



江西财经大学博士论文文库

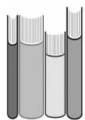
DOCTORAL DISSERTATIONS OF JIANGXI UNIVERSITY
OF FINANCE AND ECONOMICS

国有资产产权： 中央与地方关系研究

史言信/著



中国财政经济出版社



江西财经大学博士论文文库

国有资产产权： 中央与地方关系研究

史言信 著

中国财政经济出版社

图书在版编目（CIP）数据

国有资产产权：中央与地方关系研究/史言信著. —北京：中国财政经济出版社，2009. 8

（江西财经大学博士论文文库）

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1632 - 4

I. 国... II. 史... III. 国有资产 - 产权 - 中央和地方的关系 - 研究 - 中国 IV. F123. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2009）第 089223 号

责任编辑：林治滨 责任校对：张全录

封面设计：郁 佳 版式设计：董生萍

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.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：100142

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

× × 印刷厂印刷 各地新华书店经销

850 × 1168 毫米 32 开 6.5 印张 154 000 字

年 月第 1 版 年 月北京第 1 次印刷

印数：1— 定价：18.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1632 - 4 / F · 1413

（图书出现印装问题，本社负责调换）

本社质量投诉电话：010 - 88190744

摘 要

党的十六大明确提出，改革国有资产管理体制是深化经济体制改革的重大任务，要在坚持国家所有的前提下，充分发挥中央和地方两个积极性。国家要通过制定法律法规，建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。在这一大背景下，研究中央和地方之间国有资产产权关系就具有重要的理论和现实意义。

本书分为6章：第1章导言；第2章国有资产中央与地方产权关系的基本理论；第3章我国中央与地方国有资产产权关系沿革与现状；第4章经验与启示：中央与地方国有资产产权关系案例研究；第5章中央与地方国有资产产权关系改革的政策建议；第6章中央和地方国有产权关系改革的配套措施。

本书的主要内容如下：

国有经济是国家引导、推动经济和社会发展的基本工具，是实现人民根本利益和共同富裕的重要保证。发展壮大国有经济，国有经济控制经济命脉，对于发挥社会主义制度优越性，增强我国经济实力、国防力量和民族凝聚力，具有关键作用。国有企业作为国有经济的具体载体，体现国有经济的主导作用。改革开放以来，为适应市场经济的需要，我国推行公有制的多种有效实现形式，国有企

业不断深化改革，取得了显著的成效。

与此相对应，我国的国有资产监督管理体制改革一直在探索中进行，是一个不断深化和发展的过程。建国初期，作为计划经济体制的一部分建立起来的国有资产管理体制，是国家代表全体人民行使对国有资产的最终所有权，中央政府和地方政府分别被赋予管理中央和地方国有资产的权限。虽然中央和地方对哪些国有资产属于各自的管理权限一直没有明晰的界定，但在长期的实际运行中，归中央管理的是“中央企业”，归地方管理的是“地方企业”。哪些企业归中央管理，哪些企业归地方管理，在几十年的历史中经常会有变动，中央和地方的行政分权改革都是围绕国有企业管理权归属问题展开的。国有资产要么是在国家统一所有的前提下的分级管理，要么是由中央统一管理，中央和地方之间进行权利划分。但从总体上看，长期以来或者是“统一所有，分级管理”，或者是“统一所有，分级监管”，只是有时中央管得多点，有时地方管得多点。

党的十六大以来，国有资产管理在理论上有新的突破，体现在所有权的理论问题上，明确了国家统一所有、政府分级履行出资人职责的国有资产管理的思想。这个思想有利于做到分权合理、集中有度、责权明确，有利于充分调动中央和地方的积极性。国有资产管理改革实践中也取得了较大的成绩，初步构建了新的国有资产监管机构的组织框架，国有资产监管法规进一步完善，建立落实了国有资产经济责任的业绩考核等相关制度，进一步加强了国有企业监事会工作，加强了国有资产的基础管理，国有产权交易的监管工作得到加强。

在新的国有资产管理体制下，中央和地方国有产权的终极所有权属于国家，因此，其根本利益是一致的。但是由于具有不同的出资人代表，中央和地方产权的利益机制就存在差异。由此可见，中央和地方之间国有资产产权关系既不同于市场化的产权关系，也不

同于原有体制下的准行政隶属关系。新的国有资产管理体制改革还处于初级阶段，相关的制度建设也还没有跟进，中央和地方产权关系不可能很快理顺。因此，需要根据中央和地方之间国有产权关系中存在的问题，探求其内在的深层次的制度性原因，制定并实施相应的改革措施。

通过对江西铜业、江西钨业和昌河汽车股份有限公司这三个典型的企业进行实地调研，本书对中央和地方之间国有产权关系中存在的问题进行了概括，主要包括中央与地方国有产权之间的流动机制不健全，中央与地方政府产权主体的利益冲突以及产权划分不合理等问题。这些问题的存在将会增加中央与地方国有资产产权的交易成本、降低国有产权效率并降低中央与地方国有产权关系同市场经济体制的兼容性。

根据马克思产权理论中的制度变迁理论、生产力评价标准，西方产权理论中的交易费用理论、契约理论、企业控制权和索取权理论以及政府职能理论，合理的国有产权制度安排应该符合以下几个要求：

1. 产权主体必须明确，产权边界必须清晰，这就要求必须明确要有人或机构负责行使产权。

2. 产权必须能自由流动。这就要求产权主体必须多元化，没有多元化的产权主体，就无法进行产权交易，市场机制也无法有效运转起来。

3. 企业内部的产权结构安排必须合理，并形成完善的法人治理结构。

4. 产权必须受到相应法律的保护，交易必须受到法律的维护。

5. 产权的组合及其结构的演变必须有利于企业经济效率的提高。

结合上述的理论结论，本书认为，中央与地方国有产权关系中所存在的问题是由于公有产权制度不完善和相关的制度改革滞后造

成的。具体说来，主要包括中央与地方政府的权责设置不合理，财税制度不完善，社会保障体制改革滞后以及中央与地方国有产权利益协调机制缺失等原因。

在对中央和地方之间国有资产产权关系的历史沿革、现状、国有资产管理理论分析以及案例研究的基础上，本书提出了中央与地方之间国有资产产权关系改革的目标、原则和总体思路。

中央和地方产权关系改革的目标：建立中央和地方国有资产边界合理、中央和地方政府的权责明确并与市场经济体制相兼容的协调共生发展关系。为确保这一目标的实现，在改革过程中需要遵循以下原则：国有资本总体效益最大化原则，兼顾中央和地方利益的原则，国有资本出资人市场平等原则。

中央和地方之间国有资产产权关系改革的总体思路：

1. 建立健全现代国有产权制度。产权理论和我国的改革实践都已表明，健全的产权制度是市场有效配置资源的基础，建立与现代市场经济相适应的国有产权制度是经济体制改革不可避免的问题。改革国有产权制度，就是要清晰产权，界定产权边界和产权主体的权利与义务关系，消除原来模糊不清的状态，建立起有利于社会资源优化配置的财产约束机制。当前我国经济体制改革和经济运行中出现的若干突出问题，都直接或间接与这方面的改革滞后有关。因此，只有通过构建新型国有资产管理体系、完善现代国有产权制度，能够在国有企业内部建立现代企业制度，这是理顺中央和地方国有产权关系的基础。

2. 明晰界定中央和地方国有资产边界。根据党的十六届三中全会的精神，关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等，由中央政府代表国家履行出资人职责，其他国有资产由地方政府代表国家履行出资人职责。由于中央和地方国有企业改革还没有完成，特别是中央企业存在产业布局分散和内部效率低下等问题，还处于改制和重组阶段。中央国有资本涉足的

领域必将收缩和精简，实现中央国有资本对国民经济的“控制力、影响力和带动力”的落脚点在于中央企业的合理产业布局，也就是要确定中央企业进入的经济领域并明确在这些领域的进入深度。在中央企业重组过程中必然会发生中央和地方产权关系的调整，这是我国国有经济布局调整的重要内容，也是完善国有资产管理体制的途径。中央和地方国有资产调整是双向的，即中央国有资产转化为地方国有资产形态或者地方国有资产转换为中央资产，其中以前者为主，转换途径包括行政划拨和市场交易。

3. 确立中央政府对国有资产的权利和义务。在“国家统一所有，分别行使产权，专门机构监管，授权委托经营”的国有资产管理体制框架下，中央政府履行中央国有资产出资人职责，对所辖国有资产具有收益、处置和考核等项管理职权。当前，国务院国资委监管重要中央企业，对部分大型企业和企业集团进行授权经营。因此，中央政府对于国有资产的权利和义务主要表现为进一步提高国有资产的代理效率、促进中央企业重组和理顺经营性资产与非经营性资产的转换途径。同时，国务院还代表国家统一行使国有资产的终极所有权。

4. 明确地方政府对国有资产的权利和义务。新的国有资产管理体制确立了地方政府投资主体的地位，扩大了其配置资源的范围和权力，刺激了地方政府管理国有资产的积极性，有利于推动地方国有资产战略布局的合理化，促进国有资产形态的多样化和提高国有资产的效率。但是，由于地方政府承担发展地方经济和确保社会稳定等职能，其出资人代表身份与行政职能的矛盾很难避免。地方政府的出资人权利现在仍然不同程度地被计划发展部门、财政部门、组织人事部门以及行政主管部门分割占有。因此，明确地方国有资产监督管理机构的职责，围绕如何更好地履行出资人职责来设置内部机构，理顺监管机构和相关政府部门的关系，从而有效地促进地方政府的行政职能和出资人职责的分离，有利于深化地方国有

资产管理体制改革，促进中央和地方国有产权关系的协调发展。

5. 促进中央和地方国有产权的流动。中央和地方国有产权流动是调整国有经济布局和完善国有公司治理结构的必然要求，流动形式包括行政划拨和市场机制。当前的国有产权流动还主要发生在中央企业之间，以行政划拨为主，但是随着中央企业重组的进一步深入，中央和地方国有产权之间的流动将更加普遍。因此，促进国有企业股份制改造和完善公司治理结构相结合，加快股权分置改革，探索地方国有资产参与中央企业重组的形式，建立中央与地方产权流动的利益协调机制，对于解决国有企业的内部机制问题，促进中央和地方国有产权的流动具有重要意义。

6. 实现“分级所有”是中央和地方产权关系改革的最终目标。我国现行的国有资产管理体制遵循的原则是“国家所有、分级履行出资人职责”，单从经济的角度考虑，建立“分级履行出资人职责”体制的主要目的是为了使得上级政府（尤其是中央政府）有一定程度的行动灵活性，从而增加其调控的能力。然而这种体制还是可能影响下级政府行使出资人职责的积极性。因此，从产权和管理体制效率的角度考虑，可以在制度和经济条件允许的情况下，实现中央和地方国有资产“分级所有”的改革目标，即中央和地方政府是市场意义上完全平等的国有资产产权主体。

中央和地方之间国有资产产权关系改革只是我国国有资产管理体制改革这一系统工程中的一部分，因此还需要相关的制度改革予以支持和推进，主要包括建立健全国有资产管理法律体系、完善中央和地方财政税收制度、结合中央和地方产权关系改革养老保障体制以及制定统一的国有资本预算制度。

本书的创新之处表现在以下几个方面：

第一，突破了传统的从国有企业的微观视角和国有经济的宏观视角去研究国有产权问题，在“国家统一所有，中央和地方政府分别行使出资人职责”的新型国有资产管理体制下，综合产权理

论、委托—代理理论、政府职能理论以及现有国有资产管理研究成果，从中央和地方之间国有资产产权关系的崭新视角，来研究中央和地方产权关系的本质、问题、原因以及改革思路，这不但更好地体现了我国国有资产管理体制改革的思路，促进国有资产管理体制改革的进一步深化，而且符合当前中央和地方国有企业重组改制的实践需要。

第二，提出中央和地方之间国有资产产权关系的改革目标：建立中央和地方国有资产的合理边界、中央和地方政府的权责明确并且与市场经济体制相兼容的中央和地方产权的协调共生发展关系，这具有开创性意义。中央和地方国有资产的终极所有权属于国家，它们的最终目标是一致的，而又具有不同的出资人代表。因此它们之间不是普通的市场产权关系，也不是原有体制下的准行政性关系，确立符合市场经济基本原则、资产边界合理以及出资人职责明确的中央和地方产权协调共生发展关系是新型国有资产管理体制的要求，也丰富了国有产权理论和我国国有资产管理理论研究的内容。

第三，针对我国国有资产管理体制的机制设计上的缺陷，提出构建“四层次”的国有资产管理体制，促进政企、政资的彻底分离。现行的国有资产管理体制并没有从根本上解决政企、政资不分开的问题，国务院国资委还在同时肩负出资人和行政职能，这一体制缺陷在今后的改革中会逐渐显示出来。因此，本书提出“四层次”的国有资产管理体制，有利于促进政企和政资分离，建立与市场经济体制相兼容的中央和地方之间国有资产产权关系。

本书着重就中央和地方之间国有资产产权关系进行深入研究，研究成果具有较大的理论价值和实践意义，从理论价值上看，以促进中央和地方之间国有资产产权关系改革为出发点，综合产权理论、委托—代理理论、国有资产管理理论、政府职能理论，分析中央和地方国有资产产权关系中的问题，提出中央和地方产权关系改

革的总体目标和思路，推动了我国国有资产管理体制研究的进一步发展，并丰富了与本项目相关的产权理论、行政管理学和公共选择理论等学术领域的研究内容。从实践意义看，诊断与分析了中央和地方之间产权关系中存在的问题，揭示了中央和地方产权之间国有资产产权关系的本质，丰富和发展了中央与地方之间国有资产产权关系管理的思想，为构建新型的中央和地方之间国有资产产权关系模式提供理论指导和实践操作策略。

目 录

第1章 导言	1
第2章 国有资产中央与地方产权关系的基本理论	17
第3章 我国中央与地方国有资产产权关系沿革与现状	60
第4章 经验与启示:中央与地方国有资产产权关系案例研究	98
第5章 中央与地方国有资产产权关系改革的政策建议	118
第6章 中央和地方国有产权关系改革的配套措施	160
参考文献	175
后记	190

第 1 章

导 言

1.1 研究对象的选择与问题的提出

本书选择国有资产的产权作为基本研究对象，在讨论其发生、发展、现状与改革历程的基础上，探讨中央与地方国有资产产权关系这一重大经济主题。一般而言，国有资产是指属于国家所有的一切财产和财产权利的总称。在广义上，国有资产包括经营性资产、非经营性资产和资源性资产。在狭义上，国有资产就是经营性资产，主要指国家作为出资者在企业依法拥有的资本及其权益。在本书的讨论中，如无特别说明，国有资产都指经营性国有资产。

在新中国成立之初，国民经济选择了计划经济的模式，而计划经济模式是以生产资料公有制为其所有制基础，从而形成了国有资产占主导地位的产权格局。1978年后，中国实施了由计划经济向市场经济转型，由于所有制在政治结构和经济生活中的重要意义，

在这一过程中，国有资产管理体制的改革自然地成为令人瞩目的重大主题。无论是在计划经济时期还是在市场经济时期，中国这样一个庞大的经济体中的国有资产必然是分级管理的，在历史上采取了不同形式的一级产权、分级管理的模式。随着转型的深入，正确处理中央与地方国有资产产权关系成为国有资产管理体制改革的一个内容。中央与地方国有资产产权关系实质上是中央政府与地方政府职能关系的反映；中央政府和地方政府的职能边界决定了国有资产在中央和地方进行产权划分的基本准则；建立符合市场经济要求的产权流动机制是协调中央和地方国有资产产权关系的根本途径，实现中央政府与地方政府优势互补、利益双赢是协调中央和地方国有资产产权关系的经济动力。

1.2 研究的意义

1.2.1 选题的现实意义

国有经济是国家引导、推动经济和社会发展的基本工具，是实现最广大人民根本利益和共同富裕的根本保证。发展壮大控制国家经济命脉的国有经济，对于发挥社会主义制度优越性，增强我国经济实力、国防力量和民族凝聚力具有关键作用。国有企业作为国有经济的具体载体，体现国有经济的主导作用。改革开放以来，为适应市场经济的要求，我国国有经济以及国有资产产权关系亦发生了深刻的变化。与此同时，我国国有资产监督管理体制改革一直在不断深化和发展。党的十六大以来，国有资产管理的理论突破，突出体现在所有权的理论问题上，明确了国家统一所有、政府分级履行出资人职责的国有资产管理的思想。2003年6月5日，国务

院公布实施《企业国有资产监督管理暂行条例》，其目的主要是为了落实党的十六大关于国有资产管理体制改革的精神以及为机构改革的顺利进行提供法制保障。本书则是根据党的十六大确定的“国家统一所有，政府分级履行出资人职责”的国有资产管理的新思路，对中央政府与地方政府对国有资产管理及其相互关系进行实证研究，以利于推进国有资产管理体制改革的实践。

1.2.2 选题的理论意义

产权经济学的有关理论告诉我们，利益结构合理化必须依赖于两个基本前提：一是所有权系统内部诸权的边界明晰；二是产权关系的不断运动。在国家国有资产管理体制从“国家所有，分级管理”转变到“国家所有，分级产权”的新形势下，如何清楚地界定中央和地方的国有资产边界是新的国有资产管理体制正常运转和国有企业的产权不断运动的基础。这对于保证国有资产在中央与地方之间合理配置，保证我国经济发展和社会政治的稳定具有重要而深远的影响。因此，合理界定国有资产的范围，合理界定中央与地方之间国有资产的产权边界，建立国有资产在中央政府与地方政府、地方政府之间以及政府与非国有经济主体之间的产权交易机制，不仅具有重大的现实意义，而且具有重大的理论意义。研究中央与地方国有资产产权关系将在一定程度上丰富产权理论和国有资产管理理论。

1.3 研究综述和评价

1.3.1 关于中央与地方国有资产产权关系

对于“统一所有，分级代表”国有资产管理体制下中央与地

方国有资产产权关系，目前学术界有三种不同的观点。

观点一：“统一所有，分级代表”管理体制下的中央与地方国有资产产权关系仅仅指国有资产如何在中央政府和地方政府之间合理、公平划分，界定中央和地方各自作为出资人的国有资产范围。而中央出资人对地方出资人的“指导与监督”只是一种公共管理职能，它反映的是中央与地方的行政关系而非出资人之间的产权关系（张文魁，2003；刘纪鹏，2005）。

刘纪鹏（2005）在谈到国资委的职责时认为，现有国资委兼具出资人和监管出资人两种功能，这在理论和实践上关系都不顺。应该把国资委定位从履行出资人职能转变到履行管理出资人职能上来。在国资委和大型国有企业之间构建控股公司，专门履行出资人职责，从事国有资产的经营和管理的中间层次。

观点二：“统一所有，分级代表”管理体制下的中央与地方国有资产产权关系有两个层次：一是国有资产如何在中央政府和地方政府之间合理、公平划分；二是要在出资人职责中明确划分中央与地方之间的权利边界（徐善长，2003；焦建国，2005；马建堂、窦晴身，2005）。

焦建国（2005）认为，“国家所有，分级产权”管理体制下，中央政府出资人与地方政府出资人都是代表国家履行出资人的职责。行使的是出资人所有权，即重大人事任免权、重大决策权、资产处置权。它们之间不存在隶属关系、上下级关系。中央出资人对地方出资人的“指导与监督”，不是变相的公共管理职能，而应是中央政府出资人统一确定的权利边界。

观点三：“统一所有，分级代表”管理体制下的中央与地方国有资产产权关系除了前述“观点二”中的两个层次之外，还应包括另一个层次——中央国资委与地方国资委之间的监管与被监管关系（陈清泰，2005）。

陈清泰（2005）在谈到国资委作为出资人机构的权能时指出：

国资委是履行出资人职责的机构，不应仅仅承担监管职能，是监督、管理、运营三位一体。监督是对运营机构的监督，更多地属于公共权力范畴。管理包括法规制定、基础管理（统计、考核等），属于公共管理层面。运营要进入市场，以提高集中度和回报率为目标。运营应是发展趋势，有排他性的集中统一所有权，形成强有力的产权约束。（国有资产）要保值增值，必须运营，这样才能发挥出出资人职能。

1.3.2 关于中央与地方国资委监管的资产对象

学术界在这方面的意见比较一致，认为在“统一所有，分级代表”的国有资产管理体制下，目前国资委管理的范围应该是经营性国有资产，不应包括行政事业资产和自然资源资产（张文魁，2003；周天勇，2003）。

张文魁（2003）认为，国有资产包括以企业资产为主的经营性资产、行政事业资产、自然资源资产等三大类。这些资产由于基本功能、来源、使用方法的不同，相应的资产管理体制可有所不同。新国资机构所管理国有资产的范围不宜太广，至少在起步阶段不应将行政事业资产和自然资源资产纳入管理范围，这两类资产仍然由其他专门的政府部门管理。

1.3.3 关于中央与地方国有资产产权关系划分的必要性

尽管考察的角度不尽相同，但学术界在这一点上意见还是相当一致，都认为中央与地方国有资产产权关系划分是必要的，是“统一所有，分级代表”的国有资产管理体制中的一个关键性的、基本的问题（张文魁，2003；徐善长，2003；张军扩，2003；叶汉生，2005；焦建国，2005；郭复初、王锋，2006）。

张文魁（2003）认为，在党的十六大确定的方向下，国有资产管理体制改革仍然有一些操作性问题需要进一步明确。合理确定