

论国有产权制度变革

朱向梅

继党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的根本目标之后,党的十四届三中全会又明确指出:“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。”这是我国经济体制改革理论和实践的重大突破,标志着我国的体制改革已完全突破了计划经济体制的束缚,进入到以建立现代企业制度为核心的整体推进的深层阶段。

正如我国部分学者所言:“现代企业制度首先是现代产权制度”^①,产权制度问题是中国经济的根本问题。^②产权制度的变革是中国经济体制改革成功的关键。因此要探索在中国建立社会主义市场经济体制,必须重视国有产权制度改革的研究。

一、产权制度与社会主义市场经济体制

所谓产权是指企业内资源运用的不同行为主体、责任主体、利益主体对企业财产的所有、支配、使用、处置并取得相应收益的权利。它是以法权形式表示的利益分配关系。既定的产权关系体现着既定的权力和利益的结构体系。产权是一种界定较为宽泛的物权,是从资源运用角度反映的企业财产的终极所有权、占有权、支配权、处置权及收益权的有机整合。只不过在传统的企业制度模式下,产权关系表现为财产终极所有权和经营权的统一和融合亦即一体化,而在现代企业制度模式下表现为出资者所有权与企业法人财产权的既相互独立又相互依附的关系,我们谓之曰:复合产权。

顺理成章,所谓产权制度就是界定经济社会中谁对企业资产拥有上述权力的准则。产权制度是经济体制的有机组成部分。一定社会的产权制度和经济体制之间存在着相互依存、相互制约的机理;既定的经济体制必然衍生与之相适应的产权制度;反之,既定的产权制度必然有与之相应的经济体制。因此,我们不难从理论上得出结论:计划经济体制赖以运作的传统的高度集中的纯而又纯的国有产权制度,无法构建现代企业制度和竞争性市场体系,因而也

就无法产生社会主义市场经济体制。试图在不触及国有产权制度构架的基础上,由计划经济体制过渡到市场经济体制,是不可能成功的。这也正是我国国有企业改革十多年仍未走出困境的根本原因。

从理论角度分析,社会主义市场经济体制涵盖五个方面的内容:一是现代产权制度;二是现代企业制度;三是竞争性市场体系;四是政府宏观调控;五是健全的法治。其中现代产权制度是建立社会主义市场经济体制的基础和前提。

1. 明确产权主体和产权边界,规范企业财产的行为主体、责任主体和利益主体,是现代企业制度的核心和精髓。现代企业制度的内涵相当丰富,党的十四届三中全会对此进行了精辟的概括:“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学。”其中,产权清晰是现代企业制度的根本特征。我国建立现代国有企业制度的根本目的在于转换国有企业经营机制,使国有企业从“政府控制型”工厂蜕化为以市场需求为导向,以利润最大化为目标,真正自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的“公司型”企业,从而塑造“企业法人化、产权企业化、盈亏自负化、责任有限化、经营自主化”^③的现代企业形象。国有企业实现转制的关键就在于科学界定企业财产的终极所有权和法人财产权,并在资产运营过程中实现“两权”相对独立——这正是现代产权制度的基本内核。没有明晰的产权主体和产权边界界定,将导致企业产权约束的软化,无法保障终极所有者的利益;另一方面,企业如果没有独立于所有权的法人财产权,亦即丧失了其对企业资产的占有、支配、使用和收益权,企业将无法实现经营自主化、盈亏自负化和责任有限化目标,资源配置将偏离优化方向,造成资源的浪费和经济效益的低下。相反,只要资源产权明确界定,资源产权有明确的责、权、利主体,企业将通过产权的分解、组合、转让实现经济资源的优化配置,并最终成长为真正意义上的现代企业。从这个意义上讲,现代企业制度首先是现代产权制度。

2. 现代产权制度是竞争性市场体系形成的基

础。市场经济的精髓是竞争机制。市场经济之所以能比传统计划经济更有效地配置资源,就是因为它是通过市场竞争机制产生出经济资源最优配置的信息,并据此诱导人们的竞争行为。竞争的过程正是资源配置优化的过程,同时是产权的动态转让过程。如果没有明确的产权关系界定,产权的分解、组合等动态转让行为便成为实际不可能,因而也就无法形成资金、技术、劳动力、信息等生产要素市场,最终无法形成有效的竞争机制。相反,当资源产权明确界定给经济责任主体,特别是企业拥有法人财产权之后,必然会追逐企业微观利益最大化目标。创造出租赁、承包、合资合作、股份制等丰富多采的产权组合方式,并最终促使竞争性市场体系的形成。

3. 强有力的政府宏观调控机制的建立依赖于产权关系的理顺。社会主义市场经济运行需要政府有效的宏观调控,这一点在理论界已达成共识。但如何完善政府的宏观调控,仍是一个悬而未决的难题。笔者认为:宏观调控机制建立的前提是政府职能的转换,而政府职能的转换在相当程度上又取决于产权关系的理顺。政府职能的转换包括两个方面的内容:一方面是经营职能从政府职能中剥离,完成企业微观经营决策权的“回归”,政府不再直接指挥企业的生产、经营活动;另一方面,实现政府经济管理职能与国有资产所有者职能的分离。成立国有资产投资公司、国有投资银行、国家持股公司等经济实体代表政府行使国有资产所有者职能。在现阶段条件不成熟时,国有资产管理局等类似国有资产行政管理组织,可以代行国有资产所有者职能,从而分阶段实现政府职能的转换。由此看来,政府职能转换的成功与否,宏观调控机制能否最终建立,关键取决于产权制度的变革。

二、国有资产产权制度改革的必要性

如前所述,传统计划经济体制依赖于运作的产权制度是与社会主义市场经济体制格格不入的,要构建社会主义市场经济体制,必须对传统的国有产权制度进行改革。

我国国有产权制度实质上是一种极端的公有产权制度,具有以下基本特征:

第一,产权主体的非企业化——笔者权且称之为产权主体的异化。传统国有企业的权力结构体系由所有权、监控权、经营权和生产组织管理权四部分组成。政府是国有资产终极所有权的代表者,因而理所当然地行使所有权职能;为了保证国有资产的完整与增值,政府有必要拥有企业资产的监控权;再加上传统理论对“国有”“国营”认识上的误区,政府又不得不掌握企业的日常经营决策权。这样,国有企业资产的所有权、监控权、经营权在企业外部实现了一体化,形成了游离于企业之外的“三权合一”的权力构架,因此有理由说政府是实际国有资产的产权主

体。那种认为国有资产“无主产权”的观点是值得商榷的,只不过由于政府所有者职能又进一步分割到各行业主管部门和地方各级政府,因此导致国有资产产权关系的重叠、交叉以及在某些具体环节产权主体的欠缺现象,国有资产产权关系模糊也正是从这个意义上而言的。

第二,政府作为产权主体的责任,权力和利益的非对称性。如上所述,产权主体是行为主体、责任主体和利益主体三者的有机统一。事实证明,政府作为千千万万个国有企业的共同行为主体,只能通过集中统一决策即高度集中的计划来指导企业经营,结果必然造成产需脱节、资源浪费和效益低下;政府作为责任主体,缺乏有效的制约和监督,因而企业经营一旦偏离利润最大化目标而导致亏损时,责任者便相互推诿;而政府作为国有资产的利益主体,拥有与其责任不相对应的巨大收益权,作为真正承担资产运营责任的企业则充其量只得到微弱的经济利益,因而企业缺乏扩大再生产和技术革新的积极性、主动性,从而窒息了企业的活力。

传统的国有产权制度,在我国建立工业化基础的初期阶段曾经超过一定的积极作用,但是随着社会分工和专业化的不断发展,经济活动日趋复杂化,传统国有产权制度逐渐显示出出不合理性。从宏观上讲,由于国有资产产权主体的异化,产权关系模糊,使国有产权无法在竞争性市场中实现分解、组合、转让,从而使全社会经济资源的配置偏离优化方向;从微观角度考察,传统产权制度由于否定产权企业化,使国有企业丧失其自主经营、自负盈亏的市场主体地位,企业缺少提高经济效益的动力机制和约束机制,致使相当一部分国有企业活力不足,经营不善,没有盈利甚至亏损,国有企业与其它非国有经济主体相比,明显缺乏竞争能力。

能不能在不触及财产制度的前提下,转换国有企业经营机制,增强国有企业活力呢?我国曾经在这方面进行过有益的探索,但答案都是否定的。十多年来以增强企业活力为目标的国有企业的改革虽然取得了一定成效,但还远未摆脱困境。究其根本原因则是我国过去的以“放权让利”为特征,以“所有权和经营权分离”为理论根据的国有企业改革思路囿于传统计划经济体制框架,未能突破产权制度改革禁区。无论是改革初期的“扩大企业自主权”的改革思路还是企业“承包经营责任制”思路,都只是局限于政府对企业的“放权让利”,而根本忽略产权向企业“回归”。也就是说,在传统改革思路下,企业取得的一定程度的经营自主权是由“三权一体化”的政府向企业让渡的,因而所有权与经营权的分离是相当不稳定的。企业的经营自主权都无法保障,就谈不上拥有独立的法人财产权,因而企业便无法成为真正的法人责任主体、市场竞争主体和资产运营主体,转换经营机制成为一句空话。

绕来绕去,最终无法绕过产权制度。十多年风雨

兼程的国有企业改革实践至少向我们昭示一个事实,试图在漠视国有产权制度变革的前提下理顺国家与企业的利益分配关系,只不过是切实际的空想,国有企业改革成败的关键在于从根本上触动国有产权制度。

三、国有产权制度改革的构想

我国国有产权制度的改革必须以现代产权理论为依据,正确把握现代产权制度的内涵,否则只会事倍功半或误入歧途。

现代产权制度的内核是简单的,但这并不意味着以此为基准的我国国有产权制度的变革便可以一蹴而就。恰恰相反,国有产权制度的变革是一项牵一发而动全身的系统工程,需要谨慎地循序推进。

(一)静态地明晰企业产权关系,完成对企业资产终极所有权和法人财产权的初始界定,明确相应的行为、责任、权利主体、规范企业的权力结构体系。

我国国有企业产权初始界定的科学化,取决于以下两个方面内容。

首先是国有资产终极所有权代理机构的经济主体化。事实证明,将国有资产产权主体界定为“政府”或“行业主要管理部门”都最终导致了企业的产权主体异化,因此,谁来代理国有资产的终极所有权,便成为国有产权制度改革的重头戏。目前我国学术界有人主张把具有多元投资主体的国有企业产权合理分解到中央、省、市、地、县各级政府,以明确各级政府财权,这实际上是传统产权制度的复归。另外,还有人主张由行政性的国有资产管理局来代理国有资产所有权,笔者不否认其作为过渡性措施的合理性,但从根本而言,它们都是政府行政职能的执行人,极有可能将政府行为引入企业,形成新一轮“政企不分”。因此,为了实现完全意义上的政企分开,保证国有资产的完整和增值,更好地行使对国有资产的最终产权约束,应当构建国有投资公司、国有持股公司和国有资产投资银行等经济主体,使其拥有国有资产所有权。这些经济主体也应有独立的法人资格和法人财产权,依法凭借其资产获得相应收益,使其经济行为与经济利益直接挂钩,最大限度地保证国有资产的完整与增值。

其次,国有资产产权的企业化。它具有两个方面的内涵:一是国有资产的终极所有者以法定形式进入企业,构成企业权力构架的一部分,行使对企业资产的最终监控;二是企业对国有资产依法独立享有占有、支配、使用、处置和收益的权力。正是从这个意义上,我们说现代产权制度实现了终极所有权与法人财产权的分离并进而实现了所有权与经营权的分

离。企业拥有法人财产权意味着企业拥有完全的经营自主权,意味着企业可以凭借其财产对盈亏负责,从而使企业经济行为与经济利益挂钩,建立起有效的充满活力的经营机制。当然,企业独立化的法人财产权是相对的,也就是说企业的法人财产权既独立于终极所有权,又依附和受制于终极所有权,这种既独立又依附、制衡的产权关系,就是现代意义上的复合产权。正是这种“复合”产权,构造了现代企业的权力结构体系,并在此基础上建立起现代公司企业的法人治理机构。

(二)动态的产权转让和产权边界的界定以及产权主体的多元化,是国有企业产权改革的深层目标。

我国国有产权制度的变革实质就是要改变传统产权主体抽象化、单一化和产权结构固定化的弊端,实现产权主体的具体化、人格化、多元化和产权结构动态化目标。这些改革目标都只有在动态的产权分解、组合和转让的过程中才能得以充分实现。不能保障产权动态转让的产权制度至少是不完备的产权制度。

建立现代国有企业制度,对国有企业进行公司化改造的过程,实际上就是实现国有产权制度改革深层次目标的过程。

作为国有企业公司化改造基础和前提的资产存量的分解和评估过程,无疑又是界定资产产权主体和产权边界的过程。

有限责任公司吸收多个法人持股、股份有限公司向社会公众派发股票的过程,就是产权主体多元化的实现过程。

股份有限公司的公众股、法人股乃至国家股的上市交易过程,无疑正是产权的分解、组合等动态转让过程,产权结构的动态化便因此得以实现。

甚至,国有企业在进行公司化改造过程中,对企业遗留问题的科学解决,也对现代公司产权格局的科学化大有裨益。例如企业债权债务转化成股权以及企业对社会福利保障的欠帐转化为基金持股,这些行之有效的办法将最终建立起以法人持股为主体的股权分散的公司产权格局。

注解:

- ①董辅弼,第三届“中国经济学家论坛”发言摘要(上)。
- ②(香港)张五常:《再论中国》,香港信报有限公司1987年版。
- ③林凌《建立现代企业制度的难点和对策》,《经济体制改革》1994年第2期第4页。

(责任编辑 曾德国)