

# 厦门大学硕士学位论文

## 论国有资产管理改革

系(所、室): 财政金融系

专 业: 财 政

研 究 方 向: 财 政 学

指 导 教 师: 邱 华 炳 教 授

申 请 者: 钟 济 深

一 九 九 一 年 一 月

## 目 录

### 第一部份 当前国有资产管理存在问题及其原因

- (一) 当前国有资产管理主要存在问题
- (二) 当前国有资产管理存在问题原因分析

### 第二部份 国有资产管理改革的原则和目标

- (一) 国有资产管理改革的原则
- (二) 国有资产管理改革的目标

### 第三部份 国有资产管理改革的措施与对策

- (一) 加强国有资产的治理整顿
- (二) 建立国有资产管理新体制
- (三) 国有资产管理改革的配套措施



## 论 文 提 要

国有资产运营效益问题，近来备受关注。近几年，国有资产运营效益不断下降。据悉，1990年预算内工业企业资金利润率7.2%，低于银行存款利率（资料来源，《求是》杂志90年第18期第26页），这种状况着实令人担忧。固然，技术进步是提高国有资产效益的重要手段，但我觉得，在目前，加强国有资产管理，改革国有资产管理体制，更应该受到重视。本文正是基于这种看法，试图对国有资产管理的改革作些理论上和实践上的探索。

### · 全文分三部份：

第一部份：当前国有资产管理存在问题及其原因。首先论述了当前国有资产管理主要存在问题，包括七个方面：即1. 管理混乱，家底不清；2. 大量流失；3. 补偿不足，吃老本现象严重；4. 产权约束不力，所有者权益受损；5. 存量流动步履维艰，增量投资效益低下；6. 投资结构不合理，投资方式不当，导致经济结构不合理；7. 国有资产运营效益低下，国有企业亏损额急剧上升。其次，分析了造成这些问题的原因，既有指导思想原因，也有具体营运上原因，包括六个方面，即1. 指导思想上失误；2. 管理主体多元化，缺乏一个指挥协调主体；3. 行政权与所有权不分，用行政手段配置国有资产；4. 缺乏相互激励、相互制约的产权运行机制；5. 缺乏系统资产法规，法制约束不力；6. 改

革上不配套、不协调。最后，指出了国有资产管理改革势在必行。

第二部份：国有资产管理改革的**原则和目标**。首先，谈及了改革原则的六个方面，即坚持公有制，反对私有化；行政权与所有权相分离；所有权与经营权相分离；效益原则；竞争原则；管理法制化。其次，依据上述原则，阐明了改革的三个目标，即所有权主体一元化；经营权主体多元化；形成相互联系、相互制约的动态的产权运行机制。

第三部份：国有资产管理改革的**措施与对策**。首先，指出了如何加强国有资产的治理整顿。从两方面入手，即 1. 清产核资，全面评估；2. 抓紧治乱，保卫国有资产安全；其次，指出了如何建立国有资产管理新体制，包括四个方面，即 1. 加快国有资产管理局系统的组建；2. 利用“董事会”、“监事会”形式，探讨国有资产产权运行机制。3. 实行税利分流，税后还贷，税后承包；4. 建立国有资产管理的法规体系，最后，指出了改革配套措施，包括五个方面，即 1. 改革现行财政体制，向分税制过渡；2. 改革国家预算体系；3. 深化投资体制改革；4. 理顺价格；5. 促进金融市场的发育和完善。

## 论国有资产管理的改革

### 第一部份 当前国有资产管理存在问题及其原因

国有资产，即所有权归全体人民所有的资产。在国家存在的情

况下，由国家代表全体人民行使国有资产的所有权。从实际形态

看，包括固定资产、流动资产和其他资产；从盈利性来看，包括经

营性国有资产和非经营性国有资产。非经营性国有资产不直接创造

价值，不能通过自身的积累或增值得到补偿，只是间接地为社会创

造财富服务。因此，本文下面所谈及的国有资产管理，主要针对经

营性国有资产。

国有资产的管理，就是要通过计划、组织、指挥、协调、控制

等功能，促进国有资产营运效益的提高，不断满足人民群众的物质

文化需要，保证国民经济持续的稳定协调发展。

建国已四十多年，我们对国有资产管理也进行了四十多年，取

得了很大成就，表现在：(1) 积累了巨大规模的国有资产。仅预算

内国营企业和行政事业单位，现有国有资产总额即原值就有1 6150

亿元。如果加上预算外管理的，军队时和用商业性贷款形成的资产，

则远大于此数。这是我国社会主义现代化事业不断前进的巨大物质

基础；(2) 建立了比较完备的工业体系和国民经济体系。

随着国有资产日益增多，国有资产管理亟待愈来愈完善，要求

国有资产管理手段、管理方式、组织形式不断变革，才能适应国有资产管理的要求，应该特别指出的是，随着对社会主义经济认识的不断深化，我国从过去的计划经济体制转向有计划商品经济体制，更对国有资产管理提出了新的要求。克服传统国有资产管理的弊端，改革现行国有资产管理，就显得很重要。下面从对国有资产管理主要存在问题分析入手，进而探究产生这些问题的原因，指出国有资产管理改革势在必行。

### (一) 当前国有资产存在的主要问题：

#### 1. 管理混乱，“家底”不清。

由于制度不严、管理松弛等原因，不论是企业的归口部门或企业本身，都说不清自己占用国家资产的真实价值量，国有资产普遍存在帐实不符、帐外设帐、帐外资产越来越多的现象。据典型调查推算，全国帐外资产总额3000亿元以上。大量国有资产脱离国家的监督和管理，为一些单位和个人侵占国有资产及其权益开了方便之门。

#### 2. 国有资产大量流失

国有资产的多头管理和缺乏统一指挥协调，造成了国有资产流失无人负责的局面。表现在：(1) 一些部门和单位擅自把大量国有资产化为集体所有，化预算内管理为预算外管理，甚至化公为私。(2) 股份制试点中，一些企业将应属国家所有的企业留利甚至国家资产的折旧基金作为企业职工集体所有的股份，资产收益也从国家

转到集体手里；对个人股既保息又分红，股息加红利远远高出企业的资金利润率。(3) 在中外合资企业中，对中方资产不经评估，就按远远低于现值的帐面净值入股；对土地计价也往往是优惠再优惠，一些无形资产更不计价。(4) 境外国有资产管理更是混乱，许多国有资产在境外竟以私人名义注册登记，漏洞很大，受骗上当，卷款潜逃事件时有发生。

### 3. 补偿不足，“吃老本”现象严重

从固定资产来看，主要有两方面，即：

(1) 固定资产折旧率偏低，折旧年限偏长，用途偏广。如有色金属总公司直属企业固定资产平均折旧年限为20·8年，平均折旧率为4·8%。1989年，直属企业计提折旧的固定资产总值157亿元，只提取折旧7·54亿元，折旧基金主要用于更新改造、三废治理、新产品开发。但目前从折旧中列支的项目很多，有能交基金、国库券、集资办电、城建税、教育附加、支农费等。因此，十个担负重点技改项目的企业，仅能从折旧中提出17%用于技改。这样做，不仅使固定资产无法得到及时的补偿，也一定程度上吃了固定资产的“老本”。

(2) 固定资产原值估价偏低，帐面价值不反映其真实价值。据一些城市调查，由于通货膨胀等因素影响，企业现有固定资产重置价值比原始价值起码上升50%以上，有的上升一·二倍。就是按50%计算，仅全国预算内国有企业一年就少提折旧250亿元左

右。

从流动资产来看，其损耗同样不可低估，特别的，由通货膨胀造成流动资金的无形损耗，更值得注意。据悉，从1983年以来，若以生产资料价格平均每年上涨10%推算，六年来资金贬值率为56.5%，相当于企业自有流动资金总额的40%左右。当前流动资金短缺现象的发生，流动资金补偿不足是一个重要的原因。

国有资产“吃老本”的现象，直接侵蚀了国有资产的“肌体”，造成固定资产生产能力下降，生产所需流动资金严重短缺的状况。长此下去，固定资产简单再生产也将无法进行，企业将因缺乏流动资金而被迫减产甚至停产，后果极为严重。

#### 4. 产权约束不力，所有者权益受损

##### (1) 企业初次分配明显向个人倾斜。

据统计，1979年至1988年，职工工资、奖金收入平均每年递增10.55%，职工集体福利支出平均每年递增20.7%，而劳动生产率平均每年只提高5.07%，工资、奖金、福利的增长远高于劳动生产率的增长，不仅造成国家财政收入下降，影响企业内部积累，而且在一定程度上推进了通货膨胀。此外，还出现了某些企业亏损增加，职工工资仍旧增长的不正常状况。

(2) 对企业留利的使用缺乏有效监督管理措施，留利使用不当。据许多地方的典型调查，这些年来，不少企业留利用于生产发展支出仅20%左右。



### (3) 固定资产投资贷款缺乏必要约束。

据统计，1988年全国预算内国有工业企业基建和专项借款余额达1699亿元，当年用所得税前利润归还贷款额度高达183.5亿元。贷款余额和还贷数额平均每年都以40%和30%以上的比例增长，而同期企业实现的利润平均仅递增3.4%，这说明目前企业还贷并不是按规定用贷款项目的新增利润归还，而主要是靠挖原有国有资产的经营收益归还的。

### 5. 存量流动步履艰难，增量投资效益低下

由于企业占用的资产量与产出不挂钩，企业又按规模建级，形成企业资产占用最大化，又加剧了存量资产流动的困难，造成当前国营企业处于闲置、半闲置的固定资产总额达1000亿元之多，这个数额占全部国营企业固定资产的8.5%，相当于全北京市工业企业固定资产的两倍多。如此巨大的资产闲置，是国有资产效益低下的一个重要原因。

增量投资也不容乐观。据统计，1988年固定资产投资交付使用率仅65.8%，比1981年下降20%，相当于少形成了300多亿元之国有资产的生产能力。

6. 投资结构不合理，投资方式不当，导致经济结构不合理。  
表现在：

#### (1) 产业结构不合理

我国产业结构是国家在没收官僚资本的基础上，经过逐年投资

而形成的。产业结构不合理根源于投资结构的不合理。

我国目前产业结构不合理表现在各个产业部门之间的比例不协调，加工工业发展快于基础工业，据悉，1988年加工工业产值增长23%，而原材料工业仅增长10.8%，基础工业的滞后，加剧了能源、原材料的紧张状况，多年来，全国工业约有三分之一生产能力因缺电而闲置，机械工业约有三分之一的生产能力因钢材供应不足而闲置。

### (2) 产品结构不合理

同产业结构不合理相类似，也相关联的，产品结构不合理，同样同长期以来固定资产投资状况密切相关。

在当前，产品结构不合理主要表现在两方面：一方面是有些产品供不应求，有些产品大量积压。据有关部门推算，1989年末，商业、供销系统库存商品1614.6亿元，其中大约10~15%属于滞销积压。1989年全国预算内工业企业亏损额达136亿元，其中相当一部份是由于产品不适销对路造成的。另一方面是产品结构不能适应国际市场的变化，有些产品不得不低价推销，造成换汇成本不断提高，外贸补贴不断增加，严重影响了经济效益。

### (3) 企业组织结构不合理

企业组织结构不合理，跟国有资产管理采取行政分权形式很有关系。其主要表现在两方面：一方面是企业“大而全”、“小而全”，专业化水平低；另一方面是同一种产品各个地区小规模分散重复生

产，达不到经济规模，规模经济效益很低。如，我国汽车总装厂的数量已超过日本、美国、英国、意大利、联邦德国等5个发达国家的总和，但大多数是小规模重复生产低水平产品，除一汽、二汽外，平均规模仅年产4000辆，远远低于10至30万辆的经济规模。而且大多数是“全能厂”，零部件专业化协作的比例不过20%至30%，国外一般在60%以上。

#### 7. 国有资产运营效益低下，国有企业亏损额急剧上升

据悉，预算内工业企业的资金利润率从1985年的13.9%下降到1988年的10.5%，1989年的7.2%，低于银行存款利率。预算内国营工业企业的亏损额从1979年的36.9亿元增加到1988年的74.2亿元，1989年已达133亿元。

#### (二) 国有资产管理存在问题原因分析

##### 1. 指导思想上的失误

我国社会主义经济必须实行有计划商品经济，坚持国家计划和市场调节相结合，这是历史得出的正确结论。但是由于西方资产阶级思想的影响以及对我国国情认识不足等原因，指导思想上也出现过一些失误，集中表现在资产阶级自由化主张上，在经济上，其主要表现是：

(1) 强调多种经济成份并存变成了经济成份的多元主导。生产力发展的不平衡决定了必然存在多种经济成份，但是决定经济社会

性质，主导经济发展方向的经济成份只能是一种，那就是社会主义全民所有制经济成份。过去讲“一大二公”不对，就是否定了多种经济成份。但绝对不是要从一个极端走向另一个极端，把肯定“多种并存”改为“多元主导”。主导者只能是一个，这是马克思主义一元论的基本观点。经济结构上主张多元主导，必须导致政治结构上主张“多党制”，这在我国是行不通的。

(2) 鼓吹中国经济私有化，为私有化大唱赞歌。有人提出所谓的“虚所有制论”来反对社会主义全民所有制的根本经济制度。他们认为经济运行机制上是“国营不如集体、集体不如个体、个体不如外商。”并且说其原因在于所谓“产权关系”，认为只有实行生产资料私有制，才能使产权关系清晰。他们忽视了生产资料公有制是适应社会化大生产要求的生产关系形式，其目的是否定社会主义制度，把中国经济引入资本主义轨道。

### (3) 强化经营权，弱化所有权的思想

我国经济改革是循着放权让利开始的，通过放权让利，扩大企业经营管理的自主权，提高企业职工的生产积极性，但是，改革不能到此为止，改革的目的是要增强企业活力，提高企业经济效益，生产更多物美价廉商品，不断满足人民需要，国有资产所有权和经营权适当分离，是增强国营企业活力的重要步骤。但是，在没有有效产权约束的情况下，“强化经营权，弱化所有权”的做法必然导致国民收入初次分配明显向个人倾斜，国家财政收入下降，财政赤

字加剧，这是我国改革实践所证明了的。事实上，一味强调“强化经营权”的做法，仍是过去那种国家放权让利，企业眼睛向上观念的延续，这对于企业活力的增强是极为不利的。

## 2. 管理主体多元化，缺乏一个指挥协调的主体。

长期以来，财政、银行、计委、企业主管部门和企业都是国有资产管理主体，由于各主体间权责不清，而各主体都有自己的局部利益，因此容易造成谁都管，而谁都不负责任的状态。再说，管理也很不规范，如存量资产主要由财政管，而增量投资由计委管，一个完整资产分成两部份，由两个不同管理部门去管理，容易使资产使用因缺乏协调而效益低下。尽管1988年3月国家国有资产管理局成立，并行使国有资产所有者的代表权，但由于传统观念等因素影响，目前国有资产管理局并没有担当起实质性的管理工作，国家赋予其所有权职能与目前所担任的管理任务脱节，处于有责无权的地位，致使许多管理工作难以开展。

由此导致的企业国有资产“婆婆”多的状况，窒息了企业应有的生机的活力，使企业的行政干预未见减少，企业自主权受到干扰，企业积极性受到抑制。加之企业对占用资产的权、责不清，也影响了资产的经营效益。

## 3. 行政权与所有权不分，用行政手段配置国有资产。

当前，国有资产管理体制仍是依行政分权格局来构造的，在这种体制下，国有资产所有者的职能归结为政府职能，就使政府对企

业拥有双重身份，既是企业所有者又是经济行政管理者，这样，政府出于本地区利益的考虑，既可以利用行政手段的方便实施所有者职能，也可以利用所有者身份对企业的生产经营活动进行直接干预，因而政企也就难以分开。在政企不分的情况下，每个企业与其顶住来自政府不正常干预，不如依附于某级政府，听从某级政府指挥，通过承包基数的讨价还价等措施得到好处，这样做的结果，必然是资产运营状况受忽视，运营效益低下。

行政权与所有权不分，用行政手段配置国有资产，不利于改善资源配置。事实上，把行政权与所有权捆在各级政府上，就是采用了各行政区独立配置资源的方式，这同改善资源配置是相矛盾的，因为，各行政区独立配置资源，就国有资产体制而言，实质上就是执行国有资产所有者职能执行主体多元化的原则，所有者职能执行主体多元化，不仅有把全民所有制转化为地区所有制的危险，加剧业已形成的“诸侯经济”格局，而且也会破坏全民所有制特有的产权社会化与社会化大生产相适应的优越性，从而使社会主义经济也陷入同社会化大生产相矛盾的境地。这样，经济结构的合理化将很难实现。

行政权同所有权不分，不利于社会主义统一市场的形成和规模经济效益的提高。因为行政权与所有权集于各级政府一身，这样，国有资产所有权职能也交结了各级政府，他们出于本地区利益考虑，就必然依照本地区利益最大化目标，来运用归自己支配的国有资产，

从而国有资产运营利益区域化、重复建设、地区分割的现象就难以避免。

#### 4. 缺乏相互激励、相互制约的产权运行机制

和一般经济运行机制一样，产权运行机制也包括四个组成部份，即组织结构、动力系统、信息传导系统和约束手段。其中，组织结构是机制的功能，联系存在的基础。

现行的产权运行机制的主要问题是：

(1) 组织结构是管理主体多元化，权责不清，造成谁都管而谁都不负责的局面，导致所有权主体约束弱化。而作为运行机制基础的弱化，也很大程度上决定了国有资产营运的低效率。

(2) 利益驱动硬化。局部利益的不同构成各管理主体不同的利益驱动，由于改革以来一直走放权让利道路，利益驱动日益强化，造成国民收入初次分配向个人倾斜情况的不得改变。承包企业为了增加利润留成，拼机器、拼设备，让机器带“病”运转现象时有发生。

(3) 约束手段软化，表现在产出没同资产投入相联系，只讲投入，不讲产出；只重视产值利润率及销售利润率考核，不重视资金利润率的考核，不少承包企业没有把资产考核列入承包指标，导致所有者权益受到损害。

另外，当前静态承包（包死基数）的形式既不能适应复杂多变经济环境的变化，也包死了产权约束手段，使由通货膨胀或其他外

界因素引起的产权权益因缺乏产权约束而受损。

(4) 信息传导系统不完善，信息传导主要的不是通过市场，市场还不能引导存量资产合理流动和增量投资的方向。造成一方面大量设备闲置，另一方面是有些机器设备带“病”运转，得不到更新改造。

#### 5. 缺乏系统的资产法规，法制约束不力

目前，关于国有资产的法规虽已不少：有《宪法》保证国家财产不可侵犯的规定，《企业法》《破产法》、《关于企业兼并暂行办法》也有关于产权变动、权益归属的一些规定，还有折旧办法有资产有偿调拨等有关规定。但是，从国有资产所有者角度看，这些法规不太系统，不太全面。特别是，对改革开放以来出现的一些新情况、新问题，未能建立有关制度，妨碍国有资产管理工作进一步开展。

#### 6. 改革上的不配套、不协调

改革是一个庞大的系统工程，国有资产管理改革只是其中的一个子系统，改革的成功依赖于各个子系统的协调配套，以避免子系统之间的“内耗”。目前，改革中存在着许多不协调、不配套因素，下面仅从财政体制和价格体制同国有资产管理体制不协调作些说明。

(1) 改革以来财政体制有两个特征：一个是以块块为主，实行分灶吃饭或包干制。一个是财政收支依企业行政隶属关系划分。财



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库