



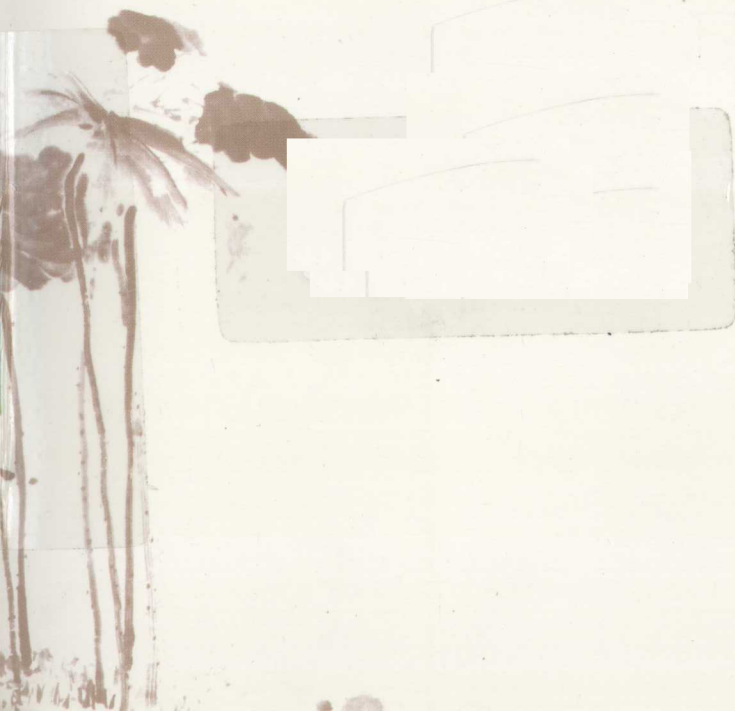
法学
新思维
文丛

国有资产 管理体制 问题研究

郑国洪◇著

GUOYOU ZICHAN
GUANLI TIZHI
WENTI YANJIU

中国检察出版社





法学新思维文丛

国有资产管理体制问题研究

郑国洪◇著

GUOYOU ZICHAN
GUANLI TIZHI
WENTI YANJIU



图书在版编目 (CIP) 数据

国有资产管理体制问题研究/郑国洪著. —北京: 中国检察出版社, 2010. 7

ISBN 978 - 7 - 5102 - 0301 - 5

I. ①国… II. ①郑… III. ①国有资产 - 资产管理 - 经济体制改革 - 研究 - 中国 IV. ①F123. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 116473 号

国有资产管理体制问题研究

郑国洪 著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040)

网 址: 中国检察出版社 (www.zgjccbs.com)

电子邮箱: zgjcbs@vip.sina.com

电 话: (010)68650021(编辑) 68650015(发行) 68636518(门市)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京鑫海金澳胶印有限公司

开 本: A5

印 张: 9 印张

字 数: 253 千字

版 次: 2010 年 7 月第一版 2010 年 7 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 0301 - 5

定 价: 25.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

序

波澜壮阔的中国改革是以市场经济为目标的重大社会变革。这种社会变革蕴涵着三个基本取向：一是功利主义的价值取向；二是科学理性的思维取向；三是民主法治的规范取向。市场经济是我们目前能够找到的最好的资源配置方式，纯粹的市场经济主要是靠价值规律的自发性作用来维持的，即哈耶克所说的“自生自发秩序”来维持的。从制度的角度看，这种“自生自发秩序”的维持需要以下几个前提：一是社会分工的存在；二是私有产权的存在；三是法治化的交易规则体系。虽然我国走向了市场经济的道路并且将坚定不移地走下去，但我国是社会主义国家，在所有制上，是以公有制经济为主体，其他多种所有制经济共同发展。国家控制着整个国民经济的命脉，国有资产在我国具有特殊重要的地位和价值。因此，在市场经济的条件下，如何保障国有资产的“保值和增值”，是摆在我们社会和政府面前的一个十分迫切的问题。

改革开放所营造的“中国奇迹”以及前苏联等国家的经验和教训表明：从体制的角度看，国有资产保值增值的唯一出路就是要深化其管理体制。表面上，国有资产的保值增值是一个明晰产权、建立现代企业制度、建构新型的政府与国企的权利义务关系的问题，但深层次上，国有资产的保值增值就是如何改革现行的国有资产管理体制的问题。我国市场经济运行的实践表明：国有资产管理体制如果不变革，国有资产保值增值就永远是一句空话。值得欣慰的是，“北京共识”的提出和成功本身就是对所谓的“华盛顿共识”的普适性的证伪。我们认为，对于国有资产管理体制的改革，方向是既定的，目标

也是明确的，关键在于如何“改”。

一般认为，国有资产包括经营性的国有资产、资源性的国有资产及行政事业性的国有资产。根据学者的观点，国有资产分为广义和狭义两种。广义的国有资产即国有财产，指属于国家所有的各种财产、物资、债权和其他权益，具体包括：依据国家法律取得的应属于国家所有的财产；基于国家行政权力行使而取得的应属于国家所有的财产；国家以各种方式投资形成的各项资产；接受各种馈赠所形成的应属于国家的财产；国家已有资产的收益所形成的应属于国家所有的财产。而狭义的国有资产是指法律上确定为国家所有的并能为国家提供未来效益的各种经济资源的总和。显然，我国的国有资产管理体制改革中所关注的主要是狭义的国有资产。

郑国洪副教授的《国有资产管理体制问题研究》对我国国有资产管理体制如何变革提出了自己的想法和建议。该书分为八个部分，分别对国有资产与国有资产管理体制的概念、国有资产管理体制的现实状况与历史变迁、外国国有资产管理体制的实践和借鉴、国有资产管理体制改革的宏观分析、国有资产管理体制改革的模式选择、我国国有资产的绩效测评体系、国有资产管理的立法、国有资产的监督等问题进行了比较深入的分析和思考。该书综合运用了经济学、法学、管理学等方面的知识，对我国国有资产管理体制改革的有关问题进行了剖析。特别是该书比较娴熟地运用经济学的有关方法，对我国国有资产管理体制改革的绩效评估的指标体系进行了比较深入的探讨，并且尝试对我国国有资产管理体制改革的模式选择等问题进行了大胆的探索，虽然有些观点尚值得斟酌甚或存疑，有些论述可能并不是那么无懈可击，但作为一种学术性的论述，依然值得肯定。通读全书，感到该书视野比较开阔，体系完整，具有很强的社会现实性，体现出作者对社会重大问题的使命感，虽然创作时间延续6年之久，但经过作者的不断改进，依然能够与时俱进，可谓历久弥新。

与其他学术著作一样，本书也不是完美的。例如，本书如果能够紧紧抓住国有资产管理体制改革中的“问题”，并围绕这些“问题”有针对性地进行分析和论述，可能效果会更好。同时，可能是本书牵

涉的知识面广，作者在写作和论述的规范性方面，也有待进一步加强。总体而言，本书对我国国有资产管理体制改革从经济学、法学及管理学的角度进行了有益的探索和大胆的假设，希望该书的出版，能够对我国国有资产管理体制改革的理论和实务起到较好的推动作用。

是为序。

卢代富

二〇一〇年五月于重庆歌乐山下

目 录

序	/1
第一章 国有资产与国有资产管理体制	/1
第一节 国有资产概述	/1
一、财产、资产、资本与产权	/1
二、国有企业、国有资本、国有经济与国有资产	/5
三、国有资产的类别划分	/8
四、国有资产的功能分析	/15
第二节 关于国有资产管理的理论简介	/19
一、产权理论	/19
二、交易费用理论	/22
三、委托代理理论	/24
第三节 国有资产管理体制概述	/26
一、国有资产管理的含义	/26
二、国有资产管理体制	/32
三、国有资产管理体制的实现目标	/33
第二章 国有资产管理体制改革的一般分析	/35
第一节 国有资产管理体制的制度变迁	/35
一、国有资产管理体制改革的历史回顾	/35
二、国有资产制度变迁的成果分析	/39
三、国有资产管理体制改革的博弈分析	/43
第二节 国有资产管理体制的现状分析	/49
一、国有资产管理中的问题发掘	/49
二、国有资产管理的体制弊端剖析	/51

第三节 改革国有资产管理体制的重要意义	/57
一、各级政府履行职能的需要	/57
二、明晰产权关系的需要	/59
三、国有经济结构调整的需要	/60
四、加强国有资产管理的需要	/62
五、建立现代企业制度的需要	/63
第三章 外国国有资产管理体制的实践与借鉴	/66
第一节 外国国有资产管理体制概况	/67
一、外国国有资产发展历程及分布状况	/67
二、市场经济国家国有资产的作用	/69
三、外国国有资产管理的范围	/70
第二节 不同类型国有资产管理体制及典型国家	/71
一、集权型管理体制	/71
二、分权型管理体制	/73
三、统分结合型管理体制	/75
四、不同类型国有资产管理体制的启示	/78
第三节 转轨国家国有资产管理体制的改革	/81
一、转轨国家国有资产管理体制改革的特点：	
以俄罗斯、波兰、捷克为例	/81
二、转轨国家国有资产管理体制改革的经验教训	/83
第四节 我国国有资产管理体制的借鉴方略	/84
一、国有资产的战略性调整	/84
二、构建国有资产管理体制的新框架	/85
三、建立严格有效的监督机制	/86
四、建立国有资产管理的法律体系	/87
第四章 国有资产管理体制改革的宏观分析	/89
第一节 国有资产管理体制的积极探索	/89
一、沪深模式	/89
二、“一体两翼”模式	/90
三、“九八”模式	/91

第二节 现行国有资产管理体制的基本模式	/92
一、现行国有资产管理体制的构架	/92
二、现行国有资产管理体制存在的问题	/94
第三节 国有资产管理体制改革的“委托代理链条”分析	/98
一、国有资产管理体制“委托代理链条”的“有限收敛”	/98
二、国有资产委托代理链条“有限收敛”的中间人	/102
第四节 国有资产管理体制改革的基础、原则与思路	/104
一、国有资产管理体制改革的基础	/104
二、国有资产管理体制改革的原则	/108
三、国有资产管理体制改革的基本思路	/112
第五章 国有资产管理体制改革的模式选择	/120
第一节 国有资产管理体制改革的目标	/120
一、提高国有资产的运行效率	/120
二、改善和调整国有经济布局 and 结构	/124
三、改善和增强国家对经济的宏观调控能力	/124
四、建立和完善社会主义市场经济体制	/125
第二节 经营性国有资产管理模式的选择	/126
一、经营性国有资产的功能分析	/126
二、经营性国有资产的管理目标	/127
三、经营性国有资产管理模式的选择	/129
第三节 非经营性国有资产管理模式的选择	/135
一、非经营性国有资产的功能分析	/135
二、非经营性国有资产的管理目标	/135
三、非经营性国有资产管理模式的选择	/136
第四节 资源性国有资产管理模式的选择	/139
一、资源性国有资产的功能分析	/139
二、资源性国有资产的管理目标	/140
三、资源性国有资产管理模式的选择	/141

第六章 我国国有资产绩效测评体系研究	/145
第一节 国内外企业效绩管理的理论介绍	/146
一、西方企业效绩管理介绍	/146
二、我国企业效绩管理分析	/149
第二节 我国国有公司绩效评价模型的价值取向及设计原则	/153
一、国有独资或国有控股绩效评价模型的价值取向	/153
二、国有独资或国有控股绩效评价指标体系设计的基本原则	/155
第三节 我国国有独资或国有控股绩效评价指标体系	/156
一、国有独资或国有控股绩效评价指标体系的基本内容	/156
二、国有独资或国有控股绩效评价基本指标体系	/157
三、国有独资或国有控股绩效评价修正指标体系	/159
四、国有独资或国有控股绩效评价指标体系	/161
第四节 我国国有资产效绩管理的事后监督与未来趋势	/163
一、国有资产效绩管理的事后监督	/163
二、我国企业效绩管理的未来趋势	/170
第七章 我国国有资产管理立法探究	
——兼析《企业国有资产法》	/181
第一节 国有资产管理立法选择的理论分析	/181
一、公共物品理论与国有资产管理立法	/181
二、现代企业制度与国有资产管理立法	/185
三、社会性管理理论与国有资产管理立法	/193
第二节 国内外国有资产管理立法梳理与借鉴	/196
一、我国国有资产管理法律体系	/196
二、国外国有资产管理立法模式	/202
第三节 《企业国有资产法》在国有资产管理中的法律分析	/212
一、《企业国有资产法》的立法意义	/213

二、《企业国有资产法》的制度创新	/217
三、《企业国有资产法》与相关法律法规的关联	/225
四、《企业国有资产法》的立法完善	/231
第八章 国有资产的监督	/237
第一节 国有资产监督的主体选择	/237
一、国有资产监督主体的选择	/237
二、国家审计机关开展国有资产审计的独立性	/243
第二节 国有资产监督的理论基础	/246
一、公共选择理论	/247
二、信息经济学	/249
三、博弈论	/251
四、经济增长理论	/252
五、可持续发展理论	/254
第三节 国有资产监督的原则和内容	/255
一、国有资产监督的原则	/255
二、国家审计机关开展国有资产监督的基本内容	/256
参考文献	/263
后 记	/270

第一章 国有资产与国有 资产管理体制

第一节 国有资产概述

国有资产，就是国家（一般由该国政府代表国家行使所有权）所拥有的资源和财产。作为政府掌管资财的总和，国有资产对于政府履行国家公共管理职能和调控国民经济起着十分重要的作用。当然，对国有资产的内涵仅作此理解远远不够，还必须在对资产与财产、资本和产权概念作区分的基础上，从国有资产与国有企业、国有经济和国有资本联系中把握国有资产内涵的真谛。特别需要注意的是，社会主义制度赋予了国有资产更多的含义，对于社会主义市场经济条件下国有资产的理解，既要看到其与其他社会制度国有资产具有共性的一面，更应看到其反映社会主义制度的特殊性，即作为经济基础维护社会制度的另一面。

一、财产、资产、资本与产权

财产（Property）是一个法律的概念，主要是法学研究的范畴，经济学只是将其作为一个既定的经济范畴去理解，一般不作深入研究分析。就当前法律规定来看，各国法律对财产概念的解释是不同的。我国法律的财产规定，除了物权还包括债权。因而，对财产概念的理解有广义和狭义之分，广义的财产是指具有价值和使用价值的财产或直接能给主体带来一定利益的权利，其可分为固定形态的财产（又

有有形和无形之分) 和非固定形态的财产(主要指权利)。狭义的财产则仅指客观存在的固定形态的财产。我国《民法通则》第 71 条规定:“财产所有权是指所有人依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处分的权利。”就我国立法体例来看,财产所有权和与财产所有权有关的财产权、债权、知识产权、人身权是同一序列的民事权利概念。但经济学认为,物权和债权在企业资产中的规定是不同的,由此引发的权利也不同,拥有物权,即为股东,根据公司法拥有企业剩余控制权和剩余索取权等权利;拥有债权,即为债权人,相对于股东来说,其对企业的权利是有限的,它仅可对债权的使用作某些限制性规定,一般不能左右企业的经营。与权力大小相对应,财产拥有人获得的收益和承担的风险也不同,根据权利与收益、风险对称原则,股东拥有的权利较大,因而获得的收益也较高,但其承担的风险也较大;债权人的权利相对较小,因而获得的收益也较少,但其承担风险也相应较低。政府作为一国国有资产的管理主体,其对企业的投资方式可以是股东入股,也可以是债权人放债(一般通过国有商业银行进行)。

资产^①(Asset)更多应用于财务管理和会计核算中,它是对某一经济主体,主要是企业所拥有财产的一种静态反映。即企业拥有或者控制的能以货币计量的经济资源,包括各种财产、债权和其他权利。也就是说,资产是指企业过去的交易或者事项形成的、由企业拥有或者控制的、预期会给企业带来经济利益的资源。其特征可以概括为:(1)资产的主体是经济实体,它可以是法人形式的公司制企业,也可以是非法人非公司制实体;(2)资产与经济主体的关系以拥有或者控制为标志,而不区别其来源如何;(3)资产要能以货币计量,

① “资产之所以对物主有用,或者是由于它是未来事业的源泉,或者是由于它可用于取得未来的利益。”参见[美]D. 格林沃尔德:《现代经济词典》,商务印书馆 1951 年版,第 27 页。《企业会计准则》规定:“资产是企业拥有或者控制的,能以货币计量的经济资源,包括各种财产、负债及其他权利。”在经济学中资产被定义为:“由企业或个人拥有并具有价值的有形的财产或无形的权利。”

从而通过会计计量得以反映；（4）资产的存在形态包括各种财产、债权和其他权益，用会计恒等式可表示为：

$$\text{资产} = \text{权益} + \text{负债}$$

资产作为某一经济主体某一时间财产的反映，用于国家或政府这一宏观性主体，就称为国有资产，它是一国政府所拥有的财产。资产归属具备明晰化特征，从而要求国有资产管理必须克服主体虚化的弊端，建立统一的管理主体，由其履行出资人权利，落实国有资产管理；资产的货币计量性特征，要求国有资产管理应该以价值管理为主，实物管理为辅，不把重点放在既定存量国有资产的完整上，而应该把管理重点放在国有资产价值的保值增值上；资产形态的多样性特征，要求国有资产管理做到分类、动态化管理，而不是僵化的实物管理和统一管理模式。同时，由于资产概念具有静态性的特征，因而也易造成国有资产管理的静态化，弱化国有资产的市场经营功能。

资本（Capital）属于经济学研究的范畴，1989年版的《辞海》指出，它同土地、劳动和企业家共同构成了生产的四大生产要素，在一国经济的发展中起着十分重要的作用，其对经济发展的贡献仅次于科技。经济学的两大体系——政治经济学和西方经济学，对资本概念的理解不同。政治经济学对资本的解释具有较强的社会特征，它是指能带来剩余价值的价值，道出了资本家剥削工人阶级的本质。而西方经济学对资本的定义则弱化了社会含义，认为资本作为资本家要素付出，同其他要素一道共同完成商品生产过程，以追求利润最大化为目标，但由于市场竞争的限制，它们往往只能获取平均利润率，在资本市场上就表现为利息。两者分析角度虽有所差异，但有一点是共同的：资本在市场环境下追求的是保值增值，而且是尽可能大的增值。如果把会计学中所称的资产放置于企业经营中，放置于经济学领域，也就称为资本。当然，资产不用于经营领域，它仅是静态的财产，并不能称为资本。作为企业的资本投入，不一定是资金的投入，既可以是实物投入，也可以是技术、商标、商誉等无形资产的投入。对资本收益的考核一般用资本平均利润率，或资本的报酬率等指标。

对于产权（Ownership）的认识目前还不尽统一，总体分析，经

济学界和法学界的认识角度是不同的。法学强调的产权是指财产的所有权，以及由其所派生出来的使用、处置、收益等权利。法学对产权的研究，主要分析财产的这些权利在出资人与企业之间的界定，达到规定出资人与法人理财行为的作用，以便在保护出资人利益的同时，调动经营者管理的积极性。经济学讲的产权，虽有马克思产权与西方产权之分，但其与法学分析产权有很大的相关性。马克思产权思想，其一是等同于所有权；其二是属于上层建筑法权性质的权利，对应于所有制而有别于所有制；其三是指排他性的可交易的资本属性的权利；其四是动态的生产关系在生产全过程中存在的权利；其五是广义的包含一系列关于资产权利在内的权利束。^① 马克思产权理论更多强调共有产权的合理性，这要求社会主义制度拥有与其制度属性相适应的共有产权制度，突出国有经济在国民经济中的控制力与主导地位。

西方对于产权的研究，早在斯密时期已经开始了，但其作为一个经济学流派，则始发于罗纳德·科斯的产权研究。由于各位学者假设的前提不同，分析的角度不同，对于产权的解释也不尽一致，但其在以下三点取得了共识：首先，产权是一种排他性的权利，这种权利必须是可平等交易的法权，而不是不能进入市场的特权；其次，产权是规定人们相互行为关系的一种规则，并且是社会基础性的规则；最后，产权是一权利束，它可以分解为多种权利并统一呈现一种结构状态。产权研究的这些成果对于国有资产管理来讲具有十分重要的意义，产权所要求的排他性决定了国有资产管理必须统一集中管理，明晰权责；产权交易的平等性，决定了国有资产管理的“平民化”角度，而不能将其作为一个特权看待，防止其破坏市场配置资源效率；产权的规则性和结构性特征，则要求科学划分和界定各级、各层管理国有资产的权责，提高管理效率。

财产、资产、资本和产权的关系可表述为，财产是研究资产、资本和产权的起点，资产、资本和产权是财产研究，特别是财产所有权

① 李伟、刘凤圣：《产权范畴的理论分歧及其对我国改革的特殊意义》，载《经济研究》1997年第1期。

分析的进一步深化。如果把财产的管理主体定位于企业，那么就称其为资产。企业中的资产由权益和负债两部分构成，两类资产的所有者行使的权利不同，追求的目标不同，其所承担的风险也不一样：作为股权投资财产称其为资本，其目标是追求企业利润的最大化，为此企业也可能通过经营杠杆和财务杠杆效应提高资本的报酬率；而产权的分析则远远高于财产、资产和资本的分析，它更多在于通过制度（实质也是一种合约的结构）创新，提供激励，提高资源的配置效率。

二、国有企业、国有资本、国有经济与国有资产

对于国有企业概念的理解，是随着经济改革的发展而不断深化的。在传统的计划经济体制下，企业的投资、采购、生产、技术、销售、人事等工作全部由国家计划指令管理，即其一切活动皆纳入政府指令统管之下，此类企业称得上纯粹的国有企业。随着经济体制改革的深入，国家对企业投资也由拨款改为贷款方式，部分企业改制为股份制形式，民营资本也开始注入国有企业，控股国有企业和参股国有企业日益增多。由于受传统思想的影响，国家投资企业还是以控股企业为主（且以绝对控股为主要方式），这是当前对国有企业概念的理解。至于参股企业不属于国有企业，目前还存在争议。其实，判断一个企业是否属于国有企业，主要看其控制权在谁手中，是国家或国家委托的代理人，还是其他主体。如果控制权属于国家或其委托的代理人，不论其控股比例多少，都应属于国有企业的范畴。考虑国有资本的有限性，国家通过资本集中再利用市场资本链控制更多的子公司和孙公司，即可更大地发挥国有资本对国民经济的控制力。

与国有企业相联系的企业资本就是国有资本。国有资本是指国家作为投资人投入企业的原始资本，或实际投入资本，对于企业的亏损或留存是不能计入国有资本的。考核国有资本绩效更多地看资本的收益率，或资本的报酬率，它就是一定时期内平均收益与投入的比例，这一比例越高，说明国有资本运营越有效；如果比例越低，说明国有资本运营越低下。由于企业经营效益不同，企业中的实际国有资本并

不等于国家期初投入资本量。那些经营好的企业，由于企业收益增加，企业留成增多，企业净资产增加，表现为国有资本权益大于期初投入资本额；而那些经济效益差的企业，由于企业经营的亏损从而侵蚀了部分或全部投入资本，表现为国有资本权益小于期初投入资本额。市场经济环境下资本的本质是保值增值，即追求利润的最大化。因而对于国有资本的考核，主要定位于资本的增值上，即要求其平均资本报酬率必须大于零，一般应略高于行业平均水平，但绝不能为负值（极少数特殊行业可能为负值），否则即认为国有资本投入失败。国家投资主体对国有资本的管理，更多是基于现代法人治理结构下出资人权利的行使，而不能直接干预企业的日常经营。

国有资本是站在企业这一微观角度对国家投资作的分析，如果站在国民经济这一宏观角度分析，就称为国有经济。国有经济关注点并不在于国家投资在社会总投资中所占的比例，而把关注点放在有限国有资本对整个国民经济的控制力上，着眼于有限追加的国有资本投入对于整个国民经济的拉动幅度方面。考察国有经济，主要分析国家资本整体对市场的控制力，这一控制力可通过三个杠杆实现：一是股权杠杆，即由过去的全额直接投资变为部分股权投资，从而实现用较少的直接资本控制更多社会资本的作用。例如，一个企业需要投资额为5亿，按传统的投资方式，国家就必须投入5亿；而现在国家实行绝对控股，只需投入51%的股权即可，即可用2.55亿控制5亿的资本，在国有资本不变的情况下，国有经济的控制力增强了。二是财务杠杆，即企业在需要投资额一定的情况下，可通过举债获得资本，从而减少股权资本的投入，达到提高控制力的目的。仍照上例，假如该企业市场盈利能力增强，企业资本结构为4:6（即股权资本与债权资本的比例），那么企业的股权资本为2亿（ $5 \times 40\%$ ），国有资本保持绝对控股比例，则仅需要投入1.02亿（ $2 \times 51\%$ ）。如此一来，国有资本的控制力得到了更大的放大。三是行业杠杆，即国家只需控制关键行业中的龙头企业，就可达到控制整个行业，进而控制整个国民经济的目的。

《民法通则》第73条规定：“国家财产属于全民所有。”这是法