



以管资本为主 实现国资监管转型

綦好东 郭骏超

“以管资本为主”加强国有资产监管，推进国有资产监管机构职能转变是改革国有资产管理体制的关键环节，对国有经济的转型发展具有重要意义。笔者认为，“以管资本为主”是在尊重资本基本属性的基础上对“管人、管事、管资产”的扬弃，集中体现了国有资产监管体制机制改革的新思路。

一、“以管资本为主”的内涵

(一) 尊重资本属性，追求价值增值

增值性是资本的首要自然属性。实现自身增值既是资本的天然本能，也是确认某一定量价值是否是资本的判断标准。不论是金融意义上的资本还是作为生产要素的资本，生息、获利都是其本身功能合理发挥的自然结果。现阶段，重申资本增值性的现实意义在于说明资本逐利与扩张的通性不因生产资料所有制的不同而改变，不论是公有制资本还是非公有制资本都要在财富创造与积累中扮演重要角色。特别是对国有资本来说，其体量大、影响深，若不能在实践中将其回归到追求资本回报的本来轨道，则不利于社会财富的积累，还会导致国有资本影响力和控制力的衰减。而资本流动是资本增值的前提，资本带着增

值的目的向可获取更大利益的地方流动，若流动受阻，那么资本也就失去了增值的可能。资本虽具有增值性，但却不会自己增值，资本每一项活动的背后都离不开人的主导作用。这一方面体现在生产过程中资本要素与企业家要素的结合；另一方面体现在资本对公司治理的需求。此外，资本不仅具有自然属性还具有社会属性，即资本的增值、扩张与积累依然影响着社会发展水平与人类进步。

受既有制度的影响，我国国有资本的资本经营权往往被管得“过死”，其增值属性未被充分激活。同时，国有企业监管体制的制度缺陷又造成企业缺乏有效治理，逐利动力不足，进一步阻碍了资本的流动与积累。如果资本自由流动受限，价格信号就难以准确传递，市场积压问题就愈发严重，导致经济结构调整受到制约。因此，党的十八大后中央提出了“以管资本为主”这一国资监管体制构建的新方向，其目的就是要以改革国有资产管理体制的方式作为突破口促使国有资本的资本属性回归，释放其增值动力，促进资本的合理流动和优化配置，提升其在市场经济建设与社会财富积累中的重要作用。但是，“回归”不等于“放纵”，“以管资本为主”的监管依然是一种统一的、积极的监

管，积极引导国有资本投放到有利于经济转型和社会发展的领域是国资监管的关键目标。

(二) 突出资本主线，明确监管核心

“以管资本为主”是对“管人、管事、管资产”的“三管”体制的改造和重塑，是对现行国资监管体制的合理扬弃。我国“三管”并举的国资管理体制于2003年构建，意在通过国资委代表国家履行出资人职责的方式，对国有企业的资产、国有企业的重要人事调整与重大决策事项实施监管和合理干预，实现对国有企业的有效监管。实践证明，这一管理体制的诞生基本结束了国有资产“多头共管”的局面，并在当时对政资分开与国有企业绩效提升起到了促进作用。但也必须看到，这一体制在实际运行中也暴露出不少制度性缺陷：一方面，作为监管者的国资委，因受限于信息不对称与有限理性，未必能有效获取并使用被监管企业的信息，监管效果仍难以保证；另一方面，因面对的监管对象众多，国资委倾向于依靠行政命令对所属企业实施“越位”且过于“细致”的监管，进而形成了新的政企不分，导致企业的自主经营权受到过多限制，现代企业制度难以真正建立。因此，随着新一轮国有企业产权改革与公司制建设

的推进,国有资产资本化程度的提高,对现行“三管”体制的改革势在必行。

集“三管”于一体的目的是为了使用资产得以合理配置并能够取得最大收益,故在最终目标上与“管资本”并无二致。所不同的是,在“管资本”体制下资本权属关系更加明晰,资本经营权被逐步授权到企业(国有资本授权经营公司),国企的法人财产权与自主经营权将得以完整匹配。而国资委也将只依法履行出资人职责,并把监管的重点转移到资本整体布局、运作、资本回报与安全上来。但“以管资本为主”并不意味着对“管人、管事、管资产”的彻底放弃。国资监管重点由资产转向资本,并非割裂资本与资产之间的天然联系,而是以资本为纽带,以法定权属为依据,规范、科学地实施“管人、管事、管资产”,而非越界地管、错位地管。从《国务院国资委以管资本为主推进职能转变方案》(简称《方案》)中可以看到,作为出资人代表的监管机构仍然可以通过规范董事会运作、选派董事监事、实施党管干部等方式实现对企业重大人事、决策事项的监控与适当介入,并将所有者意志最终传递到企业治理与经营中,不会“缺席”企业发展中的关键节点。

二、“以管资本为主”的新型国资监管模式要点

(一) 规范监管边界,重塑政企关系

“以管资本为主”推进国有资产管理体制改革是对监管边界的再一次厘清,也是重塑政企关系的新举措。《方案》中明确了国资委“专司国有资产监管,不行使社会公共管理职能”,并要“严格按照出资关系界定监管范围”。如此,“以资本为纽带,以产权为基础”的监管前提得以落地。国资委有了以行政为名直接干预企业经营的

法理基础,政资分开亦有了制度保障,监管边界得以明确。同时,经此改革,国有企业拥有了相对完整的经营自主权,更有资格成为独立的市场竞争主体,能够遵循市场规律开展生产经营活动。国有资本也能够根据市场价格信号转换形态、合理流动,受政府直接干预的影响较小。此举不仅可以使市场竞争环境得以改善,还能使政府与市场间的界限更加清晰。更为重要的是,当政资分开、政企分开之后,企业的所有权与经营权才能够真正得以分离。

关于如何划分监管边界是《方案》的一大亮点。《方案》以监管边界收缩的方式尝试对监管边界进行明确,而监管边界的收缩则主要以精简监管事项来体现。《方案》旨在通过监管事项的减少来体现“以管资本为主”的制度核心,如此改革虽能部分缓解监管权与经营自主权之间的冲突,但改革仍未穷尽,所留下的落地任务依然艰巨。比如,拟取消的“事项”能否彻底取消?拟下放的“事项”能否如期下放?拟授权的“事项”能否切实授权?同时,《方案》中还提出了“根据投资负面清单探索对部分企业和投资项目实施特别监管制度”,并保留了对中央企业部分特殊境外投资项目的审核权等监管权利。而负面投资项目、特殊企业、项目的判定标准,以及与它们相关的监管事项同一般监管事项在监管依据、目标、方式方法上如何区别对待,又如何避免监管重叠与监管范围再扩大等,都需要国资监管机构出台清晰、可操作的指南予以明确。

(二) 打造投运平台,完善监管体系

“以管资本为主”的监管目的是实现资本的保值增值。依从资本属性,只有当资本与企业家相结合,得到市场化、专业化运作时,资本增值的目

的才能更好地实现。同时,国资监管机构在职能转变中也需要有资本授权经营公司来行使授权事项。由此看来,搭建专业化的资本运作平台尤其重要。根据《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》的有关要求,今后的国有资产监管体系中将加入国有资本投资运营公司,形成“国资委——国有资本投资运营公司——国有企业”的三层次结构,各主体之间是委托代理关系。从结构变动来看,现有的“国资委——国有企业”的监管模式将被改变,国有资本投资运营公司作为资本纽带的中间节点,将有助于区分国有资本布局过程中各投资层级之间的资本权属关系,为分层明确监管权限、整合监管资源、提高监管效率打下组织结构基础。从功能转变来看,国有资本投资运营公司起到了承上启下的作用:“承上”将行使“投资计划、部分产权管理和重大事项决策”等出资人权利,特别是承担起“促进国有资本合理流动,实现保值增值”的专业化资本运作重任;“启下”将对所出资的企业行使股东权利,依持股目的、被持股企业类型履行相应的治理职责。从监管关系来看,国资委对国有资本投资运营公司履行出资人职责,执行绩效考核、激励与监督等事项,不再直接干预国有资本投资运营公司所出资企业的经营。国有资本投资运营公司与所出资企业之间则以市场化的方式,依靠法人治理机制约束双方行为,通过制度促使各方履职尽责,使国有企业所有者的权利得以恰当行使,国有资本治理机制趋向完善。

可见,国有资本投资运营公司是“以管资本为主”的监管体系中最为重要的节点,是连接政府与市场的桥梁。因此,如何组建合格的国有资本投资运营公司就成为改革的关键。《国务院关于改革和完善国有资产管理体制的

若干意见》(简称《若干意见》)中明确提出了“划拨商业类国有企业的国有股权,以及国有资本经营预算”注资组建与“选择具备一定条件的国有独资企业集团”改组两种平台搭建方式,并区别了运营公司与投资公司的预期功能。这意味着,国有资本投资运营公司的设立必须建立在国企分类的基础之上,结合企业集团的资产特征、运营模式、所处领域等具体情况,谨慎组建投资公司或运营公司。还应注意的是,组建国有资本投资运营公司不能是企业集团的简单照搬,而是要按照“以管资本为主”的要求在公司治理、监管考核、市场化资本运营等关键领域进行深入试点,为后续改革的推进总结经验。

(三) 突出简政放权,力求放管平衡

在以往“管人、管事、管资产”的国资监管体制运行中,其管得“过多、过死”的问题被广为诟病,简政放权成为国资监管改革中的最大诉求。作为回应,《方案》的一大特点即是大幅度精简监管事项,其所附清单明确了国资委精简的43项监管事项,其中取消事项26项、下放事项9项、授权事项8项,以适应“以管资本为主”体制下释放企业与资本活力的内在要求。从下放事项内容来看,主要涉及股权交易与管理,这是企业收回自主经营权的标志。而授权事项则意味着监管者权利的收缩和企业董事会职权的强化。其中,经理层成员选聘、业绩考核、薪酬管理的权利“归还”企业董事会,成为国企公司制改革迈出的重要一步,意义深远。国有企业职业经理人的选聘、考核与薪酬走向市场化,一方面意味着政府、出资人与经营者之间在人事安排权方面的分离,为政企分开提供了制度基础;另一方面也预示着企业管理走向专业化和职

业化,以适应资本专业化运营的内在要求。

但国资监管机构的职能转变并不是一味追求简政放权,“监管有节、放权有度”的放管平衡才是改革的理想境界,即国资监管要由事无巨细的微观管理逐步转向抓住关键的宏观监控。从《方案》来看,监管机构的“微观”监管事项虽然减少了,但是监管任务依然不轻,如何做到“适度”“有效”仍是需要做好的一篇大文章。因此,监管机构应在出资人权利范围之内,进一步明确监管事项,细化监管清单,确定各事项的监管标准、考核内容,并在董事会履职、资本回报、资本功能实现等重要考核内容中设立具体指标,以提高操作性。同时,监管机构内各部门间应就监管权限、活动等事项进行充分讨论与沟通协调,避免在实践中发生监管空白或重复。而国有资本投资运营公司则可立足于所出资企业的董事会职能建设,以考核国有企业资本活力、竞争力与发展力为导向,实施所有者监管。此外,在大数据时代,监管机构(包括国有资本投资运营公司)需要依靠及时、高效的信息收集与处理,实施更加有效的监管。基于此,可在国有资本投资运营公司及其权属企业两个层面根据重点监管事项及指标,如资本投向、资本增值率、经营者信息等建立共享信息数据库,以打牢监管的信息基础,提高监管效率。

(四) 关注资本效率,兼顾社会公平

无论是国有企业改革还是国资监管改革都必须突出资本效率导向,切实通过改革提升资本配置与利用效率。但是,社会公平状况与财富分配紧密相连,而资本收益是财富积累与分配的源泉,资本在逐利过程中给社会发展所带来的影响也不可能都是正

向的。因此,在实施“以管资本为主”的新型国资监管体制过程中,还必须关切国有资本对社会公平的影响。《若干意见》中提出国有资本收益按比例上交、部分国有股权划转社保基金,分红和转让收益弥补社保资金缺口,而《方案》中明确对商业类与公益类国有企业实施差异化监管等正是对此关切的直接回应。由此可以看出,“以管资本为主”的国资监管体制改革亦包含了对国有资本经营预算制度的改革,其重点在于确定资本收益上交(支出)的来源(去向)、比例与结构,而其难点在于根据社会财富(福利)分布状况及时调整。此外,对于提供公共服务的公益类国有企业,应以“公共利益最大化”为出发点,立足于考核公共服务提供质量,设计独立的公益类国企监管方案。

社会公平不仅包括财富公平还包括信息分享的公平,公众有权获取国有资本运营情况、监管机构对国有企业的考核评价情况等信息,以利于国资监督的公众参与。因此,监管机构应以企业信息数据库为基础,制定国有资本信息披露标准,选择财务与非财务信息披露的合适渠道,向利益相关者定期披露国资运行与监管信息,打造“阳光国资”。

(本文系山东省社会科学规划研究项目<16BGLJ03>及<15CKJJ05>的研究成果)

(作者单位:中国海洋大学管理学院)

责任编辑 刘黎静

主要参考文献

[1] 王金磊,慕好东. 国有企业信息公开披露:先行实践与推进对策[J]. 财务与会计, 2015, (11).

[2] 汤倩. 以管资本为主实现国有企业有效监督[J]. 中国农业会计, 2016, (2).