

走出国资改革中的四个认识误区

刘纪鹏 刘冰

中国三十年改革开放的成功经验证明, 开放自由市场经济体制是中国改革成功的基础。遵循市场经济规律, 充分发挥市场经济实现资源优化配置的功能, 才能实现中国经济腾飞。同时也必须看到我国国有资产比重与西方国家相比要大得多, 某些学者主张的照搬西方模式, 把庞大优质的国有资产存量快速卖掉, 推行全面私有化的政策, 并不符合中国的现实国情。因此, 无论从国际战略机遇期的国际竞争力, 还是从中国经济社会整体发展的稳定性出发, 都应在一个较长时期继续保持国有资本在国民经济重要领域的控制力。

国资委是中国在探索市场经济和创新公有制模式之间搭建的一座有中国特色的桥梁, 它是长远的战略之举而非一时的权宜之计。通过建立国资管理体系实现公有制与市场经济的对接, 既是在尊重国情基础上坚定不移发展市场经济的方向所在, 又是世人总结“中国模式”成功原因的核心内容。国务院国资委从2003年3月成立至今已8年, 成绩斐然。然而, 鉴于上个世纪90年代组建的国资局由于无出资人地位而最终被撤销的教训, 近年来国资监管部门要直接当100多家央企出资人和国有控股上市公司股东的情势过重, 而这又和国资委履行对全国国有资本统一监管的地位不相容, 顾此失彼, 直接导致目前全国统一国有资产监管者主体缺失。一些学者甚至建议国资委改名(见李曙光《国资委应该改名》, 《中国经济和信息化》2010年第20期), 突出经营特色, “中投二号”的提法因此十分盛行, 这种改名主张的核心理念是: 国资委应只做“干净出资人”。这使当前国资委之路越走越窄。

中国国情决定了现实中一个履行统一监管和基础管理的国资管理机构存在的合理性和必要性, 即便现在的国资委更名为“中投二号”一类的大型企业集团, 在其之上也仍然需要有一个机构履行对国有资本的统一监管职能。因此, 在“十二五规划”的开局之年, 我们亟待对国资委的定位、国有资本监管边界和方式、国资预算与公共预算的关系等关乎国资改革方向的敏感又悬而未决的问题进行反思和探索。

建设中国特色社会主义市场经济, 一方面要构造市场竞争主体——国家队“运动员”, 另一方面要发挥国资监管机构——“代表团团长”和国有资本经营公司——“教练员”的作用, 国资委的路径选择关系到国资管理体制的全局。但现在看来, 国资委自身的定位不清, 将自身的地位降为简单的出资人, 等同于一般公司股东, 并且还要成为上市公司的直接出资人, 最终只忙于种出资人的田, 而荒了监管者的地”的情况, 使国资委推进中国市场经济改革的长远战略目标难以实现。

目前看来, 关于国资改革主要存在以下四个认识误区:

一、片面强调做淡马锡公司式出资人的误区

我们提出了国资委系统这一概念, 具体而言, 国资委系统包含两个层次: 第一层次是指行使国有资产统一监管职能的国资委; 第二层次是指履行直接出资人权利的国有资本经营公司。

中国拥有庞大的国有资产和对市场经济体制的必然选择, 决定了中国不能没有国资委这样一个对国有资产实施统一监管的部门。然而, 在近年来的改革历程中, 无论是相关法律, 还是国资委内部的文件与讲话精神, 都更多地强调对所属企业的出资人地位, 一味向“淡马锡式”资产管理公司学习, 却忽视了全国一盘棋背景下国资委统一规划布局的监管者身份。原监管部门掌门人也将国资委当上市公司出资人作为工作目标, 热衷像中投公司那样作部分央企的股东,

而这是无法履行对国有资本实施统一监管职能的。中国庞大的国有经济及其在国民经济中的战略地位, 决定了国资委绝不能走新加坡淡马锡公司的国资经营模式, 即便是中国的中投公司, 也只能是理想状态下国务院国资委实施统一监管的对象, 那种要把国资委简单定位为“中投二号”的提法更是本末倒置。

2009年5月实施的《国资法》赋予了多个部门行使国有资本出资人的职能, 这些部门与国资委出资人地位相同。如果国资委只做“干净”的出资人, 很可能使其演变成一个事实上的企业集团, 这不仅将导致国资委的路越走越窄, 更严重的后果是, 我国通过构造新国资体系探索国有资本和市场经济相结合的方向和路径将出现重大偏差。

国资监管部门热衷于与国有独资集团公司和国有资本经营公司争夺国有出资企业的出资人地位, 却使全国国有资本统一监管者的主体缺失, 可谓“捡了芝麻, 丢了西瓜”。建立在分散产权主体基础上的多部门出资人监管, 不利于中央政府和地方政府对

值, 充当赛场上的“运动员”。

二、金融国资和产业国资不能统一监管的误区

国资委应从一身两任变成国资委和国有资本经营公司两身两任, 即国资委作为统一监管者, 国有资本经营公司作为履行对实体企业的直接出资人; 前者只能有一个, 后者可以有多个。

目前, 国务院国资委的监管范围仅是100余家履行出资人职责的中央企业, 而中央层面的其他行业如金融业以及其他80个部委下属的5000多家营利性国家出资企业均不在其监管范围内。这种格局将金融类国有资本和产业类国有资本截然分开, 甚至在产业类国有资本内部也条块分割, 各司其责, 导致没有一个机构能够全面地履行监管职能, 给国资监管一盘棋带来诸多不便。

由于过于强调国资委出资人地位,

委定位为经营且营利性国有资产的统一监管者, 跳出小国资委的局限, 进入大国资委的范畴, 履行对全国经营且营利性国有资产的统一战略规划布局、统一国资预算编制、统一监督管理与考核、统一国资基础管理等重要职能。

三、简单强调央企整合数量与整体上市的误区

国资管理必须从传统的管国有企业向管国有资本转型, 从侧重实物形态的资产管理向侧重价值形态的资本管理升级。简单的用行政手段压缩层级和数量是沿用过去的手段, 不适应管理国有资本的新挑战。不能采取一刀切方式减少央企数量、压缩层级, 重组、并购、整合、拆分都应遵循市场规律, 用市场手段来完成。

一监管者的身份和地位。

其次, 自工行、建行、中行、农行四大国有银行重组并整体上市以来, 已在资本市场上出现了食大不化的问题, 股价长期低迷, 外国投行设计的整体上市模式需要反思, 除了他们一次性地将资产打包上市获得了高佣金收入, 我们获得了世界银行“四大银行”以外, 没有结合企业的自身特点、增长空间与资本市场周期综合考虑, 导致银行资产的发行价格远低于前期在港上市的中资公司。四大银行始终处在价值洼地, 巨大的股本使其在资本市场上难以腾挪。

最后, 从融资额与后续增长能力上看, 国资委提出鼓励中央企业整体上市, 为了简化管控要求压缩层级, 忽视了国有企业的差异性与历史问题。整体上市与分拆上市相比, 前者不能通过优质资产先行上市获得单位高融资额, 不能通过培育未成熟资产注入后获得增发的高溢价, 不能充分地发挥企业的后续增长能力, 最终无法实现国有资本的持续增值。

目前产业集团亦有步银行后尘的迹象, 为符合国资委做直接出资人的利益, 中央企业领导人往往在任期内实现大而全的整体上市为目标, 取消集团公司的同时也失去了后续资本运作的空间, 如果中石油、国家电网这些行业巨头未来都采用一次整体上市的方式, 而非分步实现整体上市, 一方面对本企业的资本运作和市值管理不利, 另一方面也将由于其巨大的融资需求给股市带来沉重压力。

综上所述, 应尽快走出简单强调央企整合数量与整体上市的误区, 用资本管理思维替代传统的企业管理思维, 结合企业实际情况, 因地制宜地进行国有资本管理。

四、国资委不能主导国有资本经营预算的误区

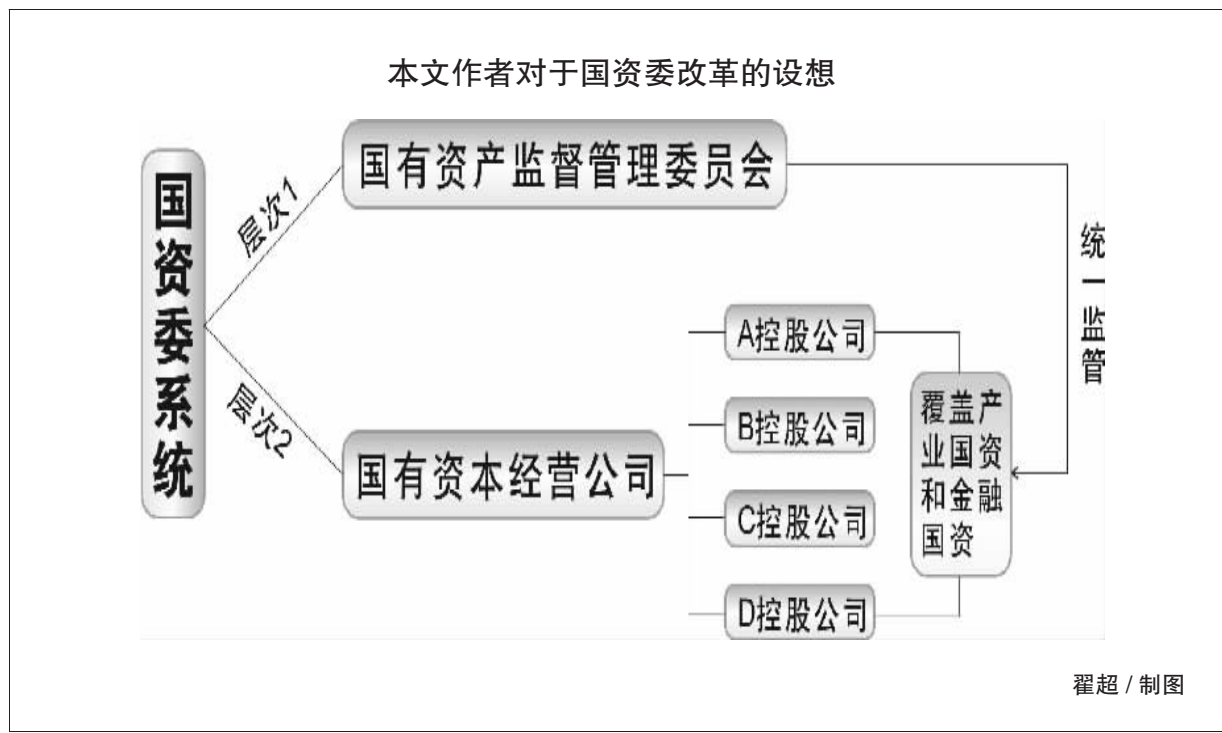
国资预算管理的对象是国有资本收益, 而收益是出资人的三项基本权利之一, 属于私权利; 政府公共预算管理的对象是税收收入, 是国家凭借行政权力征收的, 属于公权力。私权利和公权力的法律属性存在根本性的不同, 对应国资预算与政府公共预算的管理方式也应不同。

国有资本战略布局和国有资本经营预算是国资管理的重要内容, 将国资经营预算大权拿到手中, 全国统一监管者的格局才能形成。然而在《国资法》制定期间, 国资委忽视资本经营预算大权, 应该有预算权但没有拿到, 最终国资预算由财政部纳入政府公共预算统一向人大汇报, 这引发了理论和实践中的众多问题。是国资管理的重大误区。国务院国资委守不住, 导致地方国资委已经拿到的国有资本经营大权不得不退出。前期地方实践中, 国有资本经营预算的编制权大多在国资部门, 深圳、云南、北京等地方国资委的国资预算管理都形成了特色和成绩, 《国资法》一出, 不少地方的国资预算权要被转交给财政部门, 要么财政部门新设一套班子, 两套班子做同一件事。

国资预算与公共预算的不同性质决定了二者应由不同部门单独编制, 但目前我国国资预算仅为和烟草公司、中投公司同等成为财政的一级预算单位, 国资预算不能独立出来, 而是完全并入财政系统, 成为公共预算之下的一个子预算, 这是值得商榷的。

国资预算是指国家凭借出资人地位取得投资收益和资产转入收益, 包括国家出资企业上缴的利润、国有股份红利收益、国有资本产权转让收益等, 并按收益市场的一般准则和根据国有经济结构战略性调整的控制力考虑, 投向关系国家安全和国民经济命脉关键行业的资本经营性预算。国资预算侧重营利性, 通过筹资——投资——收益分配——再筹资的循环, 实现国有资本的保值增值。国资预算的法理基础是国有资产的所有权及其派生出来的收益索取和支配权(私权利), 国资预算属于中国社会主义市场经济的特色, 体现国家的国有资本所有者职能。

公共预算是指国家将其以社会管理者身份向社会各经济主体征税所取得的



本级政府国有资本总量、结构、变动情况加以掌握, 此外更不利于全局的是: 国有资本无法在国家范围内进行统一的战略规划布局、实施有进有退的结构调整。

出资人概念与所有者概念内涵不同, 因此, 需要在政府与企业间构造出一个出资主体, 作为民事行为的终极代表, 通过建立出资人制度, 将政府作为公共管理者的身份与国有资产所有者的身份分开。在此结构下, 由政府作为所有者, 由前述被构造出的出资主体作为政府的出资人代表, 二者之间是授权与被授权的关系。

在此, 我们提出了国资委系统这一概念, 具体而言, 国资委系统包含两个层次: 第一层次是指行使国有资产统一监管职能的国资委; 第二层次是指履行直接出资人权利的国有资本经营公司。在这一国资监管架构下, 国资委未来在国资体系中定位为以终极出资人身份成为国有资产的统一监管者, 主要负责监管国家出资企业; 国有资本经营公司定位为直接出资人, 成为社会主义市场经济内国有经济的多元微观载体。这一制度安排在国资法框架范围内, 最大程度地保证了国资委的监管连贯性。这就由现在的国资委一身二任, 变成两身二任, 适度分开, 合理分工, 同时出资人与监管者职能在国资委系统内实现统一。

因此, 建议区分国资委与国资委系统, 构造“代表团团长——教练员——运动员”三位一体的管理体系。中国特色社会主义市场经济的竞争主体, 就相当于国家队体制的运动队。国资委作为国务院的特设机构, 充当赛场上中国体育代表团的“团长”, 定位于国有资产的监管者, 制订规则并监管国家出资企业, 通过规划布局以及国有资本经营预算等方式, 战略性地配置国有资本; 在团长之下, 国有资本经营公司作为国有资本运营机构, 充当赛场上的“教练员”。国家出资的实体企业定位于国有资产的具体运营, 通过国有资产的运营与管理, 实现国有资产的保值增

导致现实中人们普遍认为如果统一由国资委作为我国产业领域和金融领域里的国有资本出资人, 这样的国资委显得体量过大, 可能导致垄断、发生金融和产业间的系统性风险。因此有人提出: 从出资人角度, 不应由一个机构来对全国国有资本履行所有者职责, 但由于国资委监管者和所有者一身兼二任的定位, 直接导致现实中在划分不同国有资本所有者的同时, 把统一监管也割裂了。

目前, 国资监管机构主要负责非金融类企业国有资产的监管, 财政部门主要负责金融类企业国有资产、行政事业单位国有资产的监管。尽管从所有者角度看, 这种划分有一定道理, 但从统一监管角度看, 这样划分并不科学。西方国家没有统一的国资委体制, 对于少量不以盈利为目的的国有资本, 通常由财政部代管理, 但我国国有资本存量巨大, 财政部作为公共管理部门, 却去履行金融类国有资本出资人的职责, 在体制上不顺。此外, 无论从产业资本和金融资本相结合的趋势看, 还是从金融企业混业经营、金融企业投资实体企业的特点看, 金融资本与产业资本都无法严格分开, 例如国家电网公司、宝钢公司投资参股建设银行, 中投公司投资保利协鑫和海外石油项目, 首钢集团控股华夏银行等等。因此, 国有资本的部分部门监管难以适应产融结合的大趋势。

上述问题的发生根源在于国资委既当出资人, 又当监管者, 一身两任。下一步, 国资委应从一身两任变成国资委和国有资本经营公司两身两任, 即国资委作为统一监管者, 国有资本经营公司作为履行对实体企业的直接出资人; 前者只能有一个, 后者可以有多个。笔者认为, 定位于国有资产的监管者, 制订规则并监管国家出资企业, 通过规划布局以及国有资本经营预算等方式, 战略性地配置国有资本; 在团长之下, 国有资本经营公司作为国有资本运营机构, 充当赛场上的“教练员”。国家出资的实体企业定位于国有资产的具体运营, 通过国有资产的运营与管理, 实现国有资产的保值增

(一) 片面强调通过整合减少央企数量的误区。国资委自成立以来, 大力推进企业重组合并, 片面地强化减少企业数量, 以行政力量去推动企业联合, 并提出在2010年将央企整合到100家以内, 并要求减少央企层级, 这样一刀切的做法是不合适的。

随着我国资本市场股权分置这一历史难题的解决, 股份可以全流通的时代已来临, 因此, 国资管理必须从传统的管国有企业向管国有资本转型, 从侧重实物形态的资产管理向侧重价值形态的资本管理升级。在资本市场成为中央企业资源配置的主战场之后, 国有资本都可以通过资本市场完成退出和注入, 简单的用行政手段压缩层级和数量是沿用过去的手段, 不适应管理国有资本的新挑战。每家企业都有自己的特点与核心能力, 不能采取一刀切方式减少央企数量、压缩层级, 重组、并购、整合、拆分都应遵循市场规律, 应以企业为主体, 用市场手段来完成, 而不是由国资委简单地用行政手段拉郎配。

(二) 推行央企整体上市, 国资委作其股东的误区。国资委自成立以来, 由于争当国有资本出资人的情结过重, 以至于在央企的重组中, 片面强调央企的整体上市。李荣融同志在2008—2010年的国资委工作会议中曾多次强调国资委将继续推动中央企业整体上市, 同时积极探索国资委直接持有整体上市中央企业股权。整体上市背后就是取消央企集团公司作为股东这个层次, 由国资委作上市公司股东, 这样做的问题有三:

首先, 导致国有资产所有者和监管者又成为一体, 国资委与国资委下面若干家国有资产经营公司都可以持股, 模糊了团长与教练的关系。国资委直接持股当央企股东, 将使央企之间都是关联交易; 同时, 由于国资委特设机构的特点, 也容易引发国际上指责其国家操纵和政府补贴的嫌疑。国资委直接当上市公司股东, 又易产生法律诉讼, 使国资委成为民事诉讼对象, 类似事件在资本市场上已经发生; 国资委将自身陷于繁杂的股东事务之中, 和股民一起开股东会, 更加弱化了国资委作为国有资本统

收益, 主要用于社会公共支出。公共预算侧重公益性, 不以营利性为基础, 通过收缴——运用——再收缴的循环, 满足社会公共需要, 追求社会效益目标。公共预算的法理基础是国家公共权力及其派生出来的对国民经济收入的分配权(公权力), 公共预算属于中国社会主义市场经济的底色, 体现了政府的社会管理职能。

国资预算管理的对象是国有资本收益, 而收益是出资人的三项基本权利之一, 属于私权利; 政府公共预算管理的对象是税收收入, 是国家凭借行政权力征收的, 属于公权力。私权利和公权力的法律属性存在根本性的不同, 对应国资预算与政府公共预算的管理方式也应不同。

国资委作为出资人代表时, 其对国家出资企业享有的权利与普通所有者对企业享有的权利性质上并无不同, 都属于股东对企业享有的“权利”而非“权力”。国资预算作为私权利下的制度安排, 应与公权力下的公共预算相区别。由于根本属性的不同, 国资预算一旦归为财政部门统一管理, 会产生“公私不分”的问题。

财政部是政府行政部门, 公共预算是解决国民保障问题, 不能与国资预算混淆, 否则财政部就变成了集裁判员、教练员和运动员于一身, 进而可能引发国际舆论对我国国有企业政府补贴、不公平竞争和关联交易的质疑。财政部门能够编制国有资本经营预算, 那么它是否还可以编制民营资本经营预算和外资资本经营预算? 国资预算编制在体制上的不顺畅, 最终结局很可能是: 财政部门奉行西方市场经济国家所推崇的普世价值“普世预算”, 将国有企业一卖了之, 国资预算随之消失。最终, 搭建国有资本和市场经济桥梁的构思仅仅成为一时之计, 昙花一现。

国资预算编制能否独立, 实际关系到中国改革是按照搭建市场经济和公有制桥梁的长久之计继续前行, 还是战略性重组完成和卖完国有资本后, 国资委的使命也就结束的大问题。独立于公共预算之外的国资预算, 有助于将国有资本的运营从政府社会经济运行的公共事务中剥离出来, 实现政府国有资本出资人职能与政府公共管理职能的分离, 有利于政企分开、政资分开。

综上所述, 考虑到国资预算与公共预算形成的机理与目标不同, 应将其分开由不同部门编制, 保持二者相对独立, 国资预算的编制范围应涵盖全部经营且营利性的国有资本。建议在国资预算试运行期满后对部门工作进行调整, 过渡模式下由国资委作为国资预算编制主体, 负责预算收支的具体编制; 财政部门作为国资预算监督主体, 负责预算汇总与监督。目标模式下国资部门和财政部门分别向人大上报各自编制的预算, 国资部门报送营利性的国资预算, 财政部门报送公益性的公共预算。在此基础上, 公共预算财政主体与国有资本经营主体之间存在着税收缴纳关系, 应通过国有资本收益管理和国资预算的本性支出, 实现国有资本保值增值和国家出资企业做强做大, 并反过来通过增量税收为财政做贡献。

结语

在当今市场经济已成为世界经济主体运行模式的背景下, 在中央和地方政府层面组建国资委以探索公有制和市场经济对接的桥梁的中国只有中国。组建国资监管体系是中国特色社会主义市场经济的伟大创新。而这一模式的未来之路该如何走且能否成功, 无疑是中国特色社会主义市场经济模式最有挑战性和引人入胜之处。

综上所述, 正是由于存在认识上的误区, 国资委之路越走越窄。因此, 下一步国资改革, 应在走出认识误区的基础上, 建立大国资委的监管框架, 于国资委系统内实现出资与监管职能的合一, 并充分发挥国有资本经营预算的功能与作用。组建大国资委的监管体系有利于整体国有资本的保值增值、做大做强, 实现国有资本的战略布局与结构调整, 使国有资本成为我国社会主义市场经济的中坚力量和长久之计, 最终惠及国民。笔者相信, 按照前述设想构建的新国资管理体系, 将成为中国特色社会主义市场经济制度中的一项创举, 屹立于世界经济理论与实践的前沿。

(作者刘纪鹏系中国政法大学资本研究中心主任, 刘冰系中国政法大学博士研究生)