

GUOYOUZICHAN  
CHANQUAN  
LILUNTANSUO

国有资产产权理论探索

54  
国家国有资产管理局编

经济科学出版社

# 国有资产产权理论探索

国家国有资产管理局 编

经济科学出版社

一九九二年·北京

(京)新登字 152 号

责任编辑:侯慧玲  
责任校对:闻志刚  
封面设计:卜建晨  
版式设计:代小卫

**国有资产产权理论探索**

国家国有资产管理局 编

\*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

一二〇一工厂印刷

\*

850×1168 毫米 32 开 6 印张 148000 字

1992 年 12 月第一版 1992 年 12 月第一次印刷

印数:0001—2000 册

ISBN 7-5058-0540-1/F·432 定价:3.40 元

# 序 言

我国经济体制改革的中心目标是改革全民所有制经济的传统管理体制和管理方法,使之与发展有计划的商品经济相适应。现在有越来越多的人认识到,公有制与商品经济的纽带是产权,只有按照政企职责分开、两权适当分离的原则,深化产权制度改革,使全民所有制的产权实现形式、资本金的运行方式符合商品经济的一般规律,才能充分发挥出其所固有的优越性。

中国的改革开放已经取得了举世瞩目的成绩。目前正在继续深化改革和扩大对外开放。在我们前进的道路上,还有许多理论和实际问题需要解决。我们的目标,是根据中国还处于生产力很不发达的社会主义初级阶段的实际情况,逐步建立与发展有计划的商品经济相适应、实行计划经济和市场调节相结合的经济管理体制和国有资产管理体制,使我国绝大多数的国营企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的商品生产者和经营者,最大限度地提高国有资产的运营效益。要达到这个目的,必须在总结我国实践经验的基础上,深入研究产权理论,研究在有计划商品经济条件下经营性资产(或称资本金)的良性循环的规律。在这方面,长期处于典型的商品市场经济环境的发达国家,同他们的技术优势一样,有着管好活用巨额资产的优势,其中有许多是带规律性的,可供我们学习和借鉴。1991年5月在厦门举办的产权管理国际研讨会,就是这种探索的一个重要组成部分。

这次研讨会请了三位外国研究产权的知名学者和国内一些研究产权问题的专家共同进行研讨。外国学者作了有关产权的一般理论问题的发言,并联系西方企业产权管理的实际,探讨了现代商

品经济产权管理的一般规律。与会的中国学者和专家也都精心作了准备,大多带了论文,作了发言。会上,中外专家之间进行了对话。这些内容都收集在这本书中了。通过中外专家的交流和探讨,就可以比较全面地认识在有计划商品经济条件下国有资产运行的规律,补充、修改我们原来设想的方案。此外,在研讨过程中,还可增进了解,建立友谊和联系。

研讨会期间,与会代表提出了许多值得借鉴的建议,概括起来主要有以下几点:1. 经济效益的高低,同公有制或私有制并无必然、直接的联系,只要为国有企业创造一个良好的外部环境,按照明晰的产权原则进行经营管理,公有制企业同样可以有效益;2. 国家所有权的改革并不是要改掉国有制,而是要找到适应商品经济要求的国家所有制的实现形式,而产权管理体制改革,产权分解、鉴定,产权体系的创新,正是联结国家所有制与商品经济的纽带;3. 无论是私有企业还是公有企业,都必须有明确的考核标准,否则难以搞活;4. 所有权与经营权的分离是现代商品经济发展的一般趋势,但二者分离的形式、分离的程度,与所有者的资本数量、投资范围大小成正比。经营权从属于所有权。在社会主义国家所有制条件下,尤其要注意精心设计所有权的监控机制,但不能是政资合一的控制;5. 产权管理体制改革的核心理问题是政府双重职能分离问题,它是政企分开、两权适当分离的前提和关键;6. 关于企业董事会的组成问题,组建董事会的关键是要进行有效地决策,有效地代表所有者利益行事,而不能把董事会看成是政府行政权力的合法位移的结果。如用行政官员担任董事,任命董事长就是此种表现;7. 股份制是发展商品经济、适应现代化大生产的企业有效的组织形式,但并不是唯一的形式,企业组织形式的选择取决于规模经济、筹资成本、行业的性质和竞争能力等多种因素;8. 在国家所有制条件下,国有企业具有独立的法人产权,是商品经济存在的依据。国家所有权的集中统一行使,不仅不影响产权的分享和流转,从而顺应商品经济发展的需要,而且运用商品经济的办法管理产

权,运用市场和竞争规则来规范产权的分享和流转,不仅不削弱所有权,相反,恰恰是保障国有资产所有权,使国有资产富有生机和活力的制度条件。

上述这些看法和建议对我们是有启发作用的。因为在前一个时期,有人把产权扣上资本主义帽子,说“用产权理论指导改革有害无益”,是“私有化潜行”,甚至连产权这一字眼也不让提,要“慎重使用”等等,而这次研讨会的观点则认为,产权是适用于不同所有制在现代商品经济运行的一般经济范畴,它是对商品经济运行中客观存在的理论抽象或概括的结果,它本身既不姓“资”,也不姓“社”,西方对产权的某些有科学价值的分析完全可以为我们所用。

为了分享会议的成果,我们把这次会议的资料整理出来,编辑成册,奉献给读者,希望引起更多的人来关心国有资产产权管理体制改革,关心公有制产权理论的研究。

由于有些材料是按同声翻译的录音或采访回答记录整理的,疏漏和错误均所难免,敬祈读者指正。

罗元明

1992.5

# 目 录

序言..... 罗元明(1)

## 第一部分 会议综述

国有资产产权管理国际研讨会综述..... (3)

## 第二部分 外国专家的发言及答与会者问

产权理论研究及其应用 ..... 哈罗德·德姆塞茨(17)

美国政府机构的职能、产权管理与宏观调控

..... 约瑟夫·卡尔特(34)

英国国有企业的管理及其私有化的教训 ..... 林至人(46)

德姆塞茨先生在与中国专家学者交流时的发言 ..... (56)

德姆塞茨先生答与会者的提问 ..... (58)

卡尔特先生答与会者的提问 ..... (66)

德姆塞茨、卡尔特、林至人先生答与会者的提问 ..... (71)

## 第三部分 中国专家学者的发言

关于中国国有资产的产权管理问题 ..... 罗元明(85)

国有资产管理体制的改革是发展有计划商品经济的

客观要求 ..... 王 珏(92)

产权管理改革中财政与国有资产管理的职能分工

协作问题 .....	邓子基(96)
产权制度改革的目标、模式和过渡方式 .....	胡文镐(100)
实行国有资产承包股份制设想 .....	张亦春(107)
理顺产权关系是增强国有企业活力的关键 .....	晓 亮(110)
关于国家所有权专职管理的若干思考 .....	王 工(119)
理顺产权关系,强化产权约束	
——搞活国有企业的一个深层次问题 .....	薄越亮(133)
税利分流后国有资产收益管理的探讨 .....	唐纪文 罗 宁(143)
授权企业集团公司经营国有资产是建立产权管理	
新体制的重要途径 .....	李英权(150)
加强国有资产管理,巩固、发展汽车集团	
.....	中国重型汽车集团公司(158)
产权管理机制进入税利分流试点企业的途径 .....	赵洪志(164)
附:	
关于产权范畴争鸣的介评 .....	王 仁(169)



第一部分  
会议综述

---



# 国有资产产权管理国际研讨会综述

在联合国开发计划署、中国国际经济技术交流中心和财政部的大力支持帮助下,1991年5月20—25日,国家国有资产管理局在厦门举办了首次国有资产产权管理国际研讨会。

应邀前来参加研讨会的外国专家有美国加州大学教授,著名产权经济学家哈罗德·德姆塞茨先生,美国哈佛大学教授卡尔特先生,英国牛津大学教授中国问题研究中心主任林至人先生。国内参加研讨会的有部分著名大学的教授、研究机构的专家、国务院有关经济主管部门和部分省市国有资产管理部门的代表,以及中国重型汽车、一汽、二汽、东方电站等大型企业集团的代表。现将研讨会有关问题综述如下。

## 一、会议的基本情况

这次国际研讨会,是在党的十三届五中全会以及七届全国人大决定将国有资产管理体制改革提到议事日程上以后召开的。会议期间,三位著名的外国专家阐述了产权、产权制度的一般原理,私有股份公司的产权管理,政府机构与产业、国有企业的关系以及英国私有化的教训等等;与会的中国专家、教授紧密联系中国的实际,深刻阐明了产权管理制度改革的紧迫性和必然性;阐述了产权管理制度改革的主要内容以及目标模式和改革步骤。

与会的中外专家学者经过几天紧张热烈的发言讨论,尽管在学术观点和政策主张上还存在着一些分歧,但在以下几个方面取得了共识:(1)无论是私有企业还是公有企业,都必须确立正确的考核其经营业绩的标准和方法;(2)中国不会搞私有化,改革国有产

权管理制度不是改革国家所有制本身,而是要找到适应有计划商品经济的国有制实现方式;(3)中国产权管理制度改革的关键是推进政府双重职能的分离,此种分离是实现政企分开,两权分离的条件,同时它也是整个经济体制改革的重要问题;(4)中国政府成立的国家国有资产管理局作为国有资产所有者的代表,对全部国有资产进行产权责任制管理,行使国家赋予的国有资产所有者的代表权,国有资产的监督管理权,国家投资和收益权以及资产的最终处置权,这是社会主义经济管理体制改革的一个重大突破。如能以国有资产产权职能为主线理顺经济领域的各种关系,并通过立法保障其执行,很可能是中国经济体制改革摆脱行政性分权,消除条块分割,形成统一市场,搞活国有企业,把计划经济和市场调节有机结合起来的一条出路。

## 二、外国专家的主要观点

### (一)产权、产权制度的一般问题

产权、产权制度的概念。德姆塞茨认为,所谓产权,是指使自己或他人受益或受损的权利,是一种行为性权利。产权制度是允许人们能干什么以及不能干什么的一种规则。他所说的产权也指财产所有权。他认为,古代北美印第安人在共有土地上狩猎,猎物资源丰富时,是没有产权的。随着猎物存量的下降,印第安人就发明了产权的概念,限定每人只能在一定的范围内狩猎,在此范围内只有他能打猎,别人不能打。因此,他就间接地获得了这块土地上的所有权。由于资源的稀缺,才出现了产权的稀缺和产权制度。

产权的功能。卡尔特认为,产权制度的优劣对经济发展有着巨大的影响。由于社会资源的稀缺和劳动分工,就产生了一个如何协调人们的行动,如何生产、如何分配的问题。现代社会依靠产权机制或产权制度,能够使稀缺资源得到最优利用,能够为个人提供某种有效的刺激或减少浪费的刺激。美国著名经济学家保罗·萨缪尔逊在谈到产权制度时,把它看成是经济结构最基本的东西。他曾

在 50 年代预言,经济发展最快的将是南美,因为南美资源丰富,劳动者受教育程度较高,但他发现自己错了。因为他原先的预计并不是经济结构的最基本的问题。战后欧洲和太平洋地区经济发展最快,尽管这些国家资源贫乏,但由于产权制度合理,产权管理得当,经济就可高速发展。英籍华裔学者林至人先生也认为,产权决定刺激机制、影响竞争和宏观调控,二者结合起来对经济效率发生重要影响。

产权的有效性和政府官员的行为。卡尔特认为,合适的产权制度最好能把正收益或负收益(损失)规定到个人身上。这无论对于公有制还是私有制都是很重要的。在公有产权制度里,有些权能如收益分配权或投资决策权已被抽出来交给政府官员,但他们几乎是不负什么责任的。由于具体使用资源、资产能力的原因,他们把共有资源用于非社会的目的。在中国的改革中也遇到这个问题。对有决策权的行政人员(特别是在部门和地方多头行使国家所有权的情况下),很难让他们考虑国有资产的增殖盈利问题。如果这些行政人员没有去追求盈利,则国有资产的使用就没有达到本来的目的。德姆塞茨说,无论在美国还是在中国,官员采取行动时,并没有多少涉及到产权,与他们个人利益关系不大。所以,即使政府官员作为国家所有者采取行动时,也不会像私人所有者那样慎重。这是因为,政府官员的升迁不取决于他对国家产权的维护和经营效果,而是取决于他们对上级的服从。随着他们的职位的升高,他为国家产权作决策的行为与私人所有者的行为就差得更远了。在中国,即使是在保持国家所有制条件下,也必须找到适当的实现方式,找到一种人们都关心财产不断增殖,决策者对其行为后果负责的产权制度。

所有制与经济效益的关系。林至人认为,所有制与经济效益并无直接的关系,但所有制性质与竞争有关系。公有制并不天然排斥竞争,公有制企业也需用竞争机制来约束自己的行为。只要为公有制企业创造一个良好的竞争环境和政府的宏观调控环境,公有制

企业也可以富有效率。美国两位学者尽管倾向于在盈利性行业实行私有产权制度,但也并没有排除在自然垄断行业实行国有制的有效性。

## (二)如何搞活国有企业

搞活国有企业的几条途径。与会的三位外国专家一致认为,要搞活国有企业,首先,必须有比较明确的考核评价标准和制度化的考核办法;其次,必须有公平的有利于企业展开竞争的环境;第三,必须将企业承担的社会目标从商业目标中分离开来;第四,必须有个能干的企业家队伍或专业的职业化的经理阶层;第五,必须找到适当的企业组织形式。对于实行股份制企业来说,还必须建立有效率的董事会制度。由于中国实行的是以国有制为主体的经济,还必须找到所有者对经营者实施有效控制的手段和方法。

德姆塞茨认为,在中国像上海和深圳的股票交易如果能健康发展起来的话,其价格指数将是一个较好的评价企业经营业绩的标准。他认为,企业董事会的组成必须考虑到一个问题就是能不能执行纪律、执行控制和监督。选择企业董事会成员的标准必须根据他是否能有效地管理企业,使企业有更好的经济效益,而不是根据他是否有效地代表不同利益集团。

林至人认为,在保持公有制的前提下,改善它的效益是可能的。可以采取如下方法:(1)让政府与企业之间保持一定距离,即所谓的政企分开,来改善刺激机制;(2)在市场竞争受到保护的企业中引进竞争机制;(3)设立专职的政府机构促进市场竞争与控制价格;(4)建立专职独立的审计机构评价考核企业财会;(5)使用与效益挂钩的刺激机制。

卡尔特认为,大量调查资料表明,分开的、单独批准的公共公司,如果他们有分开的独立的董事会,会在很大程度上提高公司的盈利能力。因为相对独立的董事会、相对独立的公司会使政治方面的影响得到抑制,但只有在法律上得到保障,才会有高的效率。对于公有企业历史资料调查表明,公有企业经营不好的原因是由于

政治的介入以及非经营目标太多。卡尔特还强调股票的交易能力、允许进入市场对搞活公有制企业的重要性。

### (三)关于所有权与经营权的分离问题

两权分离问题是中国产权管理制度的一个重要的也是难以解决的问题，与会的中外专家对此展开了深入的讨论和辩论。

股份公司与两权分离。德姆塞茨说，在美国也存在着所有者和经营者完全不分的企业，而且这种企业大量存在。这种企业和我们现在讲的两权分离毫不相干。现在所说的两权分离主要指股份公司，因为股份公司很自然地是两权分离的。中国要致力于两权分离，搞股份制企业是较为方便的。他在与中国学者辩论时说，在真正意义上，即使在现代公司里，也不存在真正的两权分离。因为两权是否分离，董事会、经理人员的权利大小完全是由所有者决定的。两权分离的程度决定以下几个因素：(1)股权的结构，即股权的集中程度；(2)股票市场的发达程度，即用脚投票的权利的大小；(3)外在敌意接管(hostile takeover)的可能性的的大小；(4)政府立法、政策对董事会、经理的有利程度。

林至人认为，所有者与经营者的关系，可描述为代理人的关系，主人即所有者希望建立起来的机制让代理人按主人的利益行事，但由于主人与代理人的目的、利益不同，两者得到的信息不同，主人有时无法直接观察代理人所作的决策，为了避免代理者损害所有者的利益，两权只能相对分离。

### (四)怎样看待股份制企业和股票市场的作用

股份制企业的缺点。林至人认为，股份制企业靠股票市场筹资有一个显著的缺点，就是非常害怕被敌意接管，这样会容易导致企业的短期行为，不敢进行长期投资和规划。他认为，在中国进行结构调整时，要考虑到这个问题。如果企业要进行长期投资，完全靠股票市场筹资，未必是个好办法。在谈到股票市场的作用时，他说，从历史角度看，没有一个国家，它的工业化进程是通过股票市场的建立和在股票市场上筹集资金来实现的。“四小龙”不是这样，美国

不是这样，世界上任何一个国家也不是这样。从历史角度看，只有当这个国家变得比较发达了以后，才能建立股票市场和发 展股份制企业 在股票市场上筹资。

股份 制和股票 市场是否 适合中国 国情。德 姆塞茨不 同意林至 人的观点 。他认为 ，现代股 份公司是 现代经济 社会的产 物，对加 速工业化 的实现起 了巨大的 推动作用 。他说， 美国工业 发展确实 是在横 跨美国的 铁路建立 起来以后 ，经济才 发展起来 的。但股 份公司一 旦进入经 济生活之 后，股票 市场的作 用是非常 明显的。 他也不同 意林先生 所说的公 司经理人 员由于害 怕股票市 场价格低 而被接管 会导致牺 牲长期投 资，造成 短期行为 的看法。 他倒认为 ，发展股 份制企业 ，积极开 拓股票市 场对中国 经济的发 展是非常 必要的。

#### (五) 政府 部门与 国有企 业的关 系

美国 政府的 主要部 门及其 职能。 卡尔特 说，为 了便于 执行联 邦制定 的法律 ，立法 机构授 权政府 成立了一 些行政 部门， 相当于 中国的 部。同 时，由 立法机 构决定 这些部 门的预 算资金 。在个 别情况 下，这 些部门 可能拥 有企业 ，但一 般与企 业没有 任何直 接联系 ，只能 通过法 律去调 控企业 。在美 国，负 责经济 调控并 部分拥 有某些 自然垄 断性行 业资源 资产的 部门有 ：联邦 交通运 输部， 它拥有 和监控 全国的 高速公 路，还 调控航 空公司 、铁路 等公司 的运营 ，调控 的内容 还包括 价格和 飞行安 全等。 联邦能 源部， 调控如 天然气 传输的 价格、 电传输 的价格 。这些 天然气 、电企 业是私 有的， 但它 们的价 格、竞 争要受 能源部 的监控 。联邦 内政部 ，拥有 部分森 林资源 ，是世 界上最 大的煤 炭所有 者，拥 有土地 、煤、 天然气 等。它 拥有这 些资源 本身并 不经营 ，而是 拍卖或 租给私 人经营 。财政 部，是 负责政 府和社 会行政 经费收 支，调 节债务 、国际 汇率和 国际收 支的综 合调节 机构， 它不直 接向国 有企业 或私有 企业提 供资金 。例如 ，美国 要修一 条高速 公路， 财政部 通过法 律向运 输部提 供资金 ，财政 部并没 有直接 向这些 项目投 资或作 某种支 出。

德姆塞茨强调，美国今日有了发达的工业体系，并不是通过政



府设立工业部来推动实现的，在以往的发展过程中，政府只是为工业发展创造了一个适宜的环境。即使是美国政府部门拥有某些企业，也不是靠这些部门去经营，而是出租，把企业租给私人去经营。

英国公有企业的类型及其管理。林至人说，英国有三种类型的公有企业：1. 全行业一个组织，直接在部长控制之下，叫国家部门模式，如邮政部门。这种模式很少，邮局也已私有化了。2. 公有的商业公司。它是国有股本掌握了控股权的商业公司，目的是以一种控股公司的身份来管理。3. 公有股份公司，这种公司的建立目的是让经理人员享有充分自主权，国家仅从战略上实施控制。这种公司的特点是：(1)法人单位；(2)充分自主进行日常经营；(3)部长只有权设定总体经营方向和少量重要决策；(4)部长权力仅限于法律规定范围内，有权任命大部分董事会成员；(5)财务是独立的。

#### (六)中国经济体制改革存在的主要问题及其建议

林至人认为，中国经济体制改革存在的主要问题是：改革缺乏总体设计，措施不配套；产权制度改革滞后，产权关系不明晰；计划与市场关系上处理不当；强调发展市场，但只是发展了地方性的市场，中央有计划的全国性的市场没有得到相应发展，改革的方法是：在积极推进市场化的同时，要强化政府的宏观调控职能。强化宏观调控又要求政企分开，这就意味着要使原政府各部门承担的国家财产所有权职能从自身中独立出来，交由统一的部门来行使，使得国家财产所有权在宏观上明晰化；同时把国有资产的经营权真正交给企业，建立企业董事会制度，从而使产权关系在微观上明晰化。

德姆塞茨认为，股份有限公司是实现两权分离，弱化行政控制，明晰产权关系的较好的企业组织形式。他建议在中国搞股份制建立企业董事会时，应由国有资产管理局、现政府的有关部门以及将部分国有资产转化成有投票权的股票持有者的股东共同组成董事会，以国有资产管理局派出的董事会成员为主，并由它来任命董事长，待中国经济改革逐步深化时，原政府各部门派出的董事会成