

对国有企业确立企业法人产权制度的思考

厦门大学 财金系 蔡一珍

产权制度是现代企业制度的核心内容。近几年,理论界开始注意借鉴和运用市场经济比较发达的西方国家经验,研究和探讨企业产权制度改革,并在一定程度上达成共识:国有企业中的国有资产所有权属于国家,企业拥有包括国家在内的出资者投资形式的全部法人财产,即要确立国有企业的法人产权制度。然而,如何确立适合市场经济的法人产权制度仍有待于进一步探讨。

—

正确理解企业法人产权制度中国家所有权与企业法人财产权的关系,是企业法人产权制度确立的基础。目前,理论界对这一问题的认识可以概括为两种“两权分离”。其一是所有权与经营权分离;其二是国家终极所有权与企业法人所有权分离。而这两种“两权分离”理论都是以我国民法通则的所有权定义为基础形成的。

纵观西方企业产权制度发展和演变的历史,可以看出,法人产权制度的确立,是企业制度与所有权观念适应世界商品经济和生产社会化发展的结果。在处于简单商品经济阶段的手工业作坊式企业,以及在商品经济有了相当发展的资本主义独资企业或合伙企业中,产权制度是以自然人为主体的。这种产权制度的基本特征是产权主体的单一性,产权主体是唯一的,排他的,而这唯一的产权主体实际上就是所有权主体。与此相适应,自然人产权制度具有完整性和封闭性,即产权的各项权能,包括占有、使用、收益、处分等,全部都集合于自然人产权主体——所有者手中。因此,在自然人企业制度中,所有权被视为最完整、最充分的财产支配权。相应地,古典经济理论和立法都把所有权视为四权合一的排他性的“意志专用的领域”。

随着商品经济和生产社会化的进一步发展,企业制度逐步由自然人为主体转向以法人为主体,法人产权制度应运而生。与自然人产权制度相比较,法人产权制度的特点是:产权主体由单一主体发展为多元主体。这不仅体现为所有权主体的多元化,还体现为企业法人主体的出现,并使财产权利发生分解。产权的四权能不再统一于所有者身上,而是在所有者与企业法人之间进行分解。古典的四权合一的所有权分解为现代所有权与企业法人财产权。

传统所有权随着法人企业制度的建立,分解为现代所有权与企业法人财产权,是社会发展客观规律的渐进过程。这一分解是人类社会的一个历史性进步,它使所有者放弃经营职能而获得投资职能;打破了社会物质资源配置的局限性,可以在全社会范围内更为有效地配置资源;它使经营摆脱所有权的支配和束缚,成为独立的主体,使经营者和其他生产者可以充分和自由地发挥创造才能。这种分解一旦实现,就法人财产权而言,在同一时点上与之相对应的是现代所有权,而不是四权合一的传统所有权。因此,法人财产权与

现代所有者的关系实质是“权利分立”。这两种分立的权利具有不同的权利主体、权能组合，它们各自是完整的、充分的权利。这种权利分立关系即体现为两者相互联系，也体现为相互制约，即两种权利都不再是单纯的权利，还包括着一定的责任要素

二

西方国家法人产权制度的确立，是企业制度和所有权观念随着商品经济发展的结果，与市场经济发展是顺向的、自然的和同步的。而我国所要建立的法人产权制度的历史背景及进程则不同，我们原来不是市场经济而是计划经济，市场经济还未发育和成熟起来，与发达的市场经济相关的经济、法律理论也尚未形成。在这种背景下建立现代法人产权制度，必然会遇到理论上和实践上的障碍。这主要体现在我国法定的所有权定义仍然是与简单商品生产相适应的传统所有权。我国《民法通则》第71条规定，“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”。由于所有权被尊为最完整、最充分的财产支配权，相应地，企业法人财产权被视为从所有权分离出来的权利。并形成了“所有权与经营权分离”和“国家终极所有权与企业法人所有权分离”两种分离理论。这两种分离理论的实质，都是将法人财产权视为对完整所有权的分权。将完整所有权在所有者及企业法人这两个不同的主体之间进行分割，必然造成两个主体无法享受应有的权利、承担应负的责任。从国家所有者的角度来分析，它面临着的主要问题是：国家所有者权益得不到有效的保护。多方面的研究表明，改革后国有企业的“全要素生产率”总体得到了提高，即“国有企业用同样的资源生产出来的东西总额还是多了，只是表现为利润的部分少了，上缴给资本所有者即国家的少了，这是由于在分配环节上资本权利受到削弱的结果。”因而，“企业亏损问题的背后，实质是一个产权关系问题，是一个侵犯所有者权利（取得利润的权利）的问题。”从企业法人的角度来分析，由于企业法人的权利实际上只是国家所有者分权而形成的，是国家“赋予”的，其权利范围大小取决于国家“予”的程度，企业无法享受到独立于国家所有权的权利。既然企业法人的财产权利是国家赋予的，也就谈不上责任的承担。将企业法人财产权视为国家所有权的分权的思路进行改革，企业只能是国家所有权的附属物，现代企业制度的建立只能成为空谈。

如前所述，现代所有权与法人财产权的关系是“权利分立”关系。因此，国有企业中的国家所有权与企业法人财产权也是权利分立关系，而不是分权关系。这种权利分立关系的实质是国家作为所有者与企业作为占有者，两者之间的责权利划分。它们的关系特征可归结为两点：一是它们是相互独立的两种财产权利；二是它们相互制约，各自的责任有限，权利有限。

首先，国家所有权与企业法人财产权是两种相互独立的权利。具体体现在以下几个方面：第一，它们的权利主体不同。企业法人财产权的权利主体是企业法人；而国家所有权的权利主体应是单一的国家所有权管理部门。第二，它们的权利客体不同。企业法人财产权的客体是企业所拥有一切财产物，包括与投资者注入资本相对应的财产物，企业用负债形成的资产等；国家所有权的客体是企业的资本及其权益。第三，它们的权利能力要素不同。对国家所有权而言，它的权能是投资决策权、收益权及保证收益权。投资决策权实际上是现代所有权之处分权能的特殊表现形式，即所有者有权通过选择投资规模、方向及方

式,以较高级的形式处置自己的财产。国家所有者的收益权表现为参与利润分配的权力,分配企业剩余财产的权力。保证收益权则是所有权人为保证自身的收益权,对企业法人拥有建议权和监督权。法人财产权的权能可概括为占有、使用、收益和处分四权。其中对财产的占有是其他权能的基础;占有是使用的前提,占有财产的目的无非是为了获得一定的收益;财产的占用过程必然包含着一定的处分。

其次,国家所有权与企业法人财产权各自的责任、权利有限。

第一,国家所有者和企业法人都对资产承担有限责任。所谓所有者的有限责任,是指所有者对企业的责任仅在于按照认购的数额出资,并以其出资额为限对企业承担责任。企业经营失败而且全部资产不足以抵偿债务,所有者损失的最大限度,是丧失他对企业的全部出资。企业的有限责任则是指企业破产时,以资产为限进行清偿。

第二,国家所有者与企业法人各自的权利也是有限的。现代所有权不同于四权合一的传统所有权,所有者对企业资产没有直接权利,国家所有者不直接拥有企业法人财产,政府部门不得以任何理由直接进入企业内部平调资产、抽取资本金或干预企业经营。只能依据产权关系,对投入资本及其权益进行监督。国家所有者的权利包括:①决定企业的设立、企业的章程,规定企业的经营范围和战略方向;②对国有企业法人经营管理者的选聘、考核和奖惩;③享有资产收益,对于那些既无国计民生作用一时又难以转让出售的产权,可以通过股份制改制,将其产权变为优先股权,从而转化为单纯的收益权。而对于那些具有国计民生作用的产权领域,国家不仅要凭出资权分享权益,而且要对收益分配比例进行监督。所有者的收益权还体现为企业终止、破产清算时,有剩余财产的索取权;④产权变动的决定权。国家产权发生变动,如国家直接管理的大公司之间的参股、分立、合并、兼并、联营、出售、股份制改造以及这类企业国有资本的冲减或增加,需由国家所有者批准。

企业行使法人财产权也是有限的。尽管企业法人财产权表现为四权,但它毕竟不同于四权统一于所有者的古典所有权,它是以非所有者占有为基础形成的权利。因此,企业在依法享有法人财产权的同时,必须承担相应的财产义务。法人财产权的行使既要受国家法律、法规的限制,也要受企业章程的限制。企业章程限制实际上就是所有者进行的限制,即所有者通过确定企业章程的宗旨、目的、经营范围等,对企业法人权利的行使加以限制。国家所有者对企业法人财产权行使的限制主要体现在以下几个方面:①企业法人在独立使用、支配企业资产时受所有者的约束。企业经营范围和发展方向须遵照章程规定,如果超越,须经所有者同意并修改章程;②企业法人财产权由经营者具体行使,但经营成果须接受所有者考核、评价;③企业处分资产导致经营方向发生重大转变时,须经过所有者批准;④资产收益在国家所有者和企业法人之间应进行分割,分割过程中国家所有者应居于主动地位。

三

企业法人产权制度的最终确立,必须在明确国家与企业法人产权关系的基础上,做好产权制度改革的一系列基础工作。

(一)明确具体产权主体,包括所有权主体和法人财产权主体。首先要明确确定国有资产管理主体,应由专门的国有资产代表机构来行使国家所有权。从我国现存的政治经济体

制看, 国有资产管理局可承担这一角色。应通过赋予相关的职责与权利, 使国有资产管理局成为集管理、投资、监督于一身的完整国家所有权代表人。其次, 使企业真正成为财产权利的主体。长期以来, 由于将企业的财产权利视为由国家所有权分离出来的权利, 因而, 企业法人的财产权利也只是国家所有权的附属物。企业虽已明确为法人, 但却缺乏法人财产权, 不能真正以民事主体的地位来承担民事责任。

(二) 清产核资, 界定产权。要通过法人产权制度实现有限责任, 就必须界定产权。要弄清两个基本数据, 一是由国家出资形成的资产额; 二是包括国家在内所有投资者及其他渠道所形成的企业法人资产额, 因此, 应集中力量解决清产核资、资产评估、清理债务等界定产权的工作。

(三) 在明确产权主体与界定产权的基础上, 按照现代公司制度的方式对企业结构进行改组。公司制企业是法人产权制度最基本的载体形式。公司制改造主要有两方面内容。其一, 应明确企业作为资本“代理人”的法人地位及其法人财产权利。企业法人财产是由出资者向企业投入的资本金及其增值和企业经营期间所形成的财产。企业作为法人主体依照法律和公司章程对法人财产行使各项权利承担民事责任。其二, 建立起公司制度的法人治理机构, 这包括在法人企业内部建立起各种必要的组织机构, 如股东大会、董事会、监事会。通过制定各种章程、条例、制度, 在所有者、经营者和生产者之间确立相互制衡的信任托管和委托代理关系。

(四) 构造合理的国有股权代表的激励机制。国有股权代表是由政府派出的, 经过了全体社会成员→人民代表大会→政府→国有资产管理部门→国有资产经营机构, 公司董事会等多层次的信任托管关系。全体社会成员作为所有者实际上已失去对受托人直接有效的控制与监督, 若受托人自身利益与公有产权利益的天平发生倾斜, 国有股权很容易遭到侵犯。为消除这种风险, 必须设计一整套激励国有股权代表积极性的措施和制度。主要要通过资本市场和代理人市场决定代理人对剩余索取权的合理分割。

(五) 形成对经理行为激励和约束的机制, 法人治理结构的一个重要内容就是对经理行为的激励和约束。即在保证国家权益不受侵犯的条件下, 经理人员可有职、有权, 充分地发挥自己经营管理的能动作用。对他所作出的业绩, 企业将给予相当高额的报酬。但如果经理人员侵犯了国家利益或不称职, 公司可将其解聘。

参考文献

- [1] 王开国:《国有资产管理实务全书》, 宇航出版社, 1995年版。
- [2] 樊纲:《论国有企业的产权关系改革》,《国有资产研究》, 1995年第2期。
- [3] 蔡一珍:《“两权分离”理论辨析》,《厦门大学学报》(哲社版), 1996年第2期。

(责任编辑: 白丽健 校对: 王芬吉)