

熊大新 张凤朝 主编

调查与研究

北京市国资委 2004—2005 年度调研成果汇编

DIAOCHA
YU

YANJIU

新华出版社

调查与研究

北京市国资委 2004—2005 年度 调研成果汇编

熊大新 张凤朝 主编

新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

调查与研究: 北京市国资委 2004—2005 年度调研成果汇编/熊大新, 张凤朝主编.

—北京: 新华出版社, 2007. 5

ISBN 978 - 7 - 5011 - 7961 - 9

I. 调… II. ①熊…②张… III. ①国有资产—资产管理—调查报告—北京市—2004~2005
②国有企业—经济体制改革—调查报告—北京市—2004~2005③中国共产党—国有企业—
党的建设—调查报告—北京市—2004~2005 IV. F127.1 F279.271 D267.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 056085 号

调查与研究: 北京市国资委 2004—2005 年度调研成果汇编

责任编辑: 李树林

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号

网 址: <http://www.xinhupub.com>

<http://press.xinhuanet.com>

邮 编: 100040

经 销: 新华书店

照 排: 北京汉书鸿图文化传播有限公司

印 刷: 河北鑫昊印刷有限责任公司

开 本: 880mm × 1230mm 1/16

印 张: 35.5

字 数: 530 千字

版 次: 2007 年 5 月第一版

印 次: 2007 年 5 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5011 - 7961 - 9

定 价: 58.00 元

本社购书热线: (010) 63077122 中国新闻书店电话: (010) 63072012

图书如有印装问题, 请与印刷厂联系调换。电话: (0312) 2838225

编辑委员会

编委会主任：熊大新 张凤朝

编委会副主任：张俊明 沈汝冰 龚 莉 钟抢年
霍学文 侯子波 齐 静 仲兆军

编委会委员：于仲福 马维燕 王 鹏 王丽娜
(按姓氏笔划排序) 许立新 纪立顺 朱 凯 张宪平
杜秀君 李永亮 李晓莉 苏文静
肖文德 孟 韬 周荫良 贾希为
秘卫东 聂燕冬 郭 浩 常海波
谢忠胜

主 编：熊大新 张凤朝

副 主 编：龚 莉

编辑部主任：贾希为

编辑部成员：温育梁 王 杰 靳 峰 张媛媛
贾红光 杨 军

目 录

第一篇 国有资产监督管理

北京市国有资产授权经营制度研究	3
完善北京市国有资产监管经营体系研究	72
北京市非经营性国有资产监管体制改革研究	143
市属国有企业高层次经营管理人才队伍建设调研报告	155
市国资委监管企业负责人管理平台建设、绩效管理与胜任力 评价体系设计课题研究报告	166
从工商管理普及性培训向能力提升方向转变	171
北京市国有资产管理体制改革对策研究	176
北京市国有企业分类考核指标体系研究	198

第二篇 国有企业改革发展

北京市国有经济产业发展研究	211
在国有企业改革过程中构建以人为本的利益格局	229
关于推进市外经贸控股公司改革的调研报告	420
北京资本市场发展对策研究	425
北京市事业单位改企转制时离退休人员安置问题研究	444
北京市事业单位改企转制时在职职工身份置换的经济补偿问题研究	459
北京市国资委所属国有及国有控股企业负担职工采暖费现状调查	482

第三篇 国有企业党建

关于国有企业党建工作创新的研究	501
创一流促发展，建设有作为有地位有影响的合资企业党组织	508
坚持以人为本，实现工作创新——北京市陶瓷厂党委对合资企业 党组织履职方式的实践探索	517
适应现代企业制度要求，努力构建国有企业大监督格局	525
关于国有企业廉政文化建设状况的调查与思考	530
现代企业制度下国有企业党组织职能及履行职能方式转变的研究	536
当前企业老干部思想政治工作的现状和加强与改进的建议	558

第 一 篇

国有资产监督管理

北京市国有资产授权经营制度研究^①

(主报告)

对国有资产实行授权经营是国有资产监管和经营有效形式的积极探索。党的十六大和十六届三中全会明确提出,积极探索国有资产监管经营的有效形式,完善授权经营制度。自上世纪90年代初期以来,北京市在国有资产授权经营方面进行了积极的探索,取得了积极的成效,但也暴露出了一些问题。按照党的十六大和十六届二中全会精神,依据“权利、义务和责任相统一,管资产和管人、管事相结合”的原则,北京市建立起了新的国有资产管理体制,新组建的北京市国资委,经市政府授权代表国家履行国有资产出资人职责,授权经营的制度环境和条件发生了新的变化。因此,在新形势下,加强国有资产授权经营制度研究,提出政策性、针对性和可操作性强的对策建议,对贯彻落实中央精神,建立起符合北京实际和科学有效的国有资产监管经营体系,实现国有资产保值增值,促进国有企业改革发展,具有十分重要的理论意义和实践意义。

为加强国有资产授权经营制度研究,由市委常委、常务副市长翟鸿祥同志主持,市国资委主任熊大新同志负责,成立了由市国资委和市政府研究室并邀请部分社会专家学者组成的课题组。从2004年初开始,课题组对全市实行授权经营和部分没有实行授权经营的市属国有企业进行问卷调查和实地调研,收集整理和分析了国内外有关做法的资料,对上海、深圳等地进行了考察学习,并先后多次召开专家学者座谈会进行深入研讨论证。本报告是这些研究的最终成果。

一、北京市国有资产授权经营的历史与现状

国有资产授权经营是指政府作为授权主体,将国家以各种形式直接投资设立的企业的国

^① 本课题为2004年北京市调查研究重点课题。

课题主持人:翟鸿祥(北京市委常委、常务副市长)

课题负责人:熊大新

主报告执笔人:贾希为、骆建辉、王杰、靳峰、薛东阳

有资产授权给国有独资的有限责任公司经营管理的行为，具体组织形式包括大型企业、企业集团、控股公司或者投资公司、资产经营公司等。

（一）北京市国有资产授权经营的历史沿革

北京市从 1993 年开始选择部分市属企业进行国有资产授权经营试点。到目前为止，北京市国有资产授权经营的过程大体上可以划分为三个阶段：

1. 试点起步阶段（1993 年—1995 年）。1993 年，根据国家国有资产管理局、国家计委、国家体改委、国家经贸委联合下发的《关于印发〈国家试点企业集团国有资产授权经营的实施办法（试行）〉的通知》等文件精神，北京市首先对第一轻工业总公司、建材集团总公司进行了授权经营试点。为规范试点，1994 年市政府制定了《北京市国有资产授权经营试点办法》，市国有资产管理局制定了《北京市国有资产授权经营管理规范意见》等文件。同年，依据这些文件，在财产清查、价值重估、产权界定和核实资本金等的基础上，又对纺织工业总公司、城乡建设集团总公司等单位进行了国有资产授权经营管理试点。

2. 规范推广阶段（1995 年—2003 年 10 月）。1995 年开始，随着市政府有关机构职能的调整，北京市在总结授权经营试点经验的基础上，逐步扩大国有资产授权经营范围。为进一步规范国有资产授权经营行为，2001 年 1 月，市政府印发了市体改办和市财政局制定的《北京市市级国有资产授权经营管理试行办法》（京政发〔2001〕5 号），进一步明确了国有资产授权经营的相关内容。截止 2003 年 10 月，经市政府批准，先后对 44 家市属企业进行了国有资产授权经营，后通过合并、划转等，目前还有授权经营企业 38 家，其中：工业企业 12 户，建筑企业 6 户，商业企业 5 户，农口企业 4 户，交通企业 4 户，市政企业 2 户，旅游企业 1 户，其他企业 4 户。38 家授权经营企业的经营性国有资产总量为 1183 亿元，占全市经营性国有资产总量 2065 亿元的 57.3%。

3. 体制创新阶段（2003 年 10 月至今）。2003 年，按照党的十六大和十六届二中全会精神，市委九届六次全会决定组建市国有资产监督管理委员会，并于 10 月 15 日正式对外挂牌。新成立的国资委是经市政府授权代表国家履行国有资产出资人职责的唯一特设机构。由此开始了国有资产监管经营体系创新发展的新阶段。

（二）北京市进行国有资产授权经营的原因和内容

1. 主要原因

对国有资产进行授权经营，其主要目的是为了落实企业经营自主权和法人财产权，明确国有资产经营责任主体，促进国有企业改革发展。具体包括如下三种情形：

一是原企业主管部门被撤销并整体转制为集团公司（总公司）后，市政府将其原先所属企业的国有资产授予集团公司（总公司），并由其代表政府行使出资人职责。通过授权，将原来的行政隶属关系转变为产权纽带关系，使下属企业转变成集团公司的全资子公司或控股子公司。如建工集团、金隅集团、一商局、二商局等。

二是政企分开后，将政府部门原下属企业的国有资产，统一授权给新成立的集团公司，

建立集团公司与成员企业之间的母子公司关系，并由其代表市政府行使出资人职责。如首都集团、综合投资总公司、市国有资产经营公司、首旅集团、对外经贸控股、祥龙公司等。

三是将一些政府项目或政府直接投资形成的国有资产授权给新成立的集团公司，由其代表市政府行使出资人职责。如北辰集团、首发公司、地铁集团、排水集团等。

此外，还有一些由于特殊原因而实行授权的情况。如城建集团、首钢集团等。

2. 主要内容

国有资产授权经营的内容，主要是授权企业对授权范围的国有资产享有国有资产出资人的权利并承担相应义务。从权利看，主要有三个方面：

一是选择经营者权利。市政府授权集团公司自主选任管理其下属企业的经营管理者。包括委派下属企业的董事、监事、财务总监，并决定他们的报酬事项等。

二是国有资产收益权。市政府授权给集团公司对授权范围内的国有资产收益和资产处置收入享有支配权。并在政府规定的工资总额控制下，自主决定企业职工工资发放水平等。

三是重大决策权。市政府授权集团公司对下属企业的分立、重组、合并、改制以及产权（股权）转让等事项作出决定等。

从承担的义务看，主要包括落实政府决定，确保国有资产保值增值，防止国有资产流失，促进企业改革发展，维护所投资企业的法人财产权等。

（三）北京市国有资产授权经营的作用

国有资产授权经营，在深化企业改革、推动企业发展过程中，发挥了重要的历史作用。

一是促进了政企分开。实行国有资产授权经营，明确了企业的法人财产权，这在一定程度上减少了政府对企业的直接干预，促进了企业经营自主权的落实和经营机制的转换。

二是明确了集团公司和所属企业的产权关系。在一定程度上明确了所属企业国有资产的经营责任主体，促进了授权企业开展资本运作和优化资产配置。如金隅集团利用政府授权，对授权范围内的国有资产实行“五个统筹”，即“统一规划、统一土地开发、统一管理国有资产、统一营销战略、统一对市政府承包”，有力推进了经济结构和布局调整，促进了企业结构升级和企业良性发展。又如祥龙公司充分利用政府授权，积极推进企业调整改革，加强企业管理，使陷入困难的企业走上了良性发展轨道。

三是进一步调动了企业经营者的积极性，促进了企业经营效益的提高和国有资产保值增值。据初步统计，到2003年底，38家授权经营企业的平均净资产收益率（净利润/净资产额）达到3.15%，比授权前的1.23%增长了1.92个百分点。如同仁堂集团实行授权经营后，企业效益连续多年以20%的年均速度增长。金隅集团实行授权后，国有资产从1994年的12.09亿元增长到2002年的30.18亿元，年均递增12.1%，实现利税从1.5亿元增长到6.8亿元，年均递增16.6%。

四是推进了集团的改革调整。如一轻集团利用授权，大力推进下属企业股份制改造，实现了国有资产从没有优势的领域的有序退出。同时，当时条件下将企业的利润留给企业，促进了企业进行技术改造和扩大再生产，提高了竞争力。

二、授权经营面临的问题

在过去十多年的实践探索中，授权经营虽然发挥了历史作用，但也存在一些问题，特别是按照十六大精神建立新的国有资产管理体制以后，有些问题更加突显。

（一）授权经营的条件正发生根本变化

从以往授权的目的看，将原行业总公司或原企业主管部门所属企业的国有资产授权给集团公司，这对明晰它们之间的产权关系、建立集团公司内部产权纽带关系是必要的。但这种产权关系一旦建立以后，企业的法人财产权就受《公司法》等法律法规保护，授权的使命也即完成。同时，即使是没有实行授权的企业，通过公司制改造，企业的产权边界也已经按《公司法》进行了明晰，集团公司与下属企业的权责利关系已经有了明确的法律保障，没有必要再通过授权经营界定企业的产权。特别是十六届三中全会提出把股份制作为公有制的主要实现形式后，以产权制度改革为核心的国企改革进一步加快，大量的国有独资企业将实现产权多元化。在股份制企业中，国有资产产权代表作为出资人之一，应同其他股东一样通过股东会行使出资人权利。这时，无论是笼统地授权给企业，还是授权给董事会都将遇到很多困难。此外，成立国资委后，政府已经明确将企业国有资产授权给国资委，如果再同时授给企业，会造成许多显而易见的矛盾和弊端。因此，继续进行传统意义上的授权经营的条件已不复存在。

（二）授权经营制度本身存在缺陷

授权经营制度本身存在的缺陷主要包括如下几个方面：

一是授权的责任主体不明。按照现行办法进行授权经营，一方面授权主体实际处于缺位状态，虽然政府享有授权企业的国有资产出资人权利，但没有明确的责任主体来行使；另一方面，国有资产笼统授给集团公司后，国有资产经营责任没有真正落实到人，未能实现产权的人格化，致使国有资产实际上处于无人负责的状态。这样的授权，一方面容易导致多个部门的行政干预，另一方面容易导致企业内部人控制，存在国有资产流失的巨大风险。

二是企业经营机制转换缓慢。由于授权后出资人主体实际处于缺位状态，容易导致企业拥有出资人权利与经营者权利合二为一，致使有些企业自认为自己就代表政府，使企业将授权演变成“婆婆加老板”的权利，对下属企业使用行政手段进行管理，行业色彩很浓，这不利于国有资产的合理流动和优化配置，并影响企业的改革和经营机制的转换。

三是考核评价体系不健全。从考核方法来看，授权经营假定完成业绩指标只和经营者努力相关，因此，只要指标完成就可兑现奖励，再加上考核主体不明确，这就导致经营者倾向于到经营现状良好的企业“搭便车”，难以发挥有效的激励约束作用。从指标设置上看，考核指标不科学，指标比较单一，对不同的企业采取一刀切，定性的指标多，定量的指标少，

一些对经营效果更具影响力的市场、价格和竞争等因素未能纳入考核体系，不能反映企业的短期和长远发展目标。虽然“授权5号文”规定授权企业产权代表的薪酬由出资人决定，但授权企业自定薪酬现象相当普遍，而且有的企业负责人的薪酬与企业效益严重背离。

四是对国有资产的监管薄弱。由于信息不对称等原因，加上监管主体不明确，政府对授权经营企业的监管处于无力状态。一方面，有的授权公司擅自放大所授之权，乱投资、乱担保问题比较严重，使国有资产面临巨大的风险；另一方面，监管职能分散，监管主体众多，导致谁都对授权企业负责，出了问题，又谁也不能负责，国有资产监管很难发挥整体效应。

（三）授权范围存在空档

除目前38家企业获得授权外，其余企业都未获得授权。这容易误导对未经授权企业经营国有资产的合法性产生质疑。同时，大量非经营性国有资产长期在传统方式下管理，出资人处于虚位状态，不仅造成各单位之间苦乐不均，影响国有资产的优化配置，而且有大量非经营性国有资产被一些单位用于经营，极易导致腐败产生。

（四）授权经营的体制环境变化后引发广泛争议

对新体制下是否需要继续进行授权经营，在社会上引起了广泛争议。

理论界特别是法学界几乎一致反对继续实行授权经营。他们认为，国资委成立后，政府已将经营性国有资产授给了国资委，应由国资委按照《公司法》和《条例》建立起委托代理关系。如果政府将出资人权利授给企业会造成出资人所有权与企业法人财产权合一，造成法人财产权难以得到所有权的有效制衡。这是以前有些授权经营的企业的国有资产大量流失和陷入经营困境的重要原因。因此，现在不是要不要继续授权经营的问题，而是要把属于国资委的权利收回。

支持继续授权的主要是目前已经授权经营的国有企业。他们认为，授权之后企业就可以更好地不受干预地经营。不仅要求重申原来授权，而且希望授的权越多越好。并建议尽快出台法律法规，把授权经营制度化、长期化。同时，也有一些专家学者认为，从国资委自身精力、知识局限、所监管资产规模巨大、企业数量众多等实际情况出发，授权经营至少在目前是必须的。但目前的授权已不是过去意义上的授权，而是国资委将政府授予的部分权利授给企业，并且必须按照新的要求进行规范。

目前，国有资产监督管理部门存在两种意见和做法。国务院国资委倾向于继续探索授权经营制度，但同时认为，地方政府要不要对所出资企业实行授权经营，由地方政府根据自己的情况自行决定，将来的《授权条例》不应作硬性规定。一些国有资产较少的地方政府则坚决反对继续授权经营。有些过去按授权经营的地方政府在新的国资委成立之后，已取消了授权经营。

三、国内外国有资产监管经营的主要做法

(一) 国内授权经营的主要做法

从上世纪 90 年代初期开始,国家和地方先后进行了国有资产授权经营探索,并陆续出台了一系列政策措施,形成了各具特色的模式。其中,深圳和上海两地的做法比较典型。

1. 深圳模式。在深圳,授权经营经历了一个试点探索、调整规范和最终淡出的过程。1994 年,在深圳构建国有资产监管经营三级架构初期,为促进政企分开、政事分开,第一次对 18 家公司进行授权经营试点,由这些公司代表市政府行使出资人职责。在三级架构基本形成以后,实行三级层层授权,即国资委授权给三家国资经营公司,然后由这三家公司分别“委托”给所属企业经营国有资产。2002 年,为促进一些重要领域的企业实现政府目标,深圳第二次进行授权,将原三家资产经营公司下属的公用事业、基础设施、金融等 5 家企业的国有资产直接授权给这些企业经营。2004 年,深圳组建新的国资委,市政府明确将市属所有国有资产都纳入国资委的监管范围。在行政事业性国有资产监管方面,实行委托监管,由市国资委委托占有使用单位监管并向国资委负责;在经营性国有资产监管方面,改革过去的国有资产监管经营三级构架,取消了原资产经营公司,由国资委直接行使市政府出资企业的国有资产的出资人职责,至此,授权经营淡出深圳的国有资产监管经营体系。

2. 上海模式。上海市在探索国有资产授权经营方面经历了两个阶段。在新的国有资产管理体制建立以前,上海的国有资产实行的是“统一代表、分类授权”的方式。具体内容是,上海市国资委代表市政府统一行使上海市所有国有资产的出资人职责,对市属经营性国有资产,由市国资委授权给集团公司;对行政事业性国有资产进行“委托(给占有使用单位)监管”;对区属国有资产进行“综合授权”(给区县政府)。2003 年,新的国有资产管理体制建立后,对市属经营性国有资产不再提“授权经营”,而是按照《公司法》和《企业国有资产监督管理暂行条例》理顺关系,明确各自权责,并明确提出三年完成所有市属一级企业的股权多元化改革;对行政事业性国有资产采取全程参与的方式,继续探索有效的监管方式;对区属国有资产,按照《条例》规定,由区政府通过自己的国有资产监管机构实施监管经营。

(二) 国外国有资产监管经营的主要做法

世界各国由于国情不同,国有企业数量也不一样,有的国家相对多一些,如法国,有的国家相对少一些,如美国、日本。各国对国有企业监管经营的方式也不一样,而且在不同时期管理经营的方式也在不断变化。目前,一些市场经济比较发达国家,在国有资产管理经营方面的一些做法,归纳起来主要有如下几个特点:

一是政府与企业的权责明确。尽管各国国有资产监管方式多种多样,但有一个共同特点,

就是监管主体与被监管的国有企业之间的权责十分明确。监管主体力求避免越位、缺位和错位，并对政府或者议会负责，而被监管企业拥有法人财产权，对完成国家意图承担责任。如美国的承包经营制度，政府选择合适的承包商，并与之签订承包合同，在合同中规定了国家要实现的意图，政府有权对承包商的生产经营活动实行监督，企业完成国家的订货之外，可以自行生产市场所需产品。再如法国是通过合同制明确国家与企业的权责关系，合同制将“国家监督”和“管理自主”融合为一体，使企业获得“有监督的自由”，保证企业战略和目标与国家总体利益和目标的协调一致以及国家对企业间接管理的有效性，也赋予企业更大的经营自主权，加强了企业领导人的责任心，调动了企业自身的积极性。同时，合同使国家与企业之间的财产关系更加明确、透明，有利于资金的合理分配。

二是分类管理。各国的国有企业从形成到运营方式都不尽相同，为了增强针对性、提高监管效益，这些国家根据不同国有企业实行分类管理。如新加坡依法把国有企业分为垄断性国有企业和竞争性国有企业，对垄断性的国有企业，依据议会的专门立法，设立经济发展局、港务局、公共水务局等法定机构来负责国有资产经营，承担社会职能，但实行企业化经营；对淡马锡公司等竞争性国有企业，依据公司法成立国有控股公司，对众多的国有关联企业实施参股和控股。实行分类管理的还有法国、英国、日本等国家。

三是国家控股公司的规模往往比较大。政府通过第一次授权，将部分出资人权利授予控股公司，再由控股公司对下属的公司进行授权管理。政府只需对大型国家控股公司进行适当的控制与监管，而无需事无巨细的照顾到所有中小型国有企业。这样，不仅第一次授权更加直接，对象明确，易于权责划分和政府控制，还有利于国有资源的整合，发挥国有经济的规模效应。同时，基层企业也有足够的自主权和灵活度。如意大利的国家控股制度、奥地利的工业股份公司制度等。

四是监管非常严格。各国不管国有企业数量多寡，各国都实行严格的监管制度。从议会等权力机构到政府的各行政部门，都有一整套的监督和考评机制，可以有效地对国有企业的董事会或者监事会进行控制，以加强对国有企业经营者的激励约束，实现国家意图。如法国政府主管部门通过决定企业的领导层，向企业派驻监督国有资产经营情况的国家稽查员和主管部门代表，掌握重大投资、收入分配及价格制定等方面的决策权等手段来控制国有企业，影响企业发展方向和战略。德国对国有资产实行严格的监管，表现为：一是财政部依法代表国家对国有企业行使所有权，主要通过对公司人员的选任和资金分配来实现宏观监控，有权批准国有企业的成立以及就资金供给等重大问题作出决策，依法规定董事会必须遵循的基本原则；二是经济审计人对企业年终结算进行查验；三是审计署对企业的开支账务和经济行为的合法性的稽核。此外，挪威、瑞典的独立审计师制度，奥地利的预算、独立审计师和国家审计师制度、意大利的审计师委员会和国家会计法院制度、美国的听证会和国会审计等也各具特色。

五是依法监管。市场经济比较发达的国家普遍都有针对国有资产监管方面的法律，围绕国有资产管理、运营建立了比较完备的法律体系，既有国有资产监管的总括性、综合性法规，也有针对行业或企业的专门性国有资产管理法规。立法规定了国有企业的经营范围、承

担的义务和责任，规定了各管理机关的职权以及权利行使方式。完备系统的国有资产法律体系为处理国有资产遇到的各类问题提供了法律依据，使得监管主体可以依法履行监管职责，也为国有企业的生产经营活动提供了法律保障。如法国从国家与国有企业的关系、国有资产的企业组织形式、企业领导体制，到国有资产的财务、税收、审计、雇工、工资以及计划合同等各个方面，都有明确的法律法规，使政府的管理工作做到法律化、制度化。日本许多国有企业根据《特别事业法》设立，并规定了有关国有企业监管方面的一系列问题。新加坡政府规定，政府控股公司要与民间企业一样严格执行《公司法》，政府按照《公司法》履行股东职责。

四、改革授权经营制度的对策建议

实践证明，现行的国有资产授权经营做法已不适应新的国有资产管理体制的需要，必须按照十六大和十六届三中全会精神，结合北京实际，借鉴国内外经验，对现行的授权经营制度进行改革，积极探索国有资产监管和经营的有效形式。

（一）改革授权经营制度的总体思路及原则

1. 改革的总体思路。

党的十六届三中全会《决定》提出“要积极探索国有资产监管和运营的有效形式，完善授权经营制度”。按照这一精神，改革国有资产授权经营制度的总体思路是：贯彻落实十六大和十六届三中全会精神，进一步深化国有资产管理体制改革，一方面将全部经营性国有资产统一授权给国资委，并依据《公司法》和《条例》规定，重新界定授权经营的内涵，理顺国资委、经营公司和生产经营企业三者之间的权责利关系，充分调动各方面积极性，提高国有资产监管和经营效率，提高国有企业竞争力，实现国有资产保值增值。另一方面，由政府将非经营性国有资产统一授权给明确部门，并由该部门委托给使用单位管理，并加强监管，同时将经营性国有资产从政府机关剥离，真正实现非经营性国有资产的优化配置，提高使用效率。

2. 改革的主要原则。

一是所有权和经营权相分离。国资委经市政府授权履行国有资产出资人职责，享有所有者的三项权利，国有资产经营公司和生产经营企业依法享有法人财产权。

二是权责相符。按照委托—代理关系，明确国有资产经营主体的权利，同时承担相应责任，保证国有资产经营责任层层落实，责任到人。

三是因事制宜。国有资产监管经营形式必须符合北京实际，符合企业实际，有利于维护所有者权益，协调国家、企业、经营者与职工之间的利益，促进企业改革发展。

四是分类管理。区分经营性国有资产和行政事业性国有资产，对两类不同性质的资产积极探索不同的监管经营形式。

3. 改革的具体步骤。

根据上述总体思路和主要原则，循序渐进，逐步实施。从近期看，对国有资产的监管经营应结合我市的实际，从两个层面进行改革。

——对市政府授权国资委监管，由市国资委履行出资人职责的企业国有资产，不再实行原有意义的授权经营。通过重新界定国资委与监管企业的权利义务关系，建立一套科学的国有资产经营责任制度，落实国有资产经营责任，提高国有资产经营效率。

——对未纳入市国资委监管范围的其他国有资产，可比照原有意义的国有资产授权经营，在完善制度的基础上进行规范授权，加强对此类国有资产的监管，确保国有资产保值增值。

从长远来看，随着国资国企改革的不断深化，国有企业的数量将大幅减少，国有资产布局将更加集中、合理；国有企业的产权也更趋于多元化，法人治理结构更加健全和完善；以及国有资产各项法律法规的完善，尤其是《公司法》的完善和《国有资产法》的制定并出台，国有资产授权经营将最终退出历史舞台。在产权多元化的企业，国有资产出资人与其他出资人享有同等的权利，所有出资人依照委托—代理机制，通过契约把资本经营的权利授给董事会，董事会依法行使法人财产权，出资人通过投票机制来监督代理人的经营决策活动，进而实现国有资产的有效经营和保值增值。

（二）国资委层面——改革经营性国有资产授权经营制度

国资委的成立从机构上解决了国有资产出资人主体缺位的问题，下一步的主要任务就是如何做到职责到位。

1. 积极探索国有资产监管经营体系架构，进一步理顺市国资委与监管企业的关系。

根据北京的实际，目前宜采取三层次架构，但也可在部分企业探索两层架构的监管经营模式。当前采取三层架构的主要原因有：

一是依据《条例》和职能规定，市国资委是履行出资人职责的特设机构，不是企业，其主要职责是对国有资产进行监督管理，而不是直接进行资本运营。

二是我市国有资产总量大、分布领域广，国有企业数量众多且行业、规模、组织形态各异，从目前国资委的自身能力、机构设置、知识结构等方面看，市国资委还很难直接履行资本运营权。

三是国资委虽然只履行出资人职能，但由于国资体制改革还没有到位，国资委目前仍承担了部分过渡性的行政职能。如果履行职责稍有偏差，就会造成政资不分、政企不分。在国资委和生产经营企业间增加国有资本运营层，有利于避免和减缓政府对企业的直接干预，有利于政资分开、政企分开。

四是经营性国有资产管理的核心是价值管理，应该突出增值性、竞争性和流动性，这就要求从价值的角度来管理和运作国有资产，对国有资产管理主要体现为对国有资本的运营与管理，使资本在流动中实现保值增值。因此，由专业化的国有资产经营机构来进行资本运营，有利于提高国有资本运营的效率和质量，有利于国有资本的流动和增值。

在上述国有资产监管运营体系三层次架构中，国有资产经营公司处于关键的中间层次，