

RESEARCH AND STUDY

REPORTS ON THE SUPERVISION OF STATED-OWN ASSETS AND
THE REFORMATION OF STATED-OWN ENTERPRISES (2006)

探索与研究

国有资产监管和国有企业改革 研究报告(2006) ·上册·

国务院国有资产监督管理委员会研究室 编



国务院国有资产监督管理委员会
State-owned Assets Supervision and Administration Commission
of the State Council, the People's Republic of China

 中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

RESEARCH AND STUDY

REPORTS ON THE SUPERVISION OF STATE-OWN ASSETS AND
THE REFORMATION OF STATE-OWN ENTERPRISES (2006)

探索与研究

国有资产监管和国有企业改革 研究报告(2006) ·上册·

国务院国有资产监督管理委员会研究室 编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目(CIP)数据

探索与研究:国有资产监管和国有企业改革研究报告(2006)/国务院国有资产监督管理委员会研究室编. —北京:中国经济出版社,2007.5

ISBN 978-7-5017-7909-3

I. 探… II. 国… III. ①国有资产—资产管理—研究报告—中国—2006②国有企业—经济体制改革—研究报告—中国—2006 IV. F123.7 F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 004578 号

出版发行: 中国经济出版社(100037·北京市西城区百万庄北街3号)

网 址: www.economyph.com

策划编辑: 孙 岩

责任编辑: 苗小玲(电话:010-68310327)

责任印制: 张江虹

封面设计: 白长江

经 销: 各地新华书店

承 印: 北京昌平新兴胶印厂

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印张: 83.25 **字数:** 1516千字

版 次: 2007年5月第1版

印次: 2007年5月第1次印刷

印 数: 4000册

书 号: ISBN 978-7-5017-7909-3/F·6911

定价: 136.00元(上、下册)

版权所有 盗版必究

举报电话: 68359418 68319282

编辑委员会名单

主 编：李荣融

副主编：黄淑和

编委（按姓氏笔划为序）：

王晓齐	邓志雄	刘南昌	李 冰
时希平	陆志军	张德霖	贾小梁
谢 俊	曾 坚	彭华岗	

（以上为国资委软课题研究评审小组成员）

参加编辑人员：彭华岗 郭国荣 赵 欣 陈国卫
武爱河 侯 洁 楚序平 张 涛
张金明 梁 方 宋光兰 吴 哲
吴 亮 杨 宁 蒋 怡 陈 锋
靳 峰 王丹丹 王 娜 邹家杰

在探索中前进

(序言)

国务院国资委成立四周年之际,《探索与研究——国有资产监管和国有企业改革发展研究报告(2006)》结稿付梓,这是研究国资监管工作的又一项重要成果,也是近年来国务院国资委软课题研究优秀成果的一次集中展现。

回顾这四年,我们在挑战中成长,在探索中前进,走过了一条不平凡的道路。党的十六大确立了新的国有资产管理体制,国有企业改革发展从此进入了一个新的历史阶段。国资委肩负新的历史使命,在党中央、国务院的领导下,认真贯彻落实党的十六大和十六届历次全会精神,牢牢把握定位,认真履行职责,围绕建立完善国有资产监管体制、加快国有企业改革发展、推进国有经济布局结构调整、加强中央企业党的建设,做了大量开创性的工作。组建机构,健全规章,落实责任,国有资产监管体系基本形成;推进股份制改革,完善公司法人治理结构,探索市场化选人用人机制,中央企业建立现代企业制度迈出了重要步伐;突出主业,缩短管理链条,推进联合重组,国有经济布局结构不断优化;强化财务监管和风险控制,规范国有企业改制和国有产权转让,监管进一步加强,国有资产流失得到有效遏制;深入开展党员先进性教育活动,加强“四好”班子建设,实施“人才强企”战略,推进企业文化建设,中央企业党建工作进一步加强和改进。各项工作的开展,有力推动了国有资产监督管理体制改革和国有企业改革发展。四年来,中央企业经营管理机制得到了明显改善,企业活力进一步增强。2003年—2006年,中央企业主营业务收入由4.47万亿元增加到8.14万亿元,增长81.9%,年均递增22.1%;实现利润由3006亿元增加到7547亿元,增长

151.1%，年均递增35.9%；净资产收益率由5%提高到10%，提高了5个百分点；总资产报酬率由5%提高到7.5%，提高了2.5个百分点。截至2006年底，中央企业资产总额为12.27万亿元，比2003年底增长47.4%；净资产总额为5.35万亿元，比2003年底增长48.7%。2006年，进入《财富》杂志“世界500强”的中央企业有13家，比2003年增加了7家。

中央企业改革发展取得的成绩充分证明，党中央、国务院成立国资委的决策是十分正确的。回顾四年的工作实践，我们深切体会到，国资监管工作极具挑战性、极具探索性，完成好党中央、国务院赋予我们的历史使命，关键要牢牢把握职责定位，当好出资人。

首先，要坚定搞好国有企业的信心。国有企业是国民经济的重要支柱，是全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的重要力量，是我们党执政的重要基础。在石油石化、航天航空、交通运输、电力电信、国防工业、重要资源开发、重大装备制造等重要行业和关键领域，国有经济占据着主导地位，对经济社会发展作出了重要贡献。建设中国特色社会主义，必须坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。国资委作为国有资产出资人代表，必须时刻牢记搞好国有企业、发展壮大国有经济的历史使命，坚定搞好国有企业的信心，毫不动摇、理直气壮地发展壮大国有经济，充分发挥国有经济的主导作用，进一步增强国有经济的控制力、影响力和带动力。

第二，要准确把握职责定位。国资委能否严格按照出资人定位依法履行职责，是国有资产管理体制改革成败的关键，也是搞好国有企业的关键。必须严格按照《公司法》、《企业国有资产监督管理暂行条例》和有关法律法规行事，做到不缺位、不越位、不错位。要维护好所有者权益，对所监管的国有资产认真履行好出资人职责，该管的坚决管住，确保国有资产保值增值。同时，也要维护企业作为市场主体依法享有的各项权利，坚持所有权与经营权分离，充分尊重企业的经营自主权和法人财产权，不当“婆婆加老板”。

第三，要遵循企业发展规律。建立和完善社会主义市场经济体制，实现公有

制与市场经济的有机结合,最重要的是形成适应市场经济要求的管理体制和经营机制。企业能不能搞好,与所有制没有必然关系。国有企业基本属性是企业,和其他所有制企业不同的是所有者是国家。市场经济条件下,企业有其自身发展规律。搞好国有企业,必须遵循企业发展规律,通过体制创新、机制创新和管理创新,激发国有企业的活力和创造力。要坚持政企分开、政资分开,所有权和经营权分离;要有一个好的公司法人治理结构,形成权力机构、决策机构、监督机构和经营管理者之间的各负其责、协调运转、有效制衡机制;要层层落实责任,形成责任落实和压力传递的工作机制;要建立有效的激励和约束机制,鼓励创新,强化监管,充分发挥员工的积极性和创造力;要切实加强管理,实现资源优化配置,不断提高企业的综合素质和竞争能力。

要真正当好出资人,我们还有很长的路要走,还有许多重大问题需要加以研究、探索和实践。四年来的探索前行让我们深切感到,国资委各项工作的大力推进,离不开软科学研究工作的支持。我们通过加强软课题研究,结合实际,开拓创新,不断探索,对一批重大问题进行了认真思考,超前研究,为各项工作的积极开展奠定了良好基础。四年来,在财政部的大力支持下,国务院国资委每年选择一批事关国有资产管理体制改革和国有企业改革发展中的全局性、战略性、前瞻性课题,组织开展了近百项软课题研究任务,形成了一批富有价值的软课题研究成果。这些优秀课题成果,对增强工作的前瞻性和主动性,提高决策的科学化和民主化,起到了积极促进效果;对创新国资监管方式,提高国资监管能力,发挥了重要作用。

展望未来,我们任重道远。“十一五”是改革攻坚的关键时期,国有资产监管体制的完善,国有企业的改革发展,还有很多重要的理论和实践问题需要积极探索,认真研究。我们要坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,认真落实科学发展观,坚持解放思想,实事求是,与时俱进,开拓创新,努力在股份制改革方面取得新进展,在完善公司法人治理结构方面取得新突破,在国有经济布局结构调整方面迈出新步伐,在完善国有资产管理体制方面开创新局面,为经济社

会发展和构建社会主义和谐社会做出更大贡献。

我们相信,《探索与研究—国有资产监管和国有企业改革发展研究报告(2006)》的出版发行,会给从事于、致力于、热心于国有资产监管工作和国有企业改革发展工作的同志提供更多有益的借鉴与参考,对国有资产管理体制改革和国有企业改革发展也会起到更加积极的推动作用。

李荣融

二〇〇七年四月

目 录

序 言 (1)

第一篇 国有资产管理体制改革

国有资产监管体制基本框架研究 (3)

国有资产管理体制与国资委法律定位及职能研究 (50)

建立健全国有资产监管法规实施督查体系研究 (71)

国资委组建国有资产经营公司研究 (88)

多元化背景下的国有产权管理问题研究 (120)

中央企业境外产权管理若干问题研究 (153)

国有资产管理体制的国际比较研究 (179)

第二篇 国有企业改革发展

关于中央企业国有经济布局和结构调整若干重大问题的研究 (223)

市场经济条件下国有企业功能与中央企业发展战略研究 (259)

建立中央企业提高国际竞争力指标体系研究 (291)

中央企业可持续发展评价指标体系研究	(336)
在完善国有企业法人治理结构中加快建立企业法律风险防范机制	(394)
国有独资公司董事会制度研究	(416)
国有独资公司建立规范董事会问题研究	(470)
国有独资公司董事评价问题研究	(504)
国有独资公司外部董事选聘问题研究	(532)
国有控股上市公司现状、问题及对策分析	(556)
资源枯竭矿山企业关闭破产研究	(592)
国有企业债务重组研究	(621)
企业财务信息化管理研究	(663)
中央企业负责人中长期激励研究	(710)
中央企业负责人任期制研究	(766)
企业经营管理人才统计指标体系研究	(815)
中央企业高技能人才队伍建设研究	(848)
人民币汇率走势与中央企业经济效益关系研究	(889)

第三篇 国有资产监管

企业财务绩效评价与出资人监管问题研究	(923)
中央企业 EVA 业绩考核应用研究	(971)
标杆管理在中央企业业绩考核中的应用	(1005)
监事会监督检查指标体系研究	(1025)
对中央企业实行分类监督的初步研究	(1044)
垄断性高收入行业收入分配管理调控研究	(1063)
关于加强中央企业境外资产监管的研究与思考	(1083)
国库集中支付制度改革实践和探讨	(1095)

第四篇 国有企业党的建设和思想政治工作

国有资本相对控股和持大股的多元投资主体企业党建工作研究	(1121)
-----------------------------------	--------

现代企业制度条件下的企业宣传思想工作创新研究·····	(1154)
关于构建国有企业惩治和预防腐败体系的探索与思考·····	(1181)
中央企业复合型思想政治工作者队伍建设研究·····	(1190)
关于中央企业党的先进性建设的理论与实践的思考·····	(1219)

第五篇 出资人队伍建设

关于提高依法履行出资人职责能力和水平问题研究·····	(1237)
国务院国有资产监督管理委员会“十一五”人才队伍建设规划·····	(1257)
国务院国资委与中央企业信息化建设协同关系研究·····	(1271)
后 记·····	(1316)

第一篇

国有资产管理体制改革

国有资产监管体制基本框架研究

国有资产管理体制与国资委法律定位及职能研究

建立健全国有资产监管法规实施督查体系研究

国资委组建国有资产经营公司研究

多元化背景下的国有产权管理问题研究

中央企业境外产权管理若干问题研究

国有资产监管体制基本框架研究

第一部分 国有企业改革和国有资产管理体制改革的历史沿革

一、国有企业改革的历史沿革

党的十一届三中全会以来,党中央、国务院把国有企业改革作为经济体制改革的中心环节,不断深化。在新的国有资产管理体制建立以前,国有企业改革大致经历了以下几个阶段:

第一个阶段是1978—1984年,以扩权让利为重点,调整国家和企业的责权利关系,解决政企不分、以政代企问题。在这一阶段,国有企业普遍实行了扩大经营自主权,实行利润包干,调动了企业生产经营的积极性;分两步实行利改税,在规范政府和企业的分配关系,稳定各自利益方面发挥了作用。

第二个阶段是1984—1993年,以承包经营责任制为重点,进一步明确企业的利益主体,调动企业和职工的生产经营积极性。国有企业普遍实行了承包经营责任制,进一步明确了企业利益主体地位,扩大了企业经营自主权,较大地调动了企业经营管理者 and 职工的生产经营积极性。

第三个阶段是1993年—2002年,以建立现代企业制度为重点,围绕建立社会主义

市场经济体制,国有企业改革进入了机制转换、制度创新的新阶段。1993年11月召开的党的十四届三中全会提出,国有企业改革的方向是建立现代企业制度,并且将现代企业制度概括为四句话16个字,即“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”。1995年9月,十四届五中全会提出要着眼于搞好整个国有经济,对国有企业实施战略性改组,搞好大的,放活小的。党的十五大进一步提出,要调整和完善所有制结构,探索公有制的多种实现形式,从战略上调整国有经济布局,对国有企业实施战略性改组。提出了到2010年国有企业改革和发展的目标。从1994年开始,中央和地方选择了2500多家企业,按照现代企业制度的要求进行试点。这一阶段的十年间,国有企业在建立企业法人治理结构,促进投资主体多元化,转换企业经营机制,抓大放小,关闭破产,分流富裕人员,分离企业办社会职能等方面做了大量工作,总结了许多宝贵经验。

二、国有资产管理体制改革的沿革

改革开放前,我国国有资产管理体制实行的是高度集中统一的计划经济体制。改革开放后,我国在国有资产管理体制改革方面进行了积极探索。

一是扩大企业自主权改革阶段(1978—1984年)。党的十一届三中全会明确提出了“让地方和工农业企业在国家统一计划的指导下,有更多的经营管理自主权”的指导思想,中央有组织地自上而下地出台了“简政放权”、“减税让利”等一系列改革措施,将企业日常经营决策权、国家计划外产品销售权等权利下放给了企业,并通过利润留成、利改税,使企业由国家统负盈亏向一定程度上的自负盈亏迈进了第一步,国有企业的经营活力有所增强。

二是所有权与经营权分离改革阶段(1984—1993年)。党的十二届三中全会,明确了企业的所有权与经营权适当分离的改革思路,突破了把全民所有制同国家机构直接经营混为一谈的传统观念。在这次会议精神指导下,以“两权分离”和“政企分开”为特征的多种经营方式,如承包经营责任制、租赁经济责任制、资产经营责任制等纷纷涌现,国有企业的经营效益、市场活力不断提高。随着改革的不断深入,理顺国有资产产权关系,建立国有资产专司管理体系,加强对国有资产管理也愈来愈迫切地提上工作日程。1988年,国务院决定组建国家国有资产管理局,把国有资产的产权管理职能从政府的行政管理职能和一般经济管理职能中分离出来,统一归口行使国有资产所有权管理职能。各省市也成立了国有资产管理局。国有资产管理局的成立,标志着我国国有资产管理体制改革在政府层面上将社会经济管理职能与国有资产管理职能分开方面迈出了重要的

一步,在设立专司国有资产管理职能的机构方面进行了实质性的探索。

三是深化产权制度改革阶段(1993—2002年)。党的十四大明确提出了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,明确“对国有资产实行国家统一所有、政府分级监管、企业自主经营的体制”,同时,提出要“按照政府的社会经济管理职能和国有资产所有者职能分开的原则,积极探索国有资产管理 and 经营的合理形式和途径”。在阐述企业产权关系时,十四届三中全会《决定》第一次引入了“出资者所有权与企业法人财产权”分离的概念,为国有企业的股份制改造奠定了基础。1999年党的十五届四中全会通过的《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》,进一步提出“要按照国家所有、分级管理、授权经营、分工监督的原则,逐步建立国有资产管理、监督、营运体系和机制,建立与健全严格的责任制度”第一次明确提出了国有资产“授权经营”的概念,使国有资产管理体制改革进入了更深层次。

三、各地在国有资产管理体制改革方面的探索

改革开放以来,各地在推进国有资产管理体制改革方面也取得了积极进展,并形成了各具特色的监管与运营模式。其中比较典型、影响较大的有以下三种:

一是上海模式。上海市从上个世纪90年代初开始探索国有资产管理监督营运体制改革,在撤销行业行政主管部门以后,于1993年成立以市委、市政府各有关部门负责人组成的国有资产管理委员会,形成“两级管理、三个层次”的国有资产管理体制。所谓“两级管理”,即通过市对区县的综合授权,市、区县两级政府对所属企业中的国有资产行使所有者职能;所谓三个层次,其中,第一层次的上海市国有资产管理委员会,作为上海市国有资产所有权的总代表,负责全市国有资产管理的总决策,下设国有资产管理办公室作为常设办事机构,同时又是市政府专司国有资产管理的职能部门。第二层次的上海市国有资产运营主体,主要包括在原主管局基础上组建的国有控股公司、授权经营国有资产的企业集团公司和部分国有资产存量较大的区县国有资产管理部门,这三类国有资产运营主体约有40家,并处于不断地重组变化之中。第三层次就是第二层次在市政府授权经营范围内的国有全资、控股或参股的企业。上海在构造国有管理、营运体系的过程中,也同步进行了国有资产监控体系的建设。在机构设置上,首先在国有资产管理办公室下设立专职监控机构,对全市国有资产行使监控职能。其次,在国有资产经营机

构设立监事会,监事会成员由体外监事和体内监事两部分组成,按资产经营和资产监督分开原则,体外监事由党政部门领导和有关专家组成。第三,资产经营机构向所投资企业外派监事会。

二是深圳模式。深圳国有资产管理体制改革起步早。1985年取消各行业政府主管局;1987年成立深圳市投资管理公司,专门行使市属国有企业的产权管理职能;1992年成立国有资产管理委员会,作为国有资产管理的高层议事机构。1993年,市政府成立国有资产管理办公室,作为市国有资产管理委员会的办事机构。后几经改革探索,形成以产权管理为主线,以授权经营为特征的国有资产管理委员会(国资办)——三家资产经营公司、授权经营集团公司——市属全资、控股、参股企业“三个层次”的国有资产管理、监督、运营体制。其中,第一层次的市国资委是市委、市政府领导下专司国有资产管理职能的决策和领导机构,负责对国有经营性资产、非经营性资产和资源性资产进行全方位的宏观管理和控制,国资办是其日常办事机构;第二层次的资产经营公司和授权经营集团公司,以国有资本出资人身份,代表政府对授权范围的国有资产直接行使资产受益、重大决策、选择经营者和资产处置等出资人权利;第三层次市属全资国有、控股、参股企业实行自主经营、自负盈亏,并具体承担国有资产保值增值的责任。

三是珠海模式。1987年,珠海市成立投资管理公司,负责管理预算外国有企业的资产,在1996年以前预算内国有企业由财政局管理。1996年3月,珠海市对投资管理公司进行改革,成立国有资产管理局,对珠海市国有和集体资产实行统一管理。1999年珠海市对国有资产管理体制进行重大调整和改革,成立“一委两局”,并按照“政企、政事、政资”三分开的要求,将财政部门所辖的国有资产管理职能合并到“一委两局”,组织部门负责国有企业干部管理的职能及管理人员一同移到“一委两局”,实现了“管人、管事、管资产”三结合。珠海模式的主要特点是建立了“三位一体”的国有产权代表机构和“三层架构”管理体制。“三位一体”的“三位”,指市委企业工作委员会、市国有资产经营管理局、市企业董事管理局这“一委两局”,这是珠海的一种独创,也是珠海模式的内核所在。一委两局作为国有资产所有权代表,实行“三块牌子、一套班子”,集中行使选择经营者、重大决策、资产收益等职能,实现管人、管事、管资产三结合。国有资产经营管理局负责市国有资产经营管理工作,企业工委负责市属国有企业党组织工作,董事会管理局负责市属国有企业董事会和成员管理工作。“三层架构”是指国有资产管理部門——资产营运机构——企业。国有资产管理机构是“一委两局”;资产营运机构主要包括3家资产管理性质的公司、7家授权经营的主体、6家一级企业及部分市政府授权国经局管理的企业。第三层次是指通过第二层次,按照分类分层管理原则实现对全市近300户国有及国有控股企业产权管理。