

□ 孙海鸣

## 政府资产管理体制改革与模式设计

在信息不对称的结构中,政府如何管理其享有所有权的企业的资产,在世界各国中均是一个悬而未决的问题。在中国,因政府资产比重高而使解决这一问题更具迫切性。前15年中以推动产品经营市场化为核心的企业改革,为降低改革成本而回避了这一问题,从而造成了政府资产所有权职能的部门化裂解,以及政府对其所属企业资产控制权过强和控制权失落同时并存的现象。曾经作为划分政府与属下企业资产责任的“两权分离”式的改革,其双方合约的重点在资产使用授权和资产收益分配,未能触及所有权管理和责任体系自身。因不存在法定的政府资产委托人组织,便不得不由执行行政管理和资产监管职能为一体的企业主管部门代行所有者职能,与企业订立合约,在所有权职能部门化裂解的条件下,这类合约的有效性、权威性与合法性不能不受到损伤。同时,这也决定了“两权分离”合约的标的责任只能是极有限的,而“负盈不负亏”则是这一资产管理体系必然的制度现象。

目前,由上海的各级政府所实际占有和控制的企业资产可分为两大类:一是由市政府和区、县政府作为直接的出资人、投资人和监管人的国有资产;一是由区县以下机构——如乡政府、街道办事处、区集管局系统所实际行使控制权或所有权的非国有集体企业资产。对于国有资产管理体系的改革实际已经开始,国务院在1994年7月发布了主要适用于国有独资企业的《国有企业财产监督管理条例》,在组织上确立了经济管理职能与国有资产管理职能分立的原则,以及国有资产统一所有分级管理的原则,同时明确了国有企业享有法人财产权和国家对企业承担的财产责任以投入资本为限的原则。应该说,这个条例为国有资产管理体系的改革和新体系的创设确立了一个良好的开端,但也应该指出的是,这个条例所创设的依然是所有权职能在组织上分裂的“双重监护”的模式,即:国有资产专业管理部门与监督部门(一般均是原企业主管部门)同时并存,其中,对监督部门的有关代行的所有权权责规定较明确,而国有资产专门管理部门代行的所有权权责规定就不那么明确,似乎仅成为一个国有资产的簿记机构。

在这个条例中,除明确了国务院代表国家统一行使对企业财产的所有权,同时还规定了地方各级人民政府可以根据国务院规定设立国有资产管理机构,对地方管辖的国有资产依法实施行政管理。国有资产的分级行政管理,意味着国务院向地方政府对其管辖的国有资产实行所有权职能的授权。应该指出的是,所有权职能不是虚拟而具有明确的内容,西方市场经济国家中,政府对公有企业所有权专门化管理,具体表现为四大职能,即:1、为每个国有企业制定章程;2、任免董事会成员;3、确立公有资产的股息标准;4、审批财务报表和利润分配计划。在民营企业中,这些所有权职能通常是由公司董事会承担。显然,国有企业的所有权职能,需要由代行所有者职能的组织来承担。因此,上海所建立的国有资产管理委员会,应代行上海市政府管辖的国有资产所有权的全部职能,以唯一的上海市属国有资产所有权委托人组织与下属企业构

建所有权委托——代理关系。一些发达的市场经济国家中,在政府的行政组织体系内,都有一个专门司职于政府国有资产所有权职能的组织,并由这一组织作为唯一委托人与下属企业依据商法或公法建立资产经营使用的委托代理关系。也就是说,当政府财政出资新建或购买某一企业后,其实际所有权立即转移到该组织并由该组织履行。例如,瑞典在其工业部下设立了一个仅有 9 人的国有企业处,它实际控制着拥有 9 万雇员的公有制工业企业的所有权。

在国务院发布的《国有企业财产监督管理条例》中,国家并未详细规定地方国有资产专门管理机构应行使哪些职能,如果我们将上海市的国有资产管理委员会定性为上海地方政府作为出资人的国有资产的唯一的所有权行使组织,首先必须使其获得相应的法律地位,以确保其执行所有权职能的合法性、权威性和行为的规范法;同时明确其双重身份,即既作为国家国有资产管理体制中分级行政管理的一个层次,又作为国务院授权的对地方国有资产所有权实际控制者组织。并以此作为上海市地方政府国有资产管理体制的第一个层次。

在北欧和西欧一些市场经济国家中,公有资产管理体制的第二层次,一般由三类组织构成。第一种类型的组织是,组建综合性或专业性国家控股公司,由执行政府国有资产所有权职能的组织,以委托的方式,向控股公司的董事会授权其代理部分国有资产经营权的职能。在采取这种管理模式的国家中,除控股公司的董事会成员由政府执行所有权职能的组织任命外,其它所有权职能事实上已转移到控股公司的手中,如下属企业的预算和定期报告均向控股公司提供,资产交易的决策亦由控股公司作出。控股公司实际具有双重性质,即既为政府国有资产行政管理体制的一个中介环节,又是具有企业性资产交易职能的公司组织。意大利、奥地利、瑞典等国家都设有国家控股公司。第二种类型的组织,是大型的独立生产经营企业的董事会,由政府执行国有资产所有权职能的组织,向公有利企业的董事会及其成员授权国有资产的管理和经营。通常,该类企业的董事会与企业经营管理层高度分权。同控股公司为中介的资产管理模式不同的是,政府通过对该类企业的所有权职能授权,使其所有权与控制权在企业内部获得统一,同时所有权对企业的约束力亦从企业外部转变为企业内部。挪威是这种模式的典型。第三种类型是拥有 77 万公有企业雇员的法国所采取的专业部监管模式,国家将所有权职能授权到各专业行政主管部,资产责任由专业部流向生产经营企业的董事会。这种模式与传统中国国有资产监管体系有类似之处。

上海地方政府拥有的国有资产牵涉到就业者达 200 多万人,且涉及国民经济的各行各业。以有效管理的控制幅度理论为依据,设置层级结构的国资管理和经营体系是必须的。根据国外的经验和上海企业的特点,我们认为在上海国资管理体系的架构设计上,可采取三类组织同时并存的方式,即:对专业性中小企业,组建承担资产经营责任的控股公司;对大型特大型集团企业,由国资委对其董事会直接授权,构建所有权委托代理关系;对以生产公共产品为主的自然垄断性行业,采取国资委委托行业经济管理部门代行所有权监管的职责。对控股公司授权和对生产经营企业直接授权,形成的是两种不同性质的制度结构。国资委→控股公司→生产经营企业类型的结构,由控股公司实际执行国资委所赋予的所有权职能,其下属的生产经营企业的董事会,实际只握有企业法人财产的控制权,此时,所有权和控制权是由不同的经济主体承担,而所有权对企业的约束是外部的。在信息不对称的条件下,控股公司须支付制度性的含有激励费用的监督成本(以新古典经济人假设为前提),全资企业的董事会或有限责任公司中代表国有资产的董事,作为代理人须支付代理费用。同时,兼有双重身份的控股公司在对下属企业作为委托人时,对国资委却是作为承担代理人的职能出现的,这样,国资委也须为其支出监督费用(含有激励费用)。国资委对大企业的直接授权,使所有权与控制权在企业内部获得统一,所有

权的约束力将来自内部,这样信息不对称的强度会大大减弱,同时,委托代理关系亦被简化。生产公共产品的自然垄断行业,由于其大量承担政府社会目标,因而很难对其仅应用经济原则,其资产的效率不应成为企业存在的首要目标,以政府监管方式可能更有利于政府公共政策目标的推行。

从世界其它国家的实践结果来看,用控股公司取代传统的主管部门监管体系,简单地对其价值判断并不容易。但上海在企业制度改革中组建控股公司,主要出于几个理由:第一,上海的国有资产数量庞大,且对其存量进行结构性调整任务繁重,同时我们对国家还承担着国有资产保值和增值的行政管理职能。要使资产结构调整符合产业政策目标和产业组织政策目标,并确保调整的经济效率,组建企业性的具有所有权职能的控股公司是相当重要的,它可通过简化决策审批程序的方式降低资产流动和调整的费用;第二,控股公司层面的存在,可以减缓各类社会职能和政府职能对生产经营企业的直接压力;第三,便于对那些生产经营规模不太大的企业提供大型企业才具备的集中、合作与协调优势;第四,从有效管理的角度看,控股公司作为国资管理体系的组成部分,亦可对下属企业国有资产的财务状况进行责任监督。

在控股公司的模式选择上,是建立分行业的专业性控股公司还是跨行业的控股公司?国外国家控股公司运行的实证经验是,中型的专业性控股公司比大型综合性控股公司的效率更高。当前上海组建的带有控股公司性质的资产经营公司是分行业的专业性的。在实践上,这样的作法,比较便于从原政府主管部门承担的所有权监管职能转移到由控股公司承担,改革的成本较低;其弱点是原有的政企不分的矛盾和传统的管理方法,在组织结构的变化中可能会被保留下来。解决这一问题的关键,是要为国家控股公司设定有别于政府经济管理部门的合理的职能组合。首先是政府国有资产管理委员会将授予控股公司哪些具体的属于所有权管理的职能;其次是控股公司将采取怎样的非行政经济管理的方法对下属企业(无论是单一产权还是多元产权)实施有效的资产管理。资产的所有权管理,无非体现在几个方面:1、是代表出资者利益的代理人(董事会成员)的任命;2、是为企业的实际动作设立由法律保障的行为规范或游戏规则(公司章程);3、是为重大战略性和发展性行为设置降低现有资产风险的预警性财务指标(如资产负债率等);4、决定资产收益的分配结构;5、从资产经营中获得保值和增值的利益。

在国家资产管理和经营体系中,须制定一系列配套的制度来对组织和代理人确立责任,通过制度的运作使代理主体能在委托主体信息缺位的情况下为委托人工作。考虑到国有资产在企业中代理人的特殊地位,应对其制定特殊的激励和约束制度。

对非国有而由下层社区政府行事实上所有权职能的那部分资产应该如何处置?这是一个至今依然悬而未决的问题。目前的通常做法是,对部分集体企业实施股份合作制改造,使之与政府脱钩;对部分假集体企业实行“摘帽”还其私营企业的本来面目,也使其与政府脱钩。然而,对区集管局所属的“大集体”和乡办占有的企业和土地的庞大资产,在现代企业制度的改革中,仍然未发现能实施有效管理的方法。低层社区政府首脑因管理范围小、决策结构简明而较易消除资产结构调整的制度性障碍,但是,谁又能确保这类调整行为对本社区的居民有利呢?如何来评估和考核这类资产的经营?实际上,在这类交易中的无约束导致的腐败事例已相当多了。对这部分资产同样应通行“政资分开”的原则,因此,我们建议:第一,对集管局系统的大集体,由区国有资产管理委员会代行所有权职能,但资产帐户单列;第二,在县里组建资产交易委员会对乡属资产的交易进行监督,并聘请中介服务机构进行评估,以确保公正性。