

论我国国有资产监管体制的完善

李 峥¹, 曾 上²

(1. 华中科技大学 法学院, 武汉 430074; 2. 重庆大学 资产处, 重庆 400030)

摘要:“产权清晰、权责明确、政企分开、监管科学”是我国国有企业进行改革、改组、改造, 建立现代企业制度的基本原则, 是党中央、国务院关于国有企业改革和发展的既定方针和基本政策。国有企业在我国经济中占据着举足轻重的地位, 搞好国有资产监管, 充分发挥国有经济在国民经济中的主导作用, 是发展社会主义市场经济和加强国家宏观经济调控的需要。

关键词: 国有企业; 国有资产; 市场经济; 监管

中图分类号: F20 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-5831(2004)05-0026-03

On Perfecting Regulatory System of State-run Assets

LI Zheng¹, ZENG Shang²

(1. College of Law, Huazhong University of Science & Technology, Wuhan 430074, China;

2. University Assets Office of Chongqing, Chongqing 400030, China)

Abstract: “Clear property right, well defined power and responsibility, separating government function from enterprise management, and scientific supervision” are the basic rules which our country’s state-owned enterprise carry on reform, reorganization, alteration, as well as setting up the modern enterprise system. It is the basic policy of state-owned enterprise reform and development which made by the Central Party Committee and the State Council. The state-owned enterprise is occupying very important status in our country’s economy. Doing state-run assets well to supervision, full playing leading role of the state-owned economy in national economy, are the demand of the socialist market economy development and strengthening national macroeconomic regulation.

Key words: state-owned enterprise; state-run assets; market economy; supervision

一、科学界定“国有企业”与“国有资产”

正确认识和科学界定国有企业, 是推进国有企业改革、构建科学的国有资产监管新体制的一个重要前提。目前, 我国立法把全部资本都由中央政府或地方政府投资, 并由政府拥有完全所有权的企业称之为“国有企业”。但随着社会主义市场经济体制的建立和国有企业公司制改革的进程, 国有企业的法律形式发生了很大的变化, 界定国有企业的传统概念及其法律调整已经不能适应改革和发展的需要。因此, 对国有企业进行重新界定并实行相应立法, 已成为一个十分紧迫和重要的问题。朱大旗教授认为, “国有企业”的概念应该是: 主要出资人为国家或国家授权的机构或部门, 并由国家拥有控制权(当然, 这种控制是基于资本原则或法律规定而不是国家行政强制的结果)的企业或公司。或者说, 国有企业是单独或主要由国家出资、国有资本占控制地

位、国家拥有控制权的企业。相应地对国有资产的监管也就从“实物监管”转变为“资本监管”, 而国家的角色也就从国有资产的直接所有权人转变为国有资本的股东, 并由此决定国有资产监管体制、机制和功能的一系列深刻变化。

国有资产与非国有资产的重大区别, 就在于非国有资产是追求自身的利益回报, 而国有资产则是追求其应有的社会效应, 即调节和平衡社会的功能。因此, 国有资产可以表现为更多的能够为社会公共利益服务的形式, 例如可以表现为社会保障形式、货币形式、公共基础设施、教育培训以及其他各种为公众利益服务的形式。简言之, 只要有利于服务于社会经济发展目标, 国有资产表现为何种形态都可以。

二、我国对建立国有资产监管新体制的探索

国有资产与其他所有者的资产一样, 也有着追求保值增值的内在要求, 而经营性国有资产更是如

* 收稿日期: 2004-05-08

作者简介: 李峥(1978-), 女, 重庆人, 华中科技大学法学院硕士研究生, 主要从事经济法研究。

此。对国有资产而言,安全与效率是矛盾的,为了安全,政府作为国有资产所有者的受托人,必须强化对国有资产的控制,但为了提高其经营效率,政府必须放松对国有资产的控制,但这又会损害国有资产安全性。这种安全与效率的矛盾,通常会使政府陷入一种两难选择的境地,人们通常所讲的“一抓就死、一放就乱”,就是这种状况的真实写照。

在这种痛苦的两难选择中,政府通常会选择国有资产的安全,并利用其社会监管者的职能来强化对国有资产的控制,往往会产生政企不分的难题,与此同时,政府会将自己社会监管者的职能传递到企业中去,造成另一种层次的政企不分,将企业也置于相互冲突的多种目标的两难境地。

在计划经济体制下,国有资产监管体制的主要弊端是政资不分(国家行政监管职能和资产所有者职能不分)、政企不分(以行政监管权取代资产所有权,以行政所属关系取代产权关系,企业承担了许多政府应承担的社会义务)、国有资产产权监管主体多元化与所有者缺位并存(国有资产所有者权能由不同行政机关分别行使,所有者的统一权能被分割)、产权监管“条块分割”(部门、地方自成体系、行政垄断、重复建设、产业结构趋同,导致国有资产整体配置效益低下)。

十五大以后,经过改革阶段的层层推进,国有企业已从原来完全依赖政府的行政附属物逐步向市场关系主体转变,但是在国有资产监管上还存在许多亟待解决的问题:如国有资产所有者代表仍然很不明确,企业的治理结构还没有真正发挥其特有的作用,新旧体制还存在矛盾,此外,负债率高、筹资渠道不足、社会负担重、内部监管不善等问题,都是国有企业改制过程中的难点问题。

在这种情况下,十六大报告指出“继续调整国有经济的布局 and 结构,改革国有资产监管体制,是深化经济体制改革的重大任务。在坚持国家所有的前提下,充分发挥中央和地方两个积极性。国家要制定法律法规,建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责,享有所有者权益,权利、义务和责任相统一,管资产和管人、管事相结合的国有资产监管体制”。这就是说,分级履行国有资产所有权职责,解决过去“五龙治水”的弊病和改变“各路人马互相争权”但没有人最终负责的不合理的局面。

当然,国有资产监管体制的改革,是一个涉及面广、政策性强、各种矛盾错综复杂的敏感性问题,它需要付出极大的政治、经济和社会成本。随着我国经济的快速发展和政治、经济体制改革的深入,尤其

是我国综合国力的日渐增强,全社会对国有资产体制改革成本的承受能力也大为提高,已经能够消化和解决因国有资产监管体制改革产生的负面因素,如失业和社会保障等。

尽管“十六大”为新一轮国资体制改革提供了原则性框架,但没有也不可能为国资改革提供法律保障。而《国有资产法》尚未出台也导致了国有资产管理体制改革“无法可依”的问题。从法律的角度上看,国资委处于一种十分尴尬的境地。尽管全国人大非常重视国有资产立法工作,有关的立法项目已被列入全国人大常委立法5年规划,但《国有资产法》的出台尚待时日。作为过渡和探索,2003年6月4日,国资委挂牌不到2月,就推出了《企业国有资产监管暂行条例》,对企业国有资产监管涉及的监管机构、企业国有资产监管的范围、法律责任等重要问题都作了明确规定。

该条例经国务院第8次常务会议讨论通过,共8章47条,包括总则、国有资产监督监管机构、企业负责人监管、企业重大事项监管、企业国有资产监管、企业国有资产监督、法律责任和附则。这个由国务院转发的条例出台,用一些专家学者的话来讲,堪称是国有资产监管体制的“一次历史性突破”。毫无疑问,这个《条例》不仅是对中国20多年来国有资产监管体制改革的经验总结,同时也为建立规范的国有资产监管体制指明了方向。

三、我国国有资产监管现状的新思考

《企业国有资产监管暂行条例》颁布后,个别国资改革先行地区还是存在“新瓶装旧酒”现象:政企分开仍未彻底解决,政府仍习惯以社会管理者的身份干预企业经营行为,新的国有资产管理机构、营运机构仍担负着非出资人职责。

按照公司治理结构要求,企业经理人员的任免权应该在董事会。但在广东、浙江、重庆等地,当地行使出资人职能的资产营运机构负责人与董事会成员一样,目前仍由上级党组织任命或间接指派。

与此同时,由于新的国资管理机构并没有将出资人的所有权益都拿过来,有的企业感到他们头上多了一个“婆婆”,特别是那些需要政府审批的事,反而增加了审批层。

产权交易机构本应是一个市场化的中介机构,但不少地方的产权交易机构具有强烈的行政色彩。“我们现在既要当裁判员,又要当运动员”。产权交易中心要承担双重职能:其一是企业服务职能,即履行中介机构发布信息、收集客户资料、提供竞价平台等服务;其二是产权交易监控的行政职能,即负责国

企改制的交易鉴证。

针对以上问题及现状,结合国有资产监管的职能,笔者认为现阶段国有资产监管体制创新应该注意的几个问题如下:

一是合理界定中央和地方政府对国有资产的产权行使边界。我国现行分级财政体制,各级政府都有用“自己”的财力形成的“自己”的资产。另外,在过去国有企业演进过程中,资产关系的复杂化、企业职能的地方化也使地方政府产生了产权方面的要求。

具体说,中央政府只需保留以下几项对国有资产的权利:(1)确定国有资本控制范围的权限。进一步收缩国有资本的控制范围,国有资本的退出是必然趋势,但从哪些领域退出、在哪些领域继续保持控制的决定权应该掌握在中央政府手中。(2)确定国有股转让、出售的规则和程序的权限。中央政府应制订统一的国有股转让、出售规则和程序。国有股转让出售应有利于国有资产利用效率的提高,采用公开的、竞争性的程序。(3)规定国有股转让出售收入的使用方法的权限。中央政府应统一规定国有股转让出售收入的使用办法,规定这些收入的使用方向和范围。(4)确定统一的资本预算格式和程序的权限。中央应制订统一的资本预算格式和程序并须经同级人大的严格审议和通过,地方政府依照执行。

二是国有资产管理机构的正确定位。从十六大报告中可以看出,新的国有资产管理机构与以前的国有资产管理局有本质的不同。以前的国有资产管理局的主要职能是保证国有资产的保值增值、防止国有资产的流失,实际上只是一个“帐房先生”而已,而新的国有资产管理机构是“管资产与管人、管事相结合”、“履行出资者职责,享受所有者权益”,所以将会以“东家”,即国有企业股东的角色出现。所以,新的国有资产管理机构在企业中必须按照公司法规定行使国有股的股东股权,不可以随意干预企业的日常经营管理。

三是国有资产管理机构中党政关系的协调。国有资产是全体人民共同所有的资产,其最终所有权是由人大来行使,而国有资产管理机构是行使国有资产所有权的代理人。当国有企业逐步从国家独资变为多元所有者主体的社会公众公司、非国有股持有大部分公司股份时,企业董事长的产生方式就会发生变化,从过去的党管干部、党选干部变为股东大会选举制,国有股也只能根据所持有的股份选出代

表自己利益的董事。因此,新的国有资产管理机构与党的领导之间必须协调好如下两种关系:一是党管干部原则和市场经济中企业家职业化和形成职业经理人市场之间的关系;另一个是党的领导与市场经济中企业体制成本最低、决策灵活、利润最大化的关系。

四是公开选拔和培养高级管理人才。(1)扬弃行政任命制,逐步推行人才选聘“市场化”机制是极为关键的一步;(2)在全球范围选聘人才会有更多的备选对象,这为人才的“最优化”创造了可能性;(3)鼓励舆论的监督及全球范围更多人才的广泛参与,促进人才选聘过程更加“规范化”,确保选聘结果的科学性;(4)积极推广试点的成功经验,形成一种“制度化”的选聘机制,进一步化国有企业管理人才队伍,逐渐使这支队伍“职业化”。

五是监督的有效性在于它的公开性。为了防止由于信息不对称可能导致的内部人控制问题,新加坡的做法值得借鉴。在新加坡,除了政府作为所有者可以随时对国有企业进行检查之外,所谓社会公共监督也是非常有效的。任何机构或个人,只须交纳很少费用,都可以在注册局调阅任何一家企业的资料,在这一点上,政府对国有企业的监督与社会对私有企业的监督是一样的。也就是说,与私人企业完全相同,实际上对国有企业进行更有效控制的是银行,而不是它的所有权拥有者——政府和董事会。实际上,对我国的国有企业而言,无论上市与否,其经营状况都应当公开。与此同时,媒体和中介机构的监督是重要且有效的方式,在这里,舆论和媒体就像企业状况的晴雨表,由于记者的无孔不入,任何违规的冒险都将付出很高的成本和代价。

参考文献:

- [1]刘大洪.试论市场经济下中国国有企业及国有企业法[J].法律科学,1997,(3):42-46.
- [2]朱大旗,朱永扬.关于建立我国国有资产监管新体制的思考[J].法学家,2002(5):28-31
- [3]魏杰.构建市场经济下新的国有资产管理体制[J].瞭望新闻周刊,2003,(1):35-38.
- [4]刘伟,崔砺金.政企仍未彻底分开,“三管”难以真正结合[N].经济参考报,2003-06-30.
- [5]李祖荣,胡引定,徐川义.国资监管:成绩斐然,挑战犹存[J].企业文明杂志,2000,(5):52-59.