

建立健全新型國 有資產管理體系



圖式工廠——長沙電冰箱廠

湖南省國有資產管理局
湖南省財政科學研究所

編

建立健全新型国有资产管理体制

湖南省国有资产管理局 编
湖南省财政科学研究所

一九九二·长沙

建立健全新型国有资产管理体系

编辑、出版：湖南省国有资产管理局
湖南省财政科学研究所

国内统一刊号：GN43—1025

787×1092毫米 32开 11.5印张 260千字

长沙市湘虹印刷厂印刷

本书编委会主任：瞿宝元 王贵琪 朱德光

本书责任编辑：唐建华 尹 华 杨光明

本书编委会成员：

瞿宝元 王贵琪 朱德光 唐建华

朱晓云 杨光明 姜 焱 尹 华

目 录

开拓创新，求实奋进，继续推进国有资产管理改革

.....瞿宝元 (1)

进一步解放思想，积极探索国有资产管理

改革的新路子.....朱德光 (24)

谈谈国有资产的投资管理问题.....王加春 (31)

关于产权问题的几点看法.....李春满 (35)

关于国有资产运营机制的考察.....唐建华 (38)

转换企业经营机制，提高国有资产经营效益

.....黄 智 (53)

论建立与社会主义商品经济相适应的国有

资产管理机制.....陈世义 蔡定初 (68)

改革投资管理体制，加强国有资产投资管理

.....张 瑜 张介夫 (73)

试论国有资产运动目标模式.....赵文明 (80)

试论国有资产管理的若干问题.....程复衡 (90)

改革国有资产管理体制势在必行.....刘润生 (100)

经营性国有资产管理的构想.....李仲琼 (105)

国有资产责任经营探讨.....王铁芳 (114)

传统国有资产管理体制必须改革.....王运辉 (121)

国有资产管理体制建立中权力调整问题论

.....成劲松 吕 毅 (126)

国有资产管理局财团化论纲·····	肖毅敏(134)
健全国有资产管理机制的构想·····	贺金生(138)
关于国营企业效益的几点思考·····	刘健(148)
建立经营者与资产价值增殖之间的联系	
——关于国有资产管理的若干思考·····	尹华(155)
国有资产管理：现实与思考·····	杨光明 姜焱(164)
理顺产权与搞活企业·····	李捍东(171)
浅谈强化产权管理·····	罗光辉(185)
改革和完善国有资产产权管理的思考·····	陈贤位(189)
深化产权管理体制改革，推进企业经营机制转换	
·····	陈协中(194)
论产权制度改革及其过渡模式·····	邵国良 欧阳维忠(198)
产权制度改革是完善企业承包的关键	
·····	陈时英 张小宁(207)
论企业内所有权约束机制的微观再造·····	张介夫(212)
试析国营企业“自有资金”的所有权界定·····	唐政(218)
征收国有资产占用费，提高资产的运营效益·····	赵湘仿(224)
加强国有资产管理，提高经济效益	
·····	欧阳运瑞 李润成(230)
大胆扬弃，稳步发展	
——关于股份制改革的几个认识问题·····	朱德光(235)
股份制企业与国有资产管理	
·····	谌浩 邹萍 马润生(243)
试论推行股份制中的国有资产管理问题·····	向秀清(250)
发展股份制试点企业之管见·····	黄仲斌(253)
改革产权制度，发展股份经营·····	贺顺广(258)

谈谈在股份制企业中如何维护国有资产权益

.....李汉斌(263)

改革现行国有资产经营管理办法,提高国有资产

经营使用效益.....万代威(269)

关于国有资产管理工作的规范化思考.....罗小平(273)

完善国有资产产权登记工作的几点看法.....尹显义(279)

资产评估确认的作用、方法、重点和难点.....陈建强(285)

关于解决国有资产闲置问题的思考.....朱秋明(290)

推进国有资产合理流动,提高国有资产使用效益

——津市市28家国营企业闲置固定资产的

调查.....王荣立(294)

强化所有权管理,实现固定资产价值补偿.....谭子荣(299)

浅谈固定资产补偿弱化问题及其对策.....龙绍锋(304)

浅议吃固定资产“老本”的原因及其危害性.....陈宏进(310)

完善承包经营,加强国有资产管理.....康利荣(315)

行政事业单位国有资产管理初探.....吴家吉(319)

非经营性国有资产管理的现状及对策

.....王章生 李唐学(322)

对非经营性国有资产管理的探讨.....滕珊珊(325)

烟草行业国有资产管理之我见.....唐汇良(329)

关于城镇国有土地资产收益流失情况的调查.....王国良(336)

国有林木资产管理问题初探.....吴剑波(343)

湖南省第一次国有资产管理理论研讨会观点综述

.....(346)

后 记.....(359)

开拓创新 求实奋进

继续推进国有资产管理改革

瞿宝元

我们这次会议，是我省首次召开的研讨国有资产管理理论的会议。会议的宗旨是：解放思想，大胆创新，理论紧密结合实际，不断推进我省国有资产管理体制改革。

不久前，邓小平同志就坚持全面贯彻执行党的基本路线，解放生产力，加快改革开放步伐，发展我国社会主义经济等一系列问题发表了重要谈话。中央政治局会议和七届全国人大五次会议为此提出了实施贯彻的具体要求和步骤。这些对于我们开好这次会议具有十分重要而现实的指导意义。这次理论研讨的中心，就是要围绕发展以公有制为主体的社会主义商品经济，理顺产权关系，建立国有资产管理新体制，搞好国营大中型企业，提高资产运营效益等问题展开讨论。需要重点研究的课题是：1. 在宏观经济管理上，如何理顺政府和企业的关系，加强国有资产管理，巩固和发展公有制经济；2. 在微观层次上，如何使国有资产所有权管理机制进入企业，做到既落实企业经营权，又保障国家所有权；3. 如何通过加强国有资产管理，推动经济结构调整和企业经营机制的转换；4. 适应社会主义有计划商品经济的要求，推进国有资产管理体制和管理方法的

*本文系湖南省国有资产管理局局长瞿宝元同志在全省第一次国有资产管理理论研讨会开幕式上的主题报告

改革。希望全体与会代表敞开思想，集思广益，切磋交流，求实探索，齐心协力把这次会议开好。

建立新型的国有资产管理体制是一项系统工程。我们深知，要改革国有资产管理体制，加强国有资产管理，改革社会主义的产权管理制度，必须面向实际，努力进行理论建设工作，用马克思主义经济理论武装自己，用正确的理论来指导实际工作。国有资产管理体制改革必须要有正确的理论作基础，我们的理论研究必须紧紧扣住改革发展的实际。为此我们就我们所接触到的一些情况和问题讲三点，供大家研究参考。

(一)

新中国建立以后，中国人民经过四十多年的发奋努力，经济建设取得巨大成就，据一九九〇年决算报表统计，全国共有国有资产总量22713亿元。这些国有资产创造了60%的工业产值和70%的财政收入。依靠国有资产建立了广泛的城乡集体合作经济，发展多种经济成分，使我国以世界7%的耕地解决了人类1/5人口的温饱问题，生活水平正在不断提高，有的地方已达到小康水平；在社会发展质量指标方面已位居世界中等水平。历史已经证明并将继续证明，巨额的国有资产是我国进行社会主义现代化建设的物质基础，是巩固和发展社会主义制度的物质保证，也是不断改善全国人民物质文化生活的源泉。因此，加强和完善国有资产管理，是一个值得引起重视的重大问题，其意义十分深远。

党的十一届三中全会以后，在邓小平同志倡导下，我国首先是在农村，紧接着在城市铺开了全面的经济体制改革，按照党的一个中心、两个基本点的指导方针，我们在所有制结构、

市场体系、分配机制、价格管理以及财政、计划、投资、劳动、金融、外经贸等管理体制方面，进行了一系列的改革，并取得了巨大成就。1979年至1988年，按可比价格计算，我国国民生产总值平均每年增长9.6%，大大高于世界上绝大多数国家平均增长2%到4%的速度。事实证明，坚持以公有制为主体的社会主义经济制度，努力调整和改善生产关系，大力发展社会主义商品经济，社会生产力的迅速发展是完全可能的。另一方面，在肯定我国经济体制改革取得巨大成就的同时，我们必须看到，目前所进行的一些改革，还仅仅是初步的，经济生活中的一些深层次矛盾还没有得到很好的解决。国营企业的活力仍然不足，经济效益仍不理想，国有资产流失现象严重，产业和产品结构调整步履维艰，等等。这些问题与管理体制有着直接的联系，其中，全民所有制的实现形式即国有资产管理模式存在严重缺陷，是造成以上问题的主要原因之一。

过去，在产品经济管理体制的影响下，实行的是以政企职能不分为基本特征的国有资产管理体制，这种体制存在以下几方面的严重弊端：一是政府既是社会管理者，又是代表全民掌握国有资产的所有者，行政职能与所有权职能混在一起，对国有企业实行过多的直接管理，政府对企业干预过多，企业对政府依赖很深，成为国营企业缺乏自主经营权的本质原因；二是全民资产的所有权管理，是以由上而下的行政层次和行政命令形式，分割在各地区和各部门，并以实物资产管理为主，造成了国有资产的地区分割和部门分割，严重影响资产的重组和流动，重复建设、盲目建设、追求资产占用最大化的现象十分突出；三是对同一企业的所有权管理，又被分割在组织人事部门、财政部门、金融部门、计划投资和经济主管部门之间，形

成产权管理的主体多元化，谁都有权直接干预企业，而却没有一个部门真正对企业的资产营运效益负全责，没有一个真正关心企业经济效益的“老板”；四是长期以来，由于政企职能不分，政府从关心社会稳定的角度出发，对国营企业实施过多的保护，缺乏优胜劣汰的机制，一些长期经营不善、严重亏损的企业得不到淘汰，国有资产发挥不了效益，又无法流动、重组，从而影响整个经济效益的提高；五是由于国有资产缺乏具体所有权代表实施专职管理，无人真正关心国有资产的安全增值，造成了严重的虚盈实亏和资产流失现象。显而易见，要克服以上种种弊端，就必须顺应改革的要求，建立新型的合理的国有资产管理体制。这就是要把国有资产的产权管理职能从政府的行政管理职能和一般经济管理职能中分离出来，由国有资产管理部门实行统一管理。现在，各方面都已认识到国有资产管理体制改革，不仅是企业改革成败的关键，而且也是整个经济体制改革的基础。事实上，随着经济体制改革的逐步深化，现实中的各项改革措施，几乎都涉及到国有资产管理，如发展股份制企业，推行租赁经营、企业兼并，组建企业集团和横向经济联合等，无不要求国有资产管理体制改革能够跟上，配套实施。当前，正是由于国有资产管理方面存在的许多重大问题得不到解决，国有资产管理体制改革滞后，使得企业改革近年来显得有些徘徊，企业经营机制转换未能取得突破性的进展。可以这样预言，随着国有资产管理体制改革的逐步深化，随着国有资产管理工作逐步到位，目前经济体制改革遇到的许多难题将会有解决的基础和条件，有的问题甚至可以迎刃而解，整个经济体制改革将会有有一个巨大的突破。

改革国有资产管理体制，加强国有资产管理，是发展社会

主义有计划的商品经济的内在要求。我国的基本国情，决定了我国正处在社会主义初级阶段。社会主义初级阶段的根本任务，就是要大力发展社会主义社会的生产力，这是马克思主义的一个基本原则。历史唯物主义者认为，生产力是一切社会发展的最终决定力量，只有发展生产力，社会才能进步，共产主义的远大目标才能实现。而在社会主义公有制的条件下，怎样才能更快地发展生产力？是搞那种高度集中统一的计划经济？还是搞有计划的商品经济？公有制条件下能否发展商品经济？商品经济是否排斥公有制呢？这些问题，过去人们还没有从理论上说得很清楚。最初我们不承认社会主义也应该搞商品经济，否定全民所有制也有个具体实现的形式问题。解放后很长的一个历史时期，我们主要是搬用原苏联的那套办法，建立了企业条块化的行政隶属关系，把国营企业的人、财、物、产、供、销都按计划以行政性的方法进行组织和管理，把基层国营企业归属于部门和地方的条、块系统中，组织生产操作分配。不可否认，这种体制在建立我国公有制基础和较为完整的国民经济体系过程中曾经起到过重要的历史作用。然而，也正是由于这种体制执行了较长时期，人们不知不觉就有了这样的概念，以为私有制是商品经济存在的根本条件，以为公有制是天然排斥货币、商品关系的，搞社会主义就必然要由政府组织经济的全过程，从生产要素的组织提供、产成品的分配到价格的计划确定、工资的计划确定，好象只有一切严格执行行政性计划才是社会主义，社会主义只能是也必须是那种高度集中统一的计划经济。现在看来，这种观点是不正确的，是违反马克思主义的，是对科学社会主义的片面的机械的理解。江泽民总书记在最近一次谈话中指出：“社会主义作为一种崭新的社会制

度，只有在继承和利用资本主义社会已经创造出来的全部社会生产力和全部优秀文化成果的基础上，并结合新的实际进行新的创造，才能顺利地建设起来，并最终建设成功”。“在过去的长时间内，我们在对待资本主义的问题上，往往只看到或更多看到的是社会主义同它对立的一面，而很少看到社会主义同它还有学习、借鉴、合作和利用的一面。这是认识上的一种片面性，是不符合社会历史发展的辩证法的。这种认识上的片面性，不利于社会主义经济文化的发展和进步”。我国经济发展的历史和经济体制改革的实践已经证明，商品经济是不可超越的，社会主义公有制和商品经济是可以共存的。在社会主义初级阶段，只有极大地发展有计划的商品经济，社会生产力才能有极大的释放和发展，那种认为“私有制是商品经济存在的根本条件，商品经济排斥公有制”的理论是站不住的。

既搞公有制，又搞商品经济，这是一个前人所没有解决过的重大课题。指明社会主义必须搞商品经济，这是邓小平同志对丰富马克思主义的一个重大贡献。我们必须按照小平同志的要求，“胆子再大一点，思想再解放一点，敢于试验，敢于创新”，尽快学会运用现代商品经济的一切行之有效的运行机制、组织形式、经营方式、管理手段和方法。一个具有中国特色的以公有制为主体的社会主义经济，就是既要坚持改革，巩固壮大公有制，又要充分发展符合经济规律并能极大地提高效益的商品经济，这就意味着必须对我国传统的适应产品经济需要的经济管理体制，尤其是作为全民所有制实现的核心——国有资产管理体制进行重大改革。

传统的国有资产管理体制很难适应目前和今后发展商品经济的需要。商品经济是一种平等竞争，追求效率和效益的经

济。在商品经济条件下，企业应当以利润最大化为经营目标。但是在目前的管理体制下，企业经营目标不清楚，经营业绩没有明确的评价标准，整个管理体系缺乏一种激励因素。政府对国营企业总是赋予经济和社会双重目标：企业一方面要应付商业目标，追求利润；另一方面要为社会发展和稳定而承担与本身盈利无关的非商业目标，如完成政府部门的摊派集资，提供社会就业，稳定物价等。双重目标的存在，使得国有企业难以兼顾，无法两全，不但造成与私有经济竞争条件不平等，而且造成企业盈利动机下降，对经济后果不负资产责任，严重挫伤了企业的经营动力、经济效益和竞争意识。这正是我们多年来反复强调提高经济效益而得不到提高，甚至反而下降的一个重要原因。商品经济是信用经济。商品交易秩序讲的是一手交钱，一手交货。然而，由于目前企业在商品经济条件下，所必需的法人产权地位没有得到确立，企业仍然是吃国家的大锅饭，不仅导致计划软约束，而且导致企业之间没有产权的刚性约束，他们之间的经济合同，债务契约没有保障。“你的也是我的，我的也是你的，反正大家都是国家的”，大家都不用负资产责任。于是出现企业之间的欠债“有利”、“赖帐”有理的极不正常的现象，加上金融改革不配套，社会信用关系严重扭曲，结果带来了持续数年之久的全国性“三角债”的蔓延加剧，严重影响到国民经济的正常运行，最终，不得不由国家出面进行行政干预。发展社会主义有计划的商品经济，需要有一个优化资产配置的良好经济结构。目前尽管国家和省里都三令五申要调整经济结构，但是，结构调整不快，特别是存量结构没有大的改善，困难重重。主要是由于资产产权关系和投资责任不明确，阻碍了生产要素的合理流动，形成了资产的相对凝

固状态，造成落后的产业、濒临破产的企业、陈旧的设备难以更新、淘汰，产业之间缺乏优胜劣汰机制，长线产业下不来，短线产业上不去。因此，调整产业结构，实施产业政策，客观上要求开展产权界定，发育产权市场，推行产权转让，实现资产合理流动，促使产业结构按照商品经济的要求向合理化、高效化发展。

以上仅仅是就几个方面列举了原有国有资产管理体制与发展有计划的商品经济的矛盾，还很不全面。但足以说明，采取治本清源的措施解决这些矛盾，建立和健全新的国有资产管理体制，以适应商品经济发展的新形势，已经势在必行。

总之，商品经济是人类文明最重要的积极成果，它既不姓“社”，也不姓“资”，而是推动社会化生产力大发展的经济运行方式。经济体制改革的根本问题就是探索社会主义公有制在商品经济中的具体实现形式，换句话说，就是按商品经济的一般规律和一般要求来管理和发展公有制，这已成为我们改革国有资产管理体制的理论依据和现实条件，对此，不容置疑，无可争辩。至于如何搞，这就需要各方面的仁人志士悉心探讨，共同研究。

(二)

国有资产管理体制改革问题的提出是1987年前后，经过几年来各方面的共同努力，在理论和实践上都形成不少成果，如何建立与社会主义商品经济相适应的新型国有资产管理体制，有关方面有一些初步设想，这里，我想结合个人的理解作些说明。

1. 要在国家的社会管理职能和所有权管理职能分开的基

基础上，强化所有权的专职管理，逐步建立从中央到地方的产权管理体系，分别代表中央和地方各级政府行使国有资产所有者的职能。通过改革，要对目前大一统的国有制，科学合理地划分成中央资产、省属资产、市属资产以及县属资产，打破全国同吃国有资产一口大锅饭的状况，形成不同级次资产之间责权利相对独立的竞争性关系。同时，每一级的资产管理部门，应统一集中地行使国有资产的所有权，具体地体现为国有资产所有者的代表权、国有资产管理监督权、国家投资和收益权以及资产处置权。在改革进一步深化的基础上，“四权”逐步集中到资产管理部门以后，政府的一般行政部门应转向面对全社会所有不同性质的企业，实施以间接为主的经济综合管理或行业管理。

2. 中央和地方政府的国有资产管理部门一般不直接经营资产，而是按照所有权同经营权适当分离的原则，以多种方式授权或委托经营。通过改革，建立中介性的国有资产受托经营机构，按经济原则独立地经营资产，力求资产最大程度地增值。各级国有资产管理部门，可将本级所属的资产委托给若干个竞争性的资产经营机构，负责资产经营，这些机构，可以是投资管理公司，可以是控股公司，可以是大的集团公司，也可以是不再担负政府行政职能的行业性公司。它们的任务是管理好资产部门授权委托给它们经营的资产，对下属企业实行产权管理，委托产权代表，聘任经营者，对企业的税后利润即资产收益进行合理分配，并根据企业经营效益好坏，对下属企业的资产进行处理和重组，以保证资产收益最大化。考核这些公司的主要指标，应该是资本金利润率和资产增值率，并以此来决定公司的前途。

3. 要对众多的国营企业逐步实行公司化改造，广泛发展国有资产的交叉持股经营。通过改革，逐步建立以有限责任公司为主要形式的企业法人资产制度，使企业真正成为自主经营、自负盈亏，既有自我约束机制，又有自我发展能力的商品生产者和经营者。国有资产产权的不同经营主体之间可以合股投资，相互转让产权，允许中央和地方在一个企业内部交叉持股。关系国家经济命脉的重要企业，主要由中央投资或控股，其它企业地方可以控股。

4. 在政府行政管理与资产管理分离的前提下，建立起政府与企业之间的双重分配关系，作为行政管理者，面对全社会所有企业收取税收；作为国有企业的投资者，向企业收取资产收益，即税后利润，实行“税利分流”。税收管理应面对不同所有制的企业，统一税率，公平税负，由财税部门管理，并列入经常性预算；国有企业的税后利润则由资产管理部门收取和管理，主要用于建设性预算。企业可以对税后利润继续实行承包，或比例分成，或上缴资产占用费等多种形式来承担占用国有资产的义务。

5. 逐步建立高效的产权市场，使国有资产适应商品经济的发展和市场的变化趋势，经常进行重新配置和优化组合，促进产业结构的调整。通过改革，企业要引入对资产以价值管理为主的新机制。对落后企业采取兼并、出租、拍卖等重组措施，并鼓励企业集团的发展；对符合国家产业政策、市场潜力大，急需扩大规模的企业，可试行股份制的办法，吸收多方面甚至外商的投资，组建股份有限公司，并允许其中少量大型的股份公司向社会公开发行业及上市股票。

要实现上述目标，我们还有很长的一段路要走，还需要我