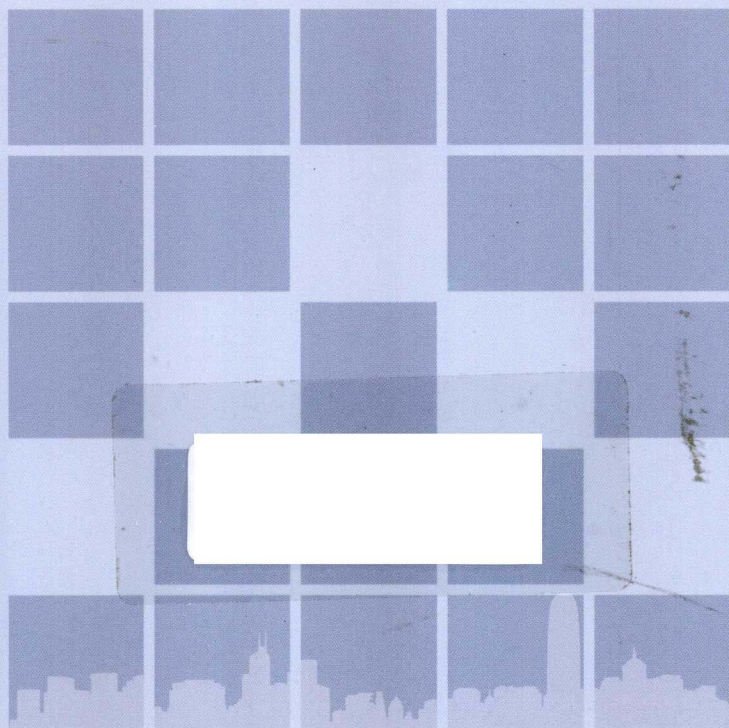


GUOZIJIANGUAN
—GEJU

国资监管格局

邵春保◎著

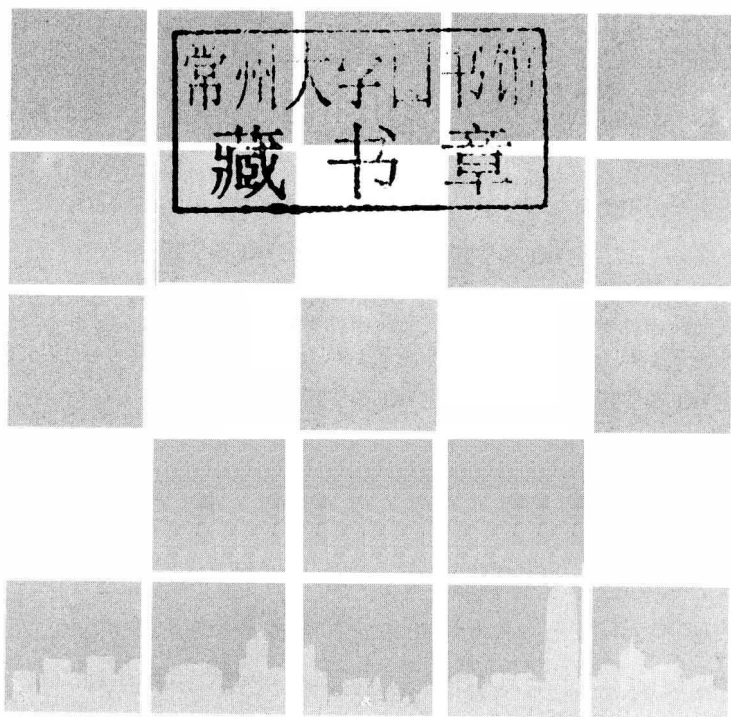


 中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

GUOZIJIANGUAN
GEJU

国资监管格局

邵春保◎著



 中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

国资监管格局/邵春保著

北京: 中国经济出版社, 2013.3

ISBN 978-7-5136-1442-9

I. ①国… II. ①邵… III. ①国有资产管理体制—监管制度—经济体制改革—研究—中国 IV. ①F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 027393 号

责任编辑 乔卫兵 李祥柱 张梦初
责任审读 霍宏涛
责任印制 张江虹
封面设计 华子图文设计公司

出版发行 中国经济出版社
印刷者 三河市佳星印装有限公司
经销者 各地新华书店
开 本 710mm × 1000mm 1/16
印 张 24.5
字 数 372 千字
版 次 2013 年 3 月第 1 版
印 次 2013 年 3 月第 1 次
书 号 ISBN 978-7-5136-1442-9/C·240
定 价 65.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街3号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换(联系电话:010-68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010-68359418 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话: 12390)

服务热线: 010-68344225 88386794

自序 建设富有活力的国有资产监管新格局	1
第一章 国资监管的责任和使命	1
第一节 国资监管的基本概念和依据	3
一、国资监管的概念及其依据	3
二、国有企业的概念及其依据	5
第二节 国资监管的地位和作用	7
一、国资监管对国有经济的保障作用	7
二、国资监管对国有企业的促进作用	8
三、国资监管体制改革的意义	11
第三节 研究国资监管格局的意义和内容	12
一、将问题和现象从个别上升到整体	13
二、将认识和经验从自发提高到自觉	14
三、将思路和主张从政策推进到实践	16
四、将关系和要素从内容提炼到框架	17
第二章 国资监管的历史格局	23
第一节 国有资产的质量变迁	25
一、建国初期国有资产的质和量	25

二、改革开放初期国有资产的质和量	27
三、国资委成立前国有资产的质和量	28
四、国资委成立后国有资产的质和量	30
五、国资变迁中的效率和流失问题	32
第二节 国资监管的发展历程	36
一、初步探索时期	36
二、计划经济时期	37
三、放权让利时期	38
四、转换经营机制时期	38
五、承包经营时期	39
六、现代企业制度初建时期	40
七、现代企业制度规范时期	41
八、贯穿始终的监管基础工作	41
第三节 国资监管权的更替变迁	44
一、改革开放前的收权—放权	44
二、改革开放后的放权—规范	47
第三章 国资监管的现行格局	53
第一节 国资委监管情况	56
一、国资委成立前的监管探索	56
二、国资委的成立、运行和成就	60
三、国资委监管体制的优势和问题	68
第二节 金融类国资监管情况	72
一、金融类国资监管概述	72
二、金融类国资监管的成就	76
三、金融类国资监管体制存在的问题	78
四、金融发展前景对金融监管的影响	81
五、金融类国资监管的优化措施	82
第三节 铁路烟草邮政等部门的国资监管情况	86
一、部门监管国有资产的现状	86
二、部门监管国有资产存在的问题	90
三、改进部门监管的方式方法	93

第四节 文化类国资监管情况	97
一、文化类国资的概念、范围和特点	97
二、文化类国资监管的历程	101
三、文化类国资监管的现状和问题	104
四、改进文化类国资监管的途径	108
第四章 国资监管的要素和问题	113
第一节 监管对象	116
一、国资监管各类对象的体制比较	116
二、地方国资监管对象的现状分析	121
第二节 监管主体	122
一、出资人到位的现状分析	122
二、出资人监管与公共职能监管关系分析	124
三、专门监管机构的内部职能关系	125
四、国企对受托资产的监管责任认识问题	129
第三节 监管框架	133
一、中央与地方的层级关系	133
二、健全国资监管的层级体系	136
三、正确认识和处理层级体系中的矛盾	139
第四节 监管方式方法	140
一、出资人监管的方法问题	140
二、部门履行公共职能的监管方法问题	142
三、人大参与国资监管的方式问题	144
四、中介机构参与监管存在的问题	145
五、国资监管中法规手段的运用问题	146
第五章 国资监管的规律性认识	149
第一节 国资监管格局的变化特征	151
一、由行政监管向资产监管转变	152
二、由多头监管向专门监管转变	152
三、由单功能监管向多功能监管转变	153
四、由旧的监管思想向市场经济的监管认识转变	153
第二节 国资监管的规律	154

一、内外规律——环境问题	154
二、动静规律——风险问题	160
三、虚实规律——作风问题	165
四、公私规律——立场问题	168
第六章 国资监管的发展格局	173
第一节 在超越观念体制中发展	175
一、旧的和观念和职能对监管对象与主体的影响	176
二、旧的体制制度对监管层级和职能的影响	182
三、旧的行为方式对国资监管方法和作风的影响	185
第二节 在借鉴国外监管经验中发展	188
一、外国国资监管体制概述	188
二、中外国资监管体制比较	192
三、中外国有资产委托代理关系比较	197
四、国外议会与我国人大对国资监管的比较	202
五、西方国家法制监管对我国国资监管的启示	204
六、中外中介组织对国资监管的比较分析	208
第三节 在探索监管模式中发展	214
一、国外典型模式分析及启示	214
二、国资委成立前的若干模式及其认识	217
三、国资委成立后的地方若干经验及其分析	221
四、对国资监管模式的若干问题分析	229
第四节 国资监管发展的主要路径	233
一、完善国有资产监管	233
二、健全监管体制机制	235
三、改进监管内容方法	238
四、推进大国资大格局	242
第七章 国资监管的未来格局	249
第一节 国资监管发展形势及环境分析	251
一、未来国资监管格局面临的挑战	251
二、未来统一国资监管的必要性	254
三、未来国资监管的热点难点问题	259

第二节 未来国资监管的方向和原则	264
一、同中国特色社会主义制度相适应的原则	265
二、国有资产质和量相统一的原则	269
三、继承传统与发展创新相结合的原则	270
四、国资与非国资相竞合的原则	271
五、国资监管三分开、三统一、三结合的原则	273
六、与产业发展及企业改革相适应的原则	274
第三节 未来国资监管的体制设计	275
一、统一国资监管的对象	275
二、明确国资监管的四类主体	281
三、创新国资监管内部主体的框架	287
第四节 未来国资监管的内容和方法	292
一、完善国资监管内容	292
二、创新国资监管方法	303
三、内容与方法的效用	307
第五节 未来国资监管体制评析	309
一、有利于促进国有资产保值增值	310
二、有利于优化国有经济布局	310
三、有利于更好地提供公共产品和服务	311
四、有利于防范腐败风险	311
五、有利于同市场各种主体竞合相处	312
第八章 国资监管的理论综述	313
第一节 国资监管有关理论依据	315
一、马克思主义的所有制理论	315
二、现代产权理论	316
三、国有资产行政管理理论	318
四、政府公共职能理论	321
五、政府的经济职能理论	323
六、委托—代理理论	325
七、现代公司治理理论	329
第二节 国资监管研究成果及评析	330

一、国资监管体制研究的相关理论综述	331
二、国资监管体制研究评析	348
参考文献	353
国资监管体制改革创新大事记	365
后 记	373

第一章

国资监管的责任和使命

国有资产、国有企业在我国经济社会发展中具有重要地位。近年来,国有资产、国有企业越来越引人关注,如何适应新形势的需要,加强对国有资产监管的理论研究和实践探索,不断改革监管体制机制和制度,完善我国国有资产的监管格局,意义十分重大。

第一节 国资监管的基本概念和依据

我国国有资产监管涉及国有资产、国有经营性资产、国有资产监管体制等基本概念,也涉及国有企业以及国有独资企业、国有控股企业、国有参股企业等概念,阐述这些概念及其有关依据,是本书展开的必要铺垫。

一、国资监管的概念及其依据

国有资产,属于国家所有即全民所有的资产。国有经济在我国国民经济中发挥着举足轻重的主导作用。

国有资产一般可分为经营性国有资产、行政事业性国有资产、资源性国有资产。

经营性国有资产,是由国家对企业的出资形成的权益,也称企业国有资产,国家对金融类企业的出资所形成的权益,也属于企业国有资产的一部分。企业国有资产作为投资性资产,要求通过经营活动取得投资回报,实现保值增值。

行政事业性资产,是由国家机关、国有事业单位等组织使用管理的国有资产,这部分国有资产作为非投资性资产,由国家机关和事业单位占有使用,要求占有使用单位按照国家有关规定节约和合理使用,避免损失和浪费,通常并无保值增值的要求。

资源性国有资产,是指属于国家所有的土地、矿藏、森林、水流等国有资产。如果国家以土地使用权或者探矿权、采矿权、海域使用权等自然资源的使用权作价出资,就转变为经营性国有资产。

研究国有资产监管格局,主要涉及经营性的国有资产,也可称为企业国有资产。

国有资产监督管理,是以产权为基础,以提高国有资产营运的经济效益和社会效益为目标,以资产的占有者和使用者为对象开展的监督管理活动。

国有资产监督管理体制,是指国家为实现国有资产的有效管理而设置的一整套管理组织、管理机构,这些组织和机构的职能和内部各个层次、各个环节之间责、权、利的划分,以及适应经济发展需要而建立的有关国有资产监督管理的各种制度和管理方式方法的总和。^① 它包括国有资产监管的主体、对象、内容、框架、方式方法等要素,核心是中央与地方的产权关系,国有资产的监管主体和范围,履行出资人的责任和权限。

建立符合社会主义市场经济体制要求的国有资产监管体制,是一个渐进的过程。需要在实践中不断探索,总结经验,逐步完善。可以说,改革开放之前,我国还没有严格意义上的国有资产监管体制,当时的国有资产监管放在行政体制范围之内。改革开放之后,伴随着社会主义市场经济体制的建立和完善,我国开始探索建立国有资产监管体制,应该说社会主义市场经济为国资监管体制的建立提供了环境和条件,国资监管体制的探索和完善也是社会主义市场经济体制的重要组成部分。在多年探索总结的基础上,2002年11月,党的十六大提出了深化国有资产监管体制改革的重大任务,明确了国资监管体制改革的方向,其核心精神就是,改变主要依靠行政隶属关系、用行政手段监管国有企业的做法,建立起以产权关系为依托的企业国有资产出资人制度。政府作为企业国有资产的出资人代表,按照现代产权制度的基本规则,享有出资人权利,维护出资人利益。十六大同时确立了国有资产监管体制的基本原则,主要是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,管资产和管人、管事相结合,坚持政府公共管理职能和国有资产出资人职能分开,在中央和省、市两级地方政府设立国有资产管理机构,国有资产监管机构对授权监管的国有资本依法履行出资人职责,维护所有者权益,维护企业作为市场主体依法享有的各项权利,督促企业实现国有资产保值增值。

十六大以来,中央提出了完善各类国有资产的管理体制和制度的要求。

^① 成素英. 国有资产管理概论[M]. 山东:济南出版社,2004:28.

2008年12月颁布的《中华人民共和国企业国有资产法》对企业国有资产监督管理体制作了原则规定,将中央确定的以建立国有资产出资人制度为核心的企业国有资产监督管理体制的要求,转化为法律的规定,使之法律化、制度化。比如,按照国有资产所有权由国务院统一行使,出资人职责由中央政府和地方政府分别代表履行的原则,明确规定:“国有资产属于国家所有即全民所有。国务院代表国家行使国有资产所有权。”“国务院和地方政府依照法律、行政法规的规定,分别代表国家对国家出资企业履行出资人职责,享有出资人权益。”并对由国务院和地方政府分别代表国家履行出资人职责的国家出资企业的范围作了规定。再如,明确规定政府履行出资人职责应当遵循的原则,即“国务院和地方政府应当按照政企分开、社会公共管理职能与国有资产出资人职能分开、不干预企业依法自主经营的原则,依法履行出资人职责。”^①

国有资产监管从总体上看,内涵丰富,包括国有资产监管体制、机制、制度,包括国有资产监管的模式和发展演变形式,包括监管主体、监管对象、监管框架、监管方式方法,也包括不同时期、不同类型的国有资产监管特点、规律性认识。国有资产监管,从纵向上来认识,有历史监管、现行监管、发展监管、未来监管。

二、国有企业的概念及其依据

国有企业,也称国营企业。按照国际惯例,国有企业是指一个国家的中央政府或联邦政府投资或参与控制的企业。在我国,国有企业还包括由地方政府投资参与控制的企业。

国有独资企业是指企业全部资产归国家所有,国家依照所有权和经营权分离的原则授予企业经营管理,国有独资企业实行自主经营、自负盈亏、独立核算,具有法人资格,并以国家授予其经营的财产承担民事责任。广义上的国有独资企业(即全民所有制企业)包括国有独资公司和其他国有企业。

国有独资公司是国家单独出资、由中央或者地方政府授权本级人民政

^① 安建,黄淑和. 中华人民共和国企业国有资产法释义[M]. 北京: 经济科技出版社, 2008: 144.

府国有资产监管机构履行出资人职责的有限责任公司。国有独资公司符合有限责任公司的一般特征：股东对公司承担责任，以其出资额为限，公司用其所有的法人财产对公司债务承担责任。但同时国有独资公司是一种特殊的有限责任公司，其特殊表现为该有限责任公司的股东只有一个——国家。这是《公司法》为适应建立现代企业制度的需要，结合我国的实际情况而制定的。

国有独资企业与国有独资公司的区别主要有：一是所依法律不同，前者遵循《全民所有制企业法》，后者遵循《公司法》。二是管理体系有别，国有独资企业由国家出资，隶属于政府，实行厂长（经理）负责制；国有独资公司以“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的产权制度作指引，建立以资产为纽带的产权管理体系。三是治理结构差异，中央企业的监事会由国务院派出并对其负责，代表国家对国有重点大型企业的国有资产保值增值状况实施监督；一般的国有企业董事会则由同级政府派出；国有独资公司监事会由国有资产监管机构委派。四是管理者角色各具特点，国有独资企业的厂长（经理）由上级任命，作为企业的法定代表人，对企业生产经营管理发挥中心地位的作用；国有独资公司总经理由董事会聘任并对其负责，按照董事会决策，全面负责企业的日常经营管理工作，董事会与总经理两者是委托代理关系，也是一种聘用关系。

国有控股公司是指持有其他公司具有决定性表决权的股份，进而对该公司实施经营控制，并以资本经营和生产经营为主的国有企业。它包括两种类型：一是纯粹控股，即公司不直接从事股权，只对其他公司或企业进行控制。二是混合控股，即公司通过持有股份控制子公司，且直接进行部分生产经营。这种控股公司投入全资子公司、控股子公司、参股子公司的资本总额，必须超过注册本金的50%以上，用于直接生产经营的资本总额只能小于公司注册本金的50%。在对子公司的关系上，它行使的是出资者权利，而在直接生产经营活动中，它还享有法人财产权。对一些企业集团的核心公司，如果要授权其作为国有控股公司时，为了生产经营的稳定，可设立混合控股公司。但必须通过制定章程，以防母子公司间不规范的竞争。国有控股公司一般包括四种情况，即国家控股公司、国家投资公司、大型国有集团控股公司和地区国有控股公司。

改革开放前，我国建立了大量的国有企业，国有企业一直是政府支持和

扶植的对象,政府把税收的很大部分投入到国有企业中,有的国有企业是由原来的政府部门转变而来,如中国电信、中国移动,原来属于邮电部,后改为电信总局,20世纪90年代末本世纪初改组成为中国电信、中国移动等企业。我国国有企业的全部资产属于国家所有,并且是按照《企业法人登记管理条例》规定,进行登记注册的非公司制的经济组织。

国有企业作为一种经济组织,实施生产经营管理,具有营利法人和公益法人的特点。它的营利性主要体现为追求国有资产的经济效益,实现资产保值增值;它的公益性主要体现在为社会提供公共产品和服务,并在实现国家宏观调控、结构布局中发挥重要作用。

第二节 国资监管的地位和作用

国资监管处于什么地位,发挥什么作用,对于建设充满活力的监管格局具有重要意义。可以说,党和国家对国有企业和国有经济的要求同国有资产监管的要求是一致的,甚至要求国资监管站得更高,超越于单一的国有企业,发挥整体上的资产监管作用,确保实现国家的要求和目标。这就要求国资监管既作用于国有企业,使资产保值增值,提供公共产品和服务,又要作用于国有经济的整体运行,实现国资合理布局,发挥宏观调控作用。

一、国资监管对国有经济的保障作用

保障国有经济对国家政权和经济发展提供坚实基础。国资监管有大量基础工作,有大量监管业务,有大量综合协调,对国有企业有系列指标要求,有明确的工作任务,还要进行数字监测,但是所有这些中观和微观的工作、要求和目标,在宏观上都要达到中央和国家强调的“三个重要”、“三个责任”和“三个力”的要求。“三个重要”就是国有企业是全面建成小康社会的重要力量,是中国特色社会主义的重要支柱,是我们党执政的重要基础;“三个责任”就是国有企业要履行好经济责任、政治责任、社会责任;“三个力”就是国有经济要发挥活力、影响力、控制力。国资监管就是要站在这样的地位,担当国有资产的监管使命,受托国家和人民的希望。要把握社会主义市场经济的方向,坚持国有资产监管的原则,特别是在对国有企业、国有经济、国有资产的种种非议面前,要坚定社会主义的道路自信、理论自信和制度自信,

这些道路、理论和制度不是空洞的,最物质的基础就是国有企业、国有资产、国有经济。可以说,强大的国有企业是我国发挥政治优势的主要物质基础。江泽民同志曾指出“没有国有经济为核心的公有制经济,就没有社会主义的经济基础,也就没有我们共产党执政以及整个社会主义上层建筑的经济基础和强大物质手段。”一些敌对势力和极少数缺少警惕的学者,企图从改变社会主义市场经济主体构成上打破缺口,他们打着成熟市场经济的牌子,其实兜售的是私有化和西方意识形态的东西,对此不能麻木,不能书生气,要当仁不让,捍卫社会主义的经济基础。无论什么形势都不能改变国有经济在我国的基础地位,这是我们的立国之本,不能改变国有经济作为社会主义制度的重要基础,它也是社会主义市场经济的基石,是国民经济的主导力量,也是部分国家职能和社会职能的承担者,是建设小康社会的重要保障,是共产党执政的重要基础。^① 基础不牢,地动山摇。国资监管处于如此重要的地位,神圣的地位赋予国资监管工作重要的职责,它不用去干预企业的具体经营,它不用去干预市场上企业的正常竞争,它的监管要超脱、要大气,管大事、把方向、守使命。可见,国资监管关系着国有资产的安全,牵掣着社会主义国家的生产关系和经济基础,只有搞好国有资产监管,才能真正从质和量上保证国有资产在多种所有制构成中的主导地位,巩固国有经济在整个国民经济中的优势地位,提升国有经济的控制力、影响力和活力,进而增加财政收入,完善各级政府与企业、职工之间的关系,巩固社会主义公有制,以及建立在此基础上的生产关系。

二、国资监管对国有企业的促进作用

保证国有企业在市场主体地位、宏观调控和社会责任中发挥重要作用。我国的基本经济制度决定了我们的市场经济是以公有制为主体、多种所有制形式共同发展的经济。市场应当是平等的、法制的、有充分监管的,但是在市场经济尚不完善的前提下,难免发生不公平不公正的情况,事实上仍然有一些违反市场规则、破坏市场秩序的现象。比如,有的主体钻市场空隙,寻找监管薄弱点,进行不公平交易,导致严格遵守市场规则的主体利益受损。在这种情况下,国有企业作为市场主体就要担负更多的社会责任、政治

^① 邱宝林. 央企真相[M]. 山西:山西教育出版社,2011:212.