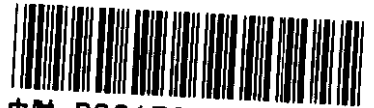


外国国有资产管理理论与实践

李新华 张树中 编著
刘 怡 田小白



中国环境科学出版社



中财 B0017922

外国国有资产管理理论与实践

李新华 张树中 编著
刘 怡 田小白

05295/17

中央财经金融学院图书馆藏书章

总号 418570

书号 F2/117

中国环境科学出版社

1993

(京)新登字089号

内 容 简 介

加强国有资产的管理,提高国有资产运营的经济效益和社会效益,是我国理论界和经济决策部门面临的重要课题。本书对世界其他国家,包括西方发达资本主义国家和广大发展中国家国有资产管理理论和实践进行了介绍和评述。本着“他山之石,可以攻玉”的宗旨,本书从国有资产管理的一般原理,政府对国有资产管理的理论依据,到国有资产的形成和发展,政府和国会对国有资产管理,国有资产的微观组织形式及其运行机制,国有资产的评估以及国有资产管理体制的改革等方面进行了系统的阐述。本书的最大特点是按专题设置结构体系,防止了按国别阐述时不可避免的重复。

本书既可作为高等财经院校有关专业的教材,也可作为理论工作者研究参考书,还可作为广大从事国有资产工作的干部培训和自学用书。

外国国有资产管理理论与实践

李新华 张树中 刘 怡 田小白 编著

责任编辑 吴再思 高速进

中国环境科学出版社出版

北京崇文区北岗子街8号

北京市通县永乐印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经售

1993年9月 第一版 开本 850×1168 1/32

1993年9月 第一次印刷 印张 8 1/2

印数 1—3 000 字数 219千字

ISBN 7-80093-397-0/Z · 178

定价: 7.40元

前 言

国有资产管理问题之所以会成为一个世界性的经济问题，之所以会引起世界各国，包括发达国家和发展中国家的政府、学术界和实际管理部门越来越多的关注、研究和探讨，是因为在各国国民经济中，国有资产都具有举足轻重的地位和作用，而且对于国有资产与国民经济中的非国有资产之间到底应保持一个什么关系和比例？分别承担哪些经济职能以及怎样承担？政府如何管理国有资产？怎样才能保持资源合理配置的基础上最大限度地利用好国有资产等等一些基本问题，在理论上尚未形成一套完整的体系，在实践中也远没有产生能够被普遍接受的理想模式。非但如此，一方面，随着理论研究的不断深入，人们对有关国有资产管理各方面问题的认识逐渐深刻，需要在理论上给予解释的问题似乎更多了，而且已超出了国有资产管理的范畴，涉及到整个市场经济；另一方面，随着各国国有资产管理实践中的不断探索，原有问题尚未得到完善解决，新的、更为复杂和涉及因素更多的问题便已产生。这些理论和实践问题不解决，国有资产部门乃至整个国民经济的运行就不可能是理想的和有效的。

国有资产管理问题在我国也同样既是一个重大的理论问题，也是一个急待解决的现实问题。可以毫不夸张地说，这一问题在我国比在世界任何其它国家都更为重大，这一问题的解决在我国比在世界任何其它国家都更有意义。原因在于：第一，我国国有资产在整个国民经济中占有最大的份额，发挥着能够决定国民经济兴衰的作用。国有资产管理搞好了，经济就会高效益地增长，国有资产管理搞不好，经济就会衰落。第二，我国国有资产管理体制，是在计划经济中建立和成长起来的，根本不适合发展社会主义市场经济的基本要求。要全面、系统地解决有关国有资产管理

理的各方面问题，首先要把它放在市场经济的大背景中，而这对于我国理论界和国有资产管理实际部门来说，还是一个全新的领域，具有挑战性。目前我国实行的转换国有企业经营机制的改革措施，只不过是通向这一进程的第一步。我们需要探索，也需要借鉴。

世界上很多国家在其多年的国有资产理论研究和 管理 实践中，都有成功的经验和失败的教训，而且这些经验教训基本都是在市场经济环境中形成的，在一些发展中国家则是在政府主导型的尚不健全的市场经济环境中形成的，这对于确立我国市场经济中国有资产管理的目标模式，更新管理方法，提高管理效益，尤其具有借鉴意义。本书的目的就在于通过详细、系统地分析和评介世界各国主要是西方发达国家和部分发展中国家在市场经济中管理国有资产所形成的理论体系和实践经验，为国内理论界和实际管理工作提供一个有价值的工具。

本书的内容结构安排如下：第一章阐述国有资产的概念、分类，国有资产与国有经济的关系，以及国有资产的演变过程。这一章是全书的基础部分。第二章说明在市场经济中国有资产管理的范围，实际上是划定了政府参与经济活动的领域，并对市场经济中国有资产的地位及其在经济活动中所发挥的不可或缺的重要作用进行论证。第三章从理论上分析在市场经济中政府之所以要掌握和管理一定规模的国有资产的原因，其中重点评价西方发达国家的几种有代表性的理论观点，由此可以把握西方理论界对政府职能和政府管理国有资产这些涉及经济学基本原理问题的认识，把握其认识过程的基本脉落。第四章和第五章分别探讨了西方发达国家和发展中国家国有资产管理体制，对其中的一些基本问题，如政府和国会对国有企业的管理方式，管理法规的制订，管理机构 settings 及其权限等，都进行了研究。此外，对发达国家和发展中国家几种有代表性的国有资产管理模式在分别评价的基础上作了比较分析。这些内容将有助于加深对不同经济环境、不

同社会政治背景下应确立不同的国有资产管理模式这一基本原理的认识。第六章介绍国有资产微观运行体制，即国有企业的经营管理问题，包括不同类型的国有企业运行体制、微观组织形式和领导体制，最后对国有控股公司及其利弊作了重点分析。第七章讨论国有资产经营评估问题，涉及评估内容、评估方法和评估机构，它实际上是对国有资产经营者及经营成果的全面考核，即既要评估经营成果又要评估经营行为，既要评估经营者行为又要评估政府干部行为，以便取得一个公正的结论。第八章介绍国有资产管理体制改革，即国外所称的自70年代末以来席卷全球的“私有化”运动，内容包括改革的理论与现实原因，改革的各种方法如出售产权、出租及承包合同等，改革的进程，改革所取得的成果、存在问题及前景展望。需要说明的是，由于国有企业管理是国有资产管理的中心环节，所以本书各章的探讨都是以国有企业为重点内容而展开的。为了使读者掌握外国国有资产管理方面的第一手资料，本书附录分别选登了部分国家的国有化法令和私有化法令，此外，在有关章节也附有对外国国有企业的案例研究和外国学者有关国有资产管理研究的一些资料。

本书的最大特色是分专题设置章节，使全书自成体系，克服了同类书籍按国别设置章节所造成的零乱、重复等缺憾，使读者能够清晰地、系统地了解外国国有资产管理理论与实践的全貌，对其中一些重点问题，在各章中或者作了综合概括，或者作了比较评价，使读者能够从国有资产管理总体上去把握不同国家的不同处理方式及其所存在的差异。书后列出参考书目，便于读者进一步研讨。

本书适合从事国有资产管理实际工作和研究工作者阅读，也可作为财经院校有关专业的教学用书。其它对国有资产管理或对企业管理感兴趣的读者，亦可从中受益。

本书章节设计经集体讨论确定，由中央财政金融学院财政系教师编写。各章写作分工如下：第一章和第二章李新华，第三章

和第六章田小白；第四章和第五章刘怡；第七章和第八章张树中；全书由张树中、李新华负责总纂。姜维壮教授对全书进行审定。书中不足之处，恳请各界读者批评指正。

编著者

1993年5月

目 录

第一章 国有资产概述.....	(1)
第一节 国有资产的概念与分类.....	(1)
第二节 国有资产的形成与发展.....	(9)
第二章 国有资产管理的地位和作用	(25)
第一节 国有资产管理的范围和内容.....	(25)
第二节 国有资产管理的地位和作用.....	(31)
第三章 政府国有资产管理的理论依据和政策因素	(37)
第一节 凯恩斯关于政府干预的理论.....	(38)
第二节 市场失灵理论.....	(44)
第三节 政府国有资产管理的政策因素.....	(53)
第四节 非洲国家建立国有企业的原理.....	(59)
附录 对矿业国有化的理论分析.....	(62)
第四章 西方发达国家国有资产管理体制.....	(72)
第一节 政府对国有企业的管理.....	(72)
第二节 国会对国有企业的管理.....	(99)
附录 法国政府与国有铁路公司签订的计划合同.....	(107)
第五章 发展中国家国有资产管理体制	(112)
第一节 概述.....	(112)
第二节 印度的国有企业管理.....	(113)
第三节 巴西的国有企业管理.....	(121)
第四节 新加坡的国有企业管理.....	(128)
第五节 韩国的国有企业管理.....	(132)
第六章 国有企业微观运行体制.....	(137)
第一节 国有企业微观运行体制概述.....	(137)
第二节 国有企业的微观组织形式.....	(140)
第三节 国有企业的领导体制.....	(143)
第四节 国有控股公司.....	(149)
附录 国有企业案例分析.....	(154)

第七章	国有资产经营评估.....	(173)
第一节	国有资产经营评估概述.....	(173)
第二节	国有资产经营评估的方法.....	(181)
第三节	国有资产经营评估机构.....	(202)
第八章	国有资产管理体制改革.....	(209)
第一节	改革的原因.....	(210)
第二节	改革的内容.....	(216)
第三节	改革的实践.....	(232)
第四节	改革的成就、问题和前景.....	(250)
参考文献		(260)

第一章 国有资产概述

本章主要阐述有关国有资产的基本理论问题，诸如国有资产的一般概念，国有资产的分类等，以及西方国家和部分发展中国家国有资产的形成过程及其原因。

第一节 国有资产的概念与分类

一、国有资产的概念

在理论界，国有资产的概念还不很规范，尚未得到统一的界定。实践表明，概念上的差异往往是导致人们无谓争论的一个主要原因，因此，概念的界定是我们讨论国有资产管理问题的前提。

过去，人们通常只提国有财产或国家财产，很少讲国有资产这个概念。目前，人们并未将资产与财产明确地区分开来。从我国理论界看，对国有资产的阐述存在以下较为流行的定义：“国有资产是指国家或依据法律，或基于权力行使，或由于预算内及预算外支出，或由于接受馈赠，或由于资产收益，取得的应属于国有的财产”^①；还有一种表述是：“国有资产，指的是属于国家所有的全部财产（即增值财产和存值财产的总和）以及各种自然资源财富”^②。上述两种定义虽然表述方式有所不同，但都有一个共同点，就是把资产与财产两个概念相提并论，认为国有资产就是国有财产。

①、②转引自《国有资产管理体制改革研究》，中国财政经济出版社，1990年版。

西方理论界认为，“资产，是某一特定主体由于过去的交易事项而取得或控制的可预期的未来经济利益”^①；还有一种提法是，“一项资产所体现的未来经济利益是直接或间接带给企业现金或现金等价物的潜能。这种潜能可以是企业经营能力中的部分生产能力，也可以采取可转换为现金或现金等价物的形式，或减少现金流出的能力，诸如以良好的加工程序降低生产成本”^②。

其实，资产与财产并不是完全等同的概念，应该有所区别。资产是生产的要素，它是一个与企业经营活动相关联的概念，与“负债”相对应，是企业用于商品生产经营活动的财产。资产以实物的形式表现出来，但判定某种物品是否属资产的范畴，主要取决于它“在劳动过程中执行职能的特殊方式”^③。比如一所房子，用作劳动场所，则为资产，用作住房，则为财产。财产与资产相比较，在外延上更为广泛，它可以是经营性的，也可以是非经营性的。一般说来，只有作为生产要素投入生产经营活动的财产才叫资产。从这个意义上讲，资产是财产的一部分，是具有增殖功能的那部分财产。

为了和目前理论界将资产和财产二者混用的情况相协调，也鉴于人们术语使用上的习惯，我们也可以将资产的概念区分为狭义和广义两种。相应地，广义的国有资产可以定义为一个国家所拥有的全部财产；而狭义的国有资产则是法律上确定为国家所有并能为其提供未来经济效益的各种经济资源的总和。

同时，我们应该认识到，在不同的社会形态和不同的生产方式下，国有资产具有不同的本质内容。因为，国有资产属国家所有，其管理的主体是作为社会正式代表的国家。而国家本身首先是一个上层建筑的范畴，是“阶级矛盾不可调和的产物和表现”^④，

①、②转引自吉财贸学院学报，1989年第3期。

③《马克思恩格斯全集》第24卷，人民出版社1972年版，第179页。

④《列宁选集》第3卷，人民出版社1960年版，第175页。

是“统治阶级的组织”^①，是“属于统治阶级的各个个人借以实现其共同利益的形式”^②。恩格斯曾经指出：“国家是整个社会的正式代表，是社会在一个有形的组织中的集中表现。但是，说国家是这样的，这仅仅是说，它是当时独自代表整个社会的那个阶级的国家：在古代是占有奴隶的公民的国家，在中世纪是封建贵族的国家，在我们时代是资产阶级的国家。当国家终于成为整个社会的代表时，它就使自己成为多余的了”^③。这就是说，国家与国家利益并不是超然的，国家利益始终是那个国家占统治地位的阶级的利益。国家把资金投入到社会生产领域以形成国有资产，并对其经营活动实施监督，其根本原因在于维护和发展国内统治阶级整体利益的需要。正如恩格斯在分析资本主义国家垄断所有制时所指出的：“现代国家，不管它的形式如何，本质上都是资本主义的机器，资本的国家，理想的总资本家。它愈是把更多的生产力据为己有，就愈是成为真正的总资本家，愈是剥削更多的公民”^④。可以说，国家与国家利益的阶级性在相当程度上决定着国有资产管理活动中的内在矛盾，不同性质的国家所拥有的国有资产也相应具有不同的阶级属性，这是不容混淆的。

当然，我们并不排除对世界其他国家国有资产管理 and 国有经济管理进行比较研究，从而有原则地借鉴其成功的经验，吸取其失败的教训，作为优化我国国有资产管理的一种参考。由于现代生产力具有生产高度社会化和科学技术不断进步的共性，也由于现代商品经济客观存在某些共同规律和通用做法，加上我国目前生产力水平相对落后和经济管理水平相对不高的现实，这种比较研究和借鉴，不仅是可能的，也是必要的。但是，我们必须掌握阶级

①《列宁选集》第1卷，人民出版社1960年版，第162页。

②《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1972年版，第72页。

③《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1972年版，第320页。

④《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1972年版，第219页。

分析的方法，才能较好地把握研究各国国有资产和国有经济管理活动的主线，才能既正确认识国有资产形成及其管理的一般规律，又不至于混淆资本主义国有资产管理和社会主义国有资产管理的本质区别。

二、国有资产的分类

一个国家拥有的资产多种多样。根据不同研究内容的需要，可以从不同角度按不同标准对国有资产进行分类。从广义的国有资产的概念看，具有以下几种分类方法：

第一，按照国有资产与社会经济活动的关系划分，可以分为经营性国有资产和非经营性国有资产。经营性国有资产是指国家在社会生产流通领域内占有并用于为社会提供商品或劳务的财产，其使用单位主要是具有独立经济法人资格的国有企业，并通过企业的生产经营活动不断实现自身价值的保值与增值，企业也完全依靠资产经营收益来支付各种经营活动费用。一般包括工业、农业、交通运输、邮电通讯、建筑业、渔业、林业、牧业、水利、商品流通、金融、保险、旅游、房地产、科技开发等领域的经营性资产。非经营性国有资产是指国家在非生产流通领域占有的财产，其使用单位一般是非经营性组织，比如政府机构、军队以及文化、教育、卫生、科研、新闻、法律、社会福利等行政事业单位，这部分资产一般不能实现自身价值的增值，其使用单位的活动一般依赖于国家预算提供经费。

这种分类具有很重要的意义。因为在商品经济条件下，这两类资产具有不同的运行机制。一般来说，只有经营性资产才真正具有资产的增值属性。经营性国有资产是国家以企业家身份或社会商品生产者身份掌握和使用的国家财产，其价值形态运动和实物形态运动融合于社会商品生产和商品交换过程中，其使用服从于社会商品经济运行的基本法则，如等价交换原则，市场竞争原

则，企业效益原则等，它是国家从生产流通领域内部来调节社会经济运行物质基础，或者说，它是国家干预经济方式企业化的产物。而非经营性国有资产，其价值形态和实物形态运动融合于国家行政管理活动和社会公益活动之中，它的使用主要服从于社会效益准则，不一定受商品经济运行规则的直接制约，它是国家从生产流通领域外部调节社会经济运行的基础，一般在国家形成之时就已产生。

由此可见，经营性国有资产和非经营性国有资产，不仅价值实现过程不同，它们所执行的经济职能也有所区别。研究国有资产管理主要应探讨经营性国有资产管理问题。但是，这并不是说可以忽视非经营性国有资产的管理。因为，任何国家的非经营性国有资产在其国有资产的总额中都占有相当的份额。况且，经营性国有资产和非经营性国有资产的分类主要从其所处领域和设置时的基本用途来划分的，在具体使用过程中，非经营性资产也可能被应用于生产经营领域，二者之间是可以相互转化的，因此，在非经营性国有资产应用于生产经营活动时，应对其经营收益严加管理，以防止国有资产收益的流失，避免导致社会分配不公，因而建立健全管理制度，堵塞各种漏洞，也是应该加以探讨和研究的课题。

第二，按照资产价值运动方式的不同，可以将国有资产分为国有固定资产和国有流动资产。国有固定资产是指可供长期使用，并在使用过程中能保持其原有实物形态的劳动资料和其他物质资料。它又分为生产性固定资产和非生产性固定资产。生产性固定资产其货币价值随着损耗程度一部分一部分地逐渐转移到生产的产品成本中去，即以折旧的方式计入产品成本，并随着产品的销售分次收回，形成折旧基金，比如生产经营单位的房屋、建筑物、机器设备、运输工具等；非生产性固定资产是指一次全部投入消费生活领域后，就固定在消费过程中较长时期被使用，直到报废为止。比如学校、医院、影剧院、体育馆、行政事业办公

用房、社会福利设施用房等。而国有流动资产则是指在生产经营过程中一次全部消耗，或者构成产品的实体，或者帮助产品的形成，因而只能在一个生产周期中发挥作用，其价值一次全部地转移到所生产的产品中去，再从销售收入中一次全部地得到补偿，不断改变其存在形态的那部分资产，比如，原材料、辅助材料、燃料、在制品、半成品、包装物、低值易耗品、产成品、发出商品、应收款项、货币资金（库存现金和结算户存款）等。

第三，按照国有资产所在地域范围的不同，可以将国有资产分为境内国有资产和境外国有资产。境内国有资产是指在一国国境范围内投资形成的企业资产，它的营运环境主要是国内市场，即使是出口型生产企业，也只是部分地受到国外市场的影响，如原材料的供应和产品的销售等。而境外国有资产则是指一国政府或国有企业在海外投资形成的企业资产，这些资产的营运环境主要是国外市场，当然，某些生产要素和原材料、资金等可能由国内市场供应。因此，境内国有资产和境外国有资产由于所处营运环境的不同，对它们的经营管理方式也应有所区别，应该区别不同情况具体决定各自的管理模式。

第四，根据企业资产经营活动性质的不同，可以将国有资产划分为金融性国有资产和非金融性国有资产。金融性国有资产是指政府在银行、信贷、保险等金融业领域从事经营活动的资产；非金融性国有资产则是指政府在物质生产领域内所建立的为社会提供各种商品和劳务的国有企业拥有的资产。这两类资产不仅经营活动性质不同，而且在国民经济运行中的地位和作用也不相同，一般来说，金融性国有资产经营活动在一定程度上具有调节社会生产价值总量与结构的功能，往往是政府实施宏观经济调节的重要手段；而非金融性国有资产只是政府在物质生产领域内国家参与市场调节的工具，从单个企业而言，只是政府实施微观经济调节的一部分。

第五，根据国有企业行政隶属关系的不同，可以将国有资产

划分为国有中央政府资产和国有地方政府资产。前者是指中央政府管理的国有资产，后者则是指由各级地方政府管理的国有资产。这种分类主要研究各级政府在国有资产管理中的地位。一般来说，实行联邦制的国家，其地方政府在财政、经济、行政等方面享有较大的自治权，相应地地方政府资产范围界定地比较明确。实行单一制的国家比较强调集中，地方政府在某种程度上是中央政府的一个有机组成部分，其财政、经济、行政等方面的自治权力相对较小，其财政收支受到中央政府的统一调配，地方政府的投资不过是中央政府的间接投资。不过，地方政府管理的资产其收益权直接属于地方政府，间接属于中央政府，这与中央政府直接管理的资产是有所区别的。

第六，按照资产的经营组织方式的不同，可以把国有资产划分为国营企业资产，国家主办企业资产和国有股份资产。对于国营企业来说，无论资产的价值形态或者资产的实物形态都由国家所拥有，其资产经营活动在相当程度上受到政府部门的直接控制。对于以股份公司形式组织经营且股份全部归国家所有的国家主办企业来说，国家一般不直接控制资产的具体经营活动，而是由企业自主经营，自负盈亏。对于国家只拥有部分股份的国有企业来说，国家对企业资产的所有权，只体现为国家拥有的股份份额所表示的价值形态上，也就是说只拥有其股份资产，企业资产的实物形态，由国家与其他股份持有者共同占有。

第七，按照国家对企业资产所有权的控制程度不同，可以将国有资产划分为国家直接所有资产和国家间接所有资产。国家直接所有资产是指那些国家直接掌握着资产所有权的企业资产，如国有企业资产和股份全部或部分直接归国家所有的国有企业资产。对于这些资产，国家可以直接所有者的身份掌握经营的收益权和经营活动的控制权。国家间接所有资产则是指国家通过国有企业而间接掌握的企业资产。这些资产，可能是国有企业自身兴建的企业资产，可能是国有企业相互之间合资兴建的企业资产，

可能是国有企业与非国有企业合资兴建的企业资产，也可能是国有企业购买其他企业的股份资产。对于这些资产，国家可以通过参与资产收益的分配而间接地干预其经营活动。

三、国有资产与国有经济的关系

国有资产与国有经济的关系牵涉到人们对国有资产管理的内容、范围以及国有资产管理体制的建立等问题的认识，因而这并不是一个抽象的理论问题，而是具有很重要的现实意义的课题。

从二者管理的主体进行分析，国有资产和国有经济的管理主体都是国家。国家对国有资产的管理是以资产所有者身份进行的，而对国有经济的管理却是以社会经济、行政、法律等管理者身份进行的。很显然，从这一角度分析，国有资产管理只是国有经济管理的一个组成部分，国有资产管理特别是经营性国有资产的管理贯穿在国有经济管理的活动之中。

从管理的范围进行分析，如果从广义的国有资产概念出发，把国有资产分为经营性国有资产和非经营性国有资产，那么，国有经济的管理主要侧重于对经营性国有资产的管理，一般并不直接对非经济领域内国有资产营运活动进行管理。从而在管理的对象上，国有资产管理比国有经济管理的范围更广泛一些。

从管理的目的看，无论是国有资产的管理，还是国有经济的管理，都是国家作为社会正式代表维护和发展自身的利益，世界各国的事实都验证了这一结论。从西方资本主义国家在第二次世界大战后普遍推行国有化和政府对国有资产实施管理和监督看，说明到这个时候，政府如果不直接进入国民经济的某些领域参与社会经济运行，就不可能最大限度地促进国内经济的稳定运行和迅速发展，也就不可能有效地维护和发展国家的根本利益。

从管理的组织形式看，由于国有资产的管理特别是经营性国有资产的管理融于国有经济的管理活动中，国有资产的管理是对