

国家社会科学基金资助项目

中国国有资产管理

体制改革构想

曹钢
王中新
主编



经济科
学出版社

国家社会科学基金资助项目

“建立有效的国有资产管理、监督和营运
机制问题研究”最终成果之二

中国国有资产管理 体制改革构想

曹 钢 王中新 主编

经济科学出版社

责任编辑：周秀霞
责任校对：孙 昉
版式设计：周国强
技术编辑：王世伟

中国国有资产管理体制改革构想

曹 钢 王中新 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京天宇星印刷厂印刷

河北三河韩各庄装订厂装订

880×1230 32 开 8.5 印张 210000 字

2001 年 10 月第一版 2001 年 10 月第一次印刷

印数：0001—4000 册

ISBN 7-5058-2665-4/F·2057 定价：15.20 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

国家社会科学基金资助项目：

建立有效的国有资产管理、
监督和营运机制问题研究

课题组顾问：

程安东 陆燕荪 李 灏

课题组负责人：

曹 钢 王中新

课题组骨干成员：

李清军 范王榜 曹克瑜 冯智纲
李建平 马红光 康喜平 赵守国
赵榆生 李中民 崔满明

课题组一般成员：

冯家乐 石 磊 王 焱 胡卫华
姚 蓉 陶 刚 柳大维 钟卫国
孙经会 骆东山 刘元元

序

党的十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》中明确指出，建立和完善现代企业制度，必须积极探索国有资产管理的有效形式。要按照国家所有、分级管理、授权经营、分工监督的原则，逐步建立国有资产管理、监督、营运体系和机制，建立与健全严格的责任制度，确保出资人到位。同时，《决定》提出要允许和鼓励地方试点，探索建立国有资产管理的具體方式。显然，推行国有资产管理体制改革，是国有企业改革的重要组成部分，在整个社会主义市场经济体制的建立中，具有十分重要的地位。

从理论上说，建立现代企业制度，是发展社会化大生产和市场经济的必然要求，是公有制与市场经济相结合的有效途径，是国有企业改革的方向。现代企业制度的基本特征是产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学。而真正做到产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学，就必须对我国传统的国有资产管理体制进行整体性改革。在传统的国有资产管理中，国有资产说起来是全民所有，国家为统一所有者代表，实际上则是所有者职权悬空，而采取条块分割下的各级政府或部门直接占有和直接经营的资产，各级政府和部门事实上以国有资产所有者的身份向企业发号施令，批准投资项目，却又不承担所有者的责任，更没有责任追究。企业既没有生产经营的自主权，又没有独立的经济利益目标。同时也没有目标责任的激励机制和处罚机制。社会各种市场

都很不健全甚至是根本没有，正常的竞争压力和经营风险都不存在。因而整个国有资产的经营运行处在一种权、责、利、控关系不清，政企不分，以政代企，无风险、无激励，靠行政手段进行配置而忽视经营管理的状态之中。这种运行状态与计划经济是很对接的，但搞市场经济便会变得格格不入。所以，建立现代企业制度，在深层次上说即是一次国有资产管理体制的根本创新。反过来说，深化国有资产管理体制的改革，是建立现代企业制度，从而最终地建立社会主义市场经济体制的基本任务。

从实践看，国有资产管理体制改革，已成为整个国有企业改革最终突破的关键部位。我国早期的国有企业改革主要是把企业层次作为重点，而对企业之上的资产管理体制、管理运行机制却触动较少。然而事实是，企业改革同时受到国有资产管理体制的制约。仅靠就企业改企业是建立不起现代企业制度的。如果国有资产整体产权关系理不顺，所谓产权清晰就无从谈起；如果政企不分开，企业的法人地位就无法得到确立；如果国有出资人关系不到位，法人治理结构也只能是句空话。而且，政企分开，出资人到位，建立规范的国有产权管理体制，其主动权都在政府手里。政府不进行自我改革，企业再急也无能为力。从另一方面看，国有资产管理体制涉及到国家行政机构和财产制度的整体性变革，其关系繁杂，难度较大。理论界和决策层虽已作过较多的探讨和改革试验，但就整体上讲，现在仍未形成广泛认可和定论的模式。所以，当前深入推进国有企业改革，迫切要求在国有资产管理体制改革上取得实质性的突破。

1998年，以陕西省学者曹钢教授和国资局王中新局长为负责人的课题组，获准承担了国家社会科学基金资助项目“建立有效的国有资产管理、监督和营运机制问题研究”。在两年多的时间中，这个课题组一方面对产权经济学理论作了深入认真的研究和新的探讨，另一方面在对改革现实进行大范围考察的基础上，

从理论与实际的结合上探讨了中国国有资产管理体制改革问题，并分别撰写出两本研究专著，作为课题的两项最终成果。本书即为此课题研究的最终成果之二。在书中，作者依据课题最终成果之一《产权经济学新论——产权效用·形式·配置》研究所作的理论铺底，从中国的实际出发，有针对性地选择了“明确收利性、突出效率性、规范社会性”的国有资产管理效用目标，提出了“统一所有，三类、两层监管”的国有资产总体管理体制框架，并以国有经营性资产管理为重点，设计了“三分开、四主体”的国有资本营运监管体系和机制，从而形成了一个比较完整系统的国有资产管理改革思路。可以说，本书在全国国有资产管理改革的探索上，达到了较高的研究水平，具有较强的前沿性和创新性。作为本课题研究的顾问，我写此序一是对课题的圆满完成表示祝贺，二是期待我国国有资产管理理论研究和改革实践出现更大的进步。

A large, bold, handwritten signature in black ink, reading '程杰' (Cheng Jie).

2001年2月5日

导 言

国家社会科学基金资助项目“建立有效的国有资产管理、监督和营运机制问题研究”包括两项最终成果。成果之一：《产权经济学新论——产权效用·形式·配置》为课题负责人曹钢撰写的一本独立专著；成果之二：《中国国有资产管理体制改革构想》是由课题组成员共同完成的一组系列研究报告，即本书之内容。

《中国国有资产管理体制改革构想》由八个子课题研究报告组成。它依据《产权经济学新论——产权效用·形式·配置》一书提出的理论思路，采取按层次分割定位的推进方法，对一种构想中的新型国有资产管理体制，展开了深入系统的研究。其研究概况大体为：

“研究报告之一”是对中国国有资产管理效用目标的总体选择。在《产权经济学新论——产权效用·形式·配置》中，作者提出了产权效用包括收利性、效率性、社会性，以及中国国有资产管理应树立“明确收利性、突出效率性、规范社会性”的综合效用目标的观点。而本研究报告又从理论与实践的结合上，进一步论证了这一目标系统的合理性及其现实改革思路。

“研究报告之二”依据“研究报告之一”所提的效用目标，对中国国有资产管理体制构建的原则、组织框架、体制机制及运行体系作了具体认定。本报告针对国有资产归属的统一性要求和“非自体性”循环的特征，设定了国有资产向市场化运行的“四个转化”，提出“统一所有，三类、两层监管”的国有资产管理总体框架及“三分开、四主体”的国有资本营运体系和机制模式，从而为后面的研究作出了总体定位。

国有资产管理虽然从总体上说包括对资源性国有资产、行政事业性国有资产和资本性国有资产管理三部分内容，但重点应是国有资本的管理。因而在管理体制的设计上，课题研究既有包括三类国有资产管理的总体性框架，又有国有资本的营运体系和机制的框架，而且把后者的研究作为重点。所以，从“研究报告之三”起的几个子课题研究，基本是围绕国有资本营运体系和机制的框架思路进行的。

在“三分开、四主体”框架中，列在首位的主体是“统一所有者主体”，其次为产权监管主体、资产营运主体和资本占用主体。它们都是国有资产“四个转化”中的产权行为体现者，具有独立的职权定位。于是，研究报告之三、之四、之五、之六，分别对它们作了研究。

对“统一所有者”的研究可谓本书的一个重要突破。因为在迄今的各种决策和理论研究中，人们虽然都讲国有资产统一所有，但实际并未能真正解决这个“统一所有”实在化问题，表现在实践中，与长期的计划经济体制相联系，“统一所有”始终是空的。而面对市场经济的运行，各层次权利职责都应该明确、到位，尤其是这个最高层次主体不能定位和得不到实在体现，难免会使整个资产运营体系职责虚化。这样的国有资产管理改革是不能达到预期效果的。在“研究报告之三”中，不仅提出了要使“统一所有”实在化的改革思路，而且对真正达到“实在化”要

求的“统一所有者主体”法定形象、权利手段，以及它在整个国有资产管理中的地位等问题，作了初步的探索。

应该说对其他三个主体的研究在现实中已有广泛涉及。问题是在不同的研究中，对每个主体本身的定位却很不相同。尤其是在很长一段时间中，国有资产管理部门总想把自己的权力搞大搞全，结果把本来应行使的监管职能泛化到与自己的地位很不对称的程度，由此也出现了国有资产营运中的各个应有主体职责混乱。可以说，本书对这些主体研究之成效，并不在于其名称本身，而重在它们在整个运行体制中职责地位的界定和相互配套的协调。同时，各有关部分的研究还针对现实中面临的问题展开探讨，力求使各个主体的行为规范达到可操作的程度。这里就不一一列举了。

在研究报告之七和之八中，进一步涉及了国有资产管理体制改革的两个环境条件问题，即产权市场和法制建设问题。人所共知，国有资产管理在市场化推进的意义上讲，决不是一种封闭运行，而是一种社会资本经营和交易行为，同时也是一种产权交易和法律组合行为，所以放大点讲的国有资产管理，难免涉及这两个问题。

最后值得特别提出的是，当前我国国有资产管理体制改革仍处于困境之中。改革的曲折经历甚至使人觉得再研究似乎已没有意义。就在本课题立项的当年，新的机构改革却把国有资产管理部门撤掉。于是种种信息都让人感到灰心甚至颇有压力。不过出于某种执着，课题组还是坚持了自己的研究，而且坚持从更深的层次上反思这种曲折的发生，确信这方面的研究决不是以某一行政改革行为而画句号，确信这样的研究仍然是非常有意义及具有理论和实践价值的。庆幸的是，当这个课题研究已近后期时，中共十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》又重新提出要“积极探索国有资产管理的有

效形式”，并把它作为国有企业改革的重大战略措施。这里所以要强调这个曲折经历，并非是要说明本课题研究本身有多少分量，而根本是要引起人们对此方面研究的更大重视，以形成更加深入的研究氛围，也表达出我们期盼国有资产管理体制改革最终成功的强烈愿望和急迫心情。

目 录

导 言	(1)
【研究报告之一】	(1)
中国国有资产管理改革的效用目标	(1)
一、国有资产的效用功能及地位	(1)
二、国有资产效用改革目标系统的选择	(12)
三、确立新的国有资产效用目标的改革思路	(20)
【研究报告之二】	(25)
构建新型国有资产管理体制的总体思路	(25)
一、国有资产运营的基本特点及体制反思	(25)
二、建立国有资产运营管理体制的基本选择	(36)
三、国有资产运营管理新体制框架构思	(42)
四、国有资产管理体制的改革现状和突破重点	(48)
【研究报告之三】	(54)
国有资产统一所有者的主体定位	(54)
一、国有资产统一所有者主体的现实含义	(54)
二、国有资产统一所有者主体的职权规定	(63)
三、确立国有资产统一所有者主体的重大意义	(68)

【研究报告之四】	(76)
国有资产监管主体规范化建设	(76)
一、国有资产监管主体身份界定	(76)
二、国有资产监管主体的职权及组织运作	(87)
三、国有资本预算体系和绩效考核	(92)
【研究报告之五】	(107)
国有资本经营（投资）主体形式与组建	(107)
一、国有资本经营（投资）主体的地位与形式	(107)
二、国有资本经营（投资）主体的设立与运作	(118)
三、国有资本经营（投资）主体股权监管的实施	(125)
四、国有资本经营（投资）主体的经营考核体系	(130)
【研究报告之六】	(138)
国有法人企业制度的建立和完善	(138)
一、国有和国有控股企业法人财产主体的确立	(139)
二、国有和国有控股法人企业激励与约束机制的 建立与完善	(146)
三、国有及国有控股企业经营者队伍的建设	(156)
四、国有及国有控股法人治理结构组织体系的完善	(167)
【研究报告之七】	(182)
国有资产市场化配置及国有股权交易与管理	(182)
一、概念界定	(183)
二、国有资产市场化配置的必然性	(186)
三、国有资产市场化配置的条件	(192)
四、国有资产市场化配置的方式	(199)

五、国有资产交易市场的创建和管理·····	(208)
六、国有股权交易及其管理·····	(214)
七、国有资产市场化配置的配套条件·····	(221)
【研究报告之八】 ·····	(225)
国有资产管理、监督、营运配套法制建设 ·····	(225)
一、国有资产运行配套法制体系设想·····	(225)
二、国有资产运行主体的法律规定性·····	(231)
三、国有资产运行中主要关系的法律性质·····	(234)
四、国有资产运行程序和操作的法律建设·····	(237)
五、《国有资产法》制定问题·····	(244)
后 记 ·····	(249)

【研究报告之一】

中国国有资产管理改革的效用目标

国有资产管理改革的效用目标，是考察国有资产管理改革中产权效用的结构组合标准，即体制改革所形成的产权结构应具备什么样的效用功能。这是中国国有资产管理改革必须首先明确的问题。

对这一问题的思考，必须把握两个方面的基本思路。一是要从中国国有资产的社会历史地位及管理现状出发，二是要符合市场经济运行机制的要求。

一、国有资产的效用功能及地位

(一) 国有资产的含义

对国有资产概念的理解，应当从两个不同的层次上去把握，

即从现实的法律可操作性角度的理解和从社会属性本质上的理解。

我国的理论界和政府部门较多地是从法律的现实操作角度来理解和解释国有资产的，即将国有资产定义为国家所有的财产。在这里，注重的是法律关系的载体，强调的是法律关系的明确性和现实可控性（实物性）。

将国有资产定义为所有权属于国家的一切财产，按照一般的界定，大体包括三部分内容：（1）国家以各种形式形成的对企业投资及其收益等经营性资产；（2）国家向行政事业单位拨款形成的非经营性资产；（3）国家依法拥有的土地、森林、河流、矿藏等资源性资产。

而国有经营性资产亦即国有资本，主要包括：（1）企业使用的国有资产；（2）行政事业单位占有、使用的非经营性资产中，以获利为目的而通过各种形式用于经营的资产；（3）国有资源中投入生产经营过程的部分。

显然，基于法律可操作性的理解，不论是广义的解释还是狭义的解释，都是将国有资产定义为国有财产。然而，国有财产这一概念早已存在，它同时是一种经济关系概念。从经济关系上说，它与国家的性质相联系，还具有社会属性的特征。

因而，换一角度说，中国现阶段的国有资产即是，依法应属于社会主义国家所有，作为社会经营要素而存在，并通过参与社会再生产过程的运动，实现自身增值与扩展，价值与使用价值统一于一体的财产。这一概念着重强调国有财产体现社会主义市场经济关系的特征。

一是强调国有资产作为经济要素的全面性质。财产作为一个社会概念，强调的是物的有用性和实在性。传统的管理体制是一种产品计划经济体制，强调实物管理和使用价值的增加。虽然国家同样组织生产活动，投入生产要素，但那时候各企业没有独立

的经济利益，也没有价值增值的目标要求。国家考核国有财产的运行状态，也是从使用价值的角度考察其有用性的。因此，国家以财产为标的行使所有权，就完全可以维护所有权的完满性。随着市场经济的不断发展，各微观主体的独立性不断增强，追逐利润最大化越来越成了各微观主体的主要目标。于是，那些在传统体制下不具备财产概念的资产，如商标、商誉、专利等等，越来越成了拥有者或控制者获得收益的重要手段，发挥着与生产工具、原材料相同的作用。在这种条件下，如果国家仍用传统的财产观定位的财产对象行使所有权，就无法保证自己权益的完满性。其结果，自然是使国家的权益，进而全国人民的根本利益受到侵害。因而客观上要求有一个新的概念能涵盖国家所有权的全部对象。

二是强调国有资产是作为价值和使用价值的统一体的增值性能。由于传统体制下国家所有权标的事实财产性，所以对其管理也就是以使用价值的保全和扩展为基本目的。加之传统的社会主义观点，认为社会主义就是消灭私有制和资本剥削关系的阶段；资本的本质就是剥削，就是通过剥削实现增值；社会主义国有资产是作为社会主义基本生产关系的物质承担者而存在的，它的运营和发展过程，不能有剥削关系，也不能追求价值的增值，从而也就不注重其价值性和价值管理。但是，随着市场经济的发展，这一认识所设定的禁区逐渐被打破。作为价值的国有资产，在市场经济条件下必然有与资本一样的增值要求。这是一切经济主体实现自身利益追求的必要途径，也是全体劳动人员追求共同富裕和物质文化生活水平提高的共同利益目标和根本意志的体现。当然，社会主义国家的国有资产又不能像私人资本一样，追求单纯的价值增值，这就决定了社会主义国有资产在追求增值的同时，必须始终把为全社会整体利益扩展作为目标，必须始终把价值增值与使用价值的扩展统一起来。