

国有资本分级所有与政府分级财政

谢贤星

(中山大学岭南学院)

内容提要：本文首先阐述了改革我国国有资产监管体制的必要性，强调建立公共财政的分级所有制，并论述了两者的关系，指出要以国有资本为经济基础，充分发挥财政在国有资本与非国有资本中的导向作用。提出了完善国有资本管理体制的措施，主张将中央统一所有的管理格局，改革成为中央与地方分级所有的多层次管理体制，实现管资本和管人、管事相结合，权利、义务和责任相平衡。

十六大报告指出：“继续调整国有经济的布局 and 结构，改革国有资产管理体制，是深化经济体制改革的重大任务。在坚持国家所有的前提下，充分发挥中央和地方两个积极性。国家要制定法律法规，建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。”^①十届全国人大落实了报告精神。在十届全国人大一次会议第二次全体会议上，审议了国务院机构改革方案，批准在国务院机构改革设置方案中，建立国务院国有资产监督管理委员会，使国有资产管理体制改革进入了改革的新轨道。通过半年多的实践，提出了改革方案，开始了机构组建的筹备工作，改革正在启动之中。应该承认，改革的步伐是稳健的，但面临的困难和问题仍然不少，有许多理论问题值得进一步探讨。本文仅就国有资本分级所有^②与政府分级财政问题谈点看法。

—

我认为，十六大报告中提出的要把改革国有资本管理体制作为深化经济体制改革的重大任务，非常及时、非常正确，它将极大地推动经济体制改革包括国有企业改革向纵深发展。我的理解，提出这一个任务就是要把国有资本管理体制的改革作为新一轮财政改革的突破口，从而推动国企改革新的突破，加快各项改革的

^① 江泽民：“全面建设小康社会开创中国特色社会主义事业新局面”——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告（2002年11月8日）人民出版社2002年11月出版，25页。

^② 之所以将“国有资产”改为“国有资本”，是因为在市场经济下政府不管企业的具体资产，而专管国有资本。也就是说，国家已不必要“管理”企业的经营活动，而应该“管理”资本回报。“管理”资本回报的基本依据和程序是行使公司法律所规定的股东权利。

进程。只有以国有资本管理体制改革作为突破口，才能推动国有经济结构的合理布局 and 战略调整，使所有者、运营主体、管理者的职能到位；只有以国有资本管理体制改革作为突破口，才能推动企业的制度创新，形成和完善企业的法人治理结构；只有以国有资本管理体制改革作为突破口，才能带动政府机构改革，促进政企分开；只有以国有资本管理体制改革作为突破口，才能推动现代市场体系的形成，打破垄断，鼓励竞争，促进国有企业的健康进步。在国有资本管理体制改革方面，过去财政界曾提出过很多好的建议，也进行过一些有效的探索，当然也走过一些弯路。十六大为深化国有资本管理体制改革进行了部署，我相信新一轮的改革高潮必将到来。

十六大报告把改革国有资本管理体制，作为深化经济体制改革的重大任务具有重要意义。前些年，我国在国有资本管理体制方面作了一些改革，并已取得一些经验。早在 15 年前深圳市就进行了国有资本管理体制的改革，成立了全国第一家国有资本管理机构，按照市场经济原则经营，政府的行政管理、宏观调控职能和所有权管理职能相分离，既能保障国有资本保值增值，又能促进企业高效运行，建立了充满活力的新的国有资本管理体系。实践表明，这一改革是成功的。10 年前，顺德大胆地进行产权制度改革，进行资产重组，改革政府机构，成立了全国独一无二的公有资本管理委员会，实行新的公有资本营运机制，极大地促进了顺德经济的发展。实践也充分证明，顺德的经验是完全符合十六大精神的。但存在的问题还很多，主要是省国有资本管理机构被撤销了，国有资本管理体制不完备，国资管理乏力；国有授权经营企业多而滥，不利于资本的优化整合；国有资本经营公司市场定位不明确，关系未理顺，运作不规范。这次，十六大报告中把改革国有资本管理体制，作为深化经济体制改革的重大任务重新提出来，表明深圳、顺德走的路子是正确的，而撤销国有资本管理机构是错误的。但又不是简单的复归，而是要有新发展、新开拓。

在改革国有资本管理体制方面，十六大报告有三项重大贡献：首先，报告提出中央和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，有利于调动中央和地方两个积极性，减少由于国有资本管理委托代理链条过长，信息反馈失真和信息占有不对称而导致管理失控。其次，报告提出国有资本管理要实行权利、义务和责任相统一，有利于加强对国有资本出资人代表的监督约束，减少由于权利不对称而造成的义务、责任约束软化。再次，报告提出建立管资本和管人、管事相结合的国资管理机构，有利于从组织上理顺政资关系，改变过去国有资本由政府多个行政部门分头直接监管、各唱各的调、各吹各的号，政令不一的现象。我理解，这些新突破的实质是实现国有资本“分级所有”。这不仅仅是国有资本管理体制改革的理论基础，也是建立公共财政分权体制的理论基础。只有实现国有资本“分级所有”，才能把国有资本分级管理落到实处，才能实现一级政权一级财权，公共财政的基本框架才能建立起来。

二

政资分开，政企分开，这是深化国有资本管理体制改革的的前提。政企不分，官僚主义严重，直接阻碍改革的深入和经济的发展。“要按照社会主义市场经济的要求，转变政府职能，实现政企分开，把企业生产经营管理的权力切实交给企业。”要“把综合经济部门改组为宏观调控部门，调整和减少专业经济部门”，这是深化国有资本管理体制改革的必须具备的前提条件。也就是说只有政资分开、政企分开才能实现国有资本管理体制的改革。

从广东省的实际情况来看，多重的政府机构仍然在严重地影响国有资本管理体制改革的进程。由于长期以来政府的经济职能与政治职能界定不清，导致政府各部门都以国有资本所有者的身份去管理国有资本，各部门分兵把口，造成国有资本管理权力部门化，名为国有资本实为部门资本，即使是原有的专司国有资本管理部门也形同虚设，仅仅起清产核资、统计报告的作用。这种状况令包括广东在内的各省的政资分开、政企分开成为空话。当然所造成的危害是显而易见的。

如何实现政资分开、政企分开，有位学者杨占生在《全息经济学大纲》中有一番论述，他指出：政府从实物市场经济中退出，是一场巨大的阵痛的改革工程。它有利于经济运动规律化，有利于企业家主体的形成，也有利于消费者主权的确立。另一方面，退出不等于削弱，而是使政府的作用和职能更加集中和强化，专司其职责分明，才能有利于法制经济的建立和完善；如果政企不分，许多企业家“为了企业的利润和生存，而不断地付费进而逃税、避税。他们常常成为那些政府内出卖纳税人积累的国有资本的代理人，成为他们国有资本在体制外进行分配的执行者，最后成为权力至上和金钱崇拜的牺牲者”。“政府从实物市场主体中退出，是根治这一切灾难的决定性一步，跨出这一步，就是历史的飞跃。”“退出是路，是经济改革的必由之路。政府直属企业转化为公众企业，实行现代企业制度是明智之举。”政府退向何处呢？“经济权力归市场，政治权力归国家。”“政府的部分权进入虚物市场，信息和决策、计划和调控实现市场化、竞争化、择优化。”“政府主要是信息搜集加工和传导决策职能”，“真正实现小政府，大社会的构想，大量减少政府多余开支和消费，会比较容易实现高薪养廉，提高公务员对宪法的忠诚和对纳税人的责任心”；政府只有“依法行政，依法调控，才能真正地实现用经济手段调控市场的职责，保证经济持续稳定的增长”。我认为，这一分析是较为深刻的。事实上也是，只有政资分开、政企分开，才能深化国有资本管理体制的改革。可是，有的学者认为，在我国“政企”是不可能分开的，例如，铁道部不管铁路企业管什么？交通部不管交通企业管什么？政府不管国有资本行吗？这不无道理。当然，对问题的理解不能绝对化。“政企分开”并不是说不可能有任何联系，而是指的政府与企业的职权、职能、职责、利益要分开，不能是

计划经济时代的依赖关系。在市场经济下政府要调控市场，企业需要政府政策的引导；政府需要企业提供税收，企业需要政府提供外部条件。从这个意义上讲，政企绝缘分开是不可能的。但是，像过去政企不分，企业完全依赖于政府，企业是政府的附属机构也是绝对不行的。这就是改革的难点所在。出路何在？我认为，就是在政府财政上实行分级财政、在国有资本管理上实行分级所有。

三

长期以来，我国在国有资本管理上实行的是“中央所有，地方分层代理”的多层次管理体制，造成了国有资本管理上的软约束。也就是说，我国的国有资本都属于中央所有，各级地方政府只有代管权而没有所有权。由于国有资本的委托—代理链条太长，国家受人民的委托对国有资本进行监管，国家把国有资本的管理又委托给相关国有企业管理部门，国有企业的相关管理部门再把国有资本的经营权利委托给国有企业的领导人。由于环节太多，政出多门，难以对国有资本的经营状况进行有效的监督。结果造成在国有资本的管理问题上，政府各部门不该管的管得太多，该管的地方却没有管到，造成国有资本委托代理制存在决策非常缓慢、行政干预过多、信息不对称、监控不力、约束淡化等一系列弊端。这种大一统的国有资本管理体制，使得国有资本管理多层次化，这种多层次化既造成了国有资本管理上的僵化，使得国有资本效益低下，又造成了国有资本管理上的软化，失去应有的约束。

在这种情况下，政府也不必要去区分竞争领域的国有资本还是公共领域的国有资产，统统纳入计划体制之下。受计划经济体制的影响，长期以来，我们在国有资本管理方面，不按照资本的属性区别对待，在管理上也不按照价值管理的基本要求去建立组织、确定管理办法，这就在制度的基本层面上为国有资本管理的低效率现象提供了容留的空间。所以，十多年的改革，在取得经验和成绩的同时，国有资本经营上还有很多低效率的情况。

与此同时，财政的改革也举步维艰。首先是税制不合理，造成国有企业与非国有企业负担不合理；其次是财政支出结构不完善，造成财政支出仍然要承担过高的经济建设支出，如2002年经济建设费所占比重为34.24%，是各类支出比重最高的，其中基本建设支出占预算总支出的13.28%，这部分财政支出又形成了新的国有资本，但管理上还是条块分割；再次是分税制不彻底，造成各级财政关系不协调。1994年分税制改革只是明确了中央政府和地方政府的财力和财权划分，并没有对省级以下各级政府之间的体制调整指明方向，各地省级政府纷纷仿效中央的做法，加强本级政府的财力，从而造成省以下地方政府财力的上收，而规范的转移支付制度建设又相对滞后。这一方面造成基层政府财政资金的拮据，集中上来的财力是“吃饭钱”，但相当一部分资金用于了建设，使

得基层财政发放工资困难，义务教育等基本公共服务的资金缺口很大；另一方面在不完全了解当地公共物品需求优先顺序的前提下，由上级政府决定下级政府辖区内的公共服务和公共设施建设，就难免会出现决策偏差，降低了财政资金的使用效果。

四

国有资本能不能“分级所有”？有学者认为，分级所有会影响国有资产的全民性，不符合全民(实为政府)所有制的要求。这是一种误解。这就涉及国有资本的产权问题。我国目前的国有资本所有制形式是中央所有，分级管理。这种体制有其历史渊源和历史合理性，但经过二十多年的改革开放，国资管理权限不清楚的这种体制的确产生了许多摩擦，在很大程度上导致了国企改革，特别是大中型国企改革进程的迟缓。首先，不适应现代公司法律界定的股权投资和股东权利的要求，不适应股份制框架下混合所有制的要求。其次，也不利于划清中央政府和地方政府之间的事权，因为产权不清，就会使财权不清，也会使事权不清。再次，这种体制将所有权与管理权人为地割裂为两个部分，产生了这样的现象：对于某个国有企业，地方政府已经按市场规则、经过法定程序，准备把它卖掉，而中央部委却不同意，因为它才是所有者。应该看到，我国国有资本数量众多，包括国有企业中的国有资本、土地和其他重要自然资源、行政许可资源（例如移动牌照的发放）、因技术进步而导致的其他衍生资源（例如无线电频段资源）等等，各个地区、各个行业的状况又千差万别，这样巨额资本仅仅由中央一家所有统一行使所有者的职能事实上是不合理的，也是不可能实现的。

我认为比较恰当的方式是建立分级所有制。划分依据是：由中央财政投资形成的国有资本，为中央政府所有；由省级财政投资形成的国有资本，为省级政府所有；市、县、乡级以此类推。初始投资较为复杂难以认定的国有资本，由上一级政府根据其规模影响、所在地等因素指定适当的所有者。每一级政府对于其所拥有的国有资本具有完整的所有权，包括收益、处分等各项权利。国有资本分级所有，也是国外的普遍做法。如美国的土地除私有的部分外，就分别有联邦政府所有的土地、州政府所有的土地、市政府所有的土地等。可见，国有资本的分级所有是可行的。

国有资本分级所有具有许多优点。首先，它改变了国有资本所有权的割裂状态，有助于实现责、权、利关系的对等，从而大大提高其运营效率。其次，地方政府获得了一部分国有资本的完整所有权，有利于调动它们的积极性，因地制宜地进行国有资本的经营和管理。再次，国有资本分级所有有助于明晰产权，塑造市场多元产权主体。在中央政府一家所有的模式下，中央政府经常对国有资本的管理权限进行无偿划拨，这直接造成了对产权的侵害和不尊重，也造成国有资本

所有者缺位和吃大锅饭的状况，国有资本分级所有即可消除这种状况。

明确国有资本分级所有之后，中央和地方的财权才能进一步厘清，财权清晰才能做到事权清晰，只有各级政府的财权清晰了，相应的事权才能有效落实。

这里也涉及中国的社会主义财权能不能分级所有？邓小平曾指出：“权力过分集中，越来越不能适应社会主义事业的发展。对这个问题长期没有足够的认识，成为发生‘文化大革命’的一个重要原因，使我们付出了沉重的代价。现在再也不能不解决了。”^①长期以来，我国实行中央高度集权的体制，既阻碍了中国经济的发展，又制约了中国社会的进步。这种体制的弊端是：一方面，由权力高度集中所必然导致的家长制，个人凌驾于组织之上，组织成为个人工具；领导者个人或少数人决定重大问题，导致重大决策的严重失误，给中国财政、经济和社会发展造成了一系列严重的不可弥补的损失；权力高度集中于个人或少数人手里，导致严重的官僚主义和特权现象，破坏了社会主义民主和法制建设；领导职务终身制和干部队伍的老化、思想僵化，使党和国家失去了应有的生机和活力。另一方面，财权高度集中中央，地方财权薄弱，有许多事应由地方去办，却因无权办不了，而中央又办了一些地方不需要办的事。中央与地方利益矛盾凸现。很显然，要推进中国经济发展和现代化建设，就必须改革高度集权体制，建立合理分权体制，从体制改革和制度创新入手，彻底根除高度集权体制所产生的各种弊端。

财权分级所有也是市场经济国家的普遍做法。市场经济国家一般都实行分税制，而分税制是以分权为前提的。分割财权才能分割事权，才能做到财权与事权相统一。我国尽管也实行分税制，但是财权未分割，事权也划分不清，造成如上所述的许多弊端。结合我国国情，在国有资本分级所有的基础上，应重新界定中央和地方政府的事权和支出范围，以此重新划分财权（如税收立法权、发债权等），从而建立合理规范的政府间收入分配制度。

我理解，国有资本分级所有与政府分级财政的关系是：前者是基础，后者是主导。建立公共财政的分级所有，要以国有资本为经济基础，因为国有资本毕竟是我国的家担，财政收入的重要来源。但财政又不局限于国有资本，还有许多非国有资本也构成财政收入的来源。财政在国有资本与非国有资本中都起导向作用。

五

完善国有资本管理体制的最重要措施之一，就是要将中央统一所有的管理格局，改革成为中央与地方分级所有的多层次管理体制，实现管资本和管人、管事相结合，权利、义务和责任相平衡。

首要的问题是合理划分中央和地方的国有资本范围，由中央政府和地方政府

^① 《邓小平文选》第二卷，第329页。

分别代表国家履行出资人职责,而非单纯由中央政府来履行。我们从传统体制下继承了数量庞大、各种类型的国有资本。据初步估算,国有企业资本占社会总资本的比重为 52.9%。在这些国有资本中,有些是非经营性资本,如分布在政府机构、事业单位的国有资本;有些是经营性国有资本,如分布在工商领域的国有资本。在经营性资本中,有些分布在一般性工商领域,有些则分布在公共产品领域。我们要从不同种类国有企业在国民经济和地方经济中的地位和作用出发,以出资人为根据,明确相关国有资本的产权主体是中央政府还是地方政府。通常按产业可分:非竞争性的和竞争性的两类。对于非竞争性的产业,按受益范围确定兴办主体。如果该项事业是一个地区内受益,那么由这个地区投资兴办;如果是全国受益,则由国家投资兴办。一般竞争性产业,特别是带有支柱性质的产业必须由国家出面兴办,地方政府不能兴办。有些行业管理部门应“精简”掉,地方政府的机构设置不搞“门类齐全”,不与中央政府各行业部门一一对应。

如果按政府与市场分:一类是政府功能领域,包括国家安全领域、公共品领域、自然垄断领域和国民经济支柱、主导产业;再一类是竞争性领域,如一般工商业领域。对不同领域的国有资本,管理目标应是不一样的。分布于政府功能领域的国有资本,社会目标居于优先地位,盈利目标处于次要地位,政府对这一领域的投资,在一定程度上可以视为提高社会整体福利的支出;分布于一般竞争性领域的国有资本,盈利目标和资本安全则居首要地位。因此,对这两类不同的国有资本,应该实施两种不同的管理体制。

当前筹建中的国有资本监管委员会,未涉及非盈利性国有资本的监督与管理,恐怕不妥,必须引起高度重视。

其次是,在确立专门的国有资本管理机构时。应分别确定中央政府和地方政府专门的国有资本出资人代表机构。按照十六大的精神要求,即要在中央政府和省、市(地)两级地方政府设立国有资本管理机构。这个国有资本管理机构应该是专门的、权责统一的管理机构,它不是过去意义上单纯负责资本管理方针政策的国有资本管理局,那样的机构难以独立地执行所有者的全部职能。新机构的设立,必须充分体现政资分开的要求,必须有立法保障,具有完整的责权利,统一的物权和人事权。

另外,中介性国有资本运营机构不可以随意设立。它作为受托机构应该由国有资本监督管理委员会严格按照国有资本法批准设立,依照公司法运营,负有对国有资本管理委员会的保值增值任务,并接受后者的监督。中介性国有资本运营机构在经营职能上,不可以随意干预企业的具体经营,其主要权利是按出资份额而在企业享有投资收益权、决策参与权、经营者选择权和财务监控权,并承担相应的投资风险。

六

完成政府机构改革,是建立新型的国有资本专职管理体系的关键。如前所述,政资分开、政企分开的矛盾主要方面在于政府。按照十六大精神,就是要在深化经济体制改革的同时,加快政治体制改革的步伐。而政治体制的改革的关键是推进机构改革,实行精简机构,精兵简政,小政府,大社会的政策。目前有的人主张“拆庙赶和尚”,有的人主张“先合庙下岗,再高薪养廉”,也有人主张紧缩财政,利用财政支出制度改革,实施部门预算、集中收付、政府采购等来约束机构人员膨胀。我认为,政府机构改革必须持慎重的态度,但决心要大。应根据省情地情,该撤的机构就坚决撤掉,该合并的部门尽快合并,该精减的冗员像国有企业职工一样下岗。各级政府应在认真总结实行机构改革经验的基础上,采取有力措施,大力推进中央和省政府自身及省下各级政府机构的改革。与此同时,为了深化国有资本管理体制的改革,还必须进行多方面的配套改革,例如完善国有资本管理法律制度,完善企业领导体制和组织管理制度,完善社会保障制度以及民主监督制度等等。