

主 编 李敏南
副主编 郭 毅
彭华岗

国有资产

经营管理理论与实践

GUOYOU ZICHAN JINGYING GUANLI LILUN YU SHIJIAN



中国经济出版社

www.economyph.com

国有资产经营管理理论与实践

主 编 季晓南

副主编 郭 毅

彭华岗

中国经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有资产经营管理理论与实践 / 季晓南主编; 郭毅、彭华岗副主编. — 北京: 中国经济出版社, 2003.4

ISBN 7-5017-5902-2

I. 国… II. ①季…②郭… III. 国有资产—经济管理—中国
IV. F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 019112 号

国有资产经营管理理论与实践

主 编 季晓南

副主编 郭 毅

彭华岗

出版发行: 中国经济出版社 (100037·北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: WWW.economyph.com

责任编辑: 孙 岩 新 馨 (电话: 010-68359418)

责任印刷: 石星岳

封面设计: 白长江

经 销: 各地新华书店

印 刷: 三河市欣欣印刷有限公司印刷

开 本: A5 1/32

印 张: 7 字 数: 172 千字

版 次: 2003 年 4 月第 1 版

印 次: 2003 年 4 月第 1 次印刷

印 数: 0001-4000 册

书 号: ISBN 7-5017-5902-2/F·4752

定 价: 20.00 元

版权所有 盗版必究



2000年10月22日，香港國際論壇開幕式，與會代表合影。



珠海市国有资产经营管理局、中共珠海市委企业工作委员会、珠海市企业董事管理局三位一体，形成“管资产与管人、管理”三统一的国有资产经营管理机构

序

国有经济与国有企业的改革是在由计划经济体制转向社会主义市场经济体制中最难的一项改革。如果从1978年10月在四川省对六家国有企业实行扩大企业自主权的改革试点算起,国有企业改革至今已有近二十五年的时间。改革有成绩,特别是积累了许多正反两方面的经验。但是与建立社会主义市场经济体制的要求相比,改革仍未完全到位。其中的原因很多。简单地说,在于对国有经济和国有企业在计划经济中和市场经济中的功能的根本区别没有正确界定,习惯于按计划经济中国有经济和国有企业的功能来看待市场经济中它们的功能,惟恐国有企业从竞争性领域中退出后动摇了社会主义经济的基础。提出要给国有经济定一个在国民经济中的比重的下限等都与这种认识有关。正因为这样,在国有资产管理上一直没有找到合适的体制。

关于国有资产管理体制的改革,我有所参与。更早的不说,在八届全国人大期间,全国人大财经委员会曾经组织了《国有资产管理法》的起草工作,我参与其事。在那之前和之后我自己也写了一些关于国有企业改革和国有资产管理问题的文章。由于有关方面对国有资产管理体制

有很不相同的认识,尽管此法几经修改,起草完成,但在八届人大期间,始终未能提交人大常委会审议。现在看来这部法的草案的一些基本点与中共十六大关于国有资产管理体制改革的意见有不少一致或相近的地方。在九届人大期间这部法一直放在那里,没有再动。1999年初,在中共十五届四中全会前,我在全国政协经济委员会参与了起草《对国有经济布局进行战略性调整的建议》的工作。2001年至2002年上半年,我参与了全国政协经济委员会提出《关于建立统一、有效的国有资产管理体制的建议》的工作,为此我们做了广泛的调研,《建议》提交给十六大文件起草组参考。这个《建议》与中共十六大关于国有资产管理体制的意见也有不少相同或相近之处。中共十五届四中全会和中共十六大在国有经济和国有企业改革以及国有资产管理体制改革方面提出的意见,对国有经济和国有企业的改革走上符合市场经济体制要求的轨道有着重要的意义。中共十六大提出的原则性的意见也对国有资产管理体制的改革指明了方向。当然,在具体贯彻这些意见中还会遇到许多问题,需要解决。例如,政府的国有资产管理监督机构在管理国有资产中,如何首先对国有经济的布局实施战略性调整?中央、省(市、自治区)和市(地)三级如何具体划分各自管理的国有资产?中共十六大的意见主要是关于经营性国有资产的管理体制,那么,行政性资产、自然资源资产的国有资产的体制又如何?(我认为,还应从行政性国有资产中单独划分出公益性国有资产,因为它们的性质不同,管理方式也应不同,在起草

《国有资产管理法》时我提出过这个意见,未被采纳),它们之间的共同点和不同点如何?管人、管事、管资产如何统一?在国有资产管理的三个层次或两个层次中统一于哪一层次或哪几个层次?在三个层次中,最难定位的是国有资产经营公司(或控股公司),它们处于政府的国有资产监督管理机构与一般企业之间,它们与政府机构的关系是企业与政府的关系,这种关系如何处理?它们与一般企业的关系是与尤其独资、控股、参股的企业的关系,它们如何在管理和营运国有资产中使这些企业保持独立自主,自负盈亏,而不成为这些企业的具有政府某些职能的变相的“婆婆”?等等。这种种问题都需要在理论和实践上解决。

国家经贸委研究室和珠海市国经局于2002年12月底在珠海市召开了国有资产经营管理珠海论坛,结合中共十六大的有关精神,对国有资产经营管理方面的经验,以及其他国家在国有资产管理方面的做法进行了研讨。在研讨国有资产经营管理方面,本书的内容既有理论的探讨,又有实践经验的总结,既有国内的经验,又有国外的经验。在中共十六大后,我国即将在国有资产管理体制改革方面迈出新的步伐之际,出版这本书可谓正当其时。

董辅初

2003年3月3日

目 录

序	董辅初
---------	-----

深化对国有资产管理体制改革重点

难点的认识和把握	季晓南(1)
对国有资产管理有关问题的看法	樊 纲(4)
国有资产管理体制改革之我见	李春满(14)
国有资产管理体制的建立与完善	刘纪鹏(20)
关于国有资产管理体制改革的几个问题	周放生(41)
从资产经营到资本管理	华 生(50)
国有资产经营管理珠海论坛专家对话录	(66)

珠海市国有资产经营管理体制理论探索与

实践创新	郭 毅(74)
上海市工业国有资产管理体制改革	陈兆忠(117)
深圳市创新国有资产管理体制	贾和亭(123)
黑龙江省积极探索新体制下国有资产管理工作	李方权(139)
青岛市国有资产管理体制探索	王安民(146)

改革国有资产管理:从国际经验看中国	高伟彦 张春霖(158)
国有资产管理体制演变过程	(212)
后 记	(214)

国家经贸委研究室主任 季晓南

深化对国有资产管理体制 改革重点难点的认识和把握

在党的十六大闭幕不久,举办国有资产经营管理珠海论坛是一件很有意义的事,其意义至少可以从三个方面理解:

第一,有利于我们进一步学习和贯彻十六大精神,坚定不移地推进国有企业改革。

党的十六大在论述经济建设和经济体制改革时,强调要坚持和完善基本经济制度,深化国有资产管理体制改革。把这两个问题放在一起论述,说明只有解决国有资产管理体制问题,才能进一步深化国有企业改革,更好地坚持公有制为主体和发挥国有经济的主导作用。十六大提出了两个必须毫不动摇和一个统一于的重要论断,即必须毫不动摇地巩固和发展公有制经济,必须毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展,坚持公有制为主体,促进非公有制经济发展,统一于社会主义现代化建设的进程中,不能把这两者对立起来。需要注意的是,十六大在论述国有经济、集体经济、非公有制经济时用词是不一样的。讲到国有经济时,强调的是发展壮大国有经济,国有经济控制国民经济命脉,对于发挥社会主义制度优越性,增强我国的经济实力,国际竞争力和民族凝聚力,具有关键性作用。讲到集体经济时,强调对实现共同富裕具有重要作用。讲到个体、私营等各种形式的非公有制经济时,强调对全面调动社会各方

面的积极性,加快生产力发展具有重要作用。国有经济的作用主要是通过国有企业体现出来的,推进国有企业改革必须深化国有资产管理体制改革,通过构建符合基本经济制度要求的国有资产管理体制,实现政企分开和国有资产保值增值。从这个意义上说,不解决国有资产管理体制问题,国有经济的关键性作用就难以发挥,基本经济制度也难以完善。正因为如此,十六大将改革国有资产管理体制作为深化经济体制改革的重大任务提到了全党的面前,也表明我们对经济体制改革、国有企业改革的认识在深化。

第二,有利于加深对国有资产管理体制改革中重点、难点问题的认识和把握。

从1993年11月召开的党的十四届三中全会提出按照政府的社会经济管理职能和国有资产所有者职能分开原则,积极探索国有资产管理体制和经营的合理形式和途径以来,国有资产管理体制的改革探索已近10个年头,期间,国有资产法历经多稿,没能出台,反映出国有资产管理体制改革的艰巨性和复杂性。党的十六大关于国有资产管理体制改革明确了几个重大问题:一是设立专门的国有资产管理机构,在政府层面上实现政府公共管理职能与国有资产管理职能的分离,从根本上理顺政企关系,二是在坚持国家所有的前提下,中央和地方政府分别代表国家履行出资人的职责,充分发挥中央和地方两个积极性,三是实现管资产和管人、管事相结合,解决多头管理的问题,构建国有资产管理责任主体,落实国有资产保值增值的责任。十六大的这些论述,表明我们在国有资产管理体制改革问题上,认识大大向前迈进了一步,也为深化国有资产管理体制改革指明了努力方向。但如何实现胡锦涛总书记在中央经济工作会议上提出的做到既有利于国有资产保值增值,又有利于政企分开,搞活国有企业,优化国有经济的布局 and 结构,有不少问题需要进一步研究。如何理顺国有资产管理机构和政府其他部门的关系,也

有一些问题需要研究。参加这次珠海论坛的既有国内对这个问题有深入研究的专家学者,也有在这个问题有成功实践的省市国有资产管理部门的负责人,通过交流和讨论,相信会对解决国有资产管理体制改革中的一些重点难点问题产生积极作用。

第三,有利于地方政府规范建立国有资产管理机构和机制。

十六大提出了设立三级政府即一个中央政府和省、市(地)两级地方政府国有资产管理机构的要求。珠海市作为一级地方政府,从1999年6月以来,结合本地实际,借鉴其他省市经验,在国有资产管理体制改革方面进行了积极探索和重大改革,取得了初步成效:国有经济布局和调整取得明显成效,国有资产的质量和控制在明显增强,以不足全市15%的经济总量创造出20%以上的利润。珠海国有资产经营管理局编著的《理论探索与实践创新》一书,对珠海市国有资产管理体制进行了深入分析,特别是对产权管理制度、公司治理制度、经营管理制度、薪酬激励制度、监督约束制度和党建工作制度的系统阐述,具有很强的操作性和指导性。

虽然珠海是特区,但作为一级地方政府,他们的探索和成果,对构建地方政府国有资产管理体制具有借鉴意义。

中国改革基金会国民经济研究所所长

中国社科院、北京大学经济学教授 樊纲

对国有资产管理有关问题的看法

一、国有资产管理体制改革的内容与重点

国有资产管理最重要的突破就是要解决所谓的国有资产所有权代表的问题。我觉得所有权的概念里头最重要的是处置权,这是最终的负责任。处置权是一个大概念,包括交易权、出让权、定价权等一系列权利。利润归谁所有、派谁去管,过去尽管是分散行使,但都还有人行使,这都还不缺位。因为这是日常工作,可能是大家都去管,有好处大家都想要,有任命权大家都想参与。过去最大的一个问题、最缺位的东西是处置权,即谁来拍板、谁来决定这些事情,包括定价、出让、交易。因为传统体制下国有资产是不能交易的,处置就是最终如何销账的问题,而销账也是多年都销不掉的。去年听原供销社的一位同志说,他们公司现在还能找到当时学大寨时的箩筐,那是不能销账的,国有资产是谁都不敢销的。如果说这些东西还是小事的话,最近最大的事就是国有股减持。国有股减持暴露的问题说到底就是处置权缺位,谁来拍这个板,谁来说定价怎么定。国有股减持减不动,说到底就是定价问题。在座的各位都是参与讨论的,那次在证监会讨论时我说,听了半天这个方案就缺一个东西,即财政部能不能说如果必要的话能够退到以净资产定价,或者给一个底线。可财政部说定价不是我的事,财政部是管收益的,财政部

也定不了价。看来就非得总理定价,非得政治局拍板了。但政治局要拍板为国有资产定价,也还是缺乏一个法定程序,缺乏一个法定的机制。所以说最后的问题就是出在处置权的问题上。解决国有资产管理体制的问题,第一位问题还不是机构怎么设置,而是这个机构最后有没有这个权力,能不能最终作为国有资产所有者的代表。由此引申出来有关国资委的一系列问题,它的形式、地位、作用、归属以及它在整个国家机关、国家机器中的位置。我想它需要国家最高权力机构做它的后盾,需要国家的最高权力机构最终行使处置权,然后它来代表这个最高权力机构来行使处置权。那么这个最高权力机构是什么呢?理论上说是人代会,执行这个权力的最高权力机构是国务院,是总理。具体形式我不想讨论,但道理上是它需要最高权力机构作为它的支撑,需要有人真正来代表国家、代表全民的利益。国有资产原则上是全民资产,要能够真正代表全民的利益来说话,需要一个最高权力机构来行使这个权力。处置国有资产确实是一件大事,需要权威来代表国家利益,“三位一体”实际上是将过去行使的各种权力集中起来,本身要求层次要高一点,这是第一点最重要的。

第二点最重要的是分级行使所有权(出资人职责),这个要看如何理解、如何应用,运用得好可以解决许多问题。第一它承认现实,而且在一定程度上就是现实,现实就是国有资产实际上是在各个地区掌握之下,在各省、市分级掌握之下。第二它有利于解决中国的改革和发展问题,促进国有资产的重组,促进国有企业的改革。回头看中国改革的经验可以看到,都是地方在推动改革,很多改革都是自下而上的改革。让中央来决策每一件事情太难了,分散到地方来做,地方分头来实验,实验不好中央出面停下,实验好了是党中央英明领导,然后推广到全国。分级的管理方法就是有这个好处。这次如果分级行使所有权这件事搞好了,中国国有股减持这事就能

做好,可以让它分头减持,由地方来决定价格。中央要管理到一个市、县的国有企业,信息太远了。地方的管理本身就有有一个好处,就是信息比较充裕,他知道这个东西值多少钱。现在各个地方的企业之所以能够重组,都是出于地方利益的考虑。所以我说如果允许地方来决定它的价格,决定它的拍卖,决定它什么时候卖,跟地方财政挂上钩,跟地方决策挂上钩,也许就不需要我们在北京成天讨论这个问题。一个方案要管全国,这个事情太难了。让 30 个省几千个市分头拿方案,大家分头按照具体条件拿一个方案做一个事,也许这件事就走出去了。如果能够分头行使这个权利,分头决策这个事情,速度就可能更快,而且便于分头出现试点,出现样本,大家可以互相参照。而且也是由中央把握,出了问题就让它停下。我觉得这反倒能够解决问题。所以第一是要真正确立所有权代表,真正能够有人来行使这个权利,来拍板、定价。第二是要实行分级管理。

当然这都跟现在大家所关注的“三位一体”(管人、管事、管钱)的想法有联系的。“三位一体”是非常重要的。最近搞企业的很多人对“三位一体”有疑问,说怎么还要管而且管得更严了。做企业的人当然是越没人管他越好。国有企业过去的管,是分头管好处,但分头推卸责任,该管的事最后都没人管,这确实不是办法。管一定要“三位一体”的管,私人老板不就是“三位一体”的管吗?国有企业作为国有资产的主体,也得“三位一体”的管,不能说我只管你的工资,不管你的任命。真正的问题在于国资委将来管的是什麼,管这个人、管这个钱,管这个事,管的是什麼?我要讲的问题就是究竟是管企业呢,还是管资产,这是关键。问题不是“三位一体”的管,关键是“三位一体”的下面在管什麼。这是将来逐步要解决的问题。“三位一体”是在过去体制上是一个进步,但真正能做到“三位一体”还需要一个过程,能不能把现在分散在各个行政部门的权力真正能够集中起来,真正成为国有资产管理的权威机构,我觉得是值得努力

的事情。这是第一点,是一个初步的理解,是对现在国资管理体制改革的方向、对十六大提出的基本设想的初步理解。下面是围绕国有资产管理体制的职能、定位、在经济中的作用、跟政府的关系、跟企业的关系我想谈点看法。

二、国有企业改革的有关问题

(一)理论问题

理论问题涉及到国有资产、国有企业为什么存在问题,为什么要改。国有企业的问题说到底是有国有资产的问题,国有企业所谓的政企不分,实际上是国有资产的政资不分,国有企业营利较差,最终的问题是国有资产这个经济要素它本身营利差。国有资产是公共资产,存在特定缺陷。按照经济学理论上的委托代理理论,将资产委托经营,有代理关系,由于委托人和代理人之间存在利益差异,以及监督约束成本等,委托人的利益就会受到一定损害。而我们的国有资产原则上说是全民资产、公共资产。全民资产的逻辑是我们每一个人都有一份,当然不是明确的一份,我们通过公共机制一层一层地先给它代理出去给国家,形成国有资产。如果过去是中央一级行使国有资产的处置权和所有权代表的职能,那就意味着要层层代理,通过各级政府,从乡到县、从县到市、从市到省、从省到部、到国务院,一直到总理那里,到总理那成为国有资产的代表以后要运作它,又要重新代理一圈,要一级一级代理下去,一直代理到企业。经过中间多层的代理,所有人的利益、动机、激励、约束,就一层一层的衰竭,到最后就比较弱了。

国有资产在企业当中说起来是地位最强的,但在现实操作中却是最容易受到损害的资产、生产要素。我们都希望国有资产能够保值增值,但在国企范围里,使用它的人都是一个个具体的经营者或劳动者,当遇到问题时,每个人都有自己的利益,都在维护自己的利