

清产核资理论与实务

陕西省清产核资办公室编

顾问 何 许怀义 王文盛

主 编 冯家乐 王中新

•17

陕西人民出版社

抓好清产核资 促进经济发展

(代 序)

按照国务院和省政府的统一部署,1993年我省所有行政事业单位全面进行了财产清查登记;省属16户国有大中型企业和宝鸡县所属29户企业作为国务院的扩大试点单位,十地市的50户企业作为省上的试点单位,进行了清产核资。在省政府的领导下,在各地市、各部门的大力支持下,经过各级行政事业单位、试点企业和广大工作人员的共同努力,已圆满完成了任务,取得了显著的成效。

(一)基本上摸清了“家底”。

全省列入这次行政事业单位财产清查登记的共计27496个单位,通过清查核实,1992年底全省行政事业单位占用资产总额为185.3亿元,比清查前增加45.2亿元,增长32.2%;国有资产为166.1亿元,比清查前增加43.5亿元,增长42%;资产盘盈45.8亿元,盘亏0.58亿元,分别占到清查前帐面数的32.7%和0.42%。

列入全国清产核资扩大试点的45户企业,资产总额清查前

为 207007 万元,清查后为 196135 万元;查出各种有问题资金 22087 万元,占全部资产的 10.7%;负债总额清查前后均为 146746 万元;所有者权益清查前为 60261 万元,清查后为 49389 万元;所有权界定净增资产 74 万元;资产价值重估后全部固定资产原值为 112481 万元,比重估前增值 22629 万元,增幅 25.2%;重估后固定资产净值 74188 万元,比重估前增值 13602 万元,增幅 22.5%。在资金核实中,准备处理的各种有问题资金 11929 万元,占全部有问题资金的 54%,由企业分年度自行消化历年亏损挂帐等 10158 万元,占全部有问题资金的 46%,核实后的国有资产总额为 202550 万元,核定后的国有资本金总额为 60295 万元。基本达到了摸清“家底”的目的,为今年全面开展清产核资奠定了基础。

(二)暴露了我省国有资产管理中的一些问题

通过这次行政事业单位财产清查和企业清产核资试点,暴露了我省国有资产管理中的许多问题。其主要表现:一是财产管理混乱,帐外资产数额惊人。这次清查,全省行政事业单位共盘盈帐外资产达 45.8 亿元,占清查前的 32.7%。如某市教育系统除一个学校外,其余各校均未建立资产帐,使 2112 万元的国有资产长期置于帐外。去年各级行政事业单位财产清查和企业清产核资试点中,查出长期置于帐外的小轿车就达 1363 辆,价值 1.27 亿元。二是核算不实,帐实不符,虚盈实亏现象普遍。如某施工企业 1992 年帐面实现利润 4 万元,实际亏损 1059 万元;某流通企业清查出一轮承包及以前年度库存积压商品损失 635.9 万元,长期挂帐,无力消化;某工业企业近年来,少提折旧 1000 万元,试点企业共清查出帐外资产达 1031 万元等。三是制度不健全,国有资产流失严重。这次全省行政事业单位财产清

查,固定资产盘亏达5708万元,若加上帐外未反映的和已损坏不能继续使用的在内,全省行政事业单位估计至少有上亿元的国有资产被损坏和流失。此类现象在一些企业中也普遍存在,四是资产配置不合理,闲置浪费严重。一些部门、单位争投资、争设备,盲目购置、重复建设,造成大量资产闲置浪费。这次试点企业清查中,就清出闲置设备1120多万元。五是创收活动不规范,国有资产补偿不足。据行政事业单位财产清查统计,全省无偿转给经营单位的国有资产达3601万元,全省投入经营性国有资产的平均折旧率不足2%。从企业试点情况看,截止1993年3月底,45户企业界定前被其他单位无偿占用各类资产达622万元,占被占用资产数的47.8%,有的已无法收回。六是企业债务负担沉重,经济效益不高。据统计,截止1993年3月底,45户试点企业资产负债率高达70.6%,各项贷款余额高达98295万元,年支付贷款利息约9800万元,而这些企业1992年实现利润只有1218万元,根本无力归还。沉重的债务负担,严重制约了企业的生产积极性和发展后劲,也严重地危及到国有资产的安全完整。

(三)明确了产权关系,维护了国家资产权益

从这次行政事业单位的财产清查和企业清产核资试点反映出的问题来看,不少行政事业单位、企业为了发展第三产业、安置待业青年和富余人员,以资金、技术、物资投入、贷款担保、转让推销对路产品经营权等方式,兴办了大量的企业实体。其中有不少资产转移手续不全,产权关系不清。通过这次财产清查和清产核资试点,将一些产权关系不明确的资产和被集体经济长期占用的资产明确为国有,对长期存在的某些资产产权管理界限不清、归属关系不明的难点问题提出了解决办法,挽回了部分国有资产及收益的流失。

(四)增强了产权意识,加强了资产管理

通过这次财产清查登记、清产核资试点,各清查单位和试点企业普遍增强了国有资产产权意识,采取了措施,加强了资产管理。许多部门、地区根据自己的实际情况,针对管理中存在的问题,建立了规章制度,制定了具体的国有资产管理办,加强了国有资产管理的法规制度意识。大部分地市都建立了国有资产专(兼)职管理人员制度,有效地加强了国有资产管理。

(五)培养和锻炼了清产核资队伍,为全面开展清产核资工作积累了经验

这次财产清查、清产核资试点工作,既是对财产管理人员的思想、业务素质的一次综合考查,又是对这一支队伍的一次锻炼。去年全省参加财产清查和试点工作的专职管理人员共有73654人,经过清查和试点,这些同志普遍受到了锻炼,提高了政策和业务水平,他们必将在加强国有资产管理 and 全面开展清产核资工作中发挥重大的作用。同时,经过清查和清产核资试点,全省涌现出了65个先进集体和225名先进个人,为今后的清产核资工作积累和总结了一些成功的经验。

(六)理论研究取得丰硕成果

紧密结合清产核资试点工作实践,密切联系国情、省情和企业实际情况,进行理论研究,并用以指导工作实践,是我省清产核资试点工作的又一特色。各地市,各试点企业及其主管部门都按照省清办布置的清产核资理论研究课题,结合试点工作中的实际情况和问题,写出了各具特色的工作总结报告和专题理论研究成果,由省清办精选后编辑出版。这些文章作为我省清产核资研究的成果,既有反映微观层次具体作法的来自试点单位实践工作的经验总结,又有出自专家、学者手笔的反映宏观方

面的专题理论研究课题。这些文章从不同的方面研究了清产核资的理论和办法,探讨了处理问题的对策和途径,观点鲜明、分析透彻,有情况、有数据、有措施、有建议,其中不乏真知灼见,对组织指导我省清产核资试点工作发挥了很大的作用。可以预见,《清产核资理论与实务》的出版发行,对今年我省全面开展清产核资提供值得借鉴的第一手资料,并对我省贯彻落实党的十四届三中全会精神,建立现代企业制度,建立与社会主义市场经济相适应的国有资产管理体制和管理方法,产生积极的推动作用。

按照省委、省政府的部署,我省地方国有企业的清产核资工作已经全面展开。这次清产核资政策性强,涉及面广、内容复杂,任务艰巨,是历次清产核资工作所不能比拟的。搞好清产核资,对于摸清国有资产家底,解决旧体制下企业积累下来的历史包袱和不合理负担,理顺产权关系,加强国有企业监督管理,实现企业国有资产增值保值,加快转换国有企业经营机制,建立现代企业制度,有着极重要的现实意义。我们要抓住这次机遇,增加紧迫感,以改革的精神和科学求实的态度,勇于进取,勤于探索,精心组织,层层落实,认真、深入、细致地搞好清产核资,同时要紧密地结合我省实际,认真研究政策,深入调查研究,力争在理论和实践的結合上,从微观和宏观两个层次上有所建树,有所发展,有所前进,为深化经济改革,促进我省经济持续、快速、健康发展作出应有的贡献,同时为全国全面开展清产核资提供有益的经验。

陕西省财政厅厅长

赵德全

1994年8月

目 录

抓好清产核资 促进经济发展(代序)..... 赵德全	(1)
必须改革国有企业的产权制度.....	(1)
清产核资与现代企业制度	(11)
清产核资与转换企业经营机制	(17)
国有企业产权结构和组织形式	(34)
产权法律化是巩固清产核资成果的保证	(42)
国有资产经营方式改革的思路	(54)
企业集团国有资产授权经营的难题和对策	(63)
市场、风险、产权与企业行为约束	(73)
通货膨胀与资产保全	(80)
通货膨胀条件下国有资产的财务与会计处理	(96)
闲置资产调剂途径与对策.....	(105)
清产核资中国有资产管理体制建设的几点探索.....	(112)
关于用资本金作为考核企业经营成果指标的研讨	(119)
加强国有资产报告制度.....	(129)
资产清查的问题及对策.....	(134)
价值重估的必要性及其操作技巧.....	(141)

价值重估后出现的问题及其对策·····	(147)
关于核定企业国有资本金有关问题的调查报告·····	(152)
建筑行业清产核资有关问题的分析及建议·····	(157)
黄河工程机械厂资产配置中的问题及对策·····	(163)
国有企业闲置资产的成因与危害·····	(168)
解决国有企业资金流失的途径和措施·····	(174)
汉西林业局盘活闲置资产的途径·····	(179)
法制建设是国有资产管理的保护神·····	(181)
组建县级国有资产中介机构 推动地方国有企业 制度创新·····	(185)
县级企业开展清产核资的做法与体会·····	(193)
物资流通企业怎样开展清查工作·····	(204)
抓好试点 总结经验·····	(209)
东风机械厂清产核资试点总结·····	(216)
根据施工企业的特点,努力搞好清产核资工作 ·····	(227)
黄河工程机械厂清产核资(试点)工作总结·····	(236)
清产核资经验拾萃·····	(246)

必须改革国有企业的产权制度

与社会主义市场经济不相适应的现行产权制度，严重地阻碍着企业经营机制的转换，已经造成国有企业特别是内地老工业基地步履维艰，出现了“老国”不如“老乡”、“老个”、“老外”，内地不如沿海的明显对照。因此，建立和塑造符合社会主义市场经济要求的现代企业法人产权制度，已经成为当前进一步深化国有大中型企业改革、促进经营机制转换的核心问题。

一、现行国有企业产权实非全民所有

《企业法》规定：国有“企业的财产属于全民所有，国家按照所有权和经营权分离的原则授予企业经营管理。”《条例》进一步规定“国务院代表国家行使企业的财产所有权”。这种所谓“两权分离”的产权制度，从表面上看似乎是大集中、小分散，较之于过去的高度集中有所进步；但如果从实质上看，产权界限模糊不清，是多头管理、无头管理、个人管理并存，已经走到了高度集中的反面——高度分散。

（一）国有企业财产表现为多头管理的部门所有制

所谓全民、国家、国务院掌握，行使所有权，实际上是中央、

省、市、县四级政府的各个大大小小的部门掌握所有权，行使行政、行业、资产管理权，且三者相互混淆，界限不清，按其所需，随意使用。这种部门所有制，造成部门林立，机构臃肿，人浮于事，相互扯皮，争权夺利，企业单位要办成一件事难于上青天，成了各级政府滋长官僚主义的根源；造成主管部门利用其三重权力，任命企业一把手，确定承包指标，管理工效挂钩比例，使企业难以自主经营，成了政企不分的根源；造成某些政府官员或部门利用他们所掌握的权力，搞不正之风。

（二）国有企业财产又表现为无头管理的小团体所有制

所谓在企业内部逐级承包、分别核算，实际上成了车间、班组以及某些个人占有制。这种占有制，造成各自为政，各为其利，相互拆台，互不配合，使企业的整体优势不能充分地发挥出来。有的宁愿把协作配套科研任务包给外单位，让肥水外流，也不愿利用本企业内部的力量；有的利用本企业材料、设备、劳力和技术力量，对外揽活私分，以至拉出去另立门户；有的私自转让本企业的科研技术成果，从而，使国有资产受到损失。

（三）国有企业财产还表现为孤家寡人管理的个人所有制

工业企业推行承包责任制，起到了积极的作用，但也有明显的弊端。在一些承包企业中，表面上这是承包者个人既对国家又对广大职工承包企业，而实际上在国家管不住、职工管不了的情况下，有些承包者往往急功近利，在经营决策上搞短期行为，向眼前利益倾斜；在权益决策上从小团体利益出发，向企业利益倾斜；在内部分配决策上从自身的利益出发，向个人者利益倾斜。从而使不少原来实力雄厚的企业，变成“穷庙富方丈”，变成负债累累的“空壳”，造成承包者与国家、职工之间尖锐的经济权益矛盾，成了企业发展后劲严重不足、分配不公与平均主义并存、国

家财政经济状况恶化的根源。这是机械搬用农民承包土地从事生产经营经验所造成的不良后果。在这种企业组织制度下,经营管理的好坏,往往取决于承包者个人的品德、能力及其干部体系质量,且三者必须同时具备,而一般又是难以具备的。国内有些国有企业由于组织制度先进,经营机制与市场经济相适应,资本金成几倍几十倍地增值。这证明,国有企业并非搞不好,关键在于要改变这种落后的个人承包制的企业组织制度。

二、现行国有企业产权制度的严重弊病

(一)使国有企业财产处于数值不清和无人负责状态

企业财产的货币形态——资本金,是企业存在的根本和发展的基础。但许多企业连究竟有多少资本金都搞不清楚。在数值不清情况下,企业承包者实质并不包资本金的保值和增值,对国有财产不负任何责任。主管部门,同样不管资本金的保值和增值,也不负任何责任。广大职工无权干预本企业的生产经营,更不负任何责任。现行的这种产权制度,使国有资产处于失控状态。

(二)使国有企业财产管理漏洞百出,流失严重,浪费惊人

到处跑冒滴漏,如内外勾结,上下串通,开假发票,相互分肥,出卖企业权益,勾结洋人,高价进口,低价拍卖,出卖国家权益,请客送礼,公费旅游,假公济私,盗窃公物,化公为私,……如此等等,不一而足。至于在生产、建设、流通过程中的浪费,更是比比皆是。现行的产权制度,使国有财产成了少数人瓜分的对象。

(三)使落后的企业组织形式难以改组,现代企业制度难以

建立

目前的这种单一全民的企业组织形式,使厂长经理任免权仍然掌握在主管部门手中,干部不称职或犯了错误,这边免,那边任,群众极为不满;使许多企业不能从根本上解决“三铁”问题,经营管理混乱,财务严重失真;使国有资产长期得不到补偿,设备陈旧,产品老化,结构失衡,发展后劲严重不足;使企业难以摆脱“大而全”、“小而全”的落后状态,社会包袱越背越重;使区域内部社会分工极差,专业化协作、小型企业、乡镇企业和第三产业发展不起来。

(四)使企业置经济效益而不顾,盲目贷款,负债率很高。

企业承包者包盈不包亏,经营不善造成的负债,最终转嫁到国家身上。固定资产大量闲置,专项资金大量超支,隐蔽真象大量潜亏。据对陕西 5875 家企业调查,流动资金贷款余额 205 亿元,其中挪用和呆滞 40 亿元,流动资金水分 73 亿元,二者合计占 55%。不少项目盲目上马,却把贷款当拨款,“马拉松”式的施工。陕西 45 亿元的技改贷款 10 年才能周转一次。投产后效益低下,债台高筑,有的连利息也付不起。陕西省工商银行的企业挂帐利息,1992 年已由 1985 年的 350 万元猛增到 3 亿元以上。1992 年末,陕西全民工业企业负债总额占全部资金的比重高达 70% 以上。不少企业的现有资产已经抵偿不了它们所负担的债务。而这些债务,大部分是银行通过居民储蓄存款转贷出去的,实质上欠的是居民的债务。现行的这种产权制度,使我们国家成了一个债务国。

(五)造成盲目列项,重复建设

投资是资产增量的源泉,投资效果是资金保值增值的根本。由于部门林立各行其事,各层领导分兵把口,投资决策失误时有

发生。不少基建、技改项目，投入多产出少，成了企业的沉重包袱。像在发展加工工业中搞重复建设，发展外向经济中盲目引进和合资，发展旅游业中盲目搞宾馆建设，加速经济发展中盲目搞开发区建设等等。未正式列项前你争我吵，各有其“主”；一经列入计划后就无人问津，更无专人跟踪监测，往往任其自生自灭。企业上级决策失误所造成的重大经济损失，却无人追究，也难以追究。现行的这种产权制度，在某些方面使宏观调控低能，国家计划失灵。

(六)造成国民收入初次分配比例失调的状况日趋恶化

由于财务失真，扭曲了社会产品价值构成中C(物质消耗)比V(劳动者收入)比M(剩余产品)的关系。采取多种形式增加少数人的收入，C的增长有水分，V的增长持续超过净产值(V+M)的增长。近几年来，尽管国有企业工业净产值大量增加，而国家财政收入却增加甚少，职工的实际收入也增加不多。1991年财政收入占国民收入的比重，全国已由1978年的39.2%降低到22.4%，陕西也由27.7%降低到13.1%。陕西国有工业企业初次分配中的工资、职工福利和其它三项占工业净产值的比重，已由1980年的38%上升到48%以上，利税则由60%降低到34%以下，利息由2%上升到18%左右。新创造的财富，大量流入少数人的口袋。现行的这种产权制度，使共和国在流血。

(七)造成国有大中型企业特别是老工业基地走向衰落

近一年多来，出现的“江苏现象”和“龙江现象”，是非国有企业超高速发展，而国有大中型企业、内地老工业基地走向衰落的典型表现，1992年以来乡以上工业增长率江苏达40%，其中乡镇企业达60%以上；而黑龙江工业增长率只有3%左右，其中国有工业是零增长。1992年，全国工业增加值比上年增长20.8%。

这是我国工业经济发展史上罕见的。但如以国有企业的增长率为1,则国有企业、集体企业和其它企业三者之间的比率则是1比2比3.4;预计1993年将扩大成为1比4比4左右。陕西工业的发展已由过去与全国同步、基本同步增长转成为不同步增长;国有企业、集体企业、和其它企业三者增长率的比率,1993年预计将扩大到1比3.4比5.4左右。无疑,非国有企业迅猛发展,是社会生产力大解放大发展的重要表现。现在的关键问题是国有大中型企业、内地老工业基地普遍走向衰落。现行的这种产权制度,使国有经济的主体地位正在逐渐消失。

三、对国有企业产权制度进行改革的几点设想

如上所述,只有改革产权制度,才能促进企业转换经营机制,充分有效地利用长期艰苦创业积累下来的国有资产,搞好国有大中型企业,增强内地老工业基地的活力。这对于增强国有财产保值增值能力,提高国家经济实力,保证国家经济发展目标的实现,促进外向型经济的发展、扶持和改造亏损企业,发展非国有经济,都具有十分重要的意义。因此,我们应当坚定不移地依靠“老国”。在这个前提下,积极依靠“老乡”,大胆利用“老个”、“老外”。

(一)改革国有企业产权制度的主要焦点是:按照国家终极所有权与企业法人所有权分离的原则,授权予企业独立自主的经营管理权,确立企业的法人产权地位

盈利是企业决策的基本出发点和落脚点。市场经济要求分散化的决策,相应建立分散化的产权制度,确立企业法人的产权地位。企业只有拥有自己的法人财产,成为法人财产的主体,才

能独立享有各项财产的权利,承担各项财产的义务,形成独立的经济利益主体,具有经营决策权。传统的所有制观点,把国家占有、个人占有和企业占有绝对地对立起来,认为企业所有权是与国家所有权是水火不相容的。因而对国有企业产权制度的改革,要么主张实现私有化,要么坚持目前这种单一全民的企业制度。这显然是一种僵化的过时的观点。事实上,企业法人产权,是形式上的所有权,投资者,无论是国家、集体还是私人的原始产权,一旦投入企业,就形成了企业法人产权,而企业财产的最终所有权,仍然属于投资者,并未改变所有制的性质。

(二)改革国有企业产权制度的基本目标是:从改组现行单一全民的企业制度入手,把国有企业特别是大中型企业改造成成为股份制企业

笔者认为,我们应对一些管理不善,亏损严重,已成为国家沉重负担的国有企业,通过“关、停、并、转、包、租、卖、破”等多种方式,实行优胜劣汰,或者搞国有民营,国有私营,但不应因此而改变对国有企业特别是大中型企业逐步推行股份化的基本方向。

以实现股份化作为基本目标,改组改造现行单一全民所有的企业产权制度,建立股份制企业制度,即建立股份有限公司,主要的又是建立法人持股的有限责任公司,是历史发展的必然。推行这种企业制度,采用货币结算,建立起适应市场经济要求的以资本金为核心的资本化管理新体制;用董事会领导下的经理领导体制来取代现行的厂长(经理)负责制,通过建立董事会、监事会和经理班子等,形成分层次的组织结构和权力机构,替代个人承包制;对各级领导干部实行聘任制,对广大职工实行合同制,从根本上消除长期以来在干部、劳动、工资制度等方面存在

的严重缺陷；逐步形成以大中型企业单位为主体的，大量的小型、乡镇企业为之配套的，实行农工商、技工贸一体化经营的各类企业集团，从根本上解放长期以来存在的条条分割，大中小型之间比例失调，“企业办社会”等一系列重大问题；逐步形成由全民、集体、私有等各类企业单位组合而成的混合型所有制企业，对大中型骨干企业实行“一厂两制”、“一厂多制”，合资嫁接，分而活之。

（三）改革国有企业产权制度的大体步骤是：切实转变政府部门职能，普遍进行清产核资，认真研究制定企业战略规划，把企业办社会的部分分离出去，建立社会保障制度，建立新的产权法规，由点到面逐步实现股份化

1. 切实转变政府部门职能。政府部门转变职能滞后，政企不分，严重地束缚着企业的手脚。通过机构改革，切实转变政府部门的职能，是改革产权制度，转换经营机制的前提。应当把国家的三种职能严格地区别开来，政府的行政管理职能主要是进行宏观调控，部门的行业管理职能主要是进行社会服务，国家的所有权职能在股份制企业下是主要是股东权。实行国有资产的独立运转，是解决政企业分开的关键所在。国有资产管理机构的首要任务，应当是依托产权关系，维护国家权益，保证保值增值。

2. 普遍进行清产核资。“企业的存在在于资本，资本的生命在于增值。”只有切实搞好清产核资，才能为资本金的保值增值和企业参股提供可靠的依据。当前国有资产管理混乱，存在问题很多，进行清产核资势在必行。如对设备、土地、房产、流动资产和其它各项设施的评估，负债、潜亏的处理，企业从银行获得的投资贷款的权益问题等等，均需通过清产核资加以解决和界定。在清产核资的基础上制定有效的规章制度，切实加强国有资产

管理。

3. 认真研究制定企业战略规划。对国有企业产权制度改革,是一次深刻的革命,直接决定每个企业的命运。为适应新情况新形式,每个企业都应当认真研究制定自己的发展战略规划,确定股份制企业制度下生产经营目标,以及实现目标的一整套对策措施。在这方面,包括着极为广泛的内容,如本企业的拳头产品开发,技术改造,资金和人才来源,企业制度,对外联合对象及方式,企业办社会问题和剩余人员的处理等等,最后通过综合研究,形成“一厂多制”或股份制的规划方案,以便在产权制度改革中争得主动权。

4. 把企业办社会的部分分离出去。通过企业内部改革,坚决把医院、学校、食堂、住宅等分离出去,建立独立核算的企业单位,以减轻“包袱”,扫除障碍,为进行产权制度改革创造有利条件。

5. 建立社会保障体系。股份制企业是纯生产经营性的生产组织。原来那种从生到死全部由企业包下来的非生产经营性部分所造成的沉重包袱,必将甩到社会上来。“沉重包袱”由谁来背?解决这一难题的基本途径,只能是从建立新的社会保障制度入手,在经济上由国家、企业、个人三个方面分担。这尽管有丰富的国外经验可以借鉴,但现实存在的一系列特殊情况,又要求我们从中国的实际出发,制定切实可行的社会保险基金、就业、工资、福利、医疗、房地产,以及有关的劳力市场、劳务市场、人才市场、经理市场等一系列的制度,以为推行股份化创造良好的社会环境。

6. 建立新的产权法规。以往的产权立法,基本是围绕放权、扩权做文章,治标不治本;仍然维护所谓的“两权分离”制度,未