



世界银行国别研究报告

中国企业资产管理： 政府作为股东



中国财政经济出版社

世界银行国别研究报告

中国企业资产管理： 政府作为股东

中国财政经济出版社

China's Management of Enterprise Assets: The State as Shareholder

Copyright © 1997 by

The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank

First printing August 1997

This Work was originally published by the World Bank in English as *China's Management of Enterprise Assets: The State as Shareholder* in 1997. This Chinese translation was prepared and produced by China Financial and Economic Publishing House, and is not an official World Bank translation. The World Bank does not guarantee the accuracy of the translation and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of its interpretation or use.

中国企业资产管理：政府作为股东

©1999 年，版权所有

国际复兴开发银行/世界银行

本书原版由世界银行以英文出版，书名为《中国企业资产管理：政府作为股东》。中文版由中国财政经济出版社组织翻译并出版，并非世界银行的官方翻译。世界银行不保证翻译的准确性，也不对本书的解释或使用引起的后果承担责任。

本书是世界银行工作人员的成果，其中的看法未必反映执行董事会或他们所代表的国家的观点。世界银行不保证本书数据准确无误，并对任何人引用其中的观点和数据引起的后果不承担任何责任。本书所附地图的疆界、颜色、名称和其他资料，并不表示世界银行的任何部门对任何地区的法律地位的看法，也不意味着对这些疆界的认可或接受。

图书在版编目 (CIP) 数据

中国企业资产管理：政府作为股东/世界银行编著. —北京：
中国财政经济出版社，1999.8

ISBN 7-5005-4303-4

I. 中… II. 世… III. ①企业经济—经济体制改革—研究—中国②固定资产—企业管理—研究—中国 IV. F279.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 33879 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码：100010

发行处电话：64033095 财经书店电话：64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 6.25 印张 150 000 字

1999 年 12 月第 1 版 1999 年 12 月北京第 1 次印刷

印数：1—2 000 定价：20.00 元

ISBN 7-5005-4303-4/F·3904

图字：01—1999—1863 号

(图书出现印装问题，本社负责调换)

目 录

致谢.....	(1)
摘要.....	(2)
详细摘要.....	(3)
 第一章 中国国有企业现代化的下一阶段.....	(14)
引言.....	(14)
迄今所进行的改革.....	(15)
目前存在的挑战.....	(23)
本书的目的、结构及范围.....	(27)
 第二章 经济法律体制和国有企业产权.....	(31)
引言.....	(31)
政企分开的挑战.....	(31)
经济法律体制的执行.....	(35)
国有企业产权的澄清和分配.....	(36)
结论.....	(39)
 第三章 组织结构的改革.....	(43)
引言.....	(43)
国有资产管理体制的组织机构.....	(43)
企业层次.....	(49)
上层.....	(53)
中间层次.....	(53)
结论.....	(54)
 第四章 公司治理.....	(59)
引言.....	(59)

中国出现的公司治理真空·····	(61)
加强国有企业的公司治理·····	(64)
结论·····	(69)
第五章 财务会计制度及控制·····	(74)
引言·····	(74)
中国会计准则同国际会计准则的差别·····	(75)
会计准则的运用·····	(76)
财务制度与控制·····	(77)
结论·····	(80)
附录 1：国务院选定从事全国性公司化试点的 100 家国有企业·····	(82)
附录 2：中国西南部某国有钢铁制造企业的社会资产·····	(84)
附录 3：基于市场的公司治理模式·····	(86)
附录 4：世界银行所考察的单位·····	(88)
附录 5：57 家国家企业集团·····	(91)
附录 6：说明企业状况与银行融资之间关系的回归分析·····	(93)
附录 7：中国会计准则与国际会计准则的比较·····	(94)

致 谢

本报告基于 1994 - 1996 年在中国的考察团的成果得出。考察主要在 1996 年 6 - 7 月进行, 成员有项目经理 Harry Broadman (中国和蒙古局) Stijn Claessens (主管东亚和太平洋地区办公室的副行长)、Dirk Elsen (法津局亚太处)、Joseph Saba (私营部门发展局)、Geng Xiao (顾问, 香港大学)、高晓宁 (世界银行驻中国代表处)。

本报告的主要政府协调者是国家经济体制改革委员会 (SCRES)。与考察团共同工作的还有如下机构: 国家经贸委 (SETC)、国有资产管理局 (NABSOP)、财政部 (MOF)、国家工商总局 (SAIC)、人民银行 (PBC) 以及中国工商银行 (ICBC)。

世界银行工作组对他们所得到的来自所有中国企业、银行和政府官员的热情款待、真诚合作以及有思想性的信息表示感谢。要特别感谢国家经济体制改革委员会的下列人士: 郭树清, 秘书长; 邓晓红, 综合司副司长; 张昌远, 综合司处长。

对来自 Peter Harrold、John Nellis、Gary Jefferson 教授, 以及来自 Tamar Manuelyan Atinc、Bonita Brindley、Bert Hofman、Xiaofeng Hua、Kathie Krumn、Anjali Kumar、Natalie Lichtenstein、Morris Mould、Vikram Nehre、Richard Newfarmer、Roy Pepper、Richard Roulier 以及 Mike Walton 的评论表示谢意。

在 Elizabeth Perez、Kathleen Hall、Joan Grigsby 的协助下, Meredith Dearborn 进行了本报告的桌面排版工作。

本报告的主要作者是 Harry Broadman。

处长是 Klaus Rohland, 局长是 Nicholas C. Hope。



摘 要

中国尚未把政府同国有企业分开；迄今为止的国有企业改革已经产生许多危及其改革目标的新问题。正在出现的公司治理真空、逃税、工资增长引发的资产流失、个人侵吞企业资产以及企业债务社会化等不良现象，使企业经营业绩受损，并危及整个制度的有效性。因此，有必要对现行政策进行根本的而不是细枝末节的调整。本书主张在大范围内使所有制形式多样化，允许国家掌握少数股权；简化组织结构，把跨地区和跨行业的相互持股结合起来；进一步推动产权、资产交易；在具有内在竞争性的领域消除政策性市场进出障碍；强化激励机制，使企业履行债务清偿义务；创建管理人才市场；对财务帐目进行独立审计，并使财务帐目公开。

详细摘要

中国尚未把政府同国有企业分开；迄今为止的国有企业改革已经产生许多危及国企改革目标的新问题。正在出现的公司治理真空、逃税、工资增长引发的资产流失、个人侵吞企业资产以及企业债务社会化等不良现象，使企业经营业绩受损，并危及整个制度的有效性。因此，有必要对现行政策进行根本的而不是细枝末节的调整。本书主张在大范围内使所有制形式多样化，允许国家掌握少数股权；简化组织结构，把跨地区和跨行业的相互持股结合起来；进一步推动产权、资产交易；在具有内在竞争性的领域消除政策性市场进出障碍；强化激励机制，使企业履行债务清偿义务；创建管理人才市场；对财务帐目进行独立审计，并使财务帐目公开。

中国的国有工业企业改革在寻求保持重点企业的国家所有权的同时，通过建立以市场为导向的激励机制来改善国有企业的经营业绩。大多数其他转轨国家都求助于系统化、大范围的国有企业私有化战略。在中国，政府或者政府代理机构执行着在市场经济制度下由私人所有者来完成的“股东”的职能。

中国战略是有成效的。改革推动了国有企业总和要素生产率的增长。国有企业仍是民族工业领域的火车头，国有企业占据全国生产总量的 1/3，拥有一半以上的国家总资产，吸纳了 2/3 的城市就业，并几乎吸收了 3/4 的投资。然而近年来，国有工业企业的利润已经从国内生产总值的 6% 下降到不足 1%。许多国有企业依然存在技术上的低效率，仍然义务为企业工人及其家属提供“从摇篮到坟墓”的社会服务，企业工资总额中冗员和退休人员的工资份额逐年增加。结果越来越多的企业开始亏损：1996 年，约有 50% 的国有工业企业出现净亏损（而在 1995 年以前净亏损比例才只有 1/3），这相当于国内生产总值的 1.3%。主要工业品的开工率也下降到 60% 以下。然而，国有企业仍然持续吸收 3/4 以上的国内信贷，国有企业借贷构成了全部非金融公共部门赤字的大约 60%。这挤掉了已成为经济增长源泉的非国有企业的投资。这种情况也削弱了脆弱的政府控制的银行系统：20% 的银行信贷额度变成了对国有企业的不良贷款，导致国有银行净值为负数。

尽管取得了一些成绩，但中国的国企改革并没有达到政府政策的预期。所实施的许多试

点工作确实富有创造性，但这些试点工作很少能从根本上解决公有制企业改革的核心问题。中国的许多国企改革措施对已存在的问题提供了暂时的缓解办法，但很少能够持续取得成功。更糟的是，许多改革措施业已带来许多新问题，例如，资产流失、逃税、资本缩减和工资混乱。这些弊端向财政和金融领域蔓延，危害政府经济改革计划的其他要害方面，并侵蚀资源配置和宏观经济稳定。这些难题是中国经济正在经历的复杂转轨过程的结果，同时也必须经由这一过程而得以解决。中国政府号召下世纪初建立起“现代企业制度”，集中精力在一个合理的经济法律框架内明晰产权，进行机构改革，强化公司治理，引入国际通用的财务会计制度。上述诸条都是国有资产管理改革在企业领域中的重要组成部分，也是本书研究的重点。

今天，国企改革计划主要体现在现代公司制改革上。在“社会主义市场经济”背景下，中国的公司形式（如1994年《公司法》所阐明的）已经成为政企职能“分开”和“国有资产保值增值”的政策工具。政企职能分开和国有资产保值增值是中国国有资产管理改革的核心。

公司所有者面临的普遍问题是如何组建公司，使其内部为企业经理提供充分的激励机制以完成公司所有者的目标。与此同时，需要各种外部激励措施来约束企业经理行为，并最终对企业经营业绩施加影响。内部激励措施包括：企业董事会的选举；公司的合并或收购；资本的增加和减少，资产处置；以及企业留存收益和红利的裁定与分配（deployment）等。外部激励措施有：广泛的公司间竞争（例如新竞争对手的市场进入）；取消财政补贴；严肃履行债务清偿义务以及当企业无力清偿其债务时允许其破产；劳动力市场的竞争；遵守法律义务，例如通过独立审计对企业财务实施监督等。

经济法律框架和国有企业产权

从法律角度看，中国国有企业改革的要害在于从4个方面明确政府与各国有企业的职能：（1）引入企业自主经营权；（2）对国有企业进行公司制改造；（3）明确政府作为国有企业所有者的职能，以及（4）明确政府的调控者职能。

某些程度上的企业自主权已被引入企业。然而“14项经营自主权”的贯彻是不完全的，很少国有工业企业能享受到所有这14项权力。国有工业企业的公司化进程进展缓慢。这是因为确定国有企业的“投资者”常常十分困难。要求竞争者——政府机构——常常对谁是或将是企业的投资主体莫衷一是。当某国有企业拥有大宗债务时，该难题便被进一步复杂化。所有人都想拥有企业的资产，而没有人想承担企业的债务。国有企业抵制政府管理机构，是因为它们担心这些机构会损害企业的权力。这使股东之间的争端日益上升。没有任何正式的透明的机制来解决这些争端，也没有建立一个判例法机构对相关法律进行解释。

政府机构同时既是股东又是管理者，并且多家机构充任股东。没有一个单一的实体对国有企业的“底线”负责。

政策建议。经济法律框架为协助界定、分离和分配所有权以及政府和国有企业的调节和管理职能提供了一个适当的基础。但是，在实践中，在企业事务和行政管理之间，很少存在有效的分离。因此，为了经济法律体系的贯彻和明晰产权分配，在机制的创立方面，亟待取得长足进展。

明确管理条例。法律上存在许多不足，必须加以弥补，下列几方面尤其重要：1）有关

国有企业转为有限责任公司的条例；2）有关国有产权转让的条例；3）有关进一步明晰经营者自主权的条例。

培育市场交易。尽管《民法通则》中有一些合同条款，但有关财产、民事侵权、合同和继承等的基本立法事项仍未正式立法。一个新的统一的《合同法》正在起草的最后阶段，应该加速完成。通过一个严密的法律体系来明晰和强化普通产权也应该予以优先考虑。这可以通过一个综合的财产法来完成，该法律对所有经济部门的产权进行界定并强制执行，而不管其所有制形式和国籍。

加速公司化进程。一旦国有企业被公司化，这一过程本身便有助于使企业的盈亏更加透明，建立起帐面资产价值，并明晰了产权。因此，依据《公司法》加速公司化进程，不论企业的财务状况如何，都将是十分有益的。

强化债权人权力，迫使资不抵债的国有企业退出市场。债权人为了行使其权力而可资利用的工具很不充分。这种情况窒息国有企业的重组以及把国有企业资产和债务向具有更高利用价值方面的转移。酝酿中的《破产法》应该尽早颁布。

改变心理预期，树立改革承诺。国际经验表明政府必须宣布一个令人信服的承诺，承诺在一个预先宣布的时间框架内，实施根本性改革，以改变人们的心理预期。在这方面，政府应该利用一年时间把 1000 家重点国有企业划分为竞争性和非竞争性两类。然后，再用 5—7 年时间，执行一个广泛的所有制形式多样化改革计划，主要包括降低国家所有权份额达到一种被动的国家少数股份，结束对竞争性领域的财政金融补贴。用于 1000 家重点国有企业中的非竞争性行业的技改资金，应该专款专用，划归由财政部控制的一项信托基金。与此同时，对 1000 家重点国有企业之外的其他国有企业，也应该实行更加根本的改革。政府必须从中小型企业占多数的具有内在竞争性结构的工业领域中完全撤离。这将使业已进行的这一过程正常化，并发出这样的信号：政府的支持非国有企业之间的竞争以提高企业经营业绩方面是严肃认真的。

重新分配土地使用权。亏损的但又具有商业性潜在活力的、位于市区繁华地段的国有企业的土地使用权的再分配，可以为企业转型提供重要机会。要保护和加强国家土地资产的价值，土地使用权的分配，必须遵循经济效率的市场原则。当前的做法（应受到鼓励）是允许国有工业企业将其土地租赁权卖给新的商业用户，同时政府分享交易所得，并把企业自己所得的份额用于企业现代化改造。

组织结构改革

中国已实施了建立现代公司制度的早期步骤。然而，现代公司制度的基本要素，对政府来说是一种创新，对国有企业来说则是一种强制。对国有企业进行约束的许多外部激励措施仍然很不成熟。地区间的产品市场，尤其在批发层次上，竞争十分微弱；活跃的经营型人才市场尚不存在；商业交易缺乏安全感；管理人员的基本责任感缺乏；而且债务清偿义务也没有履行。

新的多重国有资产管理的组织机构和控股公司缺乏明确的内部权力分工。董事会和高级管理人员通常都是同一批人。另外，不是由在商业原则指导下的所有者代表，而是由政府或党的机关，来提名董事会成员。通过公开上市引入个人股东并未有效重新界定所有权或管理权利益的主要的组织特征。但是由机构投资者引起的所有权的多样化，在某些情况下已成为

约束新的公司结构的有效机制。

在并没采用现代公司形式或建立现代矩阵管理结构的情况下，行业部局、目前的集团企业和大型企业，除个别例外，都正在变成国有资产经营公司。在几乎所有情况下，国有资产经营公司仍然既有政府职有又有所有者职能。事实上，基层国有企业在原来的行业主管局和现在的国有资产经营公司之间看不到任何差别，只是换了一下名称而已。

多重的管理网络充满了利益冲突，阻碍政企分开。在实现政企分开方面中国所取得的最大胜利是在企业层次上，中国的公司形式是建立在有效的国际模式之上的。然而在中层和高层，中国的改革方法并未借鉴国际经验来调解存在于政府职能和企业所有者利益之间的矛盾。

即使在更有效的国有资产管理的国际模式里——法国体制和新西兰体制——这些矛盾也是存在的。但是，与中国不同，这些模式利用基于市场的激励结构来缓解这些矛盾。在重组国有资产管理结构过程中，中国应该考虑这些变通措施。然而，法国和新西兰政府都已认识到，这些内在矛盾使国有企业难以取得同非国有企业相匹敌的经营业绩。因此，它们正将国有企业私有化（特别是在竞争性领域）以保住来之不易的改革成果，保证企业优良的经营业绩。

政策建议。在这种情况下，中国可以通过以下几方面组织改革，来加强其国家所有权的利益：

简化组织网络。中国目前的管理结构及其结成部分应尽可能简化，组织层次应尽可能减少。涉及1000家重点国有企业的12个城市的试点工作，应该先估算一下简化机构层次的收益与成本，在这些城市里，中间层次的机构已由直接派往企业董事会的国家代表所取代。

面向金融资产管理而不是行政资产管理来重新调整组织机构。国有资产的保全和加强将最终要求国有资产管理机构从传统的对国有资产进行行政控制转向金融管理。这将不仅要求改变政府激励措施，改变会计和金融控制的方法，还要求对组织结构进行改革。这对改善非竞争性领域的国有资产管理，即地方公共事业，尤为重要，在这一领域政府干预的道理是很明显的。我们建议，在市级政府以内，政府可以继续对这类公共事业持股，但所有权的大部分可以转让或出卖给一个为推动某市发展而设立的地方发展公司。这些地方发展公司要以依据商业原则运行，独立于政府预算之外；其资金的筹集渠道可以是公共机构投资，也可以是潜在的社会证券基金。

引入独立的专业化经营人才。培育职业化经营人才阶层要求大学改善管理，加强在职培训。拥有高级管理技能的专门人才必须经过严格公正的鉴定。外国专家可以通过“配对”安排来训练中国经理；到国外学习和受训也是有益的。经理的报酬和工作保障必须同企业经营业绩密切相联。一个企业内部、跨企业的、跨行业的、跨地区的活跃的“经营人才市场”也必须建立起来。

提高“外部”参与。应通过下列几个途径来提高非国有成份的参与：1) 向国有企业董事会派遣非国有成份代表；2) 通过在国内和国际股票交易所出售股票，将国有企业所有权多样化，培育非国有成份的股东，形成被动的国家少数所有权；3) 将国有企业的服务性项目（例如运输、会计、社会服务）转包给非国有部门。

改革股东、董事和经理的任用。董事会成员应该来自不同地区、拥有不同背景。在不同国有资产经营公司和其他国有资产管理机构参与的管理上和股票持有上，存在跨行业跨地区

的多样化，也是至关重要的。

把（国有企业的）社会职能与商业职能分开。国有企业的许多社会负担——住房、医疗、子女上学——必须放给市或地区政府，或放给非政府实体。住房剥离会给国有企业带来收益用以偿清企业的其他社会债务。市政府为了专用于养老、失业和医疗福利而向企业征收义务养老金和工资税的工作应该进一步加快。

公司治理

企业经理越来越多地控制着国有资产和现金流动。内部人员控制的国有企业可能创造有效的经营业绩，但这只有在公司不能接受任何补贴、面对激烈的市场竞争和严肃偿还其债务的情况下才有可能。失控的内部人员控制机制将导致资产流失。不良的投资决策以及由滥发工资引发的资本缩减，再加上企业其他股东对此无力监督，这种公司治理真空将导致企业不良债务的向国有银行和财政部门不良转移。在信贷制度十分虚弱的情况下，这种情况尤其容易发生。全社会将通过预算补贴支持银行储户，这又会引起大宗财政赤字和通胀压力。当国有资产被私有化而其债务又被社会化的时候，社会将承受资源配置不合理和宏观经济不稳定的巨大代价。没有监察的内部人员控制正在国有大中型企业发生。国有企业逃避上交工资税或把上交工资税转移到失业保险和养老基金上的做法也广泛存在。

国有企业的有效的银行治理机制也很不成熟。只在例外情况下银行才能约束拖欠企业。银行很少撤回贷款或从国有企业追偿资产。许多银行明确表示它们不会逼迫国有企业破产。银行在清理国企债务时与（许多）政府机构共同决策的做法，同把银行转变为现代的独立的商业银行的目标是不一致的。

政策建议。我们建议：

加强财政和金融控制。对国有企业的财政和金融补贴应该更加透明，经过一段时间以后取消补贴。对“经营性亏损”的财政补贴应继续减少然后取消。同样重要的是，在各种政府发起的改革计划中引入的公司所得税信贷和减免的新的改革措施，实际上扩大了而不且减少了财政补贴。应该确定一个最终取消这些补贴的时间框架。现存的金融系统的补贴——直接贷款和展期未偿债务应将其“纳入预算”，使其更加透明，也就是说把这些金融补贴从银行系统转入一个财政部专项预算基金中，然后将其逐渐取消。应该尽力早日制止银行“坏”帐流向亏损企业，重组“坏”帐存量。政府在制止了坏帐“流动”之后，可以建立一个全国性的或省级的机构来重组企业坏帐的“存量”。这将在把没有信用企业从银行系统分离出去之后为这些企业提供金融服务，从而保证转型期的金融服务不会累积成（新的）银行坏帐。银行必须有能力从国有企业那里获得更经常性的和质量更高的财务信息，并要求独立审计。应该禁止银行向拖欠超过180天的企业继续放贷，也应该允许银行对推迟偿还贷款的自动收取较高利率。

鼓励竞争。工业领域的僵化问题仍有待克服。1) 取消非国有企业市场准入的政策障碍。这可以通过下列几个方法来完成：简化营业执照发放和登记注册手续；进一步减少进口配额，降低关税；理顺外国直接投资政策体制。2) 对新的市场进入者开放批发流通渠道，促进跨地区竞争，打破供应商和用户关系上的相互封锁；取消增值税和所得税上的不利于跨省产品交易的措施。3) 在获得银行信贷、燃料和原材料进价方面，取消对不同所有制企业的歧视，允许其平等进入要素市场。4) 正如最近的税制改革所体现的那样，对各种所有制形

式的企业坚持税收中立政策。

以市场为基础授与管理自主权。应该继续推行已经通过的 14 项管理经营自主权。只要取消补贴，加强竞争，认真履行债务清偿义务，内部人员控制便会得以约束。

国有企业所有制形式要多样化。国有企业所有制形式要多样化，该由严格界定的机构专门负责，并通过透明的和竞争性的程序。要取得成功，下列 3 条至关重要：1) 所有制形式多样化——既要跨地区又要跨行业；2) 保证所有权股份的可转让性；3) 保证代表国家的投资必须由其报酬同投资业绩紧密相关的职业人员来占有、监督和管理。

同其他经济转轨国家一样，在保持对国有企业的控制和提高其资产价值之间，中国政府也面临着一种抉择。面向市场对国有企业的激励机制进行根本性调整很可能要求减少政府对国有企业的参与，形成一种对国有企业的被动少数所有权。改善 1000 家重点国有企业的经营业绩是一项很复杂的工作，在这方面政府的措施和预算都十分有限。中国可以考虑其他经济转轨国家的经验：分阶段地逐步拓展所有制形式的多样化。第一阶段，根据《公司法》在一个特定时间跨度内——1 至 2 年——对 1000 家重点国有企业实施公司化改组；第二阶段，利用 3 年时间，在跨地区、跨行业的基础上，实行公司化的国有企业的一大批但不是多数所有者股份将由国有资产管理公司管理，并将国有资产管理公司改革成一个独立的专门的投资管理公司。至于国有企业的其余股份，一部分可以委派给其他国有资产经营公司，一部分可以在二级市场上交易；第三阶段，5 年以后，所有资金全部可以相互交易。

鼓励兼并，培育“公司控制的市场”。公司的合并与收购不应由行政部门来安排。假如能够为企业下岗工人建立一个公共社会保障网，一个“公司控制的市场”便会建立起来，并通过各种竞争性力量自由发挥作用来服务于经济转型。正在形成的产权交易中心网络应进一步扩大、加强。这种产权交易应该公开、透明。秘密交易可能会削弱公众对改革的支持，并引起资产的市场价值降低。

财务会计制度及控制

会计改革，是向国有企业所有者、董事会和经理提供可靠信息以监督企业经营业绩的前提。离开准确、透明和具有商业意义的有关国有企业经营业绩的财务信息，国有企业改革的其他方面都将是零。中国 1993 年的会计准则和国际会计准则在三个方面存在差别，即会计框架的政策基础不同，所准备面对的对象不同，会计术语的界定与使用也不同。大多数其他国家的会计准则都把“投资者和债权人”确定为财务信息的首要使用者。中国的会计准则则把行政调控放在首位，这同政企分开的政策目标是冲突的。即将发布的会计草案比体现于 1993 年会计准则中的一般原则更加精确和系统。如果这个草案能够得以贯彻，依中国的会计准则准备的会计帐目和依国际会计准则准备的会计帐目将会更加相似。

利用财务会计对国有企业的资产及其净值进行估算——同国际会计准则一致——仍然存在许多问题。许多企业缺乏准备会计材料的能力；第三产业的资产、成本和隐含债务，特别是社会义务，都不明晰；在同一集团企业内部也存在不一致；而且成本常常被武断地裁定。缺乏经过独立审计的财务信息是阻碍国有企业提高效率的最大障碍。

政策建议。中国国有工业企业的大多数会计和金融控制机制，其目的仍在于核算而不是金融管理，（因而）不能创造出强有力的激励措施以提高效率。科学合理的会计准则和独立的审计将会强化制约平衡制度。

引入现金流量预测。这些预测可以半年或一个季度发布一次。大型集团企业将会发现滚动现金流量预测会更有帮助。

流动资本分析系统化。在大多数国有企业，互不相同的各自为政的利润中心、车间或生产部门仍然依赖某种“内部银行制度”。这些单位缺乏起码的单位间协调，各自开具支票，向公司中心财务部门要求（资金）。公司所有内部单位和“内部银行”都必须得到信息以做计划或来应付流动资本短缺。

改善对企业间（“三角”）债务的财务控制。许多企业背负着其他企业债务的沉重包袱。管理此类债务的控制体系必须加强。

加强对长期投资收益率的估算能力。把债务清偿考虑在内的投资业绩分析，以及利用财务模拟的技能，都很贫乏，而且这方面的培训也十分有限。这方面的能力有待加强。

强化独立会计师的作用。可以建立一个非官方的类似财务会计准则局的组织（象美国的那样）为会计和审计实务设立职业标准，分阶段引入自我管理机制。中国加入世贸组织以后，国外的会计服务内容将会进一步扩大。

政策建议汇总

(优先实行政策用楷体表示)

目标	短期	中期	长期
经济法律框架和国有企业产权			
●依据《公司法》贯彻各种明确的条例	●颁布指导把国有企业变为有限责任公司或股份有限公司的条例 ●颁布有关全民所有企业产权转让的条例 ●颁布明晰 14 项自主权的条例。		
●强化法律框架	●颁布新的统一的《合同法》 ●颁布新的《破产法》	●颁布系统的《产权法》 ●颁布新的《国有资产管理法》	
●加快公司化进程	●依据《公司法》把 1000 家重点国有企业变为公司	●依据《公司法》把剩余的 14000 家左右的大中型工业国有企业变为公司	●把所有剩余国有企业彻底公司化
●强化债权人权力	●禁止银行向拖欠超过 180 天的企业放贷 ●允许银行对过期未还贷款的企业自动收取较高利率 ●使银行有能力更经常地从国有企业获得更充分的信息(例如,要求进行独立审计)。		
●通过改变的心理预期建立对更加根本的改革的承诺:财产分割或清算。	●把 1000 家重点国有企业划分为竞争性的和非竞争性的两类 ●设立计划对 1000 家重点国有企业中实际已破产的企业的资产进行清算 ●制定政府对非重点国有企业中的竞争性行业的干预中彻底撤出来的计划	●对 1000 家重点国有企业中实际已破产的企业的资产进行清算 ●在 1000 家重点国有企业中的非竞争性行业中,对那些没有破产和清算的,财政部设立专项信托基金对其进行技术改造 ●开始执行对其余所有 14000 家左右的国有大中型工业企业的改革计划 ●完成政府对非重点国有企业中的竞争性行业的干预中彻底撤出来的计划。	●完成对其余 14000 家左右的国有大中型工业企业的改革
●促进以市场为导向的土地使用权的再分配	●颁布条例鼓励位于城市繁华地段的国有企业将其土地租赁权卖给新的商业用户,并将所得同市政府分享。		

目标	短期	中期	长期
组织机构改革			
●简化多层次的国有资产管理机构网络	●在涉及 1000 家重点国有企业的 12 个城市贯彻国有资产管理机构网络的工作	●对该改革计划的效率进行评估,并把试点扩大到 56 个城市和所有大中型国有工业企业	●把该项改革推广到所有城市
●调整国有资产管理机构,把重点放在对国有资产的金融管理上,而不是	●在 8 个“综合”试点城市创设地方发展公司,该公司由政府独立资助,管理国有企业的地方设施	●把“综合”试点城市扩大到 56 个	●把“综合”试点城市扩大到 110 个
●引入独立的职业化的管理人才	●利用公正手段,对现在的和潜在的 1000 家国有企业经理的能力和受训情况进行鉴定 ●通过上大学,出国学习和同国外专家结对等方式,加强对 1000 家重点国有企业的经理的管理技能培训 ●在 1000 家重点国有企业引入现代管理信息系统 ●在 1000 家重点国有企业引入新的管理报酬激励机制,把报酬同企业业绩直接挂钩	●利用公正手段对其他国有大中型企业的经理的素质和受训情况进行鉴定 ●通过上大学,出国学习和同国外专家结对等形式加强对其他国有大中型企业的经理的管理技能的培训 ●在所有其他国有大中型企业引入现代管理信息系统 ●在其他所有大中国有企业引入新的管理报酬激励机制,把报酬同企业业绩直接挂钩	●把改革措施推广到所有其余国有企业
●提高外部参与	●向 1000 家重点国有企业的董事会派遣非政府代表 ●通过向非政府的个人和实体出售股票的方式把 1000 家重点国有企业的所有权多样化;允许被动的国家少数所有权 ●把 1000 家重点国有企业的第三产业转包给非国有实体	●向所有其他大中国有企业的董事会派遣非政府代表 ●通过向非政府的个人和实体出售股票的方式把所有其他大中国有企业的所有权多样化;允许国家少数所有权 ●把其余其他大中国有企业的第三产业转包给非政府实体	●把改革计划推广到所有国有企业 ●把改革计划推广到所有国有企业
●对股东、董事和经理的任用加以创新	●把 1000 家重点国有企业的董事会成员的地区来源和行业知识多样化 ●把 1000 家重点国有企业的经理阶层的地区来源和行业知识多样化 ●鼓励董事会成员的交叉选举	●把所有其他大中型国有工业企业的董事会成员的地区来源和行业知识多样化 ●把所有大中国有工业企业经理阶层的地区来源和行业知识多样化	●把改革政策推广到所有其余国有企业

目标	短期	中期	长期
●把企业社会职能和商业职能分开	●在 8 个城市建立试点（从 56 个“综合”城市中选），把国有企业的养老，医疗和教育责任转给政府，如果需要，可以设立责任转移的财政补偿；实施住房商品化	●把改革试点扩大到 56 个“综合”城市	●把试点扩大到 110 个“综合”城市

公司治理

●加强财政和金融监控	●加紧取消对“经营性亏损”的竞争性国有企业的财政补贴 ●取消 56 个“综合”城市中的作为现行改革措施的税收信贷和减让 ●把财政系统的补贴预算化，划归财政部门一个专项帐户 ●建立或选择一个代理机构协助制止银行信贷“流”向无信用的国有企业 ●减少银行直接信贷的范围	●中止对竞争性国有企业“经营性亏损”的所有财政补贴 ●取消 110 个“综合”城市中的作为现行改革措施的税收信贷和减让 ●中止对竞争性国有企业的这类补贴 ●授权代理机构重组银行坏帐“存量” ●除政策性银行外，停止直接信贷	
●鼓励竞争	●通过简化执照办理和注册登记手续以及降低配额和关税，取消竞争性结构市场的政策障碍 ●向非国有企业开放批发渠道，取消增值税和所得税方面的法律的限制措施 ●颁布法令对不同所有制形式的企业保证广泛的政策中立性（如税收）和平等的市场准入机会（如燃料或原材料的购进）		
●以市场为基础下放经营自主权	●对所有大中型国有企业加速贯彻 14 项自主权	●完成对所有国有企业的贯彻工作	
●将国企所有权多样化	●把国有资产经营公司改成独立的专业的投资公司 ●颁布政策程序，鼓励国有资产经营公司将 1000 家重点国有企业的所有权股份实行跨地区跨行业的多样化	●对所有其他大中型国有工业企业进行类似的改革进程	●完成这一改革进程