

 使用大字体察看本文

阅读次数: 197

论国有资产管理体的建立与完善

刘纪鹏

摘要: 国有资产管理体的建立,是中国经济体制改革贯彻渐变稳定逐步转轨的方法论、完善市场经济体制的创举。其目的是寻找新型的公有制形态与市场经济相对接的桥梁。如何从战略高度上对国有资产管理体的建立有一个全新的认识,作者提出必须走出四个误区。如何建立在公有制为主体的市场经济条件下政府管理经济的新模式,作者提出必须从简单的政企分离转变到政资分离和资企合一。最后,作者提出了在实践中贯彻好这一战略构思要处理好的八个问题。

关键字: 国有资产管理体 经济体制改革

一、建立与完善国有资产管理体的意义

1. 坚持市场经济方向, 搭建公有制和市场经济的桥梁

中国经济体制改革的前20年重点解决了市场经济的发展方向以及市场经济的运行机制等问题。宏观市场环境具备后, 微观经济的运行载体如何构造就成为关键。

(1) 市场经济难以在一个所有者内部实现。市场经济不可能在一个所有者内部完成交换, 在一个以国有经济为主导、以中央惟一主体集中国有经济产权的市场经济环境中, 只能是一个所有者内部左兜与右兜的关系。在国有企业之间及和政府的关系上, 有说不清的矛盾, 弃不掉的情结, 国有企业始终不能完成制度性脱困。因此, 如何坚定市场经济方向, 从产权上构造能够适应市场经济环境的运行载体就成为改革的关键。解决这一问题, 一方面, 传统公有制模式必须打破; 另一方面, 如何在公有制模式创新的前提下推进市场经济又无法从国外照搬照抄。中国市场经济微观载体的构造要以公有制为主, 这是特殊国情。现行公有制模式归根到底还是政府所有制, 从法律上看, 现有的政府所有制是以中央政府作为惟一法律主体, 代表全国管理国有资产, 但一个主体是不能构造出真正的市场经济的。

(2) 外部多元化的困惑。现实当中客观存在着地方国有资产。省、市、区、县政府层层都有国有资产, 但在法律上又不能得证, 仅仅是一种中央所有、地方分级管理的模式。在这样的矛盾下, 要发展市场经济, 就面临一个选择, 是一步到位搞非国有化的外部多元化, 还是分步到位先搞公有制内部的多元化探索, 然后逐步实现最终要达到的目标。我们无法简单重复西方数百年前走过的所谓市场化、私有化、民主化的道路, 更不可能去借鉴进行“休克疗法”的前苏联和东欧国家的改革, 只能在综合考虑中国的经济发展速度、社会承受力度、社会的安定程度的统一的基础上, 走一条有中国特色的市场化发展道路, 通过创新赶超发达国家的市场经济。

(3) 内部多元化的创举。把国有资产管理体的建立当作社会主义市场经济的基本经济制度, 这样的构造形成了中国特色改革的创举。中国能不能在一个主体内部完成从一元到多元的构造呢? 这是近10年来国内理论界和政界一直在探索的大问题。不这样做, 社会主义的市场经济就无法建立。党的“十六大”报告明确提出, 要在中央政府和省、市(地)两级地方政府设立国有资产管理机构, 就国有资产的出资人主体来说, 这必将完成从1到300的飞跃, 为社会主义市场经济中规范的微观经济载体的多元化构造打下初步的基础。所谓从1到300的跨越, 即从目前国有经济的中央惟一主体论跨越到中央国有和地方两级政府国有并存的国有经济出资人的格局。届时, 一个中央, 31个省、自治区、直辖市, 再加上250多个地区一级的地方政府, 就形成了300个左右国有经济的出资人主体。这300个主体均要成立各自相对独立的国有资产管理机构, 在不同层面代表着三级政府, 行使出资人职能。而它们下边又分别要成立若干家国有资产经营公司, 这些资产经营公司从事国有资本的管理和运作, 从出资人的角度去和下属的国有独资、国有控股和国有参股的实体企业相对接, 完成国有经济内部多元化的构造。这是一支庞大且多元化的国有经济力

量，它们在贯彻公有制为主的市场经济运行模式中发挥重要的作用。这一改革的目的是要在市场经济和创新的公有制模式之间搭建中国特色的资本经济桥梁。

尽管像意大利、法国、日本和美国等发达国家也有自己的国有企业，但中国这样的国有经济转轨过程这些国家都没有经历过。这一改革是无法简单地用私有化或民营化的提法所涵盖的。用历史和发展的观点看，这一创举将会形成中国迈向市场经济，进行转制转轨改革的重要理论。

(4) 国有资产管理体制是市场经济发展到资本经济时代的产物。①1978年党的十一届三中全会前，在我国的计划经济体制下，全国就是一个大工厂，政资不分，政企合一，企业的人财物、供产销，政府包办一切，国家资产和国有资产划等号，没有必要成立国资委。②从1978年12月到1988年10年间，中国的企业改革尽管是经济体制改革的核心，但仅仅是围绕国有企业从生产型转向经营型的放权让利的思路推进。中国的宏观经济运行机制在向市场经济运行机制的迈进中，仅仅实现了从产品经济向实体经济为主的商品经济的过渡，资本的概念还不被人们承认，更谈不上国有资本和国有企业与国有经济的不同。国有企业作为独立法人的投资主体地位并没有确立，而其自身的所有者主体也没有到位，就像一个“没有头只有身子的人”，存在着严重的制度性缺陷。无论怎么强调国有企业改革的重要性，在具体的实践中，我们不是处在放权让利不够，把企业管死，就是放权让利过大，导致企业内部人控制的失控状态的两难境地。③从1988年到1998年，随着股份制在中国的提出，产权改革和资本经济开始在中国出现，中国的国有资产管理局成立。但由于领导层和人们对这一巨大改革转型必要性的认识不足，加上国有资产管理部门的成立，一定会从旧的行业管理部门手中接管权力。因此，国资局的工作并没有按预计的方向发展，而是遇到了现实中巨大的阻力。认为中国国有企业的产权已经很清晰，只要抓好管理就能解决国有企业改革的问题，建立现代企业制度就是建立现代企业管理制度的理念占据上风，最终导致国资局未能按既定的方向发展，而是被撤消。④1998年至今，全国只有上海、珠海、深圳等少数城市保留了完整的国有资产管理体制，或者与后来成立的企业工委两块牌子，一套人马，变相存在并坚持运转。其他省市的国有企业的产权改革和国资管理都处于停滞状态。现实中普遍严重发生了国有企业的“婆婆”被取消后，陷入了“内部人控制”的处境。国务院不得不又建立了稽查特派员制度和监事会制度，然而对这一制度的定性和定论，直到今天也无法得证。

必须看到这次国有资产组织体系建立的背景：①在中国经济市场化的进程中，多种所有制经济并存，不同的商品生产者和交换者出现；②中国的市场经济从商品经济进入到资本经济时期，资本被普遍承认，资本收益的准则被共同遵守，国有企业和国有资本完全可以分开，股东已成为现代国有企业中必不可少的重要组成部分；③国有出资人仅以股东身份参与国有企业的经营和管理。显然，国有资产管理体制是市场经济发展到资本经济时代的一个产物。

2. 公有制市场经济条件下政府管理的新模式

(1) 改革深处就是产权。经济体制改革的攻坚战就是产权改革，一旦涉及国有企业产权的改革，就会触及国有企业的所有者--政府的改革。从产权入手进行政府的行政组织体制改革，这意味着经济体制改革的深化和政治体制改革的启动。

(2) 经济体制与政治体制改革的结合部。经济体制改革的深化直接引出了政治体制改革的破题，即从政府的组织体制改革入手，改革改革者的大幕的拉开。过去20年的国有企业改革基本上是政府改企业，但国有企业改革一旦改到产权，就真的改革改革者了。因此，它又是政治体制改革的起点，这个起步是务实的。因为政府机构改革是经济体制和政治体制改革的结合部。由于现有体制下国有企业的出资人是政府，意味着国资体系的建立不仅是简单的企业产权制度创新，也是政府管理体制的创新。要实现这个创新，就要重新认识市场经济条件下的政资关系和政企关系。

(3) 政资的分离与资企的合一。党的十四届三中全会明确提出要把政府的一般经济管理职能和所有者职能分开，要建立法人财产所有权。中国市场经济背景下的政府，如何完成这一角色的构造和转换，关键在于对政府双重职能的再认识。①一般经济调控者职能。这是市场经济要求的，必须建立维护市场秩序、公平监管保证社会公共预算收入来源的间接管理部门，它们相当于比赛场里的裁判员，如工商、税务及司法等所有能保证比赛按“公平、公正、公开”原则进行的部门。凡是搞市场经济的国家，都离不开这些部门，它是由市场经济政府管理的共性决定的。其财政收入主要体现为税收。对每一个纳税人来说，税收是刚性的。所以，政府的一般经济调控者职能是裁判员的功能，它在维持着市场经济的运行，所有市场经济的微观载体都要遵守比赛的规则，所有竞争是公平竞争，没有国家队和私人队与外国队的亲疏之分。②政府的所有者职能。中国的市场经济是建立在公有制为主的基础之上。目前，中国的公有制形式还没有找到能取代政府所有制的组织形式。这决定了中国的政府目前还履行着所有者职能，这是中国的国情。国有企业产权变革的核心是实现所有者归位，让出资人以股东的身份成为企业的主体。如果出资人是三级政府及其派出机构的话，就必须对现有政府对国有企业的直接管理进行从组织到职能的全新设计，就要对国资管

理体系进行全新的构造。这是建立有中国特色的能够把公有制和市场经济有效对接的一个创举。国有资产出资人的收益体现为投资收益。投资收益与税收的刚性是不一样的，只能是弹性的。投资收益率也不能像税率那样事先约定，国有出资人在法律上与一般企业的股东并无两样。建立和完善“三合一”的国有资产管理体制，要求我们必须重新认识政府的政、资分离与资、企合一这两大问题。如果国资管理功能暂时还保留在政府序列，实际上政府就包含着一般经济调控者和国有经济所有者两种职能。前者是政，后者是资，二者必须分离。而就国有经济所有者的职能来说，必须实现出资人和企业的结合，这次国资体系的改革就是要让所有者进入企业，让老板归位，让产权清晰，资企合一。

综上所述，必须对长期困惑我们的“政企要分开但现实中政企怎么也分不开”的现状进行反思。事实上，在公有制市场经济的现有模式下，政企从理论上就无法分开，只能通过政府职能的全新构造，先实现政资分开，再通过所有者进入企业，成为企业的股东，实现资企合一，建立国有企业的现代产权制度。在这个制度内，才谈得上企业内部所有权与经营权的分离。由于我们现在还未找到比政府所有制更合理的国家所有制形态，现在就把这个功能放到全国人大的时机还不成熟。因此，在现有国家体制的主体格局不动的条件下，解决这一问题只能先在政府内部把政资两种职能分开，采用逐步过渡的方式，向市场经济方向推进。

3. 国有企业从贵族到平民制度创新的历史性跨越

国资体系的建立将改变传统的国有经济管理模式，实现从管理国有企业到经营国有资本的转变，在这一转变过程中完成国有企业从贵族到平民的历史性跨越。

1978年以来，长达23年的国有企业改革始终是中国经济体制改革的中心环节。但在这个问题上，始终没有突破到产权这一环节。尽管在股市上给了国有企业上市一些指标，但其主体部分始终都没大动。国有企业改革的思路从放权让利到两权分离，再到后来的授权经营，都没有突破产权的大格局。国资体系的建立旨在通过企业产权结构的调整带动企业组织结构调整，进而实现产业和产品结构的调整。因此，这一结构调整不是小打小闹，而是一篇将发生在预算内和预算外的几百万家国有和集体企业，十几万亿国有经营性资产存量调整的大文章。其实际意义还在于把国有企业从贵族变为平民。国有企业是政府机构的附属物，企业家都是国家干部，国有企业的行为用国家行政法来调节。因此，国有企业在市场经济中是一个特殊的法人。所以，在国有企业和政府之间，国有企业与国有企业之间，无论是在产权上还是在债权上都有一种说不清的血缘关系。这次国资体系的建立就意味着要把国有企业从过去的靠行政法调节的特殊法人变成公司法和民法调节的一般企业法人，并和外资法人、私营企业法律地位相同，竞争关系平等。所以说，这是一个国有企业从贵族到平民的历史性跨越。

值得指出的是，随着国资体系的建立，授权经营的提法也将作古。授权经营产生在两权高度分离的基础上，把能让的经营权都让了，而所有权又不能让，因此，就采取了建立在委托代理模式基础上的授让所有权的做法。但谁来代表出资人向下级授予所有权，授给谁，授什么，都是不清晰的。它是在没有触动产权实质性变革的前提下的一种过渡性选择。它发生在1989年，也许当时是合理的，在历史上发挥过重大作用，但不能局限于此。它是在旧体制的模式下，行政性分权的一种临时变通。权宜之计的授权经营将随着国资体系的建立被以所有者的身份建立在资本纽带基础上的股权管理所取代。

二、建立完善国有资产管理体制要走出四个误区

1. 国资体系的建立是权宜之计的误区

国有资产管理体制的建立表明，中国改革的目标并不是简单地要把国有经济全部退出。党的“十六大”报告强调的是要坚持国有经济为主导的地位，这个地位关系的是现有中国国体、政体的格局，继续保持稳定的一块基石。这块基石不能撤离，只能逐步地对这块基石进行创新和改造。中国正在努力做这种尝试。在这样的背景下，这一举措是我们在探索中国特色社会主义和市场经济的发展方向中的一个长期战略之举。中国市场经济的发展是分阶段性的，在不同的阶段尽管有不同的内容，但基本制度在20年内是不应改变的。从国资体系的建立来看，它追求的是在公有制内部实现多元化，尽管在管理国有资产的形式上发生了变化，但是国有经济为主可能将是一个长期阶段性的目标，而不是权宜之计。

2. 国资体系的建立是中央和地方简单分产、分家的误区

这次国有资产管理体制确立了中央、省及地区（市）的三级出资人制度，一些同志产生了国有资产要分产分家的感觉。必须承认，传统的国家所有制形式是中央惟一主体论，地方只是分级管理。但这种所有制模式与我们要推进的市场经济方向无法一致。市场经济要求的是在不同的商品生产者和经营者之间进行交换，因此，在一个产权主体内部是无法完成不同商品责任者之间的交换的。要搞市场经济就必须实现产

权主体的多元化。这种多元化不仅是指个体户、私人企业和外商作为补充，而且是指为主的公有制产权形态必须和为主的市场经济运行模式相吻合。如果现阶段公有制的外部多元化不能成为中国的主体经济形态，那么就必须在公有制内部：即分别代表国有的中央国有和地方国有的各级主体上先实现内部多元化，以和市场经济相适应。但必须看到，这种内部多元化只确立了地方政府对国有资产的相对所有权。党的“十六大”报告不再提分级管理，但也没有提分级所有，微妙之处在于提出了三级出资人制度。所谓出资人的权利主要有三项：重大经营决策权、重大人事任免权和财产处置权。其实出资人的权力已很接近所有权。尽管不能排除今后地方政府的出资人权利可能要完成从管理权到所有权的过渡，但是，今天的三级出资人制度是建立在中央对地方政府的国有资产拥有终极所有权的基础上的。在重大时刻，中央认为必要时，是可以对这种三级政府间的资产关系进行必要调整的。因此，三级出资人制度的形成尽管会分产，但这绝不是简单的分产分家。这种出资人制度还不是被法律严格保护的所有权。

在这样的产权所有形态下，各级地方政府的国有资产经营机构一定要把握好商机。像上海那样敢于创新，在全国都不能搞国有资本运营体制的时候，他们先搞了，上海的上市公司数量多，国有股数量大，他们从3年以前就开始卖国家股，每卖一笔就能够形成一笔实实在在的地方收入，卖股收入比税收来得既大且快，形成了政府的第二财政收入。资本收入干什么，是吃饭还是投资，是公共开支还是资本开支，都是要深入探讨的问题。资本收益作为政府的第二财政收入，也对各级政府提出了理论、政策及实践上的挑战。资本收益形成的财政收入如何从国资体系到财政体系，完成整个预算体系和支出体系的重新构造。这些在中央没有具体规定时，就要把握好商机和政策的界限，既要大胆又要谨慎。

3. 国资体系的建立是与国退民进相排斥的误区

要走出在国资体系建立基础上的公有制内部多元化与民营化相排斥的误区。有人认为，中央这次建立国有资本经营体系，搞公有制内部的多元化，是不是与国退民进的民营化思路相排斥。什么叫民营化？要把民营化放到一个最广泛的含义来理解。我的定义很简单，任何非国有独资形态的企业全是民营企业，它不仅应包括私人独资企业，还应该包括各种类型的股份公司，包括国家控股的股份公司。事实上，国有资本组织体系是市场经济的产物，它的建立就是国有资产民营化的重要组成，其目的是要把国有企业从贵族变成平民。它要把国有企业从过去靠国家行政法调节的特殊企业法人变成靠民商法和公司法调节的一般企业法人。这是一个历史性的跨越。

值得强调的是，必须走出民营化就是私营化的认识误区。长期以来，我们总是把民营化和私有化划等号，把民营企业和私人经济划等号。而集体经济则被叫做公有，似乎不是民营。还要走出民营和公有完全对立的误区。其实，民营只和官营相对立，新的民营化企业完全可以成为建立在社会所有基础上的公有制的表现形式。现在的国有企业关键在于独资基础上的产权不清晰，如果把它股份化了，它就应该划在民营范畴内。民营化并不排除国有资本为主的表现形式。有些人认为党的“十六大”报告既不提民营化也不提保护私有产权，偏偏提出了要建立国有资产管理体制，是不是要改变国退民进的思路，公有制内部多元化与民营化是不矛盾的。

4. 国资体系的建立会导致“诸侯经济”的误区

要走出三级出资人的国有资产管理体制建立会导致“诸侯经济”的误区。在计划经济体制下，很多人长期以来总是担心地方政府失控，怕地方变成诸侯。1979年中国的经济改革之前，中央和地方政府的关系始终是计划经济体制的一个焦点问题，像毛泽东的《论十大关系》主要是谈中央跟地方关系的问题。其实，诸侯经济的起源是封建分封制，无论是封建分封制还是中央集权的计划体制，才会担心诸侯经济“尾大不掉”，儿子大了会不会不听老子的话？根本没有市场经济的产权规则。所以，“诸侯经济”这个词根本就不适用于市场经济。现在搞的三级国有资产管理体制，是在市场经济法制和监管的条件下推动不同商品生产所有者之间的交换和资源的公平有效的配置，彼此之间的产权关系和交换关系都是按照公开透明的法律和政策确立的，通过公平竞争的方式完成的，目的是为了构造中国市场经济主体的微观经济基础，明确地方政府在建立公有制基础上的市场经济中的责权利关系。市场经济的准则是公平竞争和交换。在中央与地方之间，地方与地方之间，今后的资源配置手段将由市场交易取代行政划拨，这一过程一定是双方自愿的，并且受到各级人大体系的监督和制约。因此，尽管在三级政府之间过去形成了分税制，今天又要搞分产制，但根本没有必要担心会导致“诸侯经济”。

三、“三个三”是国有资产组织与管理体制的精髓

理解国有资产管理体制的精髓，是对“三个三”制度的理解：一是三级出资人制度，二是三结合式管理，三是三层经营架构。

1. 从三级出资人制度看，是实现从1到300的构造

要把中国的国家国有从单一的中央国有变成中央国有和地方国有并存的格局，三级政府均以出资人的身分履职。出资人的用意在于中央拥有全部国有资产的终级所有权，地方是相对所有。但这一提法无法用准确的法律定义描述，只是一个内部的定义规范，没有别的法律主体之间可以类比。此外，为什么是三级而不是两级和四级？如果是两级，只划到省、自治区、直辖市，只有30几个财产主体对国有经济为主的市场经济来说，确实少了些。如果是四级，即划到县和县级市里，那么就将有2500左右个主体。尽管中国几千年的社会制度都接受了县为实体的体制，但这次国资体系的建立不仅在横向上与国际其他国家比是创新，而且在纵向上与中国自己的历史比同样是创举。因此，只能遵循逐步摸索的改革方法论，不能步子太快。所以，县级不设国资委，县级的国有资产只能成为地区国有资产的一部分。县级的国有资产管理机构只能以非法人形态的上级国资委的派出机构，或法人形态的资产经营公司对本县的国有资本进行管理和运作。

2. 从三结合式的管理看，这是对国有企业从行政管理基础上的“五龙治水”到资本管理基础上一统管之的跨越

如何理解管人、管事、管资产的三结合，会不会出现“老板加婆婆”的现象？必须用动态的观点认识这一问题。如果总是站在政府部门和旧体制的角度，就会有这种担心。但如果真正理解了建立在资本基础上的董事派出制度和调整到股东管理的角度上来，就不会存在这种外行式的忧虑。今后，代表国有资本的资产经营公司将会成为国有实体企业的股东，成为实体企业的“脑袋”，共同构成现代企业法人，并向实体企业派驻职业化的非执行董事。这种管理和西方的现代公司一样，是股东和经营者的关系，必须形成一个统一意志，企业经营好坏直接与股东的利益挂钩。所以，给地方政府国有资产的财产权，不仅是让地方拥有了出资人的权利，而且也赋予其相应的责任。其实，国有资产的经营工作是非常不好干的，今后国资委人员和机构的考核指标都要相应建立。每一块国有资本的经营水平都有具体的经济效益指标和社会效益指标考核，各级人大和政府还要参与对其评价，并据此确立薪酬，给予激励。国有资本的产权归属是清晰的，考核与评价指标是具体的，薪酬激励制度是以社会水平为参照的。因此，国有资产经营公司的人员必须职业化，进行社会化招聘，这样的模式怎么会“老板加婆婆”呢？这是三结合式管理的实质。

3. 从三层经营架构看，新的国有资产管理体制必须形成三层次的经营架构

第一层是国资委，这个机构必须实，不能虚；第二层是从事资本运作、价值形态管理的控股公司；第三层是实体企业。第二层的使命是在国资委和实体企业之间构造一座资本桥梁，必须按照现代资本规律运作，符合价值形态管理，人员机构简单，用国有资本经营取代国有企业管理，其管理要从实物形态进入到价值形态，从一般产权形态进入到股权形态。只有完成这样一个跨越，其桥梁作用和职能才能实现。从中国现实情况看，能够承担这一资本桥梁作用的公司有五类，可以立即过渡。①管增量投资的国有投资公司。国有资产增量投资今后还要有，今后很多基础产业，在未来20年的发展中，地方政府还要发挥主导作用。②管存量的国有资产经营公司，主要管已形成的国有资本。③大型企业集团的集团公司。④从事混业经营的金融控股公司。⑤主要从事为国有企业提供金融服务的资产管理公司，如专门处理银行坏账的“四大银行”下属的资产管理公司。这些都可能成为中间公司。这个桥梁十分重要，它的使命既要兼顾国有企业的盈利性，也要兼顾自然垄断条件下的社会目标，保持社会稳定。在双重目标的前提下，这类公司要具有长期投资或价值形态的投资功能，当然也要追求以流动性为主的短期投资。关于资产经营公司长期投资能力的培养，来自于本地区关系国计民生，同时又有稳定利润回报的自然垄断行业的项目。所谓自然垄断行业，是这个行业只能有一个厂商在运作，一个厂商运作的成本要比两个以上厂商同时运作要低。例如输电电网公司及城市的水电气热等基础设施，这些行业就属于自然垄断行业。这类公司在未来发展中要学会用“债”，其资产不能都由净资产构成，可以发行债券，还可以搞产业基金，特别要重视信托的职能。

在三层经营架构的管理模式中，国资委的主要功能是预算管理，要以预算管理为龙头；中间层次的资产经营公司则要以投资为中心，以投资决策为龙头；第三个层次的实体企业则应以财务管理为龙头。

四、建立国有资产组织体系中应解决的八个具体问题

1. 正确理解国有资产概念

国有资产主要有三种形态：一是产权形态的国有资产；二是货币形态的国有资产；三是资源形态的国有资产。就产权形态的国有资产来说，又由两部分构成：一是企业的产权，二是事业单位或者政府部门的产权。截至2001年底，中国的国有资产总量大约为11万亿元，这个统计主要指国有资产的产权形态，其中经营性国有资产即企业的产权应该在7.3万亿元，另外4万亿元是事业单位产权。

就国有经营性资产来说，仅就预算内19.8万个企业而言，几乎层层政府都有预算外的国有资产，甚至

工商局统计的全民企业居然有100多万家。这100多万家和19.8万家是什么关系？预算外的国有资产和预算内的国有资产又是什么关系？没有人能说清。但有一点应引起注意，就是预算外的国有资产可能会比预算内的国有资产大。这也说明了，今天我们建立国有资产体系是多么的重要。

关于事业单位产权，这部分资产很重要。长期以来在计划体制下，很多行业都叫事业，如电信事业、医疗事业、教育事业、体育文化事业等，但这些领域一旦开放，搞民营化又变成了最赚钱的产业。这些部门过去不盈利在于它是事业单位，在于它关系国计民生，所以要由政府包下来，政府是用计划手段来管理这些资源。然而，一旦这些领域产业化，就会发现这是一些最能保证稳定收入、外商和私人最渴望民营化和产业化的部门。这次深圳对外招标的五大行业都属此类。这些领域只要完成部分股权转让，就可一次性套现一笔钱，政府还可以通过金股制不失控制权，受让者则可通过合理收费实现稳定收入。显然，这些事业单位产权成为了最优质的国有资产。所以，类似事业就是公共产品，将其转化为经营性的企业产权恰恰是今后国有资产经营公司研究其发展战略最重要的内容。所以，国有资产是活的，不是死的；是动态的，不是静态的；是扩大的，不是缩小的。要做好事业单位产权转化成企业产权这篇大文章。

对资源型的国有资产，主要有两个方面：一类是有形的资源，像未开发的土地、矿藏、山林、河流等资源。据国土资源部的资料，中国的土地资源价值36万亿元，一旦实现农村城镇化，其价值将大大释放。这些资产由于还没有市场化，目前还无法精确统计，三级政府之间也只能粗略划分。另一类是无形的资源，比如荆州市对其市中心商业街两侧的广告权公开业务招标，一年收入高达1000多万元，增加了政府财政收入。这些都是重要的国有资源，一旦产业化，就会实现从资源到资产、从资产到资本的转化。因此，需要随着国资体系的建立，不断发现那些现在未被人们看到和重视的资源。把资源性国有资产变成资产性国有资产，就意味着向产业化迈进了一步。如果再把它变成国有股本，就意味着进入到价值管理形态，同时又和实体国有企业保持了管理上的距离。

事业性资产向经营性资产转化。国资公司管什么，国有资产在哪儿？除了存量，有些公共的财产，也应该开发。事业性资产转化一定要跟公开市场业务结合起来。

2. 准确统计国有资产数量

准确只能是相对的，因为经济在发展，国有资产形态在变化。所以，国有资产在不断开发形成过程。国有资本的持股结构也形成了迷宫，一级控一级。在这样的背景下，从中央角度准确统计是相对的，但对于每个地方政府的国资委来说，又都力求绝对准确，要尽量把国有资源的资源开掘出来，然后作为经营的考核评价体系。

3. 在三级出资人之间合理分配国有资产

三级出资人之间，中央管哪些国有资产，地方两级政府管哪些国有资产，当然要重新界定和划分。一是组织部管的44家大型国有企业，企业工委管的200家企业，这肯定是中央资产。但这里边有些是预算外国有资产形成的，像三九集团；还有些是集体性质的，像海尔集团。是否需要中央和地方之间重新划分，是存在认识上分歧的，值得关注。二是就11万亿元国有资产的分产来说，应先抓主要矛盾，即从经营性企业产权入手，先做划分，摸索经验，以后再拓展到非经营性资产。三是在分产过程中，还要兼顾东部省份和西部省份的发展平衡问题，不能穷省和富省差距过大，必要时应做省间的、跨地区资本划拨。四是这种分产是以资本分配为主，不是以简单的实物形态、各省市区县划地为牢。对有争议的产权，应以中央的最终划分为主。对预算外的国有资产应本着尊重历史的态度，承认现实，只做统计，不做过大的跨地调配。

4. 正确处理国有、公有和集体资产的界定和管理

现实中，这三个概念都是“公有”的内涵。对国有的概念不会有太大争议，但对集体企业就不能一刀切了。20世纪50年代公私合营改造的大集体、20世纪60年代的街道集体、20世纪70年代大企业办的劳动服务公司集体、20世纪80年代城市的民办集体和农村的乡镇集体，集体概念千差万别，产生很多有争议的产权。海尔集体就是二轻集体，形成了这么大的产权，职工流动性又很强，几百亿元的资产是谁的？三级国资体系能都不管吗？显然不能。其实，三九集团、春兰集团都存在这样的问题。只能通过新的国资体系建立，找到代表政府的国有资产经营公司和经营者及企业创始人和职工之间的有效平衡，才能具体问题具体解决。在这个过程中，不能搞教条，企业要代表政府的各级资产管理机构搞好关系，才能妥善解决。

在集体企业的产权问题上，对那些中小企业能放就放，只要在分的过程中，能基本公平，保持稳定就行。它今后壮大了，可以给地方政府交税。但是对春兰、海尔这样的大型集体企业集团，国有资产经营公司不可能不参与分产，这么大量的财产全量化给在职的经营者和职工，也是有偏差和难度的，只能在国有

资产大的分割模式确定后，由主管的国资委灵活掌握。

5. 统筹安排未来政府的双重财政收入

新的国资体系建立后，将形成政府的第二财政收入，并产生政府的双重收入来源。如何统筹安排各级政府的税收收入和资本性收入？必须在预算上把公共预算和资本预算分开列支，公共预算主要考虑“吃饭”问题，资本预算则应以城市基础设施的发展以及同级政府国有资本的增值这一发展问题为主。

6. 处理好自然垄断和公共产品竞争的关系

国有资产经营管理的目标到底是什么？是利润最大化还是公共产品的效用最大化？还是兼顾二者？十分重要。从现代企业制度看，只要是公司，就要追求盈利，不能靠在政府股东上吃补贴。但现代公司的经营目标又倡导股东价值最大化，如果股东是政府的话，就必须考虑政府为纳税人服务的长远利益。现在，有些关系国计民生的行业，政府由于解决不了盈利性和公益性的矛盾，为保证其稳定运营就要补贴。而这些行业往往又是自然垄断行业。解决的办法是，不能把这些行业全部私有化和外资化，政府的国有资产经营公司对这些行业最好有控股权，至少有控制权。这种控制权，不是指资产经营公司去直接经营，而是指资本控制权，以在必要时能够从非经济因素考虑整个地区的战略目标和全体纳税人的利益，使该地区消费者的利益得到最大保护，保持社会稳定。国有资产经营公司要在保持本地区基础产业的市场竞争力方面发挥作用。

7. 培育一支职业非执行董事队伍是搞好国资管理的重要一环

人们担心新的国资委成为“老板加婆婆”，这是用旧体制的静态观点去看待新成立的国有资产管理体制。传统的管理国有企业的方式忽视了职业董事队伍的建设，具体有三个方面的问题：一是把离退休干部的出路安排和现代企业制度相对接，这些人员的知识结构跟不上；二是由上级机构的各级干部派到下属子公司和关联公司去兼职，不能集中精力；三是由子公司的董事长、总经理、财务总监等执行人员兼做董事，并占多数，由于“屁股决定脑袋”，这些董事往往是从子公司的角度考虑问题，而不是为股东考虑，结果很难摆正母子公司的关系。在目前国有大型公司和企业集团的母子关系上，都遇到这样的问题。解决的办法是，必须培养一支职业化的非执行董事队伍，这些人员要从社会上的优秀人才中选聘，他们的职责是代表股东在一家或若干家子公司中担任董事，并严格按董事职责办事，不让其在任职子公司中担任任何执行性职务。母、子公司千条线，董事一线牵，职责分明，奖惩挂钩。由他们代表国有资产经营公司具体监管参股企业，这是国资体系成功的保证。

8. 应警惕在国资体系建立前国有股突击转让的现象

目前，对国有资产只有财政部一个部门在代管，财政部的“三定”方案中也没有国有资产保值增值和经营管理的职能。特别要提到的是，目前财政部审批上市公司国家股的转让有加速的趋势，外商、私人企业以托管、经营者以MBO回购等方式以很低廉的价格买走国有股，而且不是公开业务操作，这种做法隐患很多，应该暂停。应在把国资体系建立起来之后，再通过招标方式转让。

【参考文献】

- (1) 陈清泰：《国资管理体制改革须解决好四个问题》，《中国证券报》，2003年3月24日。
- (2) 周放生：《国资委面临大考》，《中华工商时报》，2003年3月12日。
- (3) 刘纪鹏：《社会主义股份制模式初探》，载《中青年经济论坛》1987年第12期。
- (4) 刘纪鹏：《论企业所有制与企业法人所有权》，载《经济研究》1988年第6期。
- (5) 刘纪鹏：《重构企业形态与造就企业家阶层》，载《中国工业经济研究》1989年第3期。

【英文摘要】 Building is a methodology to gradually transfer China's economic structure reform and is a pioneering work for improving market economy system. The purpose is to find out a bridge which can connect the new state-ownership and market economy. How to construct a totally new concept of state-ownership from strategic point of view? The author raised four errors in this

article. How to establish a new model of economic management run by government under the market economy with state-ownership as basic and essential? The author put forward a proposal of transformation from separating administrative and economic management functions in the government and enterprise into separating administrative and assets and combination with assets and enterprise. Finally, the author made suggestions of correctly dealing with 8 issues during the process of implementing the idea.

来源：《中国工业经济》2003年第4期

相关文章

修改《公司法》适应新形势

[中国法律文化](#) | [About law-culture](#) | [关于我们](#)

中国法律史学会 主办 中国社会科学院法学研究所 承办
电话: 64022187 64070352 邮件: law-culture@163.com
地址: 北京市东城区沙滩北街15号 邮编: 100720