

国有企业产权制度的新构建

王德中

重新构建国有企业资产的产权制度，是国有企业改革中的深层次矛盾，是我国经济理论界近年来讨论的热点。党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，要求国有企业建立现代企业制度，并举出这一制度的五个基本特征。我的学习体会是，建立现代企业制度是为了实现社会主义市场经济体制的目标，落实十四大提出的“通过理顺产权关系，实行政企分开，落实企业自主权，使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争的主体，并承担国有资产保值增值的责任”。其中突出了国有企业产权制度的新构建，使产权清晰，关系理顺，进而实现权责明确、政企分开、管理科学，增强国有企业的活力。对此，拟谈谈个人的浅见，供有关同志讨论和参考。

一、重建国有企业产权制度的迫切性

在改革开放以前，我国对国有经济实行高度集中的计划管理，国有企业资产的占有和使用、生产要素的配置、产品和资产收益的分配都取决于国家计划，各地区、部门和企业最关心的是生产能力的形成和物质产品的生产，而较少从产权角度关注国有资产运营的效率 and 效益，关注国有资产的保值增值。当时，国有企业都由国家直接经营管理，生产资料所有权和经营权都由国家统一掌握。这种经济体制在历史上曾经起过重要作用，同时也存在严重弊端，所以必须改革。

1984年党的十二届三中全会《关于经济体制改革的决定》提出了经济体制改革的中心

环节是，增强企业特别是国有大中型企业的活力。为此提出所有权同经营权适当分离的原则，要求在保障国家对国有资产所有权的前提下，把经营权交给企业，“今后各级政府原则上不再直接经营管理企业”。这就是国有企业产权制度改革的开端，后来的企业改革主要都是围绕着落实企业经营自主权展开的，1988年颁布实施的《企业法》和1992年颁布的《企业转换经营机制条例》，都重申了“两权分离”原则，使国有企业的经营权获得了法律保障。应当承认，企业产权制度的初步改革是有成绩的，企业活力确实有所增强。

由“两权统一”到“两权分离”，固然是一个带根本性的变革，可是人们发现，这并不能很好地确立产权观念，理顺产权关系。具体表现为：一方面企业的经营权长期没有落实，政府仍然用各种形式干预企业的生产经营，当微观搞活与宏观管理出现矛盾时，政府往往采取权力上收或向企业多收多要的办法；另一方面，国家掌握的所有权究竟该由某级政府或某个政府部门去行使，长期不明确，各级政府都有权管又都可不负责任。直到《企业转换经营机制条例》中才规定：“国务院代表国家行使企业财产的所有权”，惜未具体阐述。经济理论界将上述现象称为“产权虚置”、“产权主体缺位”等，对此进行探讨，提出不少意见和建议。

现在的情况仍然是，国有企业的资产名为全民所有即国家所有，授予企业去经营管理，实则是多头管理与无人管理并存。略加

分析:

1. 管理分散, 职责不清。国有企业有的由国务院有关部门主管, 多数归属于中心城市的主管部门。他们管理下属企业的方式较之过去确有变化, 比较重视为企业服务, 但总的说来, 仍然是行政管理, 执行政府职能。较少从产权角度关注国有资产运营的效率 and 效益, 保证国有资产的保值增值。他们还受到部门、地区的局限, 无法从国民经济的角度来考虑国有资产结构的优化、资产存量的调整等问题。

2. 政企不分, 八方伸手。国有资产属于国家, 各级政府及其职能部门都可以代表国家, 都可以向企业发号施令(下红头文件), 企业都必须照办, 丝毫不敢顶撞。他们可以服务的名义肆意干预、侵犯、截留企业的经营自主权, 向企业收费、摊派或罚款, 而企业还不敢反映或申诉。企业现在不是怕“婆婆”(指直接主管部门), 却希望能得到“婆婆”的庇护, 帮助他们去抵制那些只向企业伸手、又不负任何责任的“准婆婆”们。企业的经营权长期难以落实, 源于政企不分。

3. 企业无权, 难以负责。企业既无资产所有权, 经营权又未落实, 自然承担不了自负盈亏和国有资产保值增值的责任。企业领导者最关心的是保证完成承包上缴利润任务, 保证职工生活水平不降低, 至于国有资产的保值增值和企业发展后劲, 则较少考虑, 这就是所谓“两头硬、中间软”的现象, 也是企业短期行为的突出表现。有些企业不按国家规定如实反映自己的经营成果, 造成利润虚增或虚盈实亏的假象, 带来的危害就更加严重。

4. 资产运营, 效率低下。由于上述原因, 国有企业资产运营的效率极低, 固定资产闲置未用的情况相当普遍, 流动资金周转缓慢。1992年某省国有企业的资金利税率竟低于银行技术改造贷款的利率, 资金利润率

则仅为资金利税率的1/4左右。亏损企业大量增加, 亏损额居高不下, 有段时间甚至出现争当“特困”企业的反常现象。

5. 国有资产严重流失。有些国有企业以扶持乡镇企业为名, 将国有固定资产低价乃至无偿转让给乡镇企业, 从中捞取好处。有些企业在合资嫁接和股份制改革中, 低估国有资产, 甚至对国有资产不加评估, 让外商和其他出资者获得不正当好处。有些企业在住房制度改革中, 存在低价出售宿舍的现象。国有资产的严重流失, 无任何部门负起监督职责或高度重视。

出现上述问题, 说明国有企业产权制度亟待重新构建。仅仅提出“两权分离”原则或仅仅呼吁落实企业经营权, 已不能解决问题。国家所有权的主体缺位, 政企依然不分, 企业经营权很难全部落实。企业经营权不落实, 将难以承担国有资产保值增值的责任, 维护国有资产的权益, 又反过来损害国家的资产所有权。

现在要建立社会主义市场经济体制, 重新构建国有企业产权制度的要求就更为迫切。市场经济中, 企业为了交换而生产, 交换的实质是产权或所有权的让渡, 因而企业必须成为产权的载体。国有企业要成为法人实体和市场竞争的主体, 也必须是产权的载体。国家所有权的主体即其代表机构也必须明确规定, 同行行使行政职能的政府机构分开, 专门负责国有资产运营和国有资产结构调整, 监督企业国有资产的保值增值。构建新的产权制度并非易事, 但必须立即着手筹划, 分步实施, 这是建立社会主义市场经济体制的基础性工程。

二、重建国有企业产权制度的思路

党的十四届三中全会《决定》中举出的现代企业制度基本特征, 就具体阐明了重建国有企业产权制度的新思路。它总结了“两权分离”原则实行以来的经验, 吸收了前几年经济理论界讨论中的合理建议, 借鉴了外

国大中型企业采用公司制的有益做法，针对目前国有资产多头管理与无人管理并存的缺陷，提出了原则性的规定和要求。在《决定》这部分的下面几条中，则根据这一思路进一步提出构建国有企业产权制度的主要问题和相应措施。

我体会新产权制度的基本精神有以下几点：

1. 产权制度的改革，以加快国有企业转换经营机制、增强企业活力、促进社会生产力和市场经济的发展为出发点和落脚点。这是改革的指导思想，是三个“有利于”标准的体现。我们不是为改革而改革，不能把产权改革变成学术性讨论而缺少可操作性，更不能由此引发部门、地区之间的权力斗争，对企业来之不易的权利施加更多限制，造成企业改革的倒退。

2. 在上述思想指导下，明确规定国家与国有企业的产权关系是投资者与利用投资组建起来的企业之间的关系，企业中的国有资产所有权属于国家，企业则拥有包括国家在内的出资者投资形成的全部资产的法人财产权，成为享有民事权利、承担民事责任的法人实体。这是新产权制度的核心。

国家作为国有资产的投资者，当然保有这些资产的所有权。但既投资于企业，企业就应拥有这些资产的法人产权。依照我国从1987年1月1日起施行的民法通则的规定，产权或财产权本是公民和法人的一种民事权利，包括所有权、与所有权有关的财产权（如经营权）等。这样，国有企业就不再是只享有经营权，同时还享有这些资产的法人所有权。法人所有权形成后，就具有相对的独立性，投资者对其投资非依法不得收回，也不得非法干预企业的经营活动。

由所有权和经营权的分离转变为所有权和法人财产权的分离，是一个巨大的进步：

（1）扩大了企业的权利。在经济理论界讨论过程中，就有不少同志提出，国有企业如

只有经营权，则不仅权利太小，而且不能稳定，所以应享有法人所有权。国际惯例也是如此，投资者的投资形成的资产即为公司法人所有，当然他们仍然保有投资的终极所有权。（2）提法人财产权比提法人所有权更好，因为法人财产权既包括所有权，又包括经营权，在企业内部还可以将所有权同经营权适当分离。如果提出法人所有权还易于误解为“法人所有制”即企业所有制。（3）在扩大企业权利的同时，易于加重企业对国有资产运营的责任，要求它对国有资产的保值增值切实负责。

3. 国家作为国有企业的投资者，将同其他的投资者一样，按其投资额享有所有者的权益，即资产受益、重大决策、选择经营管理者等权利。同时担负风险，承担亏损，但在企业破产时，只以投入企业的资本金对企业债务负有有限责任。

国家为管理对国有企业的投资，必须设立专职的国有资产管理 and 经营的机构，行使国有资产所有者的职能。其他的政府机构将继续执行行政管理的职能，不再充当国有资产所有者的代表，不能干预企业的生产经营活动。通过政府的行政管理职能和国有资产管理职能的分立，就可能使国有企业真正成为“四自”的法人实体和市场竞争的主体，使国有资产的收益与税收分收、分支、分流，专用于国有资产的再运行。这就较好地实现了政企职责分开。

4. 国有企业有了其全部资产的法人财产权，就成为权责明确的法人实体，以其全部法人财产，依法自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束，并对出资者承担资产保值增值的责任，对企业债务承担民事责任。企业将按照市场需求组织自身的生产经营活动，遵纪守法，照章纳税，正派经营，正当竞争，不受政府的直接干预。企业经营的目的就是提高劳动效率和经济效益，通过增强活力追求利润最大化。如在市场竞争中失

败，长期亏损以致资不抵债，就应依法破产，届时企业仍只以其全部法人财产对债务承担有限责任。

在新产权制度下，国有企业“四自”的内涵得到丰富：自主经营就不仅是经营产品，更重要的是经营包括国家在内的出资者的资本金；自负盈亏就有了法人资产作保障，并独立承担民事责任；自我发展就不仅是生产规模的扩大，而主要是提高资本金的运营效率和效益，实现资本金最大限度的增值；自我约束就要在思想政治工作的保证下，进一步增强产权约束，强化企业对国有资产担负的责任，纠正国有资产管理不善和流失的情况。

5. 国有企业在其内部也要深化改革，完善领导体制和组织管理制度，正确处理党、政、工领导之间的关系以及投资者、经营者和职工之间的关系，形成良好的运行机制、激励机制和约束监督机制，调动各方面的积极性。

企业应按照市场经济的要求，强化内部经营管理，严肃劳动纪律，特别要加强技术开发、市场营销、质量管理、财务管理和信息工作。要加强企业文化建设，培养优良的职业道德，树立敬业爱厂、遵纪守法、开拓创新的精神。

新产权制度的构建为国有企业创造了良好的外部条件，但企业的振兴和活力的增强，关键仍在企业自身。管理的科学化和现代化，是新产权制度对企业提出的要求，是实现产权制度改革的目标的要求。

三、重建国有企业产权制度中的主要问题

《决定》提出了重建国有企业产权制度的新思路，同时指出，这是一项艰巨复杂的任务，必须积累经验，创造条件，逐步推进。《决定》谈到几个极其重要的问题。

(一) 重建企业产权制度与转换经营机制二者的关系

重新构建国有企业产权制度与当前企业

转换经营机制，是一种相互衔接、相辅相成的关系，《决定》第二部分的标题就是“转换国有企业经营机制，建立现代企业制度”。所以绝不可将二者对立起来，或者认为又出了新花招。

《企业转换经营机制条例》是根据《企业法》、为落实《企业法》而制定的一个很好的文件，其目标就是在国有企业中建立新型企业制度，使企业适应市场经济的要求，成为“四自”的商品生产经营者和独立的企业法人。现在看来，它的不足之处是，仍然以生产资料所有权和经营权相分离的原则为依据，要求全部落实企业经营权，而未提出企业的法人产权。这就是说，它尚未触及企业改革中这一深层次矛盾，未提出重新构建产权制度的要求。《决定》正好弥补了这一不足，充实了企业转换经营机制的内容，并使机制转换能获得更好的外部条件。所以二者的目标是一致的，当前继续抓紧贯彻《条例》，即可为逐步地进行重建企业产权制度的试点打下坚实的基础。

《决定》提出了继续贯彻《条例》的要求，并特别指出要“有步骤地清产核资，界定产权，清理债权债务，评估资产，核实企业法人财产占用量”，这就是为重建产权制度在做必要的准备。

(二) 国有企业的组织形式

重新构建国有企业产权制度，建立现代企业制度，需要研究企业组织形式问题。《决定》指出，现代企业按照财产构成可以有多种组织形式，国有大中型企业宜于实行公司制，即采取公司这一组织形式。

西方国家法定的企业组织形式主要有三：(1) 独资，指个人出资兴办、全由个人控制的小型业；(2) 合伙，指两人以上出资、联合经营的中小型企业；(3) 公司，指由许多个人和法人出资、联合经营的大中型企业，只有它才具备法人资格。英、美等国只承认负有限责任的公司，凡是负无

限责任的就认为是合伙。我国已有不少的公司，就国有企业而言，主要是一些大型、特大型企业与企业集团，其产权制度、运营方式等与非公司企业无异。

《决定》要求采取的公司组织形式，是参照国际惯例，按新产权制度即出资者所有权与企业法人财产权相分离组建的法人企业。这样的公司有利于政企分开，转换经营机制，企业摆脱对行政机关的依赖，国家解除对企业承担的无限责任，有利于广泛筹集资金，分散风险；有利于扩大股份制试点，组建股份制企业；也有利于国际交往，吸引外商投资，扩大开放。《决定》对这些公司的类型及国有股权所占比重，做出了原则性规定。

实行公司制绝非简单“翻牌”，也非单纯为了集资，而要着力于产权制度重建和经营机制转换。所以要通过试点，逐步推行，要防止把不具备条件的企业硬性改为公司，现有的公司要按规范要求加以整顿。

（三）加强国有资产管理

按照政府的行政管理职能和国有资产所有者职能分开的原则，必须建立与社会主义市场经济体制相适应的国有资产管理体制和管理办法，中心目的是提高国有资产运营效率与优化国有资产结构。这是一个复杂、困难的任务，理论界多次讨论，国有资产管理部門迫切希望解决。这个问题的解决又是实行新的国有企业产权制度的重要前提之一。

《决定》提出了对国有资产实行“国家统一所有、政府分级监督、企业自主经营”的体制，并且把国有资产管理与经营分开，要求加强中央和省（自治区、直辖市）两级政府专司国有资产管理的机构，各级政府有关部门对其分工监管的企业国有资产要负起监督职责，根据需要可派出监事会。这就是加强国有资产管理应遵循的一些准则。

国家将国有资产的管理和经营加以区分，是完全必要的。国有资产管理是一项行政管理工作，属于宏观经济管理职能，其任

务主要是：决定重大方针政策；制定资产结构调整、收益使用等方面的规章制度；确定国有资产的各种经营形式；选派国有资产所有者代表；考核和监督国有资产的保值增值等。国有资产的经营是资本金的经营活动，属于微观经济管理职能，其任务主要是依据国家的方针政策，以市场为导向，以资产收益最大化为目标，开展经营活动，使资产配置更有效，生产经营更有效益。如果把管理和经营混在一起，管理部门统管经营，必会造成新的政企分开，影响国有资产运营效率。

据此设想，国有资产管理机构只在中央和省两级设立，且最好采用有关方面参加的综合性委员会的形式，以便协调各部门关系，克服国有资产多头管理的现象。政府有关部门有权监督分管国有资产的运营，但不作为所有者代表对国有资产进行管理，不能直接干预企业的生产经营活动。

在国有资产管理机构之下，要组建若干资产经营公司。他们接受管理机构的授权或委托，专司资产运营。他们是法人实体，不具有行政管理职能或行业管理职能，应以提高资产运营效益为目标，可以跨行业、跨部门、跨地区组建。他们同国有生产、流通企业的关系是以国有资产为纽带的，或是控股、参股的关系，或是母公司与子公司的关系。这些公司的组建又可采取多种途径。

国有资产管理体制的改革需要一个实践、认识、再实践、再认识的过程。目前有些省市已开始走上大胆实践之路，获得一定经验，这些经验对于日后制定改革的实施方案、扩大试点范围，肯定是有裨益的。

以上仅是重建国有企业产权制度中的三个主要问题。我们相信，通过党的十四届三中全会的《决定》的贯彻执行，边实践边总结，一定能够将以新产权制度为核心的现代企业制度建立起来，为社会主义市场经济体制奠定坚实的基础。

（责任编辑 曾德国）