

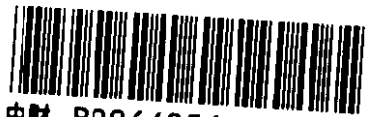
□ 朱 志 刚 / 著

□ 经济科学出版社

关于国有资产管理若干问题的思考

资产权益 · 制度创新





中财 B0064056

资产权益·制度创新

——关于国有资产管理若干问题的思考

C051/21

朱志刚 著

1. 资产权益·制度创新
444516
F123.17/15

经济科学出版社

一九九六年·北京

责任编辑:金 梅
责任校对:段健瑛
封面设计:张卫红
技术编辑:贾志坚 代小卫

资产权益·制度创新
——关于国有资产管理若干问题的思考

朱志刚 著

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
北京博诚印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开 10.75 印张 275000 字

1996 年 3 月第一版 1996 年 3 月第一次印刷

印数:0001—3000 册

ISBN 7-5058-0924-5/F·709 定价:15.30 元

图书在版编目(CIP)数据

资产权益·制度创新/朱志刚著.-北京:经济科学出版社,1996.3

ISBN 7-5058-0924-5

I. 资… II. 朱… III. 国有资产-经济管理-经济体制研究-中国 IV. F123.17

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 03133 号

我的思考

(代序)

不断地思考问题是我生活中的一种愉悦，而尤以经济问题为甚。记得读初中时，偶然在西单新华书店看到了亚当·斯密的《国富论》，使用仅有的零花钱买下了这本书。尽管未必完全读得懂，我还是怀着浓厚的兴趣把它读完。这是我接触的第一本经济学著作，它曾引发过我的很多思考，包括什么是“看不见的手”。但旋即爆发的“文化大革命”，毫不留情地吹走了我对经济问题刚刚萌发的兴趣，因为市面上再也买不到一本经济学的书籍了。1968年底，作为六六届的初中毕业生，我去了京郊插队，不仅失去了上大学深造的机会，也基本失去了逛新华书店看书的可能。仅有的可供我读的书籍，是从同村下放干部那里借来的《哥达纲领批判》和《国家与革命》。农村的实际，让我反复思考的问题是什么样的生产组织方式才能和至今仍然使用的镰刀、锄头这样的劳动工具相吻合？“小段包工”怎么会产生资本主义？我看到的是效率甚低的年复一年的劳动和按“大寨式评工记分方法”分得的报酬。农村一干就是10年，但在农村最后的几年，亲眼看到了“联产承包”所发挥的巨大作用，看到了农村生产力的巨大潜能。我是从中国经济的最基本的细胞中去仰视它的整个肌体的，尽管当时看得不甚清楚。

到县一级工作后，我的“前任”告诉我这是一个中观层次。我利用工作之余读完了大学，而且饱览了大量的经济学著作和论文。工作给了我足够的思考空间，让我去思考什么是规范的县级财政体

制？乡政府为什么不可以有一级财政？用什么办法去调动县、乡两级政府增加收入的积极性？……。而当我担任常务副县长时，我思考的问题是宏观政策与中观经济运行的关系，县域经济结构、产业政策和调整方针，乡镇工业的管理体制和它的运行机制。工作之余，我写了许多文章，但多数都在繁忙的工作中散佚了。

从1989年2月开始，我调入国家国有资产管理局工作。国有资产管理问题无疑是建设有中国特色的社会主义最大的问题之一，而如何解决在市场经济环境下，提高国有资产运营效益的问题更是改革的中心环节。这对于一个愿意思考问题的人来说，也是一种“满足”，因为将面临有数不清的值得研究的课题。于是，我十分珍惜每一次出差调查的机会，也十分认真对待难得的出国考察，并且从没有因任何原因而停止过思考。当然，在面对什么样的国有资产管理体制才能适应社会主义市场经济的要求，什么是规范的国有控股公司，怎样去推动规范的产权交易，如何利用市场机制调整国有资本的结构等一系列重大的理论问题时，在面对什么是产权，产权与所有权的关系等一系列的基本问题时；甚至在面对国有资产ABC这样的基本概念时，我个人的思考都是远远不够的。但是，不断地思考问题，始终关注国家的兴旺发达无疑是我们这一代人的一个长处，这是我整理出版这本文集的初衷。当然，也是吸取过去的教训，不让这些思索的轨迹再次白白地丢掉的一个办法。

作为一个多年的实际经济工作者，我不喜欢苍白的理论，因为它缺少实践的活力；作为一个读书人，我不喜欢缺少基本理论指导的盲目的行动，因为那会走许多弯路。当然，我也知道两者的结合是件很难的事。但我一直相信，思想的交流，同事的讨论，朋友间的争辩，至少可以防止思考的极端；事实上，我的许多观点常常就是与朋友的交谈中得到完善，直到最终完成它们的逻辑化过程的。

不断地思考问题应该说是我的一个偏好，然而当寻找到解决

问题的办法并把它用文字记录下来时更是一种愉悦,尽管这些观点不一定完备,但是这并不要紧,因为世界上本无绝对完备的理论,全在于不断地探索和思考。

朱志刚

1995年12月25日晚

于北京鸿翔大厦

目 录

我的思考(代序)

第一篇 制度与机制

建立权责明确的国有资产管理体制的若干构想.....	(2)
建立有利于国有资产保值增值的机制和制度	(10)
国有资产管理形势和当前的任务	(19)
国有资产管理工作中的几个问题	(30)
关于当前国有资产管理的主要任务	(34)
当前国有资产管理的突出问题及其对策	(44)
国有资产管理体制改革的基本目标	(53)
中国国有资产管理体制改革模式及实现途径	(60)
关于《国有企业财产监督管理条例》的几个问题	(69)
关于国有控股公司问题的思考	(74)
政企分开与政资分开	(86)

第二篇 产权管理

国有资产产权交易问题研究	(90)
规范产权交易 推动资产合理流动.....	(132)
培育产权市场 推进企业改革.....	(140)
抓紧建立规范的产权制度.....	(143)
关于国有资产产权纠纷调处的基本原则.....	(146)

第三篇 清产核资

关于行政事业单位财产清查登记工作的意义和目的·····	(154)
关于行政事业单位财产清查登记中几个政策问题的 解释·····	(167)
行政事业单位财产清查登记工作中的所有权界定问题·····	(172)
认真搞好财产清查登记 切实加强非经营性资产管理·····	(181)
关于 1995 年全国清产核资工作 ·····	(191)
关于 1995 年地方清产核资工作 ·····	(211)

第四篇 统计分析报告

国有资产统计是有效决策的重要依据·····	(228)
建立科学、规范的国有资产统计报告体系 ·····	(232)
产权登记的作用及其信息的分析利用·····	(249)
逐步建立适应社会主义市场经济要求的企业财务评价 体系·····	(256)

第五篇 其 他

关于国有资产管理部門与中央专业经济部門关系的几 个问题·····	(270)
应给“破产和解”与“破产重组”以足够的重视·····	(290)
自然资源及其资产化管理进程·····	(296)
国有住宅制度改革的几个问题·····	(305)
奥地利国有工业企业的改革及其借鉴意义·····	(310)
后记·····	(328)

第一篇 制度与机制

主题词：

- 权责明确—国家授权经营单位—机制与制度
- 流失的概念—保值增值的途径—考核与评价
- 形势—重大理论问题
- 五个难点—盘活存量资产
- 扎实基础管理—推进现代企业制度建设
- 三个问题—三个层次—四个体系
- 基本目标—基本环节—新体制、新方法
- 总状况—基本思路—改革目标的实现途径
- 理顺产权关系—保障所有者权益—明确监督责任
- 国有控股公司—管理、控制成本—国外经验与教训
- 政企分开—政资分开

建立权责明确的国有资产管理体制的若干构想

党的十四届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》明确提出了“要建立权责明确的国有资产管理、监督和运营体系，促进政企分开”，并且把建立上述体制列为配套改革的重点之一。这样地提出问题和任务，充分反映了近几年国有资产管理体制改革实践的要求，说明我们党对国有资产管理及其体制建设认识的不断深化和发展。在今后 15 年的时间内，随着社会主义市场经济体系的建立，不失时机地建立与之相适应的国有资产管理、监督和运营体系对于巩固社会主义公有制的主体地位，切实从整体上搞好国有经济，具有十分重大的意义。

一、关于权责明确

1. 为什么要将国有资产管理体制的基本要点确定为“权责明确”呢？讨论这个问题之前，有必要对国有资产流失的现象和原因做一个简要的分析。我个人认为，所谓国有资产流失，说到底是国家作为国有资产所有者权益的流失。这种流失不同于一般实物资产的流失，它实质是国有资产的权益及其可以产生的收益的流失，即财产权利的流失。这是十分危险的。产生这种现象的原因并不是资产的所有权归属不清，国有资产属于国家所有是清楚的，而根本的问题是无人负责。这种无人负责并非没有机构对其负责，因为事实上众多的政府部门都在负责，但又都不负责，即没有一个权责明确的国有资产专司机构。在这种情况下，“权责明确”就显得非常

重要了。

2. 在市场经济的环境下,国有资产管理的基本责任是保证国家投入资本的安全和增值。除此之外,并没有其他的责任。这与计划经济条件下是完全不同的,一是管理的对象已经由实物形态的资产转变为价值形态的国有资本;二是管理方式由过去从投入到产出的产供销全过程的直接管理转变为以资本运营监督和资本效益考核为主的间接管理。因此国有资产管理机构应该从建立良好的资本运营机制和建立国有资本管理制度上采取措施,既要把国有企业推向市场,又要适应市场经济的规律,用经济的手段来管理国有资本。

3. 与上述责任相适应的权利是什么呢?与计划经济不同,在市场经济的条件下,国家作为国有资产的所有者应该享有重大决策、选择经营者和依法收益的权利。而这种权利的行使,不是由政府依靠行政手段去实现,而主要通过国家授权经营国有资产的单位的董事会来体现。这就要求把管资产与管人(选择经营者)相结合,要求管资产主要依靠对资本运营的监督和资本效益考核来实现。这是管理体制和管理方法的重大改革,只有这样,国有资本才可能从行政性束缚中解脱出来,从而具有与其他资本相互竞争,并且不断扩展优势的能力。

4. 建立权责明确的国有资产管理体制就要将上述职责和权利统一起来。在计划经济的条件下,政府的各个部门将国家作为资产所有者的权利划分成若干部分,分别由各个经济部门和其他部门去管理,而缺少对应的责任;因此政府机构只重视权利的行使,而忽视以至完全不承担权利行使所产生的连带责任。政府的各个部门依据行政手段行使国有资产所有者的职能,直接干预企业的正常经营,将行政管理职能和国有资产所有者职能混为一体,使企业成为政府的附属物;除此之外,还将社会应该承担的某些职能推给企业,如社会保障、公共福利等等,从而使企业负担日益加重。这就是我们通常所说的政企不分。因此,切实解决政府的社会经济职

能同国有资产所有者职能分开的问题,才是真正解开政企分开的关键。

5. 将国有资产所有者的权利和责任统一起来,就必须对现有的政府机构进行必要的改革。要依据党的十四届三中全会的精神,把政府的社会经济管理职能同国有资产所有者职能分开作为机构改革的基本指导思想。政府的社会经济管理职能同国有资产所有者的职能是有严格区别的:其一,社会经济管理职能是面对全社会的,既包括国有经济,也包括大量的集体、私营、中外合资等非国有经济的成分。而国有资产所有者的职能则只是面对国有经济的,即国家以所有者身份出资形成的那部分资本权益;其二,政府一般经济管理职能主要表现在为各种所有制的企业创造一个平等的竞争环境,政府对种种所有制的符合国家产业政策的发展是一视同仁的,政府追求的目标是企业经济稳定、协调和健康的发展,而国有资产所有者的目的则集中表现为对国家出资的企业的资本增值上,并通过国有资产在关键行业,基础产业的控股和垄断经营,保证国有经济处于整个国民经济的主导地位;其三,政府的社会经济管理职能一般通过政府的行政手段和宏观经济调整手段,如财政手段、信贷手段、税收手段等予以实现,在市场经济的环境下,主要依靠宏观经济的间接调控手段来实现。而国有资产所有者的职能则应以出资者的身份通过企业体现所有者意志的机构来实现。当然这两种职能也是相互联系的。但是区别两种职能的性质和两种职能的不同行使方法也是十分重要的,应该引起我们高度重视。

6. 依据这一思路,我们应将建立权责明确的国有资产管理体制和整个政府机构改革配套进行,根据政府社会经济管理职能与国有资产所有者职能相分离的原则,一是增强宏观调控能力,把综合经济部门逐步调整和建设成职能统一、具有权威的宏观调控部门;二是构建国有资产专司机构,并将其职责与权限统一起来,全面负责国有资本的管理和运营的监督;三是将专业经济部门逐步改为不具有政府职能的经济实体,或改为国家授权经营国有资产

的单位和自律性行业管理组织。

7. 发展和规范市场中介组织,将国有资产管理和监督的一部分职能下放给社会中介机构去完成。尤其是要强化会计师事务所、律师事务所和资产评估事务所的职能,还应考虑逐步建立对国有企业的公正的评价机构,包括对国有企业业绩和资信的评估,从而既把国有企业有效地置于政府的监督之下,又防止出现政府直接干预企业的局面。

二、关于国家授权经营国有资产的单位

8. 在条件具备的情况下,逐步组建起一批国家授权经营国有资产的单位是党的十四届五中全会明确提出的一个任务,也是国有资产管理体制的一个重要环节。提出这样的构想是基于以下理由:第一,在市场经济的环境下,国有资本与其他社会资本处于竞争的地位,资产的所有者和经营者必须对瞬息万变的市场做出敏捷的反映,从而保证资本的经营处于高效的状态,而政府机构则很难做到这一点,因此将一部分国有资产授权给若干个经营单位,由它们负责其保值和增值,并对政府负责是一种可以探索的途径。第二,这样做也有利于促进政企职责分开,在政府和一般性生产企业之间构造成一条隔离带。政府的意图主要通过国有资产授权经营机构来实现,防止了政府直接干预企业生产经营。第三,有利于将企业与政府专业经济部门之间的行政隶属关系改变为规范的产权关系,即由国有资产经营机构依据投资比例与企业形成的全资子公司、控股子公司、参股子公司的关系。第四,有利于企业规模效益的形成。现在我国国有企业的规模生产距离世界先进的企业集团还有很大差距,形成规模效益是促进企业提高经济效益的一个重要问题,也是成为世界先进企业的必由之路。利用建立规范的产权关系,使其成为促进企业规模效益的一个手段,是我们应该借鉴外国的一个重要经验。

9. 这种国家授权经营国有资产的单位与政府之间的关系应

该是：第一，由政府选派这些国家授权经营国有资产单位的董事会成员并决定其任免；第二，政府依靠国有资产管理部门和社会中介性评价机构对这些经营机构的业绩进行评价与考核；第三，政府决定其资本收益的处置，包括将利润全部或部分留给经营单位，或收取税后利润将税后利润继续投入到某一领域等。

10. 国家授权经营国有资产的机构生长点在那里？对这个问题，我们不能简单地从理论上去推导，或者脱离我国的实际去思考，这类经营机构的产生要充分考虑到我国市场发育状况、法律的完备程度和企业微观的基础。除此之外，政府机构改革的进程也与这类经营机构的形成有至关重要的关系。

11. 从目前的条件看，组建国家授权经营国有资产机构主要的途径有三个：一是将企业集团的母公司改组成以控股为主要形式的国有资产经营机构，鉴于这类集团中母子公司关系已经具备了雏形，因此改革中的利大于弊，负面效应较小；二是将全国性的行业总公司改组成控股公司，这是党的十四届三中全会决议提出的，从我国行业总公司的情况看，必须逐步将其行业管理和少量的行政职能分离出去，才可能成为规范的控股公司，这种形式负面效应也较少，但只有充分考虑到行政职能和行业职能的分离，才有可能将改组的负面效应减少到最小。目前应通过试点稳步推开；三是将少数具备条件的政府专业经济部门改造成控股公司，这是很难的一件事。所谓具备条件是指目前专业经济部门与企业之间的关系能否改组成母子公司的关系；改组后的规模是否适度，是否既有利于形成规模效益，又有利于市场竞争；行政职能和行业职能能否得到有效地分离。这种形式在我国目前市场发育尚不成熟，法律尚不完备的条件下，绝不可以轻易推开，否则将造成大量的行政性公司的出现，不仅不利于整个企业改革的深入，也不利于政府机构改革的顺利进行，这是应该引起重视的一个问题。

12. 综合上述的分析，在我国组建国家授权的国有资产的经营机构关键在于规范的政策引导和完善的法律条件。既要看到组

建这类机构的利,也要充分考虑到可能产生的弊。在改革引导不力的情况下,采取一刀切或一哄而起的办法将会引起改革不应有的损失。即使在市场经济发达的国家里,控股公司也有过许多失败的教训。主要因为,控股公司极易带有行政色彩,继续用行政手段干预企业的正常经营;控股公司在优势企业和劣势企业之间抽肥补瘦;母公司和子公司之间的集权、分权关系处理不当,导致控股公司失败,这是我们应该引以为诫的。

13. 我国国有企业的情况十分复杂。控股公司不应该也不可能是国有资产经营机构的唯一形式。因为,真正具备形成控股公司条件的毕竟只是一些大型企业或企业集团,以及与之配套的中小企业群体。但除此之外,中国还有大量的中小企业,不可能将几十万个企业都纳入控股公司去管理和经营。应该也必须允许其他组织形式的存在。在专业经济部门的改革上,组建控股公司也不应只是唯一的形式;相当一部分专业经济部门应该改组成自律性的行业组织;一些不符合市场经济要求的专业经济部门应该进行必要的撤并。

14. 为了切实组建好国家授权经营国有资产的单位,做到兴利除弊,必须对组建工作采取积极、科学的态度,重点在规范上下功夫。对于利大于弊的形式,应该胆子放大一些,步子放快一些;对于弊大于利的形式,则应采取十分谨慎的态度,只应在小范围内试点,切不可盲目推开,只有这样,才能使组建工作稳步、扎实地向前迈进。

三、关于机制与制度

15. 建立有利于国有资产保值增值的机制和制度,是从根本上解决当前国有资产效益不高和流失严重的途径。衡量国有资产管理体制是否有效,关键在于它是否建立起这样的机制和制度。

16. 所谓有利于国有资产保值增值的机制,是指占有国有资本的单位,适应社会主义市场经济的要求,自动地调整自身行为,

包括调整经营方式和经营行为,以寻求国家资本最大限度的保值和增值。这应该是企业对市场自动的灵活的一种反映,而不是政府强制的结果。我国目前企业效益不高的根本原因正是缺少这种机制。

17. 建立有利于国有资产保值增值机制的核心是培养企业良好的利润动机和自我积累、自我发展的动力,而培养企业形成良好的利润动机和自我积累、自我发展的动力,就必须解决当前企业普遍存在的收入超分配问题。产生超分配的原因主要是国家资本的代表者不明确,所有者对企业重大决策的约束力偏弱,同时经营者不能从资本增值中获得相应的劳动报酬。于是大多数经营者采取了短期行为,近年来国家通过减税让利以及在一定时期内不收取企业税后利润等方式,给企业发展提供了相当的扩大再生产的资金可能,但由于没有形成企业自我发展的动力,超分配的问题仍然十分严重。于是出现了当前企业发展乏力,职工工资收入增长幅度超过劳动生产率增长水平的严重情况。解决问题的办法是尽快地实行年薪制,将企业资本增值与经营者收入挂钩,同时建立起企业业绩评价体系,做为政府与企业之间的中介,客观公正地评价企业资本保全和增值的水平,并以此为依据确定经营者的年薪。要科学地计算、利用劳动生产率和工资水平的系数,合理地确定职工报酬,实行以有升有降的浮动工资为主体的工资制度,从而激励职工和经营者共同努力来实现资本的保全和增值。

18. 在建立激励机制的同时,必须深化所有者的约束机制,从一般意义上说,所有者更加看重的是企业的长远利益,是资本的增值与扩张。国家的所有者权益在企业中要靠企业的所有权代表机构来行使,一般是企业中的董事会来行使,可以考虑在国有资产管理机构中建立董事局一类的机构,专门考核和评价派出董事会成员的业绩,并据以决定其年薪,要逐步考虑将董事会成员的收入从企业中脱离出来,以形成董事会对经理人员的有效约束。

19. 要重视制度建设,特别是在由计划经济向市场经济过渡