

学术前沿研究

国有企业改制理论与实务研究

迟文成◎著

G



北京师范大学出版集团

BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP

北京师范大学出版社

中国改革出版社

国有企业改制理论与实证研究

张其成等著

G



中国改革出版社
CHINA REFORM PRESS

学术前沿研究

辽宁省教育厅高校科技专著出版基金资助

国有企业改制理论与实务研究

迟文成◎著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国有企业改制理论与实务研究 / 迟文成著. —北京: 北京师范大学出版社, 2011.2

ISBN 978-7-303-12023-9

I. ①国… II. ①迟… III. ①国有企业—经济体制改革—研究—中国 IV. ①F279.241

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第003622号

营销中心电话 010-58802181 58808006
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com.cn>
电子信箱 beishida168@126.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街19号

邮政编码: 100875

印刷: 北京京师印务有限公司

经销: 全国新华书店

开本: 155 mm × 235 mm

印张: 13 25

字数: 230 千字

版次: 2011年2月第1版

印次: 2011年2月第1次印刷

定价: 26.00元

策划编辑: 高玲

责任编辑: 高玲

美术编辑: 毛佳

装帧设计: 毛佳

责任校对: 李菡

责任印制: 李啸

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

前言

近年来，国有企业改制取得了显著成效，逐渐得到社会的公认。但在实际操作过程中，国企改革，特别是以产权出售的方式进行企业改制，仍存在着这样或那样的问题。笔者一直觉得很有必要将国有企业改制的理论、法规及改制的操作实践写成一本操作实务（特别侧重产权出售），以期给国有企业管理者在企业改制实际工作中，带来操作程序的便利，以便提高国有企业改制的程序效率，不至于多走弯路。另外，也企望借此与同行仁智之士交流，以共同提高。

国有企业改制是国有资产管理的动态表现，国有资产管理的全部难点全部体现其中。近些年来，国内外专家学者对此的激辩交锋极大地推动了国有企业改制理论与操作实践的发展。本书编写过程中，广泛参考、借鉴了相关领域优秀学者的研究成果，为体现对其尊重，所引文献作者名录及文献题目一并标注在参考资料部分。

当全书编写结束的时候，心中隐隐有惴惴不安之感，一是国有企业改制涉及面很广，但书中论述浅显，有与同业不足以深入交流探讨之担心；二是薄书即版，但企业改制又有了许多新的变化，商论又呈现出很多新的观点，书稿仍有未尽理述之遗憾。但能以书交流请教于诸位企业改制专家，终究是从事企业管理研究过程中的幸事。

本书得以出版，有辽宁省教育厅和北京师范大学出版社的鼎力支持，特此致谢。由于作者水平有限，本书难免还存在诸多错误和问题，为此敬请广大读者和专家不吝赐教，以使本书不断修改完善。

迟文成

2010年10月

目 录

第 1 章 国有企业改制的理论综述	(1)
1.1 国有资产管理体制的改革与发展	(1)
1.1.1 新的国有资产监督管理机构的建立	(1)
1.1.2 十六大前后国有资产管理运营的不同特征	(2)
1.1.3 深化国有资产管理体制改革是推进国有企业改制的 制度前提	(3)
1.2 国有企业改制的历史回顾	(4)
1.2.1 国家国有资产管理局的设立：国资改革的起点	(5)
1.2.2 建立国有资产管理新体制	(6)
1.3 国有企业改制理论综述	(8)
1.3.1 国有企业改制相关概念的理解	(8)
1.3.2 国有企业改制的战略目标	(9)
1.3.3 国有企业改制的原则	(10)
1.3.4 国有企业改制的主要任务	(10)
1.4 西方产权购并理论的借鉴	(11)
1.4.1 西方产权购并理论简介	(11)
1.4.2 对国有产权交易理论的新认识	(14)
1.4.3 国有企业改制的前提	(14)
1.5 国有企业改制的多元化治理结构	(15)
1.5.1 公司法人治理结构的多样性	(15)

1.5.2 转轨过程中的国有企业公司法人治理结构的特性与弊端	(17)
1.5.3 改制企业公司法人治理结构的方向性选择	(19)
1.6 国有企业改制的主要方式	(19)
1.6.1 国有企业产(股)权转让	(20)
1.6.2 国有企业公司化改制	(21)
1.7 企业改制的其他几种方式	(23)
1.7.1 托管经营	(23)
1.7.2 企业租赁经营	(26)
1.7.3 企业承包经营	(28)
第2章 国有企业改制的基本程序	(29)
2.1 国有企业出售的基本程序	(30)
2.1.1 拟定出售方案	(30)
2.1.2 将出售方案征求职代会意见	(30)
2.1.3 审批出售方案	(30)
2.1.4 发布出售信息	(30)
2.1.5 购买申请及拟购买者资信审查	(31)
2.1.6 离任审计和资产清查	(31)
2.1.7 产权界定和资产评估	(32)
2.1.8 出售价格的确认	(33)
2.1.9 确定购买者	(34)
2.1.10 购买者落实有关事宜	(34)
2.1.11 签订出售协议	(34)
2.1.12 办理相关权证和申请登记	(35)
2.1.13 权利义务的承担和职工的安置	(35)
2.1.14 未了事项的处理	(36)
2.2 国有企业兼并改制的基本程序	(36)
2.2.1 初步确定兼并方和被兼并方企业	(36)
2.2.2 清产核资和财务审计	(36)
2.2.3 资产评估	(36)
2.2.4 确定产权底价	(37)
2.2.5 签署兼并协议和转让价款管理	(37)
2.2.6 办理产权转让的清算手续和法律手续	(38)

2.2.7 权利义务的承担和职工的安置	(39)
2.3 国有企业股份合作制改造的基本程序	(39)
2.3.1 拟定改制方案	(39)
2.3.2 取得职工代表大会同意	(39)
2.3.3 取得出资人和上级主管部门的同意	(40)
2.3.4 政府指定部门审批	(40)
2.3.5 清产核资和财务审计	(40)
2.3.6 产权界定和资产评估	(40)
2.3.7 投资入股和有偿转让	(41)
2.3.8 履行债权人保护程序并办理登记	(42)
2.3.9 债权债务的承担	(42)
2.4 利用外资改组国有企业的基本程序	(43)
2.4.1 利用外资改组国有企业的基本形式	(43)
2.4.2 利用外资改组国有企业的一般程序	(43)
第3章 企业改制方案的制定	(51)
3.1 企业改制方案的设计	(51)
3.1.1 设计改制方案的意义	(51)
3.1.2 设计制定方案的原则	(52)
3.1.3 改制方案种类	(53)
3.1.4 改制方案设计的基本内容	(53)
3.1.5 国企改制方案的制定和批准	(54)
3.2 企业改制与资产重组	(56)
3.2.1 资产重组的概念理解	(56)
3.2.2 资产重组方式	(57)
3.2.3 企业改制方案设计应当注意的法律问题	(58)
3.3 企业改制方案的模式设计	(61)
3.3.1 直接改制模式的方案设计	(62)
3.3.2 整体改制与主辅分离相结合模式的方案设计	(64)
3.3.3 企业改制采取分立式改制模式的方案设计	(67)
第4章 清产核资、审计与资产评估	(73)
4.1 产权界定和产权登记	(73)
4.1.1 产权界定	(73)
4.1.2 国有资产产权登记	(74)

4.1.3 产权界定和产权登记的机关	(75)
4.2 清产核资	(75)
4.2.1 清产核资概述	(75)
4.2.2 拟改制企业清产核资中具体问题的处理	(77)
4.2.3 聘请社会中介机构进行专项财务审计	(81)
4.3 改制企业财务审计	(81)
4.3.1 企业改制内部审计的作用与意义	(82)
4.3.2 企业改制的财务审计	(87)
4.4 企业法人离任经济责任审计	(89)
4.4.1 离任审计内容	(89)
4.4.2 离任审计程序	(90)
4.4.3 离任者述职报告	(90)
4.4.4 评价任期审计对象经济责任的意义	(91)
4.4.5 审计的难点	(91)
4.4.6 审计方法	(92)
4.5 资产评估	(95)
4.5.1 资产评估概述	(96)
4.5.2 资产评估是改制企业的核心所在	(99)
4.5.3 改制企业常用的资产评估方法	(100)
4.5.4 改制企业评估程序	(103)
4.5.5 改制企业在资产评估中防止国有资产流失的对策	(103)
4.5.6 对改制企业资产评估价值的思考	(105)
第5章 产权交易市场	(107)
5.1 产权交易市场的体制与模式	(107)
5.1.1 产权交易市场的产生和发展	(108)
5.1.2 产权交易市场运作的体制和模式	(109)
5.1.3 建立产权交易市场的必要性	(110)
5.2 产权交易及其机构的建立	(111)
5.2.1 产权交易	(112)
5.2.2 产权交易机构的建立和选定	(113)
5.2.3 现阶段中国的产权交易市场存在的问题	(114)
5.2.4 培育和发展产权交易市场	(114)

5.3 企业产权交易程序	(116)
5.3.1 产权交易的一般规程	(116)
5.3.2 产权交易的具体流程	(117)
5.4 产权交易市场的培育	(119)
5.4.1 产权交易市场是国有资本营运的最佳平台	(119)
5.4.2 着力培育产权交易市场	(120)
5.4.3 经验总结及建议	(121)
第6章 员工持股制度设计	(123)
6.1 员工持股制度概述	(123)
6.1.1 员工持股制度的起源和引入国企改革实践的回顾	(123)
6.1.2 员工持股制度的概念及特征	(125)
6.1.3 员工持股制度的意义	(125)
6.1.4 员工持股制度实施的基本步骤	(126)
6.1.5 员工持股存在的问题	(127)
6.1.6 建立健全法律制度,规范员工持股操作	(128)
6.2 员工持股计划的内容	(128)
6.2.1 股权设置及持股比例	(129)
6.2.2 员工持股的股份分配	(129)
6.2.3 员工认购股份程序	(129)
6.2.4 员工认购股份的资金来源	(129)
6.2.5 科技成果作价转股条件	(129)
6.2.6 员工持股计划实施中的“预留股份”	(130)
6.2.7 员工股份的回购	(130)
6.2.8 员工持股管理机构	(130)
6.2.9 员工持股计划实施中的备用金制度	(131)
6.2.10 员工持股计划的红利分配规则	(131)
6.2.11 附设员工持股会的设立	(132)
6.3 员工持股计划方案的设计及相关操作程序	(134)
6.3.1 员工持股计划方案设计	(134)
6.3.2 员工持股计划的操作程序	(137)
6.3.3 实施员工持股计划时的资产评估程序及原则	(137)
6.4 员工持股信托方案	(138)
6.4.1 员工持股信托的起源	(138)
6.4.2 中国员工持股操作中遇到的问题和障碍	(138)
6.4.3 员工持股信托方案的设计	(140)

第7章 国有企业改制中的管理层收购	(150)
7.1 国有企业改制中的 MBO 概述	(150)
7.1.1 实施 MBO 的理论基础	(150)
7.1.2 MBO 引入国企改革的环境	(152)
7.1.3 国内的 MBO 与欧美的 MBO 比较	(152)
7.1.4 MBO 对国有企业改革和发展的作用	(153)
7.1.5 MBO 是国有企业改制制度的创新	(154)
7.1.6 国有企业实施 MBO 所面临的问题及对策	(155)
7.1.7 理论界对 MBO 的争论	(158)
7.2 MBO 融资的形式和操作流程	(158)
7.2.1 MBO 融资收购存在的问题	(159)
7.2.2 MBO 融资的形式	(160)
7.2.3 MBO 收购操作流程	(162)
7.3 MBO 的信托解决方案——MBO 的新思路	(163)
7.3.1 管理层持股信托特点	(163)
7.3.2 管理层持股信托的重要作用	(163)
7.3.3 改制企业 MBO 操作方式通常存在的主要问题	(164)
7.3.4 信托模式在 MBO 中的优势	(164)
7.3.5 MBO 的信托解决方案	(166)
7.3.6 信托解决方案实践	(166)
7.4 规范 MBO 的实践研究	(169)
7.4.1 对以信托等间接 MBO 方式进行企业改制的监管 难点	(169)
7.4.2 提高对 MBO 的收购人资格标准	(169)
7.4.3 规范 MBO 的政策	(170)
7.4.4 解读《暂行规定》	(171)
第8章 国有企业的股份制改造	(175)
8.1 国有企业股份制改造概述	(175)
8.1.1 股份公司简介	(175)
8.1.2 国有企业的股份制改造	(178)
8.2 股份制改造与资产重组	(181)
8.2.1 国有企业改制与资产重组的一般原则	(181)
8.2.2 资产重组的主要内容	(182)
8.2.3 应特别注意的问题	(183)
8.3 国有企业改制上市	(184)
8.3.1 国有企业改制境内上市	(184)

8.3.2 国有企业改制境外上市	(187)
8.3.3 注册会计师在股份制改组上市中的法定业务	(189)
8.4 国有控股上市公司的二次改制	(190)
8.4.1 国有控股的非战略产业上市公司的二次改制	(190)
8.4.2 上市公司的国有股减持	(195)
8.4.3 经理股票期权制度	(195)
参考文献	(199)

第1章

国有企业改制的理论综述

国有企业改制的重要意义在于建立现代企业制度、实现政府职能的转变和实现建立完善社会主义市场经济体制的改革目标。国有企业改制是国有资产管理运营的重要内容，改革开放以来，在宏观上，国家一直致力于国民经济在稳定发展中的调整，确立了国有经济在整个国民经济中的主导战略地位；在微观上，国家把加快改制国有企业、全面建立社会主义现代企业制度当做头等大事来抓。本章作为全书的开篇，试图为国有企业改制的实务操作搭建一个理论框架。其目的是使本书的读者在掌握并运用国有企业改制理论的实际操作流程中，能始终把握国有企业改制行为的实质目的，提升改制行为的战略高度，不至于走上“形而改制”的偏颇之路。

1.1 国有资产管理体制的改革与发展

十六大报告提出，改革国有资产管理体制，是深化经济体制改革的重大任务。同时报告对国有资产管理体制的改革目标，也作了战略性的描述。这在我国30年改革开放史上，具有划时代的意义。

1.1.1 新的国有资产监督管理机构的建立

十六大报告中关于国有资产管理体制的改革的论述主要有：“在坚持国家所有的前提下，充分发挥中央和地方两个积极性。国家要制定法律法规，建立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。关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等，由中央政府代表国家履行出资人职责。其他国有资产由地方政府代表国家履行出资人职责。中央政府和省、市（地）两级地方政府设立国有资产管理机构。继续探索有效的国有资产经营体制和方式。各级政府要严格执行国有资产管理法律法规，坚持政企分开，实行所有权和经营权分离，使企业自主经营、自负盈亏，实现国有资产保值增值。”

1.1.2 十六大前后国有资产管理运营的不同特征

1. 国有资产产权主体缺位是十六大以前国有资产管理运营的重要特征

我国的国有资产监督管理体制改革可以说一直在探索中进行着，这是一个不断深化和发展的过程。1988年8月，国务院成立国家国有资产管理局，以行使对中华人民共和国境内全部国有资产的管理职能。1993年11月，中共中央十四届三中全会作出《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》，明确对国有资产实行国家统一所有、政府分级监管、企业自主经营的体制，在政企分开之外，首次提出了政资分开的概念。

1998年国家国有资产管理局被撤销并入财政部。机械、化工、内贸、煤炭等15个以主管行业的专业经济部门被改组为隶属于国家经贸委的“局”，并明确不再直接管理企业，形成了多部门管理企业的局面（即财政部行使收益及产权变更职能；大企业工委或金融工委行使选择经营者的职能；国家经贸委行使重大投资、技改投资的审批及产业政策的制定和国有企业的破产、重组、兼并、改制等职能；国家计委行使基本建设投资管理职能；劳动部负责审批企业工资总额）。由于出资人权利的分割行使，各个部门从自身部门利益出发对企业行使权力，但却谁都不承担责任，使得国有资产产权主体缺位，国有资产的产权制度异常不清晰，国有资产经营效益低下且流失严重。

2. 国有资产管理“三统一”原则是十六大以后国有资产管理运营的显著特征

新一轮改革的一项重要举措就是设立国资委，从机构上保证改革的推进。国务院国有资产监督管理委员会是代表国务院履行出资人职责、负责监督管理企业国有资产的直属特设机构，其使命是代表国家履行出资人职责，对授权监管的企业的国有资产依法进行监督和管理。按照权

利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的原则，国资委的主要职责是：根据授权，依照《公司法》等法律和行政法规履行出资人职责，指导推进国有企业改革和重组；代表国家向部分大型国有企业派出监事会；通过法定程序对企业负责人进行任免、考核并根据其经营业绩进行奖惩；通过统计、稽核对所管国有资产的保值增值情况进行监管；拟定国有资产管理的法律、行政法规和制定规章制度，依法对地方国有资产进行指导和监督；承担国务院交办的其他事项。

国资委的设置，将有利于发展和壮大国有经济，更好地坚持政企分开，实行所有权和经营权分离，真正使企业自主经营、自负盈亏，实现国有资产保值增值。机构的设立只是一个开始，国有资产监督管理体制的改革任重道远，只有从理念上认识到如何真正发挥出资人职责，才可以实现改革的应有之义和本来目的。

在这里，最大的问题也许在于，如何保证新的国有资产管理机构能够公平和公正地行使赋予它的权力，如何对其职权进行有效的监督和制约也是必须思考的一个问题。

1.1.3 深化国有资产管理体制改革是推进国有企业改制的制度前提

国有企业改制是一项复杂的系统工程，它需要内部的制度和外部的法律、政策环境有相互的配置和兼容。没有规矩，不成方圆；没有制度，难有秩序。要想全面深入地推进国有企业改制，就必须从体制改革上下工夫，营造国有企业改制的适应环境。适应环境应主要从以下三个方面考虑：

1. 加快推进企业总法律顾问制度建设

这是国资委成立后所做出的和正在推行的一项受到普遍好评的制度，其战略意义是重大的。以进一步深化国有资产监督管理体制、加快推进国有企业改制为任务和目标，根据新形势的发展变化，加快推进企业总法律顾问制度建设，是完善社会主义市场经济体制，加强国有资产监督管理，做强、做大国有企业改制的法律保障。为应对加入世贸组织挑战，加强企业法制建设，促进企业依法决策和依法经营管理，2002年7月，国务院原国家经贸委等7部门决定在部分国家重点企业开展总法律顾问制度试点。经过一年多的试点工作，国家重点企业的法制意识普遍得到增强，企业法制工作力量得到充实，有力地推动了企业依法经营管理，为国有企业规范改制打下坚实的基础。

2. 进一步明确国资委职责，真正实现政资分开

在国有资产运行系统中，政府具有政、资双重职能。所谓“政”的职能，就是作为政权主体而对社会、经济实施管理的职能，就其内容可称社会经济管理职能，就其形式可称行政管理者职能；所谓“资”的职能，就是作为国有资产所有权主体支配国有资产的职能，通常称所有者职能。在计划经济中，政、资双重职能合一，即政府各个部门都兼有行政管理者职能和所有者职能。由于政、资双重职能的性质、目标、管理范围和行为规则均不相同，所以，政、资双重职能合一有明显弊端，不利于政企分开，不利于平等竞争，不利于维护国有资产所有者权益，不利于提高行政效率。因此，《中共中央关于实行社会主义市场经济体制若干问题的决定》(1991年)中明确指出，国有资产管理体制必须“按照政府的社会经济管理职能和国有资产所有者职能分开的原则”进行改革。在《国有企业财产监管条例》等法规中，都肯定了这项原则。

政、资双重职能分开，就是要在政、资双重职能之间建立一种科学的分工协作关系，亦即二者相对分开的关系。在我国国有资产监督管理体制改革的推进过程中，这是必须坚持的一项原则。应该进一步明确国资委的职责，将一些行政职能予以取消，使其在国有企业改制过程中，真正扮演好出资人的角色。

3. 引入市场发现制度

国有企业改制涉及一个运营机制问题。坚持政企分开，承认市场对价值的发现作用，把国有企业改制放到市场环境中去运作，使得国有资产的价值被市场公平、公开、公正地评判。引入市场发现制度最为重要的是利用先进的社会信息系统，面对社会所有权利平等的投资人，披露所有相关的利益信息，优化卖方市场，最大限度地保护国有投资人在国有企业改制过程中的利益。

1.2 国有企业改制的历史回顾

在改革开放30年中，国有企业改制始终是中国经济体制改革的中心环节。与此紧密相连的国有资产管理体制改革，如果以1988年国务院设立国有资产管理局为标志，中国的国资改革已走过了20多个春秋。国企改制经历探索、磨难、曲折、实践的过程，有经验，也有教训，在中国的改革开放步入“而立之年”之际，值得认真回顾总结。

1.2.1 国家国有资产管理局的设立：国资改革的起点

1978年改革开放以后，我国政府开始鼓励引入外资，建立中外合资企业，允许民营企业存在和发展，建立私营企业。历经10年后，外资企业、民营企业都得到了较快的发展，由此引起了我国经济基础的企业制度结构发生变化，即由改革开放前单一的国有制形态开始向多种所有制并存的形态发展。这样的状况客观上要求上层建筑——政府的双重管理职能要分开，即政府的社会经济管理职能（面对全社会各种经济制度企业）与国有资产所有者管理职能（面对国有经济制度企业）在机构上分开。这是因为，在改革开放之后，面对多种所有制企业，政府要对包括国有企业在内的各种所有制企业进行社会公共管理，此时政府的角色是游戏规则的制定者和执行规则的“裁判”，是守夜人；而与此同时，政府作为国有企业的出资人，又要与其他各类企业在市场中竞争，此时的角色是“运动员”。很显然，若政府双重职能合一，即会产生“裁判”与“运动员”的利益冲突、角色冲突。应当说，发达市场经济国家对政府资产也曾经遇到过同样的问题，它们的经验是将政府社会经济管理职能与政府的出资人职能分开，以体现社会的公正和公平。既然市场出了问题，就要用市场的办法去解决，这就是我国国资改革必要性的起点。

随着国企改革不断深入，理顺国有资产产权关系，建立国有资产专司管理体系，加强对国有资产管理就愈来愈迫切地提上了工作日程。笔者作为一名“老国资人”，有幸亲身经历了国资改革的过程。

1988年年初，国务院根据原国家体改委及世界银行的建议，开始酝酿把国有资产的产权管理职能从政府的社会经济管理职能中分离出来。1988年5月，国务院批准成立国家国有资产管理局，作为国务院直属机构，归口财政部管理。1988年9月国家及各省、市均成立了国有资产管理局。国有资产管理局的成立，标志着我国国有资产管理体制改革在政府层面上将社会经济管理职能与国有资产管理职能分开方面迈出了重要的一步，在设立专司国有资产管理职能的机构方面开始了实质性的探索。

国务院确定国家国有资产管理局的主要任务是：对中华人民共和国境内和境外的全部国有资产行使管理职能，重点是管理国家投入各类企业（包括中外合资、合作企业）的国有资产。国有资产管理局以优化国有资产配置，保障国有资产的保值和增值，维护国有资产使用单位（或人员）的合法权益，巩固和发展全民所有制经济的骨干作用，推动社会生产力和社会主义商品经济的不断发展为宗旨，逐步完善国有资产管理制