

RESEARCH AND STUDY

REPORTS ON THE SUPERVISION OF STATED-OWN ASSETS AND
THE REFORMATION OF STATED-OWN ENTERPRISES (2008)

探索与研究

国有资产监管和国有企业改革 研究报告(2008)

国务院国有资产监督管理委员会研究局 编



国务院国有资产监督管理委员会

State-owned Assets Supervision and Administration Commission
of the State Council, the People's Republic of China



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

RESEARCH AND STUDY

REPORTS ON THE SUPERVISION OF STATED-OWN ASSETS AND
THE REFORMATION OF STATED-OWN ENTERPRISES (2008)

探索与研究

国有资产监管和国有企业改革 研究报告(2008)

国务院国有资产监督管理委员会研究局 编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

探索与研究：国有资产监管和国有企业改革研究报告. 2008/国务院国有资产监督管理委员会研究局编. —北京：中国经济出版社，2009. 4

ISBN 978-7-5017-9216-0

I. 探… II. 国… III. ①国有企业—监督管理—研究—中国 ②国有企业—经济体制改革—研究—中国 IV. F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 062089 号

出版发行：中国经济出版社 (100037·北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址：www.economyph.com

责任编辑：孙 岩 张 户 (电话：68359418)

技术编辑：常 毅

美术编辑：白长江

经 销：各地新华书店

承 印：北京市昌平新兴胶印厂

开 本：787mm×1092mm 1/16

印张：37.25 字数：665 千字

版 次：2009 年 4 月第 1 版

印次：2009 年 4 月第 1 次印刷

印 数：2000 册

书 号：ISBN 978-7-5017-9216-0/F·8163

定价：98 元

版权所有 盗版必究

国家版权局反盗版举报中心电话：12390

服务热线：68344225 68369586 68346406 68309176

编辑委员会名单

主 编：李荣融

副主编：黄淑和

编委（按姓氏笔画为序）：

于 吉	王晓齐	王毅勤	邓志雄
刘南昌	宋亚晨	张德霖	时希平
李 伟	李 冰	沈 莹	陆志军
徐 华	贾小梁	郭国荣	郭保民
彭华岗	曾 坚	谢 俊	

（以上为国资委软课题研究评审小组成员）

参加编辑人员：彭华岗 赵 欣 楚序平 武爱河
侯 洁 张金明 吴 哲 吕晓敏
祝千金 宋光兰 周 毅 杨 宁
陈 锋 蒋 怡 吕江辉 张璟平

序 言

《探索与研究——国有资产监管和国有企业改革研究报告(2008)》一书是国有资产监管和国有企业改革研究报告系列的第四本,汇集了国务院国资委2007年度软科学课题研究的成果。本书的出版,希望能够让社会各界分享这些研究成果,一起来研究和推动国有资产管理体制改革和国有企业改革发展。

国资委成立六年来,我们紧紧围绕出资人机构定位和建立健全现代企业制度这两个核心问题,作了大量开创性工作,取得了积极成效。软科学课题研究对于提高我委重大决策的科学化和民主化,推动我委各项工作的突破与创新发挥了重要作用。国有资产监管工作极具探索性、极具挑战性,我们还有许多重要的难题需要探索研究。当前,国际金融危机的影响还在蔓延,中央企业的发展面临着前所未有的困难,如何应对国际金融危机挑战,实现中央企业平稳快速发展也是摆在我们面前的重大课题。要进一步加大软课题研究力度,使我们的工作不断获得新的进展。要通过软课题研究,锻炼、造就一支综合素质优良的专业干部队伍,充分发挥他们在国资监管工作中的重要作用。要积极探索软课题研究的新方式和新途径,充分发挥科研机构的智囊库作用,提高软课题的研究水平,使软课题研究更好地发挥支持决策的作用。

在此书出版之际,我要再次感谢财政部多年来对软课题研究的支

持,感谢高等院校、理论研究部门、各领域专家的积极参与,感谢广大中央企业干部职工的探索与实践,感谢委内各厅局的同志们为软课题研究付出的心血。今后,我们将继续精选软课题研究成果,编辑成册,并加大推广力度,让社会各界分享这些研究成果,共同推动国有资产监管体制的不断完善和国有企业的持续健康发展。

李荣融

二〇〇九年三月



目 录

序 言 (1)

第一篇 国有资产管理体制改革

“十一五”时期我国企业国有资产管理体制改革重点和完善思路 (3)

县级经营性国有资产监管问题研究 (35)

规范发展产权交易市场研究 (60)

国资委行使股东权问题研究 (102)

第二篇 国有企业改革发展

企业经营绩效与所有制关系研究 (125)

中央企业战略性重组研究 (187)

国有企业改制过程中职工劳动关系问题研究 (219)

困难企业托管问题研究 (235)

中央企业科技人才队伍建设问题研究 (252)

中央企业领导班子职位标准建设方法论研究 (282)

中央企业职工董事、职工监事制度研究·····	(313)
新形势下中央企业加强和改进外事工作的研究·····	(328)

第三篇 国有资产监督管理

中央企业高风险业务监督管理研究·····	(355)
促进国有企业技术创新的业绩考核体系研究·····	(415)
国有企业外派监事会制度探索与实践——监事会当期监督研究·····	(443)

第四篇 国有企业党的建设和思想政治工作

信息化与国有企业党的建设研究·····	(483)
中央企业企业文化建设评价体系研究·····	(501)
关于在惩防体系建设中提高国有企业预防腐败能力的研究·····	(529)

第五篇 出资人队伍建设

运用精细化管理和流程再造理论进一步提高我委及办公厅行政效能 和效率问题研究·····	(543)
国有资产出资人职业素质研究·····	(561)

第六篇 其他

深化国有资产管理促进文化事业单位体制改革·····	(573)
后 记·····	(588)

第一篇

国有资产管理体制改革

“十一五”时期我国企业国有资产管理体制改革重点和完善思路

县级经营性国有资产监管问题研究

规范发展产权交易市场研究

国资委行使股东权问题研究

“十一五”时期我国企业国有资产管理体制改革重点和完善思路

一、五年多来我国国有资产管理体制改革的实践

五年多来,国资监管机构按照有关法律法规和各级政府的授权,认真履行出资人职责,积极推进国有资产管理体制改革和国有企业改革发展,国有资产监管体系不断完善,国有经济的活力、控制力和影响力明显得到增强。

(一) 国有资产管理体制改革取得的主要成就

一是国有资产监管体制框架已基本建立。二是出资人监管机制进一步健全。三是适应现代企业制度要求的选人用人新机制逐步建立。四是公司法人治理结构不断完善。五是国有企业改制和国有产权转让得到进一步规范。

(二) 国有资产管理体制改革的基本经验

一是要坚定搞好国有企业的信心,毫不动摇地发展壮大国有经济。二是要坚持政企分开、政资分开,进一步完善国有资产管理体制。三是要坚持市场化改革方向,遵循企业发展规律搞好国有企业

(三) 国有资产管理体制需要进一步完善的几个方面

一是国有资产监管法规体系需要进一步完善。二是国资委职责定位需要进一步明确。三是国有资产保值增值责任体系需要进一步完善。四是公司法人治理结构需要逐步完善。

二、当前国有资产监管体制改革的必要性

(一)继续推进国有资产管理体制改革是完善社会主义市场经济体制的要求

1. 进一步完善社会主义基本经济制度,需要深化国有资产管理体制改革。
2. 进一步推进行政管理体制,需要深化国有资产管理体制改革。
3. 进一步明确国资监管机构的职责定位,需要深化国有资产管理体制改革。

(二)继续推进国有资产管理体制改革是深化国有企业改革的要求

1. 国有企业股份制改革要求进一步推进国有资产管理体制改革。近几年来,加快了国有企业公司制股份制改革步伐,中央企业及其下属子企业中,公司制企业户数已占2/3左右,一批中央企业在境内外公开发行股票并上市,有的实现了主业资产整体上市。国有独资企业或公司变为股权多元化公司,企业治理形式从国家单独治理转变为多元股东共同治理,同股同权、集体决策、民主管理是股权多元化公司治理的基本原则,企业决策、管理与监督都要按照公司法的规定进行。国有资产管理机构要由对企业监管逐步转变为对国有产权的监管,按照现代产权制度要求,建立健全国有产权管理制度,确保国有资产的保值增值,防止国有资产流失。

2. 国有企业建立现代企业制度要求进一步推进国有资产管理体制改革。搞好国有企业,必须遵循企业发展规律,通过体制创新和管理创新,促进国有企业持续发展。建立规范的公司法人治理结构,形成权力机构、决策机构、监督机构和经营管理者之间的制衡机制,是建立现代企业制度的关键。目前,已有19家中央企业完成了建立董事会试点工作,其中17家企业的外部董事达到或超过董事会成员的半数,3家企业由外部董事担任董事长。国有独资公司建立了规范的公司法人治理结构,国有资产管理机构将一部分股东会职能委托董事会行使,与监管企业的关系转变为与董事会的关系,由直接监管企业转变为监管董事会和董事依法、勤勉地履行职责。这就要国有资产管理机构和监管机制作出相应的调整,完善国有资产管理机构从企业外部履行股东或股东会职责的机制。

3. 建立国有资本经营预算制度要求进一步推进国有资产管理体制改革。建立国有资本经营预算制度是完善社会主义市场经济体制的一项重大制度建设。国务院发布的

《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》(国发[2007]26号)明确,既保持国有资本经营预算的完整性和相对独立性,又保持与政府公共预算的相互衔接,各级国有资产监管机构以及其他有国有企业监管职能的部门和单位为国有资本经营预算单位,负责研究制订本单位国有经济布局和结构调整的政策措施,参与制订国有资本经营预算有关管理制度,提出本单位年度国有资本经营预算建议草案,组织和监督本单位国有资本经营预算的执行,编报本单位年度国有资本经营决算草案,负责组织所监管(或所属)企业上交国有资本收益。深化国有资产管理体制改革,需要加强对国有资本经营预算的监管,按市场化的要求完善国有资本投资经营体制,保持国有资本投资决策的经济合理性,建立国有资本经营预算的信息披露制度、纠错机制、预算执行效果评价制度和问责制等相应的配套措施,及时发现并解决国有资本经营预算实施过程中出现的矛盾和问题,从整体上确保国有资本的合理配置和保值增值。

(三)继续推进国有资产管理体制改革是国有经济布局和结构战略性调整的要求

1. 加快国有经济布局和结构调整步伐,需要国有资产管理机构发挥更大的作用。为加快国有经济布局和结构调整步伐,国务院办公厅转发了《关于推进国有资本调整和国有企业重组的指导意见》,明确了国有经济布局和结构调整的基本思路。近几年来,调整重组取得新进展,国有经济布局和结构进一步改善。十七大要求优化国有经济布局和结构,增强国有经济活力、控制力和影响力。随着调整重组的不断深入,需要国有资产管理机构发挥更大的作用。在坚持市场导向和企业主体地位的同时,要发挥出资人指导作用。

2. 国有经济布局和结构的优化,要求国有资产管理体制作出相应的调整。通过国有经济布局和结构调整,形成一批具有较强竞争力的大公司大集团,一批长期亏损、资不抵债的企业和资源枯竭的矿山逐步退出市场,国有资本进一步向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域集中,向具有竞争优势的行业和未来可能形成主导产业的领域集中,向具有较强国际竞争力的大公司大集团集中,向中央企业主业集中。国有资产管理体制要适应国有经济布局和结构的变化做出必要的调整。

(四)继续推进国有资产管理体制改革是适应现代世界经济发展特征的要求

1. 适应国际化趋势,国有资产管理体制要符合国情,也要符合国际规则。国际化要

求有一个全球的视野,按照国际惯例在全球配置资源,既要求企业进行资源配置的国际化,也要求企业运作符合国际惯例,采用先进的企业制度、管理方式和运营方式。国际化对国有企业和国有资产管理体制都是一种挑战。国际化要求国有企业建立明晰的产权制度,完善的企业治理结构和管理体制,推行企业高级管理人员的市场化配置,逐步做到企业经营管理层的职业化。国际化也要求进一步完善国有资产管理体制,既要有利于监管企业在国际竞争中不断发展成为具有国际影响力的大公司,又要加强监管,防止国有资产流失。

2. 适应金融化趋势,国有资产管理体制要更加灵活高效,更加快速敏捷。金融化使得企业资产负债结构发生深刻变化,企业与资本市场关系更为密切,企业可以更为方便地通过金融市场进行产业进退转换。金融化具有显著的放大效应,是一把“双刃剑”,在总体上也加大了金融风险,增加了金融监管和国有资产监管的复杂性,加大了监管的难度,客观上要求进一步改革监管机制,调整监管手段、监管方式、监管标准、内部控制制度,提高防范和化解系统性风险的能力。

3. 适应信息化的要求,国有资产管理体制要不断创新,提高效率。信息化在带来企业革命性变化的同时,也为国有资产管理创新、提高监管效率创造了物质技术条件。国有资产监督管理要重视并适应信息化带来的深刻变化,充分运用信息化手段,创新监管手段和方式,对监管企业状况进行实时跟踪和有效监控,不断提高监管效率。

三、国外国有资产管理体制比较研究

(一) 国外国有资产管理的主要模式

国外对国有资产的管理,体制和模式多种多样。从管理层次看,国有资产管理模式大致分为两类:一类是“三层次模式”,在政府和企业之间设立一层国有资产产权经营机构,采用这种模式的国家有新加坡、意大利、奥地利、英国、西班牙等。另一类是“两层次模式”,政府按不同方式管理国有企业,不设中间层进行产权经营,美国、加拿大、法国、德国、巴西等国采用的是这种模式。

按照管理权力的集中程度,目前一些学者^①把国外国有资产管理模式大致分为了集权管理、分权管理和集权与分权结合等三种模式;分权管理模式以美国、瑞典等国为代表,对国有资产的管理采用高度分权的模式。集权管理模式以日本、韩国为代表,对国有

^① 盛毅、林彬著《地方国有资产管理体制改革与创新》第73-94页,人民出版社,2004

资产的管理采取集权管理模式。集权与分权相结合的管理模式以法国、德国等国家为代表,对国有资产管理采取集权与分权相结合的管理模式。

(二) 国外国有资产管理体制的基本特点与主要做法

- 一是国有资产出资人到位。
- 二是依法管理国有资产。
- 三是分级管理国有资产。
- 四是商业化经营,专业化管理。

(三) 国外国有资产管理体制比较研究的启示

通过对外国国有资产管理体制不同模式的比较,我们可以得到一些启示:一是要有健全的国有资产监管法规体系。二是要明确国有资产出资人职责。三是要对国有企业进行分类管理。四是要设立国有资产控股公司运营国有资产。五是要完善公司法人治理结构。

四、国有资产监管体制改革完善的基本思路

第一,对已建立的国有资产管理体制框架进行完善与规范。

- 进一步完善国有资产监管机构的监管职能。
- 进一步落实国有资产出资人职责。

第二,探索建立国有资本经营预算、国有资产经营公司等新的国有资产监管和经营的有效形式,推进国有经济布局和结构的战略性调整。

- 加快建立国有资本经营预算制度。
- 积极探索建立国有资产经营公司。
- 进一步优化国有经济布局结构。

第三,健全和完善微观制度基础

- 完善国有大型骨干企业的公司法人治理结构,建立现代企业制度。

五、建立完善以《国有资产法》为主体的国资监管法律法规体系

(一) 积极参与《国有资产法》等法律法规起草,依法完善国有资产管理体制和制度

(二)加快制定国有资产监管规章和规范性文件,依法完善国有资产出资人制度和监管制度

当前,中央企业公司制股份制改革和国有独资公司董事会试点工作正在加快推进,迫切需要根据“所有权与经营权分离”原则在中央企业加快落实出资人代表和职责。国有资本经营预算制度开始启动,国有资本调整与国有企业重组工作将进一步展开,迫切需要対面上企业国有资产监管工作统一规范,加强对地方国有资产监管工作指导监督。面对新的形势和任务,当前需要进一步加快有关规章和规范性文件制定工作,健全完善国有资产监管法规体系。

(三)积极开展政策法律问题的论证协调,提高国资委依法履行职责的水平

六、建立健全国有资产监管机构的治理机制

(一)调整完善国资委的内设机构

1. 适应新增工作的需要,研究增设若干专业机构

(1)加强国有资本预算管理工作。2007年国务院原则同意了试行国有资本经营预算试点,为中央企业结构调整和企业重组提供新的手段。推动这项工作,需要指导企业上报编制预算、汇总审核预算、协调平衡,与财政部协调后上报国务院。国务院批准后,下达预算,由企业执行,国资委做好监督、指导等工作。这项工作是国有资产监督管理体制完善的重要组成部分,是国资委履行出资人权利的必备内容,不仅对国资委工作产生较大的影响,在中央企业中也有很大影响;同时这也是一项全新的工作,需要探索其中的规律性;工作量大,需要与企业、财政部门协调,委内相关厅局之间、资本预算项目之间、资本性投入与成本性支出之间需要平衡和统筹兼顾。因此,需要设立专门的机构和力量完成有关工作。

(2)加强和扩大中央企业董事会试点工作。经过三年多的试点工作,以外部董事占全部董事半数以上为主要核心制度创新内容的中央企业董事会试点工作取得了显著进展,得到党中央、国务院领导同志的高度重视和肯定。根据中央、国务院领导同志的指示精神,这项工作需要扩大试点。这项工作涉及面广,从上下关系上看,涉及国资委与中央企业关系的调整;从横向关系看看,需要与组织部门协调配合;从制度建设上看,需要建立健全有关制度,包括联络董事、协调有关具体事项、按照公司法要求履行有关职责等;从国际对比角度上看,既要借鉴国际经验,又要切合中国现实,要针对中国国情,处理好中国特有的有关问题。这些工作需要委内专门机构和力量来完成。

(3)进一步深化企业改革,探索国资委直接持股试点工作。为培育具有国际竞争力的大公司大集团,越来越多的企业选择了整体上市。随着整体上市工作的推进,国资委将实质上持有上市公司的股份。持有上市公司股权,与作国有独资企业的出资人有很大的不同,主要体现为,履行出资人的角色更为明显,与资本市场联系更为密切,从股东权力、义务和风险的角度,国资委将作为上市公司股东与其他股东直接居于同一法律地位,同样要遵守资本市场对股东的约束和要求,而且作为控股股东,还可能受到更多的监管。从决策角度上看,国资委在股东大会上的决策,将直接影响企业重大经营决策,对国资委的决策速度、反应速度、协调能力要求更高。针对这一需求,国资委需要加强履行上市公司、多元股东公司股东职能的有关力量,同时加强委内的有关协调工作。

(4)推进结构调整,探索资产监管新方式,组建资产经营机构。近年来,国资委在推进结构调整和中央企业重组方面做了大量工作,在深化资产经营公司试点、研究探索组建新的资产公司方面进行了有益探索。为完善国有资产监管体制,推进结构调整和企业重组,促进专业化、市场化推进不良资产处置和困难企业退出,推进中央企业改制,需要深化资产经营公司试点,组建新的资产经营机构。新的资产经营机构将作为责任主体和操作平台,按照国资委结构调整的规划,做好有关结构调整、推进改制、持股等工作。由于新的资产运营机构承担这结构调整任务,该机构在作为国资委监管企业的同时,国资委在人员管理、业绩考核、激励机制、指导监管等方面需要有一定的特殊性,以满足实际工作的需要。为此,需要相应调整和加强有关职能。

2. 适应建立健全综合协调机制的需要,加强综合协调职能,研究增设综合性机构。几年来的国有资产监督管理和履行出资人职责的工作实践表明,国资委履行好出资人职责,在各厅局室之间越来越需要加强合作与协调,在许多方面形成了新的综合协调机制,相关工作取得了显著进展。形成综合协调机制,是国资委完善和加强履行出资人职责的必然结果,是尊重市场经济规律、尊重企业发展规律要求的体现,有利于避免委内各局单独联系企业、制定政策的局限性或片面性,避免政出多门和内部不协调,更科学地体现国资委作为整体的统一的意志,提高国有资产监管和履行出资人职责的效果。从今后的工作看,综合协调事项将进一步加强。建议,一方面,要继续完善各局之间的协调机制的同时,另一方面,建议考虑组建综合局,对综合性事项专门负责,加大协调力度。

3. 适应新形势的要求,有效调整和完善监事会的体制和职能。五年来,国资委监事会的工作不断加强和完善,特别是转换为当期监督后,使监督的针对性、效率得到显著提高。但是《国有企业监事会暂行条例》尚未修改,与公司法有诸多不衔接之处,有些体