

当代经济前沿文库

FRONTIER SERIES IN CONTEMPORARY ECONOMICS

国有资产监督管理理论 与政策选择

THEORY AND POLICY CHOICE
OF STATE-OWNED ASSETS SUPERVISION

李松森 著

 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

当代经济前沿文库

国有资产监督管理 理论与政策选择

李松森 著

 **东北财经大学出版社**
Dongbei University of Finance & Economics Press

大 连

© 李松森 2005

图书在版编目 (CIP) 数据

国有资产监督管理理论与政策选择 / 李松森著. —大连: 东北财经大学出版社, 2005. 10

(当代经济前沿文库)

ISBN 7-81084-537-3

I. 国… II. 李… III. ①国有资产-资产管理-理论研究-中国②国有资产-资产管理-经济政策-研究-中国
IV. F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 069941 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

总编室: (0411) 84710523

营销部: (0411) 84710711

网址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@vip.sina.com

大连北方博信印刷包装有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 148mm × 210mm

字数: 390 千字

印张: 14

印数: 1—2 000 册

2005 年 10 月第 1 版

2005 年 10 月第 1 次印刷

责任编辑: 王纪新

责任校对: 朱红梅

封面设计: 张智波

版式设计: 孙萍

定价: 30.00 元

序

李松森教授的新著《国有资产监督管理理论与政策选择》，这本书以国家主权理论、国家职能理论和两种属性分配理论为基石，揭示了国有资产监督管理的本质，详尽地阐述和剖析了国有资产监督管理的不同侧面、不同层次的问题，构建了较完整的国有资产监督管理理论和政策体系。它可以称得上对我国国有资产监督管理理论和政策进行专门研究的一部佳作。

我认为，其特色可以概括为以下几个方面：

一、阐述了政府拥有资产的必然性

该书通过对国家主权各个层面的深入分析揭示了政府拥有资产的依据，即从理论上解决了政府为什么拥有资产的问题。作者从历史唯物主义的角度分析了国家的经济主权、政治主权和生产资料所有权的内涵，提出：“国家经济主权是国家主权在经济上的体现。它表明国家对其主权范围内的所有经济资源拥有权利。具体表现为国家对主权范围内的自然资源履行管理职能。因此，国家主权不是一个空泛的概念，它依据一定的物质实体而存在。”将国家拥有资产的依据表述为：“国家经济主权是国家拥有资源性资产的理论依据”，“国家政治主权是国家拥有非经营性资产的理论依据”，“国家生产资料所有权是国家拥有经营性资产的理论依据”。在此基础上，进一步揭示了国家拥有资产与国家履行职能的内在联系，指出“国家经济主权是国家主权在经济上的体现。它表明国家对其主权范围内的所有经济资源拥有权利。具体表现为国家对主权范围内的自然资源履行管理职能”；“国家政治主权是国家主权在政治上的体现。它表明国家对主权范围内的非经营性资产拥有权

利。非经营性资产是为国家履行政治、社会和法律职能服务的”；“国家生产资料所有权是国家主权在经济上的体现。它表明国家对得到开发利用的自然资源和国家投资形成的生产资料拥有权利。具体表现为国家依据生产资料所有权，履行经济建设和宏观经济调控职能”。

对政府拥有资产理论依据的揭示，不仅为国有资产监督管理理论体系的构建打下了坚实的基础，更重要的作用还在于，它澄清了长期以来理论界对国有资产认识的一些偏见和误解，对国有资产作出了规范性阐释，其科学性和创新性是显而易见的。

二、论证了国有资产与国家在经济生活控制力的关系

该书通过对国有资产作用的分析，揭示了国有资产与国家在经济生活控制力的关系，指出：“在市场经济条件下，存在着市场资源配置和政府资源配置两个系统。市场资源配置系统发挥着基础性作用，政府资源配置系统发挥着弥补市场资源配置缺陷的作用。市场机制存在着局限性，因此需要政府的宏观调控。国有资产是政府优化资源配置、提供公共产品、促进财富公平分配、实施宏观经济调控的重要手段。国有资产作为政府资源配置的表现形式，应当充分发挥其弥补市场缺陷的作用。”我国市场经济体制的建立，要求在充分发挥市场在资源配置方面基础性作用的前提下，加强政府的宏观调控。因此，政府拥有国有资产的出发点是对整个国民经济运行的调节和控制。国有资产不是可有可无。国有经济是提供公共物品和服务的主体，国有资本的投入是优化产业结构主要手段，国有资本的运营应带动和引导整个社会资本，国有经济的发展是国民经济健康发展的关键。毫无疑问，政府调节控制社会经济运行可以采用多种手段，如行政的、法律的、计划的和政策的手段。但是，在市场经济条件下，政府还可以运用经济的手段进行调节控制，也许这种经济的手段可以起到其他手段难以发挥的作用。因此，作为政府实现宏观经济调控的必要经济手段，国有资产与政府对社会经济生活的调节控制二者之间显然有着必然的联系。

三、揭示了国有资产监督管理目标的层次性

该书通过对国有资产管理新体制特征的分析，揭示了国有资产监督管理目标层次性。国有资产监督管理新体制的主要特征是“分级产权、分层管理”，即中央和地方政府分级拥有所辖国有资产的所有权，实行

国有资产管理机构、国有资产运营机构和国有资产经营单位分层次监督管理国有资产。因此，必须明确各层次国有资产监督管理主体的职能和工作目标。按照不同层次国有资产监督管理主体的职能来确定，国有资产监督管理的目标可以划分为总体目标或者宏观调控目标和具体目标或者微观目标两类。总体目标是第一个层次的目标，具体目标是第二个层次的目标。维护社会稳定和经济发展属于国有资产监督管理的总体目标，而保值增值属于国有资产监督管理的具体目标。因为，在市场经济条件下，国家拥有资产特别是国有资本，主要目的是弥补市场在资源配置方面的不足或者缺陷。国有资产监督管理始终是政府实施宏观调控的重要手段。建立国有企业的主要目的也是为了实现宏观经济调控，而国有资产的保值增值、追求最大限度的资本回报则是在保证宏观调控目标实现的前提下的具体目标。换言之，宏观调控目标是政府国有资产监督管理机构应当主要考虑的目标，而具体目标则是国有资本运营机构和政府投资企业应当主要考虑的目标。国有资产监督管理目标层次性的划分，澄清了理论界关于国有资产管理方向和任务的认识，为正确界定各层次国有资产监督管理主体的职能提供了依据。

四、界定了三元主体结构的国有资产监督管理体系

该书通过对国有资产监督管理体系和国有经济财务管理多层次特点的分析，确立了国有资产监督管理主体的概念。国有资产监督管理体系，是由享有或者拥有国有资产所有权，或具体享有国有资产所有权某一项权能，以及享有与国有资产所有权有关的财产权利的各级政府、组织、单位、法人和自然人所构成的监督管理国有资产的整体。与国有经济多层次的经济体系相适应，在社会主义市场经济体制下，国有资产监督管理体系可以概括为三元主体结构。

国有资产监督管理的三元主体是指将国有资产监督管理机构和单位划分为国有资产监督管理机构、国有资产运营机构和基层国有资产经营单位。其中，国有资产监督管理机构在各级政府设置，负责监督管理本级政府管辖的国有资产；国有资产运营机构，包括国有资产经营公司、投资公司、国有控股公司、企业集团母公司等，在各级政府国有资产管理机构管理下，根据需要设置，对政府国有资产监督管理机构负责；基层国有资产经营单位，是指有国家资本投入的企业，包括有限责任公

司、国有独资公司、股份有限公司、中外合资合作经营企业和国有独资企业等。基层国有资产经营单位以国有资产保值增值和效益最大化为目标，向包括国家投资者在内的投资者负责。此外，作者还全面分析界定了国有资产管理机构、国有资产运营机构和国有资产经营单位的特点和职能，对国有资产管理经营主体之间的关系进行了大胆的探讨。

五、提出了创新性的国有资本收益分配和国有资本金预算理论

作者通过对生产资料的补偿形式和国有资产纯收入的分配的分析，科学界定了国有资本收益的内涵。指出国有资本收益有广义和狭义之分。广义的国有资本收益是指国有资产纯收入，是企业总产品扣除生产资料补偿价值和必要产品价值后的余额。广义国有资本收益的分配包括三个部分：国有天然生产资料所有者收益 m_1 ；国有有人工生产资料所有者投资收益 m_2 ；国有资产经营者收入 m_3 。狭义的国有资本收益是国有资本运动的结果，在形式上表现为一定的价值增量。但在实质上，国有资本收益同其他性质的资本收益一样，是劳动者使用其进行生产劳动所创造的，是劳动者剩余劳动的物质形式。从宏观经济角度看，狭义国有资本收益就是社会总产品的价值构成 $C + V + m$ 中的 m 部分在作了纳税扣除之后的剩余。从微观经济角度看，狭义国有资本收益指企业经营、使用国有资产所取得的纯收益即税后利润，不包括计入经营成本之中的企业支付的利息和租金。具体说，国有资本收益是指国家或其授权的国有资本经营与管理机构凭借国有资本的所有权，即出资者所有权而取得的税后利润、股息、股权转让收入和依法取得的其他收益。

国家的财政分配是凭借国家主权，以国家为主体，以国家主权所拥有的一切自然资源为物质实体，在国家主权范围内，以税收和公共支出形式参与社会再生产过程中创造的国民收入的分配和再分配。以国家为主体，凭借国家主权所拥有的国有资本所有权（生产资料所有权），以利润（股息、红利等）形式参与政府投资企业生产的社会产品和国民收入的分配与再分配，是国家财政分配的重要理论依据，同时，也是国有资本运营的基本理论依据。两种属性分配理论表明，国家税收和国有资产收益具有不同的分配依据，从而为区别不同性质的资金，建立不同的预算奠定了理论基础。

国有资本收益分配的理论依据解决了国家根据什么参与社会总资产

纯收入分配问题。国有资产收益的划分理论不仅为政府取得国有资本投入收益提供了理论依据,同时也为政府征收流转税和所得税提供了理论依据。对于丰富国有资产收益理论和解决长期以来国家征税的依据问题,具有特殊重要的意义。

六、全面探讨了国有资产监督管理理论和政策

该书广泛吸收了国内外国有资产监督管理研究的最新成果,对公共财政框架下的国有资产监督管理进行了理论定位和政策选择探索。该书共分15章,内容涵盖国有资产基本理论辨析、国有资产监督管理目标理论辨析、国有资产监督管理主体及其职能界定、国有资本收益分配理论创新、国有资本金预算制度研究和设计、国有资产监督管理体制创新、国有经济结构调整的政策选择、国有经济退出机制设计与政策选择、国有资产重组理论与政策选择、国有产权转让理论与政策选择、国有资产授权经营理论与政策选择、“债转股”问题研究与政策选择、企业破产理论与政策选择、资不抵债企业重整政策选择、经营者激励约束机制设计与政策选择等。作者的这些大胆的开创性探索,拓展了国有资产监督管理理论和政策研究的深度和广度,显示出作者扎实深厚的经济学底蕴。

该书既反映了国内外国有资产管理学术研究和实践管理的最新进展,又包含了作者的独到观点,体现了学术研究与改革实践的统一、逻辑思维与管理实务的统一。既注重我国国有资产监督管理理论的阐释,又研究了具体的政策选择问题。作者在书中还用了大量的篇幅直接切入我国国有资产监督管理的政策热点问题,并且在许多方面都提出了富有新意的观点,足见作者为此书付出的心血。

可以说,该书不仅顺应了中国经济理论创新发展的需要,而且顺应了中国经济体制改革和发展实际的需要。该书体系完备、结构严谨,涉及问题很多,新观点很多,难以一一评价。读者可以从该书获得对国有资产监督管理理论和政策的全面了解。

高培勇

2005年6月18日

前 言

党的十六大报告中提出，继续调整国有经济的布局 and 结构，改革国有资产管理体制，是深化经济体制改革的重大任务。在坚持国家所有的前提下，充分发挥中央和地方两个积极性。国家要制定法律法规，建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等，由中央政府代表国家履行出资人职责。其他国有资产由地方政府代表国家履行出资人职责。中央政府和省、市（地）两级地方政府设立国有资产管理机构。继续探索有效的国有资产经营体制和方式。各级政府要严格执行国有资产管理法律法规，坚持政企分开，实行所有权和经营权分离，使企业自主经营、自负盈亏，实现国有资产保值增值。国有资产管理体制改革是十六大报告提出的经济体制改革的重点。至此，国有资产管理体制进入了一个全面深化改革的新的历史时期。

国有资产管理问题引起了人们的极大关注，并迅速成为我国经济理论界的一个研究热点，有不少这方面的研究文献相继问世。在理论上则提出了现代产权制度论、现代企业制度论、国有经济结构调整论、财务管理与产权管理统一论等新的学术观点。这些学术观点对于丰富国有资产监督管理理论和指导国有资产监督管理政策的制定发挥了积极的作用。然而，值得注意的是，在有些文献中，有的只是触及到国有资产管理的一些方面或某个层面，有的把国有资产管理限定为政府机构的改革，有的则把国有资产管理限定为法律的建设，还有的把国有资产管理

限定为国有企业的改革，或者限定为国有经济结构的调整等等。而对于国有资产监督管理的具体政策则众说纷纭。为此，笔者认为有必要对国有资产监督管理理论进行系统的梳理，针对国有产权管理、国有企业改革和国有经济结构调整的现状提出新的政策选择。

按照这一思想，本书对国家拥有资产的理论依据、财产权体系、国有资产管理经营理论依据、国有资产监督管理目标、国有资产监督管理主体及其职能界定、国有资本收益分配理论等国有资产监督管理的基本理论问题进行了系统的研究，阐述了一些具有创新性的观点；在此基础上，对国有资本金预算制度的建立、国有资产监督管理体制的创新进行了研究和设计；对国有经济结构调整政策、国有经济退出机制设计与政策、国有资产重组理论与政策、国有产权转让理论与政策、国有资产授权经营理论与政策、“债转股”政策、企业破产理论与政策、资不抵债企业重整、经营者激励约束机制与政策等国有资产监督管理的热点问题进行了比较深入和全面的探讨，提出了政策选择的思路和建议。

本书以国家分配论和公共财政理论为基础，努力体现社会主义市场经济体制改革的要求，力图把国家履行职能与提供公共产品结合起来，把国有资产监督管理与政府宏观调控结合起来，着力阐述创新的理论观点，充分体现以建立出资人管理制度为中心、以推进国有企业战略性改组为重点、以资本管理为突破口的改革方向；按照以国家作为出资者对国有资产的管理为核心，以“管资产、管人、管事相统一”为原则，建立国有资产管理与财务管理制度相统一的框架体系；按照国有资产管理基本理论、国有资本金的运行过程管理设置相应章节，重点放在国有资本金管理的政策选择上；按照与国际接轨的原则，在国家出资者和国有资本运营者两个层次上突出国有资本管理的操作规范，实现国家职能理论、现代产权理论、现代企业制度理论、理财理论与国有资产监督管理实务、财务管理实务的有机结合；尽可能体现内容体系的新颖性、前瞻性和可操作性，为深化国有资产监督管理体制改革、实现国有企业改革、国有经济结构调整的目标尽一点微薄之力。

希望本书的出版能够为从事国有资产监督管理理论与政策研究、国有企业改革和国有经济结构调整问题研究的学者和政府有关部门、企业的决策人员和管理人员提供参考。

本书在写作过程中参考和借鉴了学术界关于公共产品理论、产权理论、国有企业股份制改组、企业集团、资本重组、资本运营、国有资产管理体制改革的研究成果，在此表示感谢。

另外，特别感谢东北财经大学出版社的方红星教授和相关编辑同志，正是由于他们给予的大力支持和付出的辛勤劳动，才使得本书能够尽快出版面世。

限于作者的研究水平和实践经验，书中难免存在疏漏和不足之处，恳请读者批评指正。

李松森

2005 年 5 月

目 录

第1章 国有资产基本理论辨析	1
1.1 国有资产内涵辨析	1
1.2 国有资产的科学分类	3
1.3 国有资产的形成途径	8
1.4 国家拥有资产的理论依据创新	11
1.5 对财产权体系的理解	14
1.6 国有资产管理经营理论依据创新	17
第2章 国有资产监督管理目标理论辨析	22
2.1 政府为什么要拥有国有资产	22
2.2 国有资产监督管理的总体目标	29
2.3 国有资产监督管理的具体目标	35
第3章 国有资产监督管理主体及其职能界定	39
3.1 国有资产监督管理体系	39
3.2 国有资产监督管理主体的职能	44
3.3 国有资产监督管理主体之间关系设计	49
第4章 国有资本收益分配理论创新	51
4.1 国有资本收益内涵	51
4.2 国有资本收益的分类	53
4.3 国有资本收益分配理论依据创新	55
4.4 国有资本收益分配管理的意义	58
4.5 国有资本收益分配的原则选择	61

第5章 国有资本金预算制度研究和设计	67
5.1 西方国家的资本预算制度	67
5.2 我国资本预算制度理论依据创新	75
5.3 国有资本金预算制度设计与政策选择	88
第6章 国有资产监督管理体制创新	111
6.1 国有资产管理体制评析	111
6.2 部分国家国有资产监督管理经验借鉴	117
6.3 国有资产监督管理体制设计	121
第7章 国有经济结构调整的政策选择	145
7.1 国有经济结构调整问题的提出	145
7.2 国有经济现状分析	146
7.3 国有经济战略调整的政策选择	149
第8章 国有经济退出机制设计与政策选择	166
8.1 国有经济退出的理论分析	166
8.2 国有经济的重新定位	173
8.3 建立国有经济退出机制的政策选择	181
第9章 国有资产重组理论与政策选择	212
9.1 国有资产重组理论创新	212
9.2 国有资产重组的政策选择	231
第10章 国有产权转让理论与政策选择	247
10.1 国有产权转让的原则与形式选择	247
10.2 国有股权转让的理论与政策选择	252
10.3 国有产权交易管理的政策选择	261
第11章 国有资产授权经营理论与政策选择	272
11.1 国有资产授权经营的理论分析	272
11.2 国有资产授权经营制度设计	280
11.3 国有资产授权经营的政策选择	285
第12章 “债转股”问题研究与政策选择	302
12.1 “债转股”的形式与目标	302
12.2 我国债转股现状分析	306
12.3 完善“债转股”改革的政策选择	310

第 13 章 企业破产理论与政策选择	315
13.1 财务困境、债务展期与和解	315
13.2 企业重整的政策选择	319
13.3 公司清算的政策选择	330
13.4 公司破产的政策选择	337
第 14 章 资不抵债企业重整政策选择	358
14.1 国有资不抵债企业的现状分析	358
14.2 企业生命周期理论及其现实意义	366
14.3 资不抵债企业的重整政策选择	376
第 15 章 经营者激励约束机制设计与政策选择	392
15.1 经营者激励约束机制与年薪制政策选择	392
15.2 经营者股票期权制度与政策选择	401
主要参考文献	425

第 1 章 国有资产基本理论辨析

国有资产是属于国家所有的一切财产和财产权利的总称。那么，国家又是根据什么拥有财产和财产权利呢？本章对国有资产的基本概念、国有资产的种类、国家主权、国家财产权以及国家财产权与经营权分离等基本理论进行探讨。

1.1

国有资产内涵辨析

1.1.1 资产

资产 (assets)，是指可作为生产要素投入到生产经营过程中，并能带来经济利益的财产。《企业会计准则》中规定，“资产是企业拥有或者控制的能以货币计量的经济资源，包括各种财产、债权和其他权利”。美国财务会计准则委员会在其《财务会计概念公告》中则将资产定义为“资产是某一特定实体由于过去的交易或事项获得或控制的可能的未来经济利益”，并且说明资产的各个项目通常也称为经济资源 (economic resources)。

资产有广义和狭义之分。广义的资产是指经济学意义上的资产，即能够为人们带来各种利益的资源，既包括能够带来经济利益的资源，也包括能够带来社会利益的资源。因此，广义的资产包括社会成员共有的资产。狭义的资产是指会计学意义上的资产，即能够以货币计量的经济资源，或者仅指能够带来经济利益的资源。会计学意义上的资产，仅指某一经济主体（个人或者经济组织）拥有的具有排他性质的资产，不

包括社会成员共有的资产。经济学意义上的资产其所有者追求的是全体社会成员利益的最大化；而会计学意义上的资产其所有者追求的是个人或者经济组织经济利益的最大化。但是，广义资产和狭义资产所具有的共同特征，即资产的本质，是为资产使用者提供服务或利益的能力。

资产的主要特征包括：第一，资产具有服务潜力（service potential）或未来利益（future benefit），即为资产使用者提供服务或利益的能力。第二，资产有其所有权主体，即资产为特定的人或者组织所拥有。第三，资产具有多种形态，例如，资产可以表现为物质形态（土地、设备、建筑物等实物资产），还可以表现为意识形态（教育、广播、电视、安定的政治环境和良好的社会环境等非实物资产）；资产可以表现为自然界固有的资源（森林、矿藏、河流、土地等），也可以表现为人工创造的资源（机器设备、房屋建筑物、桥梁、铁路等）；资产可以表现为价值形态（货币、债券、股票等），还可以表现为实物形态；资产可以表现为有形资产，还可以表现为无形资产（专有技术、商誉、著作权、管理才能、管理经验、各种技能）等等。

有一种观点认为，劳动力不是资产，其理由是在现代社会不存在人身占有制度。我们认为，毫无疑问，在奴隶社会，奴隶没有人身权，奴隶的人身权由奴隶主所拥有，那时，奴隶主占有奴隶并非要获得奴隶的本身，而是要得到奴隶的劳动力，即奴隶的脑力和体力。因此，奴隶才可以成为奴隶主的资产。而在现代社会，虽然不存在人身占有制度，但是劳动力完全符合资产的特征。第一，劳动力可以为其使用者带来经济利益，劳动者脑力和体力的付出可以创造价值和使用价值；第二，劳动力有其所有权主体，劳动者拥有劳动力的所有权，而且，劳动力的所有者可以通过契约实现劳动力所有权和使用权的分离，例如，通过劳动合同使特定的经济组织或者个人拥有劳动力的使用权；第三，劳动力可以表现为多种形态，比如，体力形态（表现为完成劳动的数量——产品的数量；通常表现为一定的面积、体积、个数等简单劳动）、脑力形态（管理才能、管理经验、各种技能等复杂劳动）；第四，不仅如此，在现代社会，劳动力还可以是一种人力资本，它能够带来的经济利益在某些情况下会超过物质资本的贡献。可见，劳动力不仅是资产，而且是十分重要的资产。否则，就会导致否认人力资本的价值，否认管理经验、

管理才能、各种技能等在社会财富创造中的作用,进而阻碍生产力的发展。

1.1.2 国有资产

国有资产 (state assets), 是属于国家所有的一切财产和财产权利的总称。国有资产有广义和狭义之分。广义的国有资产是指国有财产, 是指政府以各种形式投资及其收益、拨款、接受馈赠、凭借国家权力取得或者依据法律认定的各种类型的财产或财产权利。广义的国有资产包括: 经营性资产、非经营性资产、资源性资产。广义的国有资产指的就是经济学意义上的资产。狭义的国有资产是指政府作为出资者在企业依法拥有的资本及其权益, 又称经营性国有资产。经营性国有资产包括: 企业国有资产、行政事业单位占有使用为获取利润而转作经营用途的资产、已投入生产经营过程的国有资源性资产。

经营性国有资产不等同于企业总资产。经营性国有资产主要是指国有资本, 是企业资产负债表中的国家所有者权益部分。国有独资企业的国有资产是该企业的所有者权益 (净资产), 总资产是企业作为独立法人所拥有的资产, 企业国有资产是企业总资产来源的一部分; 股份制企业的国有资产是该企业所有者权益中的国家资本, 而企业总资产则是各类出资人出资形成的全部企业法人财产。

1.2

国有资产的科学分类

国有资产的分类, 是指按照一定的标准, 对国有资产进行科学系统的划分。对国有资产进行分类, 是加强国有资产管理的重要内容, 也是优化国有资产配置、正确发挥国有资产作用的必要前提。国有资产可以按不同的标准进行分类, 主要有以下方法。

1.2.1 按国有资产的用途分类

按国有资产的用途分类, 可以划分为企业国有资产、行政事业单位国有资产和资源性国有资产三类。