

国家社科规划·
基金资助课题
批准号:97BJL020

国有资产营运过程中的地方政府行为 研究报告

课 题 组

二〇〇一年五月

国家社科规划·
基金资助课题
批准号:97BJL020

国有资产营运过程中的地方政府行为 研究报告

课题组

二〇〇一年五月

课题主持人：王章留

课题组构成：

组长：王章留 贺金社

成员：徐英军 邢培泉 翟书宾 魏铁林

裴少峰 朱杰堂 萧泽晟 李冬晓

前 言

本课题属于国家社科规划·基金资助课题,批准号:97BJL020。

自1997年05月申请立项以来,有关课题组成员的组合、教学科研任务的调整;社会调研、学术交流;课题资料文献的检索、查阅;科研设备、科研活动条件的保证,到各项科研任务的完成,课题结项资料的上报等,都得到了学院主要领导人和相关职能部门的及时指导、大力支持和无私帮助。

根据研究对象、研究目标,以及课题组成员的专业知识结构与特点,本课题又分为七个子课题,再加上总体研究报告,总计八个部分。具体研究分工和文字撰写如下:总体方案设计和总体研究报告的形成由王章留负责;第一部分,地方政府角色定位由王章留、邢培泉负责;第二部分,经济行为及国际比较由魏铁林、邢培泉负责;第三部分,制度环境及行为机制由翟书宾、李冬晓负责;第四部分,行为激励及诊断预测由贺金社、朱杰堂负责;第五部分,制度创新理论基础由裴少峰负责;第六部分,政府行为法学分析由徐英军负责;第七部分,行为规范制度设计由萧泽晟、徐英军负责。课题组成员既严格按照分工进行创新性研究,又定期进行理论研讨,通力合作,联合攻关。期间,曾组织部分成员到重庆、深圳两市,就政府机构改革和在市场经济条件下政府经济职能转换等问题进行社会调研,支持课题组部分成员参加相关学术会议数人次。

本课题最终研究成果是集体智慧的结晶,是课题组全体同仁艰苦探索、通力合作的共同成果。课题组全体成员根据各自所负责的特定任务,尽心竭力、开拓进取,在广泛收集各类相关资料的基础上,大胆假设、小心求证,多角度、多方位地提出自己新的观点和看法,并通过各种形式的学术交流活动的,形成了本课题完整统一的理论体系。

课题组全体成员对于大力支持、帮助项目研究的学院领导和付出辛勤劳动的职能部门及其人员表示深深的感谢,也衷心希望我们的努力能为进一步推进我国政治体制改革和基层政府机构的优化,改进地方政府的工作效率提供理论支持,及其一定的思路启发。

由于水平及能力的限制,报告中某些观点与内容难免有失偏颇,恳请各位专家、学者和同仁的批评指正。

课 题 组
2001年5月

目 录

前言	(1)
----	-----

第一部分 地方政府角色定位

第一章 国有资本营运	(3)
§ 1 国有资本概述	(3)
1.1 资本	(3)
1.2 国有资本	(4)
1.3 国有资本结构	(5)
§ 2 国有资本营运	(5)
2.1 国有资本营运	(5)
2.2 国有资本营运的内涵	(6)
2.3 国有资本营运的特征	(6)
2.4 国有资本营运的主要任务	(6)
§ 3 国有资本营运体系	(6)
3.1 国有资本营运体系概述	(6)
3.2 资本营运体系的内在关系	(7)
3.3 国有资本营运体系中的政府	(7)
§ 4 国有资本运筹	(8)
4.1 国有资本运筹概述	(8)
4.2 国有资本运筹中的决策	(8)
第二章 国有资本营运与政府经济职能	(8)
§ 1 政府的经济职能	(9)
1.1 政府的一般职能	(9)
1.2 政府的经济职能	(9)
1.3 我国政府经济职能的演变	(9)
§ 2 国有资本营运与政府经济职能	(10)
2.1 政府与国有资本营运	(10)
2.2 政府与国有企业	(11)
2.3 政府在国有资本营运中的功能定位	(11)
§ 3 政府经济职能的转变	(11)
3.1 政府经济职能转变的理论解释	(11)
3.2 政府经济职能转变的实践形式	(12)
3.3 政府经济职能转变所面临的困难和障碍	(12)

第三章 地方政府的经济地位	3	(13)
§ 1 地方政府概述		(13)
1.1 地方政府的内含		(13)
1.2 地方政府的性质和特征		(13)
§ 2 中央政府与地方政府		(14)
2.1 中央政府与地方政府的关系		(14)
2.2 中央政府与地方政府关系的内容		(14)
2.3 传统计划体制下的中央与地方关系		(15)
2.4 改革过程中的中央与地方关系		(15)
§ 3 地方政府的经济地位		(16)
3.1 地方政府的经济地位		(16)
3.2 地方政府经济功能的定位		(16)
3.3 地方政府经济职能及其实现		(17)

第二部分 经济行为及国际比较

第四章 在国有资本营运过程中地方政府的经济行为		(21)
§ 1 地方政府的经济行为		(21)
1.1 地方政府经济行为概述		(21)
1.2 在国有资本营运过程中的经济行为表现		(21)
§ 2 地方政府经济行为合理与否的判断标准		(22)
2.1 地方政府经济行为的层次性		(22)
2.2 地方政府经济行为的一般特征		(23)
§ 3 在国有资本营运过程中的地方政府经济行为的特征		(23)
3.1 在国有资本营运过程中经济行为的二重特性		(23)
3.2 在国有资本营运过程中经济行为的特有特征		(24)
§ 4 地方政府经济行为所产生的社会影响		(24)
§ 5 规范地方政府经济行为所面临的两难选择		(25)
第五章 地方政府行为的国际比较		(26)
§ 1 国有资产管理体制		(26)
1.1 中央和地方的产权关系		(26)
1.2 政府部门之间国有资产管理关系		(26)
1.3 政府与企业的产权关系		(27)
§ 2 国有资产的营运方式		(27)
2.1 股份制经营(直接管理)		(27)
2.2 间接管理(通过中介机构进行管理)		(28)
2.3 国有民营		(28)
§ 3 国有企业的监督		(29)
3.1 法律监督。		(29)

3.2 财务与人事监督。	(29)
3.3 审计监督。	(30)
3.4 公众监督。	(30)

第三部分 制度环境及行为机制

第六章 地方政府所面临的制度环境	(33)
§ 1 引言	(33)
§ 2 过渡时期地方政府所面临的制度环境	(33)
§ 3 过渡时期我国地方政府的目标取向	(34)
§ 4 过渡时期我国地方政府角色地位的实证分析	(35)
第七章 地方政府行为机制的转换	(37)
§ 1 构建国有资本管理体制的前提	(37)
§ 2 国有企业制度变迁中的地方政府职责	(37)
§ 3 地方政府参与资本营运的制度基础	(38)
3.1 企业购并中政府行为的产权制度基础	(38)
3.2 国有企业外部治理结构不完善下的“内部人控制”	(38)
3.3 企业购并市场制度的功能缺位	(39)
§ 4 国有资本营运中地方政府的角色选择	(39)
4.1 我国国有企业资本营运主体的确定	(39)
4.2 现阶段国有企业资本营运中地方政府的角色扮演	(39)
4.3 国有企业资本营运中地方政府的角色定位	(40)
§ 5 地方政府经济行为机制的转换	(42)
5.1 国有企业和非国有企业资产重组关系的比较	(42)
5.2 我国国有企业购并机制扭曲的表现	(42)
5.3 地方政府参与资产重组的行为动机分析	(43)
5.4 地方政府参与资产重组的行为目标与效率分析	(44)
5.5 地方政府经济行为机制的转换	(45)
5.6 地方政府经济行为的着力点	(45)
5.7 简短的结束语	(47)

第四部分 行为激励及诊断预测

第八章 现代激励理论的适应性分析	(51)
§ 1 现代激励理论概述	(51)
1.1 现代激励理论的内含	(51)
1.2 信息的非对称性	(51)
1.3 委托——代理	(51)
§ 2 现代激励理论对地方政府行为的适应性分析	(51)
2.1 中央与地方之间的博弈关系	(52)

2.2 地方政府与国有企业之间的博弈关系	(52)
§3 运用现代激励理论,优化地方政府经济行为	(53)
3.1 加快明晰产权政企分开的步伐	(53)
3.2 推动中央与地方关系的法制化进程	(53)
3.3 切实完善用人考绩机制	(54)
第九章 地方政府经济行为的诊断和预测	(54)
§1 国有资本营运中地方政府经济行为的目标	(54)
1.1 国有资本营运的基本要求及其地方政府的经济地位	(54)
1.2 国有资本营运中地方政府的行为途径和工具	(55)
1.3 国有资本营运中地方政府的行为目标	(55)
§2 国有资本营运中地方政府行为标准的理论依据及其问题	(55)
2.1 帕累托最优研究中存在的问题	(55)
2.2 集中率研究中存在的问题	(55)
2.3 政府政策有效路径研究中存在的问题	(57)
§3 帕累托最优的理想曲线与集中率的规范计算方法	(58)
3.1 帕累托最优达到了效率与公平的有机结合	(58)
3.2 帕累托最优的理想曲线呈严格圆形	(58)
3.3 集中率的规范计算方法	(60)
§4 国有资本营运中地方政府行为有效路径的数学模型	(60)
4.1 “市场即场”假设的进一步完善	(60)
4.2 圆形等量面	(61)
4.3 埃奇沃思-帕累托最优曲线的形成原理	(62)
4.4 埃奇沃思-帕累托最优曲线的数学、物理学理论证明	(62)

第五部分 制度创新理论基础

第十章 地方政府制度创新的理论基础	(67)
§1 新制度经济学基本原理综述	(67)
1.1 制度概述	(67)
1.2 制度与经济增长	(67)
1.3 制度变迁的经济学分析	(68)
1.4 简评:	(69)
§2 制度与经济增长理论述评	(69)
2.1 制度与发展的一般理论	(69)
2.2 发展中国家的发展困境与制度难题	(70)
§3 制度变迁方式理论的比较	(71)
3.1 诱致性制度变迁概念与理论的特征	(71)
3.2 强制性制度变迁及其理论特征	(73)
3.3 制度变迁方式转换的三阶段论	(74)

3.4 不同制度变迁方式之间关系及其合理选择	(76)
§ 4 现代企业理论与地方政府职能分析	(78)
4.1 现代企业理论与现代企业制度	(78)
4.2 国有企业所面临困境的经济学分析	(80)
4.3 国家经济职能和国有企业功能分析	(82)

第六部分 政府行为法学分析

第十一章 对地方政府行为的法学思考	(87)
§ 1 地方政府的法律地位	(87)
§ 2 国有资本所有权的性质	(88)
§ 3 不同国有资本的营运和管理特点	(88)
§ 4 国有资本营运过程中地方政府行为的性质	(90)
§ 5 对地方政府越轨行为的法学分析	(91)
第十二章 地方政府应遵循的行为规范	(92)
§ 1 地方政府行为应遵循的基本原则	(92)
1.1 地方政府管理手段的创新	(92)
1.2 确立地方政府行为规范应遵循的基本原则	(92)
§ 2 地方政府行为应遵守的具体规范	(95)
2.1 对抽象行政行为的规范	(95)
2.2 对几种主要具体行政行为的规范	(97)

第七部分 行为规范制度设计

第十三章 对地方政府行为的监督与制裁	(101)
§ 1 对地方政府行为的监督	(101)
1.1 强化权力机关的立法监督	(101)
1.2 加强审判机关的司法监督	(101)
1.3 实施审计机关的专业监督	(102)
1.4 重视行政机关的内部监督	(103)
1.5 建立社会各界的监督机制	(103)
§ 2 对地方政府越轨行为的制裁	(103)
主要参考文献	(105)

第一部分

地方政府角色定位

防止国有资产流失,提高国有资产的利用效率是社会主义国家经济生活中的经常性的头等要事。就我国现实而言,国有资产流失的表象有显形与隐形之分:显形国有资产流失包括(1)经营性国有资产流失,其具体形式有中外合资中的国有资产流失;股份制改革中的国有资产流失;承包经营中的国有资产流失;占有单位管理不严所造成的国有资产流失;国有资产被无偿占用所造成的国有资产流失(如公款私存等)^①;资产不流动就是最大的流失。亏损就是流失。(2)资源性国有资产流失,其具体形式有土地使用权流失;矿产资源流失等。隐形国有资产流失包括公款消费、偷税漏税、国有资本金严重流失等。造成国有资产流失的原因是多方面的,任者见任、智者见智。不过,我们认为最关键的因素在于地方政府经济行为缺乏应有的制度规范。

本课题把地方政府的经济行为作为独立的研究对象。根据地方政府在我国经济社会运行中的角色定位,共分七个部分,深入系统地分析在国有资产营运过程中我国地方政府的经济行为应该是什么?实际是什么?如何激励?如何诊断?进而分析制度创新的理论基础,以及地方政府经济行为规范的制度设计。

第一章 国有资本营运

就市场经济本性而言,所谓社会资源,总是指价值形态的经济资源。衡量社会资源的配置效率的客观标准最终集中于一点,即价值增殖。发展社会主义市场经济,追求社会资源的配置效率,最为重要的就是承认资本,特别是国有资本的存在,深入研究其本质、结构及其营运的一般规律。

§1 国有资本概述

1.1 资本

“资本在历史上起初到处是以货币形式,作为货币财产,作为商人资本和高利贷资本,与地产相对立。”“……可见,原预付价值不仅在流通中保存下来,而且在流通中改变了自己的价值量,加上了一个剩余价值,或者说增殖了。正是这种运动使价值转化为资本。”^②在这里马克思论资本含义有三层:资本的最初形式是货币;货币成为资本的先决条件是价值增殖;价值是在运动过程中转化为资本的。

在现实经济生活中,资本通常表现为一定价值的生产力或生产要素存量。生产要素本身不是资本;任何生产要素要成为资本,实现资本化(Capitalization),必须具有两个条件,即价值和所有权。资本的本质在于增值,没有增值,价值便违背了资本的本意,也不可能使人产生拥有其所有权的意愿;如果没有所有权或所有权不明确,使用者就不能确保通过投资给自己带来经济上的回报,价值也无法真正实现。也正是这两个条件决定了资本的二重属性。

资本的二重属性,是指它的社会属性和自然属性。资本的社会属性是归谁所有的问题,而资本的自然属性则是资本一定要实现价值增值的问题;资本的社会属性是指资本,这一社会形式所反映的特定社会的生产关系,而资本的自然属性则存在于资本的使用价值之中,属于生产要素方面的关系,是构成企业生产力重要组成部分。如果说,资本社会属性是为了通过资本所有权获得资本收益分配权的话,那么,资本自然属性则是通过资本本身运动使资本得到增值,取得收益。

不同资本的社会属性不仅反映、维护着人类社会特定阶段的资本的自然属性,而且为其自然属性的充分发挥不断地拓展外部条件与空间。不过,资本不管谁所有,在谁手中,就其本质而言,它都要实现其价值的增值,否则它就不成其为资本。从过去到现在的历史表明,人们之所以要在资本的归属问题上费尽移山心力,就在于资本是可以带来增值的价值。正是在这个意义上,可以说,资本的社会属性是由资本的自然

^① 中央电视台2001年05月26日焦点访谈节目,以“帐面弄虚作假 国资流向谁家”为题报道:蚌埠市第一建筑安装工程总公司,曾经是安徽省蚌埠市第一家国有建筑企业。94年以来陆续亏损3千多万。一建公司遂向蚌埠市建委提出改制。方案最终确定为整体转让。2000年9月,蚌埠市国有资产管理局对审计结果进行审核时发现:一建公司帐面上净资产实际只负332万元。但一建公司在审计时,却将净资产虚报为负3480万元。如果按照这一基准,就意味着国家在转让一建公司时,不仅拿不到一分钱,还要欠售让方3480万元债务。而购买一建公司的人,不用花一分钱,还将得到1460万元的好处。在一建公司帐目上,记者看到,一个名为上海工程的项目,从公司帐上支走了116万多元,而在改制时,一建公司却自己核销了这100多万,对此公司帐上没有任何记录。另外,一建公司与蚌埠市电信局的土地交易款中,又隐瞒了820万元的国有资产。

^② 马克思:《资本论》第1卷,人民出版社,1975年6月第1版,167、172页。

属性决定的。没有资本的这个特殊的自然属性,也就没有被人们非常关注的、甚至不惜为之抛头颅、洒热血的资本的社会属性。传统的经济理论只是强调资本的社会属性的重要性,而往往忽视、甚至于回避对资本的自然属性的承认和研究。^①

然而,伴随着社会主义市场经济的飞速发展,资本不仅重新出现在经济生活中,而且形态多样,对社会的压力越来越大。资本的自然属性决定了它是社会经济运行的强大动力。没有资本,社会经济是不能运转的;资本不足,社会经济就不能有效地或者叫做良性地运转;只有在一个资本充足的社会里,经济才有可能高效地运转。了解资本,重视资本,既要研究资本的社会属性,更要认识、利用资本的自然属性。首先,在承认资本的社会属性差异的同时,更要承认资本的自然属性的共同性,正是资本的自然属性决定了不管是什么社会属性的资本,都是社会经济运行的强大动力;其次,不管什么社会形态的资本,都需要有一个平等竞争的外部条件,都需要得到政府的有效保护,享有一般的国民待遇;最后,在资本本来就短缺的情况下,要能够容纳各种不同社会属性的资本为社会经济的发展服务。

重视资本的自然属性,就要认真研究资本的积累与投资、资本的扩张与规模、资本的流动与市场、资本的形态变化、资本与债务的关系、资本的营运与管理、资本的运筹、资本的投入与产出、资本的运行方式等,一句话,就要充分利用资本增值的各种功能,并通过其具体的组织和运作,使资本在怎样增值和资本获得收益方面做文章,实现资本盈利的最大化。

1.2 国有资本

就资本的社会属性而论,形态多种多样。根据资本所有者主体不同,资本可分为公有(国有)资本和私有资本。根据资本经营者主体的不同,资本又可分为国营资本和民营资本。根据服务目的的不同,大体上可分为公产(包括公务用和公众用公产)、具有公共服务性质的经营性国有资本和纯营利性的国有资本三类。国有资本,顾名思义,即所有权归属国家的资本,它所反映的是社会主义国家全体劳动者共同所有的一种经济关系。

国有资本首先是资本,其自然属性依然是追求价值增值和收益。但是,国有资本毕竟不是一般的资本,它所固有的委托—代理关系异常复杂,其中,政府的作用举足轻重。

国有资本也有国家财产之意。虽与国有资产仅一字之差,但确是实践意义完全不同的两个概念。(1)国有资产是传统计划经济条件下的专用术语,仅从使用价值形态来看待和使用国家财产,追求的是产品数量的增加;而国有资本是在社会主义市场经济中的常用术语,是从价值形态来看待国家财产,追求的是价值增值。(2)国有资产强调的是资本的社会属性,囿于姓“社”或姓“资”方面的理论争论;国有资本则强调资本的自然属性,“不论白猫、黑猫”,经济发展才是硬道理。(3)国有资产讲求社会经济关系的纯洁性,奉行的是歧视性的经济政策;而国有资本运动需要有一个平等竞争的经济环境,通过容纳各种不同社会属性的资本来实现自身的壮大和发展。鉴于此,本项目将以国有资本为研究对象,即使提到国有资产也仅从其自然属性的角度来理解它。

真正经济意义上的企业就是这样一种拥有一定的经济资源,并利用这种资源通过市场交易,谋求自身价值最大化的经济组织,或者说,它是特定社会资本具体的组织形式。国有企业是一种特殊企业,即企业的最终产权归全体人民共同所有,由国家(或政府)出资建立的企业。典型的国有企业是国家独资企业,国家绝对控股企业也属于国有企业。国有企业的特殊性主要表现为:(1)国有企业具有不同于一般企业的特殊性质和功能,在国有经济中居于特殊地位,发挥特殊作用。(2)在各类企业中,国有企业只能是少数,而不能成为普遍适用的企业形式。(3)国有企业的最终产权主体属于国家,政府与企业之间的关系构成国有企业活动的重要内容。

国家统计局和国家工商行政管理局所颁布的《关于经济类型划分的暂行规定》指出,国有经济是指生产资料归国家所有的经济类型。与国有资本相比,两者的社会属性是相同的,差异存在于它们的自然属性:首先,国有经济可具体表述为以国家为主体占有和使用社会资源,从事社会生产经营活动及其相关联的社会活动;国有资本作为社会资源的重要组成部分,构成了国有经济所投入的生产要素的主体内容。其次,国有资本运动的目的是实现价值增值,遵循着效率标准;国有经济运动的内涵着价值增值,然而却

^① 郭元晔:《资本经营》,西南财经大学出版社,1997年12月1版,7页。

更加重视效率与公平的统一。其三,在国有经济运行中,政府处于主体地位,不仅是产权主体,同时也是经营管理主体;然而,政府在国有资本运行中只能作为产权主体,并不具有经营主体的功能,由此产生了一系列委托—代理关系。为使国有资本有效运行,不断实现价值增殖,政府行为就成为我们深入研究的课题。如何达到社会资源配置的帕累托最优,关键问题是把政府的作用仅限于市场的培育、秩序的规范的范围之内。

1.3 国有资本结构

资本结构是指企业的各种长、短期资本筹集来源的构成和比例关系。由于债务也是一种资本,即借入资本,所以,在一般情况下,企业资本结构,由长期债务资本和权益资本构成,资本比例关系指的是长期债务资本和权益资本各自所占的比率。

根据现代资本结构理论分析,企业最佳资本结构是存在的,在资本结构的最佳点上,企业的加权平均资本成本最低,企业价值达到最大。分析资本结构的意义就在于企业如何合理安排筹资方式,妥善处理一直困扰着国有企业生产经营活动顺利进行的资本与债务之间的关系问题。^①

§ 2 国有资本营运

2.1 国有资本营运

资本营运,是指资本出资者和由其投资设立的资本营运机构对于资本进行配置,并委托资本经营者去运用资本,保障资本的安全,维护资本所有者权益,实现资本增值和取得收益的行为。在实际的经济生活中,资本营运总是与资本运营混同使用。作者认为两者不仅字面上有区别,而且内容上也有较大的差异:与资本运营相比,资本营运虽然只是文字顺序的颠倒,实际上却突出了管理在国有资本的使用、运作过程中的重要作用。

国有资本营运的基本要求是,从社会主义市场经济发展的客观要求出发,充分发挥市场配置资源的作用,寻求有利于资本生存环境,通过各种途径实现国有资本的优化配置和规模经营,提高资本运行质量,从而达到资本盈利的最大化。

资本经营,是一种通过对资本的使用价值的运用,在对资本作最有效的使用的基础上,包括直接对于资本消费和利用资本的各种形态的变化,为着实现资本盈利的最大化而开展的活动。资本经营的主要内容包括两大方面:一是通过资本市场对不同形态的资本进行的买卖;一是通过对资本的使用价值的运用,实现资本价值的增长。其目的和动机,是通过资本交易和使用获取利润,求得资本的增值和获得更大的收益。

“把资本经营与资本营运作比较分析,我认为,作为资本经营的范围更宽一些,它指对资本的组织、管理、筹划、运作,并通过其谋求利益,也包括对资本的营运。而资本营运则是为着盈利而对资本所进行的具体操作,是资本经营的具体化内容之一。”^②

资本营运也是一种商品营运,具有商品营运的一般特征,但是,资本营运又具有与商品营运不同的特殊性。具体表现有:(1)资本营运是通过资本的形态变化,而实现其交易的,资本的形态变化必须通过市场;(2)资本营运是通过资本的使用价值的发挥来实现的;(3)资本营运是为了转移风险,获得利润。另外,作为资本要能够得到增值,既要不断开拓它本身赖以运动的市场——资本市场,也要不断开拓它所借助的增值物品运动的市场——一般商品市场。

投资,是指经济主体(企业或个人)为了在将来获得更大的增值或回报,而对目前的资本(实物或货币)作出的某种使用的行为。在市场经济中,这种投资行为就是将货币与实物转化为资本,使之成为生产与再生产的手段,以达到增值的目的。就社会而言,投资是一定时期内增加到资本存量中的资本流量,而资本存量是经济社会在某一时间点上的资本总量。就总体而言,投资可以划分为两类,即实物投资与金融投资。实物投资是一种直接投资,而金融投资则是一种间接投资。实物投资结果要由生产经营来实现,而金融投资的结果则是一种信用的实现。资本投资是一种权利的使用,因此,在资本营运中的投资原则上,重

① 孙永尧:《从资本结构分析公司投资价值》,《中证报》,1998年1月16日。

② 郭元曦:《资本经营》,西南财经大学出版社,1997年12月1版,25页。

要的是两个方面:一是将资本用活;二是将资本使用够。

国有资本营运从本质上讲也是一种市场行为,即通过资本市场融通资金,通过企业间的兼并或资本置换,实施资本扩张。然而,国有资本营运与通常所说的投资有三方面的区别:(1)资本营运不仅是货币形态的投资,而且也包括实物形态、科技形态的转让、参与、合并等;(2)资本营运的目的非常明确,即追求资本效益的最大化;(3)投资是资本营运中的重要内容,但不等于所有投资都是资本营运。

2.2 国有资本营运的内涵

资本营运的内涵大致分为三个层次,即资本的内部积累、资本的横向集中和资本的社会化控制。相应地,资本运营的基本方式有,资本的重组和重组、资本的凝聚和引进、资本的增殖和积累。^①

资本营运与资产营运和资金营运相联系,是一组内涵特性不尽相同,但又相互联系,相互渗透,相互促进,相互制约的经济活动概念,体现了企业生产经营的基本关系。资本营运的内涵要比资产营运和资金营运的内涵宽泛得多,资金营运相对于资本营运和资产营运是微观的,但在企业生产经营活动中却是相当关键的,它是企业资产与权益间的特殊资产,是资产运用和运行的产物。只有企业的资产经营,资金运作达到一定的规模后,资本营运才更具有意义。所以,就目前的实践和经济学意义上来说,国有资本营运是指以利润最大化和资本增值为目的,以资金管理为特征,通过生产要素的优化配置和产业结构的动态调整,对国有企业的有形与无形资本进行综合有效运营的一种经营方式。^②

2.3 国有资本营运的特征

与发展社会主义市场经济的客观要求相适应,国有资本营运应具有以下特征:

第一,资本营运的对象主要是价值化、证券化了的物化资本,或是可以按价值化、证券化操作的物化资本。资本营运虽然极为关注资产的具体形态及配置,但更为关注资本的收益和市场价值,以及相应的财产权利。

第二,资本营运的核心问题是如何通过优化配置来提高资产的运行效率,以确保资本不断增值,因此,在其运行方式上,主要有两种形式:一是所有权的运作;二是经营权的运作。

第三,资本营运的收益主要来自生产要素优化组合后生产效率提高所带来的经营收益增量或生产效率提高后资本市值的增加。

第四,资本营运一般要求将国有企业财产全部资本化,并以获得较高的资本收益为目的进行运作。

2.4 国有资本营运的主要任务

我国基本国情和社会实践决定了国有资本营运的主要任务:首先是明确国有资本的投资主体,落实国有资本营运的社会责任,规范国有资本运行的正常秩序;其次是建立国有企业法人资本制度,落实国有企业作为法人实体和市场主体的权利和责任,形成适应社会主义市场经济发展要求的、高效的、充满活力的资本投入产出良性循环的机制。

§ 3 国有资本营运体系

3.1 国有资本营运体系概述

资本营运体系是指在资本运动过程中,所形成的资本所有者和经营者主体、各自的地位和作用,及其相互间的经济关系。国有资本营运体系的主体应当包括资本出资者、资本营运机构和投资企业三个部分,虽然这三个部分属于不同的层次,但正是因为这三个不同层次的主体通过资本的投入与产出,才形成了资本营运的体系。简言之,所谓资本营运体系,就是由这三者之间的相互关系组成。这三者之间都是以资本为联系纽带,他们本质上都是出资者与资本经营者之间的关系。在资本营运体系中,出资者依法享有对资本的权利和必须履行相应的义务;营运机构是企业法人,享有企业法人资本所有权,与出资者在不同的内涵上共同承担资本的安全和增值的责任。

就我国国有企业的实际情况而言,资本营运主体具体表现为:所有者(各级政府)、债权人(主要是银行)、国有企业本身。

^① 《学习与探索》1999年4期,15页。

^② 缪合林:《资本营运》经济科学出版社,1997年11月。

国家——国有企业资产的所有者。我国国有企业大部分由国家各级政府直接投资形成，各级政府是国有企业资产的所有者，从而在资本营运中理所当然地成为主体之一。

银行——国有企业的主要债权人。我国国有企业的资产大部分是由负债形成的。据统计，全国国有资产9.6万亿元中，有负债5.8万亿元。而这些负债的主要债权人是银行。因在原计划经济体制下，特别在80年代实行“拨改贷”后，银行贷款成为企业资金的主要来源。因而，银行必须成为企业资产重组中的主体之一。

国有企业——国有企业资产的经营者。各级政府将资金投入企业，形成企业财产后，企业就全权代表国家进行经营。我国国有企业改革的要求之一，就是要使企业成为独立的法人实体，企业拥有包括国家财产在内的全部财产的经营权。因而，国有企业进行资本营运必然关系到企业经营者的利益，它必须成为资本营运的主体之一。

在国有资本营运体系的建立中，最为重要的是必须明确出资者与资本营运机构之间、资本营运机构与所投资的企业之间的财产关系，确立出资者对资本营运机构、资本营运机构对所投资的企业地位，明确出资者对资本营运机构和资本营运机构对出资者的责、权、利相统一的关系，并依照《民法通则》、《中华人民共和国公司法》等法律、法规规范各自的行为。

3.2 资本营运体系的内在关系

资本是出资者的资本，所以，资本的营运方式应由出资者确定，资本的营运机构的组建应当由出资者决定并对出资者的利益负责；在特定的资本营运方式的前提下，资本营运机构根据有利于实现资本盈利最大化的需要，从政府颁布的产业政策和市场变化出发，选择各种方式进行投资，包括发展独资、控股、参股企业，以优化自身的资本结构。通过资本市场、产权交易，提高营运机构融通资金的能力，尤其是积极利用股票、企业债券、投资基金等融资形式，吸纳各类社会资本，以增加对企业的投入；国有企业则受资本投资者的委托全权占有企业法人财产，独立自主地从事生产经营活动，以实现国有资本的保值和增殖。

在国有资本营运体系中，出资者的收益是依据其出资、投向、经营的效益等情况决定的。

资本营运机构的资本收益、产权转让收入的再投资，属于资本营运机构的自主权力，可由资本营运机构自主决定。营运机构转让其投资企业产权的收入，由营运机构收取和管理。营运机构可以依法运用多种融资形式和渠道，通过资本市场筹集和利用社会资金，发展多元投资主体的公司，扩大所支配的社会资本规模。

所投资的企业可分为两种情况：一种是从事生产经营的企业，以产品的销售盈利，实现资本的回报；另一种是在从事生产经营的同时，进行资本营运，包括投资建立孙子公司。国有企业自身利益只能与其生产经营活动的成效密切相连。

3.3 国有资本营运体系中的政府

在国有资本营运体系中，政府是其主体之一，并且是特殊主体。

首先，政府作为国有资本的所有者，对于国有资本运行起着第一推动者的作用，在一定程度上决定、影响到其它行为主体的形成与作用的发挥。

其次，政府在经济社会中的特殊地位，使它拥有强大的资源优势和信息优势。从而，对于国有资本营运的方式和进程举足轻重。

其三，在社会主义市场经济的初级阶段，由于市场主体没有完全形成，资本运营缺乏理性的“投资人”，市场机制的自发作用难以发挥的情况下，资本营运中的许多障碍只有通过政府行政手段才能实现。譬如对于资本营运中的某一级行政性条块分割，就只有靠更高层次的政府通过行政手段强行解决；资本营运所需要的增量资本，在完善的经济体制下可以通过有效的融资渠道来聚积，但在现有不完善的体制下则要靠政府来聚积；在社会保障完善的体制下，资本营运中的人力资本重组靠有效的社会保障制度来完成，而在现有体制下，则需要政府来承担等等。

此外，从我国国有经济比重大的国情实际出发，由于占经济主体的国有制经济的所有者是一元化的，即统一归全民所有，并且在产权制度设置中，政府是行使所有者职能的载体，因而政府还可能作为资本营运主体而使用行政手段对资产进行重组。

§ 4 国有资本运筹

4.1 国有资本运筹概述

所谓国有资本运筹,是指国有资本营运者以营运目标为核心,对资本运动过程进行长期的谋划和监控过程。内容包括对于资本的筹集、资本的调度、资本的投向与投量的选择等,是资本能够实现从货币形态到生产形态再到产品形态的良性循环。

国有资本营运的目的,就是要让资本得到增殖、出资者得到利润。因此,资本运筹的目标只有一个,通俗地说,就是“利大大干、利小小干、无利不干”。

首先,这一目标符合资本经营的原则,利是资本增殖的体现。如果不能实现资本的增殖,不能获得利润的最大化,那就没有必要去进行资本经营了;其二,从市场供求关系来看,由于价值规律的作用,一般来说,适销对路的商品利就大,而滞销的商品利就小,甚至无利可言。因而包括资本经营者在内的任何商品经营者都不能背离它;其三,改革以来的经济实践证明,在资本运筹的实际操作过程中,要想使资本真正得到最有效的使用和增殖,也只能遵循这一原则,即“利大大干、利小小干、无利不干”。

“利大大干、利小小干、无利不干”的目的是“利”;落脚点则在于“干”。“干”,即意味着劳动者能够辛勤劳动,经营者能够诚实经营。就其原则或规律本身而言,就是鼓励人们尽可能地用智慧和才能,去创造更多更好的社会财富;就是引导人们去干,而且是要去大干。

4.2 国有资本运筹中的决策

国有资本营运过程,时间上可分为长期资本运行和短期资本运行;层次上可分为宏观资本运行和微观资本运行。国有资本运筹是针对着资本营运中的长期资本部分,及资本运行过程的宏观层次而采取相应的措施和行为的。

资本经营者长期资本的运筹主要包括三方面决策,即筹资决策、投资决策和股利决策。

资本经营者为着实现资本筹资决策,必须编制资本预算,并组织实施;同时,根据资本预算的资本需求,进行筹资决策。一般说来,资本经营者长期资本运筹涉及的时期长、金额大,对资本经营者的盈利功能和发展有着长远的影响。长期资本运筹的失误,往往会给出资者带来无法弥补的损失,必须十分审慎。

投资,通俗地说,就是资本经营者投入一定的财力,以期在未来获得预期经济收益的经济行为。如何正确地进行投资决策,高效率地投入和运用所筹集的资本,是资本经营者财务管理的重要内容。

投资决策涉及到投入方向、投资形式、投资时间和投资数额的选择,以及投资效益的预测和分析等。投资决策的正确与否,往往关系到资本经营者的发展甚至生死存亡。因此,资本经营者必须运用科学的方法制订和选择切实可行与有效的投资方案,提高资本的使用效果。实际的经济活动中,通常在进行投资可行性论证之前,就需要对可能筹得资本的方式、渠道、资本成本等进行估计和分析,这就是说,筹资决策和投资决策存在着相互依存、相互制约的辩证关系,资本营运者的资本运筹必须将二者联系起来,统筹安排和考虑,不可顾此失彼。

资本股利决策涉及的主要是收益的分配和留存收益再投资的决策。由于留存收益是资本营运者首选的筹资方式,这一问题与资本营运者的筹资决策以及资本结构等问题有着错综复杂的经济关系。

第二章 国有资本营运与政府经济职能

社会主义国家政府与国有资本或国有企业之间有着天然的经济渊源和特殊作用。它不仅对国有资本进行直接管理,而且还要间接地参与国有资本营运过程。相对于国有资本营运绩效而言,政府的经济作用举足轻重。因此,根据国有资本营运目标的客观要求对政府功能重新定位,创造必要条件以实现政府经济职能的转变,将是我国经济体制改革战略的现实选择。