

现代

国有资产管理新模式

——出资人制度与大企业国际竞争力

XIAN DAI
GUO YOU ZI CHAN GUAN LI
XIN MO SHI

.....
周天勇●主编



中国财政经济出版社

现代国有资产管理新模式

——出资人制度与大企业国际竞争力

周天勇 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

现代国有资产管理新模式：出资人制度与大企业国际竞争力/周天勇主编. —北京：中国财政经济出版社，2003.5

ISBN 7-5005-6491-0

I. 现… II. 周… III. 国有资产-经济管理-研究-中国 IV. F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 027777 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100036

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 10.25 印张 243 000 字

2003 年 6 月第 1 版 2003 年 6 月北京第 1 次印刷

印数：1-3 000 定价：25.00 元

ISBN 7-5005-6491-0/F·5663

(图书出现印装问题，本社负责调换)



周天勇 祖籍河南省南阳市镇平县，1958 年生于青海省民和县，经济学博士，教授，国务院政府津贴获得者，中共中央党校研究室副主任。社会兼职有：中国小城市发展促进会副会长，《中国城市年鉴》副总编，中国财经网顾问；国家行政学院兼职教授，北京科技大学兼职教授，东北财经大学兼职教授等。专著有《劳动与经济增长》、《效率与供给经济学》、《金融风险与资本社会化》、《新发展经济学》、《中国经济命运与前景的深层次思考》等。

序 言

国务院发展研究中心副主任 陈清泰

《现代国有资产管理新模式——出资人制度与大企业国际竞争力》是中共中央党校研究室和中国海洋石油总公司联合进行的关于大型企业集团全面提升国际竞争力的体制环境研究报告。

大型企业集团与党和国家的政策研究机构合作，这种方式可以弥补双方的不足并发挥各自的优势。特别是从一个企业面临的特殊问题抽象出大部分企业面临的一般性问题，可以使理论研究有的放矢，更有针对性和实践意义。

我们曾用了十多年时间以简政放权、减税让利和实行承包制等方式试图在不改变国有企业制度的情况下增强企业活力，塑造市场经济微观主体。实践证明，这些做法没能实现预定的政策目标。1993年党的十四届三中全会跳出了在传统“国有企业”制度下“放权”、“收权”的怪圈，提出通过改革国有资产管理体制和企业制度创新来寻求国有经济与市场体制融合的有效途径。党的十六大提出了国有资产管理体制改革指导原则，把这项改革推进到了可实施阶段。

建立有效的国有资产管理体制是社会主义市场经济体制的一项基础性的制度建设，是一项涉及社会主义市场经济体制的最深刻的改革。出资人制度这一选题抓住了国有资产管理体制改革的关键，这是大型企业集团提升国际竞争力的最大体制环境。国有

资产管理体制改革涉及理论政策和具体操作层面的许多问题，在哪个方面处理不当，都会造成极为严重的后果，特别是改革将涉及到一系列的政府和企业之间权利的重新界定和划分。新设立的出资人机构如何正确行使所有权，做到出资人既“到位”又不“越位”，这是很难掌握的关键技术细节。该研究报告围绕这一问题进行了充分的思考和分析。

目前的国有企业改革仍处于“关键时期”的“攻坚阶段”。随着改革和发展不断取得新的进展，国有企业面临的形势也在变化。主要表现为三个方面：

一是随着市场化程度的提高，除垄断行业外，国有企业的不可替代地位已不复存在。绝大多数国有企业面临强大的竞争压力。

二是政府职能的重点转向创造公平有序的市场环境，对丧失竞争力的国有企业政府已经不能再用传统的方式和手段进行挽救，旧体制沉积于国有企业的大量问题成为最难处理的问题，政府与国有企业的关系正面临新的挑战。

三是加入 WTO 使中国对外开放进入了新阶段，中国市场越来越成为世界市场的一部分，企业竞争进一步国际化。形势发展的结果是企业两极分化加剧。在一部分企业赢得市场的同时，相当一批企业陷入困境。

面对变化了的新形式，大企业集团一方面面临国内竞争的国际化，另一方面面临走出国门的国际化竞争，提高大企业集团的国际竞争力是摆在我们面前的一项十分迫切的任务。提高大企业集团的竞争力从宏观层面来看，必须在两个方面取得实质性进展，一是制度创新，二是结构调整。

党的十六大报告提出，要建立管资产、管人、管事相结合的国有资产管理体制，就是要使国有出资人成为“国有老板”，以

《公司法》为依据管理国有企业的人和事。这个研究报告可以看作是对这一改革思路的具体探索。

研究报告首先从国有企业改革的历史和企业理论两个方面，论述什么是出资人制度，它建立的必要性，国有资产管理体制的框架结构，国务院国有资产管理委员会与人大及党的关系。其他报告从各个角度，如企业高层领导的选任制度、投资审批制度、分配控制与激励、出资人监督机制等，分别探讨具体的国有出资人管理大型企业的人或事的方案设计。最后，在借鉴国外政府管理国有企业经验的基础上，探讨政府和企业的关系。

这个报告是在党的十六大国有资产管理体制改革的总体框架下，国有出资人如何行使权利的一个方案设计，为目前正在探索的国有资产管理的具体实施方案提供了一个参考思路。

2003年3月10日

前 言

自 1978 年以来，国有企业改革已成为我国经济体制改革的核心内容之一。尽管我们对国有企业进行了从“放权让利”、“利改税”、承包制到建立现代企业制度的改革，但国有企业所有者缺位问题、政资不分、政企不分的痼疾并未除去，政府的社会经济管理职能和国家资产所有者职能、出资者所有权与企业法人财产权并未分开。随着国有经济布局战略性调整的深入，建立与社会主义市场经济相配套的国有资产管理和运营体制，逐步成为国有企业改革的中心环节。

受国家有关部门委托，2001 年 6 月，中共中央党校研究室成立了“大型企业集团全面提升国际竞争力的体制环境”课题组，与中国海洋石油总公司联合，对国有资产管理体制中的核心课题——出资人制度进行了重点的研究，并以此为线索提出了构建新的国有资产管理体制的体制框架、内部结构和管理机构的基本设想。在课题研究中，中国海洋石油总公司董事长卫留成结合中海油发展战略对课题的研究给予了具体指导，并为课题的调研提供了便利条件和有力支持。

课题组在走访国家相关职能部门和深入国有企业调研的基础上，于党的十六大召开前夕形成主报告。2002 年 11 月 10 日该报告《建立国有企业出资人制度的对策建议》，通过中共中央党校主办的《思想理论内参》上报中央。在有关国有资产管理机构的设立的诸多讨论方案中，我们提出的管资产、管事与管人相结

合的方案设计，提出了党对国有企业和党管国有企业领导新方式，引起中央有关领导同志的重视，被学术界和政策研究界称为“党校方案”。

在主报告的基础上，课题组还形成了关于“大型企业集团的高中层领导干部任选制度”、“大型企业集团投资审批制度改革”、“大型企业集团分配控制和激励改革”、“大型企业集团出资人监督体制”、“实施‘走出去’战略的相关体制和政策”、“改善大型企业集团内外党群体体制的具体构想”、“大型企业集团主辅分离和后勤社会化改革”、“中外大型企业集团与政府关系体制的比较”等九份分报告。这些报告从国有大型企业集团的外部体制环境研究着手，通过分析影响提高其国际竞争力的诸方面因素和外部体制条件，对构建中央、省两级国有资产管理体制，设立资产控股公司、资产经营公司和具体从事产品、劳务经营的企业与国有资产管理机构关系的制度安排，对企业内部分配制度、党群机构及其运作体制等都提出了改革设想。

党的十六大确立了“中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制”。全国十届人大一次会议将原来分散在国家计划发展委员会、国家经济贸易委员会、财政部、中央企业工委的诸多管理职能合并，成立国务院国有资产监督管理委员会，建立了统一的行使出资人职能的机构，解决了“五龙治水”的问题。我们又根据这一新的精神，对主报告和各分报告进行了讨论和修改，并汇集成册。

目前，国有资产管理体制改革的方向、目标更加明确，统一行使出资人职能的机构也已建立。但建立什么样的管理体制才能实现政资分开，使国有资产出资人到位？如何摆脱国有资产管理机构对企业不必要的行政干预，确保国有资产效益和效率的实

现？在新的机构的建立和运行中，人员构成、职能界定、制度安排、法律保障方面的探索和实践仍任重而道远。我们期待与同仁一道，进一步关注和深入研究这一重大课题，为政府决策提供更好的智力支持。

课题组

2003 年 3 月 10 日

目 录

研究报告之一：

大型企业集团出资人体制的改革和完善	(1)
一、现行国有资产管理体制的形成及其弊端	(1)
二、现行国有资产管理体制的委托代理分析	(10)
三、构建新的国有资产管理体制的核心——建立 出资人制度	(20)

研究报告之二：

大型企业集团高中层领导干部任选制度	(34)
一、大型企业集团领导干部任选制度的现状	(34)
二、现行体制下的问题和原因	(43)
三、改革方向与具体措施	(51)

研究报告之三：

大型企业集团投资审批制度改革研究	(61)
一、投资审批制度的产生及其历史演变	(62)
二、当前大型企业投资审批制度存在的问题	(67)
三、企业应成为竞争性项目的投资决策主体	(74)
四、出资人制度与投资管理方式	(81)
五、投资审批制度改革的原则和思路	(88)
六、改革大型企业集团投资审批制度的具体建议	(97)

研究报告之四：

大型企业集团分配控制和激励改革研究	(102)
一、国有企业分配与激励体制的沿革	(102)
二、国有企业分配与激励机制的现状和问题	(107)
三、现行分配体制带来的问题	(114)
四、形成市场经济的分配和激励机制的建议	(118)

研究报告之五：

实施“走出去”战略的相关体制和政策研究	(127)
一、我国一些优势大企业走出去的现状和条件	(128)
二、我国境外投资管理体制与政策的现状及存 在的问题	(131)
三、政府推动企业“走出去”的国际经验	(140)
四、改革和改善境外投资管理体制和政策的建议	(145)

研究报告之六：

大型企业集团出资人监督体制研究	(152)
一、目前国有企业的监督体制及其问题	(152)
二、出资人缺位：问题的症结	(156)
三、我国实行现代企业监督体制方面存在的问题	(158)
四、大型国有企业监督体制的国际经验	(162)
五、建立新的监督体制的思路	(171)
六、以国资委中监事局为首要层次的制度设计	(178)

研究报告之七：

出资人对大型企业集团考核指标体系研究	(185)
一、中国企业绩效考核的现状分析	(186)
二、业绩考核主体与考核的基本内容及指标设计	(192)

研究报告之八：

大型企业集团内外党群体制研究	(219)
----------------------	-------

- 一、当前大型企业集团内外党群体制存在的问题…… (219)
- 二、大型企业集团内外党群体制改革的基本原则…… (226)
- 三、改善大型企业集团内外党群体制的具体构想…… (234)

研究报告之九:

- 大型企业集团主辅分离和后勤社会化改革研究** …… (244)
 - 一、大型企业集团办社会的问题…… (245)
 - 二、强化主体业务和实现主辅分离的国际趋势…… (249)
 - 三、大型企业集团资产重组、主辅分离案例实证
分析…… (253)
 - 四、大型企业集团主辅分离和后勤社会化的思路
和对策…… (260)

研究报告之十:

- 中外大型企业集团与政府关系体制的比较** …… (269)
 - 一、中外大型企业集团形成途径比较…… (269)
 - 二、大型企业集团的体制模式和类型…… (271)
 - 三、外国国有企业的基本特征和主要类型…… (274)
 - 四、西方主要国家国有企业管理体制及其特点…… (277)
 - 五、西方主要国家大型企业与企业政府关系的体制特
点…… (288)
 - 六、西方各国对大企业持续发展的扶持的主要政
策…… (298)
 - 七、政府作用对我国改革的启示…… (300)

- 附录 瑞典提高大企业国际竞争力考察报告**…… (303)
- 后 记**…… (313)

研究报告之一：

大型企业集团出资人 体制的改革和完善

国有大型企业集团，分布于钢铁、电力、石油石化、航空、烟草、汽车、电信、军工等一些国计民生的行业，是国民经济的重要支柱。20 世纪 80 年代以来，对于大型企业在体制上进行了一系列的改革，从厂长经理负责制、承包制改为工业公司，到建立现代企业制度、组建大型企业集团、资产多元化等等，对于提高大型企业集团的竞争力和活力起了一定的作用。但是，多头管理大型企业、管理权限与责任和风险不对称、内部人控制、管人管事管资产不统一等问题日益突出，妨碍了国有大型企业竞争力的提高。国有大型企业的其他许多问题也源自于此。这里我们先来讨论大型企业集团国有资产管理 and 出资人体制的改革和完善。

一、现行国有资产管理体制 的形成及其弊端

国有管理的核心是国有资产的管理，即国有资产的保值增值。在不同的经济体制下，有不同的国有资产管理方式和体系。

我们先来简单地回顾计划经济体制时的国有资产管理模式。

（一）计划经济体制下国有经济的管理模式

计划经济管理体制的最大特点是高度集中，实行政企合一，集中配置和使用资源。计划经济体制既包括为实现资源的集中配置而设立的国民经济计划体制、物资管理体制、金融管理体制、外贸外汇管理体制等宏观方面的体制要素，又包括以国有企业制度为基础的微观方面的体制要素。

国有企业资产的增加，实行计划管理。固定资产方面，基本建设和更新改造项目，由国家计划立项和审批，再进行建设，形成资产。其投资由国家拨款，1978 年以前主要来源于财政，或者批准使用的折旧基金；20 世纪 80 年代后期，来源于银行的借贷，但是贷款按计划拨款。

物资的集中计划管理和配置体制。国家对全国范围内的重要物资实行统一分配的制度，由原国家计划委员会统一编制和下达全国统一物资分配计划，由此实现国家对经济建设所需重要物资的直接配置。国有企业的采购是物资集中管理的一部分。因此，采购的国有资产部分，比如机器设备、建设的建筑、生产用的原材料等，由国家计划供应。

国有企业的产品资产，其出售由国家统一采购。价格和利润由国家决定。因此，企业是不是盈利和亏损，主要在于国家计划机关是不是让你盈利。国家通过价格确定和统一采购，在企业与企业之间，企业与国家之间，企业与居民之间进行国有资产的转移和分配。比如，为了扶持农业生产资料工业的发展，压低向其提供原材料和机器设备工厂产品的价格；为了给居民让利，压低火柴等日用品的价格。这种统一的采购和价格由国家来制定，从企业的国有资产来说，就是国家可以利用和收购和价格方式进行

转移和分配。

国有企业资金和财务由各级财政统一管理，这是过去国有资产管理的一个重要组成部分。从理论上讲，过去的社会主义财政范围和范围，包括国有企业的财务和财产管理。企业的固定资产、折旧基金、流动资金、资产处置，甚至原材料购进，办公用品，设备购置等等，都需要报财政部门审批。

20 世纪 80 年代以来，企业形成的资产中，财政越来越无财力投资拨款给国有企业，从银行等借贷来的信贷资金形成的固定资产和流动资产越来越多，甚至一些企业是百分之百的借贷型资产，但是，就是这种借贷形成的资产，也纳入国有资产管理。比如，与外商合资，还需要报财政部审批。

与计划经济管理体制相适应的国有资产管理体制具有以下几个特点：（1）国有经济几乎控制了所有行业领域，国家办企业，国有国营化程度高；（2）政府以所有者与经营管理者双重身份管理企业，企业只是政府统一计划下的单纯生产或者经营单位；（3）财务上实行统收统支，企业不负盈亏；（4）国家对企业投资采取无偿拨给方式。

（二）国有资产管理所有权与经营权分离改革的历程和结果

我国国有资产管理体制建立后，为使其不断完善，经过了多次调整和改革。1978 年以前，进行了三次调整，即 1958 年的权利下放、1961 年的权利上收和 1970 年第二轮权利下放。这种权利上收和下放，是中央与地方权利和利益的调整，是集权与分权的交替变换，国有资产管理体制并没有从根本上改变。对企业来说，改变的只是主管部门，企业的权力并未因此而扩大，企业的产权结构、激励机制都没有明显的改变，企业仍是政府行政机构的附属物，只能根据主管部门的意图、按照计划的安排进行生产

和销售。企业的生产经营自主权并未因此而实质性改变。

改革开放以后，国有资产管理体制改革经历了以增强企业活力为特征的扩大企业自主权阶段（1978年10月—1986年底）、以两权分离为特征的企业承包制阶段（1987年初—1993年10月）、以建立现代企业制度为目的的全面深化阶段（1993年11月至今）三个阶段。

1987年底，针对计划经济下国家对企业管得过多、过死的弊端，为转换企业经营机制，国家对国有企业普遍扩权、让利，扩大企业自主经营权，出台了一系列实行利润留成和盈亏包干的办法。内容主要包括：①国家对企业主要考核4项指标；②企业实行利润留成制度；③逐步提高固定资产折旧率，实行固定资产有偿占用制度和流动资金金额信贷制度；④在定员定额内，企业有权决定自己的机构设置，有权任免中下层干部。这次以扩大企业自主权为特征的改革在某种程度上改变了旧体制下国有企业仅仅被动地完成指令性计划的生产单位的状况，企业自主权的扩大和利润留成制度的建立，使它们普遍具有超额完成计划和增产增收的积极性，发展意识和盈利意识大大增强，使企业活力有所增强。但是由于这次改革还是在旧的计划经济体制框架内进行，放权让利本身总是与原有体制发生冲突，因此，企业不能够获得真正的经营权，没从根本上改变企业作为行政机关附属物的地位。

为了解决政企不分，扩大企业的经营自主权，使企业依法成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的商品生产者，从1987年开始实行以两权分离为特征的企业承包制改革，其核心是实现所有权和经营权的分离，把企业推向市场，通过市场机制的作用促使企业增强活力。承包制的主要内容可归结为两个方面：①按照权责利相结合的原则，切实落实企业的经营管理自主权，保护企业的合法权益；②按照包死基数、确保上交、超收多