

国有资产管理体制改革与“民有民营”

· 杜亚斌

公有制的实现形式及国有资产经营管理体制的改革乃是我国社会主义经济体制改革的核心问题。改革成败的关键，在于我们能否建立起一套适应市场经济要求的社会主义财产制度。市场经济本身只要求把交易双方、交易物和交易行为三者作为其内在要素，而政治、政权、法律等只能作为一种外部因素对其加以调整和保障。因此，从根本上说，市场经济必然是民有民营经济，以公共生产资料为基础的民有民营应是我国社会主义财产制度改革的目标。

一、社会主义国有制的本质是民有

“民”在汉语中有多种含义，可作人民、公民、市民解，既可以是一个集合概念，也可以是个体概念，与其对立的则是国家机关、政府和宗教组织（教会、寺庙等）。我们在这里将“民”定义为与政权、神权机构相对立的、具有法律人格的个人或由这种个人构成的整体。这种个人本身是历史发展的产物。奴隶、农奴就不是这种意义上的个人。无论在东方或在西方，民最初都是指城市居民。“汉书·食货志”有“余甚贵伤民，甚贱伤农”之说。这里的“民”显然是指城市中的士工商而言的。在英语中，城市（city）和市民、居民、公民（citizen）都源于拉丁文 *civis*（居民、市民）。随着商品经济的发展，社会关系从身份向契约转化，法律上平等的个人成为社会的基本元素和经济的基础，民的概念便延伸而泛指一切市俗的、与政权和神权相对立的、有法律人格的个人。由此可知民有与私有不同，它可以是联合起来的个人所有，也可以是孤立的个人所有，即私有。

我国宪法将国有资产等同为全民资产，因此可以说，在我国，国有资产也是一种民有资产，不应把其看作是政府资产。“国家”一词常在不同意义上被使用。有时它指在一定地域内组织起来的人民，即社会共同体，有时它又指包括政府在内的社会管理机关，从而又被视为统治阶级实现阶级统治的组织或工具。因而，如同“国家”这个概念一样，国有资产、国有制本身也是一个有歧义的概念。西方学者常把社会主义国家的国有制等同于政府所有制，如萨缪尔逊曾说，政府拥有生产资料是大部分社会主义国家的一般情况。劳埃德·雷诺兹也认为，社会主义经济的主要特征是生产手段归政府所有。^①这显然是错误的。因为只有专制社会的奴隶社会和封建社会，政府本身才可能成为独立的财产所有者。这时政府集立法、司法和行政三种职能于一身，将政治统治与经济剥削结合在一起，政府官员本身即构成统治阶级的一个主要部分。而在非专制国家，立法、司法和行政三权分立，政府本身不过是为社会中居统治地位的阶级从而也是为整个社会服务的机构。政府作为行政权力机构，只能是国家财产的管理者、经营者。国家所有只能是社会所有。19世纪末，英国一些社会主义者曾提出要把分配手段（社会收入再分配手段）转归社会所有。对此，恩格斯曾批评道：“这些分配手段现今已经为社会所有，属于国家或市镇。”^②可见，在恩格斯看来，即使在资本主义社会，国家所有

也应是社会所有而不是政府所有。在社会主义条件下，国家既然是人民的国家，归社会（国家）所有自然就应是归人民、全民所有。

二、所有权的性质与国有资产所有权的实现

长期以来，我国的国有资产一直被批评为“无主财产”。这种批评是否公允当然可以商榷。然而，毋庸讳言，我国长期以来存在的国有资产管理不善和大量流失的现象，的确与国有资产的所有者（全民）未能有效地行使自己对财产的所有权有关。实践证明，要实现国有资产保值增值，发展国有经济，首先要使国有资产不仅仅是一种概念，而且还应是一种经济上的实现，即国有资产的经营要反映国有资产所有者的意志，经营者要受所有者（全民）的监督。缺乏这一前提条件，国有资产是不可能有效积累的。

但是，谈及全民所有权在经济上实现的必要性时，首先应对两个问题作出解答，即：何谓所有权？为何需要所有权？

所有权是一种排他性的支配物的权力。排他性是所有权人的一种否定性意志，支配性则是所有权人的肯定性意志。正因如此，黑格尔把所有权等同于意志，认为财产所有权就是有主体的意志体现在其中的物。^⑧马克思在分析市场交换时也指出：“为了使这些物作为商品彼此发生关系，商品监护人必须作为有自己的意志体现在这些物中的人彼此发生关系。因此，一方只有符合另一方的意志，就是说，每一方只有通过双方共同一致的意志行为，才能让渡自己的商品，占有别人的商品。可见，他们必须彼此承认对方是私有者。”^⑨这表明马克思也在一定程度上接受了黑格尔关于所有权的观点，认为所有权关系就是“一种反映着经济关系的意志关系。”^⑩据此，一个主体对某物是否具有所有权的重要标志，即在于其能否对该物行使自己的意志。换言之，即有自己的意志在其中是主体对物具有所有权的一个重要内容和标志。

所有权的客体（物）在政治经济学中是指生产资料和生活资料。然而，它们为何要表现为主体的排他性的财产呢？个人使用、支配生产资料为自己谋取利益的权利又为何要表现为所有权呢？

从历史的角度看，财产、所有权的产生与社会财富的匮乏以及在社会成员之间存在着对生活必需品和剩余产品的争夺有关，即与社会中的生存斗争和阶级斗争有关。在原始社会，各部落之间存在着对自然富源（土地、水等）的争夺，为减少由此引起的不必要的冲突，在部落之间出现了对自然富源的划分和对部落占有的既存事实的承认，由此产生了最初的财产的观念。随着人类劳动生产力的提高和剩余劳动、剩余产品的出现，在部落内部及部落之间又出现对剩余产品的争夺，出现了少数人把大多数人的剩余劳动据为己有的事实，由此形成了阶级，生存斗争也转化为阶级斗争。对财富的争夺如此激烈，以致在斗争中取得优势的一方不得不用系统的暴力来维持自己对生产资料和剩余产品的占有，由此产生了法律上的所有权，所有权成为人们按法律承认的社会规则将生产资料和产品据为己有的一种权利，是社会成员受国家机关和法等系统的暴力保护的排他性占有、支配权。因此，所有权存在的必要性是与社会物质匮乏、存在生存斗争和阶级斗争这些基本事实相联的。在社会主义条件下，阶级斗争的范围大大缩小了，但生存斗争还普遍存在，因此还需要实行按劳分配，还需要国家机关、法等系统的暴力来保护社会财产和个人财产，故所有权存在及对所有权的保护还是正常的社会生产和社会生活的一个必要前提。

但是,对所有权的保护是以所有者本人的意志存在于物中为前提的。一个无主物可以被任何人合法地据为财产,因为没有任何排他性的主体的意志在其中。而国有资产的大量流失,以及国有资产未能被有效地加以经营,即表明在其中缺乏所有者的意志。因此,防止全民财产(国有财产)流失,使其不断有效地增值的唯一方式,就是使全民财产成为有全民意志体现在其中的物,成为人民为自己谋取利益的手段。人们常说,要使公有制实现,劳动者就应成为企业的主人。这无疑是对的,但只说对了一半。如果劳动者不能首先作为全民的一员与其他成员一起在社会范围内行使其对全民财产的所有权,劳动者就不可能在企业范围内成为全民财产的主人。因此,明确国有企业的产权,首先应明确全民财产的产权。其途径可包括:

第一,由一个社会机关来集中体现和代表全民的意志。这个机关应为人民代表大会。人民代表大会应成为人民财产的受托人或代理人。通过他们,全民财产的主体将自己的意志对象在全民财产中。

第二,实行社会(全民)资产的分级所有。这是由我国幅员广大这一特殊国情决定的。将全民资产划分为国家、省、市(县)三级所有,有利于密切公有资产主体与客体的关系,增强人民的责任感和积极性,使人民得以扬弃其抽象人格而在主观性之外还有一个客观实在,使全民财产成为人民自由意志活动的外在领域。唯有如此,才能使人民更加切身体会到自己的所有者地位,体会到国有财产与自身的利害关系,同时使国有资产的管理更能适应瞬息万变的市场的需要。然而,社会资产的分级所有是否会造成地方割据和企业中小型化呢?

地方割据属于不正当竞争,应由反垄法法和反不正当竞争法加以禁止。人民及其财产的地域性是一种现实的存在,要求地方不关注自身的利益是不可能的。相反,应积极调动地方的这种积极性,并使各地的竞争在合乎市场经济公正、公平原则的条件下进行。应鼓励成立跨省区、跨市的大型联合企业,并允许进行跨省、市的兼并购或收购。通过上述法律的和经济的手段,就可有效消除地方割据及商品、资本、劳动力自由流动的障碍,使地方财产在市场竞争中通过合法的方式来增值。在一个地方从事经营的企业越多,当地政府的税赋收入就会增多,企业的合法经营也能得到保障。因此,实行社会财产分级所有不但不会,反而能够促进社会生产力发展。

第三,切实保障社会企业的法人地位。社会财产分级所有的一个重要前提是政府与企业分开,切实保障社会企业独立的法人地位。这些企业的资本尽管归各级人民所有,但各级政府权力机关都不能从企业抽走、提取资本和资本收益,因为它们在法律上已是社会企业法人的财产,政府除依法向企业收取各种税金外,不能再从企业中得到其他利益。

三、国有资产管理体制改革与民营

国有资产不仅应是民有的资产,而且还应是民营的资产。所谓民营是与政府(官方)经营相对而言的,指非政府、非官方的个人和个人联合体对全民资产的直接经营。国有资产民营化就是将国有资产交由民间个人或个人联合体经营。

我国国有资产传统上是交由政府经营的,政府既是社会治理机关,又是社会(全民)资产管理(经营)机关,身兼双重职能。如果说所有者空位是国有资产流失的原因的话,那么这种政经合一的管理体制就是国有企业缺乏活力的重要原因。经济体制改革以来,企业正逐步由单纯的政府机关下属单位转变为独立经营单位和市场经营主体。经营模式已由原来的国

家（全民）所有、政府经营演变为国家所有、政府与企业双重经营。国有资产的组织形式已分化为国家独资企业、国家控股的股份公司和国家参股的股份公司三种类型。在前两种类型中，经营权只是部分地转移到企业手中，实际上是在政府与企业之间进行了分割，政府仍掌握着企业高层人事任免权和重大经营决策权。于是，这里就产生了究竟应如何确定政府的职能，以及政治权力机构是否应作为经营主体进入市场等问题。

在以商品生产为基本形式的市场经济的发展进程中，这种争论一直存在。从18世纪始，在相当长的一段时期内，在西方占统治地位的意识形态是反对国家行政机关（政府）直接参与市场经营活动的，认为政府的职能应限于制定市场经济的规则并保障其实施。30年代大危机后，尽管主张政府应直接参与国民经济活动的理论成为西方主导的经济学说，但在政府是否应作为市场主体从事经营活动上仍存在着争论。事实上，在资本主义发展过程中，国有企业或者是为私营经济服务的工具，或者是后进国家发展民族工业暂时使用的一种特殊手段。市场经济是实行分工协作的经济，社会各部门都有其特殊职责。政府部门是公共服务机关，有其对社会来说是非常重要的特殊职能。政府经营企业，必然会对其本应全心全意从事的社会治理活动造成冲击。更何况政府又是凌驾于社会之上的权威机关，享有高于单个企业之上的权力，而市场经营却是平等的市场主体之间的竞争活动，政府直接从事市场经营活动，难免导致不公平的竞争。因此，政府应退出直接的市场经营活动，不再管理企业。全民资产的经营模式应进一步改变为：国家、省、市（县）全民所有——各级人代会代理——企业经营的模式。这一模式有以下两个要点：

第一，各级人民代表大会代表人民行使全民财产所有者的权利，并建立社会资产的两种管理系统。在社会主义条件下，国家、省、市（县）既是社会共同体，又是劳动者的社会联合体，因此社会资产也相应地分为两个部分：一是用于社会公共事务的财产，如税收、公共设施等；二是构成劳动者社会联合体物质基础的财产，如各种归社会所有的生产资料。故有必要明确区分两种不同的社会资产管理系统，并在人代会与政府之间进行分工。第一类财产由政府通过财政部门和政府其他部门管理；第二类财产则由人代会通过它负责的国有资产管理机构管理，取消企业由“主管部门”管理的模式，建立有效的人民监督体系。人民体现自己作为所有者的意志有两种方式，一是选举能代表自己行使全民财产所有权的人代会代表，二是对全民财产的管理、经营实行监督，防止全民财产流失。人代会应定期向公众公布社会资产的存量变动和经营状况，以接受人民的监督。国有资产管理委员会的管理应与企业的经营管理依法严格区别开来。国有资产管理委员会只应在国有资产经营权的委托转让上拥有管理权，即只负责选聘厂长、经理和对他们进行监督、考核，且这种权限应由法律或法规加以规范，经营权本身则应无条件地转移到企业，由企业独立自主地行使。

第二，全民财产的所有权与经营权分离。这种分离可通过两种途径来实现。其一是为全民财产的各个具有相对独立性的部分（独立的机器系统或生产资料有机体）设立一拟制的财产主体或法人（公司），通过它们来对全民财产进行实际的占有和使用。这时全民财产所有权呈现二元化状态：一方面是财产的全民所有权或原始所有权，另一方面是财产的法人所有权。财产所有权的二元化有两种方式，一是各个分散的财产联合成大财产，如个人财产联合为股份公司财产；二是一个大财产被分割为许多规模较小的财产，同时，原始所有者也相应地表现为许多独立的财产所有者。全民财产所有权的二元化即属于后一种方式。通过设立一个拟

制人格或法人，全民的总体利益和意志表现为各个特殊的利益和意志，企业是社会企业、全民企业，它们的财产是社会、全民的财产，但它们不是代表全民（国家）的一般利益和意志的经济组织，而是本身已具有了自己的特殊利益和意志的经济组织。这个特殊的利益、意志就是在一个特定社会财产基础上联合起来的个人的利益与意志，就是人民中一个特殊集体的利益与意志。全民一般利益、意志的特殊化必然要求社会、全民企业的经营应以自身利益最大化为出发点，因而两权分离在这里的含义应是：财产经营权从社会、全民的一般利益和意志的代表（人代会）方面转移到社会、全民的各个特殊利益和意志的代表（社会企业、包括公司）方面。虽然社会企业的经营者在形式上仍是社会、全民财产特定部分的监护人、管理人，资本不论如何积累、财产不论怎样经营，都归社会、全民所有，但在实际上，全民财产的法律所有权与经济所有权已发生分离，存在于社会企业中的社会资产实际上已成为社会一些特定个人（某个劳动者联合体）为自己谋取利益的手段。

两权分离的第二种途径是将全民财产的使用权通过承包、租赁和入股等形式移交给其他经济主体，如集体、私人或股份制企业经营。这时民营中的“民”已不是以全民成员或社会成员身份联合起来的一部分个人，而直接是处于私人地位的个人或某联合体。在社会主义条件下，存在着个人人格的二元化。个人一方面是作为社会成员的个人，是归社会（全民）所有的生产资料的所有者，另一方面又是处于私人地位的个人。在传统的社会主义模式中，作为后者，个人只能是劳动力的所有者。在我国社会主义改革的实践中，这样的个人则既可能是劳动力的所有者，也可能是私人财产的所有者，还可能是社会（全民）财产的使用者。当全民财产的使用权为集体或私人经济组织取得时，全民财产的所有权与占有、使用权不仅在经济内容上，而且在法律形式上也发生了分离。这时，经营全民财产的企业性质已发生变化，即其已不再是社会（全民）企业或以全民财产所有者身份联合起来的一些个人，而是集体、私人经济组织。因而全民财产所有权与经营权分离在这里的含义，应是全民财产的使用权由社会企业方面向集体或私人企业方面转移。由于使用权的转让必然包含占有权和部分收益权的转让，故两权分离的含义在这里无疑要广泛、深刻得多。

需指出的是，我们这里所说的两权分离有别于私有制条件下的两权分离。在私有制下，两权分离指私人所有者自己不从事直接的生产经营，而是雇佣或委托他人为其经营，经营权只是一种单纯的财产管理权，所有权和经营权只在所有者的人身上发生分离，但在财产关系上并未发生分离，经营者仍仅代表所有者经营，所有权的各项权能并未转移到另一财产主体手中。而对全民财产所有权来说，这种财产关系的性质必然决定了它只有在所有权与单纯的管理权分离的条件下才能加以经营。换言之，即全民财产不可能直接由全民来经营管理，而只能通过全民代表（人代会或政府）来代为行使总体上的管理权，以及通过各个特定的组织（企业）加以具体的管理。因此，上述意义上的两权分离（所有者不是直接的经营者）在全民（社会）所有制中一开始就是作为财产经营前提存在的。问题在于在这种两权（所有权与直接管理权）已分离的前提下，是否还需要所有权与经营权（占有、使用权）在不同财产主体之间的分离？传统的以产品经济为基础的社会主义模式认为这种分离是不必要的。但在市场经济条件下，全民财产必须被分割成不同的部分，由相互独立的商品生产者或法律主体来经营。这既可通过将国有资产分割为法律上独立的法人财产来实现，又可通过将国有资产使用权转让给集体和私人经济组织来实现。这就要求全民财产的使用权（经营权）从（下转第18页）

广大农村陷入“高产穷队”的困境，城乡差别越来越大。泉州模式建立了城乡经济一体化的经济结构，一方面放手发展乡镇企业，加速了农村工业化的进程，促进农业劳动力向非农产业转移，迅速提高农村生产专业化、社会化、商品化的水平，使农村很快富裕起来，另一方面，相应地发展农村小城镇，使多余的农村劳动力就地转移，就地消化，避免大中城市日益膨胀，有利于工业和城市市场的合理化，使城乡差别日益缩小。

3. “泉州模式”走出一条通过外引内联，实现跨地区、跨行业、跨所有制、跨国界联合的成功之路

泉州模式充分利用三中全会以后的宽松政治经济环境，通过“外引内联”，运用股份合作的形式，促进跨地区、跨行业、跨所有制、跨国界的经济联合；促进生产要素的合理流动和优化组合；促进社会生产力的迅速提高。尽管当前股份经济还是初级形式，但从泉州股份合作企业的形成和发展过程看，确实是适应当前农村生产力的发展水平，特别是对充分利用国内外两种资金，两种资源，两种市场，两种技术，解放侨乡生产力起到巨大作用。

4. “泉州模式”走出一条国富、村富、共同富裕的成功之路

纵观泉州改革开放的全过程，我们清楚看到泉州走的是一条共同富裕的社会主义道路。泉州领导在积极鼓励一部分乡镇和一部分人先富起来的同时，积极引导广大农民走共同富裕的道路。15年前，一部分敢于“弄潮”的泉州人，率先闯市场，带头富起来了。在他们的影响下，激发了全市人民的生产经营积极性，促进了农村生产力的迅速发展，农村经济总量大幅度增长，农村综合实力显著增强。在泉州已形成一个先富带后富，大家一起富的欣欣向荣局面，逐步实现全社会和全体农民的共同富裕。

总之，从泉州市场经济变革和发展所走过的足迹，我们可以清晰地看出，泉州模式的历史轨迹就是沿着社会主义市场经济的方向蓬勃向前。泉州模式的形成和发展，有力推动了泉州市农村现代化和城镇化的进程，为我省、我国农村引导农民走向市场经济提供了一种可供选择的成功模式。

(作者单位：福建省农村发展研究中心)

(上接第35页)全民财产的一般主体方面向全民财产的各个特殊主体(社会企业)和处于私人地位的个人或个人联合体(集体、股份制企业)转移。

综上所述，我们所说的“民有”，可以是全民所有，也可以是集体、私人所有。但需要强调的是，全民所有本身还有个如何实现的问题，不能简单地将其归结为政府所有或只是剥夺私人所有权，而是需要使人民真正把自己的意志对象化在全民财产中。我们所说的“民营”，就全民财产来说，既可能是指将全民财产交由体现全民特殊利益和意志的经济组织或法人经营，也可以是指将全民财产交由体现集体或私人利益和意志的民间组织或法人经营，唯有如此，才能真正实现政企分开，使全民资产有效地保值增值，搞活社会主义公有制企业，发展社会主义市场经济。

(作者工作单位：厦门大学经济系)

注：①参见萨缪尔逊：《经济学》上册，商务印书馆1982年版，第75页。

劳埃德·雷诺兹：《宏观经济学》，商务印书馆1986年版，第24页。

②《马克思恩格斯全集》第22卷，第594页。

③参见黑格尔：《法哲学原理》，商务印书馆1982年版，第68、73页。

④⑤《马克思恩格斯全集》第23卷，第102页。