

国资委的经济学解释及其制度创新

□林 鹏

一、国资委的经济学解释

从经济性质的角度看,国有资产可分为非经营性国有资产和经营性国有资产(即国有资本)两类。公共财政理论认为,在市场经济条件下,政府不是主要的投资主体,而是公共产品和公共服务的提供者和市场有效运行的维护者,因而具有明显公共属性的非经营性国有资产应纳入政府公共管理范畴,而国有资本则应由一个独立的出资人代表所有者履行权利,这便要求政府社会管理职能和国有资本出资人职能分别由两个主体来行使。目前我国在政府系列内设立的国资委正是这一理论的体现,它实现了两种职能的初步分离,而真正实现两种职能的彻底分离,国资委应是在政府系列外设立,即隶属于人大。但我国没有在全国人大下另设行政权的法定机构的传统,特别是各级人大常委会在目前政治经济条件下尚难担负起领导国资委工作的艰巨任务,因而在政府系列内设立国资委并接受人大预算监督从目前来看应是次优选择。

新制度经济学认为,一项制度之所以被创新一个必要条件是制度创新成本低于制度创新收益。国资委这一组织创新将耗费诸多经济和社会资源,如果无法将制度创新的潜在收益内在化,那么国资委将是一个无效率的制度安排。深圳、上海、济南等地国资三级管理模式试点经验表明,国资委的运作还比较虚化,不能真正充分发挥对国有资产的监管职能。因此可以说,当前国资委的设立,还只是符合理论分析需要的一种形式创新,实际意义上的创新发生于国资委真正做到履行出资人职责之时。为此,我们认为应采取相关对策以缩短制度创新的时滞。

二、对国资委制度创新的几点设想

首先,政府系列内的国资委应避免“体制复辟”。国资委具有与政府内其他各部门不一样的行为目标函数,它们分别代表国家履行的职能有着本质区别,为此,有必要合理划分国资委和其他党政部门的职能界限,妥善处理好它们之间的关系。^①国资委与财政部门、土地管理部门三者关系。国资委作为企业国有资产的出资人代表,具有管资产、管人和管事三种权力,对企业经营用国有土地也应拥有处置权。因此,一方面土地管理部门对改制国有企业征收土地出让金的权利应改由国资委行使;另一方面,从预算角度看,国有土地使用权有偿使用收入目前列入公共预算收入下,但随着国有资本预算的逐步建立,理应将其划转为国有资本经营收益。^②国资委(或国有资产经营公司)与工商、税务部门的关系。在国资三级管理模式下,国资经营公司是否要纳税和缴纳工商管理费,理论界和实际部门有不同的看法。理论界认为,国资经营公司是按照《公司法》设立和规范运作的,与其他企业一样负有纳税义务,而实际工作部门则认为,国资经营公司没有必要依据《公司法》设立,它与所属企业只是产权关系,没有实际经营业务,人员也是吃财政饭的。对此笔者以为,按照政企分

开原则,把经营公司塑造成只具有经济功能并按市场经济原则规范经营的公司更为合适,无论其采取何种经营方式都要纳入《公司法》调整范围并依法缴纳税收和工商管理费,但财税部门对政策性国有资产经营公司可给予财政补贴和税收减免。^③国资委与党委组织部门的关系。白津夫认为,在管资产、管人和管事三项职能中,核心是管人,通过管人才能实现管资产和管事的目的。虽然《企业国有资产监督管理暂行条例》赋予国资委对国有独资企业和国有独资公司负责人有任免职责,但“党管干部”仍将继续进行,因而有必要制定明确且可操作性强的法律规范来协调“党管干部”与赋予国资委人事任免权的矛盾,以保证国资委在行使人事任免权时能排除来自党内级别和行政级别较大的部门的压力。

其次,制定科学合理的国有企业绩效评估体系。一个有效且具有可操作性的绩效评估体系是国资委实现管人职能的必备要件。各国国有企业绩效评估体系的特点可供我们参考和借鉴。^①企业目标的单一性。瑞典国有企业局管理企业的首要目标是创造价值,而不过多强调承担社会职能等非价值目标。对此,我们认为,处于一般竞争性领域的国有企业的确应专注于创造经济价值,而处于具有较强正溢性和自然垄断领域内的国有企业在关注经济效益的同时不应放弃追求社会效益。^②评估指标更趋合理性。各国普遍引入新的业绩指标——经济增加值(EVA),理论研究表明,对资本利用效率最好的测度是经济增加值,它考虑了负债和股权资本以风险为基础的机会成本。我们认为,可将经济增加值作为评价一般竞争性领域内国有企业业绩的核心指标,但对那些在关注经济效益的同时还关注社会效益的国有企业来说,还应对其产生的社会效益进行评估。^③聘请独立的中介机构进行监督和评估。新西兰皇冠监测咨询机构(CMAU)受财政部委托,对新西兰的全部16家国有企业进行监督和业绩评估,并对财政部和相关行业部门提出咨询意见。我们认为,聘请中介机构负责国有企业绩效评估是可行的做法。中介机构在评估方面相对国资委(或国资经营公司)而言具有比较优势,原因在于,一方面绩效评估是一项专业性较强的工作,国资委(或国资经营公司)的工作人员并非这一领域的专家;另一方面,国资委(或国资经营公司)负责监管数量众多的国有企业,要做到详细而又合理的评估是相当困难的。

再次,合理制定国有股定价政策。如何给国有股权定价,不仅关系国有资产保值增值目标的实现,而且势必带来诸多经济主体利益调整。国有股定价政策的制定可从两方面进行考虑。其一,对非上市公司国有股权定价,我国现行采用的是重置成本加和的方法对国有股权进行价值评估。这种根据账面进行重置成本评估的价值不能反映真实的企业股权资本价值,而国有资本的市场价值是未来时期内预期收益折现值的总和,即应采用收益现值法来评估国有股权价值。其二,对上市公司国有股权定价,它应遵循市场定价原则,一个可行的路径在于首先确定股票内在价值,然后在此基础上根据国有股上市流通后预期的股票供求关系进行市场询价,以发现国有股的市场价格。当然从世界各国减持国有股的实践来看,为体现还富于民、不与民争利的目标以及稳定证券市场的需要,国有股的出售价格具有低价化趋势,因而可适当下调按市场询价发现的国有股市场价格。

(作者单位:厦门大学经济学院)