

年，在各级政府的领导下，在财政部门和各部门的支持下，在全国国有资产管理部門同志们的共同努力下，我国的国有资产管理工.作一定会步入一个新阶段，为逐步建立国有资产管理新体制打下良好的基

础，为保卫国有资产权益和提高国有资产的经营使用效益，促进社会主义四化建设的发展做出更多的贡献。

(国家国有资产管理局供稿，略有删节)

要重视对国有资产保值、增殖和积累问题的研究

蒋 乐 民

国有资产管理工.作是探索性很强的工作，有大量的实际问题要解决，有许多有待研究的深层次问题。我们要在实践中不断探索，寻求答案。现在我们研究资产的保值、增殖，还应该进一步研究资产的积累问题。任何一个社会，在生产过程中，物化劳动和活劳动的消耗必须得到应有的补偿，这是维持简单再生产的条件。同时，在实现补偿以后，还要有大量的剩余产品，这就是增殖；而且，在这些剩余产品当中还必须要有相当大的一部分用于积累，才能进行社会的扩大再生产。保值保不了，简单再生产维持不了，根本谈不上社会的扩大再生产；如果资产营运增殖了以后，分光吃光，也谈不到扩大再生产；没有扩大再生产，也就谈不到进一步提高人民的生活水平。新中国建立以来，尤其是改革开放以来，经过全国劳动人民的辛勤劳动和积累，全民所有的资产在总量上有了巨大发展，经济发展速度也超过许多资本主义国家，广大人民的生活有了明显改善，综合国力日益增强，证明以公有制经济为主体、国有制经济为主导的社会主义制度的优越性。但是我们应清醒看到，现在我们国家国有企业资产管理和保值、增殖、积累几个方面都存在许多亟待解决的问题。主要表现在四个方面：一是许多企业和行政事业单位家底不清、资产流失、权益受损的情况非常严重。二是重复建设、重复引进、重复生产，投资效益不高、闲置设备大量增加的情况非常普遍。有些地方上报的“可批性报告”，实质上是“可骗性报告”，把有些项目的效益说得“天花乱坠”，实际上根本不是这么回事。三是企业的亏损面不断扩大，亏损额不断增加，预算内工业企业亏损面已达35%左右，亏损额已达280多亿元，商业几乎全行业亏损，外贸过去也是长期亏损。国家财政从企业得到的所得税及利润收入和对企业的亏损补贴数额，两者几乎相等。资金利润率大幅度下降，1988年为13%多，1991年降到2.7%。国营企业的资金利润率大多低于集体企业，更低于非公有制企业。四是企业留利分配向个人消费和非生产性支出倾斜，吃老本营

运，生产发展、更改资金严重不足，技术进步缓慢，老工业基地、老骨干企业的情况更严重。固定资产的净值率全国为67%左右，老工业基地的许多老企业只有20—30%。如果我们对国有企业，特别是大中型企业资产投入和运行过程的问题不予高度重视，通过深化改革，采取切实措施解决，必然会损害国有制经济的主导地位，制约国家财政收入的增长，制约国民经济的发展，制约人民生活水平的改善，甚至危及社会主义制度的巩固。

这些问题的原因何在？国有企业，有办得好的，也有办得不好的，说明问题不是产生在全民所有制制度，而是思想认识、企业经营机制、产权和各种经济管理体制等方面还存在弊端造成的。具体地讲，第一条，由于过去长期受产品经济理论的影响，商品经济和效益意识仍然相当薄弱，国有企业营运机制还没有完全按照中央关于发展社会主义有计划商品经济的要求转到计划经济和市场调节相结合的运行轨道上来。表现在增量投资上，就是只追求项目，追求投资，而不讲究投入产出的效益。谁能争到多少投资，争到多少项目，谁就是有政绩。在存量资产的经营上，片面追求产品产量、产值，把产值作为挂帅指标，而对销售收入、销售利润、成本利润、资金利润这些主要的效益指标，不加以强调，甚至严重地忽视。我们讲商品生产、商品经济，生产的产品就是为了销售。由于轻视这个问题，大量产品积压，形成周期性削价处理，报损报废，造成国家财产巨大浪费和损失。企业内部一方面依靠职工民主管理不够，一方面又缺乏严格的劳动管理；一方面存在分配不公，一方面又大搞平均主义，吃“大锅饭”；一方面企业生产发展更新改造资金不足，一方面分配又向个人过度倾斜；一方面反映企业经营权没有落实，一方面国家作为资产所有者的权益也没有得到真正的保证。总之企业运营机制还存在许多问题，要转换经营机制。第二条，资产经营方式过于单一的问题尚需继续改善。从资本主义国家商品经济高度发达的历史来看，单个资本的联合和

集中,是社会化大生产发展的客观要求,不仅能对资本积累起到重要的补充作用,而且有利于资本的合理流动,优化配置,挖掘资本的效益潜力。在一个相当长时期内,我们对这一问题的认识是很不深刻的,把组建单个国有企业,独资经营国有资产,视为唯一方式;把新增投资,扩大生产规模视为发展生产的唯一途径。造成一方面投资需求不断膨胀,一方面企业却有大量资产闲置浪费或得不到充分利用这种十分矛盾的现象。近几年来,对此问题有所认识和突破,出现了一批国有制企业法人组成的或以它们为主体组成的集团企业、联合企业、合营企业或股份企业,也出现了一批用国有资产控股、参股的中外合资企业或股份企业。企业兼并或资产交易市场也开始产生。这一改革对发展商品生产,提高企业活力,提高国有资产经营效益,正在发挥重要作用,应予肯定和支持。但这些改革要根据社会化大生产的内在要求,基于企业的自觉行为去推进,不要片面追求数量,更不要人为地搞“化”,因为我们吃“化”的苦头太多了,同时,要尽快制定法律、法规加以规范,尤其是与外国资本、私人资本搞股份制和合资企业的范围,应本着捍卫我国经济独立、商品经济发展和维护公有制经济为主体的总原则来作出具体的规定。股份制是资产的一种组合形式,也是企业的一种组织形式,但不是唯一形式。它是姓“社”还是姓“资”?主要看这个股份企业究竟是公有制为主体还是私有制为主体,决定于生产资料所有制的性质。第三条,就是国有资产管理体制要按照发展社会主义有计划商品经济的要求进行改革,既要解决落实经营权的问题,又要解决保证所有权的问题,把两者有机结合起来。当前亟待解决的问题是在确保国有资产所有权不受侵犯的前提下,赋予企业相对独立的财产权利和责任,充分调动他们实现资产保值、增值和积累的积极性,只有这样所有者的利益才能真正得到保障,这应是进行产权管理体制改革的指导思想。我国的国有企业在国家独资经营,对企业的生产、产品调拨、商品价格、工人工资、财务收支实行高度集中指令性计划管理时期,只是政府和各主管部门直接指挥的一个生产单位或一个生产车间,没有独立的经营自主权。国家所有权和经营权合一行使,这是造成政企职责不分的一个重要根源。改革以来,对这种体制已进行了一定变革,企业的经营自主权和对资产经营效益的关切度比过去增强了,但政府各主管部门对企业生产经营的各种行政干预仍然过多,使企业应接不暇。企业仍然承担繁重的社会职能,包袱比较重。对企业国有资产的所有权,到现在也还没有一个由国家法律正式认定的统一的代表者,国有资产实际形成了地方所有、部门所有、单位所有的局面。企业的承包经营还很不完善,所有权与经营权的适当分离,不是在企业内部进行,而是在外部进行,谁在企业代表所有者对企业经营者的行为进行约

束与管理的问题还没有解决。厂长、经理的承包期限过短,对授予企业占有、经营的资产应该负的保值、增值、积累责任缺乏完整的指标要求和硬性的奖惩措施。这种错综复杂的原因,既影响企业经营自主权的落实,又导致大量企业的短期行为,搞虚盈实亏,吃老本营运,把用于生产发展的基金大量挪用于生活福利,影响企业发展后劲,对资产没有真正负起保值、增值和积累的责任,损害了全民这个所有者的权益。

对产权管理方面的问题怎么解决?我看决定一个国家社会政治制度性质的经济基础是这个社会处于主体地位的财产所有权制度及其形成的人们各种生产关系的总和。财产所有权在这里起第一的、支配的作用。所以不同社会制度的国家都把财产所有权制度列为宪法的重要内容。资本主义国家宣布私有制财产所有权神圣不可侵犯,社会主义国家宣布公有制财产所有权神圣不可侵犯。这种财产所有权按世界各国法律和我国法律,基本包括四项权能,即占有、使用、收益、处置四个方面的权利。从资本主义发展历史看,最早是从手工业工场开始的,从小规模资本主义企业开始,那时,资本家几种权利统一行使,既是所有者,也是管理者、经营者,甚至参加部分劳动。但随着资本和生产规模的不断扩大,尤其是信贷资本和各种形式的资本联合体(如股份制)的出现,资本家开始完全脱离劳动,而且对企业既搞管理,又搞经营也不行了,于是就出现了资本家或资本家集团在拥有资本的法律所有权及其核心权利——资本收益权和处置权的前提下,将资产的占有、使用和部分处置权分离出来,授予一批管理集团和经营集团去行使,逐渐形成企业的法人产权和经营权。企业法人也有一定的收益权,这是所有者决定或同意给予的,主要用于继续发展生产经营。这种产权管理的组织形式,是商品经济和社会化大生产的规律性要求。在社会主义国家,随着社会化大生产的发展和企业的组织形式的改革,如何逐步建立起一套比较科学和完善的国有企业国有资产管理体制,也已成为一个迫切需要研究解决的问题。从我国的具体情况出发,怎样解决这一历史性的课题,要依靠我们的具体实践。从我国实践上看,以下几个问题是应当予以重视的:

第一,坚持国有资产属全民所有的原则。我们的国有企业与资本主义国家的国有企业不同,它们是国家垄断资本主义的组织形式,我们是公有制经济的高级组织形式,理应由全国人大或其常委会行使终极管理权,并由人大授权给国务院实施具体管理,向全国人大负责并报告工作、接受监督。

第二,要由全国人大或其常委会制定国有资产管理专门法律,并由国务院据以发布相应的行政法规,做到依法管理。法律也好,法规也好,应该对三个基本问题作出规范。第一个问题是国有资产的来源、构成和所有权的法律界定;第二个问题是国有资

产的法律所有权、法人产权和经营权各自相对独立的权、责、利及其相互关系和违法处理规则；第三个问题是要确定国有资产法律所有权的代表者，并规定其基本职责。按理来说，立法程序应该先定法律，再定贯彻实施法律的行政法规，但从现实可能性来看，要先定行政法规。实施一段时间，总结经验，再定法律。

第三，由国务院报经全国人大批准建立具有法律地位和法定职能的国有资产管理机构，专职行使国有资产所有者的管理职能。

第四，我国的国有资产量大面广，对国有资产的所有权宜实行中央统一领导下的分级管理制，从中央到地方形成一个完整的管理体系。中央和地方对国有资产的管辖范围、对象应该保持相对的稳定，但是中央认为必要时，有权调整管辖范围和对象。当然在调整的过程中要照顾到原来管理各方的投资利益。

第五，要积极探索和落实各类企业国有资产所有权、法人产权和经营权适当分离的实现方式。这种实现方式应该体现政企职责分开，所有权和经营权适当分离和既保障所有权，又落实经营权的方向。比如，对少数由于自然原因、经济原因或社会原因，由国家直接经营的企业（包括一些以社会公益目标为主的企业）和其他个别特定的企业，由国务院授权其主管部门或者总公司的管理集团或经理集团行使法人产权，对于它的直属企业的战略发展、中长期规划、年度计划和重大的投资、生产经营、财务收入和分配、主要经理人员任免等决策行使审批管理权和监督检查权，并向国务院负责。部门和总公司的领导班子由国务院任命。对于绝大多数属于竞争性经营、以盈利为目标的国营大中型企业，以及以国有资产或者以国有资产为主体组成的集团企业、联合企业、股份企业、合资企业或者投资公司等，由国有资产管理部門会同政府指定的部门或总公司选派所有权或者股权代表，建立管委会或董事会等管理集团，行使法人产权，并实行管委会、董事会领导下的总经理（厂长）负责制，在管理集团批准的各种决策范围内，独立行使经营自主权。现在有些资本主义国家国有企业的董事会、管委会成员基本上由三方面人员组成——政府代表、经济技术专家和工会代表，其中以经济技术专家为主体。这种董事会、管委会成员大多不是专职的，一年只开几次会议，审议总经理的报告，作出各种决策。这种管理方法有利于充分发挥企业经营者的作用，值得借鉴。不同的是在我国这三方面成员都是工人阶级的组成部分。有工人阶级各方面的代表组成企业管理集团或经理集团，将更好地贯彻依靠工人阶级有效管理企业的作用。各级国有资产管理部門是各级政府专司国有资产所有权管理职能的代表机构。国务院或地方政府直接管理的特定企业的主管部門或总公司均需执行国家制定的国有资产管理的法律、法规和制度，并接

受政府国有资产管理部门的监督检查。其他各类一级公司和企业管委会、董事会成员的任免，以及不成立管委会、董事会的公司和企业经理、厂长班子的任免，股份制、合资企业国有资产股权（产权）代表的任免，应经国有资产管理部门的资格审查、考核并向同级政府负责提出审核意见；对他们的工作实绩进行监督、检查并向同级政府报告。不成立管委会、董事会一类管理集团的企业，其战略发展、重大投资、经营方向、财务收入及分配等决策，应由国有资产管理部門会同主管部門进行审核批准，并对其执行情况进行监督检查。对于众多的小型国营企业，可以由政府授权国有资产管理部門，直接授予经政府或指定部門委任的领导班子把法人产权和经营权结合起来行使。这类企业经政府国有资产管理部門批准，也可以出售或出租给非国有制企业法人经营。这些想法的立足点是各级政府是国有资产管理的主体，国有资产管理部門是政府行使国有资产所有权管理的职能机构，在政府的领导下办理有关事项。对企业国有资产产权的管理体制和方法是以法律所有权、企业法人产权和经营权的相对分离为特征的，其目的是为了更有序地管理生产，提高资产的经营效益，实现资产的保值、增值和积累。但是需要指出，不论是在资本主义国家，还是社会主义国家，资产的法律所有权、企业法人产权和经营权的分离，都只具有相对性，所以现在党中央、国务院对这个问题的正式提法是两权适当分离。在相对分离的基础上，自上而下对企业发展战略、计划和重大投资、经营、财务、人事等决策的审批管理权和自下而上的经济效益负责制相结合，是这种产权管理体系的基本内涵。

第六，要发挥党组织和工人阶级在国有资产产权管理和经营中的作用。这是由社会主义国有资产所有权的性质决定的。搞好国有企业，要进一步发挥党组织的政治核心作用，实行厂长负责制，全心全意依靠工人阶级。一级公司企业国有资产的所有权代表者，该由政府任免的就由政府任免，下面的二级企业该由总公司管理集团任免的就由总公司任免，做到谁任命就对谁负责，真正建立起经营效益负责制。当然根据中国的国情，在任命以前还要经具有审核权或批准权的党委的同意。凡是有管理经营企业才能的党组织的负责人也可以同时成为企业的主要管理人员或经理人员。为了有效地经营国有资产，还有一个依靠工人阶级的问题。但是我国国有企业的管理者、经营者、各类经济技术人员和直接从事生产操作的工人，都属于工人阶级。所以依靠工人阶级不能只狭义地理解为依靠直接从事生产操作的工人。在现代化大生产中，企业的管理者、经营者和各类经济技术人员在发展生产方面的作用会越来越大，但是广大的生产工人仍然是生产力和资产保值、增值、积累具体实现的重要支柱，因此企业管委会、董事会这一类决策管理层当

中,应该有工会的负责人和有生产经营管理素质的生产工人代表参加,还要从具备这类条件的优秀工人当中选拔各类经理人员。经理、厂长在行使生产经营指挥权和决定涉及职工切身利益的工资、福利等问题时要充分听取和尊重职工代表大会的意见,采纳职工的各种合理化建议,表彰他们的革新和创造。通过这些途径和方法,把企业管理者、经营者的决策管理权和指挥权同依靠职工民主管理有机地结合起来。

第七,经济利益是各种经济权利的核心。为了调动企业对所占有、经营的资产实现保值、增值和积累的积极性,对资产运营的增殖部分要在国家、企业、职工三者之间进行合理分配。国有资产的运营增殖在法律上归国家所有。大家可以看企业法,现在授予企业经营的国有资产,企业有两个半权——占有权、经营使用权和依法处置权。收益权没有授予企业,仍由国家来行使。对资产经营收益,上交国家多少,留给企业多少,由国家来决定。资产处置权也是讲依法处置权。资产所有权的改变,企业不能自行决定,必须报请所有权代表机构审批同意;不属于改变所有权的、属于企业经营范围的资产形态处置权和技术处置权则应该授予企业行使。但国家花了大量投资武装企业的先进设备和关键设备,企业也无权自行处置,而必须报请国家同意。国有企业资产运营的增殖在法律上归国家所有,要保证国家获得直接的、必要的收益,用于为全社会经济发展服务的重点基础产业和设施的建设。因为在社会化大生产和专业化分工协作日益发展的现代社会中,如果没有这种财力的保证,单个企业的生产发展就很难顺利进行;如果铁路、民航、石油、电力、煤炭、邮电通讯等搞不上去,单个加工企业的发展就很困难。同时,国家又要给企业必要的留利,用于继续发展生产、改善职工生活。如果说企业有一定收益权的话,就是指这种收益权,以及对这种收益拥有按国家规定的政策实行再分配的权利。国家对企业的留利应该作为一种经济杠杆来使用,这对国民经济全局的发展有重要的制导作用。商品在国际、国内市场适销对路,经营管理好,有发展潜力和前途的企业,应该多留利,作为国家对企业的增加投资。股份制企业的资产经营收益经过股东们的同意,可将其中的一部分作为股东分红、一部分作为未分收益,作为股东共同增资,留给企业成为公积

金,继续发展生产。对于经营不善、经济效益差、又没有发展前途的企业,应该少留,甚至不留。对于非政策性原因长期亏损、资不抵债的企业,应该宣布破产。总之,要下决心做到该活则活,该死则死。企业的留利必须坚持大部分用于发展生产、技术改造、增强后劲、增强竞争能力,同时要使职工收入和集体福利在发展生产、提高经济效益的基础上稳步增长,增强企业的凝聚力,调动职工的劳动积极性。职工的收入应该随着企业实现利润的升降而升降,严格实行按劳分配,和企业共命运、同呼吸,坚决克服平均主义。

第八,产权管理体制的改革要有各种管理体制改革的配套。例如,要在深化改革,进一步扩大开放的同时,逐步建立强有力的,以运用多种经济杠杆为主要手段的宏观调控体系,防止大的重复建设,保证总供给和总需求的基本平衡和产业结构的合理化;要进一步缩小指令性生产计划和指令性价格的范围,对实行指令性计划和生产的商品,对其生产价格的确定要基本符合价值规律;要精简政府现有的企业主管部门,使其职能向行业发展规划、政策的拟定和管理、指导、协调、服务的方向转变;对企业经营实绩的考核,要坚决改变片面强调产品产量和产值增长数字的做法,坚持把产品质量、品种、销售收入、销售利润率、资本金利润率、资金利润率、成本利润率等作为综合的考核指标;要公平分配各种经济成分的所得税负,进一步改革财政管理体制,加速推进企业“税利分流,税后还贷,税后承包”的改革,抓紧实施复式财政预算;要考虑把国家对企业的“拨改贷”投资从贷款改为拨款,成为资本金,不要使企业还没有投入生产经营就背上沉重的债务包袱;要综合运用法律、行政和经济利益协调的办法,冲破地区、部门保护主义的束缚,大力培育和发展全国的统一市场;要积极推进社会劳动保险制度、企业用人制度、干部管理体制的改革,大力发展第三产业,拓宽社会劳动力的就业门路。由于认识和历史形成的管理格局,全面完成这一系列改革难度确实很大,不能一蹴而就,但要下决心逐步实施,做到精心规划,稳步前进,平稳过渡,不发生大的社会动荡。

(原载《国有资产管理》1991年第3期,略有删节)

论国有资产的价值化管理

蒋一苇 唐丰义

我国经济改革进入了新的阶段,要求解决国民经济中一些深层次的问题,国有资产管理就是需要进一

步改革、完善的一个重大问题。

经济改革的总目标是在公有制基础上实行社会主