

会计与投资者保护系列丛书

Series of Research on Accounting-based Investor Protection

Research on Frontier Theory of State-owned
Capital Budgeting Operation and Management

国有资本预算经营与管理 前沿理论研究

谢志华 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

会计与投资者保护系列丛书

Series of Research on Accounting-based Investor Protection

Research on Frontier Theory of State-owned
Capital Budgeting Operation and Management

国有资本预算经营与管理 前沿理论研究

谢志华 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

国有资本预算经营与管理前沿理论研究 / 谢志华著.

—北京: 经济科学出版社, 2011. 5

(会计与投资者保护系列丛书)

ISBN 978-7-5141-0692-3

I. ①国… II. ①谢… III. ①国有资产经营-理论研究-中国②国有资产管理-理论研究-中国 IV. ①F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 090973 号

责任编辑: 赵 蕾

责任校对: 刘欣欣

版式设计: 代小卫

技术编辑: 李 鹏

国有资本预算经营与管理前沿理论研究

谢志华 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

经济理论编辑中心电话: 88191435 88191450

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮箱: jjll1435@126.com

北京中科印刷有限公司印装

787×1092 16 开 14.75 印张 240000 字

2011 年 5 月第 1 版 2011 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-0692-3 定价: 30.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

本书是国家社科基金“完善国有资本预算经营制度研究”(06BJY014)的阶段性成果。

前 言

计划经济体制下，国有企业的管理和运行体制的基本特征是政企不分和政资不分，企业成为行政的附属物，国有资产管理主体与行政主体合二为一。而在市场经济体制下，国有企业的管理和运行体制逐步转变为政企分开、政资分开和两权分离，政府不再直接管理企业，企业走向市场，独立核算、自主经营和自负盈亏，政府通过调控市场引导企业；设立专门的国有资产监督管理主体代行国家所有权权利，国有企业拥有经营权，从而实现两权分离；国有企业逐步实现公司化改造，建立现代企业制度。

对国有企业按照两权分离的公司制企业进行体制转换，必须确保国有资本的保值增值，为达成这一目标，最为有效的措施之一就是建立国有资本预算经营体系。通过国有资本预算经营与管理，使国有资本经营战略落实为预算目标与预算权责体系，企业的经营管理活动围绕预算目标展开，并最终实现预算目标。国有资本预算体系既包括国有资产监督管理主体对国有企业的预算要求，也包括国有企业内部所建立的全面预算体系；既包括预算目标体系的确定、预算执行的监控，也包括预算执行结果的考核及其与此相关的激励约束制度的建立。国有资本预算体系的建立不仅要按全面预算体系的要求进行自我完善，而且必须围绕预算目标的实现进行组织和流程再造，并建立与此相应的信息体系。国有资本预算体系是确定国有企业及其内部部门和岗位的目标责任体系，也是实现公司治理目标的重要方式。

围绕国有资本预算经营与管理展开相关方面的研究，是理论的需要，也是实践的需要。本书只是从一些零散的角度对这一问题进行了探讨，尚未形成完整的体系。希望本书的出版能够抛砖引玉，激发大家对国有资本预算经营管理体系的深度研究与讨论。

谢志华

2011年5月

目 录

第一篇 出资者财务、资本经营与分配理论	(1)
第一章 出资者财务论	(1)
第二章 再论资本经营	(10)
第三章 市场经济条件下国有产权和国有企业运行的 几个核心问题	(16)
第四章 论所有权监督与管理权监督——兼论与 审计的关系	(25)
第五章 企业收益分配博弈论	(34)
第六章 分配制度变革是经济制度改革的 核心问题	(46)
第七章 经营者收益分配存在的问题及解决原则	(57)
第二篇 政府预算、政府会计与政府审计	(65)
第八章 论我国地方政府公共预算编制的 问题与对策——以镇江市为例	(65)
第九章 政府“良治”目标与政府会计的治理功能	(71)
第十章 政府绩效审计职能之二维层面：解除受托 责任与实现决策有用	(79)
第十一章 政府审计的角色定位	(89)
第三篇 公司治理与内部控制	(99)
第十二章 关于公司治理的若干问题	(99)
第十三章 董事会结构与决策效率	(109)
第十四章 内部控制：本质与结构	(121)

第十五章 内部控制、公司治理、风险管理： 关系与整合	(131)
第四篇 价值链管理与整合预算	(145)
第十六章 从供应链管理走向需求链管理	(145)
第十七章 价值链管理的基本框架	(155)
第十八章 以预算管理为中心的企业内部 管理全面整合	(166)
第五篇 信息结构与会计系统	(189)
第十九章 会计数量论	(189)
第二十章 财务会计报表的历史演变与未来发展 ——兼论会计因量	(199)
第二十一章 会计的逻辑——以会计信息为基础 整合企业信息体系	(205)
第二十二章 论会计报表的缺陷	(218)
主要参考文献	(223)
后记	(229)

第一篇 出资者财务、资本 经营与分配理论

第一章

出资者财务论^①

建立现代企业制度，重构企业经营机制，要求产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学。我国产权制度改革面临两个基本问题：一是必须找到或者明晰一个具有能代表国家行使产权权利，并与市场机制相适应，且具有行为能力的产权主体；二是代表国家行使产权权利的主体必须对企业或经营者行使产权约束或所有权约束。这两个方面都与财务管理存在密切联系。所有者作为出资人行使权力，就是对所出资本的安全与增值进行管理，对资本的管理显然是与财务相关的。

一、两权分离与出资者财务

国有企业的两权分离是以国家所有权与国有企业经营权相分离为特征的，它与西方企业的两权分离的根本差别是分离的主体不同，表现为国家与自然人的差别，这种差别不仅是不同所有制形成的基础，也是出资人投出资本的行为方式差异的形成基础。国家作为出资人与自然人（或自然人集团），在投出资本的行为方式上，存在的根本差异表现为

① 该章出自谢志华：《出资者财务论》，载于《会计研究》1997年第5期。

国家是以一个抽象概念而存在的，它自身并不具有直接进行投资的行为能力，包括形式上的行为能力（能像一般自然人一样参与投资市场进行投资活动）和实质上的行为能力（能像投资家一样参与投资市场，并有效地进行投资活动）。正是由于存在这种差别，在国有企业产权制度改革中，就产生了这样的问题：谁来代表国家向国有企业投出资本，并对国有企业运用国有资本的行为进行实际约束；对已投出资本如何根据国家需要和市场需求进行结构调整或对国有资本投资方向进行调整。为此，必须在国家所有者与企业之间找到一个中介人，一方面，它授权经营国有资本，对国家承担投资责任；另一方面，它对企业投出资本，代表国家行使出资者权力。

国家所有者在投出资本行为上的这种特征，决定了国有企业的两权分离表现为两权三层次分离，即国家所有权与国有企业经营权的分离，国家出资所有权与国有企业法人所有权的分离，以及国家终极出资所有权与国有资本经营权（或国有产权经营权）的分离。分离的结果，国家在法律形式上享有终极出资所有权，授权投资中介人享有国有资本经营权，国有企业享有法人所有权和经营权。一般来说，能够授权投出国有资本的中介人应是法人，而不是自然人或自然人集团。此外，国有企业也会发生对外投资，甚至控股性投资，这时会出现法人所有权与另一法人的经营权相分离的现象。在这种分离中，出资一方的法人企业也是出资者，授资一方的法人企业则是经营者。这种两权分离具有无限延伸的可能性。如果把这两种形式的两权分离连接起来，我们可以看到一种出资者系列和经营者系列。出资者系列是国家作为终极出资人向授权投资中介人出资，授权投资中介人向母公司出资，母公司向子公司出资，子公司向孙公司出资，以至无穷；经营者系列是授权投资中介人经营国家出资，母公司经营授权投资中介人的出资，子公司经营母公司的出资，孙公司经营子公司的出资，以至无穷。

在上述两个系列中，除了国家作为终极出资人与授权投资中介人的关系具有独立特征外，其他各层次的关系都表现为一般意义上的出资人与经营者的关系，即出资人提供资本，经营者将资本转化为资产，并按照出资人的要求经营资产，谋求企业价值最大化。与此不同，国家终极出资人与授权投资中介人的关系表现为国家终极出资人提供资本，授权投资中介人将资本投放于各企业，通过各接受投资企业将资本转化为资产，并经营资产，谋求企业价值最大化，授权投资中介人由此而分享投

资利益，然后将获取的投资收益分配给国家终极出资人，国家终极出资人获得资本利益，授权投资中介人因其资本经营能力（或产权经营能力亦称投资管理能力）也分享一种能力利益。这样就产生了提出资本与接受资本的投融资关系、收益分配关系及确保资本保值增值而形成的资本经营和财务约束等一系列财务关系。从而我们可以得出以下结论：其一，在两权分离的过程中会出现出资者系列和经营者系列；其二，出资者与经营者之间的关系根本上讲是出资与授资并运用资本的关系，这是一种财务关系；其三，在两权分离的条件下，出资者的基本职责只是出资，基本权利是分享利益，而这都是财务管理的内容，也就是出资者重在对出资的管理，出资的管理就是财务管理；其四，不仅经营者要进行财务管理，出资者也要进行财务管理，从而形成出资者财务和经营者财务；其五，出资者财务管理从实质上看就是对经营者财务行为的约束，以确保其资本安全和增值；其六，由于国家终极出资人与授权投资中介人的关系不同于一般出资人与经营者的关系，因而两者无论出资者财务管理还是经营者财务管理在内容上都存在差别。

二、出资者财务的特点和管理内容

如上所述，出资者财务根本上就是要约束经营者的财务行为，以保证资本安全和增值，因此，我们从出资者财务的特点出发，提出其管理内容。

（一）出资者财务的特点

出资者财务是由提供资本者对其出资及资金运用状况所进行的管理，与经营者财务相比存在以下特点：

（1）出资者财务的目标是确保资本安全和资本增值。其中确保资本安全是基础目标，而资本增值是发展和终极目标。两者的关系是：确保资本安全是实现资本增值的基础，而实现资本增值是确保资本安全的进一步发展和归宿。由于两权分离，出资者将资本交由经营者使用，从而资本安全就成为出资者首先关心的问题，即：经营者是否会将其资本转化为个人或他人收入，经营者在资本的使用中是否会因风险投资而使资本发生不应有的损失。在经营者财务中，因经营者是资本的直接占有、使用、处置和分配人，而非资本的投出人，因而在财务中不存在他

人侵占其资本的担心。同时，因其自身对资本的使用进行决策，或对资金运动进行决策，因而在财务中也不存在担心他人因经营风险而丧失资本的可能，经营者的风险态度决定了资金营运中可能存在的风险程度，两者是一致的。由于资本的基本特征是增值，所以出资者将资本交由经营者经营，最终目标是实现资本增值。而这一目标是通过经营者来实现的，经营者只有实现这一目标才能获得相应的利益，所以资本增值目标不仅是出资者的目标，也是经营者的目标。在实际的财务运作中，这一目标表现为企业价值最大化。从以上分析我们也看到，实现确保资本安全的目标不仅与经营者的行为有关，更重要的是必须通过出资者的直接财务约束才能实现，从而，确保资本安全主要取决于出资者的财务管理；实现资本增值的目标因其增值只能在资金运动中发生，资金运动主要是由经营者组织进行的，从而，资本增值主要取决于经营者的财务管理，出资者财务管理的关键是要建立一种财务激励机制。

(2) 出资者财务的对象表现在两个方面：一是出资者投出资本的投资活动；二是经营者的资金运动亦即经营者的筹资、投资和分配活动。就前者而言，着重于进行投资的预测、决策和投出资本的管理，它与经营者的投资管理并不存在根本差别。就后者而言，出资者并不直接对经营者的筹资、投资和分配活动进行管理，而是进行间接约束，或者说出资者只是对经营者的财务管理行为进行约束，可以称之为对管理活动的再管理。很明显，出资者财务的对象是存在于两个主体间的资金运动。

(3) 出资者财务的主体可以分为两种类型。在前面的分析中，我们已提及出资者系列，在两权三层次分离的产权制度改革中，出资者系列可以整体上分为两种类型：一是终极出资者，它只能是国家和自然人；二是中间出资人，它实际上是指各种法人。终极出资人是唯一的，而中间出资人可以无限延伸，表现为多层性。可以认为中间出资人是由终极出资人派生的，因而，中间出资人的财务行为必然以终极出资人的财务行为为基础，不应有背离的行为。与此不同，尽管在前面，我们也提及了经营者系列，但由于任何一个经营者都是独立自主经营的主体，因而在经营者系列中不会存在终极与中间之分，也不存在一个经营者的财务行为必须与另一个经营者的财务行为保持一致。事实上两个业务相关的经营者的财务行为具有互相竞争的性质。

(4) 出资者财务可以分为两种类型。由于出资者分为终极出资者

和中间出资者，而经营者又分为授权投资中间人或产权（资本）经营者和一般意义上的经营者或资产经营者。因此，出资者财务分为：一是终极出资者对产权（资本）经营者的财务，这种财务的特点表现在终极出资者不仅对自身的出资活动进行管理，而且也对产权（资本）经营者的投出资本活动进行约束，这里主要管理投资活动。二是中间出资者对资产经营者的财务，资产经营者实际是把资本转化为资产，并从事生产经营活动的主体。这种财务的特点表现在中间出资者不仅对自身的出资活动进行管理，而且也对资产经营者的筹资、投资和分配活动进行约束，从而管理的是一个完整的资金运动过程。

（5）出资者财务具有微观性。在终极出资者是自然人或自然人集团的场合，终极出资人对授权投资中介人的财务管理显然是微观的，各自然人或自然人集团对各自的出资管理会表现出很大的差异。相应各中间的出资者对资产经营者的财务管理也会表现出各自的特征。在终极出资者是国家的场合，出资者财务是否仍然具有微观性呢？为弄清这一问题，我们有必要弄清微观性的实质含义。微观性是指在财务管理中，必须考虑被管理对象的特点，分别进行财务预测、决策，提出不同的财务管理方案。这并不等于在财务管理中不可以提出一些带有普遍性、规律性和惯例性的规则，以为所有财务管理主体遵守。正如财务会计政策的制定是各企业的微观行为，但也不妨制定通用的会计准则，当然会计准则必须有弹性，以便各企业根据自身的情况作出选择，这种选择就是微观性的表现。在国家终极出资人向授权投资中介人进行财务管理或约束时，不同的授权投资中介人将承担把国有资本投向不同领域的职责。不同的投资领域投资风险和投资收益是不尽相同的，国家终极出资者对授权投资中介人赋予的权利和职责也不能完全一致，这必须通过一对一的投标、招标或协商式的讨价还价，并签订契约来实现。可见，国家终极出资人对各授权投资中介人的财务管理或约束具有微观化的特征。

（二）出资者财务管理的内容

因出资者财务分为终极出资者对产权经营者（或授权投资中介人）的财务，中间出资者对资产经营者的财务，相应出资者财务管理的内容也应从这两个方面讨论。

（1）终极出资者对产权经营者（或授权投资中介人）的财务管理。

产权经营者（或授权投资中介人）是专门从事投资管理的机构，终极出资者对它们的要求就是如何将国有资产投放到投资收益最高或满足国家宏观调控需要的投资领域或方向。为此终极出资者对产权经营者（或授权投资中介人）进行财务管理或约束的主要内容包括：①确定产权经营者（或授权投资中介人）的职业水准或设立标准，规定其机构设置和组成人员的素质结构；②规定产权经营者（或授权投资中介人）的基本投资方向，以及变更投资方向的申报程序；③向产权经营者（或授权投资中介人）提出投资收益水平的要求，并与其协商最终确定；④规定产权经营者（或授权投资中介人）的投资程序，以及每一环节所应完成的基本工作；⑤规定产权经营者（或授权投资中介人）对投出资本进行重组的基本要求和程序；⑥规定产权经营者（或授权投资中介人）的收益分配办法；⑦通过中介监督组织对产权经营者的资本经营行为进行评价，并建立相应的办法。

总之，终极出资者对产权经营者（或授权投资中介人）的财务管理，必须确保终极出资者的资本投放到其所期望的投资领域或方向，并获得相应的投资收益。在这一管理中，我们可以借鉴西方投资基金的管理构架，实现终极出资人对产权经营者（或授权投资中介人）的财务管理或约束。

在终极出资者对产权经营者（或授权投资中介人）的财务管理方面，当今的产权制度改革还存在以下问题需要解决：一是谁来充当国家终极出资者主体，这种主体的条件和运作方式怎样。二是与国家终极出资主体虚置相联系，国有产权经营者（或授权投资中介人）的行为不能得到实质约束，既没有约束的主体，也没有约束的办法。三是产权经营者（或授权投资中介人）行政化而非企业化和专家化；投资公司、资产经营公司和国家授权进行控股的母公司，大都是由行政部门转化而来的，其构成人员主要是行政人员而非投资专家。四是产权经营者（或授权投资中介人）的内部自律机制或内部控制制度不健全。这些问题都意味着国家终极出资者对产权经营者（或授权投资中介人）的财务管理不到位，财务约束软化，如不及时解决，有可能带来国家投资的重大损失和国有资产的更大流失。

（2）中间出资者对资产经营者的财务管理。资产经营者是将资本转化为资产，并以此从事生产经营活动的机构。出资者投放资本，目的是要谋求资本收益最大化，而这必须通过资产经营者的生产经营活动才

能达成。在两权分离的条件下,生产经营活动交由资产经营者决策和执行,在从事生产经营活动的过程中,资产经营者必须确保出资者的资本安全和增值。但事实上,资产经营者很可能损害出资者权益。如将资产据为己有,或拱手让给他人,导致出资者资产流失;或者对资产经营不负责任,导致低效或无效经营,使出资者资产发生损失。为此,出资者必须对其所出资本进行管理,这种管理既不能干预资产经营者的经营权,又必须维护出资者的资本权益。维护出资者的资本权益要求在出资者财务管理中,凡是资产经营者的经营行为有可能损害、减少资本权益时,都应得到必要的约束;凡是资产经营者的经营行为有可能维护、增加资本权益时,都应得到必要的激励。据此,中间出资者对资产经营者的财务管理内容包括以下方面:①确定资产经营者的财务责任,即资本保全和增值责任。相应提出资产经营者的资本保全目标,通常是指实物资本保全目标和资本增值目标。该目标通过招标投标方式或讨价还价式的协商方式进行。②确定与财务责任相关的考评办法,目的是通过奖罚建立一种激励机制,使资产经营者主动实现资本增值。考评原则是以资产增值指标为核心;确定奖罚标准应是超责任目标越多用于奖励的比重越多;资产经营者的薪金还应与企业的长远利益挂钩,或采取流动年薪制,将一部分个人收入留待以后发放,或使一部分薪金资本化,使资产经营与企业利益休戚相关。③建立财务监督机制。出资者财务的监督机制就是建立企业的所有权监督体系,包括三个方面:一是建立代表现实的股东或所有者的监督审计,对资产经营者的财务活动进行监督;二是建立代表法人所有权的企业审计部审计,对企业所属分公司和职能部门的财务活动进行监督;三是聘请代表潜在所有者利益的民间审计,对企业的财务状况和经营成果进行公证审计。通过这一监督体系从外部对监督对象的财务活动是否维护所有者权益进行监督。④进行筹资约束。由于资本性筹资会直接改变出资者的权益,负债性筹资则可能使出资者丧失权益。所以,出资者财务管理必然涉及经营者的筹资行为。对于筹资的约束核心是控制资产负债比率,并使这一比率与企业的盈利水平和资金周转率相联系。⑤进行资产使用约束。资产经营者在使用资产的过程中,一方面,直接减少资产的行为会使出资者权益减少;另一方面,任意改变资产的原使用用途,会使出资者原设定的投资领域发生改变,这种改变必然会引起出资者原预期的出资风险和收益水平的变动,进而影响到出资者权益。为此,必须对资产经营者的资产使用进行约束。一般

而言，凡是会出现长期改变资产的原使用性质的资产经营行为都应受到出资者的约束。⑥进行对外投资约束。对外投资意味着出资者所投资本的接受对象发生位移，这种位移因不同授资对象的风险不同而使出资者的原预期投资风险发生变动，由于不同出资者的风险偏好不同，这种投资风险的变动必然会影响出资者的实质权益的变动。相应出资者必然要对对外投资进行约束。⑦进行成本费用的约束。成本费用的增加会直接减少利润从而减少出资者权益，因而它必然是出资者进行控制的对象。成本费用可以分为人员成本费用和非人员成本费用，前者是支付给各类人员的收入、补贴等；后者是指与人员的收入、补贴无直接联系的成本费用。对于非人员成本费用，因其不会直接落入个人腰包，一般不直接约束，而是在经营损益中体现。对于人员成本费用，西方国家采取最低标准由政府规定，以维护社会大众的利益，最高标准由出资者规定，以维护出资者权益，资产经营者则在两者之间确定各人员的收入、补贴水平，出资者对成本费用的约束涉及范围、标准和支付方式。⑧对资本重组的约束。出资者投出的资本会由于种种原因而需要重组，重组涉及资本数量和结构变动、资本在不同企业之间的流动等，资产经营者认为需要进行这些行为时，必须征得出资者的认可。⑨决定收益分配政策。出资者享有企业收益的分配权，为此，必须明确收益分配的份额和分配的方式。⑩决定资产经营者或企业的会计政策。会计政策涉及会计要素的确认和计量，会计要素确认的范围不同、计量方法不同，会直接影响当期资产和利润的数额，进而影响出资者权益，特别是会影响长期出资者与短期出资者的利益分配。所以企业的会计政策必须经过出资者批准，在实施具体会计准则后，这将变得更加明显。⑪必须建立内部控制制度。为了在企业内部建立一种确保资本安全和增值的自律机制，并使出资者对企业的约束把结果约束和过程约束结合起来、外部监督与内部自律结合起来，出资者必然要求在企业内部建立内部控制制度。内部控制制度建立于企业内部，而实质是为了维护出资者的权益，故而它也是出资者财务的一部分。

在中间出资者对资产经营者的财务管理方面，改革至今，存在以下明显缺陷：一是出资者应对经营者进行什么约束并不清楚、明确；二是出资者应对经营者怎样进行约束尚未找到有效途径；三是由于授权投资中介人或产权经营者的行为行政化和非专家化，以致出资者对经营者的约束也出现行政化和非专家化的约束软弱现象。

通过以上分析，在产权制度的改革中，必须建立出资者对经营者的财务约束机制，新形成的产权机制才能真正发挥作用，否则国有资产流失还将继续，企业亏损也难以真正扭转。

再论资本经营^①

当前，伴随企业改制和资本重组的热潮，资本经营也成为了一种经济时尚。但在理论上，关于资本经营的说法不一，甚至认为资产经营就是资本经营。与此同时，把资本经营的作用夸大到无限的程度，似乎只要资本经营，企业改制就可以成功，企业就可以搞活。为此，我们有必要从理论上对资本经营作出研究。本章仅就以下两个基本问题进行讨论。

一、关于资本经营的形成基础

资本经营是出资人为获取资本报酬而投出资本，监管资本的运用，并对存量资本进行调整的过程。它反映的是出资人与受资人之间的经济关系。为什么要进行资本经营，资本经营是在什么条件基础上形成的？在说明这一问题之前，我们先对现实中的出资过程和经营过程作一图示（见图2-1）。

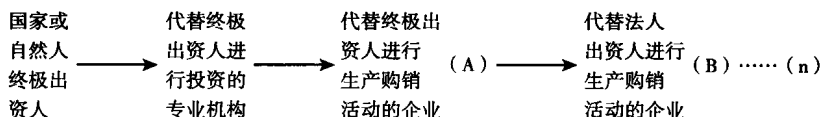


图2-1 出资过程和经营过程

注：箭头表示出资关系。

图2-1从左至右，表现为一个出资过程。从出资过程可见，出资人分为两类，即终极出资人和中间出资人（或法人出资人）。中间出资

^① 该章出自谢志华：《再论资本经营》，载于《会计研究》1998年第10期。