

公共经济视野下国有资产管理体制改革进路研究

陈卓冉

对外经济贸易大学，北京市 100029。

摘要：为顺应市场经济的发展需求，提升国有资产的运用效率，并确保公共利益的实现，对国有资产管理体制进行改革已成为当务之急。国有资产管理体制改革作为公共经济体制改革的关键组成部分，从公共经济理论的视角出发对其进行研究，构成了一个有效的研究路径。本研究旨在探讨国有资产在公共经济体系中的演变过程、分类标准及其功能定位，深入分析公共经济视角下国有资产管理体制的构成要素及其空间分布，研究国有资产管理体制在公共经济视角下的扩展维度，揭示公共经济视角下国有资产管理体制面临的主要问题，并最终提出国有资产管理体制改革的策略路径，以期对国有资产管理体制改革的基本思路进行系统性的阐释。

关键词：公共经济；国有资产管理；体制改革

引言

国有资产改革是以“人民为中心”发展理念在公共资产配置中践行的核心途径。国有资本是公共产权，是一种为实现社会公共福利最大化而产生的经济资源。国有资产运营效率高，直接关系到公共经济福利效能实现程度和国家治理能力实现程度。因而，研究提升国有资产管理体制改革，是全面深化改革的必然环节。

1 公共经济视野下国有资产演化、分类与功能

习近平总书记指出，必须坚持促进国有资产保值增值、提升国有经济竞争力、扩大国有资本功能的指导原则，以深化国有企业改革。基于生产型公共经济理论的拓展分析，公共经济的形成与公共机构的建立、公共社会的委托以及公共需求的现实需求紧密相关。在原始社会结构瓦解后，社会成员迫切需要构建新的集体生产模式。因此，在社会生产实践中，社会成员逐渐形成共识，建立了代表公意的公共机构——这是公共成员权利让渡和利益委托的产物。简而言之，社会或国家需将公共成员让渡的经济资源和个人权利集中起来，形成国有资产，以提供公共商品和服务，增强社会成员的公共利益，从而实现全体社会成员增进自身福利的目标。

从这一视角出发，国有资产在公共经济领域中可划分为公务性国有资产、经营性国有资产、资源性国有资产和财务性国有资产。

公务性国有资产主要涉及公共生产过程中使用的物质和材料，包括公共物品在使用过程中的物质载体，以及公共生产要素形成的基础元素和场所。

经营性国有资产的功能在于运用并创造资本价值。

具体而言，它主要实现以下功能：一是为国家获取和提供公共物品，形成财政收入；二是为公共社会机构实现公共政策提供物质载体；三是维护公平正义，防止财富分配失衡。

资源型国有资产的功能主要针对国有资源矿产和其他公共资源。其基本功能在于服务于公共成员的基本生存和发展，促进社会的健康和可持续性。

财务性国有资产的功能则在于以财政形式，从宏观经济角度出发，对公共资源进行调整和优化结构性布局，以实现更有效的资源配置和经济发展。

2 公共经济视野下国有资产管理体制要素空间

国有资产管理体制，作为公共经济体系的自然组成部分，其发展逻辑和演变过程需从公共经济生产逻辑的基础视角进行深入分析，以明确国有资产管理体制发展演进的关键因素。

国有资产管理体制的要素型结构构成，构成了公共经济逻辑的基础构成要素。公共经济活动的主体参与公共经济活动，主要通过五个不同的层次维度实现要素配置。首先，公共大众，作为参与公共物品和公共资源配置的初始源头和最终归宿，是公共经济视角下的终极主体。其次，社会公共机构，作为接受终极主体委托，从事公共活动，筹集公共资源，实现公共物品供给的受托代理机构。再次，国家组成部门，他们按照不同的横向切面被委托授权，执行各种公共管理职能，以促进公共经济活动达到效率配置的目标。第四，是按照纵向垂直分工形成的不同层级的分支组织。最后，是具体提供公

共物品、应用公共资源的基层公共单位。

在这五个公共经济视角下国有资产管理体制配置的参与主体中，不同的主体参与国有资产分工、委托授权和利润分配，最终实现公共资产的运行和完整的闭环。审视国有资产管理体制中的这四项基本要素，它们完全围绕着公共经济活动的五个主体层次而串联起来。这些基本要素要想发挥作用，其核心环节是必须构建明确的责任体系，即以公共经济中的职能分工为基础，以明确的责任配置为依托，实现权力的分配和均衡，达到权利受让、权利制约、利益均衡的激励过程。简而言之，责任配置的恰当性，是国有资产管理过程中的关键所在。

公共经济体制是在五个主体不同的参与者之间形成的层层递进的委托代理权责机制。然而，这种委托代理权责机制往往容易导致内部责任的悬空问题。因此，如何明确配置责任就构成了公共经济视角下国有资产管理体制的核心问题。该问题归结起来，就是要合理清晰地划分国有资产管理中的各主体责任，明确具体责任，监督落实。

3 公共经济视角下国有资产管理体制延展维度

深入分析公共经济视角下国有资产管理体制构建过程中各参与主体间的管理隶属关系，可归纳为三个维度。首先，第一维度涉及公共经济的终极主体——全体公众与作为委托代理主体的国家之间，基于公共权力让渡的契约关系，形成的基础层面委托代理关系。其次，第二维度关注公共国家机构主体作为受托代理主体，对国家机构内部不同层级部门之间的横向权力资源的配置与分工。第三维度则涉及国家机构内部各层级之间为实现公共经济生产而进行的纵向分工和利益协调。这三个维度共同构成了公共经济的生产关系逻辑，并最终转化为国有资产管理责任主体的三个维度的分类。

在公共经济视角下，国有资产管理体制可细分为以下层次：第一层次为公共大众与国家机构之间形成的国有资产委托代理管理体制。简言之，在我国，国有资产的运行、监督管理、政策制定等，一方面由公共群体集体参与和监督，这种参与和监督主要通过选举代表和参与表决等间接方式行使相应权利，并拥有直接检举、揭发、建议的权利。同时，国家公共机构受公众委托代理，负责国有资产制度政策的落实，并必须定期向社会公众报告，接受社会公众的监督并约束自身的权利边界。第二层次为国家内部机构之间对国有资产管理权责的划

分，这构成了国有资产管理的横向管理延伸。国家机构承担了社会公众让渡的公共资产管理权利，需要在内部各国家机构、部门之间实现国有资产管理权责的横向细化分配。这种分配主要在立法机关、行政机关、司法监察机关之间展开。第三层次则是不同的国家机构内部之间对国有资产管理权责的进一步纵向划分。这一整合过程需要建立跨行业、跨类别、跨部门的统筹协调机制，以确保国有资产的有效管理和利用。

4 公共经济视野下国有资产管理体制中存在的主要问题

4.1 在基础维度上公共群体与受托代理机构在权责划分缺乏法治依托具体实施机制

在我国，国有资产的管理采取了人民通过国家机构实施委托代理的模式。尽管法律赋予了人民大众在资源配置、权力分配、运营监管等国有资产相关事务中明确的直接权利，但实际操作中缺乏明确的执行细则。信息不对称和信息不透明的问题，导致对国家机构管理职能的监督难以具体执行。

人民大众通过代表机构间接参与国有资产的监督和管理，但在实际操作手段上存在显著限制。尤其是缺乏对国家机构在国有资产管理中全面责任监督的有效参与和权利机制，这限制了人民监督能力的充分发挥。监督机制的缺失导致国有资产在公共机构内部福利生产中的大量使用，以及在资源性国有资产出售过程中利益交换和内幕交易的普遍现象，进一步加剧了国有资产的流失。

4.2 在横向维度上各责任部门之间在权力配置权责碎片化

《中共中央、国务院关于完善国有金融资本管理的指导意见》于2018年发布，明确指出金融类国有资本应实现全面整合，并由财政部门统一管理。同时，该文件要求将非金融类资产整合并纳入国资委的管理范围。然而，在实际操作中，不同部门和机构仍存在一定程度的分散管理现象，导致国有资产管理权责在各部门间分散配置，这种碎片化、模糊化的管理方式无法实现统一管理的目标。

针对公务性国有资产管理，财政部于2006年颁布了《行政单位国有资产管理暂行办法》等规范性文件，提出应由各级财政部门统一作为管理主体。但由于这些

规章属于部门内部规章,实际执行过程中,党委宣传部门、机关事务管理局以及部分国资委等机构也广泛参与了公务性国有资产的管理和资产支配。这种现象导致了国有资产在管理过程中的相互推诿,部分地区甚至出现了公务性国有产权责不明确、资产流失等问题。

分散化的权力配置和碎片化的国有资产管理权责引发了政出多门、管理混乱的问题。在一些地方,国有资产管理监管出现了空白。在公务性国有资产的购置和应用过程中,重复购买、随意处置、侵占挪用等现象时有发生。这不仅造成了国家资源的浪费,也损害了公众利益。因此,迫切需要进一步强化国有资产管理的整合与规范化,明确管理职责和权限,加强监督与制约,以确保国有资产的安全和高效利用。

4.3 在纵向维度上经营性国有资产和公务性国有产权责划分模糊

首先,针对经营性国有资产,2016年颁布的《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》明确指出,应实现从以管理企业为主向以管理资本为主的根本转变,强调必须科学界定国有资产出资人监管的边界,并建立监督权力清单与责任清单。该文件突出了从传统国有企业业务监管向资本监管的调整与改革的必要性。简政放权,将经营权作为市场权利,赋予国有企业自主决策权。国家机关则应以战略性资本管理为核心,缩减对市场的干预边界。

然而,在实际操作中,国家机构对于国有企业资产配置的具体结构、内容、投资方向及日常管理的监管安排仍显模糊。如何科学界定国有资本所有权与经营权之间的界限,依然是一个亟待解决的问题。目前,缺乏进一步的法律法规和规章制度对国有资本的经营权与所有权进行明确和清晰的划分。

这也导致政府监管部门在对国有企业实施监管时,往往将监管与管理混为一谈,不自觉地从宏观管理深入到日常经营管理中。这不仅导致政府监管部门权力边界的无限扩张,妨碍了市场机制在国有企业运行中的作用,还使得政府自身的市场干预程度不断加深,权责界限模糊,进而可能引发权力滥用和腐败问题。因此,迫切需要进一步完善相关法律法规和规章制度,明确界定国有资本的所有权与经营权,以实现科学、有效的监管。

5 公共经济视野下国有资产管理体制改革进路

5.1 在基础维度上进一步完善委托代理机制下的权责配置结构改革

要突出体现以人民为中心的理念,把握公共机构与社会公众之间的委托代理权责关系,就必须将公众参与国有资产监督运营管理作为一项基础权利。通过制度安排和法律设置,合理配置权力资源,利用制度政策等手段,确保社会公众拥有监督权。同时,要通过间接和直接民主相结合的管理模式,确保公众对国有资产拥有运营管理的权利。间接民主路径主要是通过选举公共代表来体现人民大众对国有资产的最终权利。

在这一过程中,充分的信息公开和信息对称性是核心。国有资产管理机构必须及时、真实、公开、透明地报告国有资产日常管理状况,充分保障社会公众对自身资产的知情权、表达权、监督权。

其次,需要将权力关进制度的笼子,进一步细化追责条款,完善激励惩戒制度,严格执法,加强司法审判。对于造成国有资产流失的各类行为,必须追究代理机构和具体执行人员的责任,避免他们偏离公共轨道,造成国有资产流失、浪费以及贪污等问题。

最后,要进一步强化国有资本经营预算制度的改革和法制化建设。目前,许多国有资本经营预算制度名不副实,无法真正落实。大量的国有资本在调入调出、资本权益分配等方面没有及时公开,也没有真正按照预算决算一致的目标实施,导致国有资本存在随意化管理的问题。为此,需要建立细化的国有资本经营预算法律制度,遵循全部公开、人大审议、群众监督的基本原则,将国有资本经营预算制度法律化、细则化。

5.2 在横向维度上合理清晰的划分各责任部门之间在权力配置

在当前的国家机构运作中,国有资产配置的管理主体呈现碎片化和模糊化的现象。为解决此问题,必须将非金融类国有资产管理权责从其他政府机关中剥离,并统一划归地方国资委进行集中管理。在公务性资产管理方面,应将分散的国有资产进行综合集中,由各级财政部门统一管理,以消除多头管理的弊端,确保将公务性国有资产管理纳入财政部门的预算管理,实现统一的绩效考评和监管。

为达成上述改革目标,必须进一步完善相关法律法规和规章制度,明确各管理部门的职责与权限,并强化监督与考核机制,以确保国有资产管理的规范化和高效

化。同时，应重视信息公开和透明度，提升公众对国有资产管理体的了解，从而增强社会监督的力度。

5.3 在纵向维度上合理划分经营性国有资产和公务性国有资产管理权责

首先，经营性国有资产和公务性国有资产的权责划分至关重要。国有产权代表机构的战略抉择和决议旨在实现国有企业增值保值，从而凸显国有资本所有权和经营权的边界界定。这种划分旨在充分激励国有企业经营者负责日常经营，同时又能使国有产权代表机构从大量繁杂的国有企业日常经营中抽离出来，避免公共权力过度干预市场经营，收缩权利边界，提高经营效能。

在公务性国有资产管理方面，主要强调的是横向维度上的统一。综合权责归属需要统一优化编制，充实财政部门对机关事业单位国有资产实施综合监管的力量。通过采用各种有效途径，确保公共性国有资产能够得到全面的综合监管。

6 结论

总而言之，在公共经济视角下深化国有资产管理体制改革，首先需要明晰国有资产在公共视角下的演化分类逻辑，并明确公共事业下国有资产管理体制中的要素结构。在此基础上，依据公共经济视角下国有资产管理体制的不同维度，确定相应的权利责任划分逻辑。然后通过综合施策、全面改革，才能推进国有资产管理体制实现效能提升，达到管理优化的目标。这不仅需要政府部门的有力推动，也需要社会各界的广泛参与和支持。

参考文献

- [1] 习近平. 关于中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定的说明 [Z]. 人民日报, 2013- 11- 16.
- [2] 齐守印. 论公共经济生产方式及其优化路径 [J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2017(1): 45-46.
- [3] 张志坚. 国有资产分类管理方法探讨 [J]. 现代经济信息, 2018(4): 67-68.
- [4] 齐守印. 公共经济思想理论源流考略 [J]. 经济研究参考, 2013(19): 45-47.