

新世纪高校财政学专业系列教材

国有资产管理新论

毛程连 著

上海财经大学出版社

国有资产管理新论

毛程连 著



上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国有资产管理新论/毛程连著. —上海:上海财经大学出版社,
2001.2

新世纪高校财政学专业教材

ISBN 7-81049-524-0/F·443

I. 国… II. 毛… III. 国有资产-经济管理-高等学校-教材
IV. F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 00319 号

☐ 责任编辑 张小忠
☐ 封面设计 周卫民

GUOYOU ZICHAN GUANLI XINLUN

国有资产管理新论

毛程连 著

上海财经大学出版社出版发行
(上海市中山北一路 369 号 邮编 200083)

网 址://www.sufep.com

电子邮件:webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海崇明晨光印刷厂印刷装订

2001 年 4 月第 1 版 2001 年 4 月第 1 次印刷

890mm×1240mm 1/32 8.5 印张 244 千字

印数:0 001—4 000 定价:15.00 元

前言

QIAN YAN

本书的写作目的在于对社会主义公共财政理论框架下的国有资产管理学提供一个比较完整的体系架构,从笔者目前所掌握的资料来看,迄今为止,这一工作尚无人进行。

近年来,我国经济生活中的一个重大变化,就是公共财政理论越来越被我国的经济实践所证实。作为一种水到渠成的结果,公共财政理论在我国历经多年的发展与整合,已正式成为我国政府在指导经济实践工作中的基础理论之一,是具有中国特色的社会主义市场经济理论体系不可或缺的重要组成部分。^①特别是在党的十五届四中全会以来,中央有关领导同志更进一步指出,要在若干年内,建成比较完整的社会主义公共财政框架。这又主要包括了两方面的内容:一方面,从财政支出(国有资产增量部分的主要来源)看,财政支出将主要用于满足社会公共需要的方向;另一方面,在公共财政框架下将本着“有所为,有所不为”的原则,对现有的国有资产存量进行战略性的结构调整,也就是说,将利用资本市场等手段,在缩短一部分竞争性领域中的国有经济的战线的同时,把转移出来的这部分财力转用于诸如社会保障基金等满足社会公共需要的领域。

以上所述的这样一种理论和实践的发展是完全符合社会主义市场

① 毛程连著:《财政学整合论》,复旦大学出版社,1999。

经济原则的。社会主义公共财政理论的要旨在于说明,在社会主义市场经济条件下,政府与市场分工的原则。一般而言,大多数的竞争性领域应交给市场去处理,而政府则应将主要的精力和财力用于解决社会的公共需要上,如公共行政、国防、公安、环保、公共设施的建设和管理等方面。由此出发,在公共财政框架下,国有资产的配置同样也必须符合这样的一个大前提,也就是说,必须按照社会公共需要来配置国有资产并对此进行日常的管理。这就对我们现有的国有资产管理学提出了重大的挑战,因为,直到最近,几乎所有的国有资产管理学著作或教材都不是建筑在公共财政理论的框架上的,这就必然产生与理论的发展和实践的发展都严重脱节的现象。

传统国有资产管理学的重大问题在于缺乏扎实的理论基础,形不成完整的理论体系,把国有资产管理视为一孤立的、静止的状态,因而对此问题的通常态度是,不问何种资产应纳入国有资产的范围、何种资产不应纳入国有资产管理范畴,而就现有的国有资产存量来谈论国有资产管理问题。究其原因,是因为对公共财政理论缺乏足够的认识,分不清政府在经济活动中的原则范围,也当然就分不清国有资产管理应有范畴。分不清国有资产管理的范围,自然也就解释不清国有资产管理的目的,不能很好地把国有资产管理问题放在社会经济发展全局的背景下来考察,最后只能把国有资产管理归结到狭隘的“保值增值”目的上。我们试举这样一个例子:当国防装备或国防设施被使用时,都会由于使用中发生的折旧而产生一定的损耗,那么是否因此我们就认定这类国有资产管理都没有搞好呢?或者,我们是否就要据此向具体的消费者收费以实现“保值增值”呢?显然,绝大多数人不会认为是这样的。我们同时还知道,这一类的公共需要是通过政府向居民收税的方法积聚财力并最终提供出来的,类似的许多社会公共需要所采取的也几乎是同样的方法,这在公共财政理论中被称为“公共提供”。^① 对于与这些公共需要相关联而配置的国有资产显然是不能用

^① 杨君昌、储敏伟主编:《财政学》,高等教育出版社,2000。

简单的市场收费式的“保值增值”观来作为其管理的方法的。而既然政府的主要职责在于提供社会的公共需要,那么显而易见,大部分的国有资产从规范的角度讲,正应该是这一类的国有资产,而对此,传统的国有资产管理学显然是无能为力的。

所以,符合社会主义公共财政理论框架的国有资产管理理论体系应是这样的:首先,必须根据公共财政理论切实把握政府与市场职能的分工,并根据政府在经济生活中的职责范围,确定国有资产管理的范围,从本质上讲,国有资产管理的范围是从属于政府职能范围的。其次,应根据政府的职能,相应确定完成该部分职能所配属的国有资产管理的目标与具体方法,而不能以“泛市场化”的简单观点,仅从收费的多少来区别国有资产管理的好坏。再次,国有资产的管理并非只是静止的,那种认为国有资产管理仅是实物形态的管理的观点是不对的,我们需要根据政府具体职能的不断变化(政府的基本职能是有原则的)来相应变化国有资产的结构,使之适应新的需要,这就涉及到如何把握国有资产结构调整的规律性问题,自然这也应是国有资产管理的重要内容。最后,各国国有资产的一个重要组成部分是国有企业,这种经济组织形态既不同于一般的企业组织,也不同于政府组织,从管理学来看,则既不同于一般的企业管理,也不同于公共管理,因此就现实问题而论,正确把握国有企业的规律性问题也是国有资产管理学中的应有之义。

本书正是从上述几方面入手,来组织体系和内容的。第一、二、三章阐述了国有资产管理学借以展开的基本经济理论体系,包括经济分析的基本框架、基本的公共财政理论和企业理论,正是这些理论使得国有资产管理学成为一门有系统的科学,或者说,这些理论是我们用来分析每一个具体的国有资产管理问题的钥匙,是国有资产管理学的基本方法论。从第四章起,本书利用基本的分析工具对我国的具体国有资产管理问题展开分析,应该指出的是,这些分析所得出的一般结论,是适用于所有国家的,是具有共性的,这些问题主要包括,盈利性国有企业管理问题、国有资产结构调整问题、非盈利性国有企业管理问题、国

有事业单位管理问题、公共行政部门国有资产管理问题、环境和资源类国有资产管理问题以及国有资产管理体制。这些问题的相关性在于,当国有资产的总盘子因国家财力的制约而在一段时间中大致一定的情况下,通过内部配置结构的调整,来优化提升国有资产的整体效率是必然的选择,因此,就每一部分的讨论而言,本书不限于就存量实物资产不变的前提来讨论问题,而是把它们放在一个互相有机连结的视角上来看待。

本书的大多数内容来自于笔者近三年来在不同场合的有关国有资产管理的讲稿,包括为上海财经大学财政系本科生、硕士研究生讲授的国有资产管理学课程,为上海市汽车工业集团公司、上海市公用事业局、上海市建工集团、上海市粮油集团、上海市糖业烟酒集团、上海市电力公司、空军后勤学院等财务干部所作的有关讲座,为安徽滁州市、六安地区干部培训班所讲授的有关课程等。以上的讲授普遍取得了良好的反应,得到了很大的共鸣。本书适合对国有资产管理问题有兴趣的实务界和理论界同志在研究和实践工作中作参考之用,也非常适合用作本科生或研究生的国有资产管理学教材以及经济工作干部在职培训的教材。

目 录

MU LU

第一章 国有资产管理学的基本理论分析框架	/1
第一节 现代经济学的发展与国有资产管理学	/2
第二节 经济研究的基本要素、框架与国有资产管理学	/5
第三节 财政学与国有资产管理学	/15
第四节 资产与国有资产	/17
思考题	/21
第二章 政府制度理论与国有资产管理	/22
第一节 规范研究	/22
第二节 公共品与私人品	/25
第三节 市场失灵	/27
第四节 政府制度的作用	/31
第五节 财政职能	/38
第六节 国有资产管理的规范范围	/42
第七节 实证研究	/43
第八节 公共选择理论和国有资产管理的实证范围	/46
第九节 财政政策和国有资产管理政策	/53
思考题	/67

第三章 企业制度理论与国有资产管理	/68
第一节 企业制度	/68
第二节 企业制度的目标	/74
第三节 产权与企业治理结构	/84
思考题	/92
第四章 我国国有资产管理的历史、现状与问题	/93
第一节 我国国有资产管理的历史概述	/93
第二节 我国国有资产管理的现状分析	/105
第三节 公共财政框架下的国有资产管理	/111
思考题	/123
第五章 国有盈利性企业的管理与改革	/124
第一节 国有盈利性企业的财务结构问题	/125
第二节 国有盈利性企业的内部治理结构问题	/131
第三节 国有盈利性企业的外部环境问题	/142
第四节 国有盈利性企业的改革	/151
思考题	/153
第六章 国有盈利性企业的现代企业制度改造和资产重组	/154
第一节 国有盈利性企业的现代企业制度改造	/154
第二节 国有盈利性企业资产重组的动因和效应	/161
第三节 国有盈利性企业资产重组的方式	/164
第四节 国有金融企业的重组	/173
思考题	/181
第七章 国有资产管理与资本市场	/182
第一节 资本市场及其功能	/182

第二节 我国资本市场的发展及问题	/188
第三节 国有资产管理与资本市场	/194
思考题	/202
第八章 国有非盈利性企业的管理与改革	/203
第一节 国有非盈利性企业存在的必要性	/203
第二节 国有非盈利性企业的绩效考核	/210
第三节 国有非盈利性企业的问题和改革	/215
思考题	/218
第九章 非企业性国有资产的管理	/219
第一节 非企业性国有资产的种类	/219
第二节 非企业性国有资产管理的范围和意义	/221
第三节 非企业性国有资产管理中的问题	/234
第四节 非企业性国有资产管理的改革	/237
思考题	/242
第十章 国有资产管理体制	/243
第一节 国有资产管理体制的历史沿革	/243
第二节 我国现行国有资产管理体制面临的问题	/249
第三节 国有资产管理体制的设置原则	/251
思考题	/255
参考文献	/256

国有资产管理学的基本理论分析框架

与其他任何经济问题的研究一样,对国有资产管理问题的研究同样是有规律可寻的,有关这一经济领域的知识以及我们针对有关问题所设想的解决方案决不是零碎的,而是成系统的。也唯有确信这一点,并在理论研究和实践工作中一以贯之,国有资产管理才才有可能步入一良性的轨道,而不致头痛医头,脚痛医脚,顾此失彼。而所有这一些要求我们的是,必须首先掌握切实有效的成体系的理论工具,并以之作为了解与解决问题的钥匙。

经济学经过近两百年来发展,事实上已经能够在相当程度上对大量的国有资产管理中的实践问题给予一规范性的回答,而公共经济学在近年来的发展更对国有资产管理学的发展有着直接的理论指导意义。为此,本书将首先概述性地描述现代经济学研究的基本体系,明了其对国有资产管理的指导性意义,然后再在严格地遵循这一规范的基础上,对我国国有资产管理中的各种实践问题予以探讨,从而使有关的讨论能够有的放矢,形成有机联系的完整体系。

国有资产管理活动是与国家的经济活动紧密相连的。什么样的资产需要由国家来占有?国家占有了这些资产以后应该如何来运作?

……所有这些问题都涉及到对政府制度在经济中的作用的認識,因而国有资产管理问题基本上是归属于财政问题或公共经济学问题的^①。根据马克思主义经济学的基本原理,财政问题或公共经济学问题也同样不是孤立存在的,而是从属于整个经济问题的,即经济决定财政。所以,如果要对国有资产管理问题建立起全面的認識,就必须首先建立起对于整个经济体系的全面認識,并在这个大系统中来解决对国有资产管理问题的認識。

第一节 现代经济学的发展与国有资产管理学

“经济学”(Economics)一词发源于古希腊,它是由两个词根“家庭”和“支配”组成,意为“家庭管理”。但是我们现在的经济学与古代和中世纪的“经济学”相比,已有着本质的不同。古老的经济学主要是总结一些人们在以往经济活动中的经验,并以此来指导今后的实践,但这种经验的总结和对实践的指导并未能够上升到把握规律性的高度。作为一门科学的“经济学”是随着资本主义的产生与发展,在17世纪、18世纪产生的。恩格斯曾经指出:“虽然到17世纪末,狭义的政治经济学已在一些天才的头脑里产生了,可是由重农学派和亚当·斯密作了正面阐述的狭义的政治经济学,实质上是18世纪的产儿。”^②这一政治经济学的特征是“研究了资产阶级生产关系的内部联系”,^③开始揭示在经济表象掩盖下的经济活动的内在规律,并以此与以前的仅仅从事描述、归纳、概括经济表象的研究工作区别开来,从而使经济学发展成为一门科学的学科。萨缪尔逊和诺德豪斯(W. Nodhaws)也指出:“以学科的标准来看,经济学有两个世纪的历史。亚当·斯密的奠基之作《国民财富的性质和原因的研究》发表于1776年,也就是以美国《独立宣

① 财政学的研究领域在现代已不再限于仅仅对政府收支的研究而扩大到对政府制度在经济方面运作的机理的全面研究,因而也被称为“公共经济学”或“政府经济学”等。

② 恩格斯:《反杜林论》,《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社,1972。

③ 马克思:《资本论》第1卷,《马克思恩格斯全集》第23卷,人民出版社,1980。

言》发表而著名的一年。两个事件出现在同一年决不是偶然的巧合。从欧洲君主暴政下争取政治自由的运动和从政府强力控制下解放价格和工资的尝试,这两者之间是紧密相关的。”^①由此可见,不论是马克思主义经济学家还是西方经济学家在关于经济学产生这一问题上的观点基本是相似的,即现代经济学是与资本主义制度的确立相关连而于 18 世纪诞生的,亚当·斯密的划时代著作则是其标志。

科学的经济学之所以产生于这一时代的必然性在于,随着生产力的快速发展,如何很好地组织急剧膨胀的要素资源使其得以被有效率地利用越来越成为一个在经济领域迫切需要解决的问题,而这一问题又远较前代复杂得多。这时作为一种经济制度的市场的一般形态也正好与生产力的发展相适应得以迅速地成为一种占主导地位的资源配置方式。这样,探究复杂而非直观的市场制度背后的规律性就成为一种时代的要求。

到 20 世纪 30 年代后,由于全球经济大危机的现实,凯恩斯主义应运而生,经济学开始关注政府制度的作用,财政学得到了空前的发展。近年来,企业制度也成为了经济学家视野中的热点。经济学在政府制度与企业制度上的深入研究极大地丰富了微观经济学的内容,也为国有资产管理学摆脱就事论事的零散孤立的研究状况,并最终走上科学化、规范化的轨道奠定了坚实的基础,因为,财政学在最近的发展一方面揭示了政府制度应有的(规范的)作用方向,而国有资产管理从根本上来讲是服从于政府制度作用方向的,即什么资产应采取国家占有的方式决定于其是否能够为政府应有的活动服务,另一方面,财政学在最近的发展还揭示出了现实中的政府政策生成的客观性,而我们知道,国有资产管理政策正是政府政策,也即财政政策的一个组成部分。从企业制度理论发展对国有资产管理学的作用来看:一方面企业制度理论能够有助于我们科学地理解国有资产中的一个现实的重要组成部分

① Samuelson Paul and Nordhaws Williamd:《Economics》13th editor, P. 4, McGRAW-HILL BOOK COMPANY., 1989.

分——国有企业的运作机理；另一方面企业制度理论所表明的有关企业制度的相对优势和劣势，也为我们从制度比较和替代的角度来正确判断国有资产的应有（规范性）范围提供了又一重大理论论据。

总的来看，经济学就是这样的一门学问：它研究人们如何借助于经济制度，最大限度地利用稀缺的资源来最好地达到配置效率与分配公平两大经济目标。或者，更通俗地讲，经济学就是一门权衡之学，它考察的是人们在社会活动中得多少、失多少，以及如何尽可能地多得少失。用经济学的术语来讲，就是“成本—收益”计量，这构成了经济学作为一门社会科学的独特视角与思考方法，并以此为基本特征将经济学与其他社会科学相对独立地分割开来。比如，在教育问题上，教育学关注的焦点可能主要集中在具体的教育手段以及有多少被教育者达到了怎样的可被反映的受教育水平等问题上，而从经济学的视角出发来看待这一问题，我们则主要关心从既定的社会范围来看，教育投入与产生的收益之比。又如，在国防建设问题上，军事学主要关心武装力量的整体战斗力水平，而经济学则同样从国防投资所耗费的成本与其产生的社会效益对比的角度来看问题。再如，在“推广高雅文化艺术”这样一项社会活动上，从文化学的视角来看，是所被推广的具体文化艺术对社会文化的影响；从道德学的视角来看，是该项活动对社会道德的作用；从政治学的视角来看，是对社会政治格局的促动；而从经济学的视角来看，则是培训演员、建造演出场地等所耗费资源的成本与取得的效益——效率与公平——之比究竟如何？通过不同的视角对纷繁复杂的社会现象进行综合的观察，正如我们要把握一头大象的全貌有必要从上下左右各个方面都看一看一样，才有助于掌握事物的全面信息而不致偏颇。每一个视角无疑都是有必要的。通过这样一些例子，我们也不难发现，经济学作为社会科学的一门分支，它的视角可以涉及到社会生活的方方面面，换句话说，一切社会部门的活动都包含着经济学的意义，都可以用经济学的方法加以研究，这是现代经济学相对于前代经济学的一大突破。

在我们以后将要展开的对国有资产管理有关问题的研究中，就有

必要牢固地树立“成本—收益”分析这一体现着马克思主义唯物辩证法的基本思想,对有关问题的评价不仅要考虑不合意之处、意愿改进之处,更要考虑这些改进所需付出的成本,即客观存在的物质制约,从而建立起对问题的全面认识。经济分析中最忌讳之处在于很多人往往会犯一点论的错误。比如对于某项有可能提高国有资产管理效果的举措,人们可能更多地把注意力投注于效果改进的一面,而忽视了作出这种改进所需花费的成本。比如,某市为推广节能锅炉的使用,专门成立了市节能锅炉推广工作领导小组,并设专门人员 5 人组成市节能锅炉领导小组办公室作为常设机构活动,每年度列支人员及各项活动经费 100 万元,但因推广节能锅炉该市每年节约的经费为 50 万元,那么,此项工作是否应进行呢?当然,在某些场合,人们也可能过多地重视了成本,而忽略了花费成本后会必然带来的收益。比如,某高校为保护新建的游泳池不被损坏,特设专人看护维修,并且除校游泳队训练外,一般不让其他学生利用,就属于这种情况。

总之,国有资产管理学是现代经济学的一部分,现代经济学的分析体系和工具完全适用于对具体的国有资产管理问题的分析,也唯有坚持将国有资产管理学建立在坚实的科学的经济分析体系上,国有资产管理学才有可能成为一门科学。

第二节 经济研究的基本要素、框架与国有资产管理学

在本章第一节中,我们已对经济学的发展以及“经济学究竟是什么”的问题进行了总括的描述,在本节中将进一步向大家介绍经济学研究的大致构架。只要掌握了这一经济学(经济分析)^①的基本构架,也就掌握了对所有经济实践问题进行分析的基本工具,对国有资产管理问题当然也不例外,在以后对我国国有资产管理实践问题的分析中,我们都将利用这一工具来展开探索。总体上看,我们把经济研究的要素

^① “学”也即是“分析”。

表述为以下五方面的内容。

一、经济人

我们知道,经济活动是一种社会活动,也就是说,是一种有人参与的活动,无论是经济活动的起因、目标还是结果都与社会中的人相连结。因此,研究经济活动首先要解决的问题就是要把握在经济活动中人的行为有无规律性可寻。那么,人的经济行为到底是有规律的还是随意的、把握不定的呢?根据马克思辩证唯物主义的基本原理,我们知道任何事物的发展、演变,直至灭亡都是有规律可寻的,世界上不存在超出必然性之外的偶然性,因此,我们可以肯定,人的经济活动是有规律可寻的,而这一规律具有普遍性。剩下的问题就是,这一规律性究竟是什么?通过第一节的讨论,我们已经知道,科学的经济学产生于距今两百多年以前,之所以被称为“科学的经济学”,是因为它揭示了经济活动中的一系列规律性,而在这些规律性中最重要的内容之一,就是发现了人从事经济活动时具有普遍的规律可寻,这一规律被表述为“追求自身利益的最大化”。值得指出的是,追求自身利益的最大化,并非仅指对于自身物质利益的追求,而是包含着更为广泛的内容。我国著名经济学家宋承先就指出:“个人利益这个概念在经济学上的运用就比通常的用法要广泛得多……当然,这里所谓‘利益’、‘好处’的内涵,就不仅仅限于金钱或物质利益。一个舍身报国的人的行为是理性的,因为他把国家的利益看作超过了牺牲了自己宝贵的生命这件事情。”^①当然,在我们目前所处的社会主义初级阶段,必须实事求是地承认,大部分从事经济活动个人的经济动机内涵中的大部分内容还是极大化个人的物质利益,这应该成为我们分析一切经济问题的基本前提。

在经济研究中,我们把人的社会活动的经济方面的特质提炼出来,表述为“经济人”,也就是我们上面所述的人的经济行为的规律性。由此我们可以理解,“经济人”并非是一个实体的人,而是为了科学研究的

① 宋承先:《西方经济学》,复旦大学出版社,1995。

需要将人的社会活动中的经济方面抽象出来,并揭示其规律性。同样,我们也可以把人的社会活动的其他方面抽象出来,以便把握其规律性,并因此形成“政治人”、“文化人”、“道德人”等概念。

综上所述,“经济人”概念构成了我们研究一切经济问题的起点,或曰前提。对于国有资产管理问题的分析研究,我们同样必须严格地遵循这样一个前提。在实践中,把什么资产归属于国有资产,这些国有资产又如何运作,都是许许多多“经济人”合力作用的客观结果。比如,在封建社会或资本主义社会中,国有资产的占有和使用所体现的只能是封建地主或资产阶级的意志,是他们对广大劳动人民进行“超经济”剥削的又一手段。在社会主义社会中,人民群众的根本利益是一致的,但不可否认的是各种利益矛盾的分歧也依然存在,因而在有关国有资产管理的问题上,也有一个各种不同利益分歧的协调与统一问题。现实的国有资产管理政策往往就是这种协调与统一的客观结果。比如,江南某镇由于财政收入有限,在众多想要建设的公共设施中只能选择一个方案,根据民意测验的结果,将近一半的居民希望修造一座桥梁以利出行,而也有将近一半的另一批居民希望修造自来水工程以提高饮水质量,因此,可以肯定的是,如果按照正常的民主决策程序,那么客观的公共决策结果只可能是这两个方案中的一个,而不会有除此之外的另一个方案被实际实施。

二、经济制度

人们的社会活动除了像鲁宾逊·克鲁索这样的极特殊的例子以外,一般来说都要涉及到与其他人之间的交互往来而不会是单个人的完全孤立的活動。作为社会活动的一个侧面(或是视角)的经济活动同样也是如此。由于社会活动的这种特性,所以如何处理人与人之间的既有矛盾又有合作的关系就成了社会科学的一大课题。在人类社会中,通过长时期的人们的共同实践,逐渐形成了一些行之有效的为社会中绝大部分人所遵循的处理人与人之间相互关系的规则,我们就称之为制度(Institution)。通过适当的制度设置和确立就能够比较有效地