

国有资产管理改革探索



《辽宁财政研究》编辑部

国有资产管理改革探索

主 编：吕万太

责任编辑：葛文新 衣丽娜

《辽宁财政研究》编辑部

前 言

一九八九年七月二十八日至三十一日，省财政学会与省国有资产管理局在抚顺联合召开了首次国有资产管理工作会议。出席会议的有省内大专院校、省直有关部门和研究单位、以及省市国有资产管理部门的专家、教授和有实践经验的同志们，特别是国家国有资产局的领导、省财政厅的领导亲自到会作指示，北京市国有资产局的同志也应邀参加了会议，共60余人。这次研究会，根据党的十三届四中全会精神，在“一个中心，两个基本点”的思想指导下，贯彻“百花齐放，百家争鸣”的方针，与会者畅所欲言，就构建新的国有资产管理体制，强化国有资产管理的必要性，国有资产管理模式、产权界定、资产收益分配、资产评估等方面，从理论与实践的结合上，进行了认真地深入地探讨，提出了许多宝贵意见。这些研究意见，尽管是初步的，但对推进国有资产管理工作 and 提高干部素质，是十分有价值的。

为了使这次研究会的研究成果能够更广泛的交流，能够在全省国有资产管理部門和干部中产生积极的反响，我们决定把提交会上交流地文章以及会上的发言材料（经过整理）编辑成册，印发给大家参考。这里特别要提及的是，国家国有资产管理局领导听说我们要编辑这个专辑，非常关心，非常重视，汤丙午局长在百忙中为专辑写了序言，这对我们是最大的支持和鼓舞，在此，我们表示衷心感谢！

研究国有资产管理问题还刚刚起步，我们编辑工作人员对这方面的知识可以说是极度贫乏的，因此，在编辑过程中难免有些失误，恳请读者批评指正。

《辽宁财政研究》编辑部

序

经过四十年的辛勤劳动，我国人民在中国共产党的领导下，已经积聚起万亿元的国有资产，这笔巨额国有资产是我国经济继续向前发展的物质基础，管好、用好这笔巨额国有资产，是历史赋予我们的重要使命。

在我国，国有资产的形成是通过社会主义的国家实现的，国家政权具有社会管理者和国有资产所有者代表的双重身份和职能。建国以来，各级政府机构在行使社会管理职能的同时，在国有资产管理方面，做了大量的工作，这是应当肯定的。但是随着我国社会主义有计划的商品经济的发展、经济体制改革的不断深入，国有资产管理工作需要一个专业机构，专门加以实行。为此，国务院决定组建国有资产管理局，并按“统一政策、分级管理”的原则，从中央到地方，分层次、分步骤地建立各级国有资产管理机构，代表国家集中行使国有资产所有者职能。

应当看到，各级国有资产管理机构的组建和开展工作，是在既无先例可循，又无现成经验可搬的情况下进行，因此难度很大。特别是在理论准备上的严重不足，必将影响到工作的开展。从这个意义上讲，加强国有资产管理理论的研究，从理论和实践的结合上探讨和摸索国有资产管理新办法，已成为当前的急务。在这方面，辽宁省国有资产管理局开了一个好头。

最近，辽宁省国有资产管理局召开了工作研究会，会上

提交的论文中，涉及到国有资产管理、产权界定政策、资产合理配置、实现保值增值的途径、收益管理制度和资产评估等许多问题，并进行了比较系统的探讨和阐述，由于重视研究问题从实际出发，以解决国家经济生活中的实际管理问题为目的，这些论文一定会引起更多同志的关心和共同研究的兴趣。

辽宁省是我国重工业基地之一，国有资产存量多、分布广，辽宁省国有资产管理 work 搞好了，对全国都会有推动的作用。从这个意义上讲，这些论文的结集出版，就是一件很有价值的事情了。

希望以这件工作为开端，使全国范围内的国有资产管理理论政策研究工作，得到不断深入和发展。

我们热切地期待着！

汤丙午

1989·8于北京

贺 信

辽宁省国有资产管理局：

辽宁省财政学会：

承邀参加辽宁省首次国有资产管理工作会议，这是一次极好的学习机会。但因我刚出差回京，工作尚未汇报，下一步工作任务尚未完成，不克前来，特函致歉，请谅解，并祝会议成功！

财政部财政科研所 陶增骥

1989年7月23日

目 录

新工作 新探索

——省财政厅副厅长邸鸿亭同志在开幕式上的讲话

..... (1)

国家国有资产管理局盛焕德副局长在辽宁省国有资产

管理工作研究会上的发言摘要..... (3)

省财政学会会长江小松同志在闭幕式上的总结讲话... (10)

建立新格局 探索新路子 强化国有

资产管理.....王凤岭 (15)

关于加强国有资产管理的几个问题.....戴伯勋 (19)

试论国有资产的收益分配问题.....罗 毅 (27)

关于强化国有资产管理与财政改革问题.....刘明远 (35)

我国国有资产评估的原则、范围

与方法.....李学良 戴玉林 (43)

试论产权界定的理论基础和基本原则.....卜春和 (53)

强化国有资产管理 发挥全民所有制

主导作用.....李廷才 (59)

强化国有资产管理——推进经济体制配套改革

的战略选择.....鲁 昕 (66)

对国有资产闲置问题的探讨.....周立和 (77)

浅议地方国有资产管理起步阶段的

工作设想.....孙家骥 (82)

加强和改善国有资产管理是推进经济体制

全面深化改革的战略选择.....温 伟 (93)

浅谈国营企业实行股份制有关财政

的几个问题.....丛 达 (101)

关于企业“自有资金”性质的探讨

- 企业产权关系理论基础的一个侧面……姜楠(109)
- 对评估方案的设想……许家发(117)
- 关于国有资产管理的问题……朱鹤生(121)
- 国有资产评估是优化国有资产管理的

- 重要工作……杨维仁(125)
- 深化改革与建立新的国有资产管理体制……葛文新(129)
- 国有资产管理的问题与建议……沈捷(135)
- 谈企业产权转让问题……杨建人(146)
- 国有资产管理起步阶段工作构想……陈学(151)
- 分离两权 确保国有资产及其收益的完整……衣丽娜(156)
- 浅议非经营性国有资产管理问题……王燕生(161)
- 关于现阶段国有资产管理的几点思考……刘晓滨(166)
- 强化国有资产管理 重塑企业

- 运行机制……抚顺市财科所(173)
- 加强国有资产管理工作有关政策建议……黄桂华(181)
- 新的国有资产管理体制的目标模式及其

- 向目标过渡的途径……由平(188)
- 发挥国有资产管理职能 推动资产横向

- 流动……王成栋 陈烈 杨杰(196)
- 大连市资产评估工作情况概要……大连评估中心(200)
- 坚持和完善社会主义公有制 加强国有

- 资产管理……万飞 潘启昌(205)
- 国有资产管理体制组建初期工作设想……关金城(213)
- 谈如何集中使用国有资产收益问题……王振山(216)
- 巩固、发展社会主义公有制基础 重塑国有资产管理格局

- 辽宁省首次国有资产管理工作研究会纪要……(220)

新工作 新探索

——省财政厅副厅长

邱鸿亭同志在开幕式上的讲话

今天省财政学会和省国有资产管理局在这里召开了国有资产管理工作会议。参加这次会议的有经济界知名人士、有具有多年实践经验的财会工作者。我相信这次会议能为辽宁国有资产管理工作开展起到积极的推进作用。我代表省财政学会、省财政厅向参加会议的国家资产局的领导、向北京市的同行们、经济界、理论界的老同志以及省直有关部门的同志表示欢迎和感谢！

国有资产管理机构的建立及今后的发展，确实是改革中的新生事物。国有资产管理，过去也在做，但还存在不少问题，如资产存量不实，变动无序，保值增值乏力等，在治理整顿深化改革当中，这项工作极需加强。管理工作的内容需要有所发展和补充。为适应改革深入发展的需要，国家率先建立了国有资产管理局，全国各地也陆续地建立相应的机构。这些机构的建立，无论是在理论上还是在实践上都是必要的。这项工作的发展以及如何进行，是个新课题，在具体的操作中我们会遇到各种困难，发现更多的问题，这就需要在工作中不断探索、研究。我们提出的问

题需要在理论上或实践上得以解答，工作得以顺利的发展。这项工作非常有意义，它对于经济工作的开展有积极地推进作用。

我们辽宁省国有资产管理机构刚刚建立，时间不到半年。这条路如何走，这项工作如何搞好，还有许多东西需要学习和研究。所以这次会议为我们提供了一次学习机会。从事理论、实践工作的同志济济一堂，又有国家局的指导和帮助，我想这对辽宁省国有资产管理工作开展非常有益的。

我希望参加会议的同志们，在会上就辽宁省国有资产管理工作的发展方向、管理模式及采取那些政策措施，多提宝贵意见和建议，以便共同促进这项工作的深入进行。

国家国有资产管理局盛焕德 副局长在辽宁省国有资产管理 工作研究会上的发言摘要

辽宁省财政学会和辽宁省国有资产管理局联合举办国有资产管理工作会议，是在辽宁省国有资产管理局成立不久召开的。它对于探索优化国有资产管理，具有现实意义。就全国来说，这次会议是第一次，祝愿大会取得成功。

辽宁省是我国重要的大工业基地，大城市多，大企业多，交通发达，国有资产分布广、存量多，管好、经营好这一巨额的国有资产，充分发挥其潜力，推进我国四化进程，不仅对辽宁省，而且对全国都有重大意义。希望各位专家、教授、学者为开好这次会议做出贡献。

优化国有资产管理是一个大课题，也是一项艰巨的任务。我们缺乏现成的经验，只有靠我们去探索，下大力量，才能把这项工作搞好。

下面就国有资产管理中的几个问题，谈谈自己的看法。

一、当前国有资产管理存在的问题

第一、大家都要求国家投入，要求拨款、贷款办企业，但谁都不对国家承担高效益产出的经济责任。投入和产出脱节，不挂钩，没有一个强硬的约束机制对其制约。因

此，在实际工作中发生了许多盲目上项目，无效投资，无效经营、亏本经营，随意处理资产，国家资产国家却难于处置等怪现象。针对上述状况，我们就要考虑建立某种有效的约束机制，对其进行管理。凡今后谁向国家要钱办企事业，都必须承担相应的经济责任，除按法律规定纳税外，还要向国家提供投资收益，这是起码的要求。

第二、在国家资产管理体制上存在着条块分割的严重缺陷。名义上为国家资产，实为部门或地方所有，并按政企不分的原则进行管理，各自为政，都为本部门或本地区的利益得失着想，甚至不惜划地为牢，相互封锁。使得社会生产力不易做到合理配置，生产要素不能合理流动，造成了大量的重复建设，争原料、争市场，以及人力、物力和财力浪费等现象，这种状况必须改变。

第三、国有资产的补偿得不到保障，吃老本现象严重。我国现有的国有资产是建国以来逐步形成的，并且是按当时的价格列帐的，近四十年来其价值基本没有重新评估调整，帐面价值大大低于其重置价值，结果使提取的折旧远远不能满足资产更新的需要，对本来就提取不足的更新改造资金还要向财政缴纳一定比例的能源交通基金、预算调节基金等。这种吃老本欠帐的情况越来越严重。设备老化，工艺技术落后，效益低等问题愈加突出，这种杀鸡取蛋的办法是不能维持长久的。

第四、国有资产管理缺乏有效的监督，资产流失情况比较突出。尽管过去国家对国有资产管理有一些规章制度，但由于管理体制上政企不分，一些行政管理部门都握有对国有资产的管理权，大家都管又都不管，都出面代表国家，又都代表不了国家，政出多门。实际上使得对国有资产经营和流

动的监督形同虚设，在一部分地区和企业中发生了国有资产大量流失的现象，被侵蚀、被瓜分的情况也时有发生。因此，保证国有资产的完整，保值增值，是一个应当认真解决的问题。

第五、国家资产股权应拥有的股权收益部分，没有进入企业的利润分配。我们的经济体制还在进行改革，但到目前为止产权的约束机制尚未进入企业的经营机制之中。企业的承包责任制，没有把国有资产的保值增值作为重要内容。企业利润的分配，也没有同产权挂钩。不仅如此，还有不少企业不仅不向国家提供收益，还要财政给予补贴方能生存。这种由国家投资办的企事业，而国家却得不到任何收益的状况必须改变。

二、优化国有资产管理有待于综合配套改革的进行

由上可见，国有资产管理的首要研究解决上述问题，其任务是艰巨的，但也是大有可为的。我们要围绕着捍卫社会主义经济基础——公有制，捍卫国家资产这一中心，把国有资产管理抓好、做好。我认为，这是我们优化国有资产管理的根本点，具体来说，优化国有资产管理的标志是：

（一）国家投资的权益能够得到保障，既要保证国家投入资金的完整，又要取得必要的收益，达到资产保值、增值的目的，增强国有资产的实力。

（二）经营者要对国家投入的资金担负全责，要承担起相应的经济责任，干好了奖，干坏了罚。

(三)全部工作应有助于实现国家对生产力的合理配置和理想的经济结构，达到在宏观上取得投资的高效益。

要达到这一切，确实要付出艰苦的努力，需要我们逐步去实现。更重要的是靠综合配套改革的进行。随着配套改革的进行，我们优化国有资产管理的工作，将会取得更大的成果。需要进行哪些配套改革呢？我认为，至少应当解决以下几个方面的问题：

1、实现政企分开，明确各级政府的事权范围，国有资产管理部门统一行使国家资产所有者的代表权，控制企业的产权，并领导经营投资单位的经济活动，使企业摆脱多头的行政干预，自主、独立经营，实现盈亏自负。

2、在有计划的商品经济格局下，基本理顺价格体系，使商品生产者不仅能够生存下去，还应取得大体均衡的收益，在平等条件下竞争，使资产能够合理的流动，解除国家财政所承担的沉重的补贴负担。

3、在国家和企业的关系上，降低所得税率，实行税利分流，税后还贷制度，为国有资产产权介入收益的分配创造条件。

4、在中央和地方的关系上实行分税制，为解决划地为牢，促进生产力的合理配置、资金的合理流动创造条件。

5、要强化宏观调控手段，改变其软弱无力的状态。

上述综合配套改革是一项巨大的系统工程，是我国经济体制改革的必经之路，做好这些配套改革，将使社会主义优越性得到充分发挥，因此，我们必须积极参与上述各项改革工作。

三、坚持优化国有资产管理社会主义方向

国有资产管理刚刚起步，许多工作要探索前进，达到“三定”方案所设想的目标模式，大家应充满信心。捍卫社会主义公有制、捍卫国家资产是我们做好工作的方向，从这一角度出发，回顾过去，我们不难看出在国有资产管理社会主义方向上，是受到了赵紫阳同志错误思想的干扰，我认为，主要表现在：

（一）主张“赤字无害论”“通货膨胀有益论”，十年改革，造成了连年的巨额赤字，为弥补这些赤字，财政不得不拆东墙，补西墙，不仅吃光了历年的财政结余，寅吃卯粮，向银行透支、借款，发行债券，发钞票，影响物价稳定，而且还迫使企业吃老本，造成财产不实。这就给国有资产存量形成了压力，是要还帐的。

（二）十年来，某些改革措施，如企业承包制中的某些作法和财政包干等，由于考虑不周，给深化改革造成了障碍，在一定程度上助长了短期行为，损害了国有资产，加剧了条块分割，阻碍了生产力的合理配置。

（三）在没有定量界限的情况下，鼓吹“强化经营权”、“弱化所有权”，“给企业充分让利”，使得国有资产产权模糊，助长了化大公为小公，化全民为集体，化公为私，资产大量流失的现象，这些现象严重侵蚀了国有资产。

（四）大力鼓吹向国营企业引进“乡镇企业机制”。所谓“乡镇企业机制”实际上就是向国营企业特别是大企业挖

墙角拜金主义的决窍。把这种决窍引进国营企业，只能起到削弱和瓦解国营经济的作用。

由于上述问题的存在，给国家资产管理工作带来了难度，这就需要我们高度重视这一问题，克服一切困难，使国有资产管理工作沿着社会主义方向开拓前进。

四、按照“三定”方案确定的目标模式，逐步推进国有资产管理工作

国务院批转的我局“三定”方案明确我局是国务院管理国有资产的职能机构，其主要任务是对我国境内境外国有资产行使管理职能，具体来说就是以优化国有资产管理，保障国有资产的保值和增值，维护国有资产使用单位的合法权益，巩固和发展全民所有制经济的骨干作用，推动社会生产力和社会主义商品经济的不断发展为宗旨，逐步完善国有资产管理体制，依法缴纳国家规定的税收和费用，依法向国家上缴利润和国有资产股权收益，实现资产增值，并按统一政策，分级管理的原则，逐步建立从中央到地方的国有资产管理体制，更好地为改革、开放和四化建设服务。

国务院赋予我局行使“四权”即：国有资产所有者代表权、国有资产监督管理权、国家投资和收益权及九条具体职责。考虑到种种情况，“三定”方案还明确上述权利职责和任务是要逐步实现的。例如建立何种行之有效的国有资产运营机制和国有资产经营约束机制等等。这就需要我们去探索、去开拓、总结出成功的经验来。

从国家局来说，目前工作的当务之急，一是推动各地建立国有资产管理机构；二是抓好基础工作建设，包括制定国有