

第一章 国有资产管理体制现状及改革的必要性

第一节 我国国有资产的形成及现状

一、国有资产形成沿革

在我国，国有资产是指属于国家所有的一切财产和财产权利的总称。新中国成立以来，经过全国人民的艰苦奋斗和辛勤劳动，形成了数万亿元的国有资产。它是我国国家稳定、经济发展和人民生活水平不断提高的物质基础。

我国国有资产的形成，主要来源于四个方面：第一，在革命战争时期，各根据地和解放区兴办的一部分军事工业、民用工业和商业，建国后，这部分资产直接转化为国有资产。第二，新中国建立前后没收国民党政府、官僚资本家以及取消帝国主义在华特权，接受帝国主义在华企业形成的资产。第三，在社会主义过渡时期，通过对民族资本主义的社会主义改造，形成了部分国有资产。第四，建国后的五十多年中，国家通过基本建设投资，兴建了大量的国有企业，使国有资产形成了相当大的规模，它是我国国有资产的最主要构成部分。

（一）在革命战争时期，各根据地和解放区兴办的军事工业、民用工业和商业形成的资产

1. 土地革命时期的公有经济。在革命根据地，红色政权没

收了官僚资本的工厂、商店、银行，并且自己还投资兴办了一批工厂、商店、银行，形成了新民主主义时期的根据地公有经济，这时期的公有资产得到了迅速壮大和发展。“在井冈山革命根据地，红色政权建立了小型修械所、被服、印刷、兵工、织布、造纸、石灰等厂，到一九三四年，公营厂矿达 33 个，职工 2000 余人。”^①“川陕根据地的公营工业包括军工、被服、纺织、钢铁、煤炭、造纸、造船、斗笠、制盐、火柴等 10 多个行业，职工达 5000 人。”^②根据地的商业也发展得很快，井冈山革命根据地建立了商店、药店、饭店、商业公司和粮食调剂局等商业机构。根据地也建立了自己的银行，发行自己的货币，最早的银行是赣西根据地建立的东固平民银行，以后陆续又建立了中央工农银行、湘鄂赣工农银行、闽浙赣工农银行、川陕工农银行等。

2. 抗日战争时期的公有经济。抗日战争时期，随着抗日根据地的建立和扩大，根据地的公有经济也迅速发展起来。“1939 年陕甘宁边区开展了大规模的生产运动，政府、军队、机关、学校建立了一大批工矿企业，到 1940 年，工矿企业已达 130 个，职工有 7338 人。晋绥根据地建立了修械、被服、纺织、印刷、制铁、化学、火柴、造纸、工具、制药等工厂，职工 2000 多人。山东根据地到 1945 年公有厂矿 88 个，职工 3590 人。”^③这时期的公有商业也得到了较大的发展。抗日战争时期，公有经济的发展满足了抗日战争时期的军需民用，为以后的经济建设积累了一定的资金。

3. 解放战争时期的公有经济。在解放战争时期，中国共产

《中国国有资产管理发展简史》，经济科学出版社 1997 年版，第 2 页。

② 《中国国有资产管理发展简史》，经济科学出版社 1997 年版，第 3 页。

③ 《中国国有资产管理发展简史》，经济科学出版社 1997 年版，第 10 页。

党及时提出了新民主主义三大经济纲领，即“没收封建阶级的土地归农民所有，没收蒋介石、宋子文、孔祥熙、陈立夫为首的垄断资本归新民主主义国家所有，保护民族工商业”。^① 没收官僚资本，主要是没收由国民党中央政府、省政府、县政府经营的企业和国民党大官僚分子所经营的企业，包括工厂、矿山、商店、银行、仓库、船舶、码头、铁路、邮政、电报、电灯、电话、自来水和农场、牧场等。通过没收官僚资本，加上解放区蓬勃发展起来的工商业，建立和壮大了社会主义国有经济，为解放战争的胜利奠定了物质保证。

（二）中华人民共和国成立初期，继续没收官僚资本，废除帝国主义在华特权，建立国有经济，掌握国家经济命脉

1948年至1949年年底，人民解放军基本上接管了上海、南京、武汉、重庆、广州、南昌、长沙等大城市，人民政府没收了除台湾以外所有官僚资本企业。在金融方面，没收了四大家族经济核心的中央银行、中国银行、交通银行、中国农业银行、中央信托局、邮政储金汇业局、合作金库和国民党省市地方银行共2400多家，还有原国民党官商合办的其他银行的官股等。在工矿企业方面，没收了国民党政府控制全国资源和重工业生产的资源委员会，垄断全国纺织工业的中国纺织建设公司，国民党兵工系统和军事后勤系统所办的企业，国民党交通部、粮食部和其他部门所办企业，宋孔家族和其他官僚的商办企业，“CC”系统的“党营”企业，以及各省地方官僚资本系统的企业。“合计共有工业企业2858个，职工129万人，其中发电厂138个，采油企业120个，铁锰矿15个，有色金属83个，炼钢厂19个，金属加工厂505个，化学加工厂107个，造纸厂48个，纺织厂241个，

^①《毛泽东选集》第4卷，人民出版社1991年版，第1253页。

食品企业 844 个。^① 在交通运输方面，没收了国民党政府交通部、招商局等所属全部交通运输企业。“共计铁路 20000 多公里，机车 4000 多台，客车约 4000 辆，货车约 47000 辆，铁路车辆和船舶修造工厂约 30 个，各种船舶约 20 多万吨，以及原中国、中央两航空公司的 12 架飞机。”^② 在商业方面，没收了复兴、富华、中国茶叶、中国石油、中国盐业、中国蚕丝、中国植物油、孚中、中国进出口、金山贸易、利泰、扬子建业、长江中美实业等几十家垄断性贸易公司。

废除帝国主义在华特权，主要是指废除帝国主义过去强迫我国签订的包括经济条约在内的一切不平等条约，接管帝国主义长期霸占的海关，收回关税及管理海关的自主权，统制对外贸易和实行外汇管制，取消帝国主义利用不平等交换和特惠的关税条件攫取高额利润的特权。

通过没收官僚资本和废除帝国主义在华特权，新中国迅速掌握了国家的经济命脉，为领导整个国民经济的恢复和建设，奠定了一定的物质基础。

（三）中华人民共和国成立以后，从 1953 年起，经过三年社会主义改造时期，基本上将民族资本主义工业、商业改造成为社会主义国有经济

中华人民共和国成立以后，经过三年恢复时期，形成了新民主主义国家的国有经济，在此基础上，又经过三年社会主义改造时期，基本上将民族资本主义工业、商业改造成为社会主义国有经济。国家采取“利用、限制、改造”和“赎买”政策，对民族资本主义工商业进行社会主义改造。改造分两步进行：第一步，

《中国国有资产管理发展简史》，经济科学出版社 1997 年版，第 18 页。

② 《中国国有资产管理发展简史》，经济科学出版社 1997 年版，第 18 页。

先将民族资本主义经济改造为国家资本主义经济；第二步，再将国家资本主义经济转变为社会主义国有经济。民族资本主义经济改造为国家资本主义经济，在工业方面采取公私合营、代购、代销三种形式。国家又通过赎买政策，将国家资本主义经济转变为社会主义经济。经过短短的三年时间，就把民族资本主义经济改造成社会主义国有经济。据统计，“1956年工业总产值中（不包括手工业），国有工业占 67.5% 公私合营工业占 32.5%，私营工业所剩无几。在批发商业中，国营、供销社经营和公私合营的比重达到 99.9%，私营只占 0.1%。在社会商品零售额中，国营、供销社经营的占 95.8% 私营只占 4.2%。”^①

（四）国家通过基本建设投资兴建的国有企业，构成我国国有资产的最主要部分

中华人民共和国成立以后，经过三年国民经济恢复时期、三年社会主义改造时期，以及“一五”、“二五”计划的实施，我国基本上建立了独立的国民经济体系和工业体系。再经过“三五”、“四五”计划，一直到“八五”、“九五”计划，我国国民经济飞速发展，国有经济实力不断增强，国有资产的规模不断壮大。国有经济的不断壮大，成为我国增强综合国力，加快国民经济发展，加速现代化进程，提高人民生活水平的强大支柱。“到 2002 年我国国有资产总量达到 118299.20 亿元，其中经营性国有资产 76937.8 亿元，占国有资产总量的 65%，非经营性国有资产 41361.4 亿元，占国有资产总量的 35%；中央占用国有资产为 56594.20 亿元，占国有资产总量的 47.8%，地方占用国有资产为 61705 亿元，占国有资产总量的 52.2%。”^② 统计数据还显示，

《中国国有资产管理发展简史》，经济科学出版社 1997 年版，第 20 页。
新华网，2003-06-05。

新中国成立以来，我国国有资产总量平均每年递增 12.4%，其中 1980 年以来平均每年递增 14.5%，1990 年以来平均每年递增 17.9%。

二、国有资产的现状

（一）我国经营性国有资产的现状

我国国有资产从行业分布情况来看，工业所占的比重最大，超过 50%；其次是交通运输邮电业和贸易、餐饮业，所占比重分别为 17.3%和 12.8%；地质勘探及水利业、社会服务业、建筑业、农林牧渔业、房地产业所占的比重在 2%~3%左右；教育文化广播业、科学研究业、卫生事业所占的比重在 1% 以下。就工业而言，工业内部各行业净资产分布情况是，电力、蒸汽生产和供应业、黑色金属冶炼及压延加工业，分别占整个工业净资产的 14.5%和 13.2%；化学原料及制品制造业、石油天然气开采业、交通运输设备制造业、非金属矿物制造业和煤炭采选业，所占比重在 5%~10%之间。

从国有企业规模分布情况来看，大型企业数量占 3%，资产总额占国有资产总额的 62%，净资产占 66%；中型企业数量占 13%，资产总额占国有资产总额的 21%，净资产占 19%；小型企业数量占 84%，资产总额占国有资产总额的 17%，净资产占 15%。

从国有资产地区分布情况看^①，六成多的地方国有资产总量和经营性国有资产都分布在东部 12 个省区市。据统计，这个地区的国有资产总量为 40046.8 亿元，占全部地方国有资产总量的 64.8%；这个地区的经营性国有资产为 20208.2 亿元，占全部地

何振红：《地方国有资产总量排序分析》，引自国务院国有资产监督管理委员会网，2004.2.24

方经营性国有资产总量的 66.7%。

二成的地方国有资产总量和经营性资产分布在中部 9 个省区市。据统计，这个地区的国有资产总量为 13006.5 亿元，占全部地方国有资产总量的 21%；这个地区的经营性国有资产为 6140.7 亿元，占全部地方经营性国有资产总量的 20.3%。

西部 10 个省区市只积淀了一成多的国有资产。据统计，这个地区的国有资产总量为 8775.3 亿元，占 14.2%；经营性国有资产为 3930.5 亿元，占 13%。

（二）我国行政事业单位国有资产状况

据统计调查表明，“到 2002 年，我国非经营性国有资产达 41361.4 亿元，占国有资产总量的 35%，其中，行政事业单位占用国有资产 30406.1 亿元。”^①

另外，我国还有土地、矿山、淡水、森林、草地、海洋等资源性资产。

第二节 我国国有资产管理体制改革进程

一、我国国有资产管理体制改革进程

（一）集中统一的国有资产管理体制的建立（1949～1956 年）

中华人民共和国成立以后，1950 年 3 月 3 日，政务院第 22 次政务会议决定统一国家财政经济工作。从 3 月开始到 6 月，仅用了 4 个月时间，就统一了全国的财政经济工作。经过第一个五年计划时期，形成了全国集中统一的国有资产管理体制。

1. 国有固定资产投资实行集中统一管理

新华网，2003-06-05。

1952年1月，政务院财政经济委员会颁发《基本建设工作暂行办法》，要求中央各部门、事业管理总局、大行政区财政经济委员会、大行政区专业部及各所属管理局等单位，凡有基本建设工作，应视工作需要设立基本建设专职机构，负责领导或进行基本建设的设计、施工、计划等工作。在投资项目管理上，强调了有计划集中管理的重要性，并将各类建设项目划分为限额以上和限额以下两种具体投资额，实行基本建设计划编制、审批，自上而下颁发控制数字和编制计划草案的程序，开始分别按甲、乙、丙、丁四类实行审批。限额以上的，投资在千万元以上为甲类项目（按当时规定为大型项目），计划任务书要经政务院批准；投资不足千万元的为乙类项目（按当时规定为中型项目），其计划任务书要经中央主管部提出审核意见报政务院财政经济委员会或政务院批准；限额以下的项目，投资在20万元以上的为丙类项目，计划任务书要报经中央主管部或大行政区或其指定的机关批准；投资不足20万元的为丁类项目，只有这类项目省级才有权决定，但也要报中央备案。

在资金的分配管理方面，一直是按计划实行集中统一分配的。在国民经济恢复时期，根据统一全国财政收支的要求，全国除乡村及城市市政附加费等收入以及乡村小学和城市小学经费等支出外，其他所有收支均统一由中央按照预算进行分配。“‘一五’期间，财政总收入中，中央占80%，在财政总支出中，中央占75%。预算内基本建设拨款，属于中央项目的占79%，属于地方项目的仅占21%。同期国家投资约占基本建设总投资的90%”，^① 这表明基本建设拨款大部分集中在国家预算内和中央手里。

^① 《中国国有资产管理发展简史》，经济科学出版社1997年版，第36页。

2. 国家对主要生产资料实行计划调拨、统一分配

按照“统一计划，分级管理”的原则，国家开始建立起一套物资集中分配管理的制度。在中央统一分配的物资中，对各种工业品生产资料，按照其在国计民生中的重要程度，划分为国家统一分配的物资，即统配物资（如钢材、铜、铝、铅、锌等几种有色金属，木材、水泥、煤炭、汽车、金属切削机床、工业锅炉等），以及中央各主管部门分配的物资，即部管物资。中央和省、市管理的国营企业、公私合营企业等，凡属中央统一分配的物资，均纳入国家物资分配计划，实行统收统支，平衡分配。对于企业生产建设所需的统配部管物资，按照企业隶属关系，即按条条为主的体制进行分配。

3. 中央对国有大型企业实行直接管理

中央各部门直接管理的工业企业，1953年为2800多个，到1957年增加到9300多个，占企业总数的16%，但产值占49%。对这些工业企业，它们所需的生产资料由各主管部按计划供应，享受国家调拨价，产品由商业、物资部门收购或调拨。在财务上，国家对国有企业实行统收统支，企业的利润和折旧基金全部上缴，企业进行固定资产更新和技术改造所需的技术措施费、新产品试制费和零星固定资产购置费，由国家财政拨款解决，生产所需流动资金由财政部门按定额拨给。

（二）国有资产管理体制的调整，国有资产管理权限的下放（1958~1960年）

1. 中央各部属企业下放到地方

1958年4月11日，中共中央、国务院发布《关于工业企业下放的几项决定》指出，（1）下放步骤，先轻工业，后重工业；（2）如果地方认为条件不成熟，可以暂缓；（3）企业下放后，中央主管部门的职责是，以三四分力量掌管全国规划和直接管理大

企业，并加强科学研究工作；以六七分力量帮助地方办好企业。

6月2日，中共中央作出《关于企业、事业单位和技术力量下放的决定》。它规定：轻工业部门所属各企业、事业单位，除四个特殊纸厂和一个铜网厂外，全部下放；重工业所属企业、事业单位大部下放；铁道部所属工程局、管理局，实行中央和地方双重领导；农垦部除直属三个地方国营农场外，其他均交地方管理；粮食、商业部门所属加工企业全部下放；下放企业、事业单位的干部完全划归地方管理。这样，“中央各部属企业事业单位，从1957年的9300多个减少到1958年的1200多个，下放了88%；中央直属企业的工业产值占整个工业总产值的比重，由39.7%下降到13.8%。”^①

2. 下放管理权限和基本建设审批权

对基本建设实行投资包干制度，即在包干范围内由地方自我决定、自我增值，并可以兴办限额以上的大型项目，有的只需报中央备案。

3. 扩大企业管理权限

1958年5月22日，国务院作出《关于实行企业利润留成制度的几项规定》，扩大了企业管理权限：（1）减少指令性指标，工业企业的指令性指标由原来的12种减少为主要产品产量、职工总数、工资总额和利润4项，并规定国家只向企业下年度计划，季度、月度计划由企业自定。（2）国家与企业实行全额利润分成制度，分成基数按“一五”期间拨付给企业的费用加企业奖励基金，再加40%的超计划利润计算。（3）企业可自行调整机构设置和调配人员，除厂长、副厂长和主要技术人员外，其余企业管理人员由企业调配。

^①《中国国有资产管理发展简史》，经济科学出版社1997年版，第46页。

(三) 加强集中统一，国家上收国有资产管理权限（1961～1969年）

1. 对国有资产实施集中统一的计划管理

1961年2月，中共中央作出《关于调整管理体制的若干暂行规定》，指出经济管理的大权应当集中到中央、中央局和省（市、自治区）三级。最近两三年内，应当更多地集中到中央和中央局。地区计划应当在中央的统一领导下，以大区为单位，由中央局进行统一安排。所有生产、基建、收购、财务、文教、劳动等各项工作，都必须执行全国一盘棋、上下一本账的方针，不得层层加码，都必须集中力量，努力完成和超额完成国家计划。

2. 上收国有资产投资管理权限

在审批权限上，规定基建审批权坚决收回中央。大中型建设项目一律由国务院或国家计划委员会批准；一切基本建设都必须按审批权限报请批准，按基本建设程序办事；所有建设项目的设计任务要经过批准，才能列入年度计划；所有建设项目要在设计文件经过批准和各种建设条件落实以后，才能动工。小型项目也要在国家批准的总额内，并报国家计委备案。预算外资金进行投资建设，也要经国家计划部门批准。

3. 上收物资管理权

收回一部分物资管理权，实行集中统一管理。统配和部管物资种类逐年增加。到1966年，由国家统配的物资达326种，由中央部管的物资达253种，合计达579种。扩大了物资部门统一销售范围。原由各工业部门管理的统配物资销售机构，交由物资部门统一管理。

4. 上收一批国有企业管理权限

中央各部直属企业的行政管理、生产指挥、物资调度、干部安排的权力，统归到中央各主管部门。国防工业一律由国防工委

直接领导，过去下放的国防工业企业一律收回。全国铁路由铁道部统一管理，铁路运输由铁道部集中指挥。“到 1965 年，中央直属企事业单位由 1959 年的 2400 个增加到 10533 个，产值占全国工业总产值的 42.2%，生产资料占全国的 55.1%。”^①

5. 加强国有资产收益的集中管理

中央为了集中财力，国家降低了国营企业利润留成比例。从 1961 年起，国有企业利润留成比例从 13.2% 降为 6.9%。1962 年后又取消了利润留成办法，改为企业基金制度。规定企业基金作为“四项费用”（即新产品试制费、技术组织措施费、劳动安全措施费、零星固定资产购置费），用于技术革新和综合利用，适当安排奖金和职工福利，不得用于计划外基本建设。

（四）第二次下放国有资产管理权限（1970~1977 年）

1. 大面积下放企业

1970 年 3 月 5 日，国务院颁发了《关于国务院工业交通各部直属企业下放地方管理的通知（草案）》，该《通知》要求国务院工交各部的直属企业、事业单位绝大部分下放给地方管理；少数由中央部和地方双重领导，以地方为主；极少数的大型或骨干企业，由中央部和地方双重领导，以中央部为主；正在施工的各直属基本建设项目也按上述精神分别下放地方管理。这个通知使包括大庆油田、长春汽车厂、开滦煤矿、吉林化学工业公司等关系国计民生的大型骨干企业在内的 2600 多个中央直属企业、事业和建设项目，不加区别地下放给各省、自治区、直辖市管理，有的又层层下放到专区、市、县管理。

2. 财政收支实行大包干

对各省、自治区、直辖市试行定收定支，收支包干，保证卜

^①《中国国有资产管理发展简史》，经济科学出版社 1997 年版，第 67 页。

缴（或差额补贴），结余留用或者全额分成、收入留成的办法。从 1971 年起开始实行财政收支包干体制。国家财政收支除中央部直接管理的企业收入和海关关税收入归中央外，其余全部划归地方；国家财政支出除中央部门直接管理的基本建设、国防战备、对外援助、国家物资储备等支出归中央外，其余也全部划归地方，由地方统筹安排。

3. 物资分配大包干

随着中央企业下放，物资分配也开始实行大包干的体制，也就是在国家统一计划下，实行地区平衡，差额调拨，品种调剂，保证上缴的办法。首先是减少国家统一分配和中央各部管理的物资种类。统配部管物资从 1966 年的 579 种减为 1972 年的 217 种。其次是将下放企业的物资分配和供应工作移交地方管理。再次是在国家统一计划下，实行地区平衡，差额调拨，品种调剂，保证上缴的办法。

4. 基本建设实行大包干

按照国家规定的建设任务，由地方负责包干建设。投资、设备、材料由地方统筹安排，调剂使用，结余归地方。

（五）扩大企业自主权改革阶段（1978~1984 年）

1. 扩大企业自主权

企业在完成国家计划前提下，在燃料、动力、原料、材料许可范围内，按照生产建设和市场的需要，制定补充计划。企业有权向中央或地方申请出口自己的产品，并按国家规定取得外汇分成。企业在定员、定额内，有权决定自己的机构设置，任免自己的中层和中层以下干部。除国家规定以外，企业有权拒绝任何单位和个人向企业摊派的各种费用。实行固定资产有偿占有制度。实行流动资金全额信贷制度。鼓励企业发展新产品。

2. 试行企业基金制度和利润留成制度

企业在完成国家下达的各项计划指标和供销合同以后，可按职工全年工资总额的 5% 提取企业基金，建立生产发展基金、集体福利基金和职工奖励基金。企业基金主要用于企业集体福利事业和发给职工奖金。提高固定资产的折旧率，折旧基金归企业支配。

3. 实行两步利改税。

从 1983 年 6 月 1 日起，在全国实行第一步利改税，对有利润的国有大中型企业根据实现的利润，按 55% 的税率征收所得税，税后利润一部分上缴国家，一部分留给企业。企业税后留利建立新产品试制基金、生产发展基金、后备基金、职工福利基金和职工奖励基金。对有利润的小型国有企业，按八级超额累进税率征收所得税，征收以后，企业自负盈亏，国家不再拨款。

从 1984 年 9 月起，国家实行第二步利改税。将原来的工商税按照纳税对象，划分为产品税、增值税、盐税和营业税。将第一步利改税设置的所得税和调节税加以改进，增加资源税、城市维护建设税、房产税、土地使用税和车船使用税。国有小型企业，按新的八级超额累进税率缴纳所得税以后，一般由企业自负盈亏，国家不再拨款。对税后利润较多的企业，国家可以收取一定的承包费。

4. 基本建设投资拨款改为贷款

财政部《关于基本建设投资试行贷款办法的报告》和《基本建设投资贷款试行条例》对贷款办法的规定是：凡是实行独立核算，有还款能力的工业、交通运输、农垦、畜牧、水产、商业和旅游等各类企业都可以贷款。贷款单位必须在规定的期限内还本付息。贷款业务由建设银行负责办理。贷款基金由国家财政从当年基本建设预算拨款中拨给；地方财政用机动财力安排的基本建设贷款基金，由省、自治区、直辖市在自筹基建资金中解决。贷

款规模应控制在自筹基建指标之内。

（六）所有权与经营权分离改革阶段（1984～1988 年）

1. 进一步扩大企业自主权

在确保国家计划和国家供货合同的前提下，企业可自行安排产品生产；对企业分成产品、超计划产品、试制的新产品、积压的产品，企业可以自行销售；对自销的生产资料，企业可以在一定的幅度内自行定价；对国家统一调拨的物资，企业有权选择供货单位；对税后利润所形成的企业基金，企业有权自行安排使用；企业有权把多余的、闲置的固定资产出租或有偿转让；企业在定员编制范围内，有权自行确定机构设置和人员配备；厂长有权任免中层以下行政干部，有权对职工择优录用；企业在国家政策规定下，有权选择工资形式，有权自行分配奖励基金；企业在国家政策规定下，有权参与跨地区、跨行业的生产经营或协作。

2. 实行承包经营责任制

1984 年 10 月，党的十二届三中全会通过并发布了《中共中央关于经济体制改革的决定》，它标志着我国的经济体制改革进入了一个全面改革的新阶段。国有企业改革进行了大胆的探索，实行了包括股份制、承包制、租赁制、资产经营责任制等形式的改革试点，而企业承包制得到了普遍的推广。承包制有以下五种形式： 上缴利润递增包干，即企业上缴产品税或增值税以后，在核定企业上缴利润基数的基础上，逐年按规定的递增率向国家财政上缴利润，超额部分留给企业； 上缴利润基数包干，即企业承包一个固定的上缴利润指标，超基数部分可全部留给企业，或按比例留成； 微利或亏损企业的定额包干和亏损包干，即对不同企业确定包干基数，超支不补，减支全留或分成； 全行业的投入产出包干； 租赁承包等。 1988 年国家又规定，包上缴国家利润，包完成技术改造任务，实行工资总额与经济效益挂钩

等。1988 年，全国预算内工业企业有 78% 实行了承包经营责任制。

3. 建立国有资产管理局

为了把国有资产所有权职能与政府行政管理职能分离开来，1988 年初，国务院组建了国有资产管理局，统一归口行使国有资产所有权管理职能。国务院确定国有资产管理局的主要任务是，对中华人民共和国境内和境外的全部国有资产行使管理职能，重点是管理国家投入各类企业的国有资产。国务院授权国有资产管理局行使国有资产所有者的代表权、国有资产监督管理权、国家投资和收益权、资产处置权。国有资产管理局具体职责如下：贯彻执行国家有关国有资产管理的方针、政策和法律、法规，拟订全国性的国有资产管理条例和各项管理制度，并组织实施；组织对中央和地方各级国有资产现状和变动情况调查研究及登记管理工作，监督国有资产的保值与增值；参与国家投资的分配和回收投资的再分配，对各类国家投资公司、投资银行的经营情况进行稽核和监督，促进提高投资效益；对国有资产的运用情况实施检查，促进国有资产经营单位提高经营效益，保证资产的保值、增值；会同有关部门对中央级国有企业进行发包、租赁、合资、参股等工作，并参与国有企业税后利润分配和合资企业国有资产股权收益分配；⑥ 审批中央级国有企业承包、租赁、合资、参股经营和兼并、拍卖、破产清理等经济活动中涉及国有资产的评估、产权变动和财产处理问题，审批中央级行政事业单位国有资产产权转移、评估和财务处理问题；⑦ 组织推动中央和地方企业闲置国有资产的处理，提高国有资产利用率；⑧ 管理设在中国境外的国有资产，维护其合法权益；⑨ 指导地方各级国有资产管理机构的工作。

国家国有资产管理局成立以后，地方各级国有资产管理机构

也相继建立，各地政府部门都开始实行两种职能分离。

（七）产权制度改革阶段（1988~1993年）

1. 企业兼并

在上世纪 80 年代中期，我国实行了企业兼并这一企业产权有偿转让的改革试点工作。1988 年，企业兼并在全国全面铺开，企业兼并的形式多种多样，有同一地区的同行业兼并，有同一地区的跨行业兼并，有不同地区的同行业或跨行业的兼并；有国有企业之间的兼并，有集体企业和国有企业之间的兼并，还有国有企业向个人转让。企业的兼并对企业资产存量的有效配置起了十分重要的作用，使大多数被兼并的亏损企业扭亏增盈。“1989 年，全国各地有 12 个产权交易市场挂牌开业。到 1990 年底，全国共有 7046 户企业兼并了 8465 户企业，重新安置职工 2103.1 万人，转移存量资产 113.5 亿元，有 3517 户企业扭亏为盈。”^①

2. 资产划转

资产划转不等于企业兼并，企业兼并是按商品经济原则进行的市场行为，资产划转是按政府命令进行的行政行为。1990 年 4 月，国有资产管理局下发了《关于国有资产办理无偿划转手续的通知》，《通知》明确规定了资产划转审批程序。有效地规范了国有资产的无偿划转工作。

3. 产权登记

国家国有资产管理局于 1992 年 6 月制定了《国有资产产权登记管理试行办法实施细则》，对产权登记方法、步骤、要求、具体操作规程作了详细的规定。明确规定中央直属一级企业的产权登记工作，由国家国有资产管理局直接办理；中央所属二级和二级以下企业产权登记工作，分别委托主管部门和各省、自治

^① 《中国国有资产管理发展简史》，经济科学出版社 1997 年版，第 189 页。