

●李石泉

国有产权分散论

——再谈国有产权结构^①

作者曾论述过国有产权结构问题，从优化资源配置角度论述了调整国有产权结构的必要性，认为调整国有产权关系基本思路是要建立一个分散的、具有多元主体的产权结构。在本文中，作者将从发展社会主义市场经济角度进一步阐述我国国有产权分散化的必要性，并提出国有产权分散化的具体设想。

一、市场经济要求国有产权分散化

市场化要求分权化。经济上的分权化，归根到底是指财产权分散化。没有国有产权的分散，没有多元国有产权主体，国有经济就不是商品经济（市场经济），社会主义市场经济体制也就不能真正建立起来。

十四年的改革进程已经使我国的国有产权结构发生很大变化。这种变化主要表现在两个方面：过去由中央政府以及中央政府的各个部门集中掌管的财产权利现已经在很大程度上分散在各级地方政府手中；过去由各级政府掌管的产权现在已经有一部分“下放”给国有企业。总起来说，我国国有产权的集权结构已在一定程度上转变为分权结构。我国国有产权结构方面的变化与我国经济运行机制方面的变化基本上是配套的，也与我国商品经济发展进程基本适应。

现在的问题是：改变了的国有产权结构是否适应我国商品经济进一步发展的要求呢？应该承认现存的国有产权结构与进一步发展市场经济之间还有一大段距离，我国国有产权结构与市场经济之间还有不适应的一面。具体表现为：①一部分财产权利虽然已经下移给地方政府，但条块分隔、区域封锁又有所加剧，影响全国统一市场的形成；②一部分财产权利虽然已“下放”给国有企业，但大多数国有企业还没有真正成为自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者；③现在的国有产权结构在一定程度上可以说已经是一个分权的结构，但分权并没有导致独立的多元产权主体产生，分散的产权还不能自由转让；④现存的国有产权结构还没有能够解决财产权利与行政权力分离的问题，双重权力合一的产权制度与市场经济运行规则是抵触的；⑤现存的国有产权结构还不能促使国有资产存量合理流动，还不能推动国有资产存量的优化组合，这与市场经济配置稀缺资源的功能是不协调的；⑥现存的国有产权结构不仅没有能够强化产权的制约机制，反而软化了国有产权约束功能，使国有财产和国家利益不断流失，使国有企业的经济效益下降，使地方和企业争项目、争投资而不承担风险，不负亏损责任，等等。总而言之，改革开放以来，我国国有产权制度虽已发生一定变化，但还没有完全解决国有产权制度与商品经济协调的问题。

为了适应社会主义市场经济发展，我国国有产权制度还需要进一步改革。进一步改革国

有产权制度，并不是要取消社会主义国有所有制，而是要按照市场经济中的产权一般特征来重新调整国有产权结构，使国有产权分散化。所谓国有产权分散化，从总体上讲，是指在保持国有财产所有权（狭义所有权）不变的前提下，将国有财产的支配权分散给若干个专职从事国有资产经营的经济组织掌管，每一个从事国有资产经营的组织都是一个独立的产权主体，拥有完全的投资决策权，追求投资利益，承担投资风险；从企业角度看，是指同一国有企业的资产由几个投资者的投资合成，换句话说，同一国有企业的资产要由几家国有资产经营机构分别拥有。国有产权分散化是国有经济决策分散化的基础，而分散决策又是市场经济存在和发展的重要条件。国有产权分散化是国有产权主体多元化的前提，也是市场主体多元化的前提，反过来说，没有国有产权分散化，国有经济内部的市场主体就难以形成，而没有市场主体，也就不会有市场经济。

二、国有产权分散化碰到的矛盾

一方面要使我国国有产权分散化，以适应市场经济的要求；另一方面又不取消国家所有制，以维持社会主义根本制度，兼顾这两个方面应该是我们改革国有产权制度的一条基本原则。但是，要同时照顾这两个方面，无论从理论上还是从实践上看，都是一个难题。解决这一难题，会遇到很多矛盾，包括认识上的矛盾。

在国有产权制度改革中，必然碰到的一个大矛盾就是国有财产所有权不能分割与国有产权不能不分散的矛盾。国有财产所有权不能分割的命题是能够成立的。按照政治经济学的定义，社会主义国家所有制也就是社会主义全民所有制，或者说是全民所有制在现阶段必然采取的一种形式。社会主义全民所有制，顾名思义，就是生产资料归全体人民共有，而不归这部分人或那部分人所有。因此，社会主义全民的或国家的财产所有权是不能分割的，一分割，全民所有制就不成其为全民所有制。国有产权不能不分散的命题也是能够成立的。市场取向的改革要求国有产权分散，让国有制内部存在众多的各自独立的产权主体并对其所拥有的产权进行运作和交易，以提高国有资产的配置效率和运作效率。不分散国有产权，国有产权作为一个整体由一个主体去运作，从经济运行层次上看，必然是计划经济，而不可能是市场经济。因此，要发展市场经济，就必然要分散国有产权。一方面是全民的即国家的财产所有权不能分割或分散，另一方面是全民的即国家的财产所有权又必须分割或分散，这一对矛盾命题如何统一呢？

要解决这个矛盾，第一需要明确认识所有权与产权的联系和区别，第二需要对所有权内涵做新的规定。本文暂且从相互联系的角度，将所有权和产权看作是同一个东西，而将两者的区别舍而不论。这样做的根据是，从字面上看，产权与所有权并没有什么差别。产权的英文字是 *property right*。这个英文字既可译作产权，也可译作所有权。我国经济学界在1988年开始大量运用“产权”概念时，有的同志就讲过“产权（财产权）也就是所有权”。直到今天，许多同志还是从“所有权”意思上使用“产权”概念。在做了上述假定之后，我们来探讨所有权内涵问题。

我国《民法通则》第七十一条将所有权定义为：“财产所有权是指所有人依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处分的权利”。这个权威定义告诉我们，所有权是占有、使用、盈利、处置四权之和。如果按照这一权威定义去理解所有权内涵，同时又遵循所有权整体性的原则，那么上述矛盾命题注定不能求解。为了解决这一矛盾，就需要对所有权的内涵

作出新的解释。我们可以把所有权分为两类：一类是广义所有权，另一类是狭义所有权。广义所有权就是《民法通则》定义的所有权，是指财产权利之和。狭义的所有权是专指财产权利中的一种——归属权。这种狭义的所有权只表示财产归其主人所有，而不包含其他的财产权利，如占有权、使用权等等。我们通常讲所有权不可分，应该是指狭义所有权，而不是指广义所有权。换言之，广义所有权也是可分的。广义所有权的可分性，在马克思和列宁的著作中都有所论及，列宁就讲过：“土地所有就是全部土地收归国家所有。所谓国家所有，就是说国家行政机关有获得地租的权利，并且由国家政权规定全国共同的土地占有和使用的规则。……国家土地所有制不但丝毫不排斥，反而要求在全国性的法律范围内把土地移交地方和省区自治机关支配。”^⑤ 无论从理论出发还是从实际出发，广义所有权具有可分性的论断是能够成立的。这样，我们讲所有权不可分就只能是指狭义所有权不可分，即财产归属权不可分。狭义所有权即财产归属权确实是不可分的。归属权一分，财产的社会属性就会发生变化，一种所有制就将被另一种所有制取代。

当我们将所有权区分为广义所有权与狭义所有权之后，上述矛盾命题，即国有财产所有权不能分又必须分的矛盾命题，就可以从认识上统一起来了。全民所有权或国家所有权不能分是专指财产归属权不能分，全民所有权或国家所有权必须分则是指广义的国家所有权即总体意义上产权必须分。更明确地说就是：在国家的全部财产权利中只有归属权不可分，除归属权以外的其他财产权利在一定条件下都是可分的。

三、国有产权分散化的设想

1. 分散国有产权的两种方式的选择

产权分散可以有两种方式，一种是委托代理方式（出包与承包也可归类为委托代理方式），另一种是债权债务方式。

采用委托代理方式分权，财产所有者委托代理者经营自己的财产，同时又对代理者的经营行为进行直接或间接的监督与控制，通过有效的监控，以保证所有权的实现。这种方式的不足之处是：分权后的权利边界的清晰度可能比较低，监督和控制的成本可能比较大，如何做到既充分发挥代理者或经营者的主动性，又使代理人或经营者的主动性不越出所有权的轨道，难度比较高。

采用债权债务方式分权，财产所有者将自己的财产或资本借给别人使用，财产所有者成为债权人，借用他人财产或资本的人成为债务人。按照成文法律和不成文法律规定，债权人与债务人之间的权利和责任的边界非常明晰，因此监督和控制的成本也就比较低。这种方式的不足之处是：一种债权债务关系不能长期固定不变地存在，“先当债户，后当财主”的情况迟早会出现，在原有的所有权中会萌芽、生长出另一种所有权。

上述两种方式各有长短。从保护和发展国有财产所有权的原则出发，我们选择委托代理方式来设计国有产权结构。

2. 国有产权分散化设想的概括说明

采用委托代理方式分散国有产权的总体设想是：在维护国家所有制的前提下，建立五个层次的委托代理关系，统一所有权（狭义所有权），分散产权（广义所有权）；在强化国家所有权约束的条件下，组建国有资产经营机构，淡化产权的政权色彩，并按照现代公司模式改造国有企业，让国有企业脱离中央政府和地方政府中主管部门的管束，成为独立的商品生

产者和经营者，成为拥有法人产权的市场主体。

五个层次的委托代理关系是：

第一层次的委托代理是指作为全民财产唯一所有者的全国人民将其财产或所有权委托全国人民代表大会及其常设机构掌管。

第二层次的委托代理是指作为全民财产所有者或所有权代表的全国人民代表大会及其常设机构将其代管的全民财产或所有权再委托给中央人民政府（国务院）掌管。

第三层次的委托代理是指中央人民政府（国务院）将其代管的全民财产支配权分给若干资产经营公司，委托这些公司经营国有资产。

第四层次委托代理是指若干资产经营公司共同投资于一个国有企业，并委托自己代理人——董事进入企业组成董事会，代表投资者行使企业法人财产的支配权。

第五层次委托代理是指企业董事会委托厂长、经理经营投资者的财产。

上述五个层次的委托代理关系构成国有产权管理的全过程。

3. 对第一层次、第二层次委托代理关系的解释

本文所以强调国有财产的所有者是全国人民，是因为这一点决定了国有资产的社会属性，体现着国有资产的社会主义性质，也规定了国有资产所有权的不可分割性——全国人民是国有资产的唯一所有者。从产权运作上看，这一环节可略而不谈。从产权属性上看，这一环节，至关重要，不可缺少。

全国人民虽然是国有资产的唯一所有者，但全国人民却不可能直接行使所有权。国有资产所有权只能委托全国人民的代表去行使。这样，全国人民代表大会及其常设机构——全国人民代表大会常务委员会，名正言顺地、理所当然地成为全民所有者的代表。由此形成了我们所讲的第一层次的委托代理关系。值得一提的是，在很多有关论述国有资产管理文章中，都抹去这一层次，而直接将中央政府——国务院作为国有财产所有者代表。我们认为这不符合我国的权力运作程序。

全国人民代表大会及其常设机构作为全民财产所有者第一层次的受托者和代理人，其职责是：制定国有资产管理法规，保障国有资产所有权不受侵害；确定国有资产管理目标和原则，定期审查国有资产的经营管理状况；授权政府部门管理国有资产，并经常对政府部门管理国有资产的情况进行监督。可在人大常委会中设立专职的国有资产委员会，作为办事机构。

由于全国人民代表大会及其常设机关是一个立法机构，不承担具体事务工作，因此，全国人大及其常委会还要按照行政程序将国有资产管理工作的委托给中央政府——国务院。这样，国务院就成为国有资产所有者第二层次的代表。由此形成了第二层次的委托代理关系。

国务院代表全国人大及其常委会行使国有资产所有权，其主要职责是：制定国有资产管理政策，将国有资产管理目标具体化、指标化，明确国有资产管理方式；组建国有资产经营机构，授权这类机构负责经营国有资产，对国有资产经营者进行监督和控制，考核其经营绩效，确定对经营者的奖罚办法；确定国有资产收益分配原则，并集中国有资产收益，保证国有资产所有权的实现；协调国有资产管理与宏观经济管理之间的关系，等等。可在中央人民政府内设立专职的国有资产管理局作为办事机构，代表中央人民政府具体管理国有产权，直接对中央人民政府负责。

上述两个层次的委托代理关系的特点是：①全权委托；②全权委托代理关系由行政程序

和行政规则维系，委托者直接监控代理者，代理者直接对委托者负责；③委托者与代理者之间不存在利益差别，利益关系高度一致。这些特点决定了在这两层委托代理关系中，国有财产所有权（广义所有权）没有变化，也没有分散，所有权还是统一掌握在国家机构手中，产权与政权仍然合在一起。

4. 对第三层次委托代理关系的解释

第三层次委托代理关系是作为国有财产所有者代表的中央政府（国务院）与国有资产经营公司之间的关系。这一层次的委托代理关系是国有产权管理全过程中的重要环节。通过这一环节，开始了国有产权的分散化过程。

国务院接收委托的产权是未曾分散的全部产权。国有产权转入国务院之后才开始分散。迄今为止，国务院从三个方面分散了国有产权：①将国有产权分解为计划权、投资权、生产权、销售权、财务管理权、人事任命权等等，并相应设立一些综合部门，让一个部门分管一项权力。②将国有产权切条分给国务院的各个行业部门，每个行业部门分管的“一条”产权中又包括计划权、投资权……。③把国有产权切块分给地方政府，地方政府分管的“一块”产权中也包括计划权、投资权……。国有产权如此分散的结果是：产权的条条分解使行政管理、经济管理、产权管理合而为一，不能满足商品经济运行的要求；产权的块块分割除了不能满足商品经济运行要求外，还危及到全民所有制的性质。

国有产权转入国务院之后应该开始分散，这一点是肯定的。问题是怎样分散。分散必须坚持两条原则：一是要满足商品经济运行要求，二是不改变全民所有制的性质。从这两条原则出发，过去的分散状况是需要调整的。调整包括两层意思：首先要将分散的产权集中在政府的一个部门手中，即集中于国务院的国有资产管理局；其次由国有资产管理局将集中的国有产权按上述两条原则再分散给各个国有资产的经营机构。

在分散的产权集中之后，国有资产管理局才真正成为专司产权管理的专职机构。作为全民财产所有者第二层次代表的国务院可将有关产权管理的工作交给国有资产管理局去办。国有资产管理局实际上就成为国有资产所有者的具体代理人，是国有财产的具体管理者。作为国有财产的具体管理者，国有资产管理局要适应商品经济发展的要求，改变国有财产的管理方式和管理目标。要从过去那种重点管使用价值形态上的财产转变为重点管价值形态上的财产，与之相适应，首先关心的也就必然是财产的保值和增殖。这样，整个的管理工作就可大大减化，国有资产管理局也可以不再是一个庞大臃肿的行政机构，而是一个精干的高效的行政机构。因此，国有资产管理局从各部门集中权力时，并不是要把原来分散的权力简单加总，把计划权、投资权、生产销售权，人事任免权甚至劳动分配权都集中到自己手中。

国有资产管理局还应把集中的产权再分散。问题是分什么权、分给谁、怎样分。分什么权的问题。根据前面对所有权概念和产权概念的分析，我们认为除财产归属权（即“狭义所有权”）不可分外，其他产权都可分散，由不同的主体拥有。鉴于对财产权利的各个分项有不同的称谓（例如占有权、使用权、支配权、收益权等等），也为了使分析简明扼要，我们这里将财产权（即“广义所有权”）归为三项：①归属权（也可叫“所有权”，只不过是“狭义所有权”），②支配权，③管理权。这样一种归分法可以从马克思著作里找到根据。马克思讲过：“与信用事业一起发展的股份企业，一般地说也有一种趋势，就是使这种管理劳动作为一种职能越来越同自有资本或借入资本的所有权相分离”。⑤马克思讲的“管理劳动”我们叫做管理权，马克思所讲的“自有资本所有权”我们叫做所有权或归属权，马克思所讲

的“借入资本的所有权”，我们理解就是对别人资本的支配权。按照这种归分法，国有资产管理局分散产权就是把支配权和管理权分出去，而把归属权留在自己手中。

分给谁的问题。在这个问题上，现在似乎已有了一些共识：第一，不是把产权再分给政府的各行业部门和综合部门；第二，也不是把权直接分给企业；第三，而是把权分给若干个中介性机构，这些介于政府与企业之间的机构可以是新筹建国有资产经营公司，也可以是大型的国有企业集团，还可以是各种基金会。不论中介机构类型如何，都应该是新的产权主体。国有资产经营公司是商务机构不是行政机构。但由于同国有资产管理局有着直接联系，因而可能还带有一点行政色彩。商务机构，也就是企业，有自己的经营业务，并以盈利为目标，因而也是法人。但又与一般的工业企业、商业企业不同。不同主要表现在经营对象上。国有资产经营公司经营的是资金或资本，而不是具体的产品生产和流通。作为经营机构，它也有资本金，但又不是自有资本，而是别人的资本、即国家的资本。对国家的资本，经营公司只有支配权，没有所有权。这种支配权，当然也可说就是“借入资本所有权”，但根据我们的规定，又不是借贷关系。

怎样分的问题。可以用两种方法将国有资产的支配权和管理权分给经营国有资产的中介机构：一种是行政方法。采用这种方法就是按部门、按地区分散产权，将原来归某部门管辖的国有产权，划拨给以该部门为基础组建的国有资产经营公司；将原来归地方政府管辖的国有产权，划拨给以该地方为基础组建的资产经营公司。再一种是模拟市场方法。采用这种方法就是将存在于国有企业的资产折成股份，然后在市场上按报价高低向各中介机构“拍卖”，再将“拍卖”的股份以资本金的形式拨付给资产经营公司。在市场经济体制尚未健全之前，这两种方法可以并存使用。

在明确了国有资产管理局、国有资产经营公司的地位、性质、职能和任务之后，可以这样说：第三层次的委托代理关系也就是国有资产管理局与国有资产经营公司之间的关系。管理局是委托者，委托经营公司经营国有资产；公司是代理者，代表管理局从事资产经营活动，直接对管理局负责，接受国有资产管理局的监督和控制在。公司的负责人由管理局任命或聘用。为了鼓励公司经营积极性，一定要把公司员工特别是公司负责人的个人收益与整个公司的经营成果挂钩。对经营不善的公司，国有资产管理局可以更换公司领导人，直至收回其支配权，即中止合约。

第三层次上的委托代理关系与前两个层次委托代理关系在形式和性质上均有不同。前两个层次委托代理关系是国家机构内部关系，这一层次委托代理关系是行政机构与商务机构的关系。前两个层次委托代理关系通过立法的形式固定下来，这一层次委托代理关系则通过契约形式固定下来。前两层次委托代理关系完全通过行政手段实行监控，这一层次委托代理关系主要通过市场手段实行监控。由于有这些方面的不同，国有产权运行到这一阶段，就发生很大变化：总体产权已经分散，产权中的行政权因素已经减少，多元产权主体已经出现。国有产权这一阶段是国有产权与商品经济相适应的一个关键阶段，通过这一阶段，就可以把国有产权运行与商品经济运行衔接起来，使国有产权运行轨道与商品经济运行轨道开始合在一起。

5. 对第四层次委托代理关系的解释

第四层次的委托代理关系反映国有资产经营公司与国有企业之间的关系。资产经营公司与企业的关系首先是投资者与生产经营者的关系。国有资产经营公司将国有资产投入企业，

企业将资本（资产）与劳动结合起来，生产物品和劳务，提高资本运作效率，实现资产增殖。从国有资产管理角度看，资产经营公司与企业之间的关系也是一种委托代理关系。资产经营公司将它支配的资金投入企业，但并不直接经营企业。虽不直接控制企业，但作为投资者，公司当然而且必须委托代理人（董事）去监督企业并以一定方式控制企业，以实现投资者的利益。这样就形成国有资产经营公司与企业董事或董事会之间的一种委托代理关系。这一层次的委托代理关系采取股权（股份或股票）的形式，是完全的市场关系。从运行层次上看，这种委托代理关系与现代市场经济中的委托代理关系已经没有区别。国有产权运行到这一阶段已完全与市场经济接轨，并按市场经济规则继续运行。

在国有资产经营公司与企业的关系中，资产经营公司具有双重身份，首先，资产经营公司是国有资产的支配者，对占有的资本有完全支配权，有权决定资本的投向和投量，有权选择投资方式。资产经营公司这重身份在它和国有资产管理局关系中已经定下来了，在它和企业关系中当然继续保持着这重身份。其次，作为投资者，资产经营公司投入企业的资本又不能是只有支配权而无所有权的资本，应该说，资产经营公司又是代表所有者进行投资的。所以对企业来说，国有资产经营公司又充当了所有者的代表，具有所有者代表的另一重资格。因此，由资产经营公司掌握的股权仍然是所有权的转化形态。

6. 对第五层次委托代理关系的解释

第五层次的委托代理关系存在于企业内部，是企业的董事或董事会与企业经理人员之间的关系。我们设计的企业模式是市场经济中现代公司的模式。换言之，必须用现代公司的模式来改造我们的国有企业。现代企业的重要特征之一是：一个企业必须由两个以上的投资者的资本组合而成。我们的国有企业也必须由两个以上的投资者共同投资。强调企业由两个以上投资者的资本合成，是我们设计的国有产权分散化方案的一个重要特点。所以如此强调，是因为这样才可避免企业对一个投资者的依赖，企业才会有真正的独立性，企业才是一个真正的以盈利为目标的社团法人。在全民所有制限度内，两个以上投资者也就是两个以上的国有资产经营公司，并且这两个以上的经营公司还应该分布在不同的行业和不同的地区。一个企业由不同行业、不同地区的国有资产经营公司共同投资合成，既可以彻底割断企业对行业对地区的隶属关系，又可以避免按行业按地区设立国有资产经营公司可能形成的行业垄断和地区垄断。由于两个以上的投资者都是独立的国有资产经营公司，也就可以不改变企业的国有经济或全民经济性质（本文专论国有产权，不考虑非国有产权介入国有企业的问题）。由两个以上投资者出资组成的企业可以采取两种组织形式：有限责任公司和股份有限公司。这两种组织形式也是现代市场经济中企业的一般形式。在这两种形式中，董事或董事会是投资者的代表，理应由股东选举产生或由投资者委派、任命，并接受投资者监督；经理人员是企业经营者，由董事或董事会委派或任命，并接受董事和董事会的监督。董事会与经理之间的关系也是一种委托代理关系，这是国有产权管理全过程中的第五层次委托代理关系。这种委托代理关系与现代公司制度中的委托代理关系没有什么不同。关于这类委托代理关系，论述颇多，我们不再赘叙。

注：①本文的基本观点在由我起草的《国有产权分散化研究》的课题报告中已经提出。本文在此课题报告基础上改写而成。

②《列宁全集》第13卷，第113—114页。

③《马克思恩格斯全集》第25卷，第436页。

Excerpts from the Chief Articles in This Issue

1. *The Theory of Decentralizing State Property*

(*Li Shiquan*)

The further reform of state property does not mean to abolish the state ownership of socialism, but is to modify the structure of state property based on the general characteristics of market economy to decentralise state property. The decentralization of state property is the foundation of decentralization of the power of state to make economic decision, which is also the important condition for the market economy to survive and develop. The decentralization of state property is the prerequisite for diversification of state property subjects and market subjects. Therefore it would impossible to establish internal market subject of state-owned economy without the decentralization of state property. And also there won't be any market economy without market subjects.

2. *Establishing "Land Bank" to Promopt Merchandization of Land*

(*Xu Qiang, Zhou Wei*)

It is in fact to divide government's lease of land into two steps by land bank. In the first step, the stats takes over for use the land and carries out the preceeding development in the land. By that the government will control the sum of lease-land, implement the plan, and form a complete set of municipal installation. In the second step, the state puts these net land, which has already funished the preceeding development, into market according to the annual plan by the methods of bidding, auction, and so on.