

从“两权分离”走向“三权分离”的产权改革

许耀光

产权改革是经济体制改革的核心问题。在我国，产权改革正经历着从“两权分离”到“三权分离”的演化过程。这表明产权改革不是一朝

一夕的事情，而是一个逐步渐进和深化的系统工程。

一、深化产权改革的意义

1984年10月，中共中央作出了《关于我国经济体制改革的决定》。这一具有划时代意义的纲领性文献不仅明确地肯定了我国的经济是有计划的商品经济，而且明确地提出全民所有制“两权分离”的理论，认为根据马克思主义的理论和社会主义的实践，所有权同经营权是可以适当分开的。从此以后，在我国展开了“两权分离”的改革实践。十余年来“两权分离”改革的一个重要方面，就是围绕扩大企业经营自主权、增强企业活力而展开的。到目前为止，企业已拥有的自主权主要表现：过去的统收统支已转变为不同形式的留利，企业已有一部分能够自由支配的财力；指令性计划大大减少，大部分企业能够以销定产，制定自己的生产经营计划；多数企业开始面对市场，价格已逐步放开，多数消费品已在国家指导下由企业定价；在国家政策允许的范围内可以自定分配形式；企业正在推行劳动合同制，等等。由此可见，两权分离实质上是扩大企业的经营自主权；而扩大企业经营自主权无疑应属于产权改革的组成部分。从这一意义上说，我国全民所有制的产权改革从1979年的扩权试点就已开始。但是，以往所阐释的“两权分离”还只是一种浅层次的、不完全意义上的产权改革。而明确界定产权关系，强调企业拥有独立的产权，即企业不仅可以

运用现有形态的财产从事生产经营活动，而且有权转移和买卖现有存量的资产，这才是完整意义的产权改革。对此，“两权分离”似乎还不能涵盖产权改革的全部内容。它所包含的企业自主的经营权主要是指企业应拥有对现有财产具体经营的权力。1984年以来的很长一段时间里，“两权分离”的改革基本上是围绕着如何把产供销、人财物的权力落实于企业。人们将这些作法概括为“放权让利”。然而，改革的实践告诉我们，没有产权制度的配套改革，所谓的“放权让利”就难以真正落实下去，即使落实了下去，也很难产生人们所期望的效果。企业没有独立的产权，企业的经营者依然只能受命于政府，人财物、产供销的权力究竟能否转移到企业手里，能转移多少，主要取决于政府的态度。即使是政府明确要求，“放权让利”，也不等于放下来的权与利就能落实到企业。这些年来，层层截留经营权的现象，已为人们所熟知。企业领导人有意见，也只能“保留”，因为他们是政府的官员，其升迁的决定权完全掌握在上级政府手里。为了扭转这一局面，我们曾设想通过承包来解决，力图在“包”的过程中，把权力放到企业。可是，实践下来效果虽然有些，但企业与上级婆婆之间的关系并没有得到根本改变。企业领导人依然是政府任命，并套上行政

级别,赚了多分,亏了不负。这种不把产权让渡于企业的承包方式,至多只能让企业获得部分经营权,无法做到自负盈亏;企业不能自负盈亏,反过来又制约了经营权的落实。可以设想,若企业居于法人所有者的地位,它与资产所有者

的关系主要是保值、分利的关系,经营者受聘于企业最高决策层,企业自主经营、自负盈亏的程度势必大大提高,“放权让利”就能得以实现。综上所述,将“两权分离”的改革推向更深层次的产权改革是深化改革、搞活企业的根本需要。

二、深化产权改革的目的

坚持产权改革并不是要改变国有资产的“公有产权”的性质,这是公有产权改革必须遵循的基本原则。将公有产权改革等同于否定或削弱公有产权,这是一种误解。

首先,重新界定产权,清理和评估企业的国有资产,并建立专门的组织进行营运,使其产权明晰,责任分清,管理科学,从而有利于公有产权的复归、巩固和壮大。显然,公有产权复归、巩固和壮大的过程正是产权改革的过程,也是产权改革的重要目标。

其次,公有产权的效率只有通过改革才能进一步发挥提高。因为改革公有产权的内部结构,将国有产权的归属权与营运权分开,确立企业产权主体地位,这对增强企业活力具有决定性作用。企业一旦摆脱行政的束缚,走上自主经营、自负盈亏的道路,其内在潜力必将在效率提高的过程中得到充分地释放。

再次,改革的直接目标之一是促使公有产权制度与市场调节接轨,以便在市场经济发展过程中确立公有产权的应有地位,使公有制与市场经济直接相容。经过70多年的社会主义实践,人们普遍认识到市场经济是社会主义经济不可逾越的阶段。只有将公有制与市场经济统一起来,才能巩固和发展公有制。然而,公有制与市场经济接轨,不可能在传统的前苏联模式下实现,只有通过产权分散化、企业产权主

体化、产权市场流动化等公有产权的改革,才能变为现实。因此,产权改革是新时期巩固和发展公有产权必不可少的途径。

当然,产权改革与巩固、发展公有产权的结合,不是无条件、绝对的,它对改革的目标、方案、实施进程以及改革者素质均有一定的要求,若相应的条件不具备,改革的过程也可能成为削弱公有产权的过程,这样的“改革”就不是我们强调和要求的。事实上,以改革名义蚕食国有资产的事情时有发生,国有资产流失的现象在一些地区、一些单位还相当严重。例如,某企业进行股份制改革,在资产评估时,国有资产原值漏计、低价少估、“模糊资产”(滞留在集体或联营企业)不入帐面;更有甚者,将国有资产折股记在职工名下公开宣布归属权归职工,并作获取股息、红利的依据;在营运过程中,机构名义作了符合股份制章程的变动,实际上“换汤不换药”,企业依然套上行政级别、挂在主管部门之下,内部“三铁一大”继续存在;在分配过程中,国有股只计息不分红,个人股红利、股息皆获,并且股息税前列支,进入成本,导致私股收入接近或超过企业利润。这样的股份制改革自然意味着削弱、瓦解公有产权。对此,按照产权改革的目标和思路,对国有资产进行科学的管理和营运是很有必要的。

三、深化产权改革的实质

产权改革的关键是对企业的国有资产进行怎样营运的问题,这也是产权改革的难点。产权改革必然会引起“三权分离”,这就是说,对

企业的国有资产进行“三权分离”是产权改革的重要内容。

这里所讲的“三权”,一是指政府行使的资

产所有和行政管理权；二是指国有资产所有和营运权；三是指资产营运与日常经营权。“三权分离”即对每一种“合二为一”的权利进行分解，落实到不同的主体，形成国有资产独立营运、企业财产法人营运、企业日常行为经营者决策的营运系统。

第一个分离，实质上是政资分开，即在政府这一层次上，将国有资产管理权从行政管理中分离出来，由专门的国有资产组织单独营运。十余年来的改革实践证明，这样做至少有三大好处：

(1) 国有资产可以形成独立的营运系统，有益于统一管理，提高营运效益。

(2) 实行国有资产的独立营运，有益于落实资产营运责任，使资产代表人格化、资产营运专职化。

(3) 实行政资分开是政企分开的前提，能为政企分开奠定制度性基础。

第二个分离是将国有资产组织终极所有权与国有企业法人所有权分离开来。国有资产组织从政府部门中独立出来后，并不等于企业改换“婆婆”，即从原来隶属于政府行政机构转为隶属于国有资产行政管理机构。倘若如此，可谓“换汤不换药”。因此，在第一个分离的基础上，必须有第二个分离，即赋予企业独立营运资产的法人产权，国有资产管理组织仅仅行使财产终极所有权。法人所有权与终极所有权的分离，其实质在于使企业拥有财产占有权、使用权、处分权和收益权。1992年7月国务院颁布的《全民所有制企业转换经营机制条例》中强调，“企业经营权是指企业对国家授予其经营管理的财产享有占有、使用和依法处分的权力”。同时，企业作为法人，拥有收益分配权，这也是《企业法》和《条例》均已肯定的。中共“十四

大”报告中也明确提出，全民企业是法人实体。一旦企业成为法人所有者，在国有资产管理组织与企业之间就形成了终极所有权和法人所有权相分离的资产营运格局。相对于政资分离而言，它是国有资产营运系统内部的产权分离。

建立现代企业法人产权制度，这是社会化生产与市场经济相结合的必然产物，并非为资本主义所特有的。现代企业法人产权制度的特点为：一是法人财产独立化；二是终极所有权分散化；三是财产营运公司化；四是产权转让、财产清算法制化。

建立现代企业法人产权制度，是国有产权第二个分离的宗旨所在。

第三个分离是指在企业内部实行法人所有权与日常经营权的分离，即企业法人（或者是董事会、或者是企业管理委员会）作为全民资产在经济上的所有者，行使法人所有权职能，决定企业重大经营方针（包括确定投资方向、投资规模、重大人事变动、分配方案等），承担盈亏责任；企业的经理、厂长作为被聘请的经营者，执行日常经营管理职能，承担经营责任，二者形成相互制约的经营机制。在国有企业内部进行这样的两权分离，也是产权改革的内容之一。它是过去的“两权分离”在更高层次上的深入和复合。

总之，从1984年10月中共中央在《关于我国经济体制改革的决定》中提出了“所有权和经营权是可以适当分开的”之后，到1992年7月国务院颁布的《全民所有制企业转换经营机制条例》中所提到的“明晰产权”，这是一个飞跃，它对于健全和发展社会主义市场经济，建设具有中国特色的社会主义必将产生极大的推动作用。