

论国有企业产权制度的变革与构建

陈孝兵

产权是一种社会工具,其重要性就在于事实上它们能够帮助一个企业形成他与其他企业进行交易时的合理预期。产权本身是与财产相关联的各种权利的总和,是界定企业如何受益及受损的行为规范。在国有企业的诸多改革方案中,产权制度的变革之所以引人注目,主要就在于这种变革可以利用其具有的激励和制约的双重功能,促进国有企业行为的合理化。尽管理论界对企业产权制度的研究,起步较晚,许多人对产权概念的理解仍然是根植于传统经典的所有权意义的基础之上。但是,仅就企业产权制度变革思路的直接性而言,就是对原来所有权局限性的一种突破,如同任何社会经济形态下的权利的界定总是不可避免一样,企业产权制度的变革与构建也将成为建立社会主义市场经济运行新体制的重要环节。

一、产权的概念与功能

迄今为止,理论界对“产权”概念的理解众说纷纭、尚无定论。归纳起来,大致有如下几种表述方法。

其一是纯粹产权说,认为产权就是财产的所有权,它包括占有、使用、收益、处分的权利。任何企业通过生产更优质的产品而使竞争者受损是被允许的,但是如果采用欺诈、蒙骗的手段而使竞争者受损,或者在一定的价格下限下销售自己的产品从而垄断产品市场则会受到禁止。在这种意义上,产权就是用来界定人们如何受益及如何受损的行为规范。

其二是产权分割说。产权无非是财产权的法权形态,就经营性资产而言,产权就是法定主体对构成生产要素的资产所具有的所有权、占有权、收益权和处分权的总称。这一看法是在传统地理解所有权基础上的细分与延伸。

其三是产权广义、狭义说。从广义上讲,产权包含两层含义:一是所有权,一是债权;从狭义上讲,产权就是债权。这种观点强调产权不等于所有权,而是在市场交易过程中财产作为一定的权利所必须确定的界区。

其四是产权经营说。认为产权就是经营权,财产的所有权是解决归属问题,而产权制度则是指财产如何利用和经营的问题,是解决资产所有者如何使资产增值的问题。

其五是产权整合说。这种观点认为产权的理论基础应该是在所有制前提下对各利益主体权利的区分以及权利交易的认识。产权观念是一种进步了的所有权观念,它一方面使所有权不再是笼统的整体,而成为分解以后的有机结合体,这些分解部分与分解后作为一个集合的整体便构成产权;另一方面,产权将经济运行过程中与财产相关的权利界定和运作问题加以明确化,使之具有可操作性。

上述几种观点对产权概念的理解,都有一个共同的弱点,即权与责是不对称的,只重视权利的界定。事实上,企业产权是企业权利与义务的法律规定,它既是权利的代表,又是责任的化身,因而企业产权制度即约束形式,就是从法律意义上规定各利益主体对财产的收益与责任的关系。从一定意义上说,国有企业产权制度的变革意味着在公有制经济内部实施权

利界定与交易关系的变革,实质上也就是企业所有权与经营权关系的约束机制的构造。

大家知道,产权的一个重要作用是引导人们实现将外部性较大地内在化的激励。与社会相互依赖性相联系的每一成本和收益就是一种潜在的外部性,而使成本和收益外部化的一个必要条件就是双方进行权利交易(内在化)的成本必须超过内在化的所得。在一个法制社会里,当外部性存在时,资源的使用者对有些成本和收益没有加以考虑,但允许交易中内在化的程度增强。科斯创立的交易费用说,就从外部不经济问题的分析中发现了这种权利界定的重要性。在现代产业中,财产或货币形态与物化形态的资本,是带来社会财富的重要条件,人类必须将劳动作用其上,才可能创造出新的财富。因而,人类个体及群体对财产的权利便直接影响着这一结合过程。

基于以上的认识,产权制度变革的功能则是不言而喻的。在由高度集中的计划体制向社会主义市场经济过渡时,市场发育不完善和权利界定不明晰所带来的外部性问题,成为经济正常运行的巨大障碍,而产权的制约功能就表现在,通过权利的重新界定,国家指令相应的政府机构行使国家作为所有者所拥有的权利,即运用一部分关键性的产权权能来制约企业的各种行为(这里的产权权能除了包括使用资产进行生产的产品生产权、定价权、企业收入分配权、用人权等之外,还应包括被法律限制在一定范围内的财产占有、使用、收益以及处置的权利),从而保证国有资产的完整和增值。

产权的功能首先在于它可以利用其激励与制约的双重功能,规范国有企业的市场行为。这同传统体制下企业制度的改革不同,不单纯是针对企业某一具体的组织规则与形式的调整与修正,而是按照市场供求法则,在转换企业经营机制的基础上,对各种企业财产组织的总体构造。主要内容是:第一,界定产权,明确国家与企业、部门与企业、企业与企业之间的权利边界;第二,企业内部形成权利制衡机制,依据不同主体的权利边界,最大限度地调动各利益主体的生产积极性,使利益导向机制发挥作用;第三,建立产权的交易及运作机制,使产权商品化,从而在更深层次上以效率原则来进行资产组合与资源配置。

其次,产权制度的变革以及产权观念的形成,是公有制经济管理体制与管理思想的一大进步,这一进步并不触动社会制度根本特征的变化。社会主义制度的根本特征在于生产资料的社会主义公有制,公有制反映的是全体人民对于生产资料的最终支配权,至于公有制中较低级形式的集体所有制经济,则是全体企业成员享有这一权利。正是这一权利的归属反映着所有制的性质。国有企业产权制度的变革,从某种意义上说,是将企业所拥有的财产权利进行分解,在不影响最终权利的公有性的前提下,使不同主体对分解后的权利展开运营与交易,并使之合理化与高效化。

再次,产权商品化的市场结构使得社会资源的配置,即产权的流动和交易实际上转变为微观经济主体对不同形态的产权选择的取舍行为:或者交换产权的实物形态,或者贷出产权的价值形态。当然,这个过程仅仅是实物产权在不同所有者之间的转移,而不会发生价值产权的流失。因此,在市场经济条件下,资产存量的调整和组合将是十分活跃的。而在实物经济系统内,则是另外的一种情形,例如在传统的产品经济条件下,社会资产存量的重新调整就只能由政府实施计划调拨和行政性的关停并转,由于企业在让渡实物资产的同时,也随之丧失了其价值产权,于是就出现了滞存与短缺并存的现象。应该指出,产权商品化不仅在技术上解决了实物资产让渡中的困难,更重要的是创造了一种新的运作机制,使财产权力成为经济运行过程中可以操作的对象,同时,又适应了兼容产权明晰化和社会化双重趋势的要求。

最后，国有企业产权制度的变革将改革与发展结合起来，使存在经济发展过程中的许多制约因素明晰化，有利于发挥公有经济的优越性。一方面，产权制度的变革可以保证国家对生产资料以及国有企业的产权制约，发挥计划的保证作用；另一方面，由于使产权加入市场的交易和运行，因而完善了市场机制，这样既可以保证国家控制经济命脉，集中力量求得发展，又可以改变由于产权关系不明晰和产权运作低效能所带来的效率低下的问题。

二、企业产权制度的运作机制

企业作为社会生产的基本单位，是一定社会生产力的直接发挥者和一定社会生产关系的直接体现者，是经济活动的微观主体。在商品经济条件下，企业应是独立的商品生产者和经营者。我们研究企业产权制度的运作机制，应是社会主义市场经济条件下的运作机制，即企业应真正成为独立的经济实体，成为真正自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者，成为具有一定权利和义务的法人。这是对企业制度运作机制的总体描述。

1. 动力机制。企业的动力机制是指企业从事经济行为的具有内在推动力的基本动机、目标或目标系统。企业作为独立的商品生产者和经营者，具有自己独立的经济利益，具有营利性的一般特征。在市场经济条件下，企业直接活动的基本动因或主要目标就是在法律允许的范围内，以尽可能少的投入，取得尽可能大的经济效益。一般而言，企业追求利润最大化目标与社会利益从根本上来说是一致的，当然这种一致性并没有排除利润最大化目标与社会利益之间的某种暂时的、局部的、偶然的非一致性，但这种非一致性可以通过国家的监督、调节、干预和引导而得到缩减或消除。另外，企业以利润最大化为其基本经营目标，也不排斥在其目标结构或目标系统中包括一些非经济性目标，这种非经济性目标往往是社会舆论、社会利益及有关社会规范对企业行为的方向给予指导和施加影响的结果。企业的这些非经济目标从根本上说是企业生产发展所必需的，而且构成企业追求利润最大化目标的既定前提，尽管这些非经济目标可能在一定程度上与企业的短期或长期经济利益发生矛盾或不完全统一。

2. 决策机制。企业的决策机制是指企业能够自主地作出为实现其自身主要目标和目标系统服务的决策性决定的可能性。由于决策的普遍性及其在管理中的重要作用，国外一些学者，如西蒙、卡斯特等，都把决策视为管理的同义词。西蒙把决策过程划分为四个主要阶段：（1）找出制定决策的理由，即搜寻环境探求决策条件——信息活动；（2）找到可能的行动方案，即创拟、发展与分析可能的行动方案——设计活动；（3）在诸行动方案中进行抉择——抉择活动；（4）对已进行的抉择进行评价，即评价过去的选择——评价活动。企业的决策机制实际上是企业在其生产经营活动中应具有的自主权或应具有的各项权能的自主（自决）程度，企业在国家法律允许的范围内，应有权根据自己所掌握的信息，对生产什么，生产多少，如何生产等自主决策。

3. 竞争机制。竞争是商品经济社会中必然存在的现象，市场机制的作用在很大程度上是通过竞争才得以实现的。企业为了自身的利益，要把自己生产的产品或劳务拿到市场上自由出售，与其他生产者进行竞争，确定最符合自身利益的价格，以实现利润的最大化。为了在市场竞争中获胜，企业必须不断地进行自我改造、自我发展、自我积累和自我提高，尽可能地降低成本、提高企业产品的市场占有率。否则，市场优胜劣汰法则就会直接威胁到企业的生存与发展。一般来说，企业将受到来自三个方面的竞争压力：一是与生产同种产品的企业之间的竞争，争夺产品的销售市场；二是与生产不同产品的企业之间的竞争，争夺替代产品市场；三是消费者竞争，影响企业产品市场占有率。企业的竞争机制要求企业按照市场

供求法则进行生产经营决策，同时，要接受国家宏观计划的指导。

4. 约束机制。一是利益约束机制。企业的利益约束机制的调整，约束着企业的分配行为。首先要以企业的经营成果来约束企业的收入，使企业利益的实现与企业本身的经营成果相联系，允许企业之间及企业内部由于经营成果的不同而存在利益的差别；其次，使企业股东的利益、职工个人的利益、个人劳动贡献（包括活劳动和物化劳动）与企业经营成果相联系，使与企业有关的各方从切身利益出发，关心企业的发展。二是预算约束机制。企业作为独立的商品生产者和经营者，实行自主经营、独立核算、自负盈亏。这样，企业不得不努力提高资金的使用效益，并自觉地调节生产、分配行为及财务活动，以自身的经营能力决定其经营规模，以达到硬化企业预算约束的目的，从而防止企业的盲目扩张冲动，防止投资与消费的过热倾向。三是财产约束机制。这是企业所承担的自负盈亏责任、经营和投资风险而形成的一种约束行为机制。

三、国有企业产权制度的构建与拓展

我国的企业产权制度变革大致经历了这样两个阶段：一是直接约束阶段，即国家不仅享有生产资料的所有权，而且还直接掌握和行使生产资料的经营权，企业与企业之间的产品与劳务交换不具有商品性质；二是契约约束阶段，即国家与企业根据相应的契约分别享有全民生产资料的所有权与经营权，并享有相应的受益权，如承包经营形式等。现在，国有企业产权制度的变革正在走向间接调控形式，这是改革的实质性进展。大家取得了这样一种共识：要通过企业产权制度的构建，使财产所有者与经营者之间有一个明确而清晰的利益边界以及相应的制衡关系，从而实施有效的间接调控。具体思路大致可以描述如下：

首先，企业产权是客观存在的经济关系，属于经济基础范畴，随财产及其观念的产生而产生。它并非象理论界一些同志所认为的，是商品经济高度发达的产物。商品经济只是在特定所有制及其产权制度下，人们进行经济活动、发生经济关系的形式，是所有制关系及其产权关系发展到一定阶段所选择的实现形式。当社会上存在不同的所有制主体、不同的产权主体及不同利益主体，而社会生产力又尚未足够发达的情况下，人与人的经济关系才采取商品经济形式。在商品经济存在以前和以后，产权本身都是存在的，只是在商品经济条件下，客观上已经复杂化的产权关系更加需要明晰、界定和保护，产权更加需要获得法权形式。国有企业产权构造的所有各层次都存在产权权能的相互制约以及权利和责任的相互对应，对国有企业而言，在大部分情况下，其财产的产权应当只有两个部分，即基础产权和法人产权。承包制形式所带来的对同一部分财产的非法人产权，是企业经营机制不够发达灵活的产物。对于非法人产权，必须明确权利与责任的对立，否则产权建构就没有任何意义，现代企业产权制度的产生正是基于社会化大生产所要求的与责任相联系的权利分割。

其次，从现实情况来看，产权不是指人与物之间的关系，而是指由物的存在及关于它们的使用所引起的人们之间相互认可的行为关系。产权安排确定了每个人每个企业相应于物的行为规范，每个人每个企业都必须遵守他与其他人或其他企业之间的相互关系，或承担不遵守这种关系的成本。企业产权制度的构建的中心任务是要表明产权的内容如何以特定的和可以预期的方式来影响资源的配置与使用。目前可以设想，用银行来充当国有企业产权承载主体，这是因为银行是企业所有者与经营者之间最理想的联结中介，而我国对企业的约束方式在经历了直接约束、契约约束之后并没有很好地解决两权分离问题。因此，只有依赖银行的社会地位、业务性质以及发展的方向来实施金融约束，才能最终实现两权的适度分离。

第三，国有企业产权构造的基本框架是基础产权（最终产权）、法人产权和非法人产权。基础产权在国有经济中属于国家，国家可以依据其需要将其权能分配给中央部门或地方。这一产权包括的内容主要有财产的最终处置权，以及对法人运用法人产权的否决权。基础产权是不能交易的。法人产权是经营性企业单位和其他法人单位的产权，由企业法以及其他法规加以界定。非法人产权主体既包括非法人的各种经济实体和社会团体，也包括个人。法人产权和非法人产权都可以参加产权市场的转让和交易。值得提及的是，产权构造的实际操作是将财产的占有、使用、收益和处置等各项权能以法律形式界定给各个产权主体。从技术上看，这一界定可以对各权能进行更细的分割。

上面我们已经讨论过，产权制度是有关各经济主体对企业财产及利益分配的责权利关系的总和，其核心是确立明晰的财产权利主体及利益分配机制，以调动各经济主体对资产投入及增值的积极性。因而，一旦企业产权构建基本完成以后，企业产权制度的创新与拓展就不能仅仅停留在利益主体对财产权利的界定上，因为一种资产的所有权是属于私人、团体还是属于国家，这可以从使用它的权利、它的形式与本质的改变以及对资产的全部权利（如出售）或部分权利（如出租）的转让的构成来理解。但是，就所有制本身而言，不要也不可能期望它是一种不受限制的权利，在某种意义上，所有权是一种排他性的权利，它只受随时间而作出解释的法律的限制，这样的限制是比较难于把握的，显而易见，国有企业产权制度的拓展还应该包含这样一些内容：（1）对国有企业资产存量按照目前已经形成的隶属格局，从法律上划归中央、省、地、县（市）各级所有，把原来一元化的国有资产分解为多元公有资产，确立明晰的财产所有权主体。（2）按照整个社会经济发展的需要以及效益最大化原则，对今后国有企业的资金投入，要以市场为导向，采用股份制等形式投入，并逐步使之规范化和制度化。这样，既可以明确新增资产的产权关系，调动各级政府的投资主动性与增强责任感，又可以多方筹集资金，促进企业间的自由竞争和联合，提高资金的最优配置及使用效果。（3）在理顺国有企业产权关系的基础上，实行政资分开，把公有资产的经营和管理职能从目前的政府的行政职能中划分出来，通过建立各种类型的资产经营公司，对各级公有资产进行企业化经营与管理。而各级政府只保留对公有资产的经营效益考核及资产收益的分配权力，从而有效地解决目前国有资产无人负责的状况。（4）建立法人财产制度，从法律上明确国有企业的法人财产所有权，使国有企业自主经营、自负盈亏具有明确的产权基础。

在国有企业产权制度构建与拓展的同时，政府与企业之间的“父子关系”便会随之淡化直至最终消失，企业可以从根本上摆脱对政府的行政依赖。一方面，各级政府不再享有资产投资的经营与决策权力，不再干预企业的经营，从而为企业之间公平、合理的竞争创造良好的宏观条件；另一方面，国有资产投资改由资产经营实体经营之后，其资金投向必然按企业化经营的要求，服从效益最大化原则，从而促使国有企业直接面向市场竞争。我们要建立的社会主义市场经济体制，就是要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用，使经济活动遵循价值规律的要求，适应供求关系的变化；通过价格杠杆和竞争机制的功能，把资源配置到效益较好的环节中去，并给企业以压力和动力，实现优胜劣汰。毋庸置疑，国有企业产权制度的构建与完善便是实施这一系统工程的核心内容之一，尽管这一经济改革目标远比其他改革目标要困难得多。

（责任编辑 王冰）