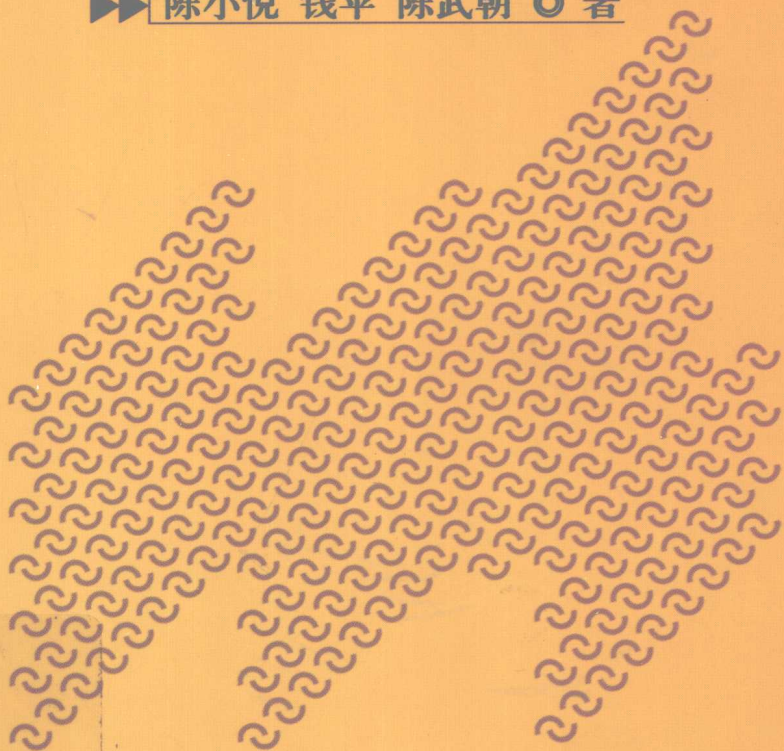


国有资产

管理体制改革研究

▶▶ 陈小悦 钱苹 陈武朝 ○ 著



中国财政经济出版社

国有资产管理 体制改革研究

陈小悦 钱 革 陈武朝 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有资产管理体制改革研究/陈小悦等著. —北京: 中国财政经济出版社, 2004.11

ISBN 7-5005-7685-4

I. 国… II. 陈… III. 国有资产-资产管理-管理体制-体制改革-中国 IV. F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 112082 号

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph @ cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 7.625 印张 192 000 字

2004 年 11 月第 1 版 2004 年 11 月北京第 1 次印刷

定价: 16.00 元

ISBN 7-5005-7685-4/F·6738

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

目 录

导 言	(1)
1 我国国有资产的现状	(25)
1.1 国有资产在国民经济中的作用	(25)
1.2 国有资产存在的问题	(33)
本章参考文献	(39)
2 国有资产管理体制改革的必要性	(41)
2.1 国有资产产权制度安排存在的问题	(41)
2.2 管理体制设计存在的问题	(44)
2.3 管理手段与思路存在的问题	(45)
2.4 国有资产管理的目标不明确	(46)
2.5 市场机制不健全	(47)
本章参考文献	(48)
3 国有资产管理体制的“双层面”设计思路	(49)
3.1 “双层面”国有资产管理体制的具体含义	(49)
3.2 “双层面”国有资产管理体制下各层面的管理 特点	(50)
3.3 “双层面”国有资产管理体制下产权代表职能 定位和治理结构安排	(52)

3.4	“双层面”国有资产管理体制下企业的划分·····	(55)
3.5	“双层面”国有资产管理体制的积极意义·····	(61)
4	国有资产监管体系·····	(69)
4.1	国有资产监管体系研究所涉及的基本概念·····	(69)
4.2	“双层面”划分理论与国有资产监管体系·····	(72)
4.3	国有资产监管体系的设计·····	(78)
4.4	对国有资产监管主体的监管·····	(94)
	本章参考文献·····	(100)
5	专题研究之一：国有资产的交易机制·····	(102)
5.1	国有资产的交易目标、交易方式和交易价格·····	(102)
5.2	国有资产交易机制·····	(106)
5.3	我国国有资产交易机制存在的问题·····	(108)
5.4	完善我国国有资产交易机制·····	(112)
5.5	国有资产交易的市场竞价机制——拍卖机制·····	(114)
5.6	国有资产交易的账面价值、评估值与交易价格 ——国有产权交易的实证研究·····	(122)
	本章参考文献·····	(131)
6	专题研究之二：国有股减持问题·····	(133)
6.1	国有股减持的历史回顾·····	(133)
6.2	国有股减持的问题所在·····	(137)
6.3	国有股减持已有的实践方案与备选方案·····	(141)
6.4	国外的国有股流通实践·····	(149)
6.5	对国有股减持问题的基本建议·····	(155)
	本章参考文献·····	(170)

7 专题研究之三：经营者激励机制	(172)
7.1 经营者激励机制的理论分析	(173)
7.2 我国国有企业经营者激励机制的现状 & 问题	(183)
7.3 我国国有企业经营者激励的配套机制	(187)
7.4 我国国有企业经营者激励机制的改革	(191)
本章参考文献	(203)
附录一 国有资产基本状况补充资料	(208)
附录二 实地调研报告：诸城市和菏泽市出售国有资产的 背景、方式及相关问题	(216)
附录三 国有资产产权转让的个案分析	(230)
后 记	(236)

导 言

国有资产管理体制改革问题是中国改革与发展进程中的关键难题之一。可以说，迄今为止，这一难题还没有找到较为圆满的解决方案。也可以说，对国有资产管理的微观机制的理解远未统一，因而在体制安排方面还缺乏具有良好内部一致性的解决方案。对于微观机制的理解首先是认识问题，即以什么样的理论来指导确立改革的研究思路问题。但在认识问题的背后，是利益问题，是历史积累的旧账和已经形成并正在强化的既得利益结构问题。不可能有一个完善成熟的理论解答所有的问题。

本课题研究首先从建立国有资产管理微观机制的思路出发。以这一思路为线索来构筑管理体系的框架，力图使制度安排的各个构件之间形成良好的逻辑一致性关系。逻辑一致性既要体现在这一体系的静态结构（即相对稳定的结构）上，又要体现在这一体系的动态趋向（即向长远目标演进的进程）上。缺乏内部一致性的体系会在运作中发生大量的内部摩擦甚至冲突，是低效甚至无效的体系。

体系的内部一致性首先体现在目标一致性上。对目标的普遍认同可以使体系内的各个分力形成趋于目标的最大合力。但仅靠内部一致性还不足以使体系能够顺畅运行。体系和外部环境的协调是体系设计的现实可行性的保证。中国的特殊环境条件，特别是由于历史形成的利益格局的复杂性和对未来不确定性在认识和估计上的分歧都会导致系统内部的摩擦和操作上的不协调甚至冲突，因此还需要对行为制定相应的规则来保证目标一致性的可实施。对于在内部

一致性暂时难以协调之处则可考虑设立界面，对在界面上不可避免的摩擦所做出的安排也是这一体系设计的关键。

以下是这一体系设计的基本框架。

一、国有资产管理体制改革的目标和环境

1. 改革的目标。

进一步引入市场机制是整体思路的核心；国家的长期可持续发展则是基本的判断依据。

因此，改革的目标可以概括为：以全面引入市场机制为主线的国有资产管理体制改革，根本目的在于促进国家的长期可持续发展。

2. 引入市场机制所涉及的主要问题。

(1) 市场机制的哲学基础是契约论。市场机制正常发挥作用的根本条件是公正、公开、公平（三公）原则的贯彻。

(2) 公正原则的基础是产权界定和对独立产权的尊重（产权主体平等），特别是对产权主体自由决策的不干预。而交易决策又是产权决策中最重要的决策。

(3) 公开原则的基础是信息（包括知识）平等和低成本。公开原则要确保产权主体之间的信息不对称在合理成本的基础上减至最低。

(4) 公正、公开原则确保产权主体可实现公平交易。公平并非一定指结果公平，而主要是指交易行为公平，特别是被平等的产权主体认定为公平交易，或认定受到公平的对待。

(5) 在契约论的基础上，产生政府的受托责任（accountability）。政府的受托责任以维护市场的三公原则为基点。从而政府的权责以“服务”为基点，而不是以“干预”或“控制”为基点。

(6) 契约论基础上的三公原则维护，要求法治和司法独立。

(7) 建立在市场机制之上的国有资产管理体制要求国有产权主

体和一切其他类型的产权主体是完全平等的民事主体。

(8) 在契约论基础上可导出一系列与市场机制相适应的伦理道德原则, 包括守法、信用、职业操守等等。

市场经济的核心机制在于每一个参与者都是相互独立且平等的民事主体, 对自己所拥有的资源(由产权来界定)行使决策权并承担相应的后果。在交易决策中, 重要之处在于交易双方的决策独立性(要求利益上的相互独立, 决策时的不受第三方干预)以及知识方面的平等地位(有获得对交易对象的相关知识进行了解的公开途径)。交易结果可能最终导致一方受益或受损, 但受损一方无权对交易的结果进行更改。

上述机制体现了交易的公正性(无干预, 无欺诈)和公开性(信息充分平等), 从而可能被市场参与者接受为公平交易(即使一方最终受损)。

公正、公开、公平的运行环境, 要求市场参与者本人承担自我决策的经济后果。公正、公开、公平的运行环境, 并不保证市场参与者总是能够作出正确的决策。这种环境保证的是市场参与者能够心甘情愿地承受所作决策引起的后果。缺乏公正、公开、公平的运行环境, 将导致: (1) 市场参与者不愿意承担经济后果, 从而导致法律纠纷; (2) 市场参与者采取逆向选择态度, 使市场运行成本高以致无法正常运行; (3) 寻租行为盛行, 道德风险失控。

无论在任何一种政治体制框架之下, 要想使市场机制有效地发挥作用, 上述三公原则必须得到维护。

任何一种试图改变市场决策主体独立或试图从信息方面制造不平等来影响交易结果的行为都可能导致市场驱动力的扭曲, 使市场丧失有效地配置资源的导向作用。

3. 改革的环境约束和路径依赖问题。

中国的政治体制、文化传统、经济制度和水平以及二十多年来改革所走过的道路, 都构成了对当前改革可选择方案的现实约束条

件。

中国的现实状况是市场机制与政府的强制力量相比依然微弱，市场机制所调控的资源依然有限（可能依然低于半数），而且转轨过程依然要持续相当长的历史时期。因此，政府必定要依据其对经济运行微观状况以及宏观结果的判断来进行干预，这一干预在可预见的未来仍将远远超过宏观调控的范围，会是大范围地深入到微观行为之中。

政府依然希望看到，通过国有资产管理体制来实现政府不仅对国有资产，同时可能对某些国家战略（如就业和再就业、社保工程等，以及能源战略、环境战略，乃至安全战略、外交战略等）的某种控制。

因此，上述使市场机制正常发挥作用的基本条件（例如三公原则）都要受到不同程度的扭曲。在相当长的一个历史阶段内，政府对微观运行机制的干预（这种干预至今为止有相当大的随意性）还是不可避免的。

这一事实导致中国改革的路径是“双轨制”；体制双轨，价格双轨，政策双轨，甚至道德双轨。可以说是以“二元论”哲学为改革的思想基础。当然，市场机制的作用范围是在扩大，另一轨的作用范围在逐步弱化。但在这一过程中，许多利益机制被强化，利用双轨制获取额外收益（包括寻租）的利益集团也有强大的势力。

二、核心概念界定

对国有资产管理体制改革问题认识上的分歧，固然主要来源于理论上的不一致，利益背景的不一致，但在概念使用上的不统一也是问题的关键所在。为了后面的讨论能够进行，许多概念必须首先界定。

概念界定并非单纯的语义甄别和对内涵外延的界定，事实上在有些地方涉及对概念本质内容的理解。对这些核心概念必须在一开

始就明确界定（例如国有资产、国有资本、管理、监管等概念），而对这种界定的进一步说明（概念的展开）则可能放在后续的章节之中。

1. “国有资产”的概念。

（1）“国有”的概念。“国有”（state-owned）指政府对任一资源具有终极所有权，亦即政府是该资源（即资产）的终极所有者^①。

这里，中央政府与省政府（县政府也应可以在考虑之列）可以是某资源的终极所有者。所谓终极所有者，即不存在另外的主体能以所有者身份来追究（问责）政府。

这一定义强调不可能有其他人（自然人、法人）能够以所有者的身份就政府控制的资产问责。与另一种表述方式，即政府是国有资产的代表，或国家授权各级政府管理国有资产的说法并无实质上的不同。

如果民众可以就政府所拥有的资源使用向政府问责，那仅仅是从选民和纳税人的角度，而非所有者的角度。

因此，“国有”的确切概念是政府所有（government-owned），具体哪一级政府可以是终极所有者，首先是一种政治体制选择，而非经济体制选择。但这一政治体制选择的结果对经济体制的运行机制来说具有根本性的重要含义。

（2）“资产”的概念。“资产”（assets）是指已经界定产权的资源（resources）。未被界定产权的资源，例如南极洲、公海，甚至月球、火星上的资源，不是资产。

（3）“国有资产”的概念。如前所述，是被界定了产权的政府

^① 按照我国的宪法规定，国有资产是全国人民的财产。国有产权的最终所有者是全体人民，全国人民代表大会是最高权力机构，代表人民行使权力，全国人民代表大会授权国务院管理国有资产。但在实践中，政府成为国有资产的最终所有者，本课题这样提出也是为了分析问题的方便。

资源，即 governmental assets。

但广义地说，在中华人民共和国法律所及范围之内，未被界定为其他产权的一切资源都可以被界定为政府资源，亦即政府资产，亦即“国有资产”。但难以界定产权的某些资源（例如空气）除外。

因此，凡可列入中华人民共和国中央政府以及各省政府（未来是否包含县政府?!）的资产负债表的资源均为“国有资产”。

上述提法导致对“政府会计”基本概念的理解，越出本课题所讨论的范围，但政府资产负债表确实可按上述对政府资产的广义界定来建立。

“政府所有”这一概念的困难在于政府资产是“庙产”而非“僧产”，同时又是终极所有，亦即没有任何僧俗（包括施主）对“庙产”有个人索取权。由于政府是终极所有者，“庙产”不是法人资产，只有当政府确认产权代表时，产权代表才能以法人身份来代理政府所有权。

但“庙产”的性质确实意味着方丈和各种执事僧人的更换会对其带来影响。因此，如果确定“庙产”产权为终极所有权，则寺庙的政治体制和相应的治理结构就成为“庙产”所有权机制的基础。

不可能在政府资产之上确定另外的终极所有者，并以所有者身份来向政府问责。对政府资产管理的问责按上述定义是一种政治问责而非经济问责（产权问责）。

没有充分理由可以否认哪一级政府不可以成为终极所有者。作为终极所有者的某一级政府（例如中央政府）必定要选取产权代理（或代表），而低一级政府（例如省政府）显然并不适合直接作为上一级政府的产权代理。产权代理链和行政隶属链的直接重合会使行政机制支配产权机制。因此，政府的分级终极所有是产权机制充分发挥作用的重要前提条件。在中国现行政治体制下，中央和省两级所有是可行的选择。就长期目标体制来说，对县一级的终极所有应该加以考虑。

在本课题中提到“政府所有”或“国有”概念时，都可能意味着不同行政级别的政府终极所有。只有在需要明确指明之处才说明是哪一级政府。在后续行文中一般也不对“国有”和“政府所有”进行区分。

2. “国有资本”的概念。

凡政府资产中用于以取得收益（即以价值增值）为目标的资源均可定义为“国有资本”。因此，国有资产中投资于运营性质的国有企业的资产属于国有资本的范畴。

使用“资本”一词时，确指已资本化的资产。因此，国有资本确指已转化为企业法人投入资本（股权）的国有资产。

上述定义表明，在使用“国有资本”概念时，各级政府是“投资者”，既可享受投资收益，又要承担投资风险。作为“投资者”，各级政府本质上和其他任何投资主体（例如私企、外企、自然人）在法律上是平等的，不同行政级别的政府机构在“投资者”的意义上也是平等的民事主体。

上述定义表明，除非政府拥有某一企业百分之百的股权，政府不能称为该企业的所有者。例如如果政府拥有某一企业百分之八十的股权，则该企业不能称为国有企业，只能称为国控企业。事实上，是政府控股企业。

即使是国有企业（即政府拥有百分之百的股权），该企业资产也不是国有资产。因为债权人、职工、供应商、客户以及其他利益相关者（stakeholders）对该企业资产都可能有一定的索取权（claims），任何类型的企业资产，都是法人资产。政府对国有企业、国控企业的资产只能通过资本所有权来行使权利，即通过对企业净资产（股权）所占份额所赋予的权利来运作。

3. “到位”和“越位”的概念。

（1）所有者“到位”的概念。在国有资产管理 and 国有资本运营的实际过程中，所有者能否“到位”以及是否“越位”是必须要澄

清的重要概念。

“到位”的第一步是产权界定，明确终极所有者是政府而非其他主体，即明确“政府资产”。

“到位”的第二步是政府设定产权代表来管理政府资产，并按照政府设定的目标赋予产权代表以相应的权责。产权代表有效地行使了该权力并承担了相应的责任。

由于政府目标一定和单纯的以逐利为目标的主体不同，所以若以逐利为目标的主体的所有者行为以及相应的管理措施为标准的话，政府产权一定不可能“到位”或至少不可能完全“到位”。

但如果完成了上述的两步要求，政府所有者可视为已经到位了。“到位”与否要从政府作为所有者的角度来看，能否满足这一特殊产权所有者的要求是“到位”与否的判据。

(2) 所有者“越位”的概念。按照上述对国有资产和国有资本概念的讨论。国有资产所有者代表或政府其他部门越出“投资者”权利所实施的一切行为均为“越位”。

在判断“到位”、“越位”时容易产生概念混淆，是由于对政府目标和作为产权终极所有者身份的权责有不同的理解。

政府产权目标一定不可能与私人产权所有者目标完全相同，不能以个人所有者目标以及相应的评判依据来衡量政府。如果仅仅以个人所有者目标为依据对政府追求的产权目标进行判断，政府不大可能不“越位”。但若以政府实现其产权目标的手段来判断，政府有可能做到不“越位”。在当前的现实条件下，政府不可能完全不施加行政干预，因而仅从手段来判断政府也常常要“越位”。

由于政府产权目标必定与个人所有者目标有所不同，因此应设法解决政府产权目标与私人产权目标相容性问题，否则引入市场机制的设想就难以实现。

为了解决政府产权目标和私人产权目标的相容性问题，首先要弱化政府行政职能对产权目标的干预。但是，要使政府职能（特别

是行政职能)和产权职能在近期内完全分离是不可能的。因此适宜的用语是“弱化”而非“切断”两种职能的交叉重叠。其次,要使这种交叉重叠的影响有可预期性。这主要从规范行政介入的手段入手,也就是说不能允许行政介入的随意性使政府产权行为变得难以预期。其三,在政府产权行为和私人产权目标有较强的不相容性而且行政介入手段尚不规范的现实情况下,设置一个界面来“缓冲”可能发生的不协调,这就是后面要提出的“双层面”设置概念。

4. 国有资产管理 and 监管的概念。

(1) 管理 (administration/management)。本课题研究对“管理”一词的把握如下:涉及各级政府、政府产权代表对国有资产管理时可以按 administration (一般可直接翻译为“管理”,其涵义往往涉及政府的行政管理和各类组织机构的管理与驾驭)理解;涉及直接运营或使用国有资产(资本)的企事业单位时则按 management (也翻译为“管理”,一般不涉及政府行为,更强调对商务、事务的处理和安排)理解。在大多数情况下没有必要严格区分 administration 和 management 的含义。在涉及国有资本管理时,可以使用 business administration 一词。

资产管理权来自产权,政府作为产权终极所有者拥有产权赋予的一切权利。本课题研究报告使用管理一词来囊括所有者行使产权权利时的一切行为。

产权可以被代理。为政府代理产权的行为实质上可以被视为契约(合同)行为。如果采用立法来确立政府产权代理关系,这一关系就可以理解为(广义的)契约关系。如果政府直接以行政命令方式指定产权代表,则应理解为行政性(非契约关系)行为。

政府产权代表应只有产权权利而无行政权力。产权代表行使权利时会形成产权关系链条,这一链条是由下述两大权责关系链接的:

① 剩余索取权;

②剩余控制权。

剩余控制权包含监管 (supervision) 的权利^①。

(2) 监管。“监管”常常被理解为监督与/或管制。甚至可以望文生义地理解为监督与管理。但在实际应用中,由于监管主体不同、监管环境不同以及监管客体的多样性,而导致对“监管”一词有非常不同的理解。因此,监管很容易被滥用。滥者,水溢出监(河床)外也。

本课题试图从对监管理解的实质性区别出发进行讨论,对监管一词在本研究课题中的含义进行界定,并不刻意从语义方面进行区分。

①对监管的第一种理解——“规制”或“管制”,即制定相应法规,依照法规来约束客体行为。制定和执行法规是政府(立法、司法、行政)的权力,因此监管主体是政府或政府授权的机构,其权责是“to regulate”。

②对监管的第二种理解——“监督”或“督察”,指高一级的权力为对下级的行为过程或结果进行约束而制定相应规范并依照规范来实施。监管主体可以是政府(特别是政府高一级机构对下级机构),也可以不是政府,例如企、事业单位的内外监控体系。对这一权责的理解是“to supervise”。

③对监管的第三种理解——“监视”或“审查”,指对客体行为过程或结果进行审视并检查的方式。主体可以是政府,也可以是任一组织的上一级权力机构,还可以是中介机构甚至民间组织(如行业自律性机构)。这种监管方式一般是事后而非事前,强制性也相对较弱。事实上,可以把对监管的第三种理解归并到前两种之中,对这一权责的理解是“to monitor”。

^① 关于剩余索取权和剩余控制权的讨论请见张维迎发表在1995年《经济研究》第4期上的“公有制经济中的委托人—代理人关系:理论分析和政策含义”。

无论是政府对国有产权代表的监管还是该产权代表对国有资产(资本)的监管都属于“to supervise”,其中包含“to monitor”,本不应含有“to regulate”的意义,在这种理解的基础上,“管理”可以涵盖“监管”。但在当前中国体制迅速转型时期,政府对国有产权代表的监管必定含有“to regulate”的内容。此时的“监管”,越出了产权所赋予的“管理”职能。

三、国有资产管理体制按“双层面”设置的思路

“双层面”设置是上述分析和概念界定的一个逻辑结果。

引入市场机制首先要针对运营性国有资产。亦即,国有资本要按市场规律运营。当国有资本大量进入市场时,如果政府的行政性干预依然强劲,市场力量会受到极大扭曲而难以发挥有效配置资源的作用。因此进入市场的国有资本(使用“资本”一词意味着国有产权进入产权市场)必须和其他资本(产权)处于平等竞争的地位。理想地说,应“切断”政府行政干预的一切渠道;现实地看,应“弱化”政府行政干预的力度。这一弱化必须是实质性的,可理性预期的,因此市场有可能为政府干预合理定价(为可理性预期的政府干预贴息)。

国有企业早已在产品市场、要素市场(除资本外)上竞争。当前的核心问题是国有资本进入产权市场。

上述分析确认政府对国有资产管理还要在可预见的未来期间实行政治性干预,而并非仅仅进行所有权所赋予的产权管理。

政府干预不仅有路径依赖问题,从市场失灵、可持续发展、中国的安全和发展战略等角度出发,政府干预也是必要的。但这种干预要按三公原则实施,亦即对不同所有权类型的企业一视同仁。

为使政府干预和市场机制兼容,在体制设计中提出了“双层面”思路。即政府,政府授权的有关部门,国有资产产权代表,百分之百控股的控股公司、集团公司等构成第一层面(调控层面)。