

GUOYOU ZICHAN
GUANLI

国有资产管理 体制改革新探

史忠良 等著

.7

经济管理出版社
ECONOMIC MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

国有资产管理 体制改革新探

史忠良 等著

经济管理出版社

责任编辑 卢小生
技术编辑 晓 成
责任校对 晓 泉

图书在版编目 (CIP) 数据

国有资产管理体制改革新探/史忠良等著. —北京: 经济管理出版社, 2002

ISBN 7-80162-323-1

I. 国... II. 史... 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 (2003) 第 005298 号

国有资产管理体制改革新探

史忠良 等著

出版: 经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同 8 号 邮编: 100035)

发行: 经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷: 北京银祥印刷厂

880×1230 毫米 1/32 8.75 印张 216 千字

2002 年 12 月第 1 版 2002 年 12 月北京第 1 次印刷

印数: 1—6000 册

ISBN 7-80162-323-1/F·369

定价: 20.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社发行部负责调换。

通讯地址: 北京阜外月坛北小街 2 号 邮编: 100836

联系电话: (010) 68022974

前 言

我国改革开放二十多年来，国有企业改革与改组的理论和实践取得多方面的突破，比如，确定了国有经济战略性调整和国有企业战略性改组的思想，做到“有进有退”和“抓大放小”；确定了国企改革的目标是建立现代企业制度，使企业成为真正的法人实体和市场主体；明确了公有制的多种实现形式，主要有国有独资、股份制、租赁、承包、托管等；帮助国有企业摆脱困境，实行兼并破产、“债转股”等。但是，从近年来国企改革与改组的理论和实践来看，仍有许多重大问题没有解决，其中国有资产管理就是一个非常值得研究的重要问题。首先是如何根据不同的国有制实现形式，确定相应的国有资产管理模式，如国有独资企业中的国有资产应选择何种管理模式？国有控股公司中的国有资产又应选择何种管理模式？国有资本参股企业中的国有资产应选择何种管理模式，等等。其次是国有股股东权的行使问题，如由谁来做国有股的股权代表？通过什么方式来行使股东权？如何对股东代表进行管理，等等。第三是国有经济战略性改组与国有企业改革中的国有资产保值增值问题，如何对国有资产评估和国有股权作价，等等。第四是国有股的流通与转让、国有股减持以及资本市场的规范与完善方面的问题。第五是国有资产管理中的利益冲突与相互掣肘问题。

应当看到，自改革开放以来，政府部门、企业界和经济理论界人士都对每个阶段的国有企业改革和改组倾注了巨大的心血，

并寄予热切的希望。但是，由于国有资产管理问题没有解决好，致使国有企业的改革与改组工作至今仍是不尽如人意。在一定意义上说，国有企业改革与改组中碰到的许多问题都与国有资产管理相关，只要能够解决国有资产管理问题，也就不难解决国有企业产权不清问题，为国有企业改革和改组扫除一个巨大的障碍。因此，国有企业改革和改组中的国有资产管理问题，是政府部门、企业界和经济理论界最为迫切关心和需要解决的重大难题之一。

本书主要从国有企业改革与改组的角度研究国有资产管理问题，以有利于国有企业改革与改组作为研究的出发点。第一部分对国有经济占整个国民经济的比重、国有经济在各行业所占比重的现状以及合理性进行了分析，并且论述了国有经济“进与退”的关系。第二部分对现代企业制度的标准与规范、调整国有企业产权结构和组织结构、小企业改制的多种形式，以及国有经济的有效实现形式等问题进行了探讨。第三部分对美国、英国、法国、日本、新加坡和印度等国家的国有资产管理方式进行分析和借鉴。第四部分对我国国有资产管理的历史进行回顾，分析国有资产管理的现状及成因，进而分析国有资产管理改革对国有企业改革的影响，提出了探讨国有资产管理体制改革的总体思路。第五部分从国有资产的评估、国有股股权设置的合理化、国有股股东权的行使与公司治理结构的完善、国有股流通与国有股退出机制等方面进行探讨。第六部分对国有资产保值增值机制、国有资产保值增值的政策以及国有资产保值增值管理问题进行探讨。我们认为，要根据国有制经济不同实现形式探索不同的国有资产管理模式，而不是笼统地对国有资产管理问题进行一般性研究。本书特别关注公司制改造过程中的国有资产管理问题，探索国有股权的有效行使方式。由于国有资产管理体制改革和模式选择是关系到国有企业改革与改组能否成功的关键因素，所以，对这一问题在已有研究成果的基础上进行深入的研究和探索，是我们应尽的职责。

目 录

前 言	(1)
一、国有经济布局 and 结构战略性调整	(1)
(一) 国有制经济在整个国民经济中的比重现状分析 ..	(1)
(二) 国有经济在各行业所占比重分析	(5)
(三) 国有经济所占比重合理性分析	(19)
(四) 国有经济的“进”与“退”的关系	(28)
二、深化与推进国有企业改革与改组	(35)
(一) 现代企业制度的标准与规范	(35)
(二) 调整国企产权结构, 促进产权多元化	(42)
(三) 调整国有企业组织结构, 组建和发展企业集团 ..	(51)
(四) 小企业改制的多种形式	(58)
(五) 国有制经济的有效实现形式	(65)
三、若干国家的国有资产管理	(73)
(一) 美国的国有资产管理	(73)
(二) 英国的国有资产管理	(77)
(三) 法国的国有资产管理	(81)
(四) 日本的国有资产管理	(87)
(五) 新加坡的国有资产管理	(90)
(六) 印度的国有资产管理	(94)
四、我国国有资产管理的现状与分析	(99)
(一) 我国国有资产管理的历史回顾及绩效分析	(99)
(二) 国有资产管理的现状及成因分析	(113)

(三) 国有资产管理改革对国企改革的影响·····	(118)
(四) 国有资产管理体制改革的总体思路·····	(123)
五、 国企股份制改造中的国有资产管理·····	(135)
(一) 国有资产的评估·····	(135)
(二) 国有股股权设置的合理化·····	(141)
(三) 国有股股东权的行使与公司治理结构的完善·····	(147)
(四) 国有股流通与国有股退出机制·····	(163)
六、 国有资产保值增值·····	(175)
(一) 国有资产保值增值机制·····	(175)
(二) 国有资产保值增值的政策·····	(189)
(三) 国有资产保值与增值管理·····	(194)
附录:	
江西铜业公司改革与改组过程中的国有资产管理·····	(201)
调整资产结构 促进企业发展	
——洪都集团资产重组和兼并工作研究与实践·····	(217)
完善“债转股”工作的若干思考	
——江西贵溪化肥厂“债转股”研究·····	(239)
主要参考文献·····	(265)
后 记·····	(269)

一、国有经济布局和结构战略性调整

长期以来，我国国有经济在结构和布局上有着许多不合理的地方，表现为战线过长、布局过散、规模过小，等等。1995年，中共十四届五中全会在《中共中央关于制定国民经济和社会发展的“九五”计划和2010年远景目标的建议》中提出：“要着眼于搞好整个国有经济，通过存量资产的流动和重组，对国有企业实施战略性改组”。1997年，中共十五大正式提出“从战略上调整国有经济”。从近几年的实践来看，由于受各种因素的影响，许多地方强调国有企业改制，但没有重视对国有经济布局的调整，国有经济在各行业仍然普遍存在，国有企业改革与国有经济战略性调整并没有有机地结合起来，影响了国有经济主导作用的发挥和国民经济有效地增长。为此，加强对此问题的研究具有重要的现实意义。

（一）国有制经济在整个国民经济中的比重现状分析

从静态上考察国有经济的调节力、保障力状况，主要反映国有经济在全行业的比重状况（一般而言，在特定时点，国有经济比重越高，说明其对整体经济的影响越大，调节作用和保障作用就越明显）；然后再考察国有经济的竞争力和发展活力状况，主要是看国有经济的投入产出效率状况（通常情况下，投入产出效

率越高,单位资本投入所产出的经济量就越多。从动态上看,其对当期和未来整体经济的影响和调节作用就会较前期增大);最后将上述两种状况结合起来,通盘考察国有经济对整体国民经济的影响、调节和保障状况——亦即控制状况,具体数量用国有工业控制力系数、调节与保障系数、活力系数来表示。

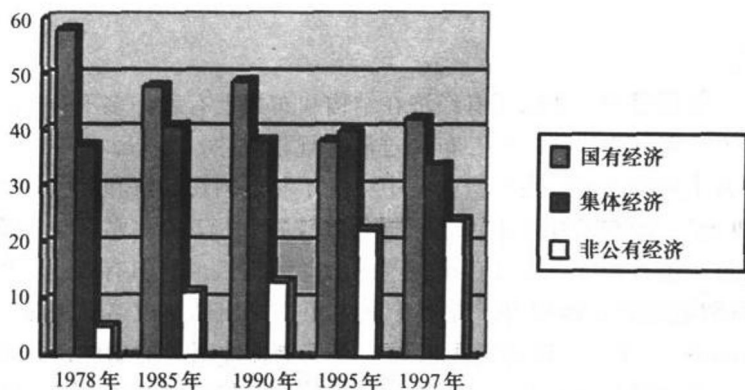


图 1-1 不同经济成分在 GDP 中所占比重变动情况

(年份分别为 1978 年、1985 年、1990 年、1995 年和 1997 年)

(根据国家统计局《统计资料》1999 年第 9 期整理)

1. 国有经济比重下降迅速,但仍然保持主导作用

图 1-1 表明了不同经济成分从 1978~1997 年在 GDP 中所占比重的变动情况。从图中可以发现,国有经济对国民经济的贡献总体上呈下降趋势,而非公有经济的比重呈上升趋势。但国有经济的比重和集体经济的比重之和,即公有制经济比重在国民经济中仍然占主体地位。

在工业领域,从表 1-1 中可以发现,国有企业数量比重呈下降趋势。1993~1997 年下降了 1.99 个百分点;1999~2000 年,国有及国有控股企业数量比重下降了 4.99 个百分点,下降

速度在 1997 年后加快。国有企业的增加值比重也呈下降趋势。1993~1997 年, 工业增加值下降了 10.34 个百分点, 平均每年下降了 2.6 个百分点; 1999~2000 年, 工业增加值比重下降了 2.01 个百分点, 下降速度有所减缓。固定资产原值, 国有企业从 1993~1997 年下降了 9.46 个百分点, 平均每年下降了 2.37 个百分点; 1999~2000 年, 国有及国有控股企业下降了 1.12 个百分点, 下降速度有所减缓。

表 1-1 国有制经济在工业领域中所占比重的变动情况^① (%)

	国有企业总数 所占比重	年末国有固定资产 原值所占比重	国有工业增加值 所占比重
1993 年	17.87	73.84	56.69
1997 年	15.88	64.38	46.35
1999 年	37.83	73.97	56.26
2000 年	32.84	72.85	54.25

资料来源: 根据《中国统计年鉴》(历年)整理。

通过表 1-1 还可以发现, 到 1997 年止, 虽然国有企业的数量在工业领域所占比重不到 20%, 但其固定资产比重还是比较高的, 超过了总额的 2/3, 工业增加值的比重占总额的约 1/2。而在 2000 年规模以上企业中, 国有及国有控股企业数量比重不到 1/3, 而固定资产比重超过了 2/3, 工业增加值也超过了 1/2。从国有经济在国民经济中的比重看, 国有经济在国民经济中还是处于绝对主导地位。中共十五大报告指出: “国有经济起主导作用, 主要体现在控制力上。”有人把国有经济控制力分为国有经济对国民经济的调节能力和保障能力, 并对工业控制力水平进行

^① 1997 年及以前的企业, 是指乡及乡以上独立核算企业; 1999 年、2000 年的企业是指国有及规模以上非国有企业, 国有企业包括国有及国有控股企业。下同。

了量化计算。1999年国有工业控制力系数为0.611。其中,调节与保障系数为0.6170,活力系数为0.9902,基本控制了整个工业行业。^①当然,具体到不同行业控制力有所差别,这在后面将做具体分析。

2. 国有经济比重下降的原因

促使国有经济比重下降是由于两个方面的原因:

一方面是非公有制经济的快速发展。从图1-1可以发现,从1978~1997年,公有制经济增长势头保持平稳,甚至还有所下降,而非公有制经济却是快速增长。在1997年中共十五大之后,各级政府纷纷出台鼓励发展非公有经济的政策,许多原来戴着“红帽子”的非公有企业纷纷摘帽,非公有经济发展势头进一步得到加强。实践证明,在市场经济条件下,竞争性行业中的非国有企业的效率要比国有企业的效率高。有人对我国第三次工业普查的资料(1995年的数据)分析,发现在不同所有制企业中,国有企业效率最低,私营个体企业效率最高。^②效率高的企业赢得越来越多的市场份额,效率低的企业则是越来越处于劣势。

另一方面是国有经济逐步收缩战线。自从中共十四届五中全会提出“对国有企业实施战略性改组”,特别是在中共十五大正式提出:“要从战略上调整国有经济布局”以来,针对国有经济分布战线过长、范围过宽、分布过散等状况,从中央到地方,通过并购、联合、股份制、股权转让、破产,民营化等多种方式对国有企业进行“抓大放小”,^③收缩国有经济战线。国有企业在

^① 童计营:《国有经济——经济发展的控制性力量》,《经济日报》2000年11月20日。

^② 刘小玄:《中国工业企业的所有制结构对效率差异的影响》,《经济研究》2000年第2期。

^③ 史忠良、吴家骏:《国有企业战略性改组问题研究》,经济管理出版社1998年版。

战略性改组中数量增长速度放慢,所占比重也相对减少,国有经济在国民经济中比重也相应减少。

(二) 国有经济在各行业所占比重分析

1. 国有经济在工业行业比重现状

根据产业的重要性分类,可以把产业分为战略性产业和一般性产业。战略性产业主要是那些能够反映国家经济发展战略需要,能够支持现期经济运行和未来经济增长,能够代表未来经济发展方向和技术进步方向的产业。一般而言,战略性产业包括基础性产业、国家安全产业、公共产品特性产业和先导性产业。基础性产业是支撑一国经济的基础部门,对一个国家和地区的国民经济发展起着奠基作用,国家掌握了这个领域,就可以主导整个国民经济,但这些部门投资大、回收期长、民间资本不愿意投资,包括交通运输、邮电通讯等基础设施和能源、基本原材料等基础工业。国家安全产业是保障一个国家国防安全、经济安全必不可少的产业,包括军事国防工业、货币印制和发行部门、金融监管和调控部门、土地使用权转让部门等;公共产品特性产业指为居民提供公共产品和公共设施的部门,它关系到广大人民的公共生活保障,如食用盐、自来水、煤气、上下水道、公共交通等;先导产业指高新技术产业。有人统计我国 236 个经济门类中,属于战略性新兴产业的有 88 个门类,占 37.28%。^①

可以把战略性新兴产业分为战略垄断性产业和战略竞争性产业,但二者之间没有严格的区分,而且随着经济技术条件的变化,垄断性产业往往会转变为竞争性产业。从现在的情况看,我国的战

^① 林凌、刘世庆:《我国国有经济布局的调整方向》,《中国工业经济》1999 年第 6 期。

战略性新兴产业主要是指基础性的战略资源产业（如部分重要的能源、原材料产业）和某些重加工工业（如军事国防工业、航空航天工业、核工业等）。战略性新兴产业重加工工业中的某些领域，钢铁、化工、汽车、电子等工业部门已经越来越成为竞争性产业。高新技术及其产业发展，预示了未来产业发展方向和各国产业国际竞争力的焦点所在，也预示着具有增长潜力的新兴产业部门的形成和发展，具有战略意义，在 20 世纪中后期被许多国家作为战略性新兴产业的主要选择对象。

在《中国统计年鉴》划分的工业行业中，1997 年和 1993 年（见表 1-2 和表 1-3）的工业分布情况相比，国有经济在各产业的比重都有不同程度的减少。但在不同的产业具有不同的分布情况。即使在 2000 年，各产业无论是垄断性产业还是竞争性产业，都存在不同程度的非国有经济，而且甚至出现某些垄断性产业国有经济比重比某些竞争性产业国有经济比重更低的情况。分析表 1-5 可以发现，国有经济比重排名前 10 位的产业，既有战略性新兴产业，也有一般性产业，既有战略垄断性产业，也有战略竞争性产业。如一般竞争性产业中印刷业记录媒介的复制行业，在 2000 年国有经济在各行业比重排名第 7 位（比重占 58.01%）。这说明了我国国有经济在某些产业还存在下降余地。

对于竞争性产业而言，根据近年的实际情况，产业的竞争程度在某种程度上可以由国有企业在全国的比重来反映，产业的竞争程度越高，其国有企业在产业中的比重越低，而竞争程度越低，则国有企业的比重越高。在比较典型的几个战略竞争性产业，如化学原料及制品业、黑色金属冶炼加工业、交通运输设备制造业、电子及通信设备制造业等，只有电子及通信设备制造业竞争程度最高，2000 年电子及通讯设备制造业企业国有经济数量比重、固定资产比重和工业增加值比重分别是 29.83%、46.50% 和 40.62%，而全国平均水平分别是 32.84%、72.85% 和

表 1-2 1993 年独立核算工业企业产业分布

	企业 (单位: 个、%)			年末固定资产原值 (单位: 亿元、%)			工业增加值 (单位: 亿元、%)		
	全部企业	国有企业	所占比重	全部企业	国有企业	所占比重	全部企业	国有企业	所占比重
全行业	449216	80586	17.87	25818.31	19066.39	73.84	12842.63	7280.97	56.69
煤炭采选业	10116	1947	19.25	1409.65	1311.59	93.04	385.98	297.43	77.05
石油和天然气开采业	74	58	78.38	1931.42	1930.40	99.94	565.14	564.03	99.80
黑色金属矿采选业	1915	268	13.99	64.81	47.33	73.02	36.85	18.19	49.36
有色金属矿采选业	2849	853	29.94	214.62	187.54	87.38	79.16	55.23	69.77
非金属矿采选业	11146	1152	10.33	229.29	167.88	73.21	135.16	63.96	47.32
其它矿采选业	90	14	15.55	0.79	0.37	46.83	0.56	0.18	32.14
木材及竹材采运业	1110	662	59.63	169.79	168.66	99.33	85.98	83.82	97.48
食品加工业	27015	9866	36.52	682.33	507.15	74.32	495.60	318.10	64.18
食品制造业	15442	5451	35.29	327.80	198.29	60.49	187.37	88.36	47.15
饮料制造业	12705	3415	26.87	462.98	314.58	67.94	277.73	170.57	61.41
烟草加工业	391	305	78.00	212.00	204.12	96.28	421.92	414.18	98.16
纺织业	24613	4295	17.45	1726.78	928.96	53.82	950.86	390.87	41.10
服装及其它纤维制品制造业	17921	892	4.67	272.04	35.41	13.01	325.23	28.34	8.71

续表

	企业 (单位: 个、%)			年末固定资产原值 (单位: 亿元、%)			工业增加值 (单位: 亿元、%)		
	全部企业	国有企业	所占比重	全部企业	国有企业	所占比重	全部企业	国有企业	所占比重
皮革毛皮羽绒及其制品业	9370	768	8.19	172.97	45.12	26.08	151.81	23.41	15.42
木材加工及竹藤棕草制品业	12410	997	8.03	141.77	65.79	46.40	95.35	25.22	26.44
家具制造业	8014	467	5.82	62.41	10.29	16.48	480.29	4.30	8.90
造纸及纸制品业	11940	1662	13.92	404.99	241.41	59.60	151.06	43.39	28.72
印刷业记录媒介的复制	13174	3021	22.93	208.31	127.82	61.36	123.88	63.77	51.47
文教体育用品制造业	4763	393	8.25	75.51	14.68	19.44	65.27	9.62	14.73
石油加工及炼焦业	1901	325	17.09	726.05	690.41	95.09	345.83	314.89	91.05
化学原料及制品制造业	23553	5101	21.65	1694.41	1338.66	79.00	683.59	396.80	58.04
医药制造业	4198	1846	43.97	321.18	206.33	64.24	228.68	132.70	58.02
化学纤维制造业	1088	247	22.70	476.32	229.66	48.21	145.82	60.04	41.17
橡胶制品业	4155	594	14.29	176.40	94.32	53.46	125.63	57.68	45.91
塑料制品业	16274	1131	6.94	369.55	82.98	22.46	208.64	30.61	14.67
非金属矿物制品业	54528	7099	13.02	1441.84	782.82	54.29	897.82	404.42	45.04
黑色金属冶炼及压延加工业	5839	970	16.61	2167.01	1897.89	91.73	1285.07	1024.05	79.68

续表

	企业 (单位: 个、%)			年末固定资产原值 (单位: 亿元、%)			工业增加值 (单位: 亿元、%)		
	全部企业	国有企业	所占比重	全部企业	国有企业	所占比重	全部企业	国有企业	所占比重
有色金属冶炼及压延加工业	3460	620	17.91	598.39	495.22	82.75	260.87	169.19	64.85
金属制品业	28427	1923	6.76	448.27	127.78	28.50	398.39	71.66	17.98
普通机械制造业	25211	3810	15.11	952.20	643.07	67.53	612.97	292.55	47.72
专用设备制造业	19099	4477	23.44	731.42	515.25	70.44	435.85	226.45	51.95
交通运输设备制造业	15439	3250	21.05	999.88	731.46	73.15	697.95	412.85	59.15
电气机械及器材制造业	17133	2302	13.43	652.22	296.39	45.44	530.58	173.27	32.65
电子及通信设备制造业	6313	1506	23.85	553.84	270.60	48.85	355.14	125.17	35.24
仪器仪表文化办公用品机械	4975	1046	21.02	190.05	124.46	65.48	122.26	48.61	39.75
其它制造业	17102	1112	6.50	194.36	137.33	70.65	194.59	21.06	10.82
电力蒸汽热水生产供应业	10921	4243	38.85	3830.99	3393.96	88.59	627.90	559.65	89.13
煤气的生产和供应业	393	278	70.73	125.60	122.02	97.14	8.87	8.30	93.57
自来水的生产和供应业	4019	2108	52.45	283.82	264.36	93.14	54.34	49.91	91.84

表 1-3 1997 年独立核算工业国有经济的产业分布

	企业 (单位: 个、%)			年末固定资产原值 (单位: 亿元、%)			工业增加值 (单位: 亿元、%)		
	全部企业	国有企业	所占比重	全部企业	国有企业	所占比重	全部企业	国有企业	所占比重
全行业	468506	74388	15.88	59569.71	38351.01	64.38	19835.18	9192.93	46.35
煤炭采选业	11526	1810	15.7	2615	2415.66	92.38	712.10	557.83	78.34
石油和天然气开采业	83	52	62.65	3337.04	3319.05	99.45	1111.10	1111.10	96.13
黑色金属矿采选业	1948	233	11.96	143.19	105.73	73.84	58.77	23.41	39.83
有色金属矿采选业	3597	788	21.90	378.81	303.35	80.08	133.11	68.75	51.65
非金属矿采选业	10902	987	9.05	367.60	237.56	64.62	178.87	51.16	28.60
其它矿采选业	123	20	16.26	2.08	0.94	45.25	1.94	0.40	20.62
木材及竹材采运业	1197	739	61.74	260.25	254.96	97.97	87.57	83.44	95.28
食品加工业	27970	8057	28.81	1638.08	985.71	60.17	780.99	269.48	34.50
食品制造业	14304	4089	28.59	828.41	320.90	38.74	352.55	82.01	23.26
饮料制造业	12711	2737	21.53	1143.28	549.31	48.05	557.08	271.31	48.70
烟草加工业	398	289	72.61	640.85	608.92	95.02	823.18	805.64	97.87
纺织业	21844	3391	15.52	3296.63	1561.64	47.37	1116.67	340.35	30.48
服装及其它纤维制品制造	17224	935	5.43	630.78	65.31	10.35	463.79	24.43	5.27