

国有资产管理培训教材

国有资产产权管理

(上册)

国家国有资产管理局



7

经济科学出版社

国有资产管理培训教材

国有资产产权管理

(上册)

国家国有资产管理局

经济科学出版社

(京)新登字 152 号

责任编辑:张 虹

封面设计:卜建晨

国有资产产权管理(上册)

国家国有资产管理局

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

北京东华印刷厂印刷

*

787×1092 毫米 32 开 13.5 印张 299000 字

1994 年 4 月第一版 1994 年 4 月第一次印刷

印数:00001—15000 册

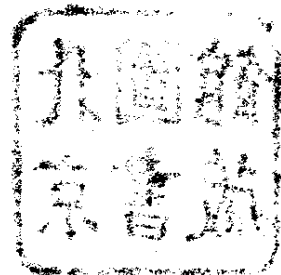
ISBN 7—5058—0726—9/F. 571 定价:11.50 元

图书在版编目(CIP)数据

国有资产产权管理 上册/国家国有资产管理局编著。
北京:经济科学出版社,1994.4
ISBN 7-5058-0726-9

I. 国… II. 国… III. 国民财产-产权-管理-概论 IV.
F123.17

中国版本图书馆 CIP 数据核字(94)第 02856 号



编委会名单：

主 编：罗元明

副主编：韩宝功 朱志刚 谢次昌(常务)

编 委：袁东英 吴泉源 郭东风

 黄烈中 陈永申 刘国良

 李春满 许 国 黄剑冰

建立适应社会主义市场经济体制要求的 国有资产管理新体制

(代 序)

罗元明

最近召开的党的十四届三中全会是一次具有历史意义的重要会议。这次会议通过的《中共中央关于经济体制改革若干问题的决定》，根据邓小平同志建设有中国特色社会主义的理论和党的十四大精神，把十四大提出的经济体制改革的目标和基本原则具体化，全面系统地构建了我国建立社会主义市场经济体制的总体框架，是我国 90 年代深化改革的行动纲领。它标志着我国的经济体制改革已经进入了制度创新的攻坚阶段。如果说，迄今为止的改革重点是放在突破旧体制的束缚，为经济发展扫除障碍上，那么，今后的改革重点就要转移到如何建立新体制方面来，要为社会主义市场经济顺利发展铺平道路。在这个阶段中，国有资产管理体制改革将发挥着基础和先导改革的重要作用。加强国有资产管理，建立适应社会主义市场经济体制要求的国有资产管理新体制、新方法的工作任务，比以往任何一个时期都显得重要而迫切。

党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》对如何构建社会主义市场经济体制设计了基本框架。其中，包括了进一步改革国有资产管理体制的基本原则，这就是：“对国有资产实行国家统一所有、政府分工监管、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所有者职能分开的原则，积极探索国有资产管理 and 经

营的合理形式和途径。加强中央和省、自治区、直辖市两级政府专司国有资产管理的机构。”从现阶段来说,我认为改革国有资产管理体制,主要应从以下几方面入手。

(一)在政府的社会经济管理职能与国有资产所有者管理职能分离的基础上,构建国有资产管理的新体制。将政府的社会经济管理职能与国有资产所有者管理职能分离作为一条原则,写进党中央的决定中,这还是第一次。这是我国经济体制改革乃至政治体制改革在理论上、认识上的一次飞跃。它为我国建立与社会主义市场经济相适应的国有资产管理新体制指出了方向。由我国社会主义基本制度所决定,我国政府具有社会管理者和国有资产所有权代表者的两种职能。应当说,这两种职能是截然不同的。前者凭借的是政府的行政权力和宏观调控手段,管理的对象是全社会的各种经济成份,追求的目标是全社会经济的协调有序发展。后者凭借的是政府所拥有的资产所有权,管理的对象是国有经济,追求的目标是国有资产的保值增值。两种职能不同,管理的方式也应当有所不同。在传统体制下是将这两种职能混在一起,统由政府部门去执行。其结果是,政府所有权代表多元化,管理方式行政化,各部门都去管企业,但又无人对国有资产经营承担财产责任,这是造成国有企业活力不足,经济效益不佳的主要原因。改进和加强国有资产管理,首先必须妥善解决政府两种职能不分的问题。今后,应按照精干和效率原则,在政府中设立两类机构:一类专司社会经济管理职能,通过政府的行政权力和宏观调控手段,对全社会经济实施有效管理,保证整个国民经济的健康协调发展;一类专司国有资产管理职能,按照法律界定的财产所有权的内容对国有经济实施科学管理,保证国有资源的优化配置和经济效益最大化。两类机构责权明确,职能不再交

叉,各司其职,各尽其责,努力实现各自的管理目标。尽管我国目前的政府机构设置和职能划分与这种要求还有很大的距离,但是“政资分开”的原则已写进党的《决议》,今后就应按此原则深化改革,逐步建立起新的国有资产管理体制。

当然,在对国有资产实行专职机构责任化管理之后,也还有个管理方式转换问题。如果只是简单地把原来各部门管理的职责统一到该部门来,不在管理方式上进行相应改革,也很难达到优化管理的目的。借鉴国外成功经验,应建立起政府专职管理部门——中介性资产经营机构——有国家投资的企业这样包括三个层次,上下贯通,责权明确的国有资产管理和经营体系。即政府国资部门通过若干中介性经营机构(如控股公司,投资公司,企业集团母公司等),采取参股控股形式管理国有资产。政府国有资产部门与中介机构之间,中介机构与企业之间,完全靠资产纽带带来联结。这样做的好处是,有利于政企分开,实现国有资产市场化经营。

(二)积极推进现代企业制度的建设。有限责任公司和股份有限公司,是现代企业制度的基本形式。将国有企业进行公司制改组,对于转换企业经营机制,实现国有资产的有效经营具有重要作用。特别是在公司中设立董事会,作为所有者代表机构,使产权机制进入企业内部,可以在企业内部形成一种强有力的激励和约束机制,有效体现所有者的意志,保护所有者权益,克服企业短期行为。今后凡符合条件的国有企业,都要有计划地逐步地按《公司法》的要求进行公司制改组,使其成为规范的有限责任公司和股份有限公司。根据前一段的试点情况,在改组过程中必须注意处理好以下几个问题。一是国家股权代表选派问题。在实行股份制情况下,企业不再隶属于哪级政府,国家主要凭借股权派出产权代表参与企业经营决策。

在这种条件下,产权代表的素质和发挥作用如何对于国有资产权益有直接关系。因此,必须建立起一套科学、严密的国有产权代表选派、管理、考核、奖惩制度。二是维护国家股合法权益不受侵犯。据了解,现在有些企业在股份制改组时,为了赶进度或单纯追求股票上市股票的高分红,对个人股、法人股实行配股,对国家股不配股等等。这些作法,使国家股权益受到严重损害,必须严格制止。三是国家股上市转让问题。现在由于各种原因,只允许个人股上市交易,而把国家股、法人股排斥在市场之外,限制了国家股、法人股的流动,是很不公平的。这种作法,违背了股权交易的等价和公平原则,削弱了市场对于调整经济结构、优化配置资源的功能,同时也扼制了国有资产保值增值目标的实现。

(三)对国有资产实行国家统一所有,政府分级监管。在国有资产所有权归属问题上,近年来存在着不同看法。一部分同志主张将国有资产按现行行政管辖关系,在中央和地方间进行分割,实行分级所有。这是不妥当的。从历史上看,国有资产主要是靠国家财力,通过纵向投资和横向切块的办法形成和发展起来的。投资体制改革以来,国有企业的建设投资和技术改造资金由财政拨款改为银行贷款,形式虽然不同了,但由于实行税前还贷、以税还贷以及贷款豁免等政策,实质上仍是国家投资。另外,从整个国民经济发展和加强中央宏观调控来看,也不宜把国有资产进行分割。因为我国国有资产是一个整体,如果将所有权在中央、地方之间,中央部门和地方部门之间进行分割,势必削弱国有资产的全民性和国有性,而且会造成市场的封锁和分割,影响整个国民经济结构的优化。这次中央《决定》明确提出对国有资产实行国家统一所有,否定了部门所有、地方所有和企业所有的主张,是十分必要和非常及时

的。当然,对国有资产实行国家统一所有,并不排斥地方和部门对国有资产管理。中央《决定》中指出在由国家统一行使所有权的前提下,对国有资产实行分级监管,这就进一步明确了地方对国有资产管理的责任。

需要指出的是,目前按企业行政管辖关系上交收益的作法与国有资产所有权的国家所有和发展社会主义市场经济的要求是相矛盾的,随着改革的深入,这种局面也必须改变。在规范的分税制体制下,地方政府的主要职能将逐步转移到改善企业的投资环境,实施社会保障,发展各项公益事业,吸引国内外投资者来办企业,扩大地方财政收入和增加就业改善人民生活等方面。

(四)加强中央和省、自治区、直辖市两级政府专司国有资产管理的机构。这次在中央《决定》中,特别提出要加强中央和省、自治区、直辖市两级政府专司国有资产管理的机构。我理解,这里有两方面因素。一是,目前国有资产主要分布在中央和省、自治区、直辖市两级,要加强国有资产管理,首先必须加强这两级国有资产管理机构。二是,目前这两级国有资产管理机构尚不适应管理工作的需要。特别是省、自治区、直辖市一级,机构规格不统一,有的省资产局只是处级,编制只有十几人,有的省与财政厅(局)是一套人马、两块牌子,等于没有机构。这种状况显然与加强国有资产管理的要求不相适应。三是,要在“专司”二字上作文章,通过政府部门的职能转变,切实理顺工作关系。加强这两级机构,我认为,第一,要健全必需的编制,抽调得力干部充实国有资产管理部。要适当提高该部门的行政级别,提供必要办公条件,以利于工作开展。第二,省、自治区、直辖市人民政府应加强对国有资产专职机构的领导,支持国有资产部门工作,特别是理顺两类机构的分工合作

关系,帮助国有资产管理部門解决工作中的各种困难。

关于地、市、县国有资产管理机构问题,这次中央《决定》没有明确提出。没有提,不等于说地市县国有资产管理机构不重要。我理解,不提有两个原因:一是在中央决定中不宜把省以下机构设置加以规定,这会影响地方政府的自主权;二是全国经济发展不平衡,有的地县国有资产的数量很少,尚无建立专管机构的必要。

(五)对国有资产在中央和地方之间进行分类占有和管理。参照国外通行作法,应把国有资产分作三大类。第一类是国家投入到社会基础设施、公益服务领域的资产;第二类是国有土地、矿产资源等国有资源性资产。对于第一类资产,主要由地方各级政府占有和管理,这类资产不以盈利为目的,主要是营造良好的市场条件,吸引投资,为实现公平竞争、促进经济发展服务。第二类资产主要由中央政府来占有和管理,追求经济效益最大化,并通过政府经营资产的发展来带动整个国民经济发展。前两类资产按上述划分后,中央和地方政府各自负责管理各自范围内的资产,自主制定管理方针、政策,职能不再互相交叉。第三类资产,鉴于其存在的特殊性质,可在国家统一行使所有权的前提下,由中央和地方政府分工实行责任化管理。对国有资产实行中央和地方之间分类占有和管理,其好处是:(1)明确了中央和地方间对资产占有管理的权利、责任,便于对资产的统筹规划和责任化管理,避免扯皮现象;(2)按上述划分后,中央和地方政府各自都收缩了管理领域,便于集中精力,搞好各自负责范围内的资产管理。这里需要指出一点,即在经营性资产的管理上,今后国家同样要收缩管理战线。有些中小企业可以逐步向社会出售,有些领域比如商业、饮食服务业、一般加工工业、轻纺工业等,国有资产可以通

过一定方式有计划地退出一批,将收回的资本,集中投向对我国国民经济发展起制约作用的交通、能源、重要原材料等产业,以加快这些产业的发展;(3)对经营性国有资产实行国家占有和管理,可以打破资源配置上的地区分割,促进统一市场的形成和社会资源在全国范围内的总体优化配置。

与此相适应,现行财政税收体制应做相应改革,主要是,实行分税制体制,即按税种划分中央和地方税收,地方财政收支不再依靠原来按行政隶属关系划分的地方企业上交的利润,而主要靠各项地方税收和中央返还的各项收入。

(六)发育完善产权转让市场,逐步实现国有资产证券化,促进资产的流动和优化重组。(1)要大力发展和完善各种产权交易市场,包括能够进行实物形态资产转让和价值形态资产转让的市场,健全交易管理规则,为资产所有者之间、企业之间的产权交易和流动创造条件。(2)通过企业股份制改组,实现国有资产的证券化、价值化管理,为国有资产的转让、流动提供便利。在国家股上市转让问题上,要逐步破除限制,使国有股与其他股一样能够自由运作,以发挥其对优化产业结构的功能和实现保值增值的要求。

(七)实现依法管理国有资产。市场经济是法制经济,现代产权制度的建立同样要有法律保障。从我国来看,尽管制定了一些有关国有资产管理的法规,但很不健全、很不完善。一是国有资产管理缺乏一个基本母法;二是缺少对国有资产实行分类管理的法规,特别是缺少各种专项管理法规;三是对于国有资产管理中,中央与地方管理机构之间、政府部门之间、政府部门与企业之间的责权利关系尚缺乏明确的法律规范。从实现国有资产的法制化、规范化管理出发,我们应当抓紧制定《国有资产法》,完善各项国有资产管理法规,并且严格遵照执

行。

(八)要加快政府机构的改革和部门职能的转变。承担宏观经济管理的综合部门要加强,把精力用于全社会各种所有制经济的管理,用于各门类、各行业的协调发展上,搞好中长期发展规划,搞好行业管理。承担行业管理的专业部门要逐步减少,现有的部门可以一分为三:一部分专司全社会的行业行政管理,包括行业发展规划,行业规范等,并逐步转到综合部门;一部分组成本部门国有资产的经营组织,向控股公司、投资公司发展,逐步向国有资产管理体的中间层次过渡;一部分转到社会中介机构和第三产业。

(九)要加快建立和完善社会保障体系,认真实施《破产法》。对经营不好、资不抵债的企业,可以依法破产。破产企业职工未能就业的,转入社会保障。这样,就能建立企业、人员的竞争机制和优胜劣汰机制,使企业有生有死,职工有进有出,干部有升有降,工资有增有减,企业活力必然大大增强,国有资产的效益必然不断提高。

当前,我国正处在由传统计划经济向社会主义市场经济转变的重要时期。这个转变,可以说在社会主义发展史上具有划时代的意义。改革并完善国有资产管理体制是一项艰巨而复杂的系统工程,要做的事情很多。目前最紧迫的任务之一,是要帮助各类从事国有资产管理工作及其相关工作的管理人员尽快提高自身素质。为此,国家国有资产管理局举办了“国有资产产权管理培训班”,并组织力量编写了《国有资产产权管理》一书。这本书紧紧围绕国有资产产权管理这个中心,集中了近几年来实际工作者和理论工作者的最新成果,内容丰富、资料翔实、论证严谨、针对性和可操作性强,具有较高的理论价值和实用价值。我希望本书能够在普及国有资产管理基

本知识、宣传国有资产管理工、增强全民的国有资产意识、推动国有资产管理体制改革方面起到积极作用,也希望读者对本书中提出的一些重要问题和看法进一步研究,并结合自己的实践经验加以补充、修正、丰富和发展。

1994年3月3日

目 录

建立适应社会主义市场经济体制要求的国有资产 管理新体制(代序).....	(1)
---	-----

第一篇 国有资产产权管理概述

第一章 国有资产产权管理的一般概念	(3)
第一节 国有资产产权和产权关系	(3)
第二节 国有资产产权管理的基本原则	(19)
第三节 国有资产产权管理的基本内容	(38)
第二章 国有资产产权管理新体制的建立	(42)
第一节 建立国有资产产权管理新体制的基本方向	(42)
第二节 国有资产专职管理体制建设	(52)
第三节 国有资产产权经营体制建设	(58)
第四节 建立企业所有权约束机制	(74)
第五节 建立国有资产产权管理新体制的 现实基础和途径	(85)

第二篇 国有资产产权基础管理

第三章 国有资产的清产核资	(95)
第一节 清产核资概论	(95)
第二节 资产清查	(103)
第三节 资产价值重估	(113)

第四节	资金核实	(126)
第五节	清产核资报表	(133)
第六节	清产核资的工作纪律和法律保障	(142)
第七节	清产核资工作的检查与总结	(147)
第四章	国有资产的产权界定与产权纠纷	(157)
第一节	概述	(157)
第二节	国有资产所有权界定	(163)
第三节	全民单位之间产权界定	(189)
第四节	产权界定的方法及组织实施	(191)
第五节	国有资产产权纠纷的处理	(195)
第五章	国有资产的产权登记	(199)
第一节	国有资产产权登记的意义	(199)
第二节	国有资产产权登记的范围和组织实施	(202)
第三节	国有资产产权登记的一般程序	(208)
第四节	国有资产产权登记表的种类	(216)
第五节	国有资产产权登记与工商注册登记的衔接	(250)
第六章	国有资产的评估	(255)
第一节	资产评估概述	(255)
第二节	固定资产评估	(274)
第三节	流动资产评估	(299)
第四节	长期投资及其他资产的评估	(310)
第五节	无形资产评估	(322)
第六节	整体资产评估	(335)
第七节	资产评估的管理	(349)
第七章	国有资产统计报告制度	(370)
第一节	国有资产统计报告制度概述	(370)
第二节	主要国有资产报表简介	(375)

第一篇

国有资产产权管理概述