



改制重组与产权转让

GAIZHI CHONGZU YU CHANQUAN ZHUANRANG

luo mingzhong zhu

脱明忠 / 著

国有企事业单位改制重组路线指引

改制重组方案设计

清产核资与产权界定

财务审计与资产评估

资产处置与债务重组

人员安置与维护职工合法权益

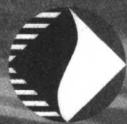
国有企事业单位改制重组

产权转让与交易管理



经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



改制重组与产权转让

GAIZHI CHONGZU
YU CHANQUAN ZHUANRANG

luo mingzhong zhu

脱明忠 / 著

国有企事业单位改制重组路线指引

改制重组方案设计

清产核资与产权界定

财务审计与资产评估

资产处置与债务重组

人员安置与维护职工合法权益

改制重组中的法律问题

产权转让与交易管理

经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

改制重组与产权转让/脱明忠著. —北京:经济管理出版社, 2005

ISBN 7-80207-345-6

I. 改... II. 脱... III. ①国有企业—经济体制改革—研究—中国②行政事业单位—体制改革—研究—中国 IV. ①F279.241②D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 069456 号

出版发行: 经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话: (010)51915602 邮编: 100038

印刷: 北京晨旭印刷厂

经销: 新华书店

责任编辑: 陈晓伟 张洪林

技术编辑: 杨 玲

责任校对: 静 洁

787mm×1092mm/16

22.25 印张

339 千字

2005 年 8 月第 1 版

2005 年 8 月第 1 次印刷

印数: 1—5000 册

定价: 50.00 元

书号: ISBN 7-80207-345-6/F·332

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部

负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010)68022974

邮编: 100836

写在前面的话

读者看到的这本小册子是根据我的讲课录音整理而成的。

当出版社的同志最后一次把清样交给我,提议让我再考虑考虑,是不是还缺点“序”什么的。望着编辑那一脸的真挚,再看看这沉甸甸的书稿,我的脑子一片空白,顿时也停留在是不是真的就“无序不成书”的自我疑问上。自己作序是不是有点自吹自擂?名人作序是不是有点拉大旗做虎皮?当我最终同时放弃自己作序和名人作序的想法后,确实觉得还应该给我的读者说点什么。

多年以来,我一直从事产权改革与国有资产管理体制的研究与实践,先后受北大经济研究所、发改委培训中心、国资委研究中心、中国企业联合会培训中心、全国工商联教育中心、中国体制改革研究会和部分省市国资委或律师协会以及部分企事业单位等多家组织机构的邀请,为全国两万多家企事业单位的中、高级管理人员就企事业单位改制重组、产权转让中的资产处置、人员安置、员工持股、管理层融资收购和重组整合、公司治理、薪酬制度安排等热点和疑难复杂问题进行深层次探讨和讲解,受到了普遍的欢迎和肯定。培训机构的组织者和不少学员也一致建议我把所讲的内容结集出版,作为企事业单位产权改革与并购重组的操作指南。

望着沉甸甸的书稿,我仿佛回到了大大小小的研讨会或课堂上,仿佛看到了听课者们对了解企事业单位改制重组知识的渴望,也仿佛又回到了被听课者们的“包围”之中。我原本是不想把我的讲稿整理成书的,正是因为在这一次次的“包围”之中,在一个个听课者提出购买讲课材料的热情场面和无数次书信咨询的恳切言词中,我感到了一种难以推脱的责任,萌动了把录音讲稿整理成册的想法。我的目的是想通过整理录音

讲稿,将企事业单位改制重组的方案设计、清产核资与产权界定、财务审计与资产评估、资产处置与债务重组、人员安置与维护职工合法权益、国有企业主辅分离改制分流、产权转让与交易管理、事业单位产权改革的几个问题等一整套企业改制理论与操作实践用书稿形式奉献给大家,以满足急需了解企事业单位改制重组的政策导向和操作实践的企业管理人员的需要,答谢众多听众对我的信任和厚爱。

在准备讲稿和整理这本小册子的同时,我和我的同事们充分发挥团队力量,在“企事业单位改制重组总体方案设计、产权交易与资产转让、管理层融资收购、股权激励和员工持股以及复合型薪酬制度安排”等领域为近百家国有、集体企业提供综合性服务,服务地域遍及全国各省市,服务的行业涉及到大中小型各类企业和经营性事业单位,包括工商业、房地产业、军工企业、铁路电信、科研院所和医疗卫生、文化产业与公用事业单位。在专项法律服务过程中,我们的服务范围已经不仅局限于法律事务,还涉及企业经营管理、资本运作技巧、法人治理完善等问题,并形成了一定的特色。

在这本书里,我们以国家关于国有企事业单位产权改革与重组整合的相关法律法规和规范性文件为主线,对实践中涉及的复杂疑难问题做了详尽的解释;附录部分的改制重组文案,是我们为企事业单位从事专项服务过程中制作的相关文案的一部分,仅供参考。由于水平有限,加之时间仓促,倘有疏漏或不足,请读者注意政策法规和规范性文件的适用时间。

在对我的讲课录音的整理过程中,我的同事平云旺、马然、高银霞和丁军山付出了艰辛的劳动,在此一并表示衷心的感谢!

脱明忠

2005年6月9日于北京京香福园

目 录

绪论	1
一、什么是产权	2
(一) 产权的概念	2
(二) 产权与财产所有权的区别	3
二、什么是产权改革	3
三、产权改革改什么	4
(一) 改宏观所有制结构	4
(二) 改所有制实现形式	6
(三) 改国有企业	10
(四) 改国有资产管理体制	11
(五) 改集体企业	12
(六) 改农村土地制度	13
四、产权改革的基本思路	14
(一) “文革”后国企改革的探索	14
(二) 国企改革的重点和切入点	15
(三) 国企改革的三个特点	16
(四) 国企改革的三大突破	17
第一章 企业改制重组方案设计	20
一、方案设计前的准备工作	20
(一) 尽职调查应遵循的原则	20
(二) 尽职调查的基本内容	21
(三) 尽职调查的主要方法	26

二、改制方案的程序设计	27
(一)主体企业方案编制和审批阶段	27
(二)改制单位立项申请和审批阶段	28
(三)资产审计评估阶段	28
(四)实施方案编制和审批阶段	29
(五)改制重组实施阶段	30
(六)国有产权交易阶段	31
(七)工商注册登记阶段	32
(八)税务登记阶段	32
(九)办理税务优惠手续阶段	33
(十)改制文件的归档	33
三、改制方案的基本内容	33
(一)企业基本情况	33
(二)企业改制的必要性和可行性	34
(三)企业改制的基本原则	34
(四)资产处置	34
(五)人员分流安置	34
(六)股权设置	35
(七)法人治理结构	35
(八)发展前景和规划	35
(九)改制的组织领导	35
(十)改制实施步骤	35
第二章 清产核资与产权界定	36
一、清产核资	36
(一)清产核资的概念及意义	36
(二)清产核资的内容	37
(三)清产核资的范围	38
(四)清产核资工作规定	38
(五)清产核资工作特点	40

二、产权界定	41
(一) 产权界定的概念与意义	41
(二) 产权界定的原则	42
(三) 企业产权界定的法律依据	43
(四) 企业产权界定的方法与步骤	54
第三章 财务审计与资产评估	57
一、财务审计	57
(一) 财务审计的概念	57
(二) 财务审计的职能	57
(三) 财务审计的主要内容	59
(四) 财务审计报告	72
二、资产评估	79
(一) 资产评估的概念	79
(二) 资产评估的特点	80
(三) 资产评估的目的和职能	81
(四) 资产评估的作用	83
(五) 资产评估的原则	85
(六) 资产评估的标准和方法	87
(七) 资产评估的步骤	88
(八) 资产评估的范围	90
(九) 资产评估的决策与工作机构	92
(十) 资产评估中存在的问题	93
第四章 资产与债权债务处置	94
一、资产处置	94
(一) 资产处置的依据	94
(二) 资产处置的办法	97
(三) 剥离资产的处置	99
(四) 土地资产的评估与处置	100

(五)资产处置实践中需特别注意的问题	109
二、债权债务处置	110
(一)债权债务处置的一般性原则	111
(二)债权债务处置的政策依据	111
(三)债权债务处置的法律依据	113
(四)各地在国有企业改制过程中对债权债务的处置	116
第五章 人员安置与维护职工合法权益	118
一、人员安置	118
(一)人员安置的政策法律依据	118
(二)人员安置的操作途径	121
二、维护职工合法权益	125
(一)人员分流劳动关系处理	125
(二)劳动关系处理事项与程序	128
(三)解除劳动合同关系的经济补偿	129
第六章 国有企业主辅分离改制分流	137
一、主辅分离改制分流的背景、意义和 主要配套政策文件	137
(一)背景和意义	137
(二)主要配套政策文件	139
二、主辅分离改制分流要解决的问题	140
(一)解决国有企业“大而全、小而全”的结构问题	140
(二)解决辅业改制的问题	140
(三)解决职工“身份置换”的问题	140
(四)解决职工再就业岗位问题	141
三、主辅分离改制分流的原则和形式	141
(一)主辅分离的原则	141
(二)辅业改制的形式	142
四、辅业资产界定	143

(一)“三类资产”的含义	143
(二)辅业资产的界定	143
(三)辅业资产的评估	145
五、辅业资产处置	146
(一)资产处置的步骤	146
(二)国有划拨土地的处置	147
(三)债权债务的处理	147
(四)过渡期内损益的处理	148
六、主辅分离改制分流劳动关系的处理	149
(一)处理劳动关系的原则	149
(二)辅业改制企业职工的安置	149
(三)劳动合同的处理	151
(四)经济补偿金的支付	152
(五)社会保险与档案的接续	153
七、主辅分离改制分流的总体方案及报批程序	154
(一)主辅分离改制分流总体方案的内容	154
(二)编制总体方案应注意的问题	155
(三)主辅分离改制分流需要上报备案的内容	155
(四)主辅分离改制分流的报批程序	156
八、主辅分离改制分流的税收优惠政策	157
(一)对改制企业的税收优惠政策	157
(二)对个人的税收优惠政策	157
九、主辅分离与分离办社会职能的区别	158
(一)针对对象不同	159
(二)采取方式不同	159
十、主辅分离改制分流中应注意的几个问题	159
(一)研究企业发展战略	159
(二)找准主辅分离切入点	160
(三)调整企业组织结构	160
(四)合理把握补偿政策	160

(五)正确划分股权结构	160
(六)有选择地引入中介机构	161
(七)理顺隶属及管理关系	161
(八)认真做好职工的思想政治工作	161
(九)总体设计,分步实施	162
第七章 产权转让与交易管理	163
一、产权转让	163
(一)产权转让的意义	163
(二)产权转让的法律特征	164
(三)产权转让的法规和政策依据	166
(四)产权转让的分类	167
(五)产权转让的审批	168
(六)产权转让的程序	171
(七)产权转让合同	178
(八)产权转让的价款支付	184
二、交易管理	185
(一)产权交易机构的现状及业务范围	185
(二)产权交易中介机构的设立条件和程序	186
(三)选择产权交易机构的基本条件	186
(四)产权交易机构的组织结构	186
(五)产权交易机构的职能	187
(六)产权交易中介机构的管理和监督	187
(七)产权交易双方的主体资格	187
(八)产权交易的原则	189
(九)产权交易范围	190
(十)产权交易方式	191
(十一)产权交易市场存在的主要问题	193
三、产权转让与交易管理的风险控制	194
(一)产权转让与交易管理中的主要违规行为	194

(二) 产权转让与交易管理中的法律责任	197
(三) 产权转让与交易管理中的风险控制	198
第八章 事业单位产权改革的几个问题	200
一、我国事业单位的现状分析	200
(一) 我国事业单位的分类	201
(二) 事业单位存在的问题	201
(三) 事业单位模式选择	204
二、事业单位改制的指导方向和目标	205
(一) 事业单位改制的指导方向	205
(二) 事业单位改革的基本目标	206
三、事业单位资产处置问题	207
(一) 行政事业单位	207
(二) 科研事业单位	207
(三) 文化产业单位	209
(四) 各地事业单位转制资产处置问题	210
四、事业单位人员安置	210
(一) 政策依据	211
(二) 安置原则	211
(三) 安置途径	211
(四) 安置关键环节	212
五、事业单位改革必须注意的几个问题	214
附录一 在中国新闻文化促进会举办的关于“文化产业体制改革 高级研修班”的答疑	215
附录二 在“医疗卫生体制改革高级研修班”的答疑	222
附录三 改制重组工作文案示例	233
关于益州市体育局直属事业单位体制改革的请示报告	233

××仪表集团平州机械有限公司改制方案(讨论稿)	243
中国燕京有色金属研究院辅业改制实施方案	252
海滨市电影公司转企改制职工安置方案(讨论稿)	264
北京宇清房地产开发有限公司股权转让合同书	272
关于中国祥洪控股集团有限公司和中国长华物流有限公司对北京颐源 科技开发有限公司产权转让上市申请的《法律意见书》	284
中朔精密仪表有限公司产权转让方案	287
中洁科技有限公司章程	295
中国北方新材料有限公司董事会议事规则	319
中国北方新材料有限公司监事会议事规则	325
中国德营机电有限公司员工持股管理办法	332

绪 论

恩格斯说,任何一场革命都是利益的重新分配。其实,任何经济体制的变革,不管是自发的演变、更新,还是人为的改革、革命,从根本上说,都是资源配置的重组,利益格局的变更。在我国整个国企改革进程中,无论是扩大企业经营自主权,还是利改税、拨改贷;无论是承包制、租赁制,还是推行股份制改造;无论是对大中型企业实施主辅分离、辅业改制,还是带资分流、安置富余人员,实际上都是一个利益格局调整的过程。也就是说,这 26 年来,社会的各种主体,中央的、地方的,企业的、政府的,管理层的、普通员工的,城里人的、农村人的,农民的、干部的等等,他们的利益格局都在发生变化。各种利益关系的调整,构成了中国经济变革的全过程。

改革开放以前,利益的分配是很清楚的,“国家占大头、集体占中头、个人占小头”。个人在国民收入分配中占的比重太小,以至于连肚子也填不饱。许多人或许还记得,“文革”后期,我国的社会经济已经濒临崩溃,城市居民生活日用品的供应奇缺,即使凭票有时也买不到计划供应的东西。农民干一天活,挣的工分只值几分钱。所以才有后来的小岗村农民冒死写血书而引发的土地联产承包责任制;有了后来的以放权让利为开端的国企改革;有了邓小平提出的改革开放的新经济政策的出台。改革开放之所以能够取得立竿见影的效果,就是因为它调整了利益分配,调整了利益格局。

但是,在我国的改革进程中,有一个很奇特的现象:改革每前进一步,立刻就会收到显著的效果,但不久又失去改革效应。这是为什么呢?因为在改革过程中,只是在管理体制、经营体制上做文章,而没有触及所有制、所有权,尤其是没有涉及产权的问题。为什么产权这么重要呢?就让我们先从产权问题说起。

一、什么是产权

(一) 产权的概念

“产权”这个术语,现在已非常流行,但对于它的确切含义,大家却未必都明白。因为,在过去的几十年里,我们只有“所有制”的概念,而没有“所有权”的概念,更没有“产权”的概念。所有制与所有权虽有联系,但却是性质不同的两个概念。所有制是指经济社会制度或经济结构形式;所有权则是指财产的归属即财产归谁所有。因此,前者是一种资源占有体制,后者是一种资源占有的法权关系。过去我们不说所有权,反映了我们的法律意识、权利意识的淡薄。正是由于我们没有搞清楚所有制和所有权的本质区别,以致误认为提所有权,就是提倡私有制。所以,直到改革开放许多年后,我们才提出了“产权”这一概念。

中央对产权概念最早的解释,是在十四届三中全会通过的《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》中对现代企业制度的首要特征“产权关系明确”的释义。最早在规范性法律文件中提到产权概念,是1993年12月21日发布实施的《国有资产产权界定和产权纠纷处理暂行办法》。该办法将产权界定为“财产所有权以及与财产所有权有关的经营权、使用权等财产权,不包括债权”。

但是,关于产权的定义,目前理论界说法不一。综合来看,对产权可以从广义和狭义两个方面加以理解。广义的产权是指财产权,包括一切与财产有关的权利。在民事权利中,财产权是与人身权相对应的权利,具体包括物权、债权、股权和知识产权等各类财产权;狭义上的产权是指基于各类资产(包括作为有形资产的物品和无形资产的专利、商标等资产)而产生的权利,具体包括物权中用益物权、股权和知识产权,不含债权。在我们的产权基础管理工作中,产权登记、产权界定、产权纠纷调处、产权转让等工作中所提到的都是产权的狭义内容。

(二) 产权与财产所有权的区别

将产权理解为财产所有权是不确切的。譬如说,你的生活用品、家用电器、房屋、现金,或者还有商店、工厂,你对这些东西可以说拥有了财产所有权。但你所拥有的这些东西却有性质上的区别,即有些东西只是生活消费品,我们习惯叫它为“生活资料”,而有些东西却可以给你带来收益,我们称之为“生产资料”。那些能够给你带来收益的东西也叫“资产”。所谓产权就是包括资产所有权在内的能够产生利润的那一部分财产;所有制是作为生产资料的那一部分财产的制度形式,因此,十六届三中全会明确提出:“产权是所有制的核心。”所以,产权是特定主体对特定财产的一组权利,包括所有权但不等于所有权,还包括占有权、使用权、收益权、处置权,比如说物权、股权、知识产权等等。

由于产权与一般意义上的财产所有权在性质上的这种区别,使二者之间有了形态上的不同,即后者是静态的,前者则是动态的——不但可以增值,也可以减值,还可以转让等等。正是由于产权所具有的动态性,所以才有可能对产权加以改革。

二、什么是产权改革

所谓产权改革,就是对产权结构和产权形式中那些不适应客观实际、不适应社会发展、不符合市场规律的制度安排进行调整、改组、改造、改进和改善。

我国在经济制度安排上,有三次产权改革。第一次,是1951年的土地制度的改革,废除了地主的产权和富农的部分产权。这一改革的完成,标志着我国新民主主义革命的实际结束和社会主义革命的开始。第二次产权改革始于1953年,党中央正式公布了过渡时期的总路线,明确提出了对国民经济要实行社会主义改造。由此所导致的首先是对小农经济实施合作化改造,废除了个体农民的产权,亦即废除了小农私有制;随着农业合作化的基本完成,1956年又通过赎买实现了对资本主义工

商业的改造,废除了资本家或工商业者的产权,从此中国便进入了社会主义社会,这就是第二次产权改革。但是,由于领导者们忽略了当时的中国还处于社会主义初级阶段,单一的公有制(即国家所有制和集体所有制)经济不利于社会经济的发展,我国社会经济在发展速度上日趋滞缓,不得不依靠阶级斗争来推动经济的快速前进。但事实表明,政治手段并不是万能的,“文革”后期所出现的种种局面便是证明。由于当时严峻的经济形势,不得不首先在农村实行以土地承包为形式的产权关系的调整。虽然这一改革并没有完全解决产权问题,但是至少在利益格局上做了变更,使得农村经济快速地发展起来。我们似乎可以把它看做是第三次产权改革的开端。

之所以必须进行这几次产权改革,是为了使生产关系符合生产力发展的需要。但是,第一、第二次产权改革是不成功的;而第三次产权改革由于一再延误,使经济体制改革难以深化和继续。产权关系到资源的配置,关系到利益的分配,关系到利益格局的制度安排,它同个人利益密不可分。虽然公有制经济的产权在名义上是全民所有或集体所有,但在直接形态上却是同生产者和管理者相分离的,所以在利益分配上难以把个人的所得与他的劳动成果结合起来;如果在利益分配中只照顾国家利益或集体利益而忽视个人利益,这就势必挫伤人的积极性,从而使经济社会的发展失去原动力,因此需要进行产权改革。

三、产权改革改什么

如果说,经济体制改革也是一种革命,那么,产权制度的改革正是这场革命的核心和关键环节。产权改革到底改什么?我们认为至少要改以下六个方面。

(一)改宏观所有制结构

我国的宏观所有制结构是单一的二元化的公有制。单一是因为只有公有制经济;二元化是指存在着国有和集体这两种所有制形式。