# 关于建立新型国有资产管理体制的思考

来源：网络 作者：烟雨蒙蒙 更新时间：2023-12-30

*迄今，有效的国有资产管理体制尚未得以确立起来。这是一个关系着国有资产运行效率的重要问题。因此，构建新型国有资产管理体制已经被提上议程。（注：在中国共产党第十六次全国代表大会的文件中已经明确提出。）构建新型国有资产管理体制当然涉及诸多问题，...*

迄今，有效的国有资产管理体制尚未得以确立起来。这是一个关系着国有资产运行效率的重要问题。因此，构建新型国有资产管理体制已经被提上议程。（注：在中国共产党第十六次全国代表大会的文件中已经明确提出。）构建新型国有资产管理体制当然涉及诸多问题，本文囿于篇幅所限，拟对诸如国有资产终极所有者定位，在国家政体层次上从本源解决政企分开，国有资产管理体制的层级框架，国有资产的人格化机制等问题作一探讨。

国有资产管理机构应设置于全国人民代表大会

国有资产管理机构设置于各级政府（注：如国务院与各级地方政府。）抑或设置于各级人大，这既是一个实践问题，同时也是一个理论问题。它涉及诸如公有财产的终极所有者与代表者、在国家政体层次上的政企分开、国有资产的集中化管理等。我认为国有资产管理机构应设置于全国人民代表大会，而不应设置于各级政府。

社会主义的经济本质即为财产的公有制，公有制可以进一步表达为财产的社会所有制。所谓财产的社会所有制，即社会主义社会的财产归根结底是为全体人民所有。但是，全体人民并不能对社会财产直接行使生产职能，因而必须有一种形式能实现将社会财产委托给一定的社会生产组织来对其行使生产职能。但由于全体人民无法实现对社会财产的直接占有，因此全体人民也相应地没有一种形式可以将社会财产直接委托给一定的社会生产组织。这种推定无非又给出如下结论：全体人民并不能成为社会财产的初始委托人，不具备行使初始委托人各项权利的能力。社会所有制既然不能以全体人民直接占有社会财产的形式来实现，那么总要给出一种替代形式来实现社会所有制。于是社会所有制现实地采取了这样一种形式，即由社会主义国家代表全体人民来实现对社会财产的占有，这就是所谓国家所有制，即社会所有制（或公有制）是以社会主义的国家所有制来实现的，而为全体人民所有的财产也转型为国有资产了。基于此，公有制财产的现实初始委托人将由国家来充当。

对于充当国有资产初始委托人的机构我们可以给出更进一步的规定：仅作为单纯所有者的身份出现，其目标集中于促使国有资产的保值增值，因此，这一机构的目标不应是多元的；不能以强制性的行政手段干预生产组织的目标和行为；这种所有者机构不应是分散的、多层级的。全国人民代表大会应该成为执行国有资产所有者职能的机构，全国人民代表大会这一组织形式本身便决定了它对全体人民意志、利益的代表者。我们可以将全国人民代表大会拟定为这样一种机制：假设全体人民是社会财产的股东的话，那么人民代表便是股东代表，全国人民代表大会便是股东代表大会。因此它可以成为代表全体人民对国有资产行使重大决策的最高权力机构。一定的政治权力与法律权威是经济关系的反映。全国人民代表大会作为国家的最高权力机构和立法机构，在具备了国有资产所有者身份的基础上，其最高权力和立法权威才能得以真正确立。国有制的内在属性决定了人大可以设置国有资产管理机构。在社会主义公有制的经济制度中，当没有更为理想的财产占有方式来实现公有制时，国有制可以被视为社会主义公有制的一种必然属性。由于国有制经济在社会主义经济制度中有其客观必然性，而全国人民代表大会又是对国有资产行使重大决策的最高权力机构，可以在它之中设立一个独立的国有资产管理部门。

全国人民代表大会有别于行使社会管理职能的政府部门（后者一方面具有多重的目标最大化，另一方面具有强烈的行政化倾向，且这一倾向多是通过强制性方式实现的），因此在它之中设立的独立的国有资产管理部门，能以单纯的所有者代表身份出现，以国有资产的收益最大化为其一元化目标，并且可以避免采用政府部门的强制性的行政化手段来实现这一目标。

全国人民代表大会履行国有资产所有者职能，不会导致国有资产事实上的部门、行业所有制。

我们再来假设由政府部门履行国有资产所有者的职能，将会形成如下状态：

政府的社会管理职能使其行为目标呈多元化，因而一方面难于约束单纯的所有者目标，另一方面还可能以社会管理目标淡化甚至取代所有者目标。政府的强制性的行政化倾向使其难于避免对生产组织的行政化干预。而这种干预是典型的国家与国有企业行政制度框架的伴生物。如继续由政府部门履行国有资产所有者职能，无疑意味着是对既有的国家与国有企业行政制度框架的体制复归。政府作为一种系统，在实际运行中，又分解为诸多的层级式、网络式子系统，如各级政府，各行业、部门行政主管机构，因此，政府部门履行国有资产所有者职能易于使国有制变形为事实上的各级政府、各行业、部门所有制，这导致了国有制的低水平实现程度。由全国人民代表大会行使国有资产所有者职能，由全国人民代表大会中设立的国有资产管理委员会来具体地履行这一职能，并由其充当国有资产的初始委托人。

新型国有资产管理体制的框架设计

一、委托代理关系的一般分析。对于新型国有资产管理体制框架的设计，我们有必要引入委托代理理论作为分析工具。在委托代理关系中，如果委托人的信息是完全的，如对代理人的行为、努力、目标、产出等都是易于观察到的，则委托人自身的收益也是易于推断和准确地获得的。但当委托人的信息是非完备时，如他对代理人的上述内容是难于观察到的话，那么委托人的收益也是难于推断和极为不确定的。因此，所谓委托人代理人理论所要解决的问题可能是：在委托代理关系中，如何防范在委托人信息不完备时可能遭致的来自代理人的损害。由此，斯蒂格里茨对委托代理关系给出了这样一个定义式的叙述：委托人代理人的文献涉及一个人委托人（比如说雇主）如何设计一个补偿系统（一个契约）来驱动另一个人（他的代理人，比如说雇员）为委托人的利益行动。所谓委托人代理人问题其核心在于如何设计一个系统以实现委托人对代理人的有效激励与监督。

委托代理系统如果表现为一个较多层级的话，可能会产生如下问题：根据现代代理理论，每一层级代理关系都会因代理人与委托人的效用函数不一致和拥有的信息不对称而发生代理问题，因此这种多层代理所产生的代理成本是较高的。代理层级愈多，则初始委托人与最终代理人的双向信息传输愈易被迟滞和发生失真，因而委托人的利益和目标愈易被扭曲甚至遭致损害。过多的代理层级意味着有一个较长的委托代理链，这无疑会形成一个多层级的监督关系（在初始委托人，和最终代理人之间的每一层级，既是上一层级的代理人，又是下一层级的委托人，因此本身又处于这样一种关系中：它既要接受上一层级的监督，又要履行对下一层级的监督职能，而这种监督并不是不花费成本的），从而加大代理关系的监督成本。过多的代理层级将会使初始委托人的监督动力在自上而下的委托代理链中趋于弱化，最终可能使初始委托人的监督失去意义。

委托代理理论作为分析工具给我们的启示是，新型国有资产管理体制框架不应是多层级的。

二、现行国有资产管理体制框架的弊端所在。在现行的国有资产管理体制框架中，为了解决政企不分的问题，若干省市采取了这样一种做法，即将同一行业或部门的企业原上级主管部门改变为国有资产投资公司，由其对所属企业实施价值化管理，委派该类型机构人员进入所属企业。据说这种投资公司可以在政府与企业之间形成一个隔离带，从而实现政企分开。我们很难对这种实践持肯定意见，其理由为：一是由政府系统实施的一种行政性授权，仍未跳出政府的社会管理职能与国有资产所有者职能混淆的窠臼，尤其是在本源这一层次便再次奠定了政企不分的基础。二是行政性授权是难于杜绝政府对国有企业的行政性干预的，原因在于，从现有的实证观察，仅把国有企业的原有主管部门改变为国有资产投资公司，这种公司既没有改变原来的行政主管部门的身份，现在又被赋予了国有资产所有者代表的身份，即由原来的单一身份现在转变为双重身份，越发强化了这种公司对国有企业的行政性干预。三是这种行政性的国有资产投资公司依然管辖原有的所属企业，因此既有的行业或部门分割的格局并未改变，从而使行业或部门难于形成一个正常的进入与退出机制，阻碍了资源的社会化配置（而资产的价值化管理的一个优越性便是通过资本的流动机制实现资源的社会化配置）。四是可能产生的最严重的问题是，它本应是国有资产所有者的代表机构，但在现实运行中，可能会成为国有资产流失的一个渠道。五是这种多层级的委托代理关系将会导致我们在一般分析中所指出的诸多弊端。

这种行政授权式的将国有企业原有主管部门改变为国有资产投资公司的做法，就其现有的行政框架而言较少触动，因而初始变动（只能称其为变动，而不能称其为制度变迁或者制度创新）似乎成本较低，但这种较低的行政框架变动成本将不足以弥补国有资产可能的高昂收益损失。鉴于此，我们认为不宜以政府行政性授权、将行业或部门主管部门改变为国有资产所有者代表机构的实践作为新型国有资产管理体制框架确立的方向。

三、新型国有资产管理体制框架具体形式。我们给出的新型国有资产管理体制框架设计代替可以描述为：国有资产管理委员会代表国家将国有资产注入国有企业后，它对国有企业的监督并不需要多层级式的委托代理关系。其具体实现方式为：由国有资产管理委员会直接向国有企业派驻董事会成员，以初始委托人与最终代理人之间直接的委托代理关系来实现国家对国有企业的监督。由于这种形式减少了委托代理层级，因而避免了多层级委托代理关系的弊端，使国有资产的初始委托人易于观察、监督代理人行为；弱化了国有资产初始委托人与最终代理人之间的信息非均衡程度；杜绝了国有资产在若干中间委托代理层级的滴漏 ；既加快了国有资产初始委托人与最终代理人之间的双向信息传递，也降低了双向信息的失真与扭曲度。设立于全国人民代表大会中的国有资产管理委员会是一个非行政性机构，它不会以强制性的行政手段干预国有企业的经营管理行为。

新型国有资产管理体制中资产人格化机制的确立

在构建新型国有资产管理体制中我们还应确立国有资产的人格化机制。这里应包括两个层次的内容，其一为国有企业经营管理者的资产人格化；其二为国有资产的所有者人格化。

一、国有企业经营管理者的资产人格化

（一）国有企业经营管理者资产人格化涵义：其一，国有企业经营管理者由非职业化的、身份多元化的主体转化为职业化的、身份单一化的经理阶层。其二，国有企业经营管理者的经济行为必须在相当大的程度上满足国有资产增值最大化的要求。其三，资产专用性（注：此处使用资产专用性这一用语，意在说明经理阶层的能力已经收敛于对企业的专门化经营管理，而其经营能力的专业化已对自身形成了强烈的监督性和约束性。其理由在于：经理人员的专业化、职业化，隐含着某一经理人员并非可以随意将自己的人力资本出去从事其他职业，因而经理人员的能力不是通约的。某一极具专业性的经理人员将自己的人力资本转移去从事其他职业，恐怕将要耗费相当高昂的交易成本。由此，将促使经理人员对自己现实的岗位的珍视。因为，一旦自己被挤出现有的专业性较强的经理职位，他将很难进入其他企业领域。而他不能从事经理职业，便意味着他的人力资本的贬值。）机制对国有企业经营管理者的人力资本形成硬约束。

（二）国有企业经营管理者资产非人格化特征表现。在现行国有资产管理体制中，国有企业实行的经营管理者制度安排，却很难满足资产人格化的要求，也无经营管理者人力资本贬值之虞。首先，在国有企业的既有经营管理者制度安排中，由于其前提条件为企业只是隶属于政府的一个行政式经济单位，因此逻辑上决定了政府将企业经营管理者视为其行政框架中的行政官员，即在政府看来，企业经营管理者与行政官员是通约的，企业经营管理者的角色与行政官员的角色是可以互相反串的，政府可以直接派遣行政官员进入企业充当经营管理者，也可以直接任命企业的经营管理者为行政部门的行政官员，二者之间丝毫没有身份障碍。这样一种行政式的企业经营管理者安排制度，是无需专业化、职业化的经营管理者的。其次，这样一种企业经营管理者的制度安排，决定了经营管理者会形成扭曲的经济人行为。由于企业经营管理者职务是政府的行政生成机制的产物，因此，经营管理者的评价是由纵向行政部门做出的。只要经营管理者的偏好与纵向行政部门的偏好甚至与纵向行政部门某一行政官员的偏好一致，他就会获致肯定性的评价，而个人的职务也可能会获得擢升（习惯的做法是将一个企业经营管理者升迁为政府某一行政部门的官员，以此作为对经营管理者评价的奖励）。在这种制度中，企业经营管理者并不是追求企业的目标最大化和出资者资本增值最大化，而是个人行政性职务升迁目标最大化。最后，这种制度安排还决定了企业经营管理者并不具有资本专用性原则，因此也决定了企业经营管理者并无人力资本风险，即个人的命运并不必然地与对企业的经营绩效或者说与国有资产增值最大化形成相关。在现实中，甚至会发生企业经营管理者虽经营绩效劣化但却获得行政职务升迁的反常现象（或许在这种制度安排中应该被视为正常）。一个没有人力资本风险的企业经营管理者，可能并不会心无旁骛地将全部心智用于如何优化对企业的经营管理，多种退路使他并无后顾之忧。

（三）如何确立国有企业经营管理者资产人格化机制。在新型国有资产管理体制中，应该通过以下若干制度确立国有企业经营管理者的资产人格化机制：一是经理生成制度。国有企业应以市场生成的方式选择经理人员，即直接通过市场聘任经理人员。考虑到有些国有企业仍由国有资本控股，虽然由于股权使然，国有资产管理机构可以直接向企业委派经理人员，但这种委派绝不等同于既有制度安排中的企业经营管理者行政化生成的机制。国有资产管理机构国有企业经理人员的选择，将不再以行政官员身份转换的方式来进行，应以市场生成的方式遴选经理候选人，然后再行委派。二是经理运行制度。由国有资本控股的国有企业其经理人员虽然是国有资产管理机构直接委派的，但这种委派与既有的政府对铁路企业经营管理者的委派制度是不同的，即所委派的经理人员是没有行政化退路的，他既然具有资本专用性，他就必须承担自己的人力资本风险。一旦经营企业绩效劣化，他就可能被挤出经理阶层，而不会获得行政性的职务迁徙甚至行政性的职务升迁。国有企业经理人员的这种人力资本风险，将会适当地保持一种压力，使他们专心致志于国有企业的经营管理优化。三是经理评价制度。国有资产管理机构对国有企业经理阶层的评价，应收敛于其是否实现了国有资本增值最大化的要求。如果国有企业的经理人员无法正常地满足这一要求，那么国有资产管理机构应令其退出所在国有企业。

二、国有资产的所有者人格化

（一）所有者人格化涵义。即某一财产无论如何总能追溯到某一具体的自然人主体。由于对财产的关切度取决于主体与财产的关系，因而自然人主体会对自己的财产表现出最大化的关切度。

（二）国有资产所有者人格化的难点。在现实世界中，国有资产无法追溯到具体的自然人所有者主体，其理由为：众所周知，国有资产其实是全体人民占有的社会财产，由于在现实中无法给出一种全体人民直接占有社会财产的形式，于是只能由国家代表全体人民来实现对社会财产的占有，而为全体人民所有的财产也就转型为国有资产了。但随之产生的问题是，国有资产的所有权难于实现人格化。从所有者角度看，国家或者派生的国有资本管理机构都只能是抽象的或虚拟的自然人主体，对国有资产的关切也很难达到自然人的程度。这一问题确实是构建新型国有资产管理体制的难点之一。而这一问题不解决，国有资产管理机构就不可能对国有资产的运营实施真正有效的监督、约束和激励。

（三）新型国有资产管理体制中确立所有者人格化的目的。其一，确立国有资产管理体制中的所有者人格化，在于使国有资产所有者真正到位，像自然人一样履行对国有资产运行的监督、约束和激励。其二，确立国有资产管理体制中的所有者人格化，在于使行使国有资产运行监督、约束和激励职能的人员，像自然人一样对国有资本的损益享有利益和承担风险。其三，确立国有资产管理体制中的所有者人格化，在于使国有资产管理者对国有资本的运行内生性地产生监督的积极性。国有资产所有者人格化的确立程度，在一定意义上是国有资产管理体制完善程度的标志之一。

（四）如何确立国有资产管理体制中的所有者人格化。在构建新型国有资产管理体制中，我们拟采取以下途径解决国有资产的所有者人格化问题。其思路是：采取拟自然人所有者的举措，确立国有资本损益与从事国有资本监督管理人员的经济损益与人力资本损益直接相关的机制。

其具体做法是：模拟企业经营管理者职业化机制，确立国有资产管理者职业化机制，使国有资产管理机构的人员和进入国有企业的国有资产出资者代表成为职业化的国有资产管理者。国有资产管理者转型为职业化后，即刻剥离其行政官员身份，使其不再是行政官员的身份转移，堵塞国有资产管理者与行政渠道的联系。建立职业化国有资产管理者的激励和风险机制。国有资产管理职能成为一种专业化职业，资本专用性原则对职业化的国有资产管理者也是适用的。

以这一原则出发，我们应当设计一个合理的对职业化国有资产管理者的激励和风险机制，以此提高他们对国有资产的关切度，优化他们对国有资产的监护行为。激励机制的基本内容是：其一，给出符合职业化国有资产管理者身份的薪酬制度；其二，如果国有资产管理者的行为促使国有资产增值，其个人经济收益相应地提高，提高的幅度要制度化、量化。风险机制的内容是一旦职业化的国有资产管理者对国有资产的监护出现严重的败德行为，或其监护行为导致国有资产收益下降甚至负收益，资本专用性原则将使其遭致人力资本损失的风险，令其退出职业化国有资产管理者队伍，并不给留出一个行政通道，即某一职业化国有资产管理者被挤出该队伍后不能转换身份成为行政官员。

职业化国有资产管理者培育制度：一是职业化的国有资产管理者需要具备相当程度的国有资产管理，企业经营管理，国有资产股权化、证券化，产权交易，证券交易，资本市场的收购、兼并等方面的专业素质；二是职业化国有资产管理者形成机制的市场化、进入与退出的流动化，应有国有资产管理者后备军。专业化、规范化的国有资产管理者培育制度可以提供这些条件。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！