

国企改革丛书

● 迟福林 主编

国企改革 与产权

中国（海南）改革发展研究院

外文出版社



国企改革丛书

国企改革与产权

中国(海南)改革发展研究院

迟福林 主编

外文出版社

图书在版编目(CIP)数据

国企改革与产权/迟福林主编. —北京:外文出版社,1998

(国企改革丛书)

ISBN 7-119-02171-0

I. 国… II. 迟… III. ①国有企业—经济体制改革—中国②国有企业—产权—研究—中国 IV. F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 03100 号

责任编辑 白雪梅

封面设计 蔡荣

国企改革与产权
中国(海南)改革发展研究院

迟福林 主编

*

©外文出版社

外文出版社出

(中国北京百万庄大街 22 号)

邮政编码 100037

春雷印刷厂

1998 年(大 32 开)

1998 年第 1 版第 1 次印刷

ISBN 7-119-02171-0

定价:16.80 元(平)

国企改革丛书

主 编 迟福林

编 委 迟福林 夏汛鸽 王雅 朱志辉

出版前言

国有企业是我国国民经济的支柱,搞好国有企业改革对建立社会主义市场经济体制和巩固社会主义制度,具有极为重要的意义,这是党的十五大明确指明的方向。中国(海南)改革发展研究院以推动中国由计划经济体制向市场经济体制转轨为基本目标,通过独特的“小机构、大网络”的科研工作方式,组织国内外一流的专家学者、政府官员,围绕国有企业改革的重大理论和实践问题进行调查、研究、探讨,以案例调查报告、学术论文、国外考察报告、政策建议报告等形式,对国有企业改革中遇到的一系列问题、解决问题的方法、政府决策部门采取的政策作了深入的切合实际的研究,力求做到探索性与对策性相结合,前瞻性与可操作性相结合,是对国企改革面临问题的积极的建设性的研究。现在我们把这些成果以“国企改革丛书”的形式编辑出版,意在为关心国企改革的同仁提供一点思路,为推动国企改革的顺利进行尽一份力。

需要说明的是:书中的作者基本上是中国(海南)改革发展研究院的研究员和特约研究员,他们长期关注、研究国有企业改革的动态、走向,但又各有专长,各有特色,他们的文章也各有千秋,对此我们在这里不作硬性化一,只在主题上要求一致。至于对一些问题的看法,作者之间、作者与读者之间可以互相探讨,共同研究,大家一起携手为国企腾飞献智献策。

中国(海南)改革发展研究院

推动产权的流动和重组 实现国有资产的保值增值

洪 虎

随着改革的深化,以公有制经济为主体,以国有经济为主导,多种经济成份并存、共同发展的所有制格局已初步形成。随着投资主体多元化的发展,同种经济成份的不同利益主体和不同经济成份的各种利益主体,共同投资合办企业越来越多,企业财产的组织形式日益多样化。国有经济的实现形式也发生了很大变化。过去,国有经济的实现形式只有国有企业这种单一的形式。现在,包括国家在内的出资者共同投资设立的企业,成为国有经济的一种新的实现形式。随着产权的流动和重组,财产按份共有的经济单位将越来越多。在这种情况下,如何维护国家权益,正确地推动国有资产产权的流动和重组,实现国有资产结构的优化,提高国有经济的活力,就成为一个十分重要的研究课题。

一、生产资料国家所有的经济含义

物质资料分为生产资料 and 消费资料两类。生产资料所有制是社会生产关系的基础。马克思主义认为,无产阶级在夺取政权后,在国家还存在的条件下,生产资料尚不能直接转归全社会所有,而是“首先把生产资料变为国家财产”(《马克思恩格斯选集》第3卷第320页),在一定阶段内使社会所有制采取国家所有制的形式。八届全国

人大一次会议通过的《宪法修正案》就明确了“国有经济,即社会主义全民所有制经济”。

国家所有的生产资料集中分布在企业之中,而企业资产又以法人财产的形式出现。企业资产是企业拥有或者控制的能以货币计量的经济资源,它由两部分构成:一部分是企业的投资人(以下简称出资者)注入企业的资本及其增值部分,称之为所有者权益(即企业的投资人享有所有权的企业净资产);另一部分是企业作为债务人从债权人处得到的以负债形式体现的资产。用公式表示为:企业资产(法人财产)=所有者权益+负债。从国家财产的全民所有制性质和企业法人财产的构成关系看,生产资料国家所有的含义有以下几点:

1. 国家所有是全体国民(包括企业职工在内)的共同共有,而不是按份共有。国有资产的所有权是统一的,不可分割的,不能把国家所有的财产分为地方所有、部门所有或者企业所有。

2. 国家对投入企业的国有资产形成的所有者权益享有所有权,即对企业的净资产享有所有权,不是对企业的全部法人财产享有所有权。

3. 国家所有的是以价值形态体现的属于国家的资本及其增值部分,不是对企业中实物形态资产的所有权。

4. 国家依据对国有资产形成的所有者权益享有所有权,可以以出资者的身份依法参与企业的重大决策,但不能直接支配企业的法人财产。

5. 国家不能随意抽回企业中的国有资本,企业也不能退还国家注入企业的资本,但国家可以依法转让自己的资本权益,并获取应得的收益,国家向非国有经济的出资者有偿转让资本权益后,即失去对该部份资本的所有权,但同时获得了对等价物——有偿转让投入的所有权。在等价有偿转让中,如果转让收入全部用于国有资本的再投入,国家所有的资本权益不会发生损失。

二、国有资产的所有权与产权

财产所有权是一种民事权利,“是指所有人依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处分的权利”(《民法通则》第七十一条)。国有资产即国家享有所有权的资产,它主要是由国家的投资行为产生的。对成千上万个企业注入国有资本,不可能由代表国家的一个机构集中统一完成,需要通过众多的国家投资主体分别实现。现实的情况是,县以上的各级政府都有安排财政预算投资形成国有资产的职能,投资主体多元化已成为现实。“谁投资,谁受益”的原则也已确立。当前需要在调整职能和合理分工的基础上,使众多的投资主体成为从事国有资本运营的权利、利益和责任的统一体,在国家确定其运营的资本数额之内,代表国家享有企业投资人的权利和义务。党的十四届三中全会通过的《决定》表述的资产受益、重大决策和选择管理者等权利,以及只以投入企业的资本额对企业的债务承担有限责任,是出资者应享有的权利和应承担的责任。在建立严格的国有资产经营责任制后,还可以考虑国有资本权益的转让及收益权;法人终止时,清偿债务后企业剩余资产的获得权,也授予出资者行使。这种由国家授权的投资机构或者授权的部门行使的、建立在国有资本基础上的、对其投资的企业享有的企业投资人的财产权利称之为国有资产的产权。

产权有如下特征:

1. 是出资者享有的权利;
2. 是由投资行为(向企业注入资本)产生的权利;
3. 是对投入企业的资本的一种财产权利;
4. 是依法确立并受法律保护的权利;
5. 是由资本体现的一种权益,这种权益可以分割、组合和转让;
6. 是依法可以影响企业法人财产权的权利;

7. 是可获取投资收益的权利。

一般来说,出资者是用属于自己的资产进行投资,因此,企业资本的所有者与企业的出资者是同一主体。而国家授权的出资者,是使用属于国有的资产进行投资的具体机构,因此,国有资本的所有者和实施具体投资行为的出资者不是同一主体。国有资本的所有权和注入国有资本体现的出资者的产权是可以分开的,即国家享有国有资本的所有权,国家授权的投资机构或者授权的部门享有注入国有资本体现的出资者的产权。在成千上万的国有企业中,国有资本的所有权是集中统一的,而企业的产权是分散的、多元的。

把国有资产的所有权与产权分开,确立在国有经济内部有众多的有相对利益的产权主体,有利于国有资产的产权进入市场,实现产权的流动和重组。这样,既维护了国有资产所有权的完整性、统一性、又能使国有资产实现结构优化。这是国有经济与市场经济相结合的重要切入点。

三、国有资产产权转让和重组的必要性

社会主义市场经济的本质要求,就是使市场在国家的宏观调控下对资源的配置起基础性的作用。投入经济运行的资源主要集中在企业中,表现为各种生产要素。要使市场对资源的配置起基础性的作用,就要使各种生产要素进入市场,通过市场来调节。资本是一种重要的生产要素,需要在市场上流动并实现优化配置,资本流动和重组的重要形式是产权的流动和重组。通过产权的流动和重组可以推动和实现资本的流动和重组。

国有资产的产权流动和重组,是合理配置国有资源、优化国有资本结构的重要途径。优化国有资本结构,就可以带动调整国有经济的布局和产业结构、产品结构以及企业组织结构,从整体上提高国有资本运行的效率和效益,增强整个国有经济的活力。

通过有序地组织国有资产的产权流动和重组,正确选择企业财产的组织形式,利用国有资本的控股作用,可以更好地发挥国有经济的主导作用,扩大国有经济的影响范围。

通过合理地组织国有资产的产权流动和重组,可以盘活存量国有资产,并以此为突破口,解决当前国有企业人多、投入少的矛盾。通过资产债务的重组,探索解决国有企业债务负担、社会包袱问题的途径,加快国有企业建立现代企业制度的进程,增强国有企业的活力。

在国有经济内部进行的产权流动和重组,可以调整中央、地方和政府部门的财产关系及利益关系,有利于国有资产的合理分布,有利于协调中央和地方的关系,有利于调动“两个积极性”,搞活国有经济。

在建立社会主义市场经济体制中,国有资产的产权进入市场进行转让和重组,对于发育资本市场、产权市场具有极为重要的意义。国家授权的投资机构或者国家授权的部门是国有产权交易的主体,企业作为投资者也是其投资的企业产权主体,这些产权主体也就是产权交易市场的主体。有了它们的积极参与,产权市场才能发育起来。

四、国有资产产权流动和重组应该遵循的原则和需要做的基础性工作

国有资产产权流动有两种方式,一是划转,二是转让。划转是国家依法调整授权关系,变动国有资产出资者,从而调整国有资本权益所属关系的行为,这只能在国有经济内部进行;转让是国有资产出资者按照有偿的原则出让国有资本权益的行为,这既可在国有经济内部进行,也可跨越国有经济范围进行。这两种方式在建立社会主义市场经济体制中都应当保留。

国有资产产权重组,从企业来看是出资者组成结构的调整,或者是由单一的出资者变为多个出资者,或者是改变多个出资者的构成。产权重组带来资本权益共享关系的变化,存量国有资产的产权重组,涉及资本权益的转移;增量国有资产的产权重组,不涉及资本权益的转移。

国有资产产权的流动和重组,必须坚持以下原则:要切实维护国家的权益,实现国有资产保值、增值;要有利于国有资产的结构优化和合理配置;要有利于发挥国有经济的主导作用;要充分运用市场机制,盘活存量国有资产;要依法规范地进行。

在国有资产产权转让过程中,还要坚持依法有偿转让,资产必须经过评估,转让价格由市场确定,转让的收入必须用于国有资本的再投入的原则。

进行国有资产的产权转让时,必须对注入国有资本的企业进行清产核资,核实企业法人财产占用量,界定产权,确立国有资本的出资者,评估资产,划分开经营性资产和非经营性资产,清理债权债务,处理好历史遗留的债务负担,把资产核算真正转到适应市场经济要求的财务会计制度上来。同时,要建立国有资产经营责任制,明确国有资本的出资者和国有资本的使用者的权利、义务和责任。要做好完善国有资产产权流动和重组的立法工作,发展资产评估和财务审计等市场中介组织,培育、健全产权交易市场,建立国有资产考核监督体系等工作。

五、建立适应市场经济要求的国有资产的运营体系

建立国有资产的运营体系是实现产权流动和重组的组织保证。改革的目标是要建立起一个具有中国特色的,适应市场经济需要的,国家权益得到维护,所有者、出资者和企业法人权责明确,产权转让灵活,资产实现增值,企业充满活力的国有资产运营体系。

运营体系的建立应遵循以下原则：

1. 坚持国家所有权，维护国家权益。在目前阶段，全民所有制应采取国家所有的形式。企业中的国有资产所有权属于国家。国家依法保护国有资产的所有权。国有资产的所有权是统一的，作为权利主体是不能分割的。国务院代表国家行使国有资产的所有权。国务院依法管理全国的国有资产，依法确立和调整国有资产的出资者；依法管理国有资产的投资收益；批准国有资产重大产权转让。

2. 政资职能分开。要把政府的行政职能和国有资产所有权的职能分开，由不同的部门和机构分别行使。政府的行政职能覆盖全社会，按行政区划和管理的分工，由政府分级行使其职能；所有权职能仅限于国有经济。在政资职能分开的基础上实行税利分流，收税是政府行政职能的体现，政府要依法征税；获取利润是所有权职能的体现，出资者应依法享有投资收益权。

3. 政企分开。政府行使社会经济管理职能，企业（经济组织）从事国有资本和国有资产的经营。政府是社会管理者，企业是被管理者，政府对无论什么经济成份出资设立的企业实行一视同仁的管理。企业是法人，不是行政机构，在民事活动中的地位平等，不再承担政府的行政职能。企业与它的出资者之间是资产联结关系，不是行政隶属关系。

4. 国有资产的管理与运营职能分开。管理国有资产是政府管理经济的职能，需要由政府的职能部门采用行政的办法来实现，是针对全部国有资产的；国有资产的运营即国有资产的配置和使用是经济组织的一种财产职能，是仅针对经营性国有资产的。国有资产的运营是由出资者和其投资的企业共同完成的，即出资者和企业共同承担国有资产的保值增值的责任。

5. 国家的所有权与出资者的产权分开。企业中的国有资产的所有权属于国家，即法人财产中由国有资本构成的企业净资产的所

有权属于国家,国有资本体现的出资者的产权,属于国家授权投资的机构或者授权的部门。出资者可以依法有偿转让自己的产权,转让的收入要用于国有资本的再投入,这就又形成了新的属于国家所有的企业净资产。

6. 企业出资者的产权与企业法人财产权分开。产权是出资者享有的权利。企业法人财产权是企业法人依法对法人财产享有的独立支配的权利,出资者可以通过参加企业的权力机构依法参与企业的重大决策,但不能直接支配企业法人财产。企业法人财产权受法律保护,企业依法独立经营。

建立国有资产运营体系的基本思路是,在坚持国有资产统一管理的前提下,按照目前国有企业的财政隶属关系(不是行政隶属关系),各级政府构造若干国有资产投资控股公司、资产经营公司等国家授权的行使企业出资者职能的机构,理顺它们与下属企业的产权关系,同时解脱企业与原主管部门的行政隶属关系,按照建立现代企业制度的要求,落实企业的法人财产权,企业产权通过市场进行转让和重组,实现优化国有资产结构搞活国有经济的要求。

国有资产的运营是分工运营。即按财政隶属关系(这是目前实际可行的选择)实行分工运营。地级市以上的各级政府可以设立若干个行使出资者职能的投资机构,县级市视经营性国有资产的数量,有的可设一、二个综合性的投资机构,有的和县一样,不设机构,可把企业的财产关系划转到上一级政府去,纳入上一级政府的运营系统。

投资机构可以由现有的机构改设,全国性的行业总公司可以改为控股公司,现有的投资公司可以改为投资控股公司,大型企业集团的母公司可以改为经营控股公司等等。也可新设一些投资机构。它们都应是有国有独资公司。

国有资产运营体系的建立应当有领导、有步骤地进行。在国家国有资产产权管理体制改革总体方案确定之前,各省、自治区、直辖

市可以进行探索、试点,但应事先报国务院批准。

国有资产运营体系的建立要有总体规划,要进行系统设计,不能各自为政,各搞一套。要先立法,建立规范和规则,通过法定授权的方式明确出资者的权利、义务和责任,建立资产经营责任制。

国有资本以及国有资本体现的资本权益都是可以而且应当进入市场进行流动的,坚持正确的原则和规范的做法,国有资产的产权转让不仅不会造成国有资产的流失,反而会实现保值、增值,带来结构优化、配置合理、总体运营效率和效益的提高。

深化国有产权制度改革要解决的现实问题

高尚全

改革以来,我们在国有产权制度改革方面已取得了一些成果,但与现代企业制度的产权结构相比较,尚有很大距离。在当前深化国有产权制度改革中,我们还有大量工作要做;有一些必须面对的现实问题,需要我们去解决。具体来讲,有以下三个问题。

一、应尽快确立国家级的国有资产委托程序

确立委托程序,首要的问题是,谁作为委托人?即谁是国有资产所有者的代表?这既是一个理论上争论不休的问题,也是实践中尚不明确的问题,更是法律上悬而未决的问题。因此,一些地方政府为解决所辖国有资产保值、增值问题,率先“代行”所辖国有资产所有者职能,自行建立了一套委托程序,便受到了国家有关部门的非议。国家未能以法律的形式确立国有资产的委托程序,国有资产人格化的代表缺位,是国有产权关系不清的源头问题。

近些年来,围绕这一问题争来争去,始终未落在实处。先后有三种来自于国家正式行政程序的规定:1988年在《国家国有资产管理局“三定”方案》中规定,由国有资产管理局行使国有资产所有者的代表权;1990年在《国务院关于加强国有资产管理工作的通知》中又决定,由财政部和国家国有资产管理局行使国有资产所有者的管理职

最后是1992年在《全民所有制工业企业转换经营机制条例》中明确国务院代表国家行使所有权。尽管三种规定差异很大,但都出于一个共同的前提——国有资产应是国家统一所有,因此要找出一个总代表。然而,国务院行使国家所有权如何操作?若没有具体的实现形式,那么国家统一所有的所有权就仅仅是一种名义而不是实质上的所有。

根据我国的现实情况看,国有资产在事实上已经划分为“中央管理的资产”与“地方管理的资产”;在国有资产的收益分配上,也已经形成了“中央收益”与“地方收益”。面对这种现象怎么办?要么承认这种现实,确立分级所有;要么明确国务院委托地方政府代行所辖国有资产的所有权,同时享有收益使用权。总之,要尽快地在法律上建立国有资产的委托程序,确立国有资产国家所有的具体实现形式;一方面规范已有的改革实践,一方面推进全国的国有资产管理体制的改革。

二、应尽快明确产权主体

当国有资产委托程序确立后,谁作为受托对象,即谁将成为产权主体随即成为理论与实践探索中所面临的突出问题。

从近年来的一些争论看,在理论上的一个重要误区,是将产权等同于所有权。甚至在政府的一些文件中,也提出“中央政府产权”与“地方政府产权”、“产权是出资者的权利,谁出资,谁享有企业产权”,进而将产权与企业法人财产权相对立,在国家所有权与企业法人财产权之间,构筑了一个中间层次作为产权的主体。

由此引出了实践的问题。从我们调查的情况看,目前,被实际授权的产权主体,大多为原行业主管部门或行业总公司。这些机构作为产权主体,其权能是否充分?如果不充分,则无法承担其授权范围内国有资产保值增值的责任;如果过于充分,则无法保障所辖企业独立的法人地位,无法使所辖企业有效地行使“法人财产权”。从深圳

市、上海市推行的制度安排来看,国有资产经营机构作为产权主体,拥有了较完整的产权,即间接地拥有国有资产使用权(选派产权代表或确定所辖企业主要经营者,决定所辖企业的经营方式),拥有国有资产的收益权(向国有独资子公司收缴利润,向股份制企业和中外合资企业收取红利),以及拥有对国有资产使用、获取收益的转让权(决定所辖企业国有资产的重大处分,包括国有资产的转让、拍卖、破产企业中国有资产的处置等)。那么作为国有资产经营机构所辖的企业,如何拥有企业“法人财产权”、健全企业法人制度?深圳市、上海市在这一层次的制度安排是这样规定的:企业依法对法人资产享有占有、使用、收益和处分权,以全部法人财产自主经营、自负盈亏,独立享有民事权利、承担民事责任,对出资者承担保值增值的责任。如果是股份制公司或中外合资企业,其权益与法律地位具有一定的制度保障;如果是国有独资公司,那么所行使的“法人财产权”与国有资产经营机构所行使的“产权”将存在交叉与矛盾。即谁有权决定国有独资企业资产的使用方式、收益分配与资产处置?

这种认识上的误区,导致制度安排上的矛盾。于是,在现实中出现了一些国有大中型企业在争取现代企业制度试点上,与其行业总公司争做被授权主体的现象。对于这些国有大中型企业来说,他们已经感到了一种现实的威胁,若不成为产权经营主体,其独立的法人地位将有可能受到损害。

对此我认为,根据近年来国有产权制度改革的实践结果看,实现国有产权与所有权的分离,可以采用多种形式,但产权的主体最好应为企业法人。国有资产主要是通过委托企业法人来经营,并通过逐步建立现代企业制度,以保证企业法人能够有效地行使产权。

三、国有资产存量结构的调整与所有权的转让

在国有产权制度改革实践中,另一引人注目的现实问题是,人们