的基本特征之一是“产权关系明晰，企业中的国有资产所有权属于国家，企业拥有包括国家在内的出资者投资形成的全部法人财产权，成为享有民事权利、承担民事责任的法人实体”。自此之后，理论界普遍采用“法人财产权”概念，确立企业法人财产权的企业改革思路正式代替了经营权企业改革思路的位置。

法人财产权改革思路的基本内容是：企业是一个法人，具有法人地位，享有由出资者投资形成的全部法人财产权，以其全部法人财产依法自主经营，自负盈亏，对企业债务承担责任；出资者则按投入的资本额享有资产收益等权利，并在出资额的限度内对企业承担责任；企业借助法人治理结构行使法人财产权，法人治理结构由出资者、董事和高层经理组成，出资者将自己投入的资产交给董事会托管，董事会聘用高级经理，高级经理在董事会授权范围内经营企业。

拥有法人财产权的企业改革模式与拥有经营权的企业改革模式之间有没有区别、有什么区别，是一个需要回答的问题。要回答这个问题，必先明确“法人财产权”的含义。

与经营权概念一样，法人财产权也是我国改革过程中出现的新概念。由于在党的文件和国家法律条文中正式使用了“法人财产权”的提法，这个概念现在已被人们普遍接受。但究竟什么是法人财产权？认识还不一致，分歧还比较大，大体上有三种意见：一种认为法人财产权就是法人所有权，公司财产权则是归属意义上的排他性的所有权；另一种意见认为法人财产权具有所有权的外观，实质上并非所有权，而是一种实际支配权，简称经营权；再一种意见认为法人财产权应该理解为出资者拥有最终所有权，企业拥有法人所有权。第一种意见似不能解释企业法人为何还要对出资人承担义务，将获得的利润分配给出资人；也无法解释在法人解散后何以要将剩余财产量化给投资者。因为按照大陆法系的规定，所有权人是行使所有权的唯一主体，除所有权人之外的一切人均均为不特定的义务主体。第二种意见也不能解释企业法人何以能以自物权人的资格设定他物权，例如为相对当事人设定用益权、抵押权以及向另一企业投资以取得股权；也无法解释企业法人何以能以自己的名义占有未分配的剩余。因为按照罗马法去解释，独立的经营权不可能是自物权而只能是由所有人依法设定的他物权。因此，我认为上述第一、第二种意见都有一定的片面性，唯有第三种意见比较全面。将法人财产权理解为出资者拥有最终所有权企业拥有法人所有权，上述不能解释的现象都可得到合理的说明。为什么企业法人有权以自己的名义占有未分配的利润而不将其量化给出资者，为什么企业法人能以投资者的身份对其他单位投资而持有其他单位的“法人股份”？就是因为企业法人也拥有所有权。为什么企业法人又要将获得利润的一部分分配给出资人，为什么在企业法人终止时要将其资产的剩余部分量化给投资者、归投资者所有？就是因为投资者是企业法人财产的最终所有者，对法人财产拥有最终所有权。将法人财产权理解为出资者拥有最终所有权企业拥有法人所有权，还可以合理地解释企业法人治理结构的存在和功能。正因为法人财产权中包含着投资者的最终所有权，所以在法人治理结构中才会有投资者的地位和作用，才会有所有者对法人财产的最终控制权。正因为法人财产权中包含法人所有权，所以法人治理结构中才有董事和高层经理的地位和作用，才有企业法人对公司财产的“全部”产权，投资者才无权直接干预企业的经营活动。“法人财产权”概念的出现，标志着传统国有企业产权制度的重大变革：由国家拥有所有权的单一产权结构变为国家拥有最终所有权、企业拥有法人所有权的双重产权结构。

明确了“法人财产权”的内含之后，经营权的改革思路与法人财产权的改革思路的区别问

题就比较容易回答。

首先,从总的方面说,经营权改革思路与我国建立社会主义有计划商品经济体制相联系,法人财产权改革思路则与我国建立社会主义市场经济体制相联系,两者的体制背景不同。

其次,从产权关系方面看,在经营权改革思路支配下,企业只拥有“局部”产权(按《企业法》规定,经营权中就不包括收益权),经营者(企业)还没有真正以自己的名义、实际上还是以所有者的名义从事经营活动,是一种委托经营关系;在法人财产权思路支配下,企业拥有“全部”产权,并以自己的名义而不是以投资者的名义从事经营,是一种信托经营关系。

再次,从责任制度方面看,拥有经营权的企业的资产与出资者的资产还没有分立,出资者对企业还不能不承担无限责任;拥有法人财产权的企业,其资产已与投资人的财产分立,投资者只在投入资本限度内对企业承担有限责任。

第四,从组织制度方面看,拥有经营权企业的产权是由经营者行使的,拥有法人财产权企业的产权是由法人治理结构行使的。前者强调处理好国家与企业的关系(这个关系并没有处理好),后者强调要建立出资者、董事会和高层经理人员之间的权责制衡关系。

经营权改革思路与法人财产权改革思路都已触及到国有产权关系,按照这两条思路去改革必将引起国有产权关系的变革。但从实际情况看,经营权改革思路的推行并没有能够塑造独立的企业产权主体,并没有能够建立起权利主体之间的规范的稳定的关系,并没有能够形成有效的激励监督机制。因此才有法人财产权改革思路的出台,期望在这一思路的指导下,克服经营权思路的不足,达到经营权思路未能达到的目标。

上述三条企业改革思路对我国企业改革的实践都有过和有着影响或指导作用。三条思路的依次更替,基本反映了我国国有企业改革的深化过程,也反映了我国经济体制转换的渐进性和阶段性。我们不应该用一条思路与否定另一条思路,更不要因别国没有“法人财产权”概念而动摇法人财产权的改革思路。在法人财产权的改革思路指引下,逐步建立现代企业制度,是我们的改革方向,也是需要我们去完成的改革任务。

注:

①《孙冶方选集》,山西人民出版社 1984 年版,第 242 页。本文中引用的孙冶方文章,均见《孙冶方选集》,不再一一注明出处。

(上接第 38 页) 2、改组和充实行业协会。行业协会的划分宜粗不宜细。需要发展跨部门、跨所有制企业会员,扩大行业协会覆盖面。协会的领导,由会员企业民主选举产生,宜由本行业有名望、有威信的企业家或行业专家担任。在现阶段处于向现代企业制度过渡的时期,政府官员兼职还是需要的,但兼职不宜过多。

3、设立市场调节和管理委员会。它是政府所属的一个机构。它既从宏观上调控市场,又从行业管理上对企业进行某些监督。委员会由从事政策、法规、规划的制定单位(如有关生产委办、流通委办)的代表、从事监督、检查的行政管理单位(如工商、物价、质检、消费者协会等等)的代表参加工作,以便统一步调,实现政府有效的行业管理职能。

4、履行行业协会的职责。要使行业协会成为会员企业依靠的组织,关键是为企业利益提供服务。服务项目是很多的,如提供信息、组织联销联展、帮助企业提高管理水平、培训人才、制订议价等等,只要会员感到行业协会是自身的支柱,政府感到行业协会是自身的好帮手,那末,这样的行业协会就会受到欢迎。