

世界银行第四期技术援助项目

《地方政府改革研究试点》子课题之二

贵州省国有资产管理体制改革研究

《贵州省国有资产管理体制改革研究》课题组

二〇〇三年六月

世界银行第四期技术援助项目

《地方政府改革研究及试点》子课题之二

贵州省国有资产管理体制改革研究

江苏工业学院图书馆
藏书章

《贵州省国有资产管理体制改革研究》课题组

二 00 三年六月

《地方政府改革研究及试点》

项 目 简 介

《贵州改革与发展研究和试点》是贵州省人民政府与世界银行合作的软科学研究课题,由世界银行第四期技术援助软贷款支持,省政府提供配套资金。该项目的执行机构为贵州省人民政府,项目负责人为原贵州省副省长郭树清。《地方政府改革研究及试点》课题是《贵州改革与发展研究和试点》分项目之一。项目的执行机构为原贵州省经济体制改革委员会;项目负责人为陈必炎(原贵州省体改委主任)、梁田庚(原贵州省体改委副主任);项目办公室设在省体改委宏观调控处,由该处处长王兰山担任办公室主任,副处长傅湘红任副主任。该项目的试点社区选在黔南州都匀市,执行时间从1999年7月1日开始。由于机构改革和人员变动,使项目的实施受到很大影响。2001年4月,省世行办以“黔世行技援办[2001]2号文件,对项目执行机构、项目负责人和项目办公室进行了调整。调整后的项目执行机构为省政府办公厅经济体制改革办公室;项目负责人为吴跃(时为省政府体改办主任、现任省政府副秘书长)、王兰山(省政府体改办副主任),顾问陈必炎;项目办公室设在省政府体改办,由郭树高(省政府体改办产业处处长),洪峰(省政府办公厅秘书四处副处长)、吴庆歆(省政府体改办宏观处调研员)任办公室副主任。

该项目共划分为九个子课题,其中:县级政府机构改革子课题由省体改研究所牵头,课题组长为曲鹏;国有资产管理体制改革子课题由省体改研究会牵头,课题组长为吴庆歆;投融资体制改革子课题由省体改研究会牵头,课题组长为陈齐奎;中小企业管理和服务体系改革子课题由省经贸委牵头,课题组长为李娟;城市管理体制改革子课题由省社科院牵头,课题组长为张万铎;小城镇综合改革子课题由省体改研究所牵头,课题组长为郭树高;财政体制改革子课题由省财政

厅牵头,课题组长李隆昌;教育体制改革子课题由省体改研究所牵头,课题组长为丁凡;机关后勤管理体制改革子课题由省体改研究所牵头,课题组长为李先进。

《贵州省国有资产管理体制改革研究》课题组

承办单位及成员名单

承办单位：贵州省体改研究会

组 长：吴庆歆

成 员：李继军 乔云生 洪 峰
李腾刚 张惠昌

贵州省国有资产管理体制改革研究课题评审

专家委员会名单

- 主任:何文江 贵州省劳动社会保障厅厅长
贵州省高级会计师评审委员会主任委员
原贵州省财政厅副厅长兼国资局局长
- 秘书长:陈秋贵 贵州省国有企业第六监事会主席
原贵州省国资局副局长
- 委员:周放生 国家国资委企业改革局副局长
著名国资问题研究专家
- 贾和亭 深圳市国有资产管理委员会办公室主任
著名国资问题研究专家
- 陈谨之 原贵州省人大财经委员会副主任委员、副研究员
- 严安林 贵州省轻纺国资公司总经理、高级会计师
- 涂兴沼 贵州省宏福公司董事长、总经理、高级工程师
- 金雅琴 贵州省财政厅国资处处长

贵州省国有资产管理体制改革研究

课题评审意见

在世界银行《地方政府改革研究及试点》项目办公室的组织安排下,由何文江等八位专家组成的专家评审委员会,于2003年7月30日在中国贵州省贵阳市对贵州省人民政府与世界银行签定的第四期技术援助项目《地方政府改革研究及试点》子课题《贵州省国有资产管理体制改革研究》成果报告(以下简称项目子课题)进行了评审。评审意见如下:

一、对项目子课题的基本评价

该课题按照项目合同要求,制定了切实可行的研究和试点实施方案,从当前经济体制改革的重要环节入手,对我国国有资产管理体制的历史沿革和探索作了详细的论述,对现行国有资产管理体制存在的缺陷进行了深入的剖析,并对国内不同类型的国有资产管理体制改革的实践进行了归纳,在阐明国有资产管理体制大背景的同时,紧密结合贵州省多年来国有资产改革的实际和现状,对国有资产管理体制的有关内容进行了全面深入研究。主要包括:一是阐明了进行国有资产管理体制改革的重要意义;二是在广泛调研的基础上,客观、深入地剖析并揭示了现行国有资产管理体制的主要缺陷及其原因;三是回顾了我国国有资产管理体制改革探索过程的四个阶段并对三层次管理模式进行了介绍及评价;四是较为详细地介绍了目前我省国有资产管理体制的形式、资产经营公司的运转情况;五是在参照借鉴国内外国有资产管理体制改革先进经验的基础上,提出了贵州省国有资产管理体制改革的方向、指导思想、主要目标、基本原则和总体框架,项目子课题报告研究路线正确、研究方法得当,对国有资产管理体制改革进行了有益的探索。

二、项目子课题的意义和作用

该课题立题意义重大,抓住了国有资产管理体制改革这一关键“瓶颈”,对指

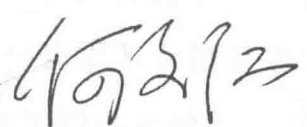
导深化国有资产管理体制改革具有很强的指导作用。研究采取学习、考察、调研、试点等方法,项目子课题研究系统科学、针对性强;报告不仅有必要的统计数据 and 资料为佐证,还有试点实践为支撑,具有一定的可操作性。比较突出的是:一是作为开始于两年前的研究工作的成果报告和试点方案,通篇体现了党的十六大精神和《企业国有资产监督管理暂行条例》的基本规定,实在难得;二是立意深刻、重点突出、条理清楚、设计的改革思路明确,符合实际;三是对新组建的国有资产管理机构提出了完善内外结合的监管体系,明确提出对国有资产管理机构进行监督、评价的问题,并提出人大对政府国有资产管理部门的监督管理的具体构想,这一点尤为可贵。

研究报告立论科学、结构合理、层次分明、资料翔实、引证较规范、前后一致、逻辑清楚,是一个很好的报告。该项研究成果的推出将及时指导贵州省国有资产管理体制的改革工作,对促进贵州省经济改革与发展也将发挥重要的作用。

三、对项目子课题成果的结论与建议

该项目子课题全面完成了合同规定的研究和试点任务,研究成果具有较高水平,具有很强的可操作性,对贵州省人民政府有很好的决策参考价值,评审委员会一致同意通过评审。建议世界银行对该项目子课题予以验收;建议成果报告根据专家的有关意见作适当修改。

评审专家委员会主任



2003年7月30日

前 言

国有资产管理是国民经济管理的重要组成部分,随着我国经济体制改革的深入和国有资产经营实践的发展,国有资产管理的研究与探索不断有新的突破。党的十一届三中全会明确提出把党的工作重心转到经济建设上来,开始了经济体制改革,从而也对国有资产管理新体制开始了选择和探索。我国的国有资产管理体制改革的特点是围绕整体搞活国有企业的改革,不断向纵深发展。自1979年以来,各级政府在国有资产管理体制方面进行了大量的改革尝试,创造了许多新的模式,也积累了不少经验。但从整体上看,国有资产管理不善,体制改革滞后,现行管理部门的设置、职能界定、运行规则和法规建设等方面都不能适应改革和发展的要求。突出的问题是出资人职能仍由不同部门多头行使,没有一个明确统一的职能机构对国有资产真正负责,国有资产运行效力低下,流失严重,这些深层次的矛盾最终都归结到国有资产出资人空缺这个长期悬而未决的重大问题上。这是一个绕不开和必须攻坚的难题,也是新世纪加快经济改革和发展的艰巨任务,必须通过体制创新,组建专司国有资产管理的机构,统一行使出资人职能,才能解决这些深层次的矛盾。这也是本课题研究的目的。

为了学习借鉴外地新的国有资产监管模式和先进经验,课题组专程去了武汉、湖南、广东、深圳等地进行实地考察研究,在撰写了《武汉市国有资产管理体制改革调研报告》、《湖南省国有资产管理体制改革考察情况报告》等调研报告和《广东省和深圳市国有资产管理体制研究》的专题研究报告的基础上,课题组又对全省每一个资产经营公司的管理情况进行了调研,完成了《贵州省国有资产管理体制调研报告》和《都匀市国有资产管理体制改革试点方案》。

课题组经过近两年时间的调研、咨询、研究、论证后充分认识到,国有资产管理体制改革是我国经济体制改革的基础性改革,它既包含企业产权制度改革与科学管理的内容,又包含有政府机构改革、转变职能的内容,是企业转变机制和

政府转变职能的枢纽环节。国有资产管理体制改革一定要实行政资分开、政企分开。多年来,许多地方对国有资产的改革进行了不少探索和尝试,但都受到了“政企不分”的制约,致使改革无法继续深入下去。因此,《贵州省国有资产管理体制研究》以解决国有资产(本)出资人缺位问题为主线,以确立国有资产保值增值的责任主体为国有资产管理体制改革的突破口,按照社会主义市场经济的要求和十六大对国有资产管理体制改革的指导原则,组建新的国有资产管理机构,从构建行使出资人职责的机构着手,在坚持国家所有、分级行使出资人职权的基础上,解决国有资产出资人缺位和社会资源利用机制这两个深层次的问题。为了使新的国有资产管理机构出资人的职能真正到位,《贵州省国有资产管理体制研究》在国内外和全省深入调查研究的基础上,借鉴国内外成功经验和做法,结合贵州实际,提出了新的国有资产管理机构的构架、管理范围、管理方式和职责及对策建议。

课题成果由主报告、专题研究报告、调研报告和试点方案四部分组成。其中主报告:《贵州省国有资产管理体制改革研究报告》由吴庆歆执笔。专题研究报告:《广东省和深圳市国有资产管理体制研究》由李腾刚、吴庆歆执笔;《都匀市国有资产管理体制改革势在必行》由吴庆歆执笔;《国有企业的股份制改造》由吴庆歆执笔;《国有资产违法处罚研究》由乔云生执笔。调研报告:《贵州省国有资产管理体制调研报告》由吴庆歆、李腾刚执笔;《都匀市经营性国有资产管理体制调研报告》由张惠昌、吴庆歆执笔;《武汉市国有资产管理体制调研报告》由吴庆歆执笔;《湖南省国有资产管理体制改革考察报告》由李继军执笔;《美国、加拿大国有资产管理体制考察报告》由乔云生、吴庆歆执笔。试点方案:《都匀市国有资产管理体制改革试点方案》由李继军、吴庆歆、乔云生、洪峰设计。

本课题的研究工作得到贵州省人民政府、省政府办公厅体改办、中共都匀市委、都匀市人民政府、省劳动社会保障厅、省国有企业监事会等单位的有关领导和专家的关心和大力支持;国家国有资产监管委员会周放生副研究员、深圳市国有资产管理委员会办公室贾和亭主任及省内外的专家对研究报告提出了宝贵的意见,在此表示衷心的感谢!

我省是国有资产比重较大的省份,搞好国有资产管理体制改革,有利于加快我省国有企业建立现代企业制度的步伐,推进国有企业存量资产重组与优化组合,并通过国有资产的存量重组和增量优化配置,着力于从整体上促进全省国有企业组织结构、产业结构调整 and 支柱产业的形成,对我省经济发展至关重要。我们希望,本课题的研究成果能对我省的国有资产管理体制改革有借鉴和指导作用。

由于水平所限,课题中难免存在缺点和错误,敬请读者批评指正。

吴庆歆

2003年6月

目 录

贵州省国有资产管理体制改革研究报告	(1)
广东省和深圳市国有资产管理体制研究	(37)
都匀市国有资产管理体制改革势在必行	(47)
国有企业的股份制改造	(54)
国有资产违法处罚研究	(61)
贵州省国有资产管理体制调研报告	(67)
都匀市经营性国有资产管理体制调研报告	(76)
武汉市国有资产管理体制调研报告	(80)
湖南省国有资产管理体制改革考察报告	(88)
美国、加拿大国有资产管理体制考察报告	(94)
都匀市国有资产管理体制改革试点方案	(100)
主要参考文献	(111)

贵州省国有资产管理体制改革研究报告

摘 要

国有资产是我国社会主义公有制经济的物质基础,是推进社会主义建设,不断改善人民物质文化生活的重要保证。报告在阐明国有资产管理体制创新的意义和现有国有资产监管体制的主要缺陷的基础上,描述了全国各地对国有资产管理新模式的探索,并强调要以解决国有资本出资人缺位问题为主线,以确立国有资产保值增值的责任主体为国有资产管理体制改革的突破口,建立新的与市场经济体制相适应的国有资产管理体制,是当前国有企业改革中最迫切的任务。

我省在 2000 年机构改革时成立了经授权的国有资产经营公司,但这不等于就形成了出资人制度。在政企没有真正分开的情况下,国有资产仍然由政府的几个部门分别管理,资产经营公司的出资人的主要职责无法得到落实,国有资产管理体制改革也无法继续深入下去。我省的国有资产经营公司组建以来,虽然在对国有资产保值增值、推动企业的重组和改制工作及企业的技术改造等方面作出了一定的贡献,但仍然存在思想观念转换不到位、三项基本权益不落实、法人治理结构不规范、运转效力低下等问题,这些问题都是改革不到位造成的。如何尽快建立起权责明确、适应社会主义市场经济发展需要的国有资产监管体系已成为改革中的焦点和难点,也是该课题的重点。报告按照十六大对国有资产管理体制改革和《企业国有资产监督管理暂行条例》的指导原则,从构建行使出资人职责的机构着手,提出解决国有资产出资人缺位等深层次问题的对策建议,为政府加快和推进贵州省国有资产管理体制改革提供决策依据。

一、进行国有资产管理体制改革的意義

1、促进实现两个根本转变,提高国有经济的整体素质,发挥国有经济应有功

能。国有经济是整个国民经济的重要组成部分,国有资产管理任务在于促进国有经济更好地服务于整个国民经济。改革开放 20 多年来,我国的国有经济得到快速的发展。据财政部统计,到 2001 年,全国国有资产总计 109316.4 亿元,比上年增加 10457.2 亿元,增幅为 10.6%;经营性国有资产总计 73149.3 亿元,其中国有企业中的国有资产总量为 59827.2 亿元[注 1]。国有经济承担着政府赋予的职能,如营造良好的市场环境(防止私人垄断,提供公共产品等),为国民经济提供基础服务(从事基础设施建设等),进行战略开发(高风险、高投入的高科技产品的研制等),这些职能的实施将有助于整个社会经济健康有序地运行。“九五”期间我国改革与发展的主题是经济体制由传统的计划经济向市场经济转变,经济增长方式从粗放型向集约型转变,实现这两个根本转变的实质是要由行政机制配置资源转向由市场机制配置资源,使资本机制得以产生并在资源配置中发挥主导作用。进行国有资产管理体制改革,将使国有企业在市场中逐渐形成资本的组合机制、竞争机制和增值机制,使增量资本的投向和存量资本的调整,都按照市场经济和规模经济的要求进行运作,从而提高国有资产的营运效益,实现国有资产的保值增值,使国有经济在国民经济中发挥着主导作用,引导社会经济的发展趋势。

2、推进国有企业改革,推动现代企业制度的建立。国有企业改革经过反复探索和实践已逐渐明确要解决“三个分离”和实现“三个转变”。“三个分离”是:政府社会管理职能与国有资产出资人职能分离;出资人所有权与企业法人财产权分离;国有资产产权管理与国有资产营运分离。“三个转变”是:实物形态管理向价值形态管理转变;资产管理向资本管理转变;管理企业向管理产权转变。国有资产管理体制改革为国有企业解决“三个分离”和实现“三个转变”提供了制度保证。

现代企业制度的基本特征是产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学。进行国有资产管理体制改革,实行国有资本营运,必须对企业的管理制度、经营方式、经营战略等进行一系列的变革和创新。首先必须明确产权关系,拥有独立法人财产权,以承担保值增值的责任;二是企业必须走向市场,摆脱对政府的依赖

以及政府的干预；三是企业必须进行科学的决策和科学的管理。这些都使国有企业真正成为适应市场的法人实体和竞争主体，推动了现代企业制度的建立。

3、推动产权制度的改革，从战略上调整国有经济布局。国有资产的流动的实质是产权的流通，国有资产流动的前提是确立国有企业的法人财产权。通过国有资产管理体制的改革，确立了国有企业财产权，建立了一定的产权交易法则，使庞大的、呈凝固化状态的国有资产存量能顺畅流通，才能保证国有资产保值增值。同时，通过产业结构的优化升级，坚持“有所为、有所不为”的方针，一方面使国有经济占领关系国民经济命脉的重要和关键领域，成为支配地位；另一方面，通过资产重组和结构调整，使国有资产从一般性行业退出，并将置换出的资产投入国家急需发展和进入的行业和领域，以加强重点。目前，国有企业在国民经济中仍然处于主导地位，影响力、控制力进一步增强。2001年底，我国境内国有控股上市公司903家，控制和带动的社会资本约6300亿元；境外国有控股股公司52家，加上中国移动、中国联通、中海油3户国有控股红筹股公司，控制和带动国外资本约380亿美元[注2]。国有经济在关系国家命脉的重要行业和关键领域占支配地位，支撑、引导和带动了整个社会经济的发展。

二、现有国有资本营运与监管体制的主要缺陷

国有企业在多年的改革与调整中，不断发展壮大，整体素质不断提高，特别建立现代企业制度，使企业经营机制进一步转换，使一部分企业摆脱了对政府的附属和依赖，基本成为自主经营、自负盈亏的法人实体和市场主体。但目前我国国有资产管理职能分散在计划、财政、经贸、组织部门和企业工委等至少五个部门中，它们分别履行国有资产出资人职能，由于不能很好地协调和沟通，难免会出现“所有者缺位”和“所有者越位”并存的情况，使企业无所适从，也不能很好地对国有资产保值增值目标进行考核。同时，中央和地方对国有资产的管理权限也不清晰，我国目前经营型国有资产大概有7万亿，分布在19万户国有企业里，中央直接管理的企业只有196家，99.9%的企业是由各级地方政府来管理。但地方政府不知道哪些事情该自己管理，管到什么程度，自己享有什么权益，承担什么义务，客观上造成政府国有资产管理职能的弱化。随着经济体制改革不断深

入,现行管理体制越来越表现出其局限性。

1、政企不分的问题没有得到根本解决。一是政府多头管理,职责权限不清。长期以来,在国有企业监管上,采取的是“国家所有、国家经营”的实现方式,即由政府各部门直接管理企业的人、财、物以及产、供、销,政府办企业,企业附属政府。企业国有资产笼统为国家所有,上述政府部门都可以国家所有者的身份行使权力,但又没有一套可以追溯产权经营责任的体制。改革开放以来,国有企业的自主权逐步得到开放,但政企不分的状况还没有得到根本改变,国有企业的人事问题、生产经营上的问题、企业改制以及企业之间兼并问题仍受到来自政府主管部门的种种限制,企业还没有真正成为市场的主体,企业在市场竞争中仍处于十分被动的地位;二是政府难以公正对待各类企业,造成“所有者越位”。政府既是社会经济的调控者,又直接管理着庞大的国有企业群。当政府行使社会管理职能时,往往用权力照顾国有企业,使非国有企业受到不公正待遇;当政府行使所有者职能时,往往又对企业提出许多非经济性目标,又加重了国有企业的负担。政府角色的不确定性,不能为各类企业创造公平的竞争环境,企业也不能成为真正意义上的市场主体;三是企业和政府的财产边界不清,政府承担无限责任。在传统体制下,企业的财产就是国家财产的一部分,并没有资本金和法人财产的概念。由于企业与政府财产边界不清,资产责任就不清,也就会缺乏产权激励和约束机制,这样,企业吃“大锅饭”的现象就不可避免。此时,国有企业比其他企业更敢于借债和低水平重复投资。企业从国有银行的借贷,实际上是以国家担保为前提,企业负盈不负亏,企业亏损、出现不良债务直至发不出工资时,都由政府或通过国有银行承担无限责任。

2、国有资本(产)所有者——出资人缺位的问题还没有彻底解决。现行的体制,国有资产出资人职责由多个机构分担,各个机构不能也不必对国有资产经营效果承担责任,容易造成所有权“越位”与“缺位”并存。各机构只有权而没有责任,可以抢着“管”企业,又可以在出现问题时不“管”企业。所有权的“越位”、“缺位”,政企界面不清,企业产权缺乏有效约束,也容易出现内部人控制;这种管理资产和管人、管事相脱节的体制,增加机构协调成本和企业负担,致使国有资本

运营有关决策程序繁琐,严重影响了企业的经营效率。所以如何使代表国家的“老板”——国有资本出资人到位,如何建立的效的企业产权约束关系,是国有资产管理体制改革的主要内容。

3、国有资产扩张乏力、运营效率低下,资产流失严重。长期以来,盲目重复建设现象普遍,政府各部门只管投资,国有资本没有退出通道;政府公共性预算和国家资本经营预算不分,致使国有资本经营性开支与政府公共性预算混在一起。这种不分资金性质的作法,不仅使国有资本投入难以形成正常的资金来源,往往公共开支挤占了国有资本积累发展的资金,导致了国有资本的收益不能完全成为扩大再生产的源泉,从客观上制约了国有资产的有效增值;腐败现象和不规范的产权交易,也造成大量国有资产流失。重庆市经委一位负责人认为:国有资产流失是当前国企产权转让过程中的一个“雷区”,在未成立产权交易所之前,重庆市每年都要查处几起国有资产流失大案,国有资产的成交价比评估价平均下降30%左右;据不完全统计,2000年至2001年,广东省国有产权交易项目3553宗,交易额149亿元。在这些项目中,进入产权交易机构的仅有1421宗,进场率仅40%左右[注3]。广州市产权交易所反映,这还不包括大量的场外交易,大部分国有资产都在场外交易,搞“暗箱操作”,国有资产流失的隐患非常大。

据有关数据显示,2001年国有企业产值约占工业总产值的一半,国有企业贷款额占工业贷款的三分之二以上。也就是说,三分之二的贷款仅创造了非国有企业三分之一贷款一样的产值。2001年国企实现利润2392亿元,但政策因素起了决定作用,其中:债转股4050亿,出口退税1500亿元,核销呆坏帐2000亿元,技改贴息2000亿元,并且七次降息最大的受惠者也是国有企业[注4]。所以,我们尚不敢说国企真正实现了制度性脱困。要克服以上种种弊端,改革国有资产管理体制是关键。

三、全国各地对国有资产管理体制的探索

党的十一届三中全会明确提出把党的工作重心转到经济建设上来,开始了经济体制改革,从而也对新体制模式开始了选择和探索。我国的国有资产管理体制改革也随着开始,并且不断向纵深发展,改革的措施也围绕着搞活国有企