

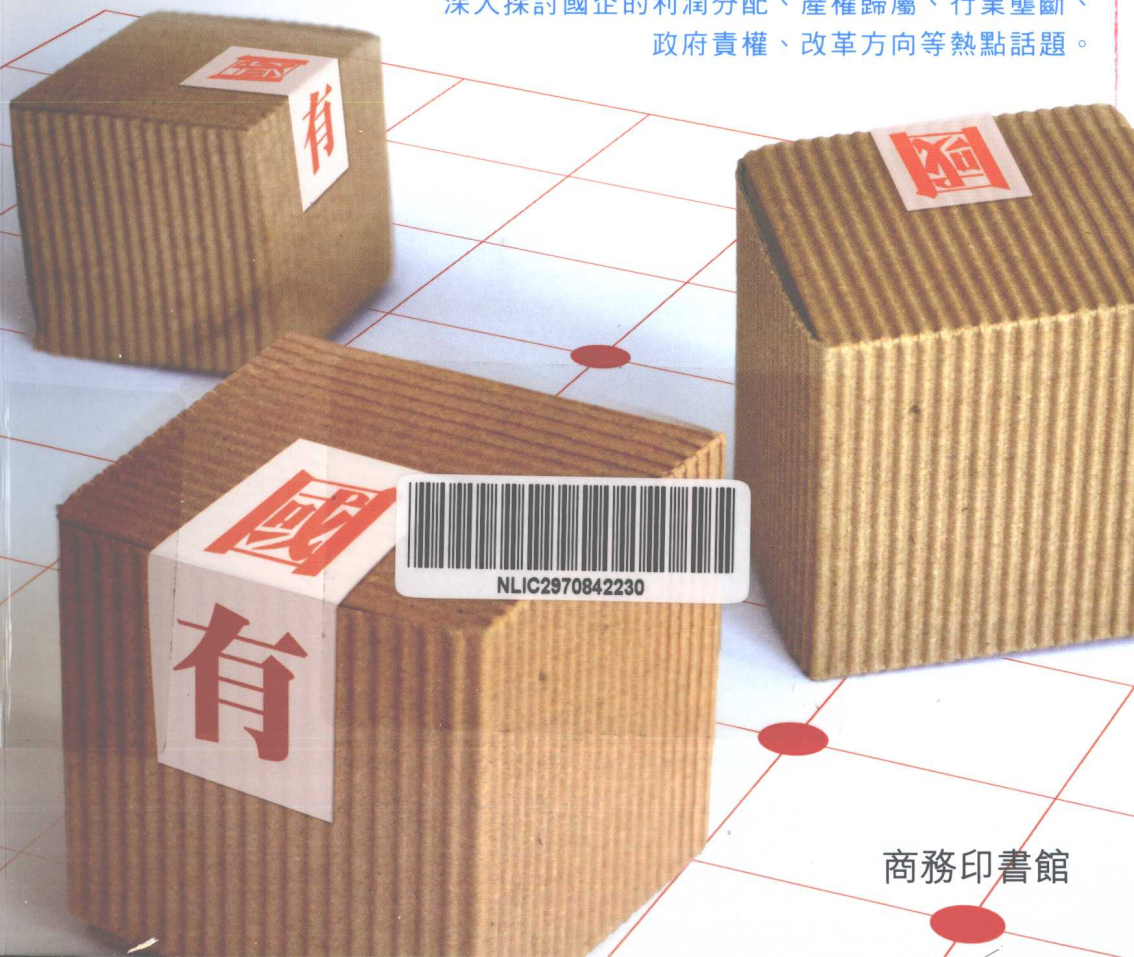
解讀

吳剛梁 著

國有資產

首部縱論國資話題的著作

深入探討國企的利潤分配、產權歸屬、行業壟斷、
政府責權、改革方向等熱點話題。



NLIC2970842230

商務印書館

解讀

吳剛梁 著

國有資產



NLIC2970842230

商務印書館

解讀國有資產

作 者：吳剛梁

責任編輯：徐昕宇

封面設計：張 毅

出 版：商務印書館(香港)有限公司
香港筲箕灣耀興道3號東滙廣場8樓
<http://www.commercialpress.com.hk>

發 行：香港聯合書刊物流有限公司
香港新界大埔汀麗路36號中華商務印刷大廈3字樓

印 刷：中華商務彩色印刷有限公司
香港新界大埔汀麗路36號中華商務印刷大廈14字樓

版 次：2012年7月第1版第1次印刷
© 2012 商務印書館(香港)有限公司
ISBN 978 962 07 6482 0
Printed in Hong Kong

版權所有 不得翻印

對中國經濟的深層次解讀

當前各大書店裏的財經讀物堆積如山，但說實話，優秀的原創財經圖書並不多見。目前，國內的財經讀物主要局限於財經人物自傳、股票基金操作以及各種形式的經管類教科書，可讀性不強，讀者迫切需要一些能夠反映時代主題、貼近中國人思維方式、關注當前國計民生及財經熱點的圖書。

國有資產是個全民話題，它已經深刻地影響着當代中國經濟與社會生活的每一個層面，如果離開國資談“中國經濟”，總會讓人感覺是在隔靴搔癢。因此，關注國資，關注民生，才是真正關注中國經濟。

本書介紹了當前中國國有資產爭奪混戰的現狀、國企改革的熱點難點問題、宏觀層面的“國進民退”與“國富民窮”現象，以及經濟學家均分國資設想等財經熱點問題，揭示了這些問題背後的總根源，在構建“新全民所有制”的思路下設計人民信託基金方案，從公有制實現形式入手，從根源上解決了國有資產所有者缺位問題。

雖然本書不少題材來源於公開資料，但經過作者一番獨到的解析之後，即使是舊話重提，也讓人有耳目一新的感覺，何況還有許多資料我們都未曾留意過。細讀全文，每章每節都讓人意猶未盡。

中國從來不缺少能發現問題的人，而是缺少能夠提供有效解決方案的

人。作者提出的“人民信託基金方案”，雖然是一家之言，其科學性與可操作性尚需論證，但對於決策者來說，這也不失為一條新思路。

作者堅持獨立思考，觀點新穎、獨特，卻沒有甚麼奇談怪論；表達通俗易懂，論述起來卻透徹、深刻；風格大膽、尖銳、潑辣，但思維縝密，行文嚴謹，讓人信服；內容龐雜，信息量大，但全文主線清晰，系統性與邏輯性強。

當前市場上有不少解讀“中國經濟”的財經讀物，但大都泛泛而談、不得要領，還有不少圖書純粹為了嘩眾取寵，熱衷於迎合民族主義情緒而成為“暢銷書”。相比之下，本書對於當前社會、經濟等宏觀層面的一個焦點、熱點和癥結問題，即國有資產的管理和處理問題，作出了開拓、深入的研究和思考，提出了頗具新意的“人民信託基金方案”。這不僅觸及了重大的社會經濟課題，而且將給予讀者新的視野和啟示，體現了對讀者負責的態度。

可以說，大眾讀者通過閱讀本書，對於那些諱莫如深、紛紜複雜的國資問題，將會有撥雲見日、豁然開朗的感覺；而對於專業人士或“圈內人”來說，對書中不少觀點也會產生深深的共鳴。總之，本書是一本不可多得的經濟讀物，鄭重向讀者推薦。

王連洲

(清華大學中國經濟研究中心副主任、全國人大財經委辦公室副主任。《證券法》、《信託法》、《證券投資基金法》起草工作組組長)

序二

國資改革討論仍有待繼續

2004年，一場國有企業改革大爭論使得國資話題進入了大眾媒體的視野。然而，這場爭論雖然熱熱鬧鬧，甚至轟轟烈烈，但論爭的各方其實只討論了國有資產改革的公平性與程序性問題，這僅僅是紛紜複雜的國資問題的一個方面。

如今，國有資產的影響更加無處不在，國資話題仍然備受關注。近年來，國有資產出資人代表、壟斷經營、國企薪酬、國企紅利、國進民退等問題，時常成為廣大百姓與媒體公開討論的熱門話題。然而，人們在談論這些問題的時候，往往依然是就事論事，“頭痛醫頭，腳痛醫腳”。例如，拘泥於探討政府如何來“限薪”，如何出台支持中小企業發展的舉措，而忽視了所有這些問題背後的實質——國有資產的所有者缺位問題仍然沒有從根本上解決，所有者缺位才是真正導致諸多國資問題的癥結。因此，有必要深入探討國有資產管理體制問題。

國有資產所有者缺位雖然一直是理論界探討的重點，但很少有人把它與當前的社會熱點、焦點話題聯繫起來。吳剛梁先生堅持獨立思考，從所有者缺位角度把這些矛盾非常透徹地揭示出來，從而使當前那些複雜無序的國資問題“九九歸一”。事實上，為解決所有者缺位問題，近年來中國國有資產管理體制先後探索了諸多改革模式，但還是沒有取得實質性的突

破。吳先生敢於“對症下藥”，大膽創新，提出以“人民信託基金”的方式落實所有者，並為此設計出比較詳細的方案，其努力確實值得稱道。

在此，我非常高興有機會和廣大讀者一起分享吳先生的心得，並希望大家在此基礎上進一步地探討。2004年的爭論並未塵埃落定，更不應該半途而廢，也許這本書可以成為新的探討的開始。

趙 曉

(北京科技大學經濟管理學院教授、博士生導師，
北京大學中國經濟研究中心客座研究員)

目 錄

序 一 對中國經濟的深層次解讀.....	vii
序 二 國資改革討論仍有待繼續.....	ix
第一章 國資出資人的“缺位”與“被代理”.....	1
追尋出資人.....	2
從律師告國資委說起.....	2
所有者缺位之爭.....	5
信託責任：看上去很美.....	8
四級政府爭當出資人.....	11
國資“三個代表”.....	11
中央企業 VS 地方國有企業.....	14
地方政府之間的出資人爭奪戰.....	18
國資委：真正的國資掌門人.....	21
紅頂巨商國資委.....	21
在“老闆”與“婆婆”之間搖擺.....	24
法外機構的尷尬.....	27
夾縫中生長的國資公司.....	31
國資公司的特殊使命.....	31
淡馬錫模式能否中國化.....	34

第二章 金融國資的分割混戰	39
分割混戰中誰主沉浮.....	40
令人垂涎的金融國資.....	40
體制變遷：從“多龍治水”到“二龍戲珠”.....	41
金融國資委：再留懸念.....	43
國資委進佔財政部的金融後方.....	47
國資委曲線進軍金融帝國.....	47
“產融結合”大旗.....	49
國資委 VS 金融辦.....	51
中央匯金與財政部正面交鋒.....	54
財政部：似是而非的出資人.....	54
中央匯金橫空出世.....	56
“央行血緣”的是與非.....	60
“金融看門狗”覬覦金融國資.....	64
金融國資暗戰：匯金與保監會的較量.....	64
證監會與匯金對銀河證券的爭奪.....	66
第三章 國資經營者的盛宴與毒藥	69
壟斷經營成公害.....	70
壟斷國企賺錢招罵.....	70
壟斷有理？.....	73
依法壟斷？.....	77

天價薪酬的誘惑	81
高薪老總成“過街老鼠”	81
高薪有理？	83
做秀的“降薪令”	86
萬億紅利的盛宴	89
不要紅利的出資人	89
萬億紅利是誰的？	91
紅利“體內循環”	94
國資流失之爭	97
中國式 MBO 與國資毒藥	97
國資流失悖論	100
同案不同命：國資保護的法律尷尬	103
第四章 國資和與民爭利	107
國進民退之逆轉	108
國資主導是歷史慣性	108
一枝獨秀 VS 橫屍遍野	111
國進民退：是現實，還是錯覺？	114
國富民窮的矛盾	118
國家之富	118
民眾之窮	120
國富民窮：說法“過於苛刻”？	123

國富民窮是怎樣煉成的.....	126
凱恩斯主義：計劃經濟復辟的藉口.....	126
經濟週期：國進民退的週期律.....	128
地方政府：無奈的推手.....	131
藏富於民的路徑選擇.....	134
轉變政府職能：不越位，不缺位.....	134
改變經濟增長模式：消費！消費！.....	136
第五章 全民均分國資計劃.....	141
百萬億“家底”能不能分.....	142
盤點“家底”.....	142
全民“分家底”計劃及其邏輯.....	144
全民分股.....	148
謝國忠：打起國有股的主意.....	148
遙遠的社保：減持，轉持，都不如直接分股.....	151
全民分外匯儲備.....	154
張維迎：冰城舌戰.....	154
分外匯不是“搶銀行”：揭開央行資產負債表迷局.....	157
全民分地.....	161
牛刀：“公民地權證”.....	161
不再捧着金碗當乞丐：土地資產證券化.....	163

第六章 探索公有制實現形式	167
公有制的主要實現形式	168
鏡中國資：國家所有制.....	168
虛幻的共同體：社會所有制.....	171
公有制還是共有制.....	173
股份制的是是非非	177
股份制“姓資”還是“姓社”.....	177
股份制不是公有制實現形式.....	180
全民所有制：全民如何所有	182
阿拉斯加永久基金的經驗及啟示.....	182
東歐劇變：私有化還是民有化.....	184
構建“新全民所有制”.....	188
附 篇 破解國資迷局的方案：人民信託基金	191
基金設計總體思路	192
基金方案	195
基金方案設計說明	202
國資歸主，突圍之路	213

國資出資人的 “缺位”與“被代理”

- 全體人民是國有資產的“老闆”，卻為何不能行使一點點“老闆”的權利，也不能要求分得屬於自己的份額？因為人民的權利“被代理”了。
- 是誰在代理人民的權利呢？人大、政府、國資委、財政部，誰最合適，如何分工最好？政府管企業容易造成政企不分，可為甚麼各級政府還要爭當“出資人代表”？法律上“安”一個國有資產的“出資人代表”，能真正代表全體人民的利益嗎？所有者就不缺位了嗎？國有資產流失的責任在“主人”還是“保姆”？
- 曾經半死不活的國有企業在國資委的率領下，一路攻城拔寨，迅速被做大做強，國資委是功是過？作為“特設”機構，它究竟“特”在哪裏？它“官商不分”等諸多先天的內在邏輯矛盾如何解決？它既不是行政機關，又不是事業單位，更不是企業，難道是游離於法律之外的機構？
- 國資委與國有企業之間需要再設一個隔離層嗎？國資委設立國資公司有何現實考慮？國資委多次赴新加坡學習考察，但是“淡馬錫模式”能夠“中國化”嗎？……

追尋出資人

從律師告國資委說起

2009年初，中國移動、中國工商銀行、中石油等國有企業捷報頻傳，各賺1000多億元淨利潤，光榮地進入了“全球最賺錢企業”排行榜，那麼，他們是在為誰賺錢呢？同時，中國民航業“三巨頭”中國航空、東方航空、南方航空卻在比賽虧損，由於國外石油套期保值業務失手，他們總共巨虧300多億元，那麼，他們到底是在虧誰的錢呢？2002年，中國銀行紐約分行因違規經營被美國貨幣監理署罰款1000萬美元，那麼，誰將會是這筆巨額罰款的最終承擔者呢？

在市場經濟條件下，企業不論盈利還是虧損，最終都是他們的老闆的事。“老闆”或“主人”是個通俗的稱謂，正式的說法應該是“所有者”、“股東”或者“出資人”。

對於國有企業來說，他們的老闆到底是誰，是個看起來很簡單但又非常複雜的問題。“國有企業”，又稱“全民所有制企業”，顧名思義，應該就是國家所有或者全民所有的企業，那麼，我們作為全體人民的一份子，作為國有企業的最終老闆，能不能對屬於自己的企業行使一點老闆的權利呢？

恐怕只有律師才會有這種權利意識並願意去較真。

據《中國青年報》2006年6月6日報道，湖南省衡陽市律師羅秋林在工作中了解到，衡陽市某機關下屬公司所擁有的國有資產，被該單位於2000年以一紙文書劃歸該公司經理個人所有，於是他向衡陽市中級人民法院提

起訴訟，要求衡陽市國資委確認他對國有資產佔有的份額，查處他所反映的國有資產流失的案件，並要求確認國資委拒不履行政務信息公開義務的行為違法。

羅律師認為自己並非無理取鬧，他所依據的法律是《憲法》第7條之規定：“國有經濟，即社會主義全民所有制經濟。”以及《民法通則》第73條之規定：“國家財產屬於全民所有。”事實上，2008年10月28日通過的《中華人民共和國企業國有資產法》第2條也有更明確的規定：“國有資產屬於國家所有即全民所有。”

唐吉訶德式的羅律師雖然勇氣可嘉，不過，正如大家所預料，最後他必定是無果而終。

羅律師作為全體人民的一份子，雖然從法理上來說是國有企業的所有者，但是他卻無法像私營企業老闆一樣對自己的企業行使所有者的權利，這是為甚麼呢？

或許是像他這樣的“老闆”人數太多了——13億！如果個個都來“插手”國有企業管理，個個都想分走自己的“份額”，國有資產將毀於一旦。這顯然是不現實的想法。

既然13億位“老闆”無法直接行使權利，那只能委託某些人來“打理”自己的公司了，這就需要將企業的所有權與經營權分離，這種情況在私營企業也很常見。於是，層層的委託代理關係便建立起來了。國有資產歸全體人民共同所有，誰能代表全國人民呢？當然是全國人民代表大會及其常委會，但是目前人大也不可能親自去管理規模龐大的國有資產，於是它通過立法，委託國務院代表國家行使所有權，而政府作為所有權人代表，又指定特定的部門或機構（財政部門或國資委）來具體行使出資人的權利。

根據中國現行的法律法規確立的國有資產管理體制，通過層層的授權，建立了如下最基本的委託代理關係鏈條：

全體人民→全國人大→人民政府→國資委（或財政部等）
→國有企業

由於國資委或財政部也無法直接經營成千上萬的國有企業，實踐中，更複雜的委託代理鏈條是：

國資委→國有資產經營公司→國有企業集團公司→國有上市公司→上市公司的子孫公司

我們可以順着這條長長的委託代理關係鏈條去尋找國有資產的最終“老闆”。

例如：位於甘肅省天水市的李子金礦是國有資產，它的所有者是甘肅省天水李子金礦有限公司，而甘肅省天水李子金礦有限公司的主要股東是中金黃金股份有限公司（佔股 65%），中金黃金股份有限公司的大股東是中國黃金集團公司（佔股 52%），中國黃金集團公司的出資人是國務院國有資產監督管理委員會（國資委），國務院國資委的“老闆”是國務院，而國務院的委託人是全國人民代表大會，而全國人民代表大會的委託人是全體人民。論資排輩，我們就是國有資產——李子金礦的老闆的老闆的老闆的老闆的老闆的老闆的老闆的老闆。

由於層層授權關係界線分明，從法理上來說，作為“終極”的老闆，你不能“越級”去直接行使老闆權利，代理人也沒有義務“越級”直接向你彙報工作，每個代理人只接受自己委託人的指示，而不必聽從委託人背後的委託人的指示，因為他們之間沒有直接的法律關係。

全體人民將國有資產委託給政府進行管理，這種委託代理關係是我們的代表——全國人民代表大會，通過法律形式確立的，法律從整體上代表

了全體人民的意志，不管你個人同意不同意。從這個意義上來說，雖然全體人民理論上是國有資產的老闆，但在現實中，老闆的權利“被代理”了。13億之眾的所有者、長長的委託代理鏈條、法律上的強制代理，最終把國有資產的老闆們給“虛化”了，或者說是“架空”了。百姓手裏沒有諸如股票、出資證明等所謂的“權利證書”，從法律上，無法證明自己與國有資產之間存在甚麼關係。或許，這就是羅律師維權失敗的法理解釋。

所有者缺位之爭

長期以來，中國的國有企業沒有具體的所有者和出資人。全民所有，名義上人人都有，實際卻人人都沒有，很多部門和單位都在管理它，但誰也不對它真正負責。國有資產似乎沒有“主人”，成了“無主”財產，成了“唐僧肉”。隨着國企改革的深入，2003年，中央和地方政府都設立了國資委，專門代表政府履行出資人職責，在工商、稅務等企業登記資料上，各級國資委都是明確的出資人或股東，國有企業從此都有了自己的“老闆”，從法律形式上解決了所有者缺位的問題。

但是，法律上“安”一個出資人，並不意味着國有企業就真的解決了所有者缺位問題，因為被“安”上去的人，畢竟不是真正的所有者，而只是個“代理人”。北京大學經濟研究中心教授周其仁認為：

中國的國有企業，名義上有無數的機構或者個人，他們似乎是國有資產的所有者，但仔細推敲都是代理人，而不是承擔財產責任的最後委託人。

委託代理鏈條過長、所有者虛化導致的內部人控制現象，以及由此帶來的代理成本高、道德風險大等問題，在國有企業廣泛存在。