



您的位置：首页 - 文章选登

对深化国有资产管理体制改革的建议(刘纪鹏；1月14日)

文章作者：刘纪鹏

从深化市场经济改革和完善我国基本经济制度出发，党的十六大报告提出建立国有资产组织与管理体系，通过再造国有出资人，实现与股份制的对接，通过探索新型的公有制实现形式，超越国有独资企业形态的局限，意义重大。这一体系的建立，从国际市场经济公司法人所有制日益战胜私人独资企业形态的发展趋势上看，使我们完全可能找到一座能够使新型的公有制实现形式与市场经济相对接的桥梁。

而从我国市场经济政府功能的重新定位上，“赛场的裁判员”功能和“国家队的教练员”功能共存又逐步分离，则可能成为既被市场经济规则所承认的一大改革“亮点”，又可通过“有形之手”和“无形之手”的有效结合，迅速培育我国的大公司，找到一条快速赶超欧美发达国家的捷径。这是中国遵循二十五年来渐变、稳定、逐步深化市场经济改革方法论的又一创举。

显然，我国国有资产管理体制的建立，绝不能像目前一些人认为的仅是权宜之计，国资委的使命不是卖国有资产，把国有资产卖光，其使命也就完成；而是长远的战略考虑。正是从这一战略高度出发，当前必须处理好人们困惑并导致现行的国资管理体系难以深化的下面三个问题。

国资立法— 是国有资产立法还是国有资本立法

在当前国有资产重组和产权变革的“攻坚战”打响之际，对起草一部既符合市场经济改革方向，又符合改革过程公平规范的《国资法》，人们已取得共识，全国人大也成立了《国资法》起草小组。但由于这部法律是世界首创，无法像《宪法》或《民商法》那样借鉴其他市场经济国家的经验，因此起草十分困难。

首先，是这部法律的界定范围以及与《国家资产法》和《国家财产法》的关系。概括起来，我国的国有资产可分为四类：(1)经营性国有资产：是国家作为出资人在企业中的投资及投资形成的权益；(2)非经营性国有资产（行政事业型国有资产）：是指国家机关和非产业化的事业单位占用的以及社会公众共同使用的公共设施等国家资产；(3)资源性国有资产：是指以资源形态存在并能在未来带来一定经济价值的国家资产，如未开发的矿产资源和山川河流；(4)国防资产：是指由国家公共预算军费形成、用于军事目的的国家资产。

须指出的是，在这四类资产中，由公共预算体系形成的后三类资产几乎在每一个国家都以国家资（财）产的名义客观存在，并被每一个公民和纳税人所有。无论是私人企业还是在当地注册的外国公司，都是国家资（财）产的所有主体和受益主体。而就经营性国有资产来说，很多市场经济国家是很少甚至没有的，这是我国社会主义市场经济的突出特征，也是我们制定《国资法》的主要目的和出发点。因此，我们制定《国资法》的出发点应是抓主要矛盾，这就是经营性国有资产。而世界各国普遍存在的非经营性、资源性和国防性质的国有资产则可参照国际惯例，分别由《宪法》、《行政法》、《土地法》、《矿山资源法》和《国防法》等法规解决即可。

其次，《经营性国有资产法》提法上并不科学。原因有四：第一，经营性与非经营性界定上模糊不清。计划体制下划分的企业性和事业性单位的提法与市场经济发展不相适应，事业单位企业化日益普遍，如文、教、体、卫及媒体等领域均面临转型，界定十分困难。第二，资产的提法模糊不清。现代企业的资产负债表中，既有总资产和净资产的区别，也有固定资产净值的提法，如我国四大国有银行现有总资产合计约16万亿，而净资产不足1万亿，显然二者差别很大。因此，笼统地提经营性国有资产，会使我们陷入《国资法》的调整对象到底是国有独资企业还是国有控股企业甚至是国家是第一大股东企业的混乱认识误区。第三，经营性国有资产与独立的法人财产权模糊不清。现代公司制度下，国有企业具有独立法人财产权，而国有出资人只拥有企业的资本所有权即股权，笼统提经营性国有资产会混淆这两个概念。第四，《经营性国有资产法》在立法名称上不严谨，要做很多文字解释。

综上所述，如果说起草《国资法》的目的是针对经营性国有资产而言，如果说经营性国有资产是针对国有企业的净资产而言，那么可以说，国有企业的净资产就是国有资本。制定《国有资本法》不仅是一个名称和把立法的范围明确到了经营性国有资产的范围内，更重要的是，《国有资本法》的调整对象将随之被明确为三级出资人、管理机构及其资本预算等行为。这就把《国有资本法》和《国有公司法》区别开来。当然，这需要对“资本”一词重新定义，如资本是能创造利润的生产要素，国有资本是能够为国家和公民创造利润的生产要素。

国资委的定位— 履行出资人职责还是管理出资人的职责

首先，十六大报告明确国资委的定位是履行出资人职责，拥有管人、管事、管资产三结合的职能，同时国资委的名称又叫《国务院国有资产监督管理委员会》，履行对国有资产经营与管理的监管职能，被赋予国务院任命、非政府序列的特设机构属性。在现代企业制度中，出资人— 股东是企业的重要组成部分，股东对经营者和重大事项行使的表决权和管理权是企业内部的管理行为，因此，国资委行使国有资产的监督管理权当然应包括对国有企业出资人— 股东的监管，甚至主要是对出资人的监管。而现有的国资委定位兼具出资人和监管出资人两种功能，无论从理论上还是从实践中，关系都不顺。

其次，目前国务院国资委只管了186家大型国有企业，还有下列五类国有企业和资产不在其管辖范围：(1)401户金融类的国有独资和控股企业的国有资产；(2)约80个部委下属的5000家国有企业的国有资产；(3)铁路、烟草、邮政三个行业的国有资产；(4)国家外汇管理局和中央汇金公司拥有的5000多亿外汇储备；(5)广电集团及大学、医院等非经营性转型的国有经营性资产。在现有新国资背景下，这些国有资产之所以没纳入国务院国资委，各有各的原因，如金融类，一个出资人既管银行又管贷款企业，显然不妥。而把上述都归一个出资人去管，不仅会产生国家范围内的关联交易，为市场经济和跨国经营所不容，而且现实中也很难管好。那么我们能不能搞几个国务院国资委呢？

如“金融国资委”、“非金融国资委”、“垄断行业国资委”、“事业单位国资委”、“外汇储备国资委”。显然也是不妥的。问题还是出在国资委的出资人——股东的定位上。

第三，现有国资委的出资人定位与浓重的“经贸情结”相结合，国资委更愿把自身变成一个大控股公司，加上管人、管事、管资产三结合，因此要摆脱“老板加婆婆”的指责，谈何容易。

综上所述，解决上述问题的现实选择是在统一国务院只能有一个国资委的认识基础上，把国资委的定位从履行出资人职能转变到履行管理出资人的职能上，即跳出186家企业的局限，对界定为中央拥有的全部国有资本发挥监督管理的作用。

但这需要在国资委和大型国有企业之间构造一个履行出资人职责的、专门从事国有资产经营和管理的中间层次——控股公司，这类控股公司可以由大型企业集团的集团公司担任，也可以由行业性的国有资产经营公司承担。这类公司原则上保持国有独资形态，专门以股东身份从事国有资本的经营管理和运作，不从事具体的产品经营。这个层次发挥承上启下的作用，既接受国资委的监督和管理，又发挥国有资产出资人的作用，向控、参股企业派驻董事。既发挥国有资本收益“蓄水池”的作用，又发挥替国资委“遮风挡雨”的作用。

国有资本预算——与公共预算是形式分离还是实质分离

新国资体系能否成为我国市场经济的一项长远发展战略，一个关键环节是国资委的国有资本预算体系能否真正建立并与财政部的社会公共预算（含社会保障预算）体系实质性分离，做到国资委的资本经营预算与财政部的社会公共预算分类管理。否则，若国资委不能形成自己独立的资本预算体系，仅仅是财政部和企业之间的一个“漏斗”，这一体制就会流于形式，不能长久，最终，要么国资委被财政部吃掉，使我国新国资体制的战略构思难以实现，要么二者持续扯皮。

财政部的社会公共预算是市场经济条件下政府的一般功能决定的，它与其他市场经济国家一致。国资委的资本预算是由我国的公有制决定的，是中国社会主义市场经济的特色功能，好比赛场上的“裁判员”功能和“教练员”功能及其收入必须分开。公共预算收入的主要来源是税收，主要用于社会公共支出。资本预算的收入是凭借国有资本取得的投资收益和资产转让收入，主要按照市场经济的一般准则和根据国有经济结构战略性调整的控制力考虑，投向关系国家安全和国民经济命脉的关键行业，实现国有资本的增值。同时，也可根据全国人大和国务院批准的预算安排向社保基金拨付。

国有资本经营预算由国资委制作，和财政部制作的公共预算一样，每年由国务院审批，并向全国人大汇报，表决通过。二者汇总，构成国家的统一预算体系。

在国资委和实体企业之间从事国有资本经营的控股公司的组建，对保障独立的国有资本经营预算至关重要。这类公司以出资人的地位从参、控股企业中获得红利、从资本转让收入中获取增值收入，在照章纳税后形成国有资本的净收益，并接受国资委的监管及按照国有资本经营预算进行投资，形成国有资本经营收入的“蓄水池”。如果没有这一中间层次，仅由国资委履行出资人的收益权，要实现国有资本经营预算和社会公共预算相分离的原则将十分困难。而二者分不开，国资委就摆脱不了有名无实的困境。

文章出处：《中国经济时报》

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本网站名

中国博士论坛

中国社会科学院
保险与经济研究中心

IFB外商投资中心

IFB基金研究
与评价中心



地址：北京市东城区建国门内大街5号 邮编：100732 电话：010-65136039 传真：010-65138307

版权所有：中国社会科学院金融研究所