

国有资产管理通论

蒋乐民 李贤沛 李晓丹 主编

经济科学出版社

国有资产管理通论

蒋乐民 李贤沛 李晓丹 主编



中财 B0032750

中央财政金融学院图书馆藏书章

总号 384412

书号

经济科学出版社

一九九一年·北京

责任编辑:龚 援
责任校对:闻志刚
封面设计:卜建晨
版式设计:代小卫

国有资产管理通论

蒋乐民 李贤沛 李晓丹 主编

*

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 12 印张 300000 字

1991 年 5 月第一版 1991 年 5 月第一次印刷

印数:0001—5000 册

ISBN 7-5058-0436-7/F·352 定价:5.60 元

前 言

随着改革的逐步深入,建立与社会主义有计划商品经济适应的新型国有资产管理体制和管理方法,探索社会主义国家所有制的多种有效实现形式的问题,便日益突出地摆在了我们的面前。这是在我国社会主义改革中,必须正确解决的一个重大新课题。

1988年,国务院根据全国人大七届一次会议审议批准的国务院机构改革方案,组建了国家国有资产管理局。从此,按照政府社会管理者职能与国有资产所有者管理职能适当分离、政企职责分开、所有权与经营权适当分离原则,建立我国社会主义国有资产管理新体制的改革进入到实践探索的发展阶段。但是,万事开头难,新事物的成长和人们对它的认识总是有一个发展过程的。目前,不仅人们对它的认识不尽一致,而且理论准备也不够充分,特别是还有许多实际问题有待于在试验、实践中逐步加以解决。

理论来源于实践,但没有理论指导的实践就会成为盲目的实践。这就在客观上提出了要加强社会主义国有资产管理理论研究的紧迫任务。同时,在建立国有资产管理新体制的过程中,又迫切需要建设一支具有良好政治

素质和业务素质,能适应国有资产管理新体制、新方法的专业人才队伍。本书的编写,就是从理论研究和干部培训的现实需要出发,并把这两方面的要求结合起来所进行的一项工作。

本书坚持以党的十三届七中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的十年规划和“八五”计划的建议》为指导,从中国的现实国情出发,力求更好地把理论和实际结合起来。我国现时期正处在社会主义初级阶段,这是我们今天建设有中国特色的社会主义的基本出发点。我国经济体制改革的基本方向,是按照发展社会主义有计划商品经济的要求,建立计划经济与市场调节相结合的经济运行机制。改革的主要任务之一是要建立富有活力的国有企业管理体制、经营机制和自我约束机制,探索社会主义全民所有制经济多种有效实现形式。改革的中心环节,是增强国有经济,特别是国有大中型企业的活力,提高国有资产的营运效益,以充分发挥国有经济的主导作用和优越性。本书就是从这样一些基本认识出发来探讨我国国有资产管理的新体制和新方法的。

这本书是在国家国有资产管理局教育处的倡导下,以现有的理论研究和实践经验为基础,着重于从解决当前干部培训和高校本科教育对教材的紧迫需要来编写的。我们在编写中注意了吸收近10年来已取得的有关理论研究成果和较为成熟的实践经验,按照高校教材的一般要求,从理论上,作了必要的综合、概括和加工。但是,无论作为专著还是作为教材来说,这本书都是不成熟的,有不少问题有待进一步深入探讨和接受实践的检验,错

误之处在所难免。由于教学计划既定用书时间所限,我们来不及广泛征求意见和进行更深度的研究充实与修改,只好先拿出这样一个阶段性成果,以应教学急需,在经过一段试用后再进行修订。我们热诚欢迎读者批评指正,帮助我们做好这项工作,使本书不断得到改进和提高。

最后,我们谨向对本书提供了启发和帮助的有关论著作者深表谢意;谨向对本书编写工作给予了大力支持的国家国有资产管理局有关部门和同志深表感谢;谨向为本书的及时出版给予了热情帮助的经济科学出版社的领导、编辑和其他同志表示深切的感谢。

1991年4月20日,于北京。

目 录

第一章	导言——历史的回顾和新课题的提出	1
第一节	我国社会主义国有资产的建立、发展及其历史作用	2
第二节	我国国有资产管理的历史演变和现状	8
第三节	建立国有资产管理新体制是我国经济体制改革 的一个重要方面	21
第二章	国有资产管理的一般概念	33
第一节	国有资产的概念与分类	33
第二节	社会主义国有资产管理的特征	38
第三节	国有资产管理的任务和内容	43
第三章	国有资产管理体制改革的理论与原则	49
第一节	国有资产管理体制的基本内容与客观依据	49
第二节	国有资产管理体制改革的理论依据	57
第三节	国有资产管理体制改革的基本原则	66
第四章	国有资产管理体制的建立	86
第一节	建立新型国有资产管理体制的基本方向	86
第二节	国有资产行政管理体制建设	95
第三节	国有资产经营体制建设	101
第四节	国有资产民主管理体制的建设	111
第五节	国有资产管理新体制建设的现实基础与途径	113
第五章	国有资产的所有权界定和管理	117
第一节	所有制与所有权	117
第二节	国有资产所有权界定的意义	122

第三节	国有资产所有权界定的原则	126
第四节	全民所有制企业及其经营单位国有资产所有权界定	129
第五节	集体企业中的国有资产所有权界定	132
第六节	国有资产产权登记与所有权界定的组织	137
第六章	国有资产存量调整的管理	139
第一节	国有资产存量调整的含义	139
第二节	国有资产存量调整的方式	144
第三节	国有资产存量调整的原则	150
第四节	国有资产产权转让的管理	156
第五节	产业组织重构的管理	161
第七章	国有资产保全的管理	163
第一节	国有资产保全的实质和作用	163
第二节	国有资产保全管理的原则	168
第三节	技术进步中的国有资产保全	172
第四节	通货膨胀经营环境中的国有资产保全	175
第五节	体制缺陷中的国有资产保全	178
第八章	国有资产收益分配的管理	181
第一节	国有资产收益分配的原则	181
第二节	国有资产收益的确认	187
第三节	资产收益的解缴、政策性亏损的弥补和经营性亏损 的处理	194
第四节	企业留利的管理	198
第九章	国有资产增量的管理	203
第一节	国有资产增量的概念	203
第二节	国有资产增量管理的任务与原则	209
第三节	固定资产增量的管理	215
第四节	流动资金增量的管理	221
第十章	国有资源管理	226
第一节	国有资源的含义与作用	226
第二节	当前的国有资源管理体制分析	230
第三节	国有资源的资产化管理	234

第四节 国有资源地租收益的管理 239
 第十一章 非经营性国有资产的管理..... 246
 第一节 非经营性国有资产的地位与作用 246
 第二节 非经营性国有资产管理的原则 252
 第三节 非经营性国有资产管理的任务 255
 第四节 现阶段非经营性国有资产管理中的问题及对策 258
 第十二章 国有资产清产核资与评估..... 267
 第一节 国有资产的清产核资 267
 第二节 国有资产清理评估的概念和基本要求 270
 第三节 国有资产的清理 278
 第四节 国有资产的评估 286
 第五节 资产评估工作的组织与管理 302
 第十三章 国有资产的报告制度..... 311
 第一节 国有资产报告制度的内涵、原则及其作用 311
 第二节 国有资产报告制度规范 315
 第三节 国有资产报告的微观分析 329
 第四节 国有资产报告的宏观分析 335
 第十四章 外国国有资产管理概况..... 340
 第一节 国有资产的形成与作用 341
 第二节 国有资产管理模式 347
 第三节 国有资产的营运方式 357
 第四节 简短的评述 361
 后记..... 367

第一章 导言——历史的回顾 和新课题的提出

从历史上看,奴隶制国家和封建制国家也都存在有一定意义上的“国有资产”;特别是现代资本主义国家,其国有资产已具有相当完备的形式和比较发达的规模。但是,不能将它们与本书论述的社会主义国有资产混为一谈。二者之间在社会性质上,在对整个社会的政治、经济发展的作用上,都存在根本的区别。

资本主义国有经济及其所拥有的国有资产,是资本主义商品经济发展的产物,它的发展归根到底是为资产阶级、特别是为垄断资产阶级的阶级利益服务的;从实质上说,它是国家垄断资本主义的一种实现形式。社会主义的国有经济及其所拥有的国有资产,是社会主义生产资料公有制中的全民所有制的具体形式,归根到底,它是为无产阶级、全体劳动人民以及全国人民的利益服务的。

国有资产总是和它所属的国家紧密联系在一起。不同类型的国家具有不同的阶级性质,这就从根本上决定了属于它们所有的国有资产也相应具有不同的阶级属性,这是不应混淆的。本书的研究对象是社会主义国家,基本上是社会主义中国的国有资产及其管理。但这并不排除对其他国家国有资产管理进行比较研究,并从我国实际出发,有原则地借鉴其成功的经验,作为优化我国国有资产管理的一种参考,由于现代生产力具有生产高度社会化与科学技术不断进步的共性,和现代商品经济客观存在的某些共同规律和通用做法;由于我国目前生产力相对落后与商品经济不够发达;上述这种比较研究和有原则的借鉴,不仅是可能的,也是必要的。

第一节 我国社会主义国有资产的建立、 发展及其历史作用

一、社会主义国有资产的建立和发展

社会主义国有资产指的是属于社会主义国家所有的资产,是由社会主义国家代表全体人民所有的资产,即全民所有的资产。这是因为,社会主义国家所有制是在社会主义历史阶段全民所有制的一种现实形式,它的建立以社会主义国家的建立为其必要的政治前提。同时,社会主义国家一经建立,就必须积极建立和发展自己的国有资产,以形成社会主义的经济基础,否则,新生的社会主义国家就不能巩固地存在下去。这两个方面是互相联系和互相促进的。无产阶级领导和联合广大劳动群众进行革命、夺取政权,是实现这一历史进程的决定性因素。

马克思、恩格斯在《共产党宣言》中提出:“工人革命的第一步就是使无产阶级上升为统治阶级,争得民主,无产阶级将利用自己的政治统治,一步一步地夺取资产阶级的全部资本,把一切生产工具集中在国家即组织成为统治阶级的无产阶级手里,并且尽可能快地增加生产力的总量。”^①正是根据这一思想,无产阶级在其先锋队共产党的领导下,在革命取得胜利,夺取到政权,初步建立起社会主义国家以后,便要利用自己的政治统治,逐步夺取资产阶级的全部资本,把它集中到国家手里,从而建立起社会主义全民所有制经济,即社会主义国家所有制经济。这是建立社会主义国有资产的一般理论模式。

但是,历史发展的实际进程是复杂而曲折的,20世纪诞生的各个社会主义国家,由于各自国情的不同,它们在建立社会主义国有资产方面,除存在基本的共性外,还往往具有各自不同的特点。

^① 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1972年版,第272页。

我国社会主义国有资产是随着无产阶级领导的新民主主义革命取得胜利,并进一步从新民主主义向社会主义过渡,而逐步建立和壮大起来的。

我国社会主义国有资产的建立,从其初始来源上说,大致可归纳为以下三个方面;其中第二个方面又是最主要的:

第一,是在革命战争时期为保障军需民用,在革命根据地逐步兴办起来的一些公营企业,它们的数量不大,但却是我国最早具有社会主义国家所有制萌芽的资产。中华人民共和国成立后,自然转化发展成为我国的国有资产。特别值得强调的是,它为新中国锻炼培养了一大批早期的管理骨干,保证了后来对国民党政府和官僚资本大批资产的顺利没收和接管。

第二,是在新中国建立前后,随着解放战争的胜利推进,以至全国大陆的解放,没收的国民党政府和官僚资本的资产。据估算,当时没收的官僚资本,按固定资产原值计算,约为人民币 150 亿元左右^①。这一大笔资产包括了我国国民经济的主要命脉,构成了当时我国社会主义国有资产的基本部分。

第三,是在从新民主主义到社会主义的过渡时期中,通过对资本主义经济的社会主义改造,从民族资产阶级手中,以赎买方式和平转化为国家所有的资产。这部分资产当初是以“公私合营”的形式表现的,国家在一定时期内还要支付资本家定息,逐步地转化为社会主义国有资产。据统计,到 1956 年底,公私合营企业的总资产中的“私股”达 17 亿元^②。这一转化过程是在第一个五年计划时期内基本完成的。

以上,是建国初期,在建立我国社会主义经济基础的历史性革命变革中,构成我国国有资产的三个主要的初始来源。它们本来都是我国劳动人民创造的社会财富,在中华人民共和国成立后,随着

① 《当代中国经济》,中国社会科学出版社 1987 年版,第 63 页。

② 汪海波主编:《新中国工业经济史》,经济管理出版社 1986 年版,第 127 页。

人民民主专政政权的建立和巩固,最终转化成为新中国的国有资产。

新中国建立 40 多年来,我国社会主义经济建设有了蓬勃发展,建国初期逐步建立起来的国有资产已有了几十倍的巨大增长。从 1950 年到 1988 年累计,国家对全民所有制单位固定资产投资总额,达 21538 亿元,有 4393 个大中型项目建成投产,新增固定资产 15619 亿元,相当于解放初期国营企业固定资产的 65 倍(这还不包括我国国有资产的其他部分)。这是全国劳动人民 40 年的艰苦奋斗,辛勤劳动积累的成果,应该说,这才是我国现有社会主义国有资产最基本的来源。

按照我国宪法的有关规定,“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有”;“城市的土地属于国家所有”;农村和城市郊区的土地,基本属于集体所有,但依据宪法的精神,也可有部分由法律规定能属国家所有。如果对资产作广义的理解,那么,上述这些自然资源和土地,无论其是否已投入劳动和开发利用与否,均应纳入我国社会主义国有资产的范围。这部分国有资产可称之为资源性资产。

10 年来,我国在坚持社会主义基本经济制度的前提下,对原有的经济体制进行了比较全面系统的改革,在大大促进了我国社会主义经济发展的同时,也产生了一些新情况和新问题。一方面,我国国有资产 10 年来又有了新的大发展;另一方面,由于某些改革措施不配套,新老体制转换中衔接得不够好,也出现了部分国有资产流失和产权不清的情况,亟需通过治理整顿和深化改革予以逐步解决。仅仅根据截止 1988 年底财政部门所掌握的预算内国营企业和行政、事业单位的国有资产数据,其原值共有 1.6 万多亿元。如果将大量预算外管理的国有资产(包括国有流动资金、专项资金)、军队系统的国有资产以及用尚未归还的贷款形成的或在建未竣工投入营运的资产等都计算在内,我国国有资产的总数远远超过此数。这是按货币计算的我国现有国有资产总量的一个概略

数字。至于目前尚未计价或未开发利用的资源性资产则未包括在内。

二、社会主义国有资产的历史地位和作用

社会主义国有经济及其所属资产的建立,是无产阶级和广大劳动群众在取得革命胜利,建立起人民政权后,“对所有权和资产阶级生产关系实行强制性的干涉”^①的结果,而不是经济运动自发发展的结果。只有正确地了解这一点,才能深刻认识社会主义国有资产的历史地位和作用。

在我国,社会主义国有资产的建立,是和新民主主义革命的胜利在总体上同步进行的。没收官僚资本,使其成为社会主义国有资产,是我国新民主主义革命的三大经济纲领之一。在这个阶段,通过没收官僚资本归国家所有,建立起来的国有资产,在历史上起了两个重大作用:一是巩固和发展了新民主主义革命的胜利成果;二是为从新民主主义过渡到社会主义准备了物质条件。

在进入过渡时期以后,我国社会主义国有资产的进一步扩大和发展,是和我国社会主义革命和建设同步进行的,并在实际上构成了它的主要内容之一。在这个阶段,我国社会主义国有资产在扩大和发展中,发挥了两个方面的重要作用:一是为消灭资本主义剥削制度,和使剥削阶级作为阶级不再存在,发挥了重大作用;二是为我国的社会主义工业化建立了初步基础,在发展社会主义经济和推进我国生产力的发展上发挥了巨大作用。

历史就是历史,它是不能随意歪曲甚至否定的。只有尊重事实,才能科学地评价我国社会主义国有资产的历史地位和作用。所谓科学的评价,不能只就经济论经济,而必须把经济和政治辩证地结合起来。列宁指出:“一个阶级如果不从政治上正确地处理问题,

^① 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1972年版,第272页。

就不能维持它的统治,因而也就不能解决它的生产任务。”^① 在考察社会主义国有资产的历史地位和作用时,首先必须看到它是无产阶级革命的需要,是巩固新生的人民民主专政政权的需要,是实现社会主义革命任务的需要;同时,它又是在我国解放生产力,开辟社会主义发展道路的需要。而所有这些需要又都是依据社会发展的客观规律,和社会在发展中已形成的客观要求和条件提出来的。这是我们首先必须从总体上明确的一个基本观点。只有这样来认识问题,才能从根本上澄清近年来出现的某些思想混乱。

当我国进入社会主义社会以后,社会的主要矛盾便发生了重大变化。正如邓小平同志所指出的那样:“社会主义的任务很多,但根本一条就是发展生产力,为共产主义创造物质基础。”^② 在这个历史阶段,我们就必须主要从发展生产力这一社会主义根本任务的要求出发,来正确地认识和把握社会主义国有资产的地位和作用。这里,要强调指出的是,对发展生产力不能作片面的理解。现实的生产力总是和一定的生产关系结合在一起而存在的,从我国的国情出发,我们只能沿着建设具有中国特色的社会主义这一总的轨道来发展生产力。历史已经证明,脱离了这一总的轨道,我们就不可能在中国发展生产力。在我国,发展生产力必须和建设有中国特色的社会主义辩证地结合起来。

邓小平同志指出:“我们的现代化建设,必须从中国的实际出发。无论是革命还是建设,都要注意学习和借鉴外国经验。但是,照抄照搬别国经验、别国模式,从来不能得到成功。这方面我们有过不少教训。把马克思主义的普遍真理同我国的具体实际结合起来,走自己的道路,建设有中国特色的社会主义,这就是我们总结

① 《列宁选集》第4卷,人民出版社1972年版,第442页。

② 邓小平:《建设有中国特色的社会主义》,人民出版社1984年增订本,第116页。

长期历史经验得出的基本结论。”^① 改革 10 多年来,我们在总结历史经验和新鲜经验、正面经验和反面经验的基础上,已开始探索出一条有中国特色的社会主义道路。我们首先着重于批判了过去延续达 20 年左右的“左”的指导思想,批判和纠正了那种脱离中国实际,盲目追求“一大二公”,搞“穷过渡”,力求使整个国民经济实现单一化的全民所有制和集体所有制经济的错误思想和做法。因为那种思想和做法,经实践检验是不适应我国现阶段生产力发展的客观要求的。在改革中,我们提出了以社会主义公有制为主体,适当发展个体经济、私营经济、中外合资合作企业和外资独资企业作为社会主义经济必要的有益的补充,实行多种经济形式和多种经营方式长期并存的所有制结构模式。这无疑是适合我国社会主义初级阶段的一个正确方针。但是,随着这一方针的推行,在理论上和实践上也产生了一些新问题,特别是由于资产阶级自由化思潮的一度泛滥,更引起了一些思想混乱,甚至出现了从根本上否定社会主义国有经济,要求把国有资产私有化的极其错误的观点。

在我国社会主义建设新时期,我国国有资产的地位和作用,也有了新的意义和发展。它已从解放生产力、开辟社会主义发展道路的先锋,演进成为带动生产力沿着社会主义道路迅猛前进的火车头。在这个时期,党和国家的工作重点已转移到社会主义现代化建设上来。实现社会主义现代化已成为现阶段无产阶级最大的政治,经济建设已成为党的基本路线的中心,社会主义国家的经济职能因此也就变得比以前更为重要了。在社会主义条件下,发展生产力也要利用市场机制,但还要依靠国家政权来组织和领导。在以私有制为基础的资本主义市场经济中,实际上被资产阶级所控制的国家,只能基本上作为一种外在的因素,适应垄断资本的需要,对社会经济运行进行一定的干预和调节,它必然要受到资本主义私有制和垄断资本利益的局限。而社会主义国家作为工人阶级和全体

① 邓小平:《建设有中国特色的社会主义》,人民出版社 1984 年增订本,第 3 页。

人民的代表,它在社会经济活动中的地位和作用,是和资本主义国家根本不同的,它处于社会经济活动的中心,承担着领导、组织和管理国民经济的历史使命。社会主义经济的发展,是以自觉地利用经济客观规律有计划地发展为其主要特征的,它不是也不可能是一种自发的经济运动。诚然,社会主义经济也是一种商品经济,但它是**以公有制为基础的有计划的商品经济**。这是与以私有制为基础的商品经济有着原则区别的。实行这种商品经济不仅要保证公有制占主体地位,而且还必须保证社会主义全民所有制经济在整个国民经济中占主导地位。劳动群众的集体所有制经济也是社会主义公有制经济的重要组成部分。我们当然要积极发展集体经济,但不能因此把它和坚持与维护国有经济的主导地位对立起来。社会主义国家必须把国民经济命脉和全社会主要的基本生产资料掌握在自己手里,建立起一支足够强大的、能够控制经济发展方向的国有经济,作为国民经济的主导力量。这支主导力量是使整个国民经济始终沿着社会主义方向发展的物质保证,是使国民经济得以有计划、按比例、高效益发展的物质基础,也是防止两极分化,使全国人民共同富裕,在根本利益一致的基础上,把全国人民团结起来为建设社会主义而共同奋斗的物质基础。那些否定国有经济,否定社会主义国有资产的主导地位和作用的各种观点,统统都是错误的。

第二节 我国国有资产管理的历史 演变和现状

国有资产一经建立,就随之而来产生了对它如何管理的问题。社会主义国家作为国有资产的所有者,自然也是它的管理者;但同时,社会主义国家还是整个社会经济的**管理者**。要考察我国国有资产管理的历史演变,必须把它和我国整个经济管理体制的演变联系起来。从历史上看,我国国有资产的管理,大致已经历过了两个