

国家“双一流”一流学科
辽宁大学应用经济学系列丛书

青年学者系列

总主编◎林木西



中国国有资产管理体制改革研究

——基于国有资本性质和特点的视角

Research on the Reforming Management System
of State-owned Asset in China

From the Perspective of Nature and Characteristics of State-owned Capital

闵 乐 著

中国财经出版传媒集团

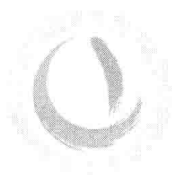


经济科学出版社
Economic Science Press

国家“双一流”一流学科
辽宁大学应用经济学系列丛书

青年学者系列

总主编◎林木西



中国国有资产管理体制改革研究

——基于国有资本性质和特点的视角

Research on the Reforming Management System
of State-owned Asset in China

From the Perspective of Nature and Characteristics of State-owned Capital

闵 乐 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国国有资产管理体制改革研究：基于国有资本性质和特点的视角/闵乐著. —北京：经济科学出版社，2017.9
(辽宁大学应用经济学系列丛书·青年学者系列)
ISBN 978-7-5141-8455-6

I. ①中… II. ①闵… III. ①国有资产管理-体制改革-研究-中国 IV. ①F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 231615 号

责任编辑：于海汛 贾 婷

责任校对：郑淑艳

版式设计：齐 杰

责任印制：潘泽新

中国国有资产管理体制改革研究

——基于国有资本性质和特点的视角

闵 乐 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010-88191217 发行部电话：010-88191522

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs.tmall.com

固安华明印业有限公司印装

710×1000 16 开 16.75 印张 240000 字

2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-8455-6 定价：48.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010-88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话：010-88191586)

电子邮箱：dbts@esp.com.cn)

总 序

本丛书为国家“双一流”一流学科辽宁大学“应用经济学”系列丛书，也是我主编的第三套系列丛书。前两套丛书出版后，总体看效果还可以：第一套是《国民经济学系列丛书》（2005年至今已出版13部），2011年被列入“十二五”国家重点图书出版物；第二套是《东北老工业基地全面振兴系列丛书》（共10部），在列入“十二五”国家重点图书出版物的同时，还被确定为2011年“十二五”规划400种精品项目（社科与人文科学155种），围绕这两套系列丛书还取得了一系列成果，获得了一些奖项。

主编系列丛书从某种意义上说是“打造概念”。比如说第一套系列丛书也是全国第一套国民经济学系列丛书，主要为辽宁大学国民经济学国家重点学科“树立形象”；第二套则是在辽宁大学连续获得国家社科基金“八五”“九五”“十五”“十一五”重大（点）项目，围绕东北（辽宁）老工业基地调整改造和全面振兴进行系统研究和滚动研究的基础上持续进行探索的结果，从而为促进我校区域经济学建设、服务地方经济不断做出新贡献。在这过程中，既出成果也带队伍、建平台、组团队，遂使我校应用经济学学科建设不断地跃上新台阶。

主编第三套丛书旨在使辽宁大学的应用经济学一级学科建设有一个更大的发展。辽宁大学应用经济学学科的历史说长不长、说短不短。早在1958年建校伊始，便设经济系、财政系、计统系等9个系，其中经济系由原东北财经学院的工业经济、农业经济、贸易经济三系合成，财税系和计统系即原东北财经学院的财信系、计统系。后来院系调整，将

经济系留在沈阳的辽宁大学，将财政系、计统系迁到大连组建辽宁财经学院（即现东北财经大学前身），对工业经济、农业经济、贸易经济三个专业的学生培养到毕业为止。由此形成了辽宁大学重点发展理论经济学（主要是政治经济学）、辽宁财经学院重点发展应用经济学的大体格局。实际上，后来辽宁大学也发展应用经济学，东北财经大学也发展理论经济学，发展得都不错。1978年，辽宁大学恢复招收工业经济本科生，1980年受人民银行总行委托、经教育部批准招收国际金融本科生，1984年辽宁大学在全国第一批成立经济管理学院，增设计划统计、会计、保险、投资经济、国际贸易等本科专业。到20世纪90年代中期，已有西方经济学、世界经济、国民经济管理、国际金融、工业经济5个二级学科博士点，当时在全国同类院校似不多见。1998年建立国家重点教学基地“辽宁大学国家经济学基础人才培养基地”，同年获批建设第二批教育部人文社科重点研究基地“辽宁大学比较经济体制研究中心”（2010年改为“转型国家经济政治研究中心”）。2000年，辽宁大学在理论经济学一级学科博士点评审中名列全国第一；2003年，辽宁大学在应用经济学一级学科博士点评审中并列全国第一；2010年，新增金融、应用统计、税务、国际商务、保险等全国首批应用经济学类专业学位硕士点；2011年，获全国第一批统计学一级学科博士点，从而成为经济学、统计学一级学科博士点“大满贯”。

在二级学科重点学科建设方面，1984年，外国经济思想史即后来的西方经济学、政治经济学被评为省级重点学科；1995年，西方经济学被评为省级重点学科，国民经济管理被确定为省级重点扶持学科；1997年，西方经济学、国际经济学、国民经济管理被评为省级重点学科和重点扶持学科；2002年、2007年国民经济学、世界经济连续两届被评为国家重点学科；2007年，金融学被评为国家重点学科。

在一级学科重点学科建设方面，2017年9月，被教育部、财政部、国家发展改革委确定为“双一流”建设学科。辽宁大学确定的世界一流学科为“应用经济学”，其建设口径范围为“经济学学科群”，所对应的一级学科为应用经济学和理论经济学，遂成为东北地区唯一一个经

济学科“双一流”建设学科。这是我校继1997年成为“211”工程重点建设高校20年之后，学科建设的又一次重大跨越，也是辽宁大学经济学科三代人共同努力的结果。此前，应用经济学、理论经济学于2008年被评为第一批一级学科省级重点学科，2009年被确定为辽宁省“提升高等学校核心竞争力特色学科建设工程”高水平重点学科，2014年被确定为辽宁省一流特色学科第一层次学科，2016年被辽宁省人民政府确定为省一流学科。

在“211工程”建设方面，应用经济学一级学科在“九五”立项的重点学科建设项目是“国民经济学与城市发展”“世界经济与金融”；“十五”立项的重点学科建设项目是“辽宁城市经济”；“211工程”三期立项的重点学科建设项目是“东北老工业基地全面振兴”“金融可持续发展协调理论与政策”，基本上是围绕国家重点学科和省级重点学科而展开的。

经过多年的学科积淀与发展，辽宁大学应用经济学、理论经济学、统计学“三箭齐发”，国民经济学、金融学、世界经济三个国家重点学科“率先突破”，由长江学者特聘教授、“万人计划”领军人才、全国高校首届国家级教学名师领衔，中青年学术骨干梯次跟进，形成了一大批高水平的学术成果，培养出一批又一批优秀人才，多次获得国家级科研、教学奖励，在服务东北老工业基地全面振兴等方面做出了积极的贡献。

这套《辽宁大学应用经济学系列丛书》的编写，主要有三个目的：

一是促进“经济学学科群”一流学科全面发展。以往辽宁大学主要依托国民经济学、世界经济学和金融学三个国家重点学科和省级重点学科进行建设，取得了重要进展。这个“特色发展”的总体思路无疑是正确的。进入“十三五”时期，根据“双一流”一流学科建设的需要，本学科确定了区域经济学、产业经济学与东北振兴，世界经济、国际贸易学与东北亚合作，国民经济学与地方政府创新，金融学、财政学与区域发展，政治经济学与理论创新等五个学科方向。到2020年，努力将本学科建成为立足于东北经济社会发展，为东北振兴和东北亚合作

作出应有贡献的一流学科。因此，本套丛书旨在为实现这一目标提供更大的平台支持。

二是加快培养中青年骨干教师茁壮成长。目前，本学科已建成长江学者特聘教授、“万人计划”领军人才、全国高校首届国家级教学名师领衔，教育部21世纪优秀人才、教育部教指委委员、省级教学名师、校级中青年骨干教师为中坚，以老带新、新老交替的学术梯队。本丛书设学术、青年学者、教材三个子系列，重点出版中青年教师的学术著作，带动他们尽快脱颖而出，力争早日担纲学科建设。与此同时，还设立了教材系列，促进教学与科研齐头并进。

三是在经济新常态、新一轮东北老工业基地全面振兴中做出更大贡献。对新形势、新任务、新考验，提供更多具有原创性的科研成果，具有较大影响的教学改革成果，具有更高决策咨询价值的“智库”成果。

这套系列丛书的出版，得到了辽宁大学党委书记周浩波教授、校长潘一山教授和经济科学出版社党委书记、社长吕萍总编辑的支持。在丛书出版之际，谨向所有关心支持辽宁大学应用经济学建设和发展的各界朋友，向辛勤付出的学科团队成员表示衷心感谢！

林木西

2017年国庆节于蕙星楼

目 录

导论	1
第一节 背景和意义	1
第二节 对象和方法	5
第三节 框架和内容	7

第一篇 国有资产管理的基础和理论

第一章 国有经济	11
第一节 国有经济的功能	12
第二节 国有经济的管理	18
第三节 国有企业的效率	24
第二章 国有资产管理	29
第一节 国有资产及其管理	29
第二节 国有资产管理体制	31
第三节 国有资产管理的功能作用	35
第四节 我国国有资产管理体制的历史变革	40

第三章 国有资产管理的方法和理论 47

- 第一节 国有资产管理的理论基础 47
- 第二节 国有资产管理的的方法 55
- 第三节 国有资产管理的改革思路 58
- 第四节 国有资产管理的的评价指标 65

第二篇 国有资产管理与经济发展

第四章 理解资本成本的概念 73

- 第一节 公司财务中的资本成本 73
- 第二节 宏观经济中的资本成本 75
- 第三节 利率与资本成本 76
- 第四节 风险与资本成本 78
- 第五节 影响宏观资本成本的因素 81
- 第六节 资本成本的估算 83

第五章 资本成本与经济增长 88

- 第一节 经济增长问题 88
- 第二节 一个实证检验 94

第六章 国有资本的性质和特点 103

- 第一节 国有资本与民间资本 103
- 第二节 国有资本与社会主义 108
- 第三节 国有企业的资本成本 119
- 第四节 一个理论模型 122
- 第五节 一个实证检验 126

第三篇 国有资产管理体制改革

第七章 中国国有资产管理体制的现状与问题	137
第一节 国有资产管理体制现状	138
第二节 存在的主要问题	155
第八章 中国国有资产管理的效率	164
第一节 资本收益	164
第二节 资本安全	170
第三节 资本布局	174
第四节 资本运作	180
第五节 国有企业的资产收益率	184
第九章 外国国有资产管理的比较与借鉴	189
第一节 新加坡的国有控股公司	190
第二节 意大利的国有资产布局	195
第三节 英国的国有企业改革	199
第四节 美国的“混合制”企业	202
第五节 其他国家的国有资产管理	205
第六节 比较与借鉴	208
第十章 推进国有资产管理体制改革的 对策和建议	216
第一节 深化国有资产管理体制改革的 意义、原则和 方向	216
第二节 推进国有企业改革，完善现代企业制度	220

第三节	明确国有资产管理目标，放大国有资本的功能	224
第四节	依据国有资本特点推进混合所有制发展	227
第五节	实施动态经营机制，完善国有资产管理体制	234
参考文献		243

导 论

我国的基本经济制度是以公有制为主体、多种所有制经济共同发展，国有资产管理体制是社会主义基本经济制度的重要组成部分。巩固和发展公有制经济是国有资产管理体制改革的主要目标，通过完善各类国有资产管理体制，使各类国有资产实现最优化的配置和最充分的使用，更好地发挥国有经济在经济发展中的主导作用。通过对国有资本的研究，能够加深我们对政府与市场关系的理解，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府职能，在经营管理国有资产时遵循市场经济规律，实现国有资产的保值增值。通过对国有资本性质的分析，明确国有资本在市场经济中的功能，能够坚定我们对中国特色社会主义的道路自信、理论自信和制度自信，毫不动摇地巩固和发展公有制经济，毫不动摇地鼓励、支持引导非公有制经济发展，巩固基本经济制度。完善国有资产管理体制是我国经济体制改革工作中的长期任务，实现公有制与市场经济的有机结合更是建设中国特色社会主义的一项核心课题。

第一节 背景和意义

如果把市场经济中以企业为主体的经济活动比作一场游戏或竞赛的话，古典经济学认为政府是负责维护竞赛秩序的裁判员，通过提供法律制度和基础设施等来保障竞赛的顺利进行。如果政府拥有经营性资产或

建立国有企业,那么政府又成了直接参与了经济活动的运动员。政府既当裁判员又当运动员,很多人担心恐怕这场竞赛会出问题。但是在现实之中,各个市场经济国家的政府都拥有一定数量的国有资产,有的国家的国有经济规模还很大^①。没有实践证据表明国有经济的比重越小经济发展得越快,或者国有经济比重越大越有利于经济发展。目前我们并不确定国有经济的最优比重应该是多少,也不确定应该具体在哪些行业里布局多少国有经济,似乎在不同国家的不同发展阶段国有经济比重及布局的最优标准也是不同的。

西方经济学的传统观点认为国有经济是为了应对市场机制的失灵,国有企业是政府解决市场失灵的手段。市场是有效的资源配置手段但是市场在提供公共产品、防止自然垄断、保证社会公平、解决外部性问题以及保证宏观经济的稳定发展等方面是存在缺陷的。政府可以建立国有企业来进行生产公共产品和准公共品(如教育、卫生和基础设施)^②,也可以采用私人企业生产政府合同采购的形式。有观点认为国有企业在公司治理方面具有缺陷因而缺乏效率^③;但是国有企业的支持者认为私人企业为了追求利润而具有降低产品质量的道德风险(Baumol, 1984; Hart, 1996)^④。

① 2010年11月期《经济学者》期刊的调查显示,全球股票市场中大约20%的市值属于各国政府所有。2014年福布斯全球企业2000强的数据显示,全球最大的50家企业中有14家是政府出资企业,其中11家是国有控股企业;最大的100家企业中有22家是政府出资企业,其中16家是国有控股企业;上榜的全部2000家企业中有282家拥有政府股东。

② 纯公共产品是指具备非竞争性和非排他性的产品,由于存在“搭便车”问题产品生产者无法对产品进行收费,因此私人厂商不会生产这类产品;准公共品是指具备一定的竞争性和排他性,市场中有私人厂商提供这种商品但是提供数量不足。赫伊津哈和尼尔森(2001)认为在公共产品和准公共品的生产中国有资本参与程度可以根据公共性程度来加以确定。Huizinga H & Nielsen S. Privatization, Public Investment, and Capital Income Taxation [J]. *Journal of Public Economics*, 2001, 82 (3): 399-414.

③ Alchian A A. The Basis of Some Recent Advances in the Theory of Management of the Firm [J]. *Journal of Industrial Economics*, 1965, 14 (1): 30.

④ Baumol W J. Toward a Theory of Public Enterprise [J]. *Atlantic Economic Journal*, 1984, 12 (1): 13-20. Hart O, Shleifer A, Vishny R W. The Proper Scope of Government: Theory and Application to Prisons [J]. *Quarterly Journal of Economics*, 1997, 112 (4): 1127-1161.

市场经济体制下具有规模效应的行业（如自来水、电力、石油等）会产生自然垄断。如果自然垄断的行业由私人经营，利润最大化的目标将会导致社会福利的净损失；如果对自然垄断企业实行国有，政府可以要求企业以社会福利最大化目标设定垄断产品的价格（Shapiro & Willig, 1990）^①。自然垄断行业也可以采用私人企业经营、政府规制的方式，由于国有部门和私有部门的信息结构不同，因此政府通过不同方式解决垄断问题的成本也不同。20 世纪七八十年代，很多国家试图通过私人所有加政府管制的方式实现原国有企业的功能，虽然一定程度上提高了经济效率，但是并没有达到预期的理想效果，在一些国家特别是发展中国家，引起民众比较强烈的反对（Vagliasindi, 2008）^②。

国有企业的建立也可能是为了国家安全和社会福利。有些经济领域由于其特殊的重要性而不能让非国有资本控制，例如关系国家安全的通信、金融、能源和军事工业等，如果由外国资本进入本国经济领域掌握和控制大量重要资源时，国有安全就会受到威胁。国有经济也有助于解决社会公平问题，在税收制度无法有效控制收入分配时，可以通过国有企业增加产出和降低价格来实现社会福利特别是低收入阶层福利的增加，从而实现国家公平目标^③。

随着制度经济学的发展，人们开始从制度和交易成本的角度来思考国有企业的作用。劳尔森（Lawson, 1994）认为在社会福利与公共财政体制并不完善的条件下国有资本较私人资本而言有更强的社会福利效率，但是随着制度的不断完善国有资本可以适时退出市场^④。杰弗逊和

① Shapiro C, Willig R D. On the Antitrust Treatment of Production Joint Ventures [J]. *Journal of Economic Perspectives*, 1990, 4 (3): 113 - 130.

② Vagliasindi M. Governance Arrangements for State-owned Enterprises [J]. *Social Science Electronic Publishing*, 2008: 1 - 38 (38).

③ Andrew D & Trebilcock J. State-owned Enterprises in Less Developed Countries: Privatization and Alternative Reform Strategies [J]. *European Journal of Law and Economics*, 2001, 12: 217 - 252.

④ Lawson C. The Theory of State-owned Enterprises in Market Economies [J]. *Journal of Economic Surveys*, 1994, 8 (3): 283 - 309.

罗斯基 (Jefferson & Rawski, 1999) 认为国有企业以社会制度稳定替代品的形式长期存在可以不同程度地弥补市场发育不全造成的资源配置效率不足^①。拉马穆尔蒂 (Ramamurti, 1999) 认为政府在构建促进经济发展的法律、产权和资本市场等制度建设中起到至关重要的作用, 国有企业作为政府与市场联系的纽带, 有助于政府了解市场以推动促进提高经济绩效的制度建设^②。

国有经济除了能弥补市场的缺陷以外, 其对国民经济的发展具有促进作用。在经济发展初期通过设立国有企业可以保护国内幼稚产业和促进产业结构优化以免受外部冲击, 实现国家和地区经济的发展 (Andrew, 2001)^③。国有经济的发展对于宏观经济具有正的外部性, 从产业关联角度来说国有经济具有产业“溢出效应” (Taylor & Warrack, 1998)^④。赫伊津哈和尼尔森 (Huizinga & Nielsen, 2001) 从税收对经济影响的角度分析了国有经济的作用, 他们认为过高的资本利得税会相应减少私人投资者的预期收益, 若因私人退出而发生某类产品供给不足的现象, 国有企业就应进入这一产业^⑤。茅 (Maw, 2002) 对国有企业的风险分担效应进行了分析, 他认为在市场机制并不健全的国家产业中, 收入和资本市场的不确定性会导致作为风险回避者的私有企业预期利润降低并使私有资本的投入不足, 作为风险中性的国有企业可以与私有企业共同拉动高风险产业的发展^⑥。宗寒 (2010) 认为国有资本不仅能够弥补市场失

① Jefferson G, Rawski T, et al. Ownership, Productivity Change, and Financial Performance In Chinese Industry [J]. *Journal of Comparative Economics*, 2000, 28 (4): 786 - 813.

② Ramamurti R. Why Haven't Developing Countries Privatized Deeper and Faster? [J]. *World Development*, 1999, 27 (1): 137 - 155.

③ Andrew D & Trebilcock J. State-owned Enterprises in Less Developed Countries: Privatization and Alternative Reform Strategies [J]. *European Journal of Law and Economics*, 2001, 12: 217 - 252.

④ Taylor D W, Warrack A. A Privatization of State Enterprise: Policy Drivers and Lessons Learned [J]. *International Journal of Public Sector Management*, 1998, 11 (7): 524 - 535.

⑤ Huizinga H & Nielsen S. Privatization, Public Investment, and Capital Income Taxation [J]. *Journal of Public Economics*, 2001, 82 (3): 399 - 414.

⑥ Maw J. Partial Privatization in Transition Economies [J]. *Economic Systems*, 2002, 26 (3): 271 - 282.

灵,而且是建设社会主义事业的物质技术基础和生产关系基础^①。荣兆梓(2012)认为只有存在足够规模的国有资本才能保证有效的宏观调控,保障中国特色社会主义事业的顺利发展和更高水平的人民生活^②。

经济增长是现代宏观经济学研究的核心问题。虽然国有经济管理有多重目标,但促进宏观经济的持续稳定增长是其中一个重要目标这应该是毋庸置疑的。从哈德罗多马模型到新结构主义经济学,经济学家们一直在寻找和解释经济增长的原因。虽然有无数经济学家从事经济增长的研究,但当前世界上很多国家仍然陷于经济增长的停滞中不能自拔。与此相对的情况是,中国近40年来一直保持着最快速的经济增长,然而理论学界缺少足够的理论来解释中国的经济增长。公有制与市场机制的相容问题是世界性的难题,中国不仅做到了并且实现了世界上最快的增长速度,“中国奇迹”需要新的理论来解释,“中国经验”需要抽象出理论来进行推广。中国改革开放以来的经济增长是在国有企业与市场经济并存并且国有经济占主导地位的情况下取得的,因此国有经济与经济增长的关系尤其国有资产管理对经济增长的促进作用是需要认真研究的理论问题。在经济新常态下,增长中高速、结构中高端同样需要发挥国有经济的作用,加快国有资产管理体制改革。

第二节 对象和方法

本书的研究对象主要有三个:第一个是资本的成本。资本与劳动力一样也是有价格的,资本的价格就是资本成本,资本成本与经济结构、经济增长以及经济周期的关系值得深入研究。第二个是国有资本的性质和特点。在现代市场体系中,资本的所有者性质不同对宏观经济发展有

① 宗寒:《正确认识国有经济的地位和作用——与袁志刚、邵挺商榷》,载《学术月刊》2010年第8期。

② 荣兆梓:《国有资产管理体制进一步改革的总体思路》,载《中国工业经济》2012年第1期。

何影响，特别是国有资本在市场经济体系中的优势。第三个是国有经济的布局、目标和策略研究，强调发挥市场机制的决定性作用，如何利用市场机制实现国有经济的布局优化。研究的主要目标有三个：一是资本成本与经济发展、结构优化和经济周期的关系；二是不同所有制资本的成本比较；三是发展国有资本的管理策略。

本书从一个新的角度解释国有经济与宏观经济的关系。经济发展需要经济结构的优化升级，经济结构优化升级的重要因素是资本成本水平的降低，国有资本通过降低社会平均资本成本的途径促进经济的发展。研究要解决的根本问题就是如何管理国有经济才能促进经济的平稳和持续增长。研究的重点难点是资本成本的计量。资本的成本并非直观易见，资本成本实际上是资本所有者所要求的最低收益率（类似劳动力所要求的最低工资），这个收益率标准与风险有关，预期风险越大的项目资本成本越高。利率是无风险资本的价格（成本），生产中使用的资本是有风险的，其价格（成本）不能被观测。本书研究的主要观点如下：

- （1）投资的收益和资本的成本共同决定了投资和产出的规模；
- （2）在投资机会集不变的情况下，决定产出规模的关键因素是资本的成本（而不是储蓄率即资本的数量）；
- （3）技术进步是投资的结果，低成本的资本能推动科技更快地进步；
- （4）发达国家与发展中国家的重要区别在于资本成本；
- （5）资本成本的降低能推动产业的升级和经济结构的优化；
- （6）制度等因素通过改变资本成本来影响经济发展；
- （7）国有资本最大的优势是通过多样化和外部性收益内部化实现的较低成本；
- （8）国有资本管理的依据是资本成本，通过调整社会资本成本实现经济发展和熨平经济周期。

具体研究方法是理论分析和实证检验相结合。理论研究是在结构经济学（发展理论）和微观金融学（投资理论）的基础上，构建解释宏观经济发展运行的新理论模型，利用上市公司的数据检验国有资本的成