

清华大学 中国经济研究中心 研究动态

总字128期

2002年10月11日

必须构建新的国有资产管理体制

清华大学经济管理学院

魏杰 赵俊超

[摘 要] 拥有国有资产的目标是为了维护社会稳定和经济发展，而不是其它。国有资产的控制力和保值增值都是实现其目标的手段之一。国有资产具有多种形态，可以借助不同形态的转换实现社会转型和经济发展目标。三个层级的国有资产管理模式是一种比较恰当的方式。应当组建和利用国有资产经营公司，对国有资产进行集中运营。

[关键词] 国有资产、国有资产形态、国有资产经营公司

一、国有资产的目标

自1978年以来，国有企业改革就已成为我国经济体制改革的核心内容之一，对此，似乎我们从来未曾动摇。但是无论理论还是实践上看，国有企业的改革都未取得令人满意的效果。从理论上来看，尽管人们对于国有资产（注意：在这里混用了国有企业和国有资产两个概念，仅仅是为了不割断历史。其实二者的范畴是不同的，在下一部分将进行区分）的认识取得了不断的突破，尽管对于国有资产管理体制改革提出了种种观点，出现了百花齐放的局面，但从目前来看还没有一种方案被广泛认同，仍处在争论之中。从实践上来看，尽管我们对国有企业进行了一系列的改革和改进，从“放权让利”到“利改税”，到承包制，到建立现代企业制度，国有企业的效益仍处在不断的下滑之中，总资产和净资产的回报率逐年下降直至趋于零，相当多的国有企业陷入破产的危机之中。98年始的“国企三年脱困”取得了阶段性的成果，但成果的取得具有暂时性、局部性和政策性，并未解决国有企业的深层次矛盾，也就没有从根本上扭转国有企业的颓势。

长期以来，我们将提高国有企业效益作为国有资产管理体制改革的主要目标，在此目标之下我们尝试了一切可以尝试的办法，而问题仍未得到解决，而且在我们可以预见到的将来之内仍然没有明显的改善的希望，那么只能有一种解释，就是我们对于国有资产的目标设定存在问题，是题目本身出错了。到现在我们不能不承认这样一个现实，在现有基础上普遍地、大幅度地提高国有资产的效益其实是一件不可求之事，由此也引发了我们对于国有资产自身目标的思考。

很多专家学者对于国有企业进行了大量的研究，开出了各种药方，但他们始终未能去思考一个最为重要的问题：我们为什么要拥有国有资产？拥有国有资产的目标是什么？我想这个问题才是最重要的，需要学界和政府广泛地探讨，必须以一种科学的态度来看待和研究这个问题，而不是恪守教条和想当然。我认为，国家拥有国有资产的目标是为了维护社会稳定和经济发展。诚然，我国建立国有企业的初衷是为了优先发展重工业和加快实现国家的工业化，但现在有必要对这个目标进行重新确定。我们决非是为了拥有国有资产而拥有国有资产，拥有国有资产仅仅是一个手段和过程，只是为了维护社会稳定和经济发展这个目标，我们可以在此目标下对国有资产进行各种处置。如国有资产变现充实社会保障基金或者直接用于社会救济，从实物或账面上来看，国有资产没有了，但这种处理维护了社会稳定和经济发展的大局，就是值得的。我们认为，这也是符合“三个有利于”标准和江总书记“三个代表”思想的。搞清楚国有资产的目标，对于建立新的国有资产管理体制是必不可少的。

但肯定会有人出来反对这个目标，并且至少会提出两点质疑，一是国家对于经济的控制力问题，二是国有资产的保值增值问题。下面我将就这两点分别予以答复。

首先是第一个问题，国有资产减少了，甚至从某些领域完全退出，国家对于经济生活的控制力是否会降低。这种担心是没有必要的。因为国家对于经济生活的调控，并非是依靠其直接经营的资产或者企业，而更多的是依靠政权的行政力量。共产党推翻国民党反动统治的手段并不是靠控制对方的企业，而是先建立了政权，依靠政权的力量轻而易举地获得了对经济的控制权力。国家对于经济生活的调节，主要是根据宪法、法律和政策来实现的，而不是靠对经济生活的直接参与。

经济发展的历史证明，对于一般竞争产业，单个私人很难获得完全的垄断和支配地位，因此无需对之进行控制。对于可能产生自然垄断的产业或者重要的公用事业，国家的控制手段也是多种多样的，除行政控制外，“金股”、“国有私营”都是有效的手段。所谓“金股”，是指对于某些重要的公用事业，国家只象征性地保留一股，但

这一股具有一票否决的权利，从而保障了社会公众的利益。因此，国有资产的数量多寡甚至有无与国家对生活生活的控制力并没有必然的联系。

尽可能多地拥有国有企业，保持国家对于经济的控制力是一种传统的观念。这种观念的最初构想来自于马列主义经典著作，并在苏联付诸实践而为我国学界所奉行。随着经济体制改革的进行，人们对此的认识也在不断地深入。从清一色的国有独资，到国有资本绝对控股，到相对控股，再到国有资本的屈尊参股，反映了人们的认识过程。但这种后退是逼不得已和不情愿的。至今还有人时常提到国有资本的控制力问题，甚至奢望国有资本从一部分企业的退出可以去渗透和控制更多的其他企业，起到“四两拨千斤”的作用。国有资本为什么要控制民间资本？这种认识是虚妄的，在实践上是有危害的。

再看第二个问题，有人认为拥有国有企业的目标是保值增值。初看起来，这个提法没有问题，国有资产是全体人民的共同财富，财富增加了，人民的福利自然也就增加了，两者是完全一致的。其实这是一种似是而非的观点，单论保值增值，其他资产也可以实现，而且效果还要更好一些，为什么一定要通过国有资产来进行呢？所以这种看法是有问题的。

假设我们以保值增值作为国有资产的一个目标，以维护社会稳定和经济发展为另一个目标，我们发现两个目标在很多情况下确实是一致的。但既然是两个不同的目标，那么难免会发生不一致的情况。比如一个濒临倒闭的国有企业，尚有账面净资产5000万，另有职工1000人，现在我们要把它转让出去，假设最终企业以4000万的价格被转让并且受让方接受了全部的工人，那么从保值增值的目标来看这个转让是失败的，国有资产流失了；但从维护社会稳定和经济发展的目标来看这个转让却是成功的，因为它为社会解决了1000人的就业问题，企业也由此取得重生。这时两个目标就出现了不一致的情况。

因此，维护社会稳定和经济发展才是拥有国有资产的唯一目标，而保值增值不过是它的手段之一。尤其在我国，国有企业的历史一般都比较长，情况千差万别，企业的账面价值、按股价计算的市场价值以及按未来收益折现计算的企业价值之间差别很大，企业的隐形负债（企业办社会、离退休人员等）也未有体现，因此，如果仅仅以保值增值作为国有资产的硬性指标，动不动就拿国有资产流失的大帽子吓唬人，可能会使国有资产管理体制改革的进程陷于停顿。我国目前正处于改革转轨时期，社会稳定和经济发展具有极其重要的意义，这个时候应当主要考虑社会稳定和经济发展指标，而保值增值不过是其手段之一。

二、国有资产的形态转化

在前面我们混用了国有资产和国有企业两个概念，其实是不确切的。混用仅仅是为了保持历史的连续性，因为在早期我们所理解的国有资产就是国有企业，国有资产管理体制改革也仅仅指的是国有企业改革，但到今天，我们已经知道国有资产是一个范畴远大于国有企业的概念。因此有必要对之进行区分。这就涉及到国有资产的形态问题。

具体来说，国有资产具有四种形态。

1. 企业形态

企业形态的国有资产就是国有企业，包括全资的国有企业和国有控股、参股企业中的国有股份。这一部分资产因其营利性也被称作经营性国有资产。截至2000年底，我国经营性国有资产总量为68612.6亿元，占全部国有资产的69.4%。我们由此也可以看到，国有企业仅仅是国有资产的一部分，不过是其中比较重要的一部分，而且吸引了人们多数的注意力。

2. 公共产品形态

公共产品形态的国有资产是指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。我们统计中的非经营性国有资产，指的主要就是这一部分国有资产。截至2000年底，我国非经营性国有资产总量为30246.6亿元，占全部国有资产的30.6%。从目前来看，公共产品形态的国有资产发展势头迅猛，而且存在很大的发展空间和发展潜力，是国有资产拓展的一个重要方向。

3. 货币形态

货币形态的国有资产是指以现金或投资基金的形式存在的国有资产，包括社会保障基金、教育基金等。但以往对于这种形态的国有资产缺乏关注，因此也没有具体的统计数字。但很显然，这种形态的国有资产对于维护社会稳定和持续发展具有极其重要的意义。

4. 资源形态

资源形态的国有资产是指国家拥有的土地、森林、矿藏等资源。在我国多数自然资源都归国家所有，自然也就是国有资产。但对其具体数量也缺乏相应的统计。这一形态的国有资产具有双重的特性，一方面它是一种国家可以处置的资产，另一方面这种处置对于生态、环境等又存在较大的影响，因此需要科学规划统筹安排。

由此我们可以看出，国有资产具有不同的形态，这也给了我们一个思路，就是国有资产管理不仅包括国有资产在自身形态内的保值增值，也包括其在不同形态之间的相互转化，通过这种转化实现社会稳定和经济发展的目标。事实上世界各国在这方面也一直进行着或主动或被动的尝试。如北欧国家，因其社会福利水平很高而经常出现财政赤字，而同时又拥有比较丰富的自然资源，于是在赤字时就往往批准多砍伐一些森林或开采一些原油，以平衡财政开支，这样资源形态的国有资产就转化为货币形态的国有资产。又如日本，日本因其自然资源匮乏而对资源进行严格的保护，制定了很多政策，包括从国外进口木材以保护国内森林资源，也包括从我国东北、山西等地进口煤炭封沉于海底以备将来不时之需，这样货币形态的国有资产就转化为资源形态的国有资产。但不管国有

资产的形态如何转化,只有一个目标,就是维护社会的稳定和经济的持续、快速发展。

相比我国,对于国有资产的形态转化认识还很不够。长期以来,人们将企业形态的国有资产看作是国有资产的唯一形式,国有企业也吸引了人们最多的注意力。我们现在面临的主要问题是国有资产太多,尤其是企业形态的国有资产比重太高。市场经济发达国家也有国有资产,但一方面他们的国有资产总量不大,一般不超过社会总资产的10%,另一方面,政府拥有的国有资产主要分布在公共基础设施、公用事业、自然垄断部门以及关系国防安全的产业,而不是一般竞争产业。一般认为,政府经营一般竞争性行业缺乏比较优势,这也已经为我国改革开放以来的经济发展现实所证明。国家直接经营企业,是造成政企不分的最主要原因,既不利于国有企业效益的提高,更不利于建立一个公平公正的市场竞争环境,给经济发展增添了很多麻烦和困难。

因此,我国国有资产管理的任务,已经不是现有的国有企业脱离困境和发展扩张的问题,而是将企业形态国有资产的比重将下来,将其转化为其他形态的国有资产,籍以实现社会稳定和经济发展的目标。这种转化,同时也是国有资产从其不具有比较优势的领域转入其具有比较优势的领域,发挥更大效用的过程。

从理论上来说,国有资产以企业形态转化为公共产品形态、货币形态或者资源形态都是可取的,本质上并没有优劣之分。但从我国的实际情况来看,恐怕是转化为货币形态更为迫切和急需。我国目前正处于转轨时期,转轨时期的最大特点是社会问题大于经济问题,货币形态的国有资产对于抹平转轨创伤、减轻社会震荡无疑具有最大的效力。从其它两种形态的国有资产来看,很多公共产品建设具有一定的营利性,这样只要放开市场准入限制就可以吸引民间资本来投资,如温州的机场就是民营企业投资兴建的;资源形态的国有资产虽然是一个方向,但它是一个长期的任务,我们在短期还无暇顾及。维护社会稳定和保持经济良性发展是一个短期的、比较迫切的任务,而且这一开支几乎完全需要国家来支付。因此,国有资产从企业形态转化为货币形态,是我们目前一个最重要的转化方向。

我国已经加入世界贸易组织,企业也即将面临更为激烈的国际竞争。我国的某些行业和企业可能会受到比较大的冲击,一些企业可能会破产倒闭,造成大量的结构性失业,对于这一部分人,只能由政府接管下来,将其纳入社会保障体系,否则社会的稳定和改革的进程就会受到威胁。但现在我们的社会保障基金还存在很大的缺口,无法承受这个负担,即使如此,这还不包括那些本应纳入而未纳入社会保障的人员的负担。那么只能有一个办法,就是将部分企业形态的国有资产变现成为货币形态,充实社会保障基金,以维护社会的稳定。

但现在通过股市进行国有股减持变现的方式已经失败了。为什么会失败?并非是这种设想本身行不通,而是方式手段存在问题。国家减持国有股,要保值增值,而且是在带有大量泡沫的高位上增值,同时又要保持控制力,条件苛刻好处占尽,投资者怎么会答应?所以国有股减持必须从维护社会稳定和经济发展的大局着眼,按照平等互利的市场交易原则来进行,这样才能顺利地实现国有资产由企业形态向货币形态的转化。

三、探索国有资产管理的新体制

为了维护社会稳定和经济发展,国有资产必须加快由企业形态转化为其他形态。但是,由于我国国有企业数量众多,国有企业在近期乃至将来相当长的时期内仍会大量存在,而且,国有资产形态转化本身也是需要管理和规划的工作,因此,建立新的国有资产管理体制刻不容缓。

新的国有资产管理体制至少应包括两个方面的内容,一个是国有资产的所有制形式,另一个是国有资产管理模式。同时,由于国有资产管理模式中的国有资产经营公司是一个新生的和比较重要的角色,我们将之单列出来进行专门的讨论。

1. 国有资产的所有制形式

我国目前的国有资产所有制形式是中央所有,分级管理。这种所有制形式将所有权与管理权人为地割裂为两个部分,产生了很多问题。于是就出现了这样的现象:对于某个国有企业,地方政府已经谈妥了价钱,准备把它卖掉,而中央部委却不同意,因为它才是所有者。我国国有资产数量众多,各个地区、各个行业的状况千差万别,这样仅仅由中央一家所有统一行使所有者的职能其实是不合理的,也是不可能实现的。

我们认为比较恰当的方式是建立分级所有,或者中央委托地方所有的国有资产所有制形式。划分原则是:由中央财政投资形成的国有资产,为中央政府所有;由省级财政投资形成的国有资产,为省级政府所有;市、县、乡级以此类推。初始投资较为复杂难以认定的国有资产,由上一级政府根据其规模影响、所在地等因素指定适当的所有者。每一级政府对于其所拥有的国有资产具有完整的所有权,包括收益、处分等各项权利。国有资产分级所有,也是国外的普遍做法。如美国的土地除私有的部分外,就分别有联邦政府所有的土地、州政府所有的土地、市政府所有的土地等。可见,国有资产的分级所有是可行的。

国有资产分级所有具有许多优点。首先,它改变了国有资产所有权的割裂状态,有助于实现责、权、利关系的对等,从而大大提高其运营效率。其次,地方政府获得了一部分国有资产的完整所有权,有利于调动它们的积极性,因地制宜地进行国有资产的经营和管理。再次,国有资产分级所有有助于明晰产权,塑造市场多元产权主体。在中央政府一家所有的模式下,中央政府经常对国有资产管理权限进行无偿划拨,这直接造成了对产权的侵害和不尊重,也造成国有资产所有者缺位和吃大锅饭的状况,国有资产分级所有有望解决这种状况。

2. 国有资产管理模式

从我国国有资产管理模式改革的实践来看,各地都在积极地探索新的国有资产管理模式。上海、深圳和山西晋中地区等地都进行了一系列的大胆创新,并且取得了一定的成效。结合这些实践,并充分参考意大利、新加坡等国家管理国有资产的先进经验,我们提出了国有资产管理模式的各项建议。

国有资产管理模式的主要内容是建立三个层级的国有资产管理机制。第一层级是代行所有者权利的专职机构，第二层级是国有资产经营公司，第三层级是国有资产的具体经营和参与单位，主要是国有企业。三个层级逐级负责，同时彼此之间又具有明确的权责划分，完成国有资产管理的目标。

(1) 第一层级

第一层级是代行所有者权利的专职机构。这样一个机构，对于其性质，放在哪里，都是值得探讨的问题，如可以放在人大，可以放在政府，也可以作为独立的非政府法定机构。从国外的情况来看，多数放在政府，如新加坡设在财政部内的财长公司是国有资产所有者的最高代表机构。从我国的实践来看，多是由政府成立“国有资产管理委员会”，由本级政府的最高行政领导兼任主任。因此，尽管从法理上来说这一专职机构作为非政府法定机构可能更为合理，但可行的办法还是将其设在政府之下。我们暂称之为国有资产管理委员会，简称国资委。

国有资产管理委员会的主要职责是贯彻执行国有资产管理方面的法律法规，制定具有导向性的政策，确定其下一层级——国有资产经营公司——的经营目标并对其制订完善的考核和奖惩制度，依法监督并确定国有资产经营公司的领导人选等。也就是说，国资委仅与其直接下层——国有资产经营公司——相联系，而且其主要手段是人事控制。

(2) 第二层级

第二层级是国有资产经营公司。国有资产管理委员会依法将管理国有企业的权利委托给国有资产经营公司，国有资产经营公司接受相应国资委的领导，完成与之签订的各项契约。国有资产经营公司依据其在各企业中的国有股份行使法人财产权利，对拥有的国有资产进行经营运作。值得注意的是，国有资产经营公司对于国有企业的经营是通过资产纽带进行的，而不是行政命令，这种经营直接受公司法和民法的约束。

(3) 第三层级

第三层级是国有资产参与企业，包括国有独资企业、国有控股企业和国有参股企业。国有资产参与企业与国有资产经营公司之间存在产权关系，它接受国有资产经营公司对自己行使股东权利，但不接受其行政命令。政企不分的状况有望藉此得以解决。

3. 国有资产经营公司的职能

在国有资产管理的三个层级中，国有资产经营公司承担着极其重要的角色。政府对于国有资产的经营运作、形态转换和各项目标的实现，都有赖于国有资产经营公司的有效运作。一般来说，国有资产经营公司包括四个方面的职能：

(1) 国有资产从某些行业 and 企业的退出

前面已经提到，我国的国有资产，尤其是企业形态的国有资产比重过高，因此有必要从中退出，这个退出工作主要通过国有资产经营公司来进行。通过企业拍卖、股权转让等形式，国有资产从某些行业和企业退出，企业形态的国有资产转化为货币形态的国有资产，实现各种社会目标。

(2) 国有资产进入某些急需发展的产业

某些产业，由于前景不明朗、投资回收期长，或是存在外部效应，可能民营企业不愿进行投资，而这些产业的投资对于国家的长期经济发展又存在重要的意义，如一些高科技的导向性产业、园区建设等。对于这些产业，需要国有资产经营公司审时度势，适时进入。

(3) 为经营城市服务

现在从中央到地方都提出了经营城市的口号。城市是社会经济发展的基本载体，城市本身就是一个庞大的公共产品。这样，改进城市基础设施、文化教育等条件，改善人们的居住、工作环境，可以使城市这个公共产品得以升值。国有资产经营公司掌握了城市的大量公共资源，因此对于经营城市具有义不容辞的责任。

(4) 为企业改制服务

目前我国国有企业的管理基本上仍然是一种多头管理的状态，如计委管投资，财政部门管资产，组织部门管人事，经贸委管监督等。这样一个媳妇多个婆婆，办起事情处处掣肘，出了问题却又互相推诿，严重违反科学的管理原则。在这样的管理体制之下，我们也无法指望在企业内部建立规范的现代企业制度。

国有资产经营公司的建立有望解决这一问题。国有资产经营公司建立后，政府对国有企业的一切控制权力都移交给它，以往的一些机构如大型企业工委予以撤销，这样就实现了人权、事权和财权的统一。在此基础上，国有资产经营公司对于国有企业的管理权利通过资产和产权纽带来进行，便于国有企业建立科学规范的现代企业制度。

国有资产经营公司对于国有企业的控制可以分为五个方面：(i) 制度控制。国有资产管理公司为国有企业设计责权利相一致的企业内部管理制度。(ii) 战略控制。国有资产经营公司以其较强的战略判断能力为国有企业的发展选择正确的战略方向。(iii) 董事控制。国有资产经营公司依其股权向所属企业派出产权代表，行使所有者权利。(iv) 无形资产控制。有些国有企业依附于政府而获得某些无形资产，国有资产经营公司应当对这一部分无形资产进行控制。(v) 财务控制。国有资产经营公司对所属的国有企业进行账务稽核，查处各种欺诈行为。

利用国有资产经营公司运营国有资产，是很多国家国有资产管理的通行办法。1996年世界银行的一份研究报告指出，利用这种办法管理国有企业具有很多优点，如缓冲政治干预，有效协调决策，提供战略指导，完善财务纪律，获得合作的规模效益等。从我国试运行的情况来看，效果也是比较明显的。因此，结合我国国情，采用国有资产经营公司集中运营国有资产，看来是一种比较可行的办法。

参考文献：

- [1] 财政部课题组：《国有资产增长态势及若干建议》，《宏观经济研究》，2001.12
- [2] 张卓元：《新世纪国企改革面临的六大问题及深化改革设想》，《经济学动态》，2001.10
- [3] 陈永正：《国企改革几个重要问题之我见》，《财政科学》，2001.6
- [4] 北京大学中国经济研究中心课题组：《中国国有企业改革的回顾与展望》，《经济研究参考》，2001.8
- [5] 胡家勇：《构建国有资产管理新体制》，《经济学动态》，2002.1
- [6] 陈文通：《国有经济战略性调整中的若干认识误区》，《国家行政学院学报》，2002.2
- [7] 黄可华：《国有资产运营的战略分析》，《中共中央党校学报》，2001.11
- [8] 张文魁：《中国国企改革：近年的进展及其政策含义》，《改革》，2002.2
- [9] 钱颖一：《第三种视角看企业的政府所有制：一种过渡性制度安排》，《经济导刊》，2002.5

（版权所有，转载、转摘请与本中心联系）

主办：清华大学中国经济研究中心
地址：清华大学经济管理学院中楼302

联系电话：（010）62789695
邮 编：100084

[返回](#)