



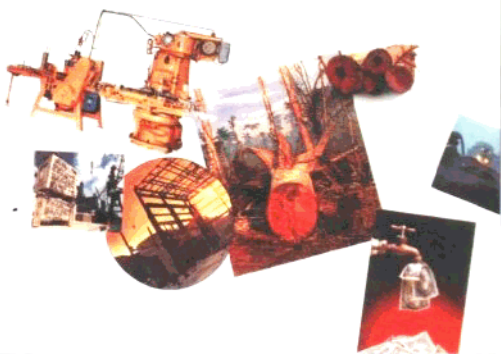
当代财经文库

中国国有资产管理
理论与实践研究

国有资产流失研究

赵一锦等著

西南财经大学出版社



国家社会科学规划项目

课题名称：我国当前经济活动中国有资产流失
价值的测定范围和估算方法

课题成果专著名称：国有资产流失研究

课题负责人：赵一锦

课题主研人员及主要执笔人：赵一锦 刘 军 张宁俊
吕先铠 罗济沙 葛俊龙

课题参研人员及执笔人：唐国琼 周丽晖 赵方平
郭 洪 景东华 张德坤等

《当代财经文库》总序

世界正在走向 21 世纪。在这世纪之交,人们可以看见,不可抑阻的生产力,正在带来一场人类社会各个方面的全面而深入的变化。变革的浪潮势不可挡,而科技革命充当了这场革命的先导,社会经济结构、政治体制、人们的社会关系、生活方式以及思想观念都处在不可避免的自我调整和革命变革之中。

中国正在走向 21 世纪。在“九五”和走向 2010 年的新时期,中国将实现经济体制的根本性转换,建立起社会主义市场经济体制,同时将进行增长方式的根本性转换,使国民经济转到集约型的轨道。这是一场社会主义发展过程中史无前例的历史性变革,它将极大地解放生产力,大大完善中国的社会主义制度,增强经济的活力。在改革中焕发出新鲜活力的、社会主义的中国,昂首阔步地跨入 21 世纪,这是当代的最重大的历史事件,这一事件将给整个世界的发展带来深刻影响。

我国社会主义经济的发展与改革,直接推动了财经领域学术研究的繁荣和发展。近年来,理论经济学,以及金融、财政、税收、工商管理等各个部门经济学,在马克思主义和小平同志有中国特色的社会主义理论的指引下,一方面吸收国外现代经济学研究的有益成果,一方面紧密结合中国社会经济发展和改革的实际,推出了一大批优秀的结果。这些财经领域的研究成果,推

动了我国财经科学的建设。为了推进两个根本性转换,促进我国社会主义现代化,我们需要进一步加强财经科学的研究,建立起社会主义的中国经济科学,因此,不仅需要提倡科学研究,奖励优秀学术成果,而且需要采取措施,解决学术专著出版困难的问题。西南财经大学出版社从1985年开始,以学校设立的学术专著出版补贴基金推出一批学术专著,把一些反映财经研究最新成果,有较高学术价值的著作奉献给广大读者,特别是从事财经领域科学研究的专业理论工作者和研究生,扩大了这些成果的社会影响。

从今年开始,西南财经大学出版社决定继续依托于校学术专著出版补贴基金,以《当代财经文库》的形式,每年推出一批财经学术研究专著。《当代财经文库》将以提高出版质量,多出适应时代需要的精品为主旨,同时,力求在版面设计、装帧、排版、印刷等各方面都更加规范化、统一化。

根据国家哲学社会科学研究“九五”(1996—2000)规划,社会科学研究的指导思想是:以马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平建设有中国特色社会主义理论为指导,坚持党的基本路线和基本方针,坚持理论联系实际、坚持重在建设,坚持“百花齐放、百家争鸣”,以建设有中国特色社会主义的重大理论问题和实践问题为主攻方向,重点加强对“九五”期间与21世纪初叶我国国民经济和社会发展以及改革开放、社会主义精神文明建设中重大问题的研究,在继续加强应用研究的同时,重视和提高基础研究。加快发展新兴边缘交叉学科研究和跨学科综合研究,进一步发展和全面繁荣哲学社会科学,更好地为经济发展和社会全面进步服务,为建设有中国特色社会主义服务。这既是财经领域社科研究的指导思想,也应该成为《当代财经文库》出版的指

导思想。

《当代财经文库》是旨在推出财经研究学术专著的一套丛书,它的特点是:(1)重视理论经济学的研究;(2)推动财经领域各部门经济学学科的理论研究和应用研究;(3)提倡有创新意义的经济学各学科交叉研究和边缘学科研究;(4)支持中青年学者的科学研究。

西南财经大学出版社推出《当代财经文库》是一件大好事,对广大读者来说,它有助于扩大视野,了解当代国内外财经科学的最新发展趋势,增强经济理论的素养和分析问题的能力。

在《文库》出版之际,谨致以最美好的祝愿。

刘诗白

1996年5月于成都

前 言

在邓小平建设有中国特色社会主义理论的指导下，我国的经济建设和改革开放事业有了迅速的发展。我国既实现了经济的快速增长，又有效抑制了通货膨胀，目前正在进行经济布局的战略性调整 and 企业的战略性改组。我国按照建立社会主义市场经济体制的要求，大力推进了金融、财税、投资、外贸、价格、住房和社会保障等方面的体制改革，宏观调控体系已基本形成，成功地抵挡住了亚洲金融危机。科技、文化、教育、卫生事业迈出了新步伐，国防现代化建设取得了新进展，人民生活水平有了显著的提高，综合国力大大增强。我国的社会主义事业取得了举世瞩目的成就。

改革开放是一次深刻的革命。在各个方面进行深入变革的过程中，出现一些困难和问题是难免的。国有资产管理不善和国有资产大量流失就是其中的一个。

过去相当长的时期，我国经济中的二、三产业基本上是单一的国有经济体制，集体经济比重很小，私营经济几乎没有，国有资产的流失问题并不明显，并不突出。自从经济体制改革和逐步

建立市场经济体制以来，我国的经济制度有了很大的变化。党的十四大指出：“在所有制结构上，以公有制（包括全民所有制和集体所有制）为主体，个体经济、私营经济、外资经济为补充，多种经济成分共同发展，不同经济成分还可以自愿实行多种形式的联合经营。”党的十五大进一步明确指出：“公有制为主体，多种所有制经济共同发展，是我国社会主义初期阶段的一种基本经济制度”。现在国民经济二、三产业基本上从单一国有经济成分过渡到多种经济成分并存的局面，资产的产权主体也从基本上单一的国家主体变化成多元主体。与此同时，国有资产流失到其他非国有产权主体的问题日益增多、日益复杂和日益严重。随着对外开放步伐的加快，中外合营项目增多，国有资产流失到国外的问题也同样日益增多、日益复杂和日益严重。

国有资产流失虽然是经济制度转变过程中和管理体制改革过程中出现的问题，但却不容忽视。邓小平同志论述什么是社会主义时指出：“社会主义有两个重要的方面，一是公有制为主体，二是不搞两极分化。”^①“一个公有制占主体，一个共同富裕，这是我们所必须坚持的社会主义的根本原则。”^②社会主义公有制又是共同富裕的重要保证。江泽民同志在党的十五大报告中指出：“公有制的主体地位主要体现在：公有资产在社会总资产中占优势，国有经济控制国民经济命脉，对经济发展起主导作用。”毫无疑问，数量足够的优质的国有资产，是国有经济对国民经济起主导作用

① 《邓小平文选》，第3卷，138页。

② 《邓小平文选》，第3卷，111页。

和控制作用的物质基础，削弱以至丧失这个物质基础，国有经济对国民经济的主导和控制作用就是一句空话。所以，管理好国有资产，防止国有资产流失，是关系到社会主义经济制度和政治制度命运的大事，是当前一个亟待解决的重要问题。

当前国有资产管理不善和大量流失的现象已相当普遍、十分严重，危害很大。这已引起中央的高度重视。江泽民同志在党的十五大报告中明确指出：“要建立有效的国有资产管理、监督和营运机制，保证国有资产的保值增值，防止国有资产流失。”江泽民同志在1999年6月主持召开的西北五省区企业改革和发展座谈会上和华东七省市企业改革和发展座谈会上，又两次强调了国有资产管理问题。指出：“国有资产是全国人民几十年辛苦劳动和积累起来的，一定要管好，用好。”“要积极探索国有资产管理、运营的有效组织形式，实行严格的责任制，确保国有资产保值增值”。“还要对国有资产的管理和营运进行严格的监督。”我国的经济界和有关的资产管理部门也正在努力研究和解决这一极为重要而迫切的问题，以维护国有资产的权益，使国有资产保值增值，防止国有资产流失，不断发展国有经济，巩固我国的社会主义制度。

1994年国家哲学社会科学项目选题指南，把防止国有资产流失的研究放在显要位置。我们课题组申报的题目是《我国当前经济活动中国有资产流失价值的测定范围和估算方法》，1995年5月正式获得批准立项和资助，经过两年多大量调查、研究，讨论、撰稿形成了课题（项目）研究报告，于1997年9月通过省、校联合组织的专家组鉴定（见代序一）。1998年夏秋，按中宣部全国哲学社会科学规划办公室的要求，将课题研究报告的主要内容整理

撰写成《防止国有资产流失的对策建议》和《当前我国国有资产流失的63种形式》两文。全国社科规划办以《国家社会科学规划项目成果要报》1998年第19期、第28期两次上报中央政治局常委等党和国家领导人，以及党中央、国务院有关部门参阅（见代序二）。这之后，又经过进一步研讨、修改、补充，成此书，书名定为《国有资产流失研究》。

本课题主观愿望是力图对各类国有资产流失作一次较全面、较系统的研究。在安排课题研究内容时，考虑到国有资产的多种分类方法和我国国有资产管理的现状，以及开展课题研究的方便，最终形成了总体研究和五个子课题相对独立研究的课题内容框架（见目录）。

总体研究主要从国有资产整体出发，针对国有资产流失的共性问题，重点研究论述国有资产流失的概念与界定，以及防止国有资产流失的重大意义；通过概述各子课题关于各类国有资产流失的范围、途径、形式和国有资产流失价值的估算方法后，又综合研究了国有资产流失的原因和防止国有资产流失的对策与建议。

五个子课题各自着重结合一种类型的国有资产特点和实际使用、运营情况，深入地论述本类国有资产流失的范围和原因，针对性地给出本类国有资产流失价值的估算方法，建设性地提出防止本类国有资产流失的对策与建议。

本课题的研究重点是以国有资产的价值化管理为出发点，研究国有资产流失的概念与界定，国有资产流失的范围、途径，形式和流失价值的估算，以及国有资产流失的原因和防止国有资产

流失的对策建议。

本课题所研究的国有资产流失问题，是现实经济生活中的热点问题。课题范围广、资料缺、内容新、难度大，而且课题的理论性、政策性、实践性和应用性都很强，因此采用了理论研究、学术研究与实践研究、应用研究相结合，体制研究、法制研究、政策研究、管理研究相结合，定性分析研究与定量分析研究相结合的系统研究方法。

虽然课题研究紧密结合我国当前实际，力求在理论与学术方面有所深入，在实践与应用方面更加具体，针对性更强，但由于影响国有资产流失问题研究的动态因素很多，又由于我们的水平有限，课题研究仅仅取得了初步成果。谨以此参加经济界和学术界的讨论，以此提供给政府有关部门和企业界作为参考。本课题成果中的缺点和不足，敬请批评指正。

本书仍基本上由课题研究报告各组成部分的负责人和撰稿人继续补充，修改而成。第一章由赵一锦撰写，第二章由刘军等撰写，第三章由张宁俊撰写，第四章由罗济沙、赵一锦撰写，第五章由吕先镕撰写，第六章由葛俊龙撰写。全书由赵一锦统稿。

本课题在调研过程中得到四川省国有资产管理局、重庆市国有资产管理局等单位的大力支持，在研讨、撰稿中，参阅了许多著作、论文、资料，在此向有关的单位、出版社、报刊和作者一并表示感谢！

作者

1999年8月

课题鉴定结论

1997年9月24日，鉴定组对西南财经大学赵一锦教授主持的国家社科基金课题《我国当前经济活动中国有资产流失价值的测定范围和估算方法》，进行了会议评审。鉴定组成员一致同意该课题成果通过鉴定，鉴定等级为一等。

鉴定组成员认为，研究报告紧密结合当前我国改革的实际，在研究国有资产流失的概念及界定，流失的范围、途径及形式，流失价值的估算方法，流失的原因和防治对策等方面，提出了具有较高理论水平的和较强实用价值的创新见解，主要体现在以下几个方面：

1. 研究成果明确提出了界定国有资产流失的两个依据：流向的特定性和权益的被侵占性，为消除人们对国有资产流失的种种误解，区别对待国有资产的“流失”、“损失”和“合理流动”，提供了可靠的理论思路 and 现实依据；

2. 系统全面地研究了国有资产流失的范围、途径及形式，并在此基础上，创造性地提出了国有资产流失价值的定量计算基础数值和估算方法，具有可操作性，对实际工作部门有着重要的参

考价值：

3. 研究成果在占有大量资料数据的基础上，全面深入分析了国有资产流失的深层次原因，进而具体地提出了各类国有资产流失的防治措施，具有现实针对性和指导意义。

国有资产流失问题是理论研究和现实经济生活中的热点问题，建议课题组在深入学习和领会党的十五大精神，更充分占有实际资料的基础上，从推进和保证国有经济布局的战略性调整、国有企业的战略性改组出发，对研究报告作进一步修改和提高。

鉴定组专家：杜肯堂 刘邦驰 周振华
王国清 陈柏源

国家社会科学规划项目成果要报

1998 年第 19 期、第 28 期

成果要报

1998 年第 19 期

防止国有资产流失的对策建议

西南财经大学赵一锦教授负责完成的研究报告《我国当前经济活动中国有资产流失价值的测定范围和估算方法》，从资产的价值化管理出发，提出了防止国有资产流失的对策建议。

一、国有资产流失的概念和界定依据

国有资产流失是指国有资产在未得到补偿或补偿不足的情况下，被非国有性质的产权主体占有或控制的事实；或者国有资产虽未被非国有性质产权主体占有或控制，但其带来的经济效益或其他效果的全部或一部分，被非国有性质的产权主体无偿占有或

控制的事实。国有资产流失的界定依据：一是流向的特定性，即专指国有资产流向非国有产权主体；二是权益的被侵占性，即在没有合理补偿的情况下，要么是国有资产本身要么是国有资产取得的效益或效果，被非国有产权主体侵占。为准确研究国有资产流失及其原因和对策，并消除一些误解，还需注意以下区别：1. 以国有资产及其权益是否得到合理补偿为依据，来区别国有资产流失与国有资产合理流动。在目前我国经济结构战略性调整和企业战略性改组中，不仅应实现资产的优化组合，同时应特别注意防止有意或无意地造成国有资产流失。2. 以国有资产及其权益受损减少的过程中是否有其他性质的产权主体从中获益为依据，来区别国有资产流失与国有资产损失，以便采取不同的处置及对策。

二、国有资产流失价值的估算方法

该报告在对国有资源性资产、生产经营性资产、非经营性资产和无形资产的流失情况做了调研后，梳理归纳出63种国有资产流失的途径和形式，并系统地建立了国有资产流失价值的估算方法。1. 制定了估算原则，即直接估算与间接估算结合，以直接估算为主；绝对值估算与相对值估算结合，以绝对值估算为主；动态估算与静态估算结合，以动态估算为主。2. 总结出资产流失价值估算时常需先期计算的4种定量基础数据，即资产的开发成本、机会成本、预期收益和净价值。3. 提出了资产流失价值的8种具体计算方法及其公式，即直接法、差额法、比例法、系数法、终值法、折现法、收益率法、流失率法。

三、国有资产流失的原因

国有资产流失既有体制性和政策性方面的原因，又有国有资产管理的工作质量和管理水平方面的原因，主要归纳为：1. 国有资产产权制度和国有资产管理体制不健全。国有资产所有者主体长期缺位，没有统一的权威的国有资产行政管理机构全面履行对国有资产的组织运营、管理和监督职能，是国有资产流失的重要原因。没有理顺国有资产的所有权、管理权、经营权之间的关系，并以行政权代行所有权、管理权和干预经营权，造成了国有资产使用时各方都要管，国有资产流失时各方都不管的局面。2. 国有资产管理的法律法规体系不完善。包括：产权制度法律法规不完善，国家对国有资产所有权缺乏有力的法律保证，尤其是对行政权代替、侵蚀和干预国有资产所有权、管理权、经营权的做法缺乏法律的界定和约束。资产管理的法律法规不完善，缺乏完善的资产运营、资产流动等资产管理的法律法规，使得对一些国有资产流失的处置无法可依，制止不力。资产评估和中介活动的法律法规不完善，对资产评估中的违法违规行为，缺乏约束、监督和进行制裁的依据。3. 现代企业制度尚待建立。政企不分，行政干预，使企业自主经营和自我约束都无法落实，企业难以担负起防止国有资产流失的责任。企业缺乏科学管理，决策失误，管理混乱也会造成国有资产流失。4. 科学的资产评估体系尚未形成。除了资产评估法律法规不够完善外，来自行政机关的严重干预和资产评估机构、评估队伍素质不高也是国有资产流失的重要原因。

四、防止国有资产流失的对策建议

1. 改革、创新和完善国有资产管理体制。建议将国有资产管理机构按三级设置。第一级是国家国有资产管理委员会（简称国资委），代表国家作为整体国有资产的所有者主体，并在各部委、各省区设立直属派出机构，以保证国有资产所有权不被分散分割，保证国资委能站在国家的高度，依法行使国有资产所有权和最终的监管权。第二级是国有资产经营公司，受权对范围明确的国有资产具体实施管理权和监督权（但不干预国有企业的经营权）。第三级由国有企业法人对企业国有资产实行经营权，并负有防止国有资产流失和使用国有资产保值增值的责任。

2. 建立和完善国有资产法律体系。尽快制订国有资产管理的基本法和配套制订国有资产各单项法律法规，以形成国有资产产法律法规体系。加大执法力度，贯彻有法必依、违法必究、执法必严的原则。还要建立有效的法律监督机制，建议依法实行上级监督下级，政府行政监督，中介机构监督，社会舆论监督的“四监督”机制。

3. 迅速提高资产评估水平。除完善资产评估法律法规和整顿提高现有资产评估机构外，建议更新资产评估管理体制，由国资委统一管理和监督，与其他行政机关真正脱钩，彻底纠正行政权对资产评估的干预。

4. 认真做好国有资产管理各项基础性工作。包括：定期清产核资摸清国有资产存量。进行产权界定和产权登记，依法界定国有资产所有权。建立国有资产信息管理系统，为国有资产管理决策提供咨询和依据。

5. 建立现代企业制度。国有企业要转变经营思想，树立资产经营观念，以提高资本收益和资产增值

为目标，建议国家把这两个目标列为考核企业的主要指标。要尽快实现政企分离，使国有企业真正成为自主经营的市场经济实体，切实拥有国有资产经营权，努力提高企业的决策水平和管理水平，担负起防止国有资产流失的责任。6. 提高全民维护国有资产权益的意识和监督能力。建议将国有资产法律法规列入普法教育。建议对国有资产经营者进行运营国有资产责、权、利的教育，使他们自觉负起防止国有资产流失，实现国有资产保值增值的职责。

报：中央政治局委员、候补委员，中央书记处书记，国家主席、副主席，国务院总理、副总理、国务委员，全国人大常委会委员长、副委员长，全国政协主席、副主席

全国社科规划领导小组成员、秘书长，中宣部副部长，中央办公厅，国务院办公厅，中央政策研究室，国务院研究室，中央宣传思想工作领导小组秘书组

送：财政部公支司，中直管理局，中宣部办公厅、理论局、政研室，全国社科学科规划评审小组组长

发：各省、自治区、直辖市社科规划办，全国教育科学规划办，全国艺术科学规划办，全军社科规划办，中央党校科研部，教育部社政司，中国社科院科研局