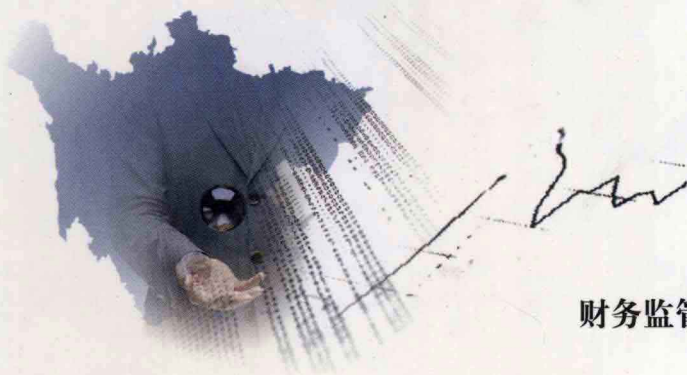




省级国家出资人 财务监管架构研究

Study on the Financial Supervision
Framework of Provincial State Investors



省级国家出资人
财务监管架构研究课题组

著

必须认识到，无论是中央还是地方国有资产管理机构，

作为国家出资人是不等同于国有资产经营者的。

国有资产管理机构围绕“出资”来开展工作，其职责包括：

一是投出资本，

通过投资建立起国家出资人和国有企业或其他接受投资机构的资本关系；

二是调整资本结构，包括把国有资本从接受投资企业或机构转移出去，
或者吸收其他性质的资本等；

三是监管接受投资企业或机构运营好国有资产。

相应地，财务监管构成了国有资产监督管理的核心内容。



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance & Economics Press



四川省国有资产监督管理委员会委托课题
西南财经大学“211工程”二期建设项目

省级国家出资人 财务监管架构研究

Study on the Financial Supervision
Framework of Provincial State Investors

省级国家出资人
财务监管架构研究课题组 著



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance & Economics Press

图书在版编目(CIP)数据

省级国家出资人财务监管架构研究/省级国家出资人财务监管架构研究课题组著. —成都:西南财经大学出版社,2010.12
ISBN 978-7-81138-922-7

I. ①省… II. ①省… III. ①国有企业—财务管理:监督管理—研究—中国 IV. F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 245373 号

省级国家出资人财务监管架构研究

省级国家出资人财务监管架构研究课题组 著

责任编辑:李霞湘

封面设计:杨红鹰

责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址	http://www.bookej.com
电子邮件	bookej@foxmail.com
邮政编码	610074
电 话	028-87353785 87352368
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	170mm×230mm
印 张	12.25
字 数	195 千字
版 次	2011 年 1 月第 1 版
印 次	2011 年 1 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-81138-922-7
定 价	35.00 元

1. 版权所有,翻印必究。
2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

目 录

0 导言 1

0.1 研究背景和意义 1

0.1.1 中央和地方两级国有资产监管权责明确划分 2

0.1.2 省级国有资产管理机构是独立运转的经济主体 3

0.1.3 财务监管是国有资产监督管理的核心内容 3

0.2 研究的组织方式 5

0.2.1 研究的进展情况 5

0.2.2 课题组成员简介 6

0.3 研究内容和观点 7

1 省级国家出资人财务监管的基本概念 9

1.1 省级国家出资人财务监管的内涵和特征 9

1.1.1 省级国家出资人财务监管的内涵 9

1.1.2 省级国家出资人财务监管的特征 16

1.2 省级国家出资人财务监管的目标 17

1.2.1 省级国家出资人财务监管的终极目标 18

1.2.2 省级国家出资人财务监管的具体目标 20

1.3 省级国家出资人财务监管的内容 22

1.3.1 省级国家出资人财务监管的主体 22

1.3.2 省级国家出资人财务监管的客体 25

1.3.3 省级国家出资人财务监管的具体工作 29

2 省级国家出资人财务监管的理论依据 33

2.1 产权理论视角 33

2.1.1	产权理论	33
2.1.2	产权理论和国有资产管理	39
2.2	委托代理理论视角	43
2.2.1	委托代理理论	43
2.2.2	委托代理理论和国有资产管理	47
2.3	公共产品理论视角	50
2.3.1	公共产品理论	50
2.3.2	公共产品理论和国有资产管理	54
2.4	国家财务论视角	56
2.4.1	国家财务理论	56
2.4.2	国家财务理论和国有资产管理	63
3	国外国家出资人财务监管的经验及借鉴	76
3.1	英、美经验及借鉴	76
3.1.1	英国国有资产监管	76
3.1.2	美国国有资产监管	79
3.2	法、德经验及借鉴	82
3.2.1	法国国有资产监管	82
3.2.2	德国国有资产监管	84
3.3	新加坡经验及借鉴	88
3.3.1	新加坡国有资产监管基本架构	88
3.3.2	新加坡政府控股公司的运作：淡马锡案例	89
3.4	小结	92
3.4.1	国外国有资产监管模式和特点	92
3.4.2	国外国有资产监管的借鉴意义	95

4 国内国家出资人财务监管的做法及借鉴 98

4.1 上海做法及借鉴 98

4.1.1 上海国有资产运营监管体制 98

4.1.2 上海国家出资人财务监管 99

4.2 深圳做法及借鉴 101

4.2.1 深圳国有资产运营监管体制 101

4.2.2 深圳国家出资人财务监管 102

4.3 北京做法及借鉴 103

4.3.1 北京国有资产运营监管体制 103

4.3.2 北京国家出资人财务监管 103

4.4 珠海做法及借鉴 104

4.5 江苏做法及借鉴 105

4.6 吉林做法及借鉴 106

4.7 小结 107

5 四川省国家出资人财务监管的问卷调查 109

5.1 调查目的、内容及方式 109

5.1.1 调查目的 109

5.1.2 调查内容 109

5.1.3 调查方式 109

5.2 调查对象及其基本情况 110

5.3 问卷调查结果及其整理 111

5.3.1 企业财务自主权调查 111

5.3.2 财务监管与中介机构 115

5.3.3 国有产权代表派驻情况调查 118

- 5.3.4 企业财务预算情况调查 122
- 5.3.5 国有企业不良资产管理情况调查 125
- 5.3.6 企业风险投资情况调查 130
- 5.3.7 企业对外担保情况调查 133
- 5.4 问卷调查反映的主要问题 138
 - 5.4.1 依法监管的法律依据不足 138
 - 5.4.2 财务权限的划分界线、标准不明确 139
 - 5.4.3 国有企业治理结构不完善，国有产权代表制度
实效甚微 139
 - 5.4.4 财务监管的内容不清晰 140
 - 5.4.5 决策机制不健全、问责制度未建立 141
 - 5.4.6 省国资委对国有企业的考核指标存在局限性 141
- 5.5 基于问卷调查的初步建议 142
 - 5.5.1 划分财务权限是当务之急 142
 - 5.5.2 完善国有产权代表制度 143
 - 5.5.3 积极开展不良资产管理责任认定及追究工作 144
 - 5.5.4 加强对国有企业重大投资的监管，堵住国有资产的
巨额流失 146
- 附录：省级国家出资人财务监管情况调查问卷（企业卷） 146
- 6 省级国家出资人财务监管的内部运作 154
 - 6.1 完善企业内部职能部门财务监督体系 154
 - 6.1.1 优化公司治理结构和资源配置 154
 - 6.1.2 完善企业会计责权控制 155
 - 6.1.3 完善企业内部审计 156
 - 6.2 建立完善的国有资产预算编制 157

- 6.3 完善重大投资决策制度和重大财产损失责任追究制度 161
 - 6.3.1 健全重大投资决策制度 161
 - 6.3.2 建立重大财产损失责任追究制度 164
- 6.4 建立财务预警制度 165
 - 6.4.1 财务预警制度及其功能 165
 - 6.4.2 国有企业财务预警机制的构建 166
 - 6.4.3 国资委对企业构建财务预警机制的监督 168
- 6.5 完善企业绩效评价 168
 - 6.5.1 适度考虑国有资本的时间价值 169
 - 6.5.2 加强与企业战略的结合 170
 - 6.5.3 突出节能、环保方面的评价指标 170
 - 6.5.4 强调自主知识产权、自主创新方面的评价指标 170
 - 6.5.5 适时增加职务消费的评价指标 171
 - 6.5.6 增加上市公司市值的评价指标 171
- 7 省级国家出资人财务监管的外部运作 172
 - 7.1 中介机构的辅助 172
 - 7.1.1 会计审计中介机构的辅助 172
 - 7.1.2 法律中介机构的辅助 174
 - 7.1.3 评估及其他中介机构的辅助 177
 - 7.2 市场竞争机制的调节 179
- 参考文献 182

导 言

0.1 研究背景和意义

国有经济成分占主导地位是我国经济基本特征，国有资产是建设中国特色社会主义的物质基础，因此，国有资产管理实践和研究十分重要。

我国国有资产管理体制的变迁，从1988年国家国有资产管理局诞生^①、1994年机构独立^②、1998年机构撤并^③，到党的十六大以后国有资产监督管理委员会（以下简称“国资委”）确立，取得了不少宝贵经验，但也走了一些弯路。党的十六大报告提出，“国家要制定法律法规，建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产与管人、管事相结合的国有资产管理体制”；进而在第十届全国人民代表大会公布的政府机构改革方案中，宣布将原国家经贸委、中央企业工委以及财政部有关国有资产管理的一部分职能整合起来，成立国资委；2003年4月6日国资委正式挂牌，5月7日，《企业国有资产

① 1988年国家国有资产管理局成立，国务院为其确定了九项基本职能，这标志着对传统国有资产管理体制的重大突破，第一次从机构框架上实现了国有企业管理与国有资产管理的分离、国家管理社会经济活动的职能（机构）与国家代理所有者职能（机构）的分离，建立与社会主义市场经济相适应的国有资产监管体制迈出了重大一步。

② 1994年国务院将国家国有资产管理局调整为财政部管理的国家局（副部级）。

③ 1998年国务院实行机构改革，国家国有资产管理局撤销，其监管职能分别交与不同的政府部门和党的人事部门，除上海、深圳等城市继续延续上一阶段模式外，中央和大部分地方实行的是主管基础上的，由多个政府（党委）部门分别代理某一国有资产所有者职能的体制。其特点一是无主管部门，二是所有权职能由不同部门分别承担，形成“五龙”治水，如财政部管资产，经贸委管决策，党委管干部等。导致问题为没有一个统一的所有者代表部门集中行使国有资产所有者职能，国资监管与国资运营事实上没有明确分开，党政不分。

监管暂行条例》公布施行。

在多年学界呼吁的“国有资产属全体人民所有”之后，我国正在建设的国有资产管理体制可以概括为“国家所有，分级管理，授权经营，分工监督”。

0.1.1 中央和地方两级国有资产监管权责明确划分

中央和地方两级国有资产管理机构就国有资产管理权责做出划分，是党的十六大报告提及国有资产管理体制改革时的一项重要内容和重大举措。

由于历史体制原因，我国国有资产形成相当复杂：既有中央直接投资，也有地方政府投资，还有企业靠借贷和积累所形成的；而1994年分税制改革以后，企业中国有资产主要是从本级财政预算中获得资金投入而形成。这样，在实际工作中，国有资产监管主要由各级地方政府承担，对投资形成的国有资产拥有实际运营、收益和处置权；随着国有资产迅速增长，中央政府作为唯一出资人，已经难以对全部国有资产进行有效监管。

按照党的十六大报告，由中央国有资产管理机构代表国家履行出资人权责的主要是关系国民经济命脉和国家安全、基础设施和重要自然资源的100多家大型国有企业。这样，绝大多数国有企业都可以由地方国有资产管理机构履行出资人权责，地方所属国有企业完全交由地方国有资产管理机构全权、独立监管，真正实现了权、责、利的统一。其中，省级国家出资人是指省、自治区、直辖市以及相当于省级区域的国有资产管理机构；在四川省，就是四川省国有资产监督管理委员会（以下简称“四川省国资委”）。

据沈志渔、李灏（2003）的统计分析，在国有资产管理体制实行“统一所有权，分级行使产权”的改革后，由国务院国资委直接监管的189户中央企业的资产总额是7.1万亿元，所有者权益2.59万亿元，实现利润2406亿元。地方共有14万户国有及国有控股企业，拥有资产10万亿元，其中所有者权益3万亿元，实现利润832亿元。

2006年5月10日，国务院国资委公布了国资委15号令——《地方国有资产监管工作指导监督暂行办法》（以下简称《办法》），对中央与地方以及地方国资委上下级的监管体系做出了细则规定。指导和监督是上一级国资委对下一级国资机构的关系基础，但怎么

指导、如何监督却一直没有清晰的规则，这一次出台《办法》，将其立法化、制度化、规则化了。

0.1.2 省级国有资产管理机构是独立运转的经济主体

地方国有资产管理机构虽然在行政上从属于中央国有资产管理机构，但在国有资本运营方面，又是和中央国有资产管理机构平等的产权主体。中央和地方两级国有资产管理机构分级管理各自所辖国有资产，实现其优化配置、高效运营和保值增值，甚至可以交叉持股，共同组成产权多元化的国有公司制企业，并构建治理结构。在这个意义上，省级国有资产管理机构就不单纯是一个中间层级的行政部门，更是一个有着特定国有资产管理目标、独立运转的经济主体。

从目前省属国有企业的数量、质量来看，各省国资委均下辖几十家国有企业，且绝大多数是国有独资企业；这些企业的各项经济指标，如总资产、净资产、主营业务收入、利润总额、上缴税金等，均占各省经济总量的相当大份额。也就是说，省属国有企业运营的好坏直接影响到各省地方经济的发展，也在很大程度上决定着整个国有经济的态势。因此，探索适宜的省级国家出资人财务监管架构具有重大的理论意义和现实意义。

据权威部门的统计，东部地区的国有资产总量为 40 046.8 亿元，占全部地方国有资产总量的 64.8%；这个地区的经营性国有资产为 20 208.2 亿元，占全部地方经营性国有资产总量的 66.7%。在各省的国有资产总量排序上，广东排名第一。历史上国家对广东的投入并不大，但由于毗邻港澳，地处沿海，各类所有制经济都得到了较好的发展，因而国有资产总量增长较快。排名第二的是上海。上海国有资产积累很大程度上得益于历史上国家的投入和上海市经济的发展。计划经济时期，上海在国家经济社会发展中占据重要地位，国家对上海进行了大量投入。民营经济发达的浙江省国有资产总量排名第三。

0.1.3 财务监管是国有资产监督管理的核心内容

无论是中央还是地方国有资产管理机构，作为国家出资人，是不等同于国有资产经营者的。国有资产管理机构围绕“出资”来开

展工作，其职责包括：一是投出资本，通过投资建立起国家出资人和国有企业或其他接受投资机构的资本关系；二是调整资本结构，包括把国有资本从接受投资企业或机构转移出去，或者吸收其他性质的资本等；三是监管接受投资企业或机构运营好国有资产。相应地，财务监管构成了国有资产监督管理的核心内容。

国家出资人财务监管方面，已有一定研究成果。郭复初教授在20世纪80年代末，即提出了“国家财务”概念，将“国家财务”从“国家财政”中分离出来，从理论上明确了政府的两种身份——国有资产所有者和行政管理者，而国有资产监督管理属于国有资产所有者职能，不宜沿用财政部门发挥作用的财政预算体系。这是巨大的理论贡献，但受制于当时我国国有资产管理体制，这一概念和相关研究成果并没有广泛应用于实践。国务院《企业国有资产监督管理条例》第35条明确规定：“国有资产监督管理机构依法对所出资企业财务进行监督”；温家宝总理在党的十六届二中全会《关于深化行政管理体制和机构改革意见的说明》中明确指出：“今后对国有企业财务的监管，主要由国资委负责，以解决目前存在的多头监督问题”；此外，重新修订的《中华人民共和国公司法》第4条也明确规定：“公司股东依法享有资产收益、参与重大决策和选择管理者等权利。”这些不仅为国有资产管理机构履行财务监管职责提供了法律依据，同时也明确了国家出资人财务监管的范围和内容。伴随新的国有资产监管体系建立，理论界针对国家出资人财务监管的论文纷至沓来，王保平（2003）、杨肃昌（2003）、刘洗、孙铮（2004）等对此都有精彩论述。

还需要特别指出的是，2006年新修订的《公司法》、《审计法》实施，新的会计准则、审计准则已经出台，国有资产监督管理，尤其是在财务监管方面，面临新变化、新发展，有待规范和完善。摆在我们面前的任务仍然很繁重，需要我们共同努力去查找财务监管工作中存在的问题，改进财务监管的方式、方法，提高财务监管的效率。

0.2 研究的组织方式

0.2.1 研究的进展情况

2006年初,国资委在京召开全国国有资产监管工作会议。国资委主任李荣融指出:“今年是‘十一五’开局起步之年,也是各项改革攻坚破难的重要一年……应该清醒地认识到,留给国有企业改革的机遇和时间已经不多了……要从坚持社会主义基本经济制度、巩固党的执政地位、实现全体人民共同富裕的高度,充分认识自己肩负的重大政治责任和历史责任。”

根据中央经济工作会议对当年经济工作的总体安排,2006年国有资产监管工作的总体要求是:以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,认真贯彻落实党的十六届五中全会和中央经济工作会议精神,全面贯彻落实科学发展观,准确把握定位,依法履行职责,坚持改革方向,创新体制机制,加快结构调整,优化资源配置,力争在一些重点领域和关键环节实现新的突破,更好地发挥国有经济的主导作用,为“十一五”规划开好局、起好步作出积极贡献。由此,国资委确定了“完善国有资产管理体制,加强国有资产监管”、“深化国有企业改革,促进国有企业更快更好发展”、“规范国有企业改制,推动国有产权有序流转”等六个方面的工作要点。

为适应形势变化和工作要求,四川省国资委转变思想、积极探索、大胆创新,并于2006年3月联合西南财经大学成立课题组,携手攻坚,围绕构建切实、有效的省级国家出资人财务监管架构问题,展开了广泛、深入的调查研究。在研究过程中,课题组就研究的目的和内容、基本思路和方法、重点难点等问题进行了充分论证、细密安排,形成了研究的总体框架和若干子课题;课题组分工协作、落实责任,就各子课题分别进行了大量文献资料搜集整理、实地考察访谈、调查数据统计分析等研究工作;最后,经过多次集中讨论、反复修改,形成了研究报告。

其间,为摸清四川省省级国家出资人财务监管的主要问题,2006年6月至8月间,课题组走访了四川省省属国有企业中具有代

表性的5家^①，通过和这5家国有企业董事长、总经理、总会计师等高层管理者的面谈，取得了关于四川省省级国家出资人财务监管的第一手材料，并从中发现、概括出当前四川省省级国家出资人财务监管的主要问题；2006年9月，课题组进一步围绕这些问题设计了调查问卷，面向全部20家四川省省属国有企业进行问卷调查，以获得关于这些问题的一致看法。这两轮访谈和问卷调查不仅仅是课题组了解实际情况、获取研究证据的必要过程，更是国有资产财务监管双方相互了解、充分沟通的难得机会；其调研发现和结论不仅有助于厘清一些理论问题，更对四川省国资委制定出台相关政策法规具有重要的参考价值，对其他省市也具有借鉴意义。

0.2.2 课题组成员简介

课题组由四川省国资委的实务工作者和西南财经大学的专家学者共同组成，课题组成员科学研究和实务操作的经验都很丰富，能力较强。

课题组由原四川省国资委主任李成云任组长，原四川省国资委副主任徐进和西南财经大学教授、著名专家郭复初任副组长。

课题组成员有：

林 声，四川省国资委财务监督与评价处处长，中国注册会计师近二十年国有资产管理理论与实务的经验。

毛洪涛，西南财经大学教务处处长，教授，管理学博士，主要研究方向为会计理论与当代管理会计。

彭韶兵，西南财经大学会计学院院长，教授，经济学博士，主要研究方向为财务理论与国有资产管理。

余海宗，西南财经大学会计学院教授，管理学博士，主要研究方向为资本市场财务与会计、成本管理会计。

吉 利，西南财经大学会计学院讲师，管理学博士，主要研究方向为财务管理与管理会计。

黄益建，中央财经大学会计学院讲师，管理学博士，主要研究方向为财务理论与公司治理。

邹 燕，西南财经大学经济管理实验教学中心讲师，管理学博士，主要研究方向为财务管理信息化。

^① 这5家国有企业是四川化工控股（集团）有限责任公司、四川省长江集团有限公司、四川省商业集团有限公司、四川省外贸集团有限责任公司、四川航空集团公司。

陈争涛，四川省国资委财务监督与评价处副处长。

邹鑫，四川省国资委财务监督与评价处主任科员，工商管理硕士。

课题研究报告由毛洪涛、吉利、黄益建、邹燕执笔。此外，西南财经大学会计学院硕士研究生吴将君、安劭健、牛艳、郝以鹏、李冰参与了课题调研工作。

0.3 研究内容和观点

本研究就省级国家出资人财务监管的一系列重要问题，如财务监管的终极目标和具体目标问题、财务监管权责的内部分工和适当集中问题、对国有企业的激励和约束机制问题等，展开了深入的理论探讨；并在此基础之上，以四川省省级国家出资人财务监管为样本，对省级国家出资人财务监管架构进一步分析，提出建议。

研究报告由以下七章组成：

第1章“省级国家出资人财务监管的基本概念”在明确界定省级国家出资人财务监管的内涵并分析其特征的基础之上，分别提出了省级国家出资人财务监管的终极目标和具体目标，以期连通理论和实践，旨在为实务工作提供明确、具体的指导。同时，本章也对省级国家出资人财务监管的内容，即其主体、客体和具体工作，进行了全面归纳。

第2章“省级国家出资人财务监管的理论依据”从产权理论、委托代理理论、公共产品理论和国家财务论等多个角度，对省级国家出资人财务监管作出了理论阐释，揭示了其理论渊源和内核。

第3章“国外国家出资人财务监管的做法及借鉴”和第4章“国内国家出资人财务监管的经验及借鉴”比较详细地介绍了英、美、法、德、韩和新加坡等国，以及上海、深圳、北京、江苏和吉林等省市的相关经验，从中总结借鉴意义。

第5章“四川省国家出资人财务监管的问卷调查”是上述问卷调查的发现和结论。调查显示，四川省国家出资人财务监管的主要问题有：国资委和国有企业之间财权划分界线及划分标准不明确，国有企业治理结构不完善，国有产权代表制度实施面窄、实效甚微，决策机制不健全，问责制度未建立，不良资产问题仍然比较严

重，具体业务监管和具体监管方式、方法有待进一步完善，等等；相应地，提出了政策建议。

第6章“省级国家出资人财务监管的内部运作”和第7章“省级国家出资人财务监管的外部运作”则通过监管体系内部完善和外部配合两条途径，构建了普遍适用的省级国家出资人财务监管框架。

省级国家出资人财务监管的基本概念

1.1 省级国家出资人财务监管的内涵和特征

1.1.1 省级国家出资人财务监管的内涵

1.1.1.1 省级

只有明确出资人所出资企业的范围和边界，才能做到权利、责任和义务的到位。按照十六大精神，我们正在建立的国资管理体制可概括为“国家所有，分级出资”。上下级国资机构是平等的产权主体，可交叉持股，共同组成产权多元化的公司制企业，并构建治理结构，体现按政府级次履行出资人职责的原则。省级则是指省、自治区、直辖市以及相当于省级区域的政府级次。

中央和地方对国有资产产权做出边界划分，也是党的十六大报告提及的国资管理体制改革的的一项重要内容。党的十六大报告中明确提出要由中央和地方政府分级履行国有资产出资人职能，这意味着中央政府和地方政府必须对国有资产产权边界做出合理、公平的划分。在多年空泛的“国有资产属全体人民所有”之后，这是新的国有资产管理机构的首要任务。

早在国资委机构确定之前，有专家就表示，这个问题原则是很清楚的，可将由企业工委及中组部任命干部的近 190 家大中型企业划归国家的国资委履行出资人职责，其余则归地方履行出资人职责。专家认为随着企业工委的并入，这些大中型企业一下就划过来了，操作起来非常简单，不会出现中央和地方坐下来重新评估、划分资产范围的情况。但是，国资委在“分家”时还必须直面一个现实问题：由中央企业工委管理的近 190 家国有企业中只有一部分属于战略性国有企业，还有相当一部分原属 1998 年政府机构改革前的