

国家社科规划基金“九五”青年项目

国有资产监控机制研究

程国有 孙飞行 编著



江西高校出版社

国家社科规划基金“九五”青年项目

国有资产监控机制研究

程国有 孙飞行 编著

江西高校出版社

·南昌·

国有资产监控机制研究

程国有 孙飞行 编著

江西高校出版社

(江西省南昌市洪都北大道 96 号)

邮编:330046 电话:(0791)8512093,8519894

中国建材地勘中心江西总队制印所印刷

各地新华书店经销

1998 年 12 月第 1 版 1998 年 12 月第 1 次印刷

850mm×1168mm 1/32 11.75 印张 370 千字

印数:2000 册

定价:29.00 元

ISBN 7-303-01033-6/F·150

(江西高校版图书如有印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)

说 明

由江西省青年学者程国有、孙飞行共同主持的国家社科规划基金“九五”青年项目《国有资产监控机制研究》(批准号:96CJB002),经过全体课题组成员的共同努力,已通过鉴定,定为一等,正式结项。本书是该课题的最终成果之一。

本课题组负责人:程国有 孙飞行

本课题组成员:陈方亮 谭毅溪 殷国强 胡传文

季金山 李国琪 刘和荣 吴小虹

汪世高 杨接建 曾煜 唐南 项玲

本课题组特约顾问:陈椿年 胡德江 吴必瑜 陈德寿

徐志刚 张云仙 廖志其 胡民英

前言

十五大报告明确提出要“建立有效的国有资产管理、监督和营运机制,保证国有资产的保值增值,防止国有资产流失。”在我国,国有资产占全社会资产的半数以上。近几年,国有资产流失严重,引起了社会各界的普遍关注,为有效地防止国有资产流失,确保国有资产保值增值,理论界积极探索,提出了不少有益的意见。

由程国有、孙飞行共同主持的国家社科规划基金“九五”青年项目《国有资产监控机制研究》(批准号 96CJB002)比较全面系统地探讨了国有资产监控机制的基本理论及思路体系,其中不少观点对于防止国有资产流失具有积极的现实意义。

1、《国有资产监控机制研究》的理论框架体系由基础理论篇、宏观思路篇、企业监控篇、营运监控篇、监控保障篇等五大部分构成:

国有资产 监控机制 研究	基础理论篇	监控原理——	第一章	监控机制概述
		国资监控原理——	第二章	国有资产监控机制概述
	宏观思路篇	现状及分析——	第三章	国有资产监控机制的现状
		总体思路——	第四章	国有资产监控机制的基本思路
		对经营者监控思路——	第五章	对国有资产经营者的监控机制
	企业监控篇	企业监控原理——	第六章	企业监控机制概述
		企业内部组织监控——	第七章	企业国有资产内部监控机制
		企业生产经营监控——	第八章	企业国有资产生产经营监控机制
		企业财务监控——	第九章	企业国有资产财务监控机制
		企业外部监控——	第十章	企业国有资产外部监控机制
	营运监控篇	营运监控——	第十一章	国有资产营运监控机制
		投资监控——	第十二章	国有资产投资领域监控机制
	监控保障篇	基础保障——	第十三章	国有资产基础管理监控机制
		信息保障——	第十四章	国有资产信息监控机制
		法律保障——	第十五章	国有资产的法律监控机制

2、从不同企业监控模式比较中,认为一个企业充满生机和活力的核心与关键是具有科学的激励与监控约束机制。私人企业、合伙企业具备了自我激励与自我约束的产权结构。现代股份制企业具有生命力的核心,并不主要在产权关系上,而是在其长期的历史演变过程中形成了一整套科学完善的激励与监控约束机制。股份制企业完善的监控约束机制有内部监控约束机制,包括股东监控机制、董事会监控机制、监事会监控机制、会计监控机制、职工监控机制

实践中,内部监控约束机制都有失灵的可能,股份制真正强有力和有效的监控约束机制来自外部监控,包括审计监控机制、公开信息披露制度监控机制、债权人监控机制、市场体系监控机制、政府监控机制。这正是股份制企业具有生命力的根本所在。

国有资产流失、国有企业亏损的根源在于从计划经济一直到今天都没有建立科学的激励与监控约束机制,概括而言,1956—1979年国有企业问题的核心表现为“强约束、弱激励”,1979—1997年,国有企业问题的核心表现为“强激励,弱约束”。因此,国有企业改革的当务之急是尽快建立一整套科学完善的激励与监控约束机制,其中重点是监控约束机制。

3、企业国有资产的监控机制应当以现代股份制企业的监控机制为蓝本进行设计和完善。具体来说:首先,建立企业国有资产内部组织监控机制(包括股东监控机制、董事会监控机制、监事会监控机制、会计监控机制、职工监控机制)。其次,建立企业国有资产生产经营监控机制(包括全面质量监控机制、成本监控机制、物资监控机制、市场营销监控机制)。第三,建立企业国有资产财务监控机制(包括筹资投资监控机制、固定资产监控机制、流动资产监控机制、无形资产监控机制)。第四,最根本最重要的是要建立完善企业国有资产外部监控机制(包括审计监控机制、公开信息披露制度监控机制、债权人监控机制、市场体系监控机制、政府监控机制)。从而形成对企业国有资产严密科学完善的监控约束机制。

4、国有资产监控系统是一个综合监控系统。由五个子系统即全体人民及社会子系统、人大及国有资产调查委员会子系统、政府及国有资产管理委员会子系统、国有资产营运机构子系统、国有企业内部子系统等组成。

这五个子系统在实现国有资产监控目标中，各自起着不同的不能替代的作用。任何子系统的失控，都终将导致整个系统的失控。尽管如此，五者所处的地位是不同的。其中，人大及国有资产调查委员会处于最高层的实际控制地位，负责对政府及国有资产管理委员会、国有资产营运机构、国有企业及其工作实施监控。国有资产营运机构处于最关键最重要的控制地位，负责对国有企业及其工作实施监控。可见，五者之间相互联系、相互影响和相互制约。

国有资产监控系统是一个前馈—反馈控制系统。对国有资产监控系统来说，单靠反馈监控也不行。例如，人大及国有资产调查委员会对国有资产管理委员会、国有资产营运机构、国有企业的监控，不能等到它们工作结束后过一段时间，国有资产流失已经大量发生，造成严重社会后果后，才对它们进行惩罚或检查或令其纠正，实施相关监控。而应在它们工作过程中，按规定进行审核监控，严格把关。又如，国有企业内部监控，绝不能等到工作结束后，来检查、监督、监控目标计划的执行情况和工作的质量，还应主动在生产经营过程中实施监控。

我们主张将国有资产监控系统在反馈监控的基础上扩展，构造为一个前馈——反馈监控系统。国有资产监控系统的五个子系统紧密相联，通过及时有效的反馈和前馈，通过及时有效的施控和受控，共同为大系统目标实现或优化起着作用。

为了使国有资产监控系统从整体上收到好的效果，在将来条件成熟时，可以借助电子计算机，将全国国有资产管理、营运、监督部门全部电子计算机联网，建立各种前馈和反馈监控自动化系统。

5、国有资产监控机制由动力机制、制动机制、信息机制和保障

机制等四个基本机制构成。

①国有资产监控的动力机制。国有资产监控主体虽然由不同的组织和部门组成,但这种组织和部门作为监控主体依然是由具体人格化的个人操作行使的,由于这种人格化的个人与国有资产最终所有者全体人民利益不一致。因而,为了促进其积极行使监控职能,有必要对监控主体及其个人建立一种动力机制,即激励机制。激励的主要方式有:赋予监控主体及个人一定政治社会利益(如行政提拔、荣誉、较高社会地位等),对监控主体及个人较好履行监控职能的给予一定的经济利益(如奖金、晋级、特殊津贴、保险等)。

②国有资产监控的制动机制。就是国有资产监控主体对其监控所发现的国有资产运行中的问题采取的有效纠正措施和手段。主要是赋予监控主体一定的权力,对国有资产运行中的问题及时采取制止、制裁措施和惩罚性对策。

③国有资产监控的信息机制。就是建立国有资产监控信息网络,使国有资产运行中的各种信息能够及时被收集、处理、加工、并传递给监控主体,监控主体通过对各种信息比较处理,发现问题采取各种措施,并将控制信息及时向下传递。这里,信息是否及时、全面、真实对监控是否有效起着至关重要的关键性作用。因此,如何防止信息失真也是国有资产监控要解决的一个重要问题。

④国有资产监控的保障机制。就是为了确保国有资产监控的顺利进行而从法律、组织、机制等各方面采取的保障措施。主要包括法律保障机制,即国家以立法的形式明确国有资产监控的组织结构、权利、程序、制裁和惩罚性对策。组织保障机制,即构建科学合理的监控组织结构,等等。

6、国有资产流失的深层原因是监控机制的四个基本机制(动力机制、制动机制、信息传递机制、保障机制)不完善,导致国有资产各监控主体监控失灵。表现为:

①作为最终所有者的全体人民而监控失灵。国有资产人人有份,人人都无关心的动力;人人有份,人人都无参与权;人人有份,

人人都无信息；人人有份，人人都无制动力。

也就是说，每一个公民对国有资产既缺乏监控的动力，也缺乏监控的信息，更缺乏监控的手段，这正是导致国有资产最终所有者——全体人民监控失灵的根本。形成了目前中国国有企业“穷庙富方丈”，国有资产大量流失的特有景观。

②作为最终所有者代表的政府及国资管理部门监控失灵。首先，全体人民对政府监控失灵，导致政府对企业经营者选拔任命注意个人好恶。其次，政府目标的多元性，决定了其对国有资产监控好坏只是其众多目标中的一个并不重要的目标。第三，政府及有关国有资产管理部門有时为了政绩需要往往会放纵和隐瞒国有企业亏损及国有资产流失行为。第四，政府及国资管理部门系统内国资营运管理部门和国资监督部门的合一会产生隐瞒国资流失问题的现象。第五，政府及国有资产管理部門对国有资产营运过程缺乏强有力的制动措施和惩罚性对策。第六，由于政府及国有资产管理部門与国有企业之间存在严重的信息不对称，国有资产经营行为难以被观察、监督。可见，政府及国资部門缺乏约束、动力不足、目标多样、营运与监控合一、制动不足、信息不全等是其监控失灵的根源。

③作为国有资产部分所有者的职工监控失灵。其一、职工缺乏对企业经营者的制动措施和惩罚性对策。其二、职工缺乏对企业经营者监控的动力。其三、职工缺乏对企业经营者监控的信息。可见，许多国有企业职工一无监控的动力，二无监控的信息，三无监控的有力手段，这是导致“穷庙富方丈”和国有资产流失的又一原因。

④国有企业内部会计监控失灵。一是全体人民监控失灵、政府监控失灵、外部审计监控失灵导致了企业内部人控制。二是现行会计运行机制的内在逻辑本身就包含着会计失真的机制。三是政府行政干预中官员与企业经营管理者的“合谋”。四是审计监控失灵为会计作假开了“绿灯”。五是我国监督会计的机制尚不规范、不完善。由于企业内部会计监控失灵，不少企业通过“待摊费

用”，“递延资产”等帐户人为调节利润，结果潜亏日盛一日，国有资产权益受到严重侵蚀，资本无法保全。每年财税大检查所查出的违纪金额有增无减，从另一个侧面反映了国有资产所有者权益的受损程度，会计在其中扮演了什么角色很值得深思。而国有资产的大量流失，会计果真视而不见吗？

⑤对国有企业经营者的激励与监控约束失灵。（一）以行政提拔作为国有企业经营者的激励机制的行政任命制是导致国有企业亏损和国有资产流失等一系列不良后果的主要根源。（二）与当期收益挂钩为主的报酬激励机制是导致国有企业短期行为主要根源之一。（三）由于信息不对称，再加上最终所有者——全体人民监控失灵和政府监控失灵是导致国有企业普遍的“内部人控制”的主要根源。（四）对企业经营者缺乏有效的制衡和惩罚性对策，是导致现实中企业经营者腐败现象严重的根源。

7、国有资产监控机制的思路。目前，国有资产监控与营运合一，即以政府控制的机构或企业营运国有资产，同时又由政府控制的机构或部门监控国有资产，其结果导致以下问题：①某些政府及官员放纵国有企业亏损和国有资产流失行为。②某些政府官员与企业经营者合谋，共同侵蚀国有资产。③政府干预企业经营难以消除。④国有企业内部人控制。

为克服上述问题，应建立独立于国有资产营运体系，与之分离的国有资产监控机制的思路。具体包括：在国有资产营运体系之外建立隶属于各级人大的国有资产调查委员会，建立向政府首脑负责的国有资产稽查特派员制度，建立独立审计及独立的国有资产公开信息披露制度。

8、国有股份制企业中国有股东代理问题的解决。目前，上市公司股份公司中多数由国有企业改造过来，其中国有股比重都在50%以上，企业董事、经理人员主要从原企业领导层中产生或由国有股东委派，而国有股东依然是按行政任命方式向企业委派董事，甚至经理人员。而国有股东本身也存在着激励不足、政企不分、政资不分、不受产权约束等旧体制弊端，他们没有足够的动机和能力对其

委派代表实施有效激励与约束。因此,国有资产占主导的股份制企业不解决国有股东本身的代理问题,其科学的激励与监控约束机制将难以形成,依然会重蹈原国有企业“内部人控制”与管理者腐败的覆辙。为此,应可以考虑以下解决途径:

①股份制企业国有资产债权化,②国有资产优先股,③限制国有股东对企业的控制权,即规定股份制企业大股东无论其股份比重多大,向董事会委派的董事数量不得超过董事总数的1/4。④国有股东由1人代表改为由集体数人代表,即规定代表国有股东的控股公司参与股份制企业股东大会进行重大决策或选举董事、监事时,不应由控股公司的领导1人参加,而应由一个集体若干人参加,国有股份投票权在若干人中进行分解。这样,可以避免一人说了算的不良局面。⑤建立对国有资产各级代表的公开化、规范化的推荐、选拔、任用、考核、解聘、辞职等制度。⑥建立对国有股东代表的科学激励制度。⑦建立隶属各级人大的国有资产调查委员会,专门行使国有资产监督权。⑧建立国有资产管理的公开信息披露制度。对一切有关国有资产运营状况、财务状况、投资方向、重要人事变动、诉讼事件、违规违法事件调查处理等均实行公开披露制度。

9、创造国有企业发展的社会大环境。国有企业的严厉外部监控约束机制需要较高的社会透明度,廉洁的社会环境、严厉的执法监督体系。在一个缺乏透明度、腐败盛行、执法监督不力的国度里,国有企业外部监控约束机制依然会失灵,国有企业依然会重蹈“内部人控制”与“管理者腐败”的覆辙。为此:

一要进一步提高社会透明度。“黑暗”是腐败的温床,“阳光”是最好的消腐剂。要拆掉权力“暗箱”,让国有企业的运作过程、让政府对国有企业的管理过程、让所有与国有企业相关的中介组织运作过程等实行公开化。只有实行舆论监督、信息及时公开、提高国有资产全社会透明度,才能使国有企业真正成为全体人民大众的企业。

二要构造廉洁高效的政府。要按照政企分开、精减、统一、效

能的原则改革政府机构,使之适应市场经济要求。要使政府权力运作程序化、透明化,要建立高效的反腐败系统,严惩腐败行为。一方面要加大对现有腐败行为者的惩治力度,要象对犯罪分子的“严打”一样的打击官员腐败分子。另一方面,更要重视改革,从根本上消除产生腐败的体制原因。

三要建立严厉高效的执法监督体系。要做到有法必依,执法必严,严格执法程序,建立对执法机构人员的再监督体系,对执法人员执法不严、有法不依的行为实施制裁。

四要创造公平竞争的社会环境。如建立社会保障体系,统一税费负担。

总之,国有资产监控是一个复杂的系统工程,需要各方面积极探索和不断实践,本研究旨在能够起到抛砖引玉作用,也就不枉课题组一场努力。

程国有

1998年12月

目 录

前 言

第一章 监控机制概述	1
第一节 监控及监控机制的含义	1
第二节 监控的过程	2
第三节 监控的类型	5
第四节 监控的基本特征	9
第二章 国有资产监控机制概述	14
第一节 国有资产监控机制的含义	14
第二节 国有资产监控系统的构成	15
第三节 国有资产监控机制的构成	19
第四节 国有资产监控的特征及作用	20
第五节 国有资产监控的不同模式	23
第三章 国有资产监控机制的现状	28
第一节 国有资产监控机制的现状	28
第二节 国有资产流失的途径	34
第三节 国有资产流失的原因	45
第四节 国有企业腐败的成因	55
第四章 国有资产监控机制的基本思路	62
第一节 国有资产管理体制的基本思路	62
第二节 国有资产营运机制的基本思路	66
第三节 国有资产监控机制的基本思路	75

第四节	对北欧三国国有资产管理 and 运营情况的考察与思考	83
第五章	对国有资产经营者的监控机制	87
第一节	国有资产调查委员会的监控机制	87
第二节	国有资产保值增值考核监控机制	90
第三节	国有资产经营者的选拔、考评机制	99
第四节	对国有资产经营者的权力与报酬监控机制	105
第五节	对国有资产经营者监控机制的关键点	109
第六章	企业监控机制概述	113
第一节	企业监控的含义	113
第二节	企业监控系统的构成	113
第三节	企业监控机制的构成	117
第四节	企业监控的内容	118
第五节	企业监控的类型和方法	120
第六节	企业监控的不同模式	125
第七章	企业国有资产内部监控机制	131
第一节	股东监控机制	131
第二节	董事会监控机制	137
第三节	监事会监控机制	143
第四节	会计监控机制	148
第五节	职工监控机制	151
第八章	企业国有资产生产经营监控机制	158
第一节	质量监控机制	158
第二节	成本监控机制	168
第三节	物资监控机制	175
第四节	市场销售监控机制	185
第九章	企业国有资产财务监控机制	192

第一节	企业财务监控机制概述	192
第二节	企业筹资投资监控机制	197
第三节	企业国有固定资产监控机制	202
第四节	企业国有流动资产监控机制	207
第五节	企业国有无形资产监控机制	217
第十章	企业国有资产社会监控机制	224
第一节	审计监控机制	224
第二节	公开信息披露制度监控机制	227
第三节	银行债权人监控机制	230
第四节	市场体系监控机制	235
第五节	税务监控机制	242
第十一章	国有资产营运监控机制	249
第一节	国有资产营运监控机制概述	249
第二节	国有资产营运监控机制现状分析	253
第三节	国有资产交易流动监控机制	256
第四节	国有资产股份重组监控机制	259
第五节	国有资产租赁承包监控机制	263
第六节	国有企业兼并联合监控机制	265
第七节	国有企业破产拍卖监控机制	267
第八节	企业集团国有资产管理监控机制	268
第十二章	国有资产投资领域监控机制	272
第一节	国有资产投资的涵义及作用	272
第二节	国有资产投资领域的选择	275
第三节	国有资产投资监控存在的问题	280
第四节	健全国有资产投资监控机制	286
第十三章	国有资产基础管理监控机制	292
第一节	国有资产清产核资中的监控机制	292

第二节	国有资产资产评估中的监控机制·····	298
第三节	国有资产产权界定中的监控机制·····	306
第四节	国有资产产权登记中的监控机制·····	315
第十四章	国有资产信息监控机制·····	322
第一节	国有资产运营监测预警机制·····	322
第二节	国有资产统计信息监控机制·····	327
第三节	国有资产报告监控机制·····	333
第十五章	国有资产法律监控机制·····	343
第一节	建立国有资产法律制度的客观必然性·····	343
第二节	加强国有资产立法,建立国有资产的法律体系·····	346
第三节	加强国有资产司法和执法,遏制国有资产流失·····	349
后 记		

第一章 监控机制概述

在进行国有资产监控机制研究之前,我们先了解一下系统论、控制论、信息论及系统工程、工程技术中有关监控、监控机制、监控系统的基本理论和知识。

第一节 监控及监控机制的含义

所谓监控,顾名思义,“监”是监视、监督、监察、反馈的意思,“控”是控制、指挥、调节、调整的意思。结合起来,“监控”的涵义是监视反馈并予以控制调节。

关于“监控”的含义,《辞海》在解释“监控技术”一词时指出:“监控技术”是一种监督自动控制的方法,主要用于现代自动飞行控制系统。它具体指,在自动控制系统投入使用前能自动完成检测,事先排除有故障的部件;依靠先进技术,能保证系统继续正常工作;在系统不能工作时能及时发出信号,由飞行员接替,控制飞行状态。在《辞海》中,“监控”是用来提高可靠性、在发生故障时自动保持正常工作的方式。

从现代信息科学的角度来看,监控就是通过检查、考核、评比、总结等形式和手段,及时收集关于被监控系统活动进展的种种信息,按照计划规定的目标、政策和原则,为消除目标实施与预期目标之间的差异而采取进一步的操作与管理措施,以纠正偏差和失误,使其朝预定方向顺利发展。其中,贯穿监控过程之中的就是信息的不断变换,包括信息的接受、传递、存取和加工。

综合上述实例与定义,可以认为,监控实质上就是借助反馈实现的有效控制。它与通常意义上的控制存在着显著的区别,这主要表现在:

第一,监控是建立在信息反馈基础上的控制,包括紧密联系的两个方面,一是对事物运动发展的实际过程进行审视、监察,从而获取关于事物运动发展的反馈信息;二是根据反馈回来的信息和预期目的对事物下一步的运动发