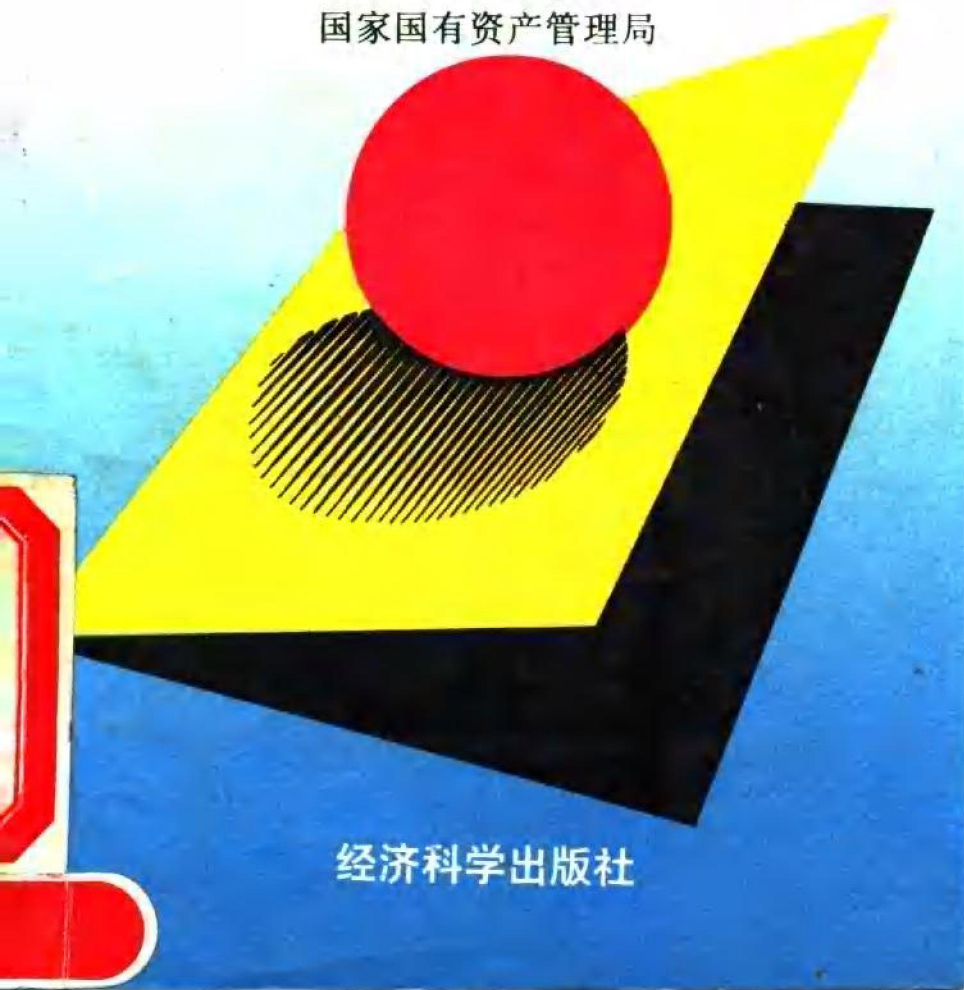


国有资产管理培训教材

国有资产产权管理

(下册)

国家国有资产管理局



经济科学出版社

国有资产管理培训教材

国有资产产权管理

(下册)

国家国有资产管理局

经济科学出版社

(京)新登字 152 号

责任编辑:高续增 倪正大

封面设计:卜建晨

国有资产产权管理(下册)

国家国有资产管理局

经济科学出版社出版、发行^{*} 新华书店经销

北京市兆成印刷厂印刷

787×1092 毫米 32 开 12.25 印张 266000 字

1994 年 4 月第一版 1994 年 9 月第三次印刷

印数: 22001 25000 册

ISBN 7-5058-0727-7 F. 572 定价:10.50 元

图书在版编目(CIP)数据

国有资产产权管理 下册/国家国有资产管理局编著。
北京:经济科学出版社,1994.4

ISBN 7-5058-0727-7

I. 国… I. 国… III. 国民财产-产权-管理-概论 IV.
F123.17

中国版本图书馆 CIP 数据核字(94)第 02855 号

编委会名单：

主 编：罗元明

副主编：韩宝功 朱志刚 谢次昌(常务)

编 委：袁东英 吴泉源 郭东风

 黄烈中 陈永申 刘国良

 李春满 许 国 黄剑冰

目 录

第三篇 国有资产产权分类管理

第八章 国有企业的产权管理	(3)
第一节 国有企业产权管理体制的现状与改革	(3)
第二节 国有企业财产的分级管理和分工监管	(10)
第三节 国有企业的监事会	(18)
第四节 国有企业的法人财产权	(33)
第五节 国有企业的承包经营	(44)
第六节 国有企业的租赁经营	(62)
第九章 股份制改组中的国有资产产权管理	(83)
第一节 国有股权的设置	(84)
第二节 国有股权代表的管理	(89)
第三节 国有股权的运作	(109)
第四节 国有股权的收益管理	(125)
第十章 中外合资经营国有资产产权管理	(144)
第一节 中外合资经营企业的概念及一般规定	(144)
第二节 当前中外合资经营企业国有资产产权 管理中存在的问题	(151)
第三节 加强中外合资经营企业国有资产产权管理	(163)
第十一章 企业集团国有资产授权经营	(167)
第一节 企业集团资产授权经营的历史背景	(168)

第二节	企业集团的基本概念	.....	(173)
第三节	企业集团授权经营的基本思路	.....	(189)
第十二章	行政事业单位国有资产产权管理	.....	(202)
第一节	行政事业单位的概念和范围	.....	(202)
第二节	行政事业单位国有资产的来源	.....	(203)
第三节	行政事业单位国有资产的构成	.....	(205)
第四节	行政事业单位国有资产产权管理	.....	(208)
第十三章	资源性国有资产的产权管理	.....	(215)
第一节	自然资源与资源性资产	.....	(215)
第二节	我国自然资源的态势	.....	(217)
第三节	我国自然资源开发中存在的主要问题	.....	(218)
第四节	实行资产化管理的必要性	.....	(220)
第五节	对资源性资产管理的探讨	.....	(222)
第六节	推进资源性管理工作的步骤	.....	(230)
第十四章	国有企业产权交易与产权交易市场	.....	(233)
第一节	企业产权交易概述	.....	(234)
第二节	产权交易在我国的形成与发展	.....	(240)
第三节	产权交易市场概述	.....	(243)
第四节	积极培育和发展产权交易市场	.....	(250)

第四篇 国外国有资产产权管理介绍

第十五章	国外国有资产产权管理体制与方法	.....	(257)
第一节	国外国有企业概况	.....	(257)
第二节	英国国有资产产权管理体制	.....	(260)
第三节	美国国有资产产权管理体制	.....	(276)
第四节	德国国有企业产权管理体制方法	.....	(285)
第五节	日本国有企业产权管理体制	.....	(298)
第六节	巴西国有企业产权管理	.....	(308)
第七节	法国国有资产产权管理	.....	(319)

第八节	意大利国有资产产权管理	.....	(342)
第九节	新加坡国有资产产权管理	.....	(354)
第十节	韩国国有资产产权管理	.....	(368)

第三篇

国有资产产权分类管理

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

第八章 国有企业的产权管理

第一节 国有企业产权管理体制的现状与改革

一、国有企业的含义及作用

国有企业,即社会主义全民所有制企业,是指由国家单独出资设立的企业,是国有资产经营活动的主体。我国国有企业的数量,截至 1993 年 6 月底总计 180 万家,其中国有大中型企业约 1.3 万家,特大型国有企业 130 家左右,它们共同构成了我国社会主义全民所有制经济的物质技术基础。

我国的国有企业大体上有四个来源。这就是建国初期没收的 2858 家官僚资本主义企业;“赎买”民族资本家的企业;在根据地建立的一批小型国营企业;以及建国后国家掌握了国民经济命脉,积累了大量的资金,有计划地兴建起来的一批企业。

国有企业是国民经济中的主导力量,其作用主要表现在以下几个方面:

1. 国有企业控制着国民经济的命脉,在国民经济中占有重要地位。据统计,截止 1992 年底,我国帐面国有资产总量为 26846 亿元(不含负债),其中国有企业占有国有资产 12922 亿元,分布于全民所有制工业、交通运输、邮电、地质勘探、建

筑安装、商业、外贸、物资、农林、水利、科技等行业，在国民经济的主要领域中占有举足轻重的地位。

2. 国有企业是进行社会主义现代化建设的重要物质力量。国有企业提供的产品和劳务、创造的税利、上交的财政收入等均占很大比重。1991年预算内国有企业上缴国家税利占同期国内财政收入的65%。几万亿元的国有资产，为建设有中国特色的社会主义奠定了坚实的物质基础。

3. 国有企业以自己在国民经济中的重要地位，影响并制约其他经济的发展。这种作用保障集体经济沿着社会主义方向前进，保障个体、私营、外资经济为社会主义服务，保障整个国民经济的发展符合人民整体的和长远的利益。

二、现行企业国有资产管理体制的主要弊端

长期以来，我国一直对国有经济实行高度集中的计划管理，国有企业成为行政机关的附属物，缺乏自主经营权。十一届三中全会之后，从扩大国有企业生产经营自主权起步，开始打破全民所有制企业长期以来由国家直接经营的旧体制。十二届三中全会《关于经济体制改革的决定》，把企业改革向前推进了一大步，明确提出了企业改革的目标是使企业真正成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者，具有自我改造和自我发展的能力，成为具有一定权利和义务的法人。1988年颁布实施的《企业法》，总结了改革开放以来企业改革的实践经验，用法律形式明确了国有企业的性质、地位、作用和必须拥有的经营权力，使企业的自主权有了法律保障。1992年颁布的《全民所有制工业企业转换经营机制条例》，为进一步落实《企业法》作出了一系列具体规定。应该说，十几年来，企业改革主要是围绕着落实企业经营自主权展开的，这些

改革对于减少行政干预,落实企业的经营权,起了重要作用。

但是,我们也应清醒地看到,我国国有企业效益低下,后劲不足,国有资产流失严重的状况仍未从根本上得到扭转。其重要原因就在于,在加强企业经营权的同时,所有权代表机构没有进入企业内部,没有形成内在的所有权约束机制。《企业法》中规定的国有企业管理体制是厂长负责制。厂长负责制是国有企业实行的管理办法,但它与现代企业制度不完全适应。厂长(经理)是企业的经营者,却集决策权与日常经营管理权于一身,这就可能产生权力的滥用。我国国有企业这种管理体制的弊端已经日益明显地表现出来。由于所有权代表和所有权代表机构没有进入到企业内部,使企业难以形成一种内在的自我约束机制。许多企业所以存在短期行为,忽视技术改造,拼设备,吃老本,收入向个人倾斜,甚至搞虚盈实亏,根源就在于此。现在,每年政府有关部门都组织大批人力物力对国有企业进行各种形式的检查(包括财务、税收、物价大检查),实际上这是一种对企业的外部所有权约束。如何把外部约束变为企业的内在约束,做到既保障所有权,又落实经营权,并用法律语言界定哪些属于所有权,哪些属于经营权,就成为今后国有企业产权管理体制改革的要解决的重要内容。

三、深化国有企业产权管理体制改革的对策

根据江泽民、李鹏同志关于加强国有资产管理,确保国有资产保值增值,巩固和壮大公有制经济的指示精神,国务院有关部门联合起草了《国有企业财产监督管理条例》(以下简称《监管条例》)。”它作为与《全民所有制工业企业转换经营机制条例》的配套文件,以法规形式对国有企业的资产管理和产权责任等作出了明确规定。可以认为,《监管条例》对于克服现行

国有企业资产管理体制存在的弊端,推动整个国有资产管理体制改革,搞活国有企业,巩固社会主义公有制,都具有重要意义。

(一)《监管条例》有利于理顺产权关系

党的十四大提出,我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,并指出:“通过理顺产权关系,实行政企分开,落实企业自主权,使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的法人实体和市场竞争主体,并承担国有资产保值增值的责任。”这说明,要使企业成为市场经济的运行主体,并承担国有资产保值增值的责任,其前提是要“理顺产权关系”。然而,我国至今没有一部调整产权关系的法律或条例,这就在很大程度上制约了社会主义市场经济的形成和发展。

市场经济是一种法权经济,其基本要求是参与市场竞争的企业,必须是法人实体,即必须具有一定的法人财产,并能够独立承担民事责任。但是,法人对其占有的财产只有经营权,其所有权则归属于投资者。因此,在法人背后还有众多的人格化股东。这就在法人和股东之间、法人和法人之间、股东与股东之间,形成一系列复杂的产权关系。这就要求在财产关系上明确各种产权主体的地位、权利和义务,而这种产权关系的明晰化,主要靠法律来加以规定。

全民所有制企业即国有企业,是国家独资设立的,国有企业财产的股东只有一个,即国家。这种产权关系看起来是简单的,但在实际上并不简单,因为国家的概念是抽象的,国家这么大,国有企业这么多,到底谁来代表国家行使所有权?这就需要建立一个产权管理体系。明确各种国家机关在产权管理体系中的地位和作用,并且建立一些产权管理机构或者委托

一些机构,行使产权管理职能。这个产权管理体系的要求是:从上往下看,每个企业的所有权都在不同层次上,有一个部门或机构分工监管;从下往上看,每一个企业的所有权都归一个部门或机构监管,即企业只有一个具体的人格化股东。要把这个产权管理体系设计好,需要有一个专门的法律或条例,来作出详细的规定。《监管条例》正是适应这种需要而制定的。

(二)《监管条例》有利于防止国有资产流失

国有企业中的资产是国有资产的重要组成部分,这部分国有资产具有经营性质,在生产、销售过程中,不断变化资产形态,极易造成流失和损失。

长期以来,我国一直实行计划经济下的高度集中管理体制,国有企业缺乏自主经营权。随着商品经济的发展和市场调节作用的扩大,企业自主经营权日益扩大。然而,国家宏观调控体系却没有及时作出相应调整,国家对企业的宏观调控能力反而有所削弱,以致在新旧体制转换的过程中,国家对企业的产权管理没有及时跟上,使国有资产管理出现很大混乱,造成了国有资产的大量流失。

要防止国有资产的流失,关键是加强所有权的监督管理,把社会主义的这份“家底”看好管好。这首先就需要有一部法律或条例,使产权管理有法可依,并对国有资产加强监督,对造成国有资产流失的责任者,追究法律责任。

(三)《监管条例》有利于国有企业转换经营机制

1991年10月,在起草《全民所有制工业企业转换经营机制条例》时,李鹏总理指出:“所有权应得到保证,经营权要落实。细则中应用法律语言界定哪些属于所有权,哪些属于经营权,这是写好细则的核心问题。”可见,当时就想解决所有权的问题,明晰全民所有制内部的产权关系。但是,由于当时历史

条件的局限性,加之各方面对产权管理体制改革的意见分歧较大,未能取得共识。因此,《全民所有制工业企业转换经营机制条例》只对所有权问题作了原则规定,重点规定了企业经营权问题。

转换企业经营机制,必须落实经营权,保障所有权,并处理好两方面的关系。经营权是所有权派生的一种财产权,它既独立于所有权,又受所有权的制约。如果不用法律语言界定出哪些属于所有权,哪些属于经营权,企业在经营中就很难把握自己的行为,国家也很难对企业进行管理,不是所有权干预了经营权,就是经营权侵犯了所有权。无论出现哪一种倾向,都会影响企业的经营效益,最终影响国有资产的保值增值。

经营权是一种新型的财产权,它是在全民所有制条件下,所有权与经营权分离的产物,是在产权关系中相对于所有权的一种财产权。而国家所有权又是与国家行政管理权不同的一种权利,所有权是基于所有者的身份而对财产占有、使用、收益和处分的权利;它只能对全民所有制企业行使;而行政管理权则是基于社会管理者的身份而对社会成员的各种行为进行管理的权利,它是面对各种所有制经济组织和全社会的,也包括全民所有制企业。这样,就国有企业来说,其经营权既要受国家所有权的约束,又要受国家行政管理权的调控。在这种情况下,如果不明确界定企业经营权的内容和界限,很可能受到所有权和行政权双重的干预,企业就很难成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的法人实体和市场竞争主体。

所有权是产权的主要形式,国有企业的所有权属于全民即国家,这是毫无疑义的。但是,当国家将其财产授予企业经营以后,所有权的职能实际上已经发生了变化。从理论上讲,所有权包括四项权能,即对财产的占有、使用、收益和处分的

权利,这是指某一部分财产未设置经营权的情况而言,一旦在某一部分财产上设置了经营权,即授予企业经营以后,所有权的部分权能就转移到企业,即将占有、使用和依法处分的权能转移给了企业,国家也就不再直接占有、使用这一部分财产,并在一定条件下,也不直接处分这一部分财产,而只保留收益的权利以及在依法终止经营权的情况下,最终收回占有、使用和处分该部分财产的权利。所有权权能的这种分离和变化,对于转换企业经营机制十分重要。在国家所有的财产已经设置经营权的情况下,如果把国家所有权仍理解为包括四项权能,就会导致国家直接支配企业财产的后果,企业经营权就很难落实。

从另一方面说,企业经营权又是有限制的,所有权与经营权的分离是相对的,企业占有、使用和依法处分国有财产的权利,必须对国家承担保值增值的责任。经营者不得侵犯所有者的权益。现在一些国有企业的厂长或经理,把自己看作是所有者的代表或者“老板”,这是一种误解。所有者的代表或“老板”只能是国家。《转机条例》已经明确,国务院代表国家行使所有权,任何部门、地方、单位都不能当代表,厂长或经理只能是经营者,必须接受所有者的约束,如果不摆正这个位置,就会导致滥用职权、侵犯所有者权益的问题发生,甚至会导致改变全民所有制的性质,在政治上犯错误。转换企业经营机制是要在坚持全民所有制和国家所有权不受侵犯的前提下,把企业搞活搞好。否定了全民所有制和国家所有权,转换企业经营机制就失去了本来意义。

根据以上分析,可以看出,转换企业经营机制与产权问题有着密切的关系,是转换企业经营机制必须首先解决的一个问题。因此,制定一部调整企业产权关系的《监管条例》是十分