

起步·探索·希望

——优化国有资产管理断想

蒋乐民 著



起步·探索·希望

——优化国有资产管理的新想

(1988~1989)

蒋乐民 著

经济科学出版社

一九八九年·北京

起步·探索·希望

——优化国有资产管理的断想

蒋乐民 著

•

经济科学出版社出版、发行

昊海印刷厂印刷

•

850×1168毫米 32开 5 印张 93 000字

1989年12月第一版 1989年12月第一次印刷

印数：00 001—10 000册

ISBN 7-5058-0331-X/F·283 定价：2.50元

60169/20

自序

在经济体制改革过程中，必须对现有的国有资产管理体制作相应的改革。这个问题已经非常现实地摆到了人们的面前。

社会化大生产的发展，不仅要求打破生产资料私有制的狭隘界限，实现主要生产资料的社会公有制，而且要求实现生产资料所有权和经营权的适当分离。这是有计划按比例发展国民经济的必要条件，是客观经济规律的内在要求，决不是某一个人或几个人主观意识的产物。

但是，资产所有权和经营权在社会生产过程中是相互依存、相互制约的，不是相互排斥的。关键在于要规范所有者和经营者各自的权利、责任和义务及其相互联结的关系。这是保证生产有效发展必须解决的一个问题。

新中国成立后走上了社会主义道路。通过革命、建设和全国人民 40 年的辛勤劳动，已经积累起并正在继续积累着数额巨大的、属于全民所有的国有资产。这是我国公有制财产的骨干，社会主义制度的基石，国家财政收入的主要源泉，搞好“四化”建设的重要物质基础。如何管好这些资产，使其发挥最佳效益，对巩固、发展我国的社会主义经济、政治制度，具有重大的意义。

在实行改革以前，我们对国营经济实行的是一种政企不分、两权合一的经营管理体制，所有权代表机构多元化，没有一个主体。对国有资产所有权的管理也没有作为一个独立的问题加以研

究。从 1978 年我国开始实行改革、开放政策以后，客观情况发生了很大的变化。租赁制、股份制、中外合资等经营方式的出现，资产所有权代表和管理问题愈发显得突出起来。特别是 95% 以上的国营企业实行承包经营后，厂长、经理成了国有资产经营者的代表，不再是国有资产所有者的代表。在企业内部国有资产所有权和经营权不可阻挡地逐步分离了。在这种情况下，由谁来代表企业所占有的国有资产的所有权，维护全民的资产及其权益不受损害；同时，把微观搞活和加强宏观监督有机结合起来，调动经营者的主动性、积极性，自觉地按国家政策要求和市场需求，提高资产运营效益，并正确处理国家、企业和职工三者利益关系，为国家的整体利益服务，就成了一个迫切需要解决的问题。国家经过认真研究，按照政企分开、两权分离的改革方向，决定由政府建立专职的国有资产管理机构，行使国有资产所有者的代表权，以及体现代表权的国有资产监督管理权、投资和收益权、资产处置权。这是为适应我国经济体制改革的需要，逐步构建一个符合社会主义有计划商品经济发展要求的国有资产管理体制所采取的一项意义重大的措施。

十年来的改革实践证明，政企分开不等于取消政府对企业经营决策、分配决策、主要人事决策进行必要的宏观管理和监督；“两权”分离也不等于所有者对经营者的上述各项决策（不是具体经营活动）可以放任自流，而不去建立有效的约束机制。构建这样一个新的体制在社会主义国家将是一个创举，没有现成经验可以遵循，而对资本主义国家的做法也不能照搬，这就必须经历一个实践——认识——再实践——再认识的循环探索过程，必须有

一个与理论建设和其他改革措施配套进行、逐步发展和提高的过程。因此,我们对今后新的管理体制的模式应该进行认真的探索,以明确工作方向。但千里之行始于足下,具体的工作又必须从现实起步。没有方向,就不可能有自觉的起步;没有起步也就不可能进行实际的探索,更不可能一步一步地去达到希望的目标。

我自从事国有资产管理以来,如同全国所有从事这一事业的同志一样,都是本着这样的精神在努力、在探索、在奋斗,而且把主要精力放在起步阶段工作的研究方面。我想,今后各级国有资产管理机构将陆续组建,将有更多的同志参加我们的队伍。因此,我愿将自己的一些形之于文字的认识和体会,汇集在这本名之为《起步·探索·希望》的小册子里,奉献给一切从事和关心国有资产管理的同志们,一起为巩固发展我国的社会主义制度,为祖国的繁荣富强,奋斗不息。

这本小册子在整理过程中得到王子林、周来振、王长廷、沈莹等青年同志的帮助,并承蒙经济科学出版社的同志们的大力支持,在这里特向他们表示我的谢意。

由于水平所限、经验不足、认识欠妥,甚至错误之处也在所难免,恳请读者批评指正。我欢迎批评,因为这是推动进步的武器。

蒋年武

1989年12月20日

于北京

目 录

自序.....	(1)
国家国有资产管理局的基本职责和任务	
(1988 年 9 月 19 日)	(1)
改革国有资产管理体制是一项艰巨的工作	
(1988 年 11 月 28 日)	(13)
逐步建立新的国有资产管理体制	
(1989 年 1 月 9 日)	(15)
建立新的管理体制要群策群力(1989 年 2 月 17 日)...	(21)
国有资产的历史地位和优化管理之道	
(1989 年 4 月 15 日)	(25)
对行政事业国有资产管理的几点意见	
(1989 年 5 月 13 日)	(43)
国有资产管理与财政管理的联系与区别	
(1989 年 5 月 17 日)	(47)
系统研究国有资产管理的理论与实践(1989 年 5 月)...	(57)
要有使命感和求实精神(1989 年 7 月 14 日)	(59)
论起步阶段工作的十个问题(1989 年 8 月 20 日)	(61)
推进工作开展, 完善企业兼并办法	
(1989 年 8 月 24 日)	(79)

搞好大城市国有资产管理的试点工作

(1989年8月25日) (83)

加强和改善国有资产运行的监督工作(1989年9月1日)... (85)**把加强国有资产管理问题发展成一个专门的学科**

(1989年9月3日) (95)

站在巩固社会主义制度的高度来对待国有资产

管理工作(1989年9月11日) (99)

警惕国有资产保值面临的危机(1989年10月5日)..... (107)**关于调查研究、完善承包制和促进企业兼并等问题**

的意见(1989年10月28日) (121)

千里之行，始于足下(1989年10月30日)..... (125)**外国国有资产管理中值得注意的几个问题**

(1989年11月22日) (127)

探索未来，为优化国有资产管理而奋斗

(1989年11月27日) (139)

从理论与实践的结合中走出一条新路子

(1989年12月12日) (143)

国家国有资产管理局的 基本职责和任务^{*}

(1988年9月19日)

国家国有资产管理局(以下简称资产局)是以理顺国有资产产权关系,优化国有资产配置和运行,推动生产力和社会主义商品经济的不断发展为根本目的,经国务院批准而设立的总揽国有资产管理的政府机构。

一、成立资产局的契机

随着以搞活企业为中心的经济体制改革的深入,国有企业正在实行所有权与经营权适当分离。在新的条件下,既要坚持国有资产所有权不变,保障所有者权益;又要强化企业在经营上的责任,成为独立自主经营的商品生产者,这就需要有一个代表国家行使国有资产所有权职能的机构。理论界、经济界曾对这个问题展开了探讨,当时的观点很多,有的建议设立与政府平行的、直接对人民代表大会负责的国有资产管理委员会;有的主张在中央人民政府内设立国有资产管理委员会或国有资产管理部;更多

^{*} 这是在财政部大学生、研究生岗前培训班上的讲话。

的人提出在财政部或在计委内设立国有资产管理局。1988年1月，国务院正式决定建立资产局，由财政部归口管理。这一方案在1988年七届人大一次会议上得到通过。

从国有资产管理问题的提出，到决定建立管理机构，前后不过半年的时间。中央在短期内作出这一决定，充分说明了在改革过程中建立新的国有资产管理体制的必要性和紧迫性。

长期以来，我们对国有资产实行的是一种产权管理主体多元化的体制，即财政、银行、计委、经委、企业主管部门等都是国有资产产权管理的主体。这种管理体制在历史上曾起到过积极作用，但存在多头管理、责任不清的弊端，对提高国有资产经营使用效益，充分发挥社会主义全民所有制的优越性很不利。因此，在深化改革中按照优化国有资产管理的要求，构建运转灵、效率高、适应发展有计划商品经济的国有资产管理体制就势在必行了。

在所有权与经营权适当分离之后，客观上要求设立专门的职能机构代表国家对国有资产实施产权管理。这个机构一方面要维护全民所有的资产，保障国家和全民的权益；另一方面要确保国有资产经营使用单位合法的自主权不受侵犯，把两者紧密结合起来，不断提高国有资产的经营使用效益，实现国有资产的保值和增值。

在经济体制改革的过程中，许多问题都关系到国有资产的管理。如在企业实行承包、租赁、股份制等项改革中，国有资产所有者的权能如何规定，职能如何发挥，利益如何维护；资产经营者的责任如何加强，经营效益如何提高，经营方式如何完善；企

业兼并、拍卖等产权转让过程中资产如何处置，价值如何评估，收入如何分配；股份制企业股票等有价证券的发行、流通如何管理；中外合资企业中，对双方入股资产如何正确评估，对我方权益如何维护，对资产经营活动如何监督管理，等等，都需要认真研究处理。住房制度改革，土地使用权有偿转让等，也涉及到国有资产产权转让、资产处置和收益分配等问题。所有这些都为国有资产管理机构的成立提出了客观要求。

二、资产局的工作宗旨和任务

根据国务院的授权，资产局成立后，将对中华人民共和国境内和境外的全部国有资产（包括固定资产、流动资产和其他资产）行使管理职能，重点是管理国家投入各类企业（包括中外合资、合作企业）的国有资产。

资产局在履行职责过程中，坚持以优化国有资产管理，保障国有资产的保值和增值，维护国有资产使用者的合法权益，巩固和加强全民所有制经济的骨干作用，推动社会生产力和社会主义商品经济的不断发展为宗旨，逐步完善国有资产管理体制，促进国有资产使用单位有效地经营和使用国有资产，依法缴纳国家规定的各项税收和费用，依法向国家上缴利润和国有资产产权收益，并按照“统一政策，分级管理”的原则，逐步建立从中央到地方的国有资产管理体制，更好地为改革、开放和“四化”建设服务。

资产局作为国有资产所有者代表，本着上述宗旨和任务，行

使国家赋予的国有资产代表权，以及体现代表权的国有资产监督管理权、国家投资和收益权、资产处置权。所谓监督管理权，主要是指有权对国有资产的经营管理通过立法和制定行政法规加以规范；对国有资产的增减、变动和经营效益情况实施统计和监督；对国营企业的资产运营是否符合国民经济宏观发展计划的要求和社会整体利益，是否符合国家统一的财经制度，是否保证了国有资产的完整和增值，是否达到了经济效益的最优化或经济效益与社会效益相统一，进行检查和监督。所谓国家投资和收益权，即以国有资产所有者代表的身份，对国营企业交纳所得税后的利润拥有分配决策权、收益权和再投资权；对中外合资企业、股份制企业交纳所得税后的利润，拥有按国家投资份额或协议相适应的收益权及其再投资权。所谓资产处置权，主要是指有权根据国民经济发展的需要和企业的经营状况，对国有资产进行发包、出租、参股、兼并、出售、拍卖，对资产评估价值予以确认，并取得和使用发包、出租、兼并、拍卖、出售等资产处置收入。

资产局行使这些职权的途径、办法、步骤，将根据经济体制和财政体制改革的进程，从实际出发逐步完善和发展。

三、资产局的管理对象和范围

国有资产管理局主要从价值形态上对各类国有资产实行管理。从表现形态上考察，主要包括固定资产、流动资产和其他资产三大类。这些资产主要由下列来源形成：（一）国家（包

括中央和地方)的各种投资和拨款;(二)从各种合法途径无偿取得的国有资产;(三)企业按国家规定用于归还贷款的减免税金;(四)企业缴纳所得税前归还贷款的利润中应属国家所有的部分;(五)企业按国家法规或契约留用的利润(不包括用于个人消费的职工福利基金和奖励基金)和其他专项资金中应属国家所有的部分;(六)国家银行和投资公司、国有资产经营公司用实现利润转入的信贷基金、投资基金、经营基金;(七)其他应属于国有的资金。其他资产是指在固定资产和流动资产之外,属于国有的土地、森林、矿产等自然资源及其开发使用权;专利权、版权、商标权、商誉等无形资产;以及债券、股票等有偿证券。

国有资产可分为经营性和非经营性资产两大类。所有企业、事业、行政、党派、团体和部队等单位使用的国有资产,不论其在预算内还是在预算外,也不论其在全民所有制单位还是在其他单位,不论其在中华人民共和国境内还是在境外,均属资产局的管理范围。但资产局的管理重点是各类企业生产经营用的国有资产。对各类国有资产管理的具体办法,将通过国家法律或行政法规加以规定。

四、资产局的主要职责、工作步骤

资产局是代表国家实施国有资产管理的职能机构。经国家机构编制委员会原则批准,其主要职责是:

(一)贯彻执行国家有关国有资产管理的方针、政策和法律、法规,拟定全国性的国有资产管理条例和各种管理制度,并组织

实施。

(二) 组织对中央和地方各级国有资产现状和变动情况的调查研究及登记管理工作, 监督国有资产的保值与增值。

(三) 参与国家投资的分配和回收投资的再分配, 对各类国家投资公司、投资银行、国有资产经营公司的经营活动进行稽核和监督, 促进提高投资效益和经营效益。

(四) 对国有资产的运用情况实施检查, 促进国有资产经营单位大力提高经济效益, 保证资产的保值和增值。

(五) 会同有关部门对中央级国营企业进行发包、租赁、合资、参股经营等工作, 并参与决定国营企业税后利润分配或股份制企业、合资企业中国有资产股权收益的分配。

(六) 审批中央级国营企业承包、租赁、合资、参股经营和兼并、拍卖、破产清理等经济活动中涉及国有资产的评估、产权变动和财务处理问题。审批中央级行政事业单位国有资产产权转移、评估和财务处理问题。

(七) 组织推动中央和地方企业闲置国有资产的处理, 提高国有资产的利用率。

(八) 管理设在中国境外的国有资产, 维护其合法权益。

(九) 指导地方各级国有资产管理机构的工作。

资产局作为国有资产所有权代表, 理应对全部国有资产, 特别是国有资产中的资本金收支, 包括资产投入、资产使用和运营、资产收益和再投资、资产处置等, 实行全过程的宏观监控和调节, 并依据法律和采取必要的经济和行政手段进行管理。但考虑到目前的改革尚处于新旧体制的转换过程中, 因此, 国有资产

管理工作在实施步骤上准备采取远近结合、以近为先、分步实施、逐步到位的办法。在机构设置上，要逐步建立从中央到地方的完整的国有资产管理体制。在业务工作上，先抓法规制度建设、企业的国有资产管理与无人管理的薄弱环节，后抓非经营单位的国有资产管理工作。对以下两项应由资产局负责的工作，从当前实际情况出发，采取下列过渡办法：（一）对国家投资的分配和回收投资的再分配，以及 6 大国家投资公司^①的工作，目前仍由国家计委等部门为主管理，资产局先通过适当方式，如向公司派驻国家代表的方法参与分配、管理，同时对公司的经营活动和财务状况进行稽核和监督。将来随着改革的深入，再研究由资产局归口管理各类国家投资公司，通过公司的业务活动进行国有资产的投资和经营。（二）对国有资产的发包、租赁、联营、股份经营等工作，以及国有资产经营利润、股权收益的分配，仍由财政部门为主会同有关部门进行，资产局先作为国有资产所有权代表参与决策，待通过改革，调整所得税和实行税利分流后，再由资产局为主进行。

根据以上原则，资产局近期内应抓好以下几项工作：

（一）按国务院批准的“三定”^②方案，抓紧调配干部，建立健全内部机构，为开展工作创造条件。

（二）研究制订《中华人民共和国国有资产管理条例》、《国有资产评估条例》，并和有关部门共同拟定《企业产权转让

^① 指在 1988 年国家机构改革中建立的原材料投资公司、农业投资公司、交通投资公司、能源投资公司、林业投资公司、机电轻纺投资公司。

^② 1988 年国家机构改革中实行的定机构、定职责、定编制。

条例》，上报国务院审批颁发。

(三)有步骤地组织开展国有资产登记和普查工作，掌握国有资产的总规模、结构和分布状况，逐步建立国有资产报告制度。

(四)参与管理国家投资的分配和中央企业国有资产发包、联营、租赁、股份经营等有关工作，参与企业税利分流、税后利润分配的调查研究及改革试点工作。研究在企业上述各种经济活动中涉及国有资产产权转让、资产评估、财务处理等问题，并制定相应办法。

(五)推动企业闲置国有资产的利用处理工作，提高资产利用率。

(六)在适当的时候召开一次全国性的国有资产管理工作会议，讨论国有资产管理的基本法规草案，部署建立、健全国有资产管理体制，逐步开展国有资产管理。

五、资产局的机构设置和各机构的主要职责

根据资产局的主要职责，经国务院机构编制委员会批准，下设6个职能司(室)。各司(室)的主要职责如下：

(一)办公室：管理文书、档案；处理人民来信，接待群众来访；办理有关外事活动的事务；管理机关人事、教育、监察工作；负责机关各项行政事务与后勤服务工作。

(二)综合司：进行政策研究，草拟综合性计划、报告、总结、简报和其他重要业务文件；组织起草或修订综合性的国有资

产管理法规、制度；参与国家投资分配和回收投资的再分配的研究；汇总、分析全国国有资产财会、统计信息数据；负责国有资产管理中的综合协调工作，并对地方国有资产管理工作进行经常性联系和指导。

（三）工业、交通、建筑国有资产管理司：对国家预算内和预算外投入工业、交通、建筑企业和有关的国家投资公司的国有资产实行归口管理，重点管理中央直属工、交、建筑企业和投资公司的国有资产。其职能包括组织资产调查登记；会同有关部门进行国有资产的发包、租赁、合资、股份制经营等工作，参与决定企业税后利润和国家股权收益的分配；审批企业实行承包、租赁、合资、股份制经营和兼并、拍卖、破产清理等活动中涉及国有资产的评估、产权变动和财务处理问题；审批有关国有资产的财务报表；组织推动闲置国有资产的处理和利用。

（四）商业、外贸、金融国有资产管理司：对国家预算内和预算外投入商业、外贸、金融企业和有关的国家投资公司的国有资产进行归口管理，重点管理中央直属商贸金融企业和投资公司的国有资产。其职能包括组织国有资产调查登记；会同有关部门进行国有资产的发包、租赁、合资、股份经营等工作，参与决定企业税后利润和国家股权收益的分配；审批实行承包、租赁、合资、股份经营和兼并、拍卖、破产清理等活动中涉及国有资产的评估、产权变动和财务处理问题；审批国有资产的财务报表；组织推动闲置国有资产的处理和利用。

（五）农业、文教、行政国有资产管理司：对全国农业（包括农垦、畜牧、水产业）、林业、水利、气象、文化教育、科研、卫