

论政府产权制度的完善*

陈维达

(西南财经大学 经济学院,成都 610074)

[摘要]政府产权是政府所拥有的财产权利,它既具有一般产权的性质,又具有特殊性。计划经济体制条件下的政府产权是公有产权主要的甚至是唯一的代表,政府产权与国家权力相结合,又成为计划经济体制的主要基础和保障。经济体制改革使政府产权发生了重大变革,政府产权退缩为仅仅是公有产权的一种形式,并且在政府产权内部出现了层级产权和不同产权权利的分割。但在经济转轨时期,政府产权制度还存在产权不清、权责不明的缺陷,需要在弄清公有制不同层次之间的关系、尤其是公有产权与政府产权之间的关系的基础上,对公有产权和政府产权加以明确界定,才能完善社会主义市场经济体制。

[关键词]政府产权;社会公有产权;国家所有制;国有产权

[中图分类号] D923.2 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0598(2007)02-0013-06

政府产权指财产归属于政府时所形成的一组权利,包括政府对财产的所有、支配、收益和处置的权利。任何制度下的政府都会拥有一定的产权,但在不同的社会经济制度下,政府产权会有不同的性质和特征,从而对政府职能和政府行为产生重要的影响。我国在经济体制的转型过程中,随着现代产权制度的逐步建立,政府产权也需要在制度上加以确定和明晰,以促进政府职能的进一步转变、规范政府行为。因此,从理论上分析和探讨社会主义市场经济条件下的政府产权是十分必要的。

一、我国社会主义条件下政府产权的演变过程

在马克思主义设想的社会主义制度中,由于全部生产资料和社会资源归属于社会全体成员所有,商品货币关系将趋于消亡,国家的政治统治职能会逐步消亡并转化为经济计划中心的职能。因此社会主义经济制度就是公有制加计划经济。(我国社会主义建设最初也是这样进行的。但是实践说明在现阶段全部生产资料归全社会所有这种单一的社会公有制很难成立,计划经济体制也不能作为我国现阶段经济体制的基本方面加以维持,我国社

会的产权结构还必须基于市场经济关系之上而具有市场经济的特点。由此,我国政府产权也经过了一个较长时期的曲折的演变过程。

在我国的社会主义制度条件下,政府产权主要历经了过渡时期、计划经济时期、经济转型时期三个历史阶段。与这三个历史阶段相适应,政府产权经过了逐步扩张、大一统、多元化的发展过程,表现了不同的产权形式和内容,有其不同的特点。

过渡时期(1949-1956)的政府产权,是在强制性制度变迁的基础上形成的。它的形成主要有三条途径:剥夺旧政权的国家垄断资本和官僚资本,改造民族资本,继承解放区的公营资产;形成的基本形式是国家所有制经济形式,即国有经济。由于当时在理论上将社会主义国家所有制看成是社会主义公有制的主要形式,在实践中仿效前苏联模式,试图在短期内从体制上满足实现国家工业化的急迫需要,因此在工业品及其主要资源的所有制关系上,急速地推动了国有化;而政府则成为了国有产权的行为主体,在事实上形成了政府产权。过渡时期政府产权所面临的基本经济环境是多种所有

* [收稿日期] 2006-11-26

[作者简介] 陈维达(1951-),福建晋江人,西南财经大学经济学院,副教授。

制并存和市场的存在,计划经济体制还未全面形成,国民经济处于恢复时期,经济发展还有赖于不同所有制经济主体的积极性和不同产权运行的活跃性,政府产权还是有限的,还不能统揽一切。但是,这一时期的政府产权已经具有了垄断扩张的特点,在国家权力的支持下,政府不仅控制了作为国民经济命脉的主要资源和产业,将其产权纳入国有的范畴,而且通过国家资本主义等形式和社会主义改造等途径,逐步蚕食和剥夺了私营工商业和城乡个体经济的非公有产权,从而为计划经济体制的确立奠定了基础。

计划经济时期(1957-1978)的政府产权是在否定市场经济和私有产权的前提下形成的。通过社会主义改造,私有产权主体基本消失,市场机制已很难作为一种独立的体制因素而存在,市场体系全面萎缩,计划经济体制全面确立。1956年,在国内工业生产中,主要由市场机制起调节作用的部分仅占工业总产值的8.6%;在批发商业中仅占4.4%;在零售商业中,仅占17.5%。并且这表现为一种强制性的发展趋势。及至1978年,各种经济成分在工业总产值中所占比重,国有企业占77.6%,集体企业占22.4%,其他经济成分基本为零。在计划经济体制下,社会产权制度是一种极为单一的社会主义公有制,它的主要特征是:第一,形式单一,仅区分为全民所有制和集体所有制,不仅私有产权被强制性地消灭,而且公有产权也没有根据成本效益变化的要求灵活选择具体形式的可能;第二,全民所有制实质上是一种国家所有制,其财产主体是政府,政府既是财产的所有者又是经营者,国家产权就是政府产权;第三,集体所有制的财产主体(农村人民公社和城镇集体企业)其作为产权主体的地位是残缺的,因为集体劳动者并未拥有完整的所有权、经营权和处置权,产权的最终控制者仍然是国家或政府。不难理解,在这种单一的大一统的公有制度下,政府产权(代表着国家所有制)对社会财产和社会资源具有绝对的控制权,因而政府产权的主要特点就在于它成为了公有产权主要的甚至是唯一的代表,政府产权被泛化了。政府产权与国家权力相结合,便成为计划经济体制的主要基础和保障。在以政府产权为代表的公有产权无限放大的条件下,产权界定失去了实质意义,因为政府产权的大一统排斥了对不同产权进行界定以维护不同主体在市场上的交易权益的必要性,而市场经济也因此丧失了作用的基础。结果是资源配置丧失了效率,社会经济运行付出了巨大代价。

经济转型时期(1979至今)的政府产权是在一个复杂的制度变迁基础上存在和运行的。尽管这一时期的经济体制改革经过了一个渐行的曲折的、并且改革目标是逐步明朗化的过程,但改革在总体上是以市场化为取向的。在上个世纪80年代,伴随着农村非国有经济的改革和国有企业扩大自主权的改革,大一统的计划经济体制开始被打破,泛化的政府产权开始向有限的政府产权回归,其主要标志就是农户和企业获得了部分产权,私有经济和私有产权得以再生并得到发展,社会产权结构不再是由单一的公有制所产生的以政府产权垄断为代表的单一产权形式。不过80年代的政府产权仍然在生产、流通、分配和消费领域占据着优势地位,这主要表现在政府对国有经济仍保持着主要的控制权以及对资源配置的计划主导作用。1992年以后,经济体制改革的目标被定位在建立社会主义市场经济体制,随着以公有制为主导、多种所有制经济共同发展的基本经济制度的确立,政府产权发生了重大的变革。这种变革及其特点主要表现在以下方面:

第一,在产权结构多元化和公有制实现形式多元化的条件下,随着公有制的产权主体多元化和公有产权形式多层次的出现,政府产权退缩为仅仅是公有产权的一种形式,并且在社会产权结构中逐渐脱离原有的统治地位,政府正在从国有企业所有者兼经营者的角色转变为调节者的角色。计划经济体制下属于政府支配的相当部分公有财产(国有资产)及其产权现在已经归属于不同的公有产权主体,政府不再是所有公共财产的总管家或者说唯一的产权主体。

第二,在政府产权内部,出现了层级产权和不同产权权利的分割。首先,中央和地方以及地方各级政府之间由于行政分权和财政收益权的分割,产生了层级产权和不同层级政府及部门的不同利益;其次,由于所有权和使用权、经营权的分离,政府作为国有资产的权利主体在对产权的运作时有了较多的灵活性,政府产权由于具有可让渡性而在运行中会出现拥有不同权利的利益主体,比如作为资产所有者的政府与作为资产经营者的国有企业就表现了产权的分离。

第三,政府产权运行目的的两重化。在计划经济体制下,政府产权的单一使各级政府很难成为一个利益主体,产权运行目的至少在表面上是以服从中央政府对社会公共利益的安排为转移的,因而也是单一的;而在市场经济体制中,由于政府具有社

会公共性与集团公共性的两重性质,各级政府和不同的政府部门有了自身的利益,政府产权的运行也就具有与之相适应的两重目的,即满足社会公共利益的需求与满足政府组织的自身需求。一般而言,在这两重目的中,后者是服从于前者并以前者为转移的,但后者经常会出现权利的超越和扩张,有时后者的扩张还很严重,从而使两者发生矛盾。

总之,经济转型时期的政府产权体现了产权形式、产权运行和运行目的的多元化,这从一个侧面说明了政府体制改革为适应市场经济体制的需要所取得的成果。然而由于在理论上对转型时期的政府产权还缺乏清晰的认识和界定,政府产权制度还存在缺陷,这种缺陷对政府职能的转化和政府行为都产生了负面影响。所以我们有必要对转型时期的政府产权作进一步分析。

二、我国转型时期政府产权运作的特点及其特殊性

我国现阶段的政府产权既具有市场经济中政府产权的一般性又具有中国社会主义制度的特殊性。我国从上个世纪70年代末开始的改革,在进入21世纪之前,主要是强调由计划经济体制向市场经济体制转型,社会产权制度的重构强调以市场化原则冲击原来“大一统”的单一公有产权制度,主要是承认和促进以私有产权、个人利益为代表的多元化产权主体的形成和发展,以公有产权为主、多种产权并存的新型产权制度代替原来单一的产权制度。新的产权制度促进了社会效率的提高和经济增长,但由于对社会公有产权制度和政府产权制度改革的忽略和偏见,出现了两方面的不良倾向。一方面社会公有产权权利在弱化,表现为国有企业大幅度退出市场,公共产品缩水,国有资产大量流失,而同时出现了社会收入分配不公和贫富差距的拉大,相当数量的社会成员的社会福利水平下滑;另一方面政府产权在以某种形式扩张,表现为政府职能的扭曲和行为的不规范,一些地方政府成为了公共资源的垄断者、经营者和受益者。这两方面现象都是经济发展潜在的威胁,解决不好会引发多方面的社会矛盾。

我国现阶段的政府产权的运作是基于现阶段的经济制度和法律制度的特殊性之上的。我国是一个处于由计划经济体制向市场经济体制转型时期的社会主义国家,这一时期的政府产权具有多方面的特殊性。

第一,我国现阶段的政府产权是从属于社会公有产权的,政府产权的运作是实现全体人民的利益

和社会福利水平最大化的重要保证。这是国家的社会主义性质决定的。国家所有的财产是社会公有财产,其权利主体是全体人民。国家所拥有的政治权力和财产权力均来自于全体人民的委托,这是毫无疑问的,没有这一点,就谈不上社会主义。尽管我国现阶段存在着多种所有制经济,但这并不影响国家(政府)代表全体人民利益的社会主义性质。在我国现阶段,不同所有制的产权主体都是社会主义国家的主人,这就意味着国家(政府)不仅是接受公有制产权主体的委托,而且也接受其他所有制产权主体的委托来行使权力。社会主义的国有产权是社会主义公有制中公有产权的一个层次,而政府产权则是它的表现形式。政府作为社会公有产权和国有产权的代理人,其产权运作是以全体人民的利益和社会福利水平最大化为根本目标的。由于政府产权的社会公有性质,改革以来,我国政府才能够充分运用社会集中的资源促进国民经济的协调发展和保证公共产品的供给,并给予落后地区和弱势群体以必要的扶助。

第二,我国现阶段的政府产权是具有两重性的公有产权,政府产权在运作中易出现政府角色冲突的现象。一方面,政府产权最终归属于社会全体成员,具有全民所有的性质;另一方面,政府产权又归属于政府,具有集团公有的性质。这是因为政府是一个特殊的社会组织,它一方面要接受社会全体成员的委托管理、运作和保护社会公有财产,一方面它自身又必须占有、支配、使用和处置一部分公有财产以保证政府职能的行使。政府产权的运作具有收益性,它需要从市场中得到回报,并对财产的损益承担责任。从根本上说,这种两重性是由现阶段生产力和生产关系的性质决定的。现阶段社会主义制度与马克思主义经典作家所设想的社会主义制度是不一样的。最重要的区别就在于现阶段社会主义经济制度不能排斥商品和市场经济,社会成员无论是对生产资料还是对消费资料所拥有的财产权利都只能通过市场去实现。这种特定的历史条件决定了政府在运作产权、履行职能的活动中可能受到市场利益的诱导而扮演双重角色:公益人的角色与经济人的角色。作为公益人,政府产权的运作是为了实现社会公共目标和社会福利的最大化,而作为经济人,政府产权的运作则是为了自身集团利益的最大化。这两种角色在实践中是会发生冲突的。在出现冲突的时候,政府行为向哪方面倾斜取决于政府产权的界定是否清楚。政府产权界定清楚,意味着权责分明,政府产权集团公

有的一面会受到约束和限制,而社会公有的一面会得到强化和保证,这才有利于政府在市场经济中正确发挥自己的职能作用。这就说明,在转型时期,应当根据政府产权的客观性质,努力增强社会主义国家(政府)作为公益人的产权主体的作用,限制其作为经济人的产权主体的作用,以保证政府产权的根本性质不被扭曲。

第三,我国现阶段的政府产权是一种具有多级委托代理关系的法人产权,委托代理问题将会长期存在。多级委托代理关系是我国政府产权制度的一个基本特征。在这里,各级委托人和代理人都应具有独立的民事行为能力,并承担相应的民事责任和义务,产权主体不能虚拟化,而必须是人格化的法人主体。由于政府产权的这种特点,政府产权的某些权利项是可以分离的,如国有资产运作中的所有权与经营权的分离,这有利于提高政府产权的运作效率,有利于促进政府职能的转换,但也因此而产生了委托代理问题,即代理人背离委托人的利益和目标,出现经济人的机会主义倾向。我国在上个世纪90年代进行分税制改革后,中央政府与地方政府之间出现了明显的利益分化,地方政府有了更多的经济利益和自主权,某些地方政府作为代理人的机会主义倾向也表现得更为强烈,这是我国在2003年出现投资过热、并导致宏观经济局部失衡的主要原因。这也从一个方面说明目前我国的政府产权制度还存在缺陷,委托人难以对代理人进行有效的监督和约束,在缺乏治理结构的条件下,代理人的机会主义表现得十分普遍。

第四,我国现阶段的政府产权是一种缺乏有效约束的不完备性产权,如何完善政府产权制度已成为建立现代产权制度中的一个较为突出的问题。转型时期客观上存在着两种体制发生作用的矛盾,现在看来这种情况存在的时间要比原来人们预想的时间长得多。在计划经济体制中,要求“大政府,小社会”,强调权力的集中统一;而在市场经济体制中,则要求“小政府,大社会”,强调分散决策和利益多元化。计划经济体制虽然在整体上已被破除,但在多方面还有很强的影响,其中主要的是政府产权大一统的路径依赖,成为各级政府发展地方经济、提高地方福利水平的主要路径选择取向。这就造成了一种很矛盾的现象:一方面由于市场化改革,政府产权逐步缩小,政府不再是所有经济资源的总管家和公有资产的唯一产权主体,产权受到约束;而另一方面,一些地方政府却加强了对公有资源特别是高价值的公有上游资源的垄断(如土

地、水利、矿藏等),直接参与经营并从中盈利,产权很难受约束。在后一种情况中,政府产权由于是模糊的,往往与社会公有产权相混淆,并经常与政府的行政权力相混同,在政府组织的强势作用下,政府产权被人为地加以扩张、泛化。政府产权的泛化脱离了社会公有财产的最终所有者—社会全体成员的监督和约束,就会产生严重的副作用,不仅会损害市场经济机制的运作规则,而且会成为少数人大搞权钱交易、贪污腐败的经济基础和制度基础,对公有资产和私有资产造成侵害,引发各种社会矛盾。事实上,当前我国出现的社会公有产权权利的弱化、贫富阶层收入差距的拉大,与某些领域中政府产权的泛化、政府职能的被扭曲是直接相关的。

三、我国转型时期政府产权制度的缺陷

市场经济体制的建立要求建立和完善产权制度。就政府产权制度来说,应当在包括产权界定、产权运作和产权约束、产权保护等诸方面适应市场经济体制的要求,从法律上予以规范和明确。问题是在转型时期,由于受到两种体制矛盾冲突的影响,政府产权制度还存在明显的缺陷,主要是:

首先,社会公有产权与政府产权之间缺乏明晰的界定,产权主体不清。在我国传统的经济学理论和计划经济体制中,从来不需要对社会公有产权与政府产权加以区别和界定,因为人们认为生产资料的社会主义公有制与国家所有制是同义的,不需要在代表全民的国家以外,再去界定一个全民的产权。然而在市场经济条件下,产权主体包括公有产权主体的多元化则要求对不同的产权予以明确的界定。社会主义全民和社会主义国家(政府)应该是一对既有联系又有区别的范畴,其各自的产权主体、产权范围及产权的功能是不一样的;由于产权的区别,在社会全体成员与国家(政府)之间,应该是存在着明确的委托代理关系,这是社会主义全民与社会主义国家之间法权关系的基础,也是处理市场经济条件下全体人民与政府之间的经济关系的基础。由于受计划经济体制的影响,我国目前对社会公有产权和政府产权仍然是缺乏界定的,其基本表现不仅在于社会公有产权的权利范围与政府产权的权利范围经常相混淆,而且社会公有产权主体与政府产权主体相混淆。例如有的地方政府在对土地、矿藏、河流、森林等共有资源进行处置时,并不考虑共有资源权利主体的意愿,不仅在产权行使的程序上具有强烈的随意性,而且隐匿了代理人的身份和责任,完全把自己作为了产权主体,甚至把共有资源划入了政府产权的范围。这种产权混淆

的另一个极端是公共产品的市场化,当某些政府机构不加区别地对公共产品予以收费并占有这种收益时,公共产品就改变了对社会成员具有的非排他性从而改变了社会公有的属性,这些政府机构就通过事实上的占有关系把公共产品的社会公有产权改变为了政府产权。

其次,国有企业产权与政府产权模糊不清,国有资产管理体制中存在着产权主体虚拟、权责不明的问题。在计划经济体制中,国企的所有者和经营者都是政府。国企改革以来,总的趋向是淡化政府作为国企所有者的身份,政府退出国有资产的经营,将经营决策权和剩余索取权交给企业,政府也不再承担对原国有企业的投资义务和亏损责任。这就说明,国企产权与政府产权在事实上已经发生了分离。但是,国企经营的非政府化不等于国有资产的非国有化,政府退出国有资产的经营不等于政府对国有资产的保值增值就没有责任。国有资产管理体制的问题是缺乏人格化的产权主体,在资产所有者与经营者、管理者与责任人之间,由于权利不清、权责不明出现了两种极端:一是政府丧失了对国有企业的所有权约束从而丧失了监督权而导致国有企业资产的大量流失,二是政府仍然维持着对国有企业的操控,并以行政权力支持国有企业的市场垄断,导致市场经济的失序。

第三,政府产权与政府的公共行政权力混淆不清。政府产权是一种财产权利,它不能等同于或代替政府的公共行政权力,后者是一种政治权力或国家权力;反之一样,政府的公共行政权力不能等同于政府产权。政府在作为产权主体行使产权时,同其他产权主体一样,是作为一个民事行为主体行使民事权利与义务,与其他产权主体处于完全平等的地位;而政府公共行政权力的行使则是高于其他社会成员权力之上的,因而也是高于其他私人或组织的产权之上的。如果政府的这两种权力发生混淆,一是会出现国有资产管理体制中政府管理机构权责不明的问题,导致政府职能的扭曲,二是会导致某些政府机构以公共权力去扩张政府产权、强化政府产权,在政府产权的运作中损害和侵犯其他社会成员的权益。例如在政府采购和政府工程招投标中,以行政审批权取代市场运作规则,维持或设立行政垄断以谋取高额利润;或是在公共基础设施等特许经营权的让渡过程中,以行政权代替财产权,维护某些利益集团的特殊利益。近些年来,在各地出现的圈地运动中,一些地方政府通过行政权力以极低的价格从农民手中集中土地,而后又以高价出

让给房地产开发商以牟取暴利,这就是比较典型的混淆公共行政权力和政府产权、以公共权力去扩张政府产权的行为,其负面效应不可低估。

第四,由于以上三方面所存在的产权不清、权责不明的现象,政府产权缺乏产权约束、从而也缺乏产权保护的现象十分严重。一方面,政府产权由于常常缺乏明确的边界,而政府又具有权力优势,产权模糊常常促使政府产权的扩张,使私人产权和其他公有产权容易受到侵犯;另一方面,政府产权的模糊又成为少数腐败分子非法转移、侵吞国有财产和公有财产的条件,大量公有财产在不明不白之中流失了。

可见,经济转型时期政府产权制度的缺陷主要表现为产权不清,权责不明。这种缺陷已成为经济转型时期政府体制改革的主要障碍之一。政府产权制度的缺陷会导致政府角色的冲突,其结果是造成政府职能的扭曲,政府在履行职能的行为中会出现权力错位、越位或缺位的现象,这就在一定程度上抵消了按市场经济要求建立经济管理体制的努力,阻滞了政府管理体制的深入改革。当前出现的一些政府行为不规范现象的根本原因,就在于政府产权制度的不完善,这种不完善是经济转型时期产权制度不成熟和具有过渡性的表现,需要积极加以解决。

四、对公有产权和政府产权的界定是完善政府产权制度的前提

如前所述,政府产权是一种特殊的公有产权,这是由政府的性质决定的。政府是一个特殊的组织,它具有社会公共性和集团公共性。一方面政府接受社会全体成员的委托管理、运作和保护社会公有财产,提供公共产品和公共服务,另一方面政府自身又必须实际占有和支配、使用、处置一定的资源或资产,以保证公共产品和公共服务的供给。由于政府公共性质的两重性,政府不仅具有公益人与经济人双重角色的冲突,而且在产权关系上具有社会公有产权与集团公有产权的双重产权冲突。政府产权的复杂性就在于它经常与社会公有产权搅在一起又还不容易区分。阿尔钦曾经提出过一个有趣的假设:一个政府产权类似于股东分散的公司产权,每一个参加投票的公民就相当于一个公司的股东,如果公民能够拥有政府产权的一定份额,并且可以像公司股东一样在不同政府之间转移股份,那么产权界定就应该产生公司产权一样的结果。但这种假定事实上是很难成立的。因为政府产权的公共性与股份公司股东所有权的公共性以及与

一般共同体产权的公共性有明显的区别,其产权的依据、产权的范围、产权的功能都具有不同的性质。所以阿尔钦也承认,在分析政府产权时,“由于这些方面的确定是如此含糊和不明确,企图在每种情形下正式地推演出资源配置的结果与行为是会受到阻碍的。”? 其实,政府产权的复杂性、政府产权与公有产权之间存在的模糊性正是要求对其进行界定的理由,这也是市场经济体制的必然要求。对政府产权进行界定的主要目的不是要维护政府的经济利益或对政府的激励,而是要构造一个合理的政府产权制度以防止政府产权的泛化和权力的扩张,保证转型时期政府职能转换的顺利到位。

从理论上说,界定公有产权和政府产权需要弄清公有制不同层次之间的关系,特别是社会公有制、国家所有制与政府产权之间的关系。

在我国社会主义市场经济条件下,社会公有制是公有制的最高层次,它代表社会全体成员的共同利益,反映了社会全体成员对社会公有财产共同占有、支配和利益共享的权利本质。马克思恩格斯当年设想的全部生产资料归社会全体成员所有的社会主义公有制虽然在现阶段还不能实现,但是,第一,我国人民在长期的社会主义建设实践中,已经积累起了一个庞大的全民所有的社会财富,它在国民经济和人民生活中具有十分重要的作用;第二,就目前来说,部分社会财富(包括生产资料和各种资源)归全体人民所有是产生于生产力的客观需要——它表现为社会全体成员的共同需求,而并非是为人为设计的结果;第三,社会公有制是社会主义国家(政府)合法存在并行使权力的依据。因此,社会公有财产的权利主体——全体人民的社会公有产权是不可侵犯的。

社会公有财产不能由其所有者直接占有和管理,而只能通过其代理人去管理、运营,这是全体人民与国家(政府)之间形成财产方面的委托代理关系的主要原因。政府对财产的拥有与国家所有制的产生和存在直接相关。国家所有制是与国家相联系的一种经济制度,本身并不等于公有制。但在社会主义条件下,国家权力来自于社会全体成员的委托,国家所有财产同样来自于社会全体成员的委托,是社会公有财产的一部分。社会主义的国家所有制是社会公有制的必然表现形式,从产权关系的角度说,社会主义的国有产权是社会主义公有制中公有产权的一个层次,在我国现阶段,国家所有财产的产权主体是人民代表大会,当她把产权委托给政府行使时,即形成政府产权。

政府产权的形成体现了社会公有产权在委托人与代理人之间的一种分割,这种分割并不意味着社会全体成员把社会公有产权全部委托给了政府,而只是把部分权利委托给了政府。政府在接受委托行使产权时,社会公有财产及其产权在这里有一种事实上的分离:一部分是国家管理资产(即政府管理资产,是政府受托管理的社会公有财产,主要包括共有资源、公共产品、社会福利等),另一部分就是国有资产(即由政府受托行使所有者权利的非经营性资产和经营性资产);(与前者相应的产权对于政府来说是一种代理权或管理权,政府拥有的权利不具有任何自物权的性质,而与后者相应的产权对于政府来说是一种法人产权,政府作为所有者(不是最终所有者)享有法人财产的自主权。这说明,社会公有财产与国有财产是有区别的,因为其产权的权利关系不同,前者体现的是社会公有产权,后者体现的是国家产权或政府产权。对于国有资产来说,政府产权与社会公有产权的原则区别就在于政府作为国有资产的所有者(不是最终所有者)行使实际的所有者权利,可以对资产进行支配和处置,但是政府必须承担资产运营的损益,并对最终所有者承担责任。而对社会公有财产,政府则没有这种实际的所有权,它对任何财产权利的行使都必须经过委托人的同意。因此,政府产权一般只涉及上述后一部分产权即国有资产而不能随意扩大国家管理资产。这种划分对于社会主义市场经济中的产权界定和产权约束都是十分重要的。

政府产权是社会公有产权分离所形成的一个产权层次,政府产权的特殊性就在于政府在实质上不是国有资产的最最终所有者而只是依据法律规定对国有资产行使所有者权利、并承担义务和责任的法人。这里产权的性质同把国有资产交给其他主体经营一样没有什么不同。具体来说,这里的国有资产主要有三个部分:一是政府为维持其运转、履行其公共职能所必须占有和支配的资产,包括国家机关、军队、海关、警察等拥有的资产以及国有公共事业如科研、教育等非经营性资产;二是政府为提供某些市场经济不能充分保障的公共产品而占有的经营性资产,如基础设施、军工企业、自然垄断行业资产等;三是历史形成的进入竞争性市场的国有企业资产(这一部分随着国有企业的改革今后将主要以国有资本的形式存在)。从产权的角度说,政府对这三部分资产可以实际地占有和支配、处置,政府产权在这里是具有排他性的,但这种排他性并不意味着对社会成员资源共享权利的侵犯。

政府在享有权利的同时承担相应的责任。同时,政府产权是可分的,随着政府体制的改革,对于经营性国有资产,政府作为资产所有者的职能与作为资产经营者的职能会严格分开,而把经营性产权委托给他人行使。构建国有资产管理体制的主要目的就是要把这部分产权以一定的层次分开,明晰每一层次的产权范围,把经营责任和义务落实到人格化的产权主体身上,通过产权界定明确政府能做什么,不能做什么,怎样承担责任。

公有产权和政府产权的界定有着十分重要的意义,这不仅因为在市场经济条件下,政府的“公共”性质使其受到社会全体成员的制约、其财产权利本身具有有限性,还因为清晰的产权是一定的政府行为的依据和出发点。诺思(1981)在分析国家存在的依据时曾指出:“离开产权,人们很难对国家作出有效的分析。”他的解释是:“产权的本质是一种排他性的权利,在暴力方面具有比较优势的组织处于界定和行使产权的地位。”而国家正是“在暴力方面具有比较优势的组织”。政府产权的一个特点就在于经常与政府的行政权力相结合从而居于强势地位。如本文在前面所述,政府产权如缺乏界定,往往会形成产权的扩张和泛化,从而违背政府产权运作的本质目的。政府在作为产权主体进入市场时,如果不能与其他公有产权主体和非公有产权主体居于完全平等的地位,就很难避免政府对其他产权主体权利的侵犯,也不能保证市场经济

的秩序。对于社会主义国家来说,通过界定产权区分社会公有产权和政府产权,也就是明确全体人民和政府各自的权利范围,以保证人民能够约束和监督政府行为,这是社会主义制度的本质要求。对于我国现阶段来说,界定和区分公有产权与政府产权,是构建合理的政府产权制度的前提,而政府产权制度是理顺不同层次公有产权的相互关系以及公有产权与非公有产权之间的关系、改革和完善政府管理体制的基础条件。这件事情做好了,才能从根本上促进政府角色和职能的转换,规范政府行为。可以说,界定公有产权和政府产权是完善社会主义市场经济体制的一个无法回避的问题。

[参考文献]

- [1] 恩格斯. 反杜林论, 马克思恩格斯选集(第3卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1972.
- [2] 刘方健, 史继刚主编. 中国经济发展史简明教材[M]. 成都: 西南财经大学出版社, 2001.
- [3] 吴敬琏. 当代中国经济改革[M]. 上海: 上海远东出版社, 2003.
- [4] 科斯·阿尔钦, 诺思等著. 财产权利与制度变迁[M]. 刘守英等译, 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 1994.
- [5] 陈维达, 罗英. 产权界定与转型时期政府行为的规范[M]. 改革, 2005, (8).
- [6] 道格拉斯, 陈郁, 罗华平等译. C. 诺思. 经济史中的结构与变迁[M]. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 1994.

(责任编辑:朱德东)

On perfection of governmental property right system

CHEN Wei - da

(School of Economics, Southwest University of Finance and Economics, Chengdu 610074, China)

Abstract: Governmental property, which has both the property of common property right and special property, is the property right which is owned by governments. Under the plan economy system, the property right of governments is the main or even only representative of public property right, the combination of governmental property right and the right of a country becomes the main basis and insurance of plan economy system. Economic system reform makes governmental property right change a lot, governmental property right becomes a form which only belongs to public property right, and the separation of stratum property right from different rights of property right in governmental property right emerges. However, in economic transitional period, governmental property right system has the shortcomings such as uncertain property right system and unobvious right and responsibility, as a result, socialism market economy system can be completed by rationalizing the relationship between different stratum of public ownership, especially, the relationship between public ownership and governmental property right, and by clearly defining public property right and governmental property right.

Keywords: governmental property right; social public - owned property right; state ownership; state - owned property right