

產權管理體制改革

何念遠題

## 出版说明

本书有关理论研究文稿，均为从事经济管理或软科学研究人员的学术探讨之作。文中观点不代表任何决策部门的意见。

在编辑出版过程中，我们得到了机械部管理科学研究所、机械部经济技术政策研究所、机械部规划研究院、中国机械工业企业管理协会、机械部《机电经济信息》编辑部和中国工人出版社的大力支持。在此，表示感谢。

由于编者水平所限，书中难免有疏漏、不当之处，恳请读者批评、指正。

编者

1993年10月

## 撰 稿 人 名 单

(以文章先后为序)

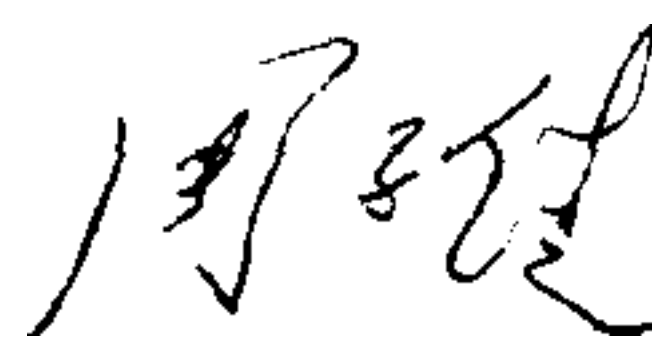
陆燕荪	包叙定	周叔莲	张冀湘
鲍去病	保荣本	兰铁白	刘保文
张秉充	梅振新	姚亦佳	郑竞贤
孙元勋	张 荣	王子民	李 俭
丁启祥	王文立	赵素英	叶秉衡
周磊义	李念慈	孙明玺	左 愉
胡师恒	赵洪志	王方武	刘仪舜
鲁永久	刘宏珊	陆志昌	邹重新
宫莞仕			

# 代 序

加速进行国有资产管理体制改革和相关的立法工作，理顺产权关系和国家与企业的关系，建立起现代企业制度，防止国有资产流失，使国有资产保值、增值，在社会主义市场经济对资源优化配置进程中，始终坚持公有制的主体地位，是建设有中国特色社会主义具有创新意义的重要工作。

从事机械工业工作的有关同志，对此进行理论结合实际的研究探讨，是适时的，是很有意义的。

原机械工业部部长



1993年9月1日

# 本书编委会

主 编： 邢玉久（机械工业部政策法规体改司司长；  
机械工业政策法规研究中心常务理事、秘书长）

副主编： 兰铁白（机械工业政策法规研究中心理事；  
机械工业经济法研究会副会长）

编 委： 张秉充 王希贤 刘仪舜  
郑竞贤 孙元勋

执行编辑： 郑竞贤 刘保文 王子民

# 目 录

代 序.....周子健

## 第一部分 理论研究

政府职能转变应强化国有资产管理责任.....陆燕荪 (1)

应该由行业管理部门充任国有资产的责任者.....包叙定 (7)

重组国有资产与扶持支柱行业和企业

.....周叔莲 张冀湘 (10)

市场经济与资产所有制的关系 .....鲍去病 (17)

产权理论动态 .....保荣本 (19)

深化机械工业国有资产管理体制的改革

.....兰铁白 刘保文 (24)

关于机械工业国有资产管理实现形式的初步设想

.....张秉充 梅振新 姚亦佳等 (29)

理顺产权关系是深化改革的关键 .....郑竞贤 (38)

关于重塑国有资产管理体制的思考

.....孙元勋 张荣 刘保文 (42)

企业集团国有资产授权经营 .....王子民 (53)

国有资产授权经营应以解放生产力为宗旨 .....李俭 (59)

企业集团国有资产授权经营探讨 .....丁启祥 王文立 (63)

国有企业财产管理的权责体系分析 .....保荣本 鲍去病 (68)

设立国有企业法人所有权之异议 .....	刘保文 (76)
论股份制对企业转变经营机制的有效性 .....	东风汽车公司经营管理研究所 (80)
股份制改造和产权分置 .....	赵素英 保荣本 (86)
利用股份制促进机电工业发展问题的研究 .....	梅振新 叶秉衡 赵素英 周磊义 (93)
利用股份制对机电工业现有生产能力进行调整 .....	李念慈 孙明玺 叶秉衡 左 愉 (103)
股份制企业的资产评估 .....	胡币恒 (118)
产权管理机制进入税制分流试点企业的探讨.....	赵洪志 (130)
构筑新的动力结构体系是搞活大中型企业的关键 .....	王方武 (137)

## 第二部分 调查研究

什么样的产权关系有利于搞活国有大中型企业 .....	保荣本 (150)
关于深圳市国有资产管理调查报告.....	刘仪舜 等 (153)
上海市国有资产管理的调查报告.....	刘仪舜 等 (159)
上海市机电局推进股份制试点改革报告 .....	上海市机电局政策法规处 (167)
东风汽车集团国有资产授权经营的试点方案构想 .....	丁启祥 王文立 (173)
东风汽车集团母子公司管理体制探讨 .....	丁启祥 王文立 (180)
中国东方电气集团公司国有资产授权经营实施办法.....	(183)
中国东方电气集团公司章程.....	(187)
对企业集团进行股份制改造中的产权关系 .....	鲁永久 刘宏珊 (193)

建立现代化产权制度探索集团股份化之路 .....	陆志昌 邹重新 (200)
国有企业组织制度变革势在必行.....	宫莞仕 (206)

### 第三部分 国外资料

部分国家国有资产管理体制简介.....	郑竞贤 刘保文 (211)
对国外国有制企业管理实践的分析.....	保荣本 (216)

### 附 录 有关文件

全民所有制工业企业转换经营机制条例.....	(221)
国家体改委等五个部门关于印发 《股份制企业试点办法》的通知.....	(241)
国家计委、国家体改委关于印发 《股份制试点企业宏观管理的暂行规定》的通知.....	(247)
财政部、国家体改委关于印发 《股份制试点企业财务管理若干问题的暂行规定》 的通知.....	(251)
人事部、国家体改委关于印发 《股份制试点企业人事管理暂行办法》的通知.....	(263)
国家体改委关于印发 《股份有限公司规范意见》和《有限责任公司规范意见》 的通知.....	(266)
国家国有资产管理局等三个部门关于印发 《股份制试点企业国家股股利收缴管理办法》 的通知.....	(311)
国家国有资产管理局等三个部门关于发布 《企业国有资产所有权界定的暂行规定》的通知.....	(314)
国家国有资产管理局、国家体改委关于印发	

《股份制试点企业国有资产管理暂行规定》的通知 .....	( 318 )
国家国有资产管理局等四个部门关于印发 《国家试点企业集团国有资产授权经营的实施办法 ( 试行 ) 》的通知 .....	( 325 )
国务院清产核资领导小组关于印发 《清产核资办法 ( 试行 ) 》的通知.....	( 330 )
国务院清产核资领导小组关于印发 《清产核资资产价值重估实施细则 ( 试行 ) 》 的通知.....	( 345 )
国家国有资产管理局等三个部门关于印发 《国有资产产权登记管理试行办法》的通知.....	( 351 )
国家国有资产管理局关于印发 《国有资产产权登记管理试行办法实施细则》 的通知.....	( 356 )
国有资产评估管理办法.....	( 363 )
国家国有资产管理局关于印发 《国有资产评估管理办法施行细则》的通知.....	( 370 )

# 第一部分

## 理论研究

### 政府职能转变应强化 国有资产管理责任

机械工业部副部长 陆燕荪

企业改革是整个经济体制改革的中心环节。当前，企业改革的重点是转换企业经营机制——企业生存和发展的内在机能及其运行方式，其目标是使企业适应发展社会主义市场经济的要求，成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的独立商品生产者和经营单位，成为依法独立享有民事权利和承担民事义务

的法人。由此，转换企业经营机制的核心在于落实经营自主权和自负盈亏的责任，权责一致才能产生约束机制，同时也要求政府职能进行相应的转变。

在前一阶段改革中，我们的注意力较多地放在政企分开、扩大企业经营自主权、减少政府对企业的生产经营活动的干预等方面。在1988年七届人大通过的全民所有制工业企业法中，以法律的形式扩大了企业各项经营自主权，明确了所有权与经营权分离的原则。但是迄今为止在对待资产责任问题上，国家与企业各自应负的责任不够具体。在商品经济中，企业的生产经营和盈亏状况，除受市场竞争的影响外，财产责任是一个重要因素，它既是企业内部经营机制运行的原动力，又是约束机制产生的源泉。对于国有企业，若只强调自主而不同时加重责任，造成有权无责的状况，则无论对所有者还是对经营者都会是很大祸害。特别是在企业法中，所有权一方泛指国家及政府、没有明确行使所有权职责的具体代表者。政府各主管部门对企业都管都不管，行使权利时，都争着要；出现问题时，都没有责任。这几年企业经营不善，明亏、潜亏、出现“空壳化”的现象，国有资产严重流失，经营者可以撤换，却查不到政府哪个部门应负有什么责任。当前转换企业经营机制、实现政府职能转变，这个问题是个难点。

### 一．行使所有权管理是一种什么性质的行为

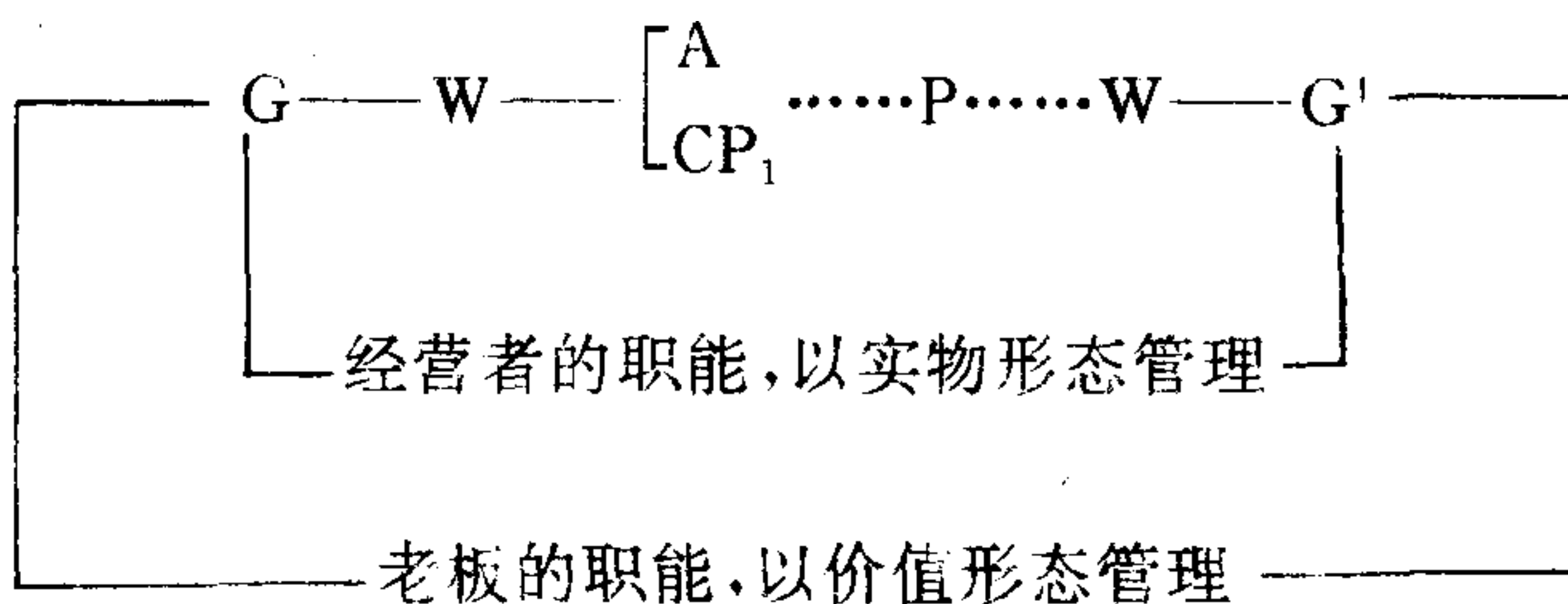
我国是以公有制为主体、全民所有制为主导的社会主义国家，政府既是国家政权管理者、同时也应是国有资产管理人，应该是行政权和所有权的双重职能主体。尽管这两者各自的性质、管理目标和行为方式是不同的，但把政府的这两种职能适当分开是为了更好地实行所有权管理，加强资产责任化管理，并不是说政府不行使所有权管理。国务院及其部、委负有管理经济的全部职能及责任，既是代表国家行使经济管理方面行政管理职能

的主体，又是代表国家行使全民所有制财产所有权的唯一主体，由它向全国最高权力机关——人民代表大会及其常务委员会负责，其他任何机构都不能取代。因此行使所有权管理的职能，即“老板”职能，仍应是政府的行为，是政府职能的一个组成部分。

政府行政管理职能，在经济管理方面，主要体现为行业管理。其具体内容为：统筹规划、方针政策、综合平衡、组织协调、监督服务。可见行业管理是宏观管理范畴。因此行业管理与所有权管理两种职能在政府内部是对立统一的关系。职能分离但不能“分家”，否则对宏观调控及公有制经济实体的发展都不利。

二．为使政府行为与企业行为有明确的划分，必须界定行使所有权的范围，即界定“老板”的地位及职责

这里我想引用《资本论》关于再生产过程中论述工业资本循环的公式来说明。



经营者的职能，可以扩充到G——G'以价值形态的流通过程中，但无最终决策权。老板的职能不能延伸到经营者的职能范围中，老板一定不要去干预实物形态的管理。

按照这种界定关系，“老板”有以下几个主要职能：

1．选择经营者即组建一个团结进取的企业领导班子，这是最重要的职能。目前按企业规模套比的行政级别，由对应的人事、组织部门选择企业经营者，而不是由“老板”来选择，所以当出现因经营者不力而导致企业亏损的问题时，“老板”既无责任

也无办法，最多只是所谓“领导责任”。如何赋予“老板”选用经营者的权力也应是政府职能转变的一个具体内容。

2. 制定企业的战略经营方针，确保资本增殖 这就要求政府中执行老板职能的部门必须通晓业务，具有这方面的“资格”，决不仅仅是资本的财务管理。国有资产的管理者也要同时具备经济和技术两方面的指导功能。

3. 优化资本配置，解决发展过程中的资本积累和筹措“老板”既要从市场供求出发又必需服从产业政策及宏观调控的措施，不能把二者对立起来。

4. 对企业经营失败后的负责安置，或关停、或并转，不能简单地推向社会。简而言之，“老板”既要开办企业，也要关闭企业；既要使某些企业发展，也要使某些企业紧缩。只有通过资本的合理流动，产权的合理重组满足市场需求，实现“惊险的一跃”，才能使资本增殖。

三. 谁是政府中实施老板职能的代表，责任落在何处

（老板只能有一个），这是当前经济学家争论的热点

分析政府中谁是老板不能离开中国现实情况。

1. 我国国有大型企业的布局已经确定。如制造业，新开办大型企业基本上已不需要，主要应是对原有企业的改造。原有企业存在着原有隶属关系，难以一下子打破。

2. 部门归口管理、地方财政包干的体制未变，利益格局的既定结构限定了“老板”的出身与行为。

3. 市场发育不全，企业的经营者在经营生产过程中遇到的问题全然不能通过市场解决，不得不求助于各行业主管部门通过行政手段来解决。

4. 尚未建立有效的社会劳动保障体系，企业承担的社会功

能不能减弱，企业办社会的现象还会在相当长的时间内存在。老板不可能是“单纯的老板”，老板会有“漏斗功能”，老板与社会行政管理职能无法截然划清界限。

考虑上述这些具体情况，“老板”只能从现在各级政府的行业主管部门中产生。一方面可以借助各级行业主管部门的行政权力；另一方面行业管理也便于通过“老板”调控企业行为，以处理好行业管理与所有权管理对立统一的关系。由于在不同层次上行业主管部门行使的行业管理权限不一样，因此行业管理权（即行业主管部门的行政权）与资产管理权的比重不一样。国务院的产业部门，应主要行使行业管理权，对特大型企业、计划单列的企业集团仍要实施所有权管理，但毕竟以前者为主。省、自治区、直辖市一级，行业管理权应是有限的，应以所有权为主。在地、市（中心城市）一层，现有的产业部门可以转为行使所有权的实体，即变为“老板”。目前采用这样过渡实现这两种职能分离，调整政府与企业的关系，不失为一种现实的方案。

有的经济学家提出，由行业主管部门行使“老板”职能有许多弊端，诸如：同一部门下的不同机构，难以摆脱行政管理的影响；行业主管部门扩充实力自成体系造成不应有的重复建设；存在归口管理的残余妨碍企业之间的公平竞争等等。我认为这些弊端会存在，问题是我们要学会在一个对立统一体中，如何兴利除弊，如何处理好全局利益与局部利益的矛盾。但是，总的经济体制改革是个渐进的过程，从产品经济向市场经济过渡不是一个台阶跨过去就实现了。很重要的是人们观念的转变，如果思想不解放，观念不更新，行为不会符合市场经济的规律，另起炉灶，也会出现新的“婆婆”，可能还不如原来的。机械工业从1985年初，按国务院要求下放所有企业，实行政企分开，由于观念、行为、体制、市场等没有突破旧的影响，改革不配套，政企分开成了权力转换，并未取得应有的效果。

有人担心，政府强化“老板”职能，会影响企业的自主经营活力。事实上，一个开明、胜任的“老板”只会引导企业向着更有活力的方向前进，这已为目前许多经营好的企业所证明。恰恰是一些只用权而不负责任的“老板”，随意性的决策，经营者选用不当，导致企业严重亏损，这种例子还少吗？从有活力的企业看，一般都是：产品有竞争力，技术有开发力，资产有增殖力，对市场有应变力，领导班子有团结进取力，职工群众有凝聚力。从前述的“老板”职能分析中可见，提高六力，使企业在激烈的市场竞争中取胜，正确行使“老板”职能是不可缺少的。

事物的发展有其客观规律，我们的认识是随着过程的渐进而深化，理论联系实际的过程不是一次完成的。改变束缚生产力发展的旧经济体制，建立充满生机和活力的社会主义市场经济体制是一个发展的过程，一个与中国国情结合的实践过程。我们必须采取经常总结、实事求是的态度，积极而慎重地对待。

作者注：本文写于1992年，有的论点已取得共识。《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出：“对国有资产实行国家统一所有，政府分级监管、企业自主经营的体制”。对政府监管的内容通过制定监管条例，予以确定。但是目前对国有资产管理的形式仍有不同意见。第一种意见是由财政部门 and 作为财政部门组成部分的国有资产管理局代表国家行使所有权；第二种意见是由行业主管部门代表国家行使所有权；第三种意见主张在政府层次国有资产的行政管理和相应层次委托的经济组织运营，分别进行；第四种意见主张在政府下，设立国有资产管理委员会。笔者赞同第二种意见。因为：行业主管部门多年来一直管理企业，对企业的生产经营情况、干部情况最了解，只要职能转变，不再干预企业自主经营，（实际上机械工业是率先改革，最早实行政企分开的。）而行使所有权管理仍然是合理的。《决定》指出，对国有资产管理形式和途径要积极探索，因此重刊本文，作为一家之见。

# 应该由行业管理部门充任 国有资产的责任者

机械工业部副部长 包叙定

随着经济体制改革的不断深入进行，国有资产管理体制的改革已摆到了重要的议事日程。加强国有资产管理，尽快理顺产权关系，明确产权责任，已经到了非解决不可的时候了。

虽然《全民所有制工业企业转换经营机制条例》明确国有资产由国务院代表国家行使所有权。但国务院如何行使，由什么机构来具体行使，则没有明确。国有资产的产权责任虚位现象依然存在。

在现实的经济管理体制中，对于国有企业，纵向是分级管理的，横向是由相关的若干个经济管理部门同时管辖的。在这种情况下，既然体制上存在产权责任虚位，也就更容易出现事实上资产无人负责的现象。

这种因为不明确具体的国有资产产权责任者而造成的资产无人负责的现象，反映越来越突出。机械工业也不例外。越来越多的事实表明，尽快对国有资产特别是国家计划单列集团和关系国计民生的骨干企业的国有资产所有权管理明确责任，不仅十分必要，而且是非常紧迫的。这个问题不及时解决，在实际运营中会因缺乏管理监督，造成失控和国有资产的流失，将对国民经济的健康发展、对公有制主体地位的巩固和发展产生重大影响。

从贯彻《条例》的角度看，要真正实现企业的各项经营自主权，最终还是要落到理顺产权关系，明确产权责任上。

因此，加强国有资产的管理，必须尽快明确产权责任者。

研究国有资产管理，探讨由谁来具体充任国有资产产权责任者，首先应该明确国有资产管理的主要任务和目标。

通过国有资产的经营管理，达到资产的保值、增殖，这是重要的目标。对这一点，大家的认识比较一致。除了资产的保值、增殖以外，还有没有其它的任务和目标？我们认为还有一条，就是通过国有资产的经营管理，使国有资产的结构得到优化调整。我们平时讲的结构调整，如产业结构、地区布局结构、技术结构、企业组织结构的调整等等，都涉及到生产要素的调整，因此本质上也就是资产结构的调整。在我国，国有资产在国民经济中占有特殊重要的地位，不仅数量多、比重大，而且关系国计民生的大企业，以及基础设施、基础产业、支柱产业等等，主要是国有资产。这些资产的结构能否不断优化调整，不但对资产本身的保值增殖将起直接的作用，而且对国民经济的健康发展也具有举足轻重的作用。

当前，我国正处于体制转换时期，由于市场发育还很不成熟，由市场对资源的配置起基础性作用还有一个较长的过程。为了整个国民经济的健康发展，通过宏观调控，实现国有资产结构的优化调整的任务在国有资产管理中的作用更要予以重视。

总之，国有资产管理的主要任务和目标应该是两个，一是体现数量上的保值、增殖；二是体现质量上的资产结构的优化调整，两者相互依存，相辅相成，缺一不可。

两大任务的实现，特别是资产结构的优化调整这一任务的实现，只有在产业政策、有关的技术经济政策、行业规划的指导下和对市场的科学预测分析的基础上才有可能，而这些工作是离不开行业管理部门的。