

国有资产管理

——理论·方法·实务

肖炼 曾洪 俸异群 主编

中国财政经济出版社

4
1
(京) 新登字 038 号

国有资产管理

——理论·方法·实务

肖炼 曾洪 俸昇群 主编

*

中国财政经济出版社出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经销

通县西定安印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开 9.125印张 211 000字

1993年12月第1版 1993年12月北京第1次印刷

印数: 1—2300 定价: 9.00元

ISBN 7-5005-2248-7/F·2127

(图书出现质量问题, 本社负责调换)

序 言

肖 炼

展现在读者面前的《国有资产管理——理论·方法·实务》一书，是在“国家科委系统国有资产管理研究”软课题研究成果的基础上，经过近四年精雕细琢而写成的一部学术著作。

原研究课题由国家科委立项，委托中国社会科学院美国所和国家科委中国科技发展研究中心牵头，组织国务院机关事务管理局、国务院经济技术社会发展研究中心、国家国有资产管理局、北京工业大学经济管理学院、中国人民大学、全国人民代表大会法制委员会和机电部兵器系统工程研究所等单位的有关人员成立课题组，进行了两年多的深入研究，形成了近10万字的研究报告。课题组成员完成的研究报告既注重理论系统性，又注重实用性原则。如“深化改革与持续、稳定、协调发展的一个突破口”、“非经营性国有资产管理的若干问题”、“关于国家科委系统国有资产管理的设想”等，受到了国务院及国家科委、财政部和国家国有资产管理局等部委领导和主管部门的重视，其中一些建议已被主管部门采纳并付诸实施，提出的一些问题正在采取措施逐步予以解决。行政事业单位国有资产的研究报告已作为教材在首届国有资产管理高级培训班使用。“中国国有资产管理的若干理论和实践问题”的研究报告，获首届全国国有资产科学理论研讨会征文二等奖。课题组相应的研究成果，对国家科委国有资产管理的政

策和实施办法的制订，起到了积极的作用。

本书以国家科委国有资产管理为案例来探讨全国的国有资产管理理论与方法，第一篇为理论研究，第二篇为国有资产管理的配套体系研究，第三篇为国有资产管理实证研究，第四篇为国际比较研究。第一篇从理论角度着重探讨国有资产管理的产权理论、中介理论和管理模式，考察国家、中介机构和企业之间的相互关系，分析非经营性国有资产管理的构成、分类、特性、目标和原则。第二篇主要研究国有资产的配套体系，即市场环境的培育和建立，其中包括税利分流、分税制、复式预算和审计等。国有资产管理的核心，是为党的十四大提出的建立社会主义市场经济体制服务，而不是按传统的计划模式去干预或束缚国有企业的经营。市场环境的建立既要从中国的具体情况出发，又要遵循国际上通行的现代市场经济的一般规则，防止强调特殊性而忽略国际惯例。第四篇通过对西方发达国家国有资产管理的比较研究，包括个别国家的案例分析，提出了中国国有资产管理改革的若干政策性建议，这些建议不乏哲理性和现实性，予人以新的思考和启迪。

国家科委系统国有资产管理研究课题的参加研究人员（按姓氏笔划排序）如下：

王雨航、方少伟、叶林、**李国友**、肖炼、张健、俸异群、黄新京、曾洪、葛耀良。参加讨论的有：杨志民、史耀斌、王唯周、魏伟、李晓枫、马健堂、邓瑞索、程建国、刘执中、胡松岩、左羽。总报告执笔人（按章节顺序）如下：曾洪、俸异群、**李国友**、肖炼、葛耀良。

本书各篇章的具体写作分工是：第一章，肖炼、李力；第二章，李力、肖炼、曾洪、**李国友**；第三、四、五、六章，俸异群；第七章，李力；第八章，曾洪、俸异群、**李国友** 肖炼、

葛耀良；第九章，俸异群；第十章，王雨航、黄新京；第十一章，叶林；第十二章，方少伟、张健；第十三章，侯玲；第十四章，张健；第十五、十六章，**李国友**；第十七章，曾洪、**李国友**。

本项研究的重要主持人之一，李国友先生由于在课题进行过程中不幸突然病逝，从而对课题研究造成巨大损失。李国友先生生前参加了课题和本书重要章节的写作，对本书的出版作出了不可磨灭的贡献。至此，我们将此书奉献给李国友先生，以寄托课题组全体人员的哀思。

本书由肖炼、曾洪和俸异群进行编辑和汇总。全书最后由肖炼作统稿和修订，李力作文字处理。国家国有资产管理局政策法规司司长朱志刚同志参加了本书写作的讨论，并提出许多宝贵意见，在此特致谢意。

目 录

第一篇 理论研究

第一章 产权理论、中介理论、管理模式	(3)
第一节 产权理论	(3)
第二节 中介理论	(9)
第三节 国有资产管理模式	(15)
第二章 国家、中介机构、企业	(21)
第一节 国有资产管理的框架	(21)
第二节 国家(政府)	(26)
第三节 中介机构	(41)
第四节 企业	(54)
第三章 非经营性国有资产管理	(64)
第一节 非经营性国有资产的构成和分类	(64)
第二节 非经营性国有资产的特性	(69)
第三节 非经营性国有资产的地位和管理状况	(71)
第四节 非经营性国有资产管理的目标和原则	(75)

第二篇 国有资产管理的配套体系研究

第四章 税利分流	(81)
第一节 实行税利分流的客观必然性	(81)
第二节 实行税利分流的作用	(85)

第三节 实施“税利分流”的基本步骤	(92)
第五章 分税制	(97)
第一节 我国实行分税制的必要性	(97)
第二节 实行分税制的基本条件	(103)
第三节 分税制的划分原则和方法	(106)
第六章 复式预算	(111)
第一节 实行复式预算的必要性	(111)
第二节 实行复式预算管理体制的作用	(115)
第三节 复式预算的编制原则和方法	(118)
第七章 审计	(124)
第一节 实行审计监督的客观必然性	(124)
第二节 审计的任务、内容和方法	(130)
第三节 审计的组织体系	(138)
第四节 加强和改进审计工作	(142)

第三篇 国有资产管理实证研究

第八章 国家科委系统的国有资产管理	(151)
第一节 概述	(151)
第二节 资产管理状况	(152)
第三节 资产管理设想	(156)
第四节 事业行政资产管理	(161)
第五节 企业资产管理	(165)
第九章 国家科委系统事业行政单位国有资产管理	(169)
第一节 科委系统事业行政单位国有资产 的基本特性	(169)
第二节 科委系统事业行政单位国有资产 管理现状的分析	(170)

第三节	科委系统事业行政单位国有资产 管理的基本思路	(173)
第四节	科委系统事业行政单位国有资产 计价与评估的基本原则	(181)
第五节	科委系统事业行政单位国有资产产权关系 的界定及资产参与经营的管理问题	(183)
第六节	非经营性国有资产管理中存在的几个问题	(184)
第十章	国家科委系统资产报告制度	(188)
第一节	环境与约束	(188)
第二节	国有资产报告体系	(190)
第三节	国有资产报告评价指标体系	(195)
第十一章	国家科委系统国有资产管理的政策法规	(202)
第一节	现状和症结	(202)
第二节	目标模式	(205)
第三节	有待加紧建设的若干制度	(207)
第四节	管理体制和中介机构	(209)

第四篇 国际比较研究

第十二章	西方发达国家国有资产管理比较	(215)
第一节	发达国家国有企业的构成形式	(215)
第二节	发达国家国有企业的地位、作用 和归属形式	(217)
第三节	发达国家国有企业的组织形式	(220)
第四节	发达国家对不同类型的国有企业的管理	(221)
第五节	几点启示	(224)
第十三章	美国国有资产管理案例分析: 田 纳西河流域管理局 50 年	(226)

第一节	田纳西河流域管理局的诞生	(226)
第二节	田纳西河流域管理局的成就与问题	(229)
第三节	田纳西河流域管理局管理的特点	(233)
第四节	TVA 电力项目的筹资方式与效果	(238)
第五节	TVA 现象的启示	(242)
第十四章	瑞典国有资产管理案例分析: 瑞典的国有企业制度及政府管理	(243)
第一节	瑞典国有企业的现状	(243)
第二节	相互制约的决策机制	(245)
第三节	政府与企业的关系	(248)
第十五章	企业文明是国有资产管理成功的关键	(253)
第一节	世界新格局与国有企业	(253)
第二节	新技术开发区与国有企业	(255)
第三节	信息与国有企业	(256)
第四节	网状结构与国有企业	(257)
第十六章	不连续的挑战	(259)
第一节	不连续的层次性	(259)
第二节	不连续的计划 and 实施	(261)
第三节	连续的环节	(262)
第四节	软件的连续	(264)
第五节	不连续连续	(266)
第十七章	国有企业改革的国际环境	(273)
第一节	把国有企业推上国际竞争第一线	(273)
第二节	调整观念和工作方式	(275)
第三节	改进支撑结构和市场环境	(277)

第一篇 理论研究

第一章 产权理论、中介理论、 管理模式

第一节 产权理论

在传统体制下，导致国有资产运营效率不高的一个重要原因，是国有资产产权关系不明确。产权制度是一种经济运行的基础，有什么样的产权制度就会有什么样的生产组织及生产方式，并由此带来相应的生产效率。

所谓产权，系指所有者对其财产的占有、使用、收益和处置的权利。占有权即所有权，它是指所有者对其资产的控制权和回收权。所有者占有资产是为了实现和扩大其自身的经济利益，为此，所有者不仅对资产拥有独占权（排他性的占有权），而且还必须拥有实际使用、收益和处置资产的权利，即所谓的经营权。所有权决定和制约着经营权，有什么样的所有权，就会有什么样的经营权，经营权是所有权的派生形式，经营权不能脱离所有权而独立存在。但是，经营权对所有权具有很大的反作用，丧失经营权的所有权是“空”占有权，经营权的扩大和缩小会直接或间接地影响所有权的扩大和缩小。

在简单小商品生产条件下，所有者（小商品生产者）对其资产的所有权和经营权是统一的，他既是小商品生产的所有者又是这种商品的经营者，产权关系在小商品生产身上是十分明确的。

在封建租赁制生产条件下，土地所有者（地主）对其土地的所有权和经营权开始发生分离，所有者把经营权让渡给农民而凭借所有权获取地租，农民用让渡的经营权获取地租以外的剩余，地主和农民之间的产权关系也是明确的。在现代商品经济（股份制经济）条件下，由于现代化社会生产的发达以及股权的分散化，股份制下的所有权与经营权的分离状况超过了以往任何时候，所有者凭所有权的转化形式——股权获得所有权收益——股息，经营者凭经营权而获取工资等收入。在存在完善的股票市场的条件下，资产所有权和经营权的分离不但不会削弱，反而会加强所有权对经营权的间接控制。虽然广大股东不参加董事会，对企业的经营管理权很少有发言权，小股东对企业经理几乎没有任何发言权。但是，股东可以通过股票市场买卖股票来控制 and 处置自己的财产。股票市场上股票的交易可以压低或抬高股票价格，从而对企业经理形成间接的强大压力，这种压力比由股东自己直接管理企业时要大得多，可见，在完善的股份制下，尽管所有者的经营权大为弱化，但却大大强化了其所有权。

在传统的社会主义体制下，从理论上讲，国有资产的所有权属于作为全体人民代表的国家（政府），经营权属于人民（劳动者），这里，所有权和经营权是统一的，这种大一统的产权关系与大一统的产品计划经济相适应。整个国民经济像一架大机器，企业则是这架大机器上的零部件和螺丝钉。这架大机器的所有权和经营管理权统一于国家的指令计划。如同寄于小商品生产者身上的所有权和经营权的统一不能创造现代化的生产力一样，寄于高度集中计划控制下的国有企业难以适应千变万化的现代商品市场的要求，难以提高国有资产的运营效率。

从决策结构上看，在大一统的产权关系下，国家作为决策主体，最高决策机构是中央政府，但中央政府又不能直接对几十万

个国有企业的经营活动进行决策。于是，中央政府就以行政授权的方式，把对企业经营活动的决策交给自己的代表机构。这种代表机构分为两类：一类是按产业性质和宏观管理划分的中央各部委；另一类是各级地方政府。中央各部委（条条）和地方（块块）纵横交错，形成一个对几十万个国有企业的经营活动进行决策的庞大的行政管理网。实际上，国有资产被上述机构“条块分割”，各个“条块”行使国家对企业的所有权和对企业的经营活动的决策权。作为国有资产的产权代表，各“条块”的决策权要服从中央政府的统一指挥和协调，作为国有企业的“公公”和“婆婆”，各“条块”也不可能事无巨细地管理企业的日常经营活动，因而必须任命企业领导人来从事这种日常经营活动。这样，从中央政府、“条条块块”、到基层企业，形成一个“金字塔”式的一体化垂直决策体系。在这种决策体系中，企业领导人向“条条”和“块块”负责，“条条”和“块块”向中央政府负责。国有资产的所有权和经营权集中于中央政府，分割于不同类型的国家机关，企业经营基本听从于上级行政机关的意志，企业的经营成果接受国家计划指标考核，并按计划渠道进入流通、消费和再分配领域，企业经营好坏与市场压力无关，也无破产之忧。企业国有资产的存量受计划指导可在不同部门和地区无偿调拨，企业本身不能随意处置这些存量，至于国有资产的增量则完全由上级行政单位决策。一体化垂直决策体系的优点在于：（1）有利于中央政府对国有资产所有权和经营权的控制；（2）便于中央集中计划管理；（3）容易达到经济为政治服务的目的；（4）容易集中稀缺资源和专门人材用于被认为是最重要的领域。该体系的缺点是：（1）决策权过于集中，一旦“金字塔”塔尖决策有重大失误，将对整个国民经济造成长时期内难以挽回的损失；（2）决策的边界不清楚，上级行政机关往往干预企业的日常经营活动；（3）企业缺乏经营的积极

主动性和技术创新的内在动力；(4) 企业处于大一统的所有者和行政机关的控制下，不利于形成市场竞争意识，企业眼睛向上而不是向下（市场），不利于提高企业经济效率。

从信息结构上看，由大一统的垂直决策体系所决定，生产信息的传递是纵向的，而不是横向的。各种信息源只有通过企业和各种层次的国家机关的中间环节才能送到国家最高决策者手中，这种信息传递方式不仅因路程遥远而使信息传递费用增大，时效性降低，而且由于企业领导人和国家机关“两眼向上”的属性而使信息失真。例如，由于企业报送的有关完成上级计划指标情况的信息决定着企业职工奖金的数额，因而很可能把一切经营不利的信息过滤掉。在现代市场经济中，信息传递基本上是横向的。企业之间也正是通过这种信息横向交流而建立起市场联系，这种联系能反映瞬息万变的商品市场需求而影响企业的生产决策。然而，在“金字塔”式的垂直决策结构中，连接各个企业之间的纽带不是市场，而是凌驾于企业之上的不同级别的国家行政机关，任何横向信息必须经过纵向处理才能反馈到企业，必然提高信息成本，降低信息质量。

从动力结构上看，在产权关系大一统的条件下，国家不仅是企业的所有者，而且控制了企业的大部分经营权，一般来说，企业经营活动的成果既不能引起自身所有权的扩大，也不会引起经营权的拓宽，因而，企业缺乏经营发展的内在动力。作为产权代表的“条块”国家机关并不拥有国有资产的全部所有权，未经中央政府许可，它们无权处置其管辖的企业，在中央政府无偿转移所有权的情况下，“条块”国家机关很难真正关心其所管辖下的企业的长期行为，从而造成主管部门和企业的短期行为。另外，名义上作为国有资产所有者的政府的利益在某种程度上或在某些方面可能与社会作为一个整体的利益不一致，特别是当所有权在各级

政府和部门分割时就更为如此。

从运行机制上看，在大一统的产权关系下，集所有权与经营权于一体的国家直接指挥和干预企业的经营活动，使企业经济的运行受到外组织机制的控制和操纵，否则就无法运转。企业缺乏内组织机制，即缺乏根据市场需求自我经营决策、自我横向收集信息、自我调节收益、自我收缩和扩张的内在的组织机制。而在现代商品经济中，所有权和经营权具有两套不同的运行机制。所有权的运行主要体现在资本形态的证券交易市场（以股票交易市场为主体）上，而经营权的运行则主要体现在实物形态的商品交易市场上。高明的所有者的注意力不是放在经营权的运行上，而是放在所有权的运行上，通过所有权的交易间接控制经营权比直接控制经营权有效得多。例如，土地所有者亲自直接控制和监督土地经营者的生产活动的后果，引起经营者的消极怠工和低效率。资本所有者放弃资本的直接经营权而通过对所有权的交易来间接制约经营权，这时，经营者不仅受到所有权市场的压力，而且受到经营权市场的压力，这两股压力逼迫企业完善有效的自组织机制，努力降低产品成本，提高生产效率，以扩大经营权市场，这样，经营权市场的扩大反过来又促进了所有权市场的扩大。可见，“两权分离”确实起到一箭双雕的作用。

从交易费用角度看，在大一统的产权关系下，所有权和经营权统一于国家势必增大交易费用和降低生产效率。原因在于：（1）两权大一统的产权关系表面上是明确的，而实际上是模糊的。譬如，列宁曾把社会主义经济比作一架大机器，我们也可把社会主义的国有资产比作一棵大苹果树，它归全民共有，这种全民共有本身并没有界定和量化产权的准确范围。这样，苹果的生产就以全民尽量以增加摘苹果的效用与费用之比为标准，都尽早去摘苹果，苹果的生产一定不会达到最优成熟程度，无论国家采

用如何先进的技术和现代管理方法，都不能带来效率最大化。

(2) 由于实际产权模糊度高，国家往往采取增加无形交易费用（牺牲刺激效率）来节省有形交易费用。然而，随着分工和商品市场的发达，造成了交易环节增多，国有资产的每个环节都容易受到侵犯，保护资产免受侵犯的费用也越来越高，如果保证每个环节的国有资产都不受侵犯，那么有形交易费用就会上升。在有形交易费用上升的坏处与产权模糊度所造成的无形交易费用增加（刺激效率下降）的坏处之间会有一个一般均衡，它决定一个均衡的分工水平，均衡的产权模糊度。如果有形交易率低，则产权模糊度会较高，因为这时严格保护产权会使交易费用高于产权受侵犯的损失，即有形交易费用高于无形交易费用。^①大一统的产权关系实际上是以模糊产权的方式使经营权预算约束软化来应付社会分工发展的。(3) 所有权对经营权的直接控制不仅使国家行政机构庞大臃肿和过于重叠，大量的“文山会海”引起的交易费用大大超过通过市场横向信息传递引起的交易费用，而且容易滋生官僚主义和文牍主义的温床。

从以上分析可以看出，以决策权高度集中、信息纵向传递，微观机制缺乏动力、经济运行缺乏内组织机制和交易费用高为特征的大一统产权关系，已不适应经济改革的要求。人们逐渐认识到，国有资产的管理实质是产权的管理，如果不从理论上解决上述产权理论问题，那么很难提高国有资产管理水平。

^①杨小凯：《贸易理论和增长理论的重新思考及产权经济学》，载《现代经济学前沿专题》，商务印书馆1989年版，第134页。