

经营权与所有权

丁季民

所有权与经营权适当分开，是经济体制改革中提出的重要理论和实践问题。法学界一些同志提出了多种关于所有权法律关系的观点，本文也拟对此作一些探讨。

一、所有权与经营权的关系

长时期以来，我们国家组织、领导国民经济主要靠行政手段，对国营企业更是按照行政管理体制以行政命令直接进行控制和调节。这就造成政府和企业职责不分，政府机构产生主观主义和官僚主义，企业经营无权、缺权，成为政府机构的附属物，不能够自我发展。这是不利于社会主义生产力的提高和经济发展的。我们现在进行的经济体制改革，是在坚持社会主义制度的前提下，改革生产关系和上层建筑中不适应生产力发展的一系列相互关系的环节和方面。而增强企业活力是经济体制改革的中心环节，围绕着这个中心环节，要解决的一个主要问题是，确立国家和全民所有制企业之间的正确关系，扩大企业的自主权。

国家与全民所有制企业之间的关系问题，实际上就是国营企业的国家所有权和企业经营权的法律关系问题。企业的自主权，是企业自主经营的权利，也就是宪法规定的国营企业“经营管理自主权”。

什么是经营权？它与所有权的关系是什么？经营权应该是：

1. 经营权是企业的基本权利，是企业在商品经营上的法律表现。企业作为国民经济的基本单位，是一个经济实体，具有独立支配财产的能力；它以商品经营主体身份享有经营权，自主进行商品生产和商品交换，实行经济核算，自负盈亏，独立取得权利，承担义务。没有经营权或缺乏必要的经营自主权的企业，就不是一个真正的经济实体。

2. 经营权依附所有权，是所有权在商品经营上的表现。财产所有者行使所有权从事商品经营，同时享有经营权。经营权随所有权产生而产生，也随所有权消灭而消灭。它融合在所有权中，享有所有权的占有、使用和处分权能，由所有权统一行使。没有所有权内部结构的调整，就不发生独立存在的经营权。

3. 经营权也是所有权的派生体，可以与所有权分开。在特定条件下，经营权可以与所有权分开而独立存在。这种分开，不是所有权的转让，将其全部权能转移给他人；也不是所有权本身的分裂，并存两个所有权，而是所有权内部权能结构的调整，即所有权将其部分权能分离出来结成经营权。这种分开，表现在国营企业，就是国家拥有所有权，企业享有经营权。

4. 经营权与所有权适当分开，系由国家授权确定。国家根据社会经济的实际情况和实际

需要，运用国家权力确定所有权与经营权的分或合，并适当划分它们的权限。两权适当分开后，经营权构成相对独立的权利，同时对所有权负责。

从上述这些关系中可以看到，经营权是企业的基本权利，经营权依附于所有权，在特定条件下可以与所有权适当分开而独立存在，所有权与经营权的分或合以及它们的权限由国家确定。

在社会主义条件下，对国营企业的财产，国家拥有所有权，企业享有经营权，这在1948年苏联学者就曾提出过，并于1961年由苏联的《民事立法纲要》从立法上加以肯定，但它仍是在当时高度集中的经济体制中实施的。国家所有权统得过多，企业经营权自主性太少，企业实际上处于无权、缺权的地位，没有真正成为独立的权利主体。这不是分权理论的差错，而是在实践中国家授权的失当。应该说，所有权与经营权的关系在苏联的理论和实践中还没有解决。在我国虽然经过多次权力下放和管理体制调整，但总离不开苏联的模式。直到党的十一届三中全会以后，才逐渐抓到企业经营自主权这个要害问题，并在宪法上加以肯定，又在其它法律和政策规定中逐步充实。而这个要害问题的解决是以经营权可以从所有权分离并独立存在为理论依据的。

二、经营权可以与所有权 分离而成为新的权利

对所有权与经营权关系的研究，必须按照马克思主义原理，结合总结国内外历史经验和我国社会主义实践经验，才能得到比较正确的认识。企业获得了与所有权分离后的经营权，就能成为相对独立的经济实体。因为首先，这是社会经济历史发展到社会主义阶段的必然结果。社会发展的历史表明：商品生产和商品交换产生以后，就存在着利益不同的经济实体。这种经济实体，在私有制小生产社会里，都是以私有者个人为所有权主体出现的。封建社会中的地主庄园和行会作坊等，只是地主、作坊主个人财产所有权的客体。到资本主义社会，随着商品经济的发展和资本集中的加剧，民事权利主体中出现了各种公司。公司这种经济组织的财产所有权已与原来的个人财产所有权完全分开，因而公司成为一个新的经济实体，并在法律上取得法人资格。在这时候，所有权的主体无论是个人或是经济组织，都是以其所有权直接进行商品经营，还不存在独立经营权。

到了资本主义中期，大财团、跨国公司等兴起，资本高度集中，企业规模扩大，分支机构密布，市场扩张发展，就产生了企业的集中管理与分散经营的矛盾。大财团当然要牢牢控制其资本利润的重大决策权，但又不能不分出一定的责任和权利给众多、分散的分支机构，使它们享有一定程度的自主经营的权利，以适应复杂、广泛的市场需要。这就导致了所有权内部结构的分化和调整，产生了分权的趋势。现时，在世界上建立分权机构已成为企业成功的重要因素。在日本，一些公司的分支机构就是高度自主的利润中心。国际上另一些公司，已允许所属工厂可以自主地在任何产品领域里开辟新的市场。在这种情况下，大财团仍拥有企业财产的所有权，但已把其部分权能分给了其分支机构，分支机构能够相对独立地支配自己经营的财产。这样，企业的所有权与经营权实际上产生了分离，这些分支机构已享有一定的经营权。当然，这种分离是在私有制社会中进行的。

在社会主义条件下，企业的所有权与经营权适当分开，国营企业享有并独立行使经营权，就更为明显和必然了。第一，社会主义公有制经济主要是全民所有的资产，由国家机构

掌管并拥有所有权,而国家建立国营企业的目的就是要把这些资产交给企业去生产、经营,国家机构和国营企业这两种组织的存在,已在物质基础上形成了所有权与经营权的分离,企业自应享有经营权而从事商品经营。第二,社会主义国家的基本职能是组织领导整个社会主义经济建设;如果国家机构直接经营国营企业,就会损害其基本职能的行使,因此,理应分出其所有权中的部分权能交由企业行使,使企业自主经营。第三,如果由国家机构直接经营企业,就会产生用行政手段管理企业经营,以政代企,抑制企业经营积极性等种种弊端。第四,社会主义全民所有资产的高度集中程度已远远超过资本主义私有制经济,国家机构要对众多的国营企业(例如我国有一百多万个)进行直接的经营管理,是绝对难以收到实效的。把所有权与经营权适当分开,国家只对国民经济进行宏观控制和间接管理,而使企业能相对独立地进行经济活动,能发挥自己的积极性,并能得到自我改造和自我发展,这就必然会促进社会主义经济建设。

其次,这是我国社会主义长期实践的经验总结。所有权与经营权的关系问题在马克思主义的经典著作中没有现成的答案。马克思曾预言,在社会主义社会里,“生产者并不交换自己的产品。”^①列宁在《国家与革命》中,也曾提出在社会主义条件下,整个社会就是一个“辛迪加”。也就是说,社会主义社会没有商品生产,全社会是个大公司。这些预见,与现在社会主义各国的建设情况已大相径庭。马克思主义理论是指导革命行动的指南,但实践是理论的源泉,马、列理论必须经过社会主义实践才能得到补充、丰富和发展。

苏联经过几年的社会主义实践,在1920年实行了新经济政策,提出国营企业实行经济核算和自负盈亏;其后又进行经济改革。但这两次改革都因“左”的干扰而中途夭折。在我国,由于长期形成的固有观念和僵化模式,过度集中统一的经济体制一直影响着社会主义制度优越性的发挥。到党的十一届三中全会以后,经济体制改革才首先在农村进行并取得了成功经验。而这一改革正是在社会主义条件下所有权与经营权分开的理论在我国农村的实践。农村的经济改革,为我国以城市为重点的整个经济体制改革提供了有利条件和实践经验。农村经济体制改革的经验集中到一点,就是推行联产承包责任制,采用集中经营与分散经营相结合的原则。即农村集体经济组织把集体所有的资财分散给它的农户承包经营,农户对承包的这一部分资财负责,在确定的权利、义务范围内自主生产、经营。这样,集体经济组织仍然拥有资财的集体所有权,而农户则享有承包经营权。承包经营权是由集体所有权分离出来的相对独立的权利。农村的经济改革,既坚持和壮大了社会主义公有制经济,又发挥了广大农民的生产积极性,发展了商品生产,使我国社会主义农业的强大活力充分显示出来。这是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展,也是马克思主义社会主义公有制经济理论在我国农村集体经济实践中的新发展。

第三,这是法学理论中所有权特征的体现。所有权是所有制关系的法律表现。所有权具有区别于其它财产权的法律限定性、独立自主性和独占排它性的特征。所有权的取得、变更和消灭,只能由法律加以限定,不受其它权力的限制;所有权的行使,由所有者按照自己的意愿决定;所有权具有排除他人干涉的性质,任何人都须对他人的所有权承担义务。所以,所有者享有在法律规定范围内独立自主地、不受他人妨碍地占有、使用、处分自己财产的权利。不同类型的国家有不同的所有权法律制度,一个国家所有制关系的变革,也会引起所有权制度的调整,但是,所有权的特征是不会改变的。丧失这些特征的“所有权”,就不成其为所有权。

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷,第10页。

所有权的这些特征，产生了所有权与它的占有、使用、处分权能的所谓“四权分离”的学说，被用来解释在发展商品经济关系中所有制关系各种复杂的现象；也形成了“一物一权”的原则，排斥一物之上并存两个所有权，以免产生所有权重叠、交叉和权利行使上的矛盾、冲突；这些特征也构成了“国家授权”的学说，国家可以根据社会经济的实际需要，按照所有权的特征，在调整经济关系中设置新的权利及其主体。所有权与经营权可以分开，国营企业享有经营权而成为相对独立的权利主体，是符合并体现了所有权的这些特征的。

按照所有权的这些特征，所有人可以依法转让所有权，也可以依法自主地保留其所有权而将所有权的部分权能分出，构成其它财产权，如租赁权、保管权、信托权等。所有权及其保留的权能与其分离的权能各自独立存在，可以依法自主行使，而不互相干涉、侵犯。所有权与经营权的关系也是这样，所不同的是，所有权与其他财产权是在两个不同所有权主体之间产生的关系，而所有权与经营权则是一个所有权主体同这个所有权派生出来的新的相对独立权利的主体的关系。

有的同志提出了一物之上并存两个不同层次所有权的观点。即对国营企业的财产，除国家拥有所有权外，企业也享有相对的所有权。这是不适当的。只有财产的所有人，才能成为所有权主体，才能进行商品转让，这种传统的法学理论观点，在私有制小生产社会里是没有问题的。但是即使在那时，租赁权等他物权的形成，也已证明了所有权的部分权能可以分离出去而构成另一种财产权。后来，社会化大生产的出现和社会主义公有制经济的建立，企业的经营权更有必要从所有权分离出来，形成一项新的权利。企业独立行使用所有权的大部分权能构成的经营权，成为相对独立的权利主体，这是客观的需要。国家对企业财产具有所有权，如果再立一个企业所有权，那只能是虚设，把经营权换称为虚设的相对所有权，是既不妥当又无必要的。

还有的同志认为，在所有权构成中还有第四个权能——属于静态的单纯所有权能。笔者也不能苟同。首先，构成所有权的权能之所以称为权能，是因为它们能够发生能动作用于所有权，而使它的权利得以行使，它是属于动态的，不能产生能动作用的就不是权能。所以，“静态”的概念与“权能”是不相容的。其次，所有权由占有、使用、处分三项权能构成（或包括由使用权能分化为使用权能和收益权能的四项权能），这样的结构是经过历史考验并能解释一切对财产所有的现象的。而所称的单纯所有权能却只能局限于企图解释象公司股票持有人（有单纯所有权能）与公司之间的实际上为某种所有权转移的这种特殊现象，它不能解释现在国家机构与国营企业的关系，因为把国家对企业财产的所有权说成只是一种单纯所有权能是失当的。所以，单纯所有权能只是一种似隐似现、若有若无的设想，不能成为所有权必须具备的诸权能之一。第三，单纯所有权能在现实财产关系中也不存在。现在我国城乡出现了合股集资的合作经济组织，它是由入股人合伙经营，共同劳动，属于个人合伙性质的经济组织，是财产所有者与劳动者直接结合的形式。合伙时入股人已转变为合伙人，与其它合伙人共同统一管理和使用合伙财产，行使所有权及其全部权能，这里，当然也不存在单纯所有权能。

三、经营权与所有权适当分开 后的权限由国家授权确定

国家根据社会经济的实际情况和实际需要，运用国家权力以法律形式确定国营企业的所

有权与经营权是分还是合，以及分开后经营权的权限。这里就涉及到如何适当分开和国家授权两个问题。

(一) 所有权与经营权可以适当分开应从如下几点认识：

1. 两权可以适当分开。首先是可以分开，而不是必须分开。社会主义公有制经济，为所有权与经营权分开提供了物质基础和必要条件，但不是各种形式的社会主义经济都要分开。在全民所有制企业，国家所有财产高度集中控制，决定了经营权必须与所有权分开，由国家拥有所有权，由企业享有经营权。在城市大集体经济和农村地区合作经济中，也存在着所有权与经营权（或承包经营权）分开的条件和需要。而城市中的个体工商户、个体经营户和一些合股集资、联户经营等形式的小型集体经济组织，就不会发生分权问题。所以，在社会主义条件下，各种经济形式由于物质基础不同，条件和需要不同，两权可以分开，但不是一律都要分开。

2. 两权适当分开，是所有权与其部分权能分开，而不是所有权与其三项权能全部分开。所有权如果与其全部权能完全分开，那就成为所有权的转移。有的同志认为，对国营企业的财产，国家拥有所有权，企业直接行使其占有、使用和处分的全部权能。这种说法是不能成立的。实际上，国家并没有把所有权的全部权能完全交给企业，它还保留着部分处分权，如决定企业的关、停、并、转，委派或批准企业的主要负责人等，这些权利是国家机构直接行使的。

3. 所有权与经营权分开，是根据不同情况作出不同权能组合的分开，不是一刀切的截然分开。在他物权的形成中有所有权与租赁、信托、抵押权等不同权能组合的分开；在所有权内部结构调整中，也存在着按不同类型的情况和需要，作不同权能组合的分开。国营企业应当从所有权中分离出去的是包括占有、使用和部分处分权能的经营权；而农村合作经济、乡镇企业以及城市小型企业，只是从所有权中分出占有、使用权能，组成承包经营权，而不包括处分权。这种权能的分类组合，正是所有权与经营权适当分开的表现形式。

4. 两权适当分开，是经营权达到自主经营所必要的适当程度的分开，而不只是形式上的分开。过去，国营企业在形式上有经营权，但却缺乏自主性，不能独立经营，这样分权就不适当。几年来，国务院多次制订扩大企业自主权的规定，以提高企业经营的自主性，使分权能达到适当的程度。《中共中央关于经济体制改革的决定》提出：“要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能力，成为具有一定权利和义务的法人。”这正是对我国国营企业所有权与经营权适当分开的基本要求。

(二) 经营权及其权限由国家授权确定。

有的同志认为，国营企业财产的所有权并没有同占有、使用、处分权能分离，仍然完整地掌握在国家手中，只是国家行使这种所有权的方式是从宏观上进行控制，不同于一般所有权行使的方式。这种认识是混淆了国家政权与所有权的关系。国家政权与国家所有权虽是一个主体，但二者的效力、范围和行使手段都是不同的，不能混为一谈。首先是效力的不同。国家的权力是体现全体人民意志的国家统治权，具有对内的强制性和对外的主权性，是国家的最高权力。所有权是财产的控制权，具有独立自主和排它性，但须受国家权力的限定和支配，国家所有权也不例外。其次，范围不同。国家权力行使范围是遍及社会生活各个方面。在经济方面，国家通过国家机构承担着组织和领导整个国民经济的职能，国民经济中既包

括国营企业，也包括集体企业和个体经济。而国家所有权所属经济尽管是国民经济的主体力量，但其范围仅限于全民所有的财产。第三，行使方式不同。国家权力是以经济的、行政的、法律的等手段并首先以法律手段实施的，其方式是综合的、宏观的，并且常常是通过执行者间接行使的。所有权则是由所有者直接行使的，其方式是具体的。

所以，在社会主义条件下，国营企业所有权如何与经营权适当分开以及它们各自的权限内容，是由国家政权以法律形式授权确定的，这是国家权力范围内的事情，并非国家所有权的表现。把国家权力和国家所有权划分清楚，有利于促进政企分开，运用法制保障经济建设和改革的进行；有利于国家机构充分发挥其基本职能，从整体上组织领导好国民经济，贯彻全民、集体、个体经济一起上的方针，促进社会主义经济的发展；有利于国家政权与国家所有权分别从整体和局部、宏观和微观的不同方面，间接或直接发挥作用，协调管理好国营企业；也有利于国营企业在国家授权下，享有必要的自主权利和应有的法律地位，积极行使经营权，增强自身活力。

（三）关于国家权力、国家所有权、企业经营权的权利关系。

国营企业的经营权从所有权中分离后，有三个层次的权利关系。第一个层次是国家权力。国家制定宪法行使统治全权，同时制定相应的法律、经济法规、行政法规调整企业的权利义务关系，并由国家司法机关和行政执法机关监督其实施。我国宪法规定国营企业在服从国家统一领导和全面完成国家计划的前提下，在法律规定的范围内，有经营管理的自主权。民法通则也规定全民所有制企业可以取得法人资格，对国家授予它经营管理的财产依法享有经营权。此外，国家还将制订国营企业法规，集中地、具体地确定企业的权利义务。政府机构在经济管理上的主要职能是：制订经济社会发展的计划、方针、政策；制订资源开发、技术改造和智力开发的方案；协调地区、部门、企业之间的发展计划和经济关系；部署重点工程特别是能源、交通和原材料工业的建设；汇集和传播经济信息，掌握和运用经济调节手段；制订并监督执行经济法规；按规定任免干部；管理对外经济技术交流和合作等。同时，运用税收、信贷、物价等经济杠杆，在法律规定范围内发挥经济调节作用。运用这些手段，对企业进行管理、检查、监督和调节，并提供服务。这些是国家在组织领导整个国民经济中的作用。第二个层次是国家所有权。按照法律规定，国家对国营企业行使所有权，保留对企业最终处分的权利。第三个层次是国营企业经营权。在法律规定范围内，国营企业有权选择经营方式，安排产供销活动，拥有和支配自留资金，任免、聘用本企业的工作人员，确定本企业产品的价格，等等。

这三个层次的权利结构，体现了在社会主义条件下所有权与经营权适当分开的理论，体现了在国家授权下，对国营企业的财产国家拥有所有权，企业享有经营权的原则。