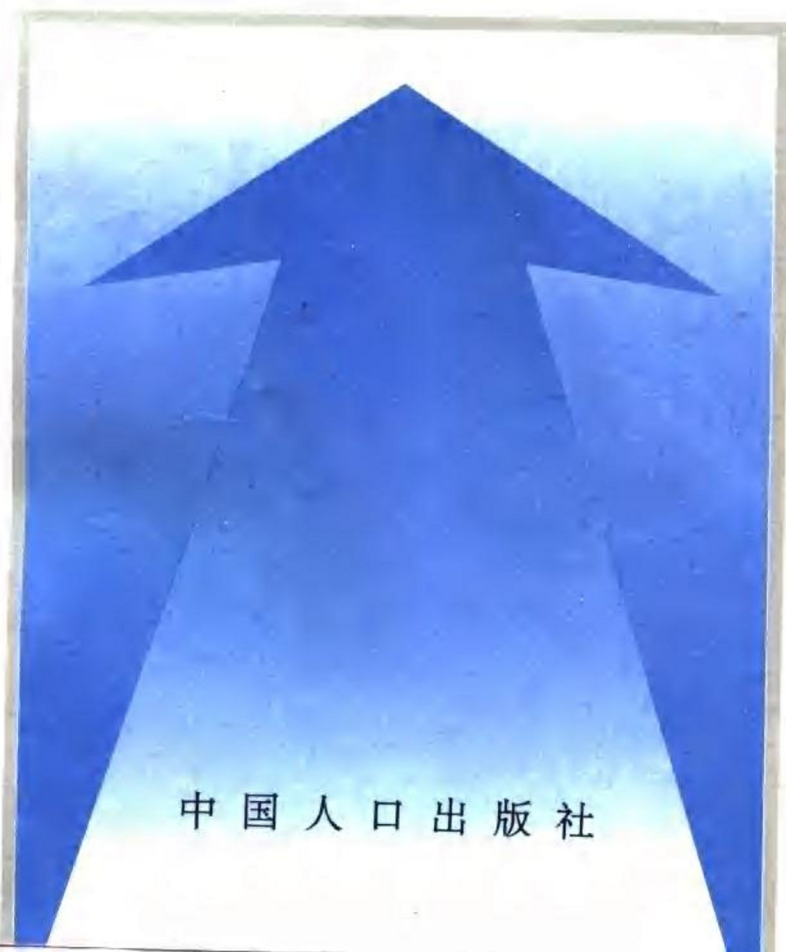


# '97 北京经济社会发展 调查与研究

■ 北京市计划委员会研究室编



中国人口出版社

# '97 北京经济社会发展 调查与研究

北京市计划委员会研究室编

中国人口出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

'97 北京经济社会发展调查与研究/北京市计划委员会  
研究室编. —北京:中国人口出版社,1997. 4

ISBN 7-80079-379-6

I. 9... II. 北... III. ①经济发展-北京-1996-研究报  
告②经济发展-北京-1996-研究报告 IV. D671

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 05047 号

## '97 北京经济社会发展 调查与研究

北京市计划委员会研究室编

\*

中国人口出版社出版发行

(北京市海淀区大慧寺 12 号 邮政编码:100081)

北京顺义板桥印刷厂印刷

\*

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:10.75 字数:288 千字

1997 年 4 月第 1 版 1997 年 4 月第 1 次印刷

印数:1—1 300 册

ISBN 7-80079-379-6/C·106

定 价:18.00 元

(只限内部发行)

## 《'97 北京经济社会发展调查与研究》编辑人员

主    编  卢映川  
副 主 编  刘    鹏  
编辑人员  卢映川  刘    鹏  
          李    勇  曾红英

# 目 录

## 改 革 探 索

1. 北京市国有资产授权经营问题的调查 ..... 3
2. 对建立科学的税务稽查体系的思考 ..... 11
3. 北京市连锁商业发展情况调查 ..... 18
4. 北京市医疗卫生经济现状及改革设想 ..... 23

## 对 外 开 放

5. 北京市利用外资工作中的问题和对策 ..... 31
6. 北京市部分开发区企业状况的调查 ..... 36
7. 北京市部分进出口企业商标国际注册及使用情况的  
调查 ..... 41
8. 环京周边地区调查 ..... 46

## 经 济 发 展

9. 北京市经济增长方式转变的思路和措施 ..... 59
10. 关于培植北京新经济增长点的思考 ..... 69
11. 北京产业结构调整思路 ..... 80
12. 促进高新技术产业发展 培育北京经济新增长点 ..... 98
13. “八五”期间财政支持国有企业发展的情况调查 ..... 104
14. 北京市房地产业发展情况的调查 ..... 112
15. 北京市基准地价修订问题研究 ..... 119

## 财 政 税 务

16. 北京市财政科技支农资金使用情况的调查与思考 ..... 125

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 17. 关于北京市欠缴增值税、消费税情况的调查 .....  | 131 |
| 18. 关于增值税低税负现象的调查 .....        | 137 |
| 19. 关于对亏损企业审核管理情况的调查 .....     | 146 |
| 20. 北京市房地产开发企业营业税纳税情况的调查 ..... | 151 |
| 21. 关于北京市地方税源分布状况的调查 .....     | 158 |

## 金 融 保 险

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 22. 关于企业转制过程中银行贷款被悬空情况的调查 ..... | 165 |
| 23. 对北京市农村信用合作社基本情况的调查 .....    | 171 |
| 24. 关于优化储蓄存款结构的分析与思考 .....      | 182 |
| 25. 关于对大额贷款企业情况的调查 .....        | 186 |
| 26. 北京轨道交通建设资金筹措研究 .....        | 191 |
| 27. 强化财务管理提高商业银行经营效益 .....      | 197 |

## 热 点 分 析

|                                              |     |
|----------------------------------------------|-----|
| 28. 北京市文化设施建设与政策调查 .....                     | 207 |
| 29. 北京市教职工住房现状分析及对策研究 .....                  | 215 |
| 30. 关于北京市 1996 年鸡蛋价格波动的几点思考 .....            | 230 |
| 31. 北京市部分非公有制企业执行《中华人民共和国劳动法》<br>情况的调查 ..... | 236 |
| 32. 北京市下岗待工人员状况调查 .....                      | 242 |
| 33. 北京市居民证券投资问卷调查 .....                      | 250 |
| 34. 关于对企业拖欠银行贷款利息情况的调查 .....                 | 255 |

## 战 略 研 究

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 35. 关于加强国内外市场开拓的对策建议 .....    | 265 |
| 36. 北京“九五”节能战略研究 .....        | 274 |
| 37. 中国建设银行北京市分行发展战略对策研究 ..... | 285 |
| 38. 北京市经济信息化发展研究 .....        | 302 |
| 39. 北京市煤炭资源合理开发利用调查与建议 .....  | 313 |

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 40. 北京市城镇居民家庭资产状况研究 ..... | 318 |
| 41. 咨询服务业发展研究 .....       | 329 |
| 后记 .....                  | 334 |

\*\*\*\*\*

# 改革探索

\*\*\*\*\*



# 北京市国有资产授权经营问题的调查

北京市国有资产授权经营始于 1993 年,在市建材集团总公司和一轻总公司试点,1995 年大面积推开,有 30 个总公司被授权。被授权的总公司归属工业、商业、建筑等行业,其中工业系统 16 家。

授权经营是政府直接管理的最高级次从事国有资本经营的企业法人,由政府授权其代表行使国有资产出资者职能,由国有资产管理部門核定授权企业法人国有资产占有量,并承担其占用的国有资产保值增值责任。授权的形式有两种:一是对企业集团授权,一是对原行政主管部门总公司(局)授权。

## 一、授权经营的主要成效

1. 推动了总公司内部的机构改革工作。被授权单位在授权经营中结合总公司的改组改制,积极采取措施,进行了内部机构的改革。如建材集团总公司,在 1992 年授权时,按照集团模式和“精干、统一、高效”的原则,对机关职能部门进行了大幅度的调整,总公司的处室由原来的 33 个减少到 18 个,机关工作人员由 308 人减少到 208 人。同时在总公司机关实行了承包聘任制,强化了机关人员风险意识和责任。纺织总公司对机关内部处室进行了合并和调整,按事业部制设置了“六处”、“两部”、“一室”,总公司人员编制由原来的 150 多人压缩到 100 人左右。

2. 推动了企业建章建制,进一步加强了国有资产管理的基礎工作。授权后,各总公司都从加强国有资产管理、明确各级权责的角度,加强了内部管理制度建设。各总公司制定了内部国有资产经营管理办法,对国有资产管理范围、管理权限的划分、国有资产收益的分配、国有资产保值增值指标的考核等加强资产管理的重要问题作了

比较明确的规定,并根据需要制定了有关配套办法。如纺织总公司针对所属企业国有资产的流失问题,制定了《关于国有企业房地产开发、搬迁与原址转让和房屋出租、抵押暂行办法》和《关于集体企业资产管理暂行办法》等。汽车工业总公司制定了《北京汽车工业集团主要成员单位资产经营责任书》,规定了成员单位资产经营责任、考核指标和奖惩办法。

3. 总公司的资产经营运作职能有了一定程度的加强。授权经营推动了总公司一级管理观念的转变,资产运作意识有所加强。各总公司都主动把工作重点放在调理内部结构和优化资产配置上,并为此做了许多工作,盘活了一部分资产,在一定程度上提高了国有资产运营效益。建材集团总公司、城建集团总公司在这方面取得了比较明显的成效。建材集团总公司授权后,先后对 29 个企业进行了不同程度的调整,涉及职工 2 万多人。如对优势企业天坛家具公司(以下简称“天坛公司”)与劣势企业西郊木材厂实行两厂人员大换班,即将西郊木材厂的管理人员和职工全部调至天坛公司,将天坛公司的部分管理人员和职工调至西郊木材厂,由于天坛公司人员素质高,经营管理有方,使西郊木材厂从亏损 200 万元转为盈利 200 万元;利用地处西三旗的四家建材厂及一家学校的土地,进行再开发,建设工贸一体的建材城,吸引外商投资,现已初具规模。汽车工业总公司积极促进北汽摩公司的股份制改造,采取由北汽摩投资 9 000 万元,吸引全国 13 个省市的股东投资,成立了总资产为 1.4 亿元的北汽福田车辆股份有限公司,扩大了该公司主导产品农用汽车的生产规模。

## 二、授权经营存在的主要问题

授权经营虽然在一定范围内取得了一些成效,但从整体上看,效果不是很明显。主要存在以下几方面的问题:

1. 授权经营与产业结构调整不相适应。授权基本上是将现有总公司所属企业的国有资产授权给总公司经营管理,这种授权是以过去形成的企业组织体系和现存产业结构为基础的。授权总公司要完成被授权资产的保值增值,往往局限在总公司范围内进行资产结构



调整,这就容易造成资产的封闭式经营,而随着经济结构的调整,跨行业、跨部门、跨地区的调整已成为必然,如果在授权中片面地强调以总公司为单位实现保值增值,就意味着保持旧有的产业、产品格局,势必阻碍国有资产结构的优化和存量资产的流动,影响整体经济结构调整。

2. 授权政策“一刀切”,影响了授权经营的实施效果。现有的企业总公司在资产经营能力方面有很大差异。一部分总公司具有经营性职能(如化工集团等),授权前本身是实体,与下属企业有业务经济往来关系,对下属企业的生产经营活动参与较多,不同程度地具有资产经营的能力。授权后,从生产经营向资本经营转变相对比较容易。一部分总公司(如纺织总公司等)原来是纯行政管理或以行政行业管理为主,与下属企业主要是行政隶属关系,缺乏经营管理上的基础,让这类总公司很快转变职能,从行政管理转向资产管理有相当的难度。北京市授权经营改革之初,由于配合当时的机构改革,试点工作进展较快,对上述两种类型的公司没有区别情况采取不同的政策,而是采取了“一刀切”的办法进行授权。授权后,有的总公司能比较快地进入角色,通过对内部资产结构进行调整,取得了一定的成效;也有一部分单位由于过去没有资产运营的经验 and 相应的手段,资产经营基本没有操作起来。

3. 授权单位作为出资者代表与下属企业的产权纽带关系难以真正确立。一是形式上的产权纽带关系尚未建立。在授权文件中,明确了总公司作为国有资产出资者代表,经营管理下属企业的国有资产,要求对总公司内部的国家资本金做相应的帐务调整,总公司下属企业原帐面上的国家资本金应调整为国家法人资本金。但对帐面资本金进行调整应以企业合并报表为前提,此项工作一直没有开展。单靠总公司自行调帐阻力很大,特别是行业性总公司,难度更大。二是建立实质的资产纽带关系难度大,下属企业从实际经营中承认总公司的国有资产投资主体地位要有一个过程。建立总公司与下属企业的资产纽带关系不仅是管理形式上的转变,也是总公司和下属企业经营之间权责关系的重新界定。前几年企业改革主要是扩大企业

经营自主权,企业的经营者有了很大的生产经营决策权,这对调动企业的生产积极性,增强企业的市场应变能力有很大的推动作用。但部分企业经营者也逐渐产生了一些错误观念,只希望上级帮助企业解决困难,而不愿接受监督管理。目前出现的国有资产低效运行,与这种监督管理弱化的状况有一定关系。授权经营从加强监督管理,提高国有资产总体运营效率的目标出发,赋予总公司出资者代表的权力,增强了总公司这一级国有资产管理的责任,总公司代表所有者有了统一运作国有资产的权力,这就要求重建总公司内部的资产经营决策体系。这种出资者代表与经营者关系的确立,需要所有者代表与经营者在较长时间内共同的努力,而不是简单从帐面上改变资产投资关系就能解决的。

4. 行政性总公司的国有资产管理权没有到位,对下属企业缺乏有效的监控手段。目前的授权经营仅在总公司内部明确了总公司是国有资产出资者代表,行使出资者权力。由于政府各综合部门管理职能还没有根本转变,这些部门对授权经营的认识不一,对总公司一级的授权机构的管理方式仍然采取过去的行政手段,造成总公司难以独立行使出资者代表的职能。这种状况在授权以后依然存在。因此,授权总公司虽然从名义上取得了统一的资产经营管理权,实际却没有建立与之相适应的管理职能和管理手段,资产经营的三大权力(重大决策权、选择经营者权、资产收益权)定位不清,总公司的职能难以到位。过去资产收益分配要有财政等部门决定,人事任免要有组织部门批准,投资要由各委办或计划部门控制,授权后这些权力如何在各部门与总公司之间划分目前还没有准确的界定。因此,目前授权总公司作为出资者代表的权力和实施国有资产运作的范围实际上受到很多限制。

5. 对经营者没有建立有效的约束和激励机制,资产经营责任未与经营者的报酬挂钩。总公司在建立内部的经营考核评价奖罚制度方面还缺乏有效的手段。首先,企业经营者的选择不同程度地受到政府部门的干预,总公司很难依据经营业绩来选择经营者。二是经营者的报酬不能由总公司一级自主确定,实行年薪制还有待有关部门

出台政策和其他条件的配合。对企业经营者没有科学的约束机制和有效的激励机制,出资者代表的职能就不能真正落实。

6. 授权后总公司从事资产经营的各项权利难以落实。授权经营后的总公司主要职能是从全公司的角度运作被授权的国有资产。按照权责对称的原则,总公司在承担国有资产保值增值责任时,也要有相应的资产收益。目前总公司向所属企业收取资产收益还没有相应的配套政策。总公司特别是行政性总公司感到收取资产收益难度很大。下属企业认为企业税后利润是企业的自有资产,不愿上交。加之目前企业普遍不景气,效益滑坡,国有资产收益减少,上交收益也有一定的困难。总公司收取国有资产收益是总公司行使所有者三大权利,以及进行再投资的必要条件。目前由于总公司没有资产收益,资产(资本)经营就缺乏调控手段。一些总公司甚至为获取业务经费,自办了一些实体,把工作重点放在如何使这些实体创收,忽视了对其他所属企业的调控和管理,偏离了授权后总公司的经营国有资产的职能。

7. 授权总公司仍承担政府的行政和社会管理职能,资产经营管理职能相对薄弱。授权后,总公司表面上退出了政府行政序列,实际由于政府机构改革不配套、社会保障制度不配套,总公司仍承担着相当一部分政府职能,处在一个新的政企不分的尴尬境地,很难摆脱过去多年在计划经济体制下形成的管理方式和思维方式。虽然认识到职能必须转变,但不知如何转变,造成制定办法发布文件做得多,实际资产经营决策做得少。现有的资产经营职能也没有进入“实转”。

### 三、进一步完善国有资产授权经营管理的若干思考

1. 制定统一的授权条件和标准,依据标准选择授权对象。授权的主要目标是实现国有资产保值增值。首先,在选择授权对象时,要有利于产业结构调整。授权应以产业政策为导向,选择那些产品符合国家和地区产业政策、能够带动相关产品和企业发展、形成群体规模效益的核心企业作为授权的重点,给予必要的政策支持,使之不断发展壮大。因此授权的对象也不一定局限在总公司或二级公司。符合

授权条件的重点企业或核心企业都可以授权。其次,应充分考虑授权对象是否具有实现国有资产保值增值的能力。如授权对象没有保值增值能力,授权就失去了大部分意义。因此,应全面考察被授权总公司的职能转变状况和资产经营能力,授权的对象应是那些领导班子能团结奋斗、责任心强、能干事业、经营意识强,以及有相当的经济实力、较强的市场竞争能力的企业总公司。缺乏授权条件的总公司可以采取其他管理方式。不要把授权经营当做国有资产管理改革唯一的途径。

2. 授权不能搞终身制。目前一部分总公司名义上是企业集团,但实际上内部企业之间缺乏产品和生产经营上的相互关联,互相之间的联系十分松散,还谈不上集团化经营。目前授权主要是以现有的总公司为单位,实际上是对现存企业的组织结构和产业结构的一种默认。随着企业改革的深入和经济结构的调整,必然要打破现存的企业组织状态,实现资产的跨行业、跨地区、跨部门重组。因此从发展的观点看,授权不能搞终身制,应根据产业结构和产品结构调整的需要,进行适当的调整。现有的授权企业应根据经济结构调整的需要,积极搞好主导产品,发展规模经营,增强市场竞争能力。有关部门在一定时期内要给予扶持。如果授权总公司因经营管理不善,使经营业绩长期达不到要求,国有资产不能保值增值,应由市政府对其进行必要的调整,由授权经营方式转为其他的管理方式。

3. 尽快实现总公司的职能转变。企业性总公司和行政性总公司目前都不同程度地承担着政府行政管理职能。作为国有资产出资者代表,被授权总公司本应只具有资产经营职能,原来承担的行政管理职能要分离出去。但由于目前政府机构的改革没有到位,总公司的行政管理职能在相当的一段时期内还无法分离出去。授权应结合现代企业制度的建立,推进现有总公司的公司化改组改造。要结合政府职能转变,理顺政府各综合部门与总公司的管理关系。对行政性总公司的职能转变,要区别情况采取不同于企业性总公司的办法。目前由于行政性总公司与下属企业的资产纽带关系不紧密,其经费的一部分来源是财政退库,一部分是靠自身办实体。为解决这一问题,行政性

总公司要首先搞好转制,进行公司化改组,向企业化公司过渡,实现自身的职能转变。在行政性总公司实现企业化以前,其经费在一段时间内,由财政部门核定标准,实行三年过渡,逐年递减。授权总公司承担的行政管理职能可由综合管理部门代行。其担负的社会职能,如总公司办的服务和公益设施,应逐渐转移给社区管理。

4. 进一步搞好综合配套改革。目前授权有待规范,市政府还需要制定一系列配套政策,包括对授权单位的国有资产监督管理办法、资产处置管理办法、产权转让管理办法、重大投资项目决策管理办法等,以规范总公司对市政府和国有资产管理部门的责任义务,建立分级的国有资产监控体系。要以理顺产权关系,建立规范的资产纽带关系为目标,尽快解决授权中具体操作不到位的问题。

5. 建立科学有效的国有资产保值增值考核体系。目前对授权总公司主要考核指标是:国有资产保值增值率( $=\text{考核期末国家所有者权益}/\text{考核期初国家所有者权益}$ )考核期为一年。考核指标仍存在一些不足,如采用环比计算基数增长快,保持一定的递增率较困难,难以正确反映总公司的经营业绩。因此,应对现有指标体系进一步加以完善和改进,增加企业盈利考核指标及其他辅助考核指标。在设立考核指标时要着眼于国有资产整体效益的提高和发展后劲,充分考虑影响国有资产保值增值的各种因素,合理确定考核标准和考核期限,分阶段制定考核指标,以引导企业减少短期行为,实现国有资产效益的持续稳定增长。为保证国有资产保值增值指标的落实,还必须将考核指标与建立企业经营者的激励奖惩制度结合起来,与企业经营者个人的收入挂钩。企业经营者完成国有资产保值增值指标的情况应作为其业绩记入档案,作为今后对其进行聘用、任免的依据。国有资产管理部门从国有资产收益中集中一部分资金,用于奖励完成指标好的企业经营者。国有资产管理部门要制定国有资产保值增值指标考核管理办法和实施细则加以规范。为保证企业完成指标的真实性,还要充分发挥会计事务所等中介机构的作用,进行必要的检查和印证。

6. 进一步明确总公司的资产收益权。总公司的收益权不落实,

是影响总公司职能转变的重要因素。授权取得明显效果的企业性总公司,具有一定的资产和资金实力是一个重要原因。可根据国家对国有资产收益的文件规定,研究制定北京市国有资产收益管理办法,由总公司将所属企业的收益统一上缴市国有资产管理局,成为国有资产经营预算的一部分。被授权总公司对其资产收益在完成上交任务后,应有统一支配权。在过渡时期内,也可将资产收益全部或部分留给总公司,在市国有资产管理局的监督之下,用于资本的再投入和支付公司管理费用,以增强授权总公司的资产经营能力。

作者 北京市国有资产管理局工交处  
北京市财政局政策研究室