



博学 · 财政学系列

国有资产

Guoyou Zichan Guanlixue

Boxue · Caizhengxue Xilie

管理学

毛程连 主编

 复旦大学出版社

<http://www.fudanpress.com.cn>



博学·财政学系列

国有资产

Guoyou Zichan Guanlixue

Boxue · Caizhengxue Xilie

管理学

毛程连 主 编

 复旦大学出版社
<http://www.fudanpress.com.cn>

图书在版编目(CIP)数据

国有资产管理学/毛程连主编. —上海:复旦大学出版社,
2005. 10
(博学·财政学系列)
ISBN 7-309-04670-6

I. 国… II. 毛… III. 国有资产-资产管理-中国
IV. F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 095691 号

国有资产管理学

毛程连 主编

出版发行 复旦大学出版社

上海市国权路 579 号 邮编 200433

86-21-65642857(门市零售)

86-21-65118853(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)

fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com

责任编辑 王联合

总编辑 高若海

出品人 贺圣遂

印刷 上海复文印刷厂

开本 787×960 1/16

印张 25.5 插页 2

字数 457 千

版次 2005 年 10 月第一版第一次印刷

印数 1—5 100

书号 ISBN 7-309-04670-6/F·1030

定价 36.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

“博学而笃志，切问而近思。”

(《论语》)

博晓古今，可立一家之说；
学贯中西，或成经国之才。

主编简介

毛程连,经济学博士,上海财经大学公共经济与管理学院财政专业(国家重点学科)教授、博士生导师,副院长。教育部新世纪优秀人才计划入选者,财政部财政学科跨世纪学科带头人,曾获得霍英东教育基金会全国优秀青年教师奖一等奖。主要研究领域为财政基础理论、财政思想史、国有资产管理等。主要著作有《财政学整合论》、《国有资产管理新论》、《公共财政理论与国有资产管理》、《西方财政思想史》等。近几年主持的课题有国家社科基金重点项目《非营利性国有资产监督管理研究》,主持并完成国家社科基金项目《公共财政理论的发展对国有资产管理理论的影响研究》。

在CSSCI杂志上发表论文10多篇(论文全文检索可登录<http://www.paper.edu.cn>)

□责任编辑 王联合
□美术编辑 马晓霞

前 言

国有资产管理是我国经济发展与改革中的一个重大问题,改革开放二十多年来,许多学者专家对此进行了深入而广泛的研究,取得了很大的成就。但是,由于改革的实践在快速的发展之中,各种新问题新现象层出不穷,而理论的推进也需要有一定的时间,所以,传统的国有资产管理学也存在着不少的问题。

传统国有资产管理学的严重缺陷在于缺乏一个在逻辑上一以贯之的理论基础,形不成完整的理论体系。这就容易导致把国有资产管理学引向一种就事论事的“点子”式研究,并因此在较长的时间中难于对实践的判断保持一个稳定的应有准确概率。

近年来,我国经济生活中的一个重大变化,就是公共财政理论越来越被我国的经济实践所证实。作为一种水到渠成的结果,公共财政理论在我国历经多年的发展与整合,已正式成为我国政府在指导经济实践工作中的基础理论之一,是具有中国特色的社会主义市场经济理论体系不可或缺的重要组成部分^①。特别是在中共十五届四中全会以来,中央有关领导同志更进一步指出,要在若干年内,建成比较完整的社会主义公共财政框架。这又主要包括了两方面的内容:一方面,从财政支出(国有资产增量部分的主要来源)看,财政支出将主要用于满足社会公共需要的方向;另一方面,在公共财政框架下将本着“有所为,有所不为”的原则,对现有的国有资产存量进行战略性的结构调整,也就是说,将利用资本市场等手段,在一般性竞争领域中缩短国有经济战线的同时,把转移出来的这部分财力转用于诸如社会保障基金等满足社会公共需要的领域。

以上所述的这样一种理论和实践的发展是完全符合社会主义市场经济原则的。社会主义公共财政理论的要旨在于说明在社会主义市场经济条件下,政府与市场分工的原则。一般而言,大多数的竞争性领域应交给市场去处理,而政府

① 参见《财政学整合论》,毛程连著,复旦大学出版社,1999年。

则应将主要的精力和财力用于解决社会的公共需要上,如公共行政、国防、公安、环保、公共设施的建设和管理等方面。由此出发,在公共财政框架下,国有资产的配置同样也必须符合这样的一个大前提,也就是说,必须按照社会公共需要来配置国有资产并对此进行日常的管理。这就对我们现有的国有资产管理学提出了重大的挑战,因为,直到最近,几乎所有的国有资产管理学著作或教材都不是建筑在公共财政理论的框架上的,这就必然与理论的发展和实践的发展都产生严重的脱节现象。

出于对社会主义公共财政理论框架下的国有资产管理学提供一个比较完整的体系架构的写作目的,我在2001年出版了《国有资产管理新论》^①,首次试图将国有资产管理学构建在一个坚实的经济学理论体系之上。在此书和随后的一些研究中,笔者又首先提出了一系列现在已逐渐被广泛接受的观点:如“公共财政框架下的国有资产管理”、“国有资产管理的大循环”、“国有大型特大型企业的改制方向应是公众公司而非私营企业”、“MBO不适用于国有大型特大型企业”等。由于当时相关实践和教学的紧迫,因此该书可以说是一个急就篇,在许多地方还很不完善,心中很不满意;但承蒙学界同仁之不弃,该书被广泛用于兄弟院校之教学,比如西安交通大学之管理学科和厦门大学之财政学科的研究生教学,复旦大学、江西财经大学、安徽大学等学校之财政学本科教学,所以心中总有惭愧之意,总想要编写出一本更好的书出来。

后来,我又先后主持了国家社科基金项目《公共财政理论的发展对国有资产管理理论的影响研究》^②和国家社科基金重点项目《非营利性国有资产监督管理研究》^③的研究,对国有资产管理的各个方面又有了更为深入的理解。在此基础上,我主持编写了现在的这本书,奉献给大家。

我认为,符合社会主义公共财政理论框架的国有资产管理理论体系应是这样的:首先,必须根据公共财政理论切实把握政府与市场职能的分工,并根据政府在经济生活中的职责范围,确定国有资产管理的规范范围;因为从本质上讲,国有资产管理的范围是从属于政府职能范围的。其次,应根据政府的职能,相应

① 毛程连著,《国有资产管理新论》,上海财经大学出版社,2001年。

② 已经在2003年结项,并在此基础上出版了专著《公共财政理论与国有资产管理》(毛程连著,中国财政经济出版社,2003年)。

③ 预计在2006年完成。

确定完成该部分职能所配属的国有资产管理的目标与具体方法,而不能以“泛市场化”的简单观点,仅从收费的多少来判别国有资产管理的好坏。再次,国有资产管理并非只是静止的,那种认为国有资产管理仅是实物形态的管理的观点是不对的,我们需要根据政府具体职能的不断变化(政府的基本职能是有原则的)来相应变化国有资产的结构,使之适应新的需要,这就涉及如何把握国有资产结构调整的规律性问题,自然这也应是国有资产管理的重要内容。最后,各国国有资产的一个重要组成部分是国有企业,这种经济组织形态既不同于一般的企业组织,也不同于政府组织,从管理学上来看,则既不同于一般的企业管理,也不同于公共管理,因此就现实问题而论,正确把握国有企业的规律性问题也是国有资产管理学中的题中之意。

本书正是从上述几方面入手,来组织体系和内容的。第一~四章阐述了国有资产管理学借以展开的基本经济理论体系,包括经济分析的基本框架、基本的公共财政理论和企业理论,正是这些理论使得国有资产管理学成为一门有系统的科学;或者说,这些理论是我们用来分析每一个具体的国有资产管理问题的钥匙,是国有资产管理学的基本方法论。从第五章起,本书利用基本的分析工具对我国的具体国有资产管理问题展开分析,内容的编排依次分别是,我国国有资产管理问题的总论(五~六章)、国有资产基础管理工作和国有资产评估概论(七~八章)、营利性国有资产管理(九~十二章)、非营利性国有资产管理(十三~十六章)、国有资产战略性结构调整(第十七章)和国有资产管理体制(第十八章)。应该指出的是,这些分析所得出的一般结论,是适用于所有国家的,是具有普适性的,这些问题主要包括,营利性国有企业管理问题、国有资产结构调整问题、非营利性国有企业管理问题、国有事业单位管理问题、公共行政部门国有资产管理问题、环境和资源类国有资产管理问题以及国有资产管理体制。这些问题的相关性在于,当国有资产的总盘子因国家财力的制约而在一段时间中大致一定的情况下,通过内部配置结构的调整,来优化提升国有资产的整体效率是必然的选择,因此,就每一部分的讨论而言,本书不限于就存量实物资产不变的前提来讨论问题,而是把它们放在一个互相有机联系的视角上来看待。

除坚持和发展了前述自《国有资产管理新论》以来历年研究中的一些基本创新要点之外,本书还对国有资产管理的战略性结构调整、国有资产管理的历史和路径依赖、国有资本金预算、非营利性国有资产的评估等前沿问题做了专门的讨

论,教师同样可根据自己的教学偏好,灵活取舍。本书还提供了大量的案例和背景资料,以便于读者对书中的内容有更好的理解。

本书除适用于高校教学外,同样适于有兴趣了解和研究国有资产管理问题的其他读者阅读、参考。事实上,本书在相当程度上也是一本关于国有资产管理,特别是我国国有资产管理的百科全书,因为它几乎涉及了国有资产管理从理论到实践、从历史到现实以至未来、从理论研究、政策制定到实务操作、从营利性国有资产管理到非营利性国有资产管理、从中国到外国的各个方面。

当然,我们对本书也还存有不少不满意之处,比如,尽管我们对非营利性国有资产管理一再强调、予以高度的关注,但感觉对此的研究仍不够深入;这只能有待我们通过今后进一步的研究积累逐渐予以加强。我们希望在将来能够做得更好。

本书的具体分工负责情况如下:毛程连(第一、二、三、四、五、六、九、十、十一、十三、十七、十八章),林莉(第七、八章),程北南(第十二章),庄序莹(第十四章),王勇(第十五、十六章);其中,程北南还编写了第四章的部分案例和撰写了第八章第五节,徐静静、李伟也参与编写了第十七章和第十八章的部分案例;另外,林莉、程北南、徐静静、李伟还负责了不少输入、誊写、整理和校对工作。

本书的写作得到了教育部“新世纪优秀人才支持计划”的资助。

本书的出版要感谢复旦大学出版社王联合先生,没有他的积极努力,本书的写作可能仍在拖拖拉拉之中;也要感谢江西财经大学的蔡芳宏同志,他对本书的写作提供了很多好的建议;我还要感谢这些年来,《国有资产管理新论》、《公共财政与国有资产管理》等书的热心读者和使用者以及那些关心和帮助着我们进行国有资产管理研究的同志们,没有他们的支持,我们是无法取得成功的。

虽经努力,书中仍然可能存有不少不当和错误之处,敬请各位读者批评指正。

毛程连

2005年6月5日

目 录

第一章 国有资产管理学的基本理论分析框架	1
第一节 现代经济学的发展与国有资产管理学.....	2
第二节 经济研究的基本要素、框架与国有资产管理学	5
第三节 财政学与国有资产管理学	16
第四节 资产、国有资产与国有资本.....	18
习题	22
第二章 规范的政府制度理论与国有资产管理	24.
第一节 规范研究	24
第二节 公共品、私人品、混合品	27
第三节 市场失灵	28
第四节 政府制度的作用	31
第五节 政府的经济职能	37
第六节 国有资产管理的规范范围	40
习题	42
第三章 实证的政府制度理论与国有资产管理	43
第一节 实证研究	43
第二节 公共选择理论和国有资产管理的实证范围	44
第三节 财政政策和国有资产管理政策	51
习题	61
第四章 企业制度理论与国有资产管理	63
第一节 企业制度	63
第二节 企业制度的目标	74
第三节 产权与企业治理	86
习题.....	101

第五章 我国国有资产管理的历史、现状与问题	102
第一节 我国国有资产管理的历史概述	102
第二节 我国国有资产管理的现状与问题分析	120
习题	126
第六章 公共财政框架下的国有资产管理理论	127
第一节 公共财政框架下的国有资产管理	127
第二节 国有资产管理的目标	135
第三节 国有资产管理的“大循环”	137
第四节 国有资产管理的绩效评价	143
习题	152
第七章 国有资产管理基础工作概述	153
第一节 国有资产产权界定	153
第二节 国有资产产权登记	159
第三节 国有企业清产核资	165
第四节 国有资产统计评价	179
习题	187
第八章 资产评估	188
第一节 资产评估概述	188
第二节 国有资产评估的工作程序	192
第三节 国有资产评估的基本方法	196
第四节 资产评估机构与管理	207
第五节 资产评估的拓展——环境与资源价值评估	211
习题	219
第九章 国有营利性企业的管理与改革	221
第一节 国有营利性企业的财务结构问题	221
第二节 国有营利性企业的治理结构问题	226
第三节 国有营利性企业的外部环境问题	235
第四节 国有营利性企业的改革	240
习题	240

第十章 国有营利性企业的现代企业制度改革和资产重组	242
第一节 国有营利性企业的现代企业制度改革.....	242
第二节 国有营利性企业资产重组的动因和效应.....	249
第三节 国有营利性企业资产重组的方式.....	252
第四节 国有金融企业的重组.....	261
习题.....	266
第十一章 国有资产管理与资本市场	267
第一节 资本市场及其功能.....	267
第二节 我国资本市场的发展及问题.....	272
第三节 国有资产管理与资本市场.....	277
习题.....	281
第十二章 国有资本金预算管理	283
第一节 国有资本金预算概述.....	283
第二节 我国国有资本金预算的设计.....	287
第三节 我国国有资本金预算改革的实践以及现实问题和解决 方案设想.....	295
习题.....	300
第十三章 国有非营利性企业的管理与改革	302
第一节 国有非营利性企业存在的必要性.....	302
第二节 国有非营利性企业的绩效考核.....	308
第三节 我国国有非营利性企业的问题和改革.....	312
习题.....	314
第十四章 行政机关国有资产管理	315
第一节 行政机关国有资产的基本概念.....	315
第二节 行政机关国有资产管理体制的历史沿革.....	316
第三节 行政机关国有资产管理存在的问题.....	318
第四节 行政机关国有资产管理改革.....	324
习题.....	329

第十五章 事业单位国有资产管理	330
第一节 事业单位改革的产权理论基础	330
第二节 我国事业单位国有资产管理存在的问题	333
第三节 事业单位的性质与职能	337
第四节 推进事业单位国有资产的战略性重组	338
习题	342
 第十六章 环境资源类国有资产管理	343
第一节 资源性国有资产概述	343
第二节 资源性国有资产产权管理	346
习题	355
 第十七章 国有资产管理的战略性结构调整与国有资产流失治理	356
第一节 国有资产战略性结构调整的基本问题	356
第二节 国有资产战略性结构调整的路径	363
第三节 国有资产流失的治理	370
习题	375
 第十八章 国有资产管理体制	376
第一节 国有资产管理体制的历史沿革	376
第二节 国有资产管理体制的设置原则	387
习题	390
 参考文献	391

第一章 国有资产管理学的基本理论分析框架

与其他任何经济问题的研究一样,对国有资产管理问题的研究同样是有规律可循的,有关这一经济领域的知识以及我们针对有关问题所设计的解决方案决不应是零碎的,而应是一以贯之的成系统的。也唯有确信这一点,并在理论研究和实践工作中一以贯之,国有资产管理工作才有可能步入一良性的轨道,而不致头痛医头,脚痛医脚,顾此失彼。然而所有这一些要求我们的是,必须首先掌握切实有效的国有资产管理理论体系,并以其作为把握与解决问题的工具。

经济学经过近两百年来的发展,已经能够在相当程度上对于国有资产管理实践中的大量问题给予了规范性的回答,而公共经济学在近年来的发展更对国有资产管理学的发展有着直接的理论指导意义。为此,本书将首先概述性地描述现代经济学研究的基本体系,明了其对国有资产管理的指导性意义,然后再以这一范式为基础,对我国国有资产管理中的各种实践问题进行探索,从而使有关的研究能够有的放矢,形成有机联系的完整体系。

国有资产管理活动是与国家的经济活动紧密相连的。什么样的资产需要有国家来占有?国家占有了这些资产以后应该如何来运作?运作的绩效又应如何来评价?……所有这些问题都涉及对政府制度在经济中的作用的认知,因而国有资产管理问题基本上是归属于财政问题或公共经济学问题^①的,而根据马克思主义经济学的基本原理,财政问题或公共经济学问题也同样不是孤立存在的,而是从属于整个经济问题的,即经济决定财政。所以,如果要对国有资产管理问题建立起全面的认识,就必须首先建立起对于整个经济体系以及财政体系的全局认识,并在这个大系统中来解决对国有资产管理问题的认识。

^① 财政学的研究领域在现代已不再限于仅仅对政府收支的研究而扩大到对政府制度在经济方面运作的机理的全面研究,因而也被称为“公共经济学”或“政府经济学”等。参见《财政学》第二版(哈维·S·罗森著,中国财政经济出版社,1992年)、《公共经济学》(安东尼·B·阿特金森和约瑟夫·E·斯蒂格里茨著,上海三联书店,上海人民出版社,1994年)、*Public Finance in Theory and Practice* (Musgrave, R. A and Musgrave P. B., Forth Edition, MC GRAW-HILL Book Company),以及 *The Public Finance, An Introductory Textbook* (Buchanan J. M. and Flowers M. R., Sixth Edition, 1987, Richard D. Irwin, Inc)等书。

第一节 现代经济学的发展与国有资产管理学

“经济学”(Economics)一词发源于古希腊,它是由两个词根“家庭”和“支配”组成,意为“家庭管理”。但是我们现在的经济学与古代和中世纪的“经济学”相比,已有着本质的不同。古老的经济学主要是总结一些人们在过往经济活动中的经验,并以此来指导今后的实践,但这种经验的总结和对实践的指导并未能上升到把握规律性的高度。作为一门科学的“经济学”是随着资本主义的产生与发展,在十七、十八世纪产生的。恩格斯曾经指出:“虽然到十七世纪末,狭义的政治经济学已在一些天才的头脑里产生了,可是由重农学派和亚当·斯密作了正面阐述的狭义的政治经济学,实质上是十八世纪的产儿。”^①这一政治经济学的特征是“研究了资产阶级生产关系的内部联系”^②,开始揭示在经济表象掩盖下的经济活动的内在规律,并以此与以前的仅仅从事描述、归纳、概括经济表象的研究工作区别开来,从而使经济学发展成为了一门科学的学科。萨缪尔逊和诺德豪斯(W. Nordhaws)也指出:“以学科的标准来看,经济学有两个世纪的历史。亚当·斯密的奠基之作《国民财富的性质和原因的研究》发表于1776年,也就是以美国《独立宣言》发表而著名的一年。两个事件出现在同一年决不是偶然的巧合。从欧洲君主暴政下争取政治自由的运动和从政府强力控制下解放价格和工资的尝试,这两者之间是紧密相关的。”^③由此可见,不论是马克思主义经济学家还是西方经济学家在关于经济学产生这一问题上的观点基本是相似的,即现代经济学是与资本主义制度的确立相关联而于18世纪诞生的,亚当·斯密的划时代著作则是其标志。

科学的经济学之所以产生于这一时代的必然性在于,随着生产力的快速发展,如何很好地组织急剧膨胀的要素资源使其得以被有效率地利用,越来越成为一个在经济领域迫切需要解决的问题,而这一问题又远较前代复杂得多;这时作为一种经济制度的市场的一般形态也正好与生产力的发展相适应得以迅速地成为一种占主导地位的资源配置方式;这样,探究复杂而非直观的市场制度背后的规律性就成为了一种时代的要求。一直到1929年资本主义世界经济大危机以

① 恩格斯:《反杜林论》,《马克思恩格斯选集》第3卷,190页,人民出版社,1972年。

② 马克思:《资本论》第1卷,《马克思恩格斯全集》第23卷,98页注(32),人民出版社,1980年。

③ Samuelson Paul and Nordhaws William: *Economics*, 13th editor, p4, McGraw-Hill Book Company, 1989.

及随后的凯恩斯主义出现之前,由于西方世界的大多数经济问题都是通过市场制度解决的,所以这一时期的西方经济学就主要是阐述市场制度运行机理的“微观经济学”组成的。

20世纪30年代后,由于全球经济大危机的现实,凯恩斯主义应运而生,经济学开始关注政府制度的作用,财政学得到了空前的发展。而20世纪70年代末期以来,企业制度也成为了经济学家视野中的热点。经济学在政府制度与企业制度上的深入研究极大地丰富了微观经济学的内容^①,也为国有资产管理学摆脱就事论事的零散孤立的研究状况,并最终走上科学化、规范化的轨道奠定了坚实的基础。因为,财政学在最近的发展一方面揭示了政府制度应有的(规范的)作用方向,而国有资产管理从根本上来讲是服从于政府制度作用方向的,即什么资产应采取国家占有的方式决定于其是否能够为政府应有的活动服务;另一方面,财政学在最近的发展还揭示出了现实中的政府政策生成的客观性——而我们知道,国有资产管理政策正是政府政策,也即财政政策的一个组成部分。从企业制度理论发展对国有资产管理学的作用来看,一方面,企业制度理论能够有助于我们科学地理解国有资产中的一个现实的重要组成部分——国有企业的运作机理;另一方面,企业制度理论所表明的有关企业制度的相对优势和劣势,也为我们从制度比较和替代的角度来正确判断国有资产的应有(规范性)范围提供了又一重大理论论据。

总的看来,经济学就是这样的一门学问:它研究人们如何借助于经济制度,最大限度地利用稀缺的资源来更好的达到配置效率与分配公平两大经济目标^②。或者,更通俗地来讲,经济学就是一门权衡之学,它考察的是人们在社会活动中得多少、失多少,以及如何尽可能地多得少失。用经济学的术语来讲,就是“成本—收益”计量,这构成了经济学作为一门社会科学的独特视角与思考方法,并以此为基本特征将经济学与其他社会科学分割开来。

比如,在教育问题上,教育学关注的焦点可能主要集中在具体的教育手段以及有多少被教育者达到了怎样的可被反映的受教育水平等问题上,而从经济学的视角出发来看待这一问题,我们则主要关心从既定的社会范围来看,教育投入与产生的收益之比。

又如,在国防建设问题上,军事学主要关心武装力量的整体战斗力水平,而经

^① 现在的“微观经济学”已经不再仅仅是“关于市场制度的微观经济学”,而是“关于所有制度的微观经济学”。

^② 毛程连:《财政学整合论》,复旦大学出版社,1999年。