

试论保护城镇集体经济所有权

王 保 树

城镇集体经济是我国社会主义经济的重要组成部分，它在社会主义四个现代化建设中有着重要的作用。保护城镇集体经济的发展，不但符合当前的实际需要，而且是今后一个相当长的时期内必须坚持的方针。我国法律规定的所有权制度，就是保护其发展的重要手段之一。

(一)

我国现在的所有权制度，是社会主义法律的重要组成部分，它象其他法律制度一样，是社会主义经济基础的反映，并保护经济基础的发展。马克思指出，“所有是代表社会的关系。所有乃是人类社会在它的发展各阶段里所不可少的条件。在不存在任何方式的所有的地方，就谈不到什么生产，因而也就谈不到什么社会了。”^①可见，所有关系在任何社会中都有非常重要的地位。作为所有制反映的所有权，在法律制度中也占有重要地位。不论什么国家，要使经济获得有秩序的发展，就不仅要确认经济制度上的所有制，还必须从法律上确认其所有权。

我国现在的社会主义所有权包括：(一) 反映和保护国营经济发展的国家所有权；(二) 反映和保护劳动群众集体经济的集体所有权；(三) 反映和保护公民个人合法财产的公民个人所有权。城镇集体经济所有权同人民公社集体经济所有权一起，构成劳动群众集体经济所有权，它对于巩固社会主义经济制度、保障社会主义经济建设，有着重要的作用。如果法律对城镇集体经济的保护不充分，那么城镇集体经济所有人就不能自主地行使占有、使用、收益、处分的合法权利，这种经济形式也就不能进一步发展，甚至难于继续存在。

我国城镇集体经济，在其发展中表现了它的优越性，在许多方面，都显示了它的生命力。

第一、城镇集体所有制促进了生产的发展。由于城镇集体所有制经济实行独立核算、自负盈亏，有较多的独立性、自主权，经营灵活，对市场适应性强，所以，它能把企业的经营效果与职工个人的物质利益结合起来，有利于调动职工的积极性，并能较好地解决供求关系，使生产同市场需要结合起来。以集体所有制企业占主要成分的全国二轻工业为例，从一九六五年到一九七八年，整个系统工业总产值增长一点八八倍，其中集体所有制企业的总产值增长了二倍，比国营企业增长速度高百分之四十七。又如常州市“大集体”企业，在一九六五年以来的十几年里，工业总产值、利润、税收、全员劳动生产率等年平均增长速度，都比全民所有制企业高百分之五以上，有的高达百分之六点七。目前城镇集体经济的工业产值已占全国工业总产值的五分之一。

第二、城镇集体经济能为国营企业配套，是大工业取得更大发展的有力助手。国营大工业是我们建设现代化强国的骨干力量，但只有大工业是不够的，还必须重视集体经济的辅助作用。从我国工业现状和发展趋势来看，国营企业的生产要实现高质量、高效率，就必须走专业

^① 《马克思恩格斯全集》，第12卷，第177页。

化生产的道路,而越是向专业化的方向发展,就越需要有大批的小型城镇集体企业为它协作配套。北京市崇文区的小集体所有制企业,百分之八十是为大企业加工配套的。现在,在许多经济领域里,集体所有制企业已同国营大企业建立了固定的协作关系,有的担负产品的部件加工,有的负责产品的最后组装,形成了互相依存的生产体系。

第三、城镇集体所有制经济在满足人民需要方面是不可缺少的经济形式。城镇集体企业生产的产品以市场日用小商品为主,与人民生活关系极为密切。由于它对地区性的要求有较强的适应性,加之可以就地取材,容易做到本地需要什么就生产什么,有什么原料就利用什么,能够弥补大工业的某些不足,满足人民对生活用品多方面的需要。城镇集体经济兴办的事业,多数属于服务行业,也是人民群众所不可缺少的。经济发达的国家已向我们证明,越是经济现代化,对于服务性行业的需求就越加广泛。因此,即使我国将来实现了四个现代化,国民经济也离不开这些部门。

第四、城镇集体经济的发展有利于扩大城镇劳动就业率。我国现在的生产力水平还比较低,还不可能从每年积累里拿出更多的资金建设新的国营企业,因而也就不可能指望这些部门提供更多的就业机会。而兴办各种各样为经济发展和人民生活所需要的集体事业,则是比较容易办到的。因此,不论是现在还是将来,城镇集体经济对于解决劳动就业问题都具有较大的潜力。最近两年,全国城镇待业青年安排到集体企业的,约占总数的一半左右。一九七九年,北京市大力发展集体经济,安置城市待业青年多达十四万人,约占当年就业总人数的百分之七十以上。实践证明,城镇集体经济的发展是今后的一个重要就业门路。

由此看来,在社会主义社会里,城镇集体经济的存在是符合客观经济规律的。保护它是客观经济规律的必然要求。城镇集体经济的发展,固然需要采取多方面的措施,而运用法律手段保护其所有权,乃是不可忽视的一个重要条件。

(二)

保护城镇集体经济所有权,必须充分考虑它的特点。其特点主要是:

第一、城镇集体经济所有权的发生方法,主要是通过个体劳动者生产资料的公共化和社员交纳股金。我国城镇集体经济主要有两类:一是在社会主义改造中出现的合作社企业;二是街道办起的集体工厂(这些企业后来变成市、区属企业,但就其所有制形式来说,它仍然是集体所有制企业)。它们都是通过说服教育,由群众组织起来的。自愿互利是这种经济组织的重要原则。根据这一原则,个体经营者的生产资料折价归给集体,或者交纳股金,或者以其他形式建立集体所有的生产资料。这些都与国家所有权的产生有着根本的不同。由于这两种所有权产生的方法不同,它们的客体(所有物)的范围有明显的差别,其根本点是范围大小的不同,城镇集体经济所有权的客体比国家所有权的客体要狭小得多。

第二、所有权的主体是集体经济组织,它既不是公民个人,也不是代表全民所有制的国家。这些组织的参加者对集体经济的经营效果非常关心。如果说,扩大企业自主权是改革经济体制的重要环节的话,那么城镇集体企业应该比全民所有制企业有更多的自主权,在它的企业内部更要充分发扬民主,企业的重大问题更应该由集体成员民主协商,共同作出决定;并且只有城镇集体经济组织本身才能对其所有物行使占有、使用、收益、处分的权利,国家机关、国营企业等组织和公民个人都没有这个权利。

第三、城镇集体经济所有权的独立性。城镇集体经济组织实行独立核算、自负盈亏,分别

形成了各自的独立财产。这些经济组织正是以其独立财产为基础,通过一定的法律程序,成为民事法律关系中的法人,在经济活动中独立地享有权利,承担义务。当然,法人都是有独立支配的财产的,但集体经济组织不同于国营经济组织,它是以独立财产的所有者与实际占有者、使用者的统一为其特点的,而国营经济组织只是受国家委托为其财产的实际占有者,并不是所有者。两者相比,集体经济组织对财产的独立支配,有更实际的意义。这些财产是它们扩大再生产和提高集体成员福利的物质基础,也是它们与其他经济组织发生经济关系的最基本的条件。因此,城镇集体经济组织有资格有条件依据法律独立地行使其所有权。

城镇集体经济所有权的特点,为有效地保护城镇集体经济提供了重要依据,应该成为探讨保护城镇集体经济所有权的出发点。

(三)

如何保护城镇集体经济所有权,如何使法律对城镇集体经济所有权的保护贯彻到经济活动中去,应根据城镇集体经济所有权的特点,采取一些具体的保护措施。当前,应特别注意以下几个问题:

第一、坚持城镇集体经济所有权不受侵犯的原则。城镇集体经济的所有人依照法律规定,对其所有权必须统一行使,即全面行使占有、使用、收益、处分所有物的权利。它的合法资产和经济权益应该受到法律的保护,任何人不得侵犯。在过去一个时期,违背经济规律,侵犯城镇集体经济所有权,或者人为地“支解”城镇集体经济所有权,随意否定所有人某一方面权能的现象太多了。作为城镇集体经济的所有人,虽对其财产拥有占有权,但往往是有名无实。所有人没有自主权,几乎已成为普遍现象。以“使用”和“收益”而言,许多城镇集体企业比同行业的全民所有制企业经营得好,但职工工资都低于全民所有制企业职工,使企业经营效果和个人物质利益脱了钩,失掉了集体经济的特点。所有这些,都不利于城镇集体经济所有权的巩固,也不利于四个现代化建设。有关法律应确认城镇集体经济所有权和自主权的地位,并作出对其所有权任何人不得侵犯的规定。

第二、城镇集体经济所有权的转移,必须坚持有偿的原则。而贯彻这一原则的最好形式是等价交换。城镇集体经济的财产只属于它那个组织,并不属于别人,不能置集体组织成员的意愿于不顾,而采用行政办法(如调拨、挪用)任意加以处理。这些都需要在经济立法和未来的民法中作出相应的规定。在过去相当长的一个时期,许多地方对城镇集体经济不仅没有坚持等价有偿的原则,而是采用层层剥夺的方式,“平调之风”盛行。有的地方把城镇集体经济当作“自留地”,任意使用集体经济上缴所得税后的利润留成,把许多不相干的费用(如农田基本建设费用)摊派在城镇集体经济身上,这是对城镇集体经济的一种破坏。为了纠正这类错误倾向,认真执行有偿原则,确定和推广严格的合同制度是十分需要的。合同应详细明确地规定双方的权利和义务,合同的制定应贯彻等价有偿、平等互利等原则,不得变相“搜刮”集体所有制经济,也不得把损害集体经济的条件强加给它们。合同应具有法律效力,违反合同规定,侵害了城镇集体经济的,应追究法律责任。

在侵害城镇集体经济所有权方面,有一种倾向很值得注意,即不顾条件,不讲互利,在经营管理上任意扩大共负盈亏的范围,甚至盲目地搞所谓向全民所有制过渡。似乎一谈到调整,就是改变企业的行政隶属关系,甚至无偿地把集体企业收上来,而这样做,弊病是很多的,其结果必然是削弱甚至侵犯城镇集体经济的所有权。实践证明,采用专业化协作方式组织工业,并

不一定都要改变集体企业的隶属关系,有的可以直接参加专业公司,有的则可以用合同把它同专业公司的关系固定下来,但无论是前者或是后者,都不得违背有偿原则,否定集体经济的所有权。当然,对过度分散的集体企业实行合理的集中管理是必要的,但集中管理不应轻易改变所有制关系。我国生产力的发展水平还不够高,今后相当长的时期内将是集体经济和国营经济并存。如果不顾客观经济规律的要求,在生产没有极大发展,穷富差异还比较悬殊的情况下,就仓促地把一些富的集体企业过渡到全民所有制,那就势必形成全民“平调”集体,等于承认一些单位侵害另一些单位所有权的合法性。这样做,富的集体企业的经济利益必然受到损害,劳动者的积极性必然受到压抑,生产力的发展必然受到阻碍。所以,必须运用法律手段保护集体经济所有制的相对稳定性。

第三、正确理解和贯彻宪法规定的保护社会主义公有制的原则。我国宪法总纲明确规定:“社会主义的公共财产不可侵犯。国家保障社会主义全民所有制经济和社会主义劳动群众集体所有制经济的巩固和发展。”这是我们保护城镇集体经济所有权的重要法律依据。但是,有的同志错误地理解为“只顾全民不顾集体”。因而出现了削弱城镇集体经济所有权的作法。例如,过去部分城镇集体企业得不到银行贷款,有些银行不给集体企业立户;集体经济所需设备、工具没有保证,有的简直就没有供应渠道。实际上是逼城镇集体经济“就范”,让它自消自灭。要真正保护城镇集体经济所有权,必须改变这种做法。应该明确,全民所有制经济是社会主义经济中的领导力量,保护国家所有权应该放在优先的地位,但同样需要明确,优先保护的目的是为了充分发挥全民所有制经济的作用,包括对城镇集体经济的支持,绝不意味着全民所有制经济独占被保护的地位,更不能允许靠优先保护的地位去剥夺城镇集体经济。相反,应该给城镇集体经济所有权以恰当的法律地位,使它不致因其他所有权的行使而受到侵犯。这是保护城镇集体经济所有权的一个重要方面。

第四、财政支持,是保障集体经济所有权,使城镇集体经济发展的一个重要条件。列宁曾告诫我们:“任何社会制度,只有在一定阶级的财政支持下才会产生。不待说,‘自由’资本主义的诞生曾花了许多万万卢布。目前我们应该特别加以支持的社会制度就是合作制度,这一点我们现在应该认识到并使它实现。”^①列宁所处的时代与我们不同,但他对集体经济的极大热情对我们有很大的教育意义。应该说,过去从财政上对城镇集体经济给予支持是不够的,现在很需要加强,并应作为巩固城镇集体经济所有权的重要措施,把它肯定下来。所谓财政支持,从广义上说,应该包括信贷帮助、确定合理税率、实行合理价格等等。最近,有的省提出对新办的集体企业,按财政部门规定,在一定时期内予以免税;有的省银行决定对城镇街道集体所有制企业发放贷款;有的还决定对新办街道集体企业的贷款,在一定时期内实行优惠利率,等等。这些都将对城镇集体经济所有权的巩固产生重大的影响。应该总结各地在这方面的成功经验,从立法上作出明确、具体的规定。

我国城镇集体经济的发展,从来没有象今天这样受到重视。为了使它的发展不致成为权宜之计,必须运用法律手段大力加以保障。只有这样,城镇集体经济才能大有用武之地,才能在实现四个现代化中发挥更大的作用。

^① 《列宁选集》,第4卷,第683页。