

2013年度国家社科基金西部项目《完善国有大型企业资产风险管理体系研究》（13XJY015）

完善国有大型企业 资产风险管理体系研究

杨志远 著



西南财经大学出版社

中国·成都

2013年度国家社科基金西部项目《完善国有大型企业资产风险管理体系研究》（13XJY015）

完善国有大型企业 资产风险管理体系研究

杨志远 著



西南财经大学出版社

中国·成都

图书在版编目(CIP)数据

完善国有大型企业资产风险管理体制研究/杨志远著. —成都:西南财经大学出版社,2017. 12(2018. 6 重印)

ISBN 978 - 7 - 5504 - 3309 - 0

I. ①完… II. ①杨… III. ①国有企业—风险管理—研究—中国
IV. ①F279. 241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 298149 号

完善国有大型企业资产风险管理体制研究

WANSHAN GUOYOU DAXING QIYE ZICHAN FENGXIAN GUANLI TIZHI YANJIU

杨志远 著

责任编辑:杨婧颖

责任校对:张特丽 陈佩妮

封面设计:张姗姗

责任印制:朱曼丽

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址	http://www.bookcj.com
电子邮件	bookcj@foxmail.com
邮政编码	610074
电 话	028 - 87353785 87352368
照 排	四川胜翔数码印务设计有限公司
印 刷	成都时时印务有限责任公司
成品尺寸	185mm × 260mm
印 张	13. 5
字 数	440 千字
版 次	2017 年 12 月第 1 版
印 次	2018 年 6 月第 2 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5504 - 3309 - 0
定 价	78.00 元

1. 版权所有,翻印必究。

2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

序

中国特色社会主义进入新时代。要实现党的十九大提出的建设社会主义现代化强国的发展目标，就必须坚持习近平新时代中国特色社会主义思想的引领，在新的历史起点上开启改革开放的新征程。围绕社会主要矛盾转化，如何通过全面深化改革来实现国家发展战略的系列调整，是当前要解决的理论和现实的重大问题，其中按照新的使命要求，深化国有企业改革是实践提出的迫切要求。

国有企业改革，就是要找到公有制与市场经济相结合的有效路径。这一改革贯穿中国经济体制改革始终。回顾历史，农业农村改革、财税体制改革和国有企业改革，是中国经济体制改革的三件标志性事件。没有这些改革就没有中国经济的成功。今天，在全面深化改革的历史性进程中，这三个领域的改革，再一次成为启动中国经济发展新进程的关键所在。一代人有一代人的使命，一代人有一代人的长征。推进新时代的国有企业改革，是新时代中国特色社会主义建设的必然路径。

企业、监管体制和产业布局的整体变革，是国有企业改革一贯的要求。要推进这一过程，不仅需要恰当的战略部署、有力的政策执行，还需要获得对国有企业的整体性社会认知的支持，站在新的历史方位的高度，对国有企业改革的过去、现在和未来给予逻辑自洽的理论解释、技术分析和恰当合理的实践前瞻。为此，在国有企业改革历史研究的基础上，形成规范、实证可靠的、稳定的改革理论，就成为当前理论研究关切的集中指向所在。国有企业改革是中国特色社会主义发展历史进程的有机组成部分。改革的探索构成了中国特色社会主义实践经验的重要来源，改革的成就则形成了中国特色社会主义的现实经济构成。必须要承认，改革并非一开始就是在完整的理论指导下开展的。在很多非常具体的环节上，理论的发展远远落后于实践，根本谈不上对实践的指导。但经过了近四十年的改革之后，实践的展开已经为理论的发展提供了丰富的土壤，过去改革的成效已经充分显现。理论第一次可以在整体的意义上，形成对改革实践的指导。这种指导性，既来自历史经验的积淀，也来自对改革进程的理论反思与系统建构。

从历史经验上看，国有企业改革是一个理论与实践不断相互作用的探索过程。公有制与市场经济相结合，并无理论的既定模式，也缺乏实践的参考样本。我国的国有企业改革就是在一个不断试错的过程中得以深入展开的历史过程。单独地就某一个具体的发展时期来看，国有企业改革的阶段性目标可能并不是理论上能够加以充分证实的内容，但无疑会同理论的整体包容性契合。在一定程度上，针对具体问题的相机性决策的特征远强于长远的目标与规划特征。然而正是这种问题导向的阶段性改革的累积，塑造了公有制与市场经济相结合的“中国模

式”。这一模式实现了三个方面的结合。一是通过治理创新实现了国有经济与市场经济的有机结合。主要表现在国有经济层面的“抓大放小”改革，使得国有经济收缩战线，集中到关系国计民生的重点产业中去，由此为中国的民营经济发展、国有经济效率的提升创造了基本条件。二是通过管理改革实现了国有企业制度与现代管理制度的有机结合。混合所有制的日渐铺开、企业法人治理结构的日趋完善、现代企业制度的全面确立、管理层级的压缩等国有企业层面市场化改革在企业内部建立起了现代管理制度体系。三是通过职能赋予实现了国有资本与社会责任的有机结合。在追求经济价值的同时，确保国有资本履行国家赋予的宏观调控、社会责任与财富载体的职能，是我国国有资本区别于其他社会资本的重要特征。马克思指出，“分配的结构完全取决于生产的结构，分配本身就是生产的产物，不仅就对象说是如此，而且就形式说也是如此。就对象说，能分配的只是生产的成果，就形式说，参与生产的一定形式决定分配的特定形式，决定参与分配的形式”。中国国有企业改革的历史经验充分证明，社会主义终极价值在具体经济制度中间的实现，不仅仅局限在分配领域，也必须能够在生产领域中实现。这是改革给我们留下的最大经验。

改革的历史演进为理论的建构提出了命题。在新时代，如何在一个一贯的逻辑框架之下推进国有企业改革，如何让国有资本更为有效地发挥国家赋予的应有职能，如何让国有经济成为中国特色社会主义的重要制度实现形式之一，不仅需要实践的积极探索，更需要理论的有力指导。一定要加以明确，新时代，国有企业改革不再是“摸着石头过河”，改革的路径指向已经非常明确，就是做强做优做大国有企业。第一次国有企业改革，我们把全民所有制企业改成了国有企业，开启了公有制与市场经济相结合的实践推进过程。第二次国有企业改革，我们一方面抓大放小，形成了国有经济、民营经济协同共进的既有格局，另一方面进行了国有资产管理体制改革，实现了管理重点由企业向资产聚焦的转变。由此耦合形成本轮国有企业改革的推进逻辑，一方面通过成立资本运营公司，要实现管理重点从资产向资本的转变，另一方面通过大力推进混合所有制改革，找到资本运营的有效实现形式，使得国有资本的国家职能履行具有更多广泛和多元化的实现形式。国有企业改革是一个梯次演进的历史进程，并不是一个无限循环的死结。在理论研究上必须要厘清，国有企业改革的最终目的是要为社会主义现代化强国塑造一个强大的公共财富基础。这一财富基础的首要价值预期就是其可持续的生产属性。因此，促进国有资本向公共财富转变和聚焦是国有企业改革的无法推卸的历史责任。

本书是对国有大型企业资产风险管理的理论研究。其目的，是要围绕国有资产的风险管理与控制，探讨国有资产管理体制和国有企业改革的重点与目的，构建起以资产风险为导向的企业资产风险管理体系。本书认为，以资产风险溢价为目标的企业资产风险管理，要求企业资产管理由传统管理转变为风险导向的企业资产管理。当前国有资产运营存在“排序悖论”，即国有资产存在着资产经营效率与资产规模之间的负相关关系。解决这一问题的理论框架在于，国有资产风险管理系统可以分为两个大的域，一是资产风险治理域，二是资产风险管理域。国有资产风险治理域的核心要素主要包括资产定价、交易市场与风险应对策略。资产风险管理域的核心要素，包括了监管、运营和使用等三种活动。构建风险导向

的资产风险管理系统，在监管层面，必须把握国有资产战略方向，必须明确国有资产运营主体的风险承担职能、风险阻断职能、风险治理职能，必须推进混合所有制改革以提高风险应对能力。

本书的研究特色包括以下三个方面：一是研究视角。从资产风险的角度展开对国有资产监督管理体制和国有企业改革的系统研究，在已有的研究中尚不多见。二是理论基础。对于资产风险的认识，基于“风险溢价”理论展开，是对强化风险管理理论基础的积极尝试；结合国有资产风险管理理论与实践，提出了公有制与市场经济相结合的政治经济学式理论归纳。三是对策研究特色。本书提出了一系列有针对性的国有资产风险管理体制改革对策建议。基于此，本书的主要建树在于以下三个方面：一是提出了基于资产风险视角的国有经济改革的认识方法，即企业——资产——资本——公共财富。二是构建了基于资产风险防控思想的国有资产监管和国有企业改革思路，并与现实的改革进程做了比较。三是提出了监管、运营、使用的新国有资产监管“三角形”，为彻底解决国有资产配置和使用中存在的“排序悖论”奠定了理论基础。

本书的研究，是对国有企业改革进行理论建构的积极探索。当前的研究尽管还有较为明显的拓展空间和需要完善的地方，但可以合理预见，只要假以时日，作者围绕国有企业改革这一内容将展开的持续深入研究，必将形成丰硕的理论成果，对国有企业改革的实践形成有益的理论支撑，进而为公有制与市场经济相结合这一伟大命题提供持续的理论解答。

陈永正

2017年7月

目 录

1. 导论	(1)
1.1 研究背景与意义	(1)
1.1.1 经济转型与国有资产形态转换	(1)
1.1.2 深化改革与国有企业战略调整	(1)
1.1.3 市场拓展与国有资本“走出去”	(2)
1.2 研究方法	(2)
1.3 主要使用的概念	(2)
1.3.1 国有大型企业	(2)
1.3.2 企业国有资产与国有资本	(3)
1.3.3 国有资产管理	(6)
1.3.4 风险与风险管理	(7)
1.4 研究框架	(8)
1.5 主要观点	(9)
2. 国有资产管理体制分析	(12)
2.1 国有资产管理体制的发展与变迁	(12)
2.1.1 国有资产布局战线收缩进程中的管理主体集中化	(13)
2.1.2 国有资产战略布局调整中的管理职能明晰化	(14)
2.1.3 国有企业现代企业制度形成过程中的管理对象规范化	(15)
2.2 当前国有资产管理体制的架构	(16)
2.2.1 国有资产管理体制的过渡性制度设计：企业、资产、资本和公共财富	(16)
2.2.2 国有资产管理主体的层级式组织系统建设：中央、地方和企业	(18)
2.2.3 国有资产管理职能的三元复合界定：监管、确权、引导	(19)

2.3	资产风险管理在当前国有资产管理体制中的定位	(20)
2.3.1	资产风险及其控制的客观性与普遍性	(21)
2.3.2	国有资产管理体制中资产风险管理的现实状态	(21)
2.3.3	国有资产风险管理的制度分析	(23)
2.4	国有大型企业资产风险管理体制构建的理论探讨	(24)
2.4.1	必须进一步突出企业在国有资产管理中的主体地位	(25)
2.4.2	必须进一步强化企业国有资产管理的市场化手段	(26)
2.4.3	必须进一步在国有资产监管体制中丰富风险控制的市场化手段	(27)
2.5	本部分的简要结论	(28)
3.	企业资产风险管理框架	(30)
3.1	企业风险管理及其发展	(30)
3.1.1	企业风险管理框架的形成与发展	(30)
3.1.2	企业风险管理的三个维度：风险治理、集成与约束	(33)
3.1.3	企业风险管理的策略与工具	(37)
3.2	企业资产风险的一般性描述：权益、运营与市场价值	(40)
3.2.1	企业资产风险管理：框架与方法	(40)
3.2.2	企业资产风险及管理的一个解释：交易、风险溢价与外部介入	(43)
3.2.3	交易风险溢价的理论构建	(46)
3.3	资产价格目标导向的风险管理机制设计	(51)
3.3.1	企业资产风险控制能力培育与策略积累	(51)
3.3.2	资产科学定价的市场化机制设计	(55)
3.3.3	风险导向的企业资产管理：以股份制改造为例	(60)
3.4	本部分的简要结论	(63)
4.	国有大型企业资产构成及风险因素分析	(65)
4.1	国有大型企业资产的规模与构成	(65)
4.1.1	国有大型企业资产的总体规模	(65)
4.1.2	国有大型企业的资产结构特征：“排序悖论”	(77)
4.1.3	国有大型企业资产的变化态势	(107)
4.2	国有大型企业的组织形态与资产持有目的分析	(109)

4.2.1 国有大型企业的一般性组织形态：从国有资产的属性切入	(109)
4.2.2 国有大型企业的一般性组织形态：集团公司制	(114)
4.2.3 集团公司制下的企业资产风险管理：对象与原则	(119)
4.3 国有大型企业资产风险因素分析	(122)
4.3.1 国有大型企业资产的“类风险”及其分类	(122)
4.3.2 国有大型企业资产风险源分析	(125)
4.3.3 国有大型企业资产风险因素分析	(133)
4.4 本部分的简要结论	(139)
5. 国有大型企业资产风险管理体制的运行分析	(141)
5.1 国有大型企业资产风险的可控性探讨	(141)
5.1.1 市场风险是当前国有资产运营面临的主要类风险	(141)
5.1.2 权益履行主体过多影响国有资产风险可控性	(144)
5.1.3 资产规模增长与管理能力提升不匹配降低国有资产风险可控性	(145)
5.1.4 国有资产风险可控的必要条件	(146)
5.2 国有大型企业资产风险管理的发展现状	(148)
5.2.1 国有大型企业资产风险管理的发展态势	(149)
5.2.2 周期性管理层级压缩的风险考量及其管理应对	(158)
5.2.3 资产风险事件及其处置困境	(163)
5.3 国有大型企业资产风险防控的运行机制分析	(168)
5.3.1 基于三个关键点的资产风险防控思路分析	(168)
5.3.2 基于行为差异的资产风险防控主体分析	(173)
5.3.3 基于三个维度的资产风险防控模式分析	(176)
5.4 本部分的简要结论	(181)
6. 完善国有大型企业资产风险管理机制的对策研究	(183)
6.1 资产风险管理系统的总体思路	(183)
6.1.1 国有资产风险的治理域与管理域	(183)
6.1.2 国有资产风险治理域的核心要素：定价、策略和市场	(184)
6.1.3 国有资产风险管理域的核心要素：监管、运营和使用	(187)
6.2 资产风险管理系统的运行原则与机制	(188)
6.2.1 原则一：风险导向——国有资产风险监管机制	(189)

6.2.2	原则二：市场决定——国有资产定价机制	(191)
6.2.3	原则三：风险敏感——国有资本治理机制	(192)
6.2.4	原则四：规范有序——资产风险应对机制	(193)
6.3	构建风险导向的资产风险管理体系的对策研究	(194)
6.3.1	监管：把握国有资产战略方向	(194)
6.3.2	运营：明确资产运营主体的风险管理主要职责	(197)
6.3.3	使用：推进混合所有制改革以提高风险应对能力	(199)
6.4	结语	(201)
7	参考文献	(202)

后 记		(205)
-----	-------	-------

1. 导论

1.1 研究背景与意义

本研究是对国有大型企业资产风险管理的理论研究。其目的是要围绕国有资产的风险管理与控制,探讨国有资产管理体制和国有企业改革的重点与目的,构建起以资产风险为导向的企业资产风险管理体系。之所以进行这一研究,主要是基于以下几个方面的考虑。

1.1.1 经济转型与国有资产形态转换

我国经济进入发展新常态,意味着以生产方式的大规模变化为主要特征的传统工业化发展进入尾声,以生活方式的大规模变化、城市经济的快速崛起为特征的新经济发展正式拉开序幕。经济结构调整作为当前经济运行中最为突出的现象,同时也是最大的难题,已经形成了诱致性经济制度变迁出现的现实环境。在这一进程中,处于传统关键行业的国有资产以及由这些国有资产的持有而形成的国有企业,存在着战略性调整的必要性及可能性。必要性在于,国有资产有必要从驱动传统工业化的产业中转移出来,进入驱动新经济的新兴产业中去,只有这样,中国特色社会主义市场经济的经济基础才能在持续的调整与发展中得到巩固。可能性在于,经过长期的改革与发展,我国已经形成了一套符合我国国情的国有资产管理体制,使得国有资产通过市场来实现战略性调整成为可能。在包括“十三五”在内的十年时间内,国有资产的大规模战略布局调整将成为在实践中不断强化国有资产风险管理的最大现实需求。

1.1.2 深化改革与国有企业战略调整

从20世纪80年代的国有企业改革,到20世纪末21世纪初国有企业“三年脱困”,再到进入经济发展新常态之后的新一轮国有企业改革,大约每隔二十年,就有如此大规模的国有企业改革。尽管时间流逝,企业不同,环境不同,但效率低下、经营困难、债务危机这些关键词汇,在每一次的国有企业改革中都会被提及。改革的轮回所反映的,是国有企业还不是一个完全独立的市场主体,由此形

成的缺乏风险约束的市场活动，必然会导致同类问题的反复发生。这一问题的解决，并不是如同有的研究者所提出的方案那样，对国有企业做彻底的市场化就能解决问题。必须认识到，当前的国有企业，首先是国有资产的承担平台，其次才是一个市场化组织。前者的属性远强于后者。只要国有资产还存在，就必然有国有企业。“消灭”国有企业，等同于拿掉国有资产的承载平台，并不符合我国当前发展阶段的内在要求。因此，必须要通过国有企业内部的改革，建立起符合国有资产风险管理要求的风险防控体系，提高风险防控能力，使其能够完成承载国有资产的目标。

1.1.3 市场拓展与国有资本“走出去”

随着我国经济开放水平的提高，企业走出去投资开发新产业已经成为发展趋势。可以预见，“一带一路”倡议的深入实施，还会进一步加快这一发展趋势。国有资本作为对外投资的重要企业群体，其海外投资效率如何、投入风险控制水平高低，影响甚大。对于多数国有企业而言，对外投资是新事物。企业在面对国际市场时，缺乏必要的认识，缺乏对规则的理解，缺乏规范的操作，所有这一切，都会成为投资和经营活动最大的风险源。要加强对国际经济活动的管理，就有必要建立起国有资产风险管理体系，对投资于境外的国有资产加强管理。

1.2 研究方法

本研究在国有资产管理体制、风险管理制度建设的内容方面，采用了制度比较研究的方法；在国有大型企业资产及其风险分析的内容方面，采用了定量分析方法和案例分析方法；在国有大型企业资产风险管理体系构建方面，采用了模型分析方法。

1.3 主要使用的概念

国有大型企业、资产与资本、风险和管理体制是本研究使用的主要概念。其中，国有大型企业是研究所指的企业组织；资产与资本是从两个不同的角度对国有企业各种形式的资产的指称，也是风险管理研究的重点；风险既是研究的视角和方法，也是资产研究的主要切入点；管理体制是研究的落脚点。在下文的研究中，如无特别的说明，对于上述概念内涵的解释与说明均以此处的阐述为准。

1.3.1 国有大型企业

可以从三个层面界定本文所指称的“国有大型企业”这一概念。

第一,国有企业。按照2008年10月28日通过的《中华人民共和国企业国有资产法》(以下简称《企业国有资产法》)的界定,国家出资企业是指“国家出资的国有独资企业、国有独资公司以及国有资本控股公司、国有资本参股公司”。

这是从出资主体的角度对国有企业进行的列举式界定。在2015年8月发布的《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》(中发〔2015〕22号)中指出,“国有企业属于全民所有,是推进国家现代化、保障人民共同利益的重要力量,是我们党和国家事业发展的重要物质基础和政治基础”。其主要贡献在于“推动经济社会发展、保障和改善民生、开拓国际市场、增强我国综合实力”。

这一内涵式界定明确了国有企业的企业性质、全局定位和功能。

第二,大型企业。按照2011年《关于印发中小企业划型标准规定的通知》(工信部联企业〔2011〕300号),按照营业收入、从业人员和资产总额3项指标和16个行业类别,符合下限标准的企业就是大型企业。由于绝大多数国有大型企业的相关指标都远高于标准,因此,这一界定对于国有大型企业来说,仅具参考价值。从研究的角度看,从这一标准来对国有大型企业进行研究,其价值在于提供了比较的参照标准,可以对国有大型企业资产管理与其他性质企业的资产管理进行比较,发现差异。

第三,大型国有出资企业。可以按照《企业国有资产法》,大型国有出资企业是指“国务院确定的关系国民经济命脉和国家安全的大型国家出资企业,重要基础设施和重要自然资源等领域的国家出资企业,由国务院代表国家履行出资人职责。其他的国家出资企业,由地方人民政府代表国家履行出资人职责”。

这一界定给出了国有大型企业的三个基本特征。即特定的存在领域、明确的出资主体和分级的出资人职责履行体制。这三个方面基本界定的任何制度性调整或者存在状态的变化,都会在概念层次改变国有大型企业作为研究对象的外延。

本文所研究的国有大型企业,按照2015年12月发布的《关于国有企业功能界定与分类的指导意见》,包括了商业类和公益类两类国有大型企业。文件指出,“商业类国有企业以增强国有经济活力、放大国有资本功能、实现国有资产保值增值为主要目标”“公益类国有企业以保障民生、服务社会、提供公共产品和服务为主要目标”。

不同类别的国有大型企业,由于其资产运营目的的差异,其资产风险管理在体制设计上也必须形成适应性的调整,以满足企业存续目的的要求。因此,资产风险管理的一般性框架设计与适应性调整,就成为本研究的重点内容之一。对于金融类的国有企业,由于其运行领域的特殊性和管理主体、适用规则的差异,在本研究中不再涉及。

1.3.2 企业国有资产与国有资本

《企业国有资产法》界定,企业国有资产(下文均简称国有资产)是指“国

家对企业各种形式的出资所形成的权益”。要明确这一概念，在实践中首先必须明确界定“国有”，其次还必须界定“资产”，“国有”是“资产”的属性约束，“资产”是“国有”的类型规定。

对于“国有”这一属性约束，必须明确以下两点。第一，“国有”属性的跨组织性。2012年4月12日发布的国有资产监督管理委员会令第29号《国家出资企业产权等级管理暂行办法》（以下简称29号令）明确指出，“国家出资企业、国家出资企业（不含国有资本参股公司）拥有实际控制权的境内外各级企业及其投资参股企业（以下统称企业），应当纳入产权登记范围。国家出资企业所属事业单位视为其子企业进行产权登记”。换言之，只要出资主体明确，无论资产存在的组织性质有何差异，资产的性质都属于国有产权。第二，对于出资主体的识别，主要在于实际控制权，并不强调追溯出资行为。29号令指出，“前款所称拥有实际控制权，是指国家出资企业直接或者间接合计持股比例超过50%，或者持股比例虽然未超过50%，但为第一大股东，并通过股东协议、公司章程、董事会决议或者其他协议安排能够实际支配企业行为的情形”。

在2016年出台的《企业国有资产交易监督管理办法》（第32号令）中沿用了这一界定。从这一识别标准出发，形成的需要进行产权登记的国有企业，所拥有的资产未必全是国有资产，企业的组织形式也未必全是企业。在混合所有制快速发展的进程中，国有企业未必全是国有资产，而国有资产也未必全在认定的国有企业中。这样高度复杂化状态下的资产结构与组织结构，对以资产为主要目标的管理方面而言，显然有非常强烈的风险控制需求。

对于“资产”这一类型规定，要明确以下两点。第一，强调增加值。资产是由商业机构、组织或个人所拥有的，具有商业或者交换价值的东西。^①能够实现价值的增值是资产的首要特征和功能。第二，以企业为载体的资产组合。对于资产的研究，本研究并非从资产或者资产组合出发，对资产的价值增值进行分析和比较，而是基于企业组织，从企业整体作为资产的承载平台的角度出发，对价值增值进行研究。这一点，在《关于以经济增加值为核心加强中央企业价值管理的指导意见》（国资发综合〔2014〕8号）中有较为明确的体现。文件指出，“经济增加值是指企业可持续的投资收益超过资本成本的盈利能力，即税后净营业利润大于资本成本的净值”。

因此，在本研究中，基于资产组合的风险管理是从属于企业资产风险管理的一个子系统。相对于一般意义的资产而言，以企业为载体承载的资产，类型更为综合，形式更为多样，价值增值的渠道更为灵活。就风险管理的研究而言，综合性更强。

另外一个需要明确的概念就是“国有资本”。这一概念的使用，主要有两种情况。

^① Asset: Anything having commercial or exchange value that is owned by a business, institution, or individual. John Downes, A. B. Dictionary of Finance and Investment Terms (9th Edition) [M].

一是与集体资本、非公有资本对照使用，以示区别。这在国有企业改革进程中曾经多次出现。例如，《关于推进国有资本调整和国有企业重组的指导意见》（国办发〔2006〕97号）中就指出，“加快国有大型企业股份制改革，完善公司法人治理结构，大力发展国有资本、集体资本和非公有资本等参股的混合所有制经济，实现投资主体多元化，使股份制成为公有制的主要实现形式”。

二是作为一个监管对象，作为国家出资企业的统称，在管理和理论研究中加以使用。在这一层次上使用的国有资本，侧重从资产的角度，以“出资”为基本依据，对国有企业进行描述，并按照资产活动的基本特征对国有企业的经营活动进行监督和管理。在2007年公布的《中央国有资本经营预算编报试行办法》中对于国有资本纳入监管范围的内容主要包括了收益和支出两个部分（见图1-1）。而国有企业作为一个基本的监管对象单位，对于国有资本的经营负有直接和明确的责任。

· 国有资本收益 (1) 利润收入； (2) 股利、股息收入； (3) 产权转让收入； (4) 清算收入； (5) 其他国有资本经营收入； (6) 上年结转收入。	· 国有资本支出 (1) 资本性支出； (2) 费用性支出； (3) 其他支出。
---	---

图 1-1 纳入监管内容的国有资本内容

新的国有企业改革意见明确提出“国有资本”的概念。之所以如此界定，出于以下几个原因。其一，与行政单位所属的国有资产相区分。大的国有资产概念显然包括了行政单位的国有资产。而国有企业改革所涉及的国有资产，则是企业国有资产。对于企业国有资产，采用国有资本来统称，在管理上更为清晰。其二，突出国有资产的功能性。国有资产之所以是国有资产，不仅仅在于形式，更在于其所承担的职能。其三，发展阶段所需。在工业化后期的发展阶段上，国有资产所承担的职能正在发生变化，在这一阶段上，在监管、运营的过程中突出资产的资本性，更能体现资产管理的意图。在实际的国有企业经营过程中，企业层面的国有资产和国有资本区别并不大，在较多的场合是可以混用的。但在本研究中，有必要区分国有资产和国有资本。其原因在于，国有企业层面的资产风险管理并不能涵盖国有资产风险管理的全部内容。国有资产作为一个整体，其风险管理的重要性，无论是在经济、社会还是在政治意义上，都远高于单个企业的风险管理。要区别这两个层次的风险管理研究，在概念的使用上就有必要做出区别。因此，在下文的研究中，如果不做特殊的说明，在国有企业层面的资产风险管理研究中均使用“国有资产”来指称研究对象，而在国有资本监管层面的资产风险管理研究中，则均使用“国有资本”来指称研究对象。

同时，还需要注意的是，在研究企业国有资产或者资本的时候，必须要对国

有企业中的非国有资产加以重视。在很多情况下,国有企业资产的范围要大于国有企业的国有资产或者资本的范围。国有企业资产的风险管理与国有企业的国有资产的风险管理未必有一致的规则。从严格的意义上看,企业层面的国有资产风险管理,实际上就是国有资本的风险控制问题。

1.3.3 国有资产管理

在我国社会主义市场经济的发展进程中,国有资产管理是一个随着发展阶段变化、内涵逐渐丰富的词汇,这一过程至今还在持续变化着。认真梳理这一历史过程,可以发现,国有资产管理至少有以下几种不同的内涵。

第一,在市场化改革的早期,国有资产管理的核心内容就是资产权属的明确与产权管理制度的建设。1991年国务院第91号令《国有资产评估管理办法》指出,国有资产评估就是为了“正确体现国有资产的价值量,保护国有资产所有者和经营者、使用者的合法权益”。在股份制改造时期,国有资产管理的重点是产权界定和国有股权行政管理。《股份有限公司国有股管理暂行办法》(国资企发〔1994〕81号)明确提出,“国有企业改建为股份公司,要按国家有关规定进行产权界定”“国有资产管理部门是国有股权行政管理的专职机构”。

对于国有股权行政管理工作,主要包括:

一是贯彻以公有制为主体的方针,保证国有股权依国家产业政策在股份公司中的控股地位。二是坚持政企职责分开,维护国有资产权益,依法落实股份公司法人财产权。三是促进国有资产合理配置,优化国有资产投资结构,提高国有资产运营效益。四是保障国有股权利益,做到与其他股权同股、同权、同利。

为确保国有资产在改革过程权利的实现,《企业国有资产产权登记管理办法》(1996年国务院令第192号)提出了新的资产管理职能,“加强企业国有资产产权登记管理,健全国有资产基础管理制度,防止国有资产流失”。

第二,随着改革的深入,国有资产的运营效率也进入国有资产管理的内容中。《国有资本金效绩评价规则》(财统字〔1999〕2号)指出,“有资本金效绩评价是指运用科学、规范的评价方法,对企业一定经营期间的资产运营、财务效益等经营成果,进行定量及定性对比分析,做出真实、客观、公正的综合评判”。

《国有资本保值增值结果计算与确认办法》(财统字〔2000〕2号)规范了国有资本保值增值考核工作;《国有大中型企业建立现代企业制度和加强管理的基本规范(试行)》则对现代企业制度在国有大型企业的建立提出了引导性要求。《企业集团内部效绩评价指导意见》(财统字〔2002〕17号)对国有集团公司对所属子公司的年度经营效益和经营者业绩实施综合评判进行了规范性指引。

第三,国有资产管理体制正式形成。《企业国有资产监督管理暂行条例》(2003年国务院令第378号)对国有资产管理进行了正式的原则性界定,“国家

实行由国务院和地方人民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”；管理的主体是“国务院，省、自治区、直辖市人民政府，设区的市、自治州级人民政府，分别设立国有资产监督管理机构。国有资产监督管理机构根据授权，依法履行出资人职责，依法对企业国有资产进行监督管理”；管理主体的基本职责是“国有资产监督管理机构不行使政府的社会公共管理职能，政府其他机构、部门不履行企业国有资产出资人职责”。

在这以后，国有资产管理尽管随着发展态势的变化，在内容上有所变化，但管理的框架没有大的调整。在这一框架下，国有资产管理显然存在两个层次，一是国有资产监管层面上的，二是国有企业经营层面上的，前者是后者的制度性约束，后者是前者的实践支撑，两者互为补充。本研究报告对国有大型企业资产风险管理体制的研究，就是基于这一国有资产管理体制展开的。

1.3.4 风险与风险管理

风险（Risk）一词最早出现在12世纪的西方。对于“风险”这一词汇的词源，语言学家的认识并不统一。主要有三种说法（Mercantini, 2015）。一说是源自拉丁语的动词“*secare*”，意指能够划破船体的海上暗礁。二说是源自阿拉伯语“*rizq*”，意指来自神的偶然的、没有预计到的礼物，这一礼物可以是好的，也可以是坏的。三说是源自罗马语动词“*rixicare*”，意指一种危险且肆意的争执。17世纪以后，随着概率理论的形成，风险成为概率理论的专业术语，即“事件发生可能性的数学期望”（Bernoulli, 1738）。这一概念在当前的数量化风险评价中还在被广泛使用。

20世纪以后，新技术的发展以及随之形成的社会性危机事件的高频度发生，催生了风险分析和管理系统，并被广泛应用于各类产业领域中。由此形成了众多的风险认识与概念。在经济领域中，由于世界市场联系在技术支撑下日益深入，对资产价格波动的把握成为经济活动必要的内容，基于各种经济目的的风险研究也由此展开。在不同的研究领域，风险的含义各有不同，表现出高度多样化的特征。

COSO的《全面风险管理——整合框架》（Enterprise Risk Management - Integrated Framework, ERM），把风险定义为源于企业组织内部或外部的影响组织运营目标实现的事件的发生并给目标带来负面影响的可能性水平。在这一表述中，与“风险”对应的是“机会”，即源于企业组织内部或外部的影响组织运营目标实现的事件的发生并给目标带来正面影响的可能性水平。ISO/FDIS 31000:2009风险管理国际标准将风险定义为“与目标有关的不确定性的程度”（Effect of Uncertainty on Objective），所谓程度，就是与期望的偏离。从目前使用的风险一词看，有两个关键的内容，即不确定性（Uncertainty）及其结果（Outcomes）。风险就是事件的结果以及与事件相关的可能性。这是一个一般性的概念。