

· 国家社会科学基金项目 ·

国有资产管理体制

R 与 国有控股公司 Research on Management System of State-owned Assets and State-owned Holding Companies 研究

郑海航 戚聿东 吴冬梅◎等著



经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

国有资产管理体制

-31

R 与国有控股公司研究

Research on Management
System of State-owned
Assets and State-owned Holding Companies

郑海航 戚聿东 吴冬梅◎等著

F123.7

2431



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

国有资产管理体制与国有控股公司研究/郑海航, 戚聿东, 吴冬梅等著. —北京: 经济管理出版社, 2009. 12

ISBN 978 - 7 - 5096 - 0850 - 0

I. ①国… II. ①郑…②戚…③吴… III. ①国有资产—资产管理—研究—中国 ②国有企业—股份公司—企业管理—研究—中国 IV. ①F123.7
②F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 220167 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: 北京银祥印刷厂

经销: 新华书店

组稿编辑: 梅 墨

责任编辑: 傅 平

技术编辑: 杨国强

责任校对: 超 凡

720mm × 1000mm/16

25.5 印张 390 千字

2010 年 1 月第 1 版

2010 年 1 月第 1 次印刷

定价: 58.00 元

书号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 0850 - 0

· 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

国家社会科学基金项目

《国有资产管理体制与国有控股公司研究》课题组

项 目 负 责 人：郑海航

课 题 组 负 责 人：郑海航 戚聿东 吴冬梅

课题组主要成员：郑海航 吴冬梅 戚聿东
宋克勤 徐 炜 焦建国
魏秀丽 崔佳颖 姚望春
李东升

前 言

国家“十二五”规划前期研究中，国有资产管理体制改革被列为今后国有企业改革的重点。这表明，当前和今后若干年内，国有资产管理体制改革仍是国有企业改革的一大热点和难点。

党的十六大创造性地提出国家统一所有、政府分级履行出资人职责的新的产权框架模式，无疑极大地推动了国有资产管理体制改革的实践，但现实中仍有不少理论问题、实践问题、操作方面的问题尚待深入研究。如何管理国有资产，特别是如何处理好国有资产管理机构与国有资产经营机构和国有企业之间的关系，如何设计有效的国有资产经营机构，以保证国有资本出资人到位，提高国有资产的运营效率等，这些问题尚需研究解决。

本书的立项与研究旨在理论与实践紧密结合上，为国有资产管理体制的改革探索新的思路。鉴于本书选题具有极强的现实性、应用性和动态性，这就决定了本课题的研究具有以下三大特点：

第一，课题组的组成。适应该课题现实性、应用性的特点，课题组由郑海航教授率领的“国有资产管理体制改革”学术创新团队的教授和博士们同国务院国资委、北京市国资委的有关领导和专家共同组成高层次研究团队，共同调查，共同研究。

第二，坚持调查先行。本书必须建立在掌握大量的现场调研资料基础上，具有坚实的数据资料和对实际情况的深入了解。在课题组负责人带领下，课题研究人员对北京、深圳、青岛等地进行了深入的调查研究（见附件1~3），与各地的市主管领导、国

资委领导、从事体制改革的官员、国有控股公司及子公司的董事长、总经理、监事会主席、外部董事等进行了近二十场座谈与交流,并对各地的国有资产经营机构、国有企业进行了问卷调查,(详见第212~226页)实施了个案分析。在对深圳投资管理公司、建设投资控股公司、深能源、北京市国有资产经营公司、北京住总集团、北京市综合投资公司、北京市汽车工业控股有限公司、北京自来水集团、北京城市排水集团等进行广泛而深入的调查研究后,形成15篇调研报告(见附件1~15),为课题组的研究工作打下了坚实的基础。

第三,课题组跟踪改革实践,参与试点,与时俱进。党的十六大后国有资产管理体制的改革进入了一个大胆实践、快速探索的新阶段。2003年各级国资委成立,一系列新问题扑面而来,课题组迎头赶上,投身改革,潜心研究,在2006年本书已接近完成初稿时,国务院国资委又开始了以外部董事为主的新的董事会改革试点,改革的现实要求我们跟踪实践,并不断研究新问题、探索新理论,于是我们决定推迟出书,首先投入国务院国资委委托的一项重大课题,在改革中紧密配合,总结试点经验,完成了“国有及国有控股公司董事会与监事会关系”的研究,并在昆仑饭店成功召开了“中国国有资产管理体制与国有控股公司治理学术研讨会”。新的成果对推进改革发挥了重要作用,也验证、提升、丰富和发展了前两年调研中形成的思路和观点。

本书在研究中较系统地剖析了国有资产管理体制改革及国有控股公司的建立与运行。主要包含十部分内容,相应设为十章:

第一章国有资产及其管理的现状分析,详尽分析国有资产及其管理现状并提出问题。

第二章国有资产体制模式的国际比较,对美国、英国、法国、日本、新加坡国有资产管理体制模式进行了评价和比较,为中国模式的选择提供借鉴。

第三章国有资产管理体制模式的改革历程，把国有资产管理体制模式改革的核心问题，概括为处理好政、资、企三者的关系，并把国有资产管理体制模式总体分为改革前和改革后两大不同模式，重点将改革后 30 年的改革历程划分为“政企分开”、“政资分开”、“资企分开”三大历史阶段。

第四章国有资产管理体制模式的架构与选择，研究了国有资产管理体制模式的构成要素，探讨了国有资产管理体制模式的选择及模式的实现，并从国有资本预算的演进、国有资本预算与复式预算的实践基础与制度逻辑、国有资本预算应如何编制等多个角度分析了国有资本预算与国有资产管理体制改革的关系。

第五章垄断性产业的国有资产管理体制模式，从垄断性产业的产权结构模式入手，详细研究了垄断性产业的公司治理模式，分析了垄断性产业的市场结构模式，并提出垄断性产业的规制模式。

第六章国有控股公司在国有资产管理体制中的功能，界定了国有控股公司的理论含义和形态，阐明了国有控股公司在国有资产管理体制中所具有的关键地位和特殊功能。

第七章国有控股公司治理结构的模式构建与选择，通过国有控股公司与一般公司治理的对比，研究了国有控股公司治理的特殊规律性，分析了国有控股公司治理结构存在的问题，进而提出了“内外主体平衡”的新理论，并提出了完善我国国有控股公司治理结构的政策建议。

第八章国有控股公司治理结构完善和董事会、监事会建设，对国有控股公司董事会建设，监事会的定位和运行，董、监、管三者的关系，特别是对国有控股公司董事会与监事会的关系进行了系统的研究。

第九章国有控股公司母子公司系列的管理控制，借鉴 OECD 国家母公司董事会、监事会对子公司监管的经验，以规范和完善

我国国有控股公司母子公司体系的治理。

第十章国有控股公司建设的外部条件和配套措施,探讨了中国国有控股公司建设中的主要障碍,并从建立国有控股公司的指导思想、国有控股公司的组建等各方面提出了完善我国国有控股公司建设的措施和政策建议。

以上十章的内容形成了一个完整的逻辑结构,并在研究中形成了一些新的理论见解:

1. 关于国有资产管理体制内涵及核心

国有资产管理体制包含宏观层面和微观层面两个方面,前者反映政府内部所有者权能关系,后者反映国家与企业之间的产权关系。国有资产管理体制是国家管理国有资产的制度化体现。新中国成立60年,总的来说,前30年和后30年实行了截然不同的两种国有资产管理体制模式:前30年实行的是政府经营式国有资产管理体制模式,后30年逐步实行的是出资人监管式国有资产管理体制模式。国有资产管理体制模式改革的核心问题,实际上是处理好政、资、企三者的关系,改革后30年的改革历程,可划分为“政企分开”、“政资分开”、“资企分开”三大历史阶段。

2. 关于新的国有资产管理体制的总体构架

可以概括为三个“三”的架构,即第一个“三”是三级国资委的出资人制度,第二个“三”是三结合式管理,第三个“三”是“三层架构体制”。三级出资人制度就是要把过去抽象的国家所有变为“国家统一所有”,由中央政府和地方政府“分别代表国家”行使出资人职责,享有出资人权益,形成权责利明确的中央、省和地方三级国有资产管理体制。三结合式管理就是管人、管事和管资产结合。在这一管理方式下对国有资产保值增值考核,经营、管理人员的考核,人员的招聘、激励机制等都是统一的。三层架构体制中的第一层是国资委。在国资委和实体国有企业之间必须要构建一座桥梁,形成第二层次,即符合资本经济运作,符

合价值形态管理的国有控股公司（国有资产经营公司）。该控股公司由国资委授权要对实体企业进行资本的经营管理，使国有资产的管理进入价值形态，从一般的产权形态进入到股权形态。第二层次国有控股公司应由具备条件的大型企业集团担当，国家通过对这些大型国有企业集团授权，使之成为出资人代表。第三层次是由国有控股公司控股从事具体生产经营活动的企业。

三层架构模式的特点是能实现两个分离：一是国家的所有权职能与政府社会职能的“两种职能分离”；二是国有资本经营与企业的日常经营分离。在政府层次实现“两种职能分离”模式虽有不足，但有最小的改革成本，是较具可操作性的国有资产管理模式。在三层架构中，总体上应当是：规范监管层，强化资本经营层，放活生产经营层。

3. 国有资产管理体制模式研究可分为三大层级

第一层级是国有资产整体的管理体制模式，第二层级是经营性国有资产及其他类国有资产的管理体制模式，第三层级是各产业的管理体制模式。如对垄断产业的模式，我们认为可以借鉴国外的成果，采取五种模式建立竞争型的市场结构，即垂直一体化的接入规制模式、纵向产权分离模式、纵向联合持股模式、纵向运营分离模式、横向拆分的全业务经营模式。

4. 理论上只有使国有资本的国家所有者具体化、直面化才能使国家所有者到位

在课题调研中我们发现，之所以国有资本出资人不到位，是因为国有资本所有者在传统理论上被抽象化和遥远化，抽象化的结果就是全民所有谁都不负责。所以必须使之具体化为所有者代表、出资人代表和法人代表。遥远化的结果就是国家所有，但离企业的母子公司链条太远，难以对国家投资的保值增值负责。所以必须把出资人和所有人区别开来，即国家投资所有人是一个，但出资人可按母子公司投资链层层构建，即层层都设出资人，上

一层即为下一层出资人，使出资人直面化。（详见图7-1）

5. 国有公司要坚持“内外两类主体平衡论”

国有独资公司的治理具有特殊的规律性，其中最主要的特征就是在国有独资公司治理中客观存在着企业内外两大类利益主体群：第一类是由企业内的决策者、管理者、劳动者组成的利益主体群，即企业“内部人”主体群，他们作为“理性经济人”无例外地追求向内部利益倾斜；第二类则是由处于企业外部的国家股东、政府、国资委、外派监事、外部董事组成的利益主体群，即企业“外部人”主体群，他们作为“理性经济人”则无例外地追求向外部利益倾斜。

企业内部人主体群和企业外部人主体群既有共同目标，又有不同偏好。其共同目标是把企业做大做强；其不同偏好是前者共同追求内部人利益最大化，而后者则是共同追求股东利益最大化。

对于这两类利益主体既统一又对立的关系，现有公司理论没有予以解释：因为委托—代理理论往往过于站在股东委托人的立场上，坚持的是“股东至上论”；而利益相关者理论强调的是有众多的利益相关者主体之间在公司治理中的平衡。而国有公司的治理则既不是股东至上论，也不是不加综合的众多利益主体之间的平衡，而是从国有公司特殊性出发，处理好企业内外部这两大利益主体群之间的关系。至于国有公司外部，国有股东之外的其他利益主体，如社区、团体、居民等，实际上都可由国有股东来代表，这也是由国有公司特殊规律决定的。因此，国有公司治理的要害就是实现这两大利益主体群的平衡，即“内外主体平衡论”。

国有控股公司要实现有效治理，就必须找到一种足以和强大的“内部人控制”力和“利益内倾”相抗衡的机制，以实现内外两类主体的平衡。外部董事占多数的制度和外派监事会制度就内含着这一机制。这也是新的董事会试点普遍有效的根源。

6. 拥有决策权则天然拥有对决策执行的监督权

在研究董事会治理功能中，我们感到传统理论只注重其决策权，而对董事会的决策与经理层执行的关系关注不够，为保证董事会决策的切实执行和董事会对经理层的监督考核，客观上要求必须坚持董事会的监督权。

7. 拥有监督权则天然拥有对被监督者的考评权

在研究监事会的监督功能和董事会的监督功能中，我们针对监督权的落空和落实，提出一定要落实监督权所必然连带的对被监督者的考核评价权。

8. 必要的沟通合作也是董、监、管三大主体间的关系

国有控股公司有效治理中，董、监、管三大主体间的关系除相互制衡关系外还有沟通合作关系，这是由国有控股公司的性质决定的。

在课题研究中，我们形成了以下一些对我国国有资产管理体制改革新的思路和政策建议：

1. 要明确和完善国资委的功能

国资委不是政府，不是行政机构，更不是企业，而应是国有机构股东。国资委是各级政府依法授权设立、以“政资分开”为标志、以国有资本监管为使命的出资人代表。国务院国资委是代表国务院履行出资人职责、负责监管企业国有资产的直属特设机构。在国有资产多级代理链条之中，国资委属于人大、国务院之下的第三级代理者。国务院国资委代表国务院对中央企业进行监管，拥有出资人代表之权，承担出资人代表之责。

作为国有出资人代表应有完整的出资人代表的职权，其中包括董事、董事长、监事、监事长任免权以及授权董事会对总经理的聘任权。作为国有出资人代表还应有完整的国有资本经营预算权，对国有控股公司实行国有资本经营预算制度，以利于产权结构和产业结构的调整。

既然作为国有出资人代表，国资委还应建立和国有资本经济

效益挂钩的激励机制和薪酬制度。

既然承担国有资本出资人代表的责任，国资委就必须实行向政府负责，并向人民代表大会报告的制度。国资委必须接受授权者的监督，实行信息公开制度，绝大多数大型国有企业都必须向社会公布基本的经营和财务信息，公布国家给予的支持政策和基本管理制度，国资委对所监管的国有企业要分别按照以经济目标为主，或以社会目标为主，进行分类管理和考核，向社会公布基本的经营和财务信息。

2. 要明确界定国有控股公司的定位和类型

国有控股公司就是经过国有资产监管部门批准设立的，国家以独资或多元化投资形式建立的，旨在控制其他被控股公司，以从事国有资产经营的国有公司。国有控股公司本身是以控股方式形成的母子公司体制的集团公司，在国有资产管理三层次体制中，国有控股公司是中间层，是最高的经营层，是整个国有资产管理系统的关键。因我国国有资产规模极为庞大，虽增加了层次，但缩小了国资委直接行权的幅度。

从建立现代企业制度来看，国有控股公司作为企业一个具体的、以资本保值增值为目标的国有股权持有者，为国有公司产权约束硬化、构造合理的公司治理结构奠定了基础。正是靠国有控股公司把国有企业制度创新与建立新的国有资产管理体制联系起来。

本书国有资产管理体制三层架构的中间层所讲的国有控股公司是指广义的国有控股公司，实际上是位于中间层同类国有资产授权投资机构的一个总称。

3. 国有控股公司按产业组织结构分，可分为垄断型和竞争型，按母公司的产权结构分，也可分为两种类型，即国有独资型和产权多元型

按改革的趋势，竞争型国有控股公司的母公司应是产权多元

型。竞争型国有控股公司应该以经济目标为主，即使承担社会目标也应该通过经济手段来实现；而垄断型国有控股公司才允许保留国有独资的产权结构。垄断型国有控股公司以实现其社会目标为主，其经济目标要在服从社会目标的前提下实现，但行政型垄断型企业不宜过多。

对于母公司是国有独资的国有控股公司应视为特殊企业法人，实行特殊法规制。没有法律规制的国有控股公司，必然带有相当的随意性，这对现实的市场培育容易造成障碍，对今后的改革规范也会留下隐患。所以，现在推行国有控股公司的关键，是抓紧为它立法。鉴于制定法律比较复杂费时，可以先由国务院制定法规。

4. 继续坚持国有经济的战略布局调整

在后金融危机时代，应继续坚持国有经济“有所为、有所不为”的战略布局调整，制订规划，逐步退出大多数竞争性行业，克服所谓“国进民退”的阻力，转让必要的国有产权。

各级国资委自组建以来，应该讲取得了很大的成绩。在建立和完善国有资产监管的组织体系方面，在完善国有资产监管的法规体系方面，在建立健全落实国有资产经营责任的相关制度方面，特别是在建立企业经营业绩考核体系方面等都取得重大进展。中央国资委成立时监管的大型国有企业有196家，到2007年已减少到152家，到2009年10月减少到132家，改革重组的速度是快的。但减少的国有企业主要被更大的国有控股公司“装口袋”内部消化了，中央所监管的国有企业资产总量和布局调整不大，甚至有“人造大企业”之嫌。

面对如此数量、规模庞大的国有企业，我们很难在低成本的情况下搞好监管、有效经营。因此，要下决心在减少国有企业的数量和国有资产总量上做调整。可按涉及国家安全、经济命脉、战略资源企业保持国有独资；涉及公共产品、自然垄断企业实行

国有控股；大量竞争性企业国有产权退出或转为优先股的原则，分类改革。

5. 国有控股公司要坚持以董事会为中心的治理

国有控股公司董事会在治理结构中处于中心地位。除了其应有的决策功能外，它还主要承担监督国有控股公司经理层及国有控股公司的经营状况的职能，这两方面的功能与独立董事及董事会内部各专业委员会有着紧密关系。国资委应建立董事选任机构，并建立董事人才库。在国有控股公司中应普遍引入外部董事占多数的制度，发挥外部董事监督、决策的功能。由于外部董事自身的独立性、外部性，因而有利于对经理层进行客观评价和进行监督，并有利于企业战略决策的科学化和防范风险。

6. 董事长和总经理要按公司法重新定位和理顺任免权

鉴于国际上董事会存在超脱型董事会和控制型董事会两种类型，我国国有控股公司应以超脱型董事会为主，以便使董事会集中于决策和防范风险功能，并处理好董事长与总经理的职责分工关系。

董事长和总经理要按公司法重新定位，董事长是由股东任免，而总经理则是由董事会任免，总经理的薪酬由董事会确定。应该尽快将央企的国有控股公司董事长、总经理一揽子由中央任命转移到公司法的轨道上来。

董事长和总经理原则上不宜兼任，在董事会、经理层与党委会交叉任职时，要考虑其相互制衡关系不被削弱，避免出现自己聘任自己、自己监督自己的现象。

7. 要坚持并完善外派监事会制度

外派监事会制度是克服内部人控制，实现内外主体平衡的一项有效制度。实践中总体肯定，但也要规范完善。监事会成员应选派熟悉企业经营的专家型领导担任，例如可以从大企业领导、会计师事务所审计师补充担任。应授予监事会对董事会、总经理

的考评权，监事会的监督报告和考评结果应成为董事会、总经理的评价任免的重要依据。

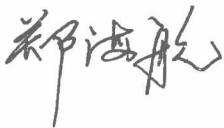
8. 垄断产业改革应以多种模式引入竞争机制

要减少行政性垄断，减少独资企业，促进股权多元化，为企业集团公司治理结构的规范运作创造条件。

要合理分割自然垄断产业的“大一统”模式，在某些业务领域引入竞争机制。为提高自然垄断产业的运营效率，需要考虑对原有自然垄断产业的组织结构的重组，在为这些自然垄断产业制定新的市场竞争格局问题上，纵向一体化与自由进入混合的模式是比较适宜的。自然垄断领域（具有网络特性的部门，如自来水的管网）仍然由垄断厂商经营，但不具备网络特性的领域（水厂）应允许其他竞争对手参与经营。但各种潜在竞争活动领域的竞争必须通过垄断者的基础网络，由此存在其他厂商与垄断者之间的接入价格规制问题。对垄断企业通过股份制改造，建立现代企业制度，规范委托—代理关系。建立健全相关的制度、法律法规。一是要颁布和完善与市场经济相适应的自然垄断产业法，作为规范这些行业的法律基础；二是建立健全反垄断制度。

通过此课题的立项及研究，我们希望能为丰富国有资产管理体制改革的理论，为探索国有资产管理体制完善的新思路作出自己的一点贡献。

课题组负责人



2009年11月12日

目 录

前言/1

第一章 国有资产的含义、功能、定位和管理 / 1

一、国有经济、国有资产和国有企业 / 1

二、国有资产的功能和目标定位 / 6

三、国有资产与国有资产管理现状分析 / 7

第二章 国有资产管理体制模式的国际比较 / 16

一、美国国有资产管理体制 / 16

二、英国国有资产管理体制 / 20

三、法国国有资产管理体制 / 23

四、日本国有资产管理体制 / 27

五、新加坡国有资产管理体制 / 30

六、经验与启示 / 34

第三章 国有资产管理体制模式的改革历程 / 37

一、国有资产管理体制改革的第一阶段 / 38

二、国有资产管理体制改革的第二阶段 / 40

三、国有资产管理体制改革的第三阶段 / 44

第四章 国有资产管理体制模式的架构与选择 / 52

一、国有资产管理体制模式的构成:三层架构 / 52

二、国有资产管理体制模式的选择 / 56

三、国有资本经营预算 / 69

第五章 垄断行业领域的国有资产管理体制模式 / 88

- 一、垄断性产业的产权结构模式 / 88
- 二、垄断性产业的公司治理模式 / 91
- 三、垄断行业引入竞争机制的模式 / 100
- 四、我国垄断行业改革中的竞争状况 / 106
- 五、我国垄断行业改革的竞争模式选择 / 118
- 六、垄断性产业的规制模式 / 120

第六章 国有控股公司在国有资产管理体制中的功能 / 128

- 一、国有控股公司的含义和形态 / 128
- 二、国有控股公司在国有资产管理体制的功能 / 137

第七章 国有控股公司治理结构的模式构建与选择 / 143

- 一、国有控股公司治理的特点 / 143
- 二、国有控股公司治理的问题分析 / 147
- 三、国有控股公司治理结构的理论创新 / 149
- 四、完善国有控股公司治理结构的政策建议 / 167

第八章 国有控股公司治理结构完善和董事会、监事会建设 / 181

- 一、国有控股公司董事会建设:历程、成效、问题 / 181
- 二、国有控股公司监事会的定位、构成和运行 / 196
- 三、国有控股公司董事会与监事会的关系 / 206

第九章 国有控股公司母子公司系列的管理控制 / 227

- 一、OECD 国家母子公司系列的法律规定与公司治理 / 228
- 二、OECD 国家母公司董事会、监事会对子公司的监管 / 235
- 三、我国国有控股公司母子公司系列的法律规定与公司治理 / 240