

# 国有资产大趋势

刘国良 著



经济科学出版社

# 国有资产大趋势

刘国良 著

经济科学出版社

71737

责任编辑：党立军

责任校对：孙 昉

版式设计：周国强

技术编辑：董永亭

## 国有资产大趋势

刘国良 著

\*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

中国铁道出版社印刷厂印刷

出版社电话：62541886 发行部电话：62568479

经济科学出版社暨发行部地址：北京海淀区万泉河路 66 号

邮编：100086

\*

850×1168 毫米 32 开 9.25 印张 240000 字

1999 年 3 月第一版 1999 年 3 月第一次印刷

印数：0001—1500 册

ISBN 7-5058-1668-3/F·1174 定价：13.50 元

**图书在版编目 (CIP) 数据**

国有资产大趋势/刘国良著. —北京: 经济科学出版社. 1999. 3  
ISBN 7-5058-1668-3

I. 国… II. 刘… III. 国有资产-经济管理-概论-中国  
IV. F123. 17

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 03444 号

# 前 言

《国有资产大趋势》一书，是作者花费几年时间研究撰写而成的。

为了便于读者对本书的阅读和理解，我想有必要对本书命题研究的必要性、研究的范围和重点以及研究的方法等作一说明。

## 一、进行本命题研究的必要性

以公有制为主体、多种所有制共同发展是我国社会主义初级阶段的基本经济制度，国有经济在我国国民经济中占有重要地位。据原国家国有资产管理局统计，1996年国有企业资产总额占社会总资产的一半，是目前世界上国有经济比重最高的国家之一。国有经济状况如何，直接关系到我国国民经济能否稳定协调发展，同时也关系到我国社会主义制度的巩固与否。因此，国有资产管理问题，一直是各界关心的热点问题，国有资产管理体制改革，也始终是我国经济体制改革的核心问题。

经过20年的经济体制改革，我国国有经济状况有了一定程度的改善。比如，国有经济结构得到了一定程度的调整，国有企业经营机制有了一定程度的转变。但是，国有经济整体活力不足，效益低下，技术装备水平落后的状况仍十分令人忧虑。研究国有资产管理问题，寻求妥善的解决出路，仍然是摆在我们面前的重要任务。

邓小平同志1992年在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话中指出：“总之，社会主义要赢得与资本主义相比较的优势，就必须

大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果，吸收借鉴当今世界各国包括资本主义发达国家的一切反映现代化大生产规律的先进经营方式、管理方法”<sup>①</sup>。小平同志的讲话，对于我们研究国有资产管理问题很有启发。国有资产，不仅我国有，在世界各国也普遍存在。区别在于其所占经济比重不同，所追求的目标和管理体制存在差异。“他山之石，可以攻玉”，我们拓宽视野，将国有资产管理问题进行国际比较研究，从中总结出具有规律性的认识，进而提出我国国有资产管理体制改革的意见和建议，对于促进我国国有资产管理问题的最终解决、振兴国有经济具有重要现实意义和理论意义，作者正是基于这种考虑来进行本书命题研究的。

## 二、研究的范围和重点

本书命题研究的范围，包括国有经济的分布领域、政府管理国有资产的机构设置与职能分工，国有控股公司、国有企业的公司制改造、部分国有企业的非国有化、中央和地方在国有资产管理上的关系、国有资产管理的法制化、铁路运输企业产权管理与体制改革等八个方面。可以说，有关国有资产管理的主要方面都涉及到了。之所以把本书命题研究的面布得很宽，主要是由于所研究的问题本身涉及面较宽，如果我们仅就其中某几个方面而论，很难作出比较全面、客观、准确的回答。本书的前七章是有着内在联系的有机整体。第八章“铁路国有资产管理与改革”是一个具有行业特点的国有资产管理问题，与前七章比较，有其相对独立性。我们之所以把这一行业性国有资产管理问题纳入到本书中来，主要考虑到我国铁路国有资产总量比较大（1996年我国铁路国有资产占全国经营性国有资产总量的6.4%），对国有资产全局

---

<sup>①</sup> 《邓小平文选》第3卷，第373页。

具有举足轻重的作用。同时，通过对一个行业国有资产管理与改革的比较研究，也可以对其他行业的国有资产管理与改革起到借鉴作用。

在经营性、行政事业性、资源性三类国有资产中，经营性资产是本书命题研究的重点。因为经营性国有资产不仅在我国国有资产总量中所占比重大（1996年占75.8%），而且是国家控制国民经济命脉，发挥国有经济主导作用的主要力量。

### 三、研究的方法

本书命题在研究撰写中，主要采取以下几种方法。

首先，分问题按国别对国外国有资产管理进行考察，在此基础上，归纳出国外国有资产管理共性特点或规律。在每一章中我们都选择了国外部分国家（4~10个国家），分别对其某一方面国有资产管理的做法进行比较细致的考察。选择的国家大多是一些经济比较发达、国有资产管理较有成效的国家。这些国家主要分布于欧洲、北美、大洋洲和亚洲，在国际上具有较强的代表性。国外的情况，大都引自外国的有关文献资料和近年来有关部门以及本人去国外考察的第一手资料，基本能够反映国外国有资产管理的现状和发展趋势。

其次，按问题不同，分别对我国国有资产管理有关方面的历史与现状进行分析，总结经验，找出不足。在这方面，我们引用了国家统计局和原国家国有资产管理局大量的统计数据，进行纵向和横向的比较分析，并参考了许多专家学者对我国国有资产管理问题进行研究的文献资料，加上本人长期参加我国国有资产管理体制改革的实践体会，能够大体上反映出我国国有资产管理的历史和现状，揭示出存在的主要问题。

再次，借鉴国外的一般规律，根据我国存在的问题以及发展社会主义市场经济的总体要求，本书命题提出了我国国有经济发

展的总趋势，并提出具体的改革意见和建议。在这方面，我们没有完全照搬国外经验，而是充分考虑到中国的国情，力求做到把国外的一般规律与我国的具体国情相结合，探索出一条具有中国特色的国有资产管理新体制来。

本书在研究撰写过程中得到了北方交通大学经济与工商管理学院博士生导师陈景艳教授的精心指导；原国家国有资产管理局刘国仁同志审阅了文稿；经济科学出版社蒋宝恩总编、罗志荣副社长对于本书的出版给予了大力支持；经济科学出版社国有资产编辑室漆熠女士、党立军先生对全书进行了认真的审核，在此一并表示诚挚的谢意。

刘国良

1999年1月于北京

# 目 录

## 前 言

### 第一章 国有资产分布向重点领域转移

- 第一节 国外主要发达国家国有资产分布领域考察····· (1)
- 第二节 国有资产分布领域若干规律性认识 ····· (12)
- 第三节 我国国有资产分布领域现状分析 ····· (19)
- 第四节 对我国国有经济分布领域和内部结构的调整 ··· (28)

### 第二章 政府对国有资产的监管：少数部门分工前提下的 责任化管理

- 第一节 部分国家政府管理国有资产的机构设置与职责分工考察 ····· (41)
- 第二节 改革前我国政府国有资产管理机构设置、职责分工情况与教训 ····· (51)
- 第三节 1988~1998 年我国国有资产管理体制改革十年回顾与反思 ····· (53)
- 第四节 今后我国政府国有资产管理运行机制改革趋势 ····· (62)

### 第三章 国有资产营运机构：国有控股公司

- 第一节 国外国有控股公司的运营机制 ····· (68)

|     |                             |       |
|-----|-----------------------------|-------|
| 第二节 | 我国组建与发展国有控股公司的必要性、迫切性 ..... | (84)  |
| 第三节 | 我国国有控股公司发展的现状与问题 .....      | (95)  |
| 第四节 | 对我国国有控股公司组建与运作的规范意见 .....   | (103) |

#### 第四章 国有企业的基层组织形式：公司制

|     |                                 |       |
|-----|---------------------------------|-------|
| 第一节 | 国外国有企业公司制和特殊法人制考察 .....         | (110) |
| 第二节 | 对公司制企业的几点认识 .....               | (120) |
| 第三节 | 我国国有企业公司制改组时的公司选型 .....         | (126) |
| 第四节 | 国有资产折股与股权行使 .....               | (131) |
| 第五节 | 我国国有企业公司制改组与运行中的主要问题及解决对策 ..... | (142) |

#### 第五章 部分国有企业非国有化

|     |                               |       |
|-----|-------------------------------|-------|
| 第一节 | 典型国家非国有化的动机、范围的考察 .....       | (151) |
| 第二节 | 国外非国有化的主要作法和效果 .....          | (166) |
| 第三节 | 对国外非国有化运动的评价与借鉴 .....         | (181) |
| 第四节 | 我国部分国有企业非国有化的理由、范围与重点 .....   | (191) |
| 第五节 | 我国部分国有企业非国有化的方式及值得重视的问题 ..... | (195) |

#### 第六章 国有资产由政府分级所有

|     |                                   |       |
|-----|-----------------------------------|-------|
| 第一节 | 部分国家在国有资产管理上中央与地方间关系 .....        | (205) |
| 第二节 | 我国国有资产“统一所有，分级管理”体制的历史及现状分析 ..... | (212) |

---

|     |                                 |       |
|-----|---------------------------------|-------|
| 第三节 | 我国国有资产要稳妥地由“统一所有”向“分级所有”过渡····· | (216) |
| 第七章 | 国有资产的监督管理法制化                    |       |
| 第一节 | 对国外国有资产管理法制与监督情况的考察·····        | (222) |
| 第二节 | 我国国有资产管理法制建设状况与存在的主要问题·····     | (232) |
| 第三节 | 我国国有资产监管要逐步走向法制化·····           | (237) |
| 第八章 | 铁路国有资产管理与改革                     |       |
| 第一节 | 国外国有铁路产权管理与改革·····              | (243) |
| 第二节 | 我国国有铁路企业产权管理状况与总体改革思路·····      | (253) |
| 第三节 | 国有铁路运输企业公司制试点中有关产权问题的处理·····    | (259) |
| 第四节 | 合资铁路公司产权管理与运作的规范化·····          | (270) |
| 结束语 | ·····                           | (280) |

# 第一章 国有资产分布向 重点领域转移

哪些领域应由国家来投资管理,国有资产主要应发挥何作用?这是我们研究国有资产管理首先涉及到的一些问题,本章将对这些问题进行国际比较研究,试图从中找出一些规律性的认识,并对我国的国有资产分布和结构调整提出意见和建议。

进行国有资产比较研究,涉及到一个国有资产概念问题。按我国目前有关法规的定义,国有资产是指所有权归国家所有的财产,包括中央政府和地方各级政府所投资管理的财产。在国外,国有资产一般是指中央政府投资管理的资产,地方政府投资管理的资产为地方政府所有,由地方政府自行管理。可见,我国国有资产的概念和范畴与国外是不同的。关于国有资产的概念和范畴以及各级政府投资的产权,由于问题比较复杂,将在第六章专门进行比较研究。为了研究问题方便,我们暂且把国外地方政府投资管理的资产也纳入国有资产范围。

## 第一节 国外主要发达国家国有资产分布领域考察

### 美国

#### (一) 美国国有资产主要分布于非竞争性领域

联邦政府管理的企业主要有八类:部分电力(主要是田纳西河流域管理局的电力),全国邮政,国土管理(包括森林保护和国家公园),运输(包括铁路客运、航天、军用航空运输和空中管

制)，保险（包括受理房屋保险、航运保险、股票市场保险、老年人退休金保险等方面的业务），医疗卫生（包括退伍军人医院），工业（包括政府的印刷厂和军事工业），环境保护。联邦政府管理的国有企业不多，但企业规模较大，且具有相当的重要性。

如，纽约新泽西港务局拥有四座州际大桥、两座州际隧道、四个飞机场、两个直升机场，七个海运总站、两个公共汽车总站、一个货车总站、一个国际贸易中心、三个停车场、纽约曼哈顿岛上最高的两座大楼——世贸中心，其中有 100 万平方英尺的办公用房面积，其总资产达到 94 亿美元。

纽约州曼哈顿岛填河造地 92 英亩，依据州政府立法规定，成立了“炮台公园管理局”，修建了公园、学校，向私人出租地皮，盖了写字楼、公寓楼，其资产负债表记载的公司总资产达 6.7 亿美元。

田纳西州流域管理局（TVA）是 1933 年由美国总统罗斯福游说联邦议会，为治理水土流失和合理利用水资源，帮助当地人民摆脱贫困，由联邦议会立法建立的，到目前为止，建有 32 个水电站、19 座火电站、两个核电站，此外还有肥料公司等，其总资产数额达到 321.1 亿美元。

美国客运铁路公司拥有的总资产达 93.9 亿美元。

美国高速公路管理局，管理着 4 万多英里的遍布全国的高速公路（美国全部公路的总长度为 400 多万英里）。联邦政府每年从汽油柴油税、轮胎税、润滑油税中获得的管理费收入达到 140~180 亿美元，各州政府获取的管理费达到 170 亿美元。

州政府管理的企业也有八个行业：本州范围的保险业（包括失业保险）、电力供应、州内港口、公路（包括部分高速公路、桥梁、隧道的建设和收费）、烈性酒类、医疗保险（包括负责精神病人、老年人的医疗和护理机构）、彩票的发行、公共交通（包括地铁和公共汽车）。美国各州管理的企业较多，且多通过设立政府机

构，设置管理局的形式来管理企业。在纽约设有桥梁隧道管理局、电力管理局、污水管理局、公共交通管理局。这些管理局实际上都是政府管理的国有企业。市镇政府管理的企业包括九个行业：市镇内的公共汽车和地铁、自来水的供给和污水处理，垃圾的收集和销毁、部分电力供应、市镇内的港口、飞机场、小学和图书馆等文化教育事业、公园和体育场等公用设施、医院诊所。应该指出，这里所说的美国各级政府所管理的国有企业，除少数是全行业的之外，多数是该行业的一部分，即产权属同级议会的那一部分。

（二）美国政府财产不参与市场竞争，是有历史和认识上的原因的

美国是一个仅有 300 多年历史的国家。建国初期，有位总统认为，美国已经开始了工业时代，政府应该鼓励发展工业，但不要参与股权的发展，不要参与谋利的活动。19 世纪初期，美国第一家银行成立了，政府拥有这个银行 20% 的股份，其余股权是私人持有。由于政府参股引起了很大争议，当时的总统杰克逊就攻击这个银行。此后，美国在竞争领域基本上没有或很少有政府财产，如在第一次世界大战时，美国政府建立了几个公司满足战争需要，战争结束后就卖了；第二次世界大战期间美国政府又组织了几家公司，战后把大部分公司也关了，到 1950 年，美国仅有 15 个政府公司，以后又有了一些新公司，到目前为止，美国政府公司大约有 40 个左右。

美国政府财产不进入竞争领域主要是基于认识上的原因。美国人不信任政府，喜欢批评政府，同样也不喜欢政府公司。例如：美国有一个生产电气的小公司，政府拥有 35% 的股权，与这家公司生产同样产品的私人大公司——GE 公司认为政府参与了竞争，不公平，便游说国会要求国会撤消这个小公司。美国人认为公司只要能赚钱，政府就不要经营，已经经营的也要私有化。他

们认为在竞争领域，政府是第三方，是执法者（有的美国人甚至认为政府是为人民服务的），参与竞争会破坏竞争。美国人认为，私人公司的主要目标是生产、追求盈利，其外在环境是市场，其内部资源的使用、配置较为灵活，有益于达到盈利的目标；而政府的外在条件是受到限制的环境，国会控制预算甚至控制政府公司的人数、经费，制定法规，使政府的内部资源受到节制。

去过美国实地考察的人都会得出一个十分鲜明的印象：政府财产基本上不进入竞争领域（也有例外），而那些不盈利、社会又十分需要的公共性领域才由政府去投资。

### （三）政府投资的作用

美国政府投资形成国有资产主要是发挥为社会公众利益服务、改善投资环境、促进经济发展的作用。以美国铁路运输为例，货运是盈利的，由私人来办。客运是亏损的，由政府来办。联邦议会认为，美国必须保证客运的正常运行，因为它是社会所必不可少的，人民需要客运，于是从私人公司手中买过来，成立了美国联邦客运铁路公司。为了维护公司的正常运行，每年由预算中拨款 9 亿美元，补贴亏损，保证其公益目的。再如，纽约新泽西港务局投资 18 亿美元建立了肯尼迪机场，改善了机场附近的投资环境，吸引了大批私人投资者到机场附近投资，增加了 18 万人的就业机会。美国田纳西流域管理局（TVA）的建立也起到了同样作用，1933 年组建设立 TVA 之前，田纳西州水患成灾，经济萧条，人民生活贫困，设立了 TVA 以后，经济发展很快。

## 加拿大

加拿大政府投资领域主要是基础性或公共公益性行业，以经济发达的安大略省为例，该省政府投资形成的资产分为三类：一是自然资源资产类，包括省有的土地、森林、矿产、水资源等；二是市政公共设施类，包括高速公路、运输、能源（水、电、油、

气)、电讯、水处理；三是服务性设施类，包括教育、医疗、法律服务、科技设施。加拿大国有企业多采取皇冠公司形式经营，皇冠公司具有政府职能性质，一般都是私人企业难以参与或不想参与的，或者是政府为了实施某种特定目标而设立的。

加拿大国有企业也涉足了某些盈利性行业，如联邦国企涉及的能源业、建筑业、住房业、金融等行业；魁北克省的省属皇冠公司、安大略省的电力公司等。同时，加拿大的许多重要经济部门是由国有企业掌管的，如加拿大国家铁路公司、加拿大航空公司、加拿大石油公司和加拿大广播公司等。各省和地方也有公有公司控制本地经济命脉，如电力和水利等。

加拿大政府国有企业控制一些全国国民经济命脉领域，主要目的是防止或抵制美国等发达国家对加拿大经济、文化的控制。加拿大经济是以私有制为主的自由市场经济，但其最引人注目的一个现象是外国资本一直占有很大比重。1968年加拿大议会的一份调查报告称，当时加拿大制造业的57%、采矿业的70%、石油和天然气的80%控制在外国资本手中。为了改变这种状况，加拿大政府于70年代便开始了国有化，开始控制国家的经济命脉，至今仍未放松对出版和新闻等文化事业的控制。

国有企业经济效益大都很低，成为政府财政的包袱，为了卸掉包袱，缓解财政困难，加拿大近年来推出了对国有企业实行私有化政策，主要通过股份上市方式出售国有资产。但由于国有企业效益差，社会投资者的购买热情不高，私有化进展缓慢。

## 意大利

意大利国有资产的分布与作用发挥在不同的历史时期是有所不同的。意大利国有经济从19世纪40年代开始发展。“二战”后至本世纪70年代是意大利国有经济形成一个相对独立完整和规模庞大的体系的时期。到本世纪70年代末，意大利国有经济基本

上垄断了国内电力、钢铁、石油、天然气、固体燃料、有色金属、合成橡胶、造船、铁路、广播电视、航运、银行信贷、电讯等行业。国有企业占国内生产总值的 25.1%，就业人数占全国的 26.8%。国有经济控制了国家的经济命脉和战略产业，在国民经济中发挥着主导作用。

进入 80 年代以后，意大利国有企业生产经营不善，亏损严重，弊端日益显化。在这种情况下，意大利开始对国有企业进行“私有化”。进入 90 年代后，意大利“私有化”步伐加快，其基本方针是，凡是能够卖出去、私人又能够经营的企业国家就不再办。政府规划到 2000 年，国家在竞争性行业的国有资产全部售出。

## 法国

法国国有资产分布领域在不同的历史时期也是不同的。法国自 20 世纪 30 年代以来经历了三次大的国有化运动。第一次是 1936 年，执政的社会党对铁路、航运、部分军工企业实行了国有化。这次国有化的特点：一是国有化的企业资本几乎全部归国有，但仍保留原企业的法律地位；二是国有化范围主要集中在交通和军事工业，数量不大。第二次浪潮为 1945—1946 年，为了迅速恢复和重建被战争毁坏和延误的经济，国家颁布一系列国有化法律，先后将雷诺汽车公司、法兰西银行、国民工商银行，以及 30 多家保险公司收归国有。第三次发生在 1982 年，社会党重新上台，颁布国有化法律，要求拥有 2000 名以上员工的工业企业都收归国有，银行全部实行国有化。为此，一大批大企业、大银行被国有化。通过多年的国有化运动和积累，到本世纪 80 年代中期，国家直接或间接控制企业最高达 4300 多家，国有工业企业营业额占全国工业企业营业总额的 40%，出口额占 34.6%，投资额占 30%，职工人数占 23%。国有企业的领域既包括能源（石油、电力、煤气、煤炭）、交通（铁路、城市公共交通、地铁）、邮电、广播电