

试析国有股份制企业的产权问题

张 忠 钢

摘要： 本文从新制度经济学的产权原理入手，指出产权不明易引起“搭便车”问题，论述了经济学中“搭便车”的含义，分析了经济学中产权的定义以及产权与所有权的区别，针对中国国有上市公司存在的产权不明问题，指出了认识国有上市公司产权问题的正确方法。

关键词： 新制度经济学；搭便车；产权

中图分类号： F 271 **文献标识码：** A **文章编号：** 1006-1894(2002)02-0018-04

一、新制度经济学的产权原理

在西方，有人把新制度经济学与微观经济学、宏观经济学相提并论，认为它们共同构成了当代经济学的完整体系。新制度经济学的一些代表人物（如科斯、诺斯等）近些年来纷纷被授予诺贝尔奖。在当代世界经济学中，新制度经济学为人们分析经济社会问题提供了一个全新的视角。尤其是在一个像中国这样一个向市场经济过渡的转型国家，新制度经济学更是大有用武之地。新制度经济学的开山鼻祖科思在其《社会成本问题》（1962年）一文中提出了著名的“科思定理”：若交易费用为零，无论权利如何界定，都可以通过市场交易达到资源的最佳配置。显然，现实经济生活中交易费用不可能为零，由此人们推出“科思反定理”或“科思第二定理”，即在交易费用为正的情况下，法律对不同的权利进行界定（产权界定），会带来不同效率的资源配置。再进行推而广之，法律对某一财产的产权界定不清，会带来无效率的资源配置。

由此可知，法律与产权、经济效率的关系密不可分。这是因为：产权需要法律加以清晰界定，而产权不明会导致无效率的资源配置。关于产权问题，诺斯分析认为，产权界定不清会导致“搭便车”问题。而西方产权经济学家论证，大量的“搭便车”现象的产生必然导致社会经济生活的低效率。这就是新制度经济学的产权原理，即只要存在交易费用，产权制度就对生产和资源配置产生影响。在交易费用不为零的时候，产权规则是至关重要的。

产权原理中所谓的“搭便车”是指某些人或某些团体在不付出任何代价（成本）的情况下而从别人或社会获得好处（收益）的行为。如国家干部或国有股份制企业领导用公款吃喝、租赁豪华住宅等行为；而对于一般职工而言，也会从事“搭便车”行为，如盗窃本企业的财物，在工作时间利用办公便利做私事等。这种“搭便车”行为，看来在国有股份制企业中已是很

普遍了,其比率远远超过私营企业的类似行为。“搭便车”行为,在国外也不例外,比如说,日本国有铁道在私有化以前,连年亏损;而私有化以后,由于减少了“搭便车”行为,其经营状况明显改善了。这些例子都证明了在产权不明的情况下,会导致“搭便车”行为,进而造成资源配置的低效率。关于该原理中的产权的定义很多,但一个被罗马法、普通法、马克思和恩格斯以及现行的法律和经济研究基本上认同的定义为:产权不是指人与物之间的关系,而是指由物的存在及关于它们的使用所引起的人们之间的相互认可的行为关系。产权安排确定了每个人相应于物时的行为规范,每个人都有必须遵守他与其他人之间的关系,或承担不遵守这种规范的成本。因此,对共同体中通行的产权制度可以描述为,它是一系列用来确定每个人相对于稀缺资源使用时的地位的经济和社会关系。从法律上来看,产权是一种财产权,分为物权与债权,物权下又分所有权(自物权)和他物权。

二、国有股份制企业的产权分析

国有股份制企业的产权问题关键在于如何正确认识“两权分离”的问题。所谓“两权分离”,目前比较通行的看法是所有权与经营权的分离,二者是对立的。而按照公司法的原理,经营权与所有权是可以统一的,但中国目前的法律实践却是对立的,因此出现了国有股份制企业的产权问题。

要分析国有股份制企业的产权问题,首先应了解中国的国有股份制企业的产权是怎样形成的。从历史上来看,1949年中华人民共和国成立后,中国政府实行民族资本与国有资本并行的政策。1954年对私有制的社会主义改造,对于民族资本主义,实行的是与国有资本进行公私合营的形式。在这种公私合营的体制下,民族资本家的权利仅仅是在一定的期间内获取5%的年利息,而民族资本家的经营权被完全取消了。后来发生的文化大革命直接终止了利息的分配。到了1998年,中国政府又认为该分配为合法收入,因此对其支付了补充性的分配。现在对利息的支付有两种看法:一种认为,资本家的所有权不存在,而主张“丧失说”;另一种认为,资本家的资产还存在,主张“存在说”。这两种看法的分歧在于该产权属于国家还是个人的问题。

同时,鉴于我国历史上的国有股份制企业政企不分,因此,中国在向社会主义市场经济转型过程中,对国有股份制企业进行改革的方法就是实行“政企分开,两权分离”。而“两权分离”中的“一权”就是所有权。根据民法原理可知,所有权是物权下的一项权利,物权除了所有权之外,还包括用益物权、担保物权等他物权。所有权的权能包括占有、使用、收益和处分,因此所有权又称完全物权。根据以上分析可知,产权的范畴远远大于所有权,尽管二者在某些场合下是可以相互替换的,但二者还是有区别的。而我国的理论界和司法实践往往混淆了二者的区别,造成二者的混用。

如果国家对其投入到企业的财产拥有所有权,则国家完全可以处分该项财产。而按照公司法,股东投资形成的权利是股权,其权利人可按自己投资的比例分配公司剩余财产、选举管理者和获取股息和红利的权利。所以,股权不同于物权和债权,股权的权利人不可以随意处分自己投资于公司的财产。因此,坚持将国有股份制企业的国有资产的所有权属于国家的说法与公司法的基本原理相悖。

关于国有股份制企业的改革问题,现在学者们讨论解决的办法,概括起来,有两个:一个

办法是完善公司法人治理结构,另一个办法就是前面所述的实行两权分离(即所有权与经营权的分离)。前者是借鉴美国、日本等国家在完善公司治理结构等方面的作法,如采用独立董事制度,完善监事制度以及股东代表诉讼制度等,对国有股份制企业进行改革。对于完善公司治理结构,笔者认为,日本、美国等国家的公司治理结构对提高公司效率,保护股东的合法权利可发挥一定的作用,但对中国的国有股份制企业来说,作用不会很大。这是因为,中国的国有股份制企业低效率问题是由产权不明所造成的搭便车行为所引起的,表现为国有资产的严重流失与经营管理不善。因此,产权不明的问题没有彻底解决,则国有股份制企业的效率还是难以提高的。同时,从公司法的有关规定来看,公司的资本是股东出资形成的,并由他们组成了股东大会。而国有股份制企业中的国家作为投资主体往往绝对控股,达成了可以完全独占一个企业的程度。在这种情况下,由国有股东控制的股东大会所选任的董事和监事会受制于控股股东,而广大的中小股东的利益难以保护,董事会的决策就是控股股东的决策。在某种意义上,股东会、董事会和监事会成了国有股份制企业中以国家作为投资主体的控股股东实现自己利益的工具。尤其是在产权不明的情况下,国有股份制企业的“搭便车”行为会时常发生。

对于实行“两权分离”进行国有股份制企业的改革问题,笔者认为也存在着一一定的法律障碍。中国公司法第4条第3款规定:“公司中的国有资产的所有权属于国家”,该款的规定与公司法的股权原理相矛盾,同时造成国有资产的产权不明。如果国有股份制企业的国有资产属于国家所有,那么国家是全体人民的代表,而人民应包括企业的职工。虽然这里“国家”的范围要远远大于该企业的职工范围,但这只能说明企业职工不可能拥有这些国有资产的全部,却并不能排除职工所拥有企业的一部分财产的可能性。同时,即使承认国有资产中的部分份额是属于该企业职工所有,但职工所拥有的产权究竟是哪一部分,还是难以确定的。这就造成了国有股份制企业的国有资产的产权不明,进而会造成“搭便车”问题的发生。因此,要清晰地界定国有股份制企业的国有资产的产权的界限必须对该条款进行修改,确定国家对国有股份制企业所拥有的是排除所有权之外的产权。也就是说,“两权分离”实际上是产权与所有权和经营权的分离,明确公司的国有资产的产权属于国家,但所有权属于公司,即法人所有权。也许有些人会认为,否认国有股份制企业的国有资产属于国家的看法会改变我国的社会主义公有制性质。但笔者认为,公有制占主体地位的准确含义是公有资产在社会总资产中占主体地位。只要国家投资形成的公有资产的产权在社会总资产中占多数,公有制的主体地位就没有改变。而且,坚持国有资产的所有权属于公司的看法并不是造成国有资产流失的直接原因,因为国家作为控股股东可以对公司的处分国有资产的行为进行限制。而产权不明造成的搭便车问题恰恰却是导致国有资产流失的罪魁祸首。

换个角度来说,如果一个企业的所有权与经营权分离,那就意味着该企业的产权与投资者的产权没有分开。在这种情况下,可以认定,该企业法人资格的丧失。这是因为,法人是具有独立的权利能力和行为能力并能以自己独立的财产承担民事责任的组织。在法人的制度框架下,投资者有义务以自己的出资额认缴股份,不得撤回或抽逃自己的出资。如果该企业的财产是由投资者所有,那么该企业就不是公司法人了,却变成了承担无限连带责任的合伙企业之类的企业形态,根本没有法人资格。因此,公司法第4条第3款应予以修改,否则将成为造成国有股份制企业产权不明的法律根据。同时,《民法通则》第82条规定:“全民所有制企业对国家授予它经营管理的财产依法享有经营权,受法律保护”,也没有规定企业的

所有权,是立法上的一大缺陷。《全民所有制工业企业法》第 2 条第 1 款规定:“全民所有制工业企业是依法自主经营、自负盈亏、独立核算的社会主义商品生产和经营单位”;第 2 款规定“企业的财产属于全民所有,国家依照所有权和经营权分离的原则授予企业经营管理权,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利”;第 3 款规定:“企业依法取得法人资格,以国家授予其经营管理的财产承担民事责任”。这种表述清楚地表明了国家所有权与企业的经营权,而企业的产权与国家的产权没有清楚地分开。在这种产权不明的情况下,制度经济学中所说的搭便车行为自然而然地发生了。再者,国家授予了企业对国有资产的占有、使用和依法处分的权利。这意味着,国家与企业的关系是授权关系,按民法的原则,只要授权关系的一方欲终止合同,就可以终止合同。如此一来,国有股份制企业对于国有资产所享有的权利是处于不确定状态。而且,这种授权关系使得国家与企业的关系处于不平等状态,作为国家代表的政府部门保持着对国有股份制企业的优势地位。

三、结论

通过运用新制度经济学的产权原理,笔者认为,用法律对国有股份制企业的产权进行界定能有效地配置资源。通过以上论述,中国的国有股份制企业的国有资产所有权应归于企业,而不应属于国家。这就需要在立法上对公司法的第 4 条第 3 款以及其他相关法律文本进行修改,明确其产权,以便减少国有股份制企业的“搭便车”问题。目前,学者们所讨论的国有股份制企业的“两权分离”问题所涉及到的不是产权问题,而是所有权与经营权的分离,所有权与经营权是对立的。而笔者认为“两权分离”应看作是产权与所有权和经营权的分离,在这里,所有权与经营权是统一的,而不是对立的。最后,笔者呼吁学者们重视国有股份制企业的产权问题,弄清产权与所有权的区别,重新审视国有股份制企业“两权分离”的问题,为提高国有股份制企业的效率创造条件。

(作者单位:上海对外贸易学院)



参考文献:

- [1] 卢现祥著:《西方新制度经济学》,中国发展出版社,1996 年 2 月第 1 版
- [2] 林薰:《开发的法与经济学》,引自 <http://www.asahi-net.org.jp>