

加强国有资产监管 促进财政公共化

国有资产监管体制与公共财政制度改革
国际会议论文集

国家发展和改革委员会经济体制与管理研究所 编
厦 门 大 学 财 政 系



中国财政经济出版社

加强国有资产监管 促进财政公共化

——国有资产监管体制与公共财政
制度改革国际会议论文集

*An International Conference
on
Reforms in State – owned Assets Management
and Public Finance*

国家发展和改革委员会经济体制与管理研究所 编
厦 门 大 学 财 政 系

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

加强国有资产监管 促进财政公共化：国有资产监管体制与公共财政制度改革
国际会议论文集/国家发展和改革委员会经济体制与管理研究所，厦门大学财政
系编. —北京：中国财政经济出版社，2004.5

ISBN 7-5005-7292-1

I. 加… II. ①国…②厦… III. ①国有资产-资产管理-中国-国际学术会议-文集②公共财政学-中国-国际学术会议-文集 IV. ①F123.7-53②F812-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 043997 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph @ dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100036

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

涿州市新华印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 24.5 印张 432 000 字

2003 年 12 月第 1 版 2003 年 12 月河北第 1 次印刷

印数：1-1 200 定价：45.00 元

ISBN 7-5005-7292-1 / F·6367

(图书出现印装问题，本社负责调换)

目 录

贯彻党的十六届三中全会精神，改革国有资产监管体制

——国有资产监管体制与公共财政制度改革国际会议综述

..... 会议秘书组(1)

探索国有资产监督管理体制改革与机制创新..... 林永经(9)

借鉴国际经验管理中国的国有企业资产 ... 高伟彦 (William Mako) 张春霖(12)

在国有企业集团中行使所有权：中国可以从国际经验中学到什么？

..... 高伟彦 (William Mako) 张春霖(81)

国有资产监管与财政改革..... 李保民(121)

国有企业资产流失问题研究 《防治国有资产流失问题研究》课题组(132)

国有资产管理的公共制度安排问题研究..... 吴俊培(150)

公共经济理论与中国国有资产监管制度创新..... 卢洪友(161)

国有资产管理的改革方向..... 林 江 王雅莉(171)

国有资本分级所有与政府分级财政..... 谢贤星(182)

管资产和管人、管事相结合——国有资产管理体制的利弊..... 杨卫华(191)

构建“分级所有”框架下地方政府国有资产管理新体制

..... 樊丽明 李一花(199)

构建我国国有资产管理体制的若干思考..... 李齐云(208)

我国国有资产监管制度变迁的经济学分析

——兼论我国国有资产监管制度变迁的演变趋势..... 郭 平 钟荣华(218)

振兴东北老工业基地的体制思考..... 寇铁军 崔惠玉(228)

论公共财政与国有资产监督管理的目标..... 李松森(236)

国有资产监管制度改革初探..... 马海涛 李霖(250)

国有股减持的约束条件与减持路径的分析..... 毛程连(257)

关于地方国有企业局部休克模式的思考..... 汪海粟(262)

论国有资产管理法制建设

- 兼论国有资产监管体制改革的法制化趋势…………… 刘汉屏 贾宝和(268)
- 地方政府投资的资产效应分析…………… 钟晓敏 张雷宝(273)
- 我国国有资产管理与公共财政…………… 阮宜胜(285)
- 现行国有资产监督管理体制的过渡性分析…………… 陈旭东(288)
- 澳大利亚国有企业市场化改革进程以及效果分析
…………… 翟庆国 Russell Smyth (292)
- 国有资产监管若干问题的探讨…………… 黄衍电(297)
- 提高我国资产管理公司处置不良资产效率的再思考…………… 朱孟楠 黄晓东(303)
- 深化国有资产管理体制改革的若干理论思考…………… 邓子基(312)
- 关于国有资产流失及其治理对策的探讨…………… 雷根强 张祖华(322)
- 公共财政框架下国有资产经营预算的构建…………… 陈 工 王伟(332)
- 我国当前经营性国有资产管理值得关注问题的探讨…………… 纪益成(342)
- 财政的公共化与国有资产监管目标定位…………… 杨志勇(352)
- 寻求政府经济权力的合理边界
- 论国资监管体制与公共财政制度改革…………… 林致远(358)
- 国有资本管理体制改革之我见…………… 魏立萍(365)
- 国有资产管理体制改革的深化：自然垄断行业改革的新契机…………… 李 青(370)
- 论国资委配套机构的构建…………… 林志伟(376)
- 附录：国有资产监管有关文件名录…………… (384)

贯彻党的十六届三中全会精神，改革 国有资产监管体制

——国有资产监管体制与公共财政 制度改革国际会议综述

会议秘书组

2003年10月24—26日，国有资产监管体制与公共财政制度改革国际会议在厦门大学召开。本次会议由国家发展和改革委员会经济体制与管理研究所与厦门大学经济学院联合举办，厦门大学财政系、厦门大学公共财政研究中心与厦门大学财政科学研究所联合承办。与会专家学者来自世界银行、莫纳什大学、国务院发展研究中心企业所、国家发改委经济体制与管理研究所、财政部财政科学研究所及国内20多所高校，参会的还有人民日报社、中国财政经济出版社、福建省财政厅、福建省国资办等单位。

党的十六届三中全会决议中强调，要“建立健全国有资产管理与监督体制”及“健全公共财政体制”。在这一精神的指导下，研究新形势下如何进一步推进我国国有资产监管体制与公共财政制度改革就成为当前必须解决的一个重大问题，这也是本次国际研讨会的中心议题。参加会议的中外代表就我国国有资产监管与公共财政之间的关系、国有资产监管体制改革和国有企业改制等理论及现实问题各抒己见，进行了热烈讨论。

一、国有资产监管与公共财政的关系

(一) 国有资产监管与公共财政的关系

我国在 1992 年确立了建立社会主义市场经济体制的改革目标后,就逐步明确了财政体制改革的目标是建立公共财政体制。但在实践中,从经济建设型财政向公共服务型财政转变离我们设想的目标还有很大差距,财政职能的转变还远远没有到位,这与国有资产管理体制改革滞后,国有资产管理与财政的关系还没有理顺,有很大的关系。国家发改委经济体制与管理研究所李保民就国有资产监管与财政改革之间的关系进行了分析。他指出,国有资产营运(主要指经营性国有资产,也就是国有资本)究竟要不要独立于财政,在财政理论上一直是一个存在争议的问题。但近年来,理论上对财政本质及职能的不断深入理解和实践中国企改革的经验教训,使我们认识到:建立独立的国有资产管理、营运和监督体系,将国有资产管理从财政职能中分离出来,纳入不同的管理框架,由不同的机构去实施,是规范社会主义市场经济下国有资产管理与财政两者关系的最佳选择。安徽财贸学院阮宜胜探讨了在公共财政框架下财政如何参与国有资产管理的问题,认为在国有资产管理上首先要将国有资产管理机构与财政机构的关系协调处理好,其次,财政通过资产评估和预算管理来实施国有资产收益的收缴。

(二) 公共财政框架下国有资产经营预算的构建

我国目前二元结构的财政特点,决定了公共收支预算与国有资产经营预算并存的合理性,那么,如何在公共财政框架下构建国有资产经营预算,并正确处理公共收支预算与国有资产经营预算之间的关系,就是一个需要探讨的问题。财政部科研所王朝才、国务院发展研究中心企业所张文魁、厦门大学陈工等都对此进行了探讨。他们认为,在公共财政框架下,应由国资委编制国有资产经营预算草案,并与财政部的公共收支预算草案合并共同形成政府预算草案,由全国人大批准后执行。对于公共收支预算与国有资产经营预算之间的关系,比较一致的观点是:国有资产经营预算与公共收支预算应是并行的关系,两者之间必须保持相当程度上的独立性,同时两者之间也存在共性与相通之处。其中重要的是对国有资产经营收益和国有资产处置收益的处理,一般的意见认为,其中一部分要转

移到公共收支预算中，用于补充社保基金，但有学者对具体操作的难度表示了担忧。

二、国有资产监管的制度分析

（一）国有资产监管制度变迁的经济学分析

我国国有资产监管体制的演变是一个制度变迁过程，如何对此过程进行经济学分析，总结其特征，并指出我国国有资产监管制度的演变趋势，是我国国有资产监督制度分析的一个重要理论问题。湖南大学郭平、钟荣华利用三阶段制度变迁理论（中央供给主导型—地方政府主导的中间扩散型—市场主体需求诱致型）从微观层次和宏观层次分别分析了我国国有资产监管制度的变迁历程，并指出我国国有资产监管制度变迁的演变趋势：一是中央主导型制度变迁与中间扩散型制度变迁并存，在一定时间内长期存在；二是从长远看，我国国有资产监管制度变迁将转向需求诱致型制度变迁。

（二）国有经济和国有企业的制度性缺陷

中南财经政法大学汪海粟认为制度缺陷与转轨经济的矛盾是我国国有经济和国有企业问题的症结，主要体现在：职工身份与有限责任的矛盾，官僚制度与效率的矛盾，官僚制度与开放资本市场的矛盾等；并提出了在改革中需要注重的三个问题：第一，改善产权模糊状况，需要界定产权定义；第二，资产评估中，如何判断企业价值；第三，产权转让中，明确中央与地方产权的关系。

（三）国有资产管理的公共制度安排

国有资产的所有权属于国家，因此国有资产的管理涉及到公共制度的安排问题。武汉大学吴俊培对此进行了探讨。他认为效率制度安排的实质是要激励新创价值，激励新创价值的制度安排是指整个社会经济制度，即社会主义市场经济体制。在公有制（国有制）为基础的情况下建立盈利性组织的市场机制，就是要解决政企分离的问题，同时使国有资产市场化，即国有资产资本化问题。对国有企业资本市场化的改革，取决于政府对国有企业重要性的认识，取决于对国有企业下放权的选择，以及政府对国有企业资本剩余索取权的选择。进一步，就财政制

度安排来说,应该对盈利性企业实行激励有效投资和有效消费的轻税政策。武汉大学卢洪友认为,国有资产监管制度创新在长期目标设定上应着力于解决好“三部门”、“三机制”、国有资产规模与结构以及治理机制和效率等深层次问题。当前,我国国有资产监管制度创新应该在区分经营性与非经营性国有资产的前提下,重点解决各自内部所面临的突出问题。对于经营性国有资产制度创新:一是关于中、小国有企业的国有资产所有权退出问题,二是关于开发适合大型国有企业需要的公司管理体制问题。对于非经营性国有资产监管制度创新:一是以绩效或公共商品产出为目标对非经营性国有资产进行战略重组;二是打破政府垄断,大力推进公共商品产出市场化制度创新。

三、对新国有资产监管体制的认识

(一) 国有资产监管体制改革的几个认识问题

厦门大学邓子基提出几个关于国有资产监管体制改革的认识问题。一是关于国有资本的进退问题。认为从战略上调整国有经济布局,要同产业结构的优化升级和所有制结构的调整完善结合起来,坚持“有进有退”、“有所为,有所不为”。二是关于国有资产“分级所有”问题。认为党的十六大报告提出的这一改革新思路有其政策、理论、实践依据。三是关于“一体两翼”理论框架问题。认为在新形势下国家所进行的财政活动仍然局限于公共财政和国家资本财政两大领域内,分列于国家这一主体两翼的公共财政(以税收为主要来源)和国有资本财政(以国有资本收益为主要来源)的关系格局仍未改变。

(二) 国有资产监管的目标和国资委的定位

对国有资产监管目标存在着多元目标还是单一目标之争。因为目前的国有资产监管对象一般为经营性国有资产(主要是经营性国有企业),因此有学者提出国有资产监管的目标应与其他私营企业一样,以利润最大化为最终目标,即单一目标论;但是,多数学者认为国有资产监管目标应是多元的,其中又以双元目标论为代表。如东北财经大学李松森认为国有资产监督管理的目标可以划分为总体目标(维护社会稳定和经济发展)和具体目标(保值增值)两类。山东大学李齐云认为国有资产管理体制改革有两个目标:保护所有者权益和促进整个经济健康

发展。

国有资产监督管理委员会的成立，引发了对其定位的思考。有学者认为国资委是历史性机构，其存在是为了实现国有资产退出竞争性领域服务的。厦门大学杨志勇就认为国资委应主要是一个监督国有经济退出竞争性领域的公平和效率的机构。

（三）国有资产监管的范围

我国目前国有资产监管范围为经营性国有资产（其中不包含金融性国有企业），不包含行政事业性国有资产和资源性国有资产等。这引起了部分学者的探讨。厦门大学纪益成认为金融性国有资产也应包含于国有资产监管的范围，因为金融性国有资产是经营性国有资产，也具有经营性国有资产的普遍属性。同时，他认为银监会和国资委的监管职能不同，银监会主要是行使对金融业务的行政管理职能，其监管的对象既包括国有商业银行，也包括非国有商业银行；而国资委主要是行使所有者的管理职能，主要是对金融国有资产的保值、增值和收益进行管理，所以二者的管理职能是难于互相替代的。安徽大学李光龙等人认为不能忽略了非经营性国有资产的监管和国有企业无形资产的监管等。

（四）国有资产监管的内容

新的国有资产监管体制提出了“管资产和管人、管事相结合”的监管框架，那么，这一框架具体应是什么，国资委的具体职能应是什么，这些问题引起了与会学者们的讨论。集美大学蒋晓蕙提出国资委需要解决三个问题：管什么、如何管及被谁管。北京大学刘怡重点探讨了人员选拔，认为国有企业应选拔在其福利函数中社会效用因素占比高的经理人。中山大学杨卫华对 2003 年 5 月颁布的《企业国有资产监督管理暂行条例》进行了分析，认为管资产和管人、管事相结合的管理体制有其优缺点，还需要在实践中不断完善。

（五）国有资产监管的法制建设

市场经济体制是法制经济，国有资产监管也离不开法制的规范与约束。江西财经大学刘汉屏、贾宝和专门就国有资产管理的法制建设问题进行了探讨。他们认为，法制化是国有资产监管体制改革的趋势之一，加强国有资产管理必须立法先行。国有资产管理的根本法制规范包括关于国有资产管理主体的法律、关于国有资产经营秩序的法律和关于国有资产保护的法律。加强国有资产管理法制建

设，应坚持做到国有资产管理立法、司法和法制文化建设三者之间的同步配套、协调发展。

四、如何管理国有企业资产

（一）国有企业资产流失问题

自改革开放以来，我国国有资产的总量得到了快速增长，但与此同时，国有资产也在快速流失，这一问题引起了许多学者的关注。财科所王朝才、中南财经政法大学刘京焕、福建省财政厅副厅长林永经和厦门大学雷根强等人都在此问题进行了探讨。刘京焕提到我国国有资产价值的几大失衡问题，如个人收入与应支配收入的失衡、国有资产应有价值与实际价值的失衡等。王朝才等提交的研究报告《国有企业资产流失问题研究》以经营性国有资产为研究对象，对人们普遍关心的国有资产流失问题进行了系统分析。他们首先从现象入手，将社会经济生活中典型性的国有资产流失归纳为五种表现形式：合资过程中的国有资产流失，股份制改造过程中的国有资产流失，企业内部控制薄弱形成的流失，承包体制下造成的流失以及决策失误造成的流失。然后，从国有企业所有者缺位、人事制度缺失、监督机构和法制不健全、经营者诚信度下降等方面深入分析了国有资产流失的根源。最后，提出了有效遏制和减少国有资产流失的对策建议，包括加快制定《国有资产管理法》，真正实现政企分开以淡化政府对企业的行政干预，加强企业内部控制建设，规范产权交易行为，加强无形资产管理以及提高经营者诚信水平等。

（二）如何管理国有企业资产

国有资产监管最为核心的一个问题是如何具体管理国有企业资产，以世界银行 William Mako 为代表的中外专家对此进行了具体探讨。世界银行专家 William Mako 和张春霖在其研究报告《借鉴国际经验管理中国的国有企业资产》中分析了中国目前的国有企业资产状况，并详细介绍了“现代资本管理制度”。他们认为国有资本的保值增值要求实行“现代资本管理制度”。管理国有企业资产的另一个重要方面是在国有企业中行使出资人的所有权，那么，我国目前国有企业中所有权行使状况如何呢？莫纳什大学 Russell Smyth 通过对一家国有企业债转股改

革过程的案例研究，检验了我国的资产管理公司能够在多大程度上行使其所有权，其主要发现是资产管理公司无法有效行使它的一系列所有权，并认为改革对促进结构调整和所有权分散化的作用甚微。针对这一现状，国资委成立后，其应在国有企业中如何行使所有权职能呢？William Mako 和张春霖在其研究报告《在国有企业集团中行使所有权：中国可以从国际经验中学到什么？》中综合了对瑞典、英国、德国、法国、意大利、奥地利、新西兰、巴西、新加坡和韩国经验较好的国有企业的案例研究成果，认为中国国有资产管理体制可以借鉴之处主要有以下几条：（1）需要集中关注大型国有企业；（2）需要集中追求资本的有效使用；（3）需要将国家所有权权利集中于一个独立的“第一层次”政府机构中，并提供足够的透明度；（4）需要将每个国有企业的战略规划和经营的权力和责任集中在该企业的董事会和管理层；（5）需要对“第二层”股东给予适当的重视。

（三）国有企业改制问题

我国大量竞争性中小型国有企业存在严重亏损，对其进行改制、促使国有资本逐步退出已经形成共识，但是，如何改以及改制中和改制后需要考虑哪些问题等都还是悬而未决的，需要进一步的深入探讨。William Mako 认为在国有企业的所有制转型中“公开”方式（公开拍卖、招标等）要优于“封闭”方式（管理层购买或管理层和职工购买）。上海财经大学毛程连对改制方法中的国有股减持方案进行了探讨，分析了国有股减持的约束条件与减持路径，认为当国有资产在交易所减持的定价在一定程度上成为一个公共选择问题时，国有股减持主要通过场外协议转让来进行是当前一条客观的路径。浙江财经学院钟晓敏探讨了国有企业改革的几个问题，一是指出国有企业与一般企业在目标和考核体系的区别，二是认为股份制是公有制实现的主要形式，三是认为发展非公有制的着力点在于消除体制性障碍。东北财经大学寇铁军等人探讨了东北老工业基地的国有企业改制问题。

国有企业改制过程中，存在一些需要处理的问题，如政府如何对待改制后的企业，如何安排改制中的国有企业职工，改制后的收益如何处理等等。李保民指出竞争性国有企业是传统体制的产物，有许多历史遗留问题是国家应该支付的改革成本。因此，财政要给改制中的一般竞争性领域的国有企业一些支持，立足于解决历史遗留问题、支付转轨成本。另外，对国有资产转让收益应尽快明确去向问题，一般认为其应用于补充社保基金。寇铁军等结合老工业基地改造，就指出

健全老工业基金的社会保障体制是推动国有企业改革的一项重要保证。同时，对于改制后的企业，政府应“一视同仁”，尽量避免行政干预。William Mako 等就指出对出售后的企业需要注意的几个问题，如避免（或减少到最小）针对国有企业或国有企业购买者的售后限制（如业务范围、企业的再出售、裁员）等。

探索国有资产监督管理体制 改革与机制创新

林 永 经

(福建省财政厅副厅长 福建省国资委办公室副主任)

国有资产是全国人民的共同财产，是社会主义制度赖以存在的物质基础，是巩固共产党执政地位的经济基础。如何加强对国有资产监督管理，我国自 20 世纪 90 年代以来一直不断地探索，在国有资产监督管理体制改革与机制创新方面，不断取得新的成果。我结合自己 1994 年以来一直从事国有资产监督管理工作的实践，就国有资产管理体制改革与机制创新谈点粗浅认识。

一、国有资产监督管理工作的重点是什么

从我多年从事国有资产监督管理的实践来看，国有资产监督管理的出发点和归宿点主要有两个方面：一方面是强化国有资产基础管理工作，防止国有资产流失；另一方面是管好国有资产保值增值工作，增强国有经济实力，巩固公有制主体地位。

1. 强化国有资产基础管理工作，防止国有资产流失。

防止国有资产流失，必须加强国有资产基础管理工作。国有资产基础管理工作包括产权界定、产权登记、产权纠纷调处、资产统计、清产核资、资产评估、产权交易等基础性管理工作。要把好防止国有资产流失的三个关口，即通过产权登记与清产核资，摸清企业国有资产家底，这是防止国有资产流失的第一个关口。加强对资产评估工作的监督管理，规定要由有资质的资产评估机构出具公允的资产评估报告，国有资产管理部门进行报备审查和核准审查，这是防止国有资

产流失的第二个关口。加强对产权交易市场的监督管理，健全产权交易规则和监管制度，推动产权有序流转，这是防止国有资产流失的第三个关口。

2. 管好国有资产保值增值工作，增强国有经济实力，巩固公有制经济的主体地位。

加强国有资产监督管理的最终目的就是要做到国有资产在经营过程中不断保值增值，增强国有资本的控制力、影响力和带动力。要实现国有资产保值增值，必须加快国有经济结构调整的步伐，按照有所为、有所不为和有进有退的方针，不断完善国有资本合理流动的机制，推动国有资本遵照优胜劣汰的原则从一般竞争性领域退出，更多地集中到关系国计民生、国家安全、自然垄断以及主导产业和高新技术产业中的重要骨干企业，今后除少数必须由国家独资经营外，其他领域的国有企业都要积极推行股份制改革。需要由国有资本控股的企业，也应区别不同情况实行绝对控股或相对控股。

二、国有资产监督管理体制改革的关键点是什么

国有资产监督管理体制改革的关键点在于能否建立政企分开、权责明确、监管有效的国有资产出资人制度。长期以来，国有资产的出资人缺位，政府相关部门从各自的管理职能考虑，分别履行出资人职责，形成政企不分，权责不明，被喻为“九龙治水”，使国资企业无所适从。党的十六大做出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、管事相结合的国有资产管理体制的决定。明确指出中央政府和省、市（地）两级地方政府要设立国有资产管理机构。继续探索有效的国有资产经营体制和方式。要求各级政府要严格执行国有资产管理法律法规，坚持政企分开，实行所有权和经营权分离，使企业自主经营、自负盈亏，实现国有资产保值增值。国有资产监督管理部门作为同级政府特设机构，由同级政府授权履行出资人职责，这就解决了长期以来困扰国企改革的国有资产出资人缺位问题。因为国资监督管理部门不是政府行政管理机构，不履行政府行政管理职能。政府行政管理部门不再履行国有资产出资人职责，这样就可以真正实现政企分开，做到权利、责任、义务相一致，管资产、管事、管人相结合。福建省在国有资产管理体制改革方面，在 20 世纪 90 年代中期就开始探索国有资产分三个层次管理的模式，即政府—授权经营公司—企业三个层次，对中间层次的授权经营公司实施国

有资产授权经营，已经取得明显成效，符合党的十六大关于国有资产管理体制改革的精神。

三、国有资产监督管理机制创新最大难点是什么

国有资产监督管理机制创新最大难点在于：一是对国有资产保值增值考核体系和指标确定难，二是实施公平、合理的奖惩制度难。首先是如何制定科学、公平、客观、合理的考核体系和指标十分困难；行业千差万别，企业情况各不相同；企业受外部环境、自然资源、市场变化、政策因素等客观条件影响很难确定，很多变数更难预测。其次是实施公平、合理的奖惩制度更难，在分配上长期以来的平均主义、大锅饭思想根深蒂固。对企业经营者重奖比较难，对企业经营者的惩罚更难，由于企业经营者个人收入有限，完不成国有资产保值增值任务的拿什么来罚？但以上两个难点不攻破，国有资产保值增值考核就会落空，国有资产就难以实现保值增值的最终目标。

四、党的十六大和十六届三中全会在国有资产监督管理体制改革与机制创新上的新突破

1. 第一次明确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，实现权利、义务、责任相统一，管资产、管人、管事相结合的国有资产管理体制。

2. 第一次明确提出要建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度。

3. 第一次明确提出股份制是公有制的主要实现形式。

4. 第一次明确提出要大力发展混合所有制经济。

5. 第一次明确提出除需要由国有资本控股的企业外，其他行业和领域的国有企业，通过资产重组和结构调整，在市场公平竞争中优胜劣汰。

借鉴国际经验管理中国的国有企业资产

高伟彦 (William Mako) 张春霖
(世界银行驻中国代表处)

概 要

分析中国 174000 家国有企业 (截至 2001 年底), 可以看到明显的分化。中国有一些盈利状况相当好的大型国有企业, 多为中央管理且/或公开上市企业, 其中有些是在香港和纽约的股票交易所上市的。但中国一半以上的国有企业是亏损的。亏损企业绝大多数为国有中小企业。地方管理的国有企业存在严重的“利益地方化”(如工资)和“负债国家化”(如因不良贷款而致的银行再资本化, 无资金积累的养老金负债)问题。因此, 这样一个国有企业部门使中国的国有资产管理面对两个问题。第一, 相对较好的国有企业所得的红利或出售收益应如何处理? 第二, 如何减少中国许多较差的国有企业的营运损失和产生的新债务?

现代资本管理制度。国有资本的保值增值要求实行“现代资本管理制度”, 主要途径是通过: (1) 更广泛的会计和审计改革; (2) 对国有企业实行分类管理; (3) 有关国有企业红利政策和资本再投资的系统管理思路; (4) 中央与地方就国有资产处置收益分配和减少负债达成一致; (5) 加强风险管理。

(1) 目前适用于上市企业和外资企业的会计标准也应适用于所有国有大中型企业。如果所有的大型国有企业 (甚至包括那些不适合公开发行股票的大企业) 都能够遵照公开发行股票的标准 (包括会计标准、公开披露、对关联交易的控制和独立董事) 将很有益。中央的国有资产监督管理委员会 (国资委) 和每个地方国资委管辖的国有企业应适用规范的会计。在考虑到中国独特情况的基础上, 每个国资委管辖的国有企业的定期财务报表应该遵照国际会计标准。国资委的国企管理者可以利用改善的管理信息系统, 将重点放在关键的绩效指标上。考虑到国