

“金融国资委”组建宜缓行

——论监管统一、出资多元的国资改革方向

自中共十六大以来，尽管我国企业国有资产管理取得了显著成绩，但在涉及国有资产管理体制的重大方向和原则性问题上，还有不少分歧和争议。如围绕各类国有资产的监管尤其是产业国资和金融国资的监管与机构设置问题各方看法分歧较大。一些学者和部门主张在现国务院国资委之外组建“金融国资委”代表国家统一行使对中央金融国有资产的出资人及监管职责。

必须指出，“金融国资委”的组建牵一发而动全身，事关我国国有资产管理体制改革未来和方向，必须对现状进行透彻分析，对未来改革模式进行充分论证，切忌仓促上马。

刘纪鹏

我国国资多头管理的现状与问题

（一）国资多头管理的现状

目前，除国务院国资委监管的约120家中央国有企业外，尚有中央80多个部委的6000多家国有企业及行政事业单位企业化经营的国有资产以及中央所属的金融类资产不在国务院国资委监管之内，使得国务院国有资产监督管理委员会名不符实。

目前，这些游离在外的经营性国有资产，都在探讨各自部门管理的国资监管模式，如财政部开始研究组建“金融国资委”的同时还成立了中央文化企业国资监管领导小组办公室（简称“文资办”），教育部也在组建相应的机构履行“教育产业国资委”、“文化产业国资委”的国有资本经营预算的职能。此外，中国对外文化集团、中国出版集团和中国烟草总公司由国务院直接作为出资人履行出资人职责，在财政部单列；中国邮政集团公司则暂由财政部履行出资人职责。

综上所述，在我国经营性和事业企业化经营的国有资产中，国务院国资委负责监督管理120家大型中央企业；财政部行政政法司和教科文卫司则分别管理着中央和国务院行政、事业单位下属企业和事业企业化经营的国有资产；而财政部金融司则对中央金融类国有资产进行归口管理，我国国资管理呈现多头管理的复杂局面。

（二）金融国资管理的现状

目前，我国金融类国资主要分为中央所属的金融企业和地方政府所属的金融企业两类。

从中央所属的国有金融企业国资管理上看，他们主要是由财政部代表国家对国有控股或参股的金融企业履行出资人权利和行使涉及资产评估、产权登记、转让审批等监管权力。

其中，财政部代表国家对中信集团和光大集团行使出资人权利（见《金融控股公司财务管理若干规定》财金[2009]89号文）；而依据2009年财政部颁布的《金融企业国有资产转让管理办法》，明确了财政部对下列国有金融企业履行金融资产转让审批等权力：中国投资有限责任公司，国有及国有控股的证券公司、基金管理公司、信托公司、保险公司，金融资产管理公司、信用担保公司以及中国人民银行总行下属企业等。

此外，财政部还通过中国投资有限责任公司全资子公司中央汇金公司以控股方式对包括工、农、中、建四大银行在内的12家银行以及非银行类金融机构行使股东权利。

从地方所属国有金融企业看，各地管理情况并不统一，有的归属于国资管理系统，有的是在财政序列，由于地方金融企业数量较少、情况各异，不是本报告研究重点。

（三）问题

1、多头管理 职责不清

目前，这种将金融类国有资产和产业类国有资产截然分开，甚至在产业类国有资产内部也条块分割，各司其责的多头管理现状，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。首先，国有资产监管职能分散

在多个部门，职责不清；其次，多头管理造成口径与数据不一致，使政府无法了解国有资产整体情况，同时可能给企业带来额外的负担；第三，各部门由于监管目标、监管手段不相同，缺乏对监管的统一评价标准，不利于掌握国有资产的相关情况，可能导致国有资产流失。

2、叠床架屋 监管缺位

无论财政部还是教育部，实际上都是公共预算背景下的政府公共管理部门，由其直接或间接履行本部门或本行业国有资产的出资人职能，理论上无法论证，现实中也必将带来混乱。

因此，如果组建“金融国资委”的设想实现，那么可以预期，其它部委也可能参照这一模式去组建“教育产业国资委”、“文化产业国资委”等，又重新把一个统一监管的国资管理模式走向多头、分散。在这种国有资产管理模式之下，在名义上虽然有众多的政府部门代表国家行使国有资产所有权，实际上却重新回到政企不分的旧体制状态。表面上各部门好像都在行使出资人监管职能，但实际上在我国国有资产的统一整体规划布局及基础制度的制定和执行上，又存在着监管者缺位问题。如果不在这些行业国资委之上再设一个专门的国家国资监管机构统一代管，国资管理中的产权界定、产权登记、产权转让等基础管理工作又无法统筹完成。

但如果设立这样一个机构，那么就是在诸多国资委的基础上，又添设了一个监管国资委的“国有资产委”，从监管组织上看无疑是叠床架屋，降低效率，造成资源浪费。

3、《国资法》的局限

“金融国资委”的提出在很大程度上是由于《企业国有资产法》（以下简称《国资法》）立法的局限。《国资法》第十一条规定：“国务院和地方人民政府根据需要，可以授权其他部门、机构代表本级人民政府对国家出资企业履行出资人职责。”该条款使得国资委与其他授权机构没有任何差别，这也就为现实中我国国资的多头出资人监管提供了法律依据。而这样发展下去，必定产生多个“国资委”的被动局面。因此，今天有必要把这一重大问题就其未来的发展趋势进行透彻的分析，并尽快修订《国资法》相关条款，为监管统一、出资多元的国资管理体制寻找正确的对策。

探讨国资监管模式要走出三个误区

（一）金融国资和产业国资不能统一监管的误区

在产融结合已成为国际趋势的背景下，严格将金融与产业分开是不利于国有资产统一监管的。一方面，从资本内在属性上看，无法依据资本的所处行业对金融资本与产业资本进行严格分割，如果对其单独进行监管，无法系统掌握国有资本的总量、结构、变动情况，不能根据具体情况制定应对对策。

另一方面，从当前现实看，金融资本与产业资本的融合已是大势所趋，难以分开，例如国家电网公司、宝钢公司参股中国建设银行，中投公司投资海外石油项目，首钢集团入股华夏银行等。

因此，国有资本的分部门监管、金融国资和产业国资的分开监管，均难以适应产融结合的大趋势，是

与市场经济发展规律不相符的。

（二）把出资人公司治理与国有资本监管混同的误区

无论是已经成立的国务院国资委还是探讨中的“金融国资委”，都仅是从单一出资人角度出发，就本部门、本系统、本行业的国有企业和国有资本来探讨国资监管的模式。而这种出资人监管模式，归根到底是属于现代公司治理范畴，并不能有效解决在我国国有资本众多、国有资本的战略规划与布局十分重要的背景。因此，我们应跳出部门的局限，来探讨我国国资体系的统一监管模式。

围绕着国资监管体制有三种概念必须要厘清，分别是所有者治理（Governance）、政府及政府系列部门的监管（Regulation）与针对国有资本的监督与管理（Supervision and Administration）。

（1）所有者治理是出资人或股东从公司治理结构角度出发对公司的治理；

（2）政府监管是政府作为社会管理者，在平等竞争基础上进行的监管，这种监管是基于政府的经济调控职责而产生的；

（3）国有资本监督管理则跳出了单个股东出资人对其所属子公司的监管范畴，依托国家所有者身份对国有资本的战略规划布局、国资预算、人事委派等全局性问题进行统一管理，最终实现国有资本的保值增值和惠及于民。这三个概念的区别见下表：

类别	政府监管 Regulation	所有者治理 Governance	国资监管 Supervision and Administration
对象	全行业	产权纽带企业	国有资本
依据	公权力政府公共管理职能	私权力股东（法人）管控	公权力国家特设与私权力所有者职能结合
方式	行政	市场	中国国特设机构管理
目标	维护市场秩序	股东利益最大化	国有资本利益最大化
重点	防止市场失灵	决策、选人、收益	战略布局、增值与盈利

由此可见，国资监管与其它两类监管的区别是：第一，角度不同。国资监管不是站在某一个单一公司的角度，而是站在总体的，整体国有资本的角度谈监管问题；第二，对象不同。国资监管只监管国有资本的形成、经营、流动、分配，而非具体的企业或资产运营；第三，方式不同。国资监管注重战略规划布局、国有资本社会效益的特殊性和营利性相结合，使国有资本健康循环增长，并且完善收益分享机制。

（三）把公益性国企和营利性国企混同监管的误区

1、划分两类国企的理论依据

目前，我们在探讨国有资本监管的过程中，处在一种很矛盾的状态，一方面强调国有资本的重要性、公益性和基础性，承担的社会公益职能应纳入公共预算；另一方面又要求国有企业和国有资本的营利属性，纳入国有资产经营预算。

从中国社会主义市场经济改革方向出发，必须把我国的国有企业合理分类，如果说在西方国家的国有企业基本上强调的是其不以盈利为目的的公益性，而在中国由于对社会主义市场经济的探讨和未来所承担的政治经济使命，决定了国有企业将以国有资本形态在较长的时期内存在。

因此，从国有企业存在和发展的不同属性来说，本文将国有企业划分为两类，一类是由财政部门管理的公益性企业，可以把它视为吃皇粮的“贵族企业”，其特点是采取国有独资形态，不以营利为目的，其雇员和企业家人可以是公务员，这类企业应当只占极少的一部分；另一类是国资部门管理的营利性企业，由于其与一般现代公司无异，可看作是“平民企业”，其特点是采取国资控股或参股形态，以追求营利为目的，企业来自职业经理人。国资委的监管对象应当是营利性国企，监管范围是国家出资形成的以追求营利为目的的全部国有资本，包括产业类（如各国国有资本经营公司）、金融类（如中投公司）和其他符合营利性条件的资本。

2、两类国企的特征与治理方式

（1）公益性国企

公益性国企的产生主要是提供公共物品和接受公共补贴的企业，履行社会公共服务职能，充当社会公共物品提供方的角色。

从目前来看，公益性企业主要有以下几类企业：一类是纯粹为提供公共产品而设立的企业，比如国防、城市道路和路灯等基础性设施的供应商；第二类是生产国家专营专卖产品的企业，这类企业由于其高度垄断的特征，不能由一般的私人提供，比如造币、烟草等领域，可以交由公共财政进行管理；第三类是涉及邮政中普遍服务业务、铁道经营等改革过程中尚不能完全交由私人提供的行业，这些领域由于其业务的特殊性，也应当划入公益性国企的领域。

（2）营利性国企

营利性国企是指按照商业原则运营的公司，主要受民事法律调整，而绝大多数的国有企业都应当属于营利性国企的范畴。

按照前述分类，包括大型商业银行、证券公司、保险公司、资产管理公司等在内的金融类国有企业，与市场主体无异，并且大部分已经在交易所挂牌上市。这些金融类企业应与其他从事石油、石化、电信产业的国有企业一样属于营利性国企，应当是在竞争性领域接受国资委监管的企业，缺乏将其划归其他机构独立监管的依据。

从这两类企业的内部治理和外部管理来看，这两类企业将长期并存，而且在发展方向上是把大部分国企都变成营利性国企，建立现代企业制度，两种企业治理方式的区别如下表所示：

特征类型	法律地位	组织形态	归属	监管	经营范围	治理结构
营利性国企	一般企业法人	股份公司、有限责任公司	国有资本预算	国资委	一般领域	职业经理人
公益性国企	特殊法人	国有独资、国家公共预算	财政部		特殊领域	公务员或职业经理人

3、划分两类国企的意义

两类企业划分有其重要意义：一方面，可以更好地划分政府和市场的边界。将营利性企业和公益性企业进行区分，使大量游离在国资委监管之外的营利性国企纳入到统一国资监管框架内，可以更好地区分市场和政府的边界，明确国资在竞争性领域和其他市场主体的平等性。

另一方面，划分两类国企可减少国际纠纷和诉讼。长期以来，我国国有企业由于承担了许多政府公共职能，引发国际上对我国国企履行国家职能和获取政府补贴的怀疑。可以说，明晰两类国企的划分与国有资本经营预算的独立性，能合理地规避有关国际法律关于政府代理机构的规定，扫清国际贸易中的障碍。如果可以明晰营利性国企由国资委进行监管，并设立国有资本经营公司对监管权力和出资人权利进行隔离，则可以很好地阐明营利性国企作为一般市场经济主体的属性，从而摆脱政府代理机构的质疑。

综上所述，经营性国企的资本管理方式是遵照资本的营利属性对其形成、经营、流动、收益进行系统管理，公益性国企的资本管理方式是通过财政部门注入来满足政府和公共需求，不以营利为目的，两类国企应明确区分。

监管统一出资多元是国资改革发展方向

（一）监管统一是探索市场经济中新型公有制的必然要求

当前，探索公有制与社会主义市场经济相对接的过程中，我们必须保留对国资战略格局的统一监管，组建一个名副其实的国资委承担监管职能是非常必要的。

国资委应定位为经营且营利性国有资产的统一监管者，跳出小国资监管的局限，进入统一国资监管的范畴。我们认为，小国资监管是以公司法为基础的出资人代表监管，统一国资监管则是跳出公司法形态束缚，以国家所有者虚拟人格形态为基础的新型国资监管模式。

中国需要一个具有战略规划眼光，非公司股东层面的统一监管主体，来履行对全国营利性国有资产的统一战略规划布局、统一国资预算编制、统一产权管理与监督等重要职能。

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，而统一监管恰恰是我们探索发展市场经济中新型公有制的必然要求。

目前，即使国资委系统本身也简单地把我国的统一国资监管体系看作与大多无异出资人监管模式，实际上守不住监管就守不住出资人地位。这种既源于国家所有制，但又不同于出资人治理的模式能否建立，是中国公权力能和市场经济对接的大问题。

（二）出资多元是市场经济下国家所有制改革的必然方向

统一监管基础下的出资多元，是实现公有制与市场经济对接的必然选择，必将成为中央和地方国有资产经营格局的发展方向。

就国有资产的出资人主体来说，必将从1到300的飞跃，为社会主义市场经济中规范的微观经济载体的多元化构造打下初步的基础。届时，一个中央、31个省、直辖市、再加上250多个地区一级的地方政府，就形成了300个左右有经济的出资人主体。这300个主体均要成立各自相对独立的国有资产管理机构，在不同层面代表着三级政府，行使出资人职能。而它们下边无论是中央还是地方两级政府下的国资系统，又应分别成立若干按主业划分的国有资产经营公司，这些资产经营公司从事国有资本的管理和运作，从出资人的角度去和下级的国有独资、国有控股和国有参股的实体企业相对接，完成国有经济内部多元化的构造，形成在统一监管背景下多元出资人并存的市场环境。

（三）“金融国资委”的组建偏离监管统一、出资多元的改革方向

组建金融国资委的思路是与我国资管理体制改革方向不符的，从某种意义上说是体制上的倒退。

上个世纪80年代末，我国组建最初的国资局，目的就是要取代当时旧体制下各行业主管部门管理国有企业“九龙治水”的局面。尽管由于种种原因这一战略目标在后来并未实现，但十六大后我国再次确立了新国资的管理模式，组建了统一的国资管理部门，终结了对国资和国企多头管理的局面。

当前探讨“金融国资委”，貌似只迈出了第一步，但其后必将是文化、教育等多个国资委的涌现，会让国资委走向原先国资局的老路上，重新陷入多头管理的窘境，最终使国资委模式遭到诟病，遭遇和国资局一样的结局。这本是需要国资改革和政府体制改革深化过程中加以解决的。国有资产多头管理使国务院国资委名不副实，现实中其他部门不叫国资委却履行国资委职能。

因此，我们必须坚持监管统一、出资多元的国资改革思路，才能真正推进国资监管改革的深化。

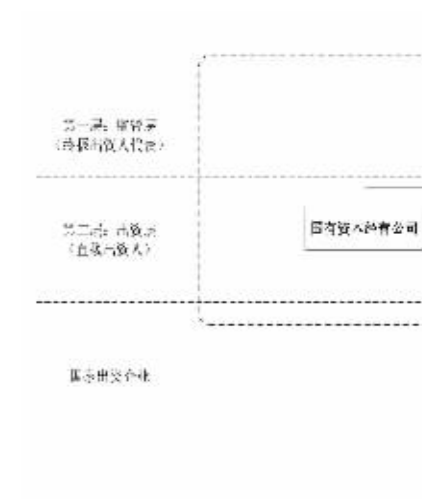
统一国资监管体系的战略构想

统一国资监管体系要包括监管统一和出资多元两个层面，同时跳出出资人监管的局限，真正实现“全口径、全覆盖”的统一国资监管体系。

（一）组织体系

本文提出要把国资委和国资管理

附圖 1:



系统分开，统一国资监管体系应分为两个层次，即：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经营且营利性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中国有经济的多元微观载体。这一制度安排排在《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管理体系内实现统一。

（见附图1）

（二）职能管理

在这样的组织体系中，国资委并不直接参与对国有资本的管理，而是以监管者的角度，通过国有资本经营预算和其他管理方式，对国有资本的布局、规划和发展做出全局性部署，具体的出资人职能由国有资本经营公司来实现。

两层次国资体系与国家出资企业的权责分工

层次	机构/类型	战略规划与监管中心	投资中心	利润中心	成本中心
监管层	国资委	√			
出资层	国有资本经营公司		√		
	国家出资实体经济			√	√

国有资本经营公司既可来自新设，也可从集团公司改造而来，既可以是AOC公司，也可以是集团控股公司。其核心特点有两点：第一，国有资本经营公司是国有独资公司；第二，国有资本经营公司是纯粹的出资主体，不参与任何具体业务的运营，其最主要的职能就是以出资人身份参与国有资本的管理。国有资本经营公司的主要领导由国资委任命，国有资本经营公司向其控股的国有企业派驻董事。

（三）实施步骤

在此基础上，构建经营性国有资本的监管统一、出资多元的国资体系，应有计划、分步骤地将各行业经营性国有资本统一纳入到国资委的监管体系中。具体而言，可以分为三步走：第一步，按照上述设想，构建两层次国资体系，为经营性国有资本的统一监管奠定制度性基础；第二步，基于金融资本的特殊性，应对其率先进行整合，将国有金融资本统一纳入到国资委的监管体系中；第三步，在制度建设和金融资本纳入的基础上，将其他行业的经营性国有资本一同纳入国资监管体系中，最终实现经营性国有资本的统一监管。

我们应该建立统一国资监管框架，于国资管理体系内实现出资与监管职能的分离与整合，并充分发挥国有资本经营预算的功能与作用。构建统一国资监管框架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，使国有资本成为中国特色社会主义市场经济的中坚力量和长久之计，最终惠及全民。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。

（作者系中国政法大学资本研究中心主任，中国政法大学资本研究中心刘冰、曾斌、李征、周建军对本文亦有贡献）