

# 中国国有资产管理发展简史

主 编 杨 润 华

副主编 宋 宁 姜 洪

经济科学出版社

一九九七年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国国有资产管理发展简史 / 杨润华主编 . — 北京 : 经济科学出版社 , 1996.5

ISBN 7-5058-0966-0

. 中... . 杨... . 国有资产—经济管理—概况—中国 .  
F123.17

中国版本图书馆CIP数据核字 (96) 第09027号

## 编委会名单

主 编	杨润华				
副 主 编	宋 宁	姜 洪			
执 行 编 委	阎景隆	沈 莹			
编 委	王保喜	向燕晶	杨润华	宋 宁	
	汪异明	邵建云	沈 莹	姜 洪	
	赵世萍	阎景隆	殷大卫	戴新民	
	董敬怡				

# 序 言

我国的国有资产由建国初期的200多亿，发展到今天的4万亿，用了46年的时间。这期间，我们的国家在帝国主义的经济封锁和政治敌视面前勒紧裤带干革命，搞建设，经历了社会主义工业化运动、三大改造、大跃进和人民公社运动，掀起了一个又一个的建设高潮。全国各族人民在党的领导下，艰苦奋斗，勤俭建国，才积聚了这个大家当。

当然也有失误，如大炼钢铁对自然资源和人力资源的巨大浪费，超越社会发展阶段的“一大二公”对社会生产力的破坏，以及“文化大革命”的灾难性社会动乱，都使我们付出了沉重的代价。所以又有了三年灾害，国民经济的被迫调整，有了“文化大革命”以后的经济整顿。

了解了这段历史，当知这4万亿国有资产的来之不易。这是我国各族人民辛勤劳动的结晶，是社会主义祖国赖以存在和发展前进的物质基础，是人民生活稳步提高的根本保证。我们作为国有资产的管理者，要珍视劳动人民的劳动成果，以保卫、发展国有资产为己任。

我们要管好国有资产，保卫国有资产，发展壮大国有经济，不可不研究40多年的国有资产发展史。“鉴往而知今”，了解了我国国有资产是如何形成的，又是如何发展壮大的，分析一下这个历史进程中的得与失，我们就能更深刻地把握其规律，在研究、探讨国有资产管理体制和管理方法时，就可以多一些科学性，少一些盲目性。这也就是我们所以要编写出版这本《中国国有资产管理发展简史》的动机。

搞这样一本书，最大的困难是资料缺乏，“于史无征”。自建国以来我们就没有有关国有资产的统计，这是一件非常遗憾的事。我们的经济受前苏联影响很大，实行社会主义计划经济体制，实质上是产品经济那一套，不承认社会主义国家还有商品，还有市场经济，在管理上不讲投入产出，没有资本金的概念，反映在资料积累上就是只有产品实物量的统计而无资产价值量的核算。改革开放以来这种情况有了改变，1988年国家国有资产管理局组建后，首先是摸家底，开始搞国有资产统计工作，但建国至1989年这一段历史仍付阙如。

国家国有资产管理局科研所的各位同志，迎难而上，殚精竭虑，以披沙淘金的精神编成了这本书，填补了国有资产发展史上的这一段空白，是立了一大功。这是一项基本建设，搞好了意义深远，对于我们总结历史经验，探讨国有资产管理的客观规律，深化国有资产管理体制改革，摸索出一套适合中国国情的社会主义国有资产管理体制和管理方法，无疑是非常有益的。

书既成，编者们让我写几句话，拉拉杂杂写了这些，是为序。

潘 岳

1995年9月29日

# 目 录

第一章 社会主义国有资产的萌芽.....	1
第一节 土地革命时期的国营经济.....	1
第二节 抗日战争时期的国营经济.....	10
第三节 解放战争时期的国营经济.....	13
第二章 国有资产的初步形成.....	16
第一节 国有资产的初始来源.....	16
第二节 国营经济主导地位的确立.....	21
第三节 第一次清产核资.....	26
第三章 国有资产的发展壮大.....	29
第一节 第一个五年计划时期国营经济的发展.....	29
第二节 社会主义建设初期的国有资产规模.....	31
第三节 建立集中统一的国有资产管理体制.....	34
第四章 国有资产管理权限下放，第一次经济管理 体制调整.....	39
第一节 社会主义建设总路线和“大跃进”运动.....	39
第二节 首次下放国有资产管理权限.....	45
第三节 国营企业实行利润留成制度.....	48
第四节 “鞍钢宪法”.....	50
第五章 加强集中统一，国家上收国有资产管理权限.....	54
第一节 国民经济调整时期的经济政策.....	54
第二节 国有资产管理体制的调整.....	64
第三节 试办工业交通托拉斯.....	69
第四节 第二次清产核资.....	73

第六章	“文化大革命”时期国有资产管理的混乱与整顿.....	77
第一节	“文化大革命”的发动使国民经济陷入混乱.....	77
第二节	第二次下放国有资产管理权限.....	80
第三节	两次全面整顿国民经济出现转机.....	83
第四节	第三次清产核资.....	90
第五节	十年动乱给国有资产造成的损失.....	94
第七章	经济体制改革初期国有资产管理.....	100
第一节	扩大国有企业自主权.....	100
第二节	国有企业利润分配制度改革.....	105
第三节	划分收支，分级包干.....	111
第四节	基本建设投资拨款改为贷款.....	116
第五节	国营农场管理体制的改革.....	120
第六节	第四次清产核资.....	123
第八章	改革开放全面展开时期的国有资产管理.....	127
第一节	转变国有企业经营机制，增强国有企业活力... ..	127
第二节	国有企业承包经营责任制.....	133
第三节	《企业法》和《破产法》.....	142
第四节	以公有制为主体，多种经济成分并存.....	149
第五节	传统国有资产管理体制的改革与存在 的问题.....	154
第九章	建立社会主义国有资产管理体制 的理论探索与改革实践.....	58
第一节	国有资产管理体制改革的探索.....	158
第二节	国家国有资产管理局的建立.....	163
第三节	第一次全国国有资产管理工作会议及 理论探索.....	169
第四节	第二次全国国有资产管理工作会议及 理论探索.....	174
第十章	加强国有资产管理，完善社会主义公有制.....	181

第一节	企业国有资产管理 .....	181
第二节	行政事业资源国有资产管理 .....	199
第三节	国有资产评估工作蓬勃开展 .....	205
第四节	加强境外国有资产管理，防止国有资产流失 ...	210
第五节	地方国有资产管理 .....	214
第六节	全民所有制工业企业转换经营机制条例 .....	220
第七节	国有资产管理工作的心得与教训 .....	229
第十一章	社会主义市场经济下国有资产管理	
	体制改革实践 .....	231
第一节	国有资产授权经营的探索 .....	231
第二节	深化国有企业股份制改造，转换企业经营 机制 .....	238
第三节	第五次清产核资 .....	250
第四节	现代企业制度的提出与争论 .....	257
第五节	国家颁布《国有企业财产监督管理条例》， 保障国家对企业财产的所有权 .....	266
第六节	国有资产管理体制改革的转折 .....	272
附录：	中国国有资产管理大事记（1949—1994） .....	279

# 第一章 社会主义国有资产的萌芽

以1919年“五四”运动为开端，中国革命步入新民主主义革命时期，1927年大资产阶级背叛革命，中国革命陷入低潮，毛泽东根据当时的形势和任务，提出了“工农武装割据”的思想，在这一思想指导下，中国共产党举行了南昌起义、秋收起义，1927年10月在井冈山建立了第一个农村革命根据地。到1930年初，工农红军建立了湘赣、湘鄂赣、赣南、闽西、闽浙赣、鄂豫皖、洪湖、湘鄂西、左右江根据地，在这些地区，红色政权没收了官僚资本的工厂、商店、银行，又投资兴建了自己的工厂、商店、银行等，形成了具有新民主主义时期革命根据地的国营经济，作为其载体的国有资产得到迅速壮大和发展，并在土地革命时期、抗日战争时期、解放战争时期发挥了重要作用，为将来的新中国建设打下了物质基础。

## 第一节 土地革命时期的国营经济

为了保障战争的需要，打破敌人的经济封锁，工农红军在根据地兴办一些为军事斗争所必不可少的军需工业、商业，使国营经济在土地革命时期获得了初步发展。

### 一、根据地国营工业的形成与发展

以军需工业为主要内容的自给性的国营工业是工农武装割据的特殊产物，是新民主主义经济的重要经济形式。它在战争中发展并随着革命军队的壮大而壮大，随着根据地的发展而发展。“革命战争是当前的中心任务，经济建设事业是为着它的，是环绕着它

的，是服从于它的。” 在发展军事工业的同时，为了打破敌人的经济封锁，解决人民日常生活的需要，还必须建立可能的和必要的国营民用工业。因此根据地创办公营工业的政策原则是：进行一切可能的和必要的经济方面的建设，集中经济力量供给战争，同时极力改善民众生活，巩固工农在经济方面的联合，保证无产阶级对于农民的领导，争取国营经济对私人经济的领导，创造将来建立社会主义的前提。

1927年10月，毛泽东率领工农革命军到达井冈山根据地后，就筹办了小型修械所，并相继建立了被服、印刷、兵工、织布、造纸和石灰等工厂，生产革命战争和人民生活迫切需要的物资。1931年9月，中央革命根据地建立后，国营工业得到较快发展。到1934年3月，国营厂矿达33个，职工2000余人。其他的革命根据地也先后建立了国营工业。1932年，湘鄂赣根据地已拥有兵工厂、机械局、被服厂、造纸厂、制药厂和硝盐厂等国营企业。这些建立在经济落后的、被敌人分割包围的农村根据地的国营工业企业，是采用手工操作的小规模自给工业。在经营管理上，重视行政管理，建立了企业的行政机构、中国共产党的支部和职工会，贯彻了革命军队中官兵一致、民主管理的原则，吸收职工参加管理，教育职工自力更生，艰苦创业，以最大的热忱完成生产任务。在此基础上，为了进一步加强国营工业企业的管理，1934年1月，毛泽东在第二次全国苏维埃代表大会的报告中指出：国家经营和合作社经营的企业，必须有相当精密的生产计划。“确切地计算原料的生产，计算到敌区和我区的销场，是我们每一种国营工业和合作社工业从开始进行的时候就必须注意的。” 1934年3月，刘少奇发表了《论国家工厂的管理》一文，针对国营企业管理存在的问题，提出实行“完全的个人责任制”，成立由厂长、共产党支部书记和工会委员长组成的“三

《毛泽东选集》第1卷，人民出版社，1991年版，第123页。

《毛泽东选集》第1卷，人民出版社1991年版，第133页。

人团”，制定生产计划，实行成本核算，制定厂规和劳动纪律等重要措施。1934年4月10日，中华苏维埃共和国人民委员会颁布了《苏维埃国有工厂管理条例》，这是中国社会主义性质工厂的第一个管理法规。它明确规定了国有工厂实行厂长负责制。规定厂长领导下的工厂管理委员会、“三人团”的成员组成和职责范围，规定了实行经济核算、建立生产讨论会，把完成生产计划和减少成本作为国有工厂管理的最大任务，还规定了职工工资福利，奖惩办法等有关事项。与此同时，中国共产党中央组织局公开发布了《苏维埃国家工厂支部工作条例》，总结了共产党支部在公营企业中工作的经验，进一步明确了公营企业中共产党支部的基本任务和工作方法，对思想政治工作和民主管理作了具体的规定。到1935年5月，川陕根据地的公营工业计有兵工、被服、纺织、钢铁、煤炭、造纸、造船、斗笠、制盐、火柴等10个行业，职工5000余人。

总之，在土地革命这一时期为了支援革命战争、公营工业在党的领导下，由无到有，逐渐形成发展起来了。这一时期的公营工业是居于领导地位的，但在数量上并不占优势，但它解决了当时红军在军备方面的迫切需求，打破了敌人的经济封锁，并解决了一些人民日常生活的需要，发展了根据地的经济。具有社会主义国有财产萌芽性质的资产在此阶段也随着公营工业的形成发展而逐步产生、积累和扩大。

## 二、根据地的公营商业

公营商业即工农民主政府投资兴办的商业，是由工农民主政府领导，归苏区全体人民所有的社会主义性质的经济组织。这种公营经济，只有在建立了工农民主政权的地区才能产生。工农民主政权是公营商业产生的前提和保证，而公营商业又是工农民主政权巩固和发展的物质基础之一，它积累和扩大了具有社会主义性质的国有资产。

### 1. 公营商业的建立和发展。革命根据地的农村，条件十分艰

苦，而且人力、物力和财力又是非常有限的，要大规模地兴办公营商业显然是不可能的。所以党提出的方针是“尽可能地发展国营经济”。在整个土地革命时期，“国家经营的经济事业，在目前，只限于可能的和必要的一部分。” 公营商业是在激烈的革命战争中，为了保障红军供给和人民生活的需要，逐步地建立起来和发展起来的。它的建立，初期主要依靠战争缴获，没收反动的剥削阶级的财产，以后主要是依靠红军、干部和劳动人民自己劳动的积累。它的经营范围主要是粮食、盐、布匹和钨砂等有关军需民生的重要商品。在整个根据地商业中，公营商业还不占优势，还不能靠自己的经济实力来领导私营商业。但同合作社商业配合起来，加上工农民主政权的行政力量和其他经济手段（如财政、税收、信贷等），在粉碎敌人的经济封锁，保障军需民用，打击奸商投机倒把，支援革命战争方面，公营商业起着其他事业不能代替的作用。公营商业的前途是不可限量的，“经过长期的发展，将成为经济方面的巨大力量，将对私人经济逐渐占优势并取得领导的地位”。

公营商业的发展经过了几个阶段。公卖处是公营商业的雏型。1928年5月在井冈山的茨坪兴办了最早的公卖处。资金来源主要是工农兵政府打土豪筹得的一部分款子，以及战争缴获的物资。兴办公卖处的根本原因，是为了克服敌人经济封锁造成的生活困难，减少奸商的中间剥削。在兴办了公卖处的基础上，逐渐有了国营商店、药店、饭店和商业公司。1928年7月，在井冈山根据地的宁冈县大陇红色圩场创办了国营商店，类似这种商店，在江西，福建等省都有一些。1928年初，宁冈县工农兵政府在茅坪滩头村设立了一个国营药店，到1933年，闽浙赣苏区的国家药店已有三十余家，这些药店除为红军医院提供药材外，群众有病也到那里捡药，生活特别困难的贫苦农民，还可以免费捡药，大大地方便了群众。此外，

《毛泽东选集》第1卷，人民出版社1991年版，第133页。

《毛泽东选集》第1卷，人民出版社1991年版，第134页。

1931年下半年为了招待各地来往的苏区工作人员，湘赣边苏区各县均开办了工农饭店，招待过路来往的干部及红军家属等。到1932年春，中央决定成立公营商业公司，商业公司是根据地公营商业的又一种组织形式。以业务性质分，根据地商业公司大体上可分为两种：一种是产销结合、工商统一的公司，如1932年春，中央政府决定成立的中央钨砂公司，这是在苏区建立的第一个经营矿产品出口的公营公司，它在组织钨砂生产和出口，打破敌人经济封锁，支援革命战争方面，作了很大贡献。1933年12月，江西省工农民主政府为组织纸张，樟脑的生产和出口，决定建立博生纸业股份有限公司和兴国樟脑股份有限公司等；另一种是以采购业务为主的商业公司，如1934年1月，中央政府决定成立中华商业公司，并在重要市镇成立分公司，如长汀中华商业分公司。

总之，这些公营商业的建立和发展，大大地支持了当时工农民主政府的巩固和发展，并且在经营中积累下一些资金，为根据地的建设打下了一定的经济基础。

2. 粮食调剂局的建立。为了解决吃饭这一头等大事，政府决定成立粮食调剂局。闽西工农民主政府于1930年6月14日发出了《关于组织粮食调剂局问题》的第十五号布告，号召各地成立粮食调剂局，并指出：粮食调剂局的成立，是发展闽西社会经济的重要出路，是目前急需进行的重要工作。1933年4月28日，中华苏维埃共和国临时中央政府人民委员会训令第十号，正式决定中央成立国民经济人民委员部，下设粮食调剂局等机构，1933年4至5月间，中央根据地各县及中心市镇纷纷设立粮食调剂局。

粮食调剂局的任务就是通过购、销、调、存业务，打击奸商，平抑粮食价格，保证军需民食；同时有计划地组织粮食出口，以换回食盐、布匹、药材等日用必需品，供给军用，改善人民生活。此外，为保证红军部队以及政府与党及各机关工作人员粮食的供给，并调节民食，必须储积大批粮食。储积保管粮食，是粮食调剂局的另一项重要工作。

总之，粮食调剂局在打击奸商，平抑粮价，调节民食，接济军粮，改善工农生活等方面，起了显著的作用。到1933年中央苏区粮食调剂局储粮已达25万担，保证了军民用粮，安定了社会秩序，打破了国民党的经济封锁。

### 三、根据地的财政金融

财政支出是工农民主政府支持革命战争和建立根据地新民主主义经济基础的一种重要手段。合理地分配和节俭地使用财力、物力，以保证革命战争的供给，保证工农民主政府各项费用的需要，是根据地财政的根本任务。红军和政府工作人员的供给问题，是根据地财政的主要问题。在革命战争环境中，根据地财政经济困难，红军和政府工作人员在物质待遇上，实行最低标准的供给制，上下一心，节衣缩食，同甘共苦，团结战斗，夺取革命的胜利，培养了官兵一致的优良传统。为了保障革命战争的供给，工农民主政府运用财政分配手段，支持一切可能的和必要的经济建设，以发展根据地的生产和其他各项事业，为根据地资金的合理分配和积累贡献了力量。

在金融战线上，根据地建立了自己的银行，发行自己的货币，同国民党的货币渗透政策进行了针锋相对的斗争。最早的银行是赣西根据地建立的东固平民银行。1930年7月福建龙岩成立闽西工农银行。1932年3月设立并开始营业的中央工农银行，是中华苏维埃共和国国家银行，主要任务是发行货币，保存现金，代理国库。此外，还有1932年成立的湘鄂赣工农银行、闽浙赣工农银行、川陕工农银行等。这些银行的建立说明具有社会主义国有财产性质的资产，已经在这个时期萌生。总之，根据地银行的设立，对于抵制伪劣货币的渗透，稳定苏区货币，活跃市场，发展经济，支援革命战争起了积极作用。

#### 四、根据地时期国有财产管理局的建立

1930年底到1931年经过了三次反围剿斗争的胜利，赣南、闽西以及周围革命根据地已连成一片，形成了包括21个县、250万人口的苏区革命根据地。到这个时期根据地革命政权即中华苏维埃共和国临时中央政府已成立。临时中央政府通过国营工业、国营商业的发展以及打土豪劣绅，没收田地、山林、房屋、金银等财产，积累了一定的国有财产。随着这些国有财产的形成，国营企业和国营商业的出现，就要求财产管理机构产生。在根据地临时中央政府中，财政人民委员部是中央政府最早设立的9个部之一，约在1932年冬或1933年春财政人民委员部内部设立了国有财产管理局，专司国有财产的管理职责。1933年4月9日，财政人民委员部部长邓子恢发出《关于富农捐款与群众借款问题》的紧急通令，对借款问题提出“借出后须报告县财政部国有财产管理科记帐”。此时县级国有财产管理机构已经成立。地方政府的国有资产管理机构的建立，是在1933年12月12日中华苏维埃共和国中央执行委员会发布《中华苏维埃共和国地方苏维埃暂行组织法》后组建起来的。中华苏维埃地方苏维埃暂行组织法规定：“省、县、区、市各级财政部之下，设会计科、税务科、国有财产科。”“国有财产科之下可以组织国有财产管理委员会。”“市苏维埃组织设国有财产委员会，委员3~5人。”“乡苏维埃设国有财产委员会，委员3~5人。”1934年3月4日，江西省苏维埃扩大的第二次全体执委会关于财政问题的决议规定：省财政部设国有财产管理科科长一人，科员二人。这样，地方各级均设立了国有资产管理机构，形成了完整的管理体系。

根据地时期国有财产管理机构管理的范围较宽、职能较多。当时的主要职能是：第一，财产清理登记。对没收归国有的财产和划归国有的财产，包括国有土地、山林、河流、矿山、房屋、店铺等，实行清理，造册登记。使其便于管理，防止侵占、损失。第二，会同有

关部门制定国有财产管理的政策、法规及规章制度，经批准后组织实施，检查、监督执行情况。制定的条例包括有《店房没收和租借条例》、《苏维埃国有工厂管理条例》、《矿山开采权出租办法》等。第三，管理工厂、店铺、作坊等国有企业。1934年4月，中央政府发布《苏维埃国有工厂管理条例》，规定国家工厂必须“确立经济核算制度，按月制定生产计划，与财政预决算”。财政部门与工厂的预决算工作，由国有财产管理局或科负责。第四，以租金为主的国有资产收益收缴工作。1932年8月，以财政人民委员部名义发布《店房没收和租借条例》、《矿山开采权出租办法》规定，“凡为苏维埃政府没收来的商店、作坊的房屋，商人作坊主要向县或市苏维埃政府重新订立租金，填写租据，按期交租”，“城市店租由县政府财政部直接收取”，对矿山的经营也作规定，“凡是承租人必须向当地县政府订立租借合同，订明承租年限，应纳租金等”，并要“按月缴清”。以租金为主的国有资产收益，是苏区时期财政收入组成部分。第五，管理财政信用资金。苏维埃政府拿出部分资金，有偿使用，扶持国有工厂、商贸企业扩展生产经营，扶持私营业主繁荣根据地经济。国有财产管理机构负责资金借出、清理和回收等工作。

总之，根据地国有财产管理工作对中国革命做出了极大贡献，通过没收军阀、土豪劣绅的财产，实行财产登记制度，经营公有资产等一系列工作，加强了苏区的经济基础，保障了战争经费、物资的供给，有力地支援了革命战争和政权建立。根据地的国有财产管理工作也丰富了财政管理的内容，并且确立了国有资产在财政、经济工作中的地位，使根据地财政工作得到充实和提高。

## 五、根据地的土地所有权问题

武装斗争的开展，农村革命根据地的建立和巩固，是同土地革命运动分不开的。中国共产党领导的土地革命运动，是从井冈山革命根据地和广东海陆丰地区开始的。随后在各个革命根据地陆续展开。其中以井冈山革命根据地的土地革命运动开展得比较好。

井冈山根据地的土地斗争，主要是在1927年冬至1928年冬，在激烈的战争环境中开展起来的。1928年10月，在毛泽东的主持下，中共湘赣边界第二次代表大会，总结了井冈山根据地一年来的土地斗争经验，于12月颁布了《井冈山土地法》。这个土地法否定了封建地主土地所有制，规定“没收一切土地归苏维埃政府所有”，“以人口为标准，男女老幼平均分配”，主要以乡为分配单位。由于当时经验不足和受中共中央过“左”政策的影响，这个土地法还存在一些原则错误。尽管如此，它在土地革命史上却起过重大的积极作用。此后的土地法，大都是在它的基础上，根据实践经验不断进行修订而成的。赣南地区的土地斗争也随着毛泽东、朱德率领的红四军向赣南、闽西的挺进而迅速发展起来。1929年4月，为了贯彻六大精神，在总结赣南土地斗争经验的基础上，毛泽东主持制定了《兴国土地法》，将《井冈山土地法》中规定的“没收一切土地”改为“没收一切公共土地及地主阶级的土地”。这是一个原则的改正。7月，中共闽西第一次代表大会，根据中共六大规定的土地政策和《井冈山土地法》、《兴国土地法》的基本精神，总结了闽西土地斗争的经验，通过了《土地问题决议案》，肯定了以前所实行的正确政策，并作了许多新的规定。如在分田时，第一次提出“抽多补少”的原则。对富农政策，明确规定只没收多余的土地，不要“过分打击”富农，规定了对小地主同大中地主区别对待的政策；对大小商店采取“一般的保护政策（即不没收）。”由于政策正确，得到根据地广大群众的拥护，1930年8月，以毛泽东为主席的中国革命军事委员会颁布了《土地法》。这个《土地法》和十月峡江会议（红一方面军总前委和中共江西省行动委员会联席会议）通过的《土地问题决议案》，坚持了以人口为标准，男女老幼，平均分配土地和“抽多补少、抽肥补瘦”的分配原则；并指出过早组织社会主义集体农场的生产是不正确的，还批判了平分土地是“农民意识”的错误理论。这两个文件，集中了三年来土地斗争的经验，较好地解决了土地斗争的有关问题。