经济日报 ECONOMIC DAILY

智库头条

《国有金融资本出资人职责暂行规定》是贯彻落实全国金融工作会议和《关于完善国有金融资本管理的指导意见》精神的一项重要举措，对于有效厘清出资人职责边界、夯实出资人职责等方面，具有重大且深远的意义。

对症下药厘清国有金融资本出资人职责边界

□ 赵全厚

2018年6月，中共中央、国务院印发《关于完善国有金融资本管理的指导意见》（以下简称《指导意见》）提出“国务院代表国家行使国有金融资本所有权。国务院和地方政府依照法律法规，分别代表国家履行出资人职责。按照权责匹配、权责对等、权责统一的原则，各级财政部门根据本级政府授权，集中统一履行国有金融资本出资人职责。国务院授权财政部履行国有金融资本出资人职责。地方政府授权地方财政部门履行地方国有金融资本出资人职责”。

《指导意见》首次明确国务院、地方政府分别授权财政部、地方财政部门履行国有金融资本出资人职责，以便通过统一集中管理克服目前多部门、多机构都从不同角度参与国有金融资产管理，造成多元管理、职责分散，权利、义务和责任不统一等问题。

造成国有金融资本管理“九龙治水”现象的原因较为复杂，有历史沉淀因素，有国有金融资本管理链接延伸过长因素，也有利益固化因素，但国有金融资本管理职责分散、授权不清、权责不明是核心因素之一。由此，国务院办公厅近日印发的《国有金融资本出资人职责暂行规定》（以下简称《规定》）在有效厘清出资人职责边界、夯实出资人职责等方面具有重大且深远的意义。

明确出资人职责是理顺国有金融产权的基础

《规定》明确，财政部门作为出资人代表机构，“对所出资金融机构行使股东职责，维护所有者权益，以出资额为限承担有限责任”。这在实质上明确了各级财政部门管理和维护国有金融所有者权益的合法性。所有者权益反映的是所有者对企业的产权关系，因此明确国有金融资本出资人职责为理顺国有金融产权奠定了基础。

在《指导意见》颁布之前，金融类国有资产一直没有十分明确的所有者代表，专职国有产权管理的国资委不负责金融类国有资产的管理，虽然2003年以来财政部代行一些中央国有金融资产管理责任，但没有被明确授权，地方国有金融资产有的属于地方国资委管理，有的则属于实体企业直接管理，从而导致国有金融资本缺乏集中统一管理。

以中央国有金融资产管理为例，2004年初，中央汇金投资有限公司代表国家注资中行、建行450亿美元外汇储备，远远超过中行和建行原有的资本金，成为中行和建行的最大股东。国有金融出资人代表不明确、不统一是导致现实中产权关系理不顺的根本原因。

《规定》的颁布是根据统一规制、分级管理原则，把各级财政部门统一履行金融资本出资人职责制度化、规范化、程序化和具体化，为明晰国有金融产权奠定了基础。

科学界定出资人边界 确保不“缺位”和不“越位”

《规定》在认真贯彻落实中央改革精神的基础上，遵循公司法等相关法律法规，明确了国有金融出资人职责有关事项。

一是“以管资本为主”。从传统的“管人管事管资产”走向“管资本”，重点管好国有金融资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全。

二是坚持以市场化方式管理国有金融资本。按照“简政放权、放管结合、优化服务”要求，通过市场化管理方式，疏通公司治理机制。对国家出资金融机构依法行使权利和履行义务。

三是科学审慎界定管理边界，明确责任清单，力求不缺位、不越位、不错位。财政部门对国有金融资本的管理与监督主要在于基础管理、收益管理、财务监管、监督管理和报告制度，不干预金融机构的正常经营活动，不滥用股东权利损害金融机构或其他股东的利益。这体现了正确处理政府与市场的关系，以充分发挥市场在金融资源配置中的决定性作用。

通过国有金融资本经营预决算管理更好体现出资人职责

国有金融资本经营预算是国家以所有者身份对国有金融资本实行存量调整和增量分配而进行的预算管理。国有金融资本经营预决算管理有利于财政部门履行国有金融资本出资人职责对国有金融资本的产权监管、运营监管和国有金融资本总量与结构的调控管理，有利于加强对国有金融资本经营者的约束与控制，确保国有金融资本的保值增值。

需要注意的是2007年我国开始正式建立国有资本经营预算制度，但主要针对国有非金融资本。2015年财政部出台了中央金融企业国有资本经营预算管理政策，明确国家与企业的分配关系，并开展预算编制工作。

《规定》的出台，明确规定财政部门作为国有金融资本的出资人“负责国有金融资本经营预决算管理，组织上交国有金融资本收益”。这将为国有金融资本经营预决算管理的全面开展提供重要依据。按照预算管理的原则，属于国有出资的金融机构才能纳入预决算管理，不但能够实现资本管理和预算管理的有效衔接，也使国有金融资本出资人的职责更加明晰。

（作者系中国财政科学研究院金融研究中心主任、研究员）

智谈

厘清出资人职责规制边界的重大创新

□ 樊志刚

《国有金融资本出资人职责暂行规定》（以下简称《规定》），是对中共中央、国务院《关于完善国有金融资本管理的指导意见》的重要补充，是解决长期以来国有金融资本管理职责模糊不清的顶层制度性改革，将推动国有金融资本管理进一步法制化规范化程序化，尤其是《规定》在厘清出资人职责规制边界方面，实现了三个重大创新。

首次厘清“出资人”和“受托人”的职责划分

近年来，根据党中央、国务院关于完善国有金融资本管理的有关部署，财政部会同各地区相关部门扎实推进理顺体制、健全制度、加强管理、全口径报告等工作，推动国有金融资本管理取得了阶段性成效。但也要看到，国有金融资本管理职责分散、授权不清、利益固化等现象仍然存在，亟需对有关工作要求进一步细化和明确。

针对薄弱环节，《规定》适时出台，首次明确了出资人十方面的职责内容，以及应履行的八条义务，从加强金融机构国有资本管理与监督、参与所出资金融机构重大事项管理、管理者选择与考核等方面做出详细规定，对国有金融资本管理人责任进行了准确界定。在此基础上，创新性地提出了受托人模式，并首次明确了受托人根据财政部门委托，按照产权关系，落实统一规制，管理国有金融资本的五项权利和六项义务。按照出资关系和产权层级，由各级财政部门采取分级分类委托方式管理，解决了国有金融资本管理长期以来存在的委托代理设计问题，建立了多层次、系统化的管理体系，有利于国有金融资本管理效能的充分发挥。

除了对委托人、受托人职责、义务以及监督管理进行具体规定外，《规定》还首次提出“四个不变”要求，即受托人按照受托权限管理国有金融资本，财政部门履行出资人的职责身份不变、产权管理责任不变、执行统一规制不变、全口径报告职责不变。这进一步保障了财政部门发挥职能作用、科学高效履职，避免了委托人和受托人职责划分不明晰可能留下的内部人控制“空间”，有利于保证政策制度公平统一，增强国有金融机构活力、竞争力和可持续发展能力。

进一步厘清“管资本”和“管企业”的区别

随着社会主义市场经济的发展，我国国有金融资本管理体制经历了从行政手段直接管理向遵循市场化原则进行管理的改革过程。经过多年来股份制改造的探索，我国国有金融机构已基本实现了股权结构从单一国有独资向多元化转变，“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代金融企业正在逐步形成。部分国有金融机构在建立现代公司治理机制、健全激励约束机制方面进行了积极的探索。

为贯彻十八届三中全会确定的改革方向，推动促进国有、国有控股或参股金融机构更好发展，按照市场原则参与竞争，此次《规定》在强调财政部门“集中统一管理”职责的同时，对“管资本”和“管企业”行为进行了严格区分。其中，国家出资金融机构及其投资设立的机构，依法享有经营自主权，承担国有金融资本保值增值责任；财政部门应当支持金融机构审慎合规经营、强化风险防控，除履行出资人职责以外，不得干预机构正常经营活动；受托人应注重推进董事会建设，通过公司治理机制，依法行使相关职责，不得干预金融机构的正常经营活动，不滥用股东权利损害金融机构或其他股东的利益。

总的来看，财政部门和受托人以“管资本”为主，主要职责在保值增值、绩效评价、经营预算、派出董事，以及产权登记、评估、转让等基础管理方面。国有金融机构则以“管企业”为主，负有保值增值责任和企业经营管理权利。这既压实出资人管理责任，做到不缺位、不越位；又不干预企业正常经营，为下一步深化国有金融机构改革夯实了基础，创造了条件，提供了法律依据。

进一步厘清“出资人管理”和“行业监管”的边界

近年来，我国国有金融资本规模稳步增长，实力日益壮大，运营效益明显提升。截至2019年6月末，仅6家国有大型银行总资产就达到120万亿元，其中客户贷款达到64万亿元；实现客户存款90万亿元，完成手续费及佣金净收入2991亿元。快速扩张的资产负债规模，纷繁复杂的金融产品创新，对国有金融资本管理和行业监管都提出了更高标准的要求。这就需要合理界定出资人职责与金融机构市场监管的边界，避免“九龙治水”、责任交错、利益冲突等现象。

《规定》明确提出，财政部门应当按照市场监管与出资人职责相分离的原则，理顺国有金融机构管理体制。地方政府、各级财政部门不得干预金融监管部门依法实施监管。财政部门的出资人职责与金融监管部门的市场监管职责，在出发点、最终目的和作用机制等方面都不同，不能混淆。出资人职责主要是对国有金融资本行使出资人职权，对国有产权变动实施全流程动态监管。金融监管部门则主要负责对各类所有制金融机构的外部监管，通过“管风险、管法人、管准入”，以实现合规和审慎监管的要求。同时，《规定》也明确，财政部门要加强与金融监管部门的沟通协调和信息共享，形成工作合力。两者的沟通协作有利于公平统一市场的形成，共同维护市场运行秩序，防范重大金融风险，提高政府机构公信力。

总体而言，《规定》是对国有金融资本管理模式的一次重大革新，是深化金融体制改革的一次重大突破，可谓影响深远。《规定》的出台实施，将有利于加快推进国有金融资本集中统一管理，完善现代金融企业制度和国有金融资本管理制度；有利于加快完善统一开放、公平竞争的现代市场体系，推动金融机构更好地服务经济高质量发展。

（作者系中国工商银行现代金融研究院研究员）

大家谈经济

优化国有金融资本管理的顶层制度设计

□ 连平

2018年6月，中共中央、国务院印发了《关于完善国有金融资本管理的指导意见》（以下简称《指导意见》），将国有金融资本管理顶层制度设计的面纱揭开。《指导意见》明确指出各级财政部门根据本级政府授权，集中统一履行国有金融资本出资人职责。近日国务院办公厅印发的《国有金融资本出资人职责暂行规定》（以下简称《规定》），进一步明确了国有金融资本出资人与受托人职责、国有金融资本出资人职责各方面工作以及责任追究制度等；通过厘清出资人职责边界，建立统一的国有金融资本管理制度，为做强做优做大国有金融资本奠定坚实制度基础。

作为国家财富，国有金融资本为全民所有，是党和国家事业发展的重要物质基础，也是维护国家金融安全的重要保障。近年来，我国金融企业国有资产实力日益壮大。据财政部数据，截至2017年末，我国金融机构资产总额241万亿元，负债总额217.3万亿元，形成国有资产16.2万亿元。其中资产分布以银行业为主体，主要集中在中央本级，境外金融资产规模则稳步增长。此前，国有金融资本管理由多部门基于不同视角共同履行出资人职责。虽然2003年中央明确由财政部按规定管理国有金融资产，但在实践中国有金融资本出资人职责缺少明确授权，管理职责边界不够清晰，在一定程度上影响了国有金融资本管理职能的有效发挥。

《规定》的出台和实施对于完善现代金融企业制度和国有金融资本管理制度，促进中国金融业健康持续发展具有重要意义。

第一，《规定》的出台将有利于推进国有金融资本集中统一管理，优化资本战略布局。过去一段时间，国有金融资本管理存在“九龙治水”的问题，多部门管理直接导致了“谁都可以行使管理权力，谁都不完全承担管理责任”的局面。《规定》首先明确了国有金融资本的界定范围，其次明确了财政部门行使出资人职责，并细化了出资人与受托人的职责及各方面工作，为解决国有金融资本管理职责分散、授权不清和部门利益固化造成的国有金融资本缺乏整体战略布局、激励约束机制难以健全等问题提供了有效方案。《规定》将国有金融资本统一归口财政部门管理后，有利于合理调整国有金融资本在政策性金融、商业性金融和金融基础等方面的布局，推动国有资本向战略性重要行业和领域集中，优化资本战略布局，加强金融基础设施建设，实现安全性与效益性统一的目标。

第二，《规定》的出台将有利于增强国有金融机构活力和竞争力。近年来，国有企业先后实行股份制改造，国有金融企业股权多元化改革的路径和方式走在国有企业的前列，因此国有金融资本管理从“管企业”到“管资本”的转变顺应了市场经济规律和企业发展规律的要求。《规定》以“管资本为主”为原则，明确提出重点管好国有金融资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全；以市场化和审慎化原则，借鉴国际上关于国企公司治理和竞争中性的有益经验，利用公司治理机制，明确责任清单，规定了国有金融资本管理与监督、所出资金融机构重大事项管理、管理者选择与考核等出资人职责工作和责任追究制度。这些规定的付诸实施将对下一步修订完善金融企业绩效评价办法以及增强经营活力和企业竞争力发挥重要的积极作用。

第三，《规定》的出台将有利于保证政策制度统一公平，优化营商环境。近年来，财政部从产权登记、评估、转让等基础管理，到保值增值、绩效评价、薪酬管理、经营预算、依托公司治理结构行使出资人职责等方面，不断完善管理制度，基本形成了比较全面系统的国有金融资本管理体系。这表明财政部在理解中央政策、支持中央重大改革和解决经济痛点方面落实了一系列重要举措。此次中央授权各级财政部门统一履行出资人职责，将更加有利于中央财政政策与货币政策的统筹协调，提高管理效率，更好地发挥协同效应。《规定》将出资人职责与市场监管分离，明确由一个部门依法依规管理国有金融资本，明确国有金融资本的委托代理关系，有利于市场统一公平；通过借鉴国际上关于国企公司治理和竞争中性的有益经验，制定与国际通行规则接轨的市场化管理制度，则有利于优化营商环境。

第四，《规定》的出台将有利于防范化解重大金融风险，服务经济高质量发展。金融是经济的血脉，其功能主要是为实体经济做好资金融通服务。然而由西方社会蔓延至全球的“金融狂热主义”则颠倒了金融与产业的关系，导致金融出现了“脱实向虚”的现象。这不仅会造成有限的资金体外空转，无益于生产力提高，加剧贫富差距并激发社会矛盾。更重要的是一旦产业与金融过度融合加杠杆，多层嵌套后“击鼓传花”，风险必然会在金融与实体之间相互传染。

当前国际经济不确定性大幅增加，国内金融体系的稳定性愈加重要，因而我国对国有金融资本管理的关注度大幅提高。不走西方资本主义的老路，管住管好用好国有金融资本，重塑产业和金融的关系是深化金融改革的重要目标之一。《指导意见》明确要求严格规范产融结合，严格限制和规范非金融企业投资金融机构，对不符合监管要求的产融结合机构逐步清理整顿、分类处置，明确将国有金融资本与实业资本管理相隔离，对国有金融机构股权出资实施全流程穿透式管理。

《规定》强调集中统一履行国有金融资本出资人职责，以管资本为主加强国有金融资产监管；要求合理界定职责边界，以市场化、法治化方式履行国有金融资本出资人职责，将有利于我国金融体系防范和化解重大金融风险，提升金融服务实体经济的效能，从而更好地服务我国经济高质量发展。

《规定》是国有金融资本出资人职责制度化、规范化、程序化和具体化的重要标志，是中国金融资本管理规制的重大创新，是贯彻落实中央改革精神、深化金融改革的重要积极举措。展望未来，我们有理由相信，《规定》的付诸实施必将进一步推动国有金融资本在增强国有经济的活力、控制力、影响力和抗风险能力方面更好地发挥作用，为促进我国经济持续平稳健康发展作出更大贡献。

（作者系中国银行业协会行业发展研究委员会主任）

本版编辑 李彦臻 美术编辑 高 妍
投稿邮箱 jjrbjjzk@163.com

社址：北京市西城区白纸坊东街2号 读者服务：13911270606（同微信号） 查号台：58392088 邮编：100054 传真：58392840 零售每份：1.00元 广告许可证：京西工商广登字20170090号 广告热线：58392178 发行热线：58392172 昨日（北京）开印时间：2:25 印完时间：3:40 印刷：