

国有资本产权市场的 政府监管

GUOYOU ZIBEN CHANQUAN SHICHANG DE
ZHENGFU JIANGUAN

魏成龙 杨松贺 张洁梅◎著



企业管理出版社

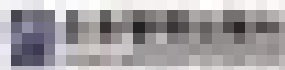
ENTERPRISE MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

国有资本产权市场的 政府监管

王健 著

中国财政经济出版社

（北京）



国有资本产权市场的政府监管

魏成龙 杨松贺 张洁梅 著

 **企业管理出版社**
ENTERPRISE MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

国有资本产权市场的政府监管/ 魏成龙, 杨松贺, 张洁梅著.
—北京: 企业管理出版社, 2011. 10

ISBN 978 - 7 - 80255 - 899 - 1

I. ①国… II. ①魏…②杨…③张… III. ①国有资产—产
权市场—政府监督—中国 IV. ①F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 199918 号

书 名: 国有资本产权市场的政府监管

作 者: 魏成龙 杨松贺 张洁梅

责任编辑: 刘一玲 范劲松

书 号: ISBN 978 - 7 - 80255 - 899 - 1

出版发行: 企业管理出版社

地 址: 北京市海淀区紫竹院南路 17 号 邮编: 100048

网 址: <http://www.emph.cn>

电 话: 出版部 68414643 发行部 68467871 编辑部 68701322

电子信箱: 80147@sina.com zbs@emph.cn

印 刷: 北京金华印刷有限公司

经 销: 新华书店

规 格: 880 毫米×1230 毫米 32 开本 13.375 印张 300 千字

版 次: 2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 35.00 元

前 言

长期以来，庞大的国有资本一直由政府行使着管理监督、保值增值的权力，政府在国家治理中具有了双重身份，一是社会管理者，二是国有资本所有者的代表人。随着我国市场化改革的深化，政府的这两种角色有时会发生冲突，不可避免地会出现既是运动员又是裁判员的尴尬局面。在计划经济体制向市场经济转轨的过程中，国有资本的委托关系是通过政治程序完成的，其有效性完全取决于政治体制的完善程度。随着国有资产改革进程的深入，各类打着改革旗号、借国有企业控制权转移之机侵占国有资产的案例不断出现，可能导致改革中利益矛盾的激化，危害社会的安全。如果能从根源上探究此种行为发生的内在机理，剖析侵占行为产生的利益驱动力并寻求应对之策，尽可能杜绝、减少侵占行为的发生，则对于国有资本产权改革的顺利推进无疑具有积极作用。经过多年的努力，国有资本管理体制和经营机制发生了深刻变化，市场竞争力明显增强。同时，实践告诉我们，进一步搞好国有企业改革，更好地发挥国有经济在国民经济中的主导作用，必须加快推进国有经济布局和调整，完善国有资本有进有退、合理流动的机

制，不断调整资源配置，做强做大有优势的国有企业，搞好有影响力、带动力的国有骨干企业。其中，国有资本产权管理工作既是国有资产监管的重要基础性工作，也是当前国有经济布局 and 结构调整的关键环节之一。我国国有资本产权的改革是一项浩繁复杂的系统工程，这项工程的成败对于中国经济的成功转型、实现经济结构的合理调整以及资源的优化配置起着举足轻重的作用。因此，国有资本产权市场的政府监管问题事关改革大局。

本书注重理论推理与实例证明相结合、过程演化与均衡分析相结合，以详细的实地考察作为信息获取的主要手段；通过建立模型，从企业产权交易、中国企业产权交易和国有资本产权交易三个层面综合运用典型案例分析、板块分析、分类分析和总体分析相结合的研究方法，进行国有资本产权市场的直观分析；基于这些客观资料，进行理论概括和推理分析。本书的研究内容主要包括：①国有资本产权交易的类型及发展轨迹。主要对企业产权交易定位、企业产权交易规律和企业产权交易法则等方面，分析价值规律、竞争规律和供求规律等在企业产权交易市场领域的表现，探索产权交易市场政府监管必须遵循的一般市场法则的基础上，重点对我国国有资本产权交易进行分类研究。②国有资本产权的供给主体行为。主要分析我国企业产权供给主体行为，探索我国产权交易供给，尤其是国有资本产权供给特有的规律，重点研究国有资本产权供给主体行为。③国有资本

产权的需求主体行为。主要分析我国企业产权需求主体的行为，探索我国企业产权交易需求，尤其是在我国转轨时期、社会经济发展日益全球化背景下企业产权需求特有的规律，重点研究国有资本产权需求主体行为。

④国有资本产权交易的价格机制。主要从企业的金融健康性和成长性等指标，建立企业产权的估价模型，在我国企业产权特有的供求、竞争环境下，探索企业产权价格的确定及其变动的机制，重点研究国有资本产权价格机制。⑤国有资本产权交易的中介行为。主要从市场中介、产权交易中介和我国企业产权交易中介等三个层面，分析我国企业产权交易中介机构的行为。⑥国有资本产权交易的政府监管。主要从产权交易政府监管、企业产权交易政府监管和国有资本产权交易政府监管等三个层面，探索我国企业产权交易政府监管的实践途径。⑦基于国有资本产权交易的政府监管思路及政策建议。国有资本产权市场的政府监管思路 and 主要措施主要包括：

1. 明确国有资本产权交易主体。健全国有资本产权交易监管机构，国务院国资委成为经营且营利性国有资产的统一监管者，区分“国资委”与“国资委系统”，实现两身两任，国有资本经营预算和财政公共预算相对独立；完善国有资本运营，努力构造责权利明确、规范运营的国有资本运营主体，这是国有资本运营的前提条件，充分发挥政府对国有资本运营的正向推动作用，减少反向干预，为国有资本运营创造宽松的环境；建立灵

活高效的国有资本运营机制是保证国有资本有效运营的关键。

2. 健全国有资本产权交易制度。进一步强化各级人民代表大会及各级人民代表大会常务委员会在国有资本监管体系中的作用；对履行出资人职责的机构及履行国有资产监督和管理职责的机构的职能做进一步的明确和分工；进一步完善对国有资产及国有企业的社会监督；进一步完善国家出资企业的法人治理结构；在履行出资人职责的机构与国有独资企业、国有独资公司之间增设国有资产经营管理公司；进一步完善国家出资企业的考核和评价体系；培育产权市场，规范产权交易行为。

3. 明晰中央与地方政府之间的产权关系。明晰界定中央与地方国有资本的产权边界；明确地方政府对国有资本的权利和义务；实现“分级所有”是中央与地方产权关系改革的最终目标；建立健全国有资本经营预算制度。

4. 加强对国有资本产权交易的审计与财务监管。要强化内部审计职能的作用，通过定期的内部审计可以及时发现国有企业在内部控制制度、产权管理方面存在的问题，也可以最大限度地防止贪污腐败等违法犯罪行为的发生，对维护企业的经营权也能起到良好的保护促进作用；要完善外部审计的聘用制度；可以从国有企业投资、融资环节进行财务监管。

5. 加强对国有资本产权交易的评估监管。把好核准

备案关口，国资委应明确出资人的定位，详细审查评估目的是否合理、无形资产及非经营性国有资本是否纳入评估范围、评估程序是否科学、评估方法是否符合资产评估准则的要求、选用的参数是否恰当等内容；规范评估程序和方法，要遵循实地调查、收集资料、评定估算、编制并提交评估报告等程序客观公正地进行资产评估，保证评估结果的真实性与完整性，为国有资本交易转让提供合理的计价依据，推行企业整体价值评估方法，尽量选用两种以上的方法进行评估验证，减少评估不恰当的风险及产权交易结果与评估结果的差异性；建立资产评估机构备选库和专家评审制度；加强各个主体的垂直监督并实行国有资本评估公示制度，加强国资委→国有资本评估管理中心→国有资本评估协会→国有资本评估机构的垂直监督。

6. 进一步规范国有资本产权交易的转让行为。国有产权进场转让制度化，实现企业国有产权公开转让的制度，减少审批场外协议转让项目，杜绝场外转让、私下转让和暗箱操作，确保国有产权进场转让制度化；资产评估规范化，要通过建立质量控制制度、岗位责任制度、公开透明的财务管理制度和公平合理的分配制度，要邀请专家对重大项目的资产评估的评估方法、评估范围、评估内容、取价依据及评估程序进行综合评审，财政等有关部门要加强对资产评估机构执业质量的重点检查，各级国有资产管理部門要把好评估报告的核准或备案关；

转让行为程序化，履行法定决策程序，及时受理转让申请，规范发布转让公告，做好意向受让方登记，认真组织交易签约，实行统一进场结算制度，按时出具产权交易凭证；全面全程信息化，全面发布转让信息，全面审核受让方信息，准确及时地向监测系统录入各项信息。

7. 规范中介机构。采取由国资委公开选聘的方式确定中介机构；加大现有法律、法规的执行力度；科学确定产权交易价格；构建多层次的监管体系对中介行业进行监督管理；进一步提升中介机构自身的整体力量。

该书在写作过程中，陈建华、楚迤斐、张宇昊、耿士俊、王必欲、于富海、冯玉兰、刘丽、王超锋、姬昂、裴克等参与了资料的收集和整理工作，在此表示感谢。

作 者

2010 年 12 月

>>>> 目 录 <<<<

前 言 /1

第一章 绪 论 /1

一、问题的提出	1
二、研究的目的和意义	3
(一) 研究目的	3
(二) 研究意义	4
三、研究内容、方法与创新之处	7
(一) 研究内容	7
(二) 研究方法	8
(三) 创新之处	9
四、技术路线和结构安排	10
(一) 技术路线	10
(二) 结构安排	11

第二章 国有资本产权交易的类型及发展轨迹 /13

第一节 产权市场与产权交易	13
一、产权	13
二、资本产权市场	16
三、资本产权交易	30
四、资本产权交易市场	36

第二节 国有资本产权交易	40
一、国有资本产权交易及其发展轨迹	40
二、国有资本产权交易的类型	59
三、国有资本产权交易的现状	67
小 结	72

第三章 国有资本产权的供给主体行为 /74

第一节 国有资本产权的转让	74
一、国有资本产权转让的理论	74
二、国有资本产权转让存在的问题	80
三、影响国有资本产权供给的因素	84
四、国有资本产权转让的利益相关者	87
五、国有资本产权转让的方式	90
第二节 国有资本产权转让中的政府行为	91
一、政府出售国有资本产权的目的	91
二、国有资本产权转让中的政府行为机制	97
三、政府行为的作用及面临的问题	102
第四节 国有资本产权转让中的管理层行为	107
一、管理层行为的基本原理	107
二、资本产权转让中管理层利益变动模式	110
三、我国国有资本产权转让中的管理层行为	113
四、规范管理层行为的建议	123
小 结	125

第四章 国有资本产权的需求主体行为 /128

第一节 外资收购国有资本的行为	128
一、外资收购含义及理论分析	128

二、外资收购国有资本的模式	131
三、外资收购国有资本的动机	136
四、外资收购国有资本的新动向	143
五、外资收购国有资本带来的影响	152
第二节 管理层收购国有资本的行为	167
一、管理层收购含义及理论回顾	167
二、管理层收购国有资本的模式	177
三、管理层收购国有资本的动机	184
四、管理层收购国有资本带来的影响	194
五、管理层收购国有资本应注意的问题	201
小 结	203
 第五章 国有资本产权交易的价格机制 /207	
第一节 国有资本产权交易的估价模型	207
一、国有资本产权交易价值评估状况	207
二、国有资本产权交易价值评估的方法	212
第二节 国有资本产权交易价格	224
一、国有资本产权交易价格的影响因素	224
二、国有资本产权交易价格的确定过程	228
三、国有资本产权交易价格确定中存在的问题	235
四、国有资本产权交易价格确定的政策建议	237
第三节 国有资本产权交易价格确定中的寻租行为	240
一、寻租行为的文献综述	240
二、交易价格确定中的寻租行为	248
小 结	253

第六章 国有资本产权交易的中介机构行为 /257

第一节 企业产权交易中介	257
一、产权交易中介的概念	257
二、产权交易中介机构的种类	258
三、企业产权市场中介机构的职能	259
第二节 国有资本产权交易的中介	265
一、国有资本产权交易中介机构的作用	265
二、国有资本产权交易中介机构存在的问题	268
三、国内外中介机构在企业产权交易中的作用比较	271
四、加快培育和发展产权交易中介机构的建议	277
第三节 国有资本产权交易的合谋行为	280
一、合谋的经济学含义及其理论概述	280
二、合谋行为的形成原因以及危害	283
三、交易中介机构与出让方、受让方之间的合谋	288
四、合谋行为的风险防范措施及建议	296
小 结	308

第七章 国有资本产权交易的政府监管 /311

第一节 国有资本产权交易的政府监管理论	311
一、公共利益理论	312
二、捕获论	314
三、经济监管论	315
第二节 国外国有资本产权交易的政府监管模式	316
一、新加坡国有资本监管模式	316
二、美国国有资本监管模式	317
三、英国国有资本监管模式	318

第三节 国有资本产权交易的政府监管制度	319
一、国有资本产权交易监管的宏观层面	321
二、国有资本产权交易监管的中观层面	334
三、国有资本产权交易监管的微观层面	338
第四节 国有资本产权交易政府监管的必要性及原则	340
一、政府监管国有资本产权交易的必要性	340
二、政府对企业产权交易监管的基本原则	344
三、政府在企业产权交易中的角色	346
四、政府在企业产权交易中需理顺的几个关系	348
第五节 政府对国有相关利益者的监管	350
一、国有资本产权交易主体的监管	350
二、国有资本产权交易价格的监管	355
三、国有资本产权交易中介的监管	359
四、国有资本产权交易中地方政府行为的监管	360
小 结	362
 第八章 国有资本产权交易的政府监管思路及政策建议 /364	

第一节 明确国有资本产权交易主体	364
一、健全国有资本产权交易监管机构	365
二、完善国有资本运营	370
第二节 健全国有资本产权交易制度	374
一、进一步强化各级人民代表大会及各级人民代表 大会常务委员会在国有资本监管体系中的作用	375
二、对履行出资人职责的机构及履行国有资产监督和 管理职责的机构的职能做进一步的明确分工	376
三、进一步完善对国有资产及国有企业的社会监督	377
四、进一步完善国家出资企业的法人治理结构	378

五、在履行出资人职责的机构与国有独资企业、 国有独资公司之间增设国有资产经营管理公司	379
六、进一步完善国家出资企业的考核和评价体系	379
七、培育产权市场,规范产权交易行为	380
第三节 明晰中央与地方政府之间的产权关系	382
一、明晰界定中央与地方国有资本的产权边界	382
二、明确地方政府对国有资本的权利和义务	383
三、实现“分级所有”是中央与地方产权关系 改革的最终目标	384
四、建立健全国有资本经营预算制度	385
第四节 加强对国有资本产权交易的审计与财务监管	385
第五节 加强对国有资本产权交易的评估监管	387
第六节 进一步规范国有资本产权交易的转让行为	389
一、国有产权进场转让制度化	389
二、资产评估规范化	390
三、转让行为程序化	391
四、全面全程信息化	392
第七节 规范中介机构	393
一、采取由国资委公开选聘的方式确定中介机构	394
二、加大现有法律、法规的执行力度	395
三、科学确定产权交易价格	395
四、构建多层次的监管体系对中介行业进行 监督管理	396
五、进一步提升中介机构自身的整体力量	396
小 结	397

第一章 绪 论

一、问题的提出

改革开放以来，历届全国人民代表大会的政府报告一直很重视国有企业改革，早在党的十三大就提出按照所有权经营权分离的原则，搞活全民所有制企业；十四届三中全会明确提出进一步转换国有企业经营机制，建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度；十五大明确了建立现代企业制度的方向，提出了“三年脱困”的目标；十五届四中全会确定了到2010年国有企业改革和发展的目标和必须坚持的指导方针；十六大和十六届三中全会都正式提出了深化国有资产管理体制改革，建立健全国有资产管理与监督体制，首次从政府监管的角度提出了完善公司法人治理结构；十七大提出了更高的要求：深化国有企业股份制改革，健全现代企业制度，优化国有经济布局 and 结构，增强国有经济活力、控制力、影响力，加强政府监管和社会监督，完善各类国有资产管理体制和制度。可以看出，政府对国有企业管理经历了从模糊到清晰、从宽松到严格、从无序到循序渐进的过程。

从实践上看，我国国有资产管理体制改革大体经历了三个发展阶段：

第一阶段是从20世纪80年代初开始的改革。改革的主要手