

国有资产管理丛书

张冀湘 著

国有资产管理体制改革研究



中国财政经济出版社

国有资产管理丛书

国有资产管理体制改革研究

张冀湘 著

中国财政经济出版社

国有资产管理丛书

国有资产管理体制改革研究

张冀湘 著

中国财政经济出版社 出版发行

(北京东城大佛寺东街8号)

湘财印刷厂印刷

850×1168毫米 32开9.75印张228,000字

1990年8月第1版 1990年8月长沙第1次印刷

印数: 1—6600 定价: 4.30元

ISBN 7-5005-1126-4/F.1056

《国有资产管理丛书》编委会

蒋乐民	盛焕德	罗元明	田椿生
姜维壮	郭代模	王加春	刘慧勇
文 明	夏子恒	张冀湘	瞿宝元
章锐夫	李长庚	王贵琪	李敏新
洪 钢	戴亚中	刘畅鹏	刘铁城
周 品			

为建立和发展国有资产管理 新学科而努力探索

人类社会一直是在不断改革中前进的、发展的。十年前召开的中国共产党十一届三中全会，揭开了社会主义新中国建立以来经济管理体制全面改革的序幕。十年改革，从农村到城市广泛和深入地推进，虽然步履艰难，但成就举世瞩目。伟大的祖国在中国共产党的领导下，继续奋进在社会主义大道上。

作为经济体制改革重要组成部分的国有资产管理体制的改革，顺应历史潮流，在80年代中期开始了艰难探索的历程，这是社会主义制度自我完善的需要，值得为之努力。

我国现有数以万亿元计的国有资产，这是我国社会主义的宝贵“家当”。如何管好用好这份“家当”，对巩固社会主义制度，发展社会主义经济具有十分重要的意义。

新中国成立以来，国家对国有资产管理曾制订了必要的制度，对保障和促进社会主义国有经济的发展起了积极的作用。然而，随着经济 and 改革的发展，原有的国有资产管理体制已不完全适应发展变化了的新情况。如何根据这种新的情况，坚持改革的方针，通过不断探索，逐步建立新型的国有资产管理体制，维护国有资产的安全与完整，提高国有资产经营管理的经济效益与社会效益，这是摆在我们面前的一个重大的和富有现实意义的新课题。

改革是一个探索的过程，需要有理论作指导，而理论必须来

自实践。如何总结实践探索的经验，并使之形成较系统的理论与方法，进而去指导实践，这是我们应该为之锲而不舍、持续努力的方向。由湖南财经专科学校组织和邀请各方面有关专家、教授、实际工作者和教师共三十多人参加，历时两年编写的《国有资产管理丛书》出版了，就是这种努力的一个组成部分，是值得祝贺的一件事情。

该丛书以马克思主义理论为指导，从中国的实际出发，坚持理论与实践相结合，对如何改革和完善国有资产管理进行了有益的探索。其特点有四：第一、编写的指导思想明确，即坚持社会主义道路，坚持社会主义公有制；坚持立足中国国情。丛书编写于资产阶级自由化思潮泛滥之际，尤其是丛书编写大纲第三稿在北京讨论与审议之时，正值北京发生的政治动乱和反革命暴乱平息不久，参加审议会的丛书编委会成员和主编们旗帜鲜明地反对种种企图从根本上否定我国社会主义制度的谬论，坚定了丛书编写的指导思想，并将这一指导思想切实贯彻于丛书的写作中。从而保证了丛书具有较强的思想性和政治性。第二、初步形成了一个比较完整的学科框架。丛书从马克思主义再生产理论与国家学说的基本原理出发，积极探索国有资产管理的基本规律，从国有资产投资、产权、评估、经营、核算、法律规范以及比较研究等方面，较全面地系统地阐述了国有资产管理的基本理论与基本方法，基本上反映了国有资产运动的全过程。第三、内容取材比较广泛与充实。既有对国有资产改革试点情况的介绍，又有对实践经验的理论概括；既立足于本国的实际，又有对世界上不同社会制度的国家国有资产管理情况的介绍与批判性的借鉴；既有对历史经验的回顾与总结，又有对目前不同观点的比较研究，等等，内容涉及到国有资产管理的各个主要方面。第四、编写手法既统一又灵活。

“统一”表现在各书原则思想的统一和原则提法的基本一致，这

是丛书编写应该具有的风格，而这又是难以做到的。“灵活”表现在两个方面：一是在保证丛书原则思想统一和原则提法基本一致的前提下，允许各书作者各抒己见，以反映作者的思想火花；二是内容上有层次之分，有些书属于基础读物，有些书属于研究参考读物，以适应不同范围和层次的不同读者学习参考需要。

可以认为，这套丛书是我国在国有资产管理研究方面一个具有一定开创性价值的阶段性科研成果。尽管它还很不成熟，甚至存在不少缺点，但它毕竟对这一重要课题作了勇敢的、可贵的探索。我前面已经说了，理论归根结底只能是实践经验的总结。目前对我国社会主义国有资产管理体制的改革还处于伊始阶段，因此还不可能要求丛书作者们对尚未进行的实践作出理论的概括。但我期望这套丛书的出版发行，以及全国各方面学者、专家、理论工作者、实际工作者所撰写的论文和专著的发表及出版，都将对目前正在展开的对国有资产管理体制的改革工作起到启迪与推动作用，并使这一改革从理论和实践的结合上不断得到丰富和发展。正由于于此，我乐于为丛书作序。

傅东成
一九九〇年四月

前 言

社会主义国家拥有数额巨大的国有资产。在我国，国有资产是全体人民创造和积累的物质财富，是社会主义制度的物质基础。加强国有资产管理，提高国有资产运营的经济效益与社会效益，对促进国民经济的发展，完善社会主义生产关系，巩固社会主义制度具有决定性的作用。

为了满足大专院校试用教材的需要和广大干部职工业务学习的需要，在财政部、国家国有资产管理局、中国人民建设银行总行、中国社会科学院、中国财政经济出版社、湖南省财政厅等单位有关领导、专家、学者的大力支持下，由湖南财经专科学校牵头、组织各方面的专家、学者、实际工作部门的同志及部分教师共三十多人，在广泛调查研究的基础上，历时两年，编写了这套《国有资产管理丛书》。

丛书编写以坚持社会主义道路、坚持社会主义公有制、坚持立足中国国情为指导思想，将加强国有资产管理提到巩固和完善社会主义制度的高度来认识。同时，按照辩证唯物主义和历史唯物主义观点，积极探索与总结古今中外国有资产管理的经验教训，为深化我国国有资产管理的研究，提供广阔的背景和充实的材料。在编写手法上，从教材建设的基本要求和保证丛书的协调统一出发，力争各书的基本观点和基本提法大体一致；同时，为适应不同专业教学内容的选择和不同工作岗位干部职工业务学习内容有所侧重的特点，各书在基本内容有所侧重的前提下，兼顾有关内

容的必要交织重复，以使各书相对独立完整。

国有资产管理工作的，目前正处于探索阶段，诸多理论与方法尚不成熟。由此决定了本丛书只是为建立新型的国有资产管理学科理论体系所作的一种积极尝试。它所能做到的主要是介绍国有资产管理改革试点中的一些情况，提供一些信息和提出一些思路。因而无论是在理论体系的塑造上，还是在篇章内容的选择介绍与探索研究上都还很不完善，缺点错误之处在所难免，热诚欢迎广大读者批评指正。

丛书编写直接间接地吸收了众多专家学者正式出版或以其它形式反映的研究成果。在此，谨致谢忱。

“国有资产管理丛书”编委会

1990年4月

目 录

导 论	(1)
第一章 国有资产管理的一般概念	(5)
第一节 国有资产的定义	(5)
第二节 国有资产的分类	(9)
第三节 国有资产管理的范围	(12)
第四节 国有资产管理与国有经济管理	(15)
第五节 国有资产管理的地位和作用	(16)
第二章 国有资产管理的基本特征	(19)
第一节 基点是维护和发展国家利益	(20)
第二节 管理目标的二元性	(30)
第三节 管理组织的三个基本层次	(34)
第四节 核心是建立所有权“双优配置”约束 机制	(38)
第五节 管理优化的标志	(41)
第三章 社会主义国有资产管理的特征	(45)
第一节 怎样理解马克思主义的有关论述	(45)
第二节 管理的民主化	(54)
第四章 我国传统国有资产管理体制分析	(63)
第一节 传统国有资产管理体制的形成	(63)
第二节 1978年以前国有资产管理体制的改革 与发展	(76)

第三节	传统国有资产管理体制的基本特征·····	(82)
第五章	社会主义商品经济改革理论的反思·····	(96)
第一节	国有制与商品经济的关系·····	(96)
第二节	国有企业的自主经营和自负盈亏·····	(103)
第三节	国有企业作为商品生产者的一般性和 特殊性·····	(107)
第六章	“两权”分离改革理论的反思·····	(115)
第一节	关于“两权”分离理论的几种不同观点·····	(115)
第二节	问题的实质是什么·····	(122)
第三节	“两权”分离的实现机制·····	(129)
第四节	对国有资产所有权的进一步思考·····	(133)
第七章	“双重经济职能”分离改革理论的反思·····	(136)
第一节	“双重经济职能”分离的目的是什么·····	(137)
第二节	“双重经济职能”分离可行吗·····	(146)
第三节	“双重经济职能”分离的可行性分析·····	(149)
第四节	新型国有资产管理职能的基本特征·····	(156)
第八章	社会主义民主化改革理论的反思·····	(161)
第一节	社会主义民主化改革理论的基本内容·····	(162)
第二节	民主化改革与商品化改革的关系·····	(172)
第三节	改革十年的若干经验和教训·····	(176)
第九章	我国国有资产管理体制改革的目标模式·····	(180)
第一节	关于改革目标模式选择的方法论·····	(180)
第二节	微观改革目标模式探讨·····	(190)
第三节	宏观改革目标模式探讨·····	(199)
第四节	中观改革目标模式探讨·····	(207)
第十章	从承包模式向目标模式的转变·····	(212)
第一节	承包模式形成的现实基础·····	(213)

第二节	承包模式的基本特征·····	(225)
第三节	承包模式的局限性·····	(234)
第四节	通向改革目标模式的途径·····	(238)
第十一章 非社会主义国家国有资产管理的比较与借鉴		
	(一) ·····	(246)
第一节	国有资产的微观组织形式·····	(247)
第二节	国有企业领导体制·····	(254)
第三节	政府国有资产管理模式·····	(260)
第四节	国会对国有企业的管理·····	(274)
第五节	国家控股公司·····	(280)
第十二章 非社会主义国家国有资产管理的比较与借鉴		
	(二) ·····	(287)
第一节	改革的内容·····	(287)
第二节	改革的原因·····	(290)
第三节	改革的进程·····	(298)
第四节	改革实绩评价·····	(304)
第五节	小 结·····	(310)
后 记	·····	(315)

导 论

国有资产管理体制改革是当前我国社会主义国有资产管理理论与实践研究的一个重要课题。特别是1988年1月国务院决定设立国家国有资产管理局，作为国有资产所有者代表，对境内外的全部国有资产行使统一管理职能之后，这一课题研究具有更为紧迫的现实意义。

建立独立的国有资产管理机构对国有资产实行统一管理，其目的在于适应我国有计划商品经济发展的内在要求，重新构造国有经济管理体制，理顺国有资产产权关系，实现“政企职责分开”和“两权”分离，使国有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，使国有经济更有效地发挥其在国民经济运行中的主导作用，以推动我国社会生产力的加速发展，巩固和完善社会主义经济制度。这一改革，不仅在社会主义国家中还没有先例，就是在发达资本主义国家和广大发展中国家中，也难以找到可资借鉴的系统成功经验。因此，完全可以说，这是我国在世界性国有经济管理体制改革的实践中的一个大胆突破。也正因为如此，从形成具有中国特色的新型国有经济管理体制这一目标看，国有资产管理局的建立，与其说是改革问题的解决，不如说是艰难探索的开始。例如，目前改革实践就提出了如下急待从理论上回答的种种问题：

(1) 国有资产管理局的设置，从理论上说，是接受“国家双重经济职能分离”改革理论指导的结果。然而，什么是国家“双重”经济职能的分离？应不应该实行这种分离？能不能实行

这种分离？怎样实行这种分离？

(2) 国有资产管理的目标是什么？什么是国有资产管理的优化？为此，我们需要建立一个什么样的管理模式？

(3) 在新的管理模式中，国有资产管理局处于什么地位？是“经营总部”以统管国有资产经营？是“参谋部”以协助政府其他部门实施国有资产经营管理？还是“监察部”以对国有资产经营实施监督性管理？与之相适应，国有资产管理局与政府其他部门如计委、财政部、劳动人事部以及各行业主管部是什么关系？

(4) 国有资产管理局管什么？是资产管理，还是财产管理？是仅限于“存量”管理，还是“存量”管理与“增量”管理相结合？对国有企业是产权管理，还是包括各种形态的资产管理？为此，国有资产管理局是应该作为行政单位，还是应该作为经济实体？是应该隶属于全国人大常委会，还是应该隶属于国务院？

(5) 国有资产管理体制改革的目标模式是什么？在新旧体制过渡时期内，我们需要进行哪些配套改革？

如此等等一些全新的现实问题目前已引起了我国经济理论界和实际部门同志的极大注意和认真思考，有关这方面理论的系统研究也正在逐步开展，本书所论述的正是作者在参加这一研究中所获得的初步成果。

本书的主要任务是：以马克思主义理论为指导，在尽可能系统比较分析国内外国有资产管理及其体制改革实践经验的基础上，来探讨我国社会主义国有资产管理体制改革的理论依据、目标模式和实现途径，以回答当前深化改革过程中所面临的种种实践和理论问题。

本书研究的基本思路 and 特点是：从国家利益分析入手，以国

有资产经营效益分析为主线，力图从商品经济的一般、社会主义经济的一般和中国具体国情这三个层次来揭示国有资产管理的基本规律。并在此基础上，系统回顾我国传统社会主义国有资产管理体制的形成历史，分析其主要特征与弊端，归纳和反思1978年以来我国社会主义国有资产管理体制改革的理论依据，总结改革的经验与教训，探讨进一步深化改革的方向和途径。

本书研究的基本结论是：我国社会主义国有资产管理体制改革在指导思想上必须超越单纯的资产保值增值观念和单一的商品经济改革观念，从社会主义经济发展的高度，树立在提高资产经营效益基础上全面发挥国有经济在国民经济中主导作用的改革观念，按照计划指导下国有资产经营活动商品化和集中领导下国有资产管理民主化的方向，通过国有资产管理职能的专门化，正确处理国有资产的社会管理、国有资产的政府管理和国有资产的企业之间，以及政府国有资产管理职能部门与政府其他经济管理职能部门之间的分工协作关系，从而建立我国新型的、适应有计划商品经济发展需要的社会主义国有资产管理体制。

本书所述内容可以大致分为四个部分，即：基础理论篇、改革理论篇、改革实践篇和比较与借鉴篇。

基础理论篇由第一、二、三章组成，主要是阐明本书关于国有资产管理的一些基本概念，并分别从商品经济的一般和社会主义经济的一般，来探讨国有资产管理的性质、特征和规律。

改革理论篇由第四、五、六、七、八章组成，主要是依据对我国传统社会主义国有资产管理体制的分析，以及对1978年以来我国国有资产管理体制改革理论与实践的回顾和反思，系统探讨了我国社会主义国有资产管理体制改革的理论依据。认为这一改革理论依据可以归结为四个方面，即：社会主义有计划商品经济改革理论；社会主义民主化改革理论；国有企业资产所有权与经营

权相分离改革理论；国家对国有企业的资产所有者管理职能与社会经济管理职能相分离改革理论。并认为，依据这些改革理论，我国社会主义国有资产管理体制的改革将围绕一个核心和两条主线来进行，即改革的方向是以提高国有资产经营效益为中心，努力实现计划指导下国有资产经营活动的商品化和集中领导下国有资产管理活动的民主化。改革的措施将沿着在国有企业内部实行“两权”分离和在国家机构内部实行“双重经济职能”分离这两条主线来展开。

改革实践篇由第九、十章组成。此篇主要是运用前面各章的改革理论，分析我国的具体国情和改革的现实基础，从微观、中观、宏观三个层次系统探讨了我国社会主义国有资产管理体制改革的目标模式，并就深化改革过程中国有资产管理职能部门所应采取的近期（三年治理整顿时期）改革措施和长远（治理整顿任务基本完成以后）改革措施提出了一些个人的看法。

比较与借鉴篇由第十一、十二章组成，主要是对不同国家的国有资产管理体制及其改革模式进行比较研究，试图总结出一些对我国改革具有借鉴意义的经验。值得强调的是，虽然这一篇在内容安排上置于全书之末，但是，从作者的研究过程看，这一篇的研究却是在前面三篇内容研究之前。可以说，它是前面三篇内容研究的一项基础工作。

第一章

国有资产管理的一般概念

讨论和研究我国社会主义国有资产管理及其体制改革问题时，首先涉及到一些最基础的理论范畴。其中包括：关于国有资产及其管理的定义，国有资产的分类，国有资产管理的范围，国有资产管理与国有经济管理的关系，国有资产管理在国民经济管理中的地位和作用等等。多年来的实践说明，概念不同，常常是导致人们之间无谓争论的一个基本原因。因此，为了便于以后各章的论述，我们首先有必要对本书的以上几个基本概念进行一些讨论。

第一节 国有资产的定义

什么是国有资产？对此，目前存在两种比较流行的定义：

“国有资产是指国家或依据法律，或基于权力行使，或由于预算内及预算外支出，或由于接受馈赠，或由于资产收益，取得的应属于国有的财产”。

“国有资产，指的是属于国家所有的全部财产（即增值财产和存值财产的总和）以及各种自然资源财富。”

以上两种定义虽然表述方式略有不同，但都有一个共同点，就是把“资产”与“财产”两个概念相等同，认为国有资产就是国有财产。我认为，这是值得进一步斟酌的。