

GUOYOU
ZICHAN
JIANDU
JIZHI
YANJIU

国有资产 监督机制研究

中共上海市委组织部
上海市国有资产管理办公室 编

 上海财经大学出版社

中国国有资产监督管理委员会
中国国有资产管理研究会
中国国有资产管理学会
中国国有资产管理研究会
中国国有资产管理研究会
中国国有资产管理研究会

国有资产 监督机制研究

中国国有资产管理研究会
中国国有资产管理研究会

中国国有资产管理研究会

国有资产监督机制研究

中共上海市委组织部
上海市国有资产管理办公室 编

上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国有资产监督机制研究/中共上海市委组织部,上海市国有资产管理
办公室编. —上海:上海财经大学出版社,2001. 10

ISBN 7-81049-642-5/F·545

I. 国… II. ①中… ②上… III. 国有企业-国有资产-资产管理-
研究-中国 IV. F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 066153 号

GUOYOU ZICHAN JIANDU JIZHI YANJIU

国有资产监督机制研究

中共上海市委组织部 编
上海市国有资产管理办公室

责任编辑 麻俊生 封面设计 周卫民

上海财经大学出版社出版发行
(上海市中山北一路 369 号 邮编 200083)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮件: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海市印刷七厂一分厂印刷装订

2001 年 10 月第 1 版 2001 年 10 月第 1 次印刷

850mm×1168mm 1/32 10.75 印张 269 千字

印数: 0 001—3 000 定价: 30.00 元

11/10/01

《国有资产监督机制研究》

编辑委员会

主 任

周鹤龄

副主任

张成钧

执行编辑

葛大维 陈禹志

编 委

(按姓氏笔画为序)

王祖康	叶公琦	石礼文	朱匡宇	张成钧
张林俭	陈禹志	陈航标	周鹤龄	俞德雄
胡瑞邦	赵定玉	倪鸿福	喻辛达	葛大维

序

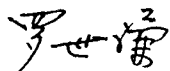
从体制上、机制上加强对国有企业的监督,确保国有资产及其权益不受侵犯,是党的十五届四中全会作出的进一步推进国有企业改革和发展的一项重要举措。进入21世纪,国际、国内的政治、经济形势正在发生深刻的变化,科学技术迅猛发展,经济全球化趋势进一步加快,跨国公司对全球经济的影响力日益增强,我国即将加入世贸组织,国有企业将更加广泛和深入地参与国际竞争,面临的竞争压力会越来越大。在这种情况下,构建有效的国有企业监督机制,强化内部管理已成为深化国有企业改革的必然选择。

近几年来,上海认真贯彻党的十五大、十五届四中全会精神,结合上海实际,坚持开创性、坚韧性和操作性的统一,在深化国有企业改革的同时,不断完善国有企业的监督机制,初步构建起符合现代企业制度要求的国有企业监督的网络框架和制度体系。主要包括:初步形成了国有资产出资人制度,国有资产出资人监督得到强化;各项监控制度和手段不断完善,形成了包括监事会、财务总

监、经济责任审计在内的“三位一体”经济监控体系；社会中介机构有了较大发展，社会中介的监督作用日益强化；政府各监督部门的监督资源得到有效整合，监督效率不断提高。实践中，我们感到，建立完善的国有企业监督机制是一个长期的过程，特别是由于国有资产产权性质的特殊性和国有企业改革的复杂性，构建国有企业监督机制，既要善于学习吸收国外市场经济发达国家先进的理念和方式，更要结合我国国有企业现有的管理体制以及政策制度环境，经过从实践到理论，再从理论到实践的不断探索，逐步完善。

由中共上海市委组织部、上海市国有资产管理办公室联合编印的《国有资产监督机制研究》一书，总结汇编了近几年来上海在探索国有企业监督机制过程中所进行的一些重大课题研究成果、部分企业的探索实例以及已制订的一些政策法规，既有理论，又有实践，比较系统、全面地反映了近几年来上海在探索国有企业监督机制建设方面的实践情况，希望能给广大从事国有企业改革、国有企业管理工作的同志以参考，同时，也希望得到大家的热心帮助，吸取到更多的营养，把上海国有企业的监督机制搞得更完善、更富有成效。21世纪初，是上海建设国际经济中心城市、全面提高城市综合竞争力的关键时期，也是深化改革和扩大开放的重要阶段。“十五”期间，上海将全面深化经济体制改革的各项工作，国有企业的监督工作面临着新的机遇和要求。面对新的形势，我们要团结在以江泽民同志为核心的党中央周围，高举邓小平理

论伟大旗帜,按照江泽民同志“三个代表”的重要思想,进一步解放思想,实事求是,积极探索,与时俱进,始终坚持开创性、坚韧性和操作性的原则,不断完善国有企业监督机制建设的各项工作,使上海的国有企业改革和发展跃上一个新台阶,相信上海的国有企业将有一个更加美好的明天。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '罗世豪' (Luo Shihou), written in a cursive style.

2001年9月20日

目 录

序/1

第一篇 国有资产监督与监督机制

国有资产运行监督机制的思考/2

建立国有大型公司的内部监控机制/19

加强国有大型公司的资产运行监督/41

授权经营公司监事会运行机制初探/54

国有大型公司的法人治理结构和治理机制/61

探索集团性企业母公司对子公司的监控/74

设立国有大型公司财务监控体系/86

强化国有大型公司的人力资源管理/100

发挥中介机构在国资运行监督中的作用/110

国有企业监督体系的国际比较与启示/116

强化国有资产运行监控/125

上市公司监事会如何实施有效监督/139

第二篇 实践探索

国资授权经营公司全面预算与控制管理模式/156

积极探索监事会有效监督方式/172

以出资方投入资本为重点 探索过程监控有效模式/177

以监事会为主体 构筑国资监督体制/183

建立完善监督网络 强化对子公司监控/188

开展对外担保检查 防止国有资产流失/196

找准国资监督切入点 为“民光”新发展助力/201

加强财务专项监督 切实履行监事会职责/208

第三篇 政策法规

国有企业监事会暂行条例/218

国有重点金融机构监事会暂行条例/224

加强本市国有资产运行监督工作的若干意见/230

关于对市管企业干部实行分类分层管理的若干暂行办法/234

上海市国有企业董事会管理暂行规定/239

上海市国有企业监事会管理暂行规定/246

上海市国有企业财务总监管理暂行规定/252

关于建立健全本市国有企业监管体系 加强财务
监控的若干意见(试行)/256
上海市国有企业经济责任审计规定(试行)/260
上海市国有企业国有资产损失责任人处理办法(试行)/266
关于加快推进区县国有资产运行监督工作的指导意见/270
关于国有公司应向监事会提供主要经济信息的要点/274
关于加强国有企业对外担保行为监督的暂行意见/278
关于加强国有企业投资行为监督的暂行意见/283

第四篇 参阅资料

上海市国有资产授权经营公司监事会章程(示范文本)/290
上海市国有资产授权经营公司监事会议事规则(示范文本)/294
上海市国有资产授权经营公司监事会重大监督事项
报告的暂行规定/298
监事会对董事会年度工作的监督评价报告(提纲)/301
上海市国有资产授权经营公司监事会
对企业财务会计监督要点/304
国有大型公司主要内部监控制度纲要/317

后 记/329

第一篇

国有资产监 督与监督机制

国有资产运行监督机制的思考

上海作为国际性的大都市,21 世纪将成为我国的经济中心、贸易中心和金融中心。在其发展进程中,国有资产起了中流砥柱、举足轻重的作用。20 世纪 90 年代以来,上海的国有资产连续递增,上海国有经济的增长在全市 GDP 中占很大比例。

为了加快上海国民经济发展,提高国有资产质量,提高国有资本控制力,提高国有资产安全性,显得至关重要。而加强国有资产运行的监督,则成为实现国有资产“三个提高”的关键手段和关键措施。

上海通过国有资产管理体制改革,已初步建立了具有本地特色的“两级管理”(市和区县两级国资管理),“三个层次”(市国资委、市国资办;国资授权经营公司;授权公司出资的企业)的国有资产管理、监督、运营体系。

上海国资改革显著特点是:依据产权关系,形成了市国资委与市授权经营公司之间授权与被授权,即委托代理关系;形成了市授权公司与出资组建的企业之间出资与受资的关系。此种国资产权链的形成,对于构筑现代企业制度,确立国资经营责任,形成国资经营责任人格化,具有十分重要的意义。与此同时,对国资运行的

监督也提出了更为紧迫、更为艰巨的新任务和新课题。

这是因为：第一，无论是委托、代理关系，还是出资、受资关系，都会出现信息不对称问题；第二，在计划经济体制向市场经济体制转轨过程中，原有的监督制约制度已不相适应，而新的监督制约机制尚在逐步建立过程中，出现监督的“空缺”；第三，由于适应新体制的监督制约机制的不完善，相当部分的国有企业或者国有控股企业缺乏有效的资产运行监督。因此，在国有企业中相当普遍地存在着：内部人控制、缺乏所有者制约，以及财务黑洞等问题，给国有资产带来不应有的损失。

因此，建立与国资管理、运营体系相配套的国资监督体制，不仅是党的“十五”大提出国有企业改革的重大措施，也是上海国资改革实践的必然要求。为此，上海市委和市政府对国资运行监督提出了工作目标和工作要求，就是要构建本市有效的国有资产监督机制。1997年市政府办公厅转发了市国资办《关于加强本市国有资产运行监督工作的若干意见》文件，提出统一思想认识，加强对国有资产运行监督的领导；进一步健全监督组织体系，强化监督职能；建立必要的工作制度，规范监督行为；确定监督工作的权威性，把责任落到实处。在这一文件指导下，上海国资监督进一步得到加强和完善。

一、上海建立国资监督机制的实践和探索

上海国有资产量大、面广，国有企业（含国有资产独资、控股企业，下同）有1.6万家。针对巨额资产、众多企业，如何实施有效监督？上海近几年着力于构建监督体系，主要做法如下。

（一）形成政府出资监督，整合监督力量

上海从1993年开始，按照政资分离的原则，建立了上海市国有资产管理委员会（简称：市国资委），作为上海国有资产所有者总代表；上海市国有资产管理办公室（简称：市国资办）为市国资委的

办事机构,并为上海市政府专司国资管理的职能部门。按照政企分开的原则,逐步改制和组建了40家国资授权经营公司(简称:市授权公司)。经市国资委授权,40家授权公司负责经营上海市逾90%的国有经营性资产,并承担国有资产保值增值责任。

市国资委作为上海国有资产所有者总代表,既具有出资管理职能,又具有出资监督职能。而市国资办则具体行使管理和监督职能。根据《上海市国有资产授权经营公司管理暂行办法》,对于授权公司主要监控措施有:(1)审批或备案。对重大投资决策、重大产权转让的审批或备案。(2)考核。对产权代表进行年度国资保值增值指标考核。(3)监督。有关方面向授权公司派出监事会,监控资产运行。(4)报告备案。对重大情况和重大损失要向市国资办报告备案。

在这一系列措施中,国有资产保值增值考核是主要的监管措施。上海市委、市政府将国有资产保值增值机制列为现代企业制度框架五项机制之一。上海每年都对授权公司进行国资经营责任检查,并进行国资保值增值考核。考核的结果,作为由市委组织部牵头的,由市审计、市监委、市总工会、市国资办参加的“五位一体”对授权公司领导班子考核的重要依据之一,从而把国有资本经营的责任落到实处。

市国资委作为国有资产出资方,还将政府有关监督部门对企业监督有机结合起来,以利充分利用监督资源,整合监督力量,降低监管成本,提高监管效率。根据市委、市政府的要求,建立了市政府监督部门联席会议制度。参加会议的对象有市国资办、市财政局、市税务局、市审计局、市统计局、市监察委,以及市委组织部的领导。通过联席会议,交流和沟通政府监督部门各自掌握有关的监督情况和信息,商讨有关国资运行监督的政策、制度,受理和讨论授权公司监事会上报的重大监督事项。联席会议定期召开。闭会期间,由市国资办通过与各单位联络员联系,将掌握的授权公

司有关监管情况,及时反馈授权公司监事会。

上海市政府监督部门联席会议已召开多次,实践证明这一方式是行之有效的,是将政府对国有资产监督职能和公共监督职能较好统一起来,有利于形成对国企的有效监管。

(二)外派监事会,加大监督力度

授权公司作为国资授权经营机构,其法人治理结构具有独特性,即所有董事会和监事会成员都由国有资产出资方派出,对出资方负责。但是两者承担的权利和义务不同。董事会是受国有资产出资方委托,负责授权范围内国家资本的经营,承担国有资产保值增值责任,并由董事会聘用经理层;监事会是由国有资产出资方派出,负责监督授权公司资产运行、国资保值增值及董事会和经理层人员的经营行为,维护国有资产安全。

目前上海 40 家授权公司中有近 60%派出了监事会。1998 年市委组织部和市国资办在 6 家授权公司,开展监事会建设试点工作,选派了 4 位德高望重的市级老领导担任监事会专职主席。通过试点工作,加强了授权公司监事会组织建设和制度建设,并进行了规范运作。

上海授权公司监事会试点单位主要做法有:

第一,监事会组织结构是“外派为主,内外结合。”授权公司监事会是国有资产出资方派出的监督机构,其成员大部分(一般为三分之二以上)是公司外部人员,主要是国资管理部门和政府监督部门有关领导以及有关社会著名专家;其内部人员,一般是公司党委、纪委和有关监督部门的负责人,内部人员亦是受国有资产出资方委任。监事会设立办事机构和监事会秘书。办事机构可单独设立,亦可与授权公司内部监督部门合署办公。

第二,监事会主要职责是实施资产运行过程监督。监事会对授权公司资产运行的决策、执行行为及国有资产保值增值进行全过程监督,并定期作出监督评价意见;审核财务账目及有关会计资

料,对财务报告是否真实反映财务情况进行监督,对资产质量进行重点监控;监督董事会、经理层成员经营行为。

第三,监事会工作方式是在监督中发现问题,并对上报告和提出建议,而对于董事会、经理层的经营决策和经营活动不加干预。监事会对已经或者可能造成国有资产(或国有权益)严重受损的事件和违法违规行为进行重点监督。一发现问题,及时向国有资产出资方报告。监事会通过对董事会年度资产经营状况进行监督评价,对董事会和经营者提出建议、指出问题。

第四,监事会监督网络是“以上为主,上下结合”。上海相当部分授权公司其大部分资产是由子公司运作的。因此授权公司监事会对资产运作的监督,主要是通过对子公司资产质量和资产运作监督进行的。授权公司依据产权关系由母公司董事会对子公司派出监事会或监事,母公司监事会通过对子公司监事会工作业务指导和信息沟通,形成监督网络。

授权公司监事会通过试点工作,在监督方式上有所创新,取得了较好的效果。如纺织控股公司监事会在资产运作监督中,重点查处国资流失的重大案件。仅查处的 10 个案件中涉及可能造成国资损失 2.4 亿元,已追回和保全资产 2.2 亿元;东方国际(集团)公司监事会发挥外部监事作用,开展财务质询、进行法律咨询;上海国际信托投资公司监事会开展对董事会工作监督评价,提出工作意见和建议等等。

通过推行试点单位监事工作的经验,国有企业根据现代企业制度及法人治理结构的要求,重视监事会建设。在此基础上全市建立了授权公司监事会主席联席会议,定期交流经验、沟通信息,也较好推进了监事会工作。

(三)创设财务总监,强化财务监督

1997 年市委组织部、市国资办、市财政局联合发文,加强上海市国有企业财务总监管理工作。