

中国国有资产管理 体制改革与创新

刘忠俊 著

ZHONGGUO GUOYOU ZICHANGUANLI
TIZHI GAIGE YU CHUANGXI

中国国有资产管理 体制改革与创新

刘忠俊 著

经济科学出版社

责任编辑：赵广宁 王 娟

责任校对：杨晓莹

版式设计：代小卫

技术编辑：董永亭

中国国有资产管理体制改革与创新

刘忠俊 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京天宇星印刷厂印装

850×1168 32 开 8.25 印张 200000 字

2002 年 1 月第一版 2002 年 1 月第一次印刷

印数：0001—1000 册

ISBN 7-5058-2902-5/F·2270 定价：14.60 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

内 容 提 要

在中国 20 多年的改革进程中，国有企业改革多年来被作为整体改革的中心环节，但是一直难以实现根本性的变革，甚至存在着大量的亏损、国有资产流失、负债率过高等现象。产生这种现象的原因是多方面的，但其中的一个重要原因是国有资产管理体制改革滞后。要推进国有企业的改革，只局限于企业自身体制将难以取得突破性进展，因为政企不分、产权不清等制约企业活力及发展的因素，都是由现存国有资产管理体制的弊端所造成的。因此，以国有资产管理体制改革为突破口，建立新的与市场经济体制相适应的国有资产管理体制，是当前改革中最迫切的任务。

本书在对改革以来国有资产管理体制变迁的回顾和分析的基础上，进而阐述和分析了现行国有资产管理体制的问题。这些问题导致国有资产运营效率低下，流失严重。为解决这些问题，实现国有资产保值增值的目标，必须从国有资产归属于全体国民所有这一前提出发，进行改革和制度创新，建立起新的具有高效率的国有资产管理体制以及国有企业治理结构。

从制度供求关系入手，论证了改革中制度创新的主要难点是制度供给不足，其最主要的原因是行政管理部门的利益集团妨碍了国家作为制度主要供给者的作用，并提出相应的改革措施；分析并论证转换总体改革战略的必要性，提出较快速的中心突破与两翼跟进式总体改革新战略；提出重塑国有资产管理体制改革中的制度创新主体，并探讨了制度创新与配套改革、降低制度创新

成本以及改革中的利益调整等问题。

本书以主要经济发达国家和若干发展中国家为对象，着重对中外国有资产的立法、管理主体、国有控股公司模式及企业治理结构等问题进行比较研究，提出双向统合式改革方案。

对于改革实践中出现的几类国有资产管理体制模式进行比较，并在此基础上，以真正体现全体国民为国有资产的主人为出发点，明确中国国有资产管理体制的改革方向，并提出基本框架和目标模式，即由全国人大行使国有资产所有者初始代表的监督权；建立独立于政府行政体系、受全国人大监督的国有资产管理机构体系，由独立的国家国有资产管理机构行使国有资产所有权初始代表的管理权。

针对目前整体改革的状况，分析了国有资产管理体制改革与政治体制改革的关系、宪政民主与市场经济所要求的有限的国家权力、国有资产管理体制改革与国家职能转变等问题。

探索国有企业合作治理结构上的制度创新，提出以委托—代理模式为主干的合作治理结构，使各利益相关主体的行为统一于企业效益提高这一共同目标；以委托—代理理论分析了国有资产高层经营管理者的激励与约束机制，阐明激励与约束机制非对称性缺陷，并对建立有效的激励与约束机制进行研究。

针对企业家市场化问题，分析了企业家的人力资本，提出企业家市场化的原则和对策建议。

Abstract

During the process of reform for more than 20 years, reform on state - owned enterprises has been the focus of China' s overall reform. But a radical breakthrough is still needed. There are still great losses and high ratio of liabilities in state - owned enterprises. There are of course a lot of reasons for this situation, among which the crucial one is that reform of administrative system of state - owned assets lags behind. It is impossible for the reform to have a breakthrough if it is confined to the enterprise - level, because the factors which have hindered the enterprises from development, such as the ambiguity between the government and enterprises, and the confusion of property rights, all stem from defects of the current administrative system of state - owned assets. Therefore, it is now urgent to make a breakthrough in reform of administrative system of state - owned assets and establish a new one in consistent with market economy.

On the basis of a review of the transition of China' s administrative system of state - owned assets since the reform began, the thesis analyzes the problems in the current administrative system of state - owned assets. These problems have caused low operative efficiency and serious losses of state - owned assets. To solve these problems and attain a value increase and capital safety, we must premised that state - owned assets belong to the whole people of the

nation. And the reform and institutional innovation are needed to establish a more efficient administrative system of state - owned assets along with state - owned corporate governance.

Institutional analysis on reform of administrative system of state - owned assets is followed. Beginning with the demand - supply of institution, the author puts forward his opinion that the difficulty of reform lies in the lack of supply of institution, especially in the interest - blocs in the government, which have hindered the government from being a competent supplier. Meanwhile, he emphasizes the importance of a shift of the overall reform strategy, and proposes a rapid break - through in the center followed by reforms in two wings. The author has also studied other questions such as how to re - construct the main bodies of institutional innovation and how to synchronize the reforms, and how to lower the cost of institutional innovation, and how to adjust the pattern of interest distribution as well.

The thesis makes a comparison between China and some developed and developing countries, in terms of legislation, main bodies of administration, models of state - owned holding company and corporate governance concerning state - owned assets, and has developed a scheme for the two - way integration.

On the basis of a comparison between several patterns of administrative system of state - owned assets, which emerged from reform, the author points out the proper direction of reform of the administrative system, the basic framework and the ideal model, with the National People' s Congress in charge of supervision of the initial representative of the owner who refers to all the people of China, and the administrative organization of state - owned assets indepen-

dent of the executive quarters and in the position of administration of the initial representative of the owner.

In view of the current situation of overall reform in China, the author analyzes the relation between the reform of administrative system of state - owned assets and the reform of the political system, the limited state powers demanded by constitutional democracy and market economy, and the change of the state functions.

The author attempts to make innovations in the cooperative state - owned corporate governance based on a client - agent model, which will guide the conduct of the parties concerned to serve the profit target, analyzes incentive and restrictive mechanism with the theory, points out the defects of a asymmetric pattern of the mechanism, and studies efficient incentive and restrictive mechanism.

The author also makes research on the human capital in the entrepreneurs, and advocates that an entrepreneur talent market should be established.

目 录

导言·····	(1)
第一章 中国国有资产管理体制的改革 ·····	(8)
第一节 基本概念·····	(8)
第二节 国有资产管理体制的变迁 ·····	(20)
第三节 国有资产管理体制改革中存在的问题 ·····	(37)
第四节 改革实践中的国有资产管理体制 模式比较 ·····	(48)
第二章 对国有资产管理体制改革的制度分析 ·····	(56)
第一节 国有资产管理体制改革的制度创新 难点分析 ·····	(56)
第二节 转换总体改革战略的分析 ——较快速的中心突破与两翼 跟进式改革战略 ·····	(65)
第三节 国有资产管理体制改革中制度创新的 其他问题思考 ·····	(69)
第三章 国有资产管理体制的国际比较研究 ·····	(75)
第一节 主要经济发达国家的国有资产管理 体制比较 ·····	(77)

第二节	若干发展中国家的国有资产管理 体制比较·····	(102)
第三节	比较分析及借鉴 ·····	(117)
第四章	创建新的中国国有资产管理体制·····	(131)
第一节	国有资产管理体制的基本框架·····	(131)
第二节	国有资产管理机构体系的设置·····	(140)
第三节	国有资产管理体制的中间层 ——国有控股公司的设置·····	(146)
第五章	国有资产管理体制改革与政治体制改革·····	(156)
第一节	政治体制改革与国有资产管理体制 改革的关系·····	(157)
第二节	市场经济与宪政民主·····	(166)
第三节	国有资产管理体制改革与国家职能转变·····	(177)
第六章	国有资产经营层面管理体制改革的 ——企业治理结构创新·····	(189)
第一节	企业治理结构的基本理论·····	(189)
第二节	中国国有企业治理结构现状分析·····	(194)
第三节	国有企业治理结构创新·····	(202)
第四节	国有资产高层经营管理者的激励与 约束机制·····	(215)
第五节	企业家市场化分析·····	(226)
参考文献	·····	(237)
致 谢	·····	(247)

导 言

一、选题意义与研究目的

在中国 20 多年的改革进程中，国有企业的改革多年来被作为整体改革的中心环节，但是一直难以实现根本性的变革，甚至存在着大量的亏损、国有资产流失、负债率过高等现象。产生这种现象的原因是多方面的，但其中的一个重要的原因是国有资产管理体制改革滞后。要推进国有企业的改革，只局限于企业自身的体制将难以取得突破性进展，因为政企不分、产权不清等制约企业活力及发展的因素，都是由现存国有资产管理体制的弊端所造成的。因此，以国有资产管理体制改革为突破口，建立新的与市场经济体制相适应的国有资产管理体制，是当前改革中最迫切的任务。

国有资产管理体制（包括管理、监督、运营体制）是国民经济体制的重要组成部分。中国的经济体制从传统的计划经济体制向市场经济体制的转变，要求国有资产管理体制和国有企业治理结构与之相适应，符合市场经济的要求。要以国有资产管理体制来带动国有企业的改革，以保证国有资产保值增值，保证公有制经济的主体地位和国有经济的主导作用，促进社会生产力迅速发展。

国有资产属于全体国民所有，为确保全民所有的国有资产得

到有效的运营,必须建立一套新的国有资产管理体制以及国有企业治理结构。在该体制中,国有资产所有者初始代表的确定、国有资产管理机构体系的构建和经营管理者的选择起着关键性作用。国有资产管理机构、国有企业治理结构以及国有产权代表和经营者的选择机制和监督机制则成为国有资产管理体制改革的重点,也是本书研究的主要目标。

国有资产管理体制改革既含有企业产权改革与科学管理的内容,又含有政府机构改革、转变职能的内容,是企业转变机制和政府转变职能的枢纽环节,抓住了这个环节,就能带动其他改革。国有资产管理体制改革是我国经济体制改革的基础性改革,国有资产在我国社会总资产中占有很大比重,对国民经济具有举足轻重的作用,是社会的主要物质基础。但是计划经济体制下国有资产管理是由政府各经济综合部门、专业职能部门和行业主管部门在纵横交错的分工体系中实施的。所有的国有企业都与主管部门有隶属关系,两职合一,政企不分,单一主体,条块分割,行政垄断等既是国有资产管理体制的弊端也是经济管理体制的弊端,对旧体制这些弊端进行改革,是对旧体制的一个基础性的根本改革。

国有资产管理体制改革对市场经济各个组成部分都具有积极的推动意义。需要建立的市场经济的基本框架中,主要包含以下几个部分:(1)转换企业经营机制,建立现代企业制度;(2)建立统一开放的市场体系;(3)建立以间接手段为主的宏观调控体系;(4)建立以按劳分配为主,多种分配方式并存的收入分配制度;(5)建立多层次的社会保障制度。要使这几部分成为现实,都要通过国有资产管理体制诸多重要的改革才能完成,离开国有资产管理体制的改革,市场经济新体制就无法建立起来。建立与市场经济相适应的国有资产管理体制,就是探索市场经济条件下公有制的具体模式,就是探索社会主义与市场经济有机结合的有

效途径。

不能把国有资产管理体制改革仅当作是国有企业改革的配套性改革，而应是关键性改革，同时，也不能将国有资产管理体制改革视为国家机构及政府体制改革的无足轻重的部分，而应是涉及国家机构及政府体制改革的重要因素。

国有资产管理体制是国家管理国有企业的综合体现，以国家经济体制的架构层次次序展开，国有资产管理体制处于中间层面，即：国家社会经济管理体制——国有资产管理体制——国有企业体制。国有资产管理体制在架构上自然成为国家社会经济管理体制与国有企业体制的中介，因而以国有资产管理体制改革为前导性制度创新，既可带动国家社会经济管理体制的改革，又能促进国有企业的制度变迁。国家社会经济管理体制改革迟缓，不能适应市场经济的要求，就是因为现有的国有资产管理体制与国家社会经济管理体制混融为一体，致使两种职能的混淆，不能形成有效的监管体制，国有资产管理实现不了政企分开与产权清晰，国有企业难以提高活力及经济效益。由于现行的国有资产管理体制在很大程度上影响着国家社会经济管理体制的设置，且国家社会经济管理体制又是（国家机构体系）政府体制的重要组成部分，从而改革国家社会经济管理体制以及（国家机构体系）政府体制的中心是改革国有资产管理体制。国有资产管理体制改革是国有企业与国家机构及政府体制改革的桥梁或基础。而国有企业和国家机构及政府体制改革则是国有资产管理体制改革这一现实基础的两大领域，它们要靠这一基础或桥梁来实现相互促进、共同深化发展。我们必须对国有资产管理体制进行彻底的改革，建立新的国有资产管理体制。以国有资产管理体制的改革来促进国有企业和国家机构及政府体制的改革，进而带动整个经济体制及政治体制改革，很可能是我国体制改革的一条比较可行的路径选择。

二、研究方法及相关理论

(一) 运用辩证分析方法、比较分析方法、规范分析方法、实证分析方法和相关学科的分析方法,从深化经济体制改革,建立和发展市场经济的视角,全面地、历史地、辩证地认识国有资产管理体制改革及其与外部相关环境的关系问题。

(二) 以制度变迁及制度创新理论、交易成本理论、产权理论、委托—代理理论、利益相关者合作理论、企业家理论、管制理论、公共选择理论、民主理论和社会主义市场经济理论等经济学理论,从宏观、中观和微观等不同层面,对在现实条件下推进国有资产管理体制改革所存在的问题进行深入、系统地研究。

(三) 规范研究与实证分析相结合,理论研究与对策研究相结合,力求研究过程和结论科学、准确、可靠。

(四) 从中国实际国情出发与借鉴发达国家和主要发展中国家国有资产管理体制建设与改革的经验和研究成果结合起来,特别要注重通过中外比较研究形成新的理论研究成果。

三、内容与结构安排

第一章分析了中国国有资产管理体制改革的问题。首先,阐述了国有资产、国有资产管理 and 国有资产管理体制等基本概念;阐述了国有资产的主要特征、国有资产的基本任务以及国有资产的委托—代理制;阐述了改革前国有资产管理体制的特征及缺陷;对国有资产管理体制的改革历程进行了回顾,对国有资产管理体制改革措施进行了评析;对现行国有资产管理体制宏观层面和微观层面的问题进行了阐述和分析;总结中国经济体制改革的阶段性经验,对于国有资产管理体制改革实践中出现

的几类国有资产管理体制模式进行比较分析，主要以上海模式、深圳模式，“一体两翼”模式和“98 模式”为比较对象，为深化改革探索新的模式。

第二章以新制度经济学理论对国有资产管理体制改革进行分析。分析改革中制度创新的难点，从制度供求关系入手，论证制度创新的主要难点是制度供给不足，其最主要的原因是行政管理部门中的利益集团妨碍了国家作为制度主要供给者的作用，并提出相应的改革措施；分析并论证转换总体改革战略的必要性，提出较快速的中心突破与两翼跟进式总体改革新战略；提出重塑国有资产管理体制改革中的制度创新主体，探讨制度创新与配套改革、降低制度创新成本以及改革中的利益调整等一系列问题。

第三章对国有资产管理体制进行国际比较研究。以主要经济发达国家和有代表性的发展中国家为比较对象，着重对中外国有资产立法、国有资产管理主体、国有控股公司模式以及国有企业内部治理结构等问题进行比较研究，为中国的国有资产管理体制改革提供借鉴，提出双向统合式改革方案。

第四章在前面比较研究的基础上，以真正体现全体国民为国有资产的主人出发点，明确中国国有资产管理体制的改革方向，并提出基本框架和目标模式。重点研究国有资产管理体制的基本框架、国有资产管理机构体系的构建、国有资产管理体制中间层面——国有控股公司、国有资产运营层面——国有企业治理结构的创新。在国有资产管理机构的设置中，提出建立与行政体系相分离的国有资产管理体制，并对机构体系的监督机制和机构的职能进行分析。

阐述了组建国有控股公司为国有资产管理体制改革的重要环节，以交易成本理论、现代公司演进理论和委托—代理理论，分析国有控股公司的体制模式及其国家调控功能和企业经营功能。

第五章针对目前整体改革的状况，分析了国有资产管理体制

改革与政治体制改革的关系、宪政民主与市场经济所要求的有限的国家权力、国有资产管理体制改革与国家职能转变等问题。

第六章以利益相关者合作理论,探索国有企业合作治理结构上的制度创新。合作治理的核心就是经济民主化,通过公司章程等制度安排来确保每个产权主体具有平等参与企业所有权分配的机会,同时又依靠相互监督机制来制衡各产权主体的行为;提出国有企业以委托—代理模式为主干的合作治理结构,使各利益相关主体的行为统一于企业效益提高这一共同目标;合作治理机制是为确保企业决策正确,而相机治理机制的安排是对企业决策者的外在约束。

在利益相关者合作治理结构中,出资者(或出资者代表)与经营管理者之间的合作最为重要,本书以委托—代理理论分析了国有资产高层经营管理者激励与约束机制,阐明激励与约束机制非对称性缺陷,并对建立有效的激励与约束机制进行研究。

针对企业家市场化问题,分析了企业家的人力资本,提出企业家市场化的原则和对策建议。

四、创新之处

(一)从制度供求关系入手,分析中国国有资产管理体制改革中制度创新的难点,论证主要难点是制度供给不足,其最主要的原因是行政管理部门的利益集团妨碍了国家作为制度主要供给者的作用,并提出相应的改革措施。

(二)通过分析中国多年来改革战略所涉及的渐进式、国有企业为中心、国家经济体制的架构层次等问题,论证出转换总体改革战略的必要性,提出较快速的中心突破与两翼跟进式总体改革新战略,即以国有资产管理体制改革为中心突破点,带动国有企业改革和国家社会经济管理体制以及国家机构体系改革为两翼

的跟进，并围绕新战略进行了论证。

（三）通过对国有资产管理体制的国际比较研究，针对中国国家经济管理体制的现状，提出下一步国有资产管理体制改革应采取双向统合式方案，即在总体上以服务于市场经济为主旨，从实现国家社会经济管理职能与国有资产所有权管理职能相分离为出发点，对现有的经济管理机构的职能进行统合，将国家社会经济管理职能统合于国家经贸委、财政部等综合管理机构体系；同时，组建新的国有资产管理机构体系，将国有资产所有权管理职能统合于该机构体系行使；在进行经济管理机构职能统合的过程中，进一步对专业管理部门实施改造和精简。

（四）探索企业治理结构创新的模式，其思路是：从利益相关者合作理论分析出发，以合作治理模式突破委托—代理模式，吸纳企业的各利益相关者参与决策；但是，并不完全否定委托—代理模式，提出在新的治理结构中各利益相关者之间的关系，要由一组契约束束来体现，界定各方的权利和义务；在这一组契约束束中，股东与经营管理层之间的（委托—代理）契约仍然是基本契约，从而形成以委托—代理模式为主干的合作治理结构。