

中华社会科学基金“八五”科研项目

侯永庭 王安民 李素萍 著

企业国有资产 管理模式研究

RESEARCH ON ADMINISTRATIVE MODEL OF ENTERPRISES NATIONAL ASSETS



山东人民出版社

序

王家瑞

中国经济体制改革自确定了以建立社会主义市场经济体制为目标之后，正在向纵深推进。在基本完成了财税、金融、外贸体制改革配套改革的基础上，深化国有企业改革，建立现代企业制度已成为当前经济体制改革的中心环节，国务院选定了100户企业、56家企业集团、3户控股公司和18个中心城市为试点，企业改革已经触及到深层次矛盾，一些重点、难点问题开始显露，企业国有资产管理体制问题就是其中之一。

建国以来，我国已经形成4万亿以上的国有资产，企业中的国有资产，其产权归属关系应当说是明确的，国有资产归国家所有，国务院代表国家行使所有者职能，各级政府分级监管。但这只是一个抽象的概念，而对企业中的每一部分国有资产，大多还没有明确界定哪一个机构全权负责。这种产权关系名义上清楚实际上模糊的状况是导致国有资产流失的重要原因。现在的体制实际上是整个的政府机构在行使所有者职能，这是政府部门多头干预企业的体制基础。直接管理国有企业的结果是大部分企业缺乏经营积极性，活力不足，亏损严重。特别是在提出建立社会主义市场经济体制的目标之后，“内部人”利用体制转轨中管理中的漏洞和其他可乘之机，通过“合谋”行为造成巨额的国有资产流失。这一严重的现实使得越来越多的人强烈意识到，改革企业国有资产管理体制是当务之急，是建立出资者明确的现代企业制度的必

企业国有资产管理模式研究

侯永庭 王安民 李素萍 著

*

山东人民出版社出版发行

(社址:济南经九路胜利大街39号 邮政编码:250001)

山东日照印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开本 9.625印张 2插页 230千字

1996年5月第1版 1996年5月第1次印刷

印数 1—3000

ISBN 7-209-01929-4
F·588 定价:15.00元

要条件。

中国实行的是社会主义制度，国有资产由政府代表全体人民行使所有权。在市场经济体制下，国有资产所有者最关心的应当是国有资产的保值增值。这就要从观念上由管理国有资产的实物形态向价值形态转变，政府没有必要也不可能直接管理法人实体财产。实践证明，这既混淆了出资者所有权与企业法人所有权，事实上又管不好也管不了。政府作为资产所有者应当将国有资产授权给资产经营公司或控股公司等投资主体经营，以法律契约形式明确其应当实现的保值目标，使其成为对经营者的硬约束，通过派出董事和监事来参与，影响或监督企业的发展战略和重大经营决策，进而实现国有资产优化配置和价值形态的国有资产不断增值。

针对国有资产管理体制改革问题，越来越多的学者、政府官员和企业家参与研究，展开争鸣。这充分说明了理论界的活跃和现实需求的强烈。侯永庭、王安民、李素萍是三位积极的参与者，他们承担并完成了中华社会科学基金支持的《企业国有资产管理模式研究》课题。对于世界各国来讲，虽然国情与社会制度各不相同，但企业中的国有资产管理可以说是一个普遍的问题。没有一个适用于所有国家的统一模式，对于中国更是如此，需要在理论上不断研究和实践中深入探索。

我曾参与了该课题的讨论，课题完成后，我仔细阅读了他们的成果，我认为其积极意义在于：第一，探讨了一条符合中国国情的国资管理体制改革的道路。我国4万亿元的国有资产是经过几十年的艰苦积累才形成的，中国是发展中国家，社会主义道路是必由之路，在这样一种背景下将国有资产大规模地私有化是不可取的也是行不通的。第二，对国资管理体制改革的提出了符合市场经济原则的委托—代理模式。公有制下国有资产的管理只能实行委托—代理制，这是由公有制的性质所决定的。但代理关系的建

目 录

序.....	(1)
第一章 总 论.....	(1)
一、委托代理——国有资产管理体制改革争论的焦点.....	(1)
二、代理理论——国有资产管理体制改革的基础理论.....	(4)
三、降低代理成本——企业国有资产管理体制改革的 目标取向.....	(7)
四、一府两系、三级管理——代理实践的总体思路	(11)
第二章 国有资产和国有资产管理	(15)
一、国有资产的一般概念	(15)
二、国有资产的基本特征	(21)
三、国有资产管理	(27)
第三章 我国企业国有资产管理体制改革的历史回顾与 问题分析	(33)
一、计划经济体制下国有资产管理体制存在的问题	(33)
二、以放权让利为主线的国有资产管理体制改革	(35)
三、以承包、租赁为特征的国有资产管理体制改革	(38)
四、企业股份制试点及问题	(42)
第四章 国有资产流失原因分析	(50)
一、国有资产流失的现状	(51)
二、国有资产流失的渠道	(53)
三、国有资产流失的原因	(58)
四、防止国有资产流失的思路	(60)

第五章 当前理论界关于企业国有资产管理 的争鸣	(63)
一、关于产权明晰、政资分离的争论	(63)
二、关于企业国有资产管理目标模式的争论	(66)
三、关于企业国有资产管理中初始委托人的争论	(71)
四、关于企业国有资产管理对象范围的争论	(74)
第六章 外国国有资产监管和运营体系的比较与借鉴	(76)
一、外国国有企业的分类和行业分布	(76)
二、外国国有资产监管和运营体系的比较	(78)
三、外国国有资产管理体制改革	(94)
四、外国国有资产监管和运营体系的借鉴	(97)
第七章 代理理论及启示	(102)
一、代理理论的产生背景	(102)
二、代理关系存在的根源	(107)
三、代理理论的基本观点	(114)
四、代理理论的启示	(120)
第八章 企业国有资产管理体制改革的理论分析	(123)
一、我国企业国有资产管理的实质	(123)
二、企业国有资产管理中存在的问题	(125)
三、企业国有资产管理体制改革的目标取向	(129)
四、政府职能分离的必然性	(131)
五、我国企业国有资产管理体制改革的思路	(132)
第九章 企业国有资产管理体制改革的目标模式	(137)
一、国家统一所有、分级管理	(137)
二、企业国有资产管理体制改革的内容	(139)
三、企业国有资产管理体制改革的基本原则	(142)
四、目标模式——一府两系，分级管理	(142)
五、国有资产管理机构职能的设计	(143)
六、分步操作、完善体系	(148)

第十章 国有资产管理体制改革目标的实现途径	(153)
一、建立和完善国有资产产权基础管理体系	(153)
二、建立和完善国有资产的统计监测体系	(156)
三、建立和完善国有资产经营评价和考核指标体系	(158)
四、建立和规范国有资产产权转让的市场体系	(163)
五、建立和完善国有资产管理法规体系	(169)
第十一章 企业国有资产评估	(172)
一、资产评估的必要性	(172)
二、资产评估的对象和标准	(176)
三、资产评估的原则、方法和程序	(180)
四、资产评估的管理	(185)
第十二章 代理人行为的激励与约束	(191)
一、我国国有企业中监督机制的现状	(191)
二、西方国家的经验借鉴	(195)
三、我国国有企业中完善监督机制的思路	(199)
第十三章 经理市场与年薪制	(209)
一、我国经理市场的现状	(209)
二、经理市场与人事制度改革	(212)
三、推进职业经理市场化的操作程序	(216)
四、年薪制度改革	(222)
第十四章 产权市场与其他外部条件	(229)
一、我国产权交易市场的现状及存在问题	(229)
二、产权交易的意义	(232)
三、产权交易的方式	(233)
四、培育产权交易市场的主体	(236)
五、完善产权交易管理制度	(237)
六、实施代理制的其他外部条件	(238)
第十五章 我国地方政府国有资产管理体制改革的案例	

分析与启示	(246)
一、企业主管部门转体的几个问题.....	(246)
二、各省市企业国有资产管理体制改革实践 进展情况.....	(250)
三、上海与深圳模式对比研究.....	(256)
四、青岛与武汉模式对比研究.....	(262)
五、各地市国有资产管理体制改革的经验与启示.....	(268)
附录一 国有企业财产监督管理条例.....	(275)
附录二 青岛市国有企业实行资产经营责任制的试行 意见.....	(284)
参考文献	(291)
后 记	(296)

第一章 总 论

一、委托代理——国有资产管理体制改革争论的焦点

中国实质性的国有资产管理体制改革,始发于1978年召开的中国共产党十一届三中全会。当时确立的改革开放总方针是对经济管理体制和经济管理方法进行改革,改变经济管理权力过于集中的状况,精简各级行政管理机构,下放权力,使企业有更多的经营自主权,重视价值规律的作用,逐渐解决政企不分、以党代政、以政代企的问题。这一方针,实质上是在公有制的基础上强调市场机制的作用。1984年10月党的十二届三中全会通过了中共中央关于经济体制改革的决定,第一次提出了社会主义经济是公有制基础上的有计划的商品经济,这是关于我国社会主义市场经济问题认识上的一次重大飞跃。决定中说:“建立新型的社会主义经济体制,主要抓好互相联系的三个方面:(1)进一步增强企业特别是全民所有制大中型企业的活力,使它们真正成为相对独立、自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者;(2)进一步发展社会主义有计划的商品市场,逐步完善市场体系;(3)国家对企业的管理逐步由直接控制为主转向间接控制为主,主要运用经济手段和法律手段,并采用必要的行政手段,来控制 and 调节经济运行。要围绕这三个方面,配套地搞好计划体制、价格体制、财政体制、金融体制和劳动工资制度等方面的改革。”国有企业改革

在上述方针指导下，又掀起了一轮高潮，中央相继出台许多搞活国有企业的政策，诸如搞活大中型国有企业的规定、办法、条例，直至全民所有制企业法等等。然而这些“摸着石头过河”式的改革也只能在“企业制度”外围进行扫清障碍式的改进，或称体制外部改革，对制度本身深层次的矛盾没有触及。1988年党的十三届三中全会，确定了建设有中国特色的社会主义总思路。1993年11月党的十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，可以说，这是建国以来最具历史意义的纲领性文件，也是改革开放以来最重大的理论突破。正是这一思路把国有资产管理体制改革提到议事日程上来。

国有资产管理体制的改革实质是一种权力和利益的深刻调整，这一调整是要付出代价的，也就是说改革要付出成本。改革每前进一步，都要遇到思想观念上的争论。国有资产管理体制改革的理论上争论主要表现在：深化国有企业改革要不要从理顺产权关系入手？要不要建立新的国有产权的组织、管理、运营制度？要不要弄清国家的所有者权益？要不要确立国有资产保值增值的责任和产权流动与重组，从而实现国有资产管理体制上的创新？这些争论的焦点都集中在代理理论上。

无论西方产权制度学派、新制度经济学派还是我国传统经济学理论，都承认国有资产管理体制改革应当推行委托代理制，但各学派在观点上有较大的分歧。

（一）收缩国有资产分布面派

由于全民所有制在财产数量上的庞大性、行业上的复杂性和分布上的分散性，再加上国有资产存量是解放46年来全国劳动人民在低收入、低消费、高积累基础上形成的，单一用股份制改造或主管部门转体形式进行的改革难以盘活国有资产存量。从代理理论上讲，代理成本随代理链条的增大而梯度增大。因此要大大收缩国资运作战线和分布面，集中优秀企业家和财力经营关键部

门的国有资产，只有少才有好。

（二）市场论派

此种观点认为市场竞争影响委托—代理关系，从而影响企业效率的关键因素，在比较完善的市场经济环境中，对企业代理人的激励和约束主要是通过产品市场和经理人员市场的竞争等来实现的。而在我国，除产品市场发育较好一些外，其他市场都很不发达，尚难以形成对企业经理人员的有效约束与激励。因此改革的重要任务是要发展和完善市场体系，为国有企业创造公平竞争的市场环境。

（三）产权论派

这种观点认为我国国有资产的委托—代理关系中存在的效率问题更主要还是在产权制度上。这一点也正是国有企业与西方股份公司的根本性差别之一。前者的产权是不可分割的，剩余索取权是不可转让和交易的，故监督方式大多是直接的，即只能“用手投票”；后者则相反，产权可分割，剩余索取权可转让和交易，可以通过股票市场“用脚投票”形成成本低但又较有效的间接监督，有些甚至认为只要产权明晰，国资就活，更甚者提出“一股就灵”。

（四）政府论派

认为搞好国有资产管理，尤其是国有大中型企业关键是转变政府职能，政企分开，政资分开，促进企业经营机制的转换，使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展的法人实体和市场竞争主体。认为目前国有企业改革的主体是政府而不是企业本身，不是企业不改革，也不是职工不要改革，而是政府部门利益阻碍改革。

（五）管理论派

认为国有资产当前的主要问题是管理问题，“不存在没有管理的机制”，加强国有企业内部管理是搞好国有资产管理的關鍵，而

非产权清晰。

各学派之间公开争论和思想观念的交锋，无疑是对国有资产管理体制改革的推进，尽管各学派观点有别，看法不一，但其思想精髓却是共同的，即委托代理。

二、代理理论——国有资产管理 体制改革的基础理论

企业国有资产管理问题是具有普遍性的世界问题，尽管各国制度不同，但也都同时存在着难以解决的棘手问题，没有一种适应所有国家的统一模式。我国自建国以来，企业的国有资产已形成4万亿以上的规模，如何根据我国国情，建立起具有中国特色的国有资产管理体制，使国有资产保值、增值，充分发挥作用，是当前改革亟待解决的问题。

认识国有资产管理的实质，是探讨改革问题的基本出发点。我国企业国有资产管理的实质就是要在国家与经营者之间建立起“委托—代理”关系。这也可能是所有国家国有资产管理的现实选择。所谓“委托—代理”关系是指在某种契约下，一个或一些人（委托人）授权另一个或一些人（代理人），为其利益而从事某些活动，其中包括授予代理人某些决策权力，代理人获得相应收益。“委托—代理”关系广泛存在于现代经济生活中，例如诉讼人和律师之间的“委托—代理”关系，企业所有者与经营者之间的“委托—代理”关系，保险公司与被保险人之间的“委托—代理”关系，等等。企业国有资产管理实施“委托—代理”制，就是政府作为国有资产的所有者，将国有资产授托给特定的经营者负责营运，政府与经营者之间的关系是一种契约关系，双方通过谈判达成协议，并以合同的方式将双方的关系规范下来，政府与经营者共同以契约条款为依据分担责任，分享利益，实现政府的产权目

标与经营者行为目标的均衡。

我国企业国有资产的管理之所以必须实施“委托—代理”制，既有社会主义公有制的内在原因，也有商品经济和现代企业制度的客观原因。

就制度本身讲，社会主义全民所有制的基本原则是：在一国范围内所有公民人人享有平等的对财产的所有权，但任何人或部分人都不能在法律上确认哪一些国有资产属于个人所有。这样，财产所有权的行使只有两种选择：一是由全体所有者集体表决共同行使；二是由政府作为全体所有者的代表代为行使。显然，前者是行不通的，因为这种方法在所有者人数很多时不仅决策成本高昂，而且也根本办不到。在政府代行所有权的情况下，由于政府作为所有者处于虚置状态，因此财产的实际营运自然要授托给特定的人。这样，政府便成为“委托人”，而另一方则成为“代理人”。因此，我国企业国有资产管理实行“委托—代理”制是社会主义全民所有制本身所包含的。

从商品经济讲，代理关系产生于个人能力的片面性及随着劳动分工和专业化发展出现的比较利益优势。一般而言，由于禀赋的差异，信息的不完全，知识的积累以及专门化带来的不同经济活动主体对某一技能掌握的熟练程度不同，使得个人对财产的支配能力和以财产为基础的管理活动创造的效益有很大差别。在一个资源相对稀缺的经济环境中，当委托他人代为处理一项事务或提供一种产品或劳动所得的收益，大于自己亲自处理所获得的收益加代理成本时，双方就会在这一交易中共同获益，于是代理关系自然产生。在整个商品经济的发展过程，由于商品是用来交换的劳动产品，因此，以商品生产为前提的劳动分工，本身就是代理关系的安排，它具有历史的必然性。

从现代企业制度讲，资本来源的社会化、经营管理的专家化，以及现代企业中的层级结构等都要求建立“委托—代理”制。当

资本来源于社会时,所有者是多元的。一方面资本营运内在地要求必须实行集中经营,众多的所有者不可能都作为经营主体参与经营管理活动;另一方面众多中小投资者其动机只是为了获得投资收益,既无成为经营者的愿望,也无从事实际经营管理的素质。此种情况下,受托经营是唯一可行的方案。同样,当资本大规模营运时,管理的复杂性和专业性都是投资者的个人知识和能力难以胜任的,从资本安全和投资利润目标出发,受托经营可能是最好选择。此外,无论何种类型的企业,只要存在两个以上的管理层级,总会存在一个上级对下级的关系问题,这种关系本质上就是一种“委托—代理”关系。

既然,我国企业国有资产管理中必须建立“委托—代理”关系,那么,西方经济学中的代理理论也可为我国国有资产管理体制改革所借鉴。代理理论是20世纪70年代以后形成的,主要探讨如何克服公司制企业中,股东与经理人员之间因“非协作性”造成的效率损失问题。其要点有:(1)代理收益。代理关系之所以能够在现代企业中出现和发展,首先在于这种制度能够为企业带来预期的净收益——代理收益。代理收益是指由分工和专业化的发展所带来的比较收益和规模收益之和,它来自于“分工效果”和“规模效果”,这是代理关系存在的最关键的支持因素。(2)代理成本。代理关系的存在必然引发代理成本。代理成本一般地讲是指代理人(雇员、经理人员及董事)的偷懒、不负责任和以种种手段从公司攫取财富的行为所带来的损失,以及为抑制这种行为所耗费的费用。代理成本主要产生于行为主体的利己动机和委托人与代理人之间的信息不对称性。(3)激励与监督机制。在代理关系中,对代理人行为的激励与监督是十分必要的,这是使代理收益大于代理成本的必然选择,这种必要性来自于“非对称性”和“非确定性”两个原因。在代理关系中,“非对称性”是指委托人承受的是资本的风险,而代理人承受的只是职位丧失和收益的减

少，二者的责任是不对称的；“非确定性”是指委托人无法确定代理人究竟应该做到什么程度才算达到了自己认为的利润最大化的努力水平，并且，委托人也无法准确地核实代理人应该实现的利润目标。这种不对称性和不确定性的存在，导致委托人对代理人经营职责和能力的关注，并产生了对代理人行为激励与监督的内在要求和高额的报酬制度，希望由此激发代理人的责任心和创造性，抑制其不良动机和行为，通过代理人绩效的提高，在抵偿代理成本之后，为委托人带来更大的收益。

西方代理理论虽然是以私有制企业的产权关系为主要剖析对象，并且是在西方自由市场经济的环境中产生和发展的，但代理关系的存在不以私有制和自由市场经济为前提，它是商品经济社会化发展的必然产物。因此，在我国建立社会主义市场经济体制的过程中，代理理论应该成为我国企业国有资产管理体制改革的基础性指导理论。

三、降低代理成本——企业国有资产管理体制改革的目标取向

经济学是一门关于最优方法选择的科学，每一次改革方法的选择，同时意味着机会成本的支付。体制改革实际上是人们相互之间废止旧的约束关系，重新签定新的约束关系过程，这一过程中不可避免地会产生交易成本；在企业改革操作过程中，继续存在着改革思路与维护旧体制势力的较量。破产也好，嫁接、兼并也好，这种人们之间利益关系的改变，总会有一部分人的利益受到相对的损害，也必然地要受到社会上某一部分群体的抵触和反对，这种操作成本（阻力）是客观存在的。主管部门转体是国有资产管理体制改革的形式之一，评价这一改革是否成功，是改革，还是翻牌？只能用代理费用和经营效率（管理成本和国有资产是

否安全增值),也就是代理成本是否比改革之前综合地降下来了来评价。总之,我们在研究国有资产管理体制改革时,必须承认改革的成本,正视成本,研究成本。以往以放权让利为主线安排的改革,如砸三铁、租赁、扭亏增盈、减免各种税、清理摊派等,由于对改革成本研究、估价不足,在设计改革方案时,没能从制度体系上设计,低估了改革的社会成本,结果,只能解决一些表层问题,收效甚微。这种改革只是在企业制度的外围绕来绕去,或者说只在“体制外”改革,没有触动企业制度,只能暂时“缓解”一下双轨制下的矛盾。国有企业制度深层次矛盾不可能解决,企业仍旧产权不清,破产难,兼并难,资源配置难以优化,最终也救不活企业,市场经济体制难以建立起来。特别是,今后中央政府还能向地方政府让多少利?放多少权?地方政府还能向企业让多少利?显然,经过17年的改革,体制外围的障碍已经扫清,改革已触及到产权制度这一难关,进入全局性综合配套整体推进的时期,继续用不及成本的摸石头过河找突破口的思路,改革将导向误区。同时随着改革的难度加大,改革本身需要支付的代价也增大,因此,改革的决策者,从宏观上讲即执政党和政府在作出每一项决策时,都应考虑政策出台后,可能发生的负面影响,社会安定因素。改革方案的设计必须充分考虑,包括国有资产委托代理成本和改革时机在内的机会成本问题。

根据产权制度学派和新制度经济学派的代表人物科思(R. Coase)和诺斯(D. North)的观点,任何制度都内含着特有的成本和收益。在一个交易费用为正的社会组织里,不同的制度安排会带来不同的资源配置效率,制度变迁意味着一种效率更高的制度安排和制度结构对另一种制度安排和制度结构的替代,新制度对旧制度的替代过程只有在预期收益大于预期成本时才能实现。从我国企业国有资产管理中现存的问题不难看出,国有资产管理体制改革的基本目标就是要缔造一个使收益相对于成本有更大增

加的新制度。

国有资产管理制中内含的成本大致可分三部分,即规模成本、代理成本、X 低效率成本。规模成本是指当组织规模超过一定边界时引发的额外增加的交易成本。科斯在《企业的性质》一文中指出:企业之所以存在,是因为运用企业组织“交易”较之通过市场进行“交易”,其“交易成本”较低。由此引发出一个新的问题,既然企业内部交易可以降低交易费用,那么为什么企业不会无限制的扩大,将所有企业的生产都交由一个大企业去进行呢?科斯的回答是:“随着被组织的交易的空间分布、交易的差异性以及相对价格变化可能性的增加,组织成本和失误带来的亏损似乎也会增加,当更多的交易由一个企业家来组织时,交易似乎将倾向于既有不同的种类也有不同的位置,这为企业扩大时效率趋于下降提供了一个附加的原因。”因此,企业的规模并不是越大越好,企业的边界位置处在通过市场实现交易与通过企业组织实现交易成本相等的地方。企业规模不论是处于边界之内(过小)、还是处于边界之外(过大)都会引起过高的总成本,因而是缺乏效率的。总之,规模成本的存在是客观的,在过去计划经济时代的国有资产管理体制下,整个社会变成了一座工厂,单个企业成为社会大工厂中的一个车间或者班组,其结果造成了更大的管理成本。十一届三中全会以后的国有资产管理改革,实质上是把过去不该由企业交易的部分还给了市场,从而降低了交易成本。但规模成本并没有因此而完全消失,在许多地方,行政主管部门的人为干扰实际上仍然是在促使规模成本的生成。因此,努力降低规模成本,是国有资产管理体制改革的导向目标之一。

代理成本是指管理和实施“委托—代理”关系合约所耗费的全部费用。代理关系的存在必然导致代理成本。詹森和麦克林把代理成本分成三部分:(1)委托人的监督费用;(2)代理人的担保费用;(3)剩余损失,即委托人因代理人代其决策而蒙受的损