

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2016.05.014

制度变迁视角下国有资产管理体制法治化研究

汪恭政

(武汉大学 法学院,湖北 武汉 430072)

摘要:国有资产管理体制改革是深化国有企业改革的重要一环。以制度变迁理论为考察视角,梳理国有资产管理体制的变迁与不足,分析国有资产管理体制变迁中非正式制度内部失衡、正式制度滞后供给以及路径依赖性不当影响的内在缘由,而后从确保非正式制度与正式制度的平衡,正式制度有效供给的方面提出破解思路,以消解国有资产管理体制渐进式改革的不足,理清政府、市场、企业运作的边界,进而完善国有资产管理体制法治化的路径。

关键词:国有资产;制度变迁;管理体制

中图分类号:F019.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2016)05-0100-08

2015年10月29日中共中央第十八届第五次全体会议通过了《中共中央关于制定十三五规划的建议》,该《建议》提出“深化国有企业改革,增强国有经济活力、控制力、影响力、抗风险能力。分类推进国有企业改革,完善现代企业制度。完善各类国有资产管理体制,防止国有资产流失。健全国有资本合理流动机制,推进国有资产布局战略性调整,引导国有资产更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域,坚定不移把国有企业做强做优做大,更好服务于国家战略目标。”由此可见,国有资产管理体制的完善是国企改革领域的重要话题,加强国有资产管理体制的改革研究,建立既能适应市场经济发展,又能契合我国国情的国有资产管理体制,对于完善我国国有经济布局、经济结构的战略性调整很有必要。本文尝试运用制度经济学中制度变迁理论为分析视角,希望能为国有资产管理体制的改革、完善提供些许思路。

一、制度变迁基本理论的回顾

制度在经济学领域属于影响经济效率的重要因素,正如诺斯和托马斯所言:“在经济发展中,制度起着决定性作用。”旧制度经济学代表人物康芒斯在他的《制度经济学》一书中指出,在人类社会中的

交换关系可以归纳为三种交易类型,即买卖的交易、管理的交易和限额的交易。这三种类型的交易合在一起,成为经济研究上的一个较大单位,即“运行中的机构”。这种运行中的机构基于规则而运转不停;这种组织,从家庭、公司、工会、行业协会直到国家本身,称其为“制度”。制度的实质就是“集体行动控制个体行动”。^[1]同时,按照康芒斯的论述,组织本身也是一种制度,是制度的产物。新制度经济学将更多关注特定体制形态内的相互作用。马尔科姆·卢瑟福在综合新老制度主义的观点后认为“制度是行为的规律性或规则,一般为社会群体的成员所接受,详细规定具体环境中的行为,它要么自我实施,要么由外部权威来实施”。国有资产,即国家所有的一切财产和财产性利益的总和,广义来讲包括经营性国有资产、非经营性国有资产和资源性国有资产,狭义的一般指经营性国有资产。围绕国有资产管理而形成的一系列秩序、规则、产权安排以及人们对其管理的认知观念、理解(意识形态)等在制度经济学领域都称之为制度。经济发展过程伴随制度变迁。制度变迁是制度的替代、转换和交易过程,其变迁以经济效率为基本导向,具体可理解为一种效益更高的制度对原先制度的替代过程,也可理解为一种更有效益制

收稿日期:2016-09-04

作者简介:汪恭政(1989—),男,安徽安庆人,武汉大学法学院博士研究生,主要从事刑事法学、法律经济学研究。

度的生产过程。有学者指出制度变迁总是意味着“制度创立、变更随时间变化而打破的方式”。^[2]

(一)制度的类别划分

制度分为非正式制度与正式制度。非正式制度,亦称非正式约束,指人们在长期交往中自发形成并被人们无意识接受的行为规范,主要包括道德规范、风俗习惯、意识形态等,国有资产管理的非正式制度主要涉及资产管理中所形成的思想观念、管理习惯,认识形态等;正式制度,又称正式约束,指以某种明确的形式被确定下来,并由行为人所在的组织进行监督和运用强制力保证实施,往往涉及各种成文的法律、法规、政策等,国有资产管理的正式制度是针对国有资产管理而出台的一系列政策、惯例和法律安排。正如杰克·奈特所言,非正式制度是构成社会的基础,通过非正式的习俗与准则,提供有关社会行为人预期行为的相关信息,稳定了社会预期并构建了社会生活。由于这些规则是自我实施的,它们的有效性取决于社会行为人在多大程度上相信遵守这些规则是符合他们自身利益的;正式规则的确立是作为稳定或者改变现行非正式制度的一种手段,而有时候则是为了规范某些缺乏非正式制度框架的社会互动行为。在这些正式规则中,最重要的是那些为了规范集体决策而创建的规则。^[3]针对于非正式制度,威廉姆森说过这个层级的制度是社会制度的基础,这些社会和文化的制度变化非常缓慢,而正式制度变化相对较快。非正式制度往往是自然演化的结果,正式制度是人为设计的产物,且植根于非正式制度。

从均衡视角出发,许多经济学家指出制度有均衡与非均衡之称,制度均衡是指在既定的制度安排下,已经获取各种资源所产生的所有潜在收入或者潜在利润,但改变现有制度安排的预期成本超过潜在收入,即处于帕累托最优的制度状态;而制度非均衡是指人们对现存制度的一种不满意或不满足,意欲改变而又尚未改变的状态。之所以出现不满意或不满足,显然是由于现行制度安排和制度结构的净收益小于另一种可供选择的制度安排和制度结构,亦出现了改变制度安排的盈利机会。制度变迁是对制度非均衡的一种反应,从非均衡到均衡的制度结构的演变过程便是制度变迁的过程。通常情况下,在社会经济发展过程中,制度均衡只是一种理想状态或瞬时状态,而制度非均衡才是一种“常

态”,制度变迁也就是对制度非均衡的一种反应。^{[4](P201)}一般情况下,由于非正式制度变迁速率极为缓慢,而正式制度相对较快,存在变迁不同步的趋向。

(二)制度需求与供给

制度经济学家科斯(1960)提出了制度变迁的一般原则,即制度变迁成本与收益之比会对促进或推迟制度变迁起着关键作用。诺斯(1971)指出制度安排发生改变是基于在现有制度安排下无法实现潜在利益,从而使得行为者产生了对新制度安排的需求。由此,正如古典经济学一样,制度也存在需求与供给。制度需求是在现有制度安排下,社会无法获得潜在的利益。制度的变革主体(创新者)认识到,需改变现有制度安排以获得原有制度得不到的利益。其中,影响制度需求的因素包括相对产品和要素价格、宪法秩序、技术和市场。随着社会的发展,国有企业资产管理模式需要随着社会发展而发生改变,特别是在市场经济的确立、市场规模的扩大、资本和要素价格的变化、技术的革新下,要以新的制度满足国有企业发展的需求。制度供给,主要是指国家机关(决策机构)基于制度需求的影响而供应相应正式制度的行为,其取决于政治秩序提供新制度安排的能力与意愿,相比古典经济学理论,其存在两大特点:一是正式制度的产生很难由单个主体提供,更多是公共选择的结果;二是制度不是私人物品,而是一种公共物品,具有公共属性。其中,影响制度供给的因素包括宪法秩序、现有知识积累、现存制度安排和规范性行为准则。国有资产管理制度供给,是国家机关、决策管理层基于现有制度状况、制度变迁成本、现有资产管理知识累积等要素的影响下而作出的相应制度安排与供应。

二、国有资产管理体制的变迁历程及不足

新中国成立后到现今,社会资源配置方式已从计划经济时代迈入市场经济的建设时期,国有资产作为我国基本经济制度赖以存在和发展的坚实基础,对推动国民经济发展起到重要的物质支撑和保障作用,其管理体制也历经数次变迁。

(一)计划经济时期的资产管理体制

这一时期主要从新中国成立后到1978年以前,该时期国有企业完全由国家经营,被称为国营企业,对其资产的管理主要体现在“国家所有、分级经营和计划管理”三方面。对于这种体制,毛泽东在《论十大关系》这篇著名论文中指出:“国家和工厂、

合作社的关系,工厂、合作社和生产者个人的关系,这两种关系都要处理好。为此,就不能只顾一头,必须兼顾国家、集体和个人三个方面,也就是我们过去常说的军民兼顾、公私兼顾。鉴于苏联和我们自己的经验,今后务必更好地解决这个问题。”随后的社会主义建设十年时期逐步形成以“条条”管理为主,重在对资产管理的“下放、上收、收收、放放”。文革时期开始以“块块”管理为主,政府将多数企业下放到地方政府进行管理。在这种体制下,国有企业归全民所有,国家行政机关作为全体人民的代表,对国有企业的经营通过计划进行统一的管理,国有企业分别隶属于从中央到地方的行政主管部门,形成相应的条、块,并相应地建立了人事、生产和财务方面的管理体制。^[5]

这一时期从非正式制度上来看,高度集中的计划经济观念流行,宏观调控经济、经济指令型运作理念明显,特别是在1956年“三大”改造完成后,国营经济和集体经济的单一公有制经济占主导性地位,由国家、政府统管经济的观念盛行。正式制度方面,为配合国有资产的管理,1951年政务院连续颁布《关于国营企业清理资产核实资金的决定》、《国营企业资产清理与估计暂行办法》和《国营企业资金核定暂行办法》等规定。1958年5月,国务院颁布了《关于实行企业利润留成制度的几项规定》,指出企业留成比例以主管部门为单位计算确定。大跃进时期,中央下发了《关于调整管理体制的若干暂行规定》,将国有资产管理权限集中上收。1961年中央又颁布《国营企业工作条例》(又称《工业七十条》),对国有资产进行清产核资,1964年中央、国务院批转了国家经委的《关于试办工业、交通托拉斯的意见报告》,尝试用调整经济组织的办法提高企业管理水平。文革时期,针对国有资产管理,国务院拟定了《关于国务院工业交通各部直属企业下放地方管理的通知》、国家计委起草了《关于坚持统一计划,加强经济管理的规定》。综上发现,计划经济时期,正式制度方面主要以政策、决定、报告、规定为主,缺乏法律层面的制度安排。

(二)经济转轨时期的资产管理体制

这一时期从十一届三中全会的召开到2002年,国家开始步入改革开放新时期,国有企业资产管理改革也步入新阶段。具体细分为三个时期:其一,放权让利阶段。党的十一届三中全会明确指出

“现在我国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中,应该有领导的大胆下放,让地方和工农业企业在国家统一计划的指导下,有更多的经营管理自主权”。其二,经济责任制阶段。在总结放权让利的经验和不足的基础上,1984年中共十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》,确认了以企业所有权与经营权适当分离为原则的国有企业管理和经营体制改革思路,逐步建立以“两权分离”和“政企分开”为特征的经营方式,强化主体的经济责任。其三,市场经济确立阶段。1992年十四大明确提出了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,提出要按照政府对社会经济管理职能和国有资产所有者职能进行分开为原则,积极探索国有资产管理 and 经营的合理形式和途径,对国有资产实行国家统一所有、政府分级管理、企业自主经营的体制,逐步建立现代企业制度。

从非正式制度方面来看,这一时期是典型的经济转轨时期,计划经济观念依旧存在,市场经济观念也已显现。随着时间的推移,人们对市场在资源配置起基础、核心作用的认识也愈发明显,特别是在第三阶段,市场经济观念已得到社会的广泛认同。从正式制度方面来看,1978年国务院制定并发布了《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》,1979年4月国务院颁布了《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》等五个管理体制文件,^①政府行政部门向企业让渡部分剩余控制权。1985年国务院依据十二届三中全会关于制定增强企业活动的决定,批准了《关于增强大中型国营工业企业活动若干问题的暂行规定》,1988年国务院印发了国家计委提出的《关于投资管理体制的近期改革方案》,并发布了《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》,1986年人大常委会通过《中华人民共和国破产法》,规范企业破产机制。1988年国家成立了国有资产管理局,但该局权限有限,难以跳出“放权让利、经济责任制”的主导思想框架。1998年,该机构被撤销并入财政部。1993年《公司法》通过。次年,国务院通过了《国有企业财产监督管理条例》,对国企财产进行规范化监管。总体来看,这一时期开始出现了涉及国有资产管理的法律规范,国有资产管理法律制度方面的建设得到

一定程度的发展。

(三) 专职机关主导的资产管理体制

2002年党的十六大提出了“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的改革任务,正式进入专职机关主导的资产管理时期。2003年3月,十届人大一次会议批准组建国有资产监督管理委员会,2003年4月6日国务院国资委正式挂牌成立,第一次在政府机构设置上实现政府社会公共管理职能与资产所有者职能的分离,明确了国有资产出资人代表,基本确立管资产与管人、管事的结合。2007年十七大提出“加快建设国有资本经营预算制度。完善各类国有资产管理体制和制度。推进集体企业改革,发展多种形式的集体经济、合作经济。推进公平准入,改善融资条件,破除体制障碍,促进个体、私营经济和中小企业发展。以现代产权制度为基础,发展混合所有制经济”。2013年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》指出“完善国有资产管理体制,以管资本为主加强国有资产管理,改革国有资本授权经营体制,组建若干国有资本运营公司”。^①2015年10月29日《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》又进一步强调“完善各类国有资产管理体制,以管资本为主加强国有资产管理,防止国有资产流失”。

非正式制度方面,市场经济在我国已经确立,市场观念已受到政府、社会的认同。正式制度方面,2003年6月4日《企业国有资产监督管理暂行条例》公布实施,标志着我国国有企业的管理体制开始实行以各级国资委为主导的新阶段。随后,2005年9月1日开始施行《企业国有资产评估管理暂行办法》,2009年5月1日开始施行《企业国有资产法》。国务院为强化“管资本”模式,2015年11月4日出台了《关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》,进一步细化了“管资本”资产管理措施。从这一时期资产管理体制变迁来看,国家已出台专门性国有资产管理法律规范。但主要是围绕“管资产、管人、管事”方面进行具体构建,对于“管资本”模式缺乏法律层面的回应,国有资产管理机构的职责权限依然存在不足。

三、国有资产管理体制变迁不足的缘由

综上所述,我国国有资产管理体制在由计划经济向市场经济转变的过程中,决策主体在围绕政府、市场、企业三者关系的前提下进行顶层设计,始终遵循由国家政权予以强力推动,供给正式制度所引发的变迁。总体来看,政府行为与市场运作的边界厘清程度随时间推移愈发清晰。但是从法治化角度审视可发现,非正式制度与正式制度自身以及相互间失调问题反过来又影响了国有资产管理体制法治化路径的良性构建。

(一) 非正式制度内部失衡的影响

从非正式制度的内涵得知,非正式制度体现的是一种“软约束”,其总体属于思想观念范畴。思想观念是人们持有的、关于社会应该是什么样以及这种理想中的社会应该如何实现等一套观念和学说,不同主体基于自身所处社会环境形成不同的思想观念,具体存在社会变革主体的思想观念和社会大众^②的思想观念。其中,对于社会变革主体,笔者认为其主要是推动正式制度供给者,是政策的决策群体;社会大众包括顺应改革、适应供给制度的主体。回到国企管理体制层面上来,我国国企管理体制的改革主要是由上向下开展,以正式制度供给来促进国企顺应市场经济改革的整体制度变迁。但国有资产管理正式制度的最初供给往往是以变革主体自身观念来予以推动的,改革的实施是一定意义上的理性行动。在具体的国有资产管理体制改革中,由于实施的行为与选择的目标存在现实性差异,需要在具体变迁环节中计算成本与收益。我们在描述具体改革行为的行为模式时,往往都是在思想观念引导下进行理性选择。具体而言,非正式制度的变迁需要变革主体的思想观念契合社会大众的思想观念,或曰社会大众认同变革主体的思想观念,从而推动制度结果的优化。但现实中,变革主体以自身主导的观念进行相应制度安排,而制度安排受制于约束条件,具体包括改革资源的稀缺程度、知识存量、改革相关信息的收集与处理能力,以及外部的竞争压力如外国企业、国内私营企业发展的影响,这些因素累积从而影响改革后的制度绩效。如时至今日,国企高级管理者仍然属于“具有一定行政等级的干部”,他们的选拔任免权、考核评价权实际上掌握在上级政府官员手中,他们在企业中拥有重大事项决策权和重要人事任免权,享受着职务待遇和

在职消费等。^[7]加上没有受到相应的法律性约束,对经营绩效不承担责任,形成权利和义务不对称局面,造成了国企管理者身份、地位与行为异化。由此,这种行政化、官僚化的思维与意识构成了他们的管理认知体系,与顺应市场经济运行规律的观念意识存在一定的冲突,导致变革主体与社会大众在非正式制度方面存在失衡,无形之中便提高了变革主体在市场与法治经济改革上的成本。

(二)正式制度供给滞后的作用

诺斯在《制度创新的理论:描述、类推与说明》一文中强调有诸多因素影响制度间供给的时间长度,其中最为重要的相关因素是现存法律和制度安排的状态,主要表现现存法律限制着制度安排的演化范围。国企改革最终目的是在法治语境下清晰厘定政府、企业与市场三者的关系,确保国企生产、经营效率达到最大化,但现存的法律难以满足这一要求。2009年5月1日通过的《企业国有资产法》是国有资产管理层面最为重要的法律,但其没能完全顺应改革的要求,暴露了立法对现实的妥协。具体表现在:首先,对国有资产管理的范围有限,该法第2条规定“本法所称企业国有资产,是指国家对企业各种形式出资所形成的权益”,该条仅针对经营性的国有资产,而排除了对行政事业性国有资产与资源性国有资产的调整。其次,出资人职责界定不足。在《企业国有资产监督管理暂行条例》不足基础上出台的《企业国有资产法》,一是没能实现履行出资人职责机构的完全集中和统一。该法虽然明确国资委作为履行出资人职责的机构,代表出资人履行出资人职责,但针对现实生活中仍存在并需要改革的大量其他政府部门担任国家出资的企业出资人角色问题,立法没有作出否定,如第11条第2款规定,“国务院和地方人民政府根据需要,可以授权其他部门、机构代表本级人民政府对国家出资企业履行出资人职责。”二是没能实现行政权与国有资产所有权的完全分离,依然存在双重身份:一是作为出资人职责的机构,具有出资人身份;二是作为国有资产的监督管理机构,具有监管者身份。两种身份的冲突势必影响国有资产管理的效率。事实上,从国资委成立的那天起,要求实行国资委职能的单一化,使其仅作为一个履行出资人职责的机构的呼声就一直没有停止过。^[8]最后,对国有资产监管存在遗漏。随着企业全球化程度的加深,国企已开始迈

出国门,但该法对境外国有资产却没有作出应有规定。在监管主体方面,由于存在专门性和社会性监管,加之两者在性质、地位、方式上存在不同,不同监管主体之间的监管职能如何设定、划分?立法对此规定却不清晰。同时,存在国有资产基础管理制度的建立与完善与国家出资企业经营自主权受到侵犯的法律救济不足等问题。

(三)路径依赖性的不当影响

路径依赖原先是用来描述技术变迁过程中自我强化、自我累积性质的,其由诺斯在《经济史中的结构与变迁》一书中提出。在制度变迁过程中,原有制度运行的低效使得人们产生对有效管理制度的需求,而制度需求满足需要以制度供给为条件,正如诺斯所言:“制度供给取决于政治秩序或政治系统提供新的制度安排的能力和意愿”。^{[9](P203)}因此,制度供给主要依靠正式制度。这一观念亦得到大部分国内学者的认同,如林毅夫在1989年发表的《关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制性变迁》一文中明确将制度变迁区分为强制性变迁和诱致性变迁。诱致性制度变迁是指一群人在响应制度不均衡引致的获利机会时所进行的自发性变迁;强制性变迁指的是由政府命令和法律引入的变迁,一般由国家主导,中央以政策驱动便是制度供给下引发国有资产管理体制的强制性变迁。从我国国有资产管理变迁历程来看,原有国有资产管理制度的低效导致其难以满足市场经济发展的需求。为此,中央高层以政策驱动进行改革,其行为本身便是典型的强制性变迁。但是,在这一变迁过程中易导致原有制度基于效率捕获而呈现自我增强机制。诺斯在制度变迁中将这一自我增强机制归纳为四种表现:一是初始设置成本,即设计一项制度必须投入大量的初始设置成本,而随着这项制度的推行,单位成本和追加成本便会下降;二是学习效应,某一制度框架所提供的机会集合将形成学习效应,适应制度而产生的组织会逐步建立,并积累经验,在抓住该制度框架下所提供的各种获利机会的同时反过来强化制度本身;三是协作效应,即通过适应制度而产生的组织与其他组织缔约,产生具有互利性的组织协作,实现协调效应;四是适应性预期,随着某一制度框架的确立和居于支配地位,会使人们产生适应性预期,减少制度的不确定性。在此路径依赖下自我强化存在两种结果,一是制度变迁进

人良性发展轨道,二是被锁定在某种无效率的状态中,进入制度内在的锁定状态。^[9]而国有资产管理体制变迁偏向于后者,针对国有企业资产管理,从最初的国营模式到国有模式,再到现如今的国资形式。从变迁历程来看,以决策层主导的渐进式改革至今未能清晰划分政府、市场与企业三者独立运作的界限,导致在其制度变迁过程中,参与资产管理的主体在这一路径依赖下,通过系统的外部性、组织的学习过程以适应政府与市场界限模糊机制,从而形成国有资产管理体制变迁下的参与主体地位等级化、管理理念行政化、管理模式官僚化。

四、国有资产管理体制的变革与完善

(一) 确保非正式制度与正式制度变迁的平衡

纵观上文分析可知,我国国有资产管理体制的改革是在社会整体制度变迁下寻求局部增量改革,而非直接改变既有政治利益格局所进行的激进式改革。众所周知,渐进式改革是我国从计划经济向市场经济转变的主导性变革模式,国有资产管理体制的改革仅是其微小的一个侧面。因此,在遵循国家整体渐进式改革模式的大背景下变革和完善国有资产管理体制是本文预设的前提。为平衡非正式制度与正式制度的协调变迁应树立如下理念:

首先,树立效率优先的经济意识。正式制度与非正式制度的变迁进度并非协调一致,非正式的制度演变非常缓慢,但可以以国家力量供给正式制度推动国企改革整体制度的变迁。对于非正式制度本身应突出经济效率意识,配合相应规制制度的变迁。正如有学者在谈及效率原理在法律安排中的作用时提出,国家是否运用法律手段干预经济生活的依据应当是效率。国有资产作为国家重要的资源力量,其保值、增值需要国家的干预,但国家干预需要把握好限度,而这个限度标准便是效率。权利的保护方法的确定也应当依据效率原理。^[10]波斯纳说:“如果市场交易成本过高而抑制交易,那么权利应当赋予那些最珍视它们的人。”^[11]

其次,平衡好变革主体与社会大众之间的管理观念。管理观念的有效契合有利于两者在涉及国有资产管理的制度建构博弈中达到均衡。为达至均衡,需要满足以下要求:一是,国有资产是国民(社会大众)的财产,推动国有资产管理的制度安排必须服务与维护财产在法律范围内利用最大化的主流价值目标;二是,在设立国有资产管理的制度安

排中采用追求主流价值目标的手段,也应符合国民所认同的正当性原则,防止制度安排不当导致国有资产流失,损害国民利益;三是,在满足上述条件的同时需考虑制度安排所处的环境、资源的可利用程度以及知识的约束等,力求制度安排在协调社会成员的行动时交易费用达至最小化。

最后,塑造市场经济是法治经济的理念。市场经济是竞争经济,更是法治经济。由于市场失灵的存在,市场运行需要法治的监管,市场对资源的利用、配置需要在法治的轨道上运行。无论是西方现代市场经济还是我国社会主义市场经济,都离不开政府的法治化管理。现代西方市场经济已是较为完善的法治经济,政府的管理也是法治管理,萨缪尔森在《经济学》一书中提出“政府的首要经济职能是为市场经济确立法律界限”。^[12]非正式制度变迁重在市场观念与法治意识的培养,加强对社会大众的法治教育和市场观念的宣传,树立市场的良性运行离不开法治保障的理念,确保社会主流价值观趋向完善,增强国有资产管理者依法履行职责、严格在法律规则范围内活动的意识,较少对计划时期非现代企业管理意识的路径依赖,明确市场、政府与企业之间的界限,逐步形成法治化、市场化、理性化的思维模式。

(二) 强化正式制度供给的有效性

政策与法律同属于正式制度,但政策存在任意性,使得国有资产管理难以形成依法治理的常态化、理性化机制。因而,本文提出正式制度供给的有效性重在法治层面的制度供给,以完善法律为基石,确保在国有资产管理中权责明确、行为规范。

首先,完善专职机关管理国有资产模式。从国有资产管理的变迁历程来看,我国已进入专职机关管理国有资产时期,当前主要以资产管理委员会对其履行管理职责。从国有资产的属性来看,其属于国家所有,资产管理委员会代表国家履行出资人责任,具有股东身份,但股东的身份应不影响公司的经营管理。十八届三中全会提出以“管资本”的方式管理国有资产,作为股东应充分履行出资责任以及管理好出资资本,形成管资本监管模式。因此,围绕专职机关管理模式,具体供给制度应从两方面着手:一是应明确资产管理委员会的功能定位——管资本,国资委作为“纯粹的出资人”,其功能、目标和职责都应围绕“一个积极开展资本运营和投资的国

有股东”来界定。供给这种制度既契合了公司法中股东的属性与本质,又遵循了市场运行的基本规律,提高国有企业运作效率。二是完善资产管理委员会股东权利的实现。资产管理委员会作为国有企业的股东,积极供给作为股东在公司治理中应有的权利,明确股东与国企董事之间、股东大会与国企董事会之间的界限。众所周知,管资本前提与重点是推动国有资产向资本的形式转变,即由各种各样的资产转变为可以实现价值增值的资本,实现国有资产的资本化,政府由经营和监管国有资产转变为经营和监管国有资本,提高国有资产的流动性和效率。传统上,代表国家的国资委由于自身是国家行政机关,在管理国有资产时存在身份行政化、地位等级化以及管理官僚化特征,所有权与决策权相重叠,影响国企经营效率。因此,围绕“管资本”模式,应积极探索股权代表委派机制。出台明确任命条件与资格、细化履行职责,在遵循契约化管理的理念基础上建立相应的绩效评价和考核机制。

其次,理顺政府与市场关系方面。我国已进入改革的深化阶段,理顺政府与市场关系尤为重要。市场经济是市场机制在资源配置中发挥基础性作用的体制,但在市场经济运行中易出现外部性、市场垄断、公共产品供给不足等负面性问题,需要超级经济体——政府的干预,鉴于国有财产的特殊性质,在国有资产管理领域理顺这一关系,需要建立“政府——中介组织——企业”这种模式,以此厘清两者在市场运行领域的界限。通过中介组织既阻隔资产管理的行政机构对国企经济、经营行为的不当干预,又能促进国企依据市场规律运作,提高企业自身经济效率。十八届三中全会《决定》强调“组建若干国有资本投资运营公司,支持有条件的国有企业改组为国有资本投资运营公司”。从《决定》可看出,以立法形式建立并确立中间机构的职能与权限,通过中介组织的合法、合理介入来消解国资委与国有企业在政府职能与市场行为的重叠,明晰市场与政府的边界。组建国有资本投资运营公司以及供给相应配套制度,一方面可以剥离资产管理机构的经营性行为,使得资产管理部门职能由“管资产”向“管资本”方向转变,另一面可以提高资本投资运营公司在产业项目和资本运营上的效率。

最后,完善国有资产管理的法律制度安排。作为国有资产管理领域最为重要的一部规范,《企业

国有资产法》对于推动国有资产的运作、管理提供了有效的法律保障。但促进国有资产有效管理有待进一步完善。其一,清晰界定国有资产管理的范围。对于非经营性的国有资产应供给相应的法律制度,扩大国有资产管理范围。其二,明确出资人权责制度。资产管理委员会作为出资人,其法律属性、职能定位、权利行使与国家出资企业的关系等必须符合出资人应有标准,职能的行使符合市场规律和《公司法》的规定。《企业国有资产法》作为人大常委会通过的法律,效力等级较高,也较为原则化。因此,有必要供给更为细化的法律制度明确出资人法律制度和权利行使方式,严格界定不属于出资人职权行使的范围,同时供给实施细则应完善对企业经营绩效的评价机制。其三,落实《企业国有资产法》的实施机制。细化与《公司法》、《物权法》、《反垄断法》相衔接的法律规范,理清出资人的监管职责与权利行使的界限,防止冲突、混同,供给境外国有资产管理的法律规范和约束机制,完善行政行为与民事行为实施的程序,规范出资企业损失追究责任制度与问责体系,协调好与其他部门的监督与合作,并加强权利有效性救济机制的建设。

注 释:

- ① 其他几个分别是:《关于国营企业实行利润留成的规定》、《国营工业企业利润留成试行办法》和《关于国营工业企业实行利润留成的若干规定》。
- ② 本文的社会变革主体具体指党中央和中央政府及其职能部门,社会大众主要包括国企体制下的职工与管理者。

参考文献:

- [1] [美]康芒斯.制度经济学(上册)[M].北京:商务印书馆,1962.87.
- [2] 罗必良.新制度经济学[M].太原:山西经济出版社,2005.131.
- [3] [美]杰克·奈特.制度与社会冲突[M].上海:上海人民出版社,2009.178.
- [4] 胡乐明,刘刚.新制度经济学原理[M].北京:中国人民大学出版社,2014.
- [5] 国务院国资委研究室编.国有资产管理体制改革研究[M].北京:中国经济出版社,2006.3.
- [6] 吉哲.探索“管资本”新方向[J].现代国企研究,2014,(5):24-25.
- [7] 王玲玲,尹晓冰.管理者异化与国资企业治理效率[J].南开经济研究,2015,(1):144-153.

- [8] 姜麒,王艳.国资委:走好政资分开第一步——访著名经济学家,燕京华侨大学校长华生教授[J].中国市场,2003,(4):24-25.
- [9] 卢现祥.新制度经济学[M].北京:中国发展出版社,2003.156.
- [10] 钱弘道.经济分析法学的几个基本概念阐释[J].同济大学学报(社会科学版),2005,(2):91-103.
- [11] [美]波斯纳.法律的经济分析[M].蒋兆康,译.北京:法律出版社,2012.20.
- [12] 卫兴华.社会主义市场经济与法治[J].经济研究,2015,(1):10-13.

(责任编辑:卢 君)

The Perspective of Institutional Change of the State-owned Assets Management System under the Rule of Law

WANG Gong-zheng

(School of Law, Wuhan University, Wuhan Hubei 430072, China)

Abstract: The state-owned assets management system transformation is one of important aspects in the reform of national enterprises. We shall research the changes and deficiency of the state-owned assets management system and analyze the reasons of internal imbalances of the informal system, the lag supply of formal system and the influence of path dependence. Then the suggestions on the effective supply of formal institution should be put forward to ensure the balance of informal and formal institution, resolve the shortage of the progressive reform of national assets management system and clarify the boundary of responsibilities in government, market and enterprise. According to these, it is possible to improve the management system for state-owned assets under the rule of law.

Key words: state-owned assets; institutional change; management system