

朱孔生 著

国有资本运营研究

GUOYOU ZIBEN

YUNYING

YANJIU

山东人民出版社

序

国有资本的有效运营问题是目前我国经济体制改革中的关键问题,正确认识和解决它具有重大的理论和实践意义。党的十五大和十五届四中全会提出了从战略上调整国有经济布局和对国有企业实施战略性改组的原则性要求和总体的思路。党的十六大提出,继续调整国有经济的布局 and 结构,改革国有资产管理体制,探索有效的国有资产经营体制和方式。《国有资本运营研究》这本书抓住了国有经济改革中最敏感和最前沿的问题,试图在一般系统论的基础上,结合我国国有资本运营实践和理论研究现状,创立可以称之为“国有资本运营学”的基础理论和方法,并以此为依据对我国国有资本运营进行系统研究。本文提出的这一理论体系能够对国有资本运营的改革实践有所借鉴,并为之提供理论铺垫和支持。

本书通过回顾我国国有资产管理体制的改革历程和总结国外市场经济国家的国有资本运营模式的经验,结合理论分析,找出我国现行国有资本运营体制从观念、运营的主体、客体及市场机制中存在的主要矛盾和问题。作者认为,我国国有资本运营效益低下的根源是:国有资产管理权能被分割,国家对国有企业的产权激励约束机制没有建立起来,相当一部

分国有资产处于失控状态,“所有者缺位”、“内部人控制”、“国有资产流失”现象严重。加入世界贸易组织(WTO)后,国有资本将面临着世界范围的激烈竞争,目前我国的资本运营状态远远不能适应来自国际资本市场强有力的竞争。将“国有资本”从“国有资产”的大范畴中独立出来,还原国有资本作为资本的天然属性,从中央到地方构造一个以资本为中心纽带的独立运营体系。为充分调动中央和地方的积极性,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。塑造国有资产管理与国有资本运营的新型关系,进行制度创新、管理创新和体制创新,以解决目前所有者缺位、内部人控制所引起的效益低下的问题。

作者根据功能定位和行为取向分析,设计出以产权关系为纽带、运营主体明确、客体范围清晰、目标层次分明的国有资本运营的三层次模式。第一层国有资本运营部,即在中央设立以国有资本运营为专职的管理机构,以实现政府社会经济管理职能与资本所有者职能相分离;第二层国有控股集团公司,国有资本运营部拥有所有权,但他不应成为直接运营国有资本的经济实体,必须通过国有控股集团公司进行资本运营,以维护国有资产的独特性,更好地发挥它的特殊功能;第三层占有国有资本法人化实体公司,对企业投资,在基层形成占有国有资产自主经营的法人化实体公司。这个三层次模式能够解决所有者缺位、内部人控制问题,使国有资本运营主体和市场机制融为一体。在这一框架中,国有资本运营部、国有控股集团公司和占有国有资本的法人化实体公司之间的委托

——代理关系是一个重要环节。本书对各层委托代理关系的特征进行了进一步分析定义。其中国有资本运营部与国有控股公司之间的授权经营关系是处于上游的委托——代理关系。由于国有控股(集团)公司处于国有资本运营的市场主体地位,因此通过授权经营构建国有资本运营的主体可以说是国有资本运营的起点。在授权经营的基础上,国有控股集团公司及占有国有资本法人化实体公司可以在市场机制中进行具体的资本运营和生产经营。本书对控股集团公司的组织形式、性质、构建模式等关键问题进行深入的理论研究,得出明确的结论,以解决国有资本运营主体的构建和结构优化问题,力求对实践工作有所指导。为保证国有资本的高效运营,结合国有资本运营框架体系,从国家监督、社会监督、企业内部监督等三方面提出了国有资本运营有效监督管理体系。

作者围绕构建国有资本运营系统这一中心问题,以国有资本运营理论构建、国有资本运营模式设计、运营机构及运营监管方式这一主线进行研究。从整体上提出国有资本运营的理论框架大系统。在上游管理主体上,即政府序列设立以国有资本运营为核心职责的国有资本运营部,理顺与非经营性资产管理部门和资源性资产管理部门的关系,全方位构造以国有资本为唯一运营对象的国有资本运营体系。在注意各子系统相互联系、相互制约、协调运转的基础上对各子系统进行了详细的、深入的、全面的研究,从经济理论角度,完善国有资本运营及监管的有关概念系统和要素系统。本书运用系统论和博弈论的方法,对国有资本运营系统进行研究,分析问题的角度和观念与现有的有关研究不同,在研究的体系、范围上比

现有的相关研究全面且与实践结合更密切。书中的一些理论观点颇有新意,具有启发性。但书中也有不足之处,有些理论观点尚需要随着改革实践的不断深入,进一步补充和完善。

希望这本书的面世,能对广大的理论和实践工作者有所启迪,对推动我国资本运营理论和实践的发展有所贡献。

二〇〇三年二月二十日

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 国有资本运营研究的背景	(1)
第二节 我国资本运营研究的现状	(16)
第三节 本文研究的思路和特点	(33)
第四节 本文研究的主要工作内容与创新点	(38)
第二章 国有资本运营理论的构建	(45)
第一节 资本运营的内涵	(45)
第二节 资本运营的基本原理	(56)
第三节 资本运营的先导条件	(61)
第四节 资本运营的原则、目标	(76)
第五节 资本运营的正确理念	(92)
第六节 本章小结	(104)
第三章 国有资本运营模式研究	(106)
第一节 市场经济国家国有资本运营机制的实践经验 与理论借鉴	(107)
第二节 我国现行国有资产管理机制的内在矛盾 分析	(130)
第三节 构建我国国有资本运营新模式	(161)

第四节	各级委托——代理链的产权实现形式·····	(174)
第五节	本章小结·····	(179)
第四章	国有资本运营机构研究·····	(181)
第一节	组建(控股)集团公司几种渠道的比较·····	(181)
第二节	企业集团及其运行机制的理论分析·····	(186)
第三节	企业集团运行可靠性及其控制原理·····	(213)
第四节	本章小结·····	(231)
第五章	国有资本运营方式研究·····	(233)
第一节	资本运营的起点——授权经营·····	(234)
第二节	资本运营的具体方式阐释·····	(247)
第三节	本章小结·····	(291)
第六章	国有资本运营监管研究·····	(293)
第一节	国有资本运营监督管理体系·····	(294)
第二节	国有资本运营监管的架构·····	(315)
第三节	本章小结·····	(349)
第七章	国有资本运营的博弈关系研究·····	(351)
第一节	国有资本运营博弈分析原理·····	(351)
第二节	国有资本运营博弈关系的构成分析·····	(358)
第三节	本章小结·····	(372)
第八章	全文总结与展望·····	(374)
第一节	全文工作总结·····	(374)
第二节	存在的问题和今后的展望·····	(377)
参考文献	·····	(380)
后记	·····	(395)

第一章 绪 论

第一节 国有资本运营研究的背景

回顾从 1978 年党的十一届三中全会后开始的“改革开放”,到目前改革进入制度创新阶段 20 多年的改革历程,我们可以发现一个明显的现象:经济体制改革的主要内容,都汇集到“国有经济的改革”与“市场经济体制的引入”这两条轨迹中来。改革的过程就是这两条轨迹,从分离到接近,从接近到融合的过程。而对一直占据国民经济主体地位的国有经济来讲,这两条轨迹的中心线就演化为国有资产管理体制和国有资产经营体制与市场机制相适应的改革过程。

一、我国国有资产经营模式的沿革

经济体制改革从传统上高度集中的计划经济体制,发展到以计划经济为主、市场调节为辅、计划经济和市场调节相结合^[1],直至中央关于制定“九五”计划和 2010 年远景目标的《建议》中提出的 2000 年初步建立社会主义市场经济体制,2010 年要形成比较完善的社会主义市场经济体制^[2],整个经

济体制改革进程,就是从计划经济向市场经济的量变到质变的转化过程。伴随着经济体制的改革进程,国有企业的经营管理模式大致可以分为三个阶段:

第一阶段,计划经济体制时期的国营企业经营管理体制。

1978年党的十一届三中全会前,我国一直实行高度集中的计划经济体制,由国营企业和集体企业形成的公有制经济一统天下,政府对国营企业集所有权与经营权于一身,实行统分统配、统收统支,包揽大量的经济事务,组成庞大的部门机构,在全社会范围内对资源进行计划配置。国营企业按行政隶属关系被组织在按产品系列分设的行业部门中,政府采取行政命令直接对企业日常经营进行干预,各部门都享有对国营企业中的国有资产进行管理的权利。其特点是层次多,机构职权交叉重叠。在无竞争力、无自主性的生产中国营企业的经营机制呆滞。1978年后,提出“以计划经济为主,市场调节为辅”的新体制构想,在计划经济为主的基调上承认了市场调节的作用,在不放弃国家控制的前提下,逐步放权,在旧体制的个别环节中陆续引入市场因素——实行双轨制。双轨制又引起一抓就死、一死就放、一放就乱的恶性循环。这些市场性因素基本上没能改变以计划经济为主、市场调节为辅的体制。

1984年以来我国开始了从计划经济向社会主义市场经济的转变,生产要素由政府的统一配置逐步转向由市场配置。以两权分离为特征的多种经营方式如租赁经营、承包经营、资产经营责任制广泛推行。1988年,随产权制度的改革,不同性质的企业之间的横向联合经营开始兴起,出现了企业集团

和股份公司等新的企业形式。由于非国有经济成分的扩大和发展引入了竞争机制,这对国有经济的发展起到了竞争激励的作用。但相当部分国营企业由于缺乏竞争力,被关、停、并、转甚至破产。1988年11月《破产法》颁布实施,引起了一定的社会震动。从80年代末期到90年代初,市场经济体制改革一度陷于停顿状态。

第二阶段,计划经济向市场经济过渡时期的国有资产经营体制。

1992年邓小平同志南巡讲话和1993年中共十四届三中全会提出:中国的经济改革方向是建立社会主义市场经济体制,才又掀开了国有经济改革新的一页,标志着我国国有企业改革进入了以制度创新为特征的改革攻坚阶段。

计划经济向市场经济过渡时期的国有资产经营机制,处于双轨制并轨的过程,计划经济体制逐步取消,市场经济体制逐步建立,国有资本运营机制与市场机制由分离状态到逐步并列状态,但尚未融合。在全社会范围内进行了与市场经济运行体制相配套的综合改革,如财税体制、金融体制、投资体制、社会保障体制改革等,并逐步进行了“产权明晰、权责分明、政企分开、管理科学”的现代企业制度的尝试,以解决国有企业改革的深层问题。1994年国家颁布《公司法》,随之在全国范围内进行了百家国有企业股份制改造的试点,同时,国家通过“国有企业托管经营”、“抓大放小”等方式对部分国有资产进行了产权改组与优化,产权市场初步形成。但由于各种制度、法律体系尚未健全,为了防止国有资本流失继续扩大,国家采取了禁止国有股份上市流通等限制措施。

由于这一阶段的改革是一个方向性、过渡性的改革。从国有资本运营机构的构成方式来看,它也具有试验性、过渡性的特点。一方面,在国有资本过渡运营机构中设立了专门的管理机构——国有资产管理局行使国有资产的产权登记等管理职能,另一方面,它的职能十分有限,并不具备作为国有资本的所有权代表或投资权代表,或管理权主体的充分内容。对于分散于各行各业、各地区的国有企业或控股公司,它只是上级之一。政府各部门,尤其是综合经济部门仍然具有直接投资权,行业部门改组的控股公司、投资公司或行业协会仍然或多或少地具有政资不分的职权特点。国有资产管理局作为财政部的下属机构,并非专司国有资本管理,它仍将国有资本与行政性、资源性资产混合在一起管理,因而它实质上仍是“管家助手”的角色,而不是“经理”的角色。国务院下属的国有资本运营的“经理”人员仍然缺位。

第三阶段,社会主义市场经济体制中的国有资本运营机制。

中共中央“九五”计划和 2010 远景目标的《建议》^[2]提出的 2000 年社会主义市场经济体制初步建立,2010 年要形成比较完善的社会主义市场经济体制,国有资本运营机制达到与市场机制的高度融合。这是从本世纪开始,对我国市场经济体制建设的发展规划,也是对我国国有资本运营机制发展的要求。

根据《建议》所定的 2000 年和 2010 年远景目标,这 10 年期间要使社会主义市场经济秩序从初步建立到基本完善。巩固以公有制为主体、多种经济成分共同发展的格局,出现各种

经济成分平等竞争的局面,企业优胜劣汰机制初步形成;国有企业基本上建立起适应市场经济的经营机制和现代企业制度,运行效率有显著改善,在市场竞争的条件下充分发挥主导作用;真正使国有企业产权改革由市场“做主”^[3],国有企业历史遗留问题基本解决;全国统一开放、竞争有序的市场体系初步形成,重要商品的流通体制较为成熟;金融市场比较健全;劳动力市场大体形成;技术和信息实现商品化;各种商品和要素的价格都能够基本反映市场供求关系。为实现这一目标,经济体制改革将从局部扩展到全局,即全面进行与市场经济体制相关的各方面的配套改革。

也就是说,作为经济体制改革的一项重要内容,国有资本运营机制也具有与经济体制改革进程同步的量变—质变界点。虽然第二阶段从计划经济到市场经济的量变积累过程尚未完成,由于社会主义市场经济体制改革,需要国有资本运营机制与市场机制运行规律的高度切合,所以,更应该注意国有资本的市场性需要。目前,第三阶段的国有资本运营机制正在创建过程中,需要汲取多方面的建议,在实践中逐步完善以形成理想的国有资本运营模式^[4]。

二、我国国有资产管理模式的沿革

我国目前对国有资产的管理体制基本上仍然是依循计划经济体制时期的管理模式,在观念上停留在从放权让利、政企分开、政资分开,到“将国有资产管理的重点放在经营性国有资产”这种认识水平上。国有资产中最活跃的部分——国有资本并未能从资产管理部门的管理中获得独立的地位,因而

也就无法受到足够重视。

我国国有资产管理体制走出传统计划经济的第一阶段,从时间上来划分,应该是从20世纪80年代后期到90年代初期^[5],与经济体制改革的时间界点基本同步。改革的核心内容是启动政府代理国有资产所有权职能的机构与政府管理社会经济的机构在组织制度和管理职能方面的分离进程。第二个阶段的改革从时间上来划分,应该是从20世纪90年代初期直至20世纪末。这期间,国有资产管理体制改革的核心内容,是形成政府代理国有资产所有权职能的机构与行使社会经济管理职能的机构分离的模式。这两个“分离”,是与社会主义市场经济适应的国有资产管理体制区别于传统计划经济体制的重要特征。这两个阶段的划分以1988年国家国有资产管理局的成立为标志。

但是由于包括国家国有资产管理局在内的各有关部门,以及企业界和学术界受传统计划经济思想的影响,将行政关系与产权关系混为一谈,使得管资产与管企业必须分离的适应社会主义市场经济的做法难成主流。同时,由于国有资产管理部门对国有企业管理权的介入,使得各有关部门在分割企业管理权方面的冲突日趋明显。1998年,随着国务院机构改革,国家国有资产管理局撤并,国有资产管理又退回到政府代理国有资产所有权职能的机构与社会经济管理机构合二为一的状态,与市场经济建设的方向背道而驰,这是到目前为止国有资产管理的第三个阶段。

把我国国有资产管理体制改革实践中的具体做法进行归纳,大体上可以分为三种具有代表性的模式,即深圳、上海最

先试行并持续至今的“深沪模式”；国内其他地区和 1994～1998 年中央政府所采取的“一体两翼”模式；以及 1998 年国务院机构改革后形成的“98 模式”。

三、国有资本运营问题的提出和必要性

（一）当前我国国有资本运营中的主要问题

在当前国有资产管理体制的基础上，管理者主体是国家资产管理部门、国有控股公司、子公司及传统体制下遗留的其他类型混合主体，如国家机关、各部门、国有企业等等。其中的管理者主体基本是指国家财政部，职能范围是包括经营性国有资本和非经营性资产在内的所有国有资产。也就是说现行体制以及相关研究中所设计的国有资本运营目标模式是国有资本运营隶属于国家财政部，而不能形成独立的机制。财政部门往往在职责范围内采用资本收益弥补行政支出缺口的方法，客观上造成国有资本投入不足。这种管理机制在市场转轨时期表现出了多方面的不适应性。比如，当前实践中难以解决的“非经营性国有资产转经营性国有资产”的问题，国有资产流失监管不利的问题，难以理顺的“利税分流”问题等等。由于国家财政管理的基本职能是代表国有资产的所有者，凭借国家政权力量，实现对既已形成的社会财富进行管理和分配使用；而国有资本运营的基本职能是代表国有资产的所有者，凭借国有资产产权的力量，实现国有资本的增值，以增加社会财富。两种职能的性质完全不同，是并列、分工、协作关系，而非隶属关系。因而现行的这种体制的结构是不符合两者本质关系的。

不仅如此,在目前这种管理体制下国有资产管理职能部分分散在政府各个经济部门,国有资产管理职能不到位,国家对国有企业的产权约束建立不起来,对企业的行政约束不能减少,不利于减少对企业的行政干预,政企难以分开;另一方面,政府作为国有资产所有权代表,受信息、利益、人力等多方面因素的限制,并没有很好地履行所有者职责,相当一部分国有资产处于失控状态,“所有者缺位”和“内部人控制”现象严重,造成国有资产流失。

1. 政资不分

企业法人财产权不落实,政府承担着无限责任^{[1][6]}。在我国传统体制下,企业的财产就是国家财产的一部分,并没有资本金和法人财产的概念。由于企业与政府财产边界不清,资产责任就不清^{[7][8]},在缺乏产权激励和约束的情况下,企业吃国家“大锅饭”就不可避免。

2. 政企不分,国有资产运营效率不高

国家性质和社会制度决定了我国国有经济要实现社会效益和经济效益两大目标。政府直接管理企业,政府既是社会经济的调控者,又直接管理着庞大的国有企业群^{[9][1]}。这种双重职能使政府很难给自己一个准确的定位。使政府难以公正对待社会各类企业和组织,承担起社会公共管理者的角色。同时,政府在直接管理企业时往往把企业作为行使政府职能的工具,要企业分担政府的社会职能,为企业设置过多的目标,降低了国有资本运营效率。据分析目前我国经营性国有资产基本上处于三个“三分之一”状态,即三分之一因经营不善处于亏损,在经营动态中流失;三分之一因产业结构不合理

致使生产能力严重过剩,在闲置的形态中流失;只有三分之一能够盈利。

3. 国有资产重组难以推动

主要来自以下几个方面的阻力:一是观念上的障碍。一方面对国有资产闲置造成的浪费重视不够,没有看到静态也是一种流失。另一方面,担心资本运营不当造成损失而担责任,致使宁可闲置也不积极推动。二是权限上不明确。党的十五届四中全会提出:对国有资本实行“国家所有,分级管理,授权经营,分工监督”的指导原则,但如何实现分级管理,法律上没有明确规定,特别是各级政府对所属企业是否拥有所有权的概念并不清楚,各级政府对国有资本的重组、转让权限比较模糊。三是利益上的制约。目前企业所得税仍然实行按隶属关系划分的办法,必然硬化政府与企业的利益关系,而资本运营中必然涉及到企业税收等财政利益的划分,给企业和资本的跨部门、跨地区重组带来阻碍。

4. 国有资本的控制引导力不强

由于长期计划经济片面追求“一大二公”,形成了我国国有资产分布严重不合理,在各个领域几乎难有其他社会资本的插足之地,国有经济“包打天下”。由于对社会资本的排斥,国有资本的投入显得势单力薄,在市场体制下,国有资本利用资本市场调度社会资本的能力不足,国有资本吸附社会资本拉动投资的能力没有发挥出来。

5. 国家所有,多头管理,资产经营责任不清^[10]

国有资产笼统为国家所有,几乎任何政府部门都可以以国家所有者代表身份行使权能(党、政、司法、社会团体),但并

没有一套可以追溯资产经营管理责任的体制,落实不到经济实质,形成都在管理、但管理都不到位的局面。于是,对企业经营者的监督就成了断点,某些时候只能仰仗纪检、监察、审计等部门的事后监督。

6. 企业内所有者缺位的问题始终没有解决^[11]

国家财产归社会成员共同所有,但任何社会成员都不能单独占有或使用国有企业的资产,政府代表社会成员行使所有者权力,国有资产所有权——资产运营重大决策、选择管理者、剩余索取等权能由不同部门行使,目标难于统一,意图难于协调,各项权力难以互补,政令难以贯彻始终,通常造成互相推诿和扯皮,由于政企不分,又缺乏对国有资产有效的绩效考核机制和监督制约机制,结果导致国家对国有资本的所有权是虚置的,难以落实到具体资产上,形成“所有者缺位”的问题^[12],从而形成“权力真空”或“超强控制”地带,企业内所有者缺位,法人治理机制不健全,使内部人控制带有普遍性。要么给有投机企图的经营者以方便,要么企业没有“自主权”,因而缺乏活力。在市场体制下,所谓“企业”就是所有者为了赢得利润而投资依法组建的经营机构。来自所有者获取最高利润的追求是企业发展的动力;来自所有者避免风险的谨慎就形成了企业的自我约束。因此,所有者是企业的主宰。所有者在企业内到位并为获取更高的投资回报而认真行使权能,企业才能有正常的经营行为。可以说,扭转企业内部人控制、矫正企业非正常行为的根本性措施就是所有者(代表)进入企业并到位^[13]。

7. 激励机制不到位