

TANSUO YU YANJIU  
GUOYUZICHAN JIANGUAN HE GUOYUQIYE  
GAIGE YANJIU BAOGAO

# 探索与研究

## 国有资产监管和国有企业改革 研究报告

国务院国有资产监督管理委员会研究室 编



中国经济出版社  
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

TANSUO YU YANJIU  
GUOYAOZICHAN JIANGUAN YU QIYE GAIGEGUANLI YANJIUBAO

# 探索与研究

## 国有资产监管和国有企业改革 研究报告

国务院国有资产监督管理委员会研究室 编



中国经济出版社  
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

## 图书在版编目(CIP)数据

探索与研究:国有资产监管和国有企业改革研究报告/国务院国有资产监督管理委员会研究室编. —北京:中国经济出版社,2006.1

ISBN 7-5017-7356-4

I. 探… II. 国… III. ①国有资产—资产管理—中国—文集 ②国有企业—经济体制改革—中国—文集 IV. ①F123.7—53 ②F279.241—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 004205 号

出版发行:中国经济出版社(100037·北京市西城区百万庄北街3号)

网 址:www.economyph.com

责任编辑:孙 岩(电话:010—68359418)

责任印制:张江虹

封面设计:白长江

经 销:各地新华书店

承 印:北京市地矿印刷厂

开 本:787mm×1092mm 1/16

印张:37 字数:675千字

版 次:2006年1月第1版

印次:2006年1月第1次印刷

印 数:4000册

书 号:ISBN 7-5017-7356-4/F·5913

定价:58.00元

---

版权所有 盗版必究

举报电话:68359418 68319282

服务热线:68344225 68369586 68346406 68309176

# 编辑委员会名单

主 任： 李荣融

副 主 任： 黄淑和

编委（按姓氏笔划为序）：

王晓齐 邓志雄 刘南昌 时希平  
李 冰 陆志军 张德霖 贾小梁  
曾 坚 谢 俊 彭华岗

（以上为国务院国资委软课题评审组成员）

参加编辑人员： 彭华岗 郭国荣 赵 欣 陈国卫  
武爱河 侯 洁 楚序平 张 涛  
张金明 梁 方 宋光兰 吴 哲  
吴 亮 杨 宁 师丽娜 于婷婷

## 序 言

《探索与研究——国有资产监管和国有企业改革研究报告》一书的出版是一件很有意义的事情,对从事国有资产管理体制改革的和国有企业改革发展研究的同志有所裨益,对国资监管工作也将起到积极的参考和借鉴作用。

国务院国资委成立两年多来,紧紧抓住依法履行出资人职责这个根本,始终围绕搞好国有企业、优化国有经济布局结构、发展壮大国有经济和实现国有资产保值增值,积极探索,努力实践,积极推进国有企业改革,落实经营责任,强化国有资产监管,加强和改进企业党的建设,各项工作取得积极进展。这些成绩与软科学研究工作的明显进展密不可分。

近年来,在财政部的关心和支持下,国务院国资委每年选择一批事关国有资产管理体制改革的和国有企业改革发展的全局性、战略性、前瞻性课题,组织力量进行专题研究。两年多时间里完成了49项软课题研究任务,研究范围涉及国有资产体制改革、国有企业改革发展、国有资产监管、国有经济布局结构调整和国有企业党的建设等诸多领域,内容涵盖国资委职能的各个方面。

这些软课题研究以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,认真贯彻十六大和十六届二中、三中、四中、五中全会精神,积极借鉴国内外经济理论的研究成果和分析方法,紧密结合我国国有资产监管工作的实际,勇于探索,积极创新,提出了比较系统的理论观点、工作思路和政策建议,有力促进了国有企业和国有资产体制改革相关理论的创新,促进了国有资产监督管理和国有企业改革发展有关法规规章的建立健全,促进了国有经济布局和结构的调整优化,促

进了国有资产监督管理体制和运行机制的建立完善,促进了国有企业党建工作和企业文化建设的加强改进。事实证明,国有资产监管机构在没有现成道路可走、没有成熟经验可借鉴的情况下,围绕中心工作选择一批重大软课题进行深入研究,努力创新,对提高决策的科学性,增强工作的主动性,推动国有资产管理体制改革和国有企业改革发展,依法履行好国有资产出资人职责,都起到了非常积极的作用。

“路漫漫其修远兮”。国有资产监督管理和国有企业改革发展任重而道远。国资委的工作极具挑战性、极具探索性,还有很多复杂的深层次的问题需要研究解决。

国资委的任务十分繁重,要依法履行好出资人职责,不辜负历史赋予的重托,必须进一步解放思想、实事求是、与时俱进。要勤于思考、勇于探索,更加注重在探索、认识和把握国有资产监管与国有企业改革发展的规律上下一番功夫。对一些热点问题抓紧研究,对一些重点问题超前研究,对一些敏感问题通过科学研究和周密论证来提供合理的解决思路,进一步推进国有资产监管工作的健康发展。同时,也希望有关部门与社会各界继续支持和参与国有资产监管领域的探索研究工作。

一分耕耘,一分收获。国务院国资委成立至今,软科学研究工作取得了积极进展。这次从第一批研究课题中精心挑选了部分研究成果,摘要汇编成《探索与研究——国有资产监管和国有企业改革研究报告》。这是一个有益的尝试,也是一个良好的开端。相信此书的出版,能够让社会各界分享这些研究成果,也能够使我们共同来研究和推动国有资产管理体制改革与国有企业的改革发展。

李荣融

二〇〇六年元月

# 目 录

序 言 ..... (1)

## 第一篇 国有资产管理体制改革

国有资产管理体制改革研究 ..... (3)

《企业国有资产监督管理暂行条例》配套规章及国有资产监管法规体系研究 ..... (29)

国有资本经营体制有关问题研究 ..... (44)

非经营性国有资产监督管理研究 ..... (68)

中央与地方国有企业产权关系研究 ..... (125)

## 第二篇 国有企业改革发展

深化国有企业股份制改革,完善公司治理结构研究 ..... (139)

我国垄断性行业竞争格局与运行效率研究 ..... (175)

关于加快东北地区中央企业调整改造若干重大问题的研究 ..... (204)

中央监管企业重组脱困问题研究 ..... (227)

国有经济及中央企业运行监测和预警系统 ..... (256)

企业不良资产形成机理与化解途径 ..... (290)

### 第三篇 国有资产监管

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| 国有企业经营业绩考核体系研究 .....           | (323) |
| 所出资企业重要子企业重大事项管理问题研究 .....     | (362) |
| 中央企业收入分配调控机制与管理办法研究 .....      | (374) |
| 国有企业领导人员管理政策研究 .....           | (405) |
| 中央企业党管干部原则与市场配置人才相结合问题研究 ..... | (436) |
| 国有企业外派监事会制度研究 .....            | (456) |
| 围绕实现国有资产保值增值,深化国有企业纪检监察工作..... | (472) |

### 第四篇 国有企业党的建设和思想政治工作

|                                   |       |
|-----------------------------------|-------|
| 现代企业制度下国有企业党建工作领导体制与运行机制的思考 ..... | (485) |
| 建设先进企业文化,提升中央企业核心竞争力研究.....       | (500) |
| 现代企业制度框架下职工民主管理研究 .....           | (544) |
| 当前中央企业不稳定因素现状分析与对策研究 .....        | (560) |
| 后 记 .....                         | (582) |



第一篇

国有资产管理体制改革

国有资产管理体制改革研究

《企业国有资产监督管理暂行条例》配套规章  
及国有资产监管法规体系研究

国有资本经营体制有关问题研究

非经营性国有资产监督管理研究

中央与地方国有企业产权关系研究



# 国有资产管理体制改革研究

## 一、国有资产管理体制的历史沿革

### (一) 国有资产管理体制改革的探索

自1949年中华人民共和国成立到1978年党的十一届三中全会召开的三十年间,我国国有资产管理体制实行的是高度集中统一的计划经济体制。国有资产归全体人民所有(即“全民所有制”),由国家最高行政机关作为全体人民的代表,对国有经济的运行与发展行使统一的计划管理。在这个体制下,所有企业被分别隶属于从中央到省、市、县的各级行业主管部门,形成各自的条条、块块。

固定资产是国家用集中掌握的资金投资兴建的,流动资金是由国家拨付的;在物资供应上实行以计划调拨为主,在生产经营上实行指令性计划管理。国有企业的产品一律由国家按计划统一调拨、分配、使用;国家对企业 在财政上实行统收统支,在人事劳动管理上实行统一管理、调配。虽然中央也提出了一些改进措施,并多次下放管理权限,但都只限于调整中央和地方、条条和块块之间的管理权限,局限于不同层级政府之间的集权和分权,没有触及到体制问题。

改革开放以来我国国有资产管理体制的改革探索,曾经经历过四个阶段。

第一阶段——放权让利。

这一阶段是从1978年开始的。1978年党的十一届三中全会拉开了我国经济体制改革的序幕。随着经济体制改革的不断深化,计划经济体制下政资不分、政企不分的国

有资产管理体制，“集权过多、统得过死”的弊端日益显现出来。作为政府附属物的国有企业，没有相对独立的经济利益，也没有相对独立的经营权，抑制了企业和职工的生产积极性和主观能动性，严重阻碍生产力发展。

为此，党的十一届三中全会明确指出：“现在我国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中，应该有领导地大胆下放，让地方和工农业企业在国家统一计划的指导下，有更多的经营管理自主权。”根据这一指导思想，中央有组织的自上而下地出台了“简政放权”、“减税让利”等一系列改革措施，将企业日常经营决策权、国家计划外产品销售权等权利下放给了企业，并通过利润留成、利改税，使企业由国家统负盈亏向一定程度上的自负盈亏迈进了第一步。

为了切实提高国有资产经济效益，扩大国有企业经营自主权，国务院发布了一系列有关“扩权”、“让利”的重要文件。陆续批转了《关于国营企业实行利润留成的规定》、《国营工业企业利润留成试行办法》和《关于国营工业企业实行利润留成的若干规定》等，开始实行企业基金制、利润留成制和盈亏包干制。为了规范国家与企业之间的关系，1983年和1984年分别实行了两步“利改税”，将企业实现利润的一部分以所得税和调节税的形式上缴国家财政。这些措施出台后，国有企业的经营活力有所增强。

#### 第二阶段——承包经营。

这一阶段大致从1984年开始。1984年召开的中共十二届三中全会，作出了建立具有中国特色的、充满生机和活力的社会主义经济体制的决定。会议通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》。

决定确认了企业的所有权与经营权适当分离的改革思路。这就突破了把全民所有制由国家机构直接经营混为一谈的传统观念，为国营企业成为真正独立的经济实体，成为自主经营、自负盈亏的商品生产者，成为具有自我改造、自我发展能力，为承包经营提供了理论上的指导。

在这次会议精神指导下，以“两权分离”和“政企分开”为特征的多种经营方式，如承包经营责任制、租赁经济责任制、资产经营责任制等纷纷涌现。特别是承包经营责任制得到了大面积推广。这些措施的共同特点是，企业在上缴国家经营收益（利润）的前提下，可以自主经营。实行这些措施后，国有企业的经营效益市场活力不断提高。

#### 第三阶段——制度创新与机制转换。

前一阶段放权让利、承包经营改革在实践中也暴露出新的问题：一是仅强调企业经营自主权，忽视资产所有权；二是政府行业管理部门既当裁判，又当教练；三是企业只负盈不负亏；四是企业积累归属不清，短期行为盛行。

随着企业开始突破行业、地区的限制,企业之间横向联合的不断发展,出现了企业集团和股份公司等经营形式,这就不可避免地触及到了产权管理问题。从企业拍卖、转让到企业之间的合并、兼并等,都标志着产权转移在我国已经出现。

要解决上述问题,就必须进行国有资产管理体制的改革。

其一,在国有企业改革的过程中,许多问题关系到国有资产的管理。如在企业实行承包、租赁、股份制等项改革中,国有资产所有者的权能如何规定,如何行使,利益如何维护;企业管理层的责任如何规定,如何行使,利益如何取得;谁来决定企业兼并、拍卖等产权转让行为;资产如何处置,价值如何评估,收益如何分配;股份制企业股票等有价证券的发行,谁代表国家作股东;中外合资企业中,谁代表国有股东权益,谁维护国有股东权益,谁确认价值评估结果等等。国有企业改革提出的种种现实问题,归结到一起就是需要明确建立专门的国有资产管理机构。

其二,1978年改革开放以后,鼓励引入外资,建立中外合资企业,允许民营企业存在和发展,建立私营企业。历经10年,外资、民资都得到了较快的发展,我国经济基础结构发生了变化,由单一的国有制开始呈现出多种所有制并存的局面。面对这样的状况,客观上要求上层建筑——政府的双重管理职能要分开,即政府的社会经济管理职能(面对全社会各种经济成分)与国有资产所有者管理职能(面对国有经济成分)在机构上分开。

#### 第四阶段——探索国有资产管理体制。

1992年党的十四大明确提出了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》(以下简称“十四届三中全会决定”),明确“对国有资产实行国家统一所有、政府分级监管、企业自主经营的体制”,同时,提出要“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”。在阐述企业产权关系时,十四届三中全会决定第一次引入了“出资者所有权与企业法人财产权”分离的概念,为国有企业的股份制改造奠定了基础。

1999年党的十五届四中全会通过的《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》(以下简称“十五届四中全会决定”)则进一步提出“要按照国家所有、分级管理、授权经营、分工监督的原则,逐步建立国有资产管理、监督、营运体系和机制,建立与健全严格的责任制度”。十五届四中全会决定第一次明确提出了国有资产“授权经营”的概念,使国有资产管理体制改革进入了更深层次。但由于涉及到政府职能转变,部门间权力、利益的调整等深层次问题,这一时期,除一些省市在构造国有资产管理、营运机构方面做了有益探索外,从整体上讲,国有资产管理体制改革进展缓慢。

## (二) 国家国有资产管理局的建立

随着改革的不断深入,理顺国有资产产权关系,建立国有资产专司管理体系,加强对国有资产管理也愈来愈迫切地提上工作日程。1988年初,国务院根据国家体改委及世界银行的建议,开始酝酿把国有资产的产权管理职能从政府的行政管理职能和一般经济管理职能中分离出来,决定组建国家国有资产管理局,统一归口行使国有资产所有权管理职能。

1988年5月批准成立国家国有资产管理局,为国务院直属机构,归口财政部管理。1988年9月国家及各省市成立了国有资产管理局。国有资产管理局的成立标志着我国国有资产管理体制改革在政府层面上将社会经济管理职能与国有资产管理职能分开方面迈出了重要的一步。在设立专司国有资产管理职能的机构方面进行了实质性的探索。

1988年11月,国务院批准了国家国有资产管理局的“三定”方案,确定国家国有资产管理局的主要任务是:对中华人民共和国境内和境外的全部国有资产行使管理职能,重点是管理国家投入各类企业(包括中外合资、合作企业)的国有资产。国有资产管理局以优化国有资产配置,保障国有资产的保值和增值,维护国有资产使用单位(或人员)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,促进国有资产使用单位有效地经营和使用国有资产,依法缴纳国家规定的各项税收和费用,依法向国家上缴利润和国有资产股权利益,实现资产增值;并按照“统一政策,分级管理”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、开放服务。

为了维护全民所有制财产,保护所有者利益,国务院授权国有资产管理局行使国有资产所有者的代表权、国有资产监督管理权、国家投资的收益权、资产处置权。国家国有资产管理局的具体职责是:

1. 贯彻执行国家有关国有资产管理方针、政策和法律、法规,拟订全国性的国有资产管理条例和各项管理制度,并组织实施;
2. 组织对中央和地方各级国有资产现状和变动情况的调查研究及登记管理工作,监督国有资产的保值与增值;
3. 参与国家投资的分配和回收投资的再分配,对各类国家投资公司的经营活动进行稽核和监督,促进提高投资效益;
4. 对国有资产的运用情况实施检查,促进国有资产经营单位大力提高经营效益,保证资产保值、增值;

5. 会同有关部门对中央级国有企业进行发包、租赁、合资、股权经营等工作，并参与决定国有企业税后利润分配和合资企业国有资产股权收益的分配；

6. 审批中央级国有企业承包、租赁、合资、股权经营和兼并、拍卖、破产清理等经济活动中涉及国有资产的评估、产权变动和财产处理问题，审批中央级行政事业单位国有资产产权转移、评估和财务处理问题；

7. 组织推动中央和地方企业闲置国有资产的处理，提高国有资产的利用率；

8. 管理设在中国境外的国有资产，维护其合法权益；

9. 指导地方各级国有资产管理机构的工作。

国家国有资产管理局成立后，各地国有资产管理机构相继组建。

国家国有资产管理局的成立具有深远的历史意义和重要的现实意义。从政府管理职能体制上看，是政府双重职能（社会经济管理职能与国有资产管理职能）合一向双重职能分开的历史性转变。从国有资产管理体制上看，是国有资产多部门管理向职能化管理的根本性转变。

但由于政府机构改革的滞后，国有资产管理局成立后，政府各行政部门作为国有资产管理者权利和范围没有能够进行调整，国有资产管理局的职能与有关行政部门的职能发生了交叉，因此拟通过国有资产管理局的设立，逐步将各行政部门国有资产管理者职能集中起来的目标并没有实现。1998年政府机构改革，撤销了国家国有资产管理局，将其职能并入了财政部。

### （三）国有资产管理的基礎工作

国有资产管理局建立后，面临大量的理论问题和实践问题需要探索。

在理论方面，为探讨国有资产管理的理论、基本方式，国家国有资产管理局先后召开了工业交通建筑、商业外贸金融、农业文教行政等专业部门的座谈会；召开了专家咨询组和国务院综合部委、地方国有资产管理部门的政策研讨会，集中讨论了在坚持社会主义公有制的条件下如何搞好国有资产管理等问题。经过充分讨论，大家一致认为：国有资产管理是历史赋予的新课题，有必要进行长期的、深入的理论研究，但在目前阶段，应充分重视建立明确的产权关系，建立以责任制为核心的产权机制，并探讨产权机制进入企业的实现途径；研究产权机制进入企业后，所有权对经营权的制约机制和对企业发展的激励机制。

在实践方面，国家国有资产管理局按照“三定”方案赋予的任务职责，从调查研究人

手,积极开展工作,取得了初步成效。

### 1. 建立国有资产基础管理

国有资产管理局建立以后,首先致力于国有资产基础管理工作,包括清产核资,产权界定、产权登记、资产评估、资产统计与评价。这些基础工作是从无到有,从单一到系统,从理论到实践,日积月累逐渐形成的。

### 2. 组建国有资产营运机构

国有资产管理局成立之后,积极开展国有资产监管营运体系的建设,其中重要的一项内容就是组建国有资产营运机构。组建国有资产营运机构的实践,首先是从深圳设立国有资产经营公司开始的,随之上海、武汉、青岛等地陆续展开,深圳国有资产经营公司是新设立的综合性的资产管理机构;上海行业性控股公司是在原行业管理部门的基础上转制设立的,是行业性的资产管理机构;武汉既有新设立的综合性的资产管理机构,又有行业性资产管理机构。

### 3. 确立国有企业财产监督管理体系

1992年制定的《全民所有制工业企业转换经营机制条例》(以下简称《转机条例》),只是对企业经营权作了规定,并没有解决如何保障所有权的问题。为了加强国有企业的产权管理,防止国有资产流失,实现国有资产的保值增值,解决《转机条例》未曾解决的保障所有权问题,1994年7月24日国务院159号令,发布《国有企业财产监督管理条例》(以下简称《监管条例》),主要包括以下内容:

- (1)明确了国有资产属国家统一所有。
- (2)明确了现阶段国有企业财产的监管原则。
- (3)明确了国有资产实行分级分工监管的产权管理体制。
- (4)对国有企业实施监事制度。
- (5)确立了国有企业法人财产权地位。

1994年12月,为了贯彻执行《监管条例》,国家国有资产管理局会同有关部门颁发了《国有资产保值增值考核试行办法》,提出了国有资产保值、增值率指标,即国有资产保值、增值率等于期末国有所有者权益与期初国家所有者权益的比率,同时还参考净资产收益率、总资产收益率和成本费用利润率三大指标对国有资产经营状况实施考核,并提出将考核结果与管理层个人收入挂钩。

1995年4月,国家经济贸易委员会、国家国有资产管理局颁发了《关于监督机构对国有企业派出的监事会工作规范意见》,1995年6月,国家国有资产管理局颁发了《国有资产管理部部门监事选派暂行规定》等文件。国有企业监事会有四项职责,即审查经注册



会计师验证的或者厂长(经理)签署的企业财务状况,监督、评价企业经营效益和企业财产保值增值状况;根据需要查阅企业的财务账目和有关资料,对厂长(经理)和有关人员提出询问;对厂长(经理)的经营业绩进行监督、评价和记录,向派出监事会的监督机构提出对厂长(经理)任免及奖惩的建立;根据厂长(经理)的要求,提供咨询意见。这些法规文件对监事会的成员来源、资格、议事规则及其考核奖惩也作了明确规定。

总之,《国有企业财产监督管理条例》的颁布与实施,标志着国有企业财产监管体系初步建立。

#### (四) 国有资产管理新体制的建立

1998年推进的政府机构改革,撤销了政府专业经济部门,解决了按条块分割的方式管理国有企业的问题,这是我国政府机构管理经济的体制重大的转变与改革。专业经济部门撤销后形成了由政府多个部门分别行使出资人职责,即“五龙治水”的情况,产生了新的矛盾,涉及到国有资产管理体制问题:

一是政府多个部门分别行使出资人职责,难以对国有资产全面负责。

二是出资人不到位,公司治理结构难以健全,难以对企业管理层实行有效的激励和约束。

三是企业改制、资产重组和国有经济结构调整中,哪些行业、企业需要保持国有独资,哪些需要控股,哪些可以参股,哪些允许退出,以及如何实施等,难以有一个部门负责做通盘研究、规划和统筹。

四是国有资产量大面广,由中央政府作为惟一的出资人,难以对全部国有资产进行有效管理。国有企业改革遇到的许多深层次问题,都要求深化国有资产管理体制改革。因此,继续探索和研究政府管理国有企业的体制,与时俱进地深化国有资产管理体制改革,十分必要。

党的十六大提出了“建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责,享有所有者权益,权利、义务和责任相统一,管资产和管人、管事相结合”的国有资产管理体制改革任务。同时明确指出:“继续调整国有经济的布局 and 结构,改革国有资产管理体制,是深化经济体制改革的重大任务”。十六提出的目标标志着国有资产管理体制的改革进入了新阶段。

十六大关于国有资产管理体制改革明确了几个重大问题:一是设立专门的国有资产管理机构;二是在坚持国家所有的前提下,中央和地方政府分别代表国家履行出资人