

# 关于全民所有制改革的若干思考

夏振坤 夏济人

**摘要:** 我国的全民所有制改革已经进入新阶段。国有经济从国有企业经营转变成了国有资本运营。巩固和发展国有经济,就是要实现国有资本的主体调控作用和保值增值功能。必须根据国有资本的主体性和政治性、代理性和监督性、资本性和保障性等基本特性,对全民所有权及国有权的行使进行理性化规范;构建有效的人民代表大会制度、构建有效的国有资本运营制度和构建有效的国有资本运营审计制度。

**关键词:** 全民所有制 国有资本性质 国有权行使

江泽民在中国共产党“十六”大报告中指出,必须毫不动摇地巩固和发展国有经济,国有经济控制国家经济命脉,对于发挥社会主义制度的优越性,增强我国的经济实力、国防实力和民族凝聚力,具有关键性作用。巩固和发展国有经济,必须坚持进一步深化经济体制改革。而全民所有制改革既是经济体制改革的重点,也是难点。我们认为,全民所有制改革的市场取向主要是国有资本运营形式。必须根据国有资本的基本特性,理性化地规范国有资本所有权的行使,真正实现国有资本的主体调控作用和保值增值功能。

## 一、全民所有制改革的市场取向

社会主义全民所有制是由社会全体人民共同占有生产资料的一种总体公有制形式。它是在无产阶级夺取政权以后,通过“剥夺剥夺者”建立起来的,并且以社会主义国家所有制形式现实存在。在我国,社会主义全民所有制等于社会主义国家所有制,这一点并没有因为经济体制的改革,尤其是市场取向的改革而改变。我国全民所有制的市场取向改革是逐步进行的,现在仍然在不断地深化和完善过程当中。

在原先的计划经济中,社会主义国家所有制的运营形式是“全体国营企业”。单个的国营企业是“全民所有制经济的基层单位”,而不是独立的商品生产者,其生产经营在国家的统一计划指导下进行,虽然实行经济核算制管理,但是,它受国家统一经济计划的控制,取得的纯收入基本上由国家统一支配。<sup>①</sup>其特点是,“统购统销,统收统支”。

改革开放以后,国家所有制也随之进行了改革。特别是1984年,中共中央形成了一个经济体制改革的决定,认为“过去国家对(国营)企业管得太多太死的一个重要原因,就是把全民所有同国家机构直接经营企业混为一谈。根据马克思主义的理论和社会主义的实践,所有权同经营权是可以适当分离的”,<sup>②</sup>从而正式确立了国家所有权与经营权适当分离的原则。国营企业开始改称为国有企业。1988年颁布的《中华人民共和国全民所有制工业企业法》,进一步通过法律的形式,确立了国有工业企业的社会主义商品生产者的经济地位和法人资格。1992年开始实施《全民所有制工业企业转换经营机制条例》,更进一步规定了国有工业企业拥有14项经营权限(由于所有权的控制作用,现实中这些经营权限没有全部落实)。在这个阶段上,国家所有制虽然“注入”了少许商品经济的涵义,但仍然是以经济的总体计划性为前提的,不

论是“简单再生产”经营权分离论,还是改革进一步“放权让利”的企业经营论,改革的关键点在于,确定国家所有权与国有全资企业经营权的分离关系。这种国家所有制的运营方式,是相对独立的“单个国有全资企业”。其特点是,“适当放权让利,计划市场双轨经营”。

自1994年中共中央提出构建社会主义市场经济体制以后,全民所有制改革才有了市场经济的取向。一方面它与其他成份的所有制经济并存,相互竞争,共同发展;另一方面其自身的运营方式也由国有全资企业主要向国有资本转变,国家拥有企业主要变成国家拥有资本,国有经济主要以国有资本的运动来体现。这里包括三层含义:一是在市场经济中,国有资本与其他私有资本共同构成社会的总资本运动。国有资本尽可能退出国民经济非命脉部门,以加强国民经济命脉部门的实力。有人提出要退出竞争性部门,这种观点是不现实的。大量的国有资本不可能一下子就退到非竞争性部门,而且也不利于控制国民经济的命脉。二是国有资本可以与其他私人资本结合形成企业,或合作经营,或合股经营,以增强国有资本的融合力和控制力。但是,企业是独立的商品经营法人和利益主体,必须按现代企业制度运营,按市场机制的规则运营。即使是只能由国有资本运营的全资企业(类似于西方资本主义市场经济国家的国有企业部门),国家的所有权也必须集中行使,并且要有有利于资本效率的规范。三是国有制以国有资本的形式出现,国有制就是动态的。这是资本的性质规定的。国有资本可以根据国民经济发展的需要和效益的要求,按照市场经济的规则流动。在这个流动过程中,国家一方面能够控制实业企业的发展和产业结构变化;另一方面又能控制金融市场的发展和股权结构变化;同时也能保持国有资本的流动主体性和调控效率性。国有资本的流动过程,既是存量和流量互相转变状态的过程,又是实物和货币互相转变形态的过程。<sup>③</sup>这种国家所有制的运营方式是国有资本。其特点是,“主体调控,保值增值”。

## 二、全民所有资本的基本特性

全民所有资本的性质既不同于资本主义国有资本的性质,也不同于一般私有资本的性质。在社会主义市场经济条件下,全民所有资本具有多重的、复合特性。

**1. 主体性与政治性。**我国的国有资本从终极所有权来说,是由全民共同拥有的资本。它不属于部分人所有。资本

的所有者是全民,或人民,这是一个总体性概念,不能分割和具体化。与此相对应,只能是全民共同拥有这些资本及其所有权,也即是全民所有权。这是社会主义制度的内在规定。你我都是人民的一员,但从你我自身的角度,不能对任何全民所有性质的资本,哪怕只有价值1分钱,“直接”行使一般经济意义上的所有权。然而,根据马克思主义的观点,经济的集中表现就是政治。所以,全民资本的总体所有性质,既有经济的内涵,又有政治的内涵。在计划经济时期,这种推论是不言而喻的。在现今社会主义市场经济时期,所有制结构虽然是多种经济成份并存,共同发展,但全民所有制仍然占主体地位。<sup>④</sup>全民所有资本仍然与国家联系在一起,仍然存在国民经济的主导部门和基础产业。由此推论,全民资本具有政治性也是成立的。与国家联系在一起的资本主体性,决定了全民资本的政治性。简单地把全民资本的所有权从政府手中分离出来,可能不会改变这些资本在国民经济中的主体性地位,但却一定会失掉全民所有的性质,从而失掉政治性。人民从总体上行使全民性资本的所有权,也就是从政治上行使其所有权。由此可见,我国的人民代表大会既是社会主义国家的议政权机构,又应该是全民资本所有者代表的最高“股东大会”权力机构。这两方面是合二为一的。

**2. 代理性与监督性。**全民所有资本具有明显的代理性。人民代表是第一层代理,这种代理关系简单,主要是代理“民意”,参政议政。其全民资本的“个体身份”代表与其一般议政公民的代表身份是重合在一起的。由人民代表产生的人民政府及职能部门是第二层代理。这种代理纵横交错,比较复杂,既与政府的行政体制有关系,更与全民所有资本的管理体制有关系。它涉及到以前经常说到的“条条管理”和“块块管理”,以及“条块”管理之间的关系。政府及职能部门所代理的,就是全民资本的所有权主要权能。由第一层代理上升到第二层代理,资本的全民所有转换成了国家及各级政府所有。这个转换过程至关重要,第一层代理的有效性,直接决定第二层代理的有效性。而且,一般来说,第二层代理中的级次越多,其有效性也随之越低。这与代理人在代理过程中,往往将自身的局部利益和个人利益,与全民资本的利益联系在一起,甚至损害全民资本的利益是相关的。所谓的“道德风险”只能说明部分原因,剩余的原因也许要用政府的“寻租”行为来解释。于是,资本的全民所有,更意味着全民监督。监督实际上是对代理的一种约束机制。在市场经济活动中,不存在只有代理而无监督。我国有一句古话,叫做“用人不疑,疑人不用”,这实际上是一个军事上用人的策略,其中包含有一些道德规范的含义,不应该也不可能作为经济活动中的一种规则。经济活动中的任何利益主体,其行为都包含着不同的利益动机。因此,全民监督的有效性,来自全体人民对不同层次代理关系进行的广泛而有力的民主约束。而且全民监督的形式可以多种多样,不拘一格。全民监督内在于全民所有。

**3. 资本性与保障性。**在市场经济条件下,全民所有资本同样不只是具有物的使用价值形式,而且还具有价值的内涵和价值运动形式,即资本属性。马克思在《资本论》中对资本主义经济中的资本进行了系统、深刻地分析,认为资本是能带来剩余价值的价值,它通过不断地循环和周转实现剩余价值,反映着私人资本对劳动力的剥削关系。我国以前一直把资本与资本主义等同看待,并且为了以示区别,用资金来说明计划经济中的所谓“价值外壳”及其运动。自从1992年邓小平“南巡”讲话以后,人们开始认识到市场经济只是一种在

人类现阶段的有效配置资源的方式。社会主义也有市场。进而论之,社会主义也应该有资本,因为资本是市场经济中的一个“轴心”要素,离开了资本,就不称其为市场经济,特别是现代货币金融经济。人们现在已经接受了资本这个概念,但对全民资本的资本属性的认识还有待进一步讨论。我们认为,全民资本的资本属性是由社会主义市场经济关系决定的,其特点仍然是资本利益与劳动力利益的分离;质的规定仍然是能带来剩余价值(保值增值)。与私人资本不同的是,公有资本带来的剩余价值不应该归私人所有,而应该归代表公共利益的国家所有。在这里,公共资本同样对应着劳动力商品和剩余价值,但却没有了私人资本具有的那种剥削关系。否定全民资本的资本属性,实际上就是否定社会主义的市场经济性质。在社会主义市场经济中,国有资本利益与个人劳动力利益的分离,形成全民资本的利润。其中的一部分用于投资,扩大社会再生产;另一部分用于全民的社会福利保障(具有国家财政收入的性质),而不应该是企业意义上的福利保障(原先国营企业的利润就是这样,以至于全民资本收益低微、甚至亏损)。在自然灾害和战争时期,甚至是全民资本本身也应该用来保障社会成员的基本生活需要。全民资本的社会保障性既是与全民资本的资本性对立统一的体现,又是社会主义全民所有制优越性的体现。

### 三、全民所有权行使的理性化

全民所有制改革的市场取向,导致了国家所有制企业向国家所有制资本转变。但是,这种转变并不能完全解决国有资本运营的效率问题。国家从管理国有企业转变为管理国有资本,仍然存在着国家所有权如何行使的问题。一个经常听到的说法是,国家所有制主体“缺位”。人们得出这种认识不是偶然的。一是因为原先计划经济时期的瞎指挥,不计利益得失;二是因为现在向市场经济转轨时期的许多国有企业改而难活,国有资产流失严重。似乎从历史和现实都可以说明国有资产的所有者“缺位”。然而,我们认为,这不是所有者“缺位”,而是全民所有权、甚至是国家所有权行使不“到位”。在现代市场经济中,国家拥有两种权力,即公共权力和资产权力。如果说其资产所有者“缺位”,那么,能不能说其公共权力的主体“缺位”呢?至今没有听到这种说法。我们认为,原因在于公共权力的本质是统治力,有统治力就说明国家的政治主体存在,统治的好坏是另一回事。同样,资产权力的所有者“在位”与否,也应该看它做了什么,而不是做得怎么样。后者是资产所有权行使的有效性问题。

从计划经济时期的情况来看,“大一统”的集权管理体制,使国有资产的所有权得到了极大的体现。“瞎指挥”和不计利益得失是当时国有资产内在的非商品市场经济关系规定的,只不过所有者在这里“定错了位置”。错在脱离了社会主义初级阶段的生产力发展水平,没有从商品市场经济关系来定位国家,从而使全民所有者的代表即国家,与人民政权的体现者代表即国家直接地、简单地合二为一。

从改革转轨时期的“政企分开”过程来看,从放权让利到经营承包、从国有资产调整重组到国有企业实施现代企业经营制度的改革、从财政部门一直对国有资产收益的管理到成立国有资产管理部并对国有资产实施专门管理,都无一不说明国有资产所有者的存在。在这里,应该是所有者代表,即国家,没有按市场经济关系和国有资产的资本性质行使其所有权。不是所有者缺位,而是所有者的所有权行使不“到位”。如果私有资本的所有者在行使其所有权时也不“到

位”，那么，同样也会有企业经营亏损、资产流失等情况发生。而且企业越大、资本股份越分散，越容易产生所有权行使不“到位”的情况。

从“政企分离”到“政资分离”，国家所有制的运营形式发生了变化，相应地，国家所有权的行使也随之有所调整和改变。我们认为，国家所有权的行使必须体现社会主义市场经济的要求，根据全民资本的基本特性进行理性化规范，才能真正实现全民资本“主体调控、保值增值”的内在功能和社会价值。

**1. 构建有效的人民代表大会制度。**这不仅是一个政治制度的进化和改善问题，同时也是全民所有制所有权行使制度的进化和改善问题。首先，要尽可能地使人民代表具有广泛利益的代表性，代表各行各业、各个阶层、各种岗位，并且要引入民主竞争机制；其次，建立专门立法、监督和评价政府代理国有资本主体行为的国有资产委员会，<sup>⑤</sup>在接受全民监督的基础上，主持日常“总体监事”活动；再次，建立人民代表大会国有资产运营报告制度，一年一度审议由政府提供的国有资产运营报告。从资本运营的角度来看，人民代表大会类似股东代表大会，所不同的是，代表只能用“手”表态，而不能“脚”表态，只能全心全意地通过公共选择机制为人民谋福利，不能“心存二念”通过“股票市场”表达不同意见。由于资本的全民所有，所有权不具有个体性质，所以，要发挥人民代表和人民代表大会制度的作用，必须要有全民参政议政的意识、个人素质和品德。对人民代表来说，更应该有公益权力、责任和地位（包括经济利益）的明确规范和要求。有效的人民代表大会制度是全民所有权行使的前提和基础。

**2. 构建有效的国有资本运营制度。**政府是全民资本的第二层代理主体。政府代理是否有效，主要与政府的国有资本主体的级次划分和国有资本运营部门的确定有关。国有资本（国有企业及资产）主体以前是与政府行政机构的级次重合。“政企”是多层不分。从国有资本的社会主义主体性来看，国有资本主体最好是由中央政府代理。但是，从因地制宜和调动地方的积极性来说，地方政府也构成国家所有制的低一级主体，即地方政府公有，<sup>⑥</sup>但它与中央政府主体不应该存在直接的“上下级条条管理”关系。江泽民在中国共产党“十六”大报告中，已经提出了这种国有资本管理体制的改革构想。报告指出：在坚持国家所有的前提下，充分发挥中央和地方两个积极性。国家要制定法律，建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资本和管人、管事相结合的国有资本管理体制。关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等，由中央政府代表国家履行出资人职责。报告只是对中央政府的资本主体性进行了概括说明。这里实际上既存在一个国有资本在中央政府与地方政府之间的分割问题，又存在地方政府所有的资本如何在地方各级政府之间分割的问题。中央政府首先拿一块，这个容易做到。地方各级政府之间怎么办？也像财政预算一样，一级政权对应一级财政预算？我们认为，地方资产所有权主体最多分两级：省政府和地市政府。

相应的问题是确定国有资本管理部门。现代市场经济实际上就是资本经济。社会主义市场经济就是以国有资本为主体的资本经济。从直接的层面上看，企业的人力、财力、物力都是以资本的形式运动，并为资本的利益服务的。管理能力和技术能力等生产要素最后都要“转化”为企业经营资

本额和股权，并参与资本收益分配。因此，一般来说，与国有资本相关的权能（由市场规则和现代企业制度规则规范），都有应该构成政府国有资产管理部队的职能内容。这里实际上又存在两个层次：第一个层次是政府国有资产管理部队的（我国现在称国有资产监督管理委员会），它是政府管理国有资本的专门职能部门。其性质应该是一个国有资本运营总公司，属于企业性质的部队的，不仅有照章纳税（如财产税或资产税）的义务，而且还应该定期向财政部门缴纳一定数额的国有资本收益，有计划地充实社会保障基金。该部队的职能主要是“对国有资本的运营状况进行跟踪监督和考评，并在此基础上，实施国民经济的主体调控和保值增值”；同时，定期向人民代表大会国有资产委员会通报国有资本运营情况。另一个层次是国有资本运营（包括合资、股份）公司企业。企业的自主经营权是由现代企业制度和市场规则来规范的，必须真正地将竞争机制引入企业经营活动之中。特别是对经理人员，要有符合市场要求的，明确的权、责、利规范。按能力聘任，按实绩提升。成绩突出的企业家还可以成为政治家。不能任人唯亲，关系聘用，政企一体，易地做官。同样，与国有资本有关的企业，也不具有社会职能，以接纳多余的职工，形成所谓的“在岗待业”。社会保障和国有资本运营是两条线，前者由财政部门履行职责；后者则由国有资本专职部队的履行职责。按资本效率标准行使资本的所有权，就是最基本的理性内涵。

**3. 构建有效的国有资本运营审计制度。**审计是市场经济运行中不可或缺的重要监督手段。审计机构有政府审计部队的、社会审计事务部队的，甚至可以是国际审计机构。由于全民所有资本的代理多层次性和复杂关系，所以，要求国有资本运营必须进行多层复合审计，并且是公开透明的审计。第一层是“资本运营控制性审计”，政府资产监管部门，履行出资人职责，对国有资本运营的企业进行审计。同时报告给人民代表大会资产委员会。第二层是“公共部队的活动性审计”，政府专职审计部队的，对政府资产监管部门，及其与国有资本有关的企业经营活动进行的审计。同时也要报告给人民代表大会资产委员会。第三层是“人民监督复核性审计”，人民代表大会资产委员会，在上述审计通报的基础上，对存在疑点问题、或群众反映强烈的问题等，有权进行复核性审计。定期向社会公开国有资本的运营情况和审计评价，督促政府及资产专职监管部门落实资本运营责任制；对触犯刑律的行为，还要督促司法机关介入，切实做到“有法必依，执法必严，违法必究”。

#### 注释：

①许涤新主编：《政治经济学辞典》，79～83页，北京，人民出版社，1981。

②《中共中央关于经济体制改革的决定》，1984年。

③参见洪银兴：《论现阶段市场取向的所有制结构改革》，载《南京社会科学》，2002（增刊）。

④⑥参见《夏振坤选集》，370、372页，武汉，湖北人民出版社，1998。

⑤参见魏驰昊：《改革国有资产管理体制要有新思路》，载《宏观经济研究》，2002（12）。但是，我们认为，人民代表大会资产委员会主要是对政府及资产主管部门运营的总体国有资本行使全民所有权监督，而不是对与国有资本有关的企业实行全民所有权监督。

（作者单位：华中科技大学经济学院 武汉 430074  
军事经济学院 武汉 430064）  
（责任编辑：S）