

□ 张海涛

# 建立新型国有资产管理体制的探讨

建立新型的国有资产管理体制,使其既适应社会主义经济制度的要求,又具有充分的效率,关系到能否理顺企业产权关系的问题,是建立现代企业制度的基本前提。本文试对此进行一些探讨。

## 一、国家宏观调控和国家所有者的双重职能

1、国家宏观调控的双重职能。在关于国有资产管理的讨论中,有一个被普遍提起的原则,即国家所有者职能与国家作为社会经济管理者的宏观调控职能要分开。作为国家所拥有的两种经济职能,前者被认为是国家对于国有资产管理职能,后者被认为是国家针对全社会各种经济成份加以管理的职能。然而,这一从明晰产权关系出发的原则,本身却并不明晰。例如,国家从社会经济发展的全局考虑,往往通过调整国有资产——这一以国家为代表的社会性资产的配置,来促进产业结构的升级和地区结构的优化。国家对国有资产的调整行为,是国家所有者职能的体现;而国家对产业结构和地区结构的促进,则是其运用超经济强制力执行着国家宏观调控的职能。在这里,国家所有者职能以宏观调控为目标,宏观调控职能通过所有者职能的发挥而得以实现(其目的依然是针对经济的整体发展),国家的一种经济行为同时执行了国家的所有者职能和宏观调控职能。这种关系表明,两种职能之间必然有一部分是交叉和不可彻底分割的。实际上,现代国家所有者职能正是适应宏观调控职能的深化及其要求而产生和发展起来的。当生产力和社会化大生产发展到一定程度,社会经济系统变得更为复杂,宏观调控的难度逐渐加深。单纯依靠宏观经济政策与经济杠杆,来调控市场,保持经济总量平衡和促进经济结构总体优化是不够的。特别是在市场机制不完善的情况下,宏观经济政策与经济杠杆的效果是有限的,国家有必要掌握一部分资产,并通过这部分资产的配置来直接干预经济。战后发达国家国有经济的发展,就是被作为国家调节经济的物质手段之一。在一定范围内,国家所有者职能与间接调控手段共同构成了社会经济调节机制。因此,提“国家所有者职能与国家宏观调控的一般职能相分离”可能更清晰和便于实际操作。所谓“国家宏观调控的一般职能”是指不以对国有资产的直接调整为手段的宏观调控职能,它面向所有的企业。与之相对应,以直接调整国有资产为手段,或者说,只有通过国家所有者职能的发挥才能实现其目标的宏观调控,可称为“国家宏观调控的特殊职能”,它只面向国家拥有全部或部分所有者权益的企业。

2、国家所有者的双重职能。如前所述,国家所有者职能与宏观调控职能有部分是重合的,执行着一种社会经济调节功能。但是,国家所有者职能并非单一而是双重的。由于国有资产也是社会生产的物质技术基础(在社会主义国家,它还是主要的物质技术基础),因此,国家所有者还要承担为社会提供更多的商品和劳务的任务,在不断提高生产和经营效率的基础上,实现国有资产的保值和增值,创造更多的社会财富。同时,保值和增值也是国有资产生存和壮大的

客观要求。当它不断亏损的时候,国有资产的规模就将绝对萎缩;甚至,当它仅能保值的时候,由于其他所有者资产的壮大,国有资产的规模将相对萎缩。无论哪一种萎缩,都将使国有资产在全部社会资产中处于无足轻重的地位。在追求盈利这一点上,国有资产与私有资本并没有本质的区别,这是普遍和一般的,是由资本追求增殖的本性决定的,可称作“国家所有者的一般职能”。而国家作为所有者所承担的部分宏观调控职能,是私有资本所不具备的,具有特殊性和排他性,可称作“国家所有者的特殊职能”,它决定于国有资产所有者的特殊性质。我们认为,“国家所有者的特殊职能”与“国家宏观调控的特殊职能”是从不同角度阐述的同一事物。

## 二、国家所有者的双重职能应适当分离

国家所有者的双重职能并不是根本对立的,二者有着密切的联系:特殊职能的发挥为一般职能的发挥提供更为良好的外部发展环境;而一般职能的发挥又是特殊职能充分发挥的基础。但是,在实际操作中,国家所有者的双重职能紧密结合在一起,往往导致国有资产管理 and 经营的两个层次(宏观和微观层次)同时陷入两难的境地。一方面,国有资产管理 and 经营的宏观层次,即国有资产管理的政府机构,其宏观调控的目标与资产保值增值的目标相矛盾,往往依据双重目标干预企业的生产经营。从宏观调控的目的出发,政府机构习惯于将企业经营权集中于自己手中,希望通过直接干预企业的生产经营,来影响资源的配置,满足各方面的需求。但是,由于政府机构不可能及时掌握足够的市场信息,使得企业难以对市场变化做出应有的反应;而且,政府直接干预在很大程度上违背了价值规律,破坏了市场规则,排斥市场机制对资源配置的基础作用,使得资源也难以被配置到最有效率的经济环节中去。因此,从资产保值增值的目的出发,政府机构需要将企业经营权归还给企业,使企业能够根据市场状况,自主地对生产经营做出决策。在决定企业经营权力这一问题上,政府是主动者,是“企业的婆婆”,而企业是被动者,是“政府机构的附属物”。实践表明,当政府机构的双重目标结合于一起时,在国家所有者职能内部,特殊职能往往凌驾于一般职能之上。另一方面,国有资产管理 and 经营的微观层次,即企业,其经济目标与服务于国家宏观调控的目标相矛盾。企业既要为经济稳定、社会稳定做出贡献,又要充分进入市场,按市场需求组织生产经营,不断提高竞争能力,获取满意的利润。企业为了实现国家的调控目标,不得不以牺牲企业效率为代价,企业行为也表现为缺乏自主性和创造性,企业发展停滞。同时,双重目标的结合也在一定程度上削弱了企业经营的动力和压力,市场竞争能力差的企业也许更欢迎双重目标的结合。因为只要企业承担着服务于政府调控的任务,政府干预直接进入企业内部,那么,企业就会认为,它的经营风险应当由政府完全承担。实际上,政府也“自觉”地承担了企业经营的无限责任。企业既没有真正的压力,也缺乏动力成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的经济主体。另外,当两个层次之间的管理机制越完善,宏观层次对微观层次的控制也就越强,国家所有者双重职能所产生的矛盾也就越显著。在这样的情况下,谈论“政企分开”、“企业是独立的商品生产者和经营者”这类的命题是没有意义的。只有对国家所有者的双重职能进行适当的分离,才能使负责国有资产管理 and 经营的政府机构明确其职责所在,正确地进行集权和分权,从大量具体的企业经营活动中解脱出来,集中力量管好应该管的事情。而企业也可以逐渐提高积极性,或者专心致志地为国家宏观调控服务;或者专心致志地围绕市场组织生产经营,将获取利润、提高经济效益作为企业基本的经营目标,并独立地承担起企业的经营风险,成为适合市场经济要求的微观经济主体。因此,我们认为,国家所有者的双重职能应适当分开。其原因还包括:

- 1、在社会主义市场经济条件下,市场机制将对资源配置起基础性的作用,国家的宏观调控

在资源配置方面虽与市场机制并行不悖,但它是市场调节的补充。宏观调控具有明确而有限的范围,即在那些市场机制不能或不能很好发挥作用的领域,才需要由国家出面进行宏观调控。而且,宏观调控体系将以间接调控为主,主要运用各种经济杠杆和经济政策来调控经济运行。社会主义市场经济的这些要求表明,国家所有者的特殊职能(即国家宏观调控的特殊职能)发挥作用的范围,以及受其直接支配的国有资产的数量也都应该是有限的。社会主义国家虽然掌握了社会全部资产中的绝大部分,但是没有必要将如此庞大的资产全部或绝大部分作为宏观调控的工具,以在有限的范围内实现有限的宏观调控目标。毕竟,宏观调控是为经济发展服务的,经济发展的物质基础——社会资产(其中国有资产占绝大比例)应当成为被调控的对象,而不应主要成为实施调控的工具。国家所有者特殊职能的发挥,应追求以尽可能少的国有资产有效地为经济发展全局服务。当然,这并不是倡导“私有化”观点,所有制问题还不会如此简单。

2、市场经济要求产权主体多元化和分散化,构建平等竞争、相互制约的产权机制。将国有资产分割于不同的公有主体,为塑造多元化的产权结构创造了条件。但是,国有资产的这种分割并不必然导致多元化产权结构的形成,它只是将国家所有权的部分权能让渡给不同的公有主体,终极所有权依然保持在国家手中。很难设想这些公有主体的生产经营将不依据终极所有者的总的意志和要求,除非终极所有者对各公有主体的控制是虚弱和缺乏效率的。如果各公有主体都将服务于国家的宏观调控作为其生产经营的根本和第一性的目标,那么从一定意义上说,各公有主体是无差别的。它们之间的资源流动可采取非市场交易的方式,而无需考虑价值规律。各公有主体更象服务于同一目的的工厂的各个车间,而不是具有独立利益的商品生产者和经营者,国有经济也如同由若干具有共同经营目的的公有主体构成的工厂,这显然不符合市场经济的要求,不过是让计划经济的光,透过国有资产分割这三棱镜,而变得较为多彩而已。同时,根据管理的基本原则,各公有主体将双重目标结合在一起也是不适合的。必须明确各公有主体其行为应实现的目标,这些目标之间不能相互抵触,要做到清晰明了和轻重有别,易于各主体掌握和实现。

3、在现代企业产权制度中,企业所有者和经营者之间存在着一种实际上的资产委托——代理关系。从表面上看,似乎正是这种资产委托——代理关系的发展引发了西方所谓“经理革命”的产生。经理们(即企业的经营者)似乎按自己的意志管理和经营企业,企业目标也似乎偏离了股东们的期望。然而实际上,利润最大化(或令人满意)从来都是私有制条件下,所有者与企业经营者之间资产经营委托——代理关系的根本内容。股东出资于企业的根本目的,就是为了获取预期的利润,而经营者是股东根本意志的执行人,以获取利润作为企业基本的经营目标,在此基础上对企业进行自主管理。当企业的经营状况令股东们满意时,他们无需直接干预企业的生产经营,因为直接干预相对于他们的期望来说是“多余的”。只有当企业的经营状况恶化,股东们的盈利预期得不到较好满足时,他们才会站出来干预企业的经营,无论他们是“用脚投票”甚或“用手投票”。因此,以盈利为基础的委托——代理制,一方面既可以维护资产所有者的根本利益,另一方面又可以避免所有者对企业经营的不必要的直接干预。它给予我们的借鉴意义是,在资产国家所有条件下,国家所有者一般职能和特殊职能的分离,对于大部分国有资产(以盈利为主要目的的资产)来说,可以从经营目的上削弱政府机构直接干预企业经营的动力,可以让企业放手经营,仅以利润作为考核的标准。

### 三、如何实现国家所有者双重职能的适当分离

国有资产是国家所有者双重职能产生的源泉。离开了国有资产这一坚实的物质基础,国家

所有者的双重职能将无从谈起。可以明确,在国有范围内,对国有资产的任何分割,都不可能取消或削减国家所有者一般职能发挥作用的范围和领域,改变的只可能是国家所有者一般职能在这些范围和领域发挥作用的强度,这是由国家所有者一般职能的普遍性决定的。但是对于国家所有者的特殊职能而言,则不然。国家所有者的特殊职能不是资产(资本)本身所具有的经济属性,它是由国家所有者的特殊性质决定,或者说,是由国家的意志决定的。国家从一定的目的出发,运用超经济强制力对国有资产进行调整和运营,使国有资产成为国家宏观调控的工具,国家所有者的特殊职能才产生。虽然国家所有者所具有的特殊职能,是国有资产形成的根本动因,但是这并不意味着,所有的国有资产在其产生到消亡期间一直是执行国家所有者特殊职能的物质手段。如果国家的意志改变,不再将国有资产作为宏观调控的工具,也不实行国有资产的私有化,则国家所有者的一般职能依然存在,但其特殊职能将消亡或特殊职能发挥作用的范围和领域缩小。明确国家所有者特殊职能发挥作用的范围和领域,并将其限定在合理的界限内,实际上就是对国家所有者双重职能的适当分离。因此可以说,对国家所有者的双重职能进行适当分离,不仅有其必要性,而且具有可能性,办法就是明确界定受国家超经济强制力控制,直接服务于宏观调控的国有资产的数量和领域。具体地说,就是将国有资产明确而合理地分为两大部分:一部分是主要以宏观调控为目标,追求经济稳定和全局发展利益的国有资产,可称作“国有开发性资产”,主要包括少数自然垄断型产业、基础产业等市场机制作用不完善产业以及国家重大项目的国有资产;另一部分是主要以增值为目标,追求利润最大化的国有资产,可称之为“国有商业性资产”,主要包括国家分布于竞争性行业等市场机制作用发达行业的资产。两大部分国有资产不是绝对静止不动的,应随着经济发展,通过一定的程序,阶段性地适当调整它们的规模和领域,甚至可以用一部分资产的收益来弥补另一部分资产的损失,以保证国家所有者双重职能同时得到有效的发挥。

与此相对应,国有资产管理与经营机构可分为两大部门:一个是负责“国有开发性资产”经营管理的部门(开发性经营部门),它本身并不制定宏观经济政策,但它以其所掌握的国有资产,主动适应国家的宏观调控,主动配合国家宏观政策的实施。另一个是负责“国有商业性资产”经营管理的部门(商业性经营部门),它类似于一个庞大的公司,除了所有者不同外,与其他所有制经济组织没有本质区别,国家政策一般对其只有指导作用没有强制性约束作用。在这两个部门之间,还需设一个综合部门,遵循特定的程序,监督和指导两大部门的活动,负责两大部门之间的信息沟通、关系协调及阶段性资产调整等工作。

在国有资产“统一所有,分级管理”的基础上,两大部门可通过不同的方式将产权机制引入企业:一是直接掌握企业的资产所有权;二是通过国家投资公司、控股公司等中介性组织间接拥有企业的资产所有权。两大部门的具体职责主要包括:决定国有资产的投向和经营规模;加强国有资产结构调整与资产重组;确定对国有资产的各种经营形式,选聘与考核企业国有产权代表;负责国有资产收益管理;监督直接所属组织的国有资产管理与经营行为等等。当然,两者的目的与出发点是不同的。

中介性组织必须具有明确的经营管理目的。而生产、流通企业则没有必要分类,无论企业的经营目的应该是什么,实际上它往往以董事会的决策为经营准绳,因此,对于具体的企业来说,它的经营目的由所有者的意志决定。那些同时拥有“开发性”与“商业性”国有资产的企业,也许在一定程度上可以兼顾国有资产经营管理的多重目标。