

国有资产监督管理 指南

GUOYOUZICHAN
JIANDU GUANLI ZHINAN

云南省人民政府国有资产监督管理委员会 编著

监管道

薪酬管理 国企党建
财务监督
产权管理
战略管理

云南出版集团公司
云南人民出版社

国有资产监督管理

指南

GUOYOUZICHAN
JIANDU GUANLI ZHINAN

云南省人民政府国有
资产监督管理委员会 编著

云南出版集团公司
 云南人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有资产监督管理指南/云南省人民政府国有资产
监督管理委员会编著. —昆明: 云南人民出版社,
2012. 8

ISBN 978 - 7 - 222 - 08858 - 0

I. ①国… II. ①云… III. ①国有资产管理 - 中国 -
指南 IV. ①F123.7 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 022412 号

责任编辑: 王 韬 陈定萍

责任校对: 陈定萍

装帧设计: 杜 舟

责任印制: 洪中丽

书 名 国有资产监督管理指南
作 者 云南省人民政府国有资产监督管理委员会 编著
出 版 云南出版集团公司 云南人民出版社
发 行 云南人民出版社
社 址 昆明市环城西路 609 号
邮 编 650034
网 址 <http://ynpress.yunshow.com>
E-mail rmszbs@public.km.yn.cn
开 本 787 × 1092 1/16
字 数 500 千
印 张 25.5
版 次 2012 年 8 月第 1 版第 1 次印刷
排 版 昆明市西山区子菁图文
印 刷 云南国浩印刷有限公司
书 号 ISBN 978 - 7 - 222 - 08858 - 0
定 价 58.00 元

《国有资产监督管理指南》

编辑委员会

- | | | |
|-----|-----|------------------------------|
| 主 任 | 徐盛鹏 | 云南省人民政府国有资产监督管理委员会主任、党委书记 |
| | 董 华 | 云南省人民政府国有资产监督管理委员会党委书记、副主任 |
| 副主任 | 温 剑 | 云南省人民政府国有资产监督管理委员会党委副书记、纪委书记 |
| | 杨立华 | 云南省人民政府国有资产监督管理委员会党委副书记 |
| | 和春育 | 云南省人民政府国有资产监督管理委员会党委副书记 |
| | 赵玉林 | 云南省人民政府国有资产监督管理委员会副主任、党委委员 |
| | 谢一华 | 云南省人民政府国有资产监督管理委员会副主任 |
| | 白书云 | 云南省人民政府国有资产监督管理委员会副主任、党委委员 |
| 委 员 | 李思勇 | 云南省国资委办公室主任 |
| | 李志明 | 云南省国资委政策法规处处长 |
| | 李 莲 | 云南省国资委规划发展处处长 |
| | 钟 杰 | 云南省国资委产权管理处处长 |
| | 谢曙光 | 云南省国资委资本运营处处长 |
| | 康 劲 | 云南省国资委资产统计和财务监督处处长 |
| | 张琳玲 | 云南省国资委考核分配处处长 |
| | 王华龙 | 云南省国资委监事会工作处处长 |
| | 陈 勇 | 云南省国资委企业领导人员管理处处长 |

邓小洪 云南省国资委党建工作处处长
宋海彪 云南省国资委群众工作处处长
杨 义 云南省国资委人事处处长
宋文庆 云南省国资委机关党委专职副书记
和建英 云南省国资委纪委副书记、监察室主任
王云萍 云南省国资委纪检综合室主任
王 东 云南省国资委案件审理室主任

编委会办公室

主 任 赵玉林

副 主 任 李志明 段万春 李思勇

成 员 (以姓氏笔画为序)

丁华明	马 迪	王木兰	王录其	王海月	邓流生
吕 霖	任 哲	刘 云	刘双临	刘玉良	刘 玥
刘 剑	杜元伟	杨太华	杨 伟	杨怀林	杨金仁
杨 强	李成玉	李 季	李 亮	张远祝	张 俊
张海亮	张 璞	范学宁	罗岩岩	罗维德	周纪玲
周 敏	郑 泽	宛小东	经有国	夏丽坤	钱晰璇
徐 杰	徐 岷	徐 锐	郭 继	唐延庆	黄金河
戴 卉	戴新礼				

序

云南省人民政府副省长 和段琪

党的十六大以来，各级国资监管机构应时而生、应运而生，通过积极工作和不懈努力，不断探索国资监管新模式、新机制、新方法，国资系统在抗击金融危机冲击、实现国民经济平稳较快发展中作出了巨大贡献，发挥了骨干和主导作用；在转变经济发展方式、带动地方经济社会发展中率先垂范，发挥了引领和带动作用；在国家和社会发展的关键时刻以及遭受自然灾害的特殊时期挺身而出，模范履行社会责任，发挥了顶梁柱作用，国有经济活力、控制力、影响力进一步增强。

成绩的取得，充分证明了十六大关于建立国资监管机构的决策是完全正确的，国资系统广大干部职工的风貌是昂扬奋进的，在国资监管实践中创造出的经验是弥足珍贵的。这是我们必须倍加珍视的精神财富，应该也必须把它总结好归纳好提炼好，并通过固化为制度、内化为准则，作为今后工作的重要参照和借鉴，做到以思想的先进带动实践的先行。我想，这正是这本《国有资产监督管理指南》的意义所在。

当前，云南省正处在加快发展的黄金时期，特别是桥头堡建设上升为国家战略，给国有企业加速发展带来了难得的重大历史机遇。但深化国有企业改革、化解各类历史遗留问题的任务仍然很重，国有经济结构调整、产业升级、做大做强做优的任务仍然很重，掌握市场竞争和率先发展主动权、提升国有企业核心竞争力的任务仍然很重。要应对这些挑战、克服这些困难，编辑出版这样一份沉甸甸的成果汇编、实打实的工作指南，相信必将对“十二五”期间乃至更长一段时期的国资监管和国企改革起到积极的促进作用。

好风凭借力，送我上青云。云南省第九次党代会吹响了今后5年云南省科学发展、和谐发展、跨越发展的集结号。为此，国资监管要适应科学发展的时代新要求，适应国内外形势的新变化、勇于探索、勇于改革，勇于创新，进一步完善国资监管体制，促进国有经济发展壮大和科学发展。

最后，让我用一副对联来表达我内心的希望：

高原情怀国资担当跨越使命；

大山精神国企铸就倍增辉煌。

是为序。

目 录

第一篇 综合知识

第一章 国有资产监督管理理论基础	2
第一节 国有资产	2
一、国有资产的概念及特征	2
(一) 国有资产的概念	2
(二) 国有资产概念的特征	3
(三) 国有资产的分类	4
二、国有资产的经营原则	5
三、国有资产的产权形式、出资方式及经营方式	7
(一) 国有资产的产权形式	7
(二) 国有资产的出资方式	8
(三) 国有资产经营方式	8
第二节 国有经济	9
一、国有经济的概念及作用	9
(一) 国有经济的概念	9
(二) 国有经济在国民经济中的作用	10
二、国有经济战略布局与国有资产管理	11
(一) 国有经济战略布局的内容、目的和作用	11
(二) 国有经济战略布局调整与国资监管	12
三、国有经济发展阶段与国有资产管理	12
(一) 国有经济的形成阶段	12
(二) 国有经济的大规模发展阶段	13
(三) 国有经济逐渐退出阶段	13
(四) 国有经济质量效益不断提高阶段	13
链接: 关于“国进民退”的争论	14

第三节 国有企业	16
一、国有企业的定义和特征	16
(一) 国有企业的定义	16
(二) 国有企业的特征	17
二、国家出资企业的基本组织形式	19
(一) 国有独资企业	19
(二) 国有独资公司	19
(三) 国有控股公司	20
(四) 国有参股公司	20
三、国有企业转型与国有资产、国有经济发展	20
(一) 扩大经营自主权阶段	21
(二) 制度创新和结构调整阶段	21
(三) 以国有资产管理体制改革推动国有企业改革发展阶段	22
四、现代国有企业制度与国有资产监督管理	23
(一) 现代国有企业制度的主要内涵	23
(二) 构建现代国有企业制度对国资监管的意义	23
 第二章 国有资产监督管理	28
第一节 国有资产监督管理体制	28
一、国有资产监督管理体制概述	28
(一) 国有资产监督管理体制的内涵与表现形式	28
(二) 国有资产监督管理体制的目的与基本体系制度	28
(三) 国有资产监督管理的对象及层次	29
二、国有资产监督管理体制的层次	30
(一) 宏观管理体制	30
(二) 微观管理体制	30
三、国有资产监督管理体制改革的原则	31
(一) 三分开 (政企分开、政资分开、所有权与经营权分开)	31
(二) 三统一 (权利、义务和责任相统一)	32
(三) 三结合 (管资产和管人、管事相结合)	32
四、国有资产监督管理体制改革变迁	33
(一) 探索阶段 (1978 ~ 1993 年)	33
(二) “统一所有, 分级管理” 阶段 (1993 ~ 2002 年)	34
(三) “国家所有, 分别代表” 阶段 (2002 至今)	34
第二节 国有资产监督管理机构	36

一、国有资产监督管理机构概述	36
二、国家对国资监管机构的职责设定	36
(一) 主要职能定位	36
(二) 法定基本职责	37
三、国有资产监督管理机构的职责划分和功能定位	37
(一) 机构职责划分的导向	37
(二) 国资监管机构功能定位	39
四、国资监管机构设置模式	40
(一) 国资监管机构设置的原则	40
(二) 国有资产监督管理机构设置的类别	40
(三) 不同国有资产监督管理机构设置模式的对比	40
五、国资委监督管理范围	41
案例：昆明市国资委“全覆盖”监督管理	41
链接：各地国资委监管范围及全覆盖经验	45
第三节 国有资产监督管理模式	50
一、国外国有资产监督管理模式	50
(一) 高度集权的统一监管模式	50
(二) 分权与集权结合的监管模式	51
(三) 分权监管的模式	53
(四) 国外国有资产监管模式对我国的启示	54
二、当前我国国有资产监督管理模式	55
(一) 中国国有资产监管模式分类	55
(二) 经营性国有资产监管模式特征	55
(三) 非经营性国有资产监管模式特征	56
三、我国国有资产监督管理模式的选择取向	57
(一) 资源类国有资产监管模式选择取向	58
(二) 金融类国有资产监管模式选择取向	60
案例：新加坡淡马锡模式	62
链接：“大国资”监管模式构想	68

第二篇 基本业务

第一章 战略管理	72
第一节 战略管理概述	72

一、战略管理的概念与内涵	72
二、战略管理的作用与特征	73
三、战略管理的职能定位	75
四、战略管理的实施步骤	76
第二节 战略规划制定	77
一、战略规划目的与特点	77
二、战略规划的主要内容	77
三、战略规划的编制要点	78
四、战略规划的操作执行	78
第三节 战略规划管理	79
一、战略规划的管理原则	79
二、战略规划的报审程序	79
三、战略规划的评估内容	80
四、战略规划的组织实施	81
案例：推进转方式调结构——谱写云南省属企业“十二五”新篇章	81
 第二章 运营管理	 85
第一节 改制重组	85
一、国有企业改制重组	85
（一）基本涵义	85
（二）改制基本形式	85
（三）改制基本程序	85
（四）改制方案的主要内容	86
（五）改制方案附件应提供的材料	86
（六）改制应注意的问题	86
二、国有企业破产	86
（一）破产的涵义和特征	86
（二）国有企业关闭破产基本情况	87
（三）国有企业破产条件	88
（四）破产程序	89
（五）人民法院审理企业破产案件的程序	89
（六）破产预案的主要内容	89
（七）职工安置方案的主要内容	90
（八）破产应注意的问题	90
案例一：云南省化工行业整合重组与资源优化	91

案例二：打造云南省旅游骨干企业	95
案例三：实施资源整合战略，打造世界领先锡业集团	100
案例四：集团下属劣势企业关闭破产的决策与实施	103
案例五：实施政策性破产 加快劣势企业退出云锡集团	107
第二节 投资管理	111
一、投资概述	111
(一) 投资的概念	111
(二) 投资的分类	111
二、投资管理	111
(一) 投资管理的主要内容	111
(二) 投资活动应遵循的原则	111
(三) 投资计划管理	112
(四) 投资审批管理	112
(五) 投资风险管理	113
案例：积极探索投资新模式 境外 BT 项目谋发展	113
延伸阅读—投资决策的陷阱	115
第三节 资本运营	117
一、资本运营概述	117
(一) 资本与资本运营	117
(二) 资本运营的主体、原则	118
(三) 资本运营的基本模式	119
(四) 资本运营的风险及控制	120
二、资本运营操作实务	122
(一) 资本市场融资	122
(二) 并购	127
(三) 资产剥离、公司分立、分拆上市	128
(四) 企业重组	129
案例一：云维股份非公开（定向）及公开发行股份——一核两发显新意 上市公司再融资出新招	130
案例二：云天化股份通过发行可转换债券及分离交易可转换债进行融资 ——量身打造可转债 筹资降费两不误	131
案例三：昆钢引入武钢战略投资者 ——巧借东风 开放重组合作创新发展模式	132
案例四：云铜集团引进中铝 ——好风凭借力 战略重组打造一流铜企业	134

案例五：云南城市建设投资有限公司借壳重组云南红河光明股份有限公司 ——他山之玉 打造发展新纪元	135
第四节 绩效管理	139
一、绩效管理的概念	139
二、绩效管理的流程	140
三、绩效管理的作用	141
四、绩效管理的主要方法	141
五、绩效结果的运用	143
案例一：云南省省属企业管理者的绩效管理及考核制度	144
案例二：云南省省属企业管理者薪酬管理体系	148
案例三：云南南天电子信息产业股份有限公司股权激励计划	149
延伸阅读：绩效管理中的 14 个误区	152
第五节 风险管理	159
一、决策风险	159
（一）决策风险的概念	159
（二）影响决策风险的因素	159
（三）决策风险所涵盖的内容	159
（四）决策风险对公司的影响	160
（五）决策风险的识别	160
（六）决策风险评估	162
（七）决策风险的应对	163
（八）决策风险的防范	164
二、法律风险	165
（一）企业法律风险的概念和特征	165
（二）法律风险识别	166
（三）法律风险防范策略	166
（四）国资委促进企业防范法律风险的做法	167
十七年“陈账”变现——国资公司与实业公司债权纠纷案	168
第六节 社会责任管理	171
一、安全生产	171
（一）安全生产管理基本理论	171
（二）安全生产管理	172
（三）国资委对企业安全生产的监督管理与奖惩	173
二、节能减排	173
（一）节能减排基本理论	174

(二) 企业节能减排·····	175
(三) 国资委对企业节能减排的管理与考核·····	176
案例：大力发展循环经济 努力创建资源节约型 环境友好型 现代铝企业·····	176
第三章 基础管理·····	178
第一节 资产管理·····	178
一、产权管理·····	178
(一) 现代产权制度·····	178
(二) 国有产权登记管理·····	179
(三) 企业资产评估·····	180
(四) 产权转让交易·····	183
二、清产核资·····	188
(一) 清产核资的范围和政策性要求·····	189
(二) 清产核资的工作程序·····	190
(三) 清产核资的账务处理·····	191
案例一：坚持“三公”积极协调，推动国有产权进场交易·····	191
案例二：理顺管理 激活机制 无偿划转云南云药有限公司所持云南 白药集团股份有限公司国有股份·····	196
延伸阅读：产权转让项目公告实例·····	199
第二节 财务管理与监督·····	202
一、财务管理概述·····	202
(一) 财务管理的含义和内容·····	202
(二) 财务监督·····	203
二、财务管理目标·····	203
三、财务管理环境·····	203
四、财务管理体系·····	204
五、财务管理方法·····	204
(一) 事前控制——全面预算管理·····	204
(二) 事中约束——集团化财务管控·····	208
(三) 事后控制——年度财务决算·····	209
案例一：云南机场集团有限责任公司预算管理·····	211
案例二：云天化集团有限责任公司财务管理体制·····	211
第三节 资产统计·····	213
一、资产统计的范围·····	213

二、资产统计的方法	213
(一) 国有独资或控股企业统计方法	213
(二) 参股企业统计方法	213
(三) 其他统计方法	213
(四) 特别注意事项	213
三、统计报表的布置和审核	214
(一) 统计报表的布置	214
(二) 统计报表的审核	214
四、统计要求	214
(一) 时间要求	214
(二) 数据质量要求	214
(三) 说明	214
五、统计报表数据及相关材料的报送	214
六、统计报表数据的分析	215
七、统计数据的整理和运用	215
第四节 国有资本经营预算管理	215
一、国有资本经营预算的概念及沿革	215
(一) 国有资本经营预算的概念	215
(二) 沿革	215
二、国有资本经营预算的收支范围	216
(一) 收入预算	216
(二) 支出预算	216
三、国有资本经营预算的编制	216
(一) 编制原则	216
(二) 国有资本经营预算收益确定	217
(三) 国有资本经营预算支出编制	217
四、国有资本经营预算的审核和审议	218
(一) 国有资本经营预算支出项目审核	218
(二) 财政部门编制草案, 提交审议	218
五、国有资本经营预算的执行	218
(一) 收入申报与核定	218
(二) 支出项目调整	218
(三) 批复与下达	218
六、国有资本经营预算资金使用要求及检查	219
案例: 2011 年国有资本经营预算编制与执行情况	219

第四章 组织管理	220
第一节 公司治理结构	220
一、公司治理结构概述	220
二、公司治理结构模式	220
(一) 单边治理模式	221
(二) 多边治理模式	221
(三) 家庭控制模式	222
三、公司治理模式选择	222
(一) 衡量公司治理模式是否优化的普遍标准	222
(二) 对国有企业公司治理模式选择的思考	225
四、国资监管机构加强公司治理措施	227
(一) 修订审核公司章程, 明确出资人或股东会职权	227
(二) 积极发展多元持股、优化公司股权结构	228
第二节 股东(大)会	228
一、股东(大)会的概述	228
二、股东(大)会的权力	229
三、股东(大)会的召集	229
(一) 会议的召开	229
(二) 会议的召集和主持	229
四、股东(大)会的表决	230
五、国资监管机构与股东(大)会	230
第三节 董事会	231
一、董事会的概念与内涵	231
二、董事会的组成和分类	231
三、董事会的职能和职权	232
案例: 云南省省属企业建立外部董事制度	233
第四节 监事会	234
一、监事会的概念与目的	234
(一) 减少代理成本	235
(二) 分权制衡	235
二、国有企业监事会的发展历程	236
(一) 起步阶段	236
(二) 调整阶段	236
(三) 发展阶段	236

(四) 规范阶段·····	237
三、国有企业监事会的模式与组成·····	237
(一) 外派监事会的组成方式·····	237
(二) 外派内设监事会的组成方式·····	237
四、国有企业监事会的职权及说明·····	238
(一) 外派监事会的职权·····	238
(二) 外派内设监事会的职权·····	238
五、国有企业监事会职权行使方式·····	239
(一) 外派监事会的职权行使方式·····	239
(二) 外派内设监事会的职权行使方式·····	239
六、国有企业监事会监督检查内容·····	240
七、国有企业监事会监督检查方法·····	240
案例一：云南省国资委推行外派内设监事会制度·····	243
案例二：机场集团监事会整合监督资源新途径·····	245
案例三：云天化监事会延伸监督检查新办法·····	246
第五节 工会与职代会·····	248
一、工会·····	248
(一) 工会的定义·····	248
(二) 工会职能的整体性原则·····	248
(三) 工会的职责·····	248
(四) 工会的职能·····	248
二、职工代表大会·····	250
(一) 职代会的定义·····	250
(二) 职代会制度实行的基本原则·····	250
(三) 职代会的职权·····	251
(四) 职代会运作的基本程序·····	252
(五) 职代会的主要工作制度·····	252
案例：职工代表提案推动昆钢新区建设·····	254
第五章 人力资源管理·····	256
第一节 领导班子管理·····	256
一、领导班子的定义和内涵·····	256
二、领导班子的特点与结构·····	256
(一) 梯次的年龄结构·····	257
(二) 互补的专业知识结构·····	257

(三) 合理的智能结构·····	257
(四) 协调的气质结构·····	258
三、领导班子的职责和建设·····	258
四、领导人员的选拔和任用·····	259
(一) 领导人员产生路径分析·····	259
(二) 领导人员的选拔和任用·····	260
五、领导班子及领导人员的考评原则和办法·····	260
(一) 领导班子及领导人员的考评原则·····	261
(二) 领导班子及领导人员的考评内容·····	261
(三) 领导班子及领导人员的考评程序·····	262
案例：云南省省属企业领导人员及领导班子的综合考核评价模式·····	263
第二节 国资监管队伍建设·····	266
一、国资监管队伍建设概述·····	266
二、国资监管队伍干部选拔任用·····	266
三、国资监管队伍干部教育培训·····	268
四、国资监管队伍全面考核·····	269
案例：云南省国资监管队伍建设情况·····	270
第三节 企业人才队伍建设·····	272
一、企业人才队伍的基本构成·····	273
二、企业人才队伍建设的指导思想·····	273
三、企业人才队伍建设的指导方针·····	274
四、企业人才队伍建设的实施方法·····	274
(一) 健全人才培养开发机制·····	274
(二) 完善人才考核评价机制·····	275
(三) 创新人才选拔任用机制·····	275
(四) 改进完善人才引进机制·····	276
(五) 健全人才流动配置机制·····	276
(六) 改进人才激励保障机制·····	276
(七) 优化人才创业环境·····	276
案例：云南省省属企业人才发展规划的纲要编制·····	277

第三篇 党的建设

第一章 国有企业党的建设·····	280
-------------------	-----