

# 企業國資法未回答的問題

國家政府與國有資產以至與國有企業的關係問題，一直是內地經濟社會制度中為最重要，也是最為複雜的問題。從最初建國時確立起國營經濟格局，到改革開放開始的搞活國營經濟，到今天市場經濟名義下的國有經濟在國民經濟中的主導地位。可以說，內地半個多世紀以來的經濟發展史，就是一部以國有（營）經濟為主角的社會變遷史。時至今日，如何在法律框架下定義和規範歷史漫長、體系龐雜的國有資產和國有企業，卻成為一個無法迴避的問題。

6月24日，全國人大常委會對「國有資產法（草案）」進行了第二次審議，並將其名稱更改為「企業國有資產法（草案）」，由此，醞釀了長達十五年的國有資產法，正式縮小範圍為企業國有資產法。原擬議中進入該法調整範圍的行政性國有資產（如政府部門和公共事業機構佔有使用的國有資產）和資源性國有資產（如各種礦產和土地等）等，從此與此法無緣。而上述非企業經營性國有資產今後如何納入法律規範體系，則又成為一個遙遙無期的遺留問題。

## 妥協有餘、突破不足

法律適用範圍的收縮，雖然在整體上不利於內地法治體系的建立和法律規則的完善，但是還不會直接影響內地國有企業的規範基礎。但是，以目前已有的法律條文為基礎，可以發現對於國家政府與國有資產的法律關係、國有資產監管與國有企業經營，以及國有企業與國有企業之間的歸屬關係，仍沒有清晰的界定和明確的概念。正如內地很多財經媒體的評論所指出的，這一法律草案，基本只是承認了已有的國有資產監管方式和國有企業管理方式，對於存在的眾多極需回答的問題，並沒有提出有效的解決之道。正所謂：與現實妥協有餘，突破創新嚴重不足。

妥協之處，首先在於仍沒有規定統一的國有企業監管機構。對於目前國企分布格局中，國資委體系之外的金融、文化、教育、財政和煙草等規模巨大、數量龐大的國有企業群體，法律草案並沒有給出一個需要循序統一的原則，而是授權國務院和地方政府自行



在港上市的中行、建行及交行等屬國有金融企業



全國人大常委會把「國有資產（草案）」名稱改為「企業國有資產（草案）」；圖為全國人大常委委員長吳邦國。

決定監管格局。並不是說，只有統一國有企業監管才是進步，事實上國資委的統一監管也有其內在的不足，但是一部針對國有企業的監管法律，只是對於現實中存在的亂亂格局，以模糊不清的法律表述，並加以完全合法化，而沒有任何批判性、建設性的制度構建，這部法律的社會價值恐怕也就難以高估了。

另外一個沒有回答的基本問題，就是中央和地方政府國有企業的法律基礎關係問題。國有企業，顧名思義，應該是國家所有的企業，內地正式的政策文件也是如此表述的。但是，在內地現實的國有企業歸屬上，則在中央政府控制的中央國有企業之外，還存在着數

量更多的地方國有企業。從省級到市縣級，各級地方政府都擁有控制著屬於自己支配範圍的國有企業。在內地單一制（與美英的聯邦制相對立）的政治體制下，如何界定中央政府與地方政府，上級地方政府和下級地方政府之間對於國有企業的監管權力和收益分配，恐怕只有通過這次的企業國有法才能明確。

## 金融國資歸屬成焦點

在所有關於國有企業監管歸屬的問題中，國有金融企業的歸屬則成為問題的焦點。這首先是因為國有金融企業的巨大資產規模和廣泛的社會影響力決定的——在港上市的中行、建行、工行、交行，以及中國人壽、中國人保等均屬於這一國有金融企業範疇。

本來，從法律草案的名稱和其對於自己適用範圍的定義來說，國有金融企業作為企業國有資產，理應納入這一法律的調整範圍。但是，法律草案仍然對此採取了原則性、概括性的規定，而沒有真正的將其納入法律的實際規範範圍。

對於最為核心的金融國有企業的監管歸屬關係下，目前存在的財政部、銀監會、證監會、保監會、人民銀行和發改委共同管理國有金融企業的「九龍治水」的局面，作為一種事實上的形成的利益和權力格局是否需要規範改進，法律草案就根本沒有涉及。對此，即使是目前具有監管職責的這幾家政府機構，也不認為現有的監督管理模式是合理有效的。比如財政部金融司主管官員就公開表示，財政部並未被明確授權擔任國有金融資產的出資人職責，而只是負責金融企業國有資產的產權登記和轉讓等。

從上述存在的眾多不足和空白來看，國有企業立法面臨的主要困難，恐怕還主要是眾多行政利益主體的利益之爭——哪個部門代表國家行使某一類的國有資產監管權，以及那些國有資產可以不受國有資產法的約束規範，都關係到各個政府部門的切身利益。

國有資產作為全體民眾的公共財產，應該回歸以民眾福祉為根本。而每個政府部門都在追求自身的權力最大化而法律的約束最小化，而國有資產法背後最為重要的民眾福祉卻並沒有納入這些部門的利益考量模型。

何順文 浸會大學工商管理學院院長兼教授  
李元莎 浸會大學工商管理學院博士研究生