

国有资产

田惠敏 主编

保值增值管理与评估

BAO ZHI ZENG ZHI GUAN LI YU PING 实务全书



内蒙古人民出版社

国有资产保值增值管理与评估实务全书

一 册

田惠敏 主编

内蒙古人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

国有资产保值增值管理与评估实务全书/田惠敏主编.
—呼和浩特:内蒙古人民出版社,2002.6

ISBN 7-204-06401-1

I. 国… II. 田… III. ①国有资产—资产管理
②国有资产—资产评估 IV. F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 042612 号

书 名 国有资产保值增值管理与评估实务全书
主 编 田惠敏
责任编辑 李杨 田乐
封面设计 刘丽英
出 版 内蒙古人民出版社
地 址 呼和浩特市新城西街 20 号
邮 编 010010
印 刷 北京兆成印刷厂印刷
经 销 新华书店
开 本 850×1168 1/16
版 次 2002 年 6 月第 1 版
印 次 2002 年 6 月第 1 次印刷
印 数 1-2000 套
标准书号 ISBN 7-204-06401-1/F·236
定 价 780.00 元

南宁市推出国有资产管理体制重大改革举措。广西首府南宁市人民政府批转南宁市财政局《关于进一步加强行政事业单位国有资产管理和营运的实施意见》，要求南宁市本级党和国家机关、人民团体、事业单位将其占用和使用的国有资产以及相关经济实体分批移交南宁威宁资产经营有限责任公司实行统一经营，取消南宁市行政事业单位的资产“自留地”。专家认为，这项改革尚属全国首创，有助于转变政府职能，实行政企分开。

本书编委会向南宁市人民政府致意，并企盼《国有资产管理法》早日颁布。

编辑委员会

学术指导

- 彭绍宗 国务院体制改革办公室，经济学专家
魏杰 原国有资产管理局局长，经济学教授
魏开锋 中共中央党校，经济学博士
李国祥 中国社会科学院，经济学专家

编委会主任

- 田惠敏 《北京物资文摘》主编
中国人民大学经济学研究生
大鹏证券市场部经理
美国国际期货经纪人（NFA）认证资格

编委会委员

- | | | | |
|-----|-----|-----|-----|
| 于百战 | 郭会兵 | 郑建唐 | 贾敏杰 |
| 刘广富 | 池同胜 | 董德林 | 熊建业 |
| 项卫 | 罗胜兵 | 蔡和民 | 邝志 |
| 韩德乾 | 景小山 | 向以华 | 王文芳 |

前言

党的十五大明确提出要“建立有效的国有资产管理、监督和营运机制,保证国有资产的保值增值,防止国有资产流失”。这是建设社会主义市场经济体制的需求,是我国经济体制改革的一项重要内容,可以说,国有资产管理体制和运作机制的问题,不仅关系到国有企业自身的生存和发展,而且直接关系到我国社会主义经济建设和社会制度的巩固,直接关系到我国早日建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家。

随着经济体制的转轨,市场机制的深入发展,我们无论是对国有经济,或是对资产经营管理或是对国有资产经营公司的运作都应有一个全新的、经济的、明确的认识,要“按照国家所有、分级管理、授权经营、分工监督的原则”,积极探索国有资产经营管理的有效形式。偌大的国有资产,不仅在宏观层面一再发生国有经济比例的失调,而且在微观层面也造成许多国有企业的低效率。这意味着在传统体制下国有资产管理存在着一系列严重问题,其中所存在的严重缺位更是个突出问题。在宏观方面,政府领导人对项目决策和企业运行拥有绝对权力,但对其决策损失又不负任何责任。国有资产管理体制的严重问题及其低效率,已经成为启动国有经济体制改革的直接动因。

改革开放以来,我国国有资产管理状况,是与国有企业或者说国有经济改革进程相一致的,总体而言,是一个相当艰难的探索与发展过程。国有企业改革之难,难在政企分离。政企分离在观念上的大障碍,是惟恐因政企分离,企业自主而使国有资产运行失去控制,或者说惟恐发生企业内部人控制而损害国有资产利益。应该说,建立国有资产管理体制,正是既能促进企业自主又能维护与保障国有资产利益一个强有力的改革措施。设立国有资产管理体制的改革动议提出已久,有关资产管理部门的建立也为时不短,不过现有国有资产管理机构跟统一的权威的国有资产管理体制的要求还存在相当大的距离,或者说国

有资产管理体制改革的任务还是相当艰巨。现在的问题是市场化的国有企业改革是再也不能也不允许再拖延时日,否则,国有经济的振兴发展将会丧失最后的机遇,这绝不是危言耸听,华山惟此一条路。正基于此,本书对上述热点和重点问题进行了系统剖析和全面解释,并紧紧围绕国有资产保值增值管理这一主线,从一般理论研究分析开始,具体实证分析国有资产保值增值管理操作实务,探讨了国有资产保值增值管理的有效途径以及相应的政策措施,立足实践结合国外先进经验,总结提炼出一套易学可借鉴操作性强的国有资产保值增值管理实用方案,具有一定的启发性和指导意义。

全书谋篇布局力图体现理论与实践,当前与未来,整体与局部,一般与特殊相结合的原则,全中有重,繁而不乱,全书共九篇,结构严谨,论证严密,文笔流畅生动,资料翔实准确,是新时期国有资产保值增值管理领域不可多得的大型工具书。

国有资产保值增值管理是一个系统工程,书中涉及的许多问题有待于不断地深入探讨,在本书的编写过程中,参阅了大量国内外相关论著,在此谨向相关作者致以深深谢意,由于时间紧,任务重,错误、疏漏在所难免,敬请广大读者不吝指正。

本书编委会

2002年6月

总 论

积极拓展国有资本金管理工作

一、认真总结近年国有资本金管理工作

1999年以来,国有资本金管理工作取得了很大成绩,尤其在理顺产权关系、加强法规制度建设、积极探索产权制度改革试点等方面抓出了成效。

1. 下大力抓了一批重大制度建设

针对军队、武警和中央党政机关企业脱钩后,资产管理及相关财务关系由财政部负责的新情况和出现的新问题,以及国有资本金管理法规建设比较薄弱的现状,研究制定了《境外国有资产管理暂行办法》和《国有资产流失查处办法》,拟定的《中央管理企业资产及相关财务管理暂行规定》和《向外商转让国有资产产权的暂行办法》已经上报国务院,明确了境内外国有资产管理的责任和权限,规定了资产监管的原则、方式和程序,确立了查处资产流失的依据、手段和方法。同时,还修订、完善了一些制度办法。

2. 集中抓了脱钩改制企业理顺产权关系工作

与解放军总后勤部联合制发了《关于做好军队、武警部队所办企业脱钩过程中资产划转工作的通知》,与国家工商管理局联合下发了《关于脱钩企业办理国有资产产权登记及工商登记手续有关问题的通知》,配合有关方面制发了《关于国家经贸委管理的10个国家局所属科研机构管理体制改革的若干财务和资产管理问题的通知》,并按这些规定,陆续办理了产权界定、资产划转、产权变更登记和国有股权划转手续,初步理顺了一批企业的产权关系,保证了中央推进改革重大部署的贯彻实施。

3. 积极抓了国有股减持和产权制度改革试点

大致上有这么几件事:一是变现筹资试点。变现筹资主要有两种方式:第一种方式是向新发行股票公司转让国有资产,转让后由出售资产的国有股东将变现资金的一定比例上缴财政;第二种方式是国有股配售,即国有股东将所持有的部分国有股向本公司的社会公众股东、证券投资基金定向出售,并将变现资金的一定比例上缴财政。这两种方式均已开始试点,第二种方式已进行了两家,变现筹资方式还需进一步完善、进一步探索。二是高科技企业分配制度和产权激励制度改革试点。资本金基础管理司会同科技部、北京市中关村高科技园区,选择中讯公司等8家单位进行产权激励制度改革试点,虽然总体上有待规范,但工作是有进展的,相关的办法、政策正在制定之中。三是进行律师事务所介入国有资产产权事务试点。《律师事务所介入国有资产产权法律事务的试点指导意见》已会同司法部正式发文,试点工作正在部署之中。

4. 资产评估机构脱钩改制工作取得进展

资产评估着眼于实现社会管理目标和行政管理职能的转变,确立了以项目管理、机构管理和人员管理三项改革为基本内容的总体改革思路。在国际交往方面,1999年10月,成功举办了'99国际评估准则年会,中国资产评估协会被一致推选为国际评估标准委员会常务理事。中国的资产评估事业已走出国门,并在资产评估国际事务中发挥着重要作用。

5. 会计报表逐步得到统一

项怀诚部长非常重视统一会计报表工作,把它看成财政工作的重大基础性改革,是为实施部门预算打下良好基础。目前企业会计报表已基本统一(包括一张主表和几张附表),争取2年-3年形成规范统一的报表体系。在扎实抓好会计报表统一工作的同时,2000年将对行政、事业单位实物资产进行清查,并进一步创造条件,制定标准定额,实现对行政、事业资产的科学管理。

在肯定成绩的同时,也要看到我们存在的问题,较突出的有两个方面:一是中央机构改革以后,地方机构改革在2000年推开,这里自然存在工作上的上下协调、衔接问题。二是地方资产重组、企业改革力度在不断加大,党政机关所办所管企业还未脱钩,企业脱钩后的配套政策、管理办法没有及时跟上,国有资产管理法规制度也不健全;同时,我们还不断面临许多新的问题,如国有股配售、回购等等,这些都必须花很大精力去研究解决。

二、加强和改进国有资本金管理工作

党的十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)不仅是国有企业改革与发展、国有经济结构调整的纲领性文件,而且对国有资产管理也有非常重要的指导意义;不仅对国有资产管理改革进行了总结,从一定意义上讲是十年国有资产管理探索的结晶,而且也为国有资产管理改革指明了方向,明确提出了国有资产管理改革的目标、任务、原则和要求。结合学习四中全会精神,要重点做好以下几方面工作:

1. 认真组织并扩大国有资产授权经营试点

四中全会在国有资产管理体制这个问题上有很大进展,总的原则是“国家所有、分级管理、授权经营、分工监督”16个字。主要包括这样几点精神:一是“授权经营”。“授权经营”是第一次在党的决定中明确提出,是这16字原则中最具创新和突破意义的,随着国有企业脱钩,面对6.2万亿元经营性国有资产,23.8万户非金融类国有企业,各级政府不可能、也不应该直接管理如此庞大的国有资产和如此众多的国有企业,因此,授权经营将作为今后国家管理国有资产的主要方式。二是建立健全出资人制度。明确将国有资产出资人的部分权利赋予大型企业、企业集团和控股公司,就中央管理企业而言,按照脱钩企业资产及相关财务由财政部负责的精神,今后只有少数重大产权事宜由财政部商有关部门批准,其中特别重大的需请示国务院批准。三是把过去的“审批制”改成“备案制”。今后,“备案制”将成为政府监管国有资产的主要方式,备案制简单地说是我们拥有否决权,但不就经济行为一一审批。下一步,要按照授权经营的原则和办法,首先对中央管理企业分期分批进行授权经营,逐户核定或者批准授权经营方案和公司章程,明确企业经营国有资产的权限和责任,建立国有资产出资人制度,帮助和指导企业建立合理、有效的法

人治理结构,对企业委派财务总监和实行绩效评价考核,健全并执行严格的责任制度,加强日常监管,确保国有资产保值增值。

2. 资本金基础管理要进一步转变观念和职能,规范和夯实基础工作

资本金基础管理工作的全部目的是为国有企业改革和发展服务,资本金管理工作必须常抓不懈,坚持依法理财治产。改革产权管理基础工作,产权登记要改革管理方式和手段,要紧紧围绕授权经营这个主线,发挥产权登记的作用,帮助企业集团理顺内部产权关系,同时坚持抓好产权变动登记,为经济结构调整服务。要简化审批环节和办事程序,支持和服务于国有企业改革与发展。要根据形势变化和分级管理的原则,在调查研究、明确事权,加强培训的基础上,减少审批事务,公开和简化办事程序,增加透明度。股权管理方案和配股方案原则上按产权归属分级审批;国有股权转让按转让数额多少和是否改变国有控股地位来划分审批权限,凡不涉及第一大股东地位和一定数额以下的,由地方财政(国有资产管理)部门审批。产权划转也要简化办事环节和手续,财政部原则上只管涉及中央与地方之间、省际之间、中央管理企业集团之间的审批。产权激励制度改革,要总结试点经验,在规范改革、加强指导、稳步推进上做文章,防止刮风和变相开口子。同时,要不断强化和拓展基础管理手段,推进中介机构介入产权事务工作,着手研究国有资本金预算问题。

3. 加大国有资产变现筹资力度,促进国有经济结构战略性调整和国有企业改组

目前,上市公司国有股比率为62%,大部分不属于关系国民经济命脉的企业,国有股变现筹资的空间很大,有些行业的企业国家股相对控股就可以了。变现资金应当设立“国有资产变现基金”,着眼于国有资本预算的形成,近几年主要用于充实社保资金。要配合做好债转股后的资产变现工作,尽快出台国有资产产权转让办法,推动调整国有经济布局,改善国有企业负债结构。

4. 坚决防止和查处国有资产流失,维护国家权益

江泽民总书记多次强调国有资产是全体人民的共同财产,是社会主义的制度基础,必须防止流失。四中全会《决定》也多处提到要制止流失。当前,流失查处要克服两种倾向,一种是打着改革旗号,行资产流失之实;另一种是对国有资产流失界线吃不准,将改革过程中某些做法当成资产流失。2000年要加大查处流失的力度,特别是对大案、要案要一抓到底,绝不手软,否则无法向党中央和全国人民交代。

5. 在保证基础工作的同时,不断研究新问题

当前改革的形势变化很快,新情况和新问题层出不穷,在保证基础工作的同时,必须不断研究各种新问题。比如国有资产授权经营过程中的责权利关系、期权激励制度、新组建集团内部理顺产权关系问题等等。

三、讲究工作方法,适应国有资产管理战略性转变

地方机构改革要陆续推开,国有资产管理相关职能并入财政部门,国有资本金管理成为财政的三大职能之一,从工作思路,突出了国有资产管理的价值管理属性,强调国有资产管理的核心是对国家所有者权益的管理。因此,更需要注意工作方法,讲究工作技巧,适应这种转变。

1. 提高认识,加强领导

应该看到,现在是国有资产管理历史上最好的时期,全党、全国上下都空前重视国有资产管理问题。许多过去我们致力于但难以做到的事现在正逐步得以实施,国有资产管理确实大有可为,这是我们信心和力量根本所在。可以说,越是深化改革,加快发展,离国有资产管理改革的目标就越接近。地方机构改革后,工作有一个重新适应、过渡的问题,需要加强领导,特别是主动争取各级政府、财政厅党组的支持,这点非常关键。同时,要积极做好思想工作,确保机构改革平稳进行,增强各方面的承受能力。

2. 深入实际调研,在实践中不断探索、提高

国资工作有很大一个特点,就是不断实践、不断前进。许多做法、经验都来自实践,来自基层,这应该说是我们的共识。面对丰富的国资实践,必须经常、主动地深入实际,深入基层,总结地经验,探求规律,反过来再指导实践。1999年出台的一些办法制度,就是在深入调研的基础上完成的,如中关村产权激励制度改革试点办法,就是在对上海、北京中关村股份期权试点多次调研后联合科技部和中关村管委会制定的。在开展调研时,要防止两种倾向,一是浮在上面,走马观花,调研重形式,只注意表面现象,对工作形成不了有价值的指导意见,这种调研意义不大。二是陷入纷繁的事务,沉醉于具体现象中,不善于思考、总结,抓不住重点。随着国有企业改革和发展的步伐加快,实践也会越来越丰富,各级管理干部必须敢于实践,善于实践,按照实践是检验真理的唯一标准的原则,不断探索、开拓,逐步建立起权责明确的国有资产管理、监督、营运体系。

3. 坚持以法治产,加快国资法制建设步伐

1999年国务院专门召开了全国依法行政工作会议,朱镕基总理在会上要求,各部门要贯彻依法治国方略,严格依法行政,从严治政,建设廉洁、勤政、务实、高效的政府。部党组也多次研究和强调要依法理财,依法行政,促进财经秩序的好转。国有资产管理这些年来也已经初步形成了一些行之有效的法规制度,在加快建立社会主义市场经济体制、推进国有企业改革和发展的进程中,无论是改革国有资产管理,探索监管的具体形式,还是理顺产权管理,促进国有资产流动和重组,形式和途径越来越多,越来越复杂,必须尽快完善法规,坚决依法监管,减少随意性和盲目性,防止国有资产流失。

中国国有资产管理体制建设的新进展

一、新形势给国有资产管理工作的创造的前提条件

(一) 政企关系的新发展

中国政府历来把国有企业改革作为经济体制改革的核心。2000年,中国政府重申国有企业改革的指导思想,即:建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度。对国有资产管理体制,则规定了“国家所有、分级管理、授权经营、分工监督”的指导思想。“国家所有”即由中央政府代表全体人民统一行使国有资产的所有权;“分级管理”,是指由中央政府和各级地方政府分别对所管企业中的国有资产进行管理;“授权经营”是指企业与原主管部门脱钩后,政府把国有资产的一部分出资人的权能,授予企业集

团母公司或国有资产经营公司，由其原下属企业以持股方式行使资产所有权；“分工监督”是指对中央政府所属企业的管理分工：由中央企业工作委员会负责任免企业经营者，国家经济贸易委员会负责企业改革及运营的工作，国家财政部负责国有企业的资产和财务的管理工作。

（二）宏观经济的变化

1978年以来，中国的宏观经济形势发生了巨大变化。改革开放使中国的生产力水平有了巨大发展，国民经济持续快速健康地发展，2000年国内生产总值达87000多亿元，按现行汇率折算超过一万亿美元。困扰中国经济几十年之久的“短缺经济”已告基本结束，在一定程度上开始出现“需求不足”。中国已经加入世界贸易组织（WTO），当前经济全球化，科技革命迅猛发展，产业结构调整步伐加快和国际经济竞争更加激烈的大环境，对中国国有资产管理体制改革提出了新的要求。

（三）企业制度的变化

中国的国有企业发生了以下变化：

1. 国有企业获得了更为独立的市场主体地位

1999年，中国政府决定：中央政府各行业主管部门所属企业要与这些部门“脱钩”，同时撤销这些主管部门。此举比较彻底地解决了政府对企业的行政干预问题。据统计，在非金融类企业中，脱钩工作共涉及52个部门，530个企业，涉及的资产总额达11199亿元，占全国非金融类国有企业资产总额的10.8%。企业脱钩后，现有中央所属企业只有163个。并且，继1998年中央政府撤并一部分企业主管部门之后，原来由10个行业管理部门压缩后转成的国家行业管理局也于2000年撤并。

2. 政府对国有企业进行了大规模的公司制改组

据中国国家统计局对其跟踪调查的2473家国有企业的统计：到1999年底，这些企业中，按《中华人民共和国公司法》改为公司制的有2016家，占81.5%；其中603家改组为有限责任公司，713家改组为股份有限公司，700家改组为国有独资公司。从另一口径看，在520家国有重点企业中，由中央政府各部门管理的94家国有企业，已有38家进行了公司化改制，其中部分改制（即剥离企业的非经营性资产后，以其经营性资产投入新建公司之中）为多元股东持股的占73%；由各省级政府管理的420家国有企业已改制385家，其中整体改为多元股东持股的占19%，部分改制为多元股东持股的占47%。这520家国家重点企业控股的、在国内外股票市场上市的公司为257家。

（四）企业资产财务状况的变化

1995年，中国国有企业的资产负债率平均为75%左右，企业亏损面达1/3。此后，中国政府制定了使国有大中型亏损企业三年脱困的目标，采取了一系列措施来解决这一问题。一是对资不抵债的企业实行兼并破产。为此，首先要解决破产企业的人员安置和历史负担问题。仅2000年，中国财政部就安排了130亿元破产费用资金。二是对债务负担沉重的国有企业实行“债权转股权”的措施，同时处理国有商业银行的不良贷款问题。1999年底，中国政府决定601户国有大中型企业实行“债转股”，转股金额达4596亿元。三是

对产品有市场、但流动资金不足的国有大中型企业增加技改贷款贴息，1999年共安排了647个技改项目，总投资1724亿元，其中贷款1064亿元。据中国国家统计局统计，2000年1-8月份，中国国有及国有控股工业企业实现利润1369.3亿元，同比增加1.9倍；国有及国有控股亏损工业企业降低到2.55万户，同比降低2.8%；亏损企业亏损额564.1亿元，同比下降11.2%。据此，部分国有大中型亏损企业“三年脱困”的目标已如期实现。

（五）国有经济结构的变化

中国政府对国有经济进行战略性调整的步伐加快，初步建立了国有资产的进入和退出机制。近几年来，为解决国有资产进入竞争性领域过多、重复建设以及企业效益低下等问题，中国政府提出了调整国有经济结构的指导思想，即“有进有退，有所为有所不为”，通过企业出售、拍卖、产权转让、股权转让、关闭破产，以及最近的国有股减持等方式，大力解决国有经济的结构问题。这一行动取得了两个效果。一是把劣势企业的经济资源集中到具有经济技术实力的优势企业中，由此组建了一大批企业集团，形成了一批立足国内外市场、规模较大的企业。二是为纠正市场配置资源出现的偏差，中国政府正在通过企业资产重组、上市和加大对交通、能源等基础设施的投入等措施，把国有经济资源配置到急需发展的、提供公共品的领域。据此可以说，国有经济只有“进入”而没有“退出”的历史已经结束。

二、国有资产的发展战略及管理方式也要相应转变

国有企业的微观状况及宏观环境发生的这些变化，决定了国有资产管理的发展目标、发展战略及管理方式也要相应进行调整。国有资产管理必须按照这一要求，主动适应并推进这种变革。2000年，中国政府提出：在中国经济和社会发展的“十五”计划期间，政府要把“积极推进经济结构的战略性调整，推动两个根本性转变，保持国民经济持续快速健康发展”，作为“新世纪之初中国经济发展的主线”。这就决定了国有资产管理的以下任务：一是把国有资产的发展目标定位在“继续完成中国的工业化”上面。经过近50年的建设，中国已经初步建成了自己的工业体系；下一步的任务是继续完成工业化过程，并以信息化带动工业化，发挥后发优势，实现社会生产力的跨越式发展。这是中国现代化进程中一项艰巨的历史性任务。二是以提高经济效益为中心，从战略上对经济结构、包括国有经济结构进行“有进有退”的调整。三是要探索国有经济资源优化配置的途径和办法，建立科学、规范的国有经济调整机制。四是要对国有资产管理方式进行改革，在普及国有企业公司制改造的基础上，由政府国有资产进行“授权经营”。这标志着国有资产管理已经进入了一个新的阶段。

三、国有资产管理的新模式

国有企业的初始投资都是由国家财政投入的，其财务活动也历来由财政部门来管理。因此，1999年，中国政府根据“分工管理”的原则，确定由国家财政部对中央政府所属企业进行资产和财务的统一监管，从管理体制上实现了资产管理与财务管理的统一。2000年，中国国家财政部又对部内机构作了进一步的改革，把原来分设的资产管理司与财务管

理司统一组建为企业司。这样，在资产与财务的管理组织体制上，就从原来的部（财政部）、局（国有资产管理局）分工，中经财政部部内的司（资本管理司）、司（企业财务司）分工，最后彻底实现了统一（新设立的企业司）。

（一）在公共财政的框架内对国有资产进行管理

为适应社会主义市场经济的要求，中国政府决定，把计划经济时期的“生产建设型财政”转变为公共财政。这一转变最基本的特点是逐步减少财政预算用于一般竞争性领域的国有企业的经营性发展资金，集中财政资金保证公共支出的需要。

公共财政的基本特征在于利用公共资金满足社会公共需要。从支出方面看，公共财政具有两方面的内容：一是用于国防、行政管理、教育科学文化、基础设施建设等通过提供公共品来满足公共需要的支出，以及转移支付等特殊需要的支出。二是用于必须支持的（不是像过去那样普遍地支持）国有企业的支出，如对需要国有经济存在的领域（或行业），要加大国有资本投入力度，改变目前国有企业资产负债率过高的状况。目前，国有企业资产负债率仍然过高。1998年平均达68.9%，1999年为65.4%。

从中国社会主义经济发展的要求看，支持国有企业的发展也是一种公共需要，因此要综合运用多种财政手段，支持国有企业的改革和发展，推进国有经济战略性改组，特别是要支持推动高新技术的发展，以期形成比较合理的国有经济结构和布局，完成以高科技为主导的继续工业化的任务。

（二）建立国有资产与财务的统一管理体制

无论国有企业，还是其他企业，其资产与财务都是不可分割的统一整体。从本质上讲，资产和财务是同一个问题的两个方面：企业资产的运动带动着企业财务状况的变化，企业的财务状况则反映资产运动质量的高低。但在1999年以前，中国对国有企业的资产管理与财务管理却是分离的。现在把资产和财务统一起来管理，既有利于现代企业制度的建立和强化对国有和国有控股企业的管理，也有利于创造各种所有制公平竞争的环境，有利于运用各种财政政策和财政手段调整国有经济的布局和结构，支持高新技术等优势企业的发展，有利于逐步形成国有经济进入优势领域和退出非优势领域的机制，对国有经济进行战略性调整。

国企改革三个关键问题

一、关于国企建立现代企业制度

国企建立现代企业制度改革所面临的体制问题，主要是指目前仍作为国民经注主体的国有企业，在根据市场经济一般要求进行体制改造时遇到的源于国有制本身的体制性矛盾。我们知道，国有企业有其内在的一系列运作机制，它与一般企业在许多方面有着明显的区别，当然这里的国有企业是指本义上的国有企业。国有企业区别于一般性非国有企业的最基本特征是：当企业目标与社会目标出现冲突时以社会目标为重，或者说国有企业并

不以利润最大化（或收入最大化）为首要经营目标，而只是尽量收回成本或减少亏损。因此，典型的或本意上的国有企业天生就是“政企不分”或不能完全分开的。从这个意义上说，“政企不分”不是什么缺陷，而是对国有企业的本质规定。即使是当代西方资本主义国家，在法律上也明确规定，国有企业的领导须是政府任命的官员。要求对国有企业实施严格的政企分离，实际上是对所有者的侵权。当然在现实生活中，国有企业有多种类型，因而其政企关系也有所差异。

企业是市场经济中最为重要的经济组织和社会组织。从现代企业理论的发展中可以发现，一般意义上的“企业”作为一种制度的出现和发展有其深刻的经济原因，企业的产生是为了降低交易费用的一种制度安排。这种制度安排的目的是通过对团队生产的有效监督和激励来达到组织者获利最大化的目标，即一般企业的目的是利润最大化。从这可看出，我国传统体制下的国企并不是真正意义上的企业，而是一个生产单位。确立社会主义市场经济体制后，国企改革就面临一个难题：市场经济的一般要求迫使社会绝大多数企业必须在产权上是纯经济性质的，以追求利润为主要目标，政企严格分离，因而要求占主体统治地位的国企必须普遍政企分离，建立现代企业制度；但国有制的性质又在根本上规定了国企不能也不应当政企分离，这是国有制与市场经济的矛盾。因而，国企的政企分离，不是政府对国企多管少管、直接管、间接管的问题，而是对企业还要不要采取国有制的问题。若建立市场经济，必然要求企业参与市场竞争，实行政企分离，实际上就是对其实行非国有化改造。非国有化改造在以生产资料私有制为基础的西方国家中可视为私有化。而在以公有制为主体的我国，除了国有经济以外，还有大量多种形式的其他公有制经济，因而在建设社会主义市场经济过程中所推行的非国有化改造活动，除其中部分可能被非公有制经济吸纳外，更多的是被非国有的其他公有制经济所吸纳，创造出新的非国有的公有制形式。所以，十五届四中全会通过的《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》明确指出，国有经济在整个国民经济中的比重还会有所减少，只要坚持公有制为主体，国家控制国民经济的命脉，这种减少就不会影响我国的社会主义性质。

从目前来看，国有经济在我国国民经济中将继续发挥着主导作用，也就是说，一些行业和领域仍然必须由国有企业控制。其余的则应进行非国有化改造或实行混合所有制。国有企业必须控制的行业这只是指出了国家投资的大体方向和范围，并不一定就是国家垄断经营，完全排斥非国有资本的进入。而是根据国有企业必保领域产业的性质和功能进行分类改革，区别对待，不可能采取一种改革模式。具体来说，国有企业可采取如下几种组织形式加以改造：

第一类是政府企业。这类企业的特点是政企不分，财务上不独立核算；直接隶属于某个特定政府机构，由政府官员兼任或直接任命企业管理者；在企业目标和社会目标冲突时把社会目标放在首位；亦即这类企业不具有法人地位。政府企业主要从事特殊军工、造币、机密文件印制等少数关系国家安全的行业。政府企业运作的法律依据是政府条例。现代企业制度基本不起作用。

第二类是特殊法人制公司企业。这类企业是依据“特殊法人法”，有法人地位但属特殊法人（如可以国家独资），区别于依据公司法建立的普通法人公司；兼顾社会目标和企业目标，政企部分分开或基本分开；主要从事于政策性垄断（如烟草加工）和自然垄断（如能源、城市公用事业、电力、铁路、大型水利设施、邮电、通信）等行业。在治理结

构方面,最高权力机构是国有资本代表——政府机构,决策机构是董事会,日常管理则由经理班子负责。现代企业制度基本适用。

第三类是公司制企业。这类企业与普通公司没多大区别,只不过政府或国有经济控股或参股而已。这类企业依据《公司法》运作,政企分开;主要从事于支柱产业等竞争性行业;即使当企业目标与社会目标冲突时也要让企业目标为主;在治理结构方面,股东大会(包括国有股代表)是最高权力机构;董事会负责决策和监督,经理班子经营管理日常事务。现代企业制度完全适用。

从上述分析可看出,现代企业制度是绝大多数国企改革的方向,同时对于自然垄断性行业和特殊行业的国企来说,其改革思路和对策建议可能还有一些特殊的地方。并且应明确的是,国企有不同组织形式,这就决定了国有企业治理结构的完善会有不同的要求。比如在政府企业里就不会有“新三会”与“老三会”矛盾问题,因为这种企业根本就没有一般公司所有的股东大会,其企业管理者由政府官员兼任或直接任命。对于特殊法人制公司企业,治理结构与普通的公司治理结构也有一些区别,其最高权力机关也不是股东会,而是国有资本代表机构。不过,对于绝大多数国有制公司企业来说,完善公司治理结构主要是解决以下几方面问题:一是必须解决在国有企业中存在的“所有者缺位”问题。必须改变在放权让利改革中形成的把所有者排斥在企业概念之外的错误观念和法律规定,确保所有者在企业中处于最终控制者的地位。二是加强董事会对公司经理人员的监督与激励。在现实生活中,总经理和执行机构不由董事会任命,董事会就没有独立的受托责任,董事会代表股东对高层经理人员的监督也会被弱化。这种做法应加以改变。同时董事会对高层经理人员的监督应通过在董事会下设的对其直接负责的财务审计委员会等专业委员会来进行,而不应在同一层次设立监事会这样的机构。在加强对经理人员监督的同时,还应有足够的激励。在职消费、奖金、有补贴地售股和给予股票期权等方式可以综合利用。

国企建立现代企业制度,是对传统国有企业制度的深刻变革,有助于绝大多数国有大中型企业成为适应市场的法人实体和竞争主体,推动政企分开和企业经营机制转换,从根本上解决不适应市场经济而导致效率不高、机制不活的传统企业制度问题。用现代企业制度要求改革传统国有企业制度,其核心在于切实推动政企分开和企业经营机制转换。特别对于竞争性行业中的国有大中型企业来说,积极推进现代企业制度的建立,使其成为市场竞争的独立主体,这是社会主义市场经济体制替代传统体制的微观基础之一。如何推动这部分国企实现政企分开既是改革的重点,也是改革的难点。

这部分国企现代企业制度建立缓慢,尤其政企关系至今未能分开,就其原因,至少与我们没有找到实现政企分开的有效方式有关。当前我们对其改革的做法就是进行股份制改造,试图以此来建立现代企业制度。而由于政府投资占有国有企业资产的较大比例,即便对其进行公司制改造,政府也握有绝对的控股权,按规范的程序运作也只能在表面上消除政府直接干预的痕迹,而不可能排除政府行政对企业生产经营活动的实际支配。依照现代企业制度的逻辑,拥有控股权的投资者就有权决定公司的重要人事安排和重大经营决策,企业受行政命令的支配是理所当然的事,从而不可能真正做到政企分开,也就不能真正建立现代企业制度。

针对政府掌握控股权,同时按公司法运作依然不能实现政企分开的这一难题,学术界提出了建立国资委的主张,即通过国资委——国有控股公司——国有企业的层级体系来运

营国有资本。将国资委从行政部门独立出来，归属全国人大，这至少不符合现在的国情。国资委隶属于政府部门，控股权掌握在国有控股公司手中，而国有控股公司是政府部门（这时是国资委）授权成立的，其运作不可能不受行政命令的支配，在政府授权部门与国有控股公司之间就不可能真正做到政企分开，国有控股公司就不可能真正成为政府与企业之间的“隔离带”，只可能是政府行政命令的“传递带”，从而也不可能真正做到政企分开。按照规范的公司制度分析，想要对这部分国企实现政企分开，必须进行产权制度改革创新，改变产权结构单一化的现状。实现股权多元化，这才是实现政企分开，建立现代企业制度的出路方向。

二、关于国有资产管理体制改革

在传统体制下，我国对国有资产的管理采取的是一种僵硬死板的模式。企业毫无任何经营自主权，国企是作为政府行政附属物而存在的。改革开放以来，特别是在 20 世纪 80 年代，我国对国资管理模式进行了较大的改革。当时，国资管理体制改革的按照“政资公开”、“政企分开”的原则推进。按照原来的解释，政资分开是指将政府行使的社会经济管理职能同所有权管理职能分开由两类部门分别行使。国家成立专司国有资产管理职能的机构，把原由各部门分别行使的国有资产管理职能分离出来，转由国有资产管理部门统一行使。政企分开是指企业在市场经济中，成为“自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展”的独立的商品生产者，政府不直接干预企业的生产经营。在这种理论和原则指导下，创造了一种被称为“三个层次”的管理模式，即上层是政府国资与司机构，中间层是若干国有控股公司，下层是国有资本投入的基层企业。

但在实际运行中，国有资产的所有权职能分别由不同的政府行政机构行使。以国有大型企业为例，企业党委书记、董事长、总经理的任免由大企业工委负责，资本和收益分别由财政部负责，投资由计委审批，财务审计由国务院稽察特派员公署负责，国家经贸委负责企业的“三改一加强”等等。所有权被不同部门分割，实际上架空了所有权。为改变这种现状，各地正在积极推进国有资产管理体制的改革，最典型的做法就是成立国有资产委员会，把各个政府部门分别行使的国有资产所有权职能统一起来，交由国有资产委员会行使。应当讲，这种方式与以前改革做法相比，有较大程度的改进。但仍然有许多不足，因为在庞大的经营性国有资产内部，国有企业性质和功能还有所差异，这种大一统的经营性国有资产管理体制有待于进一步分类细化。只有这样，才能切实有利地解决不同功能的国有企业责任和任务错位问题，从而为不同国企进一步发展解决所需要的体制条件问题。

前面已论及国企有三种组织形式，在此基础上，可分别建立相应的国资管理体制。一般说来，一个完整的国资管理体制基本框架应当包括以下三项互相联系的部分：调整国企的企业组织形式和资本结构，形成与市场经济体制相适应的国有经济的微观基础；明确国有资产的所有者及其代表机构的职责，建立运作规则；完善和发展多级控股体系，解决国家不必要也不可能直接管理众多国有企业产权的问题。

对以政府企业形式存在的特殊行业，基国有资产的管理直接由主管部门负责，政府管理企业的法律依据主要是政府条例。由于这类企业数目极少，国有资产管理体制的构建也相对容易。

对以特殊法人制公司企业形式存在的自然垄断和政策性垄断行业，往往根据特别法律

设立。它们既受普通公司法的调节,同时也要受特别法律或某些特定的规章条款约束,公司的业务范围和业务实施程序要受特别法的严格规范,严禁其滥用优势地位破坏市场平等竞争秩序。其国有资产管理目前应实行财政部门 and 国有企业主管部门相结合的管理体制。财政部门从总体上对国有企业的财务负责,审批由各主管部门提交的投资报告。对于铁路、邮政等公益性、垄断性企业,由于政策性目标而出现的亏损,财政部通过财政预算来确定对国有企业资助额的大小、并对财政拨款的执行情况进行监督。具体管理则由各主管部门负责。今后,各主管部门应向行业管制单位职能转化,统一管制行业内包括国企在内的所有企业的价格、进入等事务,这是市场经济国家的通行做法。不再行使国企的部分所有权职能,避免政企一体模式对行业管制的不公正性(如我国原邮电部作为中国电信的主管部门,同时又是整个行业的管制部门,对其他电信公司进入电信产业所做的种种刁难与不公正性便是一例)。交由财政部门统一行使。一般不应设立多级控股体系,规模过大、业务环节过多、确有必要以控股公司形式管理的,一般不应是纯粹控股公司型。

对以公司制企业形式存在的竞争性行业,政府的公共管理与对该行业的非国有企业的管理一样,没有特殊之处;所有权管理主要根据公司法进行,政府以股东身份进行股权管理。竞争性国企应以资本收益为经营目标。建立专事竞争性国有企业资本管理的国有资本管理委员会,该委员会对其管辖范围内的国有资本进行产权管理,并根据公司法对所持股企业行使股东的各项权能。建立统一的国有资本产权管理单位,有利于消除所有权被不同行政机关割裂行使的状态,消除竞争性行业各主管部门与相关部门之间的责任不清,减少或者说隔断主管部门与企业的关系。今后,应取消专业主管部门对国企的控制,成立行业协会,专司行业指导职能,而不再卷入企业的经营决策。鉴于财政部门在国有资产管理中所处的特殊地位和所具有的综合管理功能(英、日、韩等国财政部都具有国有资产综合管理职能),故可作为政府国资委的日常办事机构,主要负责国资委协调议事事项的事先准备和决策事项的督查落实。随着我国经济体制改革的更加深入,竞争性行业的国有企业的产权管理职能应统一划归财政部门行使。同时建立以金融机构、机构投资者、部分大型企业法人等作为一级持股机构或控股公司的多级持股体系。国家将二级公司以下的公司的资产注入一级持股公司或进行变现调整,原则上国家将不再直接管理一级持股机构以下的众多国有企业的股权。

三、关于国有经济布局结构的优化

优化国有经济布局结构需要收缩国有经济战线。我国传统经济体制缺乏效率,一个很重要的原因在于国有经济战线过长,国有经济比重过高,导致整个经济体制缺少追求效率的政企分离式的一般企业。据吴敬琏教授主持的《国有经济的战略性改组》课题组匡算,如果保持国有经济现有的行业和企业分布状况不变,要使国有企业具备在市场上平等竞争的最基本条件,国家至少需要投入2-2.5万亿元,很显然靠国有企业的自身积累和政府财力的注入是不能解决这些问题的,有限的国有资本托不起巨大的国有经济“盘子”。同时国家能够管好那么多国有企业吗?事实上我国国有企业数量之多,远远超过了政府直接管理的“理性”范围,想借助政府的直接管理来搞活那么多国有大中型企业只是一种良好的愿望,这也是计划经济体制低效率的基本原因之一。随着我国市场经济的不断发展和市场体系的不断完善,国家通过一般竞争性领域中的国有企业来干预经济的必要性将不复存