

对改革我国国有资产管理方式刍议

周 晴 明

国有资产，顾名思义是指归属于国家所有的资产。广义上说，它包括存在于全民所有制企业等生产、流通领域中的经营性资产，以及政府机构、人民团体、军队学校等行政事业单位使用的非经营性资产。狭义上的国有资产则主要指能在运动中不断增值的经营性国有资产。本文论述的国有资产管理则是狭义上的国有资产管理，指国家凭借所有权对国有企业中的国有资产进行组织、指挥、协调、监督和控制等活动。

国有资产管理必然要通过一定的方式来进行。国有资产管理方式是指国家利用所有权对国有资产实施管理的程序、规则和形式。它主要包括以下内容：（1）所有权管理的组织体系。（2）所有权的约束与管理机制。（3）所有权管理的具体形式。

一、传统国有资产管理方式的弊病

我国传统的国有资产管理方式是一种将所有权与行政权合一，依靠庞大的行政系统进行行政直接管理的方式。这种方式的主要特征是：（1）从管理主体上看，国家各行政机构都是国有资产管理主体。从纵向看，我国国有企业的资产分属中央、省、市、县；从横向看，财政、银行、计委、企业主管部门等都以所有者身份对国有企业进行管理。（2）从投资方式上看，国有企业需要的资金（包括固定资产投资、定额流动资金）按行政隶属关系，由中央政府或地方政府的预算拨款。国有资产的投资与建设权限绝大部分由中央各部管理，企业生产所需的物资也由计划部门无偿调拨。（3）从经营方式上看，企业生产什么、生产多少靠上级下达指令性计划，无偿使用国有资产。简单再生产所需的折旧基金全部上交，扩大再生产的资金也是由国家先统一集中，再无偿分配到各地区、部门、企业。（4）从收益分配方式上看，国有资产的经营收入几乎全部以税利的形式上交国家，企业很少有留利。

这种管理方式的主要弊病在于国有资产管理主体的多元化和层次性的单一性。

首先，各行政机构都是管理主体，使所有权与政权混为一体，散落在各行政管理部手中，导致了所有权的多头管理。其后果主要有三：第一，国有资产缺乏人格化的代表者。管理主体多元化造成了“人人负责”又“无人负责”的局面，缺少一个专门的组织机构来代表国家行使所有权职能，各部门虽也制定了一些相应的规章制度，但一直没有形成系统化的健全的管理制度，各部门管理上的不配套产生了许多管理上的漏洞。第二，国有资产增殖缺乏一个独立化的运动方式。由于所有权和政权的相混合，使国有资产管理要依附于政权的管理，国有资产在政权干预的状况下无法有独立的运动方式。且两种职能的混淆导致体现这两种职能的税收和利润在财政部门形成合流，使国有资产的运动和增值总是依附于国家财政，并使资产增值形成从企业到财政部门，从财政部门到主管部门，再到企业的循环，从而出现投资和利益脱节、决策和风险分离、资产增值效率低的情况。第三，资产运营利益区域化。

各地区、各部门的“条块分割”使其要依据本地区、本部门利益最大化的原则去运用归自己支配的资产，导致国有资产运营利益区域化，影响国有资产运营的宏观效益。

其次，从表面上看，从中央、省、市到县，从财政、计委到企业主管部门，管理国有资产的部门众多，但它们都属同类性质，即都是政府的行政机构。因此国有资产管理只有一个层次，即政府行政管理层次。国有资产的单一层次的管理造成了政企不分，产生不利后果：第一，国有资产管理手段行政化。行政机构靠指令性计划和行政指令直接指挥国有企业的生产经营，不能适应经济发展的内在要求，在一定程度上造成了“瞎指挥”。第二，国有企业成为行政机构的附属物。企业是组织国有资产运营的经济实体，企业不能独立自主，必将对资产增值和有效使用缺乏责任心，使国有资产经营效率低下。第三，行政机构既是国有资产的所有者又是经营者，同时也是政权拥有者，一身兼多任，最后导致该管的管不好，不该管的倒管了。

二、国有资产管理方式改革的分析

十一届三中全会以前，我国国有资产管理方式也曾有过某些变革，如下放部分中央直属企业给地方，下放投资等管理权限给地方，给企业部分收益分配权等，但这些变革并未触及传统方式的症结，国有资产的行政直接管理方式仍未变。十一届三中全会后，随着经济体制改革的全面开展，国有资产管理方式也开始了真正意义上的改革。

首先，国有资产投资方式上，由原先的无偿拨款改为有偿贷款。1979年国务院批准了《基本建设贷款试行条例》，规定基建投资由国家财政拨款改为银行贷款。1983年6月还改革了流动资金管理方式，国营企业流动资金改由中国人民银行（现为中国工商银行）统一管理，并试行以企业流动资金使用状况的好坏作为贷款发放标准的新办法。拨改贷使企业对国有资产的无偿占有改为有偿使用，同时还改变了企业折旧基金上交办法，下放了部分投资权限给企业，企业所需物资也实行了有偿调拨。

其次，国有资产经营方式上，改革首先从放权让利开始，注意将所有权管理中的某些权限下放给企业。从1978年开始对国有企业先后试行企业基金办法、各种形式的利润留成办法和盈亏包干办法，并分别于1983年和1984年实施了两步“利改税”，试图以此规范国家和企业的分配关系，在实行利改税的同时，又推行了各种形式的经济责任制。到1987年，又开始了以“两权分离”为主的所有制形式的改革。改革的重点是放到完善企业经营机制上，根据所有权和经营权分开的原则，认真实行多种形式的承包经营责任制。

“两权分离”改革的成功之处就在于创造了承包制这一适合我国现实经济条件的具体形式。承包制以合同契约的方式将国有资产所有者和经营者相互的权利、责任、利益加以规范和界定，改变了旧有的国有资产管理方式，变行政直接管理为主转变为靠经济合同的间接管理，形成了国有资产的多层管理。然而，改革是个长期复杂的过程，承包制也有待继续完善和发展。现有的承包制仍存在以下几方面的不足：一是承包中缺乏明确的所有权代表。承包的发包方由企业主管部门、财政、银行、计委等部门联合组成。缺少统一而明确的所有权代表来维护所有者利益，造成承包中利益倾向经营者一方，如承包基数过低，企业留利中绝大部分用作消费基金和福利基金等。二是只重“效益承包”，不重“资产承包”。承包的内容是包上交利税，对企业资产使用状况缺少规定。难以保证企业技术改造、技术进步的正常进行。三是承包中税利不分，效益界限模糊。税收是企业法人义务的体现，将这部分收入纳入利润

一起承包,会破坏税制的严肃性,混淆了对企业效益的考核标准。由于以上的不足,导致了第一轮承包期中企业行为短期化现象严重,片面追求产值和利润,“吃老本”拚设备现象严重,国有资产难以有效地保值和增值。

最后,管理机构上,为改变多头管理状况,1988年1月全国人大七届一次会议批准建立了国家国有资产管理局,国务院在批准国家国有资产管理局的“三定”方案中,明确提出省、市、县都要建立国有资产管理机构。目前,全国44个省、市、自治区和单列市已有29个建立了该机构,初步形成了一套国有资产管理的组织体系。但国有资产管理局虽已成立了二、三年,散落在各行政机构中的所有权仍未全部收回,这一工作的正常开展还有待于其它行政机构的配套改革。

三、进一步改革国有资产管理方式的理论依据

我国这几年的改革一直是沿着“两权分离”的理论思路展开的。但改革以来,人们一直认为所有权和经营权的分离就是政府和企业的分开,实质上两者并不一致。政府拥有两重身份,拥有所有权职能的政府机构和企业的分离才是“两权分离”,拥有政权的政府机构与企业的分离应为“政企分开”,如果两权混在一起,当政府行使所有者职能时,拥有对资产的最终处置和经营收益支配权,这种权力由拥有行政干预权的政府机构行使,必将造成行政对企业的直接干预,使政企难以分开,两权也无法分离。由此可见,“两权分离”只是描述了国家所有权的内部分权关系,而改革还要求国家所有权的外部同样须实行分离,即所有权和经济行政管理权的分离。

(1) 国家所有权的外部分离。

马克思曾经说过,“在我们面前,有两种权力,一种是财产权力,也就是所有制的权力,一种是政治权力,也就是国家权力”。过去,国家所有权常常被等同于国家对社会经济管理的权利,认为国家对全社会经济实施宏观管理是凭国家的生产资料所有权而产生的职能。事实却并非如此,早在社会主义国家所有制建立以前,国家就出于政权需要拥有对经济的管理职能。两者并不相同。

国家所有权是一种经济权力,是国家作为资产的权利主体所享有的具有经济利益的权力。而对经济的行政管理权则是一种政治权力,是国家出于政治需要而赋予各行政机构干预经济的权力。两者的差异表现在:一是权力作用范围不同。所有权管理的范围要小于行政权的调控范围。特别是在社会主义初级阶段,国家凭借后一种权力将对各类所有制形式的企业都起调节作用,而所有权管理对象仅为使用国有资产的企业。二是作用方式不同。行政权常常是使用行政手段,表现为一种超经济的力量,带有强制性的特征。所有权是主体凭借对资产占有来行使的,它与经营者或使用者之间存在的只是一种经济契约的关系,是平等的。三是所追寻的目标也不同。所有权职能的根本要求是资产本身的增值,调控职能是促进宏观经济稳定、公平、发展和充分就业。前者追寻的完全是自身的经济目标,而后者往往是非经济目标,是社会目标。

当然上述两种权力并非绝对没有联系,二者也有相互联系、相互依赖的一面,二者都是按基本生产的社会化要求产生和发展的,宏观经济管理职能的有效行使会保证所有权职能更好地发挥,反之亦然,但不能因此将这二者混为一谈。政府的这两重经济职能相混淆,必将产生下列后果:第一,增加了政权组织的复杂性。靠行政系统对庞大的经济组织进行管理,其

范围远远超过了行政管理所能覆盖的幅度。这样就出现了两种情况：一种是粗放式管理，导致管理内容不细致，流于形式，对复杂多变的经济问题做简单化的处理；另一种情况是增加管理层次，其结果是机构、人员、行政开支迅速膨胀，工作效率低下。第二，造成所有权管理行为的扭曲。两权合一，政权机构的意志就可随意地体现在所有权管理中，使得所有权管理依附于政权管理。管理目的以行政目的为目的，管理手段以行政手段为主等。第三，行政权和财产权的结合使监督形式虚化。政府部门对经济活动拥有监督权，这种监督权是由政权派生的。在二权合一的状况下，由于监督者和被监督者有直接或间接的利益关系，很容易形成失监和虚监。第四，利税混为一谈。税收是由政府行政职能产生，作为政府行政管理和满足公共需要的必要收入，是无偿的刚性分配。利润是属所有权范畴，是有偿的弹性分配，两者混淆只会引起分配关系的混乱。

实现所有权的外部分离即是要将混杂在行政权中的所有权从庞大行政系统中剥离出来，形成相对独立的所有权管理体系，保证所有权管理和国家经济行政管理各自得以正常进行。

（2）国家所有权的内部分离。

国家所有权实行了外部分离后，国有资产管理机构便可作为唯一的所有权代表行使管理职能。而所有权的内涵又包括所有、占有、支配、使用四权，这些权益可集中于一个所有者手中，也可分散行使，我国经济改革要求“两权分离”。马克思在分析资本主义生产关系时阐述了两个层次的两权分离。第一层次的两权分离为借贷资本家和职能资本家之间的所有权和经营权的分离。借贷资本家通过契约形式将资本作为具有使用价值的商品暂时让渡给职能资本家，经过一段时间后职能资本家连本加利息还给借贷资本家。这时借贷资本家成了“法律上的所有者”，职能资本家“当他使用资本时，是经济上的所有者”。第二层次的分离是经营权和使用权的分离，随着生产的日益社会化，职能资本家无法应付繁杂的经济联系，不得不将资本的使用权委托给一些专家，便出现了职能资本家和经理阶层间的经营权层次的分离。马克思的分析同样适合于社会主义的社会化大生产。在我国目前商品经济条件下，国家所有权内部同样要实行“两权分离”。“两权分离”产生了国有资产的多层次管理。除国家是国有资产的当然主体外，国家还可通过法律规定、行政授权或合同契约等形式委托其它主体以国有资产部分管理权限。这样便以委托和受托的方式形成了多层次管理。

实现委托和受托关系的主要形式之一是契约形式。契约形式是一种以法的形式对委托和受托主体的内容范围加以明确界定的形式。马克思曾说过：“这种具有契约形式的（不管这种契约是不是用法律固定下来的）法的关系，是一种反映着经济关系的意志关系”。也即是说契约形式可以被用来反映经济关系。我国国有资产管理中的分权关系同样可以契约的形式加以反映和表现。我国的改革实践也正是这样做的，在实行“两权分离”改革中以承包制为主要形式的承包合同是一种具有法律约束力的文书，对承包者和发包者的权、责、利关系实行双向约束，任何一方违反了合同规定或不兑现合同，都要承担相应的经济责任，签订合同时要求双方必须是有独立意志、权力和责任的主体，反映了双方在经济上的平等地位以及委托和受托的经济合同关系。因此，承包制可用以反映所有权内部分权关系是实现“两权分离”的具体形式。

四、国有资产管理方式改革的设想

建立新的管理方式就是要在“国家双重经济职能分离”和“两权分离”理论指导下，形

成独立的多层次的国有资产管理体制。

目前,理论界对国有资产管理体制应独立于其它行政职能机构的看法较为一致,但对国有资产管理组织层次的设置却有不同看法。归纳起来有以下几种观点:第一种是“四层次”说。这种观点认为国有资产管理应存在四个组织层次。第一层次为国有资产管理委员会。它直接隶属于人大,委员主要来自各方面的专家,专门代表国家制定国有资产的经营管理政策、制度和有关法规。第二层次为国有资产管理局。它隶属于国务院,与财政部、银行等部门平行,具体行使国有资产所有者的代表权,以及国有资产监督管理权、投资收益权和资产处置权,不直接从事资产经营。为便于分级管理,省、市、县也应设立相应机构。第三层次为国有资产经营公司。它不直接从事生产和商品经营,而是从事投资业务的经济实体,类似国外的控股公司、经营财团,是自主经营、自负盈亏的独立经济实体。第四层次为企业。它是具有法人地位的独立经济实体。它和经营公司的关系是经营者和投资者的关系。第二种是“三层次”说。一种观点认为国有资产管理应包括资产管理局、经营公司、企业三层次。第三种是“二层次”说。这种观点认为所有权和经营权相分离只须国有资产管理局和企业两层次存在即可。我比较赞同“国有资产管理局、经营公司、企业”这三层次的设想。国有资产管理局作为政府行政机构本身就是代表全民意志行使管理职能,它同其它政府机构一样直接接受全国人大的监督,因而没有必要再在人大下设立管理委员会。这样做也会使所有权管理出现两个层次,不符合机构精简的要求,导致管理效率的降低。另外,经营权和使用权相分离也是社会化大生产发展的必然结果,所以设立资产经营公司并非不必之举。同时由于管理幅度的原因,国有资产管理局不可能直接面对各行各业种类繁多的千千万万个企业直接管理,必须通过不同行业、不同类型的经营公司作为中介公司实行管理,划小管理的幅度和范围。

在管理的三层次间存在的是一种委托和受托的关系,而实现委托和受托关系的最佳形式便是承包制。因此可以设想国有资产管理的实现形式为“双层委托承包”。“双层委托承包”的主要内容:第一层次的承包为国有资产管理局以承包的形式委托经营公司经营管理国有资产。发包方应有权按照国家的有关法规和政策,对承包方国有资产的经营情况进行检查和监督,同时发包方也不应随意干涉承包方的具体经营业务,使承包方享有充分的资产经营自主权。合同双方的“权、责、利”都应明确和界定下来,并通过设立科学的考核指标和合理的奖惩规定加以保证。第二层次的承包为经营公司和企业间的承包。承包应以资产的保值增值为主要内容,同样要以科学的考核体系和合理的收益分配比例、以及奖罚制度来保证执行。经营公司作为投资者与企业作为生产者的相互权限以及相应的义务必须在合同中合理地得以体现。上述两层次的委托承包都必须具有竞争性。竞争性首先体现在以竞争的方式招聘承包方的经营者,其次还体现在各承包公司、企业间可进行承包兼并,即经营效益好的公司与企业可兼并效益较差的公司、企业,由此实现委托承包中的转托或改托。

“双层委托承包”是在新的国有资产管理体制下实行的新形式。它是现有承包制的完善和发展:(1)它变税利不分的承包为税后承包,在新的管理体制下只有利润分配,剔除税收因素,因而可正确地考核企业效益。(2)它变效益承包为资产承包,体现了国有资产在保值基础上的有效增值。(3)它加强了承包的竞争性,规范了所有权对经营权的约束机制,促进了国有资产的优化配置。它必将成为实现国有资产有效管理的最好方式。