

Xintizhi
xia de

guozi guanli yu guoqi gaige tansuo

朱少平 / 编著

国资管理与国企改革探索

新体制下的



中国经济出版社
www.economyph.com

Xintizhi xia de
guozi guanli yu guoqi gaige tansuo

新体制下的国资管理与 国企改革探索

朱少平 编著

中国经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新体制下的国资管理与国企改革探索/朱少平编著. 北京: 中国经济出版社, 2003.4

ISBN 7-5017-5919-7

I. 新... II. ①朱... III. ①国有资产—经济管理—研究—中国②国有企业—经济体制改革—研究—中国

IV. ①F123.7②F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 020878 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: 刘一玲 (电话: 68359417) 李 彪 (电话: 68319291)

封面设计: 白长江

经 销: 各地新华书店

印 刷 厂: 北京星月印刷厂印刷

开 本: 880 × 1230 1/32

印 张: 15.75

字 数: 400 千字

版 次: 2003 年 5 月第 1 版

印 次: 2003 年 5 月第 1 次印刷

印 数: 1-5000 册

书 号: ISBN 7-5017-5919-7/F·4769

定 价: 35.00 元

版权所有 盗版必究 举报电话: 68359418 68319282

服务热线: 68344225 68353507 68341876 68341879 68353624

序

2002年11月，中国共产党第十六次代表大会在总结我国国有企业改革与国有资产管理体制改革经验的基础上，提出了国有资产管理体制改革的新思路；2003年3月召开的第十届全国人大第一次会议通过了新的国务院机构改革方案，方案确定国务院要设立专门负责国有资产管理的机构——国有资产监督管理委员会。两次会议及其相关决策使我国国有企业与国有资产管理体制改革进入了一个新的阶段。目前全国上下都在按照“两会”精神推进新的国有资产管理体制的建立。

建立国有资产管理新体制涉及方方面面，既关系到中央和地方政府的机构改革，又影响到人员的工作变动及有关企业等组织的利益关系调整，而且联系到一系列制度和法律的变化。这其中虽然大政方针中央已定，但在实施中还有许多需要研究和探讨的问题。为此，不少专家学者已经并正在继续进行这方面的探索。

近几年，本人参与过一些国有资产法草案的立法工作，对于国有资产管理体制与国有企业改革问题有一些体会，也陆续写过一些文章，少数在媒体上发表过。十六大以来，结合文件学习，对这方面的体会更深，由感而发又写了一些这方面的文章。为进一步深入学习和研究，将这些体会和文章编辑成书，以求与大家共同学习十六大文件

和国有资产管理体制改革的有关文件，探讨国有资产管理体制和国有企业改革的有关问题。

既然是书，总希望它能实用，方便查阅。为此，本书选录了有关法律及文件，以及部分国有资产流失的案例。为帮助读者研究比较，书中还引述介绍了几篇名家的采访与相关文章。

需要说明的是，由于书中有几篇文章写于几年前，而现阶段情况变化较快，因而文中难免有个别提法有所不妥，但为了保持原面貌也未做调整。又由于时间仓促，水平所限，书中难免有疏漏和观点不妥的地方，也请读者谅解。

作者

二〇〇三年三月

目 录

目 录

序	(1)
---------	-----

第一部分 国有资产管理体制改革

深入学习十六大精神 积极探索国有资产管理新体制	(1)
发展国有经济必须分离政府的国有资产经营职能	(8)
建立国有资产管理新体制应处理好十大关系	(15)
关于新体制下国有资产管理职能性质的探讨	(25)
新体制将使国有资产管理实现五大转变	(33)

第二部分 国有资产经营机构

积极探索国有资产经营体制	(39)
试论经营性国有资产管理的方式	(47)
国有控股公司：一种重要的国有资产经营机构	(54)
关于上海国有资产管理体制改革的做法与思考	(63)

第三部分 国有企业改革

淡化所有制观念 强化责任约束	(71)
关于国有企业概念的探讨	(77)
私有化不是国有企业改革的出路	(85)
国有企业：国家“所有”企业本身还是企业股权	(95)
国有股减持宜采用定量折股或单开市场同机（折股） 并轨的方案	(103)

第四部分 关于国家的经济职能

转变政府职能的关键是分离政府的国有资产经营职能	(107)
新体制下的政府经济职能首先是维护市场秩序	(118)
统一国有资产管理机构体现了政资分开的原则	(128)
新一轮机构改革的重点是政企政资分开强化社会管理	(136)

第五部分 其 他

关于国有资产法起草情况及有关建议	(141)
关于破产法起草情况及有关建议	(153)

目 录

关于完善我国市场主体立法问题的研究	(168)
-------------------------	-------

第六部分 国外做法参考

东欧国家的国有企业改革	(183)
俄罗斯的国有资产管理	(189)
关于波兰的新经济战略	(197)

第七部分 专家观点与文章引介

国资委怎样组建	(205)
机构改革全景解读	(215)
国资委如何管好国有资产	(220)
国有资产也要“有进有退”	(228)
从管理资产到经营资本的历史性跨越	(236)
国有股减持的四个基本原则	(241)

第八部分 国有资产流失案例

1. 管志诚受贿、贪污案	(259)
2. 闫健宏贪污、挪用公款、投机倒把、受贿案	(262)

3. 陈拥军侵占案	(266)
4. 铁英受贿案	(269)
5. 王金秀、孔繁丽、王金富贪污、挪用公款、受贿、玩忽 职守案	(272)
6. 高玉林等五人贪污、受贿案	(275)
7. 陈国基、黄代锐、樊汝文挪用公款、贪污、受贿案	(280)
8. 辛业江受贿案	(282)
9. 马红妹贪污、受贿案	(286)
10. 杨群旺受贿、巨额财产来源不明吉 小英、杨燕鹏、 杨燕妹包庇案	(287)
11. 邓成山受贿案	(289)
12. 张斌昌贪污、受贿、挪用公款巨额财产来源不明案	(291)
13. 徐炳松受贿案	(293)
14. 胡长清受贿、行贿、巨额财产来源不明案	(296)
15. 虚假兼并掏空国有资产案	(300)
16. 财务助理挪用公款案	(302)
17. 国有股转让失控案	(304)
18. 法官与企业联手造假使国资流入私囊案	(305)
19. 主任狂收原始股敛财案	(307)
20. 评估材料不全国资流失结论三家各异影响定论案	(309)
21. 土地使用权转让方式不当损失国有资产案	(310)
4	

目 录

22. “隐匿”国有资产案	(311)
23. “冰棍”现象造成国有资产流失	(313)

第九部分 政策法律文件

第十届全国人民代表大会第一次会议关于国务院机构

改革方案的决定	(317)
国务院机构改革方案	(317)
国务院关于提请审议国务院机构改革方案的议案	(319)
关于国务院机构改革方案的说明 王忠禹	(320)
国有资产保值增值考核试行办法	(328)
国有资产收益收缴管理办法	(332)
企业国有资产产权登记管理办法	(334)
企业国有资产产权登记管理办法实施细则	(337)
国有资产评估管理办法	(351)
国务院办公厅转发财政部关于改革国有资产评估行政管理 方式加强资产评估监督管理工作意见的通知	(357)
关于改革国有资产评估行政管理方式加强资产评估监督 管理工作的意见	(358)
国有资产评估管理若干问题的规定	(360)
国有资产评估项目核准管理办法	(363)

国有资产评估项目备案管理办法	(365)
国有资产评估项目抽查办法	(367)
国有资产评估违法行为处罚办法	(370)
境外国有资产管理暂行办法	(373)
中华人民共和国公司法	(380)
中华人民共和国公司登记管理条例	(424)
中华人民共和国合伙企业法	(437)
中华人民共和国个人独资企业法	(449)
中华人民共和国企业法人登记管理条件	(456)
中华人民共和国企业破产法(试行)	(464)
关于审理企业破产案件若干问题的规定	(471)
最高人民法院关于《人民法院在审理企业破产案件中适用 最高人民法院关于审理企业破产案件若干问题的 规定》的通知	(492)

第一部分 国有资产管理体制改革

深入学习十六大精神 积极探索国有资产管理新体制

国有企业改革的核心问题是国有资产管理问题。国有资产管理体制即涉及国有资产管理、经营、投资、持股、出资、代表、保值增值，以及亏损核销等一系列工作在内的整个管理运作体制模式。由于这种体制涉及政府部门、出资代表、企业组织和企业职工等多方利益，随着体制转轨，传统的管理模式与新的运行体制产生摩擦，在较大程度上影响到政府与企业改革的深化，也影响到国有资产立法的出台。近几年，随着国有企业改革的进一步深入，这种摩擦显得更为激烈，产生的矛盾逐渐增多，既影响到政府的职能转变和政府形象，又制约国有企业改革的深化和效益的提高。十六大报告在总结近几年体制改革和立法经验的基础上，提出了国有资产管理体制改革的新思路，为我们积极推进国有资产管理体制的改革以至政府职能转变和国有企业改革指明了方向。下面根据学习体会就国有资产管理体制改革探索谈一点意见。

一、深刻理解十六大报告确立的国有资产管理新体制

十六大报告在谈到深化国有资产管理体制改革时提出：“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。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。中央政府和省、市（地）两级地方政府设立国有资产管理机构。继续探索有效的国有资产经营体制和方式。各级政府要严格执行国有资产管理法律法规，坚持政企分开，实行所有权和经营权分离，使企业自主经营、自负盈亏，实现国有资产保值增值。”这一规定在论述国有资产管理体制改革重要性的基础上，从总体思路勾画出了下一步国有资产管理新体制。关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等，由中央政府代表国家履行出资人职责。其他国有资产由地方政府代表国家履行出资人职责。

这一体制从五个方面规定了国有资产管理的 new 架构：①明确了国有资产管理主体及其地位，即分别确立中央与地方两级政府代表国家管理国有资产、履行出资人职责，享有所有者权益；②确定了不同层次出资人的出资范围，即关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等，由中央政府代表国家履行出资人职责，其他国有资产由地方政府代表国家履行出资人职责；③要求中央与省市两级地方政府设立国有资产管理机构；④对国有资产管理与经营要实行政企分开，所有权与经营权分离；⑤要继续探索国有资产经营体制和方式。这一架构从根本上将国有资产管理与经营职能相分离，即政府只负责国有资产的管理，履行出资人职责，国有资产的经营与保值增值职责则由有关国有资产经营机构来承担。对于国有资产经营的体制和方式则要求各地做进一步探索。按照这一精神，有关学者进一步提出了将国有资产经营与使用职能相分离或区别的思路，即将现行国有企业的实业经营职能与

国有资产保值增值职能加以分离，将后者即资产经营职能分离出来交由专门的国有资产经营机构承担，而将前者即实业经营职能继续留给原企业。这一设想与前几年有关学者和国有资产法起草的思路相一致。根据上述思路，新的国有资产管理经营体制即为国有资产管理委员会——资产经营公司——生产经营企业“三个层次”的机构共同构成。

二、对新体制构架中各类机构性质与地位的理解

在上述体制架构中，国有资产管理委员会是政府部门，它是政府中专门负责国有资产管理的职能部门。在过去的体制下，由于实行计划经济体制，国有经济是国民经济主体，政府各有关部门都是国有资产某一方面的代表，其职责是以国有资产进行管理和经营，为社会创造财富。这些部门都负有对国有资产进行保值增值的责任。在新体制下，由于实行政企分开，政资分开，一方面政府作为国家管理机器，应服务与监管全社会的经济和社会活动。另一方面由于政府设立统一的管资产和管人、管事相结合的机构，原各政府部门不再管理经营国有资产，对整个国有资产的保值增值也不再承担责任。此后，国有资产管理将集中于一个专门的部门来负责。国有资产管理委员会即是适应这一要求而设立的新的政府职能部门。按照这种思路，国有资产管理委员会的总体职能是负责国有资产的管理，实现保值增值。具体职责应包括统一制定国有资产管理规定，确定国有资产经营方针，代表国有资产管理机构与政府其他部门发生关系，分级持有国有资产，并作为出资人代表，根据资产管理需要设立或选择利用社会资产经营机构负责经营国有资产，代表出资人与资产经营机构发生关系并监督考核其经营活动。

在新体制架构中，国有资产经营机构是依法设立或根据合同授权负责国有资产经营的经营机构，是专门负责国有资产经

营，实现保值增值的企业组织，它们的职责是以国有资产进行投资经营活动，使其保值增值。例如，它从国有资产管理委员会处拿到 100 亿元资本，这种资本可以是现金，也可以是资产或者股权。资产经营机构利用这种资产去进行投资，管理活动，并要对这种活动效果承担责任。这样一来，它就成为实实在在的经营机构，一个国有资产经营企业，尽管它经营的是国有资产，由于实行企业经营，实行市场竞争，要核算投入产出比，并获取盈利，故它不再具有政府的地位，不能享有政府部门的相关权力。在与其他国有企业的关系中，他们是国有资产出资人代表，这种代表身份是从国有资产管理委员会授权时一并授予的。这样的机构包括目前的控股公司，有关专业部门改制形成的国有资产管理公司，以及专门的国有资产经营公司、国家投资公司等。

在新体制架构中的第三类机构是一般国有资产使用或受资企业。这类企业在新体制架构中属于普通经营企业，他们根据合同使用国有资产或者接受国有资产经营机构的投资，利用这种资产或投资进行生产经营营利活动，以其实现利润回报投资者，企业经营效益好，可以向投资者反回较多的收益，效益不好可能使使用的资产或投资产生亏损。从目前来看，这类企业还带有一定的国有性质，随着新体制的确立和完善，他们即应完全走向市场。他们与国家之间的直接关系应逐步彻底割裂，完全根据市场要求进行经营和盈利活动。

三、不同国有资产机构之间的关系

按照新的国有资产管理体制架构，三种机构之间的关系主要表现为以下两种情况：

第一，国有资产管理委员会与国有资产经营公司之间是政府与国有资产经营机构的关系，具体体现为国有资产授权与被授权关系。由于国有资产管理委员会是从总量上管理和持有国

有资产，他们不宜具体负责国有资产的直接经营。对于国有资产的经营职责应通过国有资产经营机构来具体负责。国有资产经营机构本身就是实实在在的实体经营机构，要具体负责国有资产的实际经营。他们从国有资产管理委员会处将经营资产受托下来，进行经营并要对其保值增值承担责任。为了强化国有资产经营机构的责任，对于他们的授权经营一要划定授权经营范围，二要赋予明确的责任，实行权责利相统一的原则。例如在正常经营环境下，对其承担经营的资产每增长一定比例给予何种奖励，造成一定损失给予何种处分，都应在合同中做出明确的规定。国有资产管理委员会还应依据授权合同对其进行严格的监督、考核和奖惩。

第二，资产经营公司和生产经营企业之间应是投资和被投资或者国有资产使用权的出让和受让人关系。这种关系主要有三种表现形式：①资本经营关系，资产经营公司根据保值增值要求向生产经营企业投资，获取企业股权，依据股权参与管理，行使权利，包括对企业经营方针提出意见，参与企业负责人的决定，参与企业收益分配等，当企业快速扩张或经营不善时，及时进行追加投资或将其持有的股权部分或全部卖出。在此关系中，资产经营机构对国家投资拥有股份的企业不再有“行政隶属关系”，它只是以股权的方式“履行出资人职责”。按照国务院发展研究中心陈清泰同志提出的意见，他们只能依照《公司法》以股东的方式行使权利，不能既是“老板”，又当“婆婆”。即便是大股东，也没有超越《公司法》干预企业的权利。②对于尚未改制的企业，是国有资产使用权出让与受让关系。资产经营机构代表国有资产所有者将资产交给企业使用，履行出资人相关权利义务，包括选拔企业经营者并对企业及经营者的经营资产效益进行考核和奖惩，同时积极推行这类企业的股份制改造，逐渐将其转变为股份制企业，而使两者关系向第一种关系转化。③对于国有独资公司，这应是一种特殊

的国有资产经营机构，对于这类机构要通过适当方式将其国有资产经营职能和实业经营职能相分离，保留资产经营职能，放弃实业经营业务，否则就难以从根本上解决目前这类企业存在的责权不一致问题。

四、新体制运行的前提条件

上述体制架构是根据我国国有企业和国有资产管理现状和适应市场经济发展要求提出来的。实行这一架构，需要对现行格局和利益关系做出较大调整。为此建立这种新的体制架构既要循序渐进，也需要具备一定的前提条件。这种条件主要包括以下方面：

第一，要使政府的社会管理职能和国有资产所有者职能相分离，即实行政资分开。这一分开要求在设立国有资产管理机构的同时，将现行政府部门中国有资产管理职能与社会管理职能彻底分离，这些机构在以后的职能中不再具有国有资产管理与经营职能，制定政策、进行监管，以及行使职权应对一般企业和有国有资产的企业一视同仁。与此同时，新设的国有资产管理机构则成为政府管理国有资产的统一和惟一机构，中央与地方均如此。

第二，新设的国有资产管理委员会应按十六大文件要求实行政企分开，专门行使国有资产管理的政府职能，而将国有资产经营职能通过专门的经营机构来承担。

第三，要使国有资产经营机构的投资经营职能与国有资产“使用”职能分开，使其成为专门的国有资产投资经营机构，主要负责国有资产的投资经营和使用权出让，与使用和受资单位发生关系。分离后的国有资产经营机构专司国有资产资本运作，不再从事实业经营，即使对于经营与使用相结合的集团公司，也要通过适当方式将两种职能分开，目前实在不能分开的公司，可采取内部分开的方式以明确责任。