

构建我国新型国有资产监督管理体制问题探讨

徐传谔¹, 徐 武¹

(1. 吉林大学 中国国有经济研究中心, 吉林 长春 130012)

摘要: 本文通过对我国国有资产现状的考察, 分析了长期以来我国国有资产管理体制中存在的问题, 按照十六大关于国有资产管理体制的重大理论创新精神和十届全国人大一次会议审议通过的国务院将组建国有资产监督管理委员会的决议, 认为要从以下几个方面: 真正做到充分重视地方政府的积极性; 要做到产权清晰、解决“所有者缺位”问题; 要采用授权制度、加强国有资产的管理和运营; 要加强与金融资产管理公司的合作, 实现国有资产各种形态的良性循环; 依法管理国有资产、改革人事管理制度承认企业家的人力资本产权等问题为切入点, 构建我国新型国有资产监督管理体制。

关键词: 国有资产; 监督管理体制; 人力资本产权

中图分类号: F20 **文献标识码:** A

国有资产管理体制是一个国家的经济体制的重要组成部分, 因而国有资产管理体制必然受制于一个国家的国民经济体制状况, 随着一个国家的国民经济体制的变革而变化。我国的国有资产管理体制建立于计划经济时代, 因而具有计划经济的特征, 虽然我们在改革开放以后对国有资产管理体制进行了多次改革, 但国有资产管理体制还并未充分反映市场经济的要求, 并不属于市场经济性质的国有资产管理体制, 因而需要进一步改革。江泽民同志在中国共产党第十六次全国代表大会的报告中对国有资产管理体制的问题, 在总结实践经验的基础上进行了重大理论创新: “继续调整国有经济的布局 and 结构, 改革国有资产管理体制, 是深化经济体制改革的重大任务。在坚持国家所有的前提下, 充分发挥中央和地方两个积极性。国家要制定法律法规, 建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责, 享有所有者权益, 权利、义务和责任相统一, 管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制”。2003年3月6日, 以十六大精神为指导十届全国人大一次会议审议通过国务院将组建国有资产监督管理委员会, 本文对我国构建国有资产监督管理体制改革需要注意的几个问题进行分析和探讨。

一、我国国有资产现状

国有资产构成分为国有企业所经营的资产(企业经营性资产)、国有行政事业单位行使特定职能所需而授予其使用的资产(行政事业性资产)和依据宪法规定属于国家所有的自然资源(资源性资产)三种主要类型。其中, 前两种资产类型反映了国有经济部门中有关企业、行政单位、事业单位等不同组织的原始区分, 后一种类型反映了国家专职机构有责任推行相关法律法规对自然资源进行合理开发利用和保护。

2000年经营性国有资产为68612.6亿元, 分布在全国各地方各行业的17万—18万个国有企业, 其中中央直接监管的经营性国有资产存量占59.4%, 地方直接监管的经营性国有资产存量占40.6%(具体如表1所示)。财政部会计决算统计显示, 2001年底中国国有资产总量为109316.4亿元, 比上年增加10457.2亿元, 增幅为10.6%。与“九五”前期的1995年相比, 2001年底中国国有资产总量增长了91.4%, 年均递增11.4%。在国有资产中, 经营性资产为73149.3亿元, 占66.9%, 非经营性资产为36167.1亿元, 占33.1%。在国有经营性

资产中，国有工商企业占用 81.8%，国有金融保险企业占用 12.4%，国有境外企业占用 4%，各类国有建设基金占用 1.8%。财政部认为，2001 年中国国有资产总量增长的主要有四个原因：一是国家通过继续实施积极财政政策，进一步加大对基础领域的投入，有力推动了国有资产的稳步增长。二是国有工商企业经营效益稳定，使企业经营积累实现了稳步增长，有效保障了国有资产的保值增值。三是国有大型骨干企业通过实施上市融资、兼并重组、跨国经营等发展战略，迅速提高了自身资本扩张能力，由此带动了国有资产总量的较快增长。四是随着公共财政框架的逐步建立，国家对行政事业单位的保障力度进一步加大，使行政事业单位资产实现了较快增长。

表 1 2000 年底我国经营性国有资产存量在中央和地方的分布

项 目	合 计（亿 元）	中央（亿元）	比例（%）	地方（亿元）	比例（%）
合 计	68612.6	40768.5	59.4	27844.1	40.6
一般工商企业	57554.4	30690.4	53.3	26864.0	46.7
金融保险企业	8303.9	7467.6	89.9	836.3	10.1
境外企业	1195.7	1051.9	88.0	143.8	12.0
各类建设基金	1558.6	1558.6	100.0	0.0	0.0

资料来源：编写组：《党的十六大报告学习辅导百问》，北京，党建读物出版社、人民教育出版社 2002 年版

国有资产增长的同时，我们注意到长期以来在国有资产的问题上，从中央到地方存在片面注重数量指标，形成了“投资饥渴”现象，盲目重复现象普遍存在，政府各部门只管投资不管退出，国有资产没有退出渠道，国有资本收益权被忽视甚至被侵犯，加上腐败现象，造成大量国有资产流失，每年高达数百亿元。我国国有资产的流失现象引起了各方面的高度重视，造成国有资产严重流失的主要原因是多方面的，在种种原因中最主要的原因是国有资产出资人不到位和对国有企业缺乏有效的监督，国有资产管理体制改革滞后是长期困扰经济和社会发展的制度障碍，成为绕不开的改革攻坚难题。

二、我国国有资产监督管理体制中存在的问题

（一）现有的国有资产管理体制存在严重的多头管理和实际上的“所有者缺位”现象

我国现有国有资产管理体制首要的严重弊端，就是缺乏充分独立的国有资产管理专司机构。宪法虽然规定国务院是国有资产的所有者代表，代表全体人民管理国有资产，这似乎是表明我们已经有了管理国有资产的专门机构，但实际上在现实中并没有形成管理国有资产的专司机构。因为国务院作为国有资产所有者代表，要按照政府体制分解管理国有资产的权力。我们国有资产管理职能分散在财政部、国家经贸委、中组部、中央企业工委、国务院监事办公室等至少五个部门中，它们分别履行国有资产出资者的职能，使企业无所适从。多头管理很容易造成无头管理，因为在多头管理条件下不可能做到责权利明确，因而往往是有利益和权力时都争着管，而有责任时，却是相互推诿，谁也不管。中国国有资产管理体制的最大缺陷就在于多头管理，正是因为多头管理所造成的责权利不明确和不对称性，才导致了国有资产既没有活力、又控制不住的矛盾现象，从而严重影响了中国经济的高效发展。国有资产虽然最终归全体人民所有，但是不可能每个人都要亲自去直接管理归自己所有的国有资产，在

我国现有的国有资产管理体制当中，虽然强调国家所有，但实际情况是国有资产所有者职能被分割在不同的综合部门：国有企业资本金管理和收益分配有财政部门负责；国有企业的投资由计委审批；人事任命由人事部门和企业工委和组织部门负责；财务监督由政府派出的监事会负责；劳动工资受人事部门和劳动部门控制。另外经贸委由于负责企业“三改一加强”，实际上也行使部分所有者职能。在这种所有权被分割的情况下，一方面是上面所说多头管理，另一方面也是的国有资产所有者权力不到位，造成实际上的“所有者缺位”。

（二）在国有资产管理问题上存在政资不分现象

我国的国有企业在很多的情况下是作为一种政策工具而存在的，其经营目标除了追求经济上的利润目标，还包括社会和政治目标，国有企业经营目标的经济和社会目标的双重性常常是处于冲突状态的，使得国有企业无法完全按照效率目标来从事生产经营，难以参与公平的市场竞争，导致效率低下，在竞争中必然处于劣势。后果是牺牲了高效的经济目标且仅仅获得了有限的社会目标，经过多年的政企分开为主要内容的经济体制改革，现在政府虽然不再直接干预企业的生产经营，但是在国有资产管理体制上政资不分现象仍然存在。国有企业资产的所有权属于国家，国家通过自己的机构来实现这种所有者的职能。政府是国有企业的所有者、实际支配者，国有企业仅仅是国有资产的使用者、经营者，没有独立的支配国有资产的权利。这种情况下，政府实际上一直在履行着双重职能：国有资产所有者职能和社会经济管理职能。政府角色的不确定，使政府为各类企业创造公平竞争的环境的努力大打折扣，更严重的是政府过多的承担不该管的国有资产的所有者职能，必然影响其很好地履行在市场经济中应该履行的公共管理者职能，造成行政代理和经济代理的混淆，在现行的国有资产管理体制中，分别行使国有资产所有者职能的中央政府各部门，还同时承担整个国家宏观经济管理的专业职能，由于政资不分不可变的带来的政府既是“运动员”又是“裁判员”的现象。无法保证国有制和非公有制经济主体在市场经济中的平等地位，不符合市场经济体制的要求。国务院作为庞大的国有资产的惟一的代表，也不利于实现国有经济使是股权多元化的得股份制改造，难以保证国有制的有效实现。

（三）现有国有资产监督管理体制存在“代理链”过长的问题

在国有资产管理体制问题上，按照现代企业理论的委托代理理论，国家作为国有资产的出资者成为委托-代理关系的委托人，负责国有资产运营的企业成为代理人，更确切的说企业的厂长经理成为代理人。在现存的情况下，国有资产的真正所有者（最终所有者）是全国人民，这是一个“消极”的所有者。一般需要政府作为国有资产的产权代表管理国有资产，这使得国有资产与其他资产相比在进入市场之前就存在一层委托代理关系，由于国有资产管理存在条块分割现象，原有的“国家所有、分级管理”模式中国家作为第一层次的委托人，然后层层向下委托，造成委托环节过多，造成信息传递上的多环节和实践上的阻碍，使本来就不对称的信息容易发生扭曲，而且由于中央政府和地方政府，地方政府之间、地方政府和企业之间利益的不一致。信息不可避免的要发生各部门按照自己利益的方式来重新解释。市场经济强调的是微观主体的分散决策，就是为了解决信息扭曲和信息不对称问题。在国家与企业之间存在的委托代理的多环节造成的“代理链”过长的问题，应该说是原来计划经济体制管理经济模式在转轨时期的一种反映。代理链条过长，加重了所有者和内部经营者信息不对称，不仅使“内部人控制”现象严重，国有企业无法形成有效的公司治理结构，也就难以成为真正的股份制企业。在国有资产“所有者缺位”的情况下，又存在“代理链”过长的问题。是我国的国有资产管理体制大部分问题出现的根本性原因。

基于上述问题的分析，可以说改革国有资产管理体制是深化国有企业改革、探索国有经济有效实现形式的当务之急，没有国有资产管理体制的改革，国有资产的出资人代表不到位，也就无法全面进行国有企业的股份制改造，进而也就无法保证国有经济运行效率的提高。

三、构建新的国有资产监督管理体制要注意的几个问题

（一）构建国有资产监督管理体制要充分重视地方政府的积极性

中国现有国有资产管理体制的一个重要特征，是国有资产归中央所有，地方分级管理，也就是地方政府没有所有权，而只有管理权。这样做的一个严重结果，就是导致了国有资产在交易上的较高社会成本，更严重的是，这样做还导致了地方政府对国有资产的漠不关心，没有关切国有资产的积极性，因为地方政府没有对国有资产的所有权，得不到作为所有者而享有的应有利益。在构建国有资产监督管理体制的时候，要注重调动中央与地方的两个积极性，尤其是要重视地方政府的积极性。如何在国有资产管理上调动中央和地方的两个积极性，经济学界曾提出国有资产应实行中央和地方分级所有的建议，认为中央所有、地方分级管理不利于调动地方政府的积极性。对于国有资产分级所有的提法，曾经有人担心这样做会涉及到国有资产要在中央政府和地方政府之间进行产权重新界定问题，这是一个太繁杂而且难以较快完成的工作，所以不赞成国有资产分级所有的提法，党的十六大报告对于这个问题提出了一个新的提法，即：中央政府和地方政府分别行使对国有资产的出资人权力，而且十六大报告强调中央政府作为出资人的权力应主要体现在基础设施、资源性资产、涉及国计民生的国有企业的资产方面，其他方面的国有资产出资人权力，都应交由地方政府。这样做既规避了那种明晰产权难以具体界定、但又必须要搞的国有资产存量产权的界定问题，又能够极大地调动地方政府的积极性，在中央和地方的关系上，尤其值得注意的是，要充分重视地方政府构建国有资产监督管理体制的积极性，允许各地继续进行适合地方特点的国有资产管理体制不同方式的探索和试验。

（二）构建新的国有资产管理体制要做到产权清晰、解决“所有者缺位”问题

国有资产管理体制上的一个重要问题，就是要使国有资产监督管理委员会实现责任与权力的统一，即责任与权力相对称，因而国有资产监督管理委员会就不仅要管理资产，还要管理人，还要管事，从而行使作为出资人而应有的全部权力。可以说出资人制度改革是构建新的国有资产管理体制的关键。我们应该记取原来的国家国有资产管理局的教训。原有的国家国有资产管理局只有一点点并不充分的管理资产的权力，除此之外，既没有管理人的权力，更没有管理事的权力，因而无法对国有资产实施有效管理。所以，党的十六大报告提出国有资产管理专司机构既要管理资产，又要管理人，还要管事。国有资产监督管理机构应该拥有作为出资人的全部权力，只有这样，国有资产管理专司机构才能完成自己应有的责任，实现责任与权力的相对称。我们在税收上已经分为地税和国税，国有资产管理也要分级。地方的产权、财权明确了，事权也就明确了，许多部门互相推诿的情况也会相应减少。落实出资人制度改革，首先要明确国有产权主体，建立统一的国有资产管理机构；二是要妥善解决中央和地方的对具体行业和企业归属问题，坚持国家统一所有，分级行使出资人职责的原则。因此，从出资人的权力上讨论调动中央与地方的积极性比较好，而且十六大报告对中央政府作为出资人的范围也作了有效的限制。构建国有资产管理体制的过程中，只有切实落实的国有资产出资人制度，由国家和地方国有资产监督管理委员会分别行使出资人职能，只有在出资人责权利清晰的情况下，才能做到产权清晰、解决“所有者缺位”问题。进而解决我国公司制改造中“一股独大”的问题，实现产权主体多元化，为形成有效的公司法人治理结构奠定基础。

（三）采用授权制度、加强国有资产的管理和运营

在国家和地方构建起来适合市场经济要求的、能够行使国有资产出资人职责的国有资产管理机构——国有资产监督管理委员会（简称国资委），由其通过逐级授权，明确管理国有资产的范围，在中央和地方分别以出资人的身份，负责国有资产的管理、受益和处置。然后授权具备条件的大型企业集团作为国有资产运营主体，具体行使所投资企业的出资人职

责。国有资产运营主体主要是从有条件的大型企业集团公司中进行选择，可以是国有控股公司、投资公司、集团总公司、资产经营公司等，国有资产运营主体按照投资份额依法对全资、控股及参股企业行使出资人职责，对所投资企业承担国有资产保值增值的责任，享有资本受益、重大决策和选聘经营管理者等方面的权利，但是不介入相关企业的提倡经营，在功能和职责上类似于上市公司的董事会。政府将授权它们行使国有资产出资人职能，对国有资产全权负责经营。这项政策是按照国家所有、分级管理、授权经营、分工监督原则建立全新的国有资产管理、监督、营运体系和机制的关键一步。授权之后政府部门虽然不能再直接干预被授权企业的生产经营活动，但要承担考核和监督的责任，需要建立一套科学、可操作的评价指标体系。关于授权经营模式深圳市已经进行了实验和探索，其授权经营的方式是：由深圳市国有资产管理委员会授权深圳机场集团公司、盐田港集团公司、深圳国际信托投资公司、地铁公司和深业集团这五家集团公司作为国有资产的运营机构，对其全资、控股、参股企业的国有资产行使出资人的权利，并相应承担保值增值责任。深圳机场集团公司、盐田港集团公司、深圳国际信托投资公司将和深圳市投资管理公司彻底脱钩。为保证国有资产的保值和增值，对被授权企业实行外派监事会制度和年度、任期审计制度。对出色完成考核指标的企业负责人要重奖，连续两年没完成指标的则要撤换领导人，如对企业造成严重后果的，要对有关人员进行经济处罚以至提交司法机关处理。授权制度减少了国有资产监督管理委员会和具体企业之间的委托代理环节，避免了信息传递的障碍和不必要交易成本的产生。

（四）要加强与金融资产管理公司的合作，实现国有资产各种形态的良性循环

十届全国人大一次会议认为拟设立的国资委确定为国务院直属的正部级特设机构，国资委的监管范围为中央所属企业(不含金融类企业)的国有资产。大家知道正是为了减轻国有企业的债务负担和化解商业银行的金融风险，1999 年我国四大国有独资商业银行分别成立金融资产管理公司，接收商业银行的不良资产。几年来，资产管理公司在投资银行业务开拓方面积累的很多经验，在进行债转股、资产收购、资产重组、资产处置的同时，也开始了资产证券化的探索。现代资产管理业呈现出的日益金融化的发展趋势，资产管理业在国际上已经被作为金融体系的一个组成部分而纳入了金融监管的框架内。金融资产管理公司从诞生的那天起，就肩负着国有资产回收变现、保值增值的重任。金融资产管理公司采取各种金融创新手段来保全资产。由其对自己所管理的不良资产提供免费的或廉价的投行业务，则可以省掉一大笔费用，大大降低不良资产的处置成本。而国有资产在形态来加以区分的话，可以分为：1. 企业形态的国有资产，就是国有企业，包括全资的国有企业的和国有控股、参股企业中的国有股份，因其营利性也被称为经营性国有资产。2. 公共产品形态的国有资产，就是国家和社会拥有的基础设施、公用事业、环境卫生、文化教育等资产。3. 货币形态的国有资产，指以现金或者投资基金的形态存在的国有资产，包括社会保障基金、教育基金的。4. 资源形态的国有资产，指国家拥有的土地、森林、矿藏等资源。金融资产管理公司在解决国有不良资产的问题上，可以实现国有资产由企业形态到货币形态的转化，为国有资产管理机构实现国有资产在不必要的领域退出提供畅通的渠道和经验借鉴，因为按照市场化原则，国家和地方的国有资产管理部門对资产进行管理，就要改变以前只管进入、没有退出渠道、不考虑效益的做法，为了更好的发挥国有经济的功能，在实践上会有更多企业形态的国有资产转化为货币形态、进而投入到公共产品形态或者资源形态。我们认为，即使金融类企业的国有资产不纳入国有资产监督管理体制，但是由于金融资产管理公司掌管的国有资产和其他形式国有资产的监督和管理是不可分割的，在构建新的国有资产管理体制的时候，国有资产监督管理委员会也要加强与金融资产管理公司的合作和协调，实现国有资产各种形态的良性循环。

（五）要依法管理国有资产，改革人事管理制度承认企业家的人力资本产权

构建新的国有资产管理监督体制，一方面要通过法律的形式，明确国资委、营运主体、

具体企业的法律地位、机构组织、运行规则和权利、职责，落实国有资产的保值增值责任。规范国有资产监督管理的方式和办法，加大对国有资产流失的查处力度，改革和完善国有资产收益的收缴办法。这些方面都需要通过国家立法的形式加以规定制定《国有资产管理法》。另一方面需要改革人事管理制度，按照资产管理和人事管理相统一的原则，依据资产规模、经营目标和岗位责任的要求，依法选聘、考核、任免经营管理者。国资委选聘营运主体的经营管理者，营运主体按照市场原则选聘企业的经营管理者。按照现代企业理论，“市场里的企业是人力资本与非人力资本的一个特别合约”。在构建新的国有资产监督管理体制问题上也要重视所管企业人力资本的私有产权特性，承认企业家对个人人力资本拥有产权是搞好国有资产管理的一个前提。现在的国有企业的经营者很多都是组织部门任用的，要经过企业工委，国家作为出资者，选拔经营者本来无可厚非，但是由于国有企业存在所有者实际上的缺位现象，选拔出来的经营者很容易与选拔他们的官员达成合谋，不能够保证把具有真正才能的、可以称为企业家的人选拔出来。而且一直以来，我们忽视了企业家的作用和其人力资本的产权特性，不利于国有企业的企业家发挥才能。在一定意义上说，一个企业的经营者的能力和敬业精神成为企业生死存亡的关键所在，所以承认人力资本的私有产权本性对国有企业的进一步发展至关重要。承认企业家的人力资本的私有产权性质，客观上要求在经营管理者收入分配制度和选拔任用上要做出相应的配套措施，这就要求出资人对经营管理者的业绩考核、收入分配等进行统一管理，实行责任、风险和人力资本贡献相挂钩的薪酬制度，鼓励资本、技术和经营管理等生产要素参与收益分配，探索年薪制、管理者收购、期权制等激励措施，并形成对企业经营者的激励和约束相结合的机制。

参考文献:

- [1] 黄群慧, 杜莹芬. 论国有制的多种有效实现形式[J]. 中国工业经济, 2003, (1): 63-69.
- [2] 国务院体改办研究所课题组. 产权制度与国有资产管理体制改革[J]. 经济学动态, 2003, (1): 15-18.
- [3] 盛毅. 论“分级所有”的地方国有资产经营[J]. 改革, 2003, (1): 11-16.
- [4] 汪异明, 韩振国. 实现国有资产管理体制改革的新突破[J]. 国有资产管理, 2003, (1): 28-30.
- [5] 文宗瑜. 探索建立全新的国资管理与运营模式[J]. 国有资产管理, 2003, (1): 24-27.
- [6] 周放生. 深化国有资产管理体制改革[J]. 国有资产管理, 2002, (12): 20-23.
- [7] 姜本建. 改革和完善我国国有资产管理体制的思考[J]. 国有资产管理, 2002, (10).
- [8] 魏杰, 赵俊超. 必须构建新的国有资产管理体制[J]. 国有资产管理, 2002, (12).
- [9] 周其仁. 企业理论和人力资本的产权特征[M]. 中国经济研究, 北京: 北京大学出版社, 2000, 39.

Establishing China's new type of supervision and management system of the state-owned assets

XU Chuan-chen¹, XU Wu¹

(1.Center for China Public Sector Economy Research, Jilin University, Changchun130012, China)

Abstract: This article analyses the problems of management system of state-owned assets based on the

examination of the present state of state-owned assets. According to the report of the 16th CPC National Congress, and the Resolution of Establishing the Supervisory and Administrative Committee for State-Owned Asset by the State Council, we should pay enough attention to local government's initiatives; delineate clearly the property rights and resolve the problem of "the absentee owner"; improve the administration and operation of state-owned assets by adopting authorization system; strength the cooperation with financial assets administrative company, recycle all kinds of the state-owned assets; starting with managing state-owned assets by law, reforming personnel system and recognizing the property rights of human capital of enterprisers, establish the new management system of state-owned assets.

Key words: state-owned assets; the supervisory and administrative system; property rights of human capital

收稿日期: 2003-09-1;

作者简介: 徐传湛 (1953-), 男, 山东东平县人, 吉林大学中国国有经济研究中心主任, 吉林大学经济学院教授、博士生导师。