

国家教育委员会哲学社会科学

“七五”重点科研项目



国家所有权与 企业经营权 适度分离研究

前 言

举世瞩目的中国经济体制改革已推进了10个春秋（1979年—1989年）。回顾其间艰难的改革历程，我们的视野主要放在宏观经济运行机制的设计与运作、微观权利主体的再造这两个关键问题上。而将国有资产物权化作为研究国有企业改革的逻辑起点是自1984年《中共中央关于经济体制改革的决定》颁布时确立的。从此，法学界步入探索“国家所有权和企业经营权适度分离”的理论轨迹。

两年以后，改革的实践给“两权分离”的理论研究创造了良好契机，一批最初的研究成果带着改革的清新雨露问世，并付诸于改革实践。1987年1月，根据国家教育委员会正式通知〔国家教委（87）教高一司字001号〕，我们“两权分离”课题组的全体同志承接了国家教委第七个五年计划哲学社会科学研究规划重点研究课题：“国家所有权与企业经营权的适度分离”。我们呈献给读者的这本书，就是此课题的研究成果。

“两权分离”的目的旨在搞活企业，赋予其更多的实体权利，发展我国有计划的商品经济。它要在不改变公有制性质的前提下对国有企业资产归属进行明晰化的界定，对传统国家所有权进行根本的变革，对企业制度及组织进行重构。由于理论准备的不足和改革的不断向深层延伸。迫使我们课题的研究从简单地囿于“两权”权能的分离，扩展到更加符合商品经济法律观的独立国有企业法权的配置这一深刻的主题，大的思路已跳出了就“两权”谈“两权”的窠臼。

首先，我们从纵向考察了传统国家所有权历史成因，剖析了

国家所有权单一结构的功能优劣，揭示了其权能相对分离的固有规律。并对西方各国、东欧苏联等国家的“两权分离”现状作了基本制度、法系、法律文化、立法原则的比较研究，初步勾勒出整体分析的理论框架。

其次，我们历史地分述了10年改革隆重推出的租赁制、承包制，尤其是资产经营责任制这些适合“两权分离”的具体模式，并着重研究了股份经济及其制度，把股份制作为中近期企业模式的选择同前三种经营责任制进行对接，得出分论部分的一般性理论。

最后，我们在上述研究分析的基础上，得出独立国有企业所有权的崭新思路：其一，“两权分离”应着眼于国有企业资产物权态势的明晰化。其次序是国有资产的产权归属的界定：传统国家所有权的改造；独立国有企业组织重建、制度重建；独立国有企业权利优化配置；独立国有企业重构后的市场机制的发育及政府行为的规范配套。从而启动企业竞争意识和赢利动机，解决公有制商品经济条件下的公平和效率问题。其二，独立国有企业的思路是国有资产的多元产权归不同的主体所有，其享受民事权利的物质条件是实体存在，其物权本质上属于独立国有企业的自物权，而不是外发生的他物权性质。它不同于企业经营权说，相当于罗马法准所有权制度。其三，独立国有企业所有权的财产关系呈现三个层次：一是国有企业个体财产上的企业经营权，其性质为完全的自物权；二是国有企业个体的财产与国家总体财产关系的界定，其企业经营权性质二元混同，自物权与他物权并存适用；三是国有企业与其他所有制企业、各国有企业之间的财产关系，企业经营权等同于所有权。基于此三个层次的财产关系，民法上的“两权”制度可创设而成。即：将民法上的“两权”制度的重新规范和法人制度的建立，与国有工业企业法的企业组织重建制度、企业权利配置制度相结合，共同构成一种使国有企业重

新就位的企业制度。

“两权分离”是一项浩大的系统工程，虽然我们作了严肃而又执着的努力，我们的研究成果亦不乏现实和积极意义，但还不能算向公众提供了一份较为满意的答卷。愿法学界同仁，携同经济学界和其他学科的理论工作者在更广阔的视野中展开“两权分离”的深层研究。

真诚感谢课题组全体研究人员的友好合作和认真负责的工作，他们的心血和汗水已凝聚在本书的字里行间。

“国家所有权与企业经营权适度分离研究”课题组主要研究人员是：

吴文翰（兰州大学法律系教授，课题组负责人）

张照珂（兰州大学经济系教授）

王廷湘（兰州大学经济系教授）

苏惠祥（吉林大学法律系副教授）

李功国（兰州大学法律系副教授）

崔建远（吉林大学法律系副教授）

赵万一（西南政法学院法律系讲师）

姜建初（郑州大学经济法学系讲师）

王学政（国家工商行政管理局法规司副司长）

周林彬（兰州大学法律系讲师）

禄正平（兰州大学法律系讲师）

黄华均（兰州大学经济系研究生）

高新才（兰州大学法律系讲师）

吴文翰

1990年10月·兰州

目 录

前 言	(1)
导 论	(1)
一、两权分离——背景、目的、意义	(1)
二、理论轨迹：1985年—1988年	(4)
第一编 历史的考察和东、西方的改革	
第一章 不同社会形态中的国家所有权	(11)
第一节 奴隶社会和封建社会中的国家所有权	(11)
第二节 资本主义社会中的国家所有权	(16)
第三节 社会主义社会中的国家所有权	(23)
第二章 苏联、东欧各国的国有企业改革	(30)
第一节 经济体制改革	(31)
苏联的改革 (31)	匈牙利的改
革 (32)	南斯拉夫的改革 (33)
第二节 苏联、东欧各国的企业经营权	(35)
第三节 改革中的所有权和经营权理论	(37)
传统的国家所有权和企业经营权理论	
(37)	国家所有权理论的改革 (39)
改革中的企业经营权理论	(40)
第三章 西方国家中的国有企业	(43)
第一节 国家所有与企业经营分离的二元模式	(43)
国有企业与私有企业之间的异同	(43)

	国有企业的几种经营方式 (46)
第二节	国有企业的民营化和私有化…………… (50)
	国有企业民营化、私有化的现状 (50)
	国有企业私有化的原因和动机 (53)
	影响国有企业私有化的制约因素 (56)
	国有企业的历史命运 (57)

第二编 中国改革中的企业模式设计与实践

第四章	承包经营责任制…………… (60)
第一节	农村联产承包责任制的启示…………… (60)
第二节	承包的内容和形式…………… (63)
	承包的内容 (63) 承包基数的确定 (64) 承包的形式 (65) 承包经营合同 (67) 承包经营的原则 (68) 承包经营的完整过程 (69)
第三节	承包制中的经营者…………… (70)
	承包经营者的选拔 (70) 承包经营者的收入问题 (71) 经营者的身份 (71) 经营者与国家的关系 (73) 承包经营者与职工的关系 (74)
第四节	承包责任制的作用、缺陷和疑难…………… (75)
	承包责任制的现实作用 (75) 承包制中存在的问题 (76) 承包制中的疑难分析 (77)
第五节	承包制的发展方向和基本性质…………… (79)
	进一步完善承包制的对策 (79) 承包制在近期的发展方向 (79) 承包

	制的过渡性质 (82)	
第五章 企业租赁经营		(84)
第一节 产生的背景及作用		(84)
第二节 租赁对象、性质及适用范围		(86)
	租赁对象 (86) 租赁制的性质 (87)	
	租赁经营的适用范围 (88)	
第三节 租赁经营的基本形式		(89)
	对各种租赁形式的分析和比较 (90)	
	基本的选择思路 (92)	
第四节 承租人、租金和租赁程序		(93)
	承租人的责任、权利和义务 (93)	
	承租人的报酬 (93) 租金 (94)	
	租赁经营的基本程序 (96)	
第五节 租赁经营若干问题的分析		(98)
	租赁经营与企业短期行为 (98) 租	
	赁经营中的风险承担 (99) 租赁企	
	业中富余人员的出路 (99) 承租人	
	与国家的关系 (100) 承租人与职工	
	的关系 (101)	
第六节 发展方向、矛盾与对策		(102)
	租赁经营的发展方向 (102) “二级	
	租赁”的实践 (103) 矛盾与对	
	策 (104)	
第六章 资产经营责任制		(109)
第一节 提出设计的历史背景		(109)
第二节 设计的形成和发展		(111)
	假说——思路：初步设想 (111) 理	
	论——实践：局部实践方案 (112)	

	实践——理论：推广方案（113）	实
	践——理论：认识与深化（115）	
第三节	基本内容和主要功能……………	（116）
	资产经营责任制的基本内容（116）	
	资产经营责任制的主要功能（117）	
第四节	试行中的困扰……………	（119）
	来自所有者的困扰（119）	来自生产
	者的压力（120）	具体实践中的偏
	差（120）	
第五节	关于资产经营责任制的评价……………	（121）
	资产经营责任制的特色（121）	资产
	经营责任制的实质（123）	资产经营
	责任制的不足（124）	
第七章	股份制……………	（129）
第一节	股份制：历史与分析……………	（129）
	股份制的产生与发展（129）	股份制
	的特点（131）	股份制与私有制（133）
	股份制促进生产社会化的作用（136）	
第二节	中国的股份制：现实与理论……………	（137）
	改革中股份企业的产生及原因（137）	
	中国当前股份企业的几种主要形	
	式（138）	股份制实践中存在的问
	题（139）	当前理论界对股份制的几
	种看法（142）	我们对股份制的基本
	认识（144）	
第三节	国有企业实行股份制的设想……………	（145）
	股份构成（145）	管理机构（146）
	企业内部体制（146）	股息和红利的

第三编 中国独立国有企业的制度设计

第八章 企业行为——分析、描述、设计…………… (151)

第一节 分析的内容…………… (151)

谁进行生产(151) 怎样进行生产(151) 为谁生产(152) 行为评价标准(152) 经济社会关系(152)

第二节 描述Ⅰ：社会工厂中的车间…………… (153)

生产主体(153) 企业生产图景(153) 收益分配(154) 结果评价(155) 劳动者的地位(156)

第三节 描述Ⅱ：双重体制下的双重依赖…………… (157)

制度环境和调控(157) 决策和约束(158) 信息和利益(158) 调节失控与需求膨胀(159) 劳动者的身份(160) 改革中暴露出的问题(160)

第四节 企业改革的基本问题…………… (161)

企业改革的目标(161) 理论基点的移动(162) 企业改革的基本问题(162) 新自由主义经济学的断言(163)

第五节 设计：独立国有企业…………… (165)

运行机制和统一目标(165) 产权界定与约束(166) 身份确定和利益(170) 收益分配和制衡(172) 国有制的意义(174) 效率与创

新(175) 实现新设计的法律(178)

第九章 重新就位 I：企业组织重建..... (180)

第一节 理事会制度..... (180)

理事会设立制度(181) 理事会工作制度(181) 理事会及其成员的权责制度(182)

第二节 审计监督制度..... (182)

审计监事人员的资格规定(183) 审计监事会的设立(183) 审计监事会权责制度(184) 审计监事的工作方法(184)

第三节 企业家制度..... (184)

第四节 企业公告制度..... (186)

企业档案制度(186) 编印出版企业公报(186)

第五节 企业保密制度..... (187)

保密的事项内容(187) 保密的方法(187) 保密的人员(188) 保密的对象(188) 泄密的责任和惩罚方法(188)

第六节 企业章程制度..... (188)

企业章程的制订(189) 企业章程的主要内容(189) 企业章程的修改与通过(189) 企业章程的公示(190)

第七节 内部股份制度..... (190)

内部股份的来源(190) 内部股份的发行、转让(191) 股息与赎回(191)

第八节 收入分配制度..... (192)

	交纳国家税收(192)	扣除生产成本(192)	不可分利润(193)	可分利润(193)	自投资的产权归属(194)	资产的增加和减少(195)
第九节	企业组织制度的综合说明.....					(195)
	三方参与,组成新的权利载体(196)					
	共同管理,有章可循的管理体制(196)					
	成果分享,制衡协调的利益机制(197)					
第十章	重新就位Ⅱ:企业权利配置.....					(198)
第一节	实现两权分离的法律技术.....					(198)
	法学设想的缺陷(198)					两权分离的
	难点症结(202)					私有企业两权分离
	的启示(203)					法律规定对象的换位
	技术(204)					外分内联的权利配
	置(206)					
第二节	保障两权分离的法律技术.....					(208)
	法律文化及其影响(208)					保障两权
	分离的法律技术(208)					
第三节	国有资产管理组织.....					(210)
	两权分离与四权分离(210)					国有资
	产的管理组织(211)					国有资产管理
	局的权限和管理方法(212)					
第四节	综述和比较.....					(214)
第十一章	重新就位Ⅲ:民法上的两权制度.....					(216)
第一节	所有权的演变.....					(217)
	个人独体所有权(217)					所有权的外
	生发展——他物权(218)					所有权的
	内限演变——合伙(218)					

第二节	法人与公司制度·····	(220)
	法律的伟大创造——法人制度(220)	
	奇异的两权并存——公司制度(222)	
	法人与公司制度的启示(224)	
第三节	民法上的两权制度·····	(227)
	两权关系的涵括内容(227) 法定,还是授与(228)	
	两权分离, 互相独立(231)	
	准所有权(232)	
	综述(233)	
第十二章	两权分离后的政府管理·····	(234)
第一节	政府管理由直接向间接方式转变·····	(234)
	政府由直接管理企业生产经营活动转向指导和调控市场(234)	
	政府通过逐步完善市场体系, 充分发挥市场对企业的引导作用(235)	
	政企分离, 行政权与财产权分离, 政府成为真正的社会管理者(236)	
第二节	间接管理: 内容和方法·····	(237)
	行业监督管理(237)	
	财政监督管理(239)	
	市场监督管理(240)	
第三节	间接管理的法律形式·····	(244)
	关于市场主体的法律制度(244)	
	关于市场权利的法律制度(245)	
	关于市场管理的法律制度(245)	
	税收法律制度(246)	
结束语	·····	(247)

导 论

一、两权分离——背景、目的、意义

1. 背景

从20世纪50年代起，断断续续的改革之风在苏联和东欧各国吹起，并于80年代汇成风潮。中国的改革起步较晚，始于1978年12月召开的中共11届3中全会之后，到现在已有10年的历史了。

纵观苏联东欧各国及中国改革的历史进程，所有制改革是经济体制改革的重要组成部分，而国家所有制的改革又是所有制改革的重点和难点。中国国家所有制改革的十年中，主要经历了两个大的阶段。1984年10月中共12届3中全会以前是以“扩权让利”为主要内容的阶段，中共12届3中全会以后，是以“两权分离”为主要内容的多样化探索阶段。中共12届3中全会《关于经济体制改革的决定》明确指出，中国经济体制改革的基本任务是要建立起具有中国特色的、充满生机和活力的社会主义经济体制，而经济体制改革的中心环节是增强企业活力。围绕这个中心环节，根据马克思主义的理论和社会主义的实践，国有企业的所有权同经营权可以 and 应当适当分开。从此，中国在理论与实践上，开展了所有权同经营权两权分离形式的多样化探索。

(1) 1976年10月，当中国从“文化大革命”十年动乱的噩

梦中醒悟过来时，眼前是濒临崩溃的国民经济，是被“文革”政治急剧扭曲的、僵化的经济体制。中国共产党和中国人民对此进行了深刻的历史反思、冷静的现实比较、大胆的未来展望。1978年12月，在党的11届3中全会上，中国共产党果断地决定进行经济体制改革，以期实现社会主义现代化，从此，中国开始了震撼世界的艰难的改革进程。

（2）改革首先是在农村进行的。包产到户、承包经营，给农民以财产权利和身份自由，使农民获得了双重解放，唤起了他们对土地、劳动和生活的热爱，促成了农村生产力自50年代初土地改革以来的又一次为世界瞩目的大解放^①。农村改革的成功，增长了中国人的自信，坚定了改革的决心，加速了改革的进程。

（3）当改革的序曲在农村奏响时，城市经济体制改革的理论探索也在进行。检讨过去，经济学家们认定：中国原有的经济体制是带有供给制因素的传统集中计划经济模式。总结经验，自建国以来，经济权力在条块分割关系下，屡经集中、分散的反复，仍不能根治原有体制的弊病。事实使人们得出的结论是：经济体制改革，是对原有体制的运行机制进行根本性、全面性的改革，是经济模式的转换^②。

（4）事前进行充分的理论论证，适宜地借鉴它国的经验，是减少改革风险和代价的有效方法。在逐渐解除自我封闭，向世界开放的过程中，国家派遣了大量人员出国考察、学习，引进、翻译了大量的国外书刊资料，解放思想，创新理论，力求立足国情，集众家之长，探索出一条具有中国特色的实现社会主义现代化的道路。同时，其他社会主义国家的改革也给中国的改革以某些启示。

① 参见《经济研究》1987年第1期《农村、市场、制度创新》一文。

② 参见《经济体制改革研究》一书，经济管理出版社，尤其是其中刘国光的文章。

(5) 传统理论认为：社会主义经济应该是纯粹或单一的计划经济。在改革的实践和理论的推进中，这一基本认识开始动摇了。“以计划经济为主，以市场调节为辅”的口号，首次打开了传统理论的缺口。1984年10月，在《中共中央关于经济体制改革的决定》中，对传统经济理论作出了转折性的突破，《决定》明确指出：社会主义经济是在公有制基础上的有计划的商品经济。根据这一新的认识，《决定》指出：城市经济体制改革的中心环节是搞活企业。由于国有企业在中国经济中的绝对优势地位，国有企业的改革理所当然地成为改革中心环节的关键。而改革国有企业的基本办法，是实行国家所有权和企业经营权的分离，即两权分离，并以此取代了国有企业改革的最初提法：扩大企业自主权。从此，两权分离的课题研究成为中国经济体制改革理论探讨的基本问题之一。

2. 目的

《决定》指出：两权分离的目的，是使“企业真正成为相对独立的经济实体，成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者，具有自我改造和自我发展的能力，成为具有一定权利和义务的法人。”两权分离的这一目的，其含义随着改革的不断深化，也在不断地被加深和改变着理解。

3. 难度

现代经济是企业经济。国有企业改革，是社会主义经济体制改革的基础工程。关于这一工程的设计和施工，在社会主义国家的改革理论和实践中，突出的有：南斯拉夫人的试验，匈牙利人的探索。他们虽然取得了一些进展，给人以启示，但也暴露了更深层的问题，使人感到困惑。由于多少年来社会主义国有企业的改革仍未能交出一份完整的、令人满意的答卷，这或许能表明这

一基础工程在理论论证和实际施工技术上的高难度。

4. 意义

国有企业的改革，不仅是一个经济课题，而且有着重大的政治、社会意义。80年代以来，西方经济中出现了国有企业私有化、民营化浪潮，使西方经济形势有所改善。社会主义的基本特征之一是公有制，把国有企业在公有制基础上的改革能否成功认定为检验社会主义合理性的一个重要标准，可能是并不过分的推论。这一推论所展示的两权分离课题，含有何等意义，是不言自明的。

二、理论轨迹：1985年—1988年

1. “语言不通”——法学、经济学的隔阂

两权分离，是国有企业制度中国家与企业经济关系的深刻变革，其实施，需由法律予以体现和保障。因此，其理论设计和现实施工，需求法学、经济学两门学科的联合。然而，在相当一段时间里，两个学科的研究一直存在着隔阂，表现为：其一，相互的研究成果没有得到及时的相互反应^①；其二，两个学科或是用着各自的语言说着同样的东西，或是借用对方的语言，但却说着不同的东西。语言上的同语异义，同义异语，妨碍了两个学科之间的相互深刻理解，偏执于各自专业的思路，阻塞了两个学科的沟

^① 例如：1986年初，经济学界提出的“从财产关系入手，重新构造微观经济基础”的理论，当时就没有在法学界得到什么反响，直到1987年才引起法学界的重视。

通和交流。这些现象，我们称之为“语言不通”。由于语言不通，关于两权分离的课题研究，1985——1986年，基本上呈现为两条没有相关联系的发展轨迹，1987——1988年，才逐渐合为一体，共同发展。

2. 轨迹 I：经济学

(1) 初期的朴素思想：1979——1985年，通过改革实践表现出来的国有企业改革的思路，主要是简政、放权、让利，引进一定的市场机制来搞活企业。具体作法有：通过利改税，税后企业留利的分配制度改革，强化企业经营的利润动机；通过计划调拨体制的改革，给企业一定的经营自主权；放开部分产品价格，使市场开始从产、供、销三方面对企业产生一定的约束作用。这些改革思路的基调，仍是以原有的计划经济理论为主，在原体制框架内进行改革，因而是朴素的。它虽然使企业改革取得了一定成果，企业开始有了动力、活力和自我行为，但是企业新行为形成的后果，却是初期的朴素改革所始料不及的。

(2) 宏观失控出了什么毛病？改革初期引入了市场机制，使原有的单一计划经济变为计划与市场并存的双重体制，改变资源配置方式，扩大企业自主权，使企业成为双重性企业。双重体制取得了生产增长、生活提高的有限成就，也增加了体制的混乱和摩擦。双重性企业有了一定的活力，但活中有乱，行为失常，利用双重依赖，片面追求自身利益，其典型行为是财产软约束下的投资冲动，分发消费资金的攀比竞争，国家利用经济杠杆的间接调控不能有效地引导企业作出符合宏观调控目的的合理反应。因而，导致了1984年第四季度的宏观经济失控，引起社会总需求的大膨胀，进而有了1985年经济体制改革的明显间歇和放中有收。改革所出毛病如何诊治？如何进一步改革？改革的实践在1985年向经济学界提出了一系列重大课题。