

F20 574

H31

高等学校财务管理专业系列教材

国有资本经营财务

何加明 主编

高等教育出版社
上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

国有资本经营财务/何加明编著. —北京:高等教育出版社, 2000. 7

ISBN 7-04-007857-0

I. 国… II. 何… III. 国有资产-企业管理-中国
IV. F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 62015 号

责任编辑 郭立伟 封面设计 乐嘉敏 责任印制 蔡敏燕

书 名 国有资本经营财务
主 编 何加明

出版发行	高等教育出版社	上海社会科学院出版社
社 址	北京市东城区沙滩后街 55 号	上海市淮海中路 622 弄 7 号
邮政编码	100009	200020
电 话	021-62587650	021-53062622
传 真	021-62551530	021-53062622
网 址	http://www.hep.edu.cn	

经 销 新华书店上海发行所
排 版 南京理工排版校对公司
印 刷 常熟市印刷二厂

开 本	787×960 1/16	版 次	2000 年 7 月第 1 版
印 张	8.5	印 次	2000 年 7 月第 1 次
字 数	164 000	定 价	11.00 元

凡购买高等教育出版社图书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请在所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

前 言

纵观世界上所有的国家,无论是君主制还是共和制,无论是资本主义制度还是社会主义制度,都有国有资产的存在。但各国的国有资产在其社会总资产中所占的比重、国有资产的管理体制和管理模式、国有资产在其国民经济中的职能和所发挥的作用却存在着差异。

我国社会主义制度和社会主义市场经济体制决定了国有经济在我国国民经济中存在的必要性和重要性。作为国有经济支柱的国有资产,在我国必将永远存在。与世界上其他国家的国有资产不同的是:我国的国有资产不是君主的财产,也不是政府的财产,而是全国人民的共同财产,其所有权并不属于某一个人或几个人,不属于某一个部门或某一个组织,而是属于全中国人民。适应社会主义经济建设的需要而进行的国有企业改革,并不会消灭国有资产,也不会减少国有资产的总量。国有资产资本化是为了更好地加强国有资产管理,实现国有资产的保值和增值,规范国有资产管理行为,健全国有资产管理体制。国有资本财务是将财务经营机制引入国有资产管理,目的是要更好地调整国有资本结构,加速国有资本的周转运动,充分发挥国有资本的职能、作用。

当前我国正在进一步深化国有企业改革,实施国有资本的战略性结构调整。国有资本的进退机制、国有资本的配置机制、国有资本的投融资机制、国有资本的监督和管理机制等等,就成了国有资本财务研究的主要内容。本书在编著过程中,立足于我国的国有资本管理实际,结合外国特别是西方发达国家在国有资产管理上的历史和现状,运用系统、科学的研究方法,突破固有的思维模式,力图在国有资本管理的理论体系和逻辑思维上拓展出新的空间。限于作者的水平和能力,其中的某些偏颇和不当之处,敬请读者批评指正。

本书适合于各大专院校经济与管理类专业的本科生和研究生作为教材或参考书使用,也适合于教师、研究人员、国有资产管理人員和国家公務員阅读。

在本书的编写过程中,西南财经大学博士生导师郭复初教授、王国清教授对本书的体系结构和内容提出了重要的指导意见,谨此表示感谢。

本书的具体编写情况:第一章、第三章、第五章、第八章由何加明编写;第二章、第六章由杨丹编写;第四章、第七章由李力编写。全书由何加明主编和总纂。

作 者

第一章

总 论

第一节 国有资本的界定

一、国有资产及其分类

国有资产是指国家所有并能够以货币计量的、正在或将在再生产过程中执行资本职能的、能为所有者或占有者提供未来经济效益的各种经济资源。我国宪法明确规定：“土地、矿藏、森林、水流、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有。”自中华人民共和国成立以来，国家为进行社会主义经济、文化、科学、国防和社会公共设施等建设投入了大量的资金，积累起了数以万亿计的国有资产。

据财政部统计^①：1998年底，我国国有资产总额为82 211亿元，比1997上年增长了13.8%，同时国有企业结构调整进程明显加快，国有企业户数减少，但资本实力稳步增长，国有企业总资产在社会总资产中的比重略有回升，多元投资主体的国有控股企业逐年增加。1998年底，国有非金融企业为23.8万户，比上年净减2.4万户，拥有资产总额13.5万亿元，比上年增长7.8%，占有国有资本48 051.6亿元，比上年增长8.3%。1998年因清产核资对城乡“挂靠”集体企业进行了清理甄别，并对集体企业的资产损失进行了核销处理，以及因市场需求不足和亚洲金融危机对非国有经济的影响等原因，国有企业资产总额在社会总资产中的比重（52.9%）略有回升，比上年约回升了1个百分点。1998年底，国有大型企业拥有资产总额为76 015.9亿元，占全国国有企业总资产的56.4%，比上年增长9.8%。国有控股企业吸纳非国有经济成分的资本为3 930.3亿元，较上年增长21%。1998年的23.8万户国有非金融企业中，国有独资企业21.4万户，占全部国有企业的89.9%，比重较上年下降了1.8个百分点；而以股份有限公司、有限责任公司和股份合作企业为主要形式的多元投资主体企业2.4万户，占全部国有企业的10.1%，比重较上年上升了1.4个百分点。国有企业布局逐步得到合理调整，国有企业在国民经济基础性行业中的经济实力得到进一步增强。1998年，一般生产加

^① 《中国财经报》，1999年8月11日。

工业、商贸和服务业等行业的国有企业资产总额为 78 057.6 亿元,占全部国有企业资产总额比重为 57.9%,比上年减少 1.1%,比国有企业资产总额平均增速低 8.9 个百分点;国民经济基础性行业的国有企业占用资产总额为 56 722.4 亿元,占全部国有企业资产总额比重为 42.1%,比上年增长 13.7%,比国有企业资产总额平均增速高出 5.9 个百分点。

根据本金与基金划分理论,国有资产与国有财产是有严格区别的。国有资产是指那些属国家所有,能够以货币计量,正在或将在再生产过程中执行资本职能,能为其所有者或占有者提供未来经济效益的各种经济资源(即当前人们称为的经营性国有资产),这类资源不但具有物质性的特点,并且具有周转性和增值性的要求。按照本金与基金划分理论,这类资源属于本金性质,其基于“筹集—使用—增值—收回—分配”的形式运动。那些不能在再生产过程中执行资本职能、为其所有者和占有者带来经济效益的各种经济资源属于非经营性国有资产。按照本金与基金划分理论,这类资源属于基金性质,其基于“收入—支出—消耗”的形式运动。对于非经营性国有资产只能称之为国有财产。无论从其性质的划分还是管理的需要,都不能把“国有资产”和“国有财产”混为一谈,否则,会模糊国有资产管理中的经济权能和经济责任,制约国有资产管理体制的建立和完善。现实经济生活中那种把“国有资产”等同于“国有财产”的认识是错误的,应该予以纠正。

基于此,国有资产可按以下标准进行分类:

第一,按国有资产形成方式,国有资产可分为资源性国有资产和非资源性国有资产。资源性国有资产是指自然界自身运动形成的,将在再生产过程中执行资本职能的国有资源,如土地、自然森林、矿藏等自然资源;非资源性国有资产是指通过人类自身的生产活动创造、加工开发和利用形成的,在再生产过程中执行资本职能的国有资源,如基础设施、机器设备、无形资产等等。这种分类将国有自然资源纳入了国有资产的管理范围,有利于保护及合理开发利用国有资源,维护国家所有者的权益,并且使我们在重视资源性国有资产管理的同时,加强非资源性国有资产的管理。

第二,按国有资产所在地域范围的不同,国有资产可分为境内国有资产和境外国有资产。境内国有资产系指在中国境内所有权属归中国国家所有的、执行资本职能并能为所有者或占有者提供未来经济效益的各种经济资源;境外国有资产系指处于中国境外,所有权属归中国国家所有的、执行资本职能并能为所有者或占有者提供未来经济效益的各种经济资源。除此之外的所有权属归中国国家所有,但不执行资本职能的境内外财产,则属于国有财产范畴。这种分类对于我国国有资产管理体制十分重要和必要。众所周知,跨国经营已经成为当今国际经济环境发展的大趋势,改革开放以来,我国各类企业纷纷走出国门,在海外以各种方式进行直接投资和间接投资,我国在境外的国有资产日益增多。如何有效地加强境内外国有资产的管理,使我国国有资产在国际经济活动中获取更多的收益是中国加入

WTO 后的一个重要课题。

二、国有资产在我国社会经济中的地位

国有资产是我国社会主义制度的重要经济基础,是国有经济发展的重要支柱。马克思主义认为,所有制是生产关系的基础,决定着生产关系的性质。社会主义经济制度与资本主义经济制度的根本区别,在于资本主义经济制度是建立在私有制基础上的,而社会主义经济制度则是建立在公有制基础上的,国有经济是公有制经济最重要的组成部分。在社会主义市场经济条件下,国有经济必须控制关系国计民生的关键部门,以保证国民经济基础部门的发展,为国民经济发展提供充足的基础设施、基本原材料和基本装备等,确保国家的经济和政治安全。

国有经济是我国经济发展的主导力量,是社会主义经济制度得以存在与发展的经济基础。建国以来,国有经济一直是我国国民经济的支柱,是经济发展的主导力量。1998年,我国国有资产已达到82211亿元,占全社会资产总量的2/3,国有工业涉及的行业40个大类,大型独立核算国有工业企业4800个,占全部大型企业的66.6%,拥有的固定资产、资本金、工业增加值分别占全部大型企业的78%、72.2%和73%。国有经济的发展,使我国生产力发展保持了较高的速度,体现了社会主义制度的巨大优越性,成为我国社会主义制度巩固与发展的经济基础。

国有资产是实现共同富裕的保障。邓小平同志曾经指出:“社会主义的本质是解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕。”如果我们抛弃了国有资产(特别是非资源性国有资产),即使生产力获得了显著的提高,而结果是少数人发财致富,大多数人的生活贫困,这与我国社会主义制度的本质是相背的。在社会主义条件下,社会生产力的发展和社会物质财富的增长,要为广大劳动群众所共享。国有资产属于全体劳动人民,这种共同占有生产资料的所有权关系,保证了全体劳动者共同分享国有企业的经营成果,不存在工资与利润的对立,实现了初次分配的平等。因此,国有资产的不断增加,国有经济的不断发展,国有资产运营所带来的财富不断增长,结果必然是全体劳动群众的共同富裕。

国有经济不能从所有竞争性行业退出,更不能把国有资产不加区分、不加限制地大量量化到个人。近年来流行的一种理论观点认为,国有经济应该从所有竞争性行业退出,有的地方采取的一些做法,实质上是把国有资产无偿地量化到个人,这些都偏离了中共十五大精神。中共十五大提出要对国有资产实行战略性重组,国有经济要有进有退,集中力量,重点发展那些关系国民经济命脉的重要行业和关键领域。这并不是要将国有经济从所有的竞争性行业中退出,而是为了进一步提高国有资产的质量,增强国有经济控制力的重大战略部署。如果国有经济从所有的竞争性行业中退出,国有资产数量就会急剧减少,国有经济的比重就会越来越小,导致国有经济的控制力下降,国有经济的主导作用就不能得到充分发挥。如同

私有制经济并非天生就有高效率一样,国有经济亦并非天生就是低效率。在当前我国企业经营机制的转变过程中,并非所有的私营企业的效益都好,亦并非所有的国有企业经济效益都差。很多人一谈到国有资产管理 and 国有企业改革,总是将我国的国有经济与西方的私有制经济进行比较,进而主张将国有资产私有化。应该认识到,西方国家也有国有资产和国有企业,也存在着国有经济(只不过其国有经济占其国民经济的比重比我国低),几百年的资本主义经济的客观实践,使其以私有制经济为基础的资本主义市场经济在市场机制、企业经营机制、激励约束机制、宏观调控机制等方面都日臻成熟,这也是我们需要借鉴的地方。但借鉴并不等于照搬,东欧和前苏联就是前车之鉴。借鉴的时候需要从实际出发,我国的国情和社会主义经济制度就是我们在借鉴时需要立足的实际,那些不顾我国的现实,主张国有经济从所有竞争性行业退出的观点,主张把国有资产全部出售给外资或国内的私营企业和个人的观点,主张把国有资产无偿地量化到个人的观点,是完全错误的,不切实际的,必须加以澄清和纠正。正如江泽民同志在纪念中国共产党成立78周年座谈会上的讲话中所指出的:“不加区分、不加限制地把国有资产大量量化到个人,并最终集中到了少数人手中,那样我们的国有资产就有被掏空的危险,我们的社会主义制度就会失去经济基础。那时,中国将会是一个什么样的局面?我们靠什么来坚持社会主义制度,靠什么来巩固人民的政权,靠什么来保证实现全体人民的共同富裕?”

三、国有资本及其特点

国有资本是国有资产的价值表现形态。如果将国有资产划分为经营性国有资产和非经营性国有资产,那么,这里所述及的国有资本就是经营性国有资产的价值表现。如果按照本金与基金划分理论,经营性国有资产就属于本金性质,其基于“筹集—使用—增值—收回—分配”的形式运动;非经营性国有资产属于基金性质,其基于“收入—支出—消耗”的形式运动。由此可见,经营性国有资产的价值形态具有资本的性质,属于国有资本;而非经营性国有资产的价值形态则不具有资本的性质,属于国有基金。据此,财政资金按其周转的特性应属于基金性质,只有当其投放于再生产过程之中,在再生产过程中执行资本的职能时,才完成了基金向本金的转化,形成国有资本的增量。银行信贷资金、社会保障资金亦是如此。

基于国有资本的资本职能和其在国民经济中的特殊地位,国有资本在其运动中具有以下几个方面的特点:

(一) 国有资本的物质性

国有资本从所有者的投入形态上看是货币,在其运动形态中则表现为各类国有资产,其中大部分是以物资形态存在,余下部分则以货币形态存在。无论是以物资形态还是以货币形态存在的国有资本,最终与一般社会资本一样会形成企业的

各项经营要素。一定量的国有资本代表着一定量的物资存在,国有资本在这里表现为过去已经生产出来,现在继续用于生产流通的一部分社会物质资源,是社会再生产得以进行的物质条件。否认国有资本的存在,片面强调国有资产管理的观点是不科学的,最终会将国有资产管理引入歧途。

(二) 国有资本的周转性

企业资本基于“筹集—使用—增值—收回—分配”的形式运动,国有资本亦是如此,这是资本的基本属性之必然。国有资本运动中的垫支—收回—再垫支—再收回,这一不断循环往复的过程,即为国有资本的周转。国有资本的垫支并不是一种纯基金性支出,作为资本的基本属性要求,国有资本的垫支必须要通过收回来加以补偿;同时,国有资本的收回又是其再垫支的必要条件,只有将原垫支的国有资本收回来,才有进行再垫支的经济条件。只强调国有资本的提供(即垫支),不强调国有资本的收回,忽视了国有资本的周转性,实质上是一种纯基金的观点。这种认识忽视了国有资本与社会其他资本之间的共性,忽视了资本所具有的基本属性,对社会主义的经济发展是有害的。

(三) 国有资本的保值和增值性

国有资本作为社会主义经济制度的重要经济基础,首先具有保值属性。国有资本的保值性,要求其在运动中以保值为最低价值要求,这也是其他社会资本的共性特征。国有资本的保值性同时也是巩固社会主义经济制度的重要前提条件。在保值的基础上,国有资本也同样有增值性的要求。马克思关于剩余价值的理论表明,投资者追逐利润的动机,是资本增值的必要性;资本增值的可能性却在于再生产过程中劳动者为社会劳动创造的剩余产品价值量的客观存在。只强调国有资本的物质性和周转性,忽视了国有资本的保值增值性的观点,实质上只重视了速度而忽视了效益。国有资本的效益与速度、周转性和保值增值性,是相互联系、不可分割的。只有在国有资本周转的基础上实现国有资本的保值增值,才能巩固和发展社会主义经济制度。

(四) 国有资本的控制性

如前所述,国有经济一直是我国国民经济的支柱,是我国经济发展的主导力量,是社会主义经济制度得以存在与发展的经济基础,而国有资本则是社会主义国有经济的重要物质基础。国有资本的控制性主要体现在两个方面:一方面,国有资本是社会主义市场经济发展中的稳定性控制力量。通过国有资本的投放和分布结构的调整,有利于保障社会主义市场经济发展的稳定性和有效性;另一方面,国有资本是保障社会主义经济制度稳固的控制力量。通过国有资本存量的保值增值以及国有资本增量的投放,有利于保障社会主义经济制度的稳固和发展。应当认识到,在资本主义经济制度下,其国有资本亦具有控制性特点,但由于资本主义经济制度是以私有制为基础,其国有资本的控制性并没有突出地表现出来。当前那些

主张国有经济从所有竞争性行业中退出的观点,主张把国有资产全部出售给外资或国内的私营企业和个人的观点,主张把国有资产无偿地量化到个人的观点,在根本上就忽视了国有资本的控制性特点。

(五) 国有资本的引导性

国有资本流向哪里、流量多少,是国有资本引导性发挥的基本表现形式。在我国社会主义市场经济制度下,关系国计民生的产业的发展,失衡的经济结构的调整,边远和贫穷地区的开发,等等,都需要国有资本充分发挥其引导的作用。国有资本进入了,基本条件改善了,投资环境具备了,经济效益凸现了,外资和其他社会资本也就随之而来了。在一定程度上,国有资本引导力的发挥是对国家宏观经济调控的有力支持和重要保证。如果只有国家宏观政策的调控,没有国有资本引导力的作用,在我国现有的经济条件和投资环境下,要充分引进外资,促进社会资本(特别是私营资本)的有效流动来优化国民经济产业结构,发展贫困地区经济,完成西部大开发,其难度是可想而知的。要实现西部大开发战略,国家就应充分发挥国有资本的引导性,加强国有资本向西部的流动(或加大向西部的投入),改善西部的基础设施和投资环境,国有企业先行进入,以其经济效益的获取来引导社会资本的流入,再辅之以国家宏观政策的调控,就会带动其他社会资本向西部的流动。

研究国有资本在其运动中的特点,充分认识国有资本与其他社会资本的共性特征和国有资本的个性特征,注重国有资本在其运动中的周转性、保值增值性、控制性和引导性,有助于我们加强国有资本财务管理,促进国有资本的有效运动,从而保障社会主义经济制度的健康发展,实现国家在不同时期的整体经济战略部署,发展社会主义生产力。

四、国有资本运动规律

国有资本的运动是以国家宏观经济环境为条件,以企业经济活动为基础而进行的。国有资本性质和特点决定了国有资本与社会其他资本一样,具有其自身固有的运动规律。

(一) 国有资本运动与社会资本运动相结合

国有资本是社会资本的重要组成部分。社会资本除了国有资本外,还有私营资本、外国资本和企业法人资本等内容。从社会资本运动整体上看,国有资本运动与企业资本运动同是社会资本运动的基础,国有资本运动的规模决定着社会资本运动的规模,国有资本运动的效益决定着社会资本运动的整体效益。国有资本增量的投入会增大社会资本运动的规模,国有资本存量的减少会缩小社会资本运动的规模;同样,国有资本整体效益的提高,不仅会增加国有资本增量的投入,扩张社会资本运动的规模,而且也有助于提高社会资本的整体效益。国有资本运动与社会资本运动的这种一致性,导源于资本的基本属性要求。

国有资本运动与社会资本运动在方向和数量上亦具有不一致性。国有资本运动与社会资本运动在方向上的不一致,主要表现为社会资本运动的主要目的是在周转中寻求增值,而国有资本由于其具有其他社会资本所不具备的控制性和引导性特点,在其周转运动中,国有资本不仅将寻求增值作为其最终目的,而且为了发挥其控制和引导功能,有时在周转运动中也会以寻求保值为其最终目的。由此,在社会经济活动中,国有资本运动与社会其他资本运动在运动方向上就存在着某种程度的不一致性。国有资本运动与社会资本运动在数量上的不一致,主要表现为国有资本在某些行业的退出和进入,会使一部分本属于社会消费性的基金完成向本金的转化过程,如国有股份向社会个人的配售,就会使社会个人的消费性资金转化为社会资本,一方面国有资本运动总量并未减少,另一方面由于社会个人的消费性资金转化为社会资本从而也就增大了社会资本运动的总量。国有资本运动与社会资本运动在方向和数量上的不一致性,导源于国有资本与社会资本在其特点上的差异性。

充分认识国有资本运动与社会资本运动这种既相一致又相背离的辩证关系,有利于我们充分运用国有资本的运动来增加社会资本运动的规模、优化社会资本运动态势,提高社会资本的运营效率和经济效益。

(二) 国有资本运动与国有资产运动相结合

根据马克思理论,商品的使用价值和价值既相统一又相背离。国有资本的运动属于使用价值的运动,而国有资本的运动则属于价值的运动,二者具有辩证的统一性。

一方面,国有资本运动和国有资产运动具有一致性,主要表现在国有资产运动是国有资本运动的基础,没有国有资本的运动,就没有国有资本的运动;同时,国有资本运动又反映了国有资本的运动,并反过来制约着国有资本运动的方向、规模和结构。这是因为国有资本是国有资本的物质承担者,一定量的资本总是依附于一定量的物资而存在,需要国有资本的领域和数量决定着国有资本的存在和变迁。如国有资本从中小企业中的逐步退出,导源于国有资本在中小企业里已无继续存在的必要。同时,由于国有资本具有的购买和支付手段,其获取常常先于国有资本的取得,也就成为国有资本运动的前导,通过国有资本的优化配置,反过来又制约着国有资本运动的方向、规模和结构,促进国有资本配置的优化。

另一方面,国有资本运动和国有资产运动又存在着一定程度的背离,在其运动的时间和数量上存在着某种程度的不一致性。在时间上,有时国有资本运动在先,国有资产运动在后;有时国有资产运动在先,国有资本运动在后。在数量上,有时亦会出现国有资本的盘盈盘亏;有时也存在着只有国有资本的运动而无国有资本的运动(如在资本市场中所进行的国有资本的筹集和投放活动)。

充分认识国有资本运动与国有资产运动这种既相一致又相背离的辩证关系,有助于我们在有效加强国有资产管理的同时,提高国有资本财务管理水平,趋利避

害,有效发挥国有资本财务相对独立的职能作用,提高国有资产的利用效率。

(三) 国有资本运动的综合平衡性

国有资本的运动本身是一个复杂的财务机制。国有资本运动的经济效益目标和社会效益目标能否得以实现,受制于国有资本财务机制内部各部分之间是否协调平衡。国有资本运动的综合平衡,导源于财务机制内部的相互制约、协调发展、快速运动的机理要求。

国有资本运动的综合平衡性,主要表现在绝对的平衡和相对的平衡两个方面。绝对的平衡是指国有资本的所有和运用的平衡,国有资本的运用必须等于国有资本的所有,这是财务平衡方程式所决定的。即使国有资本与国有资产在运动中具有一定程度的不一致性,但这种不一致性也只是暂时的,其最终必定会形成一致。相对的平衡是指国有资本内部各部分之间需要保持合理的比例关系,即国有资本内部的结构性平衡。判断国有资本内部结构是否具有平衡性,或者是各部分之间是否保持了合理的比例关系,其基本标准是看国有资本在整体运动上是否达到最快的速度。国有资本整体运动速度如果超过了社会资本的平均运动速度,可以说这时的国有资本运动已基本实现了平衡。否则,国有资本的管理工作就需要加强和改进,国有资本运动的内部结构就需要调整。

充分认识国有资本运动的综合平衡性,有助于我们加强国有资本财务机制的建立和完善工作。以动态的观点来认识国有资本运动的综合平衡是一个长期的过程,应常抓不懈。同时,由于国有资本的运动速度和效益,决定着社会总资本的运动速度和效益,长期加强国有资本运动的综合平衡工作,具有更为重要的现实意义。

(四) 国有资本运动与企业资本运动相结合

国有资本的运动并不是孤立存在的,作为社会总资本的一个组成部分,国有资本与其他社会资本在运动中具有辩证统一的关系。国有资本与企业资本在运动中的结合显得尤其紧密。

一方面,企业资本运动是国有资本运动的基础,脱离了企业资本运动,国有资本的运动就似无本之木、无源之水。众所周知,无论是资源性国有资本还是非资源性国有资本,都以某种形式存在于各类企业资本运动之中。国有资本的运动速度和效益,取决于企业资本运动的速度和效益。

另一方面,国有资本运动的方向、规模和结构,又制约着企业资本运动的规模和结构。如国有资本增量,向能源、交通和基础设施建设的投入加大,就使其他企业来自国有资本增量的投入减少;又如国有股权有选择的售让或国有资本有选择的进入,都会使一部分企业的资本结构发生重大的变化。

充分认识国有资本运动与企业资本运动的辩证统一关系,有助于我们更好地建立国有资本在企业资本运动中的进入与退出机制,重视企业资本运动的速度和效益,在加强国有资本的控制和引导的同时,促进企业资本的运动。

(五) 国有资本运动保值与增值相结合

如前所述,国有资本由于其具有其他社会资本所不具备的控制性和引导性特点,它在其周转运动中不仅仅是将寻求增值作为其最终目的,为了发挥其控制和引导功能,国有资本有时在周转运动中也会以寻求保值为其最终目的。因此,在国有资本的运动中,资本保值与增值相结合亦是国有资本运动的规律性之一。

国有资本运动中保值是增值的基础和前提,即使国有资本在发挥其控制和引导功能时,其在周转运动中也以寻求保值为其最终目的。没有国有资本的保值,也就无从寻求国有资本的增值,同时也就会使国有资本的运动受到损害,导致国有资本的流失。从另一方面讲,国有资本的增值又是其保值的重要保障,考虑到资本时间价值和风险价值因素,没有资本的增值,片面地追求保值最终必定会无值可保。国有资本的增值,最终会从总量上保障国有资本保值的实现。需要进一步说明的是,保值是仅就一部分国有资本而言的,大多数的国有资本仍然需要在保值的前提下实现资本的增值。

充分认识国有资本运动保值与增值相结合的规律,有助于我们更深刻地认识国有资本运动的特性和国有资本职能的客观要求,使我们在国有资本财务管理中,不但要注重资本的增值性,同时也要适应国有资本的控制和引导功能的发挥,注重国有资本的保值需要。

第二节 国有资本财务的基本职能和原则

一、国有资本财务的基本职能

国有资本经营财务(简称为国有资本财务)是指国有资本的投入与产出活动及其所形成的特定经济关系。国有资本财务是国有资本财务活动和财务关系的统一。

国有资本财务活动即是国有资本的运动,其筹集、投放、消耗、收回和分配是国有资本财务活动的客观经济内容。由于国有资本运动而体现出来的特定的经济关系,即为国有资本财务关系。基于国有资本财务的本质决定,国有资本财务具有其自身所特有的职能。国有资本财务的职能是指国有资本运行过程中的功能作用,通过国有资本人格化的代表(即国有资本经营者)发挥作用。国有资本财务的基本职能是:投资与引导职能、调节与控制职能、分配与监督职能。

(一) 投资与引导职能

国有资本投资是发展社会生产、提高人民物质文化生活水平和增强国防实力

的重要手段,对于我国社会和经济的发展起着强大的支撑作用。建国 40 多年来,国家对社会物质生产部门和非物质生产部门不断投资,奠定了我国公有制经济的物质基础。存在于社会再生产过程中的国有资本运动,要求在再生产运动中保值和增值,国有资本的保值和增值过程,就是国有资本的再生产过程。要使国有资本得以保值和增值,国有资本本身也在不断地进行着再生产,而再生产活动本身就包括了投资经济行为。并且通过投资的增量进入和存量的退出来发挥国有资本的引导职能。因此,发挥国有资本财务的投资职能是实现国家职能的基本要求,也是国有资本运动的必然要求。

(二) 调节与控制职能

国有资本调节与控制职能是指国有资本财务管理者运用国有资本运动过程中形成的宏观财务机制对国有资本的投入产出活动所进行调节和控制,以及对社会再生产过程和社会经济结构所进行调节和控制。

国有资本财务利用宏观财务调控机制与微观财务调控机制相互依存的关系,通过宏观财务对微观财务的调控作用来对国有资本存量进行调节,在市场调节机制的作用下,实现国有资本存量的有效流动,使其保持适当的比例关系,特别是国有股的持股比例,使国有资本得到有效的利用。对于国有资本增量,主要通过调控国有资本的投资方向、规模和结构,来引导社会资本的投向,从而改善和调整产业结构。

(三) 分配与监督职能

国有资本参与企业的资本运动,因此在企业再生产过程中也存在对国有资本的耗费。这些耗费只有从企业销售收入中得到补偿,才能使国有资本运动不断地进行,保证国有资本的保值。国有资本的增量亦来源于企业的税后净收益,可见国有资本的补偿和积累是通过企业销售收入和税后净收益的分配来实现的。

国有资本的分配主要有两个层次。第一个层次,是对国有资本在企业经营中的耗费进行补偿和以资本所有者的身份参与企业税后利润的分配。这个层次的分配主体是企业,属于企业财务分配;第二个层次,是对国有资本财务收益进行的再分配。从其具体内容和分配方式上看,这个层次的分配实质上是国有资本投放的过程。

国有资本监督职能是指利用价值形式建立国有资本财务指标体系并辅之以有关国有资本财务法规,运用必要的财务手段对国有资本运动的全过程进行的监督。主要包括对国有资本的投资过程进行的监督;对国有资本运用情况进行的监督;对国有资本产权变动情况进行的监督;对国有资本收益分配进行监督;对国有企业或控股企业的重大人事安排实行监督,等等。

二、国有资本财务管理目标与原则

国有资本财务管理是指正确处理国有资本财务关系和财务活动的一系列管

理工作的总称。其基本目标是要实现国有资本保值增值,优化国民经济产业结构和国有资本结构,稳定国家的经济秩序。为此,在国有资本财务管理中必须遵守以下基本原则。

(一) 统一领导和分级管理相结合的原则

统一领导和分级管理相结合的原则是指在全国范围内建立至上而下的国有资本财务机构,实行国有资本财务的集权管理与分权管理相结合的管理体制。

从国民经济的管理层次看,国有资本财务管理处于宏观管理层次。国家具有组织和管理国家经济的职能,国有资本财务也是国家实现经济管理职能的重要手段。因此,要实现对全民所有财产的管理,首先应对国有资本实行国家的统一管理,从宏观经济面上对国有资本进行调节、控制和监督。

同时由于国有资产分布的广泛性以及各地区生产力水平的不平衡性又决定了国有资本财务在实行统一领导的同时,还必须实行分级管理。

正确处理统一领导与分级管理结合的原则,就是正确处理国有资本在管理中的集权与分权的问题。统一领导是前提,分级管理是基础。只有统一领导与分级管理有机地结合起来,才能维护社会主义公有制经济和国有资本的所有权属,在宏观上管住管好国有资本。

(二) 国有资本的所有权与使用权相分离的原则

根据“两权分离”的原则,国有资本的所有权与使用权应相分离。国有资本的终极所有权归人民所有,因此只有人民代表大会才能具体行使国有资本的所有权和监督权,并形成由上到下的所有权体系和监督权体系。并按照所有者权利要求,行使国有资本的收益权。根据我国的具体情况,各级人民代表大会可以将国有资本的收益权委托给各级财政来行使,但各级财政应在建设性预算下设立国有资本预算,对国有资本收益进行专户管理、专款专用,不能将其挪用为经常性预算支出。

同时,建立自上而下的国有资本经营管理体系,由所有者委托各级经营主体行使国有资本的使用权和占有权,并接受来自所有者的监督。对国有资本的处置权,可以视所有者的需要,按照处置的程度和规模,对各级经营主体分级授权,但最终的处置权仍归各级人民代表大会。目前,在国有资本经营管理体系上已经有了深圳模式(市国有资产管理委员会—市国有资产经营公司—企业)和上海模式(国有资产管理委员会—集团公司—企业),虽然这两种模式还存在着不足之处,但仍是一种具有建设性的尝试。

所有权的归位是使用权分散的前提,而使用权分散是所有权得以具体体现的保障。实行国有资本所有权集中与使用权分散相结合,有利于维护社会主义公有制经济的统一性,提高国有资本的营运效率和质量。

(三) 国有资本管理和国有资产管理相结合的原则

国有资本管理和国有资产管理相结合的原则是由国有资本和国有资产在其运动中的一致性和背离性规律所决定的。

资产的价值和使用价值是相互依存的,在商品货币关系下,二者又可适当背离,价值对于使用价值具有相对独立性。国有资本与国有资产一样处于社会再生产过程之中,但其执行的是资本的职能,具有价值的保值增值功能,注重的是价值的循环与周转,因此,国有资本财务的重心是价值管理。但并不是说由此就可以忽视对国有资产的实物形态管理,一般而言,国有资产的实物形态管理由使用这些资产的单位进行管理,而国有资本财务部门也应对其使用情况进行监督。资源性国有资产作为具有经济价值的资产来进行管理,但由于其特殊性,在这些资产未开发利用前或未转化成为现实的生产要素和未进入市场前,都并不能确定其价值,在这种情况下,对资源性国有资产管理的重点在实物形态的管理。

第三节 国有资本财务体制

一、我国国有资本财务体制的发展

国有资本财务体制是关于国有资本产权体系的建立以及国有资本中责、权、利等经济关系的划分、规范和约束的各项基本制度的总称。国有资本财务体制是我国经济管理体制的有机组成部分,国有资本财务体制形式取于国家的经济管理体制。中共十一届三中全会以来,我国经济管理体制发生了根本性的转换,在国民经济的很多方面进行了重大的改革。如何建立与社会主义市场经济体制相适应的新型国有资本财务体制,具有重要的理论和现实意义。

从建国初我国国有经济的形成到 20 世纪 70 年代末,这一时期是我国高度集中统一的国有资产管理体制的形成和发展时期,客观上形成了我国传统的国有资本财务体制。“二五”期间(1958~1962 年),我国开始进入有计划地发展国民经济阶段,国有资产数量急剧增加,国有经济逐渐取得主导地位,形成了以当时苏联为模式的中央集权的经济管理体制,并初步形成与此相适应的高度集中的国有资本财务体制。其后的近 20 年是我国传统的国有资本财务体制的发展阶段,在这期间,我国国民经济管理体制进行了多次调整,国有资本财务体制也作了相应的调整,但也主要是在管理权限方面围绕“条条”分割和“块块”分割进行的调整,并没有从根本上变革国有资本财务体制。长期以来,我国传统国有资本财务体制一直实行的是国有资产所有权与经营权高度统一的管理体制。改革开放以来,虽然我们

在国有资产管理体制上进行了一定程度的改革,也取得了一定的效果,但在国有资本财务体制的改革上却没有多大的力度,特别是在产权制度体制和经营管理体制上仍然存在着诸多问题需要解决。

首先,是政企不分与政资不分问题。在计划经济体制下,政府机关行使国有资产所有者职能,直接管理国有企业,企业是政府生产目标的执行单位,成为行政主管部门的附属物。改革开放以来,国有企业有了一定的生产经营自主权,但由于计划经济体制和由此带来的管理理念的惯性作用,政府在对占有国有资本的企业的管理上仍然存在着相当程度的直接干预和管理行为,譬如对企业经营者仍采用任命制,对国有企业的重组和兼并仍采用命令式等等;政府机关仍然代表所有者经营管理国有资产,政府官员仍在相当程度上扮演着事实上的所有者角色。政企不分与政资不分的直接结果是使国有资本管理中的问题越来越复杂、越来越严重。已改制甚至于股票已经上市的国有企业,仍不具备现代企业应具有的三大基本特征(法人财产权制度、管理的专业化与制衡、有限经济责任制度)和五项基本功能(集聚资本、规避风险、稳定经营、提高效率和资本社会化),其经营管理者在经营管理中也只能沿袭计划经济体制下的管理方法和管理理念,致使其效益低下。私营企业在兼并中小型国有企业的谈判过程中甚至表露出宁可兼并不成功,也不愿其中的国有股权保持下去。这些现象的存在已足以说明政企不分和政资不分的弊端与严重性。当前的政企不分与政资不分,源于政府职能未能从根本上得到转换,从而也就不能建立起适应现代企业制度和国有资本管理需要的国有资本产权制度和经营管理体制。

其次,是产权主体缺位问题。长期以来,我国对国有资产的管理实行的仍然是行政性分权体制。国有资产的所有权归政府所有,必定会被政府的各个职能部门所分割。国有企业的投资权、企业负责人任免权、劳动工资和重大经营决策权等,仍然分别被各级政府的不同职能部门所掌握;财政、计经委、体改委、工交、商贸、国有资产管理等政府职能部门,都是国有资产的管理主体,行使着所有者的权能,都可以以所有者的身份对企业的生产、经营、投资进行干预,但又谁都不承担干预的结果,造成谁都可以负责但谁都不负责任的状况。这种主体多元化的管理体制实际上是计划经济体制下“条条”管理和“块块”管理体制的延续,其实质是国有资本产权主体缺位导致的必然结果。不解决国有资本产权主体缺位问题,国有资本产权制度体制就无法建立,国有资本财务的责、权、利关系就难以明确,国有资产的流失就不可避免。

第三,是监管乏力问题。虽然国家不断地加强社会审计工作,也颁发了相关的条例和制度,派出了稽查特派员,但由于产权主体缺位以及政企不分和政资不分,对国有资本的监管力度就显得乏力。产权主体的多元化致使委托代理链出现交织和混乱,使所有权对经营权的约束和制衡软化。加之监管机制的不健全,企业内部

的制衡机制又没有建立起来,这就使对国有资本监管权力的行使受到来自诸多方面的束缚,为经理人员的“自利行为”留下了较大的空间,于是出现了“内部人控制”的问题。“59岁现象”的出现,一方面暴露了我们在企业家选拔任用制度方面的缺陷,另一方面也说明所有权对经营权的约束、所有者对经营者的约束与监督,还很不得力,还需要进一步健全和完善国有资本的监管体制,加大对国有资本的监管力度。

二、国有资本财务体制的建设

总结建国以来国有资产管理的实践,借鉴外国国有资产管理的经验,结合我国当前国有资本管理的现状,我们认为,进行国有资本财务体制设计应该以国有资本优化配置为前提,激励与约束为基础,责任传导、权力制衡、利益约束为原则。

国有资本从运用的角度表现为国有资产。国有资产的优化配置其实质就是国有资本的优化配置。国有资本的优化配置是资本基本属性的要求,在根本上是国有产权的重组问题,其目的是要实现国有资本的结构优化和高效率地运行。它是一项动态的、长期艰巨的工作。国有资本优化配置必须具备以下几个条件:(1)产权关系明晰化;(2)国有资产资本化;(3)国有经济市场化;(4)国有资本流动化。

从目前的实际情况来看,我国国有资本在企业 and 行业中的分布十分不合理,有些企业中的国有股权资本已经超过了企业股权资本总额的一半以上(表 1-1),其主要的原因是国有资本(特别是存量资本)缺乏流动性。而资本流动正是优化资本

表 1-1 1999 年上市公司中国家股和国有法人股比例超过 75% 的企业一览表

股票代码	股票简称	总股本(万股)	国家股(万股)	比例(%)	流通股(万股)
0763	锦州石化	72 000	60 000	83.33	12 000
0783	石 炼 化	108 000	90 000	80.25	18 000
0866	扬子石化	233 000	198 000	75.00	35 000
600096	云 天 化	56 818	46 818	82.40	10 000
600102	莱钢股份	79 470	67 470	84.90	12 000
600605	轻工机械	17 516	15 516	88.58	2 000
600627	电器股份	51 797	43 381	83.75	5 100
600637	广电股份	61 528	47 655	77.45	5 527
600642	申能股份	263 309	211 309	78.63	16 135
600809	山西汾酒	43 292	32 824	75.46	7 150

资料来源:《四川金融投资报》,1999 年 4 月 6 日。