

GUOYOU ZICHAN JIANGUAN
DE LILUN YU SHIJIAN

国有资产监管 的理论与实践

王保平 编著



中国财政经济出版社

国有资产监管的 理论与实践

王保平 编著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有资产监管的理论与实践/王保平编著. —北京: 中国财政经济出版社, 2003.10

ISBN 7-5005-6791-X

I. 国… II. 王… III. 国有资产-监督管理-中国
IV. F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 089711 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@drc.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

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 12.625 印张 320 000 字

2003 年 10 月第 1 版 2003 年 10 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2 000 定价: 25.00 元

ISBN 7-5005-6791-X/F·5928

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

写在前面

随着企业产权多元化、经济往来全球化步伐的加快，中国国有企业走向国际化、市场化已经势在必行。在这场急剧凸显的挑战和生死攸关的竞争，我们既需要更多具有国际视野、勇于开拓创新的经营者，也需要扎实有效、适度有序的监管措施。

根据我国国有企业改革和发展的实际，党的十六大报告对于国有资产管理提出了全新的指导思想：“在坚持国家所有的前提下，充分发挥中央和地方两个积极性。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，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。”今年年初召开的十届人大又批准组建国务院国有资产监督管理委员会。至此，中国国有资产监管的全新框架已经基本形成。国资监管既面临机遇，又直面挑战，任重而道远。

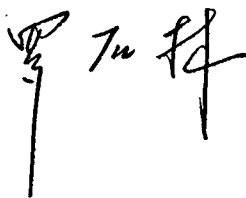
浙江省作为一个非公有制经济异军突起的省份，国有经济的生

存和发展面临着更大的压力。2001年，随着省级国有资产营运机构的陆续组建，省国资办、人事厅和财政厅联合公开招聘一批专业监管人员，派驻省级国有集团公司，本着“参与不干预”、“到位不越位”的原则，开始对省属部分国有集团经营活动的全程监管。委派以来，这些同志尽职尽责，做了大量的监管工作，在有效监管的同时，也进行了许多理性的总结。令人高兴的是，王保平同志在理论学习与实践总结的基础上，编写了《国有资产监管的理论与实践》。

该书从国企监管的实际出发，紧扣国企改革的时代脉搏，认真思考和总结了国资监管的丰富实践，在监管理论依据和监管实践指导方面做了有益的探索，尤其是对监管组织在监管活动中开展工作的规范、标准、程序、方法以及思路进行了大胆的创新与研究，必将对国资监管的制度化、规范化、程序化和科学化建设具有一定的参考价值。我衷心希望本书的出版能促进监管人更新监管理念，学习监管技能，更好地做好国资监管工作。

当然，随着国资监管的不断深入，深层次的问题和矛盾会逐步显露，监管工作也需要不断发展和不断完善，这需要我们共同努力，随着时代的进步而不断完善国资监管工作。

浙江省财政厅副厅长
浙江省国资办副主任



2003年7月15日

序

王保平同志编著的《国有资产监管的理论与实践》一书就要出版了。他前一段时间把书稿送给我，诚心邀请我给他说几句话。我抽空翻阅了几次，觉得全书饱含着作者从事国资监管工作的经验总结，也是其致力于相关理论研究的成果，不由得要写几句话了。

众所周知，国资监管是新时期我们所面临的一项十分艰巨的工作。从某种意义上说，对国企的监管，关系到国企能否经受住时代的考验，能否重振经济支柱的辉煌，能否再造我们的中流砥柱。面对这一使命，除了广大实际工作者的辛勤劳作外，尚需广大理论工作者坚持不懈的努力。当然，“能文能武”的角色更是时代的热望和社会的企盼。令人感到欣慰的是，王保平同志在国资监管实践中，日有所累、夜有所思，在收集整理大量资料的基础上，对已有的国资监管工作进

行了深入的学习、研究和思考，编著了《国有资产监管的理论与实践》一书，就我国当前和今后国资监管将面对的一系列重大理论课题和现实问题提出了自己的看法，读后有耳目一新之感：

1. 理论的系统性强。全书在对国资监管使命进行实证分析的基础上，从管理学和经济学视角进行了国资监管相关的理性分析和博弈透视，并对全新的国资资本专业监管框架和体系进行了有益的探讨，创新性地对监管的工作方法、程序方法、技术方法和分析方法一一作了探讨。

2. 实战的指导性强。在系统阐述监管理论的前提下，全书注重对监管实战领域的分析，基于对会计信息生成背景、粉饰原理的深刻剖析，先后对企业决策活动、经营活动、重大业务和产权变动领域的监管问题分别加以具体阐释。同时，也详细介绍了国资监管的规范运作和对监管团队的再监管。

3. 表达的技巧性强。全书在体例安排、文字表述上力求多样化、通俗化。每章完结之后，又选择了与本章内容密切相关的实证案例进行深刻剖析，从而使读者在领会正文之时，可以体会出监管生涯的现实生命跳动之感。

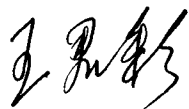
我认为，《国有资产监管的理论与实践》是一本在监管理论研究上有一定建树、在监管实战指导上有一定价值的著作，立意深刻、思路清楚、视角新颖、观点明确、方法先进、论证有力，全书理论与实际融为一体，是一部较为优秀的理论与实践结合性著作。总体上说，从对有关问题的论述看，论据是充分的，论点是坦诚的；从对有关技能的论述看，方法是实用的，技巧是可靠的。我认为，作为一个年轻进取的同志，这种勇于思变、敢于思索、勤于思考的精神值得钦佩，而这种实事求是、大胆直言、不计个人得失的学风很值得提倡。

诚如作者所言，由于受多种因素的影响，文中提出的一些看法尚待丰富多彩的国资监管实践来证实，还需要集思广益，共同切

磋。望广大读者多提意见或建议。

宝剑锋从磨砺出，梅花香自苦寒来。希望作者继续努力，不断进取。

中央财经大学会计学系
教授、博士生导师

A stylized handwritten signature in black ink, likely belonging to the author or reviewer mentioned in the text.

2003 年 7 月 16 日

目 录

第一篇 理论篇

第一章	国资监管的使命分析	(3)
	第一节 国资监管的基本内涵	(4)
	第二节 国资监管的基本轨迹	(17)
	第三节 国资监管的现状分析	(22)
	第四节 国有资产的流失形态	(29)
	第五节 国资监管的组织形式	(36)
	案例讨论	(42)
第二章	国资监管的理性分析	(45)
	第一节 国资监管的人性分析	(46)
	第二节 国资监管的代理理论	(52)
	第三节 国资监管的激励理论	(59)
	第四节 国资监管的成本分析	(74)
	案例讨论	(77)
第三章	国资监管的博弈分析	(80)
	第一节 国资监管的博弈基础	(81)
	第二节 国资监管的博弈类型	(89)
	第三节 国资监管的博弈实例	(92)
	案例讨论	(109)

第四章	国有资本的专业监管	(112)
	第一节 国资监管的组织机构	(112)
	第二节 国资组织的职业特征	(124)
	第三节 国资监管的主要特点	(130)
	第四节 国资监管的重点聚焦	(133)
	案例讨论	(139)
第五章	国资监管的专业方法	(141)
	第一节 国资监管的工作方法	(141)
	第二节 国资监管的程序方法	(149)
	第三节 国资监管的技术方法	(151)
	第四节 国资监管的分析方法	(159)
	第五节 国资监管的操作技能	(161)
	案例讨论	(165)

第二篇 实践篇

第六章	会计信息的监管	(171)
	第一节 会计信息的生成背景	(172)
	第二节 会计报表的粉饰原理	(187)
	第三节 企业报表编制的监管	(198)
	第四节 中介机构报告的监管	(207)
	案例讨论	(214)
第七章	企业决策的监管	(216)
	第一节 法人治理结构的监管	(217)
	第二节 决策机构运行的监管	(225)
	第三节 投资收益分配的监管	(234)
	案例讨论	(238)

第八章	正常经营的监管	(241)
	第一节 采购业务的监管	(242)
	第二节 生产业务的监管	(246)
	第三节 销售业务的监管	(251)
	第四节 资金业务的监管	(255)
	案例讨论	(259)
第九章	重大项目的监管	(262)
	第一节 投资业务的监管	(263)
	第二节 内部控制的监管	(269)
	第三节 对外担保的监管	(275)
	第四节 业绩考核的监管	(281)
	案例讨论	(288)
第十章	产权变动的监管	(291)
	第一节 资本经营的内涵	(292)
	第二节 收购与兼并的监管	(297)
	第三节 改制与提留的监管	(302)
	第四节 重组与剥离的监管	(307)
	第五节 内部人收购的监管	(310)
	案例讨论	(321)
第十一章	国资监管的规范	(324)
	第一节 日常工作规范	(324)
	第二节 前期准备规范	(329)
	第三节 现场监管规范	(333)
	第四节 评价总结规范	(336)
	第五节 监管报告规范	(338)
	第六节 监管档案规范	(344)
	案例讨论	(346)

第十二章	监管团队的监管	(348)
	第一节 监管团队的职业意识	(348)
	第二节 监管团队的培训考评	(356)
	第三节 监管团队的运作活力	(366)
	第四节 监管团队的约束措施	(370)
	案例讨论	(374)
附录一:	省级国有资产营运机构监事会章程	(376)
附录二:	省级国有资产营运机构监事会议事规则	(381)
参考文献		(385)
后 记		(387)

第一篇

理论篇

第一章

国资监管的使命分析

这是期盼已久的时刻，几个时代的更替、几种体制的变异，都将汇集于同一瞬间。为了欢呼新时代的监管之剑来挥舞于国企的江山，我们都在翘首以待，期盼着监管的英姿。面对着即将过去的一段历史，面对着就要开启的崭新历程，也许，我们该真诚拥抱，也许，我们该虔诚相送，然而，我们更应该仔细回味，认真端详，冷静剖析，毕竟温故而知新，毕竟知己知彼才能百战百胜。

国资监管是一个全新的命题，我们肩负着一项神圣的使命。我们走过监管的阵痛和孕育期，我们走进新时代。十数春秋风云激荡，血与泪交织，成就和失败同在，显赫与尴尬均涌向我们，我们亲眼目击和亲身参与了这场痛苦而辉煌的涅槃。

把握监管的使命，离不开追忆往昔厚重的历史，也少不了认清当今丰富的家底。时光流逝的无情涛声让人从昏睡中警醒，脚下土地的真实质感让人摒弃虚妄。我们所有的努力都是为了证明我们有梦境乃至浪漫，我们一直没有放弃，是因为我们信奉改革决无近路可寻，我们魂系使命，带着绿叶对根的祝福，带上根对绿叶的情感，就让我们开始这绿色的使命吧！

第一节 国资监管的基本内涵

开篇伊始，需要从国资监管的基本概念、主要内容、总体特点、执业原则等方面来分析其基本内涵。

一、国资监管的基本概念

监管，顾名思义，就是监督 and 管理的统称，既不是单纯的监督，也不是单纯的管理，而是融合了监督和管理的一统体，是监督与管理的统一与综合。从目前国资监管实务可以看出，监管一般包括了围绕国有资本保值增值而展开的监督、监察、控制、评价、考核、检查和督促等相关活动。

从监管本意来看，既具有监督、督察之要义，又具有管理与管束之内涵，实际上还包括了审查、检查、督促、督导、控制、建议、报告等，也就是指通过检查、督促、控制等工作过程和手段，对围绕实现国有企业组织目标而发生的各种经济活动的过程及其结果进行监督管理。

所谓国资监管，是指监督组织和监管者依照有关法律法规的要求，对被监管企业涉及国有资本运转的各种投资、经营活动的合法性、效益性，进行监管、监察和管治、管理，以实现国有资本保值增值为目的的一切活动。当然，这是一种广义上的国资监管，从监管组织和监管者的身份看，除国有资产监督管理机构外，国家有关部门（纪检、财政、审计、银行、证券等）、中介机构（如注册会计师、注册评估师等）和社会舆论也在一定条件下对国有资本进行监管。

从特定意义看，国资监管主要指为适应社会主义市场经济需要，进一步搞好国有企业，推动国有经济布局 and 结构的战略性调

整，发展和壮大国有经济，实现国有资本保值增值，而分别由国务院、省级、设区的市州政府代表国家履行出资人职责，国家国有资产监督管理机构对国有及国有控股、国有参股企业，通过派驻监事会等形式，对其涉及国有资本运转的各种投资、经营活动的合法性、效益性，进行监督、监察和管治、管理，以实现国有资本保值增值为目的的一切活动。

根据大量的理论分析和实例论证，尽管国资监管的载体渠道繁多，但从监管的组织权威、实施效果、成本效益等方面比较分析，当今最受各地推崇的监管方式就是出资人派驻监事会形式。这也是国家推行国资监管新举措的主导措施。因此，以下论述除有特别说明外，均以外部派驻监事会为主。

从国资监管活动的重点、难点与焦点分析，可以将国资监管的具体使命概括为依法监督，加强内控牵制；关注危机，重在防患未然；控制风险，有节有度有序；诊断“病症”，开“药”治“病”救“人”；鉴别真伪，识破舞弊行为；防微杜渐，预警信息早显；科学治理，提升企业价值等七个方面。

二、国资监管的主要内容

根据党的十六大确定的“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，权力、义务和责任相统一，管资产与管人、管事相结合的国有资产管理体制”的精神，国资监管的具体内容十分丰富，涉及企业经营的许多方面。我们集中概括为四个主要方面：

一是对被监管企业董事会的决策程序、决策依据进行监督，对决策程序的合法性、规范性和决策依据的充分性、适当性进行审核、复查，并就违法及不当之处提出改正意见；

二是对被监管企业经营层的经营行为、经营结果进行监督，对涉及对外投资、经济担保、资产抵押、资产处置、产权变动等活动