责编： 林娜 E-mail:studytimes4@126.com Tel:010—62806240

◆完善社会主义市场经济体制

国有资产从管理到治理

□詹正茂

党的十八届三中全会将“治理”确立为党全面深化改革的新的执政理念，适应了改革发展的新要求和人民群众的新期待，也是中国特色社会主义民主政治发展的重要体现。从管理向治理变革，是现代社会政治发展的普遍趋势，也折射出国家、社会及公民关系的变化。具体来讲，从管理到治理，具有三个方面的重要转变：行为主体从单一化向多元化转变，运行模式由单向垂直型向交互复合型转变，践行理念从管控、强制、命令向法治、协商、民主转变。

国有资产治理的新方向

国有资产管理是指对所有权属于国家的各类资产的经营和使用，进行组织、指挥、协调、监督和控制的一系列活动的总称。在我国，国有资产大体上可以分为企业、公共产品、金融资本、资源等四种基本形态，其中国有企业是国有资产经营的重要载体，是国有资产管理的重中之重。

改革开放以来，中央对于建立和完善国有资产管理体制不断进行探索，对国有资产监管的认识也经历了一个从模糊到清晰的过程。1984 年十二届三中全会《关于经济体制改革的决定》初次提出国有企业所有权与经营权分离的思想；1988 年国务院决定成立国有资产管理局，行使对国有资产的管理职能；1993 年十四届三中全会提出对国有资产实行国家统一所有、政府分级监管、企业自主经营的体制，首次明确了政资分开的概念；1998 年在国务院机构改革中国有资产管理局被撤销并入财政部，机械、化工、煤炭等多个主管行业内国企的政府部门改组为隶属于国家经贸委下设的局级单位，并明确不再直接管理国企；1999 年十五届四中全会《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》指出“国务院代表国家统一行使国有资产所有权，中央和地方政府分级管理国有资产，授权大型企业、企业集团和控股公司经营国有资产”；2001 年国家经贸委下属的九个国家局被撤销；2002 年十六大明确了在坚持国家所有的前提下，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。根据党的十六大部署，2003 年经十届全国人大一次会议批准，国务院设立国有资产监督管理委员会，负责履行出资人职责，监管国有资产。各省（区、市）和部分市（地）也相继组建国有资产监督机构。国资委这一机构体系也一直延续至今。其后 2003 年十六届三中全会首次作出了股份制是公有制的主要实现形式和大力发展混合所有制经济的论述。2007 年十七大进一步强调深化国有企业公司制股份制改革，健全现代企业制度。2012 年十八大提出深化国有企业改革，完善各类国有资产管理体制，推动国有资本更多投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域。

围绕全面深化改革的总目标，十八届三中全会用治理的思维方式对我国国有资产管理体制进行再设计，开启了国有资产从管理向治理变革的新历程。

行为主体由单一化向多元化转变。国有资产由管理向治理转变，将引入多元社会力量参与国有企业的管理，进一步彰显国有企业属于全民所有的性质。一方面，国资委通过制定导向性的政策，执行国资监管方面的法律政策，继续在宏观上对国有资产进行管理；另一方面，通过发展混合所有制经济，集体资本、民营资本等社会资本将通过交叉持股等方式参股国有企业，参与到对国有资产的治理进程。此外，公民个体、民营企业家、国有企业内部员工等也可以通过国有企业市场化选聘等途径应征职业经理人等职务，从而实现作为行为主体参与国有资产的治理。

运行模式由两层架构向三层架构转变。国有资产从管理向治理变革，将形成“国资委—国有资本运营公司—国有企业”的运行模式，克服传统的“国资委—国有企业”运行模式中政资不分的弊端。在三层运行模式中，国资委仅与其直接下层即国有资产运营公司进行联系，其职能从管理全口径的资产向管理出资人投资资本转变；国有资本经营公司作为连接国资委和国有企业的中枢，一方面接受国资委的监督管理，另一方面专门以股东身份从事国有资本的经营管理和运作。处于第三层的国有企业则定位于国有资产的具体运营，实现国有资产的保值增值。

践行理念由“管企业”向“管资本”转变。以“管资本”为主的理念进行国有资产治理，意味着为国企松绑，大幅减少和取消审批事项，使过去传统的国有资产管理体制下政府对国有企业管得过多、过细，干预企业投资经营决策的情况成为“过去时”，切实落实企业自主经营权。将这一理念落实到现实中，形成以“管资本”为主的国资监管体系。国资委将把重心放在依靠法治原则和市场规范管理国有资本的总量、分布及效益上面，以更好地体现国有资本终极出资人的角色。

提升国有资产治理水平

从管资产到管资本，从发展混合所有制经济到推动国有企业完善现代企业制度、健全公司法人治理结构，在十八届三中全会的部署中，中央推进国有资产管理向治理转变的思维充分显现。国有资产从管理向治理转变，将成为国家治理体系和治理能力现代化的推进器，也将成为深化我国经济体制改革的重要抓手。因此，必须积极创造条件，大力提升国有资产治理水平。

积极引导多元力量参与国资治理，让一切能够提高国资治理水平的劳动、知识、管理、资本的活力竞相迸发。一方面，要善于利用国内外多层次资本市场，为国有资产按照市场规律自由灵活地流动搭建平台，根据实际情况推动国有企业整体上市、核心业务资产上市或引进战略投资者，以混合所有制形式发展公众公司。另一方面，按照市场化导向全面推行国有企业领导人员任期制契约化管理，积极引进职业经理人制度，加快建立以职业素养、职业能力等为主体内容的国企管理者资质评价制度；探索实施股权激励或激励基金计划，建立有利于企业家管理创新的容错机制，让懂市场会经营的企业家“以企业为家”，让国资治理的活力充分涌现。

国资委要进一步转变职能，进一步处理好自身和国资、国企的关系，着力构建监管统一、出资多元新型国资治理体制。一方面，国资委要通过组建国有资本投资公司并和其共建一种新的“国资委体系”，实现出资与监管职能的分离与整合，确保出资人的多元与监管者的统一并行不悖；另一方面，国资委要以产权管理为纽带，处理好“抓”与“放”的问题，凡是和国有资本出资人有关的事情，都要落实自身作为终极出资人的职责严格地抓起来，确保资本监管不缺位；对于国有企业内部具体事务要坚决放下去，不要干预国有企业的经营自主权和法人财产权，确保具体运营不越位，真正做到“放虎归山”，推进国企的市场化治理，让市场决定人员的进出和资本的去向，使国有企业真正成为市场竞争主体。

在多元主体参与下积极构建国资监管制度体系，用完善的制度安排来保障以“管资本为主”的国资治理理念落实。制度带有全局性、长期性、稳定性、根本性。在理论和实践层面对国有资产治理探索而获得的成果最终都要靠制度来保障。只有坚持制度创新，才能不断激发国有资产治理的活力和动力。因此，推进国有资产管理向治理转变，必须在多元行为主体共同参与下，以协商、合作和民主的方式，按照法治精神构建一套相互耦合、系统配套的国有资产治理制度体系。坚持用法律、规则、程序来明确政府这只“看得见的手”的权责界限，避免国资委作为掌握公权力的政府部门的行政随意性，保证在国有资产治理中多元主体良性互动，最终达到对于国有资产的“善治”。

切实发挥人大对国有资产监督的作用。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出，“加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能”，强调人大作为国家权力机关在完善国有资产治理中的地位和作用。因此，建议全国人大适时启动对现行《企业国有资产法》的修订，在法理上明确全国人大和国务院在国有资产所有权上的委托代理关系，保障全国人大依法对国资治理的履行监督职能。从当前全国人大组织结构上看，专门委员会偏少，对政府部门监督职能有待完善。建议全国人大根据对口设置的原则，把设立关于国有资产监督的专门委员会提上议事日程。一方面，根据法定程序吸收国资国企治理领域专业人士加入，体现专门委员会的专业性和有效性，履行国资治理领域的立法提案权和议案审查权；另一方面，不断健全专门委员会的工作体系和运作机制，确保全国人大依法行使对国资委体系监督的规范性与合法性。

◆发展之路

诺奖见证：理性发展和非理性繁荣的矛盾共存

□胡希宁 黄亚娟 刘爱华

自从 1969 年瑞典皇家科学院颁发第一届诺贝尔经济学奖以来，诺贝尔经济学奖伴随着激烈的争议与质疑，曾屡次遭遇废除的威胁，但仍能在夹缝中顽强地存在着。今年刚于 10 月 14 日宣布的诺贝尔经济学奖同时授予美国经济学家尤金·法马（Eugene F.Fama）、拉尔斯·皮特·汉森（Lars Peter Hansen）和罗伯特·席勒（Robert Shiller），更是成为近年来爆出的最大冷门。原因有三：其一，从学术流派来看，法马和汉森属于主张理性预期的新自由主义学派；席勒是新凯恩斯主义的代表人物，认为泡沫经济导致非理性繁荣，他们居然“殊途同归”同时获奖。其二，从社会印象看，多家权威机构预测集体偏离，尤其是汤森路透系统预测的三组候选人均未入选，且多年来呼声很高的罗伯特·巴洛（Robert Barro）、保罗·罗默（Paul M.Romer）、安格斯·迪顿（Angus Deaton）、萨姆·佩兹曼（Sam Peltzman）等也均未被选中。其三，从理论基础来看，经济学是社会科学，绝非一门严谨的学科，本身带有的主观性就能成为质疑的焦点，尤其是其“理性人”的表现形式一直在争议中不断发展。

曾经有获奖经济学家因争议太甚而呼吁废除设奖，那么两位针锋相对的学者会不会在 12 月份的颁奖典礼上“和谐共赢”呢？诺贝尔经济学奖能再次经受住争议的考验赢得大家的认同吗？何去何从值得关注。而由诺奖引起我们对现实的经济社会的审视——理性发展抑或非理性繁荣的矛盾问题，尤为重要，以下将从三方面仔细剖析。

两种流派的学术争锋

国际政治和经济形势的变化一直是伴随着经济学派的两大阵营的学术争锋发生、发酵而逐渐演变的。我们记忆犹新的两次时代大逆转：第一次是在 1929—1933 年的大危机之后，以凯恩斯发表《就业、利息和货币通论》为标志的时代，国家干预主义取代古典自由经济主张，开创了金融市场体系化发展的新时代。第二次是 20 世纪 90 年代，以东欧剧变为标志、以华盛顿共识为助推器的金融全球化时代，新自由主义的经济思潮席卷全球，使得全球金融市场进一步蓬勃发展。自 2008 年以来全球金融危机影响不断扩散，新自由主义和新凯恩斯主义的专家学者们认识到单一手段具有一定的理论缺陷和实践误区，却难以找到融合手段的支撑点。经济社会一片混沌的同时，学术界对于资本发展的逻辑再次以充满争议的方式呈现给社会。

效率市场与理性发展

法马和汉森都是来自芝加哥学派的新自由主义者，他们俩的研究成果相互独立但互为补充。前者因效率市场的资产定价理论而著称；后者专注于金融与实体经济的关系研究，尤其是他的稳定控制理论为研究危机环境下风险在定价和决策中的作用作出了突出贡献。法马提出了“效率市场假说”（简称 EMH），即金融资产的价格反映了与其价值相关的一切可获得信息，法马被称为现代金融之父。2008 年全球金融危机以来，人们极大地动摇了对现有资本定价体系的信心。但法马用数据检验了 EMH 对实际价格走势的预测，他所做的经验性实证分析细致且精准。根据他的资本资产定价模型测定，历史数据中仅出现了 3 次例外和“异常”的情况：第一次是 1973—1974 年间，股票市场损失了 48%；第二次是 1987 年美国股市的“黑色星期一”，道琼斯工业指数一天之内突降 23%；第三次便是 2007 年 10 月 11 日到 2009 年 3 月 6 日的 17 个月内，道琼斯工业指数从最高 14198 点跌到谷底，跌去 55%。法马认为这种剧烈波动的市场偏离是短暂的，价格对均衡价值的偏离不会持久，但无法解释这种突发性的危机现象的发生。汉森是一位卓越的宏观经济学家，最主要的贡献在于发现了经济和金融研究中极为重要的广义矩估计法，适用于检验资产定价的合理性，使得金融危机产生的系统性风险评估成为可能。

泡沫经济与非理性繁荣

席勒作为新凯恩斯主义的代表人物，在其《非理性繁荣》一书中，从经济学、心理学和社会学的角度进行分析，提出了新时代的“全球泡沫”假说，即经济泡沫必然存在，适当的泡沫可提高人们潜在的消费能力，提高资产回报率，化解经济动态无效性；然而，超级泡沫的产生和破裂给经济社会带来转折性影响，引发全球性经济危机。席勒并没有界定经济泡沫的边界，但他通过信息经济学方面的超常易变性检测模型等研究和分析全球泡沫的演化，为经济决策提供了依据。他根据各种统计分析和历史研究，尤其是 1982 年以来国际证券市场和房地产市场的实证分析，证明资本市场上充斥着“非理性”投资人直接催生了金融市场上非理性繁荣的泡沫发生、发展乃至幻灭。根据他的理论，席勒预言了多次金融危机的发生，更预告了美国股市泡沫的下场。他的理论颠覆了原教义派金融学者的投资理论，从“非理性”投资行为的合理存在的角度揭示了资产价格发生“乱象”的源头，也从一定程度上解释了危机转嫁的可能性和必然性。他认为全球金融和经济架构的不合理性助长了非理性投资行为的扩张，必然导致泡沫经济的蔓延。

启示与思考

当今世界的国际金融市场呈深度交叉，一荣共荣，一损俱损的发展态势，这就势必形成非理性繁荣的假象。如何能把握危机态势的演化，避免掉进下一个黑洞，是本次诺奖颁发向全社会发出的警示，在这个大大的感叹号和问号面前，谁能作出更好的诠释，谁就有可能成为国际金融市场中下一个大赢家。启示如下。

资产定价的系统性风险评估方面，既需要合理的制度性安排，也需要发展科学精准的细分市场评级体系的建设。金融市场本质上是对实体经济的杠杆经营，随着金融体制改革的深化，以及信息化和资本化的发展，极易产生多米诺骨牌效应，导致资本市场的不稳定因素的影响更迅速地扩散到全社会。实证分析告诉我们，任何一种模型都不能囊括所有风险的评估，但小的风险通过杠杆的逐级放大却可能形成大的危机隐患，最后造成庞大的社会成本损失。因此，非常有必要防患于未然，提高透明度，加大信息披露力度，通过对等的评级体系做到风险可测、可控、可监管，守住不发生系统性、区域性风险的底线。

资本市场的全球泡沫监测方面亟待加强，危机管理更需要王道。首先，目前美国资本市场的利润 1/3 来自海外，美国金融改革和经济结构转型调整的成本转嫁到全球的各个角落。国际货币基金组织（IMF）在 2010 年 4 月份的统计数据显示，金融危机全球总共损失大约 2.8 万亿美元，美国占 57%，其他国家分摊了 43%。其次，美国与欧洲国家相比，在金融危机后经济复苏中显示了较好的经济弹性，关键在于金融市场决策系统的策略有效性和科学性。然后，从美国的金融市场发展历程来看，20 世纪 20 年代曾经是债务国，70 年代成为全球最大的债权国，现在再次成为巨大的净债务国，泡沫风险将长期存在。随着全球经济一体化的快速发展，需要我们更深入地研究相关对策，避免再次在危机中深受其害。

学术研究的开放性形成对人才培养的包容性，是一个保障经济社会可持续发展的系统工程。一方面，从研究的深度和广度上，我们在任何一个研究领域都可以看到国外学者的思维和认识的触角向各个方向交叉延伸。例如，在新自由主义主导国际金融市场发展的同时，新凯恩斯主义在金融政策和市场领域也多有建树，不同的学术思潮在同一个领域在不断较量中共同发展。另一方面，学术研究既不是空中楼阁，更不是纸上谈兵。法马、汉森和席勒都致力于将理论结合实践，切实解决了很多实际难题，如股票、房地产、金融危机等。他们既有迎难而上、不懈追求的学术情操，更有埋头苦干、低头耕耘的草根精神，使得他们成为举世瞩目的现代金融的奠基者和耕耘者。

诺奖的经济学家们用他们毕生的研究，通过理论建构和历史数据的实证分析告诉我们，只有理性地认识到矛盾问题的存在形态、特征、方式和发展态势，尊重实体经济运行规律，科学地利用资本工具，才能在全球经济社会中避免深陷危机的泥沼，走向可持续发展的正轨。

◆经济学家

资源配置谁做主

□王东京

若从邓小平发表“南方谈话”算，国内关于政府与市场关系的争论已有 20 多年了。不过争论归争论，中央高层推动市场化改革却从未改变。党的十八届三中全会强调，要使市场在资源配置中起决定作用。此提法前所未有，我研读经济学数十年也不见有哪家教科书这么讲过，说是“创新”绝对无疑问。

众所周知，中央之前的提法，是让市场发挥“基础性调节作用”。顾名思义，所谓“基础性调节”，是一种“覆盖性”调节。当年亚当·斯密有个形象的比喻，说资源配置有两只手：政府有形的手与市场无形的手。而且亚当·斯密认为，资源配置应首先用无形的手，只有那些市场覆盖不到的地方才需政府拾遗补缺，用有形的手去调节。

亚当·斯密讲得明白，可上世纪 30 年代国际上还是发生了一场大论战。当苏联第一个计划经济国家建成后，许多学者为计划经济大唱赞歌，可奥地利经济学家米塞斯 1920 年发表文章指出，资源的优化配置不可能通过“计划”实现。他的观点后来遭到兰格等人的批评，而哈耶克却坚定地捍卫着，并直言不讳宣称，计划经济是一条通往奴役之路。



插图/何婧

科斯 1937 年发表那篇大名的《企业的性质》，其分析独具匠心。科斯说：资源配置在企业内部是计划；在企业外部是市场。于是科斯问：如果计划一定比市场有效，可为何没有哪家企业扩张成一个国家？相反，若市场一定比计划有效，那人类为何会有企业存在？由此科斯得出结论；计划与市场各有所长，互不替代，两者的分工决定于交易费用。

“交易费用”人们今天耳熟能详，这里无需再解释。科斯的意思是，资源配置用“计划”还是用“市场”，就看何者交易费用低。若计划配置比市场配置交易费用低，就用计划，否则就用市场。逻辑上，科斯这样讲应该没错，可困难在于，交易费用是事后才知道的结果，事前难以预知计划与市场谁的交易费用低，既然不知，我们又如何在两者间作选择呢？

骤然听是棘手的问题，不过仔细想，我们对交易费用并非全然无知。至少有一点可以肯定，但凡市场失灵的领域，计划配置的交易费用就要比市场配置低。比如“公共品”，由于公共品消费不排他，供求起不了作用。经验说，此时公共品若由市场配置，交易费用会远比计划配置高。让我举灯塔的例子解释吧。

灯塔属典型的公共品，显然，灯塔若由市场配置会有两个困难：一是难定价。由于灯塔消费不排他（你享用不妨碍我享用），且不论多少人同时享用也不改变建造灯塔的成本，故市场无法给灯塔服务定价；另一困难，也是由于灯塔消费不排他，过往船只中谁享用或谁没享用灯塔服务无法辨别，于是给灯塔的主人收费造成了困难，若是强收，势必引发冲突。

可见，无论是定价还是收费，由市场配置灯塔皆会产生额外的交易费用，这也是为何古今中外灯塔要由政府提供的原因。与灯塔类似，诸如国家安全、社会公正，助弱扶贫等也都具有公共品属性，为节省交易费用计，此类项目也应由政府配置。中央强调“更好地发挥政府作用”，我理解，就是指在上述领域政府应当仁不让，承担起自己的责任。

是的，由于公共品（服务）不同于一般竞争品，它只能由政府配置。反过来，非公共品即一般竞争性资源的配置，就要交给市场，政府必须走开。当然，这么做并不是市场配置无交易费用，交易费用仍然有，但相对政府配置会低很多。用不着多举例，想想从前的计划分房吧，今天为何要用货币购房取代计划分房？重要一点，就是以往计划分房的交易费用太高。

回头再说“市场决定”，对此学界有多种解释，而我认为最关键的是市场决定价格，准确讲是供求决定价格。不然价格脱离了供求，资源配置必方寸大乱。可令人遗憾的是，时下却有不少人坚持政府管价格，认为不如此就无法照顾低收入人群。其实这看法似是而非，政府照顾低收入者可给他们补贴而未必要管价格；管价格只会适得其反，令短缺商品更短缺。

我所想到的第二个重点，是由价格调节供求。事实上，价格调节供求的过程就是结构调整的过程。比如某商品价格上涨，表明供应短缺，受价格指引企业会多生产；某商品价格下跌表明过剩，企业会少生产。这样看，生产什么或生产多少要由企业作主，政府不能指手画脚。要知道，政府并不知未来怎样的结构是好结构，官员也不会比企业家更懂市场。

另外再一个重点，是要素市场的开放。让价格引导资源配置，生产要素当然要能自由流动。试想，假若要素市场被固化，资本不能在行业间流动，价格又何以引导资源配置？那样市场的决定作用岂不被架空了？近几年企业界呼声四起，纷纷要求放宽行业准入；中央也曾三令五申，可惜至今也未能落实到位。斗胆建议，政府与其反复发文还不如明确规定，就一条：今后除了国家安全与自然垄断行业，无论国企民企行业进入一律无需报批。