



国有资产管理 的国际经验与借鉴

牟 岩

几乎所有的国家都拥有相当规模的经营性国有资产，及在国民经济运行中发挥重要作用的国有企业。近年来，不少国家出于提高国民经济运行效率、减轻政府财政负担等目的，纷纷实行了包括国有企业民营化和国有股减持等形式的国有资产产权制度改革，在国有资产的进入、管理与退出方面，形成了各具特色、卓有成效的经验，为我国探索建立适应现代市场经济要求的国有资产管理体制提供了有益的启示。

国外国有资产的进入领域

西方发达国家的经营性国有资产进入的典型领域基本可分为四类：（一）具有自然垄断性质的公共事业部门，包括邮政服务、电信、电力、自来水、煤气、污水处理、公共运输等领域；（二）关系国计民生的经营性领域，如军工、石油、天然气、核能等能源部门、航空、金融、以及原材料工业等基础设施和基础工业部门；（三）环保、医疗、卫生、教育、文化等提供优效类公共产品的行业以及高新技术产业；（四）少量进入服务、建筑、商业等一般经营性领域。在发达国家中，意大利国有资产的进入范围要相对广泛，几乎没有一个经济部门不涵盖，但以石化、冶金、机械、运输工具制造、水电供应、电讯等资本密集型部门为主。与西方发达国家相比，发展中国家国有资产的进入范围总的来说要宽泛得多。以印度

为例，除了进入到国防、基础工业、公用服务部门领域，印度的国有资产还进入到重工业、矿产、机械、化工、医药等一般性经营行业。

国有资产的管理模式

目前世界各国国有资产管理模式可以简单划分为三层次模式、两层次模式以及分类管理模式等三种模式。

（一）“三层次”模式。“三层次”模式是指国家对经营性国有资产施行三大层次的管理。第一层次是国有资产行政管理机构，第二层次是国有资产产权经营机构，第三层次是国有企业。实施“三层次”管理模式的国家主要有意大利、英国、比利时、新加坡、奥地利等国。

国有资产行政管理机构的主要职责是制定国有资产管理 and 经营的方针政策、决定国有资产的重点发展领域和经营方式、考核国有资产经营绩效等。

国有资产产权经营机构是经国家批准设立的、代表国家对授权范围内的国有资产行使出资者权利的特殊企业法人，对所属全资国有企业行使人事任免、重大决策权和收益权，对控股、参股子公司行使股东权利。典型的有意大利的控股公司。新加坡财政部下属淡马锡控股公司、印度煤炭有限公司、韩国浦项钢铁公司和奥地利工业管理公司集团等等。

国有企业作为国有资产产权管理体系中第三层次，具有完全独立的法

人地位，政府作为主要出资人只负责总体决策，不干预企业的日常经营。如英国的公营公司由国有企业局管理，政府大臣只负责总体政策，不负责日常管理，国有企业局也只通过选派产权代表、股东大会表决等方式行使产权管理，不直接干预经营。

（二）“两层次模式”。“两层次模式”是指国有资产行政管理机构按一定的方式直接管理国有企业，国有资产行政管理机构与经营国有资产的企业之间不设中间层次，这种模式主要适用于国有资产数额较少或市场经济高度发达的国家，如法国、美国、德国、加拿大等国。

美国存在四种国有企业形式，除了政府独资公司外，还存在国有民营企业（即国有资产、设备以租赁或承包方式出让或承包给私人企业经营使用）、民营国助企业（即政府提供补贴与资助，使其服从于某些特定政府目标）和国家参股企业（国家与私人垄断组织共同掌握公司股票，参与公司管理并分得红利）。

法国没有建立一个全国统一的国有企业管理机构，国家与国有企业之间保持着复杂的管理关系。国家对国有企业的领导和监督主要集中在人事任免、企业经营方向和财产管理等方面。企业的行政和业务领导归对口的主管部门；财政监督与产权管理归经济财政与预算部，该部有权决定企业股票出售或购买、审批企业年度财务计划、决定投资分配、企业补贴分配，

并向企业派驻“监督员”等。

(三) 分类管理模式。分类管理模式,是指政府将本国的国有资产按功能分成不同的类别,针对不同类别采用不同的管理方式和绩效考核办法。新加坡是在国有资产分类管理方面比较成功的国家。

新加坡国有企业分为国营企业、国营公司和国连公司。政府对各种企业的管理方式因企业类型不同而异。国营企业全部资产属国家所有,政府直接管理其人事、资金、预算和分配,本质上是政府的附属机构。国营公司的自主权虽稍多一些,但董事会成员及总理由政府任命,政府通过董事会间接控制企业;国连公司是新加坡重要的国企形式,政府运用法律和经济手段进行间接管理,如其财政部所属淡马锡控股公司即以股东身份通过直接和间接增减股份控制企业。

国有资产的退出

随着近年来全球科技的发展与经济全球化的不断深入,世界各国企业间的竞争日益加剧。一些发达国家与发展中国家有选择性地一些领域实行私有化或国有股减持。

英国始于上个世纪80年代的国有企业私有化进程主要分三个阶段,由易到难逐步推进。第一阶段,主要出售了那些虽为国有但已按照市场经济模式进行商业运作的企业,如英国石油公司、英国航空公司等,直接出售给私人部门;第二阶段扩展到具有自然垄断性质的公共事业部门,如英国电信、苏格兰电力公司等等,私有化主要采取了公开上市方式;第三阶段采取特许经营方式将必须依赖政府补贴才能维持经营的企业私有化,特许经营即授权给私人部门,由后者代表政府负责国有企业的管理和运营。经营者需要作出新增投资或引入新的管理方式的承诺。从结果来看,英国的私有化取得了积极的效果,企业的经营效率有所提高,市场适应能力有所增强。当然,英国政府自己也承认改革过程仍存在不少弊端,如国

有资产转让价格偏低、高级经理人的薪酬过高且未与经营业绩挂钩、普通雇员从私有化过程中受益不多等。

上个世纪法国实施过三次大规模的企业国有化,国有企业遍布各个行业,并在通讯、能源等领域居垄断地位。但是,法国的国有企业很快又暴露出一系列问题,因此在上个世纪80年代中期建立了私有化委员会(后改为企业资产评价委员会),并在政府内指定经济财政部负责管理国有股出售等事务。1986年颁布的私有化法律规定,私有化和国有股减持的范围为工业、银行、保险等部门中经营较好、有竞争力的企业,即经过改革和产权重组有可能成为具有国际竞争力的骨干企业或企业集团。法国的国有股减持的基本方式包括市场方式即通过交易所出售国有股,非市场方式指政府可以用双方“自愿转让”的方法使某些“核心股东”取得稳定股权。

德国的私有化主要是两德统一后前东德国有企业的私有化。1990年德国政府成立了负责原民主德国国有企业私有化的专门机构德国托管局,德国托管局对东部德国经济转轨起到了极其重要的作用,迅速实现了前东德经济的市场化转轨,德国拥有发达的资本市场,但为了避免严重失业,主要通过谈判出售企业而不是股票上市的方式。从结果来看,第一个目标顺利实现,第二个目标也部分达到,但是在财政方面付出的代价很大。

对我国国资管理体制改革的启示与借鉴

(一) 改革首先要立足本国国情,不能操之过急。没有“放之四海皆准”的改革途径,也不要指望改革能一蹴而就。国有资产管理体制的改革应该是循序渐进的,改革的成效在很大程度上依赖于改革目标与方式的精心设计。同时,中国经济发展的高度不平衡性决定了国资改革要分类推进,切忌一刀切。即使改革方向已经明确,也要充分考虑路径依赖的可能影响。

(二) 国有资产的进入领域应该集中在公共产品的提供(包括自然垄断部门)、关系国计民生的经济部门、民族工业以及高新技术产业等,以保证政府职能的履行、国家战略目标的实现以及经济活力。出于经营效益的考虑,国有资产应尽量少地进入一般经营性领域,已进入的要设计渐进性的退出方案。

(三) 国有资产的退出范围和方式不应拘泥于某种单一的方式或照搬某个国家的做法。各国的国情不同,在不同历史阶段的改革目标也不同,要具体情况具体分析。从目前中国的执政基础和政治理念、社会公众的接受能力出发,再考虑到中国私营经济的发展状况,目前可行的还只能是实现国有资产从中小企业的退出。就大型国有企业而言,改革的方向目前可以考虑效仿美国、法国等发达国家实行国有民营,实现所有权与经营权的分离。

(四) 就当前我国正在进行的国有股减持而言,以下方式可以借鉴:一是从增加国有资产转让收入的角度考虑,可以采取渐进方式出售国有资产。急于变现的资产市场价格必然偏低。若采取分阶段出售国有股份的办法,就可以更有效的调动需求,促进价格的上升。二是从维护社会公平的角度考虑,可以采取的措施有:确保国有企业资产评估机构的公正独立性,充分披露企业信息,避免暗箱操作;建立相应的监督机制,对营私舞弊者要严格追究法律责任;无论是股票上市还是交易出售,在对外开放的同时,也应允许内资参与,既对机构投资者开放,也对个人投资者开放,这样不仅维持了公平,还有利于促进竞争,增加国有资产转让的收入。三是对于自然垄断行业的改组改造,可以借鉴国外的特许经营模式。这一方面有助于提高企业的经营效率,另一方面也可以减少政府对公营企业的财政补贴,减轻财政负担。为了防止特许经营经营者只顾追求利润而损害消费者利益,可以建立专门的监督机构对其提供服务的质量和价格进行监督。●

(作者单位:财政部财政科学研究所)