

国资运营管理丛书

国资新思维

NEW THINKING ON
STATED-OWNED ASSETS

罗新宇 主编

上海交通大学出版社

国资运营管理丛书

国资新思维

New Thinking on Stated-owned Assets

主 编 罗新宇

编 委 李苒洲 唐志勇 刘 虹

施 征 武孝武 孙汝祥

钱伟国

策 划 郭兆强

上海交通大学出版社

内 容 提 要

国资兴衰,紧系千百万人的命运。国资国企改革推进至今,原有的利益格局逐渐打破,新的利益格局尚未形成,各方利益纵横交错在一起,其涉及面之广,涉及度之深,已到了没有各方参与改革就寸步难行的地步。本书对国资运营管理领域一些全局性现象和事件进行了深入剖析,展示了国有资产运营管理近年走过的风雨之路,具有较强的史料价值和决策参考价值。全书共分为国资监管新思维、新国资,新征程、市值管理新时代、董事会新政、资本道、案例等六个部分。本书是企业管理者,尤其是国资运营管理者、企业从业人员的实战读本,也是政策制定者的案例参考读本。

图书在版编目(CIP)数据

国资新思维/罗新宇主编. —上海:上海交通大学出版社,2008

(国资运营管理丛书)

ISBN 978-7-313-05139-4

I. 国... II. 罗... III. 国有资产—资产管理—中国 IV. F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 018701 号

国资新思维

罗新宇 主编

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路 877 号 邮政编码 200030)

电话:64071208 出版人:韩建民

上海交大印务有限公司 印刷 全国新华书店经销

开本:787mm×960mm 1/16 印张:20.5 字数:375 千字

2008 年 4 月第 1 版 2008 年 4 月第 1 次印刷

印数:1~3050

ISBN978-7-313-05139-4/F·758 定价:40.00 元

版权所有 侵权必究

序

在改革开放 30 年中,中国的国有企业改革是中国经济体制改革的中心环节,在中国波澜壮阔的改革历程中,国有企业改革始终是最扣人心弦的乐章。我国的国有企业改革,如果从 1978 年重庆钢铁公司等 6 家地方国营企业率先进行“扩大企业自主权”试点算起,如今已经迈入了而立之年,与中国的改革开放同岁,如果以 1988 年国务院设立国有资产管理局为标志,我国的国有资产管理体制改革则走过了 20 个春秋。国企改革和国资改革经历磨难、曲折、探索、实践的过程,有经验,也有教训,在中国的改革开放步入而立之年之际,值得认真回顾总结,这也有利于我国国资国企改革的进一步创新与发展。

国家国有资产管理局:国资改革的起点

1978 年改革开放以后,我国政府鼓励引入外资,建立中外合资企业,允许民营企业存在和发展,建立私营企业。历经 10 年后,外资、民资都得到了较快的发展,我国经济基础结构发生了变化,即由企业单一的国有制开始呈现出多种所有制并存的局面。这样的状况客观上要求上层建筑——政府的双重管理职能要分开,即政府的社会管理职能(面对全社会各种经济制度企业)与国有资产所有者的管理职能(面对国有经济制度企业)在机构上分开。这是因为,在改革开放之后,多元所有制形式下,政府要对包括国有企业在内的所有企业进行社会管理,这时政府是游戏规则的制定者和规则执行情况的“裁判”;而与此同时,政府作为国有企业的出资人,又要与其他企业在市场中竞争,即充当“运动员”。若政府双重职能合一,就会产生“裁判”与“运动员”的利益冲突、角色冲突。应当说,市场经济国家中少量政府资产也曾经遇到过同样的问题,它们的经验是将社会公共管理职能与政府资产的出资人职能分开,以体现社会的公正和公平。这就是我国国资改革必要性的起点。

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。笔者作为一名“老国资人”,有幸亲身经历了国资改革的全过程。

2 国资新思维

1988年初,国务院根据原国家体改委及世界银行的建议,开始酝酿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。1988年5月批准成立国家国有资产管理局,为国务院直属机构,归口财政部管理。1988年9月国家及各省市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开始了实质性的探索。

国务院确定国家国有资产管理局的主要任务是:对中华人民共和国境内和境外的全部国有资产行使管理职能,重点是管理国家投入各类企业(包括中外合资、合作企业)的国有资产。国有资产管理局以优化国有资产配置,保障国有资产的保值和增值,维护国有资产使用单位(或人员)的合法权益,巩固和发展全民所有制经济的骨干作用,推动社会生产力和社会主义商品经济的不断发展为宗旨,逐步完善国有资产管理体制,促进国有资产使用单位有效地经营和使用国有资产,依法缴纳国家规定的各项税收和费用,依法向国家上缴利润和国有资产股权利益,实现资产增值,并按照“统一政策,分散管理”原则,逐步建立从中央到地方的国有资产管理体制,更好地为改革开放服务。

国家国有资产管理局的成立,具有深远的历史意义和重要的现实意义。从政府管理职能体制上看,是政府双重职能(社会经济管理职能与国有资产管理职能)合一向双重职能分开的历史性转变。从国有资产管理体制上看,是国有资产多部门管理向职能化管理的转变。但由于政府机构改革的滞后,国有资产管理局成立后,政府各专业经济部门作为国有资产所有者的权利和范围没有能够进行调整,国有资产管理局的职能与有关专业经济部门的职能发生了交叉,因此通过国有资产管理局的设立,逐步将各专业经济部门国有资产管理职能集中起来的目标并没有实现。1998年政府机构改革,撤销了原国家国有资产管理局,将其职能并入了财政部。

产权管理制度改革稳步推进

产权管理制度改革可以追溯到1986年。随着企业开始突破行业、地区的限制,企业之间横向联合的不断发展,出现了企业集团和股份公司等经营形式,这就不可避免地触及到了产权管理问题。从企业拍卖、转让到企业之间的合并、兼并等,都标志着产权流动在我国已经出现。要解决上述问题,就必须要进行产权管理体制的改革。这是因为,在国有企业改革的过程中,许多问题关系到国有资产的管

理。如在企业实行承包、租赁、股份制等项改革中,国有资产管理权能如何规定、如何行使;企业管理层的责任如何规定,如何行使;谁来决定企业兼并、拍卖等产权转让行为;资产如何处置,价值如何评估,收益如何分配;股份制企业股票等有价证券的发行,谁代表国家作股东;中外合资企业中,谁代表国有股东权益,谁维护国有股东权益,谁确认价值评估结果,等等。

1992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》在阐述企业产权关系时,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》则进一步提出“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”。《决定》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。这一时期,深圳、上海、吉林、珠海、青岛、武汉、北京等地对国有资产管理体制先后进行了不懈的改革和探索,形成了比较统一的“三个层次”的管理体制,即由国有资产管理委员会(或国有资产管理局)、国有资产营运机构和企业三个层次组成。在上层体现了政府的社会经济管理职能与国有资产管理职能分离;在中层实现了国有资产监管与国有资产运营职能分离;在下层实现了国有资产出资人所有权与企业法人财产权分离。但由于涉及到政府职能转变等深层次问题,从整体上讲,国有资产管理体制改革进展缓慢。

国有资产管理建立新体制

1998年推进的政府机构改革,撤销了政府专业经济部门,解决了按条块分割的方式管理国有企业的问题,这是我国政府机构管理经济体制重大的转变与改革。但是,专业经济部门撤销后形成了由政府多个部门分别行使出资人职责,即“五龙治水”的情况,产生了新的矛盾:

一是政府多个部门分别行使出资人职责,难以对国有资产全面负责。

二是出资人不到位,公司治理结构难以健全,难以对企业管理层实行有效的激励和约束。

三是企业改制、资产重组和国有经济结构调整中,哪些行业、企业需要保持国有独资,哪些需要控股,哪些可以参股,哪些允许退出,以及如何实施等,难以有一个部门负责做通盘研究、规划和统筹。

四是国有资产量大面广,中央政府难以对全部国有资产进行有效管理。

国有企业改革遇到的许多深层次问题,都要求深化国有资产管理体制改革。因此,继续探索和研究政府管理国有企业的体制,与时俱进地深化国有资产管理体制改革,十分必要。

党的十六大提出了“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改革任务。同时明确指出:“继续调整国有经济的布局 and 结构,改革国有资产管理体制,是深化经济体制改革的重大任务。”十六大的召开标志着国有资产管理体制的改革进入了新阶段。

十六大关于国有资产管理体制改革明确了几个重大问题:一是设立专门的国有资产管理机构;二是在坚持国家所有的前提下,中央和地方政府分别代表国家履行出资人的职责,充分发挥中央和地方两个积极性;三是实现管资产和管人、管事相结合。十六大的这些论述,为深化国有资产管理体制改革指明了努力方向。

成功的实践

国务院国有资产监督管理委员会是根据第十届全国人民代表大会第一次会议批准的国务院机构改革方案和《国务院关于机构设置的通知》设置的,其监管范围是中央所属企业(不含金融类企业)的国有资产,国务院授权国资委代表国家履行出资人职责。

2003年4月国务院国有资产监督管理委员会挂牌正式成立,到2004年6月,全国内地31个省(区、市)和新疆生产建设兵团国资委全部组建。全国大多数市(地)设立了国资委,没有单独设立国资委的地方也采取多种形式明确了国资监管机构。从国资委挂牌成立到现在这5年时间里,从机构到位到职能到位、推进改革,国资委经历了不断探索的过程,取得了丰硕的成果,在国企改革方面进行了卓有成效的改革探索工作。

(一) 建立规范的中央企业董事会

所谓“规范的央企董事会”,就是要把以前主要按照《企业法》注册的中央企业改造为按照《公司法》注册,然后建立由国资委委派的外部董事和企业内部董事组成的董事会,逐步形成出资人、董事会、监事会、经理层各负其责、协调运转、有效制衡的机制。这样,国资委就可以把选择经理人员、考核经理人员、决定经理人员的薪酬、重大投融资的决策权这些具体权力交给董事会。在国资委成立之前,中央企

业在法律形态上主要有两类：一类是按《企业法》注册的国有独资企业，实行总经理负责制，没有董事会，这类企业占大多数；一类是按照《公司法》注册的国有独资公司，设有董事会，但董事会成员和经理班子高度重合，其最大的风险是将庞大的国有资产完全维系在“一个人”的素质和状态上，在企业内部很难有制衡，容易产生决策风险和道德风险。

2004年6月，国资委发出了《中央企业建立和完善国有独资企业董事会试点工作的通知》。文件明确了试点的主要思路 and 措施。第一，出资人机构通过选聘一批有决策能力的专业人员作为股东利益的代表进入所持股企业的董事会；第二，在中央企业建立和完善董事会，引入外部董事以改善董事会的构成；第三，适应董事会建设，逐步转变国资委职能；第四，继续发挥外部监事会的作用。目前，宝钢集团有限公司、神华集团有限责任公司等19家企业进行了董事会试点，共选派了66名外部董事，有14家试点企业的外部董事达到或超过了董事会成员的半数，正在逐步实现企业决策权与执行权分开和董事会选聘、考核、奖惩经理人员。

规范的中央企业董事会是国有企业改革的关键，也是未来国资委职能转换的前提。董事会成立后，国资委的职能更多体现为股东方式的管理。也就是国资委作为出资人，通过董事会体现意志、行使职能。从这个意义上来说，规范的董事会制度改革将整个国资改革推上了一个新平台。

（二）探索建立市场化的选人用人机制

2003年国资委首次向全球公开招聘中央企业包括副总经理、总会计师等高级管理人员，相对国有企业原来的任命制，这种市场化招聘高管的行为是一个创举。从2003年开始，国资委连续4年组织了面向社会公开招聘中央企业高级管理者的工作，先后组织78家(次)企业面向社会公开招聘81名高级经营管理者。海内外共有4000多人报名，最后直接录用了71人。其中，总经理(院长)2人，副总经理(副院长、副局长)28人，总会计师35人，总法律顾问6人。目前，公开招聘已从每年一次进入到“小批量、多批次、正常化”的阶段。通过公开招聘，国资委建立起了中央企业人才库，储备了一大批优秀人才，为中国国资国企改革奠定了人才基础。

（三）对中央企业负责人进行业绩考核

2003年11月25日，国资委在对全部中央企业进行深入调研的基础上，六易其稿，一部关于国有资产监督管理的重要法规——《中央企业负责人经营业绩考核暂行办法》正式出台，考核的基本指标有4项，即出资人所关心的利润、净资产收益率、主营业务增长率和国有资产保值增值率。考核结果与央企负责人的报酬相挂

钩,并将逐步过渡到企业负责人年薪制。2007年1月1日,新修订的《中央企业负责人经营业绩考核暂行办法》正式施行,标志着中央企业第二任期(2007~2009年)经营业绩考核全面启动。与原办法相比,新《办法》进一步强调考核目标值的确定要与企业发展战略规划相结合;增强中央企业合理确定考核目标值的内在动力;在突出纵向比较的同时,引入横向对标的理念。国资委对中央企业负责人业绩考核,标志着国务院国资委开始以出资人身份对中央企业负责人进行业绩考核,在建立和完善市场经济条件下激励和约束机制的创新实践方面又迈出了重要一步。

(四) 中央企业全面推行风险管理

风险是未来的不确定性对企业目标的影响。改革开放以来,国有企业特别是国有大中型企业通过管理机制的深度变革,经营的效率效果不断提升,为国家经济发展作出了巨大的贡献。但是随着国内市场经济的逐步成熟,在市场环境瞬息万变的今天,国有企业需要面对的内外外部不确定性因素日益增多,一项重大决策失误,都有可能给企业带来严重后果。2004年相继爆发的中航油等风险事件就是明显的例证。

风险问题关系到企业的生存和发展,是企业要解决的根本问题。为了指导中央企业全面开展风险管理工作,建立健全风险管理体系,自2004年开始,国资委对中央企业风险管理工作给予了高度的重视。针对国有企业所面临的无处不在、无时不在的各类风险,2006年6月,国资委印发了《中央企业全面风险管理指引》,为企业全面风险管理工作指明了方向,认真地贯彻落实《指引》,既是出资人对所出资企业的要求,也是企业谋求生存发展的必然选择。

此外,国资委还在许多方面实现了根本性的改革。比如收入分配,过去是企业自己管自己,现在收入分配和奖惩都有章可循。再如产业定位,企业过去是自己定位,现在已明确了企业的主业。企业过去是“大而全”、“小而全”,现在通过主辅分离,辅业改制实现了精干主业。同时,自国资委成立以来,先后出台了许多法律法规和文件,如企业国有资产监督管理条例、企业改制、企业产权转让和国有资本预算管理的文件等。2007年7月,国务院国资委、中国证监会公布了《国有股东转让所持上市公司股份管理暂行办法》、《国有单位受让上市公司股份管理暂行规定》和《上市公司国有股东标识管理暂行办法》三个政策性文件,对国有单位转让和受让上市公司的方式、定价原则、审核程序、转让或受让方资格、协议签订、价款支付等方面作了规范性要求,并明确了相关各方的责任,这对于规范我国国有上市企业具有积极作用。各地国资委也都进行了诸多方面的探索。

国有企业改革要解决两个基本问题,一是实现企业经营方式的市场化。这个

目标已大体实现。经过 30 年的国企改革,企业经营方式已基本市场化;二是实现企业制度、体制的市场化。这个目标正在逐步实现。中国的国有企业改革已经走出了一条有中国特色的道路,为中国的经济发展作出了重要贡献。

国资委的成立,标志着中国国企改革进入了一个崭新的阶段,通过这几年的努力,国有企业已走向了有序发展。

《国资新思维》一书,真实记录了近年来尤其是国资委成立以来国资国企改革勇于探索,大胆实践的历史,具有十分重要的史料价值。值此《国资新思维》即将出版之际,回顾和总结国企改革和国资改革的这段历史,有助于我们对这部书重要性的认识;对我们正在向纵深推进的国资国企改革而言,也具有十分重要的意义。我们已经有 30 年国企改革的成功经验,只要我们坚持解放思想、实事求是、与时俱进,中国国有企业改革必将走向成功。

谨以此为序。

周放生

2008 年 2 月

前 言

2010 年要基本建成社会主义市场经济体制,这是中国对全世界许下的诺言。作为中国市场经济体制改革核心环节的国资国企改革,其成败与否,事关中国未来发展之大局。作为计划经济体制基础的国有企业,出资人地位能否真正确立,政企能否真正分开,国有资产能否真正转化为国有资本,一直在考验着我们的改革者。

2008 年是改革开放 30 周年,也是国资管理体制改革 20 周年。在全国上下纷纷纪念改革开放 30 年之际,我们也不甘寂寞,捧出了浸染《上海国资》人思考与智慧的《国资新思维》。

国资国企改革行进至今,步入了深水区,涉及的利益更为多元,博弈更加复杂,各种矛盾纠结,对广大的国资国企运营管理者而言,不仅是经济学意义上的经济考量,更是社会政治文化的综合平衡。藉此,已不是仅靠勇气就能完成,更需要有识之士的新思维和大智慧。公司治理带来的国企董事会难题,国有股权改革的市值管理,新国资的转型应对,无不需要改革者有新的解决之道。

为此,在《国有资产法》递交全国人大初审,国资国企运营管理即将有法律意义上的重大突破之际,《国资新思维》也新鲜面世。编者以《国资新思维》为书名,就是希望改革者面对新的困难和挑战,能摆脱旧思维的羁绊,乘势而为,书写国资国企改革壮丽的华章。

本书收集了《上海国资》杂志近三年的重要文章,共分为六个部分。作为创刊伊始就一直关注中国国资国企改革的《上海国资》,一直坚持真实记录中国国资国企运营管理改革探索的历程。为此,收入此书的文章,也基本保持了原貌,以期还原改革探索的真实历程。我相信,此书的出版,将对关注关心中国国资国企的人士提供一个新的观察视角,打开一扇新的窗户。

编者深知,时至今日,国资国企改革还不能轻言成功,改革还在路上,原有的利益格局全部打破,新的利益格局尚未形成,各方利益纵横交错,已到了没有各方参与改革就寸步难行的地步。国资国企改革不是寂寞的独舞,而是一曲社会各方广泛参与、共同推进的恢宏交响。我由衷地希望,通过本书的出版,能有更多的人关注、支持、参与到中国的国资国企改革事业中来,因为这确实是一个值得为之付出

2 国资新思维

全部精力的伟大事业。

本书的出版,集中了《上海国资》杂志全体同仁的成果。这是一个非常年轻而有战斗力的团队,大家彼此学习、互相激励,共同成长,一直坚守着这个中国改革的前沿阵地,与国资国企改革者一路同行,默默记录着中国国资国企改革的历史。在此,我要向他们表示深深的感谢和敬意。同时,也向一直关心支持《上海国资》杂志发展的杨国雄、陈昕、蒋苏平、蔡敏勇等编委会领导表示衷心的感谢,向为本书作序的周放生老师表示深深的感谢。

罗新宇

2008年初于上海

目 录

第一部 国资监管新思维

第一篇 国有股监管新政	3
国有股流通谋变	3
华东六省一市:国资监管攻略大全	7
国有股减持新政效用几何	16
第二篇 MBO 困境	21
MBO 神话覆灭	21
MBO 资金迷雾	26
后 MBO 时代的五大曲径	31
《暂行规定》是谁的胜利	35
第三篇 全流通时代的国资监管	40
G 时代国资监管变局	40
如何监管大股东	46
第四篇 境外国资监管难题	50
境外国资监管预热	50
境外国资统计谜局	57

第二部 新国资 新征程

第一篇 新国资现象	65
新国资崛起	65
新国资的监管和转型	
——专家畅议“新国资”现象	69

第二篇 国企红利时代到来	78
国资经营预算破冰	78
破冰建制关山几度	81
开启国企红利时代	84
国资经营预算箭在弦上	87
第三篇 国企创新在路上	93
上广电创新:悬崖边的白刃战	93
重构国企创新能力	98
国企创新缘何屡遭滑铁卢	100

第三部 市值管理新时代

第一篇 全流通下的国资运营	105
股权分置改革的国资步调	105
国资的三大困惑	109
转折年能否真正到来	112
对价博弈变局	115
期权激励,看上去很美	119
第二篇 应对市值管理时代	123
市值管理“三板斧”	123
市值管理应谨防七大误区	127
国资委如何念好市值管理经	130
国有资产保值增值新视角 ——贵州茅台市值飙升的启示	135

第四部 董事会新政

第一篇 国企需要什么样的董事会	143
国企董事会新政	143
反思国企董事会	147
国企需要怎样的董事会	149
《公司法》修改助推新董事会运动	153

第二篇 董事会试点难题	155
国企董事会建设攻坚	155
董事会试点一周年	158
外部董事如何真正发挥作用	165

第三篇 管控新革命	169
增强集团管控力	169
国资委革新管控模式	174
华润:母子公司纵横管控	175

第五部 资本道

第一篇 上海国资发力资本市场	187
上海国资资本道	187
上海股改立下头功	190
新华发行借壳华联超市	192

第二篇 国资规划上海破题	196
国资规划助推上海国际竞争力	196
揭秘上海国资“十一五”规划	203
国资规划破题之路	207

第三篇 上海“两化”路径	211
仪电控股的资本之路	211
上海国资改革首倡“两化”	215
“两化”路径的难点求解	219

第六部 案例

第一篇 张裕员工持股通行	227
张裕改制“罗生门”	227
员工持股亟待规范	231
员工持股新政的五大难点	236

第二篇 上港整体上市攻略	240
上海发力国际航运中心	240
陆海枯:做最好的港口运营商	243
上港整体上市三部曲	248
第三篇 鄂武商控股权之争	252
控股权战争	252
国有股权管理制度谋变	258
如何应对股权狙击	261
第四篇 宝钢远征	265
宝钢收购八一钢铁	265
“远征”路上的钢铁业重组	268
世界级宝钢	274
全球战略方能应对全球挑战	278
第五篇 上海仪电国资改革 15 年启示	283
上海仪电华丽转身	283
国资经营者要有激情	
——上海仪电集团董事长张林俭专访	290
上海仪电的启示	294
“国资老板”是这样炼成的	296
第六篇 科投张江	300
张江汉世纪启航	300
科投是国家战略的要求	305
三大战略打造新张江集团	
——访上海张江(集团)有限公司常务副总经理刘小龙	307

第一部 国资监管新思维

- 第一篇 国有股监管新政 / 3
- 第二篇 MBO 困境 / 21
- 第三篇 全流通时代的国资监管 / 40
- 第四篇 境外国资监管难题 / 50