

国有资产管理体制改革新探 PDF转换可能丢失图片或格式，
建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/483/2021_2022__E5_9B_BD_E6_9C_89_E8_B5_84_E4_c122_483556.htm?? “政府对微观经济特别是国有企业的直接干预依然过多，有效的国有资产管理体制尚未形成……如何构建新型的国有资产管理运营体系，已成为深化国有企业改革亟待解决的重要问题。”这个问题如果不能得到及时和妥善的解决，必将会制约我国社会主义市场经济体制的进一步改革和发展，以至于又可能导致重提是否要“敲响公有制丧钟”的问题。但这是我国宪法所规定的社会基本制度和现有的发展趋势以及国情所不能允许的，也是无法允许的，因为“社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的”。??国有资产是指全民所有即国家所有的财产，是指国家以各种形式投资及收益、接受馈赠形成的，或者凭藉国家权力取得的，或者依据法律认定的各种类型有形和无形财产及财产权利。根据这个定义，国有资产可分为经营性国有资产、行政事业性国有资产和资源性国有资产。国有产权是指国家财产所有权以及与财产所有权有关的经营权、使用权等财产权。不包括债权。而一般所说的或目前所遇到的紧迫的国有资产管理问题，均是指经营性国有资产管理问题，也可以说是国有产权的管理和实现方式的问题。??我国目前国有资产管理模式或国有产权的实现方式，实行的是以国务院作为国有资产所有权的代表，代表国家行使国有资产所有权的各项权能，并由各级人民政府分级管理；管理国有资产和监督国有资产经营，是各级人民政府或国家行政机关的职能之一。??一直以来，人们普遍认为

由国务院作为国有资产所有权的代表，是由我国宪法规定的，这里指的宪法规定应当是宪法第86条第6项的规定，即国务院行使的职权包括“领导和管理经济工作和城乡建设；”。我国现行的宪法是1982年颁行的，距今已有20年，如果依据现今的关于社会主义市场经济理论和已经发展了的法学理论，以及关于经营管理权与所有权可以分开的普遍共识，宪法这条规定中的“领导和管理经济工作”的文意正确解释，应当是指国务院对全社会的经济秩序以及对包括国有企业在内的各种所有制形式的企业所进行的宏观领导和管理的工作。于是，根据目前正常的对该条法律的理解，我们应当说，所谓根据宪法的规定国务院是国有资产所有者代表的观点，应当是没有依据的，至少是没有明白无误的依据；甚至可以说，我国的宪法根本就没有关于国家出资人制度以及所有权代表制度的规定。在现行宪法的前三部宪法包括《共同纲领》在内，都没有这样的规定。因此，与其说由国务院作为国有资产所有权的代表是由宪法所规定的，倒不如说是由我国社会基本制度所决定而约定俗成的习惯做法更为合适。??现有的且明文规定国务院是国有资产所有权代表及其职能包括对国有资产的管理的规范性文件，主要有两个：一是原国家国有资产管理局于1993年12月21日颁行的《国有资产产权界定和产权纠纷处理暂行办法》第6条的规定，即“中华人民共和国是国有资产所有权的唯一主体，国务院代表国家行使国有资产的所有权……”；二是中共中央十四届三中全会于1993年11月14日通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，即“政府管理经济的职能，主要是制订和执行宏观调控政策，搞好基础设施建设，创造良好的经济发

展环境。同时，要培育市场体系、监督市场运行和维护平等竞争，调节社会分配和组织社会保障，控制人口增长，保护自然资源和生态环境，管理国有资产和监督国有资产经营，实现国家的经济和社会发展目标。”但是，根据《中华人民共和国立法法》的规定，上述两个文件均还不能成为国务院作为国有资产所有权代表的法律依据。我国作为以公有制为主体的社会主义国家，国有资产在国家的经济建设和社会生活中具有举足轻重的地位，同时也事关国家政治的稳定和经济的安全，关于国有资产的设立、管理、监督和国有资产出资人代表制度，应当是我国国家的根本制度之一，应当由宪法予以规定。而我国宪法目前没有这方面内容的明确规定，不能不说是宪法的一个缺憾，应当考虑尽快作这方面的立法完善。

我国以政府管理为特征的国有资产管理体制，从新中国成立伊始就开始形成，至1956年生产资料私有制社会主义改造基本完成时，已基本全面确立。几十年来，我国以公有制为主体的社会主义经济的建设和发展，都是在以政府管理国有资产为特征的体制下进行的。在计划经济时代，国有经济在中国工业经济中的比重占了90%以上；对国有经济或国有资产的管理实行的都是政企不分，即国有国营、政府指令性操控和经营，国有资产的经营性收益与国家财政税收没有界限。随着社会主义市场经济理论的创立，随着对政府在市场经济中重要职能的全面认识的提高，人们充分意识到，如果再继续由政府直接操控企业的体制存在下去，不是严重限制了政府作为行政机关社会管理职能的发挥，就是严重干预和遏制了企业生存和发展。因此，政企必须分开，被作为经济体制改革的一项十分重要的基本措施被提到议事日程。

但是，从中共中央十二届三中全会作出《关于经济体制改革的决定》提出政企分开的改革措施以来到目前为止，政企分开问题只能说是得到一定的改善和缓解，但并没有得到实质性的解决。??导致目前政企难以分开的原因很多，但其中最根本的原因是由现行的以政府管理为特征的国有资产管理体制所造成的，而这个原因是以前一直未引起充分重视的。现行的国有资产管理体制致使政企难以分开的主要原因有以下两个：??首先，根据所有权的最基本的理论，所有权人对自己所有的财产享有占有、使用、收益和处分的权利，享有完全的所有权的权能。政府一旦被定位为国有资产所有权的代表或虚拟的所有权人，政府就对国有资产享有所有权的各项权能，便可成为企业资产的实际出资人和产权人，对企业资产享有最终的处分权。同时，基于这种对资产的最终管理和控制权，政府又理所当然的拥有选择国有企业领导人的人事决定权；又基于各级政府对于自己所管理的国有资产和企业享有终极的资产控制权和人事决定权。如此，在政府拥有对企业的国有资产享有最终处置权和人事任免权的情况下，无论在政府内部或外部设立何种形式的资产经营管理模式、出资人代表模式或国有产权实现的方式，也无非是几级链接和如何链接政府与国有资产之间的所有权关系的问题。政府作为所有权人，出于职责的驱使，也不可能让自己的所有权的权能“睡觉”，其结果依旧和必然是“政”要管“企”。这是由所有权的基本理论所决定的。??其次，既然管理国有资产和监督国有资产运营是政府的法定职责，在现今以经济建设为中心和以发展生产力为主要工作目标的社会政治大背景下，各级政府不可能不对国有资产的运营及国有企业生存和

发展的决策无所作为，而是必须有所作为，甚至越俎代庖。一些地方政府几乎用绝大部分精力来管理国有资产、国有企业，其社会管理职能被很自然的放在次要的工作位置上，甚至丧失殆尽。换一个角度看，如果一级政府未能使其所管理的国有资产和国有企业产生好的经济效益，甚至导致企业亏损或破产，影响了当地经济的发展和社会的稳定，该政府的领导人至少要承担政治上的责任，并直接影响这些政府官员的政绩，而政绩如何又将决定这些政府官员的升迁去留。在这种情况下，确保国有资产的保值增值就必然成了政府官员的一项重要工作目标，特别在目前各地方经济发展相互攀比的情形下，甚至是首要的工作目标。因此，管理好国有资产又成了政府在作为国家行政机关时的一个很重的责任或“包袱”，是悬在各级政府官员头上的一柄“达摩克利斯剑”。作为尽职尽责的需要，各级政府是不允许国有企业或国有控股企业成为脱离政府缰绳控制的“马”。??在这样的大背景下，在保留政府作为国有资产所有权代表的前提下实现政企分开，是十分难以办到的；期望政府能够主动产生政企分开的积极性，是可望而不可即的。越是经济欠发达的地方就越是如此。于是，政府“高层次”的干预企业经营自主权的现象依旧是十分普遍，甚至是党政“齐抓共管”，屡禁不绝。尤其值得注意和思考的是：大多数干预企业经营自主权的行为，都是在政府官员十分清楚政企必须分开的背景下发生的，而且事后大都心安理得。之所以如此，皆因这不过是所有权人行使权利而已。由此看来，这种以政府管理为特征、以政府作为国有资产所有权代表人的国有资产管理体制，已经是到了必须要重新思考和设计的时候了。??此外，根据对上

述两个原因的分析还可以发现，继续维持现有的资产管理体制，还会使两个业已存在的、背离市场经济规律的弊端或现象难以遏制和消除。??其一、在市场经济条件下，政府是经济运行的“守夜人”，其根本或首要的职责是维护社会经济的秩序和社会的集体安全。如果政府以财产所有人和产权人的身份参与社会经济活动，既必然会挤压其社会管理职能作用的发挥，又必然会与这个职能发生矛盾和冲突，从而损害市场公平竞争的规则，即所谓“又当运动员又当裁判员”。政府经营财产或产权观念的形成，便导致出现了政府热衷于“抓钱”，而疏忽“抓秩序、抓环保”的现象。更有许多地方的政府为了“抓钱”，放弃自己维护市场经济秩序和保护环境的法定职责，不惜以破坏环境资源、搞地方保护主义和纵容假冒伪劣的行为为代价来发展当地经济和实现所经营财产的效益。??其二、国有资产作为市场经济的重要经济资源，一旦为行政权力机关和行政官员所掌握和操控，无疑就使行政权力成为社会重要经济资源的“阀门”，极易产生行政权力对国有资产的无偿的用益物权，助长行政官员权力寻租现象的发生，成为滋生腐败的沃土。??如果不彻底改革现行的国有资产管理体制，在政府拥有对企业的国有资产享有所有权及最终处置权和人事任免权的情况下，政府的行政工作效率和社会管理职能将大打折扣，政企也根本不可能实现分开。??我国目前还没有关于国有资产管理的法律。从1993年开始，国家有关部门就开始了《国有资产管理法》的起草工作，并且也一直在探索和总结行之有效的国有资产管理模式。如曾有在全国人大常委会内设国有资产管理委员会的建议；又如80年代拟议在国务院内成立国有资产管理部，由于当时

各产业部反对，后来最终成立了副部级的国有资产管理局，但又由于该局难以真正发挥作用，在1998年的国务院机构改革中被撤销。这个事例可以看成是在国有资产管理体制改革和探索中的一次挫折，也是难度的体现。十五届四中全会对国有资产管理提出了“国家所有，分级管理，授权经营，分工监督”的管理原则，允许和鼓励地方试点。一些地方如上海、深圳等地相继建立了国有资产管理委员会、国有资产经营公司（或称控股公司、集团公司）、国家投资企业的三级架构的管理体制，这在《国有资产管理法》草案里也有充分的体现。但直到目前已探索出的模式和各地经验，包括几易其稿的《国有资产管理法》草案，依旧都未跳出由政府或由行政机关管理为特征的国有资产管理模式。而且，在探索新的国有资产管理体制时均未将政企分开作为改革的一个重要目标，而主要是从侧重解决《公司法》诞生后国有资产出资人代表或产权人“缺位”、“不到位”、“虚位”和无人负责的问题。但是，对所谓国有资产出资人“不到位”和“虚位”的说法或观点仍是存有疑问的。实际上，除了宪法上未明确规定国务院或各级政府作为国有资产所有者代表人外，在现实中，包括有关规范性文件的规定，政府或其职能部门（甚至地方党委）实际是、甚至直接是作为国有资产所有者的代表人和出资人已是十分明确和不争的事实。即便是由“国有资产管理委员会”、“国有资产管理中心”或“控股公司”作为出资人出面，顺藤模瓜上去，还是政府或政府的职能部门在操控，如前所述，这只是几级链接和如何链接政府与国有资产所有权之间的关系问题。至于由于《公司法》生效后，给政府直接作为出资人造成了法律障碍，以及

由于还无法建立起一套政企分开、行之有效的国有资产出资代表人的制度，以致造成目前国有资产经营效益低下和政府行使国有资产所有权的方式不够规范，这应当是另一个问题，这与所谓出资人“不到位”或“虚位”的问题是不能相混淆的。目前，政府是国有资产所有者代表和出资人，是没有任何疑问的。此外，这种观点还似乎认为：如果国有资产出资人“到位”了或不再“虚位”了（如在政府体制内设立了“国有资产管理委员会”、“国有资产管理中心”或“控股公司”作为出资人），政企分开问题也将随之得到根本的解决。但事实是，如果现有的《国有资产管理法》草案被正式通过而成为法律，实际就是将“政”管“企”彻底的法律化和固定化了。??在社会主义制度条件和市场经济体制条件下，如何建立国家的国有资产管理体制，如何在国家享有经营性产权时，建立行之有效的国有产权实现的方式，应当并无先例可循。因此，从某种意义上说，探索和改革我国的国有资产管理体制，已不单纯是为了解决所谓国有资产所有者代表“不到位”和“虚位”问题，甚至也不是解决政企分开问题，而是对社会主义市场经济制度的完善和创新，是进一步解决社会主义基本制度与市场经济相对接的世纪性课题，是对社会主义国家制度理论和实践的完善和发展。??正确的指导原则，是建立科学合理的符合市场经济规律的国有资产管理体制的重要保证。十五届四中全会关于国有资产管理的“十六字原则”即“国家所有，分级管理，授权经营，分工监督”，既是对过去国有资产管理方面经验的总结，也是今后探索和建立科学合理的国有资产管理体制的重要指导原则，而下列三个原则，可以看作是对“十六字原则”的必要诠释和

补充：??一、要有利于社会主义基本制度及社会主义市场经济制度的完善和可持续性发展，有利于使社会主义基本制度与市场经济的对接和融合。??二、要有利于为政府机关“减负”和政府职能的转变。帮助各级政府摆脱由于肩负管理和经营国有资产所带来的沉重负担，使政府轻装上阵，在市场经济条件下充分发挥其社会公共管理职能和维护市场经济秩序的重要作用，为全社会的各种所有制形式的企业和各种性质的资本活动提供统一的和更全面、更专业化的服务，彻底改变政府“又当裁判员，又当运动员”的不合理、不公平的市场竞争态势，全面促进各种所有制形式企业的成长和发展。??三、要有利于保障和促进国民经济的发展、安全和壮大。我国历史上没有市场经济的传统，整个社会的经济体制和生产要素还无法在短时期内按照市场经济的要求和标准进行运作，所以，我国的市场经济的改革和发展有其特有的风险和脆弱的一面。由于国有经济是我国国民经济的主导经济和支柱，对我国的国民经济的发展具有十分重要的作用和意义，对国民经济的安全甚至政治的稳定均具有举足轻重的地位。因此，要确保国有经济在重要行业和关键领域的支配地位，在有所进有退和有所为有所不为前提下，要保证国有经济的数量和质量，并不断的壮大，以此来促进和保障全社会经济向市场经济稳定的过渡和运行。??基于上述指导原则，可以对未来的国有资产管理体制作如下的考虑和架构：??第一、填补宪法关于国有资产管理规定的空白，宪法应明确规定全国人民代表大会代表全体人民行使对国有资产的所有权和行使管理权；在宪法规定的权限范围内，有权决定国有资产管理的方式、发展规模和发展方向。??第二、新增设一个非

权力性质的国家机构，如“国有资产管理委员会”或“国资院”，直接对全国人大负责、报告工作并受其监督；根据法律和人民代表大会的决定，专门负责国有经营性资产的投资、经营和管理；作为法定的国家股东或出资人，根据人大关于国有资产的规定、决定，进行完全的市场化运作；将国务院原负责的对经营性国有资产的管理权剥离至该国家机构，建立国有资产的经营性预算体系，使国有资产的经营性预算和国家财政的公共预算真正各自独立，将政府与经营性国有资产之间的所有权纽带彻底斩断，从法律制度设计上将“政”、“企”完全分开。

第三、新设的国资管理机构是非权力性质的，是以专门经营国有资产为目的的，人员应尽可能为专家和职业经理人；其内部治理结构的设置和议事方式应尽可能参照和吸收现代企业法人治理结构的优秀经验和做法，不实行“首长负责制”，切忌成为“第二国务院”或任何权力机构。

第四、地方各级人民代表大会对在其管辖范围内的国有资产，除去中央国资机构直接经营的国有资产外，可以设立地方人大领导和授权的国资机构，负责地方经营性国有资产的经营管理并受地方人大的监督。

第五、充分总结以往国有资产管理的经验和好的做法，分步骤实施。如可考虑在中央、省和较大的市一级，率先完成国有资产管理委员会 国有资产经营公司（或称控股公司、集团公司）

国家投资企业的三级架构的管理体制，然后分期由政府向新设的国资管理机构进行整体的剥离和移交。

第六、国务院及其地方各级政府，仍然应当继续对国有资产的运营行使监督职能，对侵占、损害国有资产的行为应当予以打击和制止。

应当说，任何一个西方的市场经济国家，都不太可能

会为经营国有资产而专设一非权力国家机构进行运营和管理。但是，由于我国历史上没有自由经济或市场经济的传统，由于社会主义是我国的基本社会制度和我国历史发展的逻辑选择；由于国有经济的主导地位和控制力对我国现阶段的市场化进程及国家经济的安全具有十分重要的作用；又由于政府管理国有企业和政企不分，是长期困扰我们的一个难题；还因为现行的由行政机关管理企业做法，较之专设非权力性质的国家机构管理国有资产，是更明显有悖于市场经济规则的做法。因此，专设非权利性质的国家机构从事经营和管理经营性国有资产，可以说是我国的市场经济国家区别于西方市场经济国家的一个标志，也是社会主义经济更加市场化的一种发展和完善。如果国有资本不是在政府以所有者的名义直接经营管理和有意无意的庇护下运营，而是与其它各种性质的资本一同在政府公平的监督下参与市场竞争，按市场规则进行运作和流转，这无疑将会更有利于市场经济秩序的真正建立，将会更加与国际市场经济秩序的要求相一致，也更能国际社会的肯定和接受。尤其是，这对最终形成我们一向所倡导的各种社会制度和平相处、共同发展的国际政治、经济新格局，奠定了坚实的经济基础。 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com