

改革完善国企“三权”委托代理关系

■ 于池

国有企业深化改革必须明确自身的性质，通过改革确保并进一步实现劳动力和生产资料的个人所有权，这是根本。国有企业改革的根本是促进劳动者所有权更好地实现。

国有企业所有权、占有权、经营权委托代理关系改革的原则，必然以理论与实践为根据，国有企业所有权主体应是全国公民，国有企业所有权、占有权、经营权委托代理关系应反映所有者意志同时应保护所有者权益和利益。

明确国企性质

中国国有企业的性质如何体现？经济是以公有制经济为主的，要确保国有企业的性质，就必须确保国有企业的公有制性质。

作为公有制发展商品经济的具体社会形式，国有企业也必须是劳动者为主体的。

要确保国有企业的性质，确保国有企业的公有制性质，关键在落实两个所有权上，一个是国有企业职工的劳动力个人所有权，一个是全体公民对国有企业生产资料的个人所有权。社会公平的本质，在于规范、保证劳动者的劳动力所有权及其对由他们协作劳动所创造的生产资料的个人所有权。

对初级公有制的改革，首先就要在法律上明确规定劳动力的个人所有权。这是以对人身权的法律规定为前提的。在法权体系中，第一位的或基本的权利，不是物权，而是人权，人身权又是其基本权利。对劳动力个人所有权的法律规定，并不只是针对在公有制企业和单位的劳动者，而是针对全体国民的，不论其在哪种所有制企业和单位，也不论从事个体经营，还是在党政机关、事业单位，乃至私有资本企业的劳动者，都应具有对其本人劳动力的所有权。而劳动力所有权的行使与否，则视其个人从事的职业及经济关系而定。劳动力所有权作为一种权利，和其他权利一样，是对社会关系中个人地位和行为方式的规定。个体经营者，私有企业的资本所有者，他们既不出卖劳动力的使用权，也不将劳动力的占有权加入某一联合体，因此，也就显现不出其劳动力所有权，或者说，劳动力所有权的规定对他们没有实际意义。但依然要在法律上予以规定，这不仅体现平等的原则，更保证其在改变身份和职业时应具有的劳动力所有权，比如个体经营者参加国有或合作企业，或向私有企业出卖劳动力使用权；私有企业资本所有者破产后变成雇佣劳动者，或参加合作企业等。

而与公有制经济有直接相关的，还是参加合作或国有企业的职工，他们的劳动力所有权，是参加这些企业就业的基本条件。国有企业的生产资料或资金，是由国家机构投入的，其参加者，是以劳动力占有权加入集合这一权利的国有企业职工代表大会，由其统一行使。

生产资料的个人所有权，是公有制的基础。公有制之“有”，不是所有，而是占有。国有企业，其生产资料是包括国家财政投入的资金。企业职工所创造的公共价值构成的积累，土地和自然资源等。因此，其所有权属于特定区域的全体公民。

劳动者的劳动力和生产资料所有者，是公有制的根本权利，确立这两个权利，是改革初级公有制的首要环节。

国企所有权主体应是全国公民

公有制的改革，目标就是要实现劳动者对自身劳动力和生产资料的两个所有权。其他的占有、经营、收益等权利都是从所有权派生出来的。国有企业的所有权主体只有一个，那就是全体公民。

国有企业，特别是存在多年的企业，其生产资料中，有相当一部分是企业职工所创造公共价值积累的，是否国有企业职工应拥有比其他公民更多一些生产资料所有权？如果以合作企业为标准，这是应该的。在理论上也是说得通的。但在实际操作上，却有难度，特别是在现时期，国有企业大都是刚建立，其中职工所创造价值的积累部分并不多，甚或还没有。据此，对国有企业生产资料的所有权，在改革的初期，还应着重于归特定区域内的全体公民个人所有。只是对中央所属的且经营多年，并可以明确区分其中企业自行积累的大企业，做一些试点性改革，即从其生产资料中划分一部分资金，将其所有权分给职工，并由职工代表大会行使占有权。相应地，这些企业职工代表大会也是以企业，而非按地域来构成。至于省、市、县属企业，或新建的中央企业，暂时还不应将其部分生产资料的所有权分给职工，待其发展以后，再进行改革。

自然资源并非劳动创造，但却是非劳动必不可少的物质条件。对自然资源的所有权，应归一国全体国民，并由国家行使其占有权。国有企业对自然资源的使用，应是无偿的，即不收取任何租金，但合作企业、私有资本企业和外资企业以及个体劳动者，在使用自然资源时，却要支付一定的租金。这是国有企业因其生产资料所有权属于同一主体，并由同一机构行使占有权决定的。

国企“三权”委托代理关系应反映所有者意志

在中国的国有企业所有权体系构造上，由于本应行使占有权的国家机构越位行使了所有权，导致国有资产和国有企业长期以来存在所有权主体虚置的重大弊端。

处分权能是所有权的核心内容，无论所有权是否派生权利以及派生出什么权利，处分权能都是所有者要牢牢把握的，这是最能体现所有者意志的。处分权能是决定财产所有权的变更、延续、消灭的经济关系，它的转移，直接意味着财产所有权主体的变更。处分权能在中国国有资产管理体制中由国家而非全体劳动者掌控，充分体现了劳动者所有权的虚化。对此我们可以举例说明：在经国务院批准，由国务院国有资产监督管理委员会发布的《关于规范国有企业改制工作的意见》中，对于国有企业改制的批准制度，是这样规定的：“国有企业改制应采取重组、联合、兼并、租赁、承包经营、合资、转让国有产权和股份制、股份合作制等多种形式进行。国有企业改制，包括转让国有控股、参股企业国有股权或者通过增资扩股来提高非国有股的比例等，必须制定改制方案。方案可由改

制企业国有产权持有单位制订，也可由其委托中介机构或者改制企业制订。国有企业改制方案需按照《企业国有资产监督管理暂行条例》和国务院国有资产监督管理委员会的有关规定履行决定或批准程序，未经决定或批准不得实施。国有企业改制涉及财政、劳动保障等事项的，需预先报经同级人民政府有关部门审核，批准后报国有资产监督管理机构协调审批；涉及政府社会公共管理审批事项的，依照国家有关法律法规，报经政府有关部门审批；国有资产监督管理机构所出资企业改制为国有股不控股或不参股的企业，改制方案需报同级人民政府批准；准让上市公司国有股权审批暂按现行规定办理，并由国资委会同证监会抓紧研究提出完善意见”。

在当前理论界普遍认可国有资产所有者缺位的同时，也有一种观点认为国有资产并不存在所有者缺位的问题，其依据就在于国家在行使国有资产的所有权。然而，持这种观点的人似乎没有考虑到，国家只是一个工具、一个机器、一个机构，它是所有权主体意志的体现，是由所有权主体以必要的政治机制所构成并运作的，但它本身并不是，也不可能所有权的主体。国家并不具备作为所有权主体的资格和条件。国家机构本身是空的，只有注入并体现所有权主体的意志，而且由相应的个体人组成，它才是有效能的机构。虽然国家机构中的供职人员，可以克服国家“非人格化”的弊端，但他们又都是普通公民，是全体劳动者中的一分子，他们本人并没有比其他公民更多的权利。他们与其他公民的区别只在于职业上的区别，即他们是在国家机构中任职的劳动者，是公务员，是以自己的劳动在行使国家机构对国有资产的所有权，更不可能将国有资产的所有权归为己有。

国企“三权”委托代理关系应保护所有者权利

所有权不能代行，代行就否定了所有权的排他性特征，就会导致对所有者的权益的事实上的侵犯。在任何社会制度下，明确并保障所有者对所有物的所有权是社会经济乃至政治、文化活动的中心环节。

公有制下的国有资产，其所有权主体虽然与私有资本制企业的生产资料所有权主体存在本质差别，但从所有权的作用和维护上来说，却是一致的，即社会生产只有在明确的、实在的所有权主体的监控下，才能有序进行，而所有权主体也只有能够有效地控制社会生产进行的过程和方向，才能维护自身的权益和地位。

然而，依照苏联模式建立起来的国有资产和国有企业权利体系，其最根本的问题，恰在于全体劳动者作为所有者却无力行使对国有资产的所有权。由于国家权利的绝对化，或者说国家的高度集权——不仅集合了国有资产占有权，而且集合了国有资产所有权，国家成为了国有资产的事实上的所有者。国家掌控国有资产的所有权直接导致的，就是劳动者所有权的虚化，也就是说，中国虽然也承认“全民所有”国有资产，但这种承认仅仅是理论上的、抽象层面的承认，无论在对国有资产处分上，还是对国有资产收

益的使用上，全体劳动者并没有必要的手段和能力来左右本应行使占有权的国家机构的决定。

理顺国有企业权利体系的委托代理关系，首要的就是使本来虚置的所有权主体实体化，通过相应的体制机制来实现国有企业的授权经营，做到能放也能收。深圳国有资产管理平台的成功案例充分地说明了这一点：

从1987年7月全国第一家国有资产专门管理机构——深圳市投资管理公司的成立，到1992年9月市政府领导下的国有资产管理委员会的诞生，从1994年4月对等一批43家国有企业授权证书的颁发，到1995年3月全市第三家国有资产经营公司——物资总公司的转制，深圳逐步形成了完善的国有资产管理新体制——“三级授权经营制”。

第一级：市政府授权给市国有资产管理委员会，对全市国有经营性资产、非经营性资产、资源性资产共1018亿元进行宏观上统一的管理与监督。它是在市政府直接领导下的专司国有资产管理的职能部门，这一独立机构的领导成员自然是市政府的主要官员及各经济类局、办、委的负责人。

第二级：市国有资产管理委员会授权给若干市级国有资产经营公司，专司市属经营性国有资产的经营管理。这类具有法人资格、企业性质的市级公司运用市属企业上缴来一定比例的税后利润，通过投资、控股、参股、产权交易等多种方式来组建与管理国有企业。从而确定它那国有资产委托人（出资者、所有者）的经济身份。目前深圳市已有三家竞争性市级国有资产投资主体，即市投资管理公司、市建设集团、市物资总公司。

第三级：市级国有资产经营公司授权给国有企业，具体地进行各次产业的经营活动，实现国有资产保值与增值计划，从而确立了国有企业法人代表的代理人经济身份。目前深圳已分两批完成了向71家企业的授权经营工作。

深圳的“三级授权经营制”既没有走改革十余年来“放权让利”的旧路，也没有认为只有企业领导班子思想建设才是改革的根本，更没有主张加强企业内部管理就是搞活企业的最主要办法，而是恰恰相反，“三级授权经营制”的实施造成了国有资产产权多元化趋势（不仅在各个市级投资经营公司之间，而且在一个经营公司的各个企业之间都形成了独立的财产关系），因而在相当大的程度上确立了国有企业自主经营的地位，迫使国有企业走上自负盈亏之路，尤为关键的是寻找到了国有资产所有者的代表人物。这种制度上的创新不仅改革了作为上层建筑的政府的管理体制，而且更主要的是从根本上塑造了市场经济的微观主体——真正的企业，从而为市场经济的良好运行奠定了基础。深圳市“三级授权经营制”的推行，标志着现代企业制度的“委托—代理”制度中的一种新的产权形式的诞生。

深圳的“三级授权经营制”虽然寻找到了“委托—代理”人物，解决了以往“所有者虚位”问题，即国有资产由实际上无人负责变成了有人负责，从而在产权改革中迈出了关键性的一步。但是，由于尚未建立健全“委托—代理”关系中激励约束机制，因此，仍然难以保证国有资产保值增值安全运转问题，即“如何尽责”问题。

之所以放任污染公害事件发生的重要激励。

风险预防原则的基本要求是如果一项生产活动将会给人类健康或环境带来不可逆转的危险时，应当采取充分的预防措施，即使某些因果关系按照科学法则未能获得全面证实。任何一项生产活动都不应当将人类的集体健康或环境安全作为代价。环境监管部门的整个工作只能应当以最大限度地确保这一初始目的的真正落实，而不是消极等待火灾出现之后去充任消防员进而博取政治声誉。这是失职而非恪尽职守。如果当前我国目前环境公害污染领域仍然沿袭这样的职责评价机制，那么，大规模的、与哈药事件或者康菲事件类似的环境公害污染事件将会层出不穷，环境保护监督管理部门的表态也只会成为这些事件前赴后继发生的一个助推器。

一言以蔽之，环境监管职能的制度化、法律和科学化，在此基础上构建一整套行之有效的预防性监管机制，是解决当下我国环境污染公害事件层出不穷的关键所在。也只有凭借此一途径，我们才可能做到防止第二个哈药、康菲的争先恐后出现。

远见



经济向内需推动型转换企业应有所为

今年冬天很是寒冷，“今年前三季度内需对经济增长贡献率达到 101%”的消息，好像为这个寒冷的冬天增添了一把火。

28 日，国家发改委主任张平报告了国务院下一步加快转变经济发展方式的 6 项重点工作，扩大内需位于六项之首。这表明，扩大内需将成为明年经济工作中的“战略基点”。张平表示，今年前三季度内需对经济增长贡献率达到 101%，其中最终消费的贡献率由去年同期的 32.7% 提高到 47.9%。

■ 谢璐婷

我国固定资产投资增速从 2009 年的 30% 平稳回落至今年前 11 个月的 24.5%，其中“两高”行业投资增速从 21.7% 回落至 18.6%，民间投资所占比重从 48.1% 提高到 58.9%。从这些数据来看，今年中国经济在出口、投资增速继续放缓的同时，消费对 GDP 的贡献率却在提升。这表明，消费已经成为拉动经济增长的一大亮点。

众所周知，GDP 发展通常由投资、消费、进出口这三驾马车拉动，消费对经济增长贡献率有多少，不仅取决于消费，还取决于投资和进出口。从现实原因来看，受国际经济状况的影响，中国出口和投资出现增速减缓并不令人意外。消费对 GDP 贡献率的增加，与投资 and 进出口的变化确实存在很大的关系。

应当看到，最终消费贡献率的增长，企业是有功的：一是借力为应对金融危机出台的一系列扩内需、促消费政策措施，扩大了实业；二是把握了消费结构的重大变化和消费能力的大幅提升的机会，企业生产向消费领域发展。

最终消费的贡献率的增长，表明我国经济快速增长正由生产领域转向消费领域，从外贸拉动型向内需推动型转换。这是在国家金融危机冲击下，中国经济内生动力和抗冲击能力提高的重要表现。在出口的急剧萎缩、仍处于谷底的新形势下，消费需求保持稳定增长，在很大程度上弥补了外需严重不足对经济的不良影响，对防止经济过快下滑起到了重要的缓冲作用。

在为消费增长略感高兴的同时，我们也看到，今年消费情况也并不十分乐观。从 1—11 月社会消费品零售总额月度同比增速中不难发现，除 2 月和 5 月低于 17% 之外，其他月份均在 17% 至 18% 之间，平均水平低于去年全年的 18.4%。从一定意义上说，只是投资与出口的减弱而使得消费局面显得明亮起来。

这一方面反映出我国经济“换挡期”的阵痛，另一方面也表明在外部需求的疲弱阶段，国内需求的低增长存在更大的提升空间，为经济政策提供了有效的着力点。

中央经济工作会议提出要“牢牢把握扩大内需这一战略基点”，将着力扩大内需特别是消费需求放在明年经济工作的突出位置。张平主任 28 日的讲话又把这一点明确化了。这是个明确信号，给企业带来了好消息，企业应抓住时机为消费的“火”加添几把柴，把消费的“火”烧得更旺。

企业要大力发展实业经济，满足消费市场扩大的需要。当前我国仍处于发展的重要战略机遇期。国内需求潜力巨大。我国工业化、城镇化和农业现代化加快推进，区域梯次发展格局正逐步形成，内需特别是消费需求增长具有很大空间。2012 年会有更多促消费的政策措施出台，例如加薪、减税、增加补贴补助、提高社保标准、减轻低收入居民生活负担等，城乡居民的实际消费能力将会得到进一步增强，随之而来的就是对消费品需求的增加，消费市场的总体空间将进一步扩大。企业此时要大力发展实业经济，用更强的生产能力，提供充足的社会消费品数量，占领消费市场的新空间，满足和刺激居民消费的发展。

企业要加大服务业投资力度，创造更多的就业机会。随着居民消费由原来简单的数量增长演变为数量增长与质量提升并行，消费升级将通过衣食——耐用消费品——交通、通讯、文化教育、娱乐、医疗和旅游等产业链不断深化，消费结构向更高层次转化。国务院副总理李克强日前指出，扩大内需的最大产业支撑是服务业。企业未来多投入资金在文化、旅游、健身、养老、家政等服务型消费领域。“结构性减税”的积极财政政策，是对企业投资的支持。投资增加可以扩大内需，同时还能够创造更多就业机会。

企业要完善员工生活保障体系，解决消费后顾之忧。中国人历来有未雨绸缪之忧患意识，因此我国居民经常会选择为自己攒钱养老，这在一定程度上影响了消费。联想公司多年前就设立了年金制度，主要是保证员工退休时的生活水平不降低，这使得员工在工作期间更敢花钱。薪资与消费的走势息息相关，这就需要企业能够为员工加薪，薪资一成长，大家就有信心增加消费。台湾在亚洲经济危机时经验表明，企业的加薪对于促进民间消费回升和复苏经济能够起到很大作用。

把消费的“火”烧得更旺些。相信中国有更多的企业把握这个消费机遇，在促进社会消费的同时，也加强自身的建设，把自己的实业做大做强。

来论



公害污染与监管失职

■ 时飞

近日，康菲石油关于其漏油事故对环境没有产生影响的表态，引起舆论一片哗然。然而，在对康菲言行表示气愤的同时，我们更应当注意到监管缺失是造成这一问题的主要原因。

被曝光超标排放污染环境逾两月的哈药集团制药总厂，2011 年 8 月中旬收到黑龙江和哈尔滨两级开出的 123 万元罚单；无独有偶，9 月 1 日，康菲漏油事件也到了个节点：相关部门在 30 万元的“巨额罚单”都未曾落实的情况下，就已经表示要监管到底。无论是环境保护部门还是国家海洋主管部门，在这两起事件中都竞相表示不会一罚了之，绝不会姑息养奸。

事后竞相表态已经成为近些年我国环境污染公害事件中主管部门亮出的一道护身符。但仅仅表态显然不足以解决环境污染公害事件愈演愈烈的态势。监管部门怎样建立起行之有效的预防性监管机制，才是防止类似事件层出不穷的关键所在。从这个视角来看，我国当前在公害污染防治领域的监管机制，难堪称职。毫不夸张地说，监管失职正是

环境污染事件大规模出现的真正罪魁祸首。

以哈药六厂所从事的药品生产和康菲公司所从事的海上石油开发为例，不难发现，化学制剂、化工制药、石油钻探和开发等都属于高污染行业，其发生公害污染的概率极高，因此，在企业从事相关生产的时候，相关部门应当在污染致害风险评估、企业厂址选址等方面应当建立一套严格、科学的评估标准和评估程序，将污染致害的可能性从源头上进行有效预防。但无论是黑龙江和哈尔滨省市两级环境保护主管部门，还是国家海洋局以及相关的海洋主管部门，均没有建立起这样一套环境风险评估、预防机制。本应当站到防治公害污染事件发生前沿阵地上去的主管部门，却只是一味地充当着消极怠工的消防员的角色，着眼于事后的弥补和惩处等工作，而将其本来角色弃之不顾。

宁宁唯是，我国当前存在的环境保护领域部门条块划分的权力职责分工不清晰与现代环境污染防治日趋专门化的大势背道而驰，是类似事件频繁发生的一个重要原因。无论是在陆地污染防治领域还是海洋污染防治领

域，九龙治水的分管模式使得任何一个监管机构都无法全力以赴地进行污染监管，也为污染事件的出现提供了难得的契机：在一个所有监管部门都不会伸手的空白地带，污染成本之低和污染收益之高使得任何一个企业都会选择制造污染而不是避免污染。

在普遍监管失职的背后，是我国一整套的环境公害污染防治法律机制的缺失。以美国 1980 年的《广泛环境反应、赔偿和责任法》为例，其不仅遵循“谁污染谁负担”的基本原则，而且实行“可追溯的、严格的和连带多方的”责任，对污染事故的制造者穷追猛打：污染者要负责，“潜在责任人”（包括污染项目以往的所有者、经营者和承租人）也要担责。此外，母公司也难逃责任，其经理、控股的股东，都有可能被追责。而我国迄今为止，相关监管部门并未构建一套缜密的法律追究机制，损失评估以及相关的追究措施、机制，补偿范围的界定等领域均付之阙如。将环境污染事件视为仅仅是监管部门一家分内之事，将污染后果大而化之地界定为监管部门的索赔和惩罚职能，杜绝污染受害者借助法律途径惩治污染制造者，是污染制造者