

产权运营机构和
企业法人财产权培训班教材

国有资产 产权运营机构 的理论与实践

倪吉祥 主编 王 豹 副主编

经济科学出版社

产权运营机构和企业法人财产权培训班教材

008897

国有资产产权运营机构的 理论与实践

倪吉祥 主 编

王 豹 副主编

经济科学出版社

一九九五年·北京

(京) 新登字 152 号

责任编辑：漆 熠

封面设计：张卫红

版式设计：代小卫

国有资产产权运营机构的理论与实践

倪吉祥主编 王豹副主编

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

北京彩虹印刷厂印刷

*

787×1092 毫米 32 开 9.5 印张 208000 字

1995 年 3 月第一版 1995 年 3 月第一次印刷

印数：0001—6000 册

ISBN 7-5058-0795-1/F·625 定价：8.50

产权运营机构亟待规范

(代序)

谢汝昌

国有资产产权运营机构是政府对企业国有资产行使出资者权利的中介机构，是产权管理体系的中间层次，是理顺国家所有权内部产权关系的一个中心环节。在中央和地方建立一批国有资产产权运营机构，是产权管理体制改革的需要，是发展社会主义市场经济的需要，是优化配置资源，提高国有资产整体运营效益的需要。

自从1992年国家国有资产管理局决定对一汽、二汽、贵空、渤海、五矿、东方、重汽、中纺机等8家企业集团实行国有资产授权经营试点以来，各地除进行企业集团授权经营试点，使一些企业集团的集团公司成为产权运营机构外，还新成立了一些国有资产经营公司或将一些专业经济部门的行业性总公司改组为国有资产经营公司，为组建产权运营机构开辟了新的途径。其中北京的一轻总公司、上海的纺织局、仪表局改组为资产经营公司后，在进行综合配套改革，调整产业和产品结构，优化配置资源，提高国有资产整体运营效益方面，取得了显著的成绩。初步试点证明，产权运营机构是一种有生命力的组织形式，对于理顺产权关系，巩固和壮大国有经济将具有深远的意义。

随着改革的深入，各地对建立产权运营机构必要性的认

识普遍提高，要求试点的积极性很高，北京在现有 5 个试点的基础上，准备再搞 8 家，上海 1994 年准备再搞 20 家，其他省市也纷纷制定授权经营办法，开始试点。现在的形势有点象股份制试点初期的情况，大家都要求试点，但大家都没有经验，“八仙过海，各显神通”，说法、做法都不太一致，也碰到了许多新的问题。为了避免走弯路，防止把试点工作搞乱，迫切需要总结现有的经验，参考国际通行的做法，对我国国有资产产权运营机构加以规范，以便统一认识，使试点工作有章可循，推动改革的深入发展。

一、关于产权运营机构的名称

现在各地产权运营机构的名称很不一致，国有资产管理部門最早把这类机构称为中介机构，意思是指在政府和企业之间起中介作用的机构，但“中介”的概念极不确定，各种会计师事务所、律师事务所等社会公正机构现在也称“市场中介机构”。显然，采用产权中介机构的名称是不规范的。以后，国有资产管理部门的同志又把这类机构规范为产权经营机构，但是“经营”的概念又容易与企业的经营权相混淆，与产权运营机构上行使出资权并进行投资运作的性质没有直观的联系。因此，这个“规范”的名称仍然不够规范。后来，一些同志又提出了把产权经营机构改为产权运营机构的建议，这个名称比以前的名称，是一进步，包含了投资运作的含义，相对来说较为确切一些。但是，“运营”的概念也有各种解释，也容易引起误解，至今仍然不够理想。

《公司法》没有采纳以上的概念，而使用了“国家授权投资的机构或者国家授权的部门”的名称。这个概念适用面更广，在国有资产产权管理体制未确定前，作为国家大法，尽

量使适用弹性大一点的概念是必要的。但是，它仍然没有解决哪些机构是“国家授权投资的机构”的问题。后来，中央有关部门研究现代企业制度试点，在试点文件中提出国家授权投资的机构是指国家投资公司、国家控股公司、国有资产经营公司和有条件的企业集团的集团公司。现在，四种公司是国家授权投资的机构的说法已被大家广为采用，它把现实生活中存在的这种机构的形式以及党和国家重要文件中提出的形式都汇集到一起，起了一个承前启后的作用。但是，这四种形式的名称是互相交叉的，把它们并列在一起是不科学的，而且有些形式的名称是名不符实的，例如，现有的六大国家投资公司，其实并不是产权运营机构，它并不以资本金的形式投资，而是以贷款形式投入，对建成的项目并不拥有股权，也没有控股运作的功能。又如资产经营公司，其名称也很不科学，问题在于没有把“资产”和“产权”区分开来，“资产经营”从字面上看，属于企业法人财产权的范畴，而现在的资产经营公司并不行使法人财产权，而是行使出资权的产权运营机构。实际上，无论是真正的投资公司，或者是资产经营公司，或者是企业集团的集团公司，在本质上都是控股公司。国外一般也把我们称为产权运营机构的公司视为控股公司。

在我国采取控股公司的概念是从十四届三中全会开始的。三中全会《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出：“按照现代企业制度的要求，现有全国性行业总公司要逐步改组为控股公司”。既然，建立控股公司是产权体制的改革的方向，又符合国际通行的称呼，因此，产权运营机构的名称拟改为控股公司为好。由于产权运营机构是指对国有资产的运营，所以，可以统一称为国有控股公

二、关于产权运营机构的性质和类型

产权运营机构到底是什么性质机构？是政府机构还是企业法人？如果是企业法人，它是属《公司法》调整，还是属《企业法》调整？这些问题，目前尚无统一的说法。

根据十四届三中全会《决定》的精神和各地试点的经验，我们认为，产权运营机构应该是国家授权对一部分国有资产具体行使资产受益、重大决策、选择管理者等出资者权利的特殊企业法人。其所以是特殊企业法人就在于它行使的是出资者权利，而不是一般企业法人只行使经营者权利。出资者权利属于所有权的范畴，经营者权利属于经营权的范畴，其特殊性主要表现在这里。

这里讲的出资者权利是指国有资产出资者的权利，国有资产属于全民所有即国家所有，国务院代表国家统一行使国家所有权。因此，产权运营机构要行使国有资产出资者的权利，必须有国家授权。国家授权是否必须由国务院直接授权？从理论上讲，国有资产所有者权利的最终代表者是国务院，产权运营机构行使的出资者权利最终都追溯为国务院的授权。但是，我国国有资产又实行统一所有，分级管理的体制，地方各级人民政府实际上是在代表国务院管理其所辖的一部分国有资产。因此，地方各级人民政府的授权，也应视为国家授权。这样，从中央到地方，各级人民政府（乡、镇一级除外）都可以通过政府授权设立这样的产权运营机构，都可以叫做国有控股公司。

一般的企业法人或公司法人也可以对外投资，持有其他企业或公司的股权，但是其对外投资总额不得超过其注册资

一 本金的 50%，在一般企业或公司的对外投资中，就某些其他企业或公司而言，它占有的股权可能超过 50%，而处于控股地位，但其本身决不是控股公司。只有对外投资总额超过其注册资本金 50%的，才算是控股公司，即主要是通过拥有其他企业或公司的股权而对其他企业或公司实行控制的公司。一般企业或公司的这种对外投资，同样可以对其投资的企业或公司行使资产受益、重大决策和选择管理者的出资者权利。它属于企业法人财产权的范畴，这和产权运营机构代表国家行使出资者权利是不同的，因此，不是所有行使出资者权利的企业或公司，都是产权运营机构，只有代表国家行使出资者权利的国有控股公司，才是产权运营机构。

作为产权运营机构的国有控股公司既然具有这种性质，它必须是国家独资设立的，不能有两个以上的投资主体。在我国多种经济成份并存，投资主体日趋多元化的情况下，在政府和企业之间，设立这样一些中间层次的机构是必要的，它是国有经济运作和发展的一种重要组织形式。随着公司化改制和中外合资合作的发展，以后纯粹的国有企业将日趋减少，如何考核国有经济运营状况和促进国有经济的增长是一个亟待解决的问题，建立国家独资的国有控股公司则是解决这一问题的最好途径。建立国有控股公司以后，凡是其投入或国家授权其运营的全资子公司、控股子公司和参股子公司的资本金及其权益，均属于全民所有的国家资本金及其权益，国有经济的存量 and 增长情况将从国有控股公司的资产负债表中得到明确的反映。如果国有控股公司不是国家独资，而有两个以上的投资主体，必将对国有经济的独立发展带来不利影响。

产权运营机构既然是企业法人，就不能再行使政府的社

会经济管理职能。十四届三中全会提出把全国性行业总公司改组为控股公司，就是由于目前的行业性总公司承担着一部分政府的社会经济管理职能。行业性总公司要改组为国有控股公司，一是要将政府的社会经济管理职能剥离出来，交有关政府部门或行业协会去行使；二是由政府授权其全面行使资产受益、重大决策、选择管理者等出资者权利，与下属企业之间建立规范的母子公司关系。我们说国有控股公司不行使政府的社会经济管理职能，并不是说它不行使任何的政府职能，国有资产所有者职能也是一种政府职能，作为企业法人的国有控股公司却承担着国有资产出资者的一些属于政府职能的权利，这也是它“特殊”之所在。

正由于产权运营机构是一种特殊企业法人，因此，它既不受《公司法》调整，又不受《企业法》调整，而应该由特别法律来调整。我国现行公司法主要是调整有限责任公司和股份有限公司的法律，有限责任公司包括国有独资公司。这种国有独资公司是指国家授权投资的机构或国家授权的部门单独投资设立的有限责任公司，它与作为产权运营机构的国有控股公司应该是国家独立设立的公司是不同的。如果我们把产权管理体系分为三个层次，即政府层次、中间层次和企业层次的话，那么，公司法调整的国有独资公司属于第三个层次，而国有控股公司则属于第二个层次，相当于“国家授权投资的机构”。《企业法》包括《全民所有制工业企业转换经营机制条例》和《国有企业财产监督管理条例》是调整全民所有制企业即国有企业的法律，这种国有企业虽然是国家独资的，但也属于第三个层次。因此，国有控股公司既不属于《公司法》调整的范围，也不属于《企业法》调整的范围，它应该由国家专门制定法律或者在《国有资产法》中予以调

整。

作为产权运营机构的国有控股公司可以分为两种类型，一种是纯粹的控股公司，指本公司不从事直接的生产经营活动，通过全部或部分拥有其他公司或企业的股份或股权，而对其他公司或企业实行控制的公司，我们可以暂时把它称为投资控股公司，这种控股公司本身的机构比较精干，管理人员也较少，一般不设从事生产经营的事业部，也不设分公司，只致力于从事投资控股活动。另一种是混合的控股公司，指本公司主要通过股份持有控制子公司，又直接进行一部分生产经营活动的公司，我们可以暂时把它称为经营控股公司。这种控股公司投入于全资子公司、控股子公司和参股子公司的资本总额，必须超过公司注册资本金的 50% 以上，用于直接生产经营的资本总额只能小于公司注册资本金的 50%。在对子公司的关系上，它行使的是出资者权利，而在自身直接生产经营活动中，它还享有法人财产权。把国有控股公司分为两种类型，符合国际通行的做法，也与我国产权运营机构的实践相吻合。目前我国出现的产权运营机构基本上是两种情况，一种是将一些政府部门或行业总公司剥离改组为产权运营机构，如北京的一轻，上海的纺织、仪表等，这些剥离改组而称为资产经营公司的机构，实际上是第一种类型的国有控股公司，即投资控股公司。另一种是对一些大的企业集团，通过国有资产授权经营，使企业集团的核心公司（集团公司）成为既直接从事生产经营活动，又主要持股控制其他公司或企业的控股公司，即经营控股公司。如目前国家已经授权试点的 8 家集团公司，实际上已变为这种类型的控股公司。

三、关于产权运营机构的权利和义务

产权运营机构由国家授权设立,但国家授的是什么权?设立后可以行使哪些权利,承担哪些义务?这是当前大家不太清楚,亟待加以明确的一个重要问题。从目前试点的情况看,有些政府的授权试点文件并未明确授予产权运营机构行使资产受益、重大决策和选择管理者等出资者权利,而是含糊地授予“统一经营”的权利。结果一些产权运营机构在设立后错误地理解为是一种法人财产权,造成了一些混乱。有些地方的试点,虽然也明确授的是出资权而不是经营权,但是出资权到底包括哪些内容并不十分清楚,或者虽然明确了出资权包括资产受益、重大决策和选择管理者等权利,但没有把出资者三项权利具体化,操作起来还是感到无从下手。由于这些问题缺乏必要的规范,所以在产权运营机构的试点文件、章程、办法中,出现了五花八门的说法和提法,有的叫“职权”,有的叫“权力”。这些“职权”或“权力”有的是三条,有的是五条,有的是八条,各自都是根据自己的理解来规定,来操作。因此,明确产权运营机构的权利和义务,并加以规范是十分必要的。

前面我们已经明确产权运营机构是国家授权对一部分国有资产行使出资者权利的特殊企业法人,不行使政府的社会经济管理职能,这实际上已经明确产权运营机构是一种民事主体,它与政府和子公司的关系,是一种权利和义务的关系,它享有的权利已不是政府机构的职权或权力,而是一种民事权利,所以,我们应该区别各种情况,来规范产权运营机构的权利和义务。

首先,我们来分析一下产权运营机构与子公司之间的关

系。产权运营机构的子公司有三种，即全资子公司、控股子公司、参股子公司。全资子公司主要是原有的国有企业，国有控股公司是其唯一的股东，按照这种产权关系，产权运营机构可以对其全资子公司行使以下出资者权利：（1）依照法定程序，决定或者批准全资子公司的领导体制，任免（聘任或解聘）公司的主要管理者，并对其进行考核、评价和奖惩；（2）依照国家规定，对全资子公司的国有资产进行清查，核实资本金，并组织产权登记；（3）依照国家的产业政策，决定或批准全资子公司的经营方针；（4）依照国家规定，决定或批准全资子公司的资产经营形式，包括全资子公司进行公司制改造、与外商合资合作、承包和租赁，并在公司制整体改造或整体与外商合资合作后作为该企业的持股单位以及在整体承包，租赁关系中作为发包人和出租人；（5）依照国家规定，决定或批准全资子公司的产权变动，包括以产权交易主体身份出让子公司的全部产权或部分产权，并收取出让净收入；（6）依照国家规定，决定或批准全资子公司的设立、合并、分立和解散，并收缴解散和破产企业应归本公司所有的剩余财产；（7）依照国家规定，决定或批准全资子公司税后利润的分配方案，可以采取增加资本金的形式留给全资子公司使用，也可以收缴上来集中使用；（8）依照国家规定，将产权出让净收入和投资收益以及法律允许的融资，进行资本的再投入，决定新建项目及对其他企业的兼并、参股等。同时，审批全资子公司对外的重大投资和举债决策；（9）经同级人民政府或有关部门的授权，统筹全资子公司的商品进出口、劳务输出以及房地产开发；（10）向全资子公司下达国有资产保值增值指标，并对其经营状况和财务情况进行全过程监控，必要时可以委托会计师事务所进行审计。

以上权利是相对于全资子公司而言的，至于控股子公司、参股子公司，情况则不些不同，控股和参股子公司的投资主体不只一个，产权运营机构作为股东之一，只能根据《公司法》的规定或参照《公司法》的规定去行使股东的权利。

产权运营机构在对各类子公司行使出资者权利或股东权利的同时，应该承担以下义务：（1）以其出资额承担财产的有限责任；（2）保持子公司的独立法人地位，不干预子公司对法人财产独立支配、自主经营的法人财产权；（3）帮助子公司抵制非法的行政干预和摊派；（4）帮助子公司改善经营管理，提高产品质量，开拓国内外市场；（5）对子公司提供必要的咨询。

产权运营机构的权利是政府以国有资产所有者身份授予的，政府设立产权运营机构的目的是为了实政企分开、社会经济管理职能和国有资产所有者职能分开，加强所有权约束，实现国有资产的保值增值，这就要求产权运营机构必须对自己的授权者承担以下义务：（1）确保授权运营和投资形成范围内的国有资产的安全和增值，完成同级人民政府及其国有资产管理部下达的保值增值指标；（2）认真清查授权运营和投资形成范围内的国有资产，核实资本金，并汇总向同级国有资产管理部进行产权登记，报送资产统计报表；（3）按照规定向同级国有资产管理部和财政部门报告资产运营情况和报送财务收支报表；（4）根据国家规定，上交应上缴的产权收益；（5）在资产经营形式变更和产权变动时，按照国家规定履行报批手续；（6）接受同级国有资产管理部的监督。

此外，产权运营机构作为国有经济的一种特殊企业法人，还必须与其他经济成份一样，共同接受政府的社会经济管理，

并向同级人民政府及其社会经济管理部门承担以下义务：
(1) 接受政府的宏观经济调控；(2) 遵守行业管理的各项规定；(3) 完成国家的指令性计划；(4) 依法纳税；(5) 公平竞争，不搞非法垄断；(6) 接受主管部门和有关部门的监督。

产权运营机构的以上权利和义务是按一般的情况来规范的，在实际操作中，各级政府还可以根据每个产权运营机构的实际情况，作必要的补充或限制。

四、关于产权运营机构的组织机构

产权运营机构本身的组织机构怎样设立为好？目前各地试点的作法不同，有些是总经理负责制，有些设董事会，有些设管委会。

我们认为，还是设董事会好。一是设董事会符合国际的通行做法；二是设董事会有利于集体决策。

产权运营机构是国家独资设立的，国家是唯一的股东，没有必要在产权运营机构中设股东会，因此，董事会就是行使和承担产权运营机构权利和义务的机构。产权运营机构的权利很多很大，义务也很多很重，如果实行总经理负责制，让总经理一个人拍板，很难避免决策的错误，因此，设立董事会来行使和承担这些权利和义务是必要的。一个产权运营机构，其运营的国有资产少则几亿元，多则几十亿元甚至几百亿元，实在责任重大。在设立产权运营机构后，将实行政企分开，政府一般不再直接插手其内部运营，董事会的设立就成了产权运营机构能否搞好的一个关键。

董事会由多少人组成？我们主张可以多一点。产权运营机构属于第二个层次，它与第一个层次不同，第一个层次的公司或企业，董事会的成员可以少一点，因为它只管一个企

设，而产权运营机构却要管很多企业。据各地试点的经验，在产权运营机构建立后，一些大的子公司存在离心倾向，往往不尊重母公司的出资者权利。为了保证母子公司之间协调地进行活动，让一些主要子公司的法定代表人参加董事会，或让母公司的董事兼任主要子公司的法定代表人，是解决这个问题的可行途径。因此，各级政府在设立产权运营机构任命董事会成员时，可以根据协调两个层次关系的需要，适当增加董事会成员的人数。

产权运营机构的办事机构和人员编制，要秉得精简、效能的原则设置，以降低控股成本。一般公司或企业的办事机构和人员编制可以自行决定，产权运营机构的情况有些不同，为了防止在建立过程中将政府部门的人员大量转移到产权运营机构，因此，其办事机构和人员编制必须报董事委派单位核准。

五、关于产权运营机构的财务管理

各地反映，产权运营机构授权设立后，缺乏相应的财务管理制度。现行的《企业财务通则》和《企业会计准则》只适用于第三层次的企业，而对第二层次的产权运营机构不太适用，因此，研究制定针对这种特殊企业法人的特别财务管理制度，是亟待解决的一个问题。

从目前的情况看，产权运营机构的财务管理需要解决以下几个问题：

（一）关于国家资本金和法人资本金的划分问题。

目前比较一致的看法是，产权运营机构的注册资本额应当是其当时全资子公司、控股子公司、参股子公司以及自身实际占有国有资产净额的总和。产权运营机构的资本金为国

家资本金。问题在产权运营机构投入于子公司的国有资产价值额是列为子公司的法人资本金还是国家资本金。主张列为子公司法人资本金的同志认为，产权运营机构投入于子公司的资本不完全是其国家资本金，还可能包括融资借入的资金。这种意见在国家允许产权运营机构融资的情况下，是有道理的。但是，鉴于国家对产权运营机构的融资政策尚未确定，而目前产权运营机构的国家资本金实际上是各类子公司资本相加的总和，即各子公司的资本金与产权运营机构的资本金在数额上是等同的，因此，我们认为先把它列为子公司的国家资金是适宜的。这样，还可以与股份有限公司设置国家股的政策相衔接，即凡是产权运营机构持有的股份，均视为国家股。

（二）关于缴纳所得税和上交产权收益的问题。

目前产权运营机构的子公司的利润均在当地分别缴纳所得税，问题是子公司在缴纳所得税以后上交运营机构的税后利润或股利，是否再作为产权运营机构的收入交纳所得税，目前，一些地区税务部门已明确，由子公司上交产权运营机构的税后利润或股利，不再重复交纳所得税，我们认为这种做法是合适的。子公司的利润分别缴纳所得税是目前的做法，从改革的角度看，还是不够规范的，作为国家独资设立的产权运营机构，它要对国家统一承担保值增值的义务，在其全资子公司、控股子公司和参股子公司中，有的盈利，有的可能亏损，特别是全资子公司的亏损还需要产权运营机构给以补贴，这样，有的全资子公司的利润被国家以所得税的形式拿走，而同时对全资子公司的亏损又要由国家给以补贴，不利于产权运营机构的统一管理。因此，比较规范的做法应该是由产权运营机构对全资子公司统一计交所得税，即将全资子

公司之间的盈利和亏损折抵后，作为产权运营机构的收益统一计交所得税。与此相适应，在产权运营机构设立后，应该相应改变子公司原来在财务上直接对同级财政的做法，改为由产权运营机构统一对财政，子公司应上交的产权收益，也由产权运营机构统一上交。

（三）关于产权运营机构与国有资产经营预算的关系问题。

编制国有资产经营预算是十四届三中全会的决定，势在必行。产权运营机构是国家独资设立的，纯粹属于国有经济的范畴，它的净资产全部都是国有资产，当然应该纳入国有资产经营预算管理。从这个意义上讲，把产权运营机构作为国有资产经营预算的预算单位是毫无疑问的。问题在于是只把产权运营机构上交给政府的那一部分纳入预算，还是把产权运营机构的全部资本收支都纳入预算？我们主张后一种做法，但需要把纳入预算区分为两种情况，即可以是上缴国库，也可以是不上缴国库而在预算上列收列支。这样做，既维护了经营预算的统一性，又在管理上体现了灵活性，有利于解决目前政府和产权运营机构在收益上交问题的矛盾。国有资产经营预算的收入，国家已规定不能用于吃饭，只能用于资本的再投入，而产权运营机构就是从事资本运作的机构，是最合适的投资主体，如果产权运营机构的收益让它自己去进行资本投资，有利于产业结构调整 and 国有资产的合理配置，促进国有资产的保值增值，何乐而不为呢？当然，也不能完全都让它们自己去使用，政府也有必要集中一部分用于全社会的需要。同时，让产权运营机构自己使用的部分也必须接受政府的监督，也应该在经营预算上列收列支，以全面反映国有资产的经营情况。至于产权运营机构在资本运作过程中出