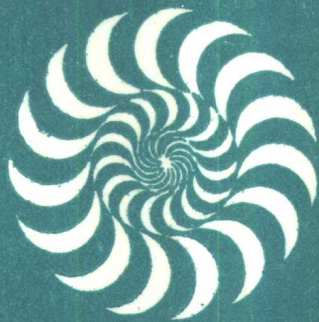


《国有资产法》起草工作组 编

国有资产立法研究



经济科学出版社

国有资产立法研究

《国有资产法》起草工作组编

经济科学出版社

一九九五年·北京

责任编辑：倪正大

责任校对：段健瑛

封面设计：张卫红

版式设计：代小卫

国有资产立法研究

《国有资产法》起草工作组 编

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

华艺印刷二厂印刷

*

850×1168毫米 大32开 13.5印张 336000字

1995年8月第一版 1995年8月第一次印刷

印数：00001—2500册

ISBN 7-5058-0841-9/D·78 定价：19.50元

《国有资产立法研究》编审人员

主编: 刘仪舜 郭东风 王连洲

编辑: (按姓氏笔划排名)

刘秀文 杨立新 陈东浩

张冀湘 张楠 倪吉祥

熊继宁

序 言

柳随年

《国有资产法》是我国社会主义市场经济的基础性法律之一。对于构造科学合理的国有资产管理体制，促进国有企业经营机制的转换，保证国有资产保值、增值，发展和壮大国有经济，维护国有经济在国民经济中发挥主导作用具有重要意义。目前搞活国有企业，推行现代企业制度，明晰产权关系，更好地管好国有资产，制止国有资产的流失，迫切需要《国有资产法》尽早出台。但是，产权制度改革的关键是转变政府职能，真正实行政企分开，其实质就是要重新规范政府与企业之间的关系，减少政府对企业的直接干预，真正建立起企业法人财产权以搞活企业。因此，国有资产管理体制的改革是经济体制深层次的改革，它既涉及到经济体制改革的内容，又涉及到人事制度等政治体制改革的内容；它既涉及到国家机关职能及权力结构的调整，又涉及到中央及地方产权关系的界定，这些都必然涉及到许多重大理论问题和需要解决的实际问题，可谓是一项十分复杂的系统工程。因而，在本届人大内完成《国有资产法》，并力争在1995年出台，是一项关系重大、涉及面广、情况复杂、难度较大的工作，这就必须依靠各部门、各省市以及广大企业家和专家学者共同研究，集思广益，及时总结和吸收各地改革的实际经验，使立法更加明确严谨、切合实际，具有可操作性。

党的十四届三中全会《决定》提出：“对于国有资产实行国家统一所有，政府分级监管，企业自主经营的体制。按照政府的社会经济管理职能和国有资产管理职能分开的原则，积极探索国

有资产管理和经营的管理形式和途径。”为我们明确指出了国有资产管理体制改革的总体思路和立法原则。尽管在起草《国有资产法》过程中，有许多重大的理论原则问题和实际问题在看法上不一样，但通过研讨和调研，一切从实际出发，总是能够在党的十四届三中全会决议确定的原则的基础上得出比较可行的结论。全国人大财经委员会召开了《国有资产法》理论研讨会，与会的专家学者、企业家和国务院有关部委及地方人大、政府的实际工作者，一起就国有资产立法的重要性、必要性以及立法的重点难点问题进行了认真的研讨，充分发表了自己的认识和见解，对于统一认识，切磋问题，收到了很好的效果。所有发表论文的观点均不代表单位，仅仅是个人一家之言，也未必全都妥善无误。但许多同志的发言和论文，对国有资产管理体制作了深入的分析，并提出了富有新意的观点，对立法的某一方面提供了理论根据和背景材料，启迪我们去思考、去探索。现在《国有资产法》起草小组的同志将研讨会上的部分发言和论文选编成册，这是件非常有意义的事情。我们希望这本书的出版，能引起广大读者和社会各界对起草《国有资产法》的关注，进一步深入探讨如何更好地建立与我国社会主义市场经济体制相适应的国有资产管理的体制，并促成《国有资产法》早日出台。

图书在版编目 (CIP) 数据

国有资产立法研究/全国人大财经委员会《国有资产法》
起草工作组编. -北京: 经济科学出版社, 1995.7
ISBN7-5058-0841-9

I. 国… II. 全… III. ①国有资产-经济法-立法-中国
-研究-文集②国有资产法-立法-中国-研究-文集 IV. D92
2.290.1-53

中国版本图书馆CIP数据核字 (95) 第11685号



目 录

序言.....	柳随年	(1)
李灏同志在《国有资产法》研讨会上的讲话.....		(3)
袁宝华同志在《国有资产法》研讨会上的讲话.....		(7)
对国有资产管理体制改革的若干建议.....	吕 东	(11)
实现政企分开 搞活国有企业.....	陆燕荪	(16)
推动产权的流动和重组 实现国有资产的保值增值	洪 虎	(23)
加快制定《国有资产法》 为建立现代企业制度 创造条件.....	陈清泰	(32)
学习党的十四届三中全会决定 构划《国有资产 法》基本框架.....	张佑才	(38)
国有资产管理体制改革模式及实现途径.....	朱志刚	(43)
理顺产权关系 推进国有资产管理体制改革.....	谢次昌	(51)
国有资产投资主体研究.....	丁学东	(65)
关于国有资产管理体制改革的基本思路及立法的 若干重大原则问题.....	刘仪舜	(76)
国有资产立法中要解决的几个问题.....	郭东风	(98)
论“两职分开”的具体实现形式.....	张冀湘	(103)
对制定《国有资产法》的几点看法.....	张 楠	(134)
国家与国有企业产权关系研究.....	倪吉祥	(140)
关于企业法人财产权的探讨.....	熊继宁	(155)
国有资产产权制度改革的实践与思考.....	李德成	(170)
关于国有资产立法中几个具体问题的思路.....	王正明	(184)
关于《国有资产法》几个重大问题的看法.....	徐家树	(193)

准确把握《国有资产法》的基本特征是搞好法律

- 起草工作的关键……………任国义 李清军 (200)
- 关于界定《国有资产法》调整范围的几点看法…马云溪 (208)
- 社会主义现代企业制度应当放到社会主义现代经
济制度中去研究……………李家镐 (216)
- 《国有资产法》是国有企业产权制度改革的准绳
……………邓荣霖 (225)

国有资产产权经营与管理问题

- 对《国有资产法》起草的若干意见……………唐宗焜 (230)
- 关于《国有资产法》的几个问题……………李贤沛 (237)
- 关于《国有资产法》立法的几点思考……………穆镇汉 (251)
- 关于《国有资产法》立法的若干思考……………邓元明 (262)
- 社会主义市场经济中全民所有制产权实现形式…李家镐 (277)
- 国有企业改革备忘录

- 从对法人财产权的不同理解谈起……………丁宁宁 (290)

国有企业法人所有权的确立与国家最终所有权的

- 行使……………王开国 (301)
- 我国自然资源的状况及资产化管理……………钱 阔 (314)
- 关于起草《国有资产法》的几点建议……………郑新立 (337)
- 浅析明晰产权的途径和方法……………张 勇 (340)
- 市场经济规律与特区改革逻辑……………刘桂芬 (347)
- 关于完善国有资产管理体制的几点思考……………徐湖经 (358)
- 加快《国有资产法》的立法进程是维护全民利益
的需要……………胡宏江 (368)
- 国有资产管理改革的设想……………王自德 (374)
- 对《国有资产法》立法中有关矿产资源性资产部
分的意见……………地质矿产部 (381)
- 对制定《国有资产法》的认识和建议……………国家海洋局 (385)

从石化总公司的实际看改组成控股公司的必要性	
及基本思路·····中国石化总公司办公厅体改办	(389)
关于重新构造外贸企业国有资产经营管理体系的	
初步设想·····中国五矿集团办公室	(401)
对国有资产三层次管理和运营问题的思考	
·····东风汽车公司经营管理研究所	(404)
关于政资分开四种改革模式的观点综述·····张冀湘	(409)

李 灏 同 志

在《国有资产法》研讨会上的讲话

《国有资产法》研讨会今天开幕了。参加这次研讨会的有首都和外地的专家学者、企业家和国务院、中央财经领导小组、解放军等有关部门的同志，有广州、武汉等城市主管国有资产工作的负责同志，参加《国有资产法》起草工作的上海、深圳和陕西三省市的同志，加上《国有资产法》起草领导小组、顾问组和工作班子的成员，共70多人。这次会议是立法机关与理论界、企业界、行政部门的同志汇集在一起共同探讨国有资产立法的一次重要会议。大家在事先做了比较充分的准备，深入实际，调查研究，写出了质量较高的书面发言，充分显示了同志们对国有资产管理体制改革、立法的高度重视和支持。袁宝华同志亲临大会作指导，吕东、汪道涵同志因出差未能到会，但十分关心这次会议，吕东同志还特地送来了论文，这对我们是很大的鼓舞。在此，我谨代表《国有资产法》起草领导小组和全国人大财经委对出席会议的同志们表示衷心感谢和敬意！

大家知道，建立社会主义市场经济体制要发展多种经济成分，公有制经济特别是国有企业是我国社会主义经济建设的主要支柱。我们在支持和鼓励非公有制经济成分发展的同时，必须努力保持公有制经济比较快地发展，实现国有资产的不断增值，以保证国民经济中公有制经济的主体地位和主导作用。当前国有企业面临着许多困难，发展速度和效益不高，特别是由于产权关系不明确，经营管理不善和约束机制弱化而造成的国有资产大量流失，人们对理顺产权关系，转换企业经营机制和改革国有资产管

理体制的重要性和紧迫性有了越来越普遍的共识，加快国有资产的立法步伐，用法律来规范国有资产管理运作成为全国上下一致的呼声。

当前，我国经济体制改革已经进入加快建立社会主义市场经济体制的新阶段。这个新阶段的一个显著特点和要求，就是注重体制和政策的规范化，把改革决策和立法决策紧密地结合起来，在进行经济体制改革的同时，加快经济立法的步伐，用法律引导、推进和保障改革的顺利进行。根据形势发展的要求，八届全国人大明确提出大力加强法制建设的方针，把加快经济立法作为第一位的任务，要求在5年内大体形成社会主义市场经济法律体系的框架。全国人大常委会制定的5年立法规划，已报经中共中央正式批准。按照这个规划，八届人大期间共需制定法律152件。其中，《国有资产法》是列入这个规划的重点法律之一。根据全国人大常委会的分工，这个法律草案由全国人大财经委牵头组织起草，并要求于明年提交全国人大常委会审议通过后实施。

从去年下半年以来，《国有资产法》的起草工作，如同其他一些重要法律的起草工作一样，在全国人大常委会、国务院和有关部门以及各界人士的重视、支持下，已全面着手进行，进展是顺利的。这段时间，已经做了几件事情：一是组织了起草班子。起草领导小组由人大财经委、国务院有关部委、有关专家学者共同组成。同时聘请一些有经验的同志担任顾问。这个名单已经报请朱镕基副总理、田纪云副委员长审核批准。起草工作班子也是从人大财经委、国有资产管理局、法律研究机构等有关单位抽调人员组成。二是制订了工作计划。研究了起草工作的进度、分工以及办事程序。考虑到国有资产立法的复杂性，为了集思广益，吸收地方的经验，我们起草班子在自己动手的同时，还委托上海、深圳和陕西三省市分别草拟《国有资产法》，然后集中起来，取长补短，形成一个较完善的草案。三是开展了调查研究。

起草领导小组和工作班子多次分赴几个省市进行调查，总结他们的经验，听取意见。同时，广泛收集整理了国外及港台地区关于国有资产管理法律的有关资料，进行分析研究，以供借鉴。在此基础上，工作班子理出了立法中需要研讨的重点和难点问题，并提交领导小组讨论。此外，有关立法的其他一些问题，如经费等，在财政部、国有资产管理局等部门的支持下，也得到了初步解决。

《国有资产法》的起草工作，虽然有了良好的开端，但要完成立法任务仍需做艰巨的努力。工作班子提交的起草《国有资产法》的重点难点问题的这份材料，就说明还有许多问题需要作深入地研究探讨，统一认识，以找到较完善的解决办法。显然，这不是一件简单的工作，需要认真对待，下大力气解决。我们只有把有关重点、难点问题搞清楚，对实质性的问题有一个比较清晰的认识，确立了思路，起草法律条文才易于着手。

起草《国有资产法》确实有一定难度。一是因为在社会主义制度下如何建立市场经济体制是一个新问题。在社会主义市场经济条件下，各种经济成分的相互关系、全民所有制经济的地位和作用、国有资产的管理与经营、所有权与产权及其代表者的关系等等，无论在理论和实践上，对我们来说都是一个全新的课题，理论上要探索，实践得也还不够，又没有国外成熟的经验可供借鉴。其间有许多复杂的情况需要研究，有许多突出的矛盾需要解决。加上我们的同志受各自所处的地位、观察问题的角度等限制，难免出现分歧意见，从而加大了立法的难度。

二是因为《国有资产法》是规范国有资产管理与经营的基本法，涉及范围很广，需要各方面配套改革。我们必须以党的十四届三中全会《决定》中有关国有资产管理体制改革的原则为指针，处理好改革与立法的关系，这个法与相关法律的关系。

三是国有资产管理体制及产权管理制度的改革是深层次的改

革，它涉及到权力结构的调整和再分配。显然，这种改革必然会
引起部门利益的摩擦，增加改革的难度。

尽管有一定难度，但是，我们有党的十四届三中全会《决定》作为指针，有全国各地国有资产管理体制改革的实践经验，有一大批专家、学者多年来致力于国有资产产权理论的研究成果，特别是全国人民热切的期望和各级领导的重视和支持，我们一定能够克服困难，很好地完成起草《国有资产法》这一光荣的任务。因此，我们要进一步解放思想，转变观念，不能在口头上讲的是社会主义市场经济，脑子里想的和实际干的仍然是过去计划经济的那一套。在研究起草《国有资产法》时，一定要讲大局，防止仅从部门利益出发干扰立法进程。参加起草工作的同志，无论是从哪个部门、地区抽调来的，都必须从大局和全局出发，讨论和解决问题，尽快将《国有资产法》搞出来。哪怕出来的法粗一点，也正如小平同志所说的，有总比没有好。改革深入发展到今天，必须通过立法，切切实实地把国有资产管理体制改革推向前进。

这次研讨会是一次重要的会议，主要是围绕《国有资产法》立法中的重点、难点问题进行分析研究，我在这里出几个题目。

第一个问题：关于《国有资产法》的调整范围。

对这一问题，目前有三种观点：一是调整范围应覆盖全部国有资产，即经营性资产、非经营性资产和资源性资产，每类资产依其不同性质和管理体制分别论述；第二种看法是调整范围仅限于经营性资产，即企业国有资产；第三种意见是较多人的看法，认为调整范围覆盖全部国有资产，以经营性资产为重点，兼顾其他。

第二个问题：关于政府的社会经济管理职能和国有资产所有者职能分开的具体实现形式。

对这个问题，目前大体上有五种观点：一是政府的双重职能

分开，政府本身实际上不可能做到，双重职能只有在政府和人大层次上才能分开；二是在政府行业部门内部实行双重职能分开；三是在财政部门内部实行双重职能分开；四是由政府各综合管理部门分工行使所有者职能；五是在政府内部实行双重职能分开，国有资产所有者职能集中到一个大的权威机构，以解决“老板”多元化的问题。

第三个问题：关于国有资产实行国家所有，分级管理，国家所有权具体体现形式。

对这一问题，目前有三种不同的观点：一是学术界的同志认为，中央与地方产权关系是所有权关系，国家统一所有实际上不现实，应承认分级所有；二是地方有的同志认为所有权是国家的，既然实行分级管理，由地方管就可以了；三是实行分级管理，要明确各级政府管理范围及权限。所有权是统一的，产权则是可分的，国家统一的所有权也要明确界定。

第四个问题：关于国有资产产权经营机构的设立问题。

对这一问题，目前大体上有两种意见：一是由政府或国有资产管理机构直接授权给企业，不必设立专门的产权经营机构；二是认为上述做法会导致所有者经营者不分，也解决不了企业之间的资产流动和资产优化问题，因此应设立专门的国有资产产权经营机构。

第五个问题：国有资产管理机构与政府有关部门的关系问题。

现在有一种误解，认为建立国有资产管理机构似乎独揽了政府各部门的大权，实际上政府各部门作为社会经济管理部门，对国有企业如同对其他经济成分的企业一样进行管理，而不是以所有者身分干预企业事务。国有资产管理机构只是集中了产权管理的任务，解决了“老板”虚位的问题。

今天我们召开《国有资产法》研讨会，既是一种交流、探

索，又是一种学习、宣传，本着学习和探索的目的，希望做到知无不言，言无不尽，既要敢于坚持正确的意见，又要虚心听取别人的意见，善于吸收别人的真知灼见。大家发言既不拿棍子，又不抓别人的辫子，创造一个大家充分地、自由地发表意见的气氛，在立法的重大原则问题上，大家要深入地进行讨论，逐步统一认识，为共同起草好《国有资产法》做出积极的贡献。

袁宝华同志 在《国有资产法》研讨会上的讲话

国有资产法是我国的一个大法，起草这部法律十分重要。对于国有资产管理，目前确有一些不同意见，但若能通过讨论使这一问题通过法律形式达成基本共识并规定成文，对我们今后国有资产管理和经营定将起重大的作用。

改革开始，中央就提出要搞活国有企业。1978年，国家经委刚刚恢复，彭真同志就找我们谈扩大企业自主权的问题。1979年4月，中央工作会议提出企业扩权十条，同年7月又出台了企业扩权五个文件。从那时起，大家都讲要增强国有企业活力，可十多年了，为什么企业自主权总是不能落实？我认为原因就在于企业附属于政府的地位一直没有改变；或者说，政企没有完全分开。企业还不是一个能够自主经营、自负盈亏、独立核算的商品生产者和经营单位。早在1983年，邓小平同志就同当时兼任全国人大法工委主任的彭真同志商量要搞《企业法》（当时叫工厂法），目的是确立企业法人地位。为此，彭真同志要我们作有关准备工作，并于1984年初率领中共中央、全国人大和国务院等部门的同志到南方、到东北作调查。调查报告赞同邓小平同志1980年提出的改变企业党委领导下的厂长负责制，实行党政分开的主张。同时，调查报告提出，企业依法取得法人资格，以国家授予其经营管理的财产承担民事责任，实行政企分开。书记处听了调查组汇报，赞成我们的意见，并同意我们依据这一指导思想拟订的《企业法》草案，布置了试点。