

# 论公共财政与国有资产监督管理的目标

李松森

(东北财经大学财税学院)

**摘要:** 实行“分级所有, 分层管理”的国有资产监督管理新体制, 必须明确国有资产监督管理的目标, 才能进行科学的监督管理和经营。本文论证了在公共财政制度下政府拥有国有资产的必然性、国有资产与政府对社会经济生活的调节控制二者之间的联系、国有资产保值增值与维护社会稳定和经济发展的关系, 结合国有资产监督管理新体制的建立, 探讨了在市场经济体制下国有资产监督管理的目标。

**关键词:** 公共财政 国有资产监督管理 目标

## 一、财政与国有资产

市场经济条件下, 存在着市场资源配置和政府资源配置两个系统。市场资源配置系统发挥着基础性作用, 政府资源配置系统发挥着弥补市场资源配置缺陷的作用。国有资产作为政府资源配置的表现形式, 应当充分发挥其弥补市场缺陷的作用。因此, 政府拥有国有资产具有必然性。

按照公共财政理论, 市场经济条件下公共产品与私人产品的生产应当有明确的分工。由于公共品的非排他性、非竞争性, 私人部门从经济效益角度出发, 无力也不愿意提供, 只能由政府来提供。因此, 政府的经济职能主要是提供公共产品和公共服务, 其资本也相应分布在提供公共产品和服务上, 并以效率准则为约束条件, 选择适宜的生产经营方式。市场经济条件下, 市场应对资源配置起主导作用, 政府的职能是弥补市场配置的不足。与此相适应, 政府资本的主要投向应是市场配置不到、配置不好或者无力配置的领域。

### 1. 纯公共产品必须由政府来提供

所谓公共产品, 是指那些不具有消费排他性与竞争性的产品。公共产品效用的不可分割性、消费的非排他性和受益的不可阻止性, 使得公共产品的提供者很难向个别消费者收取合理的费用, 从而使公共产品的提供者与个别消费者不可能按照市场经济的原则用商品交换的方式解决成本与收益问题。因此, 市场不能对这些公共产品进行配置, 只能由政府进行配置。例如, 行政管理、国防、外交、司法、治安、消防、环境保护、公共照明、公共图书馆等公共产品和服务, 必须由政府出资创办。

## 2. 基础设施和基础工业等准公共产品应当由政府来提供

基础设施和基础工业，如邮政、通信、运输和水、电、煤气及能源部门，往往社会效益好，而企业的微观效益差。同时由生产技术的性质决定，在这类产业部门内部不可避免的会产生垄断。这类国有企业一般具有以下特征：经营目标双重化。即企业在经营活动中需要同时考虑利润目标和社会目标。由一家或少数几家企业进行大规模生产，一般要比由许多个规模较小的企业同时进行生产更有效率，更能提高资源的利用率。资金需要量大，投资回收期长，收益低，但外部效应明显。作为其他一切生产部门从事生产经营的基础性条件，应适当超前发展。为了使基础产业能够适度超前发展，客观上要求以政府为主体带动和引导民间资本进行配置，以实现特定的社会经济发展目标。

## 3. 竞争性产品可以由市场和政府共同提供

竞争性产品是指那些市场竞争充分、以营利为目标的产品。从长远发展看，随着社会主义市场经济的进一步发展，在市场经济的成长和成熟阶段，国有资本应逐步从一般竞争性行业退出，投入到纯公共产品和基础设施等准公共产品领域，同时，为市场经济的其他主体让出资源配置的空间。但在市场经济的初级阶段，其他资本还没有足够的能力生产和提供全部的竞争性产品；同时，出于经济建设和宏观经济调控的目的，一部分竞争性产品和劳务还需要政府投资组织生产。因此，竞争性产品和劳务在现阶段可以由市场和政府共同提供，但应在更大程度上发挥市场的作用。政府应创造条件，鼓励和扶持非国有企业特别是中小企业的发展。大力发展非公有制经济，特别是个体、私营等非国有经济，为其创造平等竞争、一视同仁的政策环境和社会环境。特别是要完善国有企业与非公有制企业互相参股持股的政策法规，允许非国有企业以资金、物质资产或技术投资入股。及时让多元投资主体占据国有经济的空缺，形成投资主体多元化。

可见，市场经济条件下政府拥有国有资产的根本目的是为了弥补市场的不足，即由政府来配置那些市场配置不好、或不能配置的资源。因此，在公共财政制度下政府拥有国有资产具有必然性。

## 二、国有资产与国家对经济生活的控制力

我国市场经济体制的建立，要求在充分发挥市场在资源配置方面基础性作用的前提下，加强政府的宏观调控。因此，政府拥有国有资产的出发点是对整个国民经济运行的调节和控制。

第一，国有经济是提供公共产品和劳务的主体。由于市场本身存在缺陷，不能提供社会所需要的公共产品和劳务。为了弥补市场的缺陷，需要发展国有经济、提供公共产品和劳务。因此，国有经济既是社会主义市场经济体系中一个平等竞争的主体，又要在事关国计民生的重要行业和关键领域占支配地位，引导和带动

多种经济形式共同发展，促进国民经济宏观调控目标的实现。

第二，国有资本的投入是优化产业结构主要手段。国民经济的健康发展要求有合理的产业结构，而市场竞争规律的作用往往导致产业结构的失衡。为了调整产业结构，需要投入国有资本，加速发展落后产业，消除国民经济发展的瓶颈，形成合理的产业结构。

第三，国有经济的发展是国民经济健康发展的关键。国民经济整体健康运行的关键是一些重点资源、重点产业、重点企业和重点产品。只要控制了这些方面，就可以控制整个国民经济。因此，在客观上要求国有经济抓住一些重点资源、重点企业、重点产业、重点产品和关键环节，进而带动整个国民经济的健康发展。

第四，国有资本的运营应带动和引导整个社会资本。由于市场资源配置往往带有盲目性和局限性，私人资本主要追求的是直接的经济效益，难以顾及社会效益和国民经济全局。因此，国有资本的运营在市场经济中必须体现社会效益，从全局出发，在经济发展的不同时期、不同阶段，使国有经济在不同产业和地区的布局合理化；同时，国有资本的运营又要体现经济效益，通过增强其竞争力和增值力，促进整个国民经济持续、健康、快速发展。政府运用一定数量的国有资本投入可以带动大量的社会资本，引导和带动其他投资主体的资本投入，从而保证整个社会经济的持续健康发展。

可见，国有资产不是可有可无。毫无疑问，政府调节控制社会经济运行可以采用多种手段，例如行政的、法律的、计划的和政策的手段。但是，在市场经济条件下，政府还可以运用经济的手段进行调节控制，也许这种经济的手段可以起到其他手段难以发挥的作用。因此，作为政府实现宏观经济调控的必要经济手段，国有资产与政府对社会经济生活的调节控制二者之间显然有着必然的联系。

但是，长期以来，由于在国有经济的功能定位上存在着严重的错位，认为要发挥其调控作用就必须在全国各地区、部门、行业都占绝对数量优势，致使国有经济涉足的领域过多、战线拉得过长，特别是过多地涉足一般竞争性领域，使得国有经济在各个行业无处不有、无处不包，布局 and 结构极不合理。其结果是一方面限制了其他所有制经济发展的空间；另一方面也造成了国有经济布局分散、包袱过重，大企业不强、小企业不活，整体素质不高，在重要行业和关键领域难以形成规模优势、技术优势和竞争优势，反而影响了政府对国民经济运行的整体控制。因此，必须对国有经济进行重新定位，把一部分国有资产从其原所在行业、部门退出，转向国民经济更需要加强和发展的领域，集中力量，加强重点，提高国有经济的整体素质，从而增强其调控能力。但这并不意味着否定国有资产对国民经济的积极作用，也不意味着政府应当放弃运用国有资产监督管理这个经济手段对市场经济的调节控制。恰恰相反，政府应当运用有限的国有资产更好地发挥对国民经济的调节控制作用。

### 三、国有资产保值增值与维护社会稳定和经济发展

国有资产监督管理新体制的主要特征是“分级所有、分层管理”，即中央和地方政府分级拥有所辖国有资产的所有权，实行国有资产监督管理机构、国有资本运营机构和国有资产经营单位分层次监督管理国有资产。因此，必须明确各层次国有资产监督管理主体的职能和工作目标。

我们认为：按照不同层次国有资产监督管理主体的职能来确定，国有资产监督管理的目标可以划分为总体目标或者宏观调控目标和具体目标或者微观目标两类。总体目标是第一个层次的目标，具体目标是第二个层次的目标。维护社会稳定和经济发展属于国有资产监督管理的总体目标，而保值增值属于国有资产监督管理的具体目标。因为，在市场经济条件下，国家拥有资产特别是国有资本，主要目的是弥补市场在资源配置方面的不足或者缺陷。国有资产监督管理始终是政府实施宏观调控的重要手段。建立政府投资企业的主要目的也是为了实现宏观经济调控。而国有资产的保值增值、追求最大限度的资本回报则是在保证宏观调控目标实现的前提下的具体目标。换言之，宏观调控目标是政府国有资产监督管理机构应当主要考虑的目标，而具体目标则是国有资本运营机构和政府投资企业应当主要考虑的目标。

从国有资产监督管理主体的职能划分来看，不同层次的国有资产监督管理主体所要实现的目标也是不同的。政府的国有资产监督管理机构应履行政府资产所有者的职能，因而其监督管理国有资产必然要体现政府的宏观调控意图；国有资本运营机构作为政府授权履行所有者职能的特殊法人，既要在国有资本运营过程中体现政府的宏观调控意图，又要监督企业实现国有资产的保值增值，维护所有者的合法权益；而占有使用国有资本的企业则应履行企业的职能，通过自主经营和加强管理保证实现出资人投入资本的最大回报，即实现资本的保值增值。具体来说，国有资产各层次监督管理主体的职能可以作以下界定。

1. 经营性国有资产监督管理机构代表国家履行国有资本所有者职能。其主要职责应当是：(1) 国有资本金管理。包括拟定国有资本金基础管理的规章制度；调查研究国有资本金的分布状况，分析研究国有资本金基础管理的重大问题；拟定国有资本金保值增值的考核指标体系；组织实施国有资本金权属的界定、登记、划转、转让、纠纷调处及仲裁；按照政府宏观调控意图组织实施国有资本金的投入；投资项目国有资本金使用效益分析、检查和监督管理；研究提出国有资本金预算编制和执行方案等。(2) 统计分析、效绩评价和清产核资管理。包括国有资本金有关资料的统计汇总和分析研究；组织建立国有资本金统计信息网络；组织实施企业效绩评价；拟定清产核资的方政策和制度、办法；组织实施清产核资工作。(3) 财产评估管理。包括拟定企业财产评估政策和制度、评估标准和方法、评估基本准则和应用准则；监督执行财产评估政策、制度、标准、方法和准则；

拟定评估机构的资质标准,确认全国性评估机构资格;承担国务院委托的国有企业财产评估事宜;指导和监督中国资产评估协会的工作。(4) 理顺产权关系。保障国家对企业财产的所有权,落实企业经营权,转换企业经营机制,落实企业资产经营责任制,不干预企业经营权,不直接支配企业法人财产。实现所有者权责的统一,解决所有者“缺位”和“虚位”的问题。

## 2. 国有资产运营机构的职能

国有资产运营机构的基本职责应当是经政府授权监督运营国有资本,运作国有产权,包括国有股权,代表政府履行国有资产所有者职能。其主要职责包括:(1) 优化国有资产配置。依据国家产业政策,通过组织国有资本投入、国有资本流动、国有产权交易转让,实现国有资本的优化配置和产业结构的调整。(2) 壮大国有资本实力。通过对国有产权的优化重组,闲置资产的处置,实现企业的兼并、联合、控股、参股,形成具有国际竞争能力的大型企业集团,实现国有资产的保值增值。(3) 实施间接调控。通过国有产权的运作,国家资本投入的增加和减少,国有资产收益的收缴和留用比例的确定,国家控股、参股比例的变化,引导社会资本的流向和流量、带动其他所有制经济形式的发展,发挥国有资本在国民经济中的主导作用。(4) 人事管理。经政府授权,依照法定权限和程序,会同有关部门提出厂长(经理)的任免建议,或者决定厂长(经理)的任免和奖惩。(5) 组织实施国有资产保值增值的监督检查。对所监督的企业派出监事会,根据国家和国家规定的条件委派和聘请监事,对企业财产保值增值状况实施监督。实现管资产、管事和管人相统一。

## 3. 国有资产经营单位的职能

国有资产经营单位的基本职责可以概括为:承担财产保值增值责任;在企业发生经营方式及产权变动时履行必要的义务;执行国有资产管理的有关法律和法规,接受国有资产监督管理部门的监督和管理。具体说,国有资产经营单位履行法人财产所有者职能。即依法独立支配政府授予其经营管理的财产,以其全部法人财产承担民事责任,实行权责分明、管理科学、激励和约束相结合的内部管理体制。依法自主经营、自负盈亏,以提高经济效益、劳动生产率和实现资产保值增值为目的。

可见,国有资产各层次监督管理主体有各自的职能,其管理目标也是有所区别的。国有资产保值增值与维护社会稳定和经济发展是微观管理目标与宏观管理目标的关系。我们既不能以政府的宏观调控目标取代国有资本运营机构和政府投资企业的国有资产保值增值目标,也不能以国有资产保值增值目标取代政府的宏观调控目标。实行“分级所有,分层管理”的国有资产监督管理新体制,必须明确各国有资产监督管理主体的目标,才能进行科学的管理。如果占有、使用政府投资的企业也以社会稳定为自己的目标,而置出资人的权益于不顾,必然会导致新的“政企不分”。

## 四、公共财政制度下国有资产监督管理的目标

### (一) 资产监督管理的总体目标

国有资产监督管理是政府履行职能的必要手段,应当符合政府履行职能的要求,反映政府职能活动的范围,满足政府履行职能的需要。因此,在公共财政制度下国有资产监督管理的总体目标可以归纳为政治目标、社会目标、经济建设目标和宏观经济调控目标四类。

#### 1. 政治目标

国有资产监督管理的政治目标,是指国有资产的监督管理要实现为国家履行政治职能提供物质基础和促进社会主义生产关系不断完善的预期目的。

(1) 为政府履行政治职能提供物质基础,实质是满足国家机器正常运转的物质需要。具体体现为,加强行政事业单位国有资产投入的监督管理,可以为政府履行政治职能提供物资保证;加强行政事业单位国有资产存量的管理,可以促进行政事业单位合理利用国有资产,充分发挥行政事业单位国有资产的作用,避免损失浪费;加强资源性国有资产的监督管理,可以维护国家经济主权的利益。

(2) 促进社会主义生产关系不断完善,是指国有资产的监督管理始终要有利于生产关系的变革。生产力的发展要求生产关系与之相适应。社会主义初级阶段多层次的生产力发展水平,要求社会主义公有制有多种实现形式与之相适应。国有资产的管理对于实现这一目标起着重要作用。主要体现为:加强国有资产监督管理,有助于建立现代企业制度,巩固国有经济在国民经济中的主导地位,符合社会化大生产的要求,能够推进社会生产力的进一步发展;有助于提高国有企业的经济效益,增加财政收入,完善国家与企业、职工之间的关系;有助于壮大国有经济实力,通过明晰产权关系,维护国有资产所有者的合法权益,巩固社会主义公有制。

#### 2. 社会目标

国有资产监督管理的社会目标,是指国有资产的监督管理要达到促进社会进步和社会安定的预期目的。

(1) 社会进步,是指文化、教育、卫生、体育、科学技术等社会事业的发展水平与经济发展水平相适应,国民素质的提高与物质生活质量的提高相适应。加强国有资产的监督管理,对于实现社会进步目标具有重要意义。主要体现为:加强国有资产在社会事业领域的投入管理,有助于提高国民素质,改善人民的社会生活环境,提高人民的社会生活质量;有助于优化社会事业结构,促进社会事业发展,避免浪费,提高国有资产的社会效益。

(2) 社会安定的基本内涵是保证国民有基本的生存条件和平等的就业机会。社会安定是经济发展的社会条件。国有资产的监督管理对于促进社会安定起着重

要作用。主要体现为：国有经济的发展可以创造更多的社会财富，从而为社会保障事业的发展提供更多的资金，保证国民有平等的生存权利和基本的生存条件；政府本金的投入以及国有企业的发展壮大，可以为社会成员提供更多的就业机会；资源性国有资产的开发利用，也会容纳更多的劳动力，从而有助于社会安定。

### 3. 经济建设目标

国有资产监督管理的经济建设目标，是指国有资产的监督管理要达到资源有效配置和经济成长的预期目的。

(1) 资源有效配置，是指把社会劳动按比例地分配于物质生产领域各部门，使有限的资源（包括人力、物力和财力）达到最佳组合，实现社会效益的最大化。国有资产监督管理对资源有效配置起着极为重要的作用。主要体现为：

第一，国家资本投入的监督管理，是优化资源配置的最直接和最有效的手段。国家财政的经济建设投资，实际上是国家本金的投入。有效投入、合理投入和节约投入，对国民经济结构的优化和各产业部门的协调发展起着决定性的作用。

第二，国有资产存量的监督管理，是实现资源有效配置的重要手段。国有资产存量，是国家资本投入的结果，它以资产形式出现，构成资源配置结构的基础。加强国有资产存量的管理经营，可以有效地发挥现有国有资产的作用。对国有资产存量进行优化重组，可以充分利用国有资产，使之产生最大的经济效益。

第三，国有资产收益分配的监督管理，是优化资源配置的主要手段。国家财政分配一方面要求依据国家政治主权和经济主权取得税收收入，以维护国家主权的利益；另一方面要求依据生产资料国家所有权获得投资收益，以维护生产资料国家所有者的权益；同时，还要求依据国有资产经营权，使国有资产经营者得到经营收益，以维护经营者的合法权益。国家通过组织国有资产收益可以调整国民收入初次分配格局，通过安排国有资产投资，可以调整产业结构，地区经济结构，使有限的资源得到最合理的运用。

(2) 经济成长，是指一个国家与商品生产和劳务提供的增长相适应的生产能力的增长状况。它表明经济发展的速度。通常表现为经济成长率，即由国民生产总值增长率来表示（GNP 比率）。为了实现经济成长，生产资源的有效利用、资本量的扩充以及资本质的改进是不可或缺的。国有资产的监督管理对经济成长起着决定性的作用。主要体现为：

第一，就生产资源的有效利用而言，国有资产投入的监督管理、资源性国有资产的监督管理、金融性国有资产的监督管理、国有资产的处置监督管理、国有资产收益分配的监督管理，都可以促进生产资源的有效利用。例如，国家本金的投入管理，可以提高资源的利用效果；资源性国有资产的管理经营，可以促进自然资源的合理开发利用；金融性国有资产的管理经营，可以动员引导社会资金的流量和流向；国有资产处置管理，可以实现国有资产的重新组合和充分利用；而国有资产收益分配管理，则可以实现财力资源的优化配置，等等。

第二,就资本量的扩充而言,国家资本金的投入可以直接增加社会资本总量;国有金融性资产的监督管理,可以集中社会闲散资金、吸引外资,用于经济建设,增加社会资本总量;加强国有资产经营单位的监督管理,可以提高经济效益,提供更多的税收和投资收益,使国家可用于经济建设的资本量得到增加。

第三,就资本质量的改进而言,国家资本金用于固定资产更新、技术革新和高新技术产业的投入,可以有效地提高社会生产的技术水平,改进资本质量,推动生产力的进一步发展,为社会生产创造出更多的物质财富。

#### 4. 宏观经济调控目标

国有资产监督管理的宏观经济调控目标,又称为经济总量平衡目标。是指国有资产的监督管理要达到社会总供给与总需求平衡的预期目的。即实现社会商品和劳务的供给与有支付能力的货币购买力相平衡。衡量经济总量平衡的主要标志是稳定物价、充分就业和国际收支平衡。

(1) 稳定物价,是指把物价总水平控制在确保经济稳定发展的限度以内,即抑制和避免通货膨胀。包括由货币供给量过多而引起的货币性通货膨胀和由不完全竞争而引起的独占性通货膨胀(例如,垄断价格)。国有资产监督管理对于实现稳定物价起着重要的作用。主要体现为:

1) 国家资本金投入总量,对总供给与总需求的平衡起促进作用。国家资本金是社会总需求的重要组成部分,当总需求过多时,减少国家资本金投入,可以减少总需求,使经济总量趋于平衡,进而实现物价稳定;当总需求不足时,增加国家资本金投入,可以增加总需求,使经济总量趋于平衡,进而实现物价稳定。

2) 国家资本金投入结构,对结构性通货膨胀起抑制作用。当生产资料供不应求从而导致生产资料价格上涨时期,增加对生产资料生产企业的国家资本金投入,加强企业的经营管理,有利于增加生产资料商品的供给,促进生产资料的供求平衡,进而促进生产资料价格趋于稳定;当生活资料供不应求从而导致生活资料价格上涨时期,增加对生活资料生产企业的国家资本金投入,加强企业经营管理,有利于增加生活资料商品和劳务的供给,促进生活资料的供求平衡,进而促进生活资料价格趋于稳定。

3) 加强经营性国有资产的监督管理,有助于抑制独占性通货膨胀。国有企业成为独立的经济实体,按市场供求状况自主从事商品生产经营,参与市场竞争,可以抑制价格垄断和经营垄断,进而对独占性通货膨胀起抑制作用。

4) 加强国有产权的转让交易监督管理,有助于稳定股市价格。股票市场是社会主义市场经济体系的组成部分。股票市场的健康发展,关系到投资者的切身利益。当股票市场因股票供给不足而导致股票价格过高时,转让出售部分国有股权,可以促使股票市场价格趋于正常;当股票市场因股票供给过多而出现股市低迷时,买进部分股票,可以活跃股市,刺激股票投资。

(2) 充分就业,是指按国际通行的标准,在经济社会中劳动人口的就业率达



到 96%以上, 机器设备利用率达到 90%以上, 称为已达到充分就业。它表明, 劳动力和资本设备资源处于稳定的利用状态, 经济运行是健康和稳定的。反之, 如果失业人口超过劳动人口的 4%, 或者机器设备闲置率超过 10%以上, 则表明经济运行不正常, 处于失业过多、开工不足的萧条阶段。加强国有资产的监督管理, 可以有效地促进充分就业。主要体现为:

1) 增加国家资本金投入, 举办公共工程、发展第三产业, 可以提供更多的就业机会, 使就业人口增加。

2) 加强国有资产存量的监督管理, 充分利用, 进行内涵扩大再生产, 可以提高机器设备利用率。

3) 调整国有资产投资结构, 实施国有资产重组, 积极发展基础产业, 增加市场紧缺产品的生产, 可以促进机器设备的充分利用和增加就业, 解决结构性设备闲置和结构性失业问题。

(3) 国际收支平衡, 是指一个国家在一定时期内, 对外贸易和非贸易收支总额的平衡。外汇收支逆差过大(支出大于收入), 外汇储备过少, 会影响本国对外支付和国际信誉; 外汇收支顺差过大(收入大于支出), 外汇储备过多, 意味着本国外汇资产的闲置, 对生产发展不利。从经济总量平衡角度看, 外汇收支出现逆差, 意味着进口商品增加, 国内总供给增加; 外汇收支出现顺差, 意味着出口商品增加, 国内总供给减少, 国内总需求增加。加强国有资产监督管理, 有利于促进国际收支平衡。主要表现为两个方面:

第一, 加强国有外贸企业的管理, 提高经济效益, 增加出口, 多创外汇, 可以增加外汇储备, 有利于国际收支平衡。

第二, 加强管理和经营外汇资产, 进口先进设备和技术, 有利于提高国内生产能力, 从而增加总供给, 促进国际收支平衡。

## (二) 国有资产监督管理的具体目标

国有资产监督管理的具体目标, 又称国有资产监督管理的特定目标。它表明某项具体的国有资产监督管理活动, 应当实现的预期目的或期望值。国有资产监督管理的具体目标, 按国有资产监督管理工作的内容可以有以下概括。

### 1. 国有产权监督管理的目标

国有产权监督管理, 是国有资产所有者或者其委托机构, 以国有资产所有权为依据, 对国有资产的占有、使用、收益分配和转让处置, 以及对国有资本金投入形成的各种资产的运营过程, 进行计划、组织、协调和监督的管理。国有产权监督管理的目标主要有四个:

(1) 确立产权制度。即确立出资者的产权主体的法律地位, 建立国有资产的授权运营制度, 保障国家所有权, 落实企业经营权。

(2) 建立企业法人财产制度。即企业作为法人财产的主体, 能够独立支配其财产, 并以法人财产自负盈亏, 独立承担财产责任。

(3) 高效率配置资源。即通过产权转让、出售、划拨、股票交易等手段,促进国有资产合理流动,优化组合,实现优化产业结构和国有资产的最佳配置。

(4) 国有资产保值增值。即通过制定国有资产保值增值考核指标,落实企业生产经营责任制,提高企业经济效益,确保国有资产的安全与增值。

#### 国有资产收益分配监督管理的目标

国有资产收益,是国家凭借国有资产所有权所应获得的投资回报,包括经营利润、租金、股息、红利、资产占用费等收入形式的总称。国有资产收益分配监督管理,是指对国有资产收益的占有主体、支配使用主体进行确认,并将国有资产收益在国有资产所有者、经营者和生产者等利益主体之间进行合理分配,所进行的组织、指挥、协调、监督和控制等活动的管理。国有资产收益分配监督管理的实质是处理政府、企业和职工个人之间的经济利益关系。国有资产收益分配监督管理的目标是:

(1) 合理确定国有资产收益在政府、企业之间的分配比例。包括正确处理国有资产收益在各级政府之间的分配比例、合理确定用于企业扩大再生产的积累和用于职工个人、集体消费的消费基金的比例。

(2) 确保国有资产所有者获得投资收益。即对国有资产收益进行科学的确认,确定国有资产收益的解缴渠道,监督国有资产收益的解缴,防止国有资产收益的流失。

(3) 合理使用企业留利。企业留利的所有权仍属于国家,因此应当对企业留利的使用进行监督。

#### 3. 国有资产处置监督管理的目标

国有资产处置监督管理,是指对国有资产所有权处置和国有资产占有权、使用权、资产形态变换等经营处置和技术处置,所进行的组织、指挥、协调、监督和控制等活动的管理。国有资产所有权处置监督管理,是对国有资产出售、赠与、交换和核销的管理。国有资产经营处置监督管理,是对国有资产的形态变换,例如实物形态的国有资产与价值形态的国有资产相互转换、以实物作为资本进行投资等的管理。国有资产技术处置监督管理,是指对国有资产维修、折旧和更新改造等的管理。国有资产处置监督管理的目标是:

(1) 优化产业结构。国有资产所有权、占有使用权的转移,可以使生产要素重新组合,进而实现产业结构的调整。例如,国有产权的转让、划拨、授权经营、控股、参股、出售等,都可以实现国有资产的优化重组。

(2) 建立竞争机制。企业破产、拍卖、兼并是市场竞争的结果。国有产权的流动,有助于使企业感到市场竞争的压力,促使企业加强经营管理,提高经济效益。

(3) 提高资产质量。资产质量的提高是企业经营管理水平提高的标志之一。企业要提高经济效益,必须保证资产处于完整、高效运转状态。因此,足额折旧、

技术改造、维修保养,充分利用资产,是国有资产处置监督管理的重要内容。

#### 4. 国有资本金投入监督管理的目标

国有资本金投入,是指将国家资本金投入到物质生产领域,进入商品和劳务生产经营过程的活动。国有资本金投入监督管理,是指对投资主体的确认、资本金的筹集、投资规模和投资方向的确定,以及对投资过程进行决策、规划、组织、协调、监督和控制等活动的管理。国有资本金投入监督管理的目标是:

(1) 奠定国民经济的物质技术基础。国有经济在国民经济体系中占居主导地位。国有经济的发展壮大,取决于国有资本的投入和现代企业制度的建立。国有资本投入是国有经济发展的前提。国有资本金的投入规模和方向,直接影响着国有经济的发展速度和国有资产的营运效益。

(2) 调整产业结构。国有资本金投入方向和规模的确定,对产业结构的调整起着重要的作用。国民经济的协调发展需要有合理的产业结构,而合理的产业结构单方面依靠市场的自发调节要经历很长的时间。因此,国有资本金投入成为国家优化产业结构的重要手段。

(3) 增加财政收入。财政收入来自于国家税收和国家投资收益。国有资本金投入一方面使国家主权所有的一般生产条件与商品生产经营结合起来,为国家税收提供了财源;另一方面国有资本金投入使生产资料与劳动相结合,为增加投资收益提供了条件。

#### 5. 国有资产清产核资监督管理的目标

国有资产清产核资监督管理,是指清查资产、核实国家资本金、摸清国有资产实际状况的工作。国有资产清产核资监督管理的具体目标是:

(1) 清查资产。即对国有企业、单位的各类资产,按实物形态和价值形态进行全面清理核实,清查登记。

(2) 界定资产所有权。企业的资产来自多个投资主体的资本投入,而且企业的资产随着企业的生产经营活动不断发生变化。通过清产核资,可以明确财产权的归属,解决国有产权益流失和被侵占问题。

(3) 重估资产价值。清产核资可以解决企业资产帐面价值与实际价值的背离问题,为企业按价值核算提供条件。

(4) 促进国有资产的合理流动。国有资产的合理流动是优化资源配置的重要方面。清产核资可以确定国有资产的所有权归属和实际价值,为国有产权交易和资产流动重组创造条件。

(5) 为加强国有资产管理提供决策依据。通过清产核资,可以对企业的资产规模、资产结构、资产经营状况等形成科学可靠的数据,从而为进一步的分析研究国有资产管理经营状况、提出完善国有资产管理经营的对策,提供基本依据。

#### 6. 资产评估监督管理的目标

资产评估,是指评估人员按照法定或者公允的标准和程序,运用科学的方法,

对资产进行现实价值的评定估价。资产评估监督管理是对资产评估标准、程序的确定,资产评估方法的制定和执行的管理。资产评估是国有资产基础管理的重要内容。资产评估监督管理的目标是:

(1) 足额补偿固定资产。固定资产要保持其原有的生产能力,需要得到及时足额的补偿。按历史成本计提折旧,不能满足固定资产重置的需要。因此,要按照统一的标准对固定资产进行现实价值的重新估价,并按重估价值提取折旧。资产评估监督管理可以合理确定固定资产的现实价值,使其得到足额补偿。

(2) 为依法纳税提供可靠的依据。资产评估可以真实反映企业财产的价值,对纳税人所有或者属于其支配的财产的数量和价值进行确定,为国家税务机关征收财产税(例如,房产税、城市房地产税等)提供可靠的依据。

(3) 为确定产权、保护投资者合法权益提供依据。国有企业股份制改组、中外合资合作、产权转让交易、企业兼并、处理产权纠纷等都需要进行资产评估,以确定产权,为确保投资者的合法权益提供依据。

(4) 为考核企业经营业绩提供数据。资产评估的数据,是企业资产总量和结构的基础数据。企业经营分析的指标,例如资金利润率、资产收益率等,都要以资产评估的结果为基础。

综上所述,我们认为:维护社会稳定和经济发展是政府拥有国有资产的主要目标,但并不是唯一的目标。在“分级所有,分层管理”的国有资产监督管理新体制下,应当结合公共财政制度政府职能与市场职能的科学界定、各层次国有资产监督管理主体的职能分工,来认识国有资产监督管理的目标,才可能得出全面、正确的结论。

#### 主要参考文献:

1. 魏杰 赵俊超:《必须构建新的国有资产管理体制》《改革》2002年第6期。
2. 丁学东、赵超、柯永果:《国有资产授权经营亟待规范》《中国财政》,2000年第5期。
3. 韩小明、王宝库、王鹏:《国有资产管理体制改革模式的选择》,《国有资产研究》1999年第5期。
4. 韩小明、王宝库、王鹏:《论国有资产的授权经营》《国有资产研究》,1999年第6期。
5. 李松森:《论国有资产管理经营的目标》《财政研究》1999年第6期。
6. 李松森:《论国有资产管理经营主体及其职能》《东北财经大学学报》1999年第1期。
7. 李松森:《国有经济战略调整对策研究》,东北财经大学出版社2003年4月。