

郭复初 领著

国有资本经营专论

——国有资产管理、监督、营运体系研究

GUOYOU ZIBEN JINGYING ZHUANLUN

LIXIN KUAJI CHUBANSHE 立信会计出版社

国家社科基金课题

国有资本经营专论

——国有资产管理、监督、营运体系研究

郭复初 领著

立信会计出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

国有资本经营专论:国有资产管理、监督、营运体系
研究/郭复初著.—上海:立信会计出版社,2002.6
ISBN 7-5429-1000-0

I. 国... II. 郭... III. 国有资产-经济管理-研
究-中国 IV. F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 040709 号

出版发行 立信会计出版社
经 销 各地新华书店
电 话 (021)64695050 × 215
(021)64391885(传真)
(021)64388409
地 址 上海市中山西路 2230 号
邮 编 200235
E-mail lxaph@sh163c.sta.net.cn

印 刷 上海申松立信印刷厂
开 本 850×1168 毫米 1/32
印 张 9.75
插 页 2
字 数 233 千字
版 次 2002 年 6 月第 1 版
印 次 2002 年 6 月第 1 次
印 数 3 000
书 号 ISBN 7-5429-1000-0F·0915
定 价 17.60 元

如有印订差错 请与本社联系

导 言

本书是我们承担的 2000 年度国家社会科学基金项目的研究成果。本课题的前期研究始于 1986 年,从 1988 年开始至今公开发表论文八篇,^①出版专著四本,^②为本课题的立项和成果完成打下了基础。本课题阶段性研究成果十三项。^③本书就是在上述前期研究成果和阶段性成果的基础上写成的。可以说,我们对国有资产管理、监督、营运体系的研究,是随着国有企业改革的不断深入发展而与时俱进的。

① 八篇前期研究文章:

郭复初:“社会主义财务的三个层次”,《财经科学》1988 年第 3 期。

郭复初:“论国家财务”,《财经科学》1991 年第 3 期。

郭复初、孙家和:“我国宏观财务管理活动的二维特征”,《四川会计》1991 年第 4 期。

郭复初:“财政统管论的问题与国家财务的独立”,《财经科学》1992 年第 3 期。

郭复初:“国家财务独立与财政理论更新”,《经济学家》1995 年第 4 期。

郭复初、汤保全:“论国有企业投资范围”,《投资研究》1995 年第 6 期。

郭复初、干胜道:“国有资本中介经营公司的组建”,《财经科学》1997 年第 4 期。

郭复初、伍中信:“从产权虚置到财权旁落——论国有经济走出困境的财务处理”,《国有资产研究》1997 年第 4 期。

② 专著四本:

郭复初著:《国家财务论》,西南财经大学出版社 1993 年版。

郭复初等著:《财务通论》,立信会计出版社 1997 年版。

郭复初等著:《财务专论》,立信会计出版社 1998 年版。

郭复初等著:《财务新论》,立信会计出版社 2000 年版。

③ 十三项阶段成果:

郭复初等著:《经济发展中的财务问题》,西南财经大学出版社 2001 年 7 月版,第一篇中的 13 篇文章。

本书在以公有制为主体、国有经济为主导、多种所有制经济共同发展的经济制度前提下,系统研究了经营性国有资产与非经营性国有资产由不同部门分开管理,国有资本实行国家财务总公司、子公司和国资企业三级管理模式,国有资本分层次多形式监督体系,国有资本营运风险、激励约束机制、效绩评价、资本重组、债转股、国有资本与非国有资本组合营运和西方国有企业发展的启示等问题,提出了在新形势下如何构建国有资产管理、监督、营运体系的设想与有关政策建议。并且还批评了否定国有经济的积极作用,变相鼓吹和搞“私有化”的错误思想。

本书的主要创新内容如下:

1. 分析了上海、深圳等地的“国资委”模式的优点与存在的问题,提出经营性国有资产归“国资委”(或国家财务总公司)管理,非经营性国有资产归财政部门管理,在国家财务总公司下实行母子公司制的新型管理模式的设想,对当前实行的由财政部门统管经营性与非经营性国有资产的体制提出了不同意见(第一、第二、第三章)。

2. 分析了目前对国有资产的监督制度存在的重外部监督轻内部监督、重基层企业监督轻中间代理层次监督的问题,重上级监督轻职工群众监督等问题,提出了立法监督、产权监督和行政监督分设,按照五个委托代理层次分别建立多层监事会和各层次监事会中本单位职工监事应占 1/3 的建议,并在舆论导向上对经营者的行为分析不能只讲“经济人”假设,还应讲“公共人”假设(即集体主义),以此批判了为侵吞国有资产者辩解的错误认识(第一、第五、第六章)。

3. 分析了目前国有资本营运中还存在的“政资不分”、“政企不分”、“内部人控制”和经营者缺乏资本经营知识等问题,提出了建立国家财务总公司、分公司和国资企业三层次国有资本营运组织体系,加快“国有资产法”的立法和优化经营者知识结构的建议

(第一、第三、第七章)。

4. 针对国有资产管理中重经营性资产管理轻非经营性资产管理的问题,本课题特设专章研究非经营性国有资产的必要性、特征、管理原则和体制等问题,初步构建了非经营性国有资产管理的分析框架(第二章)。

5. 对比中西方国有企业的发展 and 国有资产管理体制变化的异同之处,分析了国有企业的发展与国有资产的增长和国家职能的本质联系,分析国有经济发展对我国维护国有经济主导作用、增强国际竞争力、促进新经济发展、保持稳定和保证国家安全的重大作用,从经济理论上有力地批驳了“私有化”的错误理论和思潮(第三、第五、第十二章)。

6. 突破了对国有资产监督局限于遵纪守法的片面认识,提出了国有资产监督是一个庞杂的系统工程,涉及政治、经济、法律等诸方面和国有资产投入、营运、收益、分配诸环节,在监督有关利益主体遵纪守法的同时,还应兼顾对被监督者的激励与约束的需求,使国有资产监督变消极纠错为积极预防,并以此为依据,分别建立适用于国有垄断性企业、控制性企业和一般竞争性企业的监督指标体系(第五章)。

7. 系统分析了国有资本筹资、投资、收益分配和资本重组中营运风险的表现形式与原因,有针对性地提出了对营运风险的防范和应变措施,建立了国有资产风险管理的分析框架和方法体系(第六章)。

8. 客观评价了1999年财政部、国家经济贸易委员会、人事部和国家发展计划委员会四部委联合颁布的《国有资本金效绩评价规则》和《国有资本金效绩评价操作细则》的优点和所存在的问题。指出上述“两则”在指标设计上只重视了国有资本经营业绩,而忽视了国有资本对国民经济的调控效率;只重视财务资本投资者的评价主体地位,忽视了人力资本的评价主体地位;在评分权重上对

处于各种不同发展阶段的企业均一刀切等问题的基础上,提出增设国有资本调控效率评价指标、增加职工这一评价主体和区别处于成长期与成熟期的企业设计不同指标分值权重等政策建议(第七章)。

9. 从人类行为与需要理论和国有资产营运中所形成的利益关系分析入手,研究了国有资产管理中对国有资本所有者代表、董事、监事、经理人员、职工等的激励与约束机制的客观内容、当前存在问题和今后如何具体完善激励与约束机制的办法。这些办法是从实践中总结和提炼出来的,具有切实可行的特点(第八章)。

10. 在调查研究的基础上,揭示了当前国有资本重组中重视行政手段,忽视经济手段;重视显见成本,忽视机会成本;重视规模扩大,忽视相关互补性等问题,提出国有资本重组目标具有促使国有资本增值与优化国民经济资源配置的双重性,在此基础上系统提出了国有资本重组原则与有效方式。特别对国有股减持这一热点问题作了探讨,提出了国有股减持的定价应以每股净资产为基础,考虑减持企业资产质量与股市承受能力确定,指出将减持后取得的资金用作补充社保基金的作法不符合国有资本循环周转属性,造成股市“失血”,应当纠正,应将这部分资金投入急需国有资本的经济领域(第九章)。

11. 运用博弈论原则分析了国有企业债转股中中央政府、地方政府、国有商业银行、金融性资产管理公司与企业各方面在债转股目的、范围、形式方面的博弈,在合作均衡的条件下,提出债转股从封闭型向半开放型再向开放型转变的三段式发展模式,并对当前主张金融性资产管理公司对债转股企业非实质性介入的危害作了分析,提出进行实质性介入(即拥有实质性的股东权利)的具体建议(第十章)。

12. 分析了我国加入 WTO 后面临的新形势,指出国有资本、民营资本和外商资本联合营运的必然趋势,提出在联合营运中如

何发挥三种资本各自的优势,发挥互补效应的营运模式选择与实现路径的政策建议(第十一章)。

13. 系统分析了西方国有企业产生的历史条件与存在的重要作用、管理体制、管理形式、激励约束机制方面的成功经验与教训,提出我国国有企业改革中应借鉴的各个方面(第十二章)。

本书是我和课题组全体同志集体研究所取得的成果,由我提出本课题的基本思路,总体设计和对全书进行总纂,并写第一章,冯巧根博士与李力博士参与项目申请书写作,张保中博士写第二章,李力博士写第三章和第十章,景东华博士写第四章和第五章,华金秋博士写第六章和第十二章,向显湖博士写第七章和第九章,袁定金博士写第八章,杨丹博士写第十一章。本课题主要参研人员还有彭韶兵博士、赵德武博士、冯建博士、何加明博士、干胜道博士、郑亚光博士、古惠硕士、舒瑾硕士和刘阳硕士等。成都、深圳、海南和杭州的国有资产管理部門的许多同志向我们提供了资料和宝贵的意见。

本书作为一项研究的成果如有遗漏和不足之处,恳请读者批评指正。

郭复初

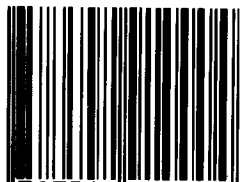
2002年3月

于西南财经大学会计学院

责任编辑：朱百鸣

封面设计：周崇文

ISBN 7-5429-1000-0



9 787542 910004 >

ISBN7-5429-1000-0/F·0915

定 价：17.60 元

目 录

第一章 开创国有资本管理的新局面	1
一、加快国有资本管理体制创新的步伐	1
二、大胆探索国有资本监督体系的建设	4
三、不断完善国有资本营运体系	7
第二章 非经营性国有资产管理体制探讨	11
一、非经营性国有资产管理现状	11
二、非经营性国有资产存在的必要性	14
三、非经营性国有资产的特性	19
四、非经营性国有资产管理原则	21
五、非经营性国有资产管理体制	25
六、加强非经营性国有资产管理的途径	29
第三章 构建经营性国有资产管理体制探讨	32
一、经营性国有资产管理体制一般性分析	32
二、改革实践中经营性国有资产管理体制的不同模式	37
三、经营性国有资产管理体制模式的选择	44
四、经营性国有资产管理体制的再建	52
第四章 国有资产监督的组织体系	61
一、国有资产监督组织体系现状	61
二、国有资产利益主体的行为分析	66

三、构建国有资产监督组织体系的目标模式	73
四、国有资产监督组织体系的具体构想	82
第五章 国有资产监督方法体系和指标体系	91
一、建立监督方法体系和指标体系的路径选择	91
二、国有资产监督的方法体系	100
三、国有资产监督的指标体系	111
第六章 国有资本营运风险及其防范	124
一、国有资本营运风险概述	125
二、国有资本营运中的筹资风险及其防范	126
三、国有资本营运中的投资风险及其防范	132
四、国有资本营运中的收益分配风险及其防范	137
五、国有资本营运中的重组风险及其防范	143
第七章 国有资本效绩评价新探	153
一、国有资本效绩的内涵与外延再认识	153
二、国有资本效绩的评价主体再认识	156
三、国有资本效绩评价指标的完善	159
四、关于效绩评价中的激励问题	175
第八章 国有资本营运激励约束机制	179
一、国有资本营运激励约束机制的理论分析	179
二、国有资本营运激励约束机制的内容	182
三、建立和完善国有资本营运的激励约束机制	188
第九章 国有资本重组的目标、原则与方式选择	204
一、国有资本重组的目标	204

二、国有资本重组的原则	208
三、国有资本重组的方式	215
四、国有资本重组应处理好的几个问题	224
 第十章 国有企业债转股	230
一、我国国有企业债转股的目的	230
二、国有企业债转股的含义	232
三、关于我国国有企业债转股运作模式的思考	235
 第十一章 国有资本、民营资本、外商资本联合营运	258
一、三种资本联合营运:现实和理论的重要领域	258
二、联合营运:理论探索与现实的选择	267
三、联合营运模式选择:基于中国现实的考察	275
四、联合营运:目标与路径	277
 第十二章 西方国有企业发展的启示	281
一、西方国有企业的作用	281
二、西方国有企业发展的启示	283
三、结束语	296

第一章 开创国有资本管理的新局面

构建与社会主义市场经济体制相适应的国有资本管理体系，是中共十一届三中全会以来不断探索的基本问题之一，它关系着国有企业改革能否取得最后成功。下文我们就当前应解决的几个热点与难点问题进行探讨。

一、加快国有资本管理体制创新的步伐

按照国家财务理论的观点，^①国有资本管理属于宏观财务的范畴。如何管好用好国有资本，提高营运效益，不仅是中国面对的难题，也是一个世界性的难题。解决这一难题的关键是进行国有资本管理体制的创新。

（一）问题的提出

解决国有资本产权主体缺位，是国有企业改革绕不过的“关”。从中共十一届三中全会算起，国有企业改革已经过 20 多个年头，虽已取得显著成绩，但至今尚未从根本上解决国有资本产权主体缺位问题。从 1988 年开始，曾先后在中央、省（市）、地区、县四级建立国有资产管理局（以下简称国资局），由财政归口管理，专门从事国有资产管理。但是，由于原来由企业主管部门行使的国有资本占有权与企业领导人任免权、计划部门行使的重大项目投资决策权、财政部门行使的受益权等权力格局难以打破，国资局统一行

^① 郭复初：《国家财务论》，西南财经大学出版社 1993 年版。

使国有资本产权主体权能的体制始终没有形成,国资局只不过充当了国有资本监督部门与统计部门的角色。由于国有资本产权主体缺位,国有企业股份制改造中对于国有股东、董事和监事的派出与管理一直未能规范,多个部门负责而谁都不负主要责任的局面没有彻底改变。后来,上海与深圳等地对构建国有资产管理体制作了新的尝试,它们的共同经验是成立由政府主要负责人为首的国有资产管理委员会(以下简称国资委),统一行使国有资本占有权、经营者任免权、重大项目投资决策权、受益权等产权主体的权能。在国资委下面成立若干国有资产经营公司,从事国有资本具体营运,对拥有国有资本的国资企业进行控股与参股。应当说,国资委模式是对国资局模式的进一步发展,在一定程度上解决了产权分割问题,但国资委模式仍存在两个问题:一是国资委仍是行政管理机构,难以按经济规律进行资本运作;二是国资委同时管理经营性国有资产与非经营性国有资产,管理目标不相一致。在1998年开始的政府机构改革中,有的地区为了解决国资局与财政部门关系的协调和精简人员问题,撤销国资局,在财政部门内实行“资产与财务统一管理”的模式,这样做并未解决国资局模式存在的国有资本产权主体职能不到位和经营性资产管理与非经营性资产管理目标之间的矛盾问题,并非理想的国有资本管理体制模式。

(二) 问题的解决

1. 经营性国有资产与非经营性国有资产分开管理,实现国有资本独立运营,是国有资本管理体制创新的突破口

按照本金、基金分流理论,^①国民经济部门与经济组织可分为两大类,一类是从事本金(市场经济下为资本)运营的各类经济组织(如生产流通企业、商业银行、非银行金融机构、资产经营公司),这些经济组织追求资本的保全与增值,是自主经营、自负盈亏的经

^① 郭复初等著:《财务新论》(第四章),立信会计出版社2000年版。

济法人,不能行使国家行政管理的职能;另一类是从事基金(非经营性国有资产的价值形态)使用与管理的行政组织(国家行政机关与非企业化经营的事业单位),这些行政性组织追求基金使用的社会效益目标,力求节约使用基金,充分履行社会行政管理职能,为国民经济发展提供良好的宏观环境,这些行政组织不能行使资本营运的职能。因此,笔者认为非经营性国有资产管理属于基金管理,应由财政部门主管,其他行政组织分管;经营性国有资产管理属于资本管理,应从财政剥离出来,成立国家财务公司主管,其他经济组织分管。这样将经营性国有资产管理与非经营性国有资产管理从管理主体上严格分开,有利于贯彻“政资分离”和“政企分开”原则,确立独立的国有资本产权管理主体,解决产权主体缺位问题。

2. 实行母子公司制是国有资本管理体制的理想模式

国有资本管理体制创新要解决的基本问题,一是由谁管;二是用什么方式管。笔者认为,在非经营性国有资产交由财政部门管理后,国有资本管理应在中央与地方设立国家财务总公司,取代原有的国资局与国资委,在财务总公司下按经济区域设立若干财务子公司对国内资本实行具体运营,使国有资本管理真正实行母子公司制。国家财务总公司要按照公司法规范运作,设立股东大会、董事会和监事会,由董事会聘用总经理进行经营管理。股东大会应由一定数量的人民代表大会常委会委员、政府有关部门公务员、外聘专家组成,由股东大会选择董事会和监事会成员。国有资本的具体运营方式是国家财务总公司对财务子公司的控股与参股,财务子公司对生产经营企业的控股与参股。中央与地方的财务总公司与子公司相互间可交叉持股,形成财务母子公司产权多元化的格局,有利于公司制的推行。国家财务总公司与子公司均为自主经营、自负盈亏的经济法人,实行严格的国家财务收支计划管理,年度财务收支计划与报告要在有关报纸上公开,接受人民的监

督。国家财务总公司与子公司,一方面应按照资本的一般属性,保证国有资本保全与增值目标的实现;另一方面也要按照国有资本的特性,将国有资本重点配置在基础产业、高新技术产业和国民经济支柱产业等领域,退出除支柱产业外的一般性竞争产品生产经营范围,发挥国有资本对社会资本的控制力与引导力,促进国民经济良性循环。总之,母子公司制的组织形式和财务化的资本运营方式,是国有资本管理体制创新的两个基本点。国有企业改革的步伐要加快,国有资本管理体制创新的步伐也要加快。

二、大胆探索国有资本监督体系的建设

按照委托代理理论,国有资本营运不能直接由全国人民来进行,只能采取多层次委托代理制。一般包括以下五个层次:①全国人民委托全国人民代表大会代理进行管理;②全国人民代表大会委托国务院代理进行管理;③国务院委托国有资产管理部門进行管理;④国有资产管理部門委托国有资产中介经营公司进行管理;⑤国有资产中介经营公司通过派人参加股东大会,委托国资企业董事会与经理进行营运。^①在这多层次的委托代理关系中,委托人为了防止代理人损害自身的利益与怠工行为,必须进行监督,建立有效的监督机制。因此,在解决了国有资本管理体制后,建设有效的国有资产监督体系则成为当务之急。

(一) 问题的提出

国有资本监督体系不完善,是国有资产流失的基本原因。事实上,自从中共十一届三中全会以来,随着国有企业改革的逐步进行,我国对国有资本监督体制的探索一直未停止过。1994年国家颁发的《国有企业财产监督管理条例》,1997年上海等地开始实行

① 郭复初等著:《财务专论》,立信会计出版社1998年版,第57页。

的财务总监制,1998年实行的稽察特派员制,2000年实行的监事会制,对监督经营者履行代理人职责,维护国家利益,防止国有资产流失虽然也起到一定作用,但并未从根本上解决代理人侵蚀国有资产,损公肥私问题。究其原因主要有以下几个方面:一是重外部监督,轻内部监督,行政色彩太浓。上述几种监督形式的监督人都是各级政府派出,从国资企业外部对经营者进行监督,主要依赖的是行政权力,而不是依据所有者权力。因此,派出的监督人员通常注意的是国资企业是否能及时上交国家税收,有无明显的违法乱纪行为,而对经营者在资本运营过程中采用隐蔽手段以权谋私、转移侵吞国有资产等深层次问题则重视不够,或者因信息不对称而难以发现。二是重行政级别,轻业务技能,专业色彩不浓。国家派出的稽察特派员要有相当行政级别的人才可担任,政府有关部门抽调的人作为监事又不脱产,这些人一般都不懂财务监督的基本技能,要他们承担财务监督重任常常心有余而力不足。三是重国资企业经营者的监督,轻中间代理层次管理者的监督,片面色彩太浓。前面谈到国有资本运营分为五个层次的委托代理关系,全国人民是委托代理链条的起点,生产经营国资企业董事会与经理是委托代理链条的终点。作为起点的全国人民是单一的监督主体,作为终点的国资企业董事会与经理是单一的监督对象,而作为委托代理链条中间环节的全国人民代表大会、国务院、国有资本管理部门和国有资本中介经营公司则是具有二重性,从下一环节看他委托者,是监督主体,从上一环节看他代理者,是监督对象。因此,作为完整的国有资本监督体系,既包括对国资企业董事会和经理的终点监督,也包括对全国人民代表大会、国务院、国有资本管理部门和国有资本中介经营公司有关责任人的财务监督。现行各种监督形式显然缺乏对中介各环节的监督,这就可能造成一部分人因失去监督而随意处置国有资产,乱上项目,搞“瞎指挥”,甚至与企业经营者合谋侵吞国有资产,电影《生死抉择》深刻地揭示