



教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果

中国国有资产管理 体制创新研究

年志远 著



经济科学出版社
Economic Science Press

教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果

(项目批准号: 11JJD790039)

中国国有资产管理 体制创新研究

年志远 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国国有资产管理体制创新研究/年志远著. —北京:
经济科学出版社, 2015. 10

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6224 - 0

I. ①中… II. ①年… III. ①国有资产管理体制 -
体制创新 - 研究 - 中国 IV. ①F123. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 262036 号

责任编辑: 柳 敏 李晓杰

责任校对: 王肖楠

责任印制: 李 鹏

中国国有资产管理体制创新研究

年志远 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

三河市华玉装订厂装订

710 × 1000 16 开 13 印张 220000 字

2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6224 - 0 定价: 32. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)

前 言

本书是由笔者主持的教育部人文社会科学重点研究基地 2011 年度重大项目——《中国国有资产管理体制创新研究》（项目批准号：11JJD790039）的研究报告修改而成的。

随着国有企业改革的不断深入，中国国有资产管理体制也随之不断改革创新，以适应国有企业改革的需要。于是，有关学者和国有资产管理人員开始研究中国国有资产管理体制改革。研究的重点主要集中在中国国有资产管理体制宏观改革、中国国有资产所有体制改革、中国国有资产监督管理机构改革、中国国有资本经营预算和中国国有资产经营公司等等。但是，受研究理念、研究方法、研究力量和研究视角等因素的影响和制约，中国国有资产管理体制的研究还仅仅局限于表面层次。不仅研究成果理论性不强，而且也难以指导国有企业改革实践。

为了在理论层面上分析中国国有资产管理体制改革，在实践层面上为政府管理国有资产提供决策参考，本项目构建了中国国有资产管理体制改革研究的理论分析框架。

第一，综述国内外国有资产管理体制改革研究。主要综述中国国有资产管理体制改革宏观研究、中国国有资产所有体制研究、中国国有资产监督管理机构研究、中国国有资本经营预算研究和中国国有资产经营公司研究；国有企业改革研究、国有企业委托—代理关系研究和国有资产经营管理改革研究。

第二，分析中国国有资产管理体制改革的历史演进。依据中国国有资产管理体制改革的历史演进性质，中国国有资产管理体制改革的历史演进历程可以大致划分为初步探索阶段、深度探索阶段和全面创新阶段。

第三，分析中国国有资产管理体制存在的问题及其原因。存在的主要问题是，国有资本经营预算制度问题、国有资产所有权归属问题、监督国有资产监督管理机构问题、国有资产监督管理机构职能定位问题；存在问题的主要原因

是,国有资产管理体制建立者的有限理性与心智成本约束、国有资产管理体制建立者与实施者的不确定性、国有资产管理体制建立与运行的信息不完全和成本约束。

第四,分析国外国有资产管理体制及其启示。主要分析日本、新加坡、美国、法国、德国和英国的国有资产管理体制;启示是,建立雇员参与企业治理模式、制定缜密的国有企业股权转让措施、以合同确定国家与国有企业的经济关系、建立完善的国有企业监督体系、确立议会在国有企业监管中的核心地位、建立非正式终身雇佣制度和董事任命委员会选择董事的制度。

第五,提出中国国有资产管理体制创新对策。首先分析中国国有资产管理体制创新的原则和理论依据,然后提出中国国有资产管理体制创新建议。

本项目研究具有重要的学术价值和应用价值:

第一,学术价值。一是有利于中国国有资产管理理论发展。本书对中国国有资产管理体制的理论和实践研究具有中国国有资产管理理论特色,所以,既有利于中国国有资产管理体制改革和完善,又有利于中国国有资产管理理论的发展。二是有利于社会主义市场经济理论发展。中国国有资产管理体制改革,是在建立社会主义市场经济体制过程中和国有企业改革过程中进行的,有其自身的特殊性。因此,研究中国国有资产管理体制改革问题,既有利于中国国有资产管理体制发展,又有利于社会主义市场经济理论发展。

第二,应用价值。一是有利于弄清中国国有资产管理体制存在的问题。本研究全面回顾、梳理、分析了中国国有资产管理体制改革的历史进程,并深入、系统地分析了每个改革阶段以及改革所取得的成效,因此,既弄清了中国国有资产管理体制宏观上存在的问题,也弄清了中国国有资产管理体制微观上存在的问题。二是有利于借鉴国外国有资产管理体制的经验。本研究在分析日本、新加坡、美国、法国、德国和英国等市场经济高度发达国家的国有资产管理体制的基础上,提出了对我国的若干启示。这些启示,有利于我国借鉴市场经济高度发达国家的国有资产管理体制的经验。三是有利于完善国有资产管理体制。本研究分析了中国国有资产管理体制创新的原则和理论依据,在此基础上,提出了中国国有资产管理体制创新建议,即国有资本经营预算制度创新建议、国有资产所有权归属制度创新建议、监督国有资产监督管理机构制度创新建议和国有资产监督管理机构职权安排制度创新建议。

尽管本课题研究取得了一些研究成果,但由于研究者水平有限和有些资料难以获得,所以,难免存在错误、疏漏和不足,欢迎各界朋友和同仁予以批评

指正。

在本书研究过程中，参考、借鉴和使用了很多国内外专家学者的研究成果，这里就不一一列举了，谨在此表示衷心的感谢！没有你们前期成果的支持，本课题的研究将不会这样顺利。

作 者

2014 年 5 月 6 日

目 录

第一章 国有资产管理体制改革研究综述	1
第一节 国内国有资产管理体制改革研究综述	1
一、国有资产管理改革研究	1
二、国有资产所有体制研究	9
三、国有资产监督管理机构研究	14
四、国有资本经营预算研究	18
五、国有资产经营公司研究	27
第二节 国外国有资产管理体制改革研究综述	34
一、国有企业改革研究	35
二、国有企业委托—代理关系研究	37
三、国有资产经营管理体制改革研究	38
第三节 国内外国有资产管理体制改革研究评析	40
一、国内国有资产管理体制改革研究评析	40
二、国外国有资产管理体制改革研究评析	48
第二章 中国国有资产管理体制改革的历史演进	56
第一节 中国国有资产管理体制改革的初步探索阶段	56
一、计划经济时期国有资产管理体制	56
二、计划经济时期国有资产管理体制改革	62
三、改革开放后国有资产管理体制改革的初步探索	71
第二节 中国国有资产管理体制改革的深度探索阶段	86
一、设立专司国有资产管理机构	86
二、转换企业经营机制和资产授权经营	89
三、改革企业制度和资产管理模式	91

第三节 中国国有资产管理体制的全面创新阶段	94
一、新型国有资产管理体制的提出	94
二、新型国有资产管理体制的建立	96
第三章 中国国有资产管理体制存在的问题及其原因	104
第一节 中国国有资产管理体制存在的问题	104
一、国有资本经营预算制度存在的问题	104
二、国有资产所有权归属制度存在的问题	113
三、国有资产监督管理机构制度存在的问题	117
四、国有资产监督管理机构职能定位制度存在的问题	123
第二节 中国国有资产管理体制存在问题的原因	126
一、国有资产管理体制建立者的有限理性	126
二、国有资产管理体制建立者与实施者的不确定性	128
三、国有资产管理体制建立者的心智成本约束	129
四、国有资产管理体制建立与运行的信息不完全	130
五、国有资产管理体制建立与运行的成本约束	131
第四章 国外国有资产管理体制及其启示	137
第一节 国外国有资产管理体制	137
一、日本国有资产管理体制	137
二、新加坡国有资产管理体制	142
三、美国国有资产管理体制	148
四、法国国有资产管理体制	153
五、德国国有资产管理体制	159
六、英国国有资产管理体制	167
第二节 国外国有资产管理体制的启示	174
一、建立雇员参与企业治理模式	174
二、制定缜密的国有企业股权转让措施	175
三、以合同确定国家与国有企业的经济关系	175
四、建立非正式终身雇佣制度	177
五、建立董事任命委员会选择董事的制度	178

第五章 中国国有资产管理体制创新研究	182
第一节 中国国有资产管理体制创新的原则	182
一、创新的目的性原则	182
二、创新的操作性原则	183
三、创新的客观性原则	184
第二节 中国国有资产管理体制创新的理论依据	185
一、物质资本产权理论	185
二、人力资本产权理论	186
三、制度变迁理论	188
四、不完全契约理论	189
第三节 中国国有资产管理体制创新建议	191
一、国有资本经营预算制度创新建议	191
二、国有资产所有权归属制度创新建议	192
三、监管国有资产监督管理机构制度创新建议	194
四、国有资产监督管理机构职权安排制度创新建议	194

第一章

国有资产管理体制改革研究综述

党的十一届三中全会以后，国有企业开始改革。相应地，国有资产管理体制改革的研究也随之逐步开展。国有资产管理体制改革研究，是与国有企业改革共生的。国有企业改革与国有资产管理体制改革研究，又是相互支撑、相互促进和相互协调的。经过 30 多年的努力，国有企业改革已经取得了辉煌的成就，同时，国有资产管理体制改革研究也取得了丰硕的成果。综述改革开放以来的国有资产管理体制改革研究成果，有利于我们了解国有资产管理体制改革研究的历史，立足于国有资产管理体制研究的前沿，把握国有资产管理体制改革研究的方向，预测未来国有企业改革的趋势，指导国有企业改革。

第一节 国内国有资产管理体制改革研究综述

中国国有资产管理体制改革研究文献资料“浩如烟海”，覆盖国有企业方方面面，既涉及国有企业内部问题研究，又涉及国有企业外部环境研究。为了便于国有资产管理体制改革研究综述，也为了便于读者理解和使用国有资产管理体制改革研究综述，我们把国有资产管理体制改革研究综述概括为以下几个方面。

一、国有资产管理改革研究

国有资产管理改革研究，主要包括国有资产管理体制改革的原则研究、国有资产管理体制改革的阶段研究、国有资产管理体制的模式研究、国有资产管理体制的特点研究、国有资产管理体制的缺陷研究和国有资产管理体制变迁的对策建议研究等。

（一）关于国有资产管理体制改革的原则研究

陈丽洁^①认为，国有资产管理体制改革应有两个原则：第一，国家统一所有的原则。国家统一所有主要体现在两方面：一是最终处分权。即国家享有对企业国有资产的最终处分权，并通过制定法律法规，在必要时有权统一配置资源，依法调整出资关系，合理调整国务院、省级、市（地）级政府行使出资人职责企业的范围。二是引导规范权。即国家通过制定法律法规，对各级出资人代表履行出资人职责、监管企业国有资产进行引导规范。第二，分级行使出资人职责的原则。按照分级行使出资人职责的原则，由中央和地方人民政府分别代表国家行使出资人职责。国务院代表国家对关系国民经济命脉和国家安全的大型国有出资企业、重要基础设施和重要自然资源等领域国有出资企业履行出资人职责；省级、市（地）级人民政府分别代表国家对国务院履行出资人职责以外的国有出资企业履行出资人职责。

吴学渊^②认为，国有资产管理体制改革应该遵循八个原则：第一，政企职责分开的原则。政企职责分开是国有资产监督管理必须遵循的原则，是转换企业经营机制，落实企业经营自主权，减少行政干预的重要前提。第二，政府的社会经济管理职能和国有资产所有者职能分开的原则。要按照政府的社会经济管理职能和国有资产所有者职能分开的原则，探索国有资产管理和经营的合理形式和途径。第三，国有资产所有权与经营权相分离的原则。国有资产所有权和经营权分离的原则是处理政府作为国有资产所有者与企业作为经营者之间关系的基本依据。第四，投资收益和产权转让收入用于资产的再投入原则。坚持这个原则，可以保证国有资产独立运转、保值增值。第五，资产保全和维护所有者权益的原则。第六，企业独立支配其法人财产和独立承担民事责任的原则。即赋予企业具有支配法人财产权和独立承担民事责任的权力，这是保障企业经营自主权的重要条件。第七，国有资产实行资本化运营与监管的原则。第八，设立国有资产管理专职机构的原则。即以全国人民代表大会及其常设委员会为首的国有资产产权社会管理监督层次，以国务院为首的国有资产产权政府管理层次，以国有企业董事会为首的国有资产产权监督管理层次。

^① 陈丽洁：《国有资产管理体制改革的基本原则》，载于《经济参考报》2003年7月16日。

^② 吴学渊：《中国国有资产管理体制改革的历史回顾与基本经验》，载于《贵州社会科学》2000年第1期。

（二）关于国有资产管理体制改革的阶段研究

郑海航^①认为，国有资产管理体制改革可以划分为三个阶段：第一，政企分开阶段（1978～1988年）。在这一阶段，从微观层面来看，以企业扩权为重点，尚未深入涉及国有资产管理体制改革。第二，政资分开阶段（1988～2002年）。在这一阶段，开始从宏观层面探讨国有资产所有者职能与政府社会管理职能分开的国有资产管理体制的问题。第三，资企分开阶段（2002年～至今）。这是国有资产监督管理机构国有股东权与公司法人财产权分开的国有资产管理体制全面创新阶段。

徐东辉^②认为，国有资产管理体制改革可以划分为四个阶段：第一，国有资产管理职能分离阶段。即1987年至20世纪90年代初期阶段，这一阶段国有资产管理改革的主要内容是政府国有资产管理职能与社会经济管理职能分离。第二，监督与运营分离阶段。即20世纪90年代初期至2004年，这一阶段国有资产管理改革的主要内容是逐步形成与完善国有资产监督与运营分离的模式，也就是成立国有资产经营公司，形成国有资产运营主体。第三，并入阶段。1998年以后，随着国务院机构改革，国家国有资产管理局撤并，原国家国有资产管理局资产管理职能（即国有资本金管理）并入财政部，政府代理国有资产所有权的机构与政府管理社会经济的机构在组织制度和管理职能又被合并。第四，授权经营阶段。

马海涛和王爱君^③认为，国有资产管理体制改革可以划分为四个阶段：第一，放权让利阶段（1979～1984年）。经济体制改革是从“放权”、“让利”开始的。这一阶段改革的目的是试图在计划经济体制的基本框架内，通过政府向企业放权让利来增强企业活力。第二，承包经营责任制阶段（1984～1992年）。《中共中央关于经济体制改革的决定》，提出了企业的所有权和经营权适当分离的改革思路。由此，以“两权分离”、“政企分开”为特征的多种经营方式纷纷出现，特别是承包经营责任制得到大面积的推广。第三，转换企业经营机制阶段（1988～1993年）。这一阶段改革的重点是落实企业经营自主权。1988年颁布的《全民所有制工业企业法》规定，企业享有14

① 郑海航：《中国国有资产管理体制改革三十年的理论与实践》，载于《经济与管理研究》2008年第11期。

② 徐东辉：《国有资产管理体制改革的反思与探索》，吉林大学硕士学位论文，2004年4月。

③ 马海涛、王爱君：《中国国有资产管理体制改革30年经验回顾与展望》，载于《广西财经学院学报》2009年第4期。

项权利。第四,建立现代企业制度阶段(1993~2003年)。《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》规定,国有企业改革的方向是建立现代企业制度,现代企业制度的基本特征是“产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学”。

黄速建和金书娟^①认为,国有资产管理体制改革可以分为三个阶段:第一,以放权让利为特征的初步探索阶段。这一阶段采取的主要做法是建立扩权让利试点、实行经济责任制、实施利改税改革。第二,以两权分离为特征的进一步探索阶段。这一阶段采取的主要做法是对国有大中型工业企业实行承包经营责任制、对国有小型工业企业实行租赁经营责任制、对少数有条件的大中型工业企业实行股份制试点,并设立了国家国有资产管理局和各省市区专职国有资产管理机构。第三,以建立现代企业制度和实施国有资产战略性改组为特征的改革阶段。这一阶段以建立现代企业制度和实施战略性改组为特征。

吴学渊^②认为,国有资产管理体制改革可以分为:以放权让利为标志的改革阶段(1979~1984年);两权分离、政企分开,实行承包经营责任制的改革阶段(1984~1988年);转换企业经营机制,全面试点改革阶段(1988~1993年)和深化产权制度改革,建立现代企业制度阶段(1993年开始)。

祁军^③认为,国有资产管理体制改革可以分为以下几个阶段:第一,放权让利阶段(1978~1987年)。1978年,针对传统计划经济中政府对企业管得过多,统得过死的弊端,政府开始对企业采取放权让利的政策。第二,承包经营责任制的企业改革过渡阶段(1987~1993年)。1987年开始,国家大范围推行承包经营责任制。承包制的实施为社会主义市场经济体制、现代企业制度的理论建设奠定了基础。1988年,国家正式成立国家国有资产管理局,归口财政部管理。第三,现代企业制度的建立与完善阶段(1993年开始)。1993年召开的党的十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,决定对经济体制改革的理论和实践均有重大突破。决定提出建立现代企业制度,这标志着国有资产管理体制改革进入产权制度创新阶段。

(三) 关于国有资产管理体制的模式研究

国有资产管理体制模式研究有两类观点:一类观点认为,国有资产管理体

① 黄速建、金书娟:《中国国有资产管理体制改革》,载于《经济管理》2009年第1期。

② 吴学渊:《中国国有资产管理体制改革的历史回顾与基本经验》,载于《贵州社会科学》2000年第1期。

③ 祁军:《我国国有资产管理体制的制度变迁》,载于《中山大学学报(社会科学版)》1998年增刊。

制模式应是三个层次；另一类观点认为，国有资产管理体制模式应是两个层次。

李保民^①认为，国有资产监督管理机构与企业是投资人和被投资人的关系，三个层次大家说习惯了，其实就是两个层次，就是投资人和被投资人的关系。国有资产监督管理机构投资给运营机构，运营机构再往下投资控股，而运营机构再投资多少层次就说不清楚了，也许很多层，但这些国有资产监督管理机构不管。中央级国有资产监督管理机构就管 179 家大中型国有企业。不要用级别概念，其实就是产权关系。

张文魁^②认为，不要把“三个层次”模式当作唯一的模式，构建新的国有资产管理体制不一定要设立中间层公司，也可以采用“两个层次”模式。设立中间层公司有积极作用，但也存在一些重大弊端，如中间层公司并不满足于“资产运营”而进行“业务运营”，带有较强的政府色彩，对企业的管理控制常常与公司治理规则发生冲突，等等。

徐文秀^③认为，国有资产管理体制改革的理想模式，应该是建立以国有资产中介经营机构为核心的间接管理体系。国有资产三级授权经营机制的基本构架为三级授权经营机制，即专职的国有资产监督管理机构——经营管理机构——生产经营企业。第一层次，根据“政资分开”的原则，建立具有绝对权威的国有资产专职监管机构——国有资产监督管理委员会（国资委），担任国有资产所有权主体的行政管理代表。第二层次，根据“政企分开”的原则，建立国有资产运营中介机构——国有资产经营公司，负责经营国有资产。第三层次，国有资产经营组织——国有公司制企业。国有资产经营单位是指各类企业，它们是国有资产管理经营体系中的基层经济组织。其组织形式主要是国有公司制企业，包括有限责任公司和股份有限公司。

乔其兴^④认为，国有资产管理体制模式应为三级架构：中央和地方的国有资产监督管理机构——产业控股集团公司——国有企业。产业控股集团公司并不是以行政命令的方式来组建的，而是面向国有资产监督管理机构内部和社会公开招标。国有资产监督管理机构的工作是将不同的国有资产按照产业属性划

① 王佳航：《专访李保民：“国资委”将是怎样组建的？》[J/OL]，[http://www. business. sohu. com/2003-01-24](http://www.business.sohu.com/2003-01-24)。

② 张文魁：《国资管理体制改革的四大要点不容回避》，载于《中国经济时报》2003 年 2 月 11 日。

③ 徐文秀：《建国以来国有资产管理体制的变迁与思考》，福建师范大学硕士学位论文，2003 年 6 月。

④ 乔其兴：《国资委：特设机构“特”在哪》，载于《国际金融报》2003 年 4 月 1 日。

分切割,打包成不同的“资产包”,然后针对每一个资产包进行招标。产业控股集团形成之后,针对产业控股集团控股的每一家企业,以同样的模式面向企业和社会招募经理团队。

刘纪鹏^①认为,新的国有资产管理体制必须形成三层次的经营架构,第一层是国有资产监督管理机构,这个机构必须实体化,不能是虚的。第二层是从事资本运作、价值形态管理的控股公司。其使命是在国有资产监督管理机构和实体企业之间构造一座资本桥梁,这个桥梁形小神大,必须按照现代资本规律运作,符合价值形态管理,人员机构设置简单,用国有资本经营取代国有企业管理。其管理要从实物形态进入价值形态,从一般产权形态进入股权形态。第三层是企业。三层经营架构的管理模式中,国有资产监督管理机构要以预算管理为龙头,资产经营公司要以投资决策为龙头,实体企业则应以财务管理为龙头。

张卓元^②认为,国有资产三个层次管理的经验有待完善。中国一些地方在国有资产管理体制改革试点中,创造了三个层次管理的经验,这些有待进一步完善,不但要保证国有资产的安全,还要不断提高整个国有资产的运营效率。

周天勇^③认为,新的国有资产管理体制应该是一个积极推动国有经济战略性调整和国有资本社会化的机制。由于国有经济在一些领域中还要存在,特别是在一些社会资本不愿意进入或者不能让社会资本进入的领域,国有经济还要占主导地位,因此,需要有国有资产监督管理机构、资产控股或经营公司这样的国有资产管理 and 经营新体制来管好和用好国有资产,实现国有资产的保值和增值。新的国有资产监督管理机构和国有资产控股或经营公司是一个过渡性的管理和经营部门。随着国有经济布局战略性调整和国有企业资本的社会化,它管理和经营的范围将会逐步缩小。

(四) 关于国有资产管理体制的特点研究

马建堂和窦晴身^④认为,国有资产管理体制的特点主要有三:第一,管理的国有资产内涵扩大。在社会主义市场经济体制下,经营性国有资产的范围很广,至少要包括企业中国有资产出资人所有的权益、可交易的资源性资产(如

① 刘纪鹏:《论国有资产管理体制的建立与完善》,载于《中国工业经济》2003年第4期。

② 张卓元:《国资管理体制变革:先定规后行动》,载于《财经》2003年第4期。

③ 周天勇:《试论新的国资管理体系的性质和内部结构》,载于《中国经济时报》2003年1月10日。

④ 马建堂、窦晴身:《符合社会主义市场经济要求的国有资产管理体制初探》,载于《国家行政学院学报》2005年第4期。

土地、厂房等)、公用设施以及国家对科研、教育、培训等的投资所形成的权益,国有资产内涵扩大。第二,国有资产管理方式市场化。在社会主义市场经济体制下,国有企业成为独立的法人主体,国有资产监督管理机构与企业之间只能是市场合约关系,是出资人代表与企业的关系,国有资产监督管理机构不再具有企业微观决策的职能。因此,国有资产管理必须实现产权管理,其管理的方式是权益形态的市场化管理。第三,国有资产管理主体专门化。在社会主义市场经济体制下,政府作为国有资产所有权代表与作为社会公共管理者所管理的经济客体是不同的,所代表的利益主体也是不同的。因此,必须成立独立于政府社会公共管理之外的、专门的国有资产管理机构。

(五) 关于国有资产管理体制的缺陷研究

杨秋林和姚国^①认为,国有资产管理体制存在以下缺陷:第一,政企不分,职能不清。由于未能从根本上理顺产权关系,国有股一股独大,政企不分、以政代企、以政办企的管理体制仍然大行其道,企业难以完全按照市场经济的要求独立运作,影响了国有资产效率的提高。第二,产权不清,所有者缺位。从理论上讲,国有资产的最终产权主体是明确的,是全体人民,但人人都是所有者,人人也就都不是所有者,人人都不为其所有物负责,责任主体缺位。第三,条块分割,流通不畅。我国国有资产管理体制是按照行政分权的格局建立起来的,各地方或部门不可避免地按照各自利益规划和使用国有资产,产生重复建设、重复生产、条块分割和地区封锁等弊端。第四,监督不力,委托—代理问题和内部人控制现象严重。由于国有企业所有者缺位,外部(债权人、出资人)监控不力,企业内部治理机制不健全,导致国有企业内部人(经理人员)掌握了较大的控制权,形成了事实上的“内部人控制”。第五,企业法人财产权不落实,政府承担着无限责任。企业与政府财产边界不清,资产责任也不清。在缺乏产权激励和约束的情况下,企业吃国家“大锅饭”,政府或国有银行对国有企业承担无限责任。

邓汉超^②认为,我国经营性国有资产管理逐步形成的一条多级委托—代理链可表述为:全体公民——各级人民代表大会——中央和地方各级政府——国有资产监督管理机构——国有资产运营公司——国有独资和控股企业董事会——企业经营者。由于国有资产的多级委托—代理链,代理关系复杂繁琐又

^① 杨秋林、姚国:《国有资产管理体制现状、问题及对策研究》,载于《企业经济》2006年第7期。

^② 邓汉超:《我国目前国有资产管理体制的弊端与改革》,载于《兰州商学院学报》2006年第2期。

缺乏经济规范,信息在链条传递中扭曲、损失或失真更严重,实践中必然出现掩盖经营错误、扩大经营成绩、上下级之间出现相互欺骗性博弈等。

杨国亮和杨国寿^①认为,国有资产管理体制进一步改革需要解决的主要问题是:第一,正确认识和调整国务院国有资产监督管理机构的定位。国有资产监督管理机构的监管范围主要是经营性国有资产。在条件成熟时,应提高国务院国有资产监督管理机构的地位,扩大其监管范围,直至覆盖全部国有资产。第二,正确处理国务院国有资产监督管理机构与地方国有资产监督管理机构的关系。按照公共产品层次理论,中央政府监管提供全国性或跨省区公共产品的国有资产;省级政府监管提供省辖范围公共产品的国有资产;市、县级的国有资产监管范围以此原则划分。第三,建立对各级国有资产监督管理机构的问责机制。应在各级人大设立“国有资产委员会”,负责监督、评价本级国有资产监督管理机构的工作,对重大问题质询,对重大失误和资产损失问责。各级国有资产监督管理机构向本级人大报告工作,接受监督。

(六) 关于国有资产管理体制变迁的对策建议研究

张文魁^②认为,解决国有资产管理体制存在的问题,可以采取以下对策:第一,清楚定位国务院国有资产监督管理机构为“企业的出资人”。第二,赋予国有资产监督管理机构拥有完整的出资人权力,关键是将组织部门对一些重要国有企业负责人的任免权移交给国有资产监督管理机构。第三,扩展现有的组织法、合同法、财产法、诉讼法关于机构和法人的种类,将特殊法定机构纳入其中。第四,对国有资产监督管理机构直接履行出资人职责的国有企业加紧进行股份制改造。第五,研究国有资产监督管理机构本身的治理结构,对其进行评价、约束和激励。第六,界定上级国有资产监督管理机构对下级国有资产监督管理机构的职权。第七,研究如何对未纳入国有资产监督管理机构管理范围的国有企业和国有资产的管理。

彭成洪^③认为,建立国有资产监督管理机构,一定要吸取建立国家国有资产管理局的教训。1988年10月,国家组建了国家国有资产管理局。1994年2月,经中央机构改革编制委员会审核并报请国务院批准的,国家国有资产管理局的职能确定为:按照建立社会主义市场经济体制的要求,加强国有资产的综

① 杨国亮、杨国寿:《国有资产管理体制改革:回顾与展望》,载于《经济与管理》2011年第10期。

② 张文魁:《改革开放以来国有资产管理体制演进及走向评估》,载于《改革》2008年第12期。

③ 彭成洪:《关于建立国有资产管理机构的探讨》,载于《广东财经职业学院学报》2003年第1期。