

主编 邵秉仁

创建 国有资产管理

Establishing new system of state-owned assets management

新体制



中国财政经济出版社

创建国有资产管理新体制

主编 邵秉仁

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

创建国有资产管理新体制 / 邵秉仁主编. — 北京: 中国财政经济出版社, 2003. 1

ISBN 7-5005-6325-6

I. 创… II. 邵… III. 国有资产-资产管理-体制改革-研究-中国
IV. F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 109390 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@cec.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京外文印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 18.5 印张 227 000 字

2003 年 2 月第 1 版 2003 年 2 月北京第 1 次印刷

印数: 1—8 000 册 定价: 37.00 元

ISBN 7-5005-6325-6/F·5522

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

主 编

邵秉仁

副主编

董 宏 李保民

编 委 会 成 员

(按姓氏笔划排列)

王 强 孙少林 汪兆龙 邵明朝 杨 珺

俞燕山 黄云鹏 彭绍宗 彭 涛

序

王 岐 山

党的十六大报告明确指出：“继续调整国有经济的布局 and 结构，改革国有资产管理体制，是深化经济体制改革的重大任务。”这是党中央加快国有资产管理体制改革的重要部署，标志着国有资产管理体制改革将进入一个新的阶段。国有资产管理体制改革关系到社会主义初级阶段基本经济制度的坚持和完善，关系到新时期全面建设小康社会目标的顺利实现，既是关系全局发展的重大任务，也是绕不开的改革攻坚难题。

改革开放 20 年来，我国的国有经济得到了迅速发展。到 2001 年，全国国有资产总计 109316.4 亿元，经营性国有资产总计 73149.3 亿元，其中国有企业中国有资产总量为 59827.2 亿元，在我国社会主义现代化建设中发挥着举足轻重的作用。十四届三中全会以来，我国积极推进社会主义市场经济取向的改革，不断探索建立现代企业制度的有效途径。但是，随着市场发育和国有企业改革的深化，国有资产管理体制存在的问题突出反映出来。一是运营效率低下，盲目重复建设现象普遍，收入分配混乱，国有资产流失严重。二是政企职责不明，政资机构不分，一些政府部门仍然同时兼有国有资产出资人职责和社会管理者职责。三是

出资人职责由多个部门分割行使，管资产和管人、管事相脱节，“无人负责”和“行政干预”的问题并存，上述问题得不到解决，重要原因在于国有资产管理体制改革滞后，出资人缺位。

为此，江泽民同志提出：“在坚持国有所有的前提下，充分发挥中央和地方两个积极性。国家要制定法律法规，建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。”

这就为深化国有资产管理体制改革确定了基本目标和原则。当前，要从认识和实践上解决好两个问题。

一是解决中央政府与地方政府管理国有资产的权责问题，通过构建符合基本经济制度要求的国有资产管理体制，明确国有资产出资人。

首先，国家统一所有，是深化国有资产管理体制改革的基本前提。依据我国现行的法律规定，国有资产属于全民，归国家统一所有。国务院代表国家统一行使国有资产所有权，权利的主体不能分割，即它们都姓“国”。国家统一所有，集中体现在统一指定法律法规，必要时有权统一配置资源，依法调整出资关系，即拥有最终处置权。

其次，由中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，是从体制上落实国有资产管理权责的重要举措。现实中，国有资产尽管依据法律由国家统一所有，但资产形成相当复杂，既有中央直接投资，也有地方政府的投资，还有政府并未注入资本金，而由企业靠借贷和积累所形成的。更重要的是，在实际工作中，国有资产的管理、监督和营运主要由各级人民政府承担，特别是对国有资产的经营，各级政府实际上履行了出资人职责。1994年分税制改革以后，企业中的国有资产，主要

是从本级财政预算中拿出资金投入企业中形成的，一级财政投入，一级国有资产管理，对所投国有资产拥有实际的使用、收益和处置权。上述情况说明，随着国有资产的迅速增长，中央政府作为惟一的出资人，难以对全部国有资产进行有效管理。因此，分级行使出资人职责，通过逐级授权，明确界定各自管理国有资产的范围，负责所辖国有资产的管理、处置和收益等，有利于发挥省、市（地）两级地方政府有效管理国有资产的积极性，有利于从整体上落实对国有资产管理，搞活国有资产，实现保值增值的目标。

二是着重解决部门多头管理国有资产的问题，通过成立统一的国有资产管理机构，实现管人、管事、管资产相结合。

针对目前多个部门分割行使出资人职能的突出问题，江泽民同志明确要求：“中央政府和省、市（地）两级人民政府设立国有资产管理机构”，统一管理国有资产，集中行使所辖的国有资产出资人的职责。从探索的实践来看，统一的管理机构是解决部门分割，实现管资产和管人、管事相结合的现实选择，也是部门、企业和社会各方面的共同要求。成立这样一个机构，要对原来分散在各个部门中的出资人职能进行整合与归并，实行统一管理，专门行使国有资产收益、重大决策和选择经营者的权利，从而实现权利、义务和责任相统一，管资产与管人、管事相结合。

统一的国有资产管理机构应是受政府委托管理国有资产的特殊法定机构，代表政府专门行使国有资产出资人的职责。要正确理解和处理政府与国有资产管理机构的关系，明确界定国有资产管理机构、国有资产营运主体和企业之间的责任和权利，防止新的国有资产管理机构包揽一

切，对企业生产经营活动进行过多干预。同时，在实践中还需进一步探索 and 解决党管干部与出资人选择经营者相结合等问题的有效途径。

国有资产管理体制的改革是一个不断发展完善的过程，深层次的体制问题和矛盾，也将随着国有资产管理体制改革的实践进一步显露，因此，这项改革也是随着基本经济制度的完善，国有资产布局的调整而不断深化。我们深信，只要按照党的十六大确定的改革方向 and 基本原则，实事求是地探索创新，国有资产管理体制改革一定会在实践中不断深化 and 改善。

国务院体改办作为从事经济体制改革的专门机构，长期坚持不懈地研究和探索国有资产管理体制改革问题，针对实践中的体制障碍 and 突出矛盾，提出了许多有益的改革理论 and 政策建议。特别是这次为十六大报告的起草 and 调研，专门成立了国有资产管理体制改革专题课题组，深入调研，认真研究，取得了很有价值的研究成果，许多观点 and 内容为十六大报告所吸收采纳。《创建国有资产管理新体制》一书就是有关同志根据课题调研过程中所形成的材料，结合当前实际，将多年来国有资产管理体制改革的研究成果进行系统梳理，编撰而成的著作。我认为，该书充分体现了十六大关于国有资产管理体制改革的精神 and 原则，从历史 and 逻辑的角度，对我国国有资产管理体制的演进过程、存在问题、改革思路、体制创新、管理措施以及政策选择，都作了全面而深刻的阐述，是目前关于国有资产管理体制改革比较系统、全面的一本好书。对各地各部门学习、宣传和贯彻党的十六大精神，深化国有资产管理体制改革，将有极大的帮助 and 指导作用。

该书明确构画了社会主义市场经济条件下国有资产管理新体制的框

架，具体阐述了在新体制框架下如何实施国有资产的管理、营运和监督等问题。按照“建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制”的总体目标和指导原则，该书从理论和实践出发，充分论述了应在坚持国家统一所有的基础上，由政府分级履行出资人职责，委托专门机构管理经营的观点。强调了要从体制创新上，保证国有资产管理体制的改革思路和基本原则落到实处。

应该说，该书不仅仅是一部理论著作，也是认真总结国内外国有资产管理体制改革历史经验和教训的实践思考，对在社会主义市场经济条件下如何构建新的国有资产管理体制具有重要的参考价值。难能可贵的是，该书明确地指出，构建新型的国有资产管理体制，仅仅是在总结各地实践经验的基础上向前探索了一步，深层次的问题和矛盾会随着国有资产管理体制的改革更加显露，为认清问题和深化改革创造了有利条件。国有资产管理体制的改革是一个不断发展完善的过程，不能简单地认为国有资产管理体制一改就能解决所有问题，期望毕其功于一役，这项改革也是随着时代的进步，国有资产布局的调整而不断完善的探索和实践过程。

党的十六大报告动员全党全国人民“继续探索有效的国有资产经营体制和方式”，这是新时期深化经济体制改革的动员令和行动纲领。《创建国有资产管理新体制》一书的出版，将会帮助大家深刻领会十六大报告的精神实质，准确把握国有资产管理体制改革方面的有关内容，明确工作方向。我相信，该书的重要论述能够经得起实践的检验；我也相信，编著研读该书的同志们会按照十六大指引的方向，在理论上不断创

新，在实践中不断探索，继续为国有资产管理体制改革提出新的、有价值的理论见解和政策建议，推动我国的国有资产管理体制改革在实践中不断深化和完善。

2002 年 12 月 28 日

前 言

高尚全

国有资产管理体制改革滞后是长期困扰我国经济和社会发展的制度性障碍，是绕不开的攻坚难题。这方面的改革是否取得新突破，不仅是继续推进整个经济体制改革的重要举措，也是全面建设小康社会的紧迫任务。建立和完善社会主义市场经济体制的进程，实际上也是改革国有资产管理体制的过程。在这个伟大的探索中，旧的经济体制下管理国有资产的格局已被改变，但市场经济条件下创建国有资产管理新体制问题远远没有解决。我们已经明确提出了建立现代企业制度的改革目标，努力通过制度创新做到“产权清晰，权责明确，政企分开，管理科学”。但在实践中，如何明晰国有产权，如何划分部门权责、中央和地方权责，真正实现政企分开，从而做到管理科学，始终是我们没有解决好的问题。一方面，政府作为公共事务的管理者，承担着国家安全和维护政治经济生活正常运行的社会管理职能。另一方面，政府作为国有资产的所有者代表，承担着国有资产的出资人职能。这两种职能的交叉重叠，从体制上形成了在实践中无法解开的双重难题：国有资产无人或无机构真正负责与政府干预企业的正常经营活动并存。因此，要解决目前国有经济存在的深层次问题和突出矛盾，不仅需要理论上的重大创新，而且需要在体制创新上的大胆突破。党的十六大报告集中了全党和全国人民

的智慧，对国有资产管理提出了新的思路、新的体制和新的举措，为深化国有资产管理体制改革确立了基本目标和总体框架，既有理论上的创造性，又有实践中的操作性，是报告中颇有创意的一个亮点和特色，充分体现了“三个代表”重要思想和与时俱进、开拓创新的精神。

国务院体改办产业司和研究所，对深化国有资产管理体制改革进行了长期深入的调查研究，在理论创新和实践探索方面都取得了许多很有新意的成果。《创建国有资产管理新体制》一书就是他们根据多年的研究成果，结合当前实际，整理而成的。既是对以往研究工作的系统总结，也为今后继续探索打下一个坚实的基础。该书深入剖析了目前国有资产管理存在的突出问题和改革难点，准确地抓住了国有资产出资人缺位这个制度根源。深入分析了国有资产出资人缺位的现状、形成的原因以及导致的制度缺陷，鲜明地提出了成立统一的国有资产管理机构，实现管资产和管人、管事相结合。书中详细阐述了我国国有资产管理机构形式的演变；明确了新的国有资产管理机构的组织形式、职能定位、人员组成以及运行规则和管理程序；明确了新的国有资产管理机构与国有资产营运主体之间的权、责、利划分，与政府其他经济管理部门的关系。按照书中的设想，新的国有资产管理机构是受政府委托统一管理国有资产的特殊法定机构，代表政府专门履行国有资产出资人职责，以资本为纽带，理顺出资关系，进行产权管理。它不是政府行政机关的组成部分，不纳入政府序列，不是原来意义上的国资局。成立这样一个机构，可以通过机构设置，落实国有资产出资人的职责，突破国有资产出资人机构和职责分离的体制障碍，解决出资人监督与国有资产管理相脱节的问题，进一步探索党管干部与出资人选择经营者相结合的途径。

该书明确指出，国有资产营运主体是新的国有资产管理体制中一个重要组成部分，国有资产营运主体是国有资产保值增值的具体承担者。国有资本营运主体组建成功与否，营运绩效好坏，直接关系到国有经济布局 and 结构调整的深度与广度，关系到新国有资产管理体制的成败。书

中对这个实践中的新事物，从国有资产营运的含义、功能和主要形式，到国有资产营运主体的内涵、职能定位、机构组建与运作，以及国有资产营运的评价和考核，进行了全面和系统地论述。同时，没有回避国有资产营运主体设立的难点问题，对国有资产营运主体如何根据国有资产管理机构的授权，按照投资份额对投资企业行使出资人职能，国有资产营运主体与国有资产管理机构怎样分享资产收益权、怎样划分重大决策权、怎样确定各自选择经营管理者的范围和层次等等，都作出了明确回答。

该书围绕着怎样“实现国有资产的保值增值”这个经营目标，明确地论述了界定国有资产产权是实现这一目标的前提条件。国有资产从法律属性来说是清楚的，但在实际中国有资产的形成却情况各异、殊为复杂，对国有资产进行清楚地界定与划分，是有效地进行国有资产管理的基礎工作。国有资产可以按照不同的标准进行划分，书中按照资源性国有资产、行政事业性国有资产和经营性国有资产进行分类，较好地区分了各自不同的资产属性，比较切合管理对象与管理方法相匹配的原则，能够指导实践，因地制宜地进行国有资产管理。这样对国有资产进行划分，也能充分显现出当前国有资产管理的问题和难点主要在于经营性国有资产，从而明确了新的国有资产管理机构应该主要负责管理经营性国有资产。

该书将国有资产监督体系作为整个国有资产管理体系中的一个不可缺少的组成部分。指出建立与国有资产管理、营运体系相配套的国有资产监督体系，是构建完整的国有资产管理体制的必然要求，也是解决当前国有资产管理中普遍存在的内部人控制、财务造假、国有资产流失等问题的重要措施。特别强调了国有资产监督工作，必须从体制上、机制上加强对国有资产的有效监督，确保国有资产及权益不受侵犯。该书将国有资产监督体系放在了与国有资产管理 and 国有资产营运同等重要的地位，这是国有资产管理体制的新突破。书中还对构建国有资产监督体系

的目标模式，国有资产监督体系的构成，国有资产监督的实施与运作以及国有资产预算体系和绩效考核进行了详细的阐述。

该书试图通过对国有资产所有权问题的论述，从理论和实践两个方面，阐明如何处理中央和地方之间的关系，认为“统一所有，分级管理”缺乏可操作性，管理的涵义和范围也比较模糊，没有也不可能从根本上解决出资人到位的问题。而“分级所有”涉及修改宪法等一系列法规，不利于政令法规的统一，也容易在实践中引起一些争论和认识上的混乱。因此，建立中央政府与地方政府分别代表国家履行出资人职责的国有资产管理体制，从法律规定和管理实际上都与现实相符，有利于作到分权合理、集中有度、责权明确，充分调动中央和地方的积极性；有利于形成多元投资主体，推进国有经济布局与结构的调整；有利于解决国有资产出资人缺位，完善国有企业的法人治理结构。

总之，该书全面深刻地阐述了创建国有资产管理新体制的各方面内容，充分体现了十六大关于深化国有资产管理体制改革的指导思想，是一本理论联系实际的好书。

是为序

2002 年 12 月 26 日

目 录

第一章 国有资产管理体制改革的目标与基本思路	(1)
一、国有资产管理体制改革的历史沿革和背景	(1)
(一) 计划经济时期国有资产管理的基本特征	(1)
(二) 转轨时期国有资产管理体制改革的历史沿革和存在 的问题	(4)
二、国有资产管理体制改革的必要性	(7)
三、国有资产管理体制改革的主要目标和基本原则	(9)
(一) 国有资产管理体制改革的主要目标	(10)
(二) 国有资产管理体制改革的基本原则	(11)
四、国有资产管理体制改革的基本思路	(12)
(一) 国有资产管理体制的对比选择	(12)
(二) 国有资产管理体制改革的基本思路	(14)
第二章 国有资产的界定与分类	(17)
一、国有资产的概念及分类	(17)
(一) 国有资产	(17)
(二) 国有资产的分类	(18)

二、国有资产的地位和作用·····	(19)
(一) 经营性国有资产的地位和作用·····	(19)
(二) 非经营性国有资产的地位和作用·····	(21)
(三) 资源性国有资产的地位和作用·····	(24)
三、经营性国有资产管理·····	(24)
(一) 经营性国有资产管理的指导思想·····	(25)
(二) 经营性国有资产的产权管理·····	(25)
(三) 经营性国有资产的基础管理·····	(29)
(四) 经营性国有资产的保值增值管理和法律体系·····	(31)
四、非经营性国有资产及管理·····	(32)
(一) 非经营性国有资产的分布及其特征·····	(32)
(二) 非经营性国有资产的种类·····	(33)
(三) 非经营性国有资产管理存在的主要问题·····	(34)
(四) 非经营性国有资产管理的的基本原则·····	(36)
(五) 加强非经营性国有资产管理的措施·····	(37)
五、资源性国有资产管理·····	(38)
(一) 资源性资产与资源性国有资产·····	(38)
(二) 资源性国有资产的分类·····	(40)
(三) 资源性国有资产管理存在的问题·····	(41)
(四) 加强资源性国有资产管理的的基本原则·····	(42)
(五) 重要国有资源的管理·····	(44)
第三章 国有资产管理体制的总体框架·····	(46)
一、国有资产管理的不同模式选择·····	(46)

(一) 两层次模式·····	(47)
(二) 部门分权代理模式·····	(48)
(三) “两种职能分离”模式·····	(48)
二、国有资产管理体制在改革实践中的几种探索·····	(51)
(一) 上海做法·····	(51)
(二) 深圳做法·····	(53)
(三) 吉林做法·····	(54)
(四) 北京做法·····	(58)
(五) 江苏做法·····	(58)
三、国有资产管理新体制的总体框架·····	(59)
(一) 构建国有资产管理新体制的基本原则·····	(59)
(二) 经营性国有资产管理体制框架·····	(65)
(三) 国有资产管理、监督和营运的关系·····	(75)
第四章 国有资产管理机构·····	(78)
一、国有资产管理机构的形式·····	(79)
(一) 国有资产管理机构形式的演变·····	(79)
(二) 国有资产管理机构形式的几种设想·····	(83)
二、国有资产管理机构的新形式·····	(84)
(一) 建立国有资产管理新机构·····	(85)
(二) 国有资产管理新机构的优点·····	(86)
(三) 国有资产管理新机构的主要职责·····	(87)
(四) 国有资产管理新机构的内部设置·····	(88)
(五) 国有资产管理新机构的管理程序·····	(91)