



中/青/文/库

产权结构化 与公共产权改革

吉富星◎著

中国社会科学出版社



中/青/文/库

产权结构化 与公共产权改革

吉富星◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

产权结构化与公共产权改革 / 吉富星著. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 5

ISBN 978 - 7 - 5161 - 8040 - 2

I. ①产… II. ①吉… III. ①产权—经济体制改革—研究—中国 IV. ①F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 084328 号

出版人 赵剑英
责任编辑 李炳青
责任校对 张依婧
责任印制 李寡寡

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010 - 84083685
门市部 010 - 84029450
经销 新华书店及其他书店

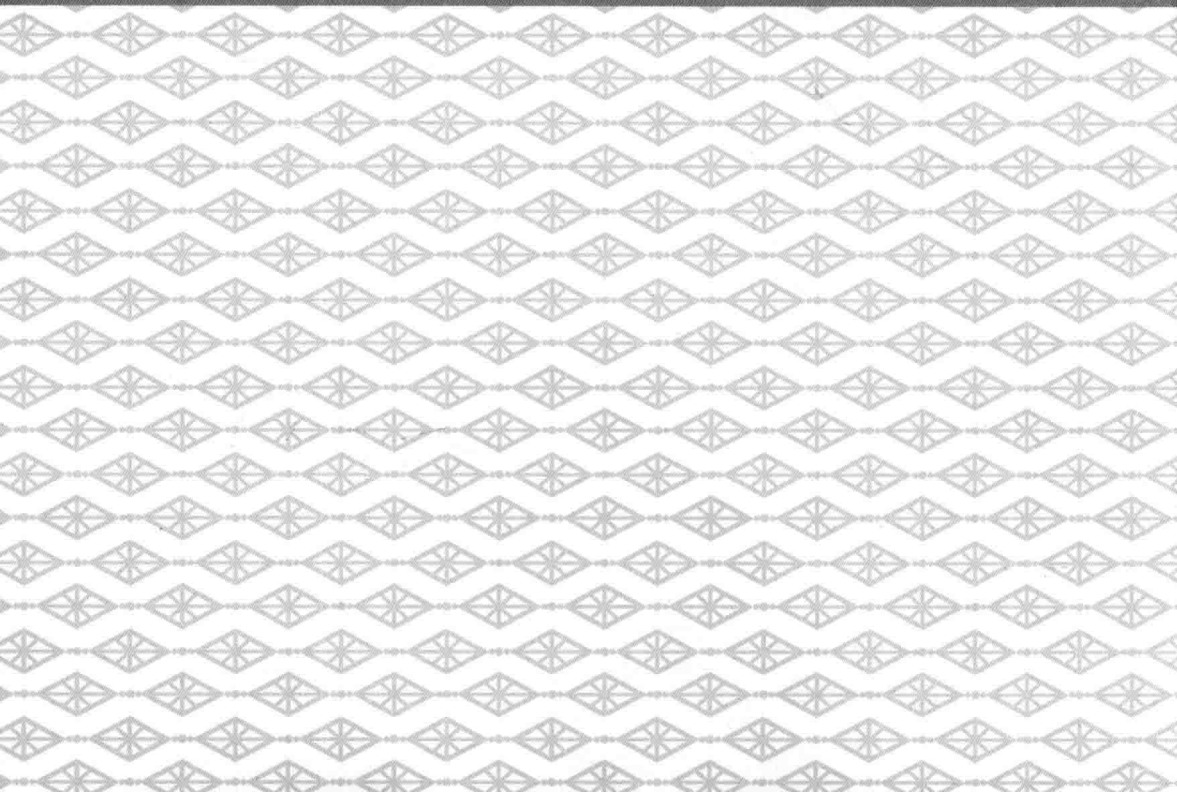
印刷 北京君升印刷有限公司
装订 廊坊市广阳区广增装订厂
版次 2016 年 5 月第 1 版
印次 2016 年 5 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16
印张 14.5
插页 2
字数 249 千字
定价 52.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

本书得到中国青年政治学院出版基金资助



《中青文库》编辑说明

《中青文库》，是由中国青年政治学院着力打造的学术著作出版品牌。

中国青年政治学院的前身是1948年9月成立的中国共产主义青年团中央团校（简称中央团校）。为加速团干部队伍革命化、年轻化、知识化、专业化建设，提高青少年工作水平，为党培养更多的后备干部和思想政治工作专门人才，在党中央的关怀和支持下，1985年9月，国家批准成立中国青年政治学院，同时继续保留中央团校的校名，承担普通高等教育与共青团干部教育培训的双重职能。学校自成立以来，坚持“实事求是，朝气蓬勃”的优良传统和作风，秉持“质量立校、特色兴校”的办学理念，不断开拓创新，教育质量和办学水平不断提高，为国家经济、社会发展和共青团事业培养了大批高素质人才。目前，学校是由教育部和共青团中央共建的高等学校，也是共青团中央直属的唯一一所普通高等学校。学校还是教育部批准的国家大学生文化素质教育基地、全国高校创业教育实践基地，是中华全国青年联合会和国际劳工组织命名的大学生KAB创业教育基地，是民政部批准的首批社会工作人才培训基地。学校与中央编译局共建青年政治人才培养研究基地，与国家图书馆共建国家图书馆团中央分馆，与北京市共建社会工作人才发展研究院和青少年生命教育基地。2006年接受教育部本科教学工作水平评估，评估结论为“优秀”。2012年获批为首批卓越法律人才教育培养基地。学校已建立起包括本科教育、研究生教育、留学生教育、继续教育和团干部培训在内的多形式、多层次的教育格局。设有中国马克思主义学院、青少年工作系、社会工作学院、法学院、经济管理学院、新闻传播学院、公共管理

系、中国语言文学系、外国语言文学系 9 个教学院系，文化基础部、外语教学研究中心、计算机教学与应用中心、体育教学中心 4 个教学中心（部），中央团校教育培训学院、继续教育学院、国际教育交流学院等 3 个教育培训机构。

学校现有专业以人文社会科学为主，涵盖哲学、经济学、法学、文学、管理学、教育学 6 个学科门类，拥有哲学、马克思主义理论、法学、社会学、新闻传播学和应用经济学 6 个一级学科硕士授权点、1 个二级学科授权点和 3 个类别的专业型硕士授权点。设有马克思主义哲学、马克思主义基本原理、外国哲学、思想政治教育、青年与国际政治、少年儿童与思想意识教育、刑法学、经济法学、诉讼法学、民商法学、国际法学、社会学、世界经济、金融学、数量经济学、新闻学、传播学、文化哲学、社会管理 19 个学术型硕士学位专业，法律（法学）、法律（非法学）、教育管理、学科教学（思政）、社会工作 5 个专业型硕士学位专业。设有思想政治教育、法学、社会工作、劳动与社会保障、社会学、经济学、财务管理、国际经济与贸易、新闻学、广播电视学、政治学与行政学、汉语言文学和英语 13 个学士学位专业，同时设有中国马克思主义研究中心、青少年研究院、共青团工作理论研究院、新农村发展研究院、中国志愿服务信息资料研究中心、青少年研究信息资料中心等科研机构。

在学校的跨越式发展中，科研工作一直作为体现学校质量和特色的重要内容而被予以高度重视。2002 年，学校制定了教师学术著作出版基金资助条例，旨在鼓励教师的个性化研究与著述，更期之以兼具人文精神与思想智慧的精品涌现。出版基金创设之初，有学术丛书和学术译丛两个系列，意在开掘本校资源与译译域外精华。随着年轻教师的增加和学校科研支持力度的加大，2007 年又增设了博士论文文库系列，用以鼓励新人，成就学术。三个系列共同构成了对教师学术研究成果的多层次支持体系。

十几年来，学校共资助教师出版学术著作百余部，内容涉及哲学、政治学、法学、社会学、经济学、文学艺术、历史学、管理学、新闻与传播等学科。学校资助出版的初具规模，激励了教师的科研热情，活跃了校内的学术气氛，也获得了很好的社会影响。在特色化办

学愈益成为当下各高校发展之路的共识中，2010年，校学术委员会将遴选出一批学术著作，辑为《中青文库》，予以资助出版。《中青文库》第一批（15本）、第二批（6本）、第三批（6本）、第四批（10本）陆续出版后，有效展示了学校的科研水平和实力，在学术界和社会上产生了很好的反响。本辑作为第五批共推出13本著作，并希冀通过这项工作的陆续展开而更加突出学校特色，形成自身的学术风格与学术品牌。

在《中青文库》的编辑、审校过程中，中国社会科学出版社的编辑人员认真负责，用力颇勤，在此一并予以感谢！

目 录

第一章 导言	(1)
第一节 研究背景、研究范畴及选题的意义	(1)
一 研究背景	(1)
二 研究对象和核心概念的界定	(3)
三 选题的理论和现实意义	(8)
第二节 国内外研究现状	(9)
一 国外研究现状	(9)
二 国内研究现状	(11)
第三节 研究方案	(13)
一 本书研究内容	(13)
二 研究思路和方法	(15)
第四节 本书的主要创新之处	(16)
第二章 我国公共产权领域面临的现实困境和理论缺失	(18)
第一节 在实践上,公共产权改革处于“半拉子”工程	(18)
一 公共产权改革存在的问题	(18)
二 公共产权改革困境带来的负面隐忧	(21)
第二节 在理论上,公共产权领域存在缺失	(24)
一 国内产权改革研究现状	(24)
二 理论困境:邓小平猜想与公有制“悬置”	(25)
三 静态“物”化、线性、对立思维的局限性	(27)
第三节 本章小结	(29)
第三章 基于法律、社会、经济三个视角的理论分析	(31)
第一节 财产法律制度:法律视角	(31)

一	两大法系的所有权、产权（财产权）	(31)
二	法律与产权改革	(33)
第二节	马克思所有制理论：社会、政治视角	(34)
一	所有制理论	(34)
二	所有制与产权、法律	(36)
第三节	西方产权理论：经济学视角	(37)
一	科斯产权理论及逻辑	(37)
二	其他西方产权理论概述	(38)
三	相关逻辑	(40)
第四节	理论分析与评述	(41)
一	两大产权理论的逻辑起点、范式与视角	(41)
二	两大产权理论局限性	(42)
三	法律、社会、经济视角的综合	(43)
第四章	产权制度的演进与近现代社会的产权变革	(45)
第一节	基于法学视角看产权或财产制度的变迁	(45)
一	两大法系的财产法体系变迁	(45)
二	趋势：交融互鉴	(49)
第二节	人类社会发展进程中所有权及产权制度的演进	(50)
一	人类社会的所有权、产权制度变迁脉络	(50)
二	财政危机催生的革命、产权制度演进	(53)
三	经济社会的发展不断推动产权扩围与衍生	(55)
四	回顾与展望	(60)
第三节	近现代资本主义国家和社会主义国家产权变迁与 改革	(61)
一	资本主义国家私有财产及公有财产制度变迁	(61)
二	社会主义国家公共产权变迁：以中国为例	(73)
三	本节小结	(90)
第五章	现代社会的公与私命题和所有制改革的必然	(91)
第一节	公与私在博弈中融合与共进	(91)
一	中西方文化历史视野的公与私	(91)

二	产权伴随民主、公共财政共同演进	(93)
三	现代社会的公与私的博弈与融合	(94)
第二节	所有制与产权	(97)
一	所有制的核心是产权	(97)
二	国家与产权变革	(99)
三	权利、契约视角的产权更适应当前经济社会 发展需要	(100)
第三节	从所有权到产权的动态演进与产权结构化的 必然性	(101)
一	所有权到产权的演进趋势	(101)
二	产权结构化成为必然	(104)
第六章	金融化发展趋势下的产权结构化逻辑分析框架	(106)
第一节	经济金融化趋势下, 产权不完备性与效率 不确定性日显	(106)
一	先验性的私有产权效率最高的传统思维有局限性	(106)
二	产权不完备性日趋增强, 产权只能相对清晰	(107)
三	产权结构化加深导致主体属性淡化、模糊化	(109)
四	产权的效率受多因素影响, 最优的产权结构存在 状态依赖	(112)
第二节	产权结构化: 建构、动态均衡、效应与量度	(113)
一	产权结构化的立体建构	(113)
二	产权结构化过程中的公平博弈与均衡	(116)
三	产权结构化程度的效应	(117)
四	产权结构化程度的量度	(121)
第三节	所有制实现形式与产权结构化的分析	(122)
一	逻辑分析的起点与线索	(122)
二	SGP 耦合基本范式: 所有制实现形式及产权改革 路径和方式	(124)
三	公私所有制都面临着具体实现形式的创新和适度产权 结构化	(133)

第七章 有效的公有制实现形式及其产权结构化与改革 ·····	(135)
第一节 社会主义与公有制理论的与时俱进和发展 ·····	(135)
一 公有制主体地位、贫富差距、市场经济·····	(135)
二 公有制范畴、社会主义目的·····	(136)
三 公有制基础上的产权改革·····	(138)
第二节 公共产权改革是公有制与市场经济 有机联系的桥梁 ·····	(139)
一 公共产权改革的历史条件分析·····	(139)
二 公共产权改革要破解几大关系·····	(142)
三 基本经济制度和产权分类框架分析·····	(147)
四 公共产权制度是实现效率与公平的制度基础·····	(149)
五 公共产权改革的方向、思路与运行·····	(151)
第三节 公有制实现形式与公共产权改革的框架、体制与 机制安排 ·····	(156)
一 SGPB（结构化—治理—绩效—预算）分类改革与 整体框架·····	(156)
二 体制保障：纳入民主化、法治化、市场化轨道·····	(164)
三 机制构建：建立健全公共产权制度·····	(167)
第四节 探索在公共财政框架下整合新建相对独立的 “公共产权预算” ·····	(170)
一 完善“分税、分产”，优化政府间财政关系·····	(170)
二 整合、重构新建独立的公共产权预算，形成全口径 预算体系·····	(173)
三 更为直接体现公共产权收益的公共性、公平性·····	(176)
第五节 小结 ·····	(177)
第八章 关于我国公共产权重点领域的改革设想 ·····	(179)
第一节 完善农地产权改革的建议 ·····	(179)
一 回顾与改革思路·····	(179)
二 相关产权改革建议·····	(181)
第二节 完善自然资源产权改革的建议 ·····	(186)
一 回顾与改革思路·····	(186)

二 相关产权改革建议	(187)
第三节 完善国有企业产权改革的建议	(191)
一 回顾与改革思路	(191)
二 相关产权改革建议	(193)
第九章 结论和讨论	(201)
第一节 结论	(201)
第二节 研究的待改进之处	(206)
参考文献	(207)

第一章 导言

第一节 研究背景、研究范畴及选题的意义

一 研究背景

产权 (Property Rights), 亦即“财产权”, 它是一个经济学范畴的概念, 同时也是一个法学范畴的概念。一提到产权改革, 人们大都自然而然地想到国有企业改革。事实上, 我国改革开放以来的产权改革, 率先从农村土地产权改革开始, 但随后产权改革重心长期置于国企改革领域, 然而, 农村土地改革长期以来未有进一步的实质性突破。同时, 自然资源与非经营性国有资产等多个公共领域的产权改革则相当滞后。不管是国企改革、农村土地改革, 还是其他领域的产权改革不仅没有完成, 并且已进入了“深水区”。正如苏轼的《晁错论》所言: “天下之患, 最不可为者, 名为治平无事, 而其实有不测之忧。” 这些公有制领域的产权改革直接关系到我国当前政治、经济及社会领域的诸多问题, 产权改革深化问题应引起我们的高度重视。

改革开放以前, 我国基本沿用苏联时期“斯大林模式”下的“两种公有制”, 即“一大二公三纯”的全民所有制形式和集体所有制形式。改革开放以后, 我国积极探索公有制的有效实现形式, 以国有企业改革为主线, 开展了多个领域的产权改革。客观上讲, 国有企业改革成效显著, 但在改革的进程中出现了设租、寻租、资产流失和效率低下等现象。与此同时, 近十多年来, 产权改革的步伐变缓, 有些领域甚至出现倒退现象。2008年国际金融危机爆发以来, 关于国有企业的讨论再一次达到高潮。大体上有两类观点: 一类是持批评或质疑的声音, 如“国进民退”“国企垄断”“与民争利”等, 认为国企做强做优反而不符合市场化改革取向, 应限制国企扩展、甚至应推行私有化; 另一类是担

忧的声音，认为公有制地位已被削弱，已出现严重私有化的改革倾向，坚称不仅不能放弃公有制的主导地位，反而应大力发展国有经济。事实上，从20世纪90年代以来，这种对立在理论上、实践上一直都存在。

在国家或集体公共所有的土地、矿产等资源领域也存在诸多产权改革的深层问题。我国宪法和《物权法》都规定了土地、矿藏、水流、海域和森林等大量的资源属于国家或集体所有。但这些资源进入市场普遍存在着不规范、非市场化或“伪市场化”现象，进而导致资源所产生的大量收益直接或间接流入了少数人腰包，引发了巨大的贫富差距、严重的社会不公、腐败等问题。对此，国家高度重视，2012年3月在《政府工作报告》中首次正式提出“建立公共资源出让收益的全民共享机制”，2012年11月《十八大报告》再次提出“建立公共资源出让收益合理共享机制”，2013年2月国务院批转的《发展改革委等部门关于深化收入分配制度改革若干意见的通知》又一次提出。但从现实情况看，公共资源收益全民共享在现有基础上无法做到。

对我国而言，公私所有制都面临着寻求有效实现方式、产权改革深化的压力，其中，公共产权改革仍是当前产权改革的难点和重心。根据有关统计，2012年年底我国经营性国有资产价值约30万亿元，资源性国有资产（国有土地、资源等）价值约500万亿元。这些巨额国有资产，到底产生了多少收益、流失了多少资产、如何支配和使用收益等仍是一笔“糊涂账”，民众普遍没有感受到切身受益，反倒更多是抱怨、甚至质疑。改革开放30多年以来，我国产权改革成绩斐然，但是，公有经济快速发展的背后也掩盖、累积了一些深层次矛盾。

中国与西方国家搞市场经济有相似之处，但历史条件和起点不同。西方发达国家基本都采用市场经济体制，税收是其财政收入主要来源，通常都在80%以上。中国是以公有制为主体的社会主义国家，政府既是社会的管理者，又是拥有大量国有资产的所有者或代表；前者主要体现在公共权力，主要收入为税收，后者主要体现在为国有资产的所有者，主要获得公共产权收益。在深入推进社会主义市场经济进程中，离不开公共产权改革，当前的公共财政改革也无法绕过公共产权。

客观来讲，我国多个公共领域的产权改革问题依然，当前的产权改革大都触及深层次矛盾，公有制产权改革无论是理论上还是实践上都远远没有结束。作为公有制为主体的国家，这直接关系到公有制在经济层

面如何落地？如何保证公有制实现形式的效率与公平？产权改革尤其是公共产权改革如何系统、深入推进？这些问题对处于转型发展期的中国而言，都需要在理论上和实践上作进一步探索。

二 研究对象和核心概念的界定

（一）所有制及所有制实现形式

长期以来，普遍性存在“所有制实现形式”等同于“所有制”本身的误区。实际上，这是两个相互联系但有区别的概念，前者侧重于微观层面经济运行，后者侧重于制度属性。

“所有制”是指一个社会或国家的基本经济制度，它是指占统治（主导）地位的生产资料的占有形式。所有制属于基本经济制度的层次，是生产关系范畴。“所有制实现形式”是指在经济运行过程中的具体经营方式或组织形式，是生产资料在出资关系与治理结构等社会微观层次上的具体体现。它是属于“中性”的范畴，与所有制和社会制度性质本身没有必然联系。

（二）所有权与产权

无论是在经济学界还是法学界，并没有统一的产权定义，但各种定义大都与所有权紧密相关。在英文中，Property 是财产、资产和所有物的总称，也可指地产、房地产等，Property Rights 或 Rights of Property 可以译为财产所有权、财产权，简称为产权。《中华人民共和国民法通则》第71条的所有权是指：所有人依法对自己财产所享有的占有、使用、收益和处分的权利。所有权在大陆法系国家的财产法用语中极为重要，如 *dominium*（拉丁语）、*propriété*（法语）及 *Eigentum*（德语），用语基本类似，通常是指绝对权、全面支配权。

西方学者从多个视角对产权进行了定义，但也不存在一个统一的定义。西方制度经济学及产权学派代表人科斯认为，产权理论“所要决定的是存在的合法权利，而不是所有者拥有的合法权利”^①。德姆塞茨从外部性的角度来界定产权的功能，他认为：“产权是一种社会工具。它之所以有意义，就在于它使人们在与别人的交换中形成了合理的预期。

^① [美] 罗纳德·哈里·科斯：《企业的性质》，盛洪、陈郁等译，上海三联书店1990年版。

产权的一个重要功能就是为实现外部效应的更大程度的‘内部化’提供行动的动力。……谁拥有产权，他人就会允许他以某种方式行事。”^①阿尔钦认为，产权是一个社会所强制实施的选择一种经济品的使用的权利。^②总体上，西方产权的界定基本摆脱了“所有权”束缚，强调规则条件下的人们的自由选择权利，即“产权是一种通过社会强制而实现的对某种经济物品的多种用途进行选择的权利”^③。这种界定侧重于人们对物的实际处置的权利。

“产权”这一概念很难准确定义，在我国通常有以下几类观点：第一类观点认为，产权就是所有权或等同于所有权，所有权可以从狭义或广义上来理解，即“所有权”是指人对资产的占有和支配关系（程恩富，1997；吴宣恭，1995；黄少安，1997）^④；第二类观点认为，产权等同于物权，“不断扩展的物权观念，日益接近于我们表述的产权。因此产权观念可以作为发展的物权的参照”（吴易风，2007）^⑤；第三类观点认为，产权是债权，“从广义上讲，产权包含两层含义，一是所有权，二是债权。……从狭义上讲，产权实际上就是债权……是所有权在市场运动中的一种动态的体现”（刘伟、平新乔，1998）；第四类观点认为，产权即财产权（王利明，1998）。产权是一种包含物权、债权以及由此衍生出的各种具体权利的复合财产权利。从目前来看，第四类观点为经济学界和法律界所普遍认可。

综上所述，产权界定上基本都在强调一组权利以及其经济价值。本书产权界定大体采用西方的定义，产权即财产权，是一种通过社会强制而实现的对某种经济物品的多种用途进行选择的权利，是一组或一束权利（a bundle of rights）。实际上，产权的内涵及外延都远大于所有权、物权。产权直接体现为经济利益的权利，包括以所有权为主的物权、准物权以及债权和知识产权等权利，还包括了其他广泛性经济利

① H. Demsets (1967), "Toward a Theory of Property Rights", *American Economic Review*, vol. 57, pp. 347. 中文译文参见《产权论》，载《经济学译丛》1989年第7期。

② [美] A. A. 阿尔钦：《产权：一个经典的注释》，载科斯等《财产权利与制度变迁》，上海三联书店、上海人民出版社1994年版。

③ [英] 约翰·伊特韦尔等编：《新帕尔格雷夫经济学大辞典》，经济科学出版社1992年版。

④ 程恩富：《西方产权理论评析》，当代中国出版社1997年版。

⑤ 吴易风：《产权理论：马克思和科斯的比较》，《中国社会科学》2007年第2期。

益。此外，所有权、产权在历史变迁、各大法系演变过程中，均呈现不同的逻辑和进路，我们在后面做进一步探讨。

（三）公共产权及产权结构化

1. 公共产权

通常的产权分类是沿袭所有权的支配或归属思维，主要依据排他性程度进行划分，即将产权分为国有产权、共有产权及私有产权三大类，也是基于产权的主体（国家、多个主体共有、私人等）属性确定。其中，共有产权的主体范畴比较模糊，性质可能是多个私人集合，也可能是未做明确界定的泛主体，通常指复合型私人为主的产权。

公共产权尚无权威、统一的定义。本书的“公共产权”是以“公共”为前置条件，基于“国有资产”的定义和范畴为基础，从“权利”及其衍生角度来定义。公共产权比国有资产、公有制经济范畴更具广度和深度。公共产权首先是基于公共主体而言，但产权或“权利”可进行质和量的区分。

（1）资产、国有资产的界定

会计学的资产界定相对狭窄。美国财务会计准则委员会《财务报表的各种要素》中，资产（assets）是特定个体从已经发生的交易或事项所取得或加以控制的可能的未来经济利益。我国《企业会计准则——基本准则》中资产是指：企业过去的交易或者事项形成的及由企业拥有或控制的及预期会给企业带来经济利益的资源。总体上看，会计学上的“资产”定义严格，强调的是一种可为特定主体带来一定经济利益的经济资源。

对政府而言，政府资产和负债通常按照未来经济利益或服务潜能的流入或流出来界定。国际会计师联合会（IFAC）公共部门委员会（PSC）发布的《国际公共部门会计准则第1号——财务报表的列报》规定，政府资产是指政府会计主体通过过去的业务活动形成的、由会计主体拥有的或控制的、预期能够为主体带来未来经济利益或服务潜能的公共资源。资产自身的共同特征是服务潜力（service potential）或未来经济利益（future economic benefit），其中，提供货物和服务、但并不直接产生净现金流量的资产，可称之为“服务潜能”，如一些公共品或服务，很难依据企业会计的“资产”来定义。

与会计学的资产概念有所不同，经济学意义上的资产概念并不强调收益在货币形态方面的可计量性，只要能够增进人们的效用价值，就应