



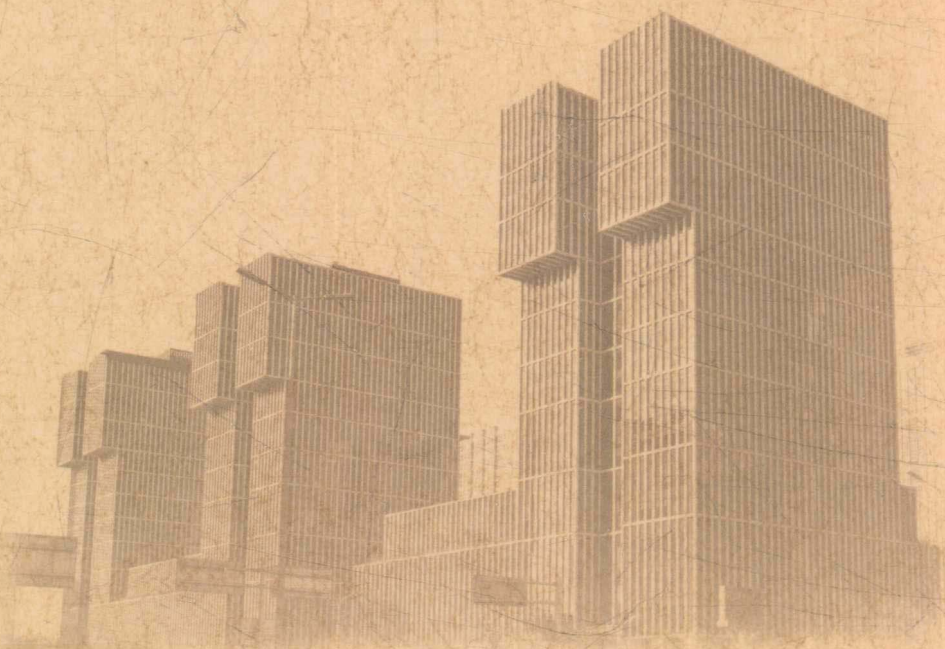
经济法文库 (第二辑)

Economic Law Library

地方国有资本运营法制探索

Legal Explorations on Local State-owned Capital Operation

◎ 丁传斌 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

地方国有资本运营法制探索

Legal Explorations on Local State-owned Capital Operation

◎ 丁传斌 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

地方国有资本运营法制探索/丁传斌著. —北京:北京大学出版社, 2017. 1
(经济法文库)

ISBN 978-7-301-27923-6

I. ①地… II. ①丁… III. ①国有资产法—研究—中国 IV. ①D922.291.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 006327 号

- 书 名 地方国有资本运营法制探索
DIFANG GUOYOU ZIBEN YUNYING FAZHI TANSUO
- 著作责任者 丁传斌 著
- 责任编辑 朱梅全 朱彦 杨丽明
- 标准书号 ISBN 978-7-301-27923-6
- 出版发行 北京大学出版社
- 地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871
- 网 址 <http://www.pup.cn>
- 电子信箱 sdyy_2005@126.com
- 新浪微博 @北京大学出版社
- 电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 021-62071998
- 印刷者 北京宏伟双华印刷有限公司
- 经 销 者 新华书店
- 730 毫米×980 毫米 16 开本 15 印张 277 千字
- 2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷
- 定 价 45.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究。

举报电话:010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

“经济法文库”总序

我国改革开放三十余年来的经济法制状况,可以用“突飞猛进”这几个字形容。仅从经济立法看,在完善宏观调控方面,我国制定了预算法、中国人民银行法、所得税法、价格法等法律,这些法律巩固了国家在财政、金融等方面的改革成果,为进一步转变政府管理经济的职能,保证国民经济健康运行提供了一定的法律依据。在确立市场规则、维护市场秩序方面,我国制定了反不正当竞争法、消费者权益保护法、城市房地产管理法等法律,这些法律体现了市场经济公平、公正、公开、效率的原则,有利于促进全国统一、开放的市场体系的形成。

然而,应该看到,建立与社会主义市场经济相适应的法制体系还是一个全新的课题。我们还有许多东西不熟悉、不清楚,观念也跟不上。尤其是面对未来逐步建立起的完善的市场经济,我们的法制工作有不少方面明显滞后,执法、司法都还存在着许多亟待解决的问题。

三十余年的经济法研究呈现出百家争鸣、百花齐放的良好局面,各种学术观点和派别不断涌现。但是,总体来说,经济法基本理论的研究还相当薄弱,部门法的研究更是分散而不成系统。实践需要我们回答和解释众多的疑难困惑,需要我们投入精力进行艰苦的研究和知识理论的创新。

在政府不断介入经济生活的情况下,我们必须思考一些非常严肃的问题:政府介入的法理依据究竟是什么?介入的深度与广度有没有边界?政府要不要以及是否有能力“主导市场”?我们应如何运用法律制度驾驭市场经济?

在国有企业深化改革过程中,我们不能不认真研究这样一些问题:国有的资本究竟应由谁具体掌握和操作?投资者是否应与监管者实行分离?国有企业应覆盖哪些领域和行业,应通过怎样的途径实现合并和集中?如何使国有企业既能发挥应有的作用,又不影响市场的竞争机制?

加入 WTO 以后,我国经济、政治、社会生活的方方面面都会发生重大影响。我们必须研究:市场经济法制建设将面临什么样的挑战和机遇?在经济全球化

的背景下,我们的经济法制将如何在国际竞争中发挥作用?国外的投资者和贸易伙伴进入我国,我们会提供一个什么样的法律环境?我们又如何采取对策维护国家的经济安全和利益?

面对环境日益恶化和资源紧缺的生存条件,循环经济法制建设任务繁重。如何通过立法确定公众的权利义务,引导和促进公众介入和参与循环经济建设?怎样增强主动性和控制能力,以实现经济发展与环境资源保护双赢,实现利益总量增加?如何发挥法律的鼓励、引导、教育等功能,通过受益者补偿机制,平衡个体与社会之间的利益?

在市场规制与监管方面,如何掌握法律规制监管的空间范围、适当时机和适合的力度?在法律上,我们究竟有什么样的有效规制和监管的方式、方法和手段?对各类不同的要素市场,实行法律规制和监管有什么异同?

.....

我们的经济法理论研究应当与经济生活紧密结合,不回避现实经济改革与发展中提出的迫切需要解决的问题,在观念、理论和制度等方面大胆创新。这是每一个从事经济法科学研究者和实际工作者应尽的义务和光荣职责。我们编辑出版“经济法文库”,就是要为经济法研究者和工作者提供交流平台。

“经济法文库”的首批著作汇集的是上海市经济法重点学科和上海市教委经济法重点学科的项目成果,随后我们将拓展选择编辑出版国内外众多经济法学者优秀研究成果。我们坚信,这些优秀成果一定会引起社会各方面的广泛关注,一定会对我国的经济法制建设起到推动和促进作用。

期望“经济法文库”在繁花似锦的法学苑中成为一株奇葩。

华东政法大学 顾耘

CONTENTS 目 录

绪 论	1
第一章 地方国有资本运营现状与改革之必要	10
第一节 地方国有资本运营的基本范畴	10
第二节 地方国有资本的功能定位	20
第三节 地方国有资本运营状况概述	29
第二章 地方国有资本运营的理论基础	52
第一节 国有资产中央与地方产权关系基本理论	52
第二节 国有资产的归属:分级代表抑或分级所有	56
第三节 最终目标:分级产权	62
第四节 分级产权下的中央与地方国资立法	68
第三章 地方国有资本运营的实践需求	75
第一节 地方政府经济职能转变	75
第二节 地方政府与中央政府职能分配与博弈	84
第三节 地方政府在国有资本运营中的角色定位	89
第四章 地方国有资本独立运营体系框架	95
第一节 国有资产管理体制的应然设计	96
第二节 地方国有资本运营体系构建	110
第五章 地方国有资本运营模式选择	118
第一节 国有资本运营的起点——授权经营	118
第二节 分层运营:“两层次”与“三层次”的动态选择	125
第三节 分类运营:公益性和营利性的平衡	133

第六章 地方国有资本运营主体设计	142
第一节 地方国有资本运营公司宏观构建	142
第二节 地方国有资本运营公司微观治理	160
第七章 地方国有资本运营监督机制	175
第一节 国有资本运营监督理论探讨	175
第二节 国资委主导的地方国有资本运营监督实践	181
第三节 地方国有资本运营监督体系构建	187
第八章 地方国有资本经营预算制度	197
第一节 国有资本经营预算制度的价值和作用	197
第二节 地方国有资本经营预算制度设计	203
参考文献	216
后 记	235

绪 论

一、问题的提出

(一) 地方国有资产实践与理论研究的脱节

改革开放以来,我国国有资产管理体制随着经济的发展、法制的进步逐步完善。在党的十六大建立现行国资管理和运营制度之后,十七大报告、“十二五规划”和十八大报告中再次提出“完善各类国有资产管理体制和制度”。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对发挥国有经济主导作用、完善产权保护制度、积极发展混合所有制经济、完善国有资产管理体制、完善国有资本经营预算制度、推动国有企业完善现代企业制度等理论和实践问题再次提出了新要求。制度的进步和完善使我国国有资产无论从总量上还是质量上看都有了长足进步。中央政府对地方的固定资产投资和地方政府的投资形成了大量地方性的国有资产。如何利用和盘活闲置国有资产,如何以债权、物权、股权等合理方式运营经营性国有资本,实现国有资本的保值增值,不单单是中央政府考虑的问题,也备受地方政府重视。

目前,地方国有资产总量和获取的利润迅速增加。财政部发布的 2014 年 1—9 月全国国有及国有控股企业经济运行情况显示,地方国有及国有控股企业(不含国有金融类企业)营业总收入 136632.9 亿元;累计实现利润总额 4853.8 亿元;资产总额 471581.8 亿元;负债总额 305113.7 亿元;所有者权益为 166468.1 亿元。面对这些不断增长的国有资产,如何设置合理的管理体制并以较优的方式运营,以达到国有资产保值增值和实现国有资产的公益性目标,成为一项亟待完成的任务。地方国有资产和中央国有资产分布领域和功能的差异性要求,在设计地方国有资本运营机制时,必须尊重资本运营的客观规律,同时又不能完全“拷贝”中央国有资本运营的做法,而必须根据地方国有资产的特点有针对性地设计。

与地方国有资产实践的热火朝天相比,理论界对此的关注却相对冷淡。对地方国有资产管理体制的研究在 2003 年《企业国有资产监督管理暂行条例》出

台前后形成了一次高潮,并有相关的论文和两部著作面世。这些理论研究多为剖析中央和地方关系的经济学研究,对地方国有资产管理体制多只是从意义、目的等宏观角度进行阐述,缺少对具体内容的探讨。同时,对地方国有资产管理体制的研究中,法学方面的论文较少,相应的著作也比较缺乏。之后,对地方国有资产的研究越来越少。《企业国有资产法》通过后,理论界集中于讨论企业国有资产管理体制、国资委定位等宏观的、中央的国有资产管理体制,对地方国有资产的研究成为一个薄弱环节。

无论是从理论层面还是实践要求看,研究地方国有资产管理体制和国有资本运营都具有极为重要的意义。2010年,国务院国资委下发通知,要求省市国资委对当地国资总量、净资产等指标进行汇总,对地方国资的监管状况进行调查,同时对立法没有明确的县级国资监管予以特别关注,这也从另一个侧面印证了研究此课题的现实意义。

国务院国资委成立以后,一方面,地方国资委相继成立,按照中央的要求对地方国资进行管理与运营;另一方面,地方政府因应地方特色,对本地国有资产的管理和运营进行探索并取得了一定成绩。但是,受“统一所有,分级代表”体制的束缚,面对因财政紧张而需不断寻找财源,发行地方债又受限的情况,地方政府尽管对国有资本运营公司的组建及其公司治理结构、运营模式以及监督模式等作了一定程度的探索,仍只能依据其所“代表”的权限进行设置和调整。如何减少体制上的约束、地方政府如何正确履行出资人职责、地方与国家的关系如何界定、地方国有资本如何运营等问题,都亟待研究和解决。

(二) 地方国有资产研究的核心:地方国有资本运营

多年的国有企业改革表明,明晰的产权对于国资管理具有重要意义。迎合建立现代企业制度的需要,国有资产管理发生了一个重要变化,即从对实物资产的管理转向对资产的价值形态——资本进行管理,并以股权形式对国有资产进行运营,实现保值增值。对资本进行管理和运营,改变了过去政府直接干预企业经营状况,通过对资本的投资实现资源的合理配置。政府也从私法活动中退出,通过专门从事资本运营的中介组织参与市场竞争的方式,收取国有资本增值收益,变行政手段为经济手段,在一定程度上是“政企分开”的必然要求。

地方政府面临着与中央政府财权和事权划分不匹配的状况。1994年“分税制”改革后,财权的上移造成地方财政日渐吃紧,同时地方政府却需面对事权的不断下移。为扩大财源,地方政府逐渐“公司化”,依靠土地财政等不可持续的方式寻找财政来源。在地方政府发债受限、土地财政等面临政策调控而不可持续时,地方国有资产成为地方政府的一个重要财源,大量地方国有资本运营公司相应成立,地方融资平台日渐受到地方政府重视。为此,地方政府在对国有资产的

管理和运营中,忽视国有资本的双重性,忽略不同种类国有资产的作用,片面强调其资本的增值性,如何将地方国有资产利润最大化成为地方政府的考虑目标,导致社会目标减损。由此可见,研究地方国有资本运营具有较强的现实意义。

二、研究综述

由于国有资产在我国经济生活乃至政治生活中的重要地位,对国有资产的研究一直为学界所关注,并形成了丰富的研究成果。如果以“国有资产”为关键词,在国家图书馆检索相关的著作和硕博士论文,在“中国学术期刊网络出版总库”检索期刊等,其数量惊人。在国有资本运营方面,无论是专著、教材^①还是学术论文^②,都不是很多,在研究视角上多从政治学、经济学、管理学切入,法学方面的文献较少。对于地方国资的研究,目前的成果相对更少。以“地方国有资产”为题检索,436篇文章中,硕士论文7篇,博士论文尚付阙如。现有文章多对地方国资的某一方面进行研究,如产权关系、监督等。在专著方面,目前只有盛毅、林彬所著《地方国有资产管理体制改革与创新》和曹世华等所著《地方国有资产管理体制研究》两本。

研究地方国有资产,首先面对的问题是如何处理国有资产的中央与地方关系。在这个问题上,学界主要有两种观点:一种观点坚持国有资产的统一所有制;另一种观点认为应随着改革的进展对统一所有制进行变革,从而实现国有资产的中央与地方分级所有或分别所有。从国家所有权主体是否单一的角度看,单一主体学说以全民所有和国家所有两种观点为主。全民所有论认为,全体人民是唯一且统一的国家所有权主体,国家作为人民的代表行使国家所有权,国家所有与全民所有本质上是一致的。^③我国《宪法》《民法通则》均规定“国家所有,即

① 有关国有资本运营的专著、教材目前有二十余本,如张代重著《国有资本营运》、肖金成著《国有资本运营论》、吴光辉主编《国有制的实现与国有资本运营》、张昌尔著《营运国有资本》、郝云宏等著《国有资本经营论》、吴学渊和王文涵主编《国有资本营运与监管》、阎炯烈和张志强主编《国有资本营运实务》、王学东著《国有资本运营机制重构论》、胡忠著《城市国有资本营运探索》、张志元主编《国有资本战略重组与资本运营》、朱孔生著《国有资本运营研究》、郭平编著《国有资本营运与管理》、胡运钊等主编《国有资本营运》、莫童编著《国有资产管理与资本运营》、李松森编著《国有资本运营》、何加明著《国有资本营运新论》、文宗瑜和刘微著《国有资本经营预算管理》、张先治等著《国有资本经营预算制度研究》等。

② 在“中国学术期刊网络出版总库”以“国有资本营运”为题检索文章,仅185篇。该主题的硕士学位论文有6篇,博士学位论文有4篇,即南开大学王学东博士1997年学位论文《国有资本运营机制重构论》、天津大学朱孔生博士2003年学位论文《国有资本运营研究》、西南财经大学袁定金博士2003年学位论文《国有资本运营中的激励与约束问题研究》和中共中央党校唐成博士2008年学位论文《国有资本运营模式比较研究》。公开发表的以“国有资本营运”为题的法学类文章有3篇,即中山大学叶耀恒硕士2003年学位论文《国有资本运营的法律监控研究》、西南政法大学张波硕士2005年学位论文《国有资本运营法律制度研究》和湖南大学郑友云硕士2007年学位论文《论中国国有资本运营法律制度的构建》。

③ 参见王利明:《论国家所有权主体的全民性问题》,载《中南政法学院学报》1990年第4期。

全民所有”,正是此观点的反映。国家所有论是当前的主流学说。^① 国家说与政府代表理论往往是联系在一起的。与单一主体形成对比的是,一些学者认为,国家所有权的主体是多元的,国家所有权是不同公法主体的所有权的统称,具体又有全国人民与地方人民分别所有、国家与地方分别所有、中央政府与地方政府分别所有几种观点。论者认为,承认地方所有权人的主体地位,有利于调动地方的主动性和积极性。也有学者提出,因为国家财产实际的占有、使用、收益和处分权都是由政府享有和行使的,所以应当实行政府分别所有制度。^②

国有资本运营是国有资产管理体制的一环,后者决定了前者的模式和方式,前者的效果受后者的制度约束。关于国有资产管理体制,出资人制度是其中的关键。对此,李曙光教授提出了五人定位的国资管理体制,以国资委为出资人代表,新设一个政府部门承担监督人职责。^③ 刘纪鹏教授提出了“大国资”“全覆盖”的国有资产管理体制,以国资委为监管人,由国有资本运营公司作为出资人代表。^④ 顾功耘教授认为,应该改变国资委与国有资本运营公司之间的关系,从授权关系向监管关系转变,由国资委承担国资监管职能。在国有资本的投资关系中,分解为投资预算、投资执行、投资监督,分别由人大、国资委、国有资本运营公司承担相应的职责。^⑤ 在国有资本运营的具体制度上,国有资本运营的主体也反映在上述国有资产管理体制之中。在运营模式选择问题上,针对授权经营存在的问题和弊端,有学者主张使用信托的方式运营国有资本。^⑥ 国有资本经营预算是国有资本运营考核与评价工具。在国有资本经营预算的研究中,对国有资本经营预算与公共预算的关系存在是否为独立预算形式的分歧。^⑦ 可以

① 参见蔺翠牌:《论国有资产所有权主体的唯一性和统一性》,载《中央财经大学学报》1997年第8期。

② 参见史际春、姚海放:《国有制革新的理论与实践》,载《华东政法学院学报》2005年第1期;漆多俊主编:《经济法学》,高等教育出版社2003年版;屈茂辉:《中国国有资产法研究》,人民法院出版社2002年版,第290页;李松森:《中央与地方国有资产产权关系研究》,人民出版社2006年版,第194—196页;黄范章:《国有资产管理体制中的中央与地方的关系》,载《中国经济时报》2005年10月31日;陈甦:《关于〈国有资产管理法(讨论稿)〉的意见》,http://www.iolaw.org.cn/showarticle.asp?id=2448,2016年6月3日访问;等等。

③ 参见李曙光:《论〈企业国有资产法〉中的“五人”定位》,载《政治与法律》2009年第4期。

④ 参见刘纪鹏:《国有资产监管体系面临问题及其战略构架》,载《改革》2010年第9期。

⑤ 参见顾功耘:《国有资产立法的宗旨及基本制度选择》,载《法学》2008年第6期。

⑥ 参见席月民:《国有资产信托的法律问题探究》,载《法学杂志》2004年第4期。

⑦ 参见邓子基:《建立国有资本经营预算的思考》,载《中国财政》2005年第12期;邓子基:《略论国有资本经营预算》,载《地方财政研究》2006年第1期;李燕:《论建立我国国有资本经营预算制度》,载《中央财经大学学报》2004年第2期;《构建上海国有资产经营预算管理体系》课题组:《构建上海国有资产经营预算管理体系研究》,载《经济研究参考》1997年第A8期;杨华等:《关于建立国有资本经营预算制度的探讨》,载《中学学刊》2005年第1期;陈怀海:《国有资本经营预算:国有企业产权改革的财政制度约束》,载《当代经济研究》2005年第5期;夏林生:《编制国有资本经营预算初探》,载《预算管理与会计》2005年第3期;吴祥云:《建立国有资本经营预算的若干思考》,载《当代财经》2005年第4期;隋军、卓祖航:《加快建立国有资本经营预算》,载《发展研究》2005年第6期;等等。

说,学界对国有资本运营的探讨已很深入。

三、研究思路

(一) 共性与特性的结合

基于国有资本运营的共性,设计中央与地方国有资本运营制度时,需要坚持“政企分开”“政政分开”。同时,应设立独立的运营体制,以特设的国有资本运营公司为主体,坚持分类运营等。

地方国有资本运营还必须考虑地方国有资产的特性:

1. “分级代表”与“分级所有”的选择

目前,我国实行的是在坚持国家所有的前提下,中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责的国有资产管理体制。从充分发挥中央和地方积极性角度考虑,采用“分级所有”更为适宜。

2. 中央与地方国有资产的范围及功能差异

(1) 国有资产范围的不同

在国有资产领域,中央经营性国有资产主要集中在关系国民经济命脉和国家安全的重要基础设施和重要自然资源等领域,而地方国有资产主要集中于一般竞争性领域以及水、热、气、市政、基础设施等准公共物品领域。在资产规模方面,中央与地方的资产规模以及单个企业的平均资产量存在巨大差异。

(2) 国有资产功能的不同

从国有资产分级代表的特点看,除了保值增值的资本共性外,中央国有资产的主要功能是:维护国家战略安全,维系国计民生,带动非国有经济发展,保障重要基础设施的安全运行或运营,以及重要自然资源的供给、充分利用和保护。对于地方而言,其国有资本的功能更重要的是保值增值以及为地方经济发展和人民生活提供基础保障,其战略稳定功能相对较弱。

(3) 国有资产规模、总量及其结构存在诸多差异

由于经济发展水平以及改革推进的力度不同,各省、自治区、直辖市的国有资产总量存在很大的差异。各地经营性国有资产占国有资产总量的比例相差较大。各地国有资产监督管理机构所监管的国有资产范围也不尽相同,有的监管对象不仅包括经营性国有资产,而且还包括非经营性资产;有的监管对象仅为一部分经营性资产;有的除了非金融类国有资产之外,还监管着金融类资产。

3. 地方国有资本运营目标的设定

国有资本运营的目标具有层次性。从资本的自然属性看,保值增值是其首要目标。我国现行《企业国有资产法》等法律法规以及其他政策性文件在表述国有资本运营的目标时,也都强调了保值增值的要求。但是,国有资本还具有社会

属性,在这种属性下,必须强调国有资本最终为全民受益的特征。同时,不同种类的国有资本在运营时也要求所达到的目标有所区别,如竞争性领域应更强调营利性,非竞争性领域则应强调其社会性。保值增值的单一目标设定,极易导致实际结果偏离预期的合理目标,最终结果可能是经济目标和社会目标均未达到最优。同时,相对于中央国有资本,地方国有资本更多地分布在非竞争性领域,对社会属性的要求更为强烈。

4. 日益强化的地方局部利益

随着我国社会主义市场经济体制的建立和逐步完善,市场机制配置资源的作用逐步得到发挥,但是并未完全落实。同时,伴随着中央对地方的分权,地方政府在区域经济活动中的决策空间也日益拓展。地方政府以其社会管理者和国有资产所有者的双重身份,配置经济资源,追求地方局部利益最大化,以期在与其他地区的竞争中保持优势,并有可能与中央政府确定的国家经济社会发展总体目标相背离。受此影响,地方政府在国有资本运营中曾实施全面退出的“卖光”政策,忽视了国有资本在地方发展中的公共要求。与此相反,有的地方政府则片面“保护”国有资本,对本地国企和民企实施不公平待遇,以国企的垄断地位获取收益,破坏了市场经济的公平竞争规则。

基于上述分析,地方国有资本运营宜基于“分级所有”与地方政府职能转变,重构国有资产管理体制,进而形成独立运营机制。通过出资人职权的分解,由地方人大通过国有资本经营预算行使最终出资权;由政府作为出资人,以审计、外派监事等方式行使监督权;地方国资委定位回归,对国资运营进行行政监督;新建或改建国有资本运营公司,使之成为独立的特殊出资人代表,对地方国有资本进行运营。

(二) 研究框架

本书围绕构建地方国有资本运营系统这一中心问题,在对我国现行地方国有资本运营状况作出分析和评价的基础上,以坚持社会主义制度和发展、完善市场经济为指导,吸收、借鉴其他国家国有资本运营制度的有益经验,以国有资本运营理论构建、运营机构设置、运营模式设计、运营监管、运营收益分配为主线,设计出以产权关系为纽带、运营主体明确、目标层次分明的地方国有资本运营模式。

在行文时,为能详细解构地方国有资本运营的历史、现状以及国有资本运营制度包含的内容,从而有针对性地地方国有资本运营进行制度设计。本书在界定相关概念和概述地方国有资本运营状况的基础上,分析地方国有资本运营的主要影响因素,按照国有资本运营模式、主体、监督、分配的内容分章论述。按照这个思路,全书可分为三个部分。

第一部分即第一章,首先从基础概念入手,对国有资产、国有资本、地方国有

资本等的含义作出界定,分析地方国有资本的属性及其功能定位,对地方国有资本运营和地方国有资本运营法制的概念作出界定;在系统分析地方国资分布和运营状况之后,阐释现行体制下地方国有资本运营的效果以及存在的弊端和暴露的问题,进而说明地方国资运营还需要进一步改革。

第二部为第二章和第三章,探讨地方国有资本运营的主要制约因素,即中央与地方产权关系、地方政府职能定位对地方国有资本运营的影响。

第二章从中央与地方产权关系入手,通过回顾传统的“统一所有,分级管理”与现行的“统一所有,分级代表”制度,分析其中隐藏的弊端。对于目前的中央与地方产权关系,从中央与地方关系的宪法视角、委托代理理论、地方国有资产的实践需求几方面论证了实行“分级所有”的合理性和优势。

第三章论述地方政府职能转变与地方国有资本运营的关系。在目前的“分税制”财政体制下,中央与地方财权与事权呈不平衡状态,地方在财政减缩的同时还需要承担过重的公共服务职能。面对这种状况,作为公法主体的地方政府在行使国有资产所有者职能时兼具私法主体身份,也就具有了“经济人”的属性。也就是说,地方政府在运营国有资本时会利用所控制的现有资源最大化自身的利益,造成国有资本的全民属性减损或丧失。因此,地方政府职能急需转变。在有限性政府的目标模式下,地方政府在国有资本运营中需做好公权、调控、公益、监管、监督等角色定位。

第三部分包括第四章到第八章,是对地方国有资本独立运营体系的构建,分别从地方国有资本运营的主体、模式、监督以及国有资本经营预算制度角度展开。

第四章从国有资产管理体制与地方国有资本运营关系的角度架构地方国有资本独立运营体系。从整体上说,国有资本运营是国有资产管理体制的一部分,是管理、运营、监督中的一个环节。在现行的以国资委为出资人代表的国有资产管理体制下,由于国资委的定位和职能承担没有能够完全实现政企分开、为全民创造福利的目标,因此必须根据国有资产的全民属性重新设计国有资产管理体制和国有资本运营体系。在新的国有资本运营体系下,宜将国有资产出资人职能分解为投资的决策、执行和监督三个部分:将投资的预算决策权赋予人大,以体现终极所有者的权利,由财政部门具体执行投资的预决算;明确定位国有资产监管机构的职能,将其作为政府机构和统一执法主体,行使对国有资产的政府监督权;设立独立运营的国有资本运营公司,并根据国有资本存在领域分类设立,如对于竞争性领域国有资本就要求与政府分离,真正作为私法主体参与市场,按照市场化方式运营国有资本。

第五章从现行国有资产授权经营模式出发,研究“两层次”与“三层次”运营

以及分类运营的制度设计。在地方国有资本主要存在于非竞争性领域的情况下,宜改革授权经营模式,并实施分类、分层运营。本章还对实践中热议的地方国资委直接持股形成“两层次”运营和地方金融类国有资产运营作了分析。

第六章分别从宏观构建和微观治理方面对地方国有资本运营的主体,即国有资本运营公司,作出探讨。本部分首先分析了目前地方政府构建国有资本运营公司时存在的问题,对引人注目的地方政府投融资平台作了探讨,建议分类、分层设立独立运营的地方国有资本运营公司。在微观上,建议构建以董事会为中心的公司治理结构,合理处理董事会、党委会、经理层之间的关系。

第七章是对地方国有资本运营监督机制的探讨。目前,地方国有资本运营监督形成了以国资委为主导的监督格局,但是国资委出资人监督和政府行政监督职能不分,其定位依然不清。在其他监督方式中,行政监督面临立法真空和实践中的交叉情形,而人大监督、司法监督和社会监督一直处于薄弱地位。建构合理而强势的监督体系对地方国有资本运营大有裨益,为此需强化人大的监督作用,弥补政府监督立法的空白,回归国资委的监督角色,加强国有企业的信息披露以维护社会公众的知情权,确保司法监督独立地位,建立国有资产公益诉讼制度。

第八章是对地方国有资本经营预算制度的探讨。国有资本经营预算对于国有资本运营起到投资决策、收益分配的作用。国有资本经营预算目前还很不完善,地方政府对国有资本经营预算作了较多的探索,在取得较多成绩的同时,也有许多值得再讨论的空间,如国有资本经营预算编制主体的选择、国有资本经营预算与公共财政的衔接、国有资本经营预算的监督机制、国有资本经营预算的范围等。

四、研究方法

实证研究和规范研究是学术研究中的两种主要方法。本书在对地方国有资本运营的研究中综合运用了这两种方法,在实证研究的基础上,揭示地方国有资本运营现状和存在的问题;通过规范研究,分析地方国有资本运营弊端产生的制度原因和根源。在实证研究中,本书考察了深圳、上海、重庆、北京、湖北、山东等地的实践。现代社会是信息社会,报纸、电视等传统媒体都有相关地方国有资本的报道。随着网络的发展,众多新型媒体形式出现,此间也有大量的地方国有资本的内容。本书通过对这些鲜活的数据和案例的分析,寻找其中隐藏的共性问题,在归纳的基础上进行理论的阐释。制度规范基于实践的发展而演变,同时实践要求制度规范与其相适应。本书在对地方国有资本运营实践进行考察的基础上分析现行规范,对与实践不适应的制度作出改进或完善。

有比较才有发现,对地方国有资本运营进行研究也必须采用比较研究方法。本书以历史比较的方式,将现行制度与以往的制度进行对比,分析其中的发展脉络和规律;通过国内外地方国资管理和运营制度的对比,找出我国与国外的差异,剖析国外的有益经验,通过移植与改善以完善我国地方国有资本运营制度。

在我国,国有资产不仅仅是一个经济问题,采用单一的学科视角对国有资产进行研究也不能形成完整的结论。因此,本书采用跨学科的研究方法对地方国有资本运营进行研究,即以法学分析为主,综合运用经济学、管理学分析方法,在特定问题(如党委与董事会关系)上还会涉及政治学观点,以期形成对地方国有资本运营的系统研究。

第一章 地方国有资本运营现状与改革之必要

研究地方国有资本运营,首先需要明确何谓“地方国有资产”,只有合理界定地方国有资产的基本概念及其外延,才能奠定研究的基础。与中央掌握和控制的国有资产相比,地方国有资产在分布领域和功能发挥上都存在差异。对地方政府来说,只有基于对本区域国有资产特性的正确认识,才能合理、合法运营所掌握的国有资本。自2003年新的国有资产管理体制实施以来,地方国有资本运营取得了令人瞩目的成绩,但是其中仍然存在一些弊端,有必要对其予以完善和改革。

第一节 地方国有资本运营的基本范畴

一、地方国有资本的法律界定

(一) 资产

学术研究以概念分析为起点,对地方国有资本运营的研究亦应从最基本的概念出发。“资本”是“资产”的下属概念,首先对资产进行研究成为必然。

资产,在不同语境下和学科中有不同的含义。学者们在对资产的概念进行界定时,有经济学、会计学和法学等不同的视角。会计学研究者对于资产的概念界定事实上并不统一,形成了“未来劳务说”“未耗成本说”“借方余额说”“经济资源说”“未来经济利益说”等观点。^① 被采用最多的观点是“未来经济利益说”,即在判断或确定资源是否为资产时,应以此资源是否包含未来的经济利益为标准。

^① 参见干胜道、刘阳、王黎华:《资产定义的演进及其规律》,载《经济体制改革》2001年第5期。