

上海国有资产管理体制改革构想

●沈瑞良

一、现行国有资产管理体制的现状和问题

市政府的社会经济管理职能和所有权职能合一、产权虚置、资产无人关心等，是上海国有资产管理体制的主要弊端。为克服这些弊端，上海曾进行了一系列改革，如在国有资产经营方式，对企业放权让利，把改革重点放到完善企业经营机制上，根据所有权和经营权分开原则，推行企业承包经营责任制；在部分企业中试行政企分开，放开经营；以及资产有偿转让、公开拍卖、股份制、税利分流、税后还贷等试点，这些措施都突破了原来那种国有资产由市政府所有，由市政府直接经营的旧体制。在国有资产管理机构上，1989年3月在上海市财政局内设立了上海市国有资产管理处作为全市国有资产的专职管理机构。在近3年的时间里，按照国家国有资产管理政策和法规，制定了上海市地方性政策和法规，清理整顿了各类公司，对一些股份制企业、中外合资企业中的国有资产进行了评估。最近，在原市国有资产管理处的基础上成立了市国有资产管理局（归口市财政局管理），旨在进一步理顺国有资产管理体制。这些初步改革，对旧的国有资产管理体制有所改进，但是尚没有从根本上突破旧的国有资产管理体制的框架。由于旧体制的惯性作用、政府机构和职能改革滞后和传统观念的影响等，现行国有资产管理体制还没有从根本上得以理顺，当前存在的突出问题是：

1. 国有资产所有者职能虚位或旁代。

市国有资产管理局是负责本市国有资产的专职机构，对本市国有资产负有全面职责，是本市国有资产所有者的代表。但是，在旧体制下行使所有者职能的各工业主管局和政府其他部门，仍行使着所有者职能，没有把这职能向市国有资产管理局作移交。目前本市工业主管局行使的所有者职能有：审查或审批本行业管理权限内的基本建设、重大技术改造、引进利用外资和中外合资等项目；与市政府

有关部门共同确定企业承包、租赁等合同的内容，确定企业工资总额和经济效益挂钩浮动的办法，并督促实施；审定本行业调整改组（包括关、停、并、转、迁），指导企业发展横向经济联合；按规定的范围管理干部等。又如市财政局下属的四个分局，向企业派出专管员，监督企业的固定资产报损、补偿和向实行税利分流的企业收取资产占用费等。再如市计委拥有投资决策权，负责投资盘子的分配、投资项目的审批等。这样，不仅造成国有资产所有者代表仍多头；而且也致使市国有资产管理局职能虚位或旁代，不能真正行使所有者代表所应拥有的资产投资权、收益权、处置权等；还造成谁似乎都是所有者代表，谁都不对资产负责的状况。这是目前国有资产管理运转困难的症结所在。

2. 市政府的社会经济管理职能与所有者职能合一。

由于市各工业主管局和市政府其他部门仍行使着所有者职能，致使市政府的社会经济管理职能与所有者职能合一。只要政、资不分的情况继续存在，政、企也就难以分开。其结果是：（1）政府对企业的干预太多，企业的经营自主权得不到落实，企业缺乏活力；（2）相当一部分企业在政府的不规范行为影响下发生行为变异，不是积极面向市场，而是一味依赖政府，希望得到政府的帮助和优惠政策；（3）市政府管了许多不该管的事，分散了精力，削弱了中观调控能力。

3. 资产存量不能合理流动和优化配置。

改革13年来，国家在上海新增了大量的国有资产，但其中有很大一部分国有资产一投入就沉淀下来。根据有关部门的调查，目前本市全民工业企业有19%的固定资产处于闲置状态。一方面，一些经营效益好、市场占有率高的企业受到“三不变”（行政隶属不变、所有制性质不变和上交财政不变）、场地、资金，以及其他方面的阻力影响，不能得到自由发展；另一方面，一些经营不善的亏损企业都占用大量的固定资产和流动资金，不仅不能创

造财富，而且每年耗用财政的大量补贴。至于企业内部闲置的固定资产更是不可胜数。虽然，近几年本市搞了一些企业兼并，发展了一些企业集团，进行了个别企业破产试点等，资产存量得到了一些流动和重新组合。但是，从总体上来说，国有资产存量基本处于静止状态，而且，这些十分有限的资产存量的流动和重新组合的工作，还需得到政府主管部门的首肯或在他们的帮助下进行的。这是国有资产运营效益低下的一个重要原因，也是近年来调整产业结构和产品结构步履维艰、收效甚微的一个重要原因。

4. 企业不能对国有资产的保值和增值切实负责。

由于市国有资产管理局职能虚位或旁代，还由于各工业主管局和其他政府部门虽行使所有者职能，但并不对国有资产切实负责，因此，到目前为止，尚不能对企业形成一种制约机制，本市虽然颁布了一些加强国有资产管理的政策和法规，但并没有找到解决上述问题的有效途径和办法。一些企业经营行为短期化，拼设备、甩包袱，甚至搞虚盈实亏的手法损害国家利益；相当一部分企业留利分配不合理，职工奖励基金、福利基金增长过猛，挤占了生产发展基金，还有的甚至以不提或少提折旧的办法造成国有资产收益向职工个人收入转移，造成国有资产大量流失。

二、改革国有资产管理体制的若干原则

1. 坚持社会主义公有制。

改革国有资产管理体制是根据我国的国情，按照社会主义有计划商品经济的要求，完善国有资产的产权实现形式，以促进生产力的发展，而不是改变产权属性，变公有制为私有制。因此改革必须在坚持公有制为主导和不改变全民所有制性质的前提下进行，其目的在于建立与有计划商品经济相适应的、合理的、高效的国有资产管理体制，充分发挥社会主义制度的优越性。

2. 政资分开原则。

改革国有资产管理体制要实行政资分开原则，即把政府的行政管理职能和所有者管理职能分开，由独立的国有资产管理机构对国有资产实行专业化管理，政府则转变职能，把以前行使的所有者职能还归国有资产管理机构，行使经济调控职能。

3. 两权分离原则。

改革国有资产管理体制，应实行所有权和经营

权分离原则。国有资产管理机构拥有所有权，对资产的保值和增值负有全面的职责，但它并不直接管理和经营企业。国有资产管理机构要合理行使所有权，保证所有者权益不受侵犯，并赋予经营者更充分的经营自主权，杜绝对经营者不适当地干预，充分发挥其搞好经营管理的积极性，使企业成为自主经营、自负盈亏的独立经济实体。

4. 保值和增值原则。

国有资产管理体制改革的一切设想、措施，都必须有利于实现国有资产优化配置、有效和高效使用，确保国有产权益不受损害，从根本上提高资产营运效益，以推动社会生产力和社会主义商品经济的发展。

5. 有偿使用、有偿转让的原则。

遵循商品经济价值规律的内在要求，对国有资产实行有偿使用，有偿转让，消除造成巨大浪费的资产呆滞和闲置，充分挖掘资产潜力。

三、新型国有资产管理体制的基本框架

(一) 建立独立的、隶属于上海市政府的市国有资产管理局。

从理论上讲，国有资产是人民的财产，国有资产管理局最好隶属于人大，行使国有资产所有者职能，彻底摆脱行政干预，实现政资分开，但是考虑到目前市人大本身职能尚不健全，难以承担管理本市庞大国有资产的艰巨任务。因此，可在市政府下设立市国有资产管理局代表全民来行使所有者职能。但是，市国有资产管理局不能设立在市政府下属的综合部门和工业主管部门，或者归口它们管理，因为这样极易造成市政府的经济管理职能和所有者职能合一，导致政资不分、政企不分。因此，市政府下属的市国有资产管理局一定要独立地行使职权，对本市的国有资产实行专职化管理，政府其他部门不再拥有所有者职能。

市国有资产管理局是本市国有资产的所有者代表，主要行使国有资产的管理和监督权、投资权、收益权和资产处置权等，其管理目标是实现国有资产的保值和增值，其具体职能和任务是：

(1) 贯彻国家有关国有资产管理法规和政策，并根据本市的具体情况制定有关的法规和政策；

(2) 对“中介层次”的资产经营实体（资产经营公司、资产投资公司、企业集团）实施管理和监督，其中包括人事管理、投资管理、产权转让管理、收益管理和财务监督等；

(3) 组织对本市的国有资产的调查、统计和评估等。

(二) 组建“中介层次”的资产经营实体，由市国有资产管理局授权其具体经营国有资产。

市国有资产管理局对本市的国有资产的保值和增值负有全面的职责，拥有所有权，但它并不是具体经营国有资产的经济实体。由于它要监控本市庞大的国营企业，势必有一定的难度(如人力有限)，因此可在市国有资产管理局和企业之间建立“中介层次”的资产经营实体。市国有资产管理局授权“中介层次”的资产经营实体经营，并对其进行管理和监督，促使和约束其对市国有资产管理局负责。市国有资产管理局并不直接管到下面的企业。

“中介层次”的资产经营实体是具体经营本市国有资产的经济实体，是独立的商品生产者。它与市国有资产管理局不是一种行政隶属关系，而是一种经济关系，确切讲是一种产权关系。市国有资产管理局授权“中介层次”的资产经营实体经营国有资产后，国有资产的终极所有权仍属市国有资产管理局，同时，“中介层次”的资产经营实体拥有了法人所有权，实现了法人所有权和经营权的结合，成为真正的法人。“中介层次”的资产经营公司与下面企业之间是一种经济关系，但它可以凭藉市国有资产管理局的授权，对下面企业管理和监督，促使企业关心国有资产，并不断追求增值，但不能干预企业的自主经营权。具体地说，“中介层次”的资产经营实体有以下一些职能和任务：

(1) 通过公开招聘等形式，委派或聘任资产占用企业的主要经营者；

(2) 审议资产占用企业的财务预决算方案；

(3) 监督资产占用企业的资产处置(包括划拨、兼并、合并、租赁、产权转让等)、收益管理和投资管理；

(4) 根据各产业的不同情况和资产占用情况，收取国有资产占用费。

(三) 国营企业实际占有使用国有资产，从事具体的生产经营活动，是自主经营、自负盈亏的商品生产者，在市场上竞争，优胜劣汰。其职责是确保国有资产安全，并不断追求增值。国营企业既是整个国有资产管理体制中被管理的对象，又是一个独立的经营主体。

四、改革的启动

国有资产管理体制改革是一项十分艰巨和复杂的工程。此项改革有别于13年的改革，得在深层次

上动真格，要对既定的利益格局作较大的调整，因此，阻力是相当大的。首先是来自政府部门的阻力；其次，改革开放以来，有计划的商品经济新体制正在逐步建立中，现实经济环境还很不理想，市场机制不完善，价格体系不合理，社会保障制度不健全，政府行为非规范化，非经济因素干扰极大，企业尚未成为具有独立经济地位的法人；再次，旧的国有资产管理体制的覆盖面广、影响度深、惯性力大，因此，改革国有资产管理体制，要充分考虑到上述因素，有步骤地逐步推进，切不可一蹴而就。

本市国有资产管理体制改革的启动有两种方案可供选择：

方案一，“浦东先行改革，浦西暂时不动”。这一方案的长处是，在浦东先行改革，旧的体制和旧的利益格局的束缚较少，阻力较小，易于推进。不足有两点：一是浦东新区的改革经验今后未必一定能在浦西奏效，因为浦西与浦东的情况迥异；二是浦西暂时不动，那么，浦西在近几内内国营企业的经营机制不可能得到根本的转变，企业效益低下，活力不足的状况不能根本的克服，改革的成本太高。

方案二，“浦东、浦西联动”。在浦东建立新的国有资产管理体制和运行机制；在浦西，尽管改革启动遇到的阻力和困难很大，但也要下决心迈出步伐，当然步子开始时可小些，等取得经验后再加大改革份量。这一方案的长处在于：1. 浦西改革启动成功，易于推广；2. 浦西的体制能较快地与浦东的体制衔接，形成全市一体化的国有制管理体制。因此，比较而言，取方案二为好。

方案二的具体设计和操作如下：

1. 将市国有资产管理局从市财政局归口管理下独立出来，直属于上海市政府。

目前市国有资产管理局属市财政局归口管理，有悖于政府的社会经济管理职能与所有者职能分开的原则，不利于独立地行使其职能，弄得不好，极易使市国有资产管理局成为新的政府行政机关，给企业增加一个“婆婆”。因此，要将市国有资产管理局从市财政局独立出来，使其真正成为有责有权的所有者代表，改变目前其所有者职能虚位或旁代的状况。

2. 在浦东新区，利用浦东开发的契机，根据新事新办的原则，借鉴深圳资产投资公司试点的有益经验，结合浦东新区的具体情况，将浦东三个开发公司改组成三个资产投资公司，建立起有利于浦

东开发的新的国有资产管理体制。

3. 在浦西，可有两种途径启动改革：一是选择市轻工业局、市机电局和商业一局进行试点，将这三个局改组成三个资产经营公司，将三局原有的行业管理职能划归市经委和市财贸办下的三个处室行使；二是进行由市国有资产管理局授权一、两家大型企业集团公司经营国有资产的试点。

五、启动改革的配套措施

本市国有资产管理体制改革的启动牵涉到许多方面，难度和阻力是相当大的，必须有相应的配套措施，否则，改革启动难以达到预期效果，无法向纵深发展。

当前改革启动亟需的配套措施有以下几条：

1. 理顺市国有资产管理局与市财政局的职责关系。市财政局应保留预算收支，财务会计制度管理工作，而将其他与国有资产保值增值相关的业务和人员划归到市国有资产管理局，如市财政局下的企业财务处、科的多数业务和人员，驻厂员管理处、科的业务和人员，均可并到市国有资产管理局。

2. 改革财税体制。建立复式预算制度，即把生产建设预算与日常经费开支（非生产建设性支出）分开，由市国有资产管理局和市财政局充当相应的执行主体。配套改革财税体制的方向是推行税利分流，即市税务局凭借行政权向国营企业征税，市国有资产管理局凭借所有权向国营企业收取税后利润的一部分（即国有资产占用费）。

3. 改革投资体制。旧体制的特点是“财政管收、计划管投、银行信贷”，投资主体不明确，投资决策不科学，投资效益差。要实行由市国有资产管理局凭借所有者代表的身份行使投资权，建立以国有资产经营实体（资产经营公司、资产投资公司、企业集团，包括下属国营企业）为主体的投资管理体系。市国有资产管理局根据国家和本地的产

业政策，审批资产经营实体的投资方案，并监督其追求投资运营高效。市计委负责本市的投资计划的制定并对关系国计民生的重大投资项目实行参与管理或协商管理。

4. 建立产权交易市场。改革启动后，三个资产投资公司、两个资产经营公司、企业集团下面国营企业都是独立的经济实体，它们在市场上竞争，必然会带来资产的流动和产权的转让，因此，建立产权交易市场十分必要。第一步可先建立实物形态的交易市场；条件成熟后可将国有资产折成公有股，在市证券交易所上市交易，促进国有资产的合理流动和生产要素的优化配置。

5. 改革启动范围内的试点企业都要实行税利分流，降低所得税到33%，对一些效益差、税后利润较少的企业，市国有资产管理局拟取“先予后取”的原则，少收或一、两年暂不收国有资产占用费。

6. 要对改革启动范围内的试点国营企业进行资产重估。改变固定资产原值与实际价值落差较大的状况，维护市国有资产管理局的所有者权益。目前，国家国有资产管理局通过审查对上海东华审计事务所颁发了第一张资产评估的资格证书。可再筹建一、两家资产评估事务所，负责繁重的资产评估工作。

7. 改革企业领导体制。在现有企业领导体制下，企业的主要领导人厂长（经理）由政府主管部门任免，厂长（经理）的待遇仍沿袭用行政级别的做法。这既不利于厂长（经理）独立自主地开展生产经营活动，又不利于有别于市府机关行政官员的企业家队伍的培育成长。要逐步建立由市国有资产管理局向中介资产经营实体选派产权代表和董事长以及中介资产经营实体向资产占用企业选派主要经营管理者，并主要依据资产经营实绩对他们进行考核任免惩罚的制度，形成一支懂经营、会管理的专业化的企业家队伍。