

# 对我国国有资本经营 管理体制基本框架的思考

郝云宏

(山西财经大学 经济系,山西 太原 030006)

**摘要:**我国国有资本经营管理体制的基本框架是政府、国有资本经营管理委员会、国有资本投资公司之间的授权经营。因此,必须明确各个层次的构成要素的涵义、身份、职能、性质、形式等,规范它们之间的层次关系。

**关键词:**国有资本经营管理体制;基本框架;层次关系

**中图分类号:**F20 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2000)04-0023-07

## 一、政府是最高层次的国有资本经营者

政府是国有资本的最终所有者以及国有资本经营责任的最终承担者,因此,政府是最高层次的国有资本经营者。然而,在我国国有资本经营管理体制的改革过程中,中央和地方的做法基本上都是以政府下属的国有资产(本)管理局(委员会)为起点、以国有控股公司和国有集团公司为主体构筑国有资本经营管理体制,从而一方面把政府排除在国有资本经营管理体制之外,另一方面又在国有资产(本)管理局(委员会)与计委、财政、人事等职能部门之间造成了新的权益之争,难以形成集中、有效的国有资本经营活动。因此,必须明确一点,应当从国有资本经营管理体制中直接剥离的只是一般意义上的政府职能,而不是以政府形式体现出来的国有资本所有者或出资人;作为国有资本所有者或出资人,政府必须介入国有资本经营管理体制,成为最高层次的国有资本经营者。只有在此基础上,才可能协调各相关部门之间的关系,形成规范、有效的国有资本经营管理体制。

作为国有资本的最终所有者或出资人,政府不仅是国有资本的最高层次的经营管理者,也是国有资本经营活动的最终责任承担者。因为只有政府才有资格对国有资本经营的目标、政策、战略、计划、布局等做出最终决策,也只有政府才有资格最终承担国有资本经营的后果。

作为最高层次的国有资本经营者,政府只在总体上把握国有资本经营的目标、政策、战略、计划、布局等的基本导向,一般并不介入相对具体的国有资本经营活动,而是授权专门成立的国有资本经营管理委员会进一步从宏观上指导、监督和协调各方面的国有资本经营活动。

收稿日期:2000-01-20

作者简介:郝云宏(1962-),男,江西宜川人,山西财经大学经济系教授,博士生。

## 二、国有资本经营管理委员会是国有资本的宏观经营者

国有资本经营管理委员会是中央政府授权作为国有资本所有者或出资人的集中代表而专门负责国有资本宏观经营或整体经营的职能机构,是整个国有资本经营管理体制中非常重要的一个层次。

从概念上讲,国有资本经营管理委员会与现有的国有资产管理局或国有资产管理委员会体现着并不完全相同的涵义。这首先在于它们的基础以及体现的经济关系不同。现行的国有资产管理局或国有资产管理委员会建立在国有企业管理体制基础之上,主要表现为国有企业的一种管理机构,或者国有企业资产的一种管理机构,因而其职能不仅与国有资本经营有关,而且与国有企业(以及国有资本控股企业)的法人资产经营和企业整体经营相关。而国有资本经营管理委员会则建立在国有资本经营管理体制基础之上,主要表现为国有资本的一种经营管理机构,其职能只与国有资本经营管理相关,与国有企业以及国有资本控股或参股企业的经营则无关。其次,它们的管理对象不同。国有资产管理局或国有资产管理委员会侧重于对作为国有资本经营活动结果的相关企业及其资产的现实管理,而国有资本经营管理委员会,则侧重于对国有资本经营活动本身的规范管理。再次,它们实际执行的经济职能不同。国有资产管理局或国有资产管理委员会强调“政企分开”,因而只提国有资产管理,不涉及国有资产经营。相反,国有资本经营管理委员会并不在乎以政府的形式去经营管理国有资本及其经营活动,它所关注的是集中统一地执行国有资本所有者或出资人职能,因而不仅要在实际上(而不是在形式上)与一般意义的政府职能相分离,而且要相对独立和完整地执行国有资本所有者或出资人职能,既包括一般的管理职能,也包括直接或间接的经营职能,从而真正实现了“政资分开”、“政企分开”。

从身份上讲,国有资本经营管理委员会接受政府的授权,作为国有资本所有者或出资人的集中代表,统一行使国有资本所有权职能,包括占有、使用、收益和处分的权力。在国家宏观经济政策、经济发展战略、经济与社会发展计划的指导下,国有资本经营管理委员会相对独立地确定国有资本经营的目标体系、基本政策、总体规划和战略布局,分门别类地调整各方面国有资本投资公司的经营目标和经营战略,合理安排新增国有资本的配置,统一任命或报中央政府批准后任命各方面国有资本投资公司的主要负责人,全面考核和监督各方面国有资本投资公司的资本经营。这样,就将现有体制下国有资产管理局、财政部、计委、经贸委、大企业工委、人事部、劳动部、国务院稽察特派员公署等不同部门有关国有资本所有者的不同方面的职能统一归并到国有资本经营管理委员会集中行使,避免了多头分解,降低了内部成本,相对提高了国有资本所有权约束的有效性和国有资本经营的宏观效益。为此,我们建议:(1)改组国有资产管理局为国有资本经营管理委员会,统一行使国有资本所有权职能;(2)还财政部以政府预算管理部门的本来面目,将其现有的国有资本投资事务和国有资本收益权移交给国有资本经营管理委员会的相应部门;(3)还国家计委以国家宏观计划部门的本来面目,将其现在涵盖并且实际“代办”的国有资本宏观经营计划工作移交给国有资本经营管理委员会的相应部门;(4)还国家经贸委以国家宏观产业政策指导委员会的本来面目,将其现在涵盖并实际“代办”的国有资本宏观政策和经营战略的选择和实施工作移交给国有资本经营管理委员会的相应部门;(5)将国务院稽查特派员公署归并到国有资本经营管理委员会,作为其综合监督部门,行使综合目标考核和财务审计职能;(6)改组大企业工委为国有资本经营管理委员会的人事部门,并将人事

部和劳动部中相关职能一并移交给该部门,使其相对独立地行使各方面国有资本投资公司主要负责人的推荐和考核职能。

从职能上讲,国有资本经营管理委员会接受政府的授权,作为国有资本所有者或出资人的集中代表,全面负责国有资本的宏观经营。国有资本经营管理委员会的主要职责包括:在国家宏观经济政策、经济发展战略、经济与社会发展计划的指导下,相对独立地确定国有资本经营的目标体系、基本政策、总体规划和战略布局,分门别类地调整各方面国有资本投资公司的经营目标和经营战略,合理配置新增国有资本的用途,全面考核国有资本宏观经营的综合社会经济效益。为此,一方面,要理顺一般政府职能与国有资本所有者或出资人职能之间的关系,调整政府机构设置,另一方面,要根据效能的原则,在国有资本经营管理委员会内部建立必要的职能部门,并且协调好这些部门之间的关系,从而在组织机构上确保获得良好的国有资本宏观经营效益。这些职能部门主要应当包括:(1)财务部门,负责实施国有资本的宏观配置、调整和收益分配;(2)人事部门,负责推荐和考核各方面国有资本投资公司的主要负责人;(3)政策指导委员会,负责研究和制定国有资本经营的总体目标和分类目标,以及相应的政策设计和战略选择,并且根据国家宏观政策、战略、计划的演变及时做出必要的调整和重组;(4)综合监督委员会,负责全面监督国有资本宏观经营活动以及相应目标的实现情况,确保国有资本所有权职能的有效实施。

从性质上讲,国有资本经营管理委员会既不是一种纯粹的政府行政机关,也不是完全的企业组织,而是一种准政府性质的特殊法人单位。谓其特殊,首先在于国有资本经营管理委员会是在政府特殊授权基础上建立的特殊组织形态。这种授权是一种行政性授权,或者权力的行政性配置,而不是一种经济性授权,或者权力的经济性配置。但是,这种行政性授权关系的目的并不是为了履行某种行政职能,或者达到某种行政管理的效果,而是为了集中统一地执行国有资本所有权职能,有效实施国有资本的宏观经营。其次,这种特殊性还在于国有资本经营管理委员会无论在理论上还是在实践上,都有着多向的有时甚至并不兼容的经营目标。这些经营目标大致可以分为两类,其一是资本增值目标,其二是公共服务目标。一般而言,资本增值目标有可能建立在社会利益与一般出资人利益相协调的基础上,但更多地体现出一般出资人的自利性;公共服务目标也有可能建立在社会利益与一般出资人利益相协调的基础上,但是对于一般出资人而言,更多地带有外部性的特点。因此,在国有资本经营管理委员会所实施的国有资本宏观经营中,往往要牺牲资本增值目标以成就更大的公共服务目标。这既是国有资本经营特别是国有资本宏观经营的特殊性,也是国有资本经营管理委员会行为的特殊性。再次,这种特殊性还在于,国有资本经营管理委员会实施的是一种相对特殊的国有资本宏观经营,而不是一般意义上的微观资本经营。其主要关注的是国有资本宏观经营的综合社会经济效益的比较,而不是一般意义上的经营效率或经济效益。最后,这种特殊性还在于,国有资本经营管理委员会有其相对独立的“法人”财产,并且以此作为承担其国有资本经营责任的现实基础,因而在形式上表现为一种相对特殊的法人单位。

从形式上讲,国有资本经营管理委员会实行的是委员会制(理事会制),而不是实行首长负责制或政府经济部门的联席会议。国有资本经营管理委员会由政府有关部门(如财政部、计委、经贸委等)的负责官员、各方面国有资本投资公司的代表、独立的社会人士和专家代表组成,结构上类似于中央银行政策委员会那样的形式,既不是纯粹的首长负责那样的行政组织形式,也不是一般的经济部门联席会议的形式,而是比较规范的委员会形式。

### 三、国有资本投资公司是国有资本的微观经营者

国有资本投资公司是国有资本经营管理委员会授权作为国有资本所有者或出资人的直接代表而专门负责国有资本微观经营或专项经营的职能机构,是整个国有资本经营管理体制中最为关键的一个层次。

从概念上讲,国有资本投资公司与国有投资控股公司(以上海为例)、国有经营控股公司(以上海为例)、跨行业集团公司(以厦门为例)并不完全相同。这首先在于它们的职能不同。国有资本投资公司表现为国有资本的经营实体,其主要职能是国有资本经营,而国有经营控股公司和跨行业集团公司则表现为资本经营与生产经营的结合体,其主要职能是资本经营、资产运作与生产经营相结合。至于国有投资控股公司虽然也表现为国有资本的经营实体,也以国有资本经营为主要职能,但它的特征是控股经营,而国有资本投资公司的经营特征则比较灵活。其次,它们与相关企业之间的关系不同。国有资本投资公司与相关企业之间的关系是纯粹的出资人与经营载体之间的关系,而国有投资控股公司和国有经营控股公司与相关企业之间的关系则比较复杂。国有投资控股公司和国有经营控股公司不仅作为一般的投资主体,与相关企业之间建立起出资人与经营载体之间的关系,而且以产权为纽带,将相关企业变为下属企业,从而与下属企业形成母子公司关系。至于跨行业集团公司与相关企业之间的关系更为复杂,它可能类似于国有投资控股公司和国有经营控股公司与相关企业之间的关系,也可能还包含有一般的领导与被领导、指挥与被指挥之间的关系。

从身份上讲,国有资本投资公司接受国有资本经营管理委员会的授权,作为国有资本所有者或出资人的直接代表,授权直接行使国有资本所有权的职能,包括占有、使用、收益和处分的权力。与传统国有资本管理体制和现行国有资本管理体制下国有资本所有者或出资人缺位或虚位的情况根本不同,国有资本投资公司作为国有资本所有者或出资人的直接代表,在国有资本经营管理委员会的授权下,直接行使国有资本所有权职能,从而成为现实意义上的国有资本直接出资人。

从职能上讲,国有资本投资公司接受国有资本经营管理委员会的行政授权,作为国有资本所有者或出资人的直接代表,全面负责授权范围内国有资本的微观经营。国有资本投资公司代表国有资本经营管理委员会行使授权范围内的国有资本的所有者或出资人职能,但并不介入确定国有资本经营的目标体系、基本政策、总体规划和战略布局等宏观经营职能,也不直接介入相关企业的日常经营,而是直接行使国有资本所有者或出资人职能,负责授权范围内国有资本的微观经营,为此,一方面要理顺国有资本经营管理委员会与国有资本投资公司之间的授权关系和职能差异,明确国有资本投资公司的职责、权限和利益,为实施规范的国有资本微观经营奠定基础,另一方面,要根据效能的原则,在国有资本投资公司内部建立必要的职能部门,并且协调好这些部门之间的关系,从而在组织机构上确保获得良好的国有资本微观经营效益。这些职能部门主要应当包括:(1)经营管理委员会或公司董事会,负责研究和制定特定范围内国有资本的经营战略,提出国有资本的配置方案和重组计划,研究国有资本经营效益的考核办法和考核依据;(2)财务部门,负责实施国有资本的具体投放、调整和收益分配;(3)人事部门,负责推荐和考核各相关企业中的出资人代表;(4)综合监督委员会,负责全面监督国有资本微观经营活动以及相应目标的实现情况,确保国有资本所有权职能的有效实施。

从类型上讲,国有资本投资公司依其经营目标、考核标准和针对领域的不同而区分为政策

性国有资本投资公司、服务性国有资本投资公司、营利性国有资本投资公司。政策性国有资本投资公司是为了配合国家宏观经济政策的实施,特别是公共福利政策、产业政策、区域经济政策的顺利实施,求得较好的宏观社会经济效益而专门设立的,其经营目标主要是特定政策目标的导向,考核标准主要是配合政策调控的程度以及实际效果,一般针对关系国民经济命脉的重要行业和关键领域。服务性国有资本投资公司是为了响应国家宏观经济政策的总体导向,配合民营资本的战略调整,求得较好的政策实施效果和资本经营效果而专门设立的,其经营目标主要是为宏观经济健康运行提供合适的基础条件和服务保障,考核标准主要是在经济效率的基础上满足服务需要的程度,一般针对基础产业和公共服务领域。经营性国有资本投资公司是为了加速国民经济发展,培植国家财源,增殖国有资本而专门设立的,其经营目标主要是国有资本经营效率,考核标准主要是国有资本增殖程度,一般针对一般竞争性领域。有一点是相同的,那就是无论哪一种类型的国有资本投资公司,都要实施规范、严格的经济核算,这是国有资本经营的一般意义和内在规定。但是,这并不意味着各种类型的国有资本投资公司都要盈利或追求盈利。政策性国有资本投资公司主要着眼于宏观经济效益,因而未必能够保全自身的微观经济效益获取盈利;服务性国有资本投资公司主要着眼于综合服务效益,但也可能获得一定的盈利;营利性国有资本投资公司实施的是一般意义上的资本经营职能,不仅要追求盈利,而且要尽可能多盈利,绝对不允许亏损,特别是较长时间的亏损。

从性质上讲,国有资本投资公司既不是一般的行政机构,也不是一般的企业,而是一种特殊性质的企业法人组织。说其特殊,首先在于国有资本投资公司是在国有资本经营管理委员会特殊授权基础上建立的特殊企业组织形态。这种授权是一种行政性授权,是为了让国有资本投资公司直接行使国有资本所有权职能,具体实施国有资本的微观经营。其次,这种特殊性还在于,国有资本投资公司无论在理论上还是在实践上,都有着多向的有时甚至并不兼容的经营目标,主要包括政策性、服务性、营利性三类目标。其中,营利性目标体现资本的一般特性,因此,在国有资本投资公司所实施的国有资本微观经营中,就可能要兼顾这三类经营目标的不同要求,甚至在必要的时候牺牲营利性目标以成就更大的政策性目标和服务性目标。这既是国有资本经营的特殊性,也是国有资本投资公司行为的特殊性。再次,这种特殊性还在于,国有资本投资公司是“国有独资”,从事单纯的国有资本微观经营。最后,这种特殊性还在于,国有资本投资公司有其相对独立的“法人”财产,并且以此作为承担其国有资本微观经营责任的现实基础,因而在形式上表现为一种相对特殊的企业法人单位。

从形式上讲,国有资本投资公司实行的是规范的公司化运作机制。它应当在规范“出资人”与经营者关系的基础上,接受作为其“出资人”的国有资本经营管理委员会的授权和监督,在限定的范围内和特殊的目标导向下,相对独立地实施资本经营,并借此实现自己的合法权益。

#### 四、相关的各种类型的企业是国有资本经营的载体

在这里,相关的企业载体是指国有资本投资公司“出资”所形成或参与的各类生产经营企业,包括国有资本独资经营企业和国有资本混合经营企业,它们是国有资本经营的载体,是整个国有资本经营管理体制中非常重要的一个层次。

从概念上讲,作为国有资本经营的载体的相关企业与传统的国有企业以及现在的国有控股企业并不完全相同。这首先在于它们的地位不同。传统的国有企业主要表现为特定行政主管部门的附属经济实体或下属单位,现在的国有控股企业从设立到运行都受到相关行政主管

部门的批准、监督和管理,仍未完全摆脱行政主管部门附属经济实体的命运。而严格意义上的国有资本经营载体的相关企业,是相对独立运行的经济法人和国有资本经营的载体。其次,它们体现的经济关系不同。传统的国有企业主要体现着与行政主管部门之间的行政隶属关系,因而它自身也有了相应的行政级别,它的经营者也因此成为具有一定行政级别的经济干部,而不是职业企业家。现在的国有控股公司既体现着与出资人之间的委托代理关系,也体现着与行政主管部门和其他相关行政部门之间的行政隶属关系或行政关系,而且更多地体现着这种行政关系,因而未能完全消除企业及其主管人员的行政级别。而严格意义上的国有资本经营载体的相关企业,只体现着与出资人之间的委托代理关系。最后,它们的表现形式或类型不同。传统的国有企业是国有资本独资经营或独立经营企业,现在的国有控股企业是国有资本控股经营的混合企业,而在严格意义上作为国有资本经营的载体的相关企业,既可以是国有资本独资企业,也可以是国有资本控股企业,还可以是国有资本参股(不控股)企业。

从身份上讲,作为国有资本经营的载体的相关企业,接受国有资本投资公司的“出资”,作为国有资本经营的载体,以企业法人组织的形式,相对独立地支配包括相应的国有资本在内的企业法人资本,行使企业经营职能。因此,它并不是国有资本投资公司那样的国有资本经营实体,而是一般意义上的企业;并不是国有资本的出资人或经营者,而是国有资本经营的载体,是以一般企业的形式充当国有资本经营的载体。

从职能上讲,作为国有资本经营的载体的相关企业,既执行一般意义上的生产经营职能,也执行相对特殊的企业法人资本经营职能,因而执行的是完整意义上的企业职能,而不是单纯的资本经营职能。即使从资本经营的角度讲,这些相关企业执行的也是派生性质的企业法人资本经营职能,而不是终极所有权意义上的国有资本经营。

从性质上讲,作为国有资本经营的载体的相关企业,既不是行政机关及其附属体,也不是特殊的企业,而是一般意义上的企业。它们接受国有资本投资公司的“出资”,形成或融入自己的企业法人资本,相对独立地实施企业经营,并以其所能支配的企业法人资本承担相应的经营责任。在这一点上,无论是国有资本独资经营企业,还是国有资本混合经营企业,作为国有资本经营的载体,它们都是一般意义上的企业。

## 五、国有资本经营管理体制的层次关系

综上所述,国有资本经营管理体制涉及到作为国有资本所有者或出资人的国家政府、作为国有资本所有者或出资人的集中代表的国有资本经营管理委员会、作为国有资本所有者或出资人的直接代表的国有资本投资公司、作为国有资本经营的载体的相关企业等多方面的组织及其行为,表现出复杂的层次关系。

(1)政府与国有资本经营管理委员会之间的行政授权关系。其实质是落实和完成政府自身的政资职能分开,确立集中统一的国有资本所有者或出资人代表。尽管在理论上讲,这里的政府并不是一般意义上的政府,而是作为国有资本所有者的特殊意义上的政府,但它仍然是比较抽象的政府,而不太适合于实际履行国有资本所有者或出资人职能。经过上述行政授权,国有资本经营管理委员会代表政府集中行使国有资本所有者或出资人职能,使所有者职能得以集中体现,从而在组织及其行为上实现了政府自身的政资职能分开。(2)国有资本经营管理委员会与国有资本投资公司之间的行政授权关系。其实质是进一步规范政府与“企业”之间的关系,以及国有资本宏观经营者与微观经营者之间的关系。尽管在国有资本经营管理委员会身上已

经实现了政资职能分开,但这只是政府自身的政资职能分开。国有资本经营管理委员会只适合于在宏观上执行国有资本经营的职能,它只能借助于自身的准政府性质,以行政授权的方式,选择并授权特定的国有资本投资公司以特殊企业的身份,直接执行国有资本的微观经营职能。(3)国有资本投资公司与相关企业之间的经营职能委托代理关系。其实质是进一步规范相关企业中的国有资本出资人代表与企业经营者之间的关系,以及国有资本经营与一般企业经营之间的关系。国有资本投资公司所从事的是一种特殊性质的国有资本经营,而不是一般性质的企业经营。在实践中,国有资本投资公司只能作为国有资本出资人的代表,将其所支配的国有资本与特定的相关企业相联接,以相关企业作为国有资本经营和发挥效能的基础,并且借助于委托代理关系的形式,选择并委托企业经营者将相应的国有资本融入企业经营活动,从而把国有资本经营与一般企业经营结合起来。(4)政府、国有资本经营管理委员会、国有资本投资公司之间的两层次行政授权关系。其实质是把政府兼而有之的国有资本所有者或出资人职能以行政授权的形式逐层次分解和落实,并加以规范化。(5)国有资本经营管理委员会、国有资本投资公司、相关企业之间行政授权关系与委托代理关系的区分。其实质是借助国有资本投资公司的特殊性质及其职能,实现行政关系与经济关系的有效联接,从而把国有资本经营管理委员会的国有资本经营职能分解、转化并且融入相关企业的经营活动。(6)政府、国有资本经营管理委员会、国有资本投资公司、相关企业之间行政授权关系与经营职能委托代理关系的区分和联接。其实质是借助特定环节的不同角色及其职能的逐层演化,把政府的国有资本经营职能分解、转化并且融入相关企业的经营活动,从而把国有资本经营与相关企业经营结合起来,真正实现政资职能分开、政企角色归位、出资人与经营者关系规范。

参考文献:

- [1]吴敬琏,张军扩,等. 国有经济的战略性改组[M]. 北京:中国发展出版社,1998.  
[2]王树林. 国外现有企业管理比较[J]. 新视野,1994,(6).

## About the Basic Framework of China's State-owned Capital Management System

HAO Yun-hong

*(Department of Economics, ShanXi University of Finance and Economics, ShanXi Taiyuan, China, 030006)*

**Abstract:** The basic framework of China's state-owned capital system is the delegated operation between governments, management and operation committees of state-owned capital and state-owned capital investment corporations. So it is necessary to define the concepts, identities, function, nature and form of the elements in various layers, and normalize the hierarchical relations between them.

**Key words:** operation and management system of state-owned capital; basic framework; hierarchical relations