

国家哲学社会科学研究规划基金资助项目重点课题

国有资产监管与运营

郑树生 王小烈 刘怀廉 侯相恩 主编

中国审计出版社

国家哲学社会科学研究基金资助项目重点科研课题

《建立有效的国有资产管理、监督和营运机制问题研究》课题组著

国有资产监管与营运

郑树生 王小烈 主编
刘怀廉 侯相恩

中国审计出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有资产监管与营运/郑树生、王小烈等编著. —北京: 中国审计出版社, 2000. 4

ISBN 7-80064-926-1

I. 国… II. 郑…②王… III. 国有资产-经济管理 IV. F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 20695 号

国有资产监管与营运

郑树生 王小烈 刘怀廉 侯相思 主编

出 版	中国审计出版社		
社 址	北京西城区北礼士路 54 号	邮政编码	100044
发行经销	新华书店总店北京发行所发行	各地新华书店经销	
印 刷	铁道部十六局印刷厂		
开 本	850×1168 1/32	版 次	2000 年 5 月北京第 1 版
印 张	12.25	印 次	2000 年 5 月第 1 次印刷
字 数	300 千字	定 价	20.00 元
书 号	ISBN 7-80064-926-1/F·637		

版权所有 侵权必究

编写人员名单

顾 问：鲍怀谦

主 编：郑树生 王小烈 刘怀廉 侯相恩

副主编：杨淑芳 高天宝 郝玉贵 李 彬

李福祥 李政新 范实秋 张春明

参编人员：（按姓氏笔划排列）

毛改珍 孙自强 刘爱萍 刘新仕

李庆祥 李武立 张汉如 吴继忠

金勇军 郭苗红 郭绍迁 阎爱武

徐改娣 黄德友

序

通过 20 年来经济改革,我国的国民经济与综合国力发生了巨大变化,取得了举世瞩目的成就。国有企业或国有经济的改革是整个经济体制改革的中心环节和微观基础,国有资产仍然是国民经济的支柱。近几年对国有资产的管理、监督和营运机制问题,不少有识之士和有关部门虽探索过多种途径和方式,取得了明显成绩,但是仍然未取得实质性进展。党的十五届四中全会报告指出,要建立有效的国有资产管理、监督、营运机制。这是当前一项十分紧迫的任务,也是一项全新的工作。这项课题研究为社会主义国家所特有,且因各国具体情况不同,难以从其他国家效仿,迄今为止尚缺乏一部系统、全面、操作性强的专门论著。由郑树生、王小烈等同志主编的《国有资产监管与营运》专著,是我国一部研究建立高效国有资产监管营运机制的较高水平的学术著作。该专著的问世,不仅对完善我国国有资产监管营运体系具有重要的理论意义,而且对我国国有资产管理体制改革实践也具有重要的实用价值。

这本专著的作者在占有大量国内外资料的基础上,借鉴国外有益经验,通过广泛的实地调查,结合我国国有资产体制改革工作实践,对国有资产营运现状、存在的问题与缺陷进行了深入的剖析,就如何建立高效的国有资产管理、监督和营运机制进行了理论分析和实证研究。

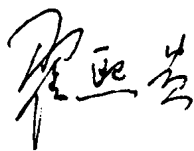
这本专著的特点之一是内容比较完整、结构严谨、逻辑性强。

该书共分四大部分：导论、管理篇、监督篇、营运篇，分章论述，总计18章，层次分明，前后呼应，论述充分，形成完整的体系。

特点之二是立意新颖，在不少新的命题中有新的开拓。如，如何充分调动各方面积极性，把国家利益、企业利益、职工利益通过“国资委——资产经营公司——企业”暨“资本预算——资本运作——法人治理机制”营运模式紧密结合在一起；如何形成高效营运的核心——“公有制+市场经济+宏观调控”等等。

特点之三是理论联系实际，可操作性强。这本专著可贵之处就在于不仅剖析了问题，而且为各级决策层提出了较好的对策建议和具体办法。虽然不一定是完善的思路，但提出了不少独到的见解，拳拳报国之心跃然纸上。

有鉴于此，欣然作序，推荐给大家，以飨读者。



2000年春

前 言

承蒙新中国第一任审计长于明涛同志为本书题写书名，审计署副审计长翟熙贵同志为本书作序，在此谨表衷心的感谢！

本书是由国家哲学社会规划办公室命题，在河南省哲学社会科学规划办公室的领导下，由河南审计厅、河南省财政厅、河南省国有资产管理局、河南省政府发展研究中心、河南大学、郑州大学、河南财经学院、河南财税高等专科学校、郑州市审计局、安阳市审计局、信阳市审计局和洛玻集团等单位的 20 多位同志组成的课题组集体完成。1998 年 6 月 5 日立项，1999 年 11 月完成课题研究报告，2000 年 5 月完成专著出版工作，提前完成了国家规划办下达的重点课题研究任务。该课题由高级审计师郑树生同志申报立项并组织研究，由河南省审计厅王小烈副厅长主持并策划，由河南省信阳市刘怀廉市长、河南省财政厅侯相思处长协助策划，郝玉贵、李彬同志担任本书总执笔，李福祥、李政新、范实秋、吴继忠负责总纂工作。

本书完成后，专家组（河南省社会科学院杨承训研究员、中国社会科学院何建章、周淑莲教授；财政部科研所何盛明教授、河南省政府发展研究中心赵鹏、郭红军研究员、郑州大学孙新雷教授、河南财经学院乔法容教授）对其给予高度评价，认为它是“一部具有理论意义和实用价值的学术著作，达到了较高的水平。”

在研究过程中，河南大学刘建中教授、河南财经学院丁庭选、

郭爱民教授给予了指导和帮助。刘文奇、赵建永、刘清枫、曹玉贵、朱桐新、禄路、彭广立等同志参加了课题研究报告的研讨和撰写工作，中国审计出版社领导、编辑部为本书的出版工作付出了大量劳动，在此表示衷心的感谢！

作者

2000 年春于郑州

目 录

导 论

- 1. 问题的提出 (1)
 - 1.1 国有资产管理现状与问题 (2)
 - 1.2 现行国有资产管理体制存在的主要问题、缺陷和弊端 (6)
 - 1.3 现行管理体制与社会主义市场经济两个根本转变的矛盾 (8)
- 2. 对策研究 (11)
 - 2.1 国有资产管理体制“市场模式”探析 (11)
 - 2.2 设想与构思 (15)

管理篇

- 1. 国有资产管理的理论发展 (22)
 - 1.1 国有资产管理的目标 (23)
 - 1.2 国有资产管理的內容 (26)
 - 1.3 资本理论及资本人格化 (27)
 - 1.4 从国有资产到国有资本的理论深化 (34)
- 2. 国有资本管理的国际经验 (36)
 - 2.1 决定国有企业效率的主要因素 (36)
 - 2.2 主要市场经济国家国有企业的类型 (39)
 - 2.3 主要市场经济国家国有资本的管理机构 (42)

2.4 美国模式及其新经济现象的启迪	(47)
2.5 战后日本的迅速发展剖析	(50)
2.6 英国模式	(57)
2.7 东欧诸国的经济转轨	(60)
2.8 原东德国有企业的托管式私有化	(65)
2.9 苏联私有化改革的教训	(68)
3. 实行政资分离, 构建市场化国有资产管理新体制	(74)
3.1 我国国有资产管理体制改革的进程	(74)
3.2 构建市场化国有资产管理体制的依据	(78)
3.3 市场化国有资产管理体制的基本框架	(81)
3.4 组建机构说明	(87)
3.5 建立现代企业制度与实施企业再造工程	(88)
4. 国有资产管理模式及其转变	(95)
4.1 股权及股权管理模式	(95)
4.2 债权及债权管理模式	(97)
4.3 国有独资企业管理模式	(98)
4.4 国有资产管理从静态管理转向动态管理	(99)
4.5 加快实现国有资产的资本化管理	(107)
5. 国有资本人格化及其评估	(122)
5.1 国有资本人格化管理	(122)
5.2 国有资产评估管理	(129)

监督篇

6. 国有资产法规体系和监督体系	(140)
6.1 国有资产监督的意义	(140)
6.2 完善的法规体系	(144)
6.3 健全的国有资产监督体系	(148)

7. 内部监督机制	(159)
7.1 内部监督机制基础	(159)
7.2 产权登记制度	(162)
7.3 国有资产产权报告制度	(172)
7.4 财务总监制度	(178)
7.5 重大投资审议制度	(181)
7.6 审计委员会制度	(184)
7.7 总经理领导下的企业内部监督	(190)
7.8 监事会	(192)
7.9 工会监督	(195)
7.10 内部监督目标	(196)
8. 外部监督机制（专业监督）	(197)
8.1 财政监督	(197)
8.2 税务监督	(207)
8.3 稽察特派员制度	(211)
8.4 证监会对上市公司的监督	(215)
8.5 新闻舆论与社会监督	(218)
9. 外部监督机制（审计监督）	(219)
9.1 市场经济的重要制度支点	(219)
9.2 经济监督的再监督	(223)
9.3 审计的职能	(225)
9.4 国有资产审计监督的主体界定	(231)
9.5 审计监督的范围与对象	(232)
9.6 审计监督体系的分工协作	(235)
9.7 完善国有资产审计监督标准	(237)
9.8 真实性审计	(238)
9.9 国有控股企业审计	(246)
9.10 经济持续发展与环境审计	(252)

9.11 健全符合市场经济要求的审计监督机制 …	(259)
--------------------------	-------

营运篇

10. 国有资产营运机制	(268)
10.1 资产营运与资本营运	(268)
10.2 国有资产营运机制涵义	(272)
11. 法人治理结构	(274)
11.1 外部治理机制	(275)
11.2 权利制衡机制	(277)
11.3 选拔机制	(279)
11.4 激励与约束机制	(280)
12. 国有资产运营主体——国有资产经营公司 …	(289)
12.1 国有资产经营公司的性质	(289)
12.2 预算编制及监控	(292)
12.3 与被投资企业的关系	(294)
12.4 与所投资企业间的行为规范	(298)
12.5 与财税的关系	(299)
12.6 构建设想	(301)
13. 调整企业股权结构	(307)
13.1 国有资本进入相对优势的产业领域	(307)
13.2 缩短国有资本战线	(310)
13.3 缩小国有资产比重,“抓大放小”	(311)
14. 职业化企业家队伍的建设	(314)
14.1 企业家定义	(314)
14.2 企业家职业化及其必然性	(317)
14.3 企业家队伍的现状及其管理体制问题	(319)
14.4 推行企业家职业化的具体思路	(324)
14.5 推进企业家职业化的要点	(326)

14.6 培养选拔企业家应注意的问题	(329)
15. 社会保障服务体系的建立	(330)
15.1 我国社会保障工作的现状	(330)
15.2 现行社会保障体制存在的问题	(334)
15.3 建立社会保障服务体系的目标和原则	(336)
15.4 社会保障服务体系对国有资产运营的影响	(338)
15.5 完善社会保障体制, 促进社会经济发展 ...	(339)
16. 转换企业经营机制, 推进现代企业制度的建设	(342)
16.1 改革分配制度、建立激励机制	(342)
16.2 改革劳动人事制度, 建立竞争机制	(345)
16.3 加快企业技术改造和技术进步, 建立技术创 新机制	(346)
17. 理顺银企关系, 为国企发展提供资金保证 ...	(350)
17.1 传统银企关系的症结	(351)
17.2 新型银企关系的基本构想	(355)
17.3 债转股后的银企关系	(360)
18. 宏观调控与外部环境	(366)
18.1 以生态平衡为目标的科技创新与工业革命	(366)
18.2 以生产资料生产带动经济稳步发展	(369)
18.3 强化宏观调控, 实现市场经济的有序运行	(370)
18.4 有效物资储备与货币发行平衡对称运作 ...	(371)
18.5 证实经济信息与培植税源相结合	(372)

导 论

通过二十多年的经济体制改革，我国的国民经济与综合国力发生了巨大变化，取得了举世瞩目的成就。在整个国民经济体系中，国有经济仍占据着支配地位，国有资产仍是国民经济的支柱。然而，由于历史上的积弊和改革中存在顾此失彼的情况等原因，国有资产的监管与营运还存在着许多矛盾和缺陷。党的十五大报告指出，要建立有效的国有资产管理、监督、营运机制。十五届四中全会在研究了国有企业改革与发展若干重大问题的基础上，进一步指出了探索建立国有资产管理有效形式的基本原则，对国有资产实行国家所有、分级管理、授权经营、分工监督。基于此，本书通过分析国有资产运营的现状、存在的问题与缺陷，就如何建立有效的国有资产管理、监督、营运机构进行了理性分析和研究。

1. 问题的提出

从1978年改革一开始，国有企业改革就被确定为经济改革的重点。先是向国有企业放权让利，然后实行承包经营责任制。这两个阶段是在原有体制下对国家和企业之间利益的调整，未触及产权的变革。接下来就进行股份制试点，搞清产核资、产权登记、国有资产授权经营；但实际上仍未解决国有企业主体地位不明、经济活力不足、经济效益下降的问题。为推进国企改革的实质性进展，国务院颁布了国有企业转换经营机制条例。由于政府作为国

有资产所有者和国民经济管理者的职能没有分开，仍对企业经营横加干预，使企业经营自主权得不到落实，活力不足、低效运转的老大难问题仍未得到根本解决。现在，国有资产管理改革进入了深化阶段，即进行产权制度改革，确定国有资产所有权、企业法人财产权，真正实行政企分开，使国有企业成为市场主体，实现企业经营机制的根本转变。

20 年来的改革取得了巨大成效，特别是国有企业提高了生产效率，但经济效益却不断下降。这种现象实际上暴露了国企改革的深层次问题：国有资产所有者缺位或虚位，造成内部人控制，引起国有资产大量流失；体制不灵活，不能及时适应市场变化；社会负担沉重，成本费用负担过重等。

改革实践证明，以利益分配为导向的改革，会强化经济主体的利益刚性，引起一切向钱看的短期行为；政企不分则使国有企业履行较多的社会职能，阻碍国有企业按收益最大化原则经营国有资产；产权改革不是私有化，也不一定要私有化。要按中国的实际情况，创造性地进行国有资产管理体制改革，建立以党的十五届四中全会制定的“十六字方针”为原则的国有资产监管营运机制。

1.1 国有资产管理的现状与问题

国有资产是依靠国有企业经营的，而国有企业的经营业绩一直依靠高成本支撑着，效率和效益不佳。因此我国对国有企业进行了一系列的改革，虽然取得了不小的成绩，但仍不能适应社会主义市场经济发展的需要。

(1) 高成本支撑的国有企业低效业绩

截至 1996 年底，我国国有资产总量为 57106.4 亿元，其中国有企业拥有 45063.3 亿元经营性资产，行政事业单位拥有 12043.1 亿元非经营性资产。国有资产总量自建国以来高速增长，

主要依靠增加总量投入实现。1996年,国家对国有资产的投资占全社会投资总额的一半以上。在国民经济主导行业中,国家通过大量行政安排确保国有资产占支配地位;还通过控股、参股控制着集体和外资企业40%~50%的资产。到目前,我国国有资产分为三大类,共计134万多亿元,其中经营性资产6万多亿元,行政事业性资产近2万多亿元,资源性国有资产126万多亿元。

国有资产主要经营业绩从两个方面体现:(1)国有资产的财政贡献:国家财政收入的60%以上来自于国有企业;(2)国有资产的社会贡献:国有企业提供了城镇就业的70%,吸纳了7500万人就业,负担2100万离退休人员。

国有企业的生存状况也可以从两个方面来分析:一方面,国家拿走了国有企业收入的较大份额;另一方面,国有企业仍享受着国家的多项政策优惠,国家通过财政补贴、资金补贴等手段,维持陷入困境企业的生存。但随着国家财政收入的下降、银行不良资产的剧增、政策性补贴数额逐年的降低,加上非国有企业的竞争,使竞争能力弱的国有企业生存条件日益恶化。

上述事实说明,国有企业的高贡献率是靠行业垄断和各种优惠政策实现的,是靠高投入高成本维持生存的。例如,“七五”时期的能耗比“一五”时期上升了16.6%,表现出典型的高投入低产出模式。

国有企业的效益呈逐年下降的趋势。据有关资料表明,国有企业每占用1元钱的固定资产净值和流动资金所可能增加的生产总值和净值,1957年分别为1.36元和0.62元,1998年分别下降到0.87元和0.32元。国有工业企业产值中的增值率从1985年的36%下降到1995年的24%。国有资产占全国固定资产和流动资产的70%左右,但能为国家创造的财富,只占国内生产总值的1/3左右,不到当年新增部分的20%。其效益之低、损失浪费之大、群体贬值之巨,触目惊心。

(2) 国有资产严重流失

改革开放以来,国有资产在快速递增的同时,也在快速地流失。80年代,每年流失500亿;90年代以来,每年至少流失800~1000亿。国有大中小企业权益损失占净资产的比重分别高达15.2%、59.4%和52.8%。国有企业的呆死账及银行不良资产损失至少120000亿以上,每年公款吃喝费用高达1000亿,每年偷漏税损失1100亿以上,决策失误造成的损失每年至少1000亿以上。

就投资决策失误而言,下面的两个例子可以说明一些问题。

某制药厂是利用世界银行贷款和国家、省、市配套贷款投资兴建的大型国有企业,属国家医药行业“七五”计划的重点基建项目,是我国医药行业建国以来投资规模最大的建设工程,也是我国医药行业第一个利用世界银行贷款建设的项目。原属部级企业,后因种种原因逐级下放到某市。该项目概算总投资14亿元,实际投入世界银行贷款1.175亿美元(折合人民币9.77亿元),国内配套资金借款投资8.924亿元。到1995年底应还款本息已达22亿多元,除财政部垫付还款1.5亿元(其中某市财政还款1亿元)外,其他本息均未归还。1990年6月动工,1991年底主体工程基本完工,1993年10月试生产。运行最佳的1995年生产负荷仅达到设计水平的1/3左右。目前该企业已处于停工状态,累计亏损达数亿元,20多亿元的资产闲置,每年还要支付3.5亿元的本息。是什么原因使这么一个现代化的大型企业陷入如此境地呢?某审计机关经过调查研究发现,其中一个主要的原因是:在产权不清的国有资产体制中,所有者缺位,对该项目的可行性论证不够,是决策失误所造成的。

再如某大型铝厂进行的技术改造,其设计生产能力将在现有基础上提高30%。但该技改不是在原基础上进行完善,而是上新设备。结果,一期工程(深加工工序)投资10亿元后,由于二期工程(初加工工序)需投资的6亿元长期不到位等原因没有上,形