

公有制的法律实现方式 与国有企业财产权利问题

孙宪忠

十五大报告提出公有制有多种实现方式的问题,这在马列主义的发展史上有非常重要的意义。虽然这个问题在我国学术界很早就已提出并进行了初步的探讨,但是通过党中央的文件提出这一问题并将其作为我国下一阶段改革的基本指导思想,这不但在理论上而且在实践上均具有重大的意义。公有制的法律实现方式也将是科学地建立我国国有企业的财产权的法律制度的问题。十五大报告也提出“产权明晰”是我国国有企业改革的基本指导思想之一。所以,探讨公有制的法律实现方式,对完善我国企业的财产权利的法律制度至关重要。

一、经济基础范畴的公有制必须有其法律意义的实现方式,公有制的法律实现方式不是单一的国家所有权

所有制的科学意义是马克思的创造,马克思以前的思想家的著述里没有所有制的概念。马克思指出,财产问题决不仅仅是人与物的关系,法律意义上的所有权只是一个表象,资产阶级的法律实质上“只是为了私有制才存在的”。由于国家在制定法律中所发挥的中介作用,才使得人们“产生了一种错觉,好像法律是以意志为基础的,而且是以脱离现实的自由意志为基础的”(《马克思恩格斯全集》第3卷第144页)。因此,马克思明确地指出了所有制是财产关系背后起决定作用的因素。马克思始终坚持区分生产关系范畴的所有制和上层建筑范畴的所有权。他认为,所有制是一定的生产关系的总和,要说明所有制,就必须把社会的全部生产关系描述一番(《马克思恩格斯全集》第1卷第191页)。所以,按马克思的本意,所有制就是渗透在社会的生产、分配、交换和消费领域里并且起决定作用的经济基础。

但是,在本世纪30年代的前苏联,斯大林改变了马克思关于所有制和所有权的关系的论断,他把生产关系的分析方式归纳为著名的“三段论”,即生

产资料的所有制形式即所有权、分配关系及生产中人与人之间的关系。这种后来被称为发展了马克思主义的提法,实际上与马克思的认识差异很大。首先,马克思认为所有制表现为生产关系的全部过程,是社会的生产过程中起主导作用和支配作用的客观力量;而斯大林的观点认为所有制只是生产关系中的一部分。其次,马克思认为必须从生产关系的全方位考察社会的所有制;而斯大林认为只能以生产资料所有权为基准考察所有制。最后,也是最重要的是,马克思认为的所有制属于经济基础范畴;而斯大林认为所有制即所有权的法律制度,属于上层建筑范畴。因此,斯大林看到的所有制和马克思所认识的所有制是根本不同的。

根据斯大林对所有制的认识,前苏联的一些理论家就得出了一种所有制必然反映为一种所有权;而一种法律上的所有权,也必然反映着一种所有制的理论(参见《苏联法律辞典》第1分册第110—112页)。这种理论可以被称为“照相式反映论”,即法律形态的所有权是生产关系的机械式反映(如同照相一样)的结果。

前苏联人的这种“创造”,目的是为建立高度集中的计划经济寻找理论基础。在高度集中的计划经济的体制下,国家需要用单纯的而且是极大强化的行政手段操纵企业,因此经济学家和法学家们必须为此寻找正确的理论渊源。这种理论上的“突破”终于在40年代时完成了,前苏联著名的民法学家维涅吉克托夫在1948年发表的《论国家所有权》一书中提出,全民所有制只能由国家所有权来反映,国家是国有企业财产的“统一的”、“唯一的”所有权主体。这一观点得到斯大林极大的赏识,并认定其是关于所有制和所有权关系的“经典的”社会主义的观点。这种观点的提出,给国家把国有企业演变为国家机关、并依据纯粹行政性质的计划手段管理企业提供了理论依据。

但是,正如上文的分析指出的那样,这种观点和马克思原来对所有制的认识是根本不同的。在马克思看来,作为生产关系范畴的所有制必然有法律的反映方式,这就是我国所说的所有制的实现方式。虽然马克思也认为所有权是所有制的实现方式之一,但是马克思并没有绝对地否定其他的所有制的实现方式。按照马克思的看法,我国目前在改革中,从公有制的实现方式来说,只要能够保持社会对生产的法律控制力,社会对生产资料无论享有哪种法律的权利,都是在实现着公有制,而不是改变公有制。在这种观点的指导下,我们当然可以得出公有制的实现方式不是单一的国家所有权的结论。如果按照这一观点来理清我国国有企业的财产权的思路,我国国有企业的改制走市场经济的道路完全是符合马克思主义的。但是,按照斯大林的看法,只有坚持国家所有权才是公有制,否则就不是公有制。按照这种观点,我们只能走计划经济的道路。

二、国家保持对国有企业的所有权,不是公有制实现的唯一模式,更不是最佳模式

对斯大林所创立的分析生产关系的“三段论”学说,我国从一开始就毫不怀疑地全盘接受了,而且至今在许多人的心目中,这种观点仍然是最经典、最正确的马克思主义。许多人在分析我国的所有制性质时,在分析我国关于国有经济、集体经济和其他经济成分的发展时,无不是以法律形态意义的所有权的状况来界定这些经济成分的性质。这种以上层建筑的名义确定经济基础的性质的做法,正是斯大林观点的运用。但是,我们要明确地指出,这种被很多人认为是最经典的马克思主义的分析方法,不但不是马克思的观点,而且按照马克思的观点,这是典型的本末倒置。马克思主义诞生之前,洛克、卢梭、亚当·斯密、大卫·李嘉图、黑格尔等人就是按照财产所有权来界定人与人之间的生产关系的,这种做法已经受到了马克思和恩格斯的批判和否定。斯大林的观点使得科学社会主义的研究又退回到了马克思之前。现在我国许多人继续坚持斯大林的观点,这同样可以说是对马克思主义的一个退步。

斯大林观点在我国国有企业财产权利问题上的集中反映,就是目前理论界和实际工作部门的大多数人的主导性观点,即:国家所有权是全民所有制的表现形式,因此在坚持社会主义公有制的前提下,必须坚持国家对企业财产的所有权。在这种情况下,按照同一物上不得同时存在两个所有权的原则,企业

对自己占有的财产的权利,就只能是所有权之外另一种物权。这种权利就是以前我们经常使用的“经营管理权”,或者如我国民法通则规定的“经营权”。

按照十五大报告提出的以“产权明晰”来改革我国国有企业的财产权利制度,应当坚持马克思主义的本来面目,应当看到,国家保持对国有企业的所有权,不是公有制实现的唯一模式,更不是最佳模式。

因为,依据马克思关于对生产关系的一般分析,所有制的法律实现方式应当除所有权之外有其他的手段。如果有所有权之外的其他财产权利方式,能够满足国家对企业运营的操纵,那么这种方式也是实现全民所有制的方式。按照现代企业的组建方式即投资法律关系建立企业的方式,由企业享有法人所有权,国家享有股权,这种企业财产权利结构并不是有人强烈担心的法人所有制,而正是公有制的实现方式。国家对企业财产拥有股权,不丧失对企业运营的操纵权,完全可以实现公有制,这种看法不但违背马克思主义,而且更符合马克思主义。所以,国家可以依拥有股权的方式来实现公有制。

国家以拥有股权的方式实现公有制,比拥有所有权的方式实现公有制具备更大的优点。其最突出的优点,一是确立了国家以投资的方式设立企业、操纵企业而不是以行政命令的方式设立企业、操纵企业的原则,从而在根本上解脱了企业,使企业成为真正的法人;二是理顺了国家与企业、政府与政府之间在企业问题上的财产关系,不但有利于企业在市场上独立行使权利,而且也有利于划清政府与政府之间在企业上的责任。因而,这种方式完全可以实现企业的“产权明晰”,比国家拥有企业的所有权明显优越。

坚持国家必须对企业享有所有权的论者所坚持的另一个论据是,国家对企业的所有权是国家对企业进行管理和调控的根据,要保持国家对企业的管理权力,就必须保持国家所有权。其实,这一点也是误解。因为,国家对企业进行管理和调控的根据是国家的主权,而不是国家的所有权。私有制国家对企业没有所有权,照样可以管理企业,我国对私有企业没有所有权,也可以管理这种企业,其道理就在于此。

三、企业享有法人所有权是市场经济的必然要求

因为在所有制和所有权的关系问题上没有实现观念的突破,目前对企业财产权利的主导观点仍然是所谓的“两权分离”,即对企业占有的财产,国家

享有所有权,企业享有经营权。“两权分离”的思想,在改革的历史上对促进国有企业从纯粹的行政机关附属物转变为“独立自主”的法人发挥了一定的积极作用。但是,由于这种理论同样是计划经济的产物而根本不是市场经济的产物,故它不但不能适应我国目前的形势发展,而且在法理上有很大的问题。所以,自从两权分离被我国法律采纳之后,学术界对它进行了多年的探讨,产生的“成果”可以说是汗牛充栋,然而到目前,对“两权”如何分离并没有一种让人信服的观点。

“两权分离”一说在法理上最大的问题,是不符合市场经济的交易规则。市场经济条件下任何交易都是权利的移转,商品交易就是所有权的移转。如果坚持国家对企业占有的财产有所有权,而企业只有经营权,那么当一个国有企业从他人手中购买一件物品时,物上的权利本来是所有权,但是企业自己只能获得经营权,当企业向别人出卖一件物品时,企业本来只拥有经营权,但是他人买到的却是所有权。唯一的例外是国有企业之间的交易,其中只发生经营权的转移。这种物的权利,时而大时而小,时而是这种权利,时而是那种权利,如同斯芬克斯之谜一样地变换,既违背交易常识,又违背法理。故“两权分离”理论在实践中是站不住脚的。

从所有权作为充分的支配权这个物权法的一般规则来看,市场经济条件下的企业,不论是国有企业还是其他企业,都享有着实际的所有权。这是因为:(1)企业对其占有的全部财产行使的权利,包括公认的所有权的全部权能,而国家未行使对企业具体占有的物的法学意义的支配权。(2)按照现代的投资法律关系建立的企业,国家作为投资人只享有股权,而企业享有法人所有权,这是普遍承认的法律规则。(3)承认企业的法人所有权,也是市场经济的必然要求,市场交易,就是所有权的交换。企业在市场上的行为,就是行使所有权的行为。所以,我国国有企业的财产权利,应当确定为法人所有权。

应当强调说明的是,以国家拥有股权来实现公有制时,虽然建立了企业法人所有权,但是并未建立经济基础意义上的法人所有制。希望不要以斯大林的观点将其界定为公有制之外的其他形式的所有制,而应当肯定在国家控股的情况下它就是国有制。通过上文的分析可以看出,这是比目前我国法律认可的“两权分离”更为理想的方式。

四、以投资法律关系确定国家——政府与企业之间的关系

国家拥有股权,掌握对企业运营的操纵权而不

是对企业财产的具体支配权,照样可以实现公有制。因为,股权仍然是一种投资人操纵企业的权利,它虽然不是直接的支配权即所有权,但能够满足股东对企业生产、分配、交换和消费进行控制的要求。国家作为股东时,同样享有这样的权利。因此,不能认为让国家或者政府仅仅作为股东而比作为所有权人的做法,是妨害公有制的做法。

将国家作为股东,本质是要依据投资的法律关系彻底替代过去在计划经济体制下建立的国家与企业之间的行政关系。这是一个根本的转变。毫无疑问,过去国家并不是用投资的手段、而是用行政命令和拨款的方式设立企业的。因此,国家与企业之间的关系是行政关系,企业是国家或者政府的行政附属物,国家完全依靠行政手段来操纵企业,使得企业越搞越失去灵活性。改革以来,我们所付出的各种努力,都是要解决让企业真正成为独立自主的法人的问题。但是,由于对企业与国家之间的关系认识没有根本的转变,企业对政府的附属地位没有根本的转变。然而,在国家以投资的方式、即以发起成立公司的方式规范国家和企业之间的关系时,企业就当然成为独立自主的法人,也最终从政府附属物的地位中解放出来。在国家投资的关系中,如同其他民事法律关系的主体发起成立公司的关系一样,国家作为股东当然享有股权,并依据其股权对企业运营的大政方针进行控制;而企业对具体的生产经营事务有完全的决定权,包括对其占有的生产资料和其他实物形态的财产的所有权。这种国有企业的治理结构,比较理想地满足了企业进入市场经济的要求,也是当代市场经济发达国家解决国家与国有企业之间的法律关系的普遍做法。

以投资关系确定国家与企业之间的关系,主要的要求是对国家方面的行为有明确的区分。国家对一般的企业都有行政管理的职能;它可以根据国计民生的需求对我国境内的一切企业施行管理性质的行政行为,对国有企业当然也可以施行这种行为。但是,因为国家对国有企业有投资行为,所以国家必须关心国有企业的财产价值的增减及利润的获得。那么,国家肯定要通过参加股东会、以及自己派往企业的董事参与企业的经营活动。这种行为是投资人的行为,与国家的行政管理行为有本质的区别。

以投资关系确定国家方面对企业的地位,对理顺现行中央和地方的投资和收益关系更为有益。在旧体制下,不论是哪一级政府的投资,均被称为国家投资,因此在建立企业时,地方政府千方百计地争取

中央或者上级政府的投资；而另一方面，在收益分配时，又想尽办法多分利益。同时应当承认，这种政策把一切政府投资均纳入国家投资——实际是当作中央投资的做法，也损害了地方政府投资的积极性。在我国已经实行中央和地方“分税制”，中央和地方的经济利益已经划分得比较清楚的情况下，上述问题表现得越来越严重。如按照法律上的投资关系，即按照公司成立的行为规则，就可以解决这一问题。法律上的投资关系，并不把国有企业的投资人看成为一个整体，而是从真实的投资的角度看，把投资人划分为中央政府的投资、省级政府的投资、市县政府的投资等等，并要求这些投资人按照其投资的份额享受权利和承担风险（这种区分各级政府投资的做法，并非如一些人所说的那样是分割公有制，恰恰相反，按照上文对马克思观点的分析，它同样是公有制的实现方式，因为社会掌握对生产资料的控制权）。在中央政府和地方政府合资成立公司时，投资的法律关系要求各投资人按照其投资的份额分享股东会 and 董事会中的权利、以及分享企业整体的权利和义务等等。这种投资关系，对调动各级政府的投资积极性、并促使他们慎重投资、科学投资十分有益。同时，对促进我国已经出现的平行投资、区际投资十分必要。

按照投资的法律关系分清各级政府的投资，并使得它们依据其投资的多少分享企业的经营利益，其最大的好处就是将企业的权利法系彻底理清，各级政府都关心真正属于自己的利益，不会让自己的

财产流失。这种情况，将彻底扭转目前国有企业在名义上属于国家而实际上分别属于各级政府和政府部门（这些政府或部门只关心自己的利益），让真正的国家财产即中央政府的财产大量流失的不利局面。此时，完全可以用比较准确的“公共企业”一词，替代现行的内涵和外延均不明确的“国有企业”的提法。

把中央政府投资和地方政府投资按照投资的法律关系予以明确区分的方法，实际上是市场经济发达国家的普遍做法。比如，德国就是这样处理国家与企业的关系的。在德国下萨克森州有一个由德国联邦政府、下萨克森州政府、汉堡州政府和一家私有企业共同建立的核电站，他们对该电站的管理，就是按照投资份额派驻董事组成董事会进行管理，并按照该份额取得红利。欧洲国家的“公共企业”，一般都是按照这种方式组成的。

按照投资关系处理中央和地方在国有企业上的法律关系，并不意味着排除中央和上级政府对经济不发达地区的支援。但是，这种支援应当采取其他方式，不要将其与企业的改制问题混为一谈。另外，也不要把国家对企业的所有权和国家对这个社会的经济发展的宏观调控权联系起来，不能认为国家的宏观调控权建立在国家对企业的所有权之上。因为，国家的宏观调控权是国家主权的表现形式之一，它与企业的所有权无关。

（作者为中国社会科学院法学研究所研究员）

当前中国经济学理论危机

《经济参考报》1998年2月10日刊登杨继绳的文章说，当前经济学的理论危机主要表现在以下几个方面：一是原有的理论体系不能解释经济实践中出现的问题，现实情况和理论提供的结论处处矛盾。例如，为了提高企业经营效率，要求国有企业“自负盈亏”，而原有的理论体系认为国有企业是“全民所有”，“自负盈亏”中的“自”显然不是企业自身，因为只有所有者才能自负盈亏，而硬让企业自负盈亏，其结果自然是企业只负盈不负亏。二是原有的理论体系不仅不能为经济发展和经济改革提供理论依据，反而成为发展和改革的认识枷锁。价值规律、商品经济、市场经济、市场竞争等一系列重大理论，在原有的理论体系中，都被看成社会主义的异物，是迟早要消灭的“异教徒”，所以，改革的过程实际是对

原有理论体系的不断突破过程，为此，经济学者努力寻找出路。有的在原有理论体系中揉进市场经济理论，但原有的理论是以计划经济思想为出发点，这种牵强附会的努力，使得原有的理论体系更加不伦不类。有的干脆用西方经济学来取代原有的政治经济学，但西方经济学的制度基础和中国大不一样，用在中国也是处处碰壁。三是作为经济学的基础理论失去了应用经济学科的基础作用。政治经济学，一直作为各经济学科的理论基础。而今天的货币银行学、国际贸易、国际金融、会计学、市场营销等应用类教科书，已经与政治经济学失去了理论上的联系。政治经济学已经失去了“基础”作用，经济应用学科也没有基础理论。