

国有金融资本管理体制改革的理性优势与目标模式

田雅群

摘 要: 国有金融资本是推进国家现代化、维护国家金融安全的重要保障,是党和国家事业发展的重要物质基础,国有金融资本管理体制改革的亦是“以管资本”为主的国有资本管理体制改革的重点领域。现阶段,国有金融资本管理体制面临多头管理、政企不分和内部人控制等问题。为构建行权主体有界定、授权方式有规范、委托代理有约束的国有金融资本管理体制,财政部门应按照分类管理原则,对政策性金融资本、商业性金融资本和合作性金融资本分别建立“财政部门直接管控、财政部门分类授权、直接管理和间接授权相结合”的目标管理体制,不断完善内部治理机制,完善法人治理结构,与数字金融场景有机结合,强化内部审计工作;强化外部治理制度保障,坚持党建引领金融,完善宏观治理框架,深化“两类公司”改革。

关键词: 国有金融资本管理; 体制改革; 委托代理关系; 目标模式

中图分类号: F272.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2026) 04-0048-10

国资国企改革是构建高水平社会主义市场经济体制的重要内容,为中国式现代化提供了坚实的战略支撑。国有金融资本是国家及其授权投资主体直接或间接对金融机构出资所形成的资本和应当享有的权益,为党和国家事业发展提供了坚实的物质基础,对于实现中国式现代化、保障国家金融安全具有重要作用。2018 年中共中央、国务院印发的《关于完善国有金融资本管理的指导意见》(中发〔2018〕25 号,下文简称“25 号文”)是新时代国有金融资本管理的纲领性文件,文件明确了国有金融资本管理要从“管企业”“管资产”转向“管资本”。2019 年,国务院办公厅印发了《国有金融资本出资人职责暂行规定》(国办发〔2019〕49 号,下文简称“49 号文”),进一步细化了出资人职责的内涵、权利、义务和责任。近年来,中国国有金融资本规模稳步增长,管理体制机制不断健全,运营效益明显提升,但国有金融资本管理权责不明、授权不清、布局不优等问题突出。如何把握全体人民与国有金融资本出资人代

表的关系、国有金融资本出资人与国有金融企业的关系、国有金融企业股权与控制权的关系,是当下国有金融资本管理体制改革的亟须解决的核心问题。

国有金融资本管理体制改革的属于国有资产监督管理体制改革和金融体制改革的交叉领域,因此本文从以上两个角度梳理研究成果。在国有资产监督管理体制改革方面,已有研究主要围绕管理体制存在的问题和未来改革的方向展开。国资国企改革是探索社会主义市场经济背景下生产资料国家所有制有效实现形式的过程^[1],针对所有权人职责虚弱化^[2]、出资人职责与社会公共管理职责边界不清^[3]等问题,学界提出应明晰委托代理关系,以市场化方式推进政企分开和政资分开^[4-7]。在金融体制改革方面,学者们一致认为中国金融改革不能简单照搬西方模式,而应当结合中国经济转型、产业升级和现代化进程的需求,制定适合中国国情的金融政策和制度^[8],提出未来中国金融体制改革应围绕货币政策体系、金融监管体系、农村金融服务

收稿日期: 2025-09-01

基金项目: 国家社会科学基金项目“农村数字普惠金融赋能乡村产业韧性的作用机制与路径优化研究”(24SGC013)。

作者简介: 田雅群,女,中国社会科学院农村发展研究所副研究员(北京 100732)。

体系等核心领域展开^[6-11]。总体而言,现有研究对于国有金融资本出资人职责的分配与履行未形成共识。鉴于此,本文基于委托代理理论,明确了财政部门的出资人职责,以金融功能为分类依据,构建了三大类国有金融资本管理模式,以期深化国有金融资本管理体制改革的理论支撑与模式借鉴。

一、国有金融资本管理体制改革的理性优势

合理性理论认为要从主体和客体的关系视角考察制度的合理性。合理性分为价值理性和工具理性两种类型^[12]。价值理性是行为人更加注重行为本身代表的价值,即是否实现社会的公平、正义、忠诚、荣誉等,不注重行动成败或后果。工具理性是通过实践的途径确认手段的有用性,从而追求事物的最大功效。国有金融资本管理体制改革的理性优势与工具理性的有机统一,其价值理性体现为以人民为中心的社会主义价值导向,保障了国有金融资本管理体制改革的合目的性,即从理念和道义层面回答了国有金融资本管理体制“为何”改革的元问题。工具理性则体现为制度设计、政策制定等求真务实的改革实践,保障了国有金融资本管理体制改革的合规律性,从建制和操作层面回答了国有金融资本管理体制“如何”改革的实践性问题。

(一) 价值理性: 人民利益至上的社会主义价值取向

1. 坚持人民主体性的政治站位

坚持人民主体性是中国特色社会主义的本质属性。国有金融资本是“人民的资本”,国有金融企业是“人民的企业”,这不仅是基于中国特色社会主义的政治宣言,还是具有经济与法律基础的现实要求。在中国,国有金融资本既具有资本追逐利润、实现价值增值的一般属性,同时具有其特殊性,具体体现在国有金融资本及其增值部分的归属和用途与非国有金融资本不同。从国有金融资本及其增值部分的归属看,《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国民法典》规定“国有经济是社会主义全民所有制经济”、“法律规定属于国家所有的财产,属于国家所有即全民所有”,即国有金融资本的所有权属于全体人民(国家),因此,国有金融资本及其增值部分最终归属于全体人民(国家)。从用途上看,国有金融资本及其价值增值用于国民经济的再生产和扩大再生产,通过改善全体人民的福利待遇提升生活水

平,最终服务于社会主义初级阶段生产力的发展,推动实现全体人民的共同富裕。因此,国有金融资本是社会主义初级阶段不同主体之间平等生产关系的具体体现,是公有制经济和非公有制经济深度融合的重要载体。

2. 遵循保值增值的基本原则

资本的自然属性是逐利性,即天然具有增殖和扩张的倾向^[13]。国有金融资本作为社会主义市场经济的重要生产要素,也遵循这一基本规律。国有金融资本的经济属性与其生产力属性和生产关系属性直接相关。一方面,国有金融资本保值增值的生产过程体现了其社会主义生产力属性。国有金融资本坚持公有制经济的主体地位,遵循社会主义市场经济运行规律,它无法脱离经济循环独立存在,同土地、劳动力、技术等生产要素共同作用于经济循环,进行价值生产,在实现价值增值的同时,创造更高级形态的各种要素,推动生产力发展和经济增长。另一方面,国有金融资本保值增值的生产过程体现了其社会主义生产关系属性。国有金融资本是社会主义公有制经济与非公有制经济融合的产物,国有金融企业是其重要载体。因此,国有金融资本的生产关系既强调市场在资源配置中的决定性作用,也强调更好地发挥政府的引导作用;既强调对其他性质金融资本的引导带动作用,又强调有序竞争抑制其他性质资本的无序扩张。

3. 彰显服务大局的责任担当

国有金融资本的社会主义性质决定了其需要平衡好资本追逐剩余价值的一般性与服务社会公共利益的特殊性^[14]。作为党和国家事业发展的重要物质基础,保值增值不是国有金融资本的唯一目的,服务于国家发展战略、增进人民福祉才是其根本目标^[15]。建设中国特色社会主义现代化迫切需要国有金融资本介入,国有金融资本要肩负起推动自主创新的功能使命,通过加大对重点领域和关键行业的基础研究、应用研究投入,支持科技进步,夯实建设科技强国的物质基础;要肩负起深化供给侧结构性改革的功能使命,推动国民经济转型升级,承担起提升产业链现代化水平、巩固优势产业、构建自主产业链体系、维护产业链安全等重要任务。

(二) 工具理性: 国有金融资本管理体制改革的实践

1. 改革政策具有系统性

国有金融资本在本质上属于国家即全民所有的财富。因此,国有金融资本管理体制改革的必然要承

担起实现国家意志、弥补市场失灵、提供公共产品的特殊使命。这决定了国有金融资本管理体制需要科学、系统的政策体系做支撑,以确保改革沿着正确的方向前进。一是制定了国有金融资本体制改革纲领性文件,从顶层设计层面明确国有金融资本管理体制以及国有金融机构的改革方向和主要目标。例如,党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出,要按照政府的社会经济管理职能和国有资产所有者职能分开原则,积极探索国有资产管理与经营的合理形式和途径。二是国有金融资本体制改革相关专项政策文件进一步阐明了改革的具体目标和要求。例如,2018年“25号文”明确提出由各级财政部门集中统一履行国有金融资本出资人职责。2019年“49号文”指出,财政部门应对国有产权变动实行全流程动态监管,并对所出资国有及国有控股金融机构实施资本穿透管理。三是地方部门出台了相应配套政策。例如,浙江省宁波市印发了《宁波市委 宁波市人民政府关于完善国有金融资本管理的实施意见》(甬党发〔2020〕29号)、《宁波市国有金融资本出资人职责暂行规定》(甬政办发〔2020〕58号)等。

2. 改革手段具有互补性

国有金融资本管理体制通过用好用活市场和政府“两只手”,实现有效市场和有为政府有机统一。一是以市场化方式完善公司治理和优化激励机制,提高国有金融资本配置效率。例如,政策性农业信贷担保体系明确由地方财政部门履行出资人职责,由央地两级财政对政策性担保业务实行担保费补助及业务奖补,但政策性农业信贷担保体系坚持以市场化方式进行利率定价、担保产品设计、合作伙伴选择,并逐步探索数字化赋能模式,促进国有金融资本等资源要素通过市场机制进行交易和配置。二是推动政府职能转型,将政府从干预微观经营的“管理者”,重塑为遵循市场规律的“出资人”。例如,“25号文”明确国有资本监管遵循统一集中监管与授权经营相结合的原则,主要措施包括优化国有金融资本布局与结构、改组组建国有资本投资公司和运营公司等。

3. 改革过程具有渐进性

国有金融资本管理体制具有系统性与复杂性的双重特征。一方面,它内嵌于社会主义市场经济体制,需要与财政体制改革、社会保障体系建设等协同推进;另一方面,改革直指金融权责利的配置,

必然是一个需要多方利益主体长期博弈、反复协商与不断磨合,寻求新的、可持续的动态均衡的过程。因此,为了减少摩擦,国有金融资本管理体制采取渐进式方式推进,并呈现以下特征:一是国有金融资本管理体制布局逐步多元。2017—2022年,国有金融资本分布仍以银行业为主体,但银行业国有金融资本占比由2017年的65.3%下降至2022年的64.4%^①,保险业和证券业国有金融资本占比呈上升态势。二是国有金融资本管理体制层级逐步提升。例如,为理顺公司治理权限,实现股权和控制权的对称性配置,以建设县级法人主体为特征的农村商业银行股份化改革逐步扩展到“一省一策”的省农村信用合作社联合社(下称“省联社”)改革。

二、国有金融资本管理体制的历史演变及问题审视

国有金融资本作为国家掌控金融命脉、服务宏观经济大局的关键战略资源,其管理效率与配置方向直接关系到国家的金融安全与实体经济的兴衰。改革开放以来,中国国有金融资本管理体制历经了基础管理阶段、“五龙治水”分散管理阶段、市场化探索阶段、集中统一管理突破阶段,这一系列变迁深刻映射出政府与市场边界的动态调适过程。然而,在体制转轨与金融创新的双重驱动下,现行管理体制积存了诸多矛盾。系统梳理其历史演进的脉络,精准审视当下制度设计中的梗阻与症结,不仅是完善现代金融治理体系的必然要求,更是筑牢金融安全屏障、实现国有金融高质量发展的逻辑起点。

(一) 国有金融资本管理体制的历史演变

国有金融资本管理体制变革过程本质上是在“管人、管事、管钱”的行政化与“管资本”的市场化之间寻找平衡点的过程,其历史演变可以梳理为以下四个阶段。

1. 第一阶段(1978—1998年): 基础管理阶段

1998年之前,国有金融资本的基础管理工作由财政部归口管理的国有资产管理局承担。由于国家尚未形成系统的国有资产管理理念,相关工作长期处于“摸清家底”的探索阶段,主要任务聚焦于“清产核资”。此时政府机构设置的基本框架带有浓重的计划经济色彩,国有金融资本管理偏行政化。

2. 第二阶段(1998—2002年): “五龙治水”分散管理阶段

为建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管

理体系,在1998年实施的行政机构改革中,国有资产管理局被撤销,原职能并入财政部。国有金融资产的基础管理职能划归财政部金融司。同年,为防范金融风险,防止地方政府过度干预金融,中央金融工作委员会(下文简称“金融工委”)成立,集中央属金融机构的人事权,并建立金融机构外部监事会制度,实际履行部分出资者职能。这一阶段,对于国有金融资产的管理实际形成了金融工委和组织部管人事、劳动部管工资社保、财政部管财务、央行管业务发展、计委管投资的“五龙治水”架构,也直接导致了“金融工委之争”。一方面是金融工委与财政部的人事权与财务权之争。具体表现为金融工委掌握着中央金融机构主要领导的人事任免权,实际履行了部分出资人职能,而财政部(金融司)则掌握着财务和资产的基础管理权,如清产核资、制定财务制度等,这就形成了“管事的”和“管钱的”两权分离。另一方面是金融工委与中国人民银行关于党的领导和业务监管的矛盾。具体表现为金融工委负责金融机构的党建和领导班子管理,而中国人民银行负责机构的业务发展、市场准入和风险监控。在实际运行中,两者的边界并不总是清晰的。

3. 第三阶段(2003—2017年):市场化探索阶段

2003年金融工委被撤销,主要部门并入银监会,有关央属金融机构的中共组织关系由银监会、证监会、保监会管理,原外部监事会成为金融企业的内设机构。同年,党中央、国务院出台国有独资商业银行股份制改革的总体方案并成立中央汇金公司,公司董事会、监事会成员均由国务院任命,代表国家依法行使对国有金融机构的出资人职权。中央汇金公司成立后,通过外汇储备注资国有大行,成为国有商业银行的出资人代表。随着国有银行股份制改革不断深入,我国国有金融资本出现多个管理主体的现象,中国人民银行、财政部、国资委、金融监管等部门都在不同程度地参与国有金融资本管理工作,地方金融办(或地方金融监督管理局)、地方投资运营公司等相关单位和部门也参与本地国有金融资本的管理工作。由于对商业银行资本管理缺乏有效约束,相关金融领域出现了脱实向虚、资金空转等问题,这加大了地方政府债务风险,影响了房地产市场稳定发展。2017年7月,中共中央政治局会议要求深入扎实整治金融乱象,加强金融监管协调,提高金融服务实体经济的效率和水平,就此拉开了完善国有金融资本管理的大幕。

4. 第四阶段(2018年至今):集中统一管理突破阶段

2018年“25号文”确立国有金融资本管理应以“管资本”为主,强调出资人职责与市场监管职责相分离。2019年“49号文”明确由财政部门集中统一履行出资人职责。财政部门可根据需要委托其他机构(如金控集团)管理,但出资人身份和产权管理责任不变。在此基础上,财政部门逐步构建起以部门规章为龙头、规范性文件为辅的国有金融资本管理制度体系,为解决管理过程中职责分散、权责不明、授权不清、布局不优、法治建设不到位等现实问题发挥指导作用。

(二) 多层次委托代理视角下国有金融资本管理体制的问题审视

国有金融资本是国家实施宏观调控、保障经济平稳健康发展的关键工具。现行国有金融资本管理体制具有国家统一所有、分级分类管理的特点,存在多层次和多元主体的委托代理关系,具体表现为“国家/全体人民(初始委托人)→各级人大及其常委会(一级代理人兼次级委托人)→各级政府(二级代理人兼次级委托人)→政府职能部门等(三级代理人兼次级委托人)→国有企业董事会/经理层(最终代理人)”等委托代理链条。尽管国有金融资本管理体制趋于优化,但国有金融资本管理深层次的委托代理矛盾依旧突出,导致“金融”功能(服务实体经济、优化资源配置)和“资本”功能(保值增值、实现收益)的有效实现受阻。

1. 第一层委托代理:多头管理制约国有金融资本统筹调配

中国行政体制受部门管理、条块分割的影响,无法完全实现在机构部门上避免“同构”,在职责行使上实现互动“异构”的行政管理目标^[6]。国有金融资本的所有权、管理权和收益权等,并非由一个单一的、权责清晰的机构统一行使,而是分散在多个不同的政府部门中,即国有金融资本管理中存在“多头管理”现象(如图1)。从中央国有金融资本出资人构成看,尽管“25号文”明确规定“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”,但由于历史遗留原因,中国人民银行、国家金融监督管理总局、证监会、中央汇金公司均在授权范围内,对国有金融资本履行出资人职能并参与管理。从地方国有金融资本出资人构成看,地方财政部门 and 国有资本投资、运营公司(下称“两类公司”)直接或间接参与本级国有金融资本管理。

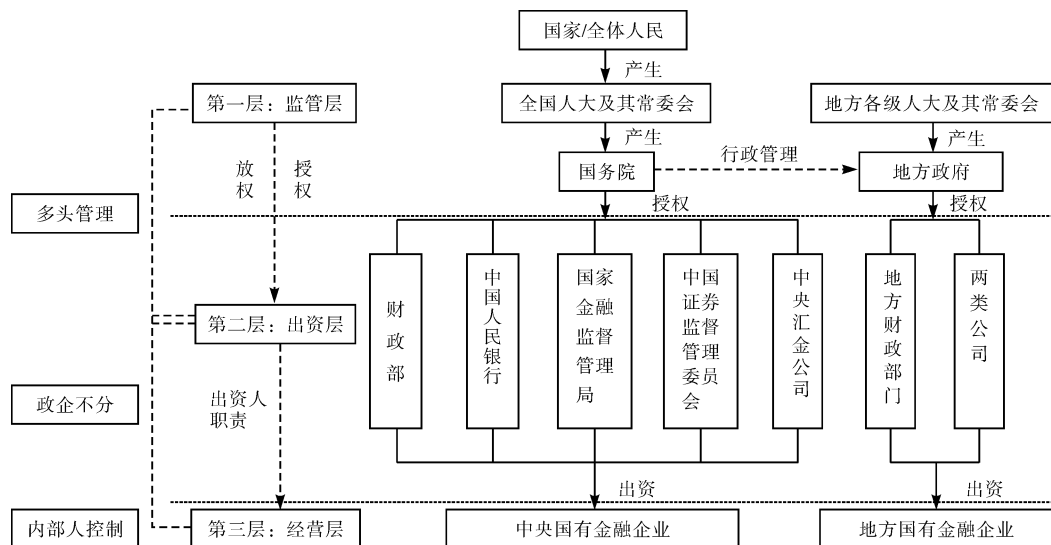


图1 国有金融资本管理框架

如果把政府各职能部门看作政府系统中的各个要素,那么要素越多,要素之间的相关系数就会呈指数型增长,从而极大增加控制、协调的工作量^[17],政府与各职能部门的委托代理关系也更复杂。在新制度经济学的理论框架中,所有的制度和交易都是一种契约。不同于层级单一、主体单一的传统双边委托代理关系,国有金融资本管理体系中存在的多层次委托代理关系决定了其契约任务的复杂性^[18]。虽然各类出资人机构处于同一级次政府的管辖之下,但由于各职能部门相对独立且具有理性人特征,“利己性”倾向和部门主义文化驱使部分部门利用自身优势和渠道获取内部“信息”以管理国有金融资本。新制度经济学提出,人的有限理性和不确定性导致契约天然是不完全的^[19]。因此,国有金融资本各出资部门所获“信息”受限于认知局限、知识分散和获取成本,具有不完全性。信息的不完全性、出资人代理任务的多元异质性,可能导致国有金融资本管理存在资源错配、管理真空与重叠、责任模糊与问责困难等问题,对国有金融资本管理产生负面影响,降低国有金融资本运营效率。

2. 第二层委托代理: 政企不分制约国有金融资本管理效能提升

国有企业建立现代企业制度的核心在于厘清国家终极所有权与企业法人财产权的归属与边界,正确处理好政府与企业的关系,赋予企业独立的法人地位,真正做到政企分开^[20]。金融资本管理从“管企业”转向“管资本”的根本目标是纯化政府出资人角色,厘清委托代理关系,以出资人财产权取代行政权力,以股东身份而非行政权力管理国有资产。从

委托代理角度看,委托人与代理人的契约履行是否高效,取决于委托人与代理人之间的信息完备程度。在国有金融资本委托代理关系中,契约关系主要受国有金融资本委托代理链条下的出资人授权经营机制影响。中国的经济体制从计划经济逐步转向社会主义市场经济,赋予了政府干预“路径依赖”和“中国特色”。国有金融体系最初是从财政体系分离出来的,其建立和成长本身就是由政府主导。加之,受发展型国家理论影响,在经济转型初期,国有金融资本成为政府将稀缺储蓄引导至战略性优先领域最直接、最有效的工具,国有金融机构成为政府通过控制利率和信贷配给,降低工业化成本,积累发展资本的主渠道。相应地,政府职能部门与国有金融资本形成了行政性委托代理关系,而非市场化委托代理关系,这在地方国有金融资本运营中表现尤甚。

分税制改革是地方政府干预地方国有金融资本的主要原因。在财政分权体制框架下,地方政府成为了权责相对独立的预算主体,具有较强的管理主动性,从而影响国有金融资本投资^[21]。一是地方政府直接影响地方国有金融资本配置。例如,建立投融资平台直接参与投资,或通过干预人事任免影响国有金融资本投资规模和投资方向^[22]。二是地方政府将地方国有金融机构作为拓展“财政资源”的通道。例如,地方政府引导地方金融机构向特定领域投放贷款、认购或承销政府融资平台债券、开展土地金融等,一定程度上加剧了地方国有金融风险。

3. 第三层委托代理: 内部人控制造成国有金融资本运营存在目标漂移

委托代理理论认为,委托人和代理人目标函数

不同,代理人在追求个人效用最大化时,其决策可能偏离委托人利益,由此产生效率损失。全体人民(国家)是国有金融资本的终极所有者,但全体人民和国家是一个相对抽象的概念,它没有能力直接监督国有金融资本,因此需要经过多层级委托代理,最终形成由国务院代表全体人民(国家)行使国有金融资本所有权,由国有金融企业作为国有金融资本的终极代理人的管理格局。产权理论与转轨经济的研究表明,在国有产权为主导的制度安排下,政府放权让利容易引发“内部人控制”问题,即政府给予国有金融企业经营管理权,但国有金融企业经营者所享有的控制权与剩余索取权具有非对称性,加之政府没能有效控制和监督国有金融企业的经营者行为,可能导致国有金融企业经理人为获取薪酬激励或晋升机会而采取机会主义行为^[23]。

国有金融企业代理人的短视行为导致金融资源脱实向虚,主要表现为:一是国有商业银行“以票充贷”,变相提高实体经济放贷规模。在经济下行环境下,商业银行基于风险考虑普遍存在“惜贷”现象,为完成信贷考核指标,往往加大票据贴现力度以提高贷款投放规模。以2023年下半年的数据为例,2023年7月我国企业票据融资新增规模(3596.87亿元)高于企业贷款新增规模(2378.06亿元),表明扣除票据融资后其他企业的新增贷款为负增长^②。二是商业银行同业业务规模大幅增长。央行数据显示,2024年上半年银行间人民币市场以拆借、现券和回购方式合计成交1044.8万亿元,日均成交8.49万亿元,日均成交同比增长3%^③。金融脱实向虚将加大国有金融资本经营风险。

三、国有金融资本管理体制改革的 基本框架和目标模式

本文基于国有金融资本的价值理性和工具理性,以及现有国有金融资本管理体制存在的问题,提出国有金融资本管理体制改革的的基本框架和目标模式。

(一) 基本框架

结合当前国有金融资本管理面临的问题,本文认为应坚持所有权与经营权分开、市场监管职能与出资人职责分离、国有金融资本管理与实业资本管理隔离的原则,建立行权主体有界定、授权方式有规范、委托代理有约束的国有金融资本管理体制。“25号文”和“49号文”明确了“国务院和地方人民

政府分别代表国家履行国有金融资本出资人职责,享有国有金融资本出资人权益。由各级人民政府财政部门根据本级人民政府授权,集中统一履行国有金融资本出资人职责”,奠定了财政部门集中统一履行出资人职责的国有金融资本管理体制改革的改革方向。为了更加深入理解文件规定并设定目标模式,需要从学理上回答两个问题:第一,为什么要统一履行出资人职责?第二,为什么选定财政部门履行出资人职责?

第一个问题的本质是,国家如何设定国有金融资本这一公共管理事务的责任归属,即国有金融资本是由哪一级政府(或哪一个部门)承担管理职能。机构是职能的组织载体,包括属性、数量、分工关系等方面。从理论上说,机构统一是国有金融资产集中统一管理的基本前提,只有确定独立、统一且职能完善的国有金融资产管理主体,才能保障国有金融资本效能发挥。国有金融资产管理机构统一包括横向统一和纵向统一。所谓横向统一,指一级政府原则上只设立一家国有金融资本管理机构,即将国有金融资本的多头管理归并统一,由一个政府部门集中行使事权,该部门实行统一政策、统一规划、统一制度、统一标准,进行统一管理。但需要说明的是,统一管理绝非大包大揽,而是要善于统筹协调各方力量,借助专业化、市场化优势,形成合力,共同推动国有金融资本集中统一管理体制有效落地实施^[24]。所谓纵向统一,指不同层级的国有金融资本在隶属关系等方面达到完全或基本一致。纵向统一采用中央集权方式还是地方分权方式,除了受国有金融资本产权归属的影响,还取决于国有金融资本与治官的关系^[25]。如果地方国有金融资本管理不涉及中央政府对地方官员的监督考核,那么,依据效率原则,地方国有金融资本将由地方政府完全负责。鉴于此,国有金融资本应区分为中央国有金融资本和地方国有金融资本,并由各级政府指定同一部门实行集中统一管理。

第二个问题的核心在于,相较于国资委或金融监管部门,财政部门履行国有金融资本出资人职责的必要性与优越性体现在哪些方面。从金融资本管理与实业资本管理的角度看,在计划经济时期以及改革开放初期,国有银行的资本金由财政拨款,利润亦上缴财政,这使得财政部门成为国有金融资本事实上的主导者与核心管理者。2003年国资委成立,从制度上确立了实业类与金融类国有资产的分工监管格局。将国有金融资本出资人职责赋予国资委,

将打破这一专业分工边界,导致实业资本与金融资本的监管混同,不利于风险隔离与专业化管理^[26]。从财政监管与金融监管视角看,由财政部门充当国有金融资本出资人,更有利于实现财政与宏观审慎监管耦合。财政政策既可以有效弥补宏观审慎监管政策、货币政策的不足,实现通胀、产出和信贷的稳定^[27],也可以通过严格限制地方政府隐性债务扩张,防范由融资平台引发的系统性金融风险^[28]。

总体来看,由财政部门集中统一履行国有金融资本出资人职责,是理论必然与现实国情的理性选择。在权责上,有利于实现公共管理权与国有资本所有权的分离,保证市场公平;在目标上,将资本保值增值与国家宏观战略目标相结合,有利于实现局部利益与整体利益的统一;在管理上,发挥了财政部门的专业优势和统筹能力,有利于提升管理效率和风险防控水平。这一制度安排体现了“政资分开”“分业管理”的现代国家治理原则,在尊重市场经济规律的前提下,最大限度地发挥了国有金融资本的战略价值,确保其最终服务于全民利益。

依据经营目标、服务宗旨和承载主体的差异,国有金融资本可被划分为政策性金融资本、商业性金融资本和合作性金融资本三种类型。政策性金融资本以特定金融业务为手段,致力于实现某种特定政策目标。商业性金融资本以保值增值为主要目标,具体表现为追求利润最大化。合作性金融资本以满足合作社员的金融需求为主要目标。国有金融资本及其运行机构的多元格局,对管理体制的多样性提出了内在要求。新构建的国有金融资本管理体制必须实现两个基础目标:一是进一步确立以资本为纽带、以产权为基础的授权模式,从源头解决国有金融资本多头管理的问题;二是进一步明晰国有金融资本管理的委托代理路径,完善公司治理,缓解政企不分和内部人控制问题。因此,按照权责匹配和分类管理原则,财政部门应对政策性金融资本、商业性金融资本和合作性金融资本分别建立“管理控制”或“授权经营”的管理体制。

(二) 目标模式

1. 政策性国有金融资本: 财政部门直接管控

该模式是指由中央财政部门或地方财政部门直接管理控制中央政策性金融资本和地方政策性金融资本,保持国有独资或全资的性质,强调国家对政策性金融的绝对控制力。中央财政部门直接管控的政策性金融机构包括中国农业发展银行、国家开发银行、中国进出口银行、中国农业再保险股份有限公

司、中国出口信用保险公司以及政策性非银行类金融机构。地方财政部门直接管控的政策性金融机构包括政策性农业信贷担保公司、地方政府投资公司等。由财政部门直接管控政策性金融资本的原因体现在四个方面:一是符合强化国有金融资本集中统一监管的改革方向,扭转政出多门、多头管理的体制弊端。二是政策性金融机构以国家信用为基础筹集资金,服务于“三农”发展、支持和推动国内产品进出口等政策目标,需要财政部门规范监管,防止背离政策导向性。三是财政部门直接管控可以缩短委托代理链条,降低信息被过滤、解读或扭曲的可能性,提升政策性金融机构响应国家战略的效率。四是地方政策性金融机构的资本金来源渠道有限且资本金补充渠道受限,直接管控模式有利于财政部门更直观地了解政策性金融机构的风险状况,防控区域性金融风险。但应该注意的是,从“管企业”向“管资本”转变的过程中,由财政部门直接管控政策性金融资本,是统筹考虑监管部门与金融机构行为博弈结果的优势策略,并不意味着财政部门拥有超越股东身份的行政干预权。

2. 商业性国有金融资本: 财政部门分类授权

该模式是指财政部门授权“两类公司”依法分类履行授权范围内的商业性国有金融资本的出资人职责。商业性国有金融资本主要由国有商业性金融机构和国有非金融企业持有。其中,国有商业性金融机构包括国有大型商业银行、地方股份制商业银行(部分国有)、国有保险公司、国有券商(投资公司)和其他重要国有金融控股集团和资产管理公司;国有非金融企业通过股权投资、委托贷款、购买金融产品、设立财务公司等持有国有金融资本。按照《国务院关于推进国有资本投资、运营公司改革试点的实施意见》(国发〔2018〕23号)规定,“两类公司”是在国家授权范围内履行非金融类国有资本出资人职责的国有独资公司,是以“管资本为主”的国有资本授权经营体制改革的重要内容。由于国有金融资本混业经营趋势明显,由政府机构或非金融类国有企业负责运营管理,既不利于专业化市场化运作,也不利于产融分离,还不利于阻隔政府部门干预金融机构运行,因此有必要借鉴非金融领域组建“两类公司”的试点经验,依据金融机构的不同定位、不同层级,开展“两类公司”的试点。

3. 合作性国有金融资本: 直接管理与间接授权相结合

根据合作制理论,省联社应由辖区内各县(市)

农村信用合作社(农村商业银行)自愿入股组建而成,实行“一人一票”的民主管理,成员社通过股东大会(社员代表大会)和理事会行使决策权。2003年,各省(自治区、直辖市)纷纷成立省联社。省联社既是合作性金融的省级联合体,也是省级政府对全省农信系统行使管理职责的具体载体和平台。为了实现地方政府控制金融资源,省政府授权财政厅或国资委以第一大股东身份注资省联社,直接导致省联社公司治理虚化和省内农信系统人事任免行政化。为了解决“省政府—省联社—市县级农信社”之间的“股权—控制权”非对称配置问题,2020年我国开启“一省一策”的省联社改革。如何在省联社改革的进程中妥善处理政企不分问题并化解潜在的金融风险,是完善合作性国有金融资本管理体制需要关注的问题。

现阶段,省联社“股权—控制权”非对称配置的改革模式有以下三种:省级农商联合银行模式(浙江、山西、四川、广西、江西、江苏、湖北、贵州)、金融控股公司模式(宁夏、陕西)和全省(区、市)统一法人模式(北京、上海、天津、重庆、辽宁、海南、河南、新疆、内蒙古、甘肃等)。合作性国有金融资本出资人以及授权经营方式的选择与各省(区、市)省联社股东构成、省内财政状况和金融环境相关,主要有两种模式:一是直接管理模式,即省财政厅直接以第一大股东身份注资省联社,仅履行股东职责,不参与日常业务经营。该模式主要适用于省级农商联合银行模式,联合银行模式被认为是原有省联社模式“换汤不换药”式改革,因此财政部门顺理成章地保留出资人位置。二是间接授权模式,即地方财政部门授权地方国有企业履行出资人职责,受托管理授权范围内的省联社。此模式符合省联社市场化改革以及国有资本授权经营改革的基本方向,作为合作性国有金融资本授权管理链条的中间段,地方国有企业向上接受财政厅监管,向下依股权管理省联社,既有利于实现合作性金融资本的市场化运作,也保障了地方政府的控制力。

四、国有金融资本管理体制改革的保障措施

中国国有金融资本体制改革是一项复杂的系统工程,旨在理顺政府与市场、金融与财政、监管与出资人之间的深层关系,构建一个党的领导坚强、出资人职责清晰、受托管理专业、金融机构充满活力、服

务实体经济高效、风险防控能力强大的现代国有金融资本管理体系。推进这一改革,离不开操作性、协同性、规范性与前瞻性兼备的机制保障和制度支撑。

(一) 内部治理机制保障

1. 委派专职外部董事,完善法人治理结构

基于国有金融资本管理专业化要求和国有金融企业“内部人控制”问题,应将专职外部董事嵌入国有金融企业公司治理。一是明确权责。在公司章程或董事会议事规则中清晰界定专职外部董事的职责、权利和义务,特别是其在否决不当关联交易、提议召开临时股东大会等方面的特殊权力。二是设定严格的选聘与准入条件。由财政部门委派财会、金融等专业能力突出的专职外部董事进入国有金融企业董事会,代表出资人利益参与金融机构的决策与监督,加强董事会独立性、提升决策科学性和强化监督制衡。三是健全激励、考核与问责机制。建议采用“固定津贴+长期股权激励”的薪酬模式。固定津贴保障专职外部董事的独立性,完善长期激励机制使专职外部董事利益与公司长期价值绑定,杜绝投机风险。建立专门的董事绩效评价体系,考核其参会情况、提案质量等。

2. 结合数字金融场景,嵌入国有金融资本信息

国有金融资本运营机构普遍已完成核心系统数字化,为提高国有金融资本信息透明度,国有金融资本信息可借助已有系统“搭车”嵌入。一是利用已有金融监管科技模块,实现穿透式监管。例如,银行在自身的信贷审批系统中集成国资监管。当一笔贷款涉及国有金融资本时,系统自动校验该笔业务是否符合国有资本投向规定,校验通过后,贷款的关键信息将自动加密并推送至国资监管大数据平台。二是借助数字人民币实现精准监管。针对涉及财政资金拨付与政策补贴的政策性国有金融资本可探索基于“央行数字货币”的智能监管。

3. 强化内部审计工作,保障审计独立性与权威性

审计是确保资金安全、规范权力运行的重要基石,要强化内部审计工作,保障审计独立性与权威性。一是坚持垂直管理。内部审计部门应对董事会(或其审计委员会)负责并报告工作,其预算、薪酬、任免不受管理层干预,确保其独立性。二是全面覆盖。力求内部审计全面覆盖所有业务单元、重要流程和高风险领域,并拥有“上审下”的权力,可对任何子企业进行突击审计。三是整改追踪。建立审计发现问题的整改台账,对整改情况进行持续追踪和

销号管理,并将整改结果与考核挂钩。

(二) 外部治理制度保障

1. 坚持党建引领金融,强化国有金融资本战略定位

金融是国之重器,关系到国家经济命脉、社会稳定和国家安全。坚持党中央对金融工作的集中统一领导,才能确保金融改革和发展始终服务于国家战略大局,从根本上维护最广大人民的根本利益。一是在治理结构上,完善“党建入章”。明确党组织在国有金融机构法人治理结构中的法定地位,确保党组织在公司重大决策中的“前置程序”。二是在人事管理上,坚持“双向进入、交叉任职”。推动符合条件的公司党委成员依法进入董事会、经理层任职,董事会和经理层中符合条件的党员依照有关规定和程序进入党组织班子。这确保了党的意图能在决策和执行层面得到有效贯彻。三是在管理体制上,理顺“出资人职责”与“党的领导”的关系。中央和地方政府授权财政部门集中统一履行国有金融资本出资人职责,但出资人职责的履行必须在党的领导下进行。

2. 完善宏观治理框架,健全国有金融资本管理体系

健全国有金融资本管理体系是构建中国特色社会主义市场经济体制的重要组成部分,要立足于长远,关注国有金融资本管理的法律保障和未来规划。一是积极稳妥推进企业国有资产法修改和国有金融资本立法。强化企业国有资产法、国有金融资本法与中华人民共和国公司法、证券法等法的统筹衔接,统一国有金融资本治理的法治原则、法治理念、法治目标,厘清国有金融资本治理相关主体职责边界,明确治理理念、治理模式等。二是建立健全国有金融资本布局规划调整机制。探索依据金融功能建立国有金融资本布局规划机制,实现国有金融资本布局结构的优化调整;探索将国有金融资本出资人职责履行情况纳入地方财政绩效评价体系,以“大资产理念”推动国有金融资本管理、预算管理、债务管理相结合,为树立宏观资产负债理念奠定基础。

3. 深化“两类公司”改革,提升国有金融资本委托授权运营效率

国有资本“两类公司”的改革是破解“政企不分”“所有权和经营权不分”问题的有效手段,要深化“两类公司”改革。一是完善“两类公司”授权经营机制,推动“两类公司”市场化运作。梳理国有金融资本投资公司、国有金融资本运营公司资产结构,

加快推动“两类公司”从传统产业集团向国有资本投资运营公司转型。二是更好地发挥“两类公司”资本运作功能。依托“两类公司”打造各类产业投资基金,打造市场化国有资本投资平台,促进国有商业银行、地方股份制银行和国有企业等在商业性金融资本层面聚合,推动“两类公司”通过控股参股商业性国有金融资本实现保值增值。三是立足金融风险防控,优化国有金融资本布局结构。发挥“两类公司”平台作用,响应现阶段金融监管部门提出的有序推动中小商业银行兼并重组,提升商业性国有金融资本运营效率的要求。

结 语

国有金融资本管理体制改革,既是国资国企改革的关键一环,也是金融体制现代化的重要组成部分。其深层目标是在“管资本”的总体方向下,理顺政府与市场、金融与财政之间的复杂关系,构建起权责清晰、授权规范、运行高效的现代国有金融资本管理体系。改革的制度逻辑,体现为价值理性与工具理性的统一,既坚守以人民为中心的社会主义价值取向,又在政策设计上保持工具理性和实践智慧。财政部门集中统一履行出资人职责,是破解多头管理、政企不分和内部人控制问题的关键突破口。而依据金融功能分类构建的三种目标模式,则是在统一制度框架下实现分类治理、精准授权、风险可控的务实路径。同时,改革的深入推进,离不开制度体系的系统支撑。加快国有金融资本立法进程,推动资本管理与预算管理、债务管理、金融监管的协同联动,完善“两类公司”授权经营机制,持续优化法人治理结构,都是改革落地的必要保障。只有在制度设计上更加注重协调性、在改革推进上更加注重系统性,才能真正实现国有金融资本服务国家战略、维护金融安全、增进全民福祉的根本使命,为中国式现代化提供坚实的金融支撑。

注释

- ①《国务院关于2022年度金融企业国有资产管理情况的专项报告》,中华人民共和国财政部官网, http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202310/t20231030_432659.html, 2023年10月30日。
- ②《2023年7月社会融资规模增量统计数据报告》,中华人民共和国中央人民政府官网, https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202308/content_6897964.htm, 2023年8月11日。
- ③《2024年上半年金融统计数据报告》,中华人民共和国中央人民政府官网, https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202407/content_6962742.htm, 2024年7月12日。

参考文献

- [1] 荣兆梓. 深化国资国企改革建立国有经济多功能协调体制机制[J]. 政治经济学评论, 2025(2): 126-148.
- [2] 谭静, 李尚, 范亚辰. 《国有资产法》立法的理论与实践问题研究[J]. 财政研究, 2023(9): 117-129.
- [3] 沈昊, 杨梅英. 混改条件下股权结构与国资监管方式的选择: 基于多案例角度研究[J]. 管理评论, 2020(3): 323-336.
- [4] 杨瑞龙. 中国特色社会主义经济理论的微观分析基础[J]. 上海经济研究, 2020(10): 29-34.
- [5] 张宁, 才国伟. 国有资本投资运营公司双向治理路径研究: 基于沪深两地治理实践的探索性扎根理论分析[J]. 管理世界, 2021(1): 108-127.
- [6] 肖士盛, 孙瑞琦. 国有资本投资运营公司改革试点效果评估: 基于企业绩效的视角[J]. 经济管理, 2021(8): 5-22.
- [7] 朱伟, 李金铭, 慕好东. 国企混改的理性优势、实践逻辑与路径优化[J]. 财经问题研究, 2023(9): 28-41.
- [8] 郑鹏, 李峰. 进一步深化中国特色金融改革的理论内涵、历史逻辑及现实路径[J]. 财经科学, 2024(12): 43-53.
- [9] 战明华, 李欢. 金融市场化进程是否改变了中国货币政策不同传导渠道的相对效应? [J]. 金融研究, 2018(5): 20-36.
- [10] 陆岷峰, 欧阳文杰. 现代金融治理体系视角下的监管体制改革研究[J]. 经济学家, 2023(8): 86-94.
- [11] 温涛, 何茜. 全面推进乡村振兴与深化农村金融改革创新: 逻辑转换、难点突破与路径选择[J]. 中国农村经济, 2023(1): 93-114.
- [12] 马克思·韦伯. 民族国家与经济政策[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1997: 86.
- [13] 习近平. 习近平谈治国理政: 第4卷[M]. 北京: 外文出版社, 2022: 211.
- [14] 邓育苗, 苗俞超. 中国式现代化进程中金融资本的发展[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2025(4): 64-75.
- [15] 简新华. 社会主义市场经济对外开放理论的创新和发展[J]. 社会科学战线, 2022(10): 58-65.
- [16] 宋林霖, 许飞. 论市场监管体制改革的纵深路径: 基于纵向政府职责系统嵌套理论分析框架[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2018(6): 11-21.
- [17] 章文光, 杨煜东, 郭彦英, 等. 中国政府管理体制改革的三十年理论回顾[J]. 生产力研究, 2008(12): 4-9.
- [18] 慕好东, 苏琪琪, 彭睿, 等. 国有金融资本管理体制: 现实问题、改革目标与关键机制[J]. 会计研究, 2019(9): 28-34.
- [19] 杨瑞龙, 聂辉华. 不完全契约理论: 一个综述[J]. 经济研究, 2006(2): 104-115.
- [20] 乔琳, 慕好东. 国资监管体制改革对国有企业绩效的影响: 基于以管资本为主改革的准自然实验[J]. 改革, 2023(3): 46-61.
- [21] 肖鹏, 白历如. 财政分权、金融分权与资本深化[J]. 财贸经济, 2024(11): 5-19.
- [22] 詹绍萁, 李昕. 财政分权对地方政府债务规模的非线性影响: 基于财政透明度的调节效应[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2023(3): 28-37.
- [23] 马连福, 王元芳, 沈小秀. 中国国有企业党组织治理效应研究: 基于“内部人控制”的视角[J]. 中国工业经济, 2012(8): 82-95.
- [24] 余少祥. 机关事务集中统一管理: 理论与实践[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2021(4): 141-150.
- [25] 曹正汉, 聂晶, 张晓鸣. 中国公共事务的集权与分权: 与国家治理的关系[J]. 学术月刊, 2020(4): 69-83.
- [26] 谭静, 范亚辰, 周卫华. 国有资本授权经营体制改革: 进展与深化[J]. 中央财经大学学报, 2023(8): 23-30.
- [27] 卜林, 郝毅, 李政. 财政扩张背景下我国货币政策与宏观审慎政策协同研究[J]. 南开经济研究, 2016(5): 55-73.
- [28] 熊婉婷. 宏观审慎与微观审慎协调的国际经验及启示[J]. 国际经济评论, 2021(5): 34-52.

Rational Advantages and Target Model of the Reform of the State-owned Financial Capital Management System

Tian Yaqun

Abstract: State-owned financial capital is an important guarantee for advancing national modernization and safeguarding national financial security, and a key material foundation for the development of the Party and the country. The reform of the state-owned financial capital management system is also a key part of the state-owned capital management system reform centered on “capital management”. At present, the state-owned financial capital management system is plagued by problems such as multi-sectoral management, government-enterprise integration and insider control. To build a state-owned financial capital management system with clearly defined power-exercising subjects, standardized authorization methods and constrained principal-agent relations, the finance department should, in accordance with the principle of classified management, establish a target management system featuring “direct control by the finance department, classified authorization by the finance department, and a combination of direct management and indirect authorization” for policy-oriented, commercial and cooperative financial capital respectively. We should continue to improve the internal governance mechanism and corporate governance structure, integrate with digital financial scenarios, and strengthen internal audit. We should also enhance institutional guarantees for external governance, uphold Party building leading financial work, improve the macro governance framework, and deepen the reform of the “two types of companies”.

Key words: state-owned financial capital management; reform of the system; principal-agent relationship; target model

责任编辑: 刘 一