

国内外无数案例证明，企业经营得好坏不在于所有制，而决定于体制和机制。民营企业的家族式管理也要改制实行现代企业制度；国有企业不是天生搞不好，只要做到『政企分开』，使企业真正落实法人财产权，就可以实现自主经营、自负盈亏，建立起现代企业制度。国有企业不是一卖了之的问题，要知道我们研究国有企业改革问题是在公有制为主体的前提下如何使国有企业实行现代企业制度，建立科学合理的体制和机制，增强市场竞争力，提高经济效益，使国有经济在国民经济中起主导作用，从而带动其他经济成分共同发展，为全国人民造福，这是一项宏伟的创新工程，不是简单地走私有化的道路。

法治国资

国有企业改革的 根本出路

刘仪舜 / 著



中国民主法制出版社
全国百佳图书出版单位

法治国资

法治国资

国有企业改革的 根本出路

刘仪舜 / 著



中国民主法制出版社
全国百佳图书出版单位

2015 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

法治国资/刘仪舜著. —北京:中国民主法制出版社,
2015. 6

ISBN 978-7-5162-0785-7

I. ①法… II. ①刘… III. ①国有企业—国有资产—
经济法—中国—文集 IV. ①D922. 291. 4-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 073955 号

图书出品人:刘海涛

文案统筹:陈晗雨

责任编辑:胡玉莹

书名/法治国资——国有企业改革的根本出路

作者/刘仪舜 著

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区右安门外玉林里 7 号(100069)

电话/(010)63056573 63058790 63055259(总编室)

传真/(010)63056983 63058790

开本/16 开 787 毫米×960 毫米

印张/35 字数/475 千字

版本/2015 年 7 月第 1 版 2015 年 7 月第 1 次印刷

印刷/北京盛源印刷有限公司

书号/ISBN 978-7-5162-0785-7

定价/72.00 元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

序

1993年年初,正当国企改革进入攻坚阶段,深感需要一部法律规范科学合理的国有资产管理体制,促进国有企业与市场经济相兼容。我遂联合黑龙江省几位全国人大代表向八届全国人大提出起草《国有资产法》的议案,后被列入全国人大常委会5年立法计划中。八届、九届全国人大财经委员会历经10年艰苦努力组织起草,《国有资产法》最终未能出台是件十分遗憾的事。

国内外无数案例证明,企业经营得好坏不在于所有制,而决定于体制和机制。民营企业老板一个人说了算,家族式管理也要改制成现代企业制度;国有企业不是天生搞不好,只要做到“政资分开”“政企分开”,使企业真正落实法人财产权,就可以实现自主经营、自负盈亏,建立起现代企业制度。当年我向朱镕基总理报告,国有资产法起草的一个重要原则就是国有资产的监管者和国有资本的经营者必须分开,他也是赞同的。后来,我与国资委主任李融荣谈话也强调了这一点,可惜至今没有解决。国有企业不是一卖了之的问题,要知道我们研究国有企业改革问题是在公有制为主体的前提下如何使国有企业实行现代企业制度,建立科学合理的体制和机制,增强市场竞争力,提高经济效益,使国有经济在国民经济中起主导作用,从而带动其他经济成分共同发展,为全国人民造福,这是一项宏伟的创新工程,

不是简单地走私有化的道路。

国有资产是属于全国人民的。国有资本经营收益的分配要有利于民生、有利于国有企业乃至国民经济的发展。《国有资产法》起草时特别强调了要实行“税养财政，利活企业”的原则，税利实行分流、分管、分用。税收进财政预算，国有企业利润不进预算，主要用于国有企业的发展或公益性开支，垄断性经营国企的超额利润可用差别税率调节，国有资本经营年度完成情况及收益分配计划要向人民代表大会报告。至今，国有经营性资产包括金融性资产、行政事业资产、资源性资产，还没有一部统一的法律管起来，国有资产所有者职能缺位，所产生的弊端有目共睹。只有通过立法，实现“政企分开，政资分开”，建立起科学合理的国有资产管理、运营、监督体制，也就是说，一要健全合理的制度，二要用制度法律加以规范，国有企业改革到位必须从顶层设计入手，制定法律作为实施保障，才能使中国的社会主义市场经济制度完善和建成。党的十八届四中全会强调依法治国，更加显示了《国有资产法》出台的必要性和紧迫性，全国人大有继续完成这一立法计划的历史使命。

从1993—2003年，八届、九届全国人大财经委用了10年起草的《国有资产法》竟然未能出台，原因在于这部法律涉及面广，法律需要

规范的不少问题关系到现行体制的进一步改革和部门、地方利益的协调,问题比较复杂,起草难度很大。刘仪舜同志是当年《国有资产法》起草工作组组长,他的这部有关国有资产管理及立法文集的出版,集中反映了国内外国有资产管理体制改革的经验和一些失败的教训,也包括对国有资产管理体制改革诸多理论问题的论述,希望对今后国企改革和国有资产立法有参考作用。

陆燕荪

2014 年 12 月

前 言

国有资产法是第一部由全国人大财经委员会组织起草的一部法律草案,八届、九届全国人大财经委从 1993—2003 年组织起草了 10 年。许多参加工作的同志满怀激情,勤奋工作,全力以赴投入调查研究和起草工作中,期望这部法律的出台,能建立起科学合理的国有资产管理体制,使国有企业通过“政资分开”“政企分开”成为独立企业法人,在市场经济中自主经营、自负盈亏,与其他所有制企业平等竞争,使国有企业与市场经济相兼容,使社会主义与市场经济相兼容,促进中国特色社会主义市场经济的完善建立。同时,使经营性、资源性、行政事业性 3 类国有资产得到合理治理,制止国有资产的流失,确保国有资产的保值增值,造福于人民。许多同志问,为什么这部法律起草了 10 年仍然没有出台?其中的症结究竟在哪里?经过这 20 多年的实践人们恍然大悟,在各种改革旗号下国有资产大量流失,都进了一些富豪和一批贪官囊中!国有企业乃至国有资产管理体制的改革实在是政府的一场自我革命,这场改革确实直接触及权贵们的利益所在,成为一场生死较量,国有资产法难以出台的根源就很明白了。现在以习近平同志为核心的新一代领导集体上任之后,反腐浪潮一浪高过一浪,给人们带来了希望。国有资产管理体制改革不仅

涉及经济体制改革,也涉及政治体制改革,全国人民期望党中央英明决策,通过顶层设计,将党中央历届全会所作的对国企改革的方针政策和战略部署用法律形式通过科学合理的国有资产管理体制立法确定下来,使国有资产管理体制和国企改革到位,用法律治理国有资产,谁违法就将受到法律的制裁,将属于人民的权利真正还给人民,让国有资产保值增值直接惠及人民!

这部文集收集了我在起草《国有资产法(草案)》过程中,对一些理论问题和实际问题的研究论文,以及近年来对国有资产和国有企业改革问题的进一步思考,收录了执笔起草的全国人大财经委 1995 年至 2002 年连续 8 次与法国经社理事会联合召开的“中法国有企业改革研讨会”的报告和起草工作组对国外国有资产管理体制改革情况的考察报告,以及对《国有资产法(草案)》的诠释。希望对今后国企改革和国有资产立法有所裨益。在文集出版之际,我特别要感谢《国有资产法》起草领导小组的领导对我多年的指导和关照,感谢起草工作小组的全体同志为起草工作所做出的杰出贡献以及对我工作的大力支持和关爱,还要感谢多年来配合我工作的诸多同志。

刘仪舜

2015 年 2 月

目 录

序	- 1
前言	- 1

【论 文】

论国有企业改革的根本出路	- 003
让全国人民都有财产性直接收入	
——论国有资本公有制管理体制的改革思路	- 020
南斯拉夫国有资产实行社会所有工人自治制度失败的	
原因分析	- 034
捷克私有化的教训	
——从创造“奇迹”到坠入“陷阱”的原因分析	- 045
常熟开关厂的故事给国企改革的启示	- 053
关于国有资产管理体制改革的基本思路及立法的若干	
重大原则问题	- 060
论国有资产出资人代表	- 080
论中国组建国有资产经营公司的几个理论问题	- 098
中国国有企业改革的历史回顾及基本经验	- 104
论国有资产管理体制改革和授权经营	- 116
论中国国有企业产权制度的创新	- 145

国有经济的战略调整与资本经营	- 156
关于国有控股公司组建与运作的几个问题	- 178
我国组建国有资产经营公司的理论与实践	- 187
国有经济产权制度改革与企业制度的创新	- 212
积极推进国有资产管理体制改革 搞好国有企业的授权经营	- 240
政资分开之后才能政企分开	- 246
出资人制度是国资经营改革的关键	- 254
转变经济发展方式 走富民强国之路	- 259
国有资本经营收益要直接惠及全国人民	- 270
深化国有资产管理体制改革 确保公有制主体地位	- 282
怎样完善国有资产出资人制度	- 288
深化政府职能改革 建立国有资产管理新体制	- 295
做好结构调整和转换体制的文章	- 299
国有资产经营公司的功能作用和特点	- 303
国有资产经营公司不是“老板加婆婆”	- 307

【情况报告】

1995 年中、法国有资产管理及立法研讨会情况的报告	- 313
关于赴法国参加 1996 年中、法国有资产管理研讨会情况的报告	- 317

关于召开 1997 年上海中、法国有资产管理研讨会 情况的报告	- 325
关于赴法国参加 1998 年中、法国有资产管理研讨会 情况的报告	- 332
关于召开 1999 年昆明中、法国有企业管理和农业问题研讨会 情况的报告	- 341
关于赴法国参加 2000 年中、法国有企业管理和农业问题 研讨会及考察访问俄罗斯情况的报告	- 348
关于召开 2001 年西安中、法国有企业改革和农业问题 研讨会情况的报告	- 359
关于赴法国参加 2002 年中、法国有企业改革和农业问题 研讨会情况的报告	- 365

【采 访】

国有资产管理体制改革纵横谈	- 371
深化国企改革亟须法律保障	- 382
九度寒暑将修成正果 国有资产法酝酿出台	- 389
《国有资产法》破解国企管理难题	- 393
国企改革箭在弦上 立法先行知易行难	- 398
建立国有资产管理新体制	- 409
回顾《国有资产法》起草历程 探讨国企改革根本出路	- 413

【关于国有资产法】

国有资产管理立法的法理创新

——《国有资产法(草案)》要点诠释 - 425

关于在《国有资产法(草案)》中规定国务院设立国有资产

管理机构职责的说明 - 450

关于《中华人民共和国国有资产法(草案)》的《说明》 - 467

【附 录】

对西方六国国有资产管理体制和立法的考察报告 - 475

美国政府财产的法律地位、特点及分析 - 490

考察加拿大国有企业(皇冠公司)的报告 - 502

日本国有财产管理体制考察报告 - 513

意大利国有资产管理情况考察报告 - 525

奥地利国有资产管理体制改革情况的考察报告 - 532

法国国有资产管理体制改革情况的考察报告 - 545

论文



论国有企业改革的根本出路

“国有资产资源来之不易,是全国人民的共同财富,要完善国有资产资源监管制度,强化对权力集中、资金密集、资源富集的各部门和岗位的监管。”这是习近平同志在党的十八届中央纪律检查委员会第五次全体会议上讲到“要着力国有企业监管制度,加强党对国有企业的领导,加强对国有企业领导班子的监督,搞好对国有企业的巡视,加大审计力度”时的郑重宣示。

国有资产资源是全民所有的财产,主要来自国家凭借国家权力取得的、依据法律认定的和以各种形式投资及其收益取得的各种财产和财产权利。包括依法没收官僚资本和敌伪资产,依法赎买资本主义工商业,依法接收国有城镇土地、矿产、海洋、水流、森林、荒山,以及依法征收、征用的土地。这是无数革命先烈用鲜血换来的,单就3年解放战争死伤的工农子弟兵就是130多万将士!新中国成立后,在伟大领袖毛主席英明领导下又先后与美国、越南、印度、苏修打了4场战争,牺牲数10万将士,在一穷二白的条件下,面对西方全面封锁、勒紧裤带用粮食换取苏联援助,在苏修背信弃义,撤走专家,又遭受长期自然灾害的不堪局面,硬是自力更生、艰苦奋斗,不仅造出了军舰、坦克,研制出导弹、原子弹和氢弹,完成了157项重点工程,初步实现了工业化,巩固了国防。经过30多年改革开放的发展历程,确立了中国在亚洲领袖和世界大国的地位,创造了今天国有资产的家当,是多么来之不易!

巨大的国有资产是属于全国人民的共同财富,然而真正的所有者却得不到实惠。在政府主导下,政资不分,政企不分,国有资产资源疏于监管,体制不顺,效益不高,高薪不能养廉,各种渠道国有资产流失严重,腐败现象难以遏制。因此,习近平同志讲话要求严加监管,就是

要求政资分开、政企分开,建立科学合理的国有资产管理、经营、监督体制。然而国有资产管理体制和国企改革已经进行了 30 多年,仍然处在“攻坚阶段”,一些专家学者、经济学家、政府精英激烈辩论,各种主张莫衷一是。就是在这个不断辩论的过程中,国有资产在改革的旗号下通过不同的渠道大量流失,装进了许多富豪和官僚的口袋。许多所谓的经济学家、专家对国企改革的诸多主张,其实归纳起来不外乎就是要消灭国有资产实行私有化,大体有以下几种“政见”。

一、鼓吹国有资产私有化是唯一出路

不仅不少经济学家著书立说,大声疾呼要求走私有化道路,将国有企业尽快卖光。世界银行行长佐利克以《2030 年中国建设现代和谐有创造力的高收入社会》报告,给中央开了治国“药方”就是要中国私有化。在新闻发布会上遭到一位志士的公然抗议,疾呼“这是在给中国下毒药”,要求佐利克“滚回去”!连国资委的研究机构负责人都曾公然宣称“成立国资委的目的就是要消灭国有资产”!现在仍有不少人主张中国要学习东欧将国有资产全部分掉。实际上苏联、东欧各国私有化的后果有目共睹,国有资产最终都集中到少数人的手中,人民一贫如洗,后果不堪!我们曾去意大利考察,意大利议会议长告诫我们:“苏联共产主义式私有化失败了,西德快速兼并东德也不成功,就是撒切尔夫人‘谨慎的私有化’也还看不清前程,我奉劝中国‘同志’千万不要搞私有化!”我国在 20 世纪末的前后几年中,在“抓大放小”口号下,全国掀起一场私有化运动,政府急于甩包袱,将 30 多万国有中小企业由政府首长一声令下就消失了,93% 的农村集体企业也私有化了。这个私有化的速度可谓全世界第一!“抓大放小”进行国企结构调整是完全正确的,但各地政府急于甩包袱,将国有资产大都分光、送光,不仅没有收回多少国有资本,而且造成大量工人下岗失业,后果极其严重。据斯诺登爆料,中国官僚在美国等国的现金存款高达 30 多万亿元人民币,如果他们的土地、矿山、股票等实物资产加起来大约会有 100 万亿元人民币。这个私有化浪潮包括大肆廉价卖地、卖矿山,不仅造就上万的亿万富豪,也催生了大批官僚资

本。有人说中国造就了世界上最多的富翁,这些暴富的所谓民营企业家和官僚资本绝大多数都有原罪,都是刑事犯,所以他们拼命地移民国外,将资金千方百计转移到国外去,就是怕有朝一日会遭到清算!目前,中国的国有经济占国民经济总量的比例大约不足 1/3,如果再卖下去,公有制的主体就不保了,西方敌对势力正在千方百计制造舆论,诋毁共产党、谩骂毛主席,抓住国有企业体制上的弊端全面否定国有企业,用资本主义普世价值观和新自由主义给我们洗脑,妄图中国像苏联一样崩溃分裂成若干个小国家,一些被西方洗了脑的所谓经济学家及汉奸、卖国贼、长期潜伏的美国第五纵队集合起来,企图用私有化的毒药让中国和平演变,我们必须百倍警惕,保持清醒的头脑。例如,铁路是中国经济的大动脉,也是国防运输的命脉。中国铁路运行秩序良好,绝不可以搞什么私有化,进而引入外国资本。如让外资掌控将意味着国防运输机密对外公开,全国铁路也必然要乱套!铁路私有化的主意不是中国人想出来的,这是世界银行 2004 年给中国政府的建议,我们怎么能按照佐利克之流的主意行事呢?所有国有企业都要实行公司化,建立现代企业制度,无论公益性,还是竞争性,甚至是自然垄断性的国企,都必须进行体制和机制的改革,同时要加强监督,铁路更是如此。所谓“反垄断”是糊弄人的欺世之谈,全世界的资源市场、金融市场都被国际跨国托拉斯、康采恩所垄断,世界银行后面的大财阀、大老板控制着世界大部分金融体系、企业体系、论证体系,甚至意识形态体系,世界 500 强都是垄断的托拉斯集团。现在只攻击中国国企搞垄断,无非就是为了拆散中国的国有大型经济体,让他们的托拉斯进来控制中国经济!在与法国经社理事会连续 8 年每年召开一次的“国有企业改革研讨会”上,我曾经问法国代表:“你们说垄断不好,可你们的国有大企业也是垄断的,你们如何改革?”他们支支吾吾地解答说:“垄断是不好的,要尽量避免垄断。”这就很清楚了,垄断难以避免,国际贸易反垄断的斗争因而不间断。所以关系到国民经济发展的战略性产业、关系到国防安全的大型骨干企业一定要控制在自己手中,绝不可以失去控制力,更不可以让外资染指!像铁路这样关系国民经济和国防安全的产业绝不可以