

国家国有资产管理局科研所 编

经济学家论国有资产管理

17-53

92.
F125.17-53
1

经济学家论国有资产管理

国家国有资产管理局科研所 编



经济科学出版社

一九九二年·北京



B

835570

责任编辑：高续增

责任校对：闻志刚

封面设计：卜建晨

版式设计：代小卫

经济学家论国有资产管理

国家国有资产管理局科研所 编

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

一二〇一工厂印刷

*

850×1168毫米 32开 10印张 210000字

1992年4月第一版 1992年4月第一次印刷

印数：0001 3100册

ISBN 7-5058-0512-6/F·408 定价：5.60元

前 言

我国的国有资产，就是社会主义公有制中占主体地位的全民所有制资产。经过 40 多年建设，我国已经积累了数额巨大的国有资产，这些国有资产已成为社会主义制度赖以存在和发展的物质基础，是我国财政收入的主要来源，是不断改善全国人民物质文化生活的基本保证。

新中国建立以来，我们对国有资产的管理，基本上按照原苏联模式，实行一种高度集中的计划产品经济体制。在这种体制下，国有资产管理职能同国家行政管理、社会经济管理职能是合一的。国有资产所有者代表权，实际上由各级政府及其所属职能机构行使。企业资产是单一的国有制，由各级政府的主管部门直接管理、直接经营，人、财、物，产、供、销，层层纳入国家计划，财务由国家统负盈亏。企业除承担经营目标外，还要承担各种社会目标，成为各级行政部门的附属物。如此等等。

这种体制，对于我国建国初期集中财力、物力、人力迅速建立工业化基础起到了不可抹煞的历史作用。但是，随着我国经济建设和多种所有制并存下的有计划商品经济以及对外开放政策的确立，这种体制的缺陷就日益暴露出来，反过来又制约着社会主义公有经济优越性的充分发挥。突出的是：（1）国家集社会行政管理职能与国有资产的产权管理职能于一身，不可避免地会以超经济的行政手段干预企业的经济活动，而又不对其行为产生的后果负责，造成大量失误和浪费；（2）产权机制没有进入企业内部，

形不成内在激励和约束的机制，普遍出现企业行为与全民利益日益背离的现象；（3）各级政府的经济主管部门都把精力集中在指挥所属国营企业的经营上，放松或放弃了对全社会各种所有制经济成分的行业管理和总量平衡，出现宏观失控和结构失衡，造成国有企业经济效益下降。

由此可见，原来的管理体制越来越不适应有计划商品经济的要求。改革传统的国有资产管理体制和管理方法，已成为深化改革的突出任务。这个问题解决好，才能实现社会主义制度在初级阶段的自我完善。

党中央、国务院对国有资产管理体制的改革十分重视。1988年8月，国务院着手组建国家国有资产的专职管理机构。1990年7月，国务院下发了《关于加强国有资产管理工作通知》，要求各省、自治区、直辖市人民政府和国务院各部门“把国有资产管理作为治理整顿和深化改革的一项重要工作，统一思想，加强领导，采取有效措施，切实抓出成效”。1990年12月党的十三届七中全会通过《关于制定国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建议》中明确提出，要在清产核资的基础上，“逐步建立与社会主义有计划商品经济相适应的国有资产管理体制和管理方法”。1991年5月，李鹏总理亲自为《国有资产管理》杂志题词：“加强国有资产管理；完善和发展社会主义公有制经济”。1991年6月，国家体改委遵照党中央、国务院的上述决定和指示精神，编制并经国务院批准转发了《关于经济体制改革十年规划和“八五”纲要》，将国有资产管理体制和管理方法的改革进一步具体化了。其要点是：

——清理、界定企业产权，明确资产责任。结合在全国范围内有计划地开展清产核资，逐步理顺国有资产的产权关系；通过资产评估，逐步核实各个公司、企业占用国有资产的价值，并搞

好产权登记。在此基础上，确立企业经营使用国有资产的基本目标 and 责任，逐步建立以资本金效益为主考核企业经营成果的方法，以及相应的会计核算、统计报告、评价奖惩等基础管理制度。

……建立合理的国有资产管理体制。将政府行政管理职能与国有资产所有者代表的职能分开，强化专职管理。逐步建立从中央到地方的国有资产管理体制，代表国家专司国有资产所有者的管理职能，保障国家资本金的权益。

——建立国有资产经营体制。积极探索建立各类中介性产权经营组织及其进行资产经营的形式、途径和方法。将各类投资公司、集团公司和行业总公司，逐步发展为控股公司，成为中介性国有资产经营组织。根据授权，代表国家向企业委派股（产）权代表实施管理；并根据股权比例，参与制定企业发展规划和重大经营决策，保证国有资产不断增值。

——发展国有资产的交叉持股和经营。国有资产产权的不同管理主体之间，可以合股投资，相互转让产权，允许中央和地方在一个企业内部实行交叉持股。关系国家经济命脉的重要企业，主要由中央投资或控股，其他企业地方可以投资或控股，其产权收益分别纳入中央和地方的建设性预算。

我们认为，党中央、国务院的上述决定，是社会主义初级阶段经济制度自我完善的必由之路，是发展有计划商品经济的客观要求，是建立中国特色的社会主义的关键所在。毫无疑问，这是完全正确的。但是，要把它变成有效的实践，还有许多理论和方法问题需要深入研究和探讨。为了集思广义，我们约请了国内部分经济学家撰写了一批文章，他们从不同角度阐述了自己的真知灼见，反映了这一领域的最新科研成果。对促进改革和这一领域的理论探讨，都有很高的参考价值。现将其汇编成专集，奉献给广大读者。

专家们不辞辛劳，在百忙中撰写文稿，表达了他们对社会主义国有资产管理事业的深切关注和高度责任感。在此，我谨代表广大读者和国有资产管理战线的实践工作者，向他们表示衷心的感谢！

由于各位专家工作繁忙，这二十几篇文章是陆续收到的，有的在发排之后才收到。因此没有按内容和研究方向分类排序，而是按到稿先后次序编排。

当前，我国社会主义国有资产管理理论和方法的研究尚处于起步阶段。我们希望这部书的出版，能够激励更多的同志关心国有资产、研究国有资产，把马克思主义的基本原理同我国的国情紧密结合起来，将这方面的理论和方法的研究不断推向深入。通过“实践—理论—实践”的反复验证，使以公有制为特征、全民所有制为主导的社会主义经济充分发挥出强大的活力和固有的优越性，并向现代化和社会主义高级阶段顺利前进！

罗元明

1991年12月

目 录

刘国光	中国国有制经济改革的探索·····	1
高尚全	国有资产管理体制改革在我国经济体制改革 中的地位、意义及作用·····	19
苏 星	所有制、产权与国有资产管理·····	30
许 毅	坚持生产资料公有制 捍卫和完善社会主义 制度·····	37
李家镐	国有资产管理体制和社会主义经济体制·····	64
赵人伟	新型的国有资产管理体制是计划与市场有机 结合的关键环节·····	70
赵海宽	深化改革,管好、用好国有资产·····	84
宁学平	略论加强国有资产的宏观管理·····	92
何建章	搞好国有大中型企业,巩固公有制主体地位·····	106
吴敬琏	大中型企业的法人化与公有产权·····	120
周叔莲	加强国有资产管理要着眼于建立新型的 国有企业模式·····	133
蒋一苇 唐丰义	论国有资产的价值化管理·····	161
厉以宁	试论国有资产管理中人民代表大会、政府、 企业三者的关系·····	173
塞 风	试论国有资产管理体制改革的基本思路·····	187
邓子基	强化国有资产管理的若干思考·····	207

刘诗白	论国有资金流失及克服的方法.....	224
戴国晨	国有资产管理 and 现代产权理论.....	235
何振一	国有资产体制改革的宏观思考.....	250
王 珏	公有制的实现形式与现代企业制度.....	260
唐宗焜	职能分离：国有资产产权制度改革的关键.....	279
萧灼基	深化国有资产管理的若干问题.....	292
罗元明	建立国有资产管理新体制的构想.....	305

中国国有制经济改革的探索

刘 国 光

中国的经济体制改革已经进行十几年了。这一改革包含着两个互相联系的方面，一方面是所有制关系的改革，另一方面是经济运行机制的改革。所有制关系问题从改革一开始起就得到了广泛的重视，所有制的宏观结构和微观形式都发生了不少变化，所有制理论也在改革实践中得到充实和发展。本文将对中国所有制改革的重点——国家所有制改革的理论与实践的发展做一回顾和分析。

一、改革前国有制经济的基本特征

中国改革前的国有制与其他社会主义国家改革前传统国有制是同一类型，由于长期“左”倾思潮影响，在实践中又表现出自己的一些特殊性。从国有企业外部关系看，“越大、越公、越好”的指导思想使经济成分日益单一化，国有制和变相国有（如城镇大集体企业、政企合一的人民公社等）越来越成为垄断国民经济的所有制成分；在这种体制下，国家用高度集中的行政命令的方法管理经济，国有企业在人、财、物、产、供、销等各个方面都没有什么自主权，由于忽视经济规律，企业经营管理好坏与企业经营者和普通职工没有直接的利害关系，因而缺乏激励职工关心

企业生产经营的利益机制。这样一来，企业成为没有独立目标、没有独立利益、单纯依附于行政部门的附属物。在企业内部，实行的是党的一元化领导，企业经理实际上仅仅是党委集体决议的执行人，其主要职责是负责组织完成上级机关下达的指令性计划任务，企业职工在参与企业经营管理方面也没有多少权利可言，因而对企业生产经营并不十分关心。在经历了建国初期政治动员所焕发出的革命精神高涨之后，就开始感到缺乏一种持久的动力来支持生产和工作的积极性。

从本质上说，改革前的国有制经济是一种排斥市场、排斥竞争的垄断型经济。随着生产力的发展和经济联系日益复杂化，这种体制经济效率低下的弊端日渐显露，其最突出的表现是，企业外部缺乏竞争机制所产生的压力，企业内部缺乏激励机制所产生的动力，企业生产经营缺乏自主活力，这些使企业不关心市场需求变化，因而从体制上影响着国有制内部乃至整个社会资源的有效配置和合理使用。所以，从1979年着手经济改革时起，中国理论界和实际部门就开始探索改革国有制以提高其效率的途径。

二、国有企业改革实践的发展和碰到的问题

国有企业改革目标是使企业能够成为不依附于国家的自负盈亏的商品生产者，这一点通过改革初期的讨论逐步形成了一致的认识。但是，如何实现这个目标却存在着很大分歧，走过了曲折的道路。1979~1988年，企业改革主要是沿着“放权让利”的路子走下来的。改革过程大体上可以划分为三个阶段。

第一阶段（1978~1982年）改革的主要内容是扩大企业自主权，推行各种经济责任制。从1978第4季度开始，中国四川省率先在宁江机床厂等6家国有企业进行扩大企业自主权改革试验，

年末试点范围扩大到 1000 家企业。1979 年 7 月国家经委、财政部等 6 个部门在总结四川改革经验的基础上，在京、津、沪三市选择了包括“首钢”在内的 8 家大中型企业进行扩权改革试验。1979 年末试点企业增加到 4200 家，1980 年又扩大到 6600 家，占全国预算内工业企业数的 16%，占工业总产值的 60%，占利润的 70%。在试点企业实行了对企业实现利润按一定比例留归企业支配的利润留成制度，并规定根据企业经营状况的好坏对职工实行奖励的做法，同时扩大了企业经营权，如允许企业自销超计划产品等。1981 年又进一步对部分国家工业企业实行了固定利润上缴任务，超额实现的利润留归企业的改革试验；同时在企业内部实行包括厂长负责制、任期目标责任制、岗位责任制在内的各种形式的经济责任制。至此已有 80% 的国有工业企业卷入了这项改革。

这一阶段改革通过向企业放权让利，初步改变了政府对企业管得过死、企业缺少活力和动力的局面，奖金刺激调动了企业职工生产经营积极性，推动了工业生产的发展和经济效益的提高。但是，扩权改革暴露出一系列问题，主要是利润上缴基数偏低，一般是以上一年企业实际实现利润为承包基数，规定一定比例的增长幅度。在经过“文化大革命”长期内乱尚未整顿就序的情况下，许多企业这一时期的效益指标甚至还未达到自己的历史最好水平，因而利润增长潜力相当大。经过有利于企业的讨价还价，使利润增量中国家所得部分出现过小趋势。而各种责任制因过于粗糙，缺乏应有的约束力来保证企业行为合理化，在企业内部经营机制没有变化的情况下，“放权让利”的改革导致了企业短期行为大量滋生，政府财政收入基础受到损害，同时也造成了企业之间不平等，助长了企业向国家讨价还价、企业间攀比收入的行为。

第二阶段（1983～1986 年）企业改革的主要内容是实行“利

改税”，进行各种完善经营机制的改革试验。针对第一阶段企业改革中出现的问题，为了稳定政府财政收入，拉平企业之间的竞争条件，从1983年6月1日开始实行“利改税”（上缴利润改为上缴税收）。“利改税”按计划要分两步走。第一步的具体做法是对大中型企业实现的利润一律按55%税率征收所得税，企业缴纳所得税后的利润还要在国家和企业之间进行合理分配，一部分上缴国家，一部分按国家规定的留利水平留给企业。企业税后利润以1982年数据为基数，逐级核定上缴比例，一定三年不变。对固定资产原值不超过150万元，年利润不超过20万元的小型企业，征收八级超额累进税，税率最低为7%，最高为55%。第二步“利改税”从1984年10月开始实行。按原来的设想是在价格理顺的情况下，实行单一征税制度，取消国营大中型企业上缴利润的办法，把所得税由比例税改为累进税。同时实行资源税、固定资产税、调节税，从而消除行业、企业之间苦乐不均的问题。但实际实行的是在统一的所得税以外，用一户一率的“调节税”替代了利润上缴。“利改税”的改革保证了政府财政收入的稳定增长，但税负过重压制了企业改善经营的积极性，据1985年统计，国营企业财政负担率（企业上级财政的利税总额占企业实际实现利税总额之比）达到81%，同时通过讨价还价、一户一率制定的调节税造成“鞭打快牛”的现象，越是经营好的企业，财政上缴任务就越重。

与这一阶段企业改革相配合，国家减少了直接下达企业的指令性计划指标和任务，减少了统一分配的生产资料种类，并在统一分配种类中又划出一部分生产资料由企业自销。改变了单一由国家定价的形式，实行了政府统一定价、浮动价格和自由价格相结合。这些方面的改革使企业外部环境发生了变化，市场机制得到了初步的发育，为企业改革的进一步发展准备了条件。

在这个阶段企业改革实践中特别值得注意的是，出现了一系列建立新的企业模式的尝试，对推动国有制企业根本改革产生重要影响。其中最主要的有承包制、租赁制和股份制。

(1) 承包制。企业承包责任制是较早出现的一种经营形式。在1979年以后的扩权改革中实行的上缴利税承包就是最初的承包制。1983年实行“利改税”，使许多企业承包制中止了，少数保留下来弥补利改税覆盖率的不足，在一些亏损微利企业中实行。象首钢这种继续实行承包制的大型企业，全国只有20几家。这个时期的承包制，主要是原企业经理对主管部门做出完成利润指标的承诺，而主管部门则根据企业利润指标完成情况给企业经理或职工予以奖励。那时，承包合同规定并不十分严格，而且约束也比较软，各种责任制也比较粗糙，同时普遍存在着向企业让利偏大的问题，企业内部改革进展也不大。

(2) 租赁制。工业企业租赁制1984年首先在沈阳汽车工业公司的企业中开始试点，随后在全国逐步得到推广，实行租赁的主要是一些亏损微利的小企业。具体做法是由主管部门出而，规定固定的租金，把企业出租给愿意承租的个人，租赁期满向主管部门缴纳租金后剩余的纯收入完全由承租人所有或支配。最初，租赁制只是一项反亏损措施，以后逐步演化成为一种新的国有企业经营形式，承租人由个人变成团伙，变成企业全体成员；租金由定额变成浮动比例，成为一种与其他经营形式中的利润分配没有多大差别的分配形式。最初，租赁企业的经营者在责任和收益明确的情况下，利用租赁合同赋予的权利对企业经营机制进行改革，从而提高了企业效率。但租赁制本身暴露出一些问题，最主要是企业行为短期化，以后对租赁制的完善使其租赁性质逐步减弱，变成与承包制没有显著差别的一种经营形式。

(3) 股份制。1984年北京出现了中国第一家股份企业。以后

逐步推广，1985年下半年由于宏观经济紧缩导致许多企业资金不足，经地方政府许可，不少企业把发行股票作为企业筹资手段，截至1988年底全国已有6000家股份企业，共发行60多亿元股票。在股份制实际推行中，实际部门注意的重点多半是股份制可以灵活地筹集资金，以及通过职工入股、分享资产收益可以调动职工的生产积极性上。然而对如何保证仍然是以国有产权为主体的整个股份制能有效运转，却没有给予充分的注意结果在实践中，真正按现代股份公司规则实行的极少，绝大多数股份都采取了保本、保息、分红的办法，不仅不能承担风险，相反却为企业和职工个人瓜分和侵占国有资产利益提供了机会，以致于后期不得不强制规定股息率不得超出15%。由于股份集资不利于对整个社会资金流程的集中控制，股息分红不利于对收入分配的集中管理，因而1986年底，政府对股份制在企业中的推广做出了限制，使这项改革一度停步。

上述企业经营机制的改革试验，打破了国有国营的统一模式，对所有权与经营权的分离途径进行了探索，在一定程序上限制了政府对企业的行政干预，同时还促进了企业领导体制、用工制度、收入分配制度等方面的改革。这样就在一定程度上加强了经营者对企业的责任，调动了企业内部各方面的积极性，增强了企业的活力。但是这些试验使在第一阶段放权让利改革中初显端倪的一些问题日渐突出。主要是：第一，企业行为短期化。各种收入挂钩的分配形式刺激了企业追求短期收入最大化的心理，因而一些不顾长期利益的经营行为、投资行为和分配行为增多；第二，负盈不负亏。由于产权关系模糊，企业承担风险缺乏机制性保障，在经营遇到困难时往往通过提价、财政补贴、拖欠贷款等把负担转给国家和社会；第三，讨价还价普遍化。企业经营中包括上缴利税在内的各种参数几乎都可以通过讨价还价加以影响和改变，从

而助长了企业的投机心理。

第三阶段（1987～1988 年）企业改革的主要内容是推行和完善承包经营责任制。在前期的改革中，中型企业比较活跃，而国有大中型企业体制上表现出活力不足的状况。1986 年全国工业企业亏损额达到 72.4 亿元，比上一年增加 78.7%，亏损企业数达到 5.55 万个，占企业总数的 13.2%，其中尤以大中型企业减利增亏现象严重，加大了国家财政负担。为了扭转这一趋势，从 1987 年开始全面推行承包经营责任制。承包企业 1988 年底达到 90% 以上。同 80 年代初的承包相比，这次承包在性质和形式上发生了很大变化。从性质上说，承包制由原来单纯落实财政任务的手段演变成一种完整的企业经营形式；从形式上说，承包内容由单纯承包上缴利润变成承包若干项投入产出指标。具体承包形式有：递增包干，上缴利税按一定比例递增；定比包干，上缴利税比例一定若干年不变；定额包干，上缴利税数额一定若干年不变；减亏包干，规定亏损额，减亏部分留归企业等等。最普遍的承包形式是“两保一挂”，即保上缴利税，保企业技术改造，企业工资总额与上缴利税按一定比例（一般为 1：0.3～0.7，即上缴税利每增长 1%，工资总额就增长 0.3～0.7%）挂钩。同时为了完善承包制，一些操作办法得到推广，如招标产生承包人，承包合同经法律部门公证，延长承包期，在承包企业内部推行聘任制、优化劳动组合等。

承包制提出的原则是“定死基数、确保上缴、超收多留、欠收自负”。这种改革形式具有兼容性较大的优点。目前由于市场发育程度仍然很低，价格关系混乱状况没有根本改变，使企业之间的境况千差万别。在企业外部环境不均衡条件下，承包制不失为企业改革一种可行的过渡形式，它便于用合同形式确定国家与企业之间的权、责、利关系，调动经营者和职工的积极性。而且，由

于这项改革简便易行，与现有的企业管理素质相适应，易于为各方面所接受，因而推广很快。但是，承包制在实践中也暴露出一系列问题，主要是承包制本身并不能有效地杜绝政府对企业的行政干预，使企业权利仍然得不到充分保障，承包指标不规范，讨价还价仍难免，企业之间苦乐不均破坏了平等竞争的客观基础；国家向企业让利偏大；经营者顶不住职工追求福利最大化的压力，企业行为仍然缺乏有效的约束。这些问题的存在表明国有企业改革尚有待于深化。

在推行承包经营责任制的同时，近年来在企业改革方面有三项改革试验值得注意。其一是引入企业法人经营制度的试验。为了明确发包主体，1987年一些地区在企业内部组建由所有者代表、经营者、职工代表以及社会上专家组成企业董事会，充当国有资产的法人代表，全权负责企业资产决策。这项改革碰到的最主要的问题是，由政府主管部门牵头组建的董事会，并不能真正通过利益制衡有效约束企业行为，董事会往往因此变成主管部门干预企业的组织，对企业经营不起任何作用而流于形式。其二是建立国有资产管理机构的试验。从1987年起开始组建国有资产管理局，目的是同其他政府机构实现组织分工，专事国有财产代表职能。从这项改革试验情况看，一方面是碰到了其他政府部门不愿放弃管理企业权利的阻力，另一方面这种虚拟产权组织自身也有政府化、行政化的趋势，如何从机制上保证这个组织能有效行使所有者职能问题仍然悬而未决。其三是企业破产法的实施。为了发挥市场竞争机制优胜劣汰的作用，对竞争失败、资不抵债的企业实行破产。但这方面的困难是，划不清企业亏损是政策环境造成的还是企业经营不善造成的，再加上部门壁垒阻碍资产存量的调整、以及破产企业职工就业安置的棘手问题，等等，政府部门对企业往往采取保护性扶植政策，使该破产的国有企业真正办