

国有控股公司

理论与实践

GUOYOUKONGGUGONGSILILUNYUSHIJIAN

◎唐海滨 / 主编

业管理出版社

国有控股公司理论与实践

唐海滨 主编

企业管理出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有控股公司理论与实践/唐海滨主编. -北京: 企业管理出版社, 1999. 4

ISBN 7-80147-164-4

I. 国… II. 唐… III. 股份有限公司, 国家控股-企业经济-研究-中国 IV.F279.246

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 04772 号

国有控股公司理论与实践

唐海滨 主编

企业管理出版社出版

发行电话: (010) 68414644

(社址: 北京市海淀区紫竹院南路 17 号 100044)

*

新华书店北京发行所发行

北京密云华都印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开 6.875 印张 152 千字

1999 年 4 月第 1 版 1999 年 4 月第 1 次印刷

印数: 2000

定价: 14.50 元

ISBN 7-80147-164-4/F · 162

主 编 唐海滨
副主编 梁 彦
撰 稿 陈 洁 唐海滨 张承耀 程晓瑛
白英姿 江晓帆 徐溯经 李家模
马晓琳 张 华 冯 春

前 言

国有控股公司是世界上许多国家管理国有资产的一种重要企业组织形式，典型的是意大利等国。这些国家对国有控股公司的立法是特别法与普通法相结合，即对国有控股公司的设立及其与国家的关系、职权、活动范围，都遵循特别法，但其运行则要按公司法及民法的一般规定。在我国国有资产管理体制及国有企业改革的过程中，全国性行业总公司及有关地方工业局曾经进行过控股公司试点，在试点过程中有经验也有教训。总结我国国有控股公司的实践，对国有控股公司的管理、运行、职责、权限范围等进行理论上的研究是有必要的。鉴于此种情况，我们编写了《国有控股公司的理论与实践》一书，书中有许多观点并不成熟，有的是作者之间各抒己见，有的归纳整理得并不全面，作为一种探讨，希望能对从事这方面研究工作的人员起到一定的参考作用。并在此感谢理论界和企业界一些同志提供的资料和帮助。还要特别感谢阅书会同志所做的大量工作。

编者

1998年6月

目 录

理论篇 国有控股公司的基本理论

第一章 国有控股公司的基本概念	(2)
一、国有控股公司的概念及其特征.....	(2)
二、国有控股公司与一般公司的异同.....	(6)
三、国有控股公司的分类	(11)
四、国有控股公司的功能作用	(14)
第二章 国有控股公司的治理结构	(16)
一、国有控股公司治理结构的基本形式	(16)
二、国有控股公司治理结构的内容	(18)
三、德、美等国国有控股公司治理结构的异同	(22)
第三章 国有控股公司的监控体系	(30)
一、国有控股公司监控体系的主要特点	(30)
二、国有控股公司的外部监控体系	(35)
三、国有控股公司的内部监控体系	(40)
第四章 国外国有控股公司的比较研究	(43)
一、产生的背景及意义	(43)
二、国外国有控股公司的形成	(47)
三、几种典型的模式	(52)
四、作用与经验	(55)
第五章 国外控股公司的实践	(59)

目 录

一、美国的实体型控股公司	(59)
二、意大利的国家控股公司	(71)
第六章 有关国家和地区控股公司立法状况	(87)
一、美国、德国、台湾对控股公司的法律调整	(87)
二、意大利、奥地利国有控股公司立法状况	(92)
三、日本控股公司的立法状况	(93)
第七章 有关国家和地区控股公司立法的主要内容	(96)
一、美国控股公司立法的主要内容	(96)
二、德国控股公司立法的主要内容	(98)
三、台湾控股公司立法的主要内容	(101)
四、意大利、奥地利国有控股公司立法的内容及其 启示	(103)
五、日本控股公司立法的主要内容	(108)

实践篇 中国国有控股公司的实践探索

第八章 中国组建国有控股公司的背景	(114)
一、国有控股公司与企业改革	(114)
二、国有控股公司与现代企业制度	(118)
三、国有控股公司与国有资产管理体制改革	(120)
四、国有控股公司与国有资产的战略性调整	(122)
五、国有控股公司与大集团战略	(124)
第九章 中国国有控股公司立法研究中的难点和重点	(127)
一、国有控股公司与政企分开	(128)
二、国有控股公司的分类及定位	(130)
三、国有控股公司的性质和作用	(133)

目 录

四、国有控股公司的产生方式·····	(137)
五、国有控股公司与反垄断的关系·····	(140)
六、国有控股公司与所投资企业的关系·····	(141)
第十章 中国国有控股公司试点中存在的问题·····	(145)
一、国有控股公司试点的基本类型·····	(145)
二、国有控股公司与国家的关系·····	(148)
三、关于“翻牌”问题及与企业关系·····	(153)
四、国有控股公司试点与反垄断·····	(156)
五、国有控股公司试点与配套环境条件·····	(160)
第十一章 中国国有控股公司发展模式的探讨·····	(162)
一、国有控股公司发展模式的几种观点·····	(162)
二、组建国有控股公司的原则·····	(169)
三、中国国有控股公司的发展模式·····	(174)
第十二章 深圳市国有资产经营公司的探索·····	(178)
一、深圳市国有资产管理体制改革情况·····	(178)
二、深圳市国有资产经营公司的基本情况·····	(181)
三、深圳市国有资产经营公司的法律规制·····	(185)
四、深圳市国有资产经营公司存在的主要问题·····	(190)
五、几点启示·····	(193)
第十三章 青岛市国有资产经营公司的探索·····	(195)
一、青岛市国有资产经营机构组建状况·····	(195)
二、青岛市国有资产经营机构运营状况·····	(202)
三、需要进一步思考的几个问题·····	(204)

国有控股公司的基本理论

理论篇

第一章

国有控股公司的基本概念

一、国有控股公司的概念及其特征

国有控股公司是指国家单独出资设立，经国务院或省级人民政府批准和授权，以持股方式从事国有资产经营活动的公司法人。

国有控股公司具有以下特征：

1. 国有控股公司是国有独资公司

首先，国有控股公司是国有（全资）公司。它是国家（政府）出资设立的，其资本全部是国家直接出资，不能有国家以外的其他出资者。这里，不仅排除了非全民所有制企业、自然人的出资，而且还排除了国有企事业单位的国有法人的出资。

其次，国有控股公司是国有独资公司。它是国家（政府）单独出资、作为唯一股东的公司。这里，排除了中央政府和地方政府、省政府之间分别出资、作为出资者的情况。

关于国有控股公司的国有独资公司性质，有以下几种不同

观点：

(1) 国有控股公司应为国有全资公司，既可以是国有独资，也可以是国有非独资。国有控股公司只要求政府百分之百出资，并不限定只由一个政府作为出资者。国有控股公司就不仅包括国有独资公司，而且也包括政府联合出资的一般有限责任公司。

(2) 国有控股公司应为政府出资占控股地位的公司，而不是政府出资占百分之百的全资公司。政府以外的其他出资者，国有企业、非国有企业都可以作为国有控股公司的出资者。国有控股公司就不仅包括国有独资公司，而且可以包括政府控股的一般有限责任公司和股份有限公司。

如何界定国有控股公司的国有独资性质，这一问题应从国家设立国有控股公司的目的、从国有控股公司的功能来考虑。设立国有控股公司是建立现代企业制度、进行国有资产管理体制改革的需要。按照现代企业产权明晰的要求，国有企业必须有明确的出资者、所有者（股东）代表。按照国有资产体制改革的基本思路，改革目标分为三个层次，在政府层次要按照政府的社会管理职能和国有资产所有者职能分开的原则，由专门机构行使国有资产所有者职能；在中间层次，政府（通过专门机构）将国有资产经营权以授权或委托方式交由控股公司专职经营；第三个层次，则是使国有企业（广义的）成为独立的商品生产者。国家设立国有控股公司就是要其作为国家授权的投资机构，对授权范围内的国有资产进行经营，行使出资者（股东）职能。如果把国有控股公司设计为包含其他出资人的一般有限责任公司和股份有限公司，显然不能实现设立国有控股公司的目的、功能，有悖于设立国有控股公司的初衷。实际上，这种有其他出资人的公司应当是国有控股公司的子公司（次级控股公司）。至于把国有控股公司限定为国有独资公司，也是考虑

按照国有资产分级管理的原则，国务院、省级政府（专门机构）对自己管理的国有资产可设立国有控股公司来经营。至于不同政府管理的国有资产的联合投资经营问题，可以通过其各自的资产经营机构——国有控股公司来进行，即通过组建国有全资的次级国有控股公司来进行，而对次级控股公司的管理，适用公司法即可，不必通过国家专门立法进行管理。

2. 国有控股公司是以控股方式从事国有资产经营的公司

国有控股公司的基本功能是以持股方式从事国有资产经营，即以国有资产作为主要经营对象，以资本经营为主。正是由于这一特点，国有控股公司不受公司法第十九条关于公司转投资的限制。

根据公司是单纯从事资产经营还是同时从事生产经营，国有控股公司分为纯粹型和混合型两种。公司资产全部作为对外股权投资，公司单纯从事资产经营的，为纯粹型控股公司。公司资产大部分作为对外股权投资，部分用于生产经营的，为混合型控股公司。

关于国有控股公司资产经营性质，一个有争议的问题是其对外资本投资的下限问题，即国有控股公司的对外投资是否必须达到公司出资的 50% 问题。持肯定观点的人认为，控股公司的本质在于控（持）股，进行资产经营，如果没有下限，控股公司与一般公司的区别就不存在了，因为任何一个公司都有对外投资持股权，一经对外投资就成为控股公司了。持否定观点的人认为，不能严格限定对外投资必须超过 50%，因为那样将使目前的许多混合型公司——集团公司不能作为国有控股公司的增长点。笔者赞成肯定观点，但认为考虑到我国目前的实际情况，下限可以适当降低，但无论如何要有一个适当下限，否则，没有量的规定性也就无法维持控股公司的质的规定性——

资产经营性。

国有控股公司的控股性,应同公司的控股关系区别开来。如前所述,国有控股公司是以控股为目的、为主业的公司,控股关系是一公司对另一公司的投资达到控股程度,而形成两公司间的母子关系。国有控股公司可以形成对他公司的控股关系,但形成对他公司控股关系的公司未必是国有控股公司。

3. 国有控股公司是国家授权经营国有资产的机构

国有控股公司是国家授权经营国有资产的机构,其设立要经过国务院或省级人民政府(国有资产管理机构)批准。国有控股公司和国家的关系是受托与委托的关系。国家(国有资产管理机构)将一定范围内的国有资产授权给国有控股公司经营,并对控股公司实施监督管理。包括派遣董事,选派监事会,对国有控股公司的国有资产保值增值状况、国有资产经营收益指标完成情况和投资效益指标完成情况及国有资产的收益的使用等财务状况进行监督和考核。对经营效益不好的国有控股公司,国家(国资管理机构)有权更换经营者或将其资产转向效益好的经营机构。国有控股公司对授权范围内的国有资产依法自主经营,对国家(国资管理机构)承担国有资产保值增值的责任,并接受后者的监督考核。

国家通过公司法、控股公司条例、国有资产法来规范国有控股公司与国家(国有资产管理机构)的关系。

4. 国有控股公司是企业法人

国有控股公司是企业法人,企业化是其重要特征。国有控股公司同其他企业法人一样,以从事经营活动为业,以盈利为目的。作为企业法人,它不应具有行政管理职能和行业管理职能。这一点使其同承担行政管理职能及行业管理职能的政府机构,同承担行业管理职能的行业组织区分开来。国有控股公司,

不论其以集团公司为生长点，还是以行业总公司、政府专业部门为生长点，原则上都不应再承担行政管理和行业管理职能，这也符合党中央、国务院提出的将现有政府专业管理部门职能逐渐一分为三（转向综合管理部门、行业组织、控股公司）的机构改革方向。当然，鉴于改革不能一步到位，职能的分离有一定过渡性，当前试点中某些特殊国有控股公司仍不可避免地要保留部分行政管理、行业管理职能。

国有控股公司作为不具有行政管理、行业管理职能的企业法人，与其持股的国有企业的关系，是出资者（股东）与公司的关系，他们之间以资产为纽带，而不是以行政隶属关系为纽带。国有控股公司作为出资者，依法享有资产收益、参与重大决策、选择经营者等所有者权益。

二、国有控股公司与一般公司的异同

国有控股公司作为公司法人，它同一般公司具有相同之处，有公司的共性；作为具有特殊性质、职能的公司，又有与一般公司不同的特性。正是由于这一点，其法律调整有其特殊性，即作为具有特殊性的公司法人，国家要对其进行专门立法，国有控股公司不能完全适用公司的一般法——公司法；作为公司法人，在特殊法没有规定的情况下，还要遵从一般法——公司法的规定。

（一）国有控股公司与一般公司的共同之处

国有控股公司与一般公司的共同之处主要在于：

1. 国有控股公司是法人企业

国际上市场经济国家通常按照企业是否具有主体法律人格

而将其分为自然人企业和法人企业。自然人企业包括独资企业和合伙企业，其主要特点是出资人承担无限责任，企业不具有独立的民事主体资格。法人企业则是具有法人资格的企业，其典型形式就是公司。

国有控股公司同一般公司一样，具备了法人的三个实质要件。第一，国有控股公司有自己的财产。国家（国有资产管理机构）授权、委托国有控股公司经营的国有资产，构成了国有控股公司的独立资产，这笔财产是公司从事经营活动，承担民事责任的物质保障。第二，国有控股公司是一个组织体，有自己的名称、住所，有法定的组织机构和人员。第三，国有控股公司有独立的法律人格，作为独立的民事主体，以自己的名义起诉、应诉，参加诉讼活动。

2. 国有控股公司是盈利性法人

法人分为公益法人和盈利法人。公益法人是指以公益为其活动目的的法人，也就是从事非盈利性的社会各项公益事业的法人。盈利性法人是指以盈利为其活动目的的法人。公司是以盈利为目的进行经营活动的法人。

国有控股公司同一般公司一样，也是以盈利为其目的从事经营活动的法人。国家设立国有控股公司的目的就是要运营国有资产，实现国有资产的保值增值。国有控股公司要根据市场需求和国家产业政策从事国有资产经营，完成国有资产经营收益指标和投资效益指标，实现国有资产的保值增值。

3. 国有控股公司与持股公司的关系同一般公司与持股公司的关系一样

如前所述，国有控股公司对外投资持股时，同所持股企业的关系应是股东与公司的关系，与一般公司一样，适用公司法的规定。国有控股公司作为出资人也要按公司法履行出资并不

得抽回出资的义务，享有获取资产收益、参与公司管理、转让出资（股份）的股东权利。

（二）国有控股公司与一般公司的不同之处

国有控股公司与一般公司的不同之处主要在于：

1. 设立条件与设立原则不同

（1）设立条件不同

首先，设立的人的条件不同，即对股东人数的要求不同。一般有限责任公司股东人数为 2~50 人。这一规定主要是基于有限公司兼有的资合人合性质和便于公司管理做出的。股份有限公司则发起人必须在五人以上，国有企业改组为股份有限公司的，发起人可少于五人，但应采取募集方式设立。这是基于股份公司的资合性质、形成利益多元化基础上监督机制而作出的规定。国有控股公司的特殊性质、功能决定了其要采取国有独资公司的形式，也即决定了国家是其唯一出资人。

其次，设立的物的条件不同，即对公司最低资本金的要求不同，这是国有控股公司同一般公司在设立上的重要区别。根据公司法的规定，有限责任公司的最低注册资金额分别为：以生产经营或以批发为主的公司，50 万元；以商品零售为主的公司，30 万元；科技开发、咨询服务性公司，10 万元。特定行业公司，特别法可规定更高限额。股份有限公司的注册资本的最低限额为 1000 万元。上市公司的股本总额不少于 5000 万元。国有控股公司的最低注册资本要远远高于一般有限责任公司、股份有限公司的最低注册资本数额。一般来讲，国务院批准设立的国有控股公司，注册资本应不少于 20 亿元。这主要是基于国有控股公司所从事的资产经营规模需要考虑的。

（2）设立原则不同

公司法改变了我国过去一直实行的核准主义(审批主义)的公司设立原则,实行了准则主义和核准主义相结合的原则,或者说准则主义为主、核准主义为辅的原则。根据该原则,除法律、行政法规明确规定必须报经审批的以外,其他公司的设立均实行准则主义,只要符合公司法规定的设立条件,即可直接登记为公司。

国有控股公司的设立则实行严格的核准主义(审批主义),一是设立(新建设立、改组设立)国有控股公司都必须经过审批;二是审批的机关仅限于国务院和省级人民政府(国有资产管理机构)。

2. 组织机构的设置和产生及职权不同

一般公司的组织机构通常包括:公司的权力机构——股东会;公司的执行机构——董事会(董事);公司的监督机构——监事会(监事)。国有控股公司由于是国有独资公司,因而不设股东会;也不一定像其他一般公司那样,设立内部监督机构——监事会。

一般公司的董事由股东会选举产生,国有控股公司的董事要由国务院或省级人民政府(国有资产管理机构)委派,而且要有—些政府部门代表担任。一般公司的正副总经理由董事会聘任即可,国有控股公司的正副总经理还需报国务院或省级人民政府(国有资产管理机构)备案。

由于国有控股公司不设股东会,因而其董事会(经理)的职能比一般公司要大些。

3. 经营性质、管理内容不同

—般公司是生产经营性公司,以生产经营为主,主要从事生产、流通、咨询服务等,即使有对外股权投资,也不是其主业。—般公司的管理是产供销、人财物、生产经营的具体管理,