

国务院体改办产业司 编
国务院体改办研究所

创建

国有资产管理新体制

100 Questions and answers about establishing new system of state-owned assets management

百题问答



中国财政经济出版社

创建国有资产管理新体制 百题问答

国务院体改办产业司 编
国务院体改办研究所

图书在版编目 (CIP) 数据

创建国有资产管理新体制百题问答/董宏主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2003.1

ISBN 7-5005-6328-0

I. 创… II. 董… III. 国有资产-资产管理-体制改革-中国-问答
IV. F123.7-44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 110168 号

中国财政经济出版社出版

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

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

北京外文印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 11.75 印张 155 800 字

2003 年 2 月第 1 版 2003 年 2 月北京第 1 次印刷

印数: 1—8 000 定价: 25.00 元

ISBN 7-5005-6328-0/F·5525

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

顾 问 邵秉仁

主 编 董 宏

副主编 李保民 王 强

编 委 (按姓氏笔画排列)

王思强 孙少林 李海超 汪兆龙 邵明朝

杨 珺 赵 方 胡书东 俞燕山 黄云鹏

彭 涛 彭绍宗

序

邵秉仁

党的十六大报告将“坚持和完善基本经济制度，深化国有资产管理体制改革”，作为经济建设和经济体制改革的八大任务之一，明确提出要“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。”这是借鉴世界各国国有资产管理经验，并结合我国实际情况和多年的实践经验，在国有资产管理方面提出的新思路、新体制和新举措，是报告中的一个亮点和特色，为进一步深化国有资产管理体制改革确定了基本目标和总体框架。

改革国有资产管理体制，是深化经济体制改革的重大任务。改革开放 20 年来，我国的国有经济得到了迅速发展。但是由于体制上的原因，国有资产管理和营运依然存在一些问题和突出矛盾。一是运营效率低下，资产流失严重。二是政企职责不明，政资机构不分。三是部门分割管理，权利责任不清。国有资产管理体制改革滞后已成为长期困扰我们经济和社会发展的制度性障碍，是绕不开的攻坚难题。这方面的改革是否取得新突破，不仅是继续推进整个经济体制改革的重要举措，也是全面建设小康社会的紧迫任务。十六大报告针对这一重要问题，知难而进，“犯其至难，图其至远”，为我们“继续探索有效的国有资产经营体

制和方式”指明了方向，这是现阶段深化经济体制改革中具有突破性的重大举措，标志着我国国有资产管理体制改革将进入一个新的阶段。

新的国有资产管理体制较之以往，在背景、内涵、性质、内容上都有较大的突破和不同，全面准确地把握新体制的方方面面，是广大理论研究和实践工作者的迫切需要。在新的国有资产管理体制的总体目标和基本框架的制定过程中，国务院体改办作为专门从事经济体制改革的机构，一直在探索研究这一问题，并为起草十六大报告而成立了国有资产管理体制改革专题课题组，本着与时俱进、开拓创新的精神，对深化国有资产管理体制改革进行了长期深入的调研，取得了颇有新意的研究成果。这是现代产权理论在中国的实践和探索，为深化国有资产管理体制改革提供了有益的理论依据和政策建议。

针对各方面对构建新的国有资产管理体制所关心的问题，我们编写了《创建国有资产管理新体制百题问答》一书。希望本书的出版，能帮助大家准确理解国有资产管理体制改革的有关内容，更好地在实践中全面贯彻十六大精神，推进国有资产管理体制改革的理论研究和实践探索。

由于国有资产管理体制改革事关重大，仍然处于发展、探索阶段，加上编者学识有限，书中难免有错误和疏漏之处，恳请各位专家、学者和广大读者朋友批评指正。

二〇〇二年十一月二十七日

目 录

1. 中央为什么提出要建立国有资产管理新体制? (1)
2. 建立国有资产管理新体制要解决的关键问题是什么? (2)
3. 国有资产管理体制改革的主要目标和基本原则是什么? (3)
4. 国有资产管理新体制的主要框架是怎样的? (5)
5. 对国有资产进行统一管理的机构主要有哪些形式? (6)
6. 拟组建的国有资产管理委员会主要有哪些职能? (8)
7. 国有资产管理委员会的性质和法律地位如何? (9)
8. 国有资产管理机构设几级? (11)
9. 地方政府如何组建国有资产管理机构? (11)
10. 国有资产管理机构是否会干预企业日常经营? (12)
11. 什么是国有资产营运主体? 主要形式有哪些? (13)
12. 国有资产营运主体的法律地位是什么? (15)
13. 什么是出资人、出资人职责? 怎样行使出资人职责? (15)
14. 为什么说出资人的权利、义务和责任要相统一? (16)
15. 怎样理解国家统一所有、分级行使出资人职责? (17)
16. 怎么理解和区分统一所有、分级所有和分级履行出资人
 职责三者的关系? (18)
17. 什么是所有制? (19)
18. 什么是混合所有制经济? (19)

-
19. 什么是产权? (20)
 20. 什么是财产权? (20)
 21. 什么是企业法人财产权? (21)
 22. 什么是出资人所有权? (21)
 23. 怎样实现国有资产保值增值? (21)
 24. 怎样防止国有资产流失? (22)
 25. 什么是资产? (24)
 26. 什么是资本? 资产和资本的区别和联系是什么? (26)
 27. 什么是所有者权益? (27)
 28. 什么是负债? (27)
 29. 什么是国有资产? (28)
 30. 国有资产主要有哪些类型? (29)
 31. 什么是经营性国有资产? 如何管理? (29)
 32. 什么是非经营性国有资产? 如何管理? (38)
 33. 什么是行政事业性国有资产? 如何管理? (39)
 34. 什么是资源性国有资产? 如何管理? (40)
 35. 国有资产管理、监督、营运体系是指什么? (41)
 36. 什么是国有资产管理体系? (42)
 37. 什么是国有资产监督体系? (43)
 38. 什么是国有资产营运体系? (46)
 39. 什么是国有资产经营评价和考核指标体系? (46)
 40. 什么是国有资产产权转让的市场体系? (49)
 41. 怎样理解政企分开? 实现政企分开的核心内容是什么? (50)
 42. 什么是政府的行政管理职能? (51)
 43. 什么是政府的资产所有者职能? (52)
 44. 为什么要对国有资产进行评估? (52)
 45. 国有资产评估的对象、标准、原则和方法是什么? (54)

46. 国家对国有资产评估是如何管理的?	(64)
47. 国有企业改制如何进行产权界定?	(68)
48. 对在职发明的知识产权如何进行界定?	(73)
49. 对国有企业无形资产的产权如何进行界定?	(73)
50. 为什么要对国有企业进行收入分配制度改革?	(74)
51. 国有企业收入分配制度改革的指导思想和原则是什么?	(75)
52. 什么是有效的激励和约束机制?	(77)
53. 国有企业经营者的收入分配的决策程序如何?	(79)
54. 什么是年薪制?	(80)
55. 什么是经营者持股?	(83)
56. 什么是经营者股票期权?	(88)
57. 什么是岗位工资制?	(92)
58. 如何规范经营者职位消费?	(96)
59. 改革国有企业人事用工制度的指导思想和原则是什么?	(98)
60. 国有企业主要经营者选拔的办法和程序是什么?	(101)
61. 如何构造企业法人治理结构?	(104)
62. 股东大会是如何组成的? 其职权是什么?	(108)
63. 董事会是如何组成的? 其职权是什么?	(109)
64. 监事会是如何组成的? 其职权是什么?	(110)
65. 薪酬委员会是如何组成的? 其职权是什么?	(111)
66. 什么是独立董事? 如何组成? 其职权是什么?	(112)
67. 政府官员是否能够担任独立董事?	(113)
68. 目前企业的组织形式主要有哪几类?	(114)
69. 什么是独资企业?	(114)
70. 什么是公司制企业?	(115)
71. 什么是合伙企业?	(116)
72. 什么是股份合作制企业?	(116)

-
73. 什么是国有独资公司? (117)
74. 什么是国有控股公司? 如何分类? (118)
75. 什么是有限责任公司? (122)
76. 什么是股份有限公司? (123)
77. 股份有限公司和有限责任公司有何区别? (124)
78. 股份企业与独资、合伙企业有哪些区别? (127)
79. 什么是企业法人? 企业法人具备的条件是什么? (128)
80. 什么是有限责任? (128)
81. 什么是无限责任? (129)
82. 什么是控股公司? (129)
83. 什么是集团公司? (130)
84. 什么是企业集团? (130)
85. 集团公司的组织结构模式有哪些? 其主要特征是什么? (131)
86. 什么是存量资产? (133)
87. 什么是企业兼并? 企业兼并与企业合并有何区别? (133)
88. 什么是企业重组? (134)
89. 什么是资产重组? (135)
90. 什么是业务重组? (135)
91. 什么是并购? (136)
92. 什么是破产? 破产的程序是什么? (136)
93. 什么是产权交易市场? (141)
94. 什么是资本市场? (141)
95. 什么是货币市场? (143)
96. 什么是金融市场? (143)
97. 国有资产管理的国际经验主要有哪些? (144)
98. 美国是怎样管理国有资产的? (150)
99. 德国对国有资产是如何管理的? (153)

100. 法国对国有资产是如何管理的？	(157)
101. 英国对国有资产是如何管理的？	(160)
102. 新加坡对国有资产是如何管理的？	(163)
103. 韩国的国有资产管理体制是怎样的？	(166)
104. 瑞典的国有资产管理体制是怎样的？	(170)

1. 中央为什么提出要建立国有资产管理新体制?

改革开放 20 年来, 我国的国有资产得到了迅速发展。到 2001 年, 全国国有资产总计 109316 亿元, 经营性国有资产总量为 73149.3 亿元, 其中国有企业中国有资产总量为 59827 亿元, 在我国社会主义现代化建设中发挥着举足轻重的作用。十四届三中全会以后, 我国积极推进社会主义市场经济取向的改革, 不断探索建立现代企业制度的有效途径。但是, 随着市场的发育和国有企业改革的深化, 国有资产管理体制存在的突出问题逐渐反映出来: 一是国有出资人缺位。各部门作为宏观调控部门和派出机关, 多以行政管理者的身份出现, 没有明确哪一个部门负责管理国有资产。二是出资人职责不清。各部门的职能把社会经济管理者职能和所有者职能混为一体, 而且多以社会管理为主要职能。三是没有一个部门真正对国有资产负责。如国有资产的保值增值的主体是谁? 国有资产的流失谁负责任? 谁对选择不当的经营管理者负责? 投资重大决策谁负责? 这些责任主体都不明确。

实践证明, 这种国有资产管理方式表面上从多个方面加强了国有资产管理力度, 但实际上多个部门分割行使出资人职责, 导致了管人、管事和管资产相脱节; 各个部门权责不明确, 有些出资人权利由多个部门行使, 有些出资人权利又无人行使, 如国有资产收益处置权、国有资本的投资绩效考核、国有资产经营目标的制定、防止国有资产流失、促进国有资产保值增值等; 各个部门之间缺乏运行规则, 决策程序繁琐, 增加了国有企业

的决策成本。由于国有资产出资人不明确、不统一，国有资产流动困难，使国有企业的联合、兼并、分立、拍卖、破产等产权流动机制无法有效运转起来，国有经济的战略性重组和布局调整难以顺利进行。

造成这些问题的根本原因在于国有资产管理体制改革滞后。因此，江泽民同志在十六大报告中指出：“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。”

2. 建立国有资产管理新体制要解决的关键问题是什么？

建立国有资产管理新体制，关键要从体制上解决三个问题：一是明确中央政府和地方政府管理国有资产的权利和责任，构建各级政府分级行使出资人职责的新体制；二是从政府的机构设置上实现政府的社会管理职能和国有企业的所有者职能分开，解决长期以来政府既当裁判员，又当运动员的问题；三是解决目前国有企业所有者职能被不同的政府部门分割行使，造成国有资产谁都管，谁也管不好，国有资产无人真正负责的局面。因此，江总书记在十六大报告中提出：“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。”按照中央的部署和要求，“中央政府和省、市（地）两级地方政府设立国有资产管理机构”，统一管理国有资产，集中行使所辖的国有资产出资人职责。从探索的实践来看，统一的国有资产管理机构是解决部门分割，使出资人到位，实现管资产、管人、管事相结合的现实选择，也是部门、企业和社会各个方面的共同要求。成立这样一个机构，

要对原来分散在各个部门中的出资人职责进行整合和归并，实行统一管理，专门承担国有资产收益、重大决策和选择经营者等权利，从而实现权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合。

3. 国有资产管理体制改革的主要目标和基本原则是什么？

一、国有资产管理体制改革的主要目标

所谓国有资产管理体制改革的目标，就是通过改革旧的国有资产管理体制，建立新的符合市场经济的国有资产管理体制。它是检验改革是否成功的基本标准，也是我们设计改革方案的方针和指南。主要包括以下几点：

一是有利于提高国有经济的运行效率，壮大国有经济的实力。长期以来，国有经济的运行效率不高。这是我们进行经济体制改革的基本动因之一。随着社会主义市场经济体制的逐步建立，效率问题虽然有了很大改善，但根本性的问题还没有解决。因此，能否提高和改进国有经济的运行效率，仍然是检验国有资产管理体制改革成败的重要试金石。二是有利于建立现代企业制度，完善企业法人治理结构，提高国有及国有控股企业的竞争力。建立现代企业制度，是改革国有企业的基本目标，也是实现社会主义公有制和市场经济体制有机结合的关键。因此，必须从理顺政府和国有企业的产权关系入手，从完善企业法人治理结构入手，构建符合现代企业制度要求的国有资产管理体制。三是有利于改善和调整国有经济布局 and 结构，实现国有资产的优化配置。调整和优化国有经济布局，事关国家经济健康稳定的发展。但目前存在的条块分割、部门所有、地方保护等问题，严重制约了国有资产的流动和重组。因

此，通过构建新的国有资产管理体制，建立统一规范的生产要素市场体系，实现国有资产的优化配置，是国有资产管理体制改革的重要目标之一。四是有利于改善和增强国家宏观经济调控能力，进一步促进国民经济稳定健康发展。国有资产管理体制的改革，不是削弱国有经济的力量，而是增强国有经济的力量，进一步改进和提高国家宏观调控能力，充分发挥国有经济在市场经济中的中坚作用。五是有利于建立和完善社会主义市场经济体制。建立和完善社会主义市场经济体制，是我国经济体制改革的根本性任务。任何局部的分系统的改革，都要服从和服务于这个任务。六是有利于政企分开，加快政府职能转变。实现政企分开，是建立现代企业制度的基本前提。建立新的国有资产管理体制，就是要从根本上理顺政府与国有企业的关系，解决政府社会管理职能和国有资产所有者职能交叉的问题，从机构设置上实现政企分开。

二、国有资产管理体制改革的基本原则

国有资产管理体制的基本原则，江总书记在十六大报告中已经做出了明确的规定，即“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。”

（一）国家统一的原则。

坚持国有统一所有，是深化国有资产管理体制改革的基本前提。依据我国现行的法律规定，国有资产属于全民所有。国务院代表国家统一行使国有资产所有权，权利主体不能分割，即他们都姓“国”。国家统一所有权，集中体现在统一制定法律法规，必要时有权统一配置资源，依法调整出资关系，即拥有最终处置权。

（二）分级行使出资人职责的原则。

分级行使出资人职责，即由中央政府和地方政府分别代表国家行使出资人职责。这是从体制上落实国有资产管理权责的重要举措。它进一步明确了各级政府管理国有资产的范围，明确了所辖国有资产的管理、

处置和收益的权限，有利于发挥地方政府有效管理国有资产的积极性，有利于从整体上搞活国有资产，实现保值增值的目标。

（三）权利、义务、责任相统一的原则。

权利、义务和责任相统一的法则，是任何一个社会经济组织能够正常高效运转的根本性法则。要进一步理顺各级人民政府行政管理部门的职能，改变过去那种拥有无限权利，却不承担相应义务和责任的运行体制，建立和明确国有资产出资人的责任主体。

（四）管资产和管人、管事相结合的原则。

管资产、管人和管事这三项职能实际上是一个经济组织所行使的出资人职能。这是一个严密的三位一体的结合，是不可分割的。如果强行将三者分开，则必然出现谁都负责，谁都不负责的现象。因此，江总书记在十六大报告中提出：“中央政府和省市（地）两级地方政府设立国有资产管理机构”，这就从体制上解决了目前我们存在的“九龙治水”的问题。

4. 国有资产管理新体制的主要框架是怎样的？

新的经营性国有资产管理体制将按照“国家统一所有，分级行使出资人职责，委托专门机构管理经营”的原则构建。国有资产的“国家统一所有”，就是由国家统一制定法律法规，国务院代表国家统一行使国有资产所有权，必要时有权统一配置资源。“分级行使出资人职责”，就是通过逐级授权，明确管理国有资产的范围，各级政府分级行使出资人职能，对所辖国有资产拥有使用、收益和处置等职权。“委托专门机构管理经营”，就是政府行政管理部门与行使出资人职能的机构分设。各级政府成立专司国有资产管理的机构，代表政府统一管理国有资产。新的国有资产管理体制的基本框架主要由三部分组成：一是中央和省市地方政府组建一个国有资产

管理机构，把原来由不同部门分割行使的国有资产出资人职责，集中到这个机构来统一行使，由政府委托专司管理国有资产。这个机构不是政府部门，而是一个特殊的法定机构。二是各级国有资产管理机构，根据资产规模和营运需要，授权确立国有资产营运主体。国有资产营运主体可以是国有控股公司、投资公司、资产经营公司及金融资产管理公司等，也可以是直接授权经营国有资产的大型企业集团，但不能是行政性的翻牌公司。三是国有资本投资的企业，包括国有全资、控股、参股企业三类。这些企业分别隶属于国有资产营运主体，与政府部门完全脱钩，按照市场原则自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展。

按照上述思路建立起来的国有资产管理体系，与过去国有资产管理体系相比较，将会有质的变化，长期困扰我们的政企分开的难题就真正破题了。第一，国有资产管理机构、国有资产营运主体、国有资本投资的企业，三者的关系不再是一种行政隶属关系，而是以资本为纽带建立起来的产权关系。第二，国有资产管理机构不纳入政府序列，只承担国有资产出资人职责，而原来的相关政府部门专司社会管理职能，不能越权干预企业的正常经营活动，这就从机构设置上实现了政资分开。第三，明确了责任，谁都管，谁都不负责任的现象将不复存在。当然，构建新的国有资产管理体系是一个不断探索的过程。要正确处理政府和国有资产管理机构的关系，明确界定国有资产管理机构、国有资产营运主体和企业之间的责任和权利，防止新的国有资产管理机构包揽一切，对企业生产经营活动进行不适当的干预。

5. 对国有资产进行统一管理的机构主要有哪些形式？

理论界对国有资产进行统一管理的机构形式有过很多探讨，归纳起