

安徽省国有资产 监督管理研究报告 (2006)

桂建中 主编

安徽人民出版社

安徽省国有资产 监督管理研究报告

(2006)

桂建中 主编

A stylized, grey-toned illustration of a city skyline with various skyscrapers and buildings, serving as a background for the publisher's name.

安徽人民出版社

责任编辑:秦 闯

装帧设计:李 焱

图书在版编目(CIP)数据

安徽省国有资产监督管理研究报告. 2006/桂建平主编. —合肥:安徽人民出版社, 2007. 12
ISBN 978-7-212-03207-4

I. 安… II. 桂… III. 国有资产—监督管理—研究报告—安徽省—2006 IV. F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 201769 号

安徽省国有资产监督管理研究报告(2006)

桂建平 主编

出版发行:安徽人民出版社

地 址:合肥市政务文化新区圣泉路 1118 号出版传媒广场

邮 编:230071

发 行 部:0551-3533258 0551-3533292(传真)

编 辑 室:综合编辑室

经 销:新华书店

制 版:合肥市中旭制版有限责任公司

印 刷:合肥瑞丰印务有限公司

开 本:850×1230 1/16 印张:11.25 字数:310 千

版 次:2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月第 1 次印刷

标准书号:ISBN 978-7-212-03207-4

定 价:26.00 元

本版图书凡印刷、装订错误可及时向承印厂调换

本书编委会

主 编：桂建平
编 委：吴经华 郑德林 楚建平
 沈天鹰 朱少春 江 燕
编辑部成员：叶传柏 王近元 金 进
 余海舟 朱克海 王传宝
 朱 珠

目 录

创建国资监管机构科学完备的效能建设工作体系	(1)
国有资产运营模式比较研究	(10)
浅谈强化出资人审计监督	(19)
安徽省国有企业经营业绩考核体系建设研究	(25)
关于我省国有资本经营预算制度的初步探讨	(36)
省属企业人工成本管理现状与体系探究	(42)
股改后上市公司国有股权管理问题初探	(52)
关于深化我省国有企业改革的对策建议	(61)
省属企业自主创新能力建设问题研究	(66)
创新机制 完善国有资产监督管理体系	(78)
安徽省省属企业领导人员队伍建设研究	(83)
提高突发事件媒体应对能力 促进企业持续和谐发展	(97)
论我国公务员职业道德规范建设	(105)
关于省属国有及国有控股企业惩防体系制度建设的几点思考	(112)
关于机关党建工作创新问题的几点思考	(116)
关于省属国有企业制度创新问题的思考	(124)
跨国公司并购国有企业的有效性分析	(129)
监事会工作风险探讨	(135)
关于当前国有资产流失问题的思考	(145)
监事会应坚持预防为主的工作理念	(155)
省属企业投资监管问题与对策	(160)
关于监管高速公路投资企业重点工作的研究	(165)
借鉴美国企业发展经验 做大做强安徽企业	(170)

创建国资监管机构科学 完备的效能建设工作体系

一、前 言

稳定的政治环境、良好的法制环境、有序的市场环境、优质的服务环境和优惠的政策环境,是地区竞争力的重要标志。20 世纪 70 年代末以来,随着经济全球化、市场一体化、信息网络化以及知识经济时代的到来,欧美发达国家在全球相继掀起了行政改革的浪潮,通过引入市场竞争机制,进行制度改革,建立电子政务,实施政务公开,规范从政行为,开展绩效评估,提高服务质量,强化行政效能,改善公共管理,展开了一场“新公共管理”运动,目标是创造一个少花钱、多办事的政府。为了适应市场经济的发展,探索中国行政改革的路子,党的十五大首次提出了建设效能政府的口号。此后,中央陆续出台了加强效能建设的一系列重要文件。全国各级党政机关积极响应,把效能建设作为机关建设的重要内容,采取各种方式强力推进,取得了明显的阶段性成效。尤其是在 2003 年《中华人民共和国行政许可法》颁布之后,全国范围内掀起了加快行政效能体系建设的又一轮热潮。

党的十六大确立了“建立中央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,实行权利、义务和责任相统一,管资产和管人、管事相结合的国有资产体制”的基本方针。十六届二中全会明确了国资监管机构的性质、主要职责、监管范围以及与所出资企业的关系等一系列重大问题。十六届三中全会进一步提出建立、健全国有资产监督和管理体制,坚持政府公共管理职能和国有资产出资人职能分开,要求国有资产管理机构对授权监管的国有资本依法履行出资人职责,维护所有者权益和企业作为市场主体依法享有的各项权利,督促企业实现国有资本保值增值,防止国有资产流失。国资监管机构作为政府直属特设机构,既要根据政府授权履行出资人职责,又要负责国有企业党的建设、领导班子建设、党风廉政建设、思想政治及企业文化、精神文明建设等诸多工作,使命神圣,责任重大。这必然要求各级国资监管机构通过开展机关效能建设,努力把各级国资监管机构建设成为廉洁、勤政、务实、高效的新型行政机关。

本课题为适应国资监管形势和任务的迫切需要,期望通过广泛总结国资监管机构组建以来效能建设工作开展情况,系统分析效能建设的意义、表现形式及其对于国资监管工作的作用,正确认识和把握国资监管机构开展效能建设的重点和关键,探索建立国资监管机构的效能建设工作体系,为进一步提高全国各级国资监管机构的效能建设工作水平提供理论参考。

二、国资监管机构组建以来效能建设开展情况

(一)“效能建设”口号在我国的提出

随着社会现代化和政治社会化的发展,政府的性质发生了显著变化:政府由权力的集中代表者转变为公共服务的执行者,政府不仅要追求政府行为的高效率,更要重视政府为公众提供的公共产品的质量和社会服务的水平。此时,发展速度和政府效率逐渐降为次要方面,政府效能上升到主导地位。加之市场经济的发展促使公民广泛参与社会事务的管理,经济全球化和世界范围内民主化的浪潮进一步把政府的社会服务职能提高到前所未有的位置。世界各国政府都把能否向社会提供高质量的社会公共产品和高水平的社会服务作为衡量政府绩效的首要指标。过去单纯以数量扩张(如国民生产总值、经济增长率、投资规模等数量概念的扩张)为核心的政府绩效评价标准不再流行,进行政府行政改革、转变政府职能开始成为时代的特征。政府职能的工作重心从政治统治转到社会管理、进而到社会服务,政府行政效率向行政效能的重心转移也随之发生。

为适应我国社会主义市场经济体制改革的逐步深入,党的十五大提出按照“精简、统一、效能”的原则进行政府机构改革,建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系。1998年的机构改革首次明确提出政府的社会管理和公共服务的职能,旨在建设高效能的政府,增强政府对社会经济活动的协调组织能力和宏观调控能力,达到树立政府权威、塑造政府新形象、提高政府的服务对象——公民和企业的满意度的目的,逐步实现从“效率政府”向“效能政府”的转变。

党的十六大进一步提出我国政治建设和政治改革的主要内容和要求:坚持和完善社会主义民主制度,丰富民主形式,扩大基层民主;加强社会主义法制建设,到2010年形成中国特色社会主义法律体系;改革和完善党的领导方式和执政方式,体现在政治、思想和组织上的领导,坚持依法行政;改革和完善决策机制,推进决策科学化、民主化;深化行政管理体制改革,形成行为规范、运转协调,公正透明、廉洁高效的行政管理体系;推进司法体制改革,健全权责明确、相互配合、相互制约、高效运行的司法体制;深化干部人事制度改革,完善干部人事制度,健全公务员制度;加强对权力的制约和监督,建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制,从决策和执行等环节加强对权力的监督;维护社会稳定;等等。其中,致力于提高政府行政管理效能的效能建设和监察工作成为我国政治建设和政治改革的重要组成部分。行政效能建设和监察工作贯穿政治体制改革的诸多内容:既涉及行政管理体制的改革,又涉及干部人事制度改革;既涉及行政管理决策机制的完善,又涉及民主集中制的贯彻;既涉及对权力的监督制约,又涉及政府的形象和社会的稳定。所以,把行政效能建设和监察工作作为政治建设和政治改革的重要方面进行规划,必将有利于我国政治建设和政治改革的全面推进。

(二)我省省直机关效能建设开展情况

全国各级党政机关按照党中央、国务院的统一部署,积极探索开展机关效能建设。特别是2006年以来,一些省区市纷纷出台加强党政机关效能建设的措施办法,大力推进效能建设向纵深开展。我省以2006年3月27日召开全省机关效能建设工作会议为标志,全面打响党政机关效能建设的攻坚战,并将集中清理和进一步减少行政审批项目,下放管理权限作为推进我省机关效能建设的着力点。省直机关积极行动,向顽症痼疾“宣战”,拿热点问题“开刀”,积极转变职能,改进工作作风,完善工作制度,努力以机关效能的大提升,服务全民的大创业,促进安徽奋力崛起。一是深化审批

改革,转变政府职能。深化行政审批制度改革是转变政府职能的重要环节,是加强机关效能建设的关键。在改革审批制度工作中,省直各部门按照省委、省政府的要求,服从大局,主动行动,密切配合,对现有行政许可审批项目进行逐个清理,确保能减少的坚决减下来,能放下去的坚决放下去,能不收费的坚决不收费;同时,将保留的行政许可项目全部纳入政务中心窗口,量化、细化审批办理程序、时限要求等,对较为复杂的审批程序编制工作流程图,对非行政许可审批项目,尽可能改为便民项目,并规定时限进入政务中心窗口。根据测算,经过清理,全省行政事业性收费每年将减收 32.2 亿元,其中涉及企业的行政事业性收费每年将减少 18.75 亿元,大大减轻了企业和社会的负担。二是改进机关作风,提高办事效率。省直各部门围绕提高机关工作效能,联系各自工作实际,开展换位思考,采取现场办公、在新闻媒体上开通“效能热线”等多种方式,努力增进“两情”,改进“两风”,机关面貌焕然一新,办事效率明显提高。三是加强制度建设,完善工作机制。在加强机关效能建设活动中,省直各部门都把健全规章制度、完善工作机制放在突出位置,努力排除一切不利于效能建设的制约因素,积极探索建立、加强机关效能建设的长效机制。“公开是原则,不公开是例外”成为省直机关共同遵循的原则。为进一步推进我省机关效能建设,2006 年 5 月,省政府召开常务会议专题研究加强机关效能建设问题。会议要求省直机关全面推行办文办事限时制、首问负责制、责任追究制等三项制度。规定今后省政府各部门、直属机构对各地报送的请示性事项和公文,凡是在规定时限内不能按时办结或没有按时反馈办理意见的情形,视为默认或同意。由此而产生的后果,由办理单位负责。各市、县政府和基层单位到省政府机关办事时,所遇到且问及的第一个工作人员将成为首问责任人,必须负责解答、办理和帮助联系经办事项。省政府机关或有关工作人员违反上述规定,影响机关工作效能,将由上级主管机关或责任人所在单位追究责任。由此,我省省直机关效能建设进一步向纵深推进。

(三)全国国资监管机构效能建设开展情况

全国各级国资监管机构结合工作职责,采取有力措施,不断加强机关效能建设。省级国资监管机构多数是在省级政府机关效能建设的大背景下,着力建立健全各项规章制度,积极采取各项行之有效的措施提升机关效能,不断提高为企业服务的质量和水平。如福建省国资委全面推行岗位责任制、服务承诺制、限时办结制、首问责任制、AB 岗工作制等制度,着手建立失职追究制、否定报备制、窗口部门一次性告知制等制度,构建机关效能建设工作制度体系,力求做到靠制度管人管事、按规矩办文办事;强调处室之间密切沟通协调,整合职能和信息资源,进一步降低行政成本,切实提高办事效率,避免多头管理、重复开会、重复发文、重复要材料的现象;抓好业务学习,创新工作方式,谋划国资监管工作的新思路、新举措;加强机关党风廉政建设,强化干部管理,形成“不想、不能、不敢”的廉政氛围;努力在服务观念、服务方式、服务作风、服务质量上实现新的突破。

市级国资监管机构在按照市委市政府统一部署的同时,接受上一级国有资产监管机构的指导和监督,全面加强机关效能建设,大力破除一切不利于加快发展的观念、制度和作风,进一步完善机关效能建设长效机制,努力实现素质提升、服务提质、效率提速、环境提优,促进国有资产保值、增值。如唐山市国资委以政务公开为手段,实行决策事项班子内部公开、重点工作重点公开、日常工作流程公开,从领导班子决策到国资监管的日常工作,接受机关全体工作人员和企业、职工的广泛监督,推动和促进机关效能建设工作向纵深发展,取得了良好效果。台州市国资委以效能投诉工作机制建设为着力点,开通效能投诉电话,开办“行风热线”节目,畅通各类投诉渠道,坚决查处机关工作人员违反效能建设和损害经济发展环境的行为,不断完善机关效能建设的工作机制。

(四)安徽省国资委机关效能建设状况

1. 工作成效。

省国资委自组建以来,在加强机关内部管理、转变工作职能、规范行政行为、提高工作效率方面做了大量工作,机关效能建设取得了积极的成效:一是宣传舆论工作扎实推进,人人讲效能,处处抓效能,事事创效能和争先恐后抓效能建设的机关氛围逐步形成;二是认真开展解放思想大讨论和“我为崛起献一策”活动,效能建设的针对性和实效性不断提高;三是认真贯彻落实省政府提出的加强机关效能建设“八大举措”,机关效能长效机制建设稳步推进;四是强化监督检查,边整边改,一些影响机关效能建设的突出问题逐步得到解决,机关服务质量和工作效率有了较大幅度的提高,得到了包括服务对象在内的和社会各界的认可。

具体来看,在清理行政审批项目方面,省国资委根据《中华人民共和国行政许可法》和省政府的要求,对涉及委机关的行政许可和非行政许可类项目进行了认真清理,按照增进效能、提高效率的原则,在充分研究和论证的基础上,提出审批项目的保留与取消的建议,报经省政府同意,现予保留非行政审批项目10项,取消行政审批项目和非行政审批项目各2项。目前,省国资委保留的非行政审批项目进省政务中心和取消的审批项目的协调工作也已基本落实到位。在全面推行“三项制度”方面,出台了《省国资委机关工作人员行为规范》和《省国资委关于全面推行“三项制度”提高行政效能的实施办法》,对办文办事限时制、首问责任制、责任追究制等做出了明确规定。之后,又印发了《关于落实办文办事限时制的实施意见》,在保证质量的前提下,对办文办事进一步明确时限并适当提速。在加强政务公开方面,坚持围绕权力运行、围绕完善国资监管体制、围绕企业和群众关注的热点、难点、焦点问题来抓政务公开,努力使政务公开与履行出资人职责、与加强机关管理、与机关文化建设相结合。认真贯彻《行政许可法》,推进依法行政。大力发展电子政务,开办省国资委政府网站、国资系统信息专网、安徽省企业信息网3个网站,及时发布信息、公开政务、为民服务。在接受社会监督方面,设立了效能建设服务监督电话、24小时值班电话以及群众信访电话,并在省国资委政府网站、国资系统信息专网和省内各大新闻媒体上面向社会公布。同时,明确各监督服务电话受理的内容和时间,指定专人负责接听,认真做好记录,协调解决所提问题并及时向当事人反馈信息,产生了良好的社会影响。

2. 存在的问题及其原因分析。

省国资委机关效能建设虽然取得了一定成效,但距离贯彻落实党的十六届六中全会和省第八次党代会精神的要求,还有相当的差距,存在一些不容忽视的问题:机关少数人对效能建设的重要性认识不够,缺乏自我整改、自我革命的勇气;个别部门负责人抓效能建设活动的力度不够,过问不多,存在怕得罪人的思想,对效能建设中一些不符合要求的行为不愿意、不敢于动真格;随着效能建设活动的深入开展,部分同志对下一步如何开展工作感到缺少抓手,找不准方向,工作热情有所下降。之所以存在这些问题,关键是认识不到位。有的同志认为机关效能建设难抓,“一把抓”难以奏效,认真抓就会涉及深层次问题和体制问题;有的感到“烦”,认为机关效能建设已抓了近一年,再抓下去也不会有太大起色,工作的积极性和主动性不强;有的认为机关业务工作量太大,抓效能建设容易分散精力;有的在等待观望,推一推才动一动,简单应付。除了思想认识上的问题之外,机关工作作风方面也存在一些急需解决的问题,个别工作人员的所思、所想、所议、所做,与省委的要求,与国资监管工作形势的发展不符合、不适应,表现为:工作不主动,激情不够,要求不高,推一下动一下;害怕矛盾,不敢负责任,遇到问题绕道走,能推就推,解决矛盾的积极性和主动性不高;缺乏大局意识,考虑问题以部门为中心、以自我为中心、以个人好恶为标准,部门之间协调配合不够;创新意识

不强,不注重学习和思考,不注重通过调研熟悉情况和业务,深入基层调查研究少;极个别同志纪律松弛;等等。上述问题,严重影响了机关效能建设的深入开展,同时,也在一定程度上说明了加强省国资委机关效能建设的紧迫性和重要性。

三、正确认识和把握效能建设在国资监管工作中的地位和作用

(一)效能建设在我国党政机关建设中的理论和实践意义

开展机关效能建设是建立办事高效、运转协调、行为规范的各级党政机关管理体系的必然要求,是实践“三个代表”重要思想和科学发展观的具体体现,反映了党的宗旨和人民的愿望,关系到改革、发展和稳定的大局。无论是从党政机关的性质和任务,还是从当前的形势和要求来看,开展机关效能建设都具有十分重要的理论和实践意义。从理论上讲,第一,开展机关效能建设是实现党的根本宗旨的有效途径。第二,开展机关效能建设是巩固机构改革成果的重要措施。第三,开展机关效能建设有利于进一步增强行政机关执政为民的意识。第四,开展机关效能建设是落实中央关于建立高效行政管理体制和建设高素质干部队伍的迫切需要。第五,开展机关效能建设是从源头上治理和预防腐败,标本兼治、加强廉政建设的综合性措施。从实践上看:第一,在政治上,通过效能建设活动,可以把实践党的宗旨具体落实到各级党政机关日常社会事务管理活动中,增强广大党政机关工作人员的公仆意识。第二,在经济上,效能建设有利于坚持以经济建设为中心的基本路线和改革开放的基本方针,可以改善政策、法制、投资等发展环境,促进经济快速发展。第三,在党风廉政建设和反腐败斗争上,效能建设有利于从源头上预防和治理腐败,削弱和减少腐败产生的条件和土壤,有利于揭露和查处各种违法违纪行为。第四,在依法和以德治国的基本方略上,效能建设有利于推进我国民主监督的进程,有利于加强社会主义民主和法制建设。总之,开展机关效能建设是中国特色社会主义发展进程的历史选择,是执政党自我完善的必然要求。

(二)效能建设在我国党政机关建设中的主要表现形式

我国各级党政机关开展效能建设的方式主要包括:一是明确机构抓效能。为加强机关效能建设的组织领导,成立机关效能建设的领导和办事机构,对机关效能建设工作进行研究部署,提出推进机关效能建设的实施意见,组织开展机关效能建设。二是提高素质抓培训。党政机关干部队伍素质建设是效能建设的基础和前提,通过开展多种形式的政治理论和业务知识学习教育活动,结合学习型机关创建活动,促进机关干部职工增强责任意识和敬业精神,增强服务意识和依法行政观念,为提高机关效能奠定坚实基础。三是建章立制抓管理。按照协调、规范、高效的要求,制定机关效能建设相关制度,针对容易出现问题的环节和工作中存在的漏洞,健全制度,完善办法,努力形成用制度规范从政行为、按制度办事、靠制度管人的机关工作机制。四是健全机制抓监督。建立群众监督网络,通过聘请外部监督员、设立投诉举报电话等多种形式,拓宽监督渠道。推行工作绩效考核,提高机关工作人员的工作积极性、主动性和创造性。加强层级监督。切实履行法定的层级监督职能,主动搞好对下级单位的监督。

(三)国资监管机构开展效能建设的一般性原则和个性要求

国资监管机构开展效能建设的一般性原则应是:坚持围绕经济建设中心、服务全省奋力崛起的大局,用工作的实绩和人民群众的满意度检验机关效能建设的成效。坚持重点突破、整体推进,抓住关键问题,明确主攻方向,实现机关效能建设水平全面提升。坚持公开、公正,完善考评制度,健

全激励机制,形成加强机关效能建设行之有效的管理机制。坚持与时俱进、继续创新,学习借鉴成功经验,大胆创新工作思路,强化工作举措,推动机关效能建设再上新水平。

同时,国资监管机构开展效能建设也具有独特的个性要求:国资监管机构的成立是归并整合过去多个政府部门分别行使的与国有资产监督管理相关的职能,但这不仅仅是工作职能的简单合并,而是管理性质的根本变革。国资监管机构行使的已不再是行政管理权,而是其被授权管理的国有资产所有权派生而来的监管权能,因此,国资监管机构必须摒弃行政管理的习惯思维,严格界定在资产所有者的职责范围内开展工作。国资监管机构效能建设相应应该突出建立和谐社会的要求,从提高效率、促进公平的原则出发,把加快推进国有企业改革发展和规范监管操作有机结合起来,既要放手攻坚,锐意改革,又要兼顾各方,积极稳妥。国资监管机构必须牢固把握出资人的职责定位,明确国资监管、国企改革及国有经济布局和结构的战略性调整这三大任务,努力实现在管理身份、管理对象、管理方式、管理目标上的四大转变。国资监管工作是一项崭新的事业,无论是在起步阶段,还是在今后的发展进程中,各级国资监管机构只有积极开拓,勇于创新,用扎扎实实的工作效能去赢得党委、政府的信任和支持,用实实在在的工作业绩去巩固和发展工作空间,才能以作为求地位,以地位求得更大的作为。

四、探索建立国资监管机构效能建设工作体系

(一)建立权责明确、职能到位的国资监管组织体系

按照分级代表、分级监管的原则,建立健全权责明确、管理规范、上下协调的中央、省、市(地)三级国有资产监督管理机构,在政府层面实现国有资产出资人职责到位。2003年4月,国务院国资委正式挂牌成立,由此拉开了全国国资监管机构设立的大幕。2003年8月,第一个新的地方国资监管机构——上海市国资委挂牌成立。在之后一年多时间里,全国各地国资监管机构组建工作紧锣密鼓地展开。到2004年10月,随着新疆维吾尔自治区国资委的挂牌成立,全国31个省、区、市的国资监管机构全部组建完毕。至此,新型国有资产监督和管理的主体架构在全国范围内基本形成。省级国资监管机构成立之后,全国各地陆续启动了市(地)级国资监管机构的组建工作。截至2006年底,全国有237个市(地)单独设立了国资委,没有单独设立国资委的市(地)也采取其他形式明确国资监管机构。但县级国有资产的监管问题尚在探索之中,行为主体与责任主体尚不明确。

省、市(地)两级国资监管机构基本上按照“两分开”(政府公共管理职能和国有资产出资人职能分开)、“三统一”(权利、义务和责任相统一)、“三结合”(管资产和管人、管事相结合)的原则,被赋予国有资产出资人的身份,并明确了管理经营性国有资产、指导国有企业改革和重组、管理国有企业负责人、领导企业党建等工作职责,界定了监管范围。

目前,国有资产的三级监管体系(中央、省和市地)尚须完善:部分市(地)尚未组建国资委,大部分的县区还没有国有资产的专司机构,存在监管“真空”;同时,从国资监管机构组建和运作的情况看,多数地方的国资委对如何履行出资人职责、怎样监管所辖范围国有资产、工作目标是什么等基本问题,尚存在模糊认识。要么等待观望,要么仍沿用原有的行政手段。针对这些情况,各地相继提出了一些意见和建议。其中,有两个问题尤为突出:一是如何正确理解国家统一所有与中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责?二是如何因地制宜设置国资监管机构?我们认为,国有资产由国家统一所有应是基本前提。在发生战争、严重自然灾害或其他重大、紧急情况时,只

有中央政府可以依法统一调用、处置企业国有资产。除此之外,地方各级政府都不能任意调拨下一级政府投资形成的企业国有资产。此外,地方政府被要求设立省和市(地)两级国资委,但对于县级政府是否设立国资监管机构没有明确规定。在实践中出现,国有资产较少的市(地)级政府,其国有资产如何监管?国有资产较多的县级政府如何设立国有资产监管机构?实践中的解决办法大体有以下四种:由上级(省、市地)政府国有资产监管机构的派出机构分别管理所属下级(市地、县)政府数量较少的国有资产;由下级(市地、县)政府委托上级(省、市地)或平级(仅限市地)政府的国有资产监管机构代管其国有资产;由市(地)或县级政府委托有资质的信托机构代管其国有资产;由地方政府授权其出资的投资公司或企业集团公司经营国有资产。

从我省的实际来看,只有自上而下健全国有资产监管组织体系,才是解决国有资产出资人职责不到位、国有经济布局 and 结构调整、推动国企深化改革的根本性措施。我省目前已经完成组建的市(地)级国有资产监管机构要进一步规范;尚未组建的市(地)要按照《关于设立市(地)级人民政府国有资产监督管理机构的指导意见》(国办发〔2004〕号)和《地方国有资产监管工作指导监督暂行办法》(国资委令第15号)的要求,加快组建步伐。能够单独设立的应尽可能单独设立,并做到权利、义务和责任相统一,管资产与管人、管事相结合。经省政府批准不单独设立国有资产监管机构的市(地)级人民政府,要按照政府的社会公共管理职能与国有资产出资人职能分开的原则,明确国有资产保值增值的行为主体和责任主体,切实做到国有资产保值增值;同时,各市国有资产监管机构要加强对所属县(区)国有资产监管工作的指导和监督。各县政府应积极探索国有资产监管和运营的有效形式,可以采取委托专门机构管理全部国有及国有控股企业、国有参股企业经营的国有资产的形式,进一步明确国有资产管理主体;也可以采取设立资产运营公司等形式,明确授权经营范围,积极开展国有资产授权经营,以形成全省较为完备的国资监管组织体系。

(二) 建立配套完善、执行有效的国资监管法规体系

目前,国有资产监管法制工作主要存在“四个不相适应”:一是各地国有资产监管法制工作发展不平衡,与深化国有资产管理体制改革的要求不相适应;二是国资委系统的法制工作水平还不够高,与国有资产监管法制建设的要求不相适应;三是国资委系统工作人员队伍的整体法律素质还比较薄弱,与依法履行出资人职责的要求不相适应;四是企业法律顾问制度建设的推进力度还不够大,与国有企业改革发展的形势要求不相适应。

国资监管机构应按照既能确保出资人职责到位、又不干预企业日常生产经营活动,既不缺位、又不越位的原则,研究制订业绩考核、清产核资、统计评价、财务监督等方面的配套规章和规范性文件,为国资监管机构依法履行出资人职责提供依据和行为准则,指导、规范企业深化改革,强化管理,加强和改进企业党的建设。应适应加强国有资产监管的需要,用法规的形式来协调解决产权管理、资产转让、国有资本经营预算、企业授权经营管理、企业重大事项管理、国企职工安置等国有资产监管体制改革中的重点、难点问题。应继续推进以总法律顾问制度为核心的企业法律顾问制度建设,把企业领导层能否做到依法决策、依法管理和依法经营,作为考察任用企业领导人员的重要依据,对不依法依规办事而造成国有资产重大损失的,要依法、依纪追究有关领导人员的责任。

(三) 建立完善规范、赏罚分明的国资监管责任体系

1. 进一步明确上级国资委对下一级国有资产监管机构指导和监督的职责内容,抓紧建立国有资本经营预算制度,切实落实各级国有资产监管机构的法定责任。国务院国资委出台了《地方国有资产监管工作指导监督暂行办法》(以下简称《办法》),针对国资系统上级对下级的督导进行了规范,旨在保证国有资产政策法规的有效实施、理顺上下级指导监督工作体系。其中明确要求建立两

个层次的指导监督工作体系:一是国务院国资委对地方各级国资委的指导监督,二是地方上下级国资委之间的指导监督。《办法》授权地方国资委可以结合本地实际情况,参照制订实施办法,以保证指导监督工作方式和内容的一致性。省国资委应切实加强加强对市、县国有资产监督管理机构的指导和监督,及时总结经验,发现和纠正国企改革、国资监管工作中存在的问题,促进国有资产合理流动和重组,实现国有资产保值增值。

2. 完善国有企业年度经营和任期经营业绩考核责任制,构建科学合理、奖惩分明的国有资本经营业绩考核评价体系。省国资委要在明晰所出资企业产权的基础上,明确企业近期和中长期发展目标,实行资产经营责任制和责任追究制,分行业、分类别建立年度考核与任期考核相结合、结果考核与过程评价相统一、业绩考核与奖惩紧密挂钩的业绩考核制度。进一步落实责任,量化指标,细化措施,实化管理;进一步解放和发展生产力,依靠制度确保生产,确保国有资产保值增值,确保各级领导干部廉洁自律,确保员工同企业发展同呼吸、共命运,确保企业各项目标的顺利实现。

3. 规范国有企业负责人的薪酬和职务消费,建立有效的激励和约束机制。建立以资产经营责任制为基础、以绩效考核和年度考核为主要手段的企业和企业经营者激励约束机制;根据国资监管工作形势的发展,借鉴国务院国资委以及兄弟省市的成功做法,结合安徽实际,省国资委应对监管企业进行重新分类定级,对企业领导班子的年度考核和薪酬激励制度进行重新修订,研究出台《安徽省省属国有企业分类定级管理实施办法》、《安徽省省属国有企业经营业绩考核办法》和《安徽省省属国有企业经营者年薪管理办法》、《安徽省省属国有企业经营者职务消费管理办法》等规范性文件,形成系统、合理的企业分配制度体系。

(四) 建立运转协调、有序高效的国资监管工作体系

工作体系是国资监管机构正确履行职责的载体,实现正常运转的保证。建立运转协调、有序高效的国资监管工作体系,必须紧扣形成正确履行职能的工作机制,并以规范化、标准化、科学化运转为目标,来切实提高省国资委机关的工作质量和办事效能,努力提升机关效能建设的水平。

1. 建立规范高效的公文处理机制。

树立精品意识,提高公文质量,确保公文有序、高效运转。建立规范的办公程序,做好公文批分、审核等工作,严格把好公文的政策法规关,确保发出的公文规范、合法、统一。省国资委制定的规范性文件,应根据国家授权和国有资产出资人职责,遵循国有资产管理体制改革确定的原则,切实维护国有资产出资人的合法权益,保障企业的经营自主权,促进国有企业改革与发展。努力提高办文效率,以实现系统公文远程传输为手段,加快建立国资监管机构的非涉密电子公文传输系统,为实现与监管企业、直属单位之间传输非涉密公文、信息简报和会议通知架设高效通道。

2. 建立渠道畅通、及时快捷的信息交流机制。

应整合信息资源,构建上下贯通、左右相连、内外结合、反应快速的信息工作网络,建立并组织实施信息报送制度和紧急情况上报制度。建立广泛而又稳定的各类信息渠道,编制各种信息载体的传送网络图。提高信息搜集、传递、加工、处理水平,注重信息内容的特色性、综合性、前瞻性。推进国资系统信息化建设。通过信息化、网络化、数字化使国资监管体系建设和运行全部纳入计算机软件管理。重点建设国资委系统点,即政务网络平台(包括政务内网、政务外网和互联网站),使国资监管机构信息中心成为国资系统信息化的技术支撑和神经中枢。建立信息发布系统、全文信息检索系统、多媒体信息服务系统、电子邮件系统、网络存储系统、公文管理系统、网上培训教育系统、企业财务直报系统、业绩考核系统、网络安全系统、国资论坛、项目发布系统、数据检索系统、软件下载系统、信息及时接收系统等,构建网上公文交换系统、网上办事大厅等新型办事平台,运用现代科

技,实现工作提速、提效。建立监管企业、重点国有企业、国有经济、国资监管政策法规和地方企业等数据库。制订和完善安全保密措施,确保网络信息安全。

3. 建立科学民主的决策机制。

完善议事规则和程序,以决策工作的程序化、制度化来促进决策的科学化。凡属省国资委重大决策、干部任免、资金调配、重大项目审批、重大财务开支和群众利益方面的重要问题,都应充分酝酿,经过领导集体充分讨论做出决策。完善专家决策咨询体系,发挥行业协会和各类中介机构的作用,建立规划投资、业绩考核与薪酬管理、预算财务和评价考核等专门委员会,形成科学、高效的专家评估、咨询、论证和审核机制。注重发挥党委会议、主任办公会议的议事决策功能,提交会议的议题必须在会前做好调研、论证和协调工作,不搞临时动议,不搞匆忙决议。对某些重大的改革决策,可以在充分论证的基础上先行试点,取得经验后再作正式决定。完善决策落实督察制度,并根据决策落实过程中出现的情况变化,及时修正、完善决策。建立健全重大决策失误责任追究制度,规范重大决策责任的追究程序和办法。

4. 建立明确清晰的工作协调机制。

合理配置省国资委内设机构的职能,推行岗位责任制。对各个部门、各个岗位的职责权限及相关接口的职责作出明确的规定。明确相关事项的主办、协办单位,编制工作链关系和业务流程图,如公文办理流程,信息收集及对外发布流程图,信访及维护稳定工作架构图,监管企业业绩考核、绩效评价、薪酬管理工作流程图,立法工作流程图,培训工作流程图等,使省国资委监管工作质量有完整的保障链,以有效避免工作中的失位、越位或不作为、乱作为现象。对涉及企业的调查研究、报告报表、信息报送等,实行归口管理,统一协调。对一些重要工作建立临时机构,加大工作协调力度,并注意加强和发挥全省国资系统办公室的综合协调能力、服务保障能力,充分发挥其中心枢纽、参谋助手作用。同时,加强与政府其他部门的沟通协调,理顺与监管企业的工作关系,建立目标一致、协调配合、相互信赖的工作机制。

安徽省国资委办公室课题组

课题组组长:楚建平

课题副组长:蒋福亮

课题组成员:刘孝华 陶国群 李丰荣 李蚌生
吕勤 卫戌 马润华 黄晶
陈兵 项棠 王莉 胡艳
李皓慧 尤何静 许娟 潘龙

国有资产运营模式比较研究

国有资产管理运营模式改革是建立新的国有资产监督管理体制,实现政资分开的重要环节,是继续探索有效的国有资产经营体制模式的重要内容,也是提高国有资产运营效益,发展国有经济的有效途径。本课题从分析我国国有资产管理体制改革的历程、国内外国有资产运营模式差异入手,结合我省省属企业的特点,提出加快我省国有资产运营模式改革的思路。

一、我国国有资产管理体制改革的历史进程

以党的十一届三中全会为界,我国国有资产管理体制从总体上可以分为两个大的发展阶段,即传统的国有资产管理体制的确立、改革阶段和新的国有资产管理体制的确立、改革阶段。

(一)传统的国有资产管理体制的确立和改革阶段

1956年,社会主义改造任务基本完成,社会主义经济制度也随之确立,我国的经济建设步入了一个全新的阶段。这一时期,我国在没有任何现成经验可以借鉴的情况下,根据我国的实际国情,以传统的社会主义经济理论为指导,实行了优先发展重工业的工业化战略。这一战略要求国家对经济资源实行集中的计划配置,由此确立了我国高度集中的计划经济体制;与此相适应,形成了集中统一的国有资产管理体制,即传统的国有资产管理体制。这种体制的主要特点是国有资产的管理权限高度集中于中央政府,投资计划实行统一领导、统一管理,资金也实行统收统支、无偿使用,中央政府直接管理大量的国有企业,国有资产所有权、国家行政管理权与经营权高度合一。这种体制在新中国成立之初,保证了国家财力、物力的集中使用,有效地维护了新生政权的稳固。但这种体制的弊端很快暴露出来,严重影响了地方和企业发展经济的积极性。因而,从1957年开始我国先后进行了3次规模较大的经济体制改革。如1958年“大跃进”,中央把88%的部属企业下放给地方管理,同时,部分地扩大企业的管理权限。1961年,中央重新强调集中统一的原则,上收企业,统一计划,保证国民经济重新纳入协调发展的轨道。在随后的“文革”期间,中央又进行了一次“大跃进”翻版式的改革。总的来说,这几次改革都在集权和分权上兜圈子,没有从企业是独立的商品生产者和经营者的角度来深化改革,更不可能从产权制度上进行创新。所以从根本上讲,这些改革并没有触动我国传统的国有资产管理体制的基本框架,产权关系模糊、多头管理、责权不清等

弊端依然存在,不利于国有资产营运效益的提高,适应不了我国经济发展的需要,成为我国经济增长和发展的桎梏。

(二)新的国有资产管理体制的确立和改革阶段

传统的国有资产管理体制是计划经济体制的产物,在计划经济体制影响下总是企图限制价值规律的作用,导致了政府行政机构与企业经济组织的一体化,造成政企不分,企业成了政府机构的附属物,从而引发种种弊端。传统的国有资产管理体制已不能适应社会主义市场经济发展要求,必须进行改革。

1978年,党的十一届三中全会指出,我国经济管理体制的一个严重缺点就是权力过于集中,经济体制的改革应该有领导地大胆放权,让地方和企业享有更多的自主权。这一时期,国家颁布了《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》等多个文件,对扩大企业自主权、实行利润留成和盈亏包干等作出了具体的规定。这一阶段的改革成为国有资产管理体制改革的突破口,提高了企业的自主权,生产经营的活力明显得到增强。

20世纪80年代初,党中央逐步意识到我国经济体制模式存在一个致命的弊端,即政企职责不分。党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》,首先从理论上解决了这个问题。这次会议以后,国务院先后出台了一系列关于进一步扩大企业自主权、增强企业活力的改革措施,致力于探索国有企业多种经营方式的国有资产管理体制改革新思路。

到80年代末90年代初,党中央、国务院提出了建立以国有资产产权专职管理为特点的新型社会主义国有资产管理体制的任务,而各级国有资产管理机构的组建为这次改革提供了契机。1988年,国家组建了专门的国有资产管理机构——国有资产管理局,这是一个代表国家行使国有资产所有权职能的专门机构。国有资产管理专职机构的建立和发展,为在全国建立起国有资产管理 and 监督体系、国有资产管理的法规体系以及以后深化产权制度改革、建立现代企业制度奠定了良好的基础,也标志着我国新的国有资产管理体制的确立。

党的十四届三中全会以后,国有资产产权制度改革出现了多种形式的探索。同时,为了加强国有资产产权管理,国家颁布了多个重要的管理条例,促进了国有资产管理体制改革的进一步深化。到90年代中后期,以重构国有产权制度为核心的新型国有资产管理体制逐步在全国建立起来。这一阶段的改革有3个主要内容,包括对国有资产授权经营的探索、股份制的试行和发展以及现代企业制度的改革探索。改革使企业真正成为自主经营、自我积累、自我发展、自我约束的经济实体,促成了国有资产管理体制的根本转换。改革开放后至今,我国国有资产管理体制改革是一个不断试错的过程,是对传统体制由浅层次到深层次的逐步改造的过程。

二、我国国有资产运营模式与外国国有资产运营模式的比较分析

近年来,随着各国国有资产管理体制的不断改革和完善,各种新的国有资产运营模式也层出不穷。各国的国有资产运营模式因社会制度不同、具体国情不同有很大差异。即使同一国家的各个地区也因地区经济的状况不同而有所不同。对世界各国和国内各地区国有资产运营模式的实际效果进行客观的分析和比较研究,对于我省国有资产运营模式改革具有很重要的借鉴和启示意义。

(一)外国国有资产运营模式的分析评价

综观当今世界各国国有资本运营体系的具体形式,可以划分出具有代表意义的三大模式,即

“三层次”模式、“两层次”模式和分类管理模式。

1. “三层次”模式。

“三层次”模式是指国家对国有资本营运实行三大层次的管理。第一层次是国有资本行政管理机构,第二层次是国有资本产权经营机构,第三层次是国有企业。实行“三层次”管理模式的国家主要有意大利、英国等国。现以意大利为例予以说明。

第一层次是国家参与部。国家参与部是政府机构内设置的专门负责管理国家参与制企业的部门,其主要职责是通过各国有控股公司全面管理国家在各个经济部门参与的股份,保证国家经济政策的实施和各种社会经济目标的实现。第二层次是国有控股公司。意大利国有控股公司有跨行业、部门的综合性控股公司和按行业或部门组成的专业控股公司。综合性控股公司下辖部门控股公司,这些部门控股公司又直接或间接地控制众多的业务公司和企业。综合性控股公司对其子公司(部门控股公司)和孙公司(业务公司和企业)采取高度集中的管理体制,主要负责制定部门控股公司投资和生产计划的方针,提供并分配必要的资金,任命下属公司最高管理层和选择有效的组织机构及管理制度,批准部门控股公司和直属企业的年度和财务状况草案。部门控股公司则既要从事直接经营,又要承担对下属公司和企业的管理与控制任务。第三层次是国家参与制企业。国家参与制企业在市场上与私营企业处于同等地位,国家只参与其总体经营目标的制定以及对企业主要领导人的任免,至于其产品的价格、内部经营管理,政府则不进行直接干预,企业在生产经营上有相当大的独立性。

2. “两层次”模式。

“两层次”模式是指国有资本行政管理机构按一定方式直接管理国有企业。这种模式主要适用于国有资本数额较少和市场经济高度发达的国家。采用“两层次”模式的国家主要有法国、美国等国。现以法国为例说明。

法国是西方国家中国有化程度最高的国家,股份制是法国国有企业最基本的资产组织形式。法国政府对国有企业的管理,主要通过以下方式来实现:一是明确国有企业的资产管理部门,负责国有企业的资产管理和对企业进行领导,影响企业的发展方向和战略;二是选派代表参加企业董事会,任命董事长或决定董事人选提名,保证国家对企业的领导权;三是向企业派驻国家稽查员和主管部门代表,对国有资产经营进行监督;四是设立国家审计法院,对国有企业进行审计检查。

3. 分类管理模式。

分类管理模式是指政府将本国的国有资产按其所处的领域不同分别采用不同的管理方式。实施分类管理模式的国家主要有日本、瑞典等国。现以日本为例说明。

日本政府对国有资本的管理实行政企一体、所有权与经营权合一、高度集中的模式。大藏省是国有资本的总辖机关,大藏省内设置理财局,理财局作为专门管理国有资本总辖事务的行政机构,以分类管理的方式,将国有资产的微观组织形式分为直营事业、特殊法人事业和第三部门三种基本类型,分别实施不同的管理办法,由政府有关部门实施归口管理。直营事业是由中央政府或地方政府投资兴建并直接经营的国有企业,政府统一掌握直营事业的所有权和经营权,企业不是独立的经济实体,自主权十分有限;特殊法人事业是按照国家特别法律设立的法人经营的国有企业;第三部门是中央政府、地方政府、私人企业共同投资建立的国有企业,它们大多采取股份公司或有限公司的企业资产组织形式。这类企业是独立的法人实体,有较充分的经营自主权,经营方式也比较灵活。