

经合组织的国资监管模式分类及其适用性分析

经合组织从国家所有权行使模式的角度，对各国国资监管体制进行了分类，成为当前国际上认可度较高的分类方式

◎ 李连波

经合组织提出了一种基于所有权模式的国资监管模式分类方式，并得到广泛的国际认可。本文在详细介绍经合组织国资监管模式分类方式的基础上，分析其在价值取向和实际操作等方面存在的问题及其对我国的适用性。

一、经合组织的国资监管模式分

类方式

国有资产监管首先涉及到国家所有权的行使问题，即具体由哪些机构或部门代表国家履行出资人职责。经合组织将这些机构或部门称为所有权实体（ownership entity）。所有权实体是国家负责行使所有权职能，或在国有企业行使出资人权利的实体。所有权实体可以是一个单独的所有权机

构或协调机构，也可以是行使国家所有权的政府部门。

经合组织从国家所有权行使模式的角度，对各国国资监管体制进行了分类，成为当前国际上认可度较高的分类方式。根据所有权实体的集中或分散程度，经合组织划分了六种国家所有权模式（ownership model），从集中到分散分别为：集中模式



(centralised model)、协调模式 (coordinating agency model)、双轨模式 (twin track model)、多轨模式 (separate track model)、双重模式 (dual ownership model)、以及分散模式 (decentralised ownership model)。

集中模式：集中模式的特点是，对于国家以直接或间接方式控制或持股的所有企业和组织，由一个中央决策机构行使股东权利。这个机构可以是一个专门的所有权机构，也可以是指定的政府部门。国有企业财务目标的制定、技术和经营事务，以及对国有企业绩效的监督，都由这个中央机构负责。国有企业的董事会成员可以通过多种方式任命，但这个中央机构的意见是重要依据。一些国家主要表现出集中模式的特点，但也可能存在例外情况，即一些国有企业不归中央机构管理。集中模式的代表性国家为：中国、奥地利、智利、哥伦比亚、芬兰、法国、希腊、匈牙利、冰岛、以色列、意大利、韩国、荷兰、新西兰、挪威、秘鲁、俄罗斯、斯洛文尼亚、南非、西班牙、瑞典。

协调模式：协调模式的特点是，在由多个机构分别行使国家所有权的情形中，由一个专门的政府机构充当了协调机构，一些之前属于其他部门或机构的监管权力被授予了该机构。协调机构就技术和经营事务为其他持股部门提供咨询，其最重要的任务通

常是监督国有企业绩效。如果协调机构的作用受到很大限制而且国有企业的主管部门具有很强的自主性，协调模式就可能沦为分散模式。协调模式的代表性国家为：保加利亚、哥斯达黎加、印度、爱尔兰、拉脱维亚、立陶宛、摩洛哥、菲律宾、波兰、英国。

双轨模式：双轨模式是集中模式的一个独特分支，其运行方式类似于集中模式，但由两个不同的政府机构（所有权机构）分别监管两个独立的国有企业投资组合，就各自分管的国有企业独立行使所有权职能。双轨模式的代表性国家为比利时和土耳其。

多轨模式：多轨模式的特点是，由少数所有权代行机构、控股公司、私有化管理机构或类似的机构分别管理不同的国有企业投资组合，就各自管理的国有企业独立行使所有权职能。多轨模式的代表性国家为哈萨克斯坦和马来西亚。

双重模式：双重模式的特点是，对于每一个国有企业，由两个政府部门或其他高级别公共机构共同行使所有权职能。当国有企业所有权职能的不同方面被分配给不同部门的时候就会出现这种情况，例如，由一个部门负责财务绩效，另一个部门负责公司运营，或者每个部门任命一部分董事会成员。双重模式的代表性国家为：澳大利亚、巴西、克罗地亚、捷克共和国、爱沙尼亚、印度尼西亚、罗马尼亚、瑞士。

分散模式：分散模式由多个政府部门或其他高级别公共机构共同行使国有企业的所有权职能。在分散模式下，没有一个单独的机构负责行使国家所有权职能，每个国有企业的所有权职责都由某个主管部门或其他政府机构行使，通常涉及各种各样的机构。分散模式的代表性国家为：阿根廷、加拿大、丹麦、德国、日本、墨西哥、沙特阿拉伯、突尼斯、乌克兰。

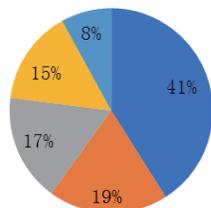
经合组织对 52 个司法管辖区的国家所有权模式进行了分类考察。如下图所示，在 52 个受访国家中，60% 的国家将国家所有权职能授予一个所有权实体统一行使，或者建立了一个中央协调机构从整个政府的高度监督国有企业，以进一步集中国家所有权职能。同时，17% 的国家保留了分散模式，由主管部门（某些情况下由国有企业自己）制定并监督公司目标和行使国有企业所有权职能。

二、经合组织分类方式存在的问题

经合组织基于所有权模式的分类把握了各国国资监管体制的重要方面，因此可以将其视为一种国资监管模式分类方式。对于国有资产的监管模式，目前并没有国际公认的分类标准，国外也缺乏系统性的研究。经合组织基于所有权模式的分类得到了广泛的国际认可，并为国内的许多相关研究所借鉴。然而，在价值取向和实

国家所有权模式的分解

■集中模式 ■协调机构模式 ■分散模式 ■双重模式 ■双轨和多轨模式



际操作等方面，经合组织的分类也存在以下问题：

第一，经合组织未考虑国家性质的差异，对各国国资监管体制的评价主要集中于效率方面，忽视了公平方面。国资监管体制涉及多个方面，经合组织基于国家所有权模式的分类难以概括国资监管模式的全貌。国家所有权的行使不仅涉及所有权实体及其集中程度的问题，还涉及国家所有权的合理性等问题，后者与国家性质密切相关，并对国有经济规模和国资监管模式产生决定性影响，这些因素显然都不在经合组织的考虑范围之内。对于社会主义国家来说，国资监管不仅要关注效率方面，旨在增强国有企业的活力、促进国有资本保值增值；更要关注公平方面，确保国有企业有效发挥其承担的社会职能，助力共同富裕目标的实现。

第二，经合组织将集中模式视为理想的国资监管模式，并积极向国际社会推荐，忽视了各国的特殊国情和其他几类所有权模式的价值。经合组

织 2015 年版的《国有企业公司治理指引》指出：“所有权应当由一个集中的所有权实体统一行使，如果这一点无法实现，也应该通过一个协调机构来行使。”《国有企业的所有权与治理：各国实践汇编（2021）》也指出，集中模式已经成为了普遍的共识，而且这个共识已经超出了经合组织成员国的范围。不可否认，集中模式有许多其他模式所不具备的优点，但其成功取决于一国的公共治理水平、法律环境等条件。如果这些条件并不具备，监管权力的集中可能会产生监管风险。其他几类所有权模式也有各自的优势，是各国在既定条件下的最优选择。各国在政治制度、法律环境、经济发展阶段和国有经济规模方面存在很大差异，所有权模式的选择应基于各国国情，国资监管体制的改革也要量力而行，不可能也不应该遵循一条固定的道路。经合组织对集中模式的推崇排除了所有权模式演进的其他可能性。

第三，在实际操作层面，经合组

织的分类方式不够严谨，对各国所有权模式的划分也不尽合理。首先，除了集中和分散两种模式外，其他几类所有权模式存在重合之处，有时可能难以区分。例如，如果协调机构的权力不够，所谓的协调模式实际上可能与分散模式区别不大；在一个所有权实体也会对另一个所有权实体管理的国有企业行使部分所有权职责的情况下（如土耳其），所谓的双轨模式也具有了双重模式的特点。其次，一些国家存在多种所有权模式，经合组织往往只将其归为一种类别，虽然也提到存在例外情况，但没有对其做出详细说明。以我国为例，经合组织将我国的所有权模式归为集中模式。然而，在存在国资委和财政部这两个国有资本出资人代表的情况下，我国也符合双轨模式的分类标准。此外，在经合组织所考察的 52 个国家中，双轨模式和多轨模式都只有两个国家，这两类模式显然缺少足够的样本。

三、经合组织分类方式对我国的适用性

虽然经合组织制定的国资监管模式分类方式得到了国际社会的广泛认可并被大力推广，但其本质上针对的是资本主义国家的国有企业和国资监管，忽视了国家性质的差异，因而对我国缺乏适用性。与资本主义国家相比，我国国资监管模式具有以下特殊性质：

第一，国有经济的主导作用体现

了社会主义经济制度的根本要求。经合组织 2015 年版的《国有企业公司治理指引》建议各国制定一项所有权政策，向公众证明国家所有权的合理性。在实际操作过程中，各国政府通过各种各样的方式来表达其企业国有制的逻辑。在经合组织所考察的 52 个国家中，一半左右的国家制定了清晰、明确的所有权政策，阐明国家所有权的总体宗旨。这些国家一般通过特定立法，政府决策、决议或法令，政府政策声明，或者这几种方式的组合制定国家所有权政策。对于没有明确的国家所有权政策的国家，其国家所有制的宗旨有时由一般性的立法和政策框架确定，或者由设立各个（法定）国有企业的法律、国有企业章程以及国有企业与相关股东机构之间的合约确定。

与其他国家不同，我国的社会主义制度赋予了国家所有权天然的合理性，国有经济的主导作用体现了社会主义经济制度的根本要求。我国宪法规定，我国社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制，国有经济是国民经济中的主导力量。按照经合组织标准，我国可以说建立起了世界上最完善的国家所有权政策，国有经济的地位和国有企业的作用有坚实的制度基础和法律保障，并得到广大人民的认同和拥护。国家所有权政策涉及国有企业的地位、宗旨

和布局等内容，是国资监管工作的重要遵循。经合组织基于国家所有权的国资监管模式分类本质上针对的是资本主义国家的国有企业和国资监管，忽视了我国与其他国家的根本区别。

第二，党的领导贯穿国企治理和国资监管全过程。坚持党的领导、加强党的建设是我国国有企业的独特优势，中国特色现代国有企业制度的特色就在于把党的领导融入了公司治理各环节。党的领导贯穿国资监管的全过程，是我国国资监管体制的有机组成部分和独特优势。党的领导使我国的国资监管体制具有鲜明的社会主义特征。一方面，党的领导能始终确保国有企业坚定贯彻党和国家的路线、方针、政策，发挥国有企业作为中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础的作用。另一方面，党的领导是我国国资监管中独有的一支力量，体现在党的领导全面融入国有企业治理、发挥内部监督作用，加强纪检监察、巡视等外部监督手段，以及加强党员队伍建设和落实国有企业反腐倡廉等多个方面。

第三，我国已经确定了经营性国有资产集中统一监管的改革方向。然而，我国实际上是由各级财政部门对国有金融资本履行出资人职责，由各级国资委对其他经营性国有资产履行出资人职责。如果仅从所有权实体的角度看，我国的国资监管体制既有集中模式的特点，也符合双轨模式的

定义。当然，正如前面所指出的，国资监管模式不只涉及所有权实体的问题，还与国家性质密切相关。

第四，国资监管模式需要与我国社会主义初级阶段的国情相适应。国家所有权行使的集中模式对一国的公共治理水平、法律环境等条件有较高的要求，也需要所有权实体具备一支高素质、专业化的人才队伍。考虑到我国庞大的国有经济规模和国资监管工作的专业性与复杂性，当前由国资委和财政部分别行使出资人职责是符合我国国情的。许多国家的国有经济规模和国有企业数量有限，因此可以由一家中央机构负责全部国有资产的监管工作。以法国为例，法国是国有经济占比相对较高的发达国家之一，但其负责全部国有资产监管的国家参股局仅有 53 名工作人员，由 38 名公务员和 15 名合同工组成，其中许多都具有法律、财务、审计和会计相关的专业知识，并拥有多年相关工作经验。与经合组织所推荐的集中模式相比，目前的双轨模式可能更符合我国国情。当然，我国也需要借鉴其他几类模式的优点，克服存在的不足，但未来的国资监管体制改革绝不会遵循一条固定的道路。■

本文受中国社会科学院国有经济研究智库《国有资产监管模式比较研究》（编号 GJZK20220700）资助。

作者单位：中国社会科学院经济研究所