

经济学文萃

中国人民大学经济学院

华夏出版社

中国人民大学经济学院

经济学文萃

华夏出版社

图书在版编目(CIP)数据

经济学文萃/中国人民大学经济学院著. - 北京:华夏出版社,2001.7

ISBN 7-5080-2511-3

I. 经… II. 中… III. 经济学-文集 IV. F0-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 045387 号

经济学文萃

中国人民大学经济学院 著

责任编辑:姜勇

出版者:华夏出版社

北京东直门外香河园北里 4 号,邮编:100028,电话:64663331 转

印刷者:北京房山先锋印刷厂

经销者:新华书店

开 本:16 开

印 张:18.25

字 数:428 千字

版 次:2001 年 7 月第 1 版 2001 年 7 月第 1 次印刷

定 价:35.00 元

本论文集收集了中国人民大学经济学院中青年理论工作者在世纪之交对于中国经济和世界经济所作的理论和实证研究。涉及中国经济与中国经济体制改革、经济全球化与国别经济、经济理论与经济运行机制等多方面的范畴。内容丰富，观点新颖，领域宽阔，资料翔实。充分展示了经济理论战线一代青年学者的实力与风采。

目 录

第一部分 中国经济与经济改革 1

- 国有资产监管、运营体制的探索与建议 3
- 国有经济的战略性调整与企业治理结构创新 20
- 我国经济调节机制的改革演进及其趋势 32
- 论合作制与股份合作制 38
- 中国的货币化进程 47
- 论我国利率政策的选择 55
- 世界金融发展的趋势与中国证券市场的国际化进程 65
- 1998 年金融体制改革回顾与 1999 年展望 70
- 论中国附加预期和需求的总供给函数 83
- 论中国的适度贸易保护政策 91
- 中国经济发展的国际经济环境探讨 97
- 论世界市场支配下的晚清对外贸易 107

第二部分 经济全球化与国别经济 117

- 经济全球化与发展中国家的货币主权
 - 从一些发展中国家的美元化谈起 119
- 可持续发展:21 世纪世界各国共同的纲领 127
- 欧元会成为第二大国际货币吗? 132
- 发展的危机
 - 东亚金融风暴的发展经济学思考 140

“大爆炸”——日本金融大改革及其实施前景 146

日本金融体制改革进展及前景 157

第三部分 经济理论与经济运行机制研究 165

新古典宏观经济学与宏观经济政策理论的发展 167

论次优理论及其对“看不见的手”原理的冲击 173

经济学中的历史学派和历史方法 183

信息经济学对市场制度的分析 190

谈《资本论》的研究对象 199

怎样认识垄断资本主义的实质及其历史作用 212

从再生产图式看剩余价值实现危机

——兼论解释 70 年代资本主义经济衰退的几种范式 217

中小企业的新发展对资本主义生产方式的重大历史影响 226

马克思经济学著作“六册结构”中“信用”篇的地位及其与

《资本论》第三卷第五篇的关系 233

发展中国家城市化的特点、问题及其治理 241

人口重压下的农业发展

——发展中国家农业的困境和迷路 248

需求管理与供给管理

——宏观经济管理的两种模式及其理论基础 262

间接利率调控论 271

论教育产业化 277

分享经济与解决通胀和失业问题 285

第一部分

中国经济与经济改革

国有资产监管、 运营体制的探索与建议

韩小明

国有资产监管、运营体制是经济体制的重要组成部分,也是我国建立社会主义市场经济体制的重要内容之一。随着我国经济体制改革的不断深化,建立现代企业制度,改革行业管理体制,转变政府职能和改革政府机构,都在不同程度上涉及国有资产监管、运营体制问题。

80年代中期以前,与我国当时的经济体制和企业制度相适应的国有资产管理体制是有效率的。只是在80年代中期以后,随着我国经济体制和企业制度开始向市场经济转轨,原有的国有资产管理体制无法适应变化了的经济体制和企业制度,才产生了诸如国有产权主体缺位、国有资产存量凝滞、部分国有资产流失等问题。我们研究国有资产管理体制的改革问题,基本的立足点和方法论,是基于社会主义市场经济体制和现代企业制度对国有资产监管、运营体制的客观要求。

一、国有资产监管、运营体制的定位与基本框架

在社会主义市场经济中,国有资产监管、运营体制应该具有什么样的地位和作用,是决定其基本框架和运作机制的基础。从目前改革的实践来看,各有关方面对国有资产管理部門在政府机构中的地位、对国有资产经营机构和国有资产授权经营问题的不同看法,以及各级政府在不同问题上的不同做法,反映了对国有资产监管、运营体制的定位以及在此基础上形成的国有资产监管、运营体制的基本框架,存在着不同的理解和认识。

(一) 国有资产监管、运营体制的定位

国有资产是以国家作为出资者而形成的、并在法律上得以确认的公有资产,在实践中,它既可以以实物(物品、货币等)的形式存在,也可以以权益(产权)的形式存在。我国现存的

国有资产大体可以分为两类:按照目前实践中约定俗成的称谓,一类是经营性国有资产,另一类是非经营性国有资产。其实质区别在于前者是资本类(要求价值增值)的国有资产,后者是非资本类(不要求价值增值)的国有资产。在不同的经济体制下,这两类国有资产的界定是有所不同的。从深化国有企业改革的角度涉及的国有资产,主要是经营性的国有资产。

国有资产监管、运营体制是国有资产的管理、监督、运营的制度化形式,它涉及国有资产的监管、运营主体,作为监管、运营对象的国有资产的界定,以及监管、运营国有资产的方式和与之相适应的组织制度等诸多方面的内容。在不同的经济体制下,由于管理国有资产的类型和方式不同,因而,国有资产的管理、监督、运营主体和与之相适应的组织制度、管理制度也会有所不同。

在计划经济体制下,国有经济是以国有企业为载体,经营性国有资产的主要意义,在于它的实物存在形式,因此,这时的国有资产管理,必须通过对国有企业的管理来实现,国有资产的管理、运营主体必然是包括企业主管部门在内的政府各有关部门,并形成与之相适应的组织制度(政府机构设置和相应的政企关系)和管理制度。

在社会主义市场经济体制下,由于政企分开和企业出资主体的多元化,国有经济的载体势必要由国有企业变为国有产权,经营性国有资产的主要意义,也由它的实物存在形式变为国有资产出资者的权益,因此,这时的国有资产管理,只能通过监管和运营国有产权来实现;国有资产监管和运营的基本方式,也必然由计划经济体制下的实物管理和资产调拨,转变为对国有产权的管理和交易。在这种体制下,国有资产监管、运营主体和与之相适应的组织制度及管理制度,必然要发生相应的变化。理解和适应这种变化,是建立社会主义市场经济的国有资产监管、运营体制的重要条件之一。

国有资产监管、运营体制的基本功能,是作为确保实现国有经济运行目标的途径和手段存在。由于国有经济在国民经济中的地位和作用不同,国有资产监管、运营体制的基本功能可以分解为具有不同地位的三重功能:一是确保实现保障公共产品和私人不愿投资的非公共产品供给的目标,二是确保实现国有经济发挥主导作用的目标,三是确保实现国有资产增值的目标。

在这里需要澄清的问题是,我们必须超越“国有经济的存在是社会主义基本制度的特征”和“国有经济的存在只是为了保证公共产品和私人不愿投资的非公共产品供给的需要”这样一些传统的理论和观念,重新认识国有经济在现代市场经济中的作用问题。

就我国现阶段国民经济的状况而言,一方面是“叠加二元结构”的格局;另一方面,在下一个较长的时期里,国有经济在我国国民经济中仍会占有较大的比重,这两个方面的特点,决定了我国在社会主义市场经济体制下的国有资产监管、运营体制,必须同时具备上述三重功能,并且将确保实现国有经济发挥主导作用的功能置于首位。这也是我们设计现阶段我国国有资产监管、运营体制基本框架时的立足点。

(二) 国有资产监管、运营体制的基本框架

国有资产监管、运营体制的基本框架,是实践中国有资产管理体制的理论模型,也是国有资产管理运营体制改革的理论基础。在这里,我们仅以计划经济体制下国有资产监管、运

营体制的基本框架作为已知前提,重点阐述社会主义市场经济中国有资产监管、运营体制的基本框架区别于计划体制的主要特点。

1. 国有资产所有权的代理模式

在社会主义市场经济中,全体劳动者是国有资产惟一的所有权主体。由于全体劳动者不可能直接行使国有资产的所有权,更不可能直接管理和运营国有资产,因而必须将其所有权委托政府代理(我们称之为国有资产所有权的初始委托—代理关系)。从这个意义上说,我国的人民代表大会在与政府之间的关系中,已经包含了这种国有资产所有权的初始委托—代理关系,并由此决定了代理国有资产的所有权是政府在社会主义市场经济中主要的经济职能之一。

从理论上讲,可供选择的国有资产所有权初始委托—代理模式,至少有四种可能:一是将国内全部国有资产的所有权只委托中央政府代理,地方政府不具有代理国有资产所有权的职能;二是将国内全部国有资产的所有权,由中央政府作为初始代理者,再由中央政府将其中地方性国有资产的所有权,委托地方政府代理(国有资产所有权的二级代理);三是由中央政府和地方政府分别作为全国性国有资产所有权和地方国有资产所有权的初始代理者;四是将国内全部国有资产只委托地方政府代理,中央政府不具有代理国有资产所有权的职能。

鉴于目前我国的全国性国有资产与地方性国有资产相对独立的形成过程和中央、地方两级政府经济利益相对独立的格局,在设计现阶段我国的国有资产监管、运营体制时,只能选择由中央政府作为全国性国有资产所有权的初始代理者,由省级地方政府作为地方性国有资产所有权的初始代理者,并分别对同级人民代表大会负责的模式。

2. “三个分离”的原则

在明确了国有资产所有权的初始代理者,并界定了中央政府和地方政府各自所代理所有权的国有资产范围的基础上,应该按照“三个分离”的原则构建国有资产监管、运营体制的基本框架。即在政府机构的设置上,必须使政府代理国有资产所有权职能的机构与政府执行社会经济管理职能的机构分离;在国有资产的监管与运营方面,必须实行政(监管)企(运营)分离;在国有资产的运营中,必须实行资本经营与生产经营的分离。

在政府机构的设置上实行“政府代理国有资产所有权职能的机构与政府执行社会经济管理职能的机构分离”,其原因主要有三个方面:

首先,政府的国有资产所有权代理职能只涉及国有经济,其政策基础是国有权益的最大化;而政府执行社会经济管理职能,是面向全社会的各种经济成分,其政策基础是社会利益的最大化。在国有经济不能覆盖整个国民经济的情况下,国有权益的最大化并不能等同于社会利益的最大化。如果将政府执行上述两种职能的机构合为一体,就很难保证不同经济成分之间的政策平等和公平竞争。

其次,在计划经济体制下,政府不仅是社会经济的宏观管理者,同时也是国有企业的微观决策者,通过政府的综合经济部门和企业主管部门与国有企业之间的行政隶属关系,对企业国有资产的管理职能,一则可以借助行政手段进行国有资产管理,二则可以减少机构设置。而在市场经济体制下,政府不再充分行使国有企业微观决策者的角色,政企之间的行政

关系已为国有资产的产权关系所取代,因而也必然要求上述两类政府机构分离。

最后,政府代理国有资产所有权职能与执行社会经济管理职能,是两类完全不同的经济活动。在计划经济体制下,由于代理国有资产所有权职能被简化为单纯的资产管理,因而尚有可能由政府的社会经济管理机构兼管。而在市场经济体制下,代理国有资产所有权的职能包含了管理、监督和运营等多方面的内容和相应的制度安排,已不可能再由政府的社会经济管理部门兼管。

为此,在社会主义市场经济中,政府除了应有履行其社会经济管理职能的发展规划部门、宏观调控部门和社会保障部门之外,还应有履行代理国有资产所有权职能的部门。

在国有资产的监管和运营中,实行政(监管)企(运营)分离的原则,首先是因为国有资产所有权的初始代理者只能是政府(包括中央政府和地方政府),但国有资产的运营,又是一种经营性活动。如果由政府机构直接进行国有资产的经营,则会由于政府机构自身运作的许多非经济性特点和目标,使得国有资产的经营行为非经济化。其次,由于全民只能将国有资产的所有权委托给政府代理,而全民实际上很难有效地监督政府的经济行为。因此,如果由政府代理国有资产所有权的机构直接进行国有资产的经营,则意味着国有资产的经营难以受到有效的监督,难以形成有效的国有资产经营的经济责任制。

实现国有资产的监管与经营的分离,就是在不改变政府代理国有资产所有权的情况下,由政府代理国有资产所有权的机构作为国有资产经营活动的监管主体,由其授权的国有资产经营主体作为国有资产的资本经营主体。前者作为政府机构承接国有资产所有权的初始代理职能,并作为授权主体授权后者经营授权范围内的国有资产,同时对后者的国有资产经营活动进行监督。而后者作为企业性的“国有资产授权经营主体”,对国有资产进行企业化经营。这样,不仅解决了国有资产经营主体和经营目标的企业化问题,而且在一定程度上解决了对国有资产运营主体的有效监督问题。

在国有资产的经营活动中,实行资本经营与生产经营的分离,是因为在现代企业制度下,资本经营与生产经营所依托的权力基础不同:资本经营是通过产权的交易获利的经济活动,它是与出资者所有权相联系的经营方式。而生产经营是通过提供某种产品或服务而获利的经济活动,它是与法人财产权相联系的经营方式。资本经营与生产经营的分离,是企业资产的所有权与法人财产权相分离的具体体现,它明确地界定了国有资产的授权经营主体作为出资者与生产经营性企业作为法人财产权主体的产权关系和职能范围。它是在明确了国有资产出资人的情况下,现代企业制度给定的企业出资者与企业经营者之间关系的具体体现。

实际上,这“三个分离”的原则,是与社会主义市场经济相适应的国有资产监管、运营体制,区别于与计划经济相适应的国有资产管理体制最明显的特征之一。而建立与社会主义市场经济相适应的国有资产监管、运营体制的过程,同时也就是这“三个分离”原则的实现过程。

3. 不同层级之间的关系

在国有资产的监管、运营体制中,不同层级之间的联系不再是行政性的,而是产权性的。其制度化形式,即国有资产的出资人制度和产权代表制度。目前,国有资产的出资人制度和产权代表制度虽已付诸实践,但其规范并不明确。

国有资产出资人制度的核心内容,是确定谁是企业的国有资产出资者。在国有资产管理、运营体制中,它涉及两个层级关系:一是政府的国有资产所有权代理机构,作为国有资产授权经营主体的出资者与国有资产授权经营主体之间的关系;二是国有资产授权经营主体,作为其出资企业的出资者与其出资企业之间的关系。由于这两个层级的出资者和承资者的不同,因而它们之间的内容也有所不同:在前一个层级的关系中,虽然包含着出资者对承资者的资金投入,但它是一种政企关系。而且,在这种关系的基础上,还会进一步衍生出出资者对承资者的资本经营授权。而在后一个层级的关系中,出资者对承资者的资金投入,是纯粹的企业行为,二者之间是企业与企业的关系。而且,在这种关系的基础上,不可能衍生出出资者对承资者的资本经营授权。同时,按照现行的《公司法》规定,在前一个层级关系中的承资者(国有资产授权经营主体),其财产组织形式必须是国有独资的,而在后一个层级关系中的承资者(国有企业和国有控股企业),其产权主体可以是多元化的。

产权代表制度是企业的出资者对其出资企业实施影响和予以监督的制度安排。在国有资产管理、运营体制中,产权代表由出资者委派,在承资企业中代表出资者的利益,并对出资者负责。由出资者委派的产权代表,主要有三种类型:一是向承资企业派出的董事会成员;二是向承资企业派出的监事会成员;三是向承资企业派出的财务总监。这三种类型的产权代表在责任方面有所不同:出资者委派的董事会成员,通过在董事会中的表决权,体现出资者的意志;出资者委派的监事会成员,通过对承资企业董事会的决策活动和经理班子的经营管理活动的监督,保障出资者的利益;出资者委派的财务总监,作为出资者的财务代表,专项监管承资企业的财务活动。

综上所述,与社会主义市场经济相适应的国有资产监管、运营体制的基本框架可以概括为:国有资产全民所有,中央、地方两级政府初始代理,国有资产经营机构授权经营,对国有资产和国有控股企业建立国有资产出资人制度和产权代表制度。

二、我国国有资产监管、运营体制改革的实践

我国的国有资产管理体制,在传统的计划经济体制下就经历了多次变革。但是,直到80年代中期以前,我国的经济体制改革还被局限在计划经济的范围内,国有企业的产权制度改革也还没有提上日程。只是在党的十二届三中全会明确提出建立“有计划的商品经济”体制,并开始启动了从计划经济向市场经济过渡的进程之后,从根本上改革计划经济体制下国有资产管理体制的必要性,才逐步被人们所认识。同时,基于前述的“三个分离”作为与社会主义市场经济相适应的国有资产监管、运营体制的标志性特征,因此,我们认为,我国国有资产管理体制面向社会主义市场经济的改革进程,应该起始于80年代后期,此后的改革,大体经历了两个阶段,即国有资产管理体制走出传统计划经济的阶段和进一步探索与社会主义市场经济相适应的国有资产管理体制目标的阶段。

(一) 走出传统计划经济的阶段

这一阶段从 80 年代后期到 90 年代初期,国有资产管理体制改革的核心内容是启动了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方面的分离进程。

1987 年,深圳市政府设立了国内第一个专门从事国有资产产权管理职能的政府机构——深圳市投资管理公司,它是我国政府机构中,代理国有资产所有权职能的机构与管理社会经济职能的机构分离的首例,标志着我国的国有资产管理体制开始从局部地区突破了计划经济体制的框架。

1988 年,国务院报请全国人民代表大会批准,成立了国家国有资产管理局,代表国务院专司国有资产管理职能,标志着我国的国有资产管理体制开始从国家总体上突破计划经济体制的框架。它为我国国有资产管理体制走向社会主义市场经济奠定了重要的基础。

在 80 年代末 90 年代初组建企业集团的尝试中,东风汽车公司率先提出了国有资产授权经营的建议,它对我国国有资产管理体制的改革具有两点非常重要的意义:一是它预示了国有资产的监管与运营分离的必然性,从而将国有资产管理体制的改革引向深入;二是国有资产的授权经营,意味着资本经营和产权运作概念的引入,它为国有资产管理思路从对国有企业的管理转向对国有产权的管理开辟了道路。

(二) 进一步探索国有资产管理体制目标的阶段

这一阶段从 90 年代初期至今,国有资产管理体制改革的核心内容是,在政府代理国有资产所有权职能的机构与行使社会经济管理职能的机构分离的基础上,进一步探索国有资产的监管与运营分离的模式。但是,由于不同观念的冲突和计划经济体制的滞后影响,这一阶段对国有资产管理体制改革的探索,呈现出极其复杂的局面。

1. 积极推进“两个分离”的尝试

90 年代初期,深圳、北京、上海几乎同时开始了推进“两个分离”的尝试,只是在具体的做法上有所不同:

在深圳市,1992 年 9 月,深圳市政府成立了市国有资产管理委员会,专门行使国有资产的监管职能,而将原有的集国有资产监管、运营职能于一身的深圳市投资管理公司,改组为专门从事国有资产经营职能的国有资产经营公司。后来,随着实践的发展,又先后成立了深圳市建设投资控股公司和深圳市商贸投资控股公司两个市级国有资产经营公司,与原有的常识市投资管理公司分别授权经营建筑、商贸和工业企业中的国有资产。

在北京市,90 年代初,开始了将政府的行业主管部门改组为具有法人地位的行业总公司的试点。虽然这些行业总公司的政府职能并没有完全剥离,具有较明显的行政性公司色彩,但是,无论从政府机构改革的角度看,还是从国有资产管理体制改革的角度看,这种行业总公司的建立,毕竟是向逐步撤消政府的行业主管部门,实现政企分开,构造与国有资产监管职能相分离的国有资产运营主体的方向迈出了一步。

上海市在党的十四大之后(1993年),遵循“充分保障国家所有权,落实企业经营权;国有资产管理体制改革与政府职能转变、政府机构改革相结合”的原则,结合上海市的具体情况,重塑国有资产授权经营主体。

深圳市的国有资产经营公司和上海市的国有控股公司,成功地塑造了企业性的国有资产运营主体,实现了国有资产的监管职能与运营职能的分离。它标志着我国的国有资产管理体制改革已经局部性地走上了社会主义市场经济的轨道。正是在深圳、上海的成功经验的基础上,党的十四届三中全会将政府代理国有资产所有权职能的机构与管理社会经济职能的机构分离、国有资产监管与运营的分离,确定为国有资产管理体制面向社会主义市场经济的改革目标。

2. 国有资产的资本经营与生产经营分离的提出

从深圳、上海的国有资产经营公司和国有控股公司的功能来看,在国有资产的监管职能与运营职能分离的同时,在国有资产运营主体与其作为出资者的控股、参股企业之间,就已经包含了对同一国有资产的资本经营与生产经营的分离。但因在改革的实践中,最初出现的国有资产授权经营主体,是具有生产经营职能的企业集团的核心企业,这个问题才在后来的实践中被提出来。

由于进行国有资产授权经营试点的企业集团实行的国有资产合并登记和统一承担母子公司全部国有资产的保值增值责任,因此,在国有资产授权经营的概念中,自然涉及到作为国有资产授权经营主体的企业集团母公司(核心企业)自身国有资产的经营权问题。同时,由于这些企业集团的国有资产授权经营主体大多具有生产经营职能,因此,在国有资产授权经营后,集团内部出现了母公司通过资产纽带,在与子公司的交易中侵害子公司利益(低价购买子公司的产品,高价向子公司销售产品)的情况,导致企业集团内部矛盾加剧。正是基于这两个方面的问题,我们在1996年提出了国有资产的“资本经营与生产经营分离”的原则。迄今为止,一些大型的企业集团在实践中逐步体会到这一“分离”的必要性,并已经在付诸实施,但认识方面的问题还有待于进一步澄清。

3. 从“两个分离”的目标后退

1993年党的十四届三中全会的《决定》,明确确定了国有资产管理体制以“两个分离”为特征的改革目标,但在1994年国务院机构的“三定”方案中,将国家国有资产管理局从国务院直属局改为财政部下属局。各级地方政府,除了深圳、上海等少数例外,也都按照这一构架调整了国有资产管理机构的定位。这种定位的改变,开始了国有资产管理体制向政府代理国有资产所有权职能的机构与管理社会经济职能的机构合一的方向后退。与此同时,各级政府的国有资产管理部門,在其内部机构的设置上,也从产权管理的构架向企业管理的构架后退。它决定了各级国有资产管理部門必然按照“通过管企业的途径管资产”的思路,追求国有企业的管理权。这种管企业与管资产的结合、迟滞甚至阻碍了“国有资产的监管与运营分离”的改革。

正是由于在当时的情况下,包括国家国有资产管理局在内的各有关部门,坚持管资产与管企业统一的思路,加之企业界和学术界在政企分开的概念中,将行政关系与产权关系混为一谈,使得管资产与管企业必须分离的适应社会主义市场经济的做法,难成主流。同时,由

于国有资产管理部門对国有企业管理权的介入,使得各有关部门在分割国有企业管理权方面的冲突日趋激烈。

基于上述情况,在1998年国务院的机构改革中,撤销了国家国有资产管理局,将其职能司改组为国有资本金基础管理、财产评估管理、国有资产统计评介三个司并入财政部,将国有企业监管职能移交给国家经贸委,从而最终退回到政府代理国有资产所有权职能的机构与社会经济管理机构合一的状况。

三、改变实践中国有资产管理体制的不同模式

就我国国有资产管理体制改革的整体情况而言,中央政府的国有资产管理体制改革落后于地方政府;大部分省区的国有资产管理体制改革,落后于以深圳、上海为代表的少数大城市。概括我国国有资产管理体制改革实践中的具体做法,大体上可以归结为三种具有代表性的模式,即深圳、上海最先试行并持续至今的“深沪模式”;国内其他地区和1994—1998年中央政府所采取的“一体两翼”模式,以及1998年国务院机构改革后形成的“98模式”。

(一)“深沪模式”

作为全国改革开放的试验区,深圳市在国有资产管理体制改革方面走在全国的前列。自1992年9月深圳市国有资产管理委员会成立以来,初步形成了国有资产管理委员会,国有资产经营公司和国有资产控股、参股企业“三个层次”的国有资产管理体制。我均将其简称为“深沪模式”。

在这种“三个层次”的国有资产管理体制中,在第一个层次上,国有资产管理委员会的设立,实现了政府代理国有资产所有权职能的机构与社会经济管理职能的机构分离;在第二个层次上,国有资产经营公司的设立,实现了国有资产的运营职能与国有资产的监管职能的分离。与此同时,在第二个层次与第三个层次之间,既实现了企业出资者所有权与法人财产权相分离的现代企业制度的产权规范,又在政企分开的基础上,建立了科学的国有资产出资人制度和产权代表制度,解决了第三个层次的企业中国有资产出资人“缺位”的问题。

由于上海市不同于深圳市的历史沿革和体制现状,决定了上海市国有资产管理体制中,作为第二个层次的国有资产运营主体不同于深圳市。

在深圳市,国有资产运营主体只有按产业授权的三个以资本经营为主的国有资产经营公司。而在上海市,却有在原主管局基础上组建的国有控股公司、授权经营国有资产的企业集团母公司和部分国有资产存量较大的区县国有资产管理部门三类国有资产运营主体。相比较而言,上海市在这一层次上国有资产管理体制改革方面的做法,对于正处于建立与社会主义市场经济相适应的国有资产监管、运营体制起步阶段的各有关方面,更具有指导意义。而深圳市国有资产管理体制在这一层次上的状况,则更接近于国有资产监管、运营体制的最终目标。

(二)“一体两翼”模式

除了上面提到的少数采取“深沪模式”的城市之外,全国大部分省区,包括中央政府,在1998年前的国有资产管理体制,基本上都是“一体两翼”的模式,即以财政部门为主体,国有资产管理局和税务局作为其“两翼”隶属于财政部门。这也是1994年国务院机构定编,将国家国有资产管理局由作为国务院直属局变为财政部下属局的直接结果。

这种国有资产管理体制与深圳、上海的模式相比,更接近计划经济体制,而不是社会主义市场经济体制。它不仅否定了国有资产的监管与运营分离的原则,而且开始向政府代理国有资产所有权职能的机构与管理社会经济职能的机构合一的状况后退。比较“一体两翼”模式和“深沪”模式虽然都已走出了传统的计划经济体制,但从社会主义市场经济的角度看,“一体两翼”模式带有明显的计划经济色彩,而“深沪”模式则更具有社会主义市场经济的特征。

分析1994年国内大部分省区和中央政府的国有资产管理体制,不是采取更具社会主义市场经济特征的“深沪”模式,而是采取了更具计划经济色彩的“一体两翼”模式,这固然有当时压缩政府机构中国务院直属机构和省区政府厅局级机构的因素,但从中也可以看出当时对国有资产管理体制改革目标的认识尚有分歧。其客观原因则在于,选择上述哪一种模式,很大程度上与该地区的市场经济发展水平和国有资产的相对集中程度有关。

由于深圳、上海、武汉、厦门、青岛等城市市场经济的发展水平较高,国有资产又相对比较集中,由经营企业向经营资本的观念转变较快,因此,在接受“深沪”模式时,困难和阻力相对较小。而其他地区则因市场经济的发展水平相对较低,国有资产的集中度不高,在选择“深沪”模式方面必然存在一定的障碍,自然会选择“一体两翼”的模式。

(三)“98模式”

1998年,伴随着国务院机构改革中国国家国有资产管理局的撤并,在我国国有资产管理体制改革的进程中,展示出一种不同于以往实践的模式。由于这种模式也为欧洲的一些市场经济国家所采用,故而被人们视为是一种符合市场经济要求的国有资产监管、运营体制,我们将这种模式简称为“98模式”。与“深沪模式”所代表的体制趋势相比,“98模式”具有以下三个主要特征:第一,“98模式”将国有资产的出资者所有权分由不同的政府部门行使,取消专司国有资产所有权代理职能的机构。第二,“98模式”直接由行使国有资产出资者所有权的有关政府机构,分别管理国有企业的资产和主要经营者,直接对企业的经济活动进行监督,不设立独立的国有资产经营机构。第三,“98模式”通过政府机构直接管理国有企业或国有控股企业的方式,管理这些企业中的国有资产。

如果按照我们前述的标准,即以国有资产所有权代理机构与社会经济管理机构是否合一,国有资产的监管与运营是否不分,管理国有经济是否通过管理国有企业的方式实现,作为区别计划经济与社会主义市场经济的国有资产管理体制的重要标志,那么,这种国有资产管理体制模式要比“一体两翼”模式更具计划经济的特征。