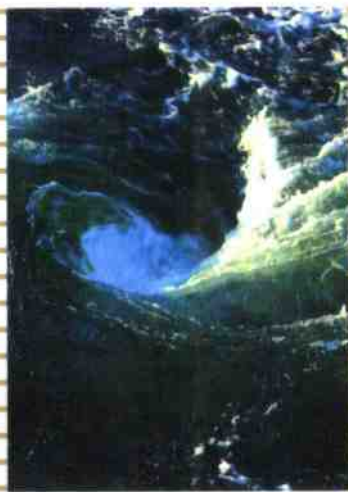


INSTITUTION · INTERESTS · EFFICIENCY

制度·利益·效率

国有资产管理体制 制度改造与创新

白云 寇伟/著



四川人民出版社

制度·利益·效率

国有资产管理体制制度改革与创新

白云 寇伟 著

四川人民出版社

(川)新登字 001 号

制度·利益·效率

著 者:	白云 寇伟
责任编辑:	李建国
出 版:	四川人民出版社
地 址:	四川省成都市盐道街 3 号(630012)
总 经 销:	全国新华书店
印 刷:	四川永丰印刷厂
开 本:	850 × 1168mm 1/32
印 张:	8.25
字 数:	180 千字
版 次:	1999 年 11 月第 1 版第 1 次印刷
书 号:	ISBN 7 - 220 - 04472 - 0/Z·130
定 价:	15.00 元

版权所有 翻印必究

目 录

序.....	(1)
前 言	(5)

1.

理论基础

1.1 企业理论研究概述	(9)
1.2 新制度经济学概述	(14)
1.3 现代企业制度内涵与基本特征	(16)
1.4 对企业产权制度现状的简单分析	(18)
1.5 建立现代企业制度的部分观点及评价	(20)

2.

传统国有资产管理模式及特点分析

2.1 中国国有资产及其经营状况简述	(36)
2.2 传统体制下的国有资产管理模式	(39)
2.3 传统体制下国有资产管理模式的特点	(41)
2.4 改革以来国有资产运营状况的变化特征	(49)
2.5 现有体制下国有资产管理体制的特点	(54)
2.6 部分地区国有资产管理体制改造现状与评价	(61)

3.

国外国有资产管理模式比较及借鉴

- 3.1 法国国有资产管理模式及特点 (72)
- 3.2 英国国有资产管理模式及特点 (75)
- 3.3 日本国有资产管理模式及特点 (77)
- 3.4 意大利国有资产管理模式及特点 (80)
- 3.5 国外国有资产管理共有特征与经验 (82)
- 3.6 中国与外国国有资产管理差异 (86)

4.

新型国有资产管理体制设计思路

- 4.1 研究问题的基点与原则 (95)
- 4.2 按照不同的经营层次,分别实行资本经营或资产
经营 (99)
- 4.3 构造多层隔离带与连接带 (102)
- 4.4 创造多元利益主体群构架上层 (108)

5.

新型国有资产管理体制基本框架及特点

- 5.1 构建国有资产管理体制目标模式的准则 (116)
- 5.2 对现有几种典型设计方案的评价 (117)
- 5.3 新型国有资产管理体制的目标模式及特点 (122)

6.

国有资产管理和监督职能模块的构建

- 6.1 国有资产管理职能模块的构建 (135)
- 6.2 国有资产监督职能模块的构建 (142)

7.

国有资产经营职能模块控股公司层的构建

- 7.1 国有控股公司层的职能、作用及构建原则 (151)
- 7.2 国有控股公司的构建 (153)
- 7.3 国有开发投资公司的构建 (156)
- 7.4 社会保障基金的构建 (157)
- 7.5 国有金融控股公司的构建 (161)

8.

构造多元混合网状结构,创建国有资本经营层

- 8.1 国有资产经营模块层次划分 (175)
- 8.2 构造多元混合网状结构的设想 (178)
- 8.3 多元混合网状结构设计原理 (181)
- 8.4 多元混合网状结构的构建办法 (184)
- 8.5 网状结构资本经营主体的主要特征 (187)
- 8.6 网状结构的构建原则及应注意的问题 (190)

9.

国有企业制度创新下的委托——代理制

- 9.1 代理理论及其应用 (193)
- 9.2 西方与中国各阶段不同管理体制下委托代理关系的对比分析 (196)
- 9.3 国有资产委托代理链的特点及改造 (207)
- 9.4 委托代理制中利益驱动机制的特点及其营造 (211)
- 9.5 营造所有者和经营者的双向选择与退出机制 (216)

10.

国有企业制度改造特点及思路

- 10.1 中西方企业制度的特点及差异 (227)
 - 10.2 国有企业制度改造特点及评价 (232)
 - 10.3 国有企业制度改造的思路与重点 (235)
 - 10.4 构建有效制衡的公司法人治理结构 (243)
- 后 记 (251)
- 参考文献 (253)

序

张曙光

国有企业制度的改造与创新,是当代中国改革中最重大、最困难、最复杂的问题,也是政治家、理论家、新闻记者和一般老百姓最为关注的热点问题。国内外无数的专家学者、业界人士尽思竭虑,或著书立说,或慷慨陈词,发表的文章很多,提出的报告无数,几乎所有的重要问题都从不同方面作了分析和研究,能够在这一问题上有所突破和创新,实属不易。白云女士和寇伟先生的著作《制度、利益、效率——国有资产管理体制制度改造与创新》,为此作出了自己的贡献。

有关这一论题的研究,大致可以分为两类:一类是理论探索性文章,通常在于对国有企业运行和改革中出现的问题进行理论的思考,作出理论的解释,或者提出和检验一个新的理

论假说,或者对已有的假说进行逻辑和经验实证,虽然其中包含着或者提出了一些重要的政策结论,但重点还是理论性和解释性的,其主要意义在于丰富和发展企业理论。这类文章的高下不仅取决于作者的理论基础和专业训练,而且也与作者对现实经济生活的实际感受有关。一类是实践应用性文章,主要是以已有的理论为指导,通过揭示国有企业改革中出现的问题,进而提出改革的方案设计和政策建议。这类文章的价值不在于理论上的深刻性和解释力,而在于实践上的可接受性和可操作性及其政策效应。其水平的高低也当以此为准。白、寇二位的著作属于后者。作者以现代企业理论为指导,在认真评述已有研究的基础上,借鉴国际经验,吸取他人所长,提出了一整套改造我国国有企业制度的设计方案,其中确有不少独到的见解。其成功之处在于:

方案设计立足中国现实,考虑全面,可操作性较强。既考虑到国有企业在中国经济中的特殊地位和作用,也考虑到它的历史发展和改革现状;既考察了产权结构的分割和重组,也考察了委托——代理关系的改造和重塑;既考察了国有资产管理模式的转换和建构,也考察了企业治理结构的型构和整组。作出的方案设计既符合一般的理论原理,更植根于中国国有企业制度的建立、发展、改革和演变的实际。这就为所提方案的可操作性奠定了基础。

设计思想有独到之处,理论上也有所突破。文章不是一般地讨论产权明晰,而是主张把国有产权加以分割,创造出多元利益主体群,进而形成竞争机制;不是一般地提出区分资本运营和资产经营,而是主张用不同的经营层次来实现这一区分;不是简单地主张政企截然分开,而是设计出一套多层次网

状交叉“隔离带”和“连接带”，来解决从行政层次向经营层次的过渡问题；不是简单地取消和削弱“老三会”，而是通过转换职能角色，进入“新三会”，来重建企业治理结构。所有这些构成了本研究在前人研究基础上的前进。

在具体问题的处理上，也可以看出作者的用心和考虑。例如，目前我国的股份制改造，很多是表面文章，形式上变了，但产权结构和管理模式并没有实质性变化，因为我们还没有股权结构分散化和多元化的市场前提。在国家是唯一股东或控股大股东的情况下，股份公司也只能是徒具形式而已。从对股份制改革的这一根本缺陷出发，作者认为，在保持国有资产国家所有的前提下，唯一的出路在于创造出众多的“准所有者”，即具有相对独立利益的从事国有资本经营的利益集团，如基金、投资公司、金融控股公司等，通过他们之间的竞争和交叉持股，形成股份公司有效运作的基本前提。与此同时，在资本经营层交叉混合，使每家资本经营公司有若干控股公司持股，但不使一家能够控股。这样，任何一家公司都没有了主管部门，只有股东和出资人监控，既摆脱了国家的行政干预，又不能仰赖政府的扶持，只能在竞争中生存和发展。

作者提出的改革方案设计，在逻辑上是前后一致的。不论是机构设置、职能分工，还是机制运作、相互制衡，在逻辑上都能贯彻到底。这就增加了文章的解释力和方案的可信度。

本项研究的不足之处也很明显。主要表现在：

1)，涉及这一论题的著述很多，文中的某些观点前人也有涉及，但有的文中没有注明，所列参考文献较少。其实，有关问题的注解和参考文献的引用，不仅会使文章增色，而且也是遵循学术规范的要求；

2),有关理论回顾和评述的章节不仅过于简略,而且缺少这一领域的最新发展,有些地方与后面的应用缺乏联系或者联系不紧,表明作者的理论功底还有待充实;

3),方案设计虽然比较全面合理,但是,理论上的开拓不够,事实上,在方案设计的讨论中,有很多理论的生长点,作者并未抓住作出进一步的探索,因而给人以理论支撑不足之感。

两位作者都是我的朋友,提出以上批评,只是希望作者今后在理论上多下些功夫,使自己再提高一步。尽管如此,本文还是一篇有较大价值和较高水平的研究报告。

1999.7.5,于北京三里河

前言

中国自建立社会主义制度以来,始终坚持以公有制为主的生产资料所有制形式,国有资产总额至今仍占全社会企业资产总额的65%以上,其在国民经济中一直占据着重要的主导作用。对如此庞大的国有资产进行管理和营运,如何构建有效的组织结构、有机的运营体制及合理的资源、权力与利益配置关系等问题,始终是中国经济管理研究和实践探索的头等重要课题。中国历次的经济体制改革,也都是以国有资产管理为主题,以国有企业为核心而展开的。

以往,我国经济体制改革的重点始终放在生产经营企业层,改革的核心是权力的配置,要达到的目标是搞活经济、搞活国有企业。由于只是在国有资产管理体系的底层——生产经营企业层进行改革,根本不可能触及国有资产管理中存在的制度性、深层次问题,不可能进行国有企业制度改革与创新,必然会束缚和阻碍国有企业改革的力度和成效,使国有资

产管理改革总是摆脱不了权力收放旋涡和机构合并与换牌等形式化的低效率改变。因此,国有资产改革的重心必须从底层向高层转移,从仅限于对生产经营型国有企业反复进行多种形式化、低效率的改造及试点,转向对国有资产管理模式进行结构性重组,通过权力的重新分割、组织结构的重新构建,实现国有资产的合理管理和高效运营,使国有企业迈进现代企业制度运行的轨道。

传统体制下的国有资产管理,是建立在国家统一所有基础上实行政府分级监管、企业具体经营的直线型管理模式。在目前以市场调节为主、计划指导为辅的混合型经济体制下,国有资产管理的外部特征和内部关系都发生了很大的变化,对产权制度、管理职能、利益分配、企业组织形式等多方面进行了改革。但在根本上,现行的国有管理体系依旧保持着政府直控式管理模式。要使国有资产管理实现根本性的转变,必须打破现行国有管理体系运行模式,通过结构性改造和制度创新,构建新型的高效率的国有管理体系目标模式。

作者认为,中国正处在新旧体制转轨时期,制度的变迁和制度的创新对于经济发展和改革起着至关重要的作用。由于国有资产在我国经济的主导地位,国有管理体系的改造与制度创新将成为整体经济改革的核心。本文借助于新制度经济学的研究方法,对原有管理体系的特点及变化特征进行动态分析,指出管理模式转换的内在机制、约束条件、主要诱因和创新点,提出以“多元混合网状结构为主体的新型国有管理体系目标模式”。并且,以产权理论、代理理论、交易成本理论为主要内容的企业理论为指导和分析方法,对新提出

的多元混合网状结构的产权关系进行了剖析,对产权合理界定与配置提出了建设性的意见。多元混合网状结构本身,实质上是作者设计的一种充分体现竞争和效率的委托——代理关系链,试图通过构建新型的结构模式,来真正有效地解决国有资产管理中存在的政企不分、产权不合理配置、效率低下等痼疾,加速体系改造、减少改革成本,在新型国有资产管理体制目标模式下形成新的制度均衡。

作者对于重新构建国有资产管理体制的主要思路:一是创建多元利益主体构架上层;二是构造多层隔离带与连接带形成多元混合网状结构;三是按照不同的经营层次,分别进行资本经营和资产经营。主要设计的国有资产管理体制目标模式框架,是由管理、经营、监督三大职能模块构成的完整体系,符合现代企业制度要求的所有者真正到位、确保政资分开及管理、经营、监督三者分开和形成多元利益主体竞争的动力机制等准则。作者设计的新型国有资产管理体制模式的核心,是多元混合网状结构及其国有资本经营层,也是作者的主要创新点。该部分研究既提出了国有资产经营模块的结构框架和网状结构原理,又对管理模式的转换方式和实施办法、新体系的构建原则和运作程序作了较为详细的研究和探讨,使本项研究更具有可操作性和实用价值。作者以代理理论、产权理论为研究方法,对国有资产管理体制委托——代理链的动力机制、激励机制的营造,进行了较为深入的分析和探讨;重点对构建生产经营型企业法人治理结构、实现“老三会”与“新三会”的平稳过渡与结合,提出了符合实际的框架设计思路及实施办法。

作者在本课题的研究过程中,拜读了一些西方经济学理

论和国内学者的有关著作及文章,深知学海无边,研无止境。唯有尽可能地在对有关理论知识和方法进行较深理解的基础上,充分结合中国的实际及特点,灵活地加以运用,使研究结果既能够在较高层次探讨和揭示一些问题,又能够对国有企业制度改造与创新提出新的思路和框架设计方案,以及具有一定可操作性和实用性的办法。鉴于作者的水平有限,研究成果中许多问题有待于进一步研究和细化,有许多相关的课题值得再进行深入探讨和论证,希望能够到国内专家学者的批评和指正。

1

理论基础

1.1

企业理论研究概述

企业理论(Firm Theory)广义地讲是一门解释企业的出现、企业内部组织的经济学意义及企业管理行为的学问。

企业作为从事工商业活动、以盈利为目标的组织,构成国民经济基础的细胞。以企业为研究对象的企业理论,经过五十多年的演变和发展,因分析和研究企业的角度明显不同,已分化为两大体系。

一个理论体系是将企业看成为生产实体(production set),

它假定企业的目标是追求最大利润,管理的任务就是如何组织好生产和销售,以获得最大利润。主要是在新古典理论基础上发展起来的管理主义、X 效率理论,它以所有权和控制权的分离为基础,又派生出了管理者的革命、技术专家体的统治、收益最大化理论、增长最大化理论、管理主义标准模式等理论。这些理论是在企业已经存在的前提下,把企业看成是一个“黑箱”(black box),认为企业的基本行为是通过优化投入来取得最大利润的。这些理论无法解释企业的形成、企业追求最大利润的动力与方法。

另一个理论体系与前者的明显区别是将企业看成是合同关系(a nexus of contracts)。这种方法将企业看作为多个利益主体(如股东、董事会、经理和职工)间的关系的集合,重点研究各利益主体的行为和关系。这一体系包括三大理论:产权理论(property - rights theory)、代理理论(agency theory)和交易成本理论(Transaction - cost theory)。

企业理论在过去 50 年的发展和演变见图 1-1。

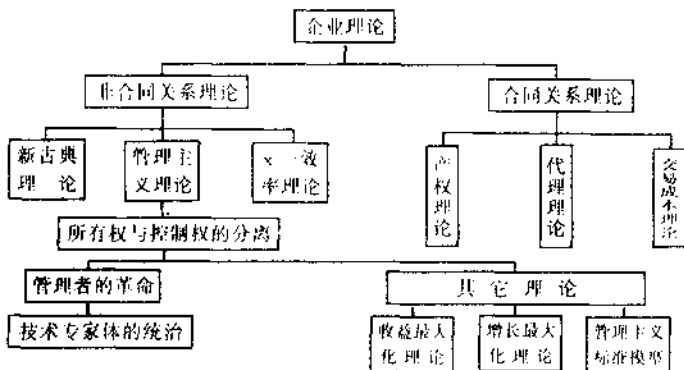


图 1-1 过去 50 年企业理论的演变