

清华大学
中国经济研究中心
研究动态

总字35期

2000年9月1日

当前探讨国有产权制度的几个问题

魏杰

一、国有企业在产权制度上究竟存在什么问题？

对于国有企业在产权制度上所存在的问题，人们目前比较普遍关心的是所有者与经营者的关系如何界定的问题，也就是认为国有企业中所有者与经营者的关系界定不清，导致了国有企业产权不清晰，因而主张应该把国有产权改革的重点放在完善法人治理结构问题上。法人治理结构所回答的问题是所有者与经营者的关系如何界定，因而在所有者与经营者的关系未能界定清晰，从而导致国有企业产权不清晰的条件下，应该把完善法人治理结构作为完善企业产权制度的重要举措，这是很对的。因此，针对我国国有企业所有者与经营者关系界定不清，从而导致了国有企业产权不清晰的问题，提出通过完善法人治理结构而促进企业产权清晰，这是极为必要的。也就是说，在国有企业产权制度的完善上，应该注重企业的法人治理结构的完善问题。

但是，仅仅靠法人治理结构的完善是不可能完全解决国有企业的产权制度的问题的。因为，国有企业产权不清晰不仅是因为所有者与经营者的关系没有界定清晰，也就是说，国有企业产权不清晰不仅仅是因为法人治理结构有问题。国有企业产权不清晰在很大程度上是因为所有者层次有问题。大家知道，国有企业产权不是某个自然人的产权，而是全国人民的财产，但是全国人民不可能每个人都去直接管理与经营国有资产，而是要通过委托代理制的方式使得归自己所拥有的财产进入经营过程。也就是说，国有产权的所有者对于属于自己的产权的管理与经营，不像自然人所有者管理和经营自己所拥有的财产，自然人所有者对自己所拥有的财产的管理和经营，是非常简单的，而

国有产权则是表现为一个复杂的委托代理体系，即人们所说的产权委托代理结构。因此，如果产权委托代理结构不合理，那么企业的产权就不可能清晰。国有企业产权制度正是在这方面出了问题，即：委托代理结构不完善，委托代理者之间不是一种责权利相对称的互为约束的关系，而是一种严重的责权利不相对称的软约束关系，从而导致了国有企业产权制度的无约束与低效率，也就是国有资产流失和国有资产无效率并存。

由上述分析可见，国有企业产权制度上所存在的问题，并不仅仅只是一个法人治理结构不完善的问题，而是在法人治理结构不完善的同时，还存在一个更为重要的问题，即委托代理结构不完善。因此，国有企业产权制度完善的方向是：既要完善法人治理结构，但更重要的是要完善委托代理结构。在委托代理结构不完善的条件下，法人治理结构是不可能完善的，因而完善委托代理结构是最为重要的。

二、 国有产权委托代理结构中的行政性委托代理向企业性委托代理如何转化？

如前所述，国有产权的最终所有者是全体人民，但全体人民不可能每个人都可以去管理与经营国有资产，因而必然要构造一个国有产权所有者代表，代表全体人民去管理与经营国有资产。按照我国的宪法规定，我国国有资产的代表是国务院。国务院是政府机构，政府机构管理国有资产只能按照政府的组织结构和行政手段管理国有资产。也就是说，国务院作为国有资产的所有者代表，并不是国务院直接管理国有资产，而是国务院按照政府体制将国有资产交给各级政府去管理，并且各级政府之间在国有资产管理上是一种行政性管理，因而形成了国有资产管理上的条条管理与块块管理的行政性委托代理结构。也就是说，国务院与具体管理国有资产的政府之间，以及管理国有资产的各级政府之间，实际上也是一种委托代理制，只不过是一种行政性委托代理制而已。

问题是，这种行政性的国有产权委托代理制必须转化为企业性的国有产权委托代理制。因为，委托代理制作为产权制度的组织形式，其本来意义是指企业性委托代理制。行政性国有资产委托代理制如何转向企业性国有产权委托代理制？目前在实践中不少政府选择了建立国有投资控股公司的方式。即：政府通过委托代理制将国有产权委托给国有投资控股公司，然后由国有投资控股公司再按照委托代理制，将国有资产交由企业进行运作。国有投资控股公司与被投资企业之间的委托代理制，已不再是行政性委托代理制，而是一种新型的企业性委托代理制。

国有投资控股公司是行政性委托代理制转化为企业性委托代理制的载体。也就是说，因为国有投资控股公司的形成，才使得行政性委托代理制转化为企业性委托代理制。国有投资控股公司是作为企业性国有产权所有者代表存在的，因而它是一种有特殊法律地位的公司，其主要功能是国有产权管理与资本经营。国有投资控股公司能否作为企业性的国有产权代表存在，并使行政性委托代理

制真正转化为企业性委托代理制，关键是要界定清楚政府与国有投资控股公司的关系，使国有投资控股公司成为真正的国有产权代表主体，拥有作为国有产权所有者代表所应有的责任、权利和利益。政府在与国有控股公司形成契约式的委托代理关系之后，必须严格遵守契约，不得随意干预国有投资控股公司的运作。政府与国有控股公司之间是以契约为基础的委托代理制，双方不得违背共同应遵守的契约。契约是行政性委托转化为企业性委托的基础。

三、 企业性委托代理制的制度如何构架？

在国有投资控股公司作为国有产权所有者代表，以出资者的方式与被投资企业发生产权关系时，就与被投资企业形成一种企业性委托代理关系，这种企业性委托代理关系通过什么方式而实现？目前有的企业创造了一种实现方式，即国有产权代表制度。

国有产权代表制度是指国有投资控股公司作为出资者，通过一定的法律程序以董事、监事、财务总监等身份，向其被投资企业派驻产权代表。也就是说，向其投资企业派驻的董事、监事、财务总监等共同组成产权代表。国有产权代表按照出资者的意图在企业中行使有关权力，维护出资者经济利益。国有产权代表制度是一个有机的整体，它包括国有产权代表的选拔委派制度，国有产权代表的请示报告制度、国有产权代表的激励约束制度和考核监督制度等。

国有产权代表制度将国有投资控股公司与被投资企业之间的产权委托代理制落到了实处，解决了国有投资控股公司与被投资企业之间的产权关系软化、产权关系虚设、产权关系模糊等问题。因此，国有投资控股公司与被投资企业之间的企业性委托代理制的载体，或者说，其实现形式，是国有产权代表制度。正是基于此，应该从各方面完善国有产权代表制度，以保证企业性委托代理制的实现。

四、 完善国有产权委托代理制的思路是什么？

在现代经济条件下，任何财产的所有者都不可能是自己经营自己的资产，而是都要通过委托代理制将自己的资产委托给别人经营，即实行委托代理制。国有资产也同样是这样。国有资产作为全体人民的资产而存在，但全体人民又是一个抽象的概念，不可能人人都去经营国有资产，因而国有资产必然要实行委托代理制。现在的问题是如何完善国有产权的委托代理制度。

我国现在的国有产权委托代理制的首要一个不足之处是最终所有者缺乏对委托代理者的约束。如前所述，国有资产的最终所有者是全体人民，但并不是全体人民都能够直接经营和管理国有资产，而是通过委托代理制来实现自己作为最终所有者的利益。现在的问题是，全体人民作为最终所有者对于被委托代理者，即作为首要所有者代表的政府的约束软化，甚至是无有约束的手段，例如，现在连全国性的国有资产经营预算都没有，最终所有者如何约束所有者代表？正是因为如此，

所以导致了国有资产既无效率，又大量流失。如何强化国有产权最终所有者对委托代理人即所有者代表的约束？关键是要建立国有资产经营预算，并以国有资产经营预算为核心组建真正的对委托代理人即所有者代表的约束体制，包括对委托代理者的检查与处罚机制等。

国有产权委托代理制的其次一个不足之处是委托代理的行政性太强。这不仅表现在国务院与各政府机构在国有资产的委托代理上，基本都是一种行政性的委托代理，而且政府与国有投资控股公司的委托代理也在很大程度上是行政性委托代理，甚至国有投资控股公司与其出资的企业之间的委托代理，也是一种行政性的委托代理。因此，国有产权的委托代理制应该由行政性委托代理转向企业性委托代理，将国有产权的委托代理制建立在市场经济的基础上，不要用党组织的组织法及政府的行政方法构建国有产权委托代理制。

国有产权委托代理制的另一个不足之处是委托代理的链条太长。因此，应该尽量缩短委托代理的链条，尤其应尽量缩短政府机构之间的委托代理链条，例如中央直接管的国有资产不宜经过太多的部门进行代理，应由国有投资控股公司直接与中央某个负责国有资产管理的机构发生委托代理关系。又例如，地方政府直接管的国有资产，应直接由政府某个负责国有资产管理的部门与国有投资控股公司发生委托代理关系，尽量缩短行政性的委托代理关系。

国有产权委托代理制还有一个不足之处，就是国有投资控股公司与其出资企业之间的委托代理关系虚设。国有投资控股公司与其出资者之间的委托代理制是一种企业性委托代理制，问题是这种企业性委托代理制的实现形式是什么，如何使这种委托代理制成为实实在在的委托代理制，解决委托代理虚设的问题。从目前的经验来看，国有产权代表制度无疑是一种很好的选择。上述我们对于这种国有产权代表制度做了详细的论述，应该将这种在实践中行之有效的制度，能够不断法制化，形成总体性的制度安排。

(版权所有，转载、转摘请与本中心联系)

主办：清华大学中国经济研究中心

联系电话：(010) 62789695

地址：清华大学经济管理学院中楼302

邮 编：100084

[返回](#)

