

RESEARCH AND STUDY

REPORTS ON THE SUPERVISION OF STATED-OWN ASSETS AND
THE REFORMATION OF STATED-OWN ENTERPRISES (2007)

探索与研究

国有资产监管和国有企业改革 研究报告(2007)

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

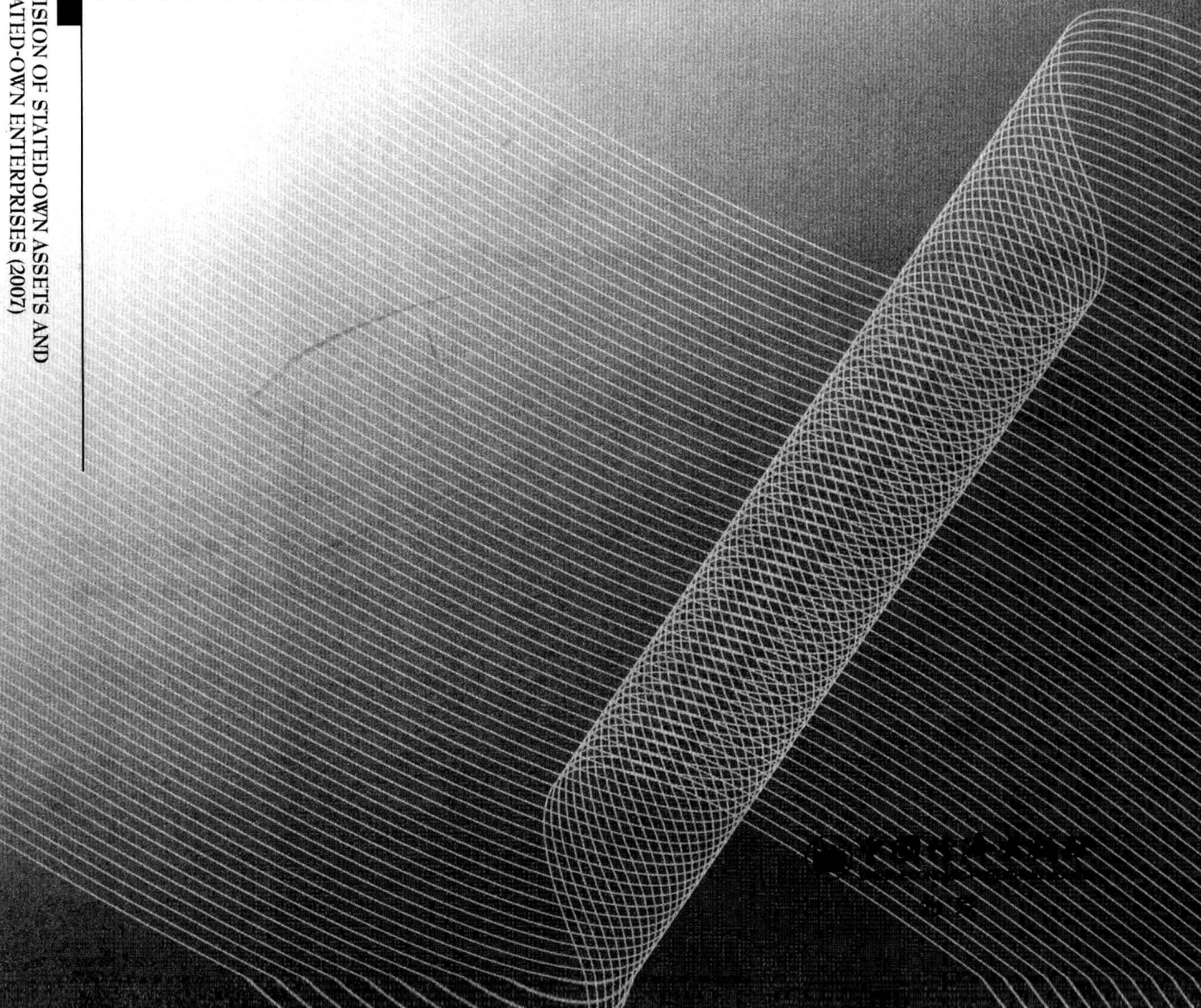
探索与研究

国有资产监管和国有企业改革 研究报告(2007)

国务院国有资产监督管理委员会研究室 编

RESEARCH AND STUDY

REPORTS ON THE SUPERVISION OF STATED-OWN ASSETS AND
THE REFORMATION OF STATED-OWN ENTERPRISES (2007)



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·
2007/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，2008.1

ISBN 978—7—5017—8439—4

I. 探… II. 国… III. ①国有资产—资产管理—研究报
告—中国—2007 ②国有企业—经济体制改革—研究报告—
中国—2007 IV. F123.7 F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 006371 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

责任编辑：孙 岩 (电话：68359418)

技术编辑：常 毅

美术编辑：白长江

经 销：各地新华书店

承 印：北京东光印刷厂

开 本：787mm×1092mm 1/16

印张：49 字数：871 千字

版 次：2008 年 1 月第 1 版

印次：2008 年 1 月第 1 次印刷

印 数：4000 册

书 号：ISBN 978—7—5017—8439—4/F·7431

定价：98.00 元

版权所有 盗版必究

国家版权局反盗版举报中心电话：12390

服务热线：68344225 68369586 68346406 68309176

编辑委员会名单

主 编：李荣融

副主编：黄淑和

编委（按姓氏笔画为序）：

王晓齐 邓志雄 刘南昌 时希平

李 冰 陆志军 张德霖 贾小梁

曾 坚 谢 俊 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 赵 欣 陈国卫 武爱河

张 涛 杨焕志 侯 洁 楚序平

张金明 梁 方 宋光兰 吴 哲

芦宏生 杨 宁 吴 亮 蒋 怡

陈 锋 衣 薇 潘 韧 任 凌

序 言

《探索与研究——国有资产监管和国有企业改革研究报告(2007)》一书与大家见面了。这是国有资产监管和国有企业改革研究报告系列的第三本,汇集了国务院国资委2006年软科学课题研究的优秀成果。相信这本书会给从事和关心国有资产管理体制改革和国有企业改革发展的同志提供一些有益的参考。

国资监管工作极具探索性,极具挑战性。国务院国资委成立以来,我们牢牢把握定位,依法履行职责,做了一些开创性的工作,有力地促进了国有资产管理体制的完善和中央企业的改革发展。这其中,软课题研究发挥了非常重要的作用。近五年来,我们围绕国有资产管理体制改革和中央企业改革发展中的重大问题,突出理论性、前瞻性、针对性和可操作性,开展软课题研究。我们与理论研究部门、高等院校、中央企业等紧密配合,针对实际工作中一系列迫切需要解决的问题,如建立和完善国有资产管理体制框架,建立和完善中央企业负责人业绩考核体系,调整国有经济和中央企业布局结构,完善公司法人治理结构,开展国有大型企业建立规范董事会试点,加强国有产权管理,强化风险控制,建立国有资本经营制度预算制度,推动中央企业履行社会责任,探索现代企业制度下企业党组织有效发挥政治核心作用的方法与途径等,开展软课题研究,寻求理论支持,找出解决路径,提出具体措施,有力地推动了各项工作的突破与创新。正是因为理论研究先行,勇于攻坚克难,又注重及时总结经验,把勇于探索与谨慎从事有机结合,确保了国有资产监管各项工作的积极推进,初步探索走出一条具有中国特色的搞好国有企业的新路子。

值此书稿付梓之际,我要感谢财政部对软课题研究的支持,软课题经费数额虽不太大,却起到了四两拨千斤的重要作用。我要感谢高等院校、理论研究部门、各行各业专家的积极参与,清华大学、人民大学、南开大学、中国政法大学、中

国社会科学院、国务院发展研究中心、财政部财政科学研究所的研究人员以及众多行业专家参加了软课题研究,充分发挥了理论优势,为提高软课题研究水平作出了重要贡献。我要感谢广大中央企业,他们对改革发展的探索与创新,为软课题研究打牢了实践基础。我要感谢委内各厅局的同志们,他们在承担繁忙业务工作的同时,为软课题研究付出了大量心血,做出了艰苦努力,体现出高度的使命感、强烈的事业心和勇于探索的创新精神。通过软课题研究,也使国资委机关干部的理论水平、研究能力和业务素质得到显著提高。

党的十七大对完善国有资产监管体制和推动国有企业改革发展提出了新的要求。在新的发展阶段,我们仍然有许多问题需要深入研究与探索,软课题研究任务依然十分繁重。我们要高举中国特色社会主义伟大旗帜,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,认真贯彻党的十七大精神,深入贯彻落实科学发展观,进一步加大研究力度,充分发挥软课题研究的作用,努力提高决策的科学化、民主化和规范化水平,为完善国有资产管理体制和制度,推动中央企业实现又好又快发展,进一步增强国有经济的活力、控制力、影响力,提供智力支撑和强大动力。

今后,我们将继续精选课题研究成果,编辑成册,并加大推广力度,让社会各界分享这些研究成果,共同推动国有资产监管体制的不断完善和国有企业的持续健康发展。

李荣融

二〇〇八年一月

目 录

序 言 (1)

第一篇 国有资产管理体制改革

国有资本经营预算制度研究 (3)
《公司法》配套制度研究 (61)

第二篇 国有企业改革发展

中央企业社会责任问题研究 (83)
我国国有经济布局和调整若干重大问题的研究 (151)
中央企业提高集团控制力研究 (192)
企业内控机制建设研究 (243)
推进中央企业退休人员社会化管理工作的思路和配套政策研究 (307)
新破产法框架下国有企业破产问题研究 (343)
坚持党管干部原则与董事会选择经营管理者
经营管理者行使用人权相结合问题研究 (377)

中央企业董事长、总经理和党委书记任职配置问题研究·····	(407)
国有企业改革和国有经济结构调整中不稳定问题研究·····	(430)
中央企业班组建设研究·····	(444)

第三篇 国有资产监督管理

市值考核评价体系研究·····	(479)
引入行业标准值开展对标业绩考核研究·····	(498)
股权分置改革后国有股流转监管问题研究·····	(513)
中央企业人工成本管理调控办法研究·····	(534)
加快推进中央企业信息化的政策措施研究·····	(552)
股权多元化企业国有资产监督有效形式的初步研究·····	(574)
建立健全防范企业国有资产流失有效机制的研究·····	(598)

第四篇 国有企业党的建设和思想政治工作

现代企业制度条件下国有企业党组织发挥政治核心作用研究·····	(611)
中央企业突发危机事件中的媒体应对和调控机制研究·····	(632)
中央企业廉洁文化建设的理论与实践研究·····	(652)

第五篇 出资人队伍建设

国资委行文规范问题研究·····	(691)
培育机关文化,构建和谐机关研究·····	(712)
国资委后勤事业单位资产经营业绩考核和管理机制研究·····	(724)
我国工商领域行业协会政策环境研究·····	(737)
后 记·····	(773)

第一篇

国有资产管理体制改革

国有资本经营预算制度研究

《公司法》配套制度研究

国有资本经营预算制度研究

第一部分 国有资本经营预算制度 总体框架研究

一、建立国有资本经营预算制度的战略宗旨和基本原则

(一) 建立国有资本经营预算制度的战略宗旨

与公共财政预算寻求社会公平不同,国有资本经营预算的核心是以效率为中心,关注国有资本的实际回报,并以此为枢纽来进行国有经济布局和结构的调整、推动国有企业改制重组、配合国家实现社会保障等方面的战略意图,促进国资委以透明、规范的方式向国家提交国有经济这份答卷和接受评判。

(二) 建立国有资本经营预算制度的基本原则

一是着眼长远,务求规范。国有资本经营预算制度的建立,国内外没有现成的经验,不但有技术上的复杂性,而且涉及到方方面面的利益关系,搞不好就会成为权力和利益的交易。同时,国有资本经营预算制度是未来复式预算制度的一个组成部分。现在建立国有资本经营预算制度,必须要考虑与未来复式预算的总体框架是否吻合,现在的一项制度不能成为未来改革的障碍。因此,建立国有资本经营预算制度虽然是现在就要推行的事情,但必须要着眼长远,务求规范,不能成为一些部门打小算盘的工具。

二是先简后繁,分步实施。建立国有资本经营预算制度,搭建复式预算制度的基本框架,是一项系统工程。但在国有资本经营预算的起步阶段,应该尽量简单,对目前研究得比较清楚的事情,就可以先推行。而有些事情并没有形成共识,或者还不具备条件,则不要匆忙推行,可以先等一等、放一放。

三是战略导向,效率为本。建立国有资本经营预算制度的战略宗旨决定了国有资本经营预算应该以效率为本,看是否提高了实际回报。

四是量入为出、周期平衡。国有资本经营预算的收入基础是国有企业盈利和国有股权转让收入,不像以赋税为收入基础的公共预算那样具有稳定性、均衡性。因此,国有资本经营预算一定要量入为出,编制主体应该谨慎预测和计算可能的收入,并严格控制支出。同时,由于预算收入的不稳定、不均衡,国有资本经营预算也不应该要求按年度进行平衡,而应追求周期平衡。在起步阶段,可以有累计盈余。

五是相对独立、适度互通。国有资本经营预算相对独立于以公共预算为主的财政预算,同时又需要和财政预算、社保预算之间建立规范的资金互通道道。

二、国有资本经营预算的主要收入来源和主要支出方向

(一)国有资本经营预算的主要收入来源

中央层面国有资本经营预算现阶段的收入来源主要有两类:一类为国有企业所分配的利润和国有股红利,另一类为国有产权和股权转让收入(扣除改制重组成本后)。

(二)国有资本经营预算的主要支出方向

支出方向是否合理可行十分关键。支出范围过宽,容易导致国有资本预算包罗万象,使国有资本经营预算不能聚焦于应有的功能。支出范围过窄,国有资本预算又很难发挥提高国有经济整体效率、调整国有经济布局、推进改制重组的作用,也不能实现政府包括社会保障在内的其他战略意图。

在实行中央国有资本经营预算初期阶段,应以如下两类支出为主。

第一,国企改制重组成本支出。国企改制重组成本是指在国有企业改制重组过程中发生的理顺职工劳动关系的经济补偿金、偿还对职工的各种债务和拖欠费用、实现社保并轨所产生的费用,以及其他相关费用等。用国有资本经营预算来支付改制重组成本既有必要性又有迫切性。从全国看,这笔费用非常大,按目前的情况来推算,仅国企改制重组的企业员工身份置换成本就需至少数千亿元。中央企业由于人员多、包袱重,待遇也一般高于地方,所以改制重组成本要高于地方。在国有资本经营预算建立之前,很多地方为推进改制重组,纷纷设立了改制重组基金来支付这笔费用。通过建立国有资本经营预算来支付改制重组成本,既可保证资金来源稳定、支出管理规范化,又可通过适度的统筹安排更好地解决困难企业的改制重组问题。由于国有企业改制重组将是今

后一段时期内国有企业改革的重要任务,此项支出应是国有资本预算在今后一段时期内的主要支出内容。

第二,对现有企业补充资本金。根据“有进有退”的原则,在国有经济布局调整过程中,国有资本必须向关键领域、优势企业集中,国家可以根据情况对一些国有企业进行增量资本投入,特别是对资本金严重不足、但有战略意义的企业,补充资本金迫在眉睫。我国加入WTO后,通过财政渠道向国有企业注入资本金受到了很大约束。事实上,我国财政已基本停止了对国有企业继续注入资本金。在这种情况下,作为出资人代表的国资委要向所出资的战略性企业补充资本金,最现实、最有效的手段就是通过建立国有资本经营预算制度,将变现的国有股或所收缴的股息红利通过预算支出的方式投入到上述企业中。

三、建立规范的预算和决算管理制度

(一)建立规范的预算收入制度

要使国有资本经营预算制度具有可持续性,首先必须要有规范的预算收入制度。规范的预算制度应包括如下2个方面的内容。

1. 制定国有企业利润收缴办法

国有企业利润收缴将会是中央国有资本经营预算制度的主要来源。但是,建立规范、严肃的利润收缴办法,是一件具有极大挑战性的事情。许多企业倾向于不断投资扩张,可能会对利润收缴有抵触情绪。企业的游说和“公关”也很容易使利润收缴制度失去其应有的严肃性。

从长远来看,国资委应该有一个详尽的战略布局调整计划和涵盖所有出资企业的资本化计划,在此基础上,确定每个企业每个年度的财务预算和决算方案。要达到这样的目标,进一步改革国有企业的会计制度和财务准则、加快国有企业的股份制改革和建立规范的董事会制度是十分必要的。从目前来看,也可以效仿大多数地方的做法,按固定的比例(如15%~25%)强制性地从企业收取税后可分配利润。

2. 制定国有企业出售和国有股转让所产生收入的使用和收缴办法

国有企业出售和国有股转让所产生的收入,目前一般是用于本企业改制成本支付,在有节余的情况下则上缴。这样的办法可以维持,但应该纳入国有资本经营预算的框架中,即改制成本需要经过严格的核定,支付手续应该完备。出售和转让的款项原则上应该进入国有资本经营预算账户。

(二) 建立规范的预算支出制度

1. 制定改制重组成本支付的管理办法

国资委首先应该制订中央企业改制重组的基本规划,对中央企业改制重组的基本设想、基本进程做到大致有数,并测算总的改制重组成本和成本发生的大致时序。对能自行支付改制重组成本的企业,其成本支出可由企业在按规定上缴收益前先行扣除,但成本的测算要经国资委核定。对卖不抵支、不能自费改制重组的企业,其改制成本不足部分由国资委从国有资本经营预算的支出项目中支出。所需资金缺口可由改制企业先测算后报国资委核定。

2. 制定补充资本金的管理办法

国资委应确定国有经济布局和结构调整的总体思路,制订具体规划和方案,明确国有资本需要控制和加强的行业领域,这是国有资本经营预算进行资本性支出的基本依据。

需要补充资本金的国有企业应同时符合以下三个基本条件:所在行业应是国家必须控制的关键行业领域;企业在本行业处于优势地位或有战略意义;企业资本金明显不足。

应严格禁止或限制对以下类型的国有企业补充资本金:与国有经济布局规划不符、在该行业领域中需要退出或可能逐步退出的国有企业;长期亏损、扭亏无望的国有企业;资本金相对充足的国有企业。

国资委可以考虑建立资本金支出的咨询机构,以增强补充资本金决策的科学性。该机构的具体作用有三:对国有资本经营预算中补充资本金支出提出总体意见;对向每个具体企业补充资本金的动议进行评估并提出咨询意见;对资本金支出效果进行评估。咨询机构的组成应有广泛代表性,可包括政府官员、专家学者、专业机构的人员、企业家等。

(三) 建立对国有资本经营预算执行情况的全方位监督体系

首先应该制定全国人民代表大会常务委员会对国有资本经营预算执行情况的监督制度。全国人大的预算委员会或财政委员会应该建立专门的小组来监督国有资本经营预算的执行情况。其次,应该制定国家审计部门对国有资本经营预算执行情况的审计办法,可以通过例行审计和特别审计来强化监督。再次,应该建立国有资本经营预算执行情况的公开披露制度,让新闻媒体、社会各界对国有资本经营预算的执行情况进行监督。

(四) 建立更加严格的决算管理制度

由于国有资本经营预算比以公共预算为主的财政预算具有更多的弹性,也就是说,经审议的预算可能会更加粗线条而不是细线条。预算在执行过程中可能会与原来的计划有些偏离,因为国有资本经营预算的收入和支出都不可能像公共预算那样具有均衡性和可预见性、可计划性。因此,就必须要建立更加严格的决算管理制度,通过事后的严格审查来弥补事前的粗线条。

(五) 建立国有资本经营预算执行效果的评价体系

国有资本经营预算应该比公共预算更加重视效果评价,它也比公共预算更容易进行效果评价。可以借鉴其他国家改革政府预算和会计制度的一些做法,包括借鉴它们对资本性项目进行效果评价的指标体系和打分方法,以利于我国的国有资本经营预算真正做到以效率为本,使国有资本经营预算真正有别于公共预算。

四、起步阶段操作方法

根据着眼长远、务求规范、先简后繁、分步实施等原则,可以采取如下一些措施尽快启动中央国有资本经营预算制度。

(一) 首先对一部分国有企业试行按固定比例收缴红利

建立国有资本经营预算的基础是国有企业或国有股份要有相对可靠的红利分配,否则国有资本经营预算制度就成为无源之水、无本之木。经过多年的改革,国有企业的效益不断提高,恢复对国有企业收缴红利,现在完全行得通,国资委应该尽快出台中央企业红利收缴制度。考虑到国有企业从1995年开始就不再上缴利润,即使现在企业的盈利状况与当年相比有天壤之别,但企业对上缴红利仍然有抵制情绪和不适心理,所以可以先在一部分企业试行。第一年的试行范围可以选择利润超过100亿元的企业,收缴水平可以先设一个固定比例,譬如说是可分配利润的15%~25%。

(二) 仿照基金预算实行列收列支

国有资本经营预算应该与公共预算、社保预算一起构成复式预算。但目前,国有资本经营预算的预计收入规模非常小,还不足以与公共预算等并列而形成复式预算。更

何况,财政预算目前也尚未完全转型为公共预算,国务院也还没有正式推出复式预算制度。因此,在正式推出复式预算制度之前,目前可以仿照现存的基金预算方式来启动国有资本经营预算。具体而言,可以在现在的政府预算“一般预算收支科目”、“基金预算收支科目”、“债务预算收支科目”之下增加“中央企业国有资本经营预算收支科目”,并相应设立“国有资本经营收入”、“国有资本经营支出”的类级科目,有关收入按照相应科目统一缴入国库,有关支出在相应科目从国库集中拨付。国有资本经营预算科目与基金预算一样实行单独编列,列收列支,不与一般预算一起搞综合平衡。

(三) 国有企业关闭破产资金继续从财政预算中支出

在启动阶段,国有资本经营预算收入不但难以实现国有资本经营预算的结余向公共财政预算的资金转出,而且财政预算中多年来一直存在的国有企业关闭破产和分离办社会职能的资金也应该继续维持由财政预算支出。如果财政预算中目前就立即停止这些费用的支出而转移给国有资本经营预算来承担,后者是不可能有能力来负担的。目前,困难企业的政策性关闭破产资金和企业分离办社会职能的资金宜继续由财政预算安排,但一般企业的改制重组成本可以从国有资本经营预算中安排。至于以后重新界定财政预算和国有资本经营预算之间的支出职责,需根据情况由双方妥善处理。

(四) 设立国库专户

国有资本收入预算要实行“收支两条线”,预算所有收入都要统一缴入国库,支出也要从国库集中拨付。由于要实行单独编列、列收列支,为了便于实行国库管理,国有资本经营预算可以在国库设立专户,国资委根据经过审议批准的预算方案和企业的实际情况,向企业下达国有资本经营预算收入收缴书,企业接到收缴书之后则将应缴收入自行上缴国库,存入专户。国资委根据经过审议批准的预算方案,直接将应支出资金从国库专户拨付给有关企业,实行专款专用,不得挤占和挪用。

(五) 实行现收现付会计制度,从被动型国有资本经营预算入手

国际上,许多国家都感到,一般预算中的现收现付会计制度难以适应资本性项目的要求,难以对支出效果进行衡量和管理,所以一直在探索如何引入权责发生制会计,一些国家甚至非常激进地在所有政府单位和政府整体都以权责发生制取代现金收付实现制。从道理上讲,我国国有资本经营预算制度最适宜引入权责发生制会计的一些原理和做法。但根据目前中国政府会计和预算制度的现状,立即在国有资本经营预算中采

用权责发生制会计有相当大的难度。在我国的国家预算体系中引入权责发生制会计涉及很多技术性问题,需要较长时间的准备和转轨。所以在启动国有资本经营预算时,立即采用收付实现制会计的做法是不现实的。比较现实的选择是在起步阶段仍然采用收付实现制会计,这样的编制方法可以直接套用多年来一直采用的基金预算的做法。但是,国资委和财政部及国库管理机构应该尽早研究如何在国有资本经营预算中逐步引入一些权责发生制会计的原理和做法,这一点不能犹豫。过去一些地方政府也探索过国有资本经营预算和复式预算,但由于不能突破传统的政府预算会计方法,总是以短期的年度现金收付制为基本特征,主要考虑收入现金流的来源和支出现金流的去向,缺乏经营核算的原则和方法,搞了几年又回到单式预算的老套路。实行现收现付会计制度的国有资本经营预算属于被动型国有资本经营预算,而采用权责发生制会计的做法则属于主动型国有资本经营预算。从被动型起步,以后向主动型过渡,是一种比较稳妥的方法。

五、建立国有资本经营预算的操作平台

(一)操作平台的主要职能

如果明确由国资委来具体负责中央企业国有资本经营预算的编制和执行工作,那么,国资委可以考虑建立一个国有资本经营预算操作平台。

所谓国有资本经营预算操作平台,主要是从事如下方面的工作:

1. 与中央企业财务部门建立固定联系,通过联网的信息系统即时掌握中央企业的真实财务状况,接收各中央企业定期的财务报表,特别是损益表,以跟踪各企业盈利或亏损情况。这个操作平台还可以建立国有资产和国有股的交易信息网络,以及时掌握各中央企业的国有产权交易信息。

2. 在掌握真实情况的基础上,年终前与各企业沟通并初步判断来年的盈利或亏损情况及对利润分配作出预测,对国有股交易收入作出预估,编制来年的国有资本经营预算初稿。

3. 向国资委提出来年国有资本经营预算初稿,并负责与财政部门联络和沟通,听取财政部门和其他部门的意见,修改初稿,形成国有资本经营预算草案。

4. 向企业发出国有资本经营预算收入收缴书,负责催缴和监缴各项国有资本经营预算收入,保证各项预算收入及时足额按进度缴纳,进入国库。

5. 负责与国库机构形成制度化联系,根据批准的国有资本经营预算向国库发出资