



水利产权制度改革 理论与实务



中国水利水电出版社

www.waterpub.com.cn

水利产权制度改革 理论与实务

主 编 万 里
副主编 李承实
编 写 冯玉禄 高均凯 曾令文
罗振兴 是国华

中国水利水电出版社

图书在版编目(CIP)数据

水利产权制度改革理论与实务/万里主编. —北京: 中国水利水电出版社, 1998. 10
ISBN 7-80124-878-3

I. 水… I. 万… III. ①水利经济-经济体制改革-中国
②水利工程-产权-经济体制改革-中国 IV. F426.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 27164 号

书 名	水利产权制度改革理论与实务
作 者	万 里 主编
出版、发行	中国水利水电出版社 (北京市三里河路 6 号 100044) 网址: www. waterpub. com. cn E-mail: sale@waterpub. com. cn 电话: (010) 63202266-2109, 68345101 (金五环)
经 售	全国各地新华书店
排 版	北京市通州燕山印刷厂
印 刷	北京市地质矿产局印刷厂
规 格	850×1168 毫米 32 开本 9.375 印张 232 千字 2 插图
版 次	1998 年 10 月第 1 版 1998 年 10 月北京第 1 次印刷
印 数	0001—4200 册
定 价	25.00 元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页者,本社金五环出版服务部负责调换

版权所有·翻印必究

序

江泽民总书记在党的十五大报告中提出，公有制为主体、多种所有制经济共同发展，是我国社会主义初级阶段的一项基本经济制度。公有制经济不仅包括国有经济和集体经济，还包括混合所有制经济中的国有成分和集体成分。公有制的主体地位主要体现在：公有资产在社会总资产中占优势；国有经济控制国民经济命脉，对经济发展起主导作用。公有制的实现形式可以而且应该多样化。股份制是现代企业的一种资本组织形式，资本主义可以用，社会主义也可以用。非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分。对个体、私营等非公有制经济要继续鼓励、引导使之健康发展，等等。所有这些都实现了社会主义经济制度和所有制理论上的重大突破。这是我国历史上的又一次思想解放。

20世纪90年代，在邓小平理论指导下，水利系统解放思想，实事求是，根据生产力的发展水平，大胆探索水利公有制多种实现形式，出现了“五自”工程建设、“四荒”使用权拍卖、“五小”水利工程产权制度改革和企业股份制、股份合作制等新典型，推进了水利改革和水利事业的发展，也为水利改革体制，搞活机制打下了基础。

水利是国民经济的基础设施和基础产业。贯彻落实十五大提出的调整和完善所有制结构是水利系统的重大任务。各级水利部门要站在国民经济和社会发展全局的

高度，充分认识水利产权改革的必要性、紧迫性、艰巨性和重大意义，把推进水利产权改革作为深化水利经济体制改革的重要内容。解放思想，积极进取，大胆采用一切符合“三个有利于”的公有制实现形式发展水利事业。

水利产权改革，既有特殊的意义，也有特殊的难度。因此，推进水利产权改革既要积极又要稳妥。

把推进水利产权改革与使水利更好地为国民经济和社会发展服务结合起来。巩固和发展水利基础设施，提高管理水平，为国民经济和社会发展提供良好的水环境。

把推进水利产权改革与深化水利改革结合起来。建设水利五大体系，推动水利实现“两个根本性转变”，建立起适应市场经济的水利新体制和运行机制。

把推进水利产权改革与实施《水利产业政策》结合起来，促进水利产业走向良性循环和可持续发展。

把推进水利产权改革与“行业脱贫，职工致富”结合起来，调动广大职工的积极性，加快水利经济发展。

中国水利企业协会编写《水利产权改革理论与实务》一书，是一件很有意义的事。希望广大水利职工学习和掌握这方面的知识，推进水利产权改革深入发展。

钮茂生

1998年8月20日

前 言

产权问题是改革开放以后我国经济学界讨论的一个热点问题，至今认识也还不尽一致。改革之初，产权问题并没有引起社会各界特别的重视，这主要是因为当时许多人还没有意识到经济体制改革将是整个社会经济关系的深刻变革。随着我国改革开放的日益深入，人们的视野拓宽了：中国的前途在于建立社会主义市场经济体制。市场经济不同于计划经济的一个根本点就在于：它是以产权规则而不是以行政规则调整 and 规定经济运行的秩序，通过一系列产权规则为经济运行提供动力机制、约束机制和调控机制，引导资源的流向和合理的配置。显而易见，经济改革的一个重要任务就在于通过对原有产权制度的改革为市场经济的运行提供制度框架。

20 世纪 80 年代，中国开始迈出产权制度改革步伐，而水利的产权制度改革起步要晚一些。90 年代，水利产权改革开始在各地兴起，并随着水利经济的不断发展而深化。出现了浙江用“五自”的办法建设水利工程；陕西、黑龙江、河南、山西、内蒙、云南等省区拍卖、租赁以及股份合作经营“四荒”资源和“五小”水利工程；水利企业股份制改造和股份合作制改造等以建立机制、改革体制为主要内容的水利改革典型，水利资产“结构单一，大一统”全民所有制的格局开始被打破。水利产权改革有力地推动了水利实现“两个根本性转变”，促进了水利产业化进程。

但是，从总体上讲水利产权改革仍落后于我国产权改革的总体进程。同时，水利行业内部产业之间、地区之间发展还存在着严重的不平衡；水利产权改革在操作上还存在自发性、不规范的问题，这种现状与发展水利产业的迫切要求是很不适应的。

经济学家预言：产权交易将是中国下一轮投资热点。水利有

3000 多亿元的资产,这是水利经济发展真正潜力所在,因此,如何抓住 20 世纪最后一次发展机遇,推动水利产权改革和重组,盘活水利存量资产,是各级水行政部门、水利企事业单位领导必须认真思考的问题。

随着水利产权制度改革的深入,越来越多的人投身于产权制度改革实践,并渴望了解产权制度改革理论、方法、法律和法规。为此,我们组织编写了这本书,希望为各级水利经济主管部门、企业的经营管理者提供一本比较系统的、实用的水利产权改革书籍。

本书共分三篇:理论篇、实务篇和法律法规政策篇。理论篇共分五章,一至四章较详细地介绍了产权、产权改革的主要形式,并将股份制和股份合作制单独作为第三、第四章作了详尽的介绍,第五章分析水利产权结构,提出水利产权改革的目标、原则和形式。实务篇共分“五自”工程、“五小”水利工程产权制度改革、“四荒”资源产权制度改革、水利企业股份制改革和股票上市等四章。法律法规政策篇选录了《水利产业政策》、《国家体改委“关于发展城市股份合作制企业的指导意见”》、《国务院办公厅关于治理开发农村“四荒”资源进一步加强水土保持工作的通知》等 13 份较新的法律法规政策。

这本书从开始策划到出版历时半年多,在本书的写作过程中,我们得到了水利部办公厅、农水司、水保司、政研中心、经济局以及许多水利企业领导和同志们们的热心支持,为保证本书的写作质量打下了基础;中国水利电力对外公司、潘家口水利枢纽管理局和湖北荆州华夏水利水电股份公司大力支持了本书的出版;中国水利水电出版社为本书的出版作了大量的精心细致的工作,在此,我们一并表示感谢。

最后,我们特别感谢钮茂生部长在百忙中为本书作序,部经济工作领导小组副组长、部党组成员綦连安同志为本书题写书名。

编 者

1998 年 7 月 23 日

目 录

序 前 言

理 论 篇

第一章 产权	3
第一节 产权的含义	3
第二节 产权制度	6
第三节 我国传统产权制度特点和弊端	8
第四节 我国产权制度改革的目标	14
第二章 产权改革的主要形式	17
第一节 企业租赁经营	17
第二节 承包经营责任制	18
第三节 拍卖	21
第四节 破产	25
第五节 企业兼并	29
第六节 改制置换资产	31
第三章 股份制	32
第一节 股份制的特征	32
第二节 股份制的的作用	36
第三节 有限责任公司	40
第四节 股份有限公司	48
第五节 公司的合并、分立以及破产、解散和清算	57
第六节 股票上市的条件和程序	59
第七节 国有企业的股份制改组	64
第四章 股份合作制	69

第一节	股份合作制的性质与特征	70
第二节	股份合作制企业的股权设置	73
第三节	股份合作制企业的管理体制	76
第四节	股份合作制实施中应注意的问题	78
第五章	水利产权改革	88
第一节	水利产权改革的必要性和紧迫性	88
第二节	水利产权改革的主体	97
第三节	水利产权改革的目标和原则	100
第四节	水利产权改革的形式选择	102
第五节	推进水利产权改革的建议	106

实 务 篇

第六章	“五自”工程	111
第一节	“五自”工程出现的背景	111
第二节	“五自”工程的主要内容和意义	115
第三节	“五自”工程建设的进展情况	119
第七章	“五小”水利工程产权制度改革	125
第一节	“五小”水利工程产权制度改革的发展	125
第二节	“五小”水利工程产权制度改革的原则、形式和做法	128
第三节	“五小”水利工程产权制度改革的意义	134
第四节	“五小”水利工程产权制度改革需要注意的几个问题	137
第五节	部分地区“五小”水利工程产权制度改革典型介绍	140
第八章	“四荒”资源产权制度改革	154
第一节	“四荒”资源产权制度改革的起源和发展	155
第二节	“四荒”资源产权制度改革的具体做法	162
第三节	“四荒”资源产权制度改革的意义	174

第四节	“四荒”资源产权制度改革中需要注意的几个问题	178
第九章	水利企业股份制改革和股票上市	183
第一节	水利企业股份制改革概述	183
第二节	国有水利企业股份制改组的程序	188
第三节	水利企业股份制改组应注意的问题	191
第四节	水利企业股票上市和组建企业集团的案例	195

法律法规政策篇

水利产业政策	207
股票发行与交易管理暂行条例	214
国务院办公厅关于治理开发农村“四荒”资源 进一步加强水土保持工作的通知	235
国家体改委《关于发展城市股份合作制企业的 指导意见》	240
全国证券监管工作会议纪要	245
关于股票发行工作若干问题的补充通知	249
关于做好 1997 年股票发行工作的通知	252
河北省发展小型水利工程股份合作制试行办法	259
山西省《关于拍卖农村“四荒”地使用权搞好 小流域综合防治的若干规定》	264
黑龙江省水利“五小”工程产权改造试行办法	269
浙江省人民政府关于实施“五自”水库工程加快 发展水利供水事业的通知	273
浙江省实施“五自”水库工程暂行办法	278
深圳市关于内部员工持股制度的若干规定(试行)	283
后记	287

理 论 篇

第一章 产 权

第一节 产权的含义

一、什么是产权

产权作为一个经济学范畴，被应用于经济分析是从 20 世纪 30 年代才开始的。对产权的认识和界定在我国学术界不尽一致，但比较一致的看法是：产权是通过法律确定的以所有权为核心的，包括占有、支配、使用、经营、处置、收益等权利的总称。产权所规定的对象包括物质形态为主的有形财产和知识形态为主的无形财产，如知识产权、发明专利权、商标权、商誉等等。

拥有财产的产权就可享有对财产的占有、使用、收益、支配、经营和处置等权利，即财产的拥有者可以在法律所允许的范围内以各种方式占有和使用财产，或在不损害他人的情况下可以直接从权利本身或经由合同关系从别人那里（在权利转让的条件下）获取收益，以及通过出租或出售把与财产有关的权利让渡给他人。

产权必须以所有权为核心，一般来讲，没有所有权就谈不上产权。因此，大型工具书《辞海》规定：“产权即财产的所有权”。在实际的交易过程中，产权是可分解的。产权的分解既可以是占有、使用、收益、支配、处置权之间的分解，也可以是每种权利更为具体的、细致的分解。产权分解后，产权变得不完备了：一是产权分解后，每一种权利只能在法律或契约规定的范围内行使；二是社会对产权的行使可能会设置某种约束规则。

二、产权和所有权的异同

产权和所有权是一个社会经济制度的核心内容，两者具有基本相同的内涵。可以讲，产权和所有权是两个相似的互相结合的概念。

它们的相同之处是，以权利的对象（客体）的有限性为前提，以权利的排他性为特征。假如资源不是有限的，而像空气、阳光和明月一样，取之不尽，用之不竭，那么，就无从规定对这种东西的产权和所有权了。人们一旦对有限的资源的占有形成了排他性，就产生了产权和所有权，“我的就是我的，不是你的”。

产权和所有权之间也稍有差别，一般来说，主要体现在两个方面。一是所有权是指一种权利，因此，英语中所有权都是以单数出现的，而产权是指的一组权利，因此英语中用复数表示。当然，所有权也可以派生出一系列权利，如占有、支配、使用和处置等等，但所有权和这些派生的权利是截然不同的概念，它们之间不存在对等关系，不可完全混用。二是产权比所有权有着更广的外延，在任何--个经济体制内，除了资源的所有权外，法律还创设了许多方面的其他权利。例如，以某种方式使用个人土地的权利，摆脱遭受侵害的权利，因发生欺骗事件而得到赔偿的权利，或者履行合同的权利等。产权客体的范围也较所有权更为广泛，某些不能成为所有权内容的权利，如对清新空气的享用权或特定空间上的安静享用权等，也可以成为产权的一种形式。

三、对产权的认识不断深化

1. 产权的客体不断扩展

传统的产权一般指不动产，如土地、矿山、厂房、机器设备、房屋等物质形态的财产，现代讲产权除了指对物质形态的财产的权利以外，还包括知识形态的无形财产，如发明专利权、商标权、商誉、非专利技术、版权、特许权等等。现代社会中随着知识经济时代的到来，知识形态的财产的地位愈来愈重要，价值也愈来愈大。有时一个商标，一个商誉的权威评估价值就达几亿、几十亿、甚至上百亿，这比物质形态的有形资产要贵重得多。据美国《金融世界》最近的一份调查显示，1996年全球商誉价值最高的“万宝路”价值446.14亿美元；其次是“可口可乐”434.27亿美元，前十名中最低的“英特尔”也有104.99亿美元。与此同时，

北京名牌商标资产评估公司也对中国的名牌进行了排队，列第一位的“红塔山”价值也达 320 亿元（相当于 38.56 亿美元），排在第二位的“长虹”是 87.61 亿元（相当于 10 亿多美元）。美国肯德基、麦当劳快餐公司非常重视自己的商誉的潜在价值，视作企业的生命，无论在任何国家开展业务，从不与人合作。

2. 产权的主体不断发展

产权的主体指的是权利的享有者。现代社会中所有权分立，出现了法人财产权，而且有时法人财产拥有权比拥有最终的所有权要重要得多，实际得多。

现代产权制度的一个重要特征和内容是法人财产权的形成，由此不仅引起了所有权与经营权的分离，最终出现了终极所有权和法人财产权的分离。

法人财产权是指法人对法人财产所拥有的一项权力。

法人是指与自然人相对应的，拥有一定独立财产，能够独立承担民事责任和义务的团体组织，它包括企业法人和事业法人等等。

就企业而言，法人财产则是指由财产的所有者依法定程序出资、由法人独立所有和支配的财产。由于法人财产从法律上讲已成为一种相对独立的财产，所以法人对法人财产将拥有直接的所有权，而形成法人财产的出资者则只拥有最终的所有权。也就是说，企业一旦取得法人资格后，就对其运营的资产获得占有、使用和处置的权利。

法人财产权与一般意义上的经营权也有某些区别：

(1) 经营权往往是有期限的，法人财产权却是永久性的，只要企业的法人身份不改变，法人财产权就不会丧失；

(2) 经营权一般不包括对财产的处置权，法人财产权则往往包括相应的财产处置权。

法人财产权的出现是社会化大生产高度发展的产物，随着经济的发展，它的地位和作用越来越突出，特别是在公司制企业中，

法人侵占终极所有权现象时有发生。美国为了有效抑制可能出现的企业管理者不关心公司的业绩、利用职权为自己牟利、损害股东利益现象的发生，最近一些公司改革了传统的监管模式，设计出一些机制来节制公司管理人员，其中较重要的有：用股票认购证代替给经理的报酬、外来者接管、企业内部职工持股制，等等。

第二节 产权制度

所谓产权制度，就是以所有权为核心以及由此派生出的各种权利关系规则的总和，它是国家对财产所有、支配、使用、收益和处置过程中所形成的各类产权主体的地位、权力、利益、责任加以规定的法律制度。

简而言之，产权制度就是对产权及其组成部分的一种规范和约束。

产权制度包含两层意思：一是产权所包含的一系列权利是如何组合的？如产权所有者拥有的财产是自己使用，还是其他；是自己经营管理，还是其他等等。二是各种不同所有者的产权是如何组成的，如国有制的产权，集体所有制的产权，以及其他各种非公有制的产权是如何组合的，等等。

例如，我国社会主义初级阶段的基本经济制度是国有制为主体、多种所有制经济共同发展。这也就是说我国社会主义初级阶段里产权主体既可以有公有性质的，也可以有非公有性质的。再比如同一股份公司的产权里就有可能有现金、实物、知识产权等产权形式；也有可能公有产权、私有产权、公私兼有产权等。但无论股权属何种所有制，也无论产权属何种具体财产形式，只要股东购买了股份，股东就永远将除了（终极）所有权以外的一切权利让渡给了公司。在企业眼里，一切股权都是相等的，无高低贵贱之分。

概括起来讲，迄今为止，现实生活中比较典型的产权制度大体上可归纳为以下三种：私有产权、共有产权和国有产权。

私有产权是指将资源的使用权力界定给一个特定的人，这个人同时拥有排他的使用权、收入的独享权和自由的转让权。

共有产权是指在一个共同体内由共同体成员拥有和享受资源和财产的权力，或者说这种共有资源和财产的权力要么由全体成员共同行使，要么分割为不同的权力由共同体成员分享。

国有产权则是指这些权力由国家拥有，然后它再按一定的程序来决定谁可以行使或谁不能行使这些权力。

这三种产权制度不是截然分割、对立的，他们三者既可以同时存在于同一社会历史时期，也可以混合而形成的法律意义上的一个产权体系。首先，纯而又纯的，只有一种产权存在的现象，在任何时代的任何一个社会中说都没有存在过。原始社会孕育着奴隶社会私有制的萌芽，资本主义社会也存在合作性质的经济与国有经济，社会主义也存在非公有制的经济成分。其次即使强行搞出一种纯而又纯的产权制度，那么这种产权制度必然是阻碍生产力发展的。例如，1956年后，我国用了将近二十年的时间，将资本主义经济成分消灭得很干净，个体经济也几乎不再存在，虽然有一些，但被发现即被当作资本主义尾巴割掉。纯则纯矣，可是社会主义经济发展受到了阻碍，社会主义制度并不巩固。东欧巨变，苏联解体都深刻地说明了这个问题。

各种不同的产权及产权制度的形成，归根到底取决于资源的特点和生产力水平，而生产力的发展水平对产权和产权制度的形成及其特点起着决定作用。

无论是社会主义还是资本主义，一般来说像土地、矿山、水的产权都很必要归国家所有，而如日用品、电器、住房和汽车等产权易于私有，这是由于资源的特点决定的。

在原始社会刀耕火种的生产力水平条件下，离开了合作就会出现生存危机，这就决定了生产资料甚至有些生活资料也是共有的。因此，原始社会产权制度的主体是共有产权。现代资本主义社会生产力高度发达，生产资料的产权制度主体是私人所有制，只