

In Fair Weather Prepare For Foul



别等下雨才买伞

国企改革的责任与趋势

◎《首都建设报》新闻视点选粹

别等下雨才买伞

国企改革的责任与趋势

◎《首都建设报》新闻视点选粹

图书在版编目 (CIP) 数据

别等下雨才买伞：国企改革的责任与趋势 / 《首都建设报》编.

—北京：同心出版社，2007

ISBN 978-7-80716-384-8

I. 别… II. 首… III. 国有企业—经济体制改革—中国—文集 IV.F279.241-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 066992 号

别等下雨才买伞——国企改革的责任与趋势

出版发行：同心出版社

出 版 人：刘霆昭

地 址：北京市建国门内大街 20 号

邮 编：100734

电 话：发行部：(010) 85204603（外埠）、85204612（本市）

总编室：(010) 85204653

E——mail: txcbzbs@bjd.com.cn

印 刷：北京洲际印刷有限责任公司

经 销：各地新华书店

版 次：2007 年 6 月第一版

2007 年 6 月第一次印刷

开 本：787×1091 1/16

印 张：31

字 数：534 千字

定 价：58.00 元

国企改革与发展 任重而道远

(序)

国企改革是我国经济体制改革的中心环节,国有企业改革究竟坚持什么价值取向?目前已经达到一个怎样的程度?国企改革发展的难点如何破解?这些问题越来越受到全社会的广泛关注和重视。《首都建设报》作为报道国资国企为重点的媒体,敏锐地捕捉到这一时代性、社会性话题,经过精心策划,适时开辟“新闻视点”专版,对国企改革开展权威关注系列和热点关注系列报道。一批专家、学者和业内人士以严谨的态度、理性的思考、深入的调研、精辟的论述,为公众答疑解惑,为国企改革出谋划策,受到广大读者的好评。三年来,他们共发表了500多篇文章,这个版面我始终关注着,有些文章我认真拜读,觉得很受启发,很受教育,也很受鼓舞。因此,我向报社的同志建议,能否从中挑选出若干精品,结集出版,以方便那些对国企改革感兴趣的人们阅读,同时也为相关部门及有关人员提供一些研究资料。现在,这个愿望实现了。

国有企业经历了20多年的改革历程,回顾这一历程,我们深切地感到,改革深化的过程是利益关系的调整过程。这场变革,触及矛盾之深、牵涉面之广、变革程度之大,都是前所未有的。这是一场把社会主义公有制与市场经济体制相结合的深层次的变革。在企业改制、调整、重组、破产等一系列改革中,每一项改革举措都蕴含着大量的矛盾和问题,既有历史矛盾,也有现实冲突;既有社会因素所造成的不平衡,也有经营管理不善而形成的新风险;既有企业与股东之间的利益调整,也有企业负责人利益和职工群众利益的协调问题。搞好改革的制度设计,处理好效率与公平、变革与和谐的关系,处理好所有者、经营者、劳动者的关系,处理好国有资本的特殊功能与企业的一般功能的关系,处理好国企改革的目标模式与运行机制的关系,是对国企党组织和经营团队的严峻考验。国企负责人肩上的担子十分沉重,提高处理复杂问题的能力、增强协调利益关系的本领非常紧迫。希望各级党组织要着眼于推动国有企业改革发展稳定大局,引导大家统一思想 and 认识,以改革发展为中心,以加强党的建设为保证,把二者统一起来。

国企改革是系统工程,也是历史过程。对于当前改革发展的重点、难点,要及时发现,及时反映,及时解决,特别是一些急、重、难问题。急,就是很迫

切、很紧迫的问题;重,就是对国企改革影响大、对国企的经营管理影响大、对国资委监督管理影响大的问题;难,就是没有现成答案,需要探索的问题。我们要加强研究,及时解决,能尽早解决的一定要尽可能地早解决。面对急、重、难问题,我们要有紧迫感和责任感。

改革的目的在于发展,在于形成健康发展的机制。改革必须适应生产力发展的客观要求。当前,北京国有企业的改革发展正处在关键时刻,要求我们必须要在产业结构调整的大框架下,正确把握国内国际市场需求的发展趋势,紧紧抓住“新北京、新奥运”的契机,科学确定本企业的市场定位,切实转变经济增长方式,扎扎实实地增强企业的核心竞争能力。要树立强烈的管理意识和创新意识,国企经营必须突出经营效益。在实际工作中,一些企业存在着管理不严、内控机制不健全等问题,必然难以实现“向管理要效益”。创新中最根本的是技术创新。国企在我们国家的经济发展中处于重要地位,必须在技术创新中发挥骨干、导向、示范的作用,北京国企在这方面具有一定的优势。企业创新一定要围绕应用性、商业性,要能较快地转化为生产力,转化为效益。要适应北京市的产业布局 and 发展的要求,国有资本最终要实现“总量增长、比重降低,布局合理、质量提升,调控有力、监督到位”。

党的十六届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十一个五年规划的建议》,是指导今后一个时期我国经济社会发展的纲领性文件。贯彻落实文件精神,关键是要坚持以科学发展观统领经济社会发展全局,进一步转变发展观念,明确发展思路,创新发展模式,提高发展质量。科学发展观是贯穿始终的一条主线,推动经济社会发展转入科学发展的轨道是一个总要求,党中央已经做出一系列部署。我们要在这方面迈出实质性步伐,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,坚持发展是硬道理,坚持以经济建设为中心,坚持用发展和改革的办法认真解决前进中的突出矛盾和问题。按照立足科学发展、着力自主创新、完善体制机制、促进社会和谐的要求,紧紧抓住机遇,应对各种挑战,切实提高贯彻科学发展观的能力、驾驭全局的能力、处理利益关系的能力、务实创新的能力,完善国资管理体制,深化企业改革,促进国企持续、稳定、健康、和谐地向前发展,为首都经济社会协调发展做出新的贡献。

希望这本书对关心着、思考着、实践着国企改革发展的同志们有所裨益。

张凤朝 北京市国资委党委书记

2007年4月



权威篇

国资监管中的职权配置 /1/	高明华
从“耕者有其田”到“劳者有其股” /9/	李保民
国资经营预算的编制与思考 /16/	张伟 吴涓
构建大集团管理体制 /21/	张文魁
国企在资产重组中的选择 /30/	孙加祺
与评估有关的问题探讨 /36/	王诚军
国企改革中劳动关系如何处理 /40/	邱小平
新国企现象与国企的规范化改革 /47/	金 碚
规范国有产权流动亟待解决的法律问题 /53/	钱卫清
如何界定和防止国有资产流失 /59/	张春霖
新形势下国资监管的方式与途径 /66/	李保民
股权多元化的国有企业产权界定研究 /73/	李光林
遏制“老鼠”需要什么样的“猫” /79/	杨瑞龙
靓女未必先嫁 /86/	刘纪鹏
产权改革要警惕穿新鞋走老路 /93/	杨启先
经济力量是最伟大的力量 /100/	姚锦源
修补缺陷有助于深化改革 /108/	李开发
企业集团资金如何集中控制 /112/	杜松波

多元化战略面临的风险 /116/	杨继瑞
国有企业与外商合资合作中无形资产评估的若干问题 /122/	毛良伟 毛彦青

热 点 篇

得天独厚 还能抢夺先机吗 /127/	陈志坚
以市场换技术 企业如何闯天下 /132/	谢祖焜
别等下雨才买伞 /137/	过文俊
员工:改革中被忽视的第三者 /143/	陆 一
改制与重组背后的代价 /151/	刘小玄 刘芍佳
国有控股公司如何学习“淡马锡” /155/	杨 涤
利润最大化 何时不再偏离 /157/	蒋利峰
影响国有企业改革成本的因素 /163/	仇保兴
安然破产 挑战经营理念 /165/	汤谷良
万分珍惜国企土地资源 /171/	齐殿斌
经济效益是国企生存发展根本之道 /177/	齐殿斌
“徐工收购案”的标本意义 /185/	齐殿斌
外企并购中国企业的背后 /194/	戴高诺
裁员与人员退出的途径 /201/	高 松
国有中小企业如何改制 /207/	傅智能
国企为何不向政府分红 /212/	高路易 高伟彦 张春霖
国企“冰棍”为什么不“化” /220/	张华强
员工身份同质化问题要引起重视 /226/	李茂春 夏燕 张育成
不良资产形成的原因及对策 /229/	李存英

破解“技工荒” /233/	齐殿斌
换标能成就企业战略转型吗 /241/	齐殿斌

管 理 篇

矩阵管理 让大象跳舞 /249/	林景新
“六西格玛”是万能钥匙吗 /254/	陈天翔 郭燕春 梁晓林 胡育勇
一只不断扩容的木桶 /261/	任正平 西武
成本管理存在的问题及对策 /265/	李学峰
集团公司如何确定管控模式 /269/	丁敬平
高技能人才队伍建设的对策研究 /275/	潘临珠
北汽福田 提升自主创新能力 /283/	赵景光
推动企业做技术创新主体 /289/	任亚光
从燕京快速发展看国企改革 /294/	李福成
股权激励模式如何管理团队 /299/	廖 亮
公司治理结构对资本结构的影响 /304/	杨祎 张景华
产权转让的有关问题与对策 /309/	李海 苏国强 范方志
国有独资公司治理的思考 /314/	马正武
把脉“大企业病” /322/	韦桂华 刘杰
活力曲线能否让企业“活”起来 /328/	朱 蕾
国企资本结构治理的现实思考 /336/	张志宏
构建母子公司经营责任制体系 /344/	郑昌泓
把鸡蛋放在同一个篮子里 /350/	魏 斌
国资经营预算资源的重新配置 /357/	宋云中
国企法人治理结构探析 /362/	邵念荣
战略执行力的障碍与对策 /369/	吴学新

“竞优”还是“竞次” /373/	刘春雄
如何培育企业核心竞争力 /375/	司 岩
企业战略管理创新 /377/	刘冀生
“扁平化”并非灵丹妙药 /385/	张 坤
以自主创新为动力 建设创新型长寿企业 /390/	卫华诚

趋 势 篇

聚焦职工持股 /399/	于 吉
国企改革·立法迫在眉睫 /409/	朱少平
股份制是公有制主要实现形式 /415/	季晓南
非国有资本参与国企改制的思考 /423/	杜寿平
政策性破产 职工咋安置 /430/	齐殿斌
企业集团整体上市的困境与出路 /436/	汤伶俐 刘渝阳
股份制改造中应关注的问题 /440/	喻 昊
独立董事制存在的问题及对策 /447/	迟旭升 许龙德
公司治理要找个好“司机” /452/	张剑辉
民企与国企业文化融合 /461/	王吉鹏
对财务总监委派制的思考 /465/	朱以明
新国有资产管理体制下的财务总监制度探析 /471/	黄如良
新《公司法》的新发展 /477/	黄建初
建立健全企业风险管理体系 /480/	周渝波
后记 /485/	

权威篇

国资监管中的职权配置

中国的国有资产和国外相比,有两个特点:一个是国有资产的量很大,2002年统计为12万亿元;另一个是经营性资产占的比重过大,7.7万亿元,占总量的65%。应该立足于这两个特点设计我们的国有资产监管的目标模式。国有资产监管首先有目标问题。西方国家国有资产的目的主要是调节经济周期、缓解社会矛盾、弥补市场机制的不足。所以,它的资产量主要集中在非经营性的领域,经营性的、盈利性的主要集中在私人手中。中国产生国有资产的目的是消灭私有制、消灭剥削。因此,中国的国有资产大部分集中在经营性的领域。基于这个特点,我们必须设立与国外不同的模式。

► 国有资产监管的目标

世界上各国的国有资产产生的目的不一样。西方国家国有资产的目的主要是调节经济周期、缓解社会矛盾、弥补市场机制的不足,所以它的资产量主要集中在非经营性的领域,而经营性的、盈利性的主要集中在私人手中。中国产生国有资产,目的是消灭私有制,消灭剥削。因此,中国的国有资产大部分集中在经营性的领域,约为65%。基于这个特点,我们必须设立与国外不同的国有资产监管模式。

国有资产监管的目标包括三个方面:第一,既有国有资产的有效利用、保值增值、防止流失。对非经营性这块,要通过有效利用,保证物有所值、为民所用;对经营性这块,要通过有效利用,保证它的增值,同时防止由于无效利用、非法转移、不平等交易造成的国有资产流失。只要是适合市场规则的,只要市场给出这个价格,卖掉就不算国有资产流失。第二,要把国有资产当成全民财富进行积累和价值储蓄,这与私有财产一样,可以把钱放到银行里储蓄,也可以投到股票市场上赚钱。国有资产也同样如此,放在银行里,用的时候可以拿出来,比如补充社保基金和由于改制给职工造成的损失,都可以拿出来用。第三,通过国有资产的买卖、处置和使用方式的改变,增加财



别等下雨再买伞

政收入,目的是推进公益事业、保持社会稳定;在需要的时候可以拿过来用,这些并不是国有资产流失,实际上是为民所用的方式。

► 四层次委托代理关系

从上述目标的三个方面出发,设计了四层次的委托代理关系,即:全国人民委托全国人大,全国人大有一个代表机构,就是全国人大内设的国有资产管理委员会,这是第一层。第二层是全国人大委托国有资产监督管理委员会,由国务院代管这个机构。第三层委托是国有资产监督管理委员会委托国有资产经营公司。第四层是委托下边的实体企业、基层企业。因为中国的国有资产太多了,而且大部分是经营性的。国有资产实际上就是全民,但是,全民是整体概念,是非常抽象的东西,所以不可能形成所有权。在这种情况下,谁来承担所有权?英国、美国由国会行使所有权。中国有这么多的国有资产,单纯地在政府系列搞国有资产委员会,不是人民代表选出来的,怎么能保证它能监管好?而人大是人民选出来的,真正代表全民的,所以应该在人大设立一个委员会,可以命名为国有资产委员会,不包括监管。它的职责一个是立法、立规,即规则的制定,法律的制定;再一个是对守法、守规的监督。要是直接委托政府,政府是公务员,由个人组成,不是人民代表选出来的,不能保证具有为民造福的本性。

另外,国有资产所有权是一种财产权力,不是行政权力,直接交给政府行使,行使财产权力时,用的是行政权力。财产权在市场上可以平等交易,不存在强权干预,如果用行政权行使财政权,肯定存在以行政权进行干预交易的问题,双方就不平等了。这又涉及到另外一个问题,人大不是全日制的工作机构,是立法机构,是代理机构,所以由人大直接行使监督权不现实,应该在这个基础上成立专门的委员会,负责立法的起草,并且由它负责监督。有了立规者,有了立法者,还有执行者。国有资产监督管理委员会不应该是政府的,政府有各种明显缺陷,特别是行政权力,肯定要参与其中。我给它的定位是由全国人大派出、由全国人大国资委专门委员会监督、由国务院代管,定位为事业性机构,作为出资人代表行使股东权力。中国的国有资产这么庞大,经营性资产又占这么大的比例,在这种情况下有一个中间层,即国有资产经营公司。国有资产监督管理委员会授权它履行部分股东职能。下面是实体企业、基层企业怎么管理?那是另外一回事。通过中介机构,把监管和运营分开。在运营这个层面就是这个市场规则,特别是经营性这块进入市场规则。

►全国人大国有资产委员会的职责

设立全国人大国资委这样一个专门的委员会，它是做什么的？就是规则、法律的组织起草以及对规则、法律的执行的监督。可以借鉴美国、英国的经验。美国政府的公司，有听证会制，政府公司随时可以接受国会的质询；再就是公众可以举报；再就是审计，有联邦审计局。尽管是行政机构，但直接是对国会负责的。英国也非常明确，国会作为立法机构，有权通过有关国有资产经营的原则、国有企业地位和发展方面的法律，而且还在国会下院设立国有化企业特别委员会，专门从事有关国有企业发展和管理方面的调查研究，并以此为依据，向国会提出立法建议。它不直接干预企业的具体经营活动，但企业与之相关的主管部门必须随时接受它的质询，质询报告、调查报告可以发表，权威性是很强的。

借鉴英、美国家的经验，全国人大内设的国有资产委员会应该有几个职能：首先，负责组织国有资产和国有企业的相关法律法规的起草，包括《国有资产法》，还有其他专门的立法，比如金融性国有资产立法、资源性国有资产相关法律等等。第二，负责组织讨论国有资产监管和运营中的重大问题，比如国有资产的范围、国有资产处置的规则、国有资产的收益分配、国有资产的预算格式和编制的程序等，都应该由委员会组织有关专家、人大代表以及有关部门讨论，然后由它代派的国有资产监督管理委员会执行。第三，可以不定期地或者随时检查国有资产监督管理委员会和国有企业的各种报告，尤其是财务报告，报告也可以发表，接受大众的监督。第四，定期和不定期地向全国人大或常委会提交书面报告，对它的调查提书面建议，是不是应该立法，同时对国有企业和国有资产监管机构承诺的落实情况进行监督。第五，督促国有资产监督管理委员会编制统一的、规范的国有资产预算，而且要规定国有资产监督管理委员会公布它的财务报表及其它有关的信息，接受大众的监督。第六，可以对国有资产监督管理委员会实行问责，如果国有资产监督管理委员会因监管不力造成国有资产损失或者低效，有权提出建议罢免领导人；如果有触犯刑律的，提交有关司法机构进行处理。

►国有资产监督管理委员会的职能

国有资产监督管理委员会的职权怎么定位？现在已经设了机构，但这个机构还不健全，履行的职责还不到位。现在的定位仅仅是非金融性的经营性国有资产，不包括金融性的资产，也不包括其它资源类资产。这样的机构



国外都有,意大利有国家产业部,日本财政局下设国有资产审查课。俄罗斯在私有化以后,造成国有资产大量流失,在1997年成立国有资产委员会,性质完全不一样了,它是推进私有化的。这些机构有一个特点,除了美国、英国之外,都是行政机构,资产大部分都是非经营性的。作为行政机构执行非经营性的国有资产所有权,有它的道理。中国不一样,我们大部分都是经营性的,占的比重很大,如果行政权力参与当中就很危险了,而且不符合市场交易的规则。有的学者认为,国有资产可以设置一个商业部门,也很危险,我的态度是否定的。尽管国有资产监督委员会代表全民行使国有资产所有权,但它仅仅是一个代表,不是真正的所有权人,和真正作为所有权人的企业和个人是完全不同的。个人追求盈利、追求利益最大化,是非常自然的。作为代表,代表的是全民,全民的利益不仅仅是盈利,还有很多其它的,比如社会稳定、弥补市场机制不足;作为全民、作为整体来说,有非盈利性的要求。在这种情况下,显然不应该把国资委设置成商业性的机构。如果设定成商业机构,必须要给它物质刺激,否则怎么保证它把国有资产监管好?但如果给它物质刺激,但它又是由全国人大这个权力机构派出来的机构,和代表全民利益是不吻合的,所以作为商业机构也是不合适的。

我的想法是,设立成事业性的机构,它和国务院其它部委可以是打通的。对它的刺激可以是行政上的晋升,尽管不是公务员,但可以和公务员相通,如果干得好可以在行政上晋升。另外,从有效监管的角度,对国有资产监督管理委员会的组织结构有个合理设置,可以考虑在委员会内建立专门委员会,如审计委员会、投资委员会、国有企业董事局等相关的机构,可以聘请经济、法律、审计、会计方面的有关专家参与,可以淡化它的行政色彩。

至于国资委监管的对象,我认为是全部国有资产,不用再把它分开。当然,国资委内部可以设立不同的机构,监管非经营性的、经营性的、金融性的等不同类型的资产。将来要做国有资产预算,否则预算会不统一。而且,如果人大内设立专门委员会,由它来监督好几个部门也会增加管理成本。因此,不管是经营性的还是非经营性的,都应该由这样一个委员会来监管。当然监管的目的是不一样的。

这里主要谈谈对经营性的监管问题。首先是管资产、管人、管事,十六大已经确立了这个体制,管资产与管人、管事相结合。实际上管资产已经覆盖了管人、管事,没有严格的界限。从现代企业出资人角度来说,因为你出资了,所以有了管人的权力和管事的权力。出资是重要的,因为出资的大小决定了出资人在企业中的话语权,这是公司治理的基本原则。国资委作为国有企业的独家出资人或者是主要出资人的代表,向往的权力就是全国人

大授予它的国有资产所有权,以及由这个所有权所派生出来的收益权、一定的处置权及监督权。对经营性国有资产来说就要增值。对现代企业的基本原则,管资产、管实物是可以分离的,作为国有资产监督管理委员会管的是价值,要让它增值,特别是充分竞争性的国有资产,保证它增值就可以,至于用什么手段实现增值,不要管那么多。

在管人方面可以借鉴法国的做法。法国国有资本占90%以上的企业,董事长、总经理是由政府直接任命的;国有资本占50%以上的企业,董事长、总经理不是由政府任命的,是由企业董事会选举产生的,当然必须得到有关部门的认可;国有资本占50%以下的企业的董事长基本上是通过选举或者协商产生的,政府在这里的发言权是根据投资的比重大小决定的,总经理根本就不需要由上级来委派,而是聘任制。法国很多总经理都来自私营企业,因为私营企业有很多成功者,完全可以聘过来担任国有企业的总经理。在法国,现在股权有分散的趋势,政府只占三分之一的股权,就可以处于控股地位,因此,除了那些部属的大企业以外,大部分国有企业的董事长、总经理在选择上有相当大的自由度,而政府主要通过派出政府的董事进行监管。

借鉴法国的经验,国资委作为出资人,对国有企业(包括国资公司)的监管,应该按照法律程序派董事进入企业,把董事监管好了就行了。对企业的董事长,除了独资的、关系国计民生的大企业和重点企业由国资委派出以外,其它的相对控股企业完全没有必要由国资委来委派,由董事会选举产生,总经理更可以从社会上聘,如果出了问题由董事会负责。

管事方面的危险性最大,因为管事如果界定不清楚的话,很容易越权,所以管事的范围要界定清楚,要本着作为一个出资人进行有效监管的角度去规定一些规则。比方说,规定国有企业必须引进独立董事制度,必须定期向出资人提交财务报告,必须由独立的会计师事务所、审计事务所进行审计,具体事务不要插手。

另一个问题是国家国资委与地方国资委之间的关系。我们不叫国务院国资委,因为按照我们的框架,国家国资委是全国人大的派出机构,不应该叫国务院国资委。现在有个提法叫“分级所有”,这个提法不准确。《宪法》中国有资产所有者是唯一的,没有分级所有。地方可以作为一个代表,但不是所有者,这并不意味着国家国资委和地方国资委是上下的隶属关系,地方国资委在监管本地的国有资产方面有独立性,它对本地的国有资产拥有经济上的所有权,但不拥有法律上的所有权。

国有资产监督管理委员会的另一个职能就是编制国有资产预算,预算

是必须做的,而且要把经营性的、非经营性的都要统一编制,当然可以分类编制,但向人大报告的时候要由一个部门来报告。

► 如何组建国有资产经营公司

国有资产监督管理委员会是根据政资分离和政企分离的原则设立的。从政资分离的角度看,国资委作为出资人代表,不是行政机构。从政企分离的角度来看,它不会直接插手企业经营活动。中国的国有资产非常庞大,因此要有一个中间层次,就是国有资产经营公司。国有资产监督管理委员会是出资人,作为一个单纯的出资人不运营,而国有资产经营公司尽管也是一个价值管理,但是要运营的,要对下面的基层企业通过控股、持股,使国有资产保值增值。

国有资产经营公司采取什么样的产权构造模式?国外有两种:一个是独资的,再有就是控股的。现在独资的越来越少,大部分是控股的,而且相对控股有增长的趋势。借鉴西方国家的做法,同时考虑到我国的市场发育不是很健全,资产很多是经营性的,国资公司可以同时采用两种方式:一个是国有独资,再一个是国有控股,两个同时存在。对关系到国民经济命脉的、国家安全的资产,国有资产监督管理委员会可以授权国有独资的国有资产经营公司来运作。对于其它企业的国有资产就不一定是独资了,控股就可以了。至于国有资产经营公司对基层企业是不是应该控股,我个人觉得,可以控股,也可以不控股;可以绝对控股,也可以相对控股,完全根据市场状况来决定。当然,对关键行业的国有企业还是要控股,对大量的、其它类型的企业不一定控股。所以,国有资产监督管理委员会与国资公司之间就是一种完全所有或控股关系,也相应享有对董事的任免权。

考虑我国的实际情况,国资公司怎么组建?有两种形式:对目前已经存在的大型的重点企业集团,可以由国家国有资产监督管理委员会或者地方国有资产监督管理委员会授权集团母公司经营,比如中央监管的189家企业,就可以授权母公司来经营。当然母公司不仅仅是资本运作,还有生产经营,和单纯的国有资产经营公司只负责投资管理是不一样的,因为这个集团母公司还有生产经营的职能。我们已经形成了这样一种格局,而且已经积累了一定经验,有的已经整体上市了,不需要在上面加一个“婆婆”,应该直接由母公司负责运营。再有,对分散的国有企业,可以由国有资产监督管理委员会组织、协调,组建一些国有资产经营公司,负责国有资产的运作。对分散的国有企业来说,组建国有资产经营公司,开始的时候可能是独资的,另外与集团母公司的不同之处在于没有生产经营职能,只有资本运作,开

始可能是独资的,但随着条件成熟,完全可以吸引法人、个人入股,保持控股就可以了。

► 金融性国有资产监管

现在国资委把金融性的国有资产监管给分出去了,由财政部行使所有权职能,有三个问题。第一个问题是,金融性国有资产绝大部分都是经营性的,而国有资产监督管理委员会是负责经营性的,现在分出去了,将来经营性国有资产的统一预算怎么做?不好统一。第二个问题是,财政部门形成的权力,是行政部门行使的行政权力,参与市场肯定不平等,损害交易对象的利益。第三个问题是,财政管理是资金流量管理,不是所有权管理,更不是资本运营管理,把它纳入同一个部门势必会加大管理成本,因此我还是认为把金融性的国有资产归到国资委。当然,金融资产有它的特殊性,有太多的金融风险,会影响到国家金融安全,这是所有权管理的特殊性。所以在监管的时候可以在国资委内设一个专门的机构,因为它终归跟一般的国有资产还是不一样的,有它的特殊性。

对于金融性国有资产怎么监管,是不是也应该设一个经营公司?四大国有银行正在进行股份制改造,两三年内就能改造完成。四大独资银行肯定是集团性的,其它银行大部分也是集团性质的,现在建设银行已经改造成集团了。对集团性的银行,就像一般性经营公司一样,不需要在中间设一个经营公司,就由母公司来运作。对于非集团性的肯定不会多,由国资监管委派董事就可以了,也不需要再在中间设一个经营公司。对国家参股的,不需要过多关注,由一般性的经营公司运作就可以了。

► 资源性国有资产监管

资源性的国有资产的监管同样也是国资委的任务。资源性国有资产有经营性的,有非经营性的。它的一个重要特点是,经营性的不是太多,作为资源,归根结底会涉及到生态、环境方面的一些问题。国外的监管模式有两个:一个是政企合一的,一个是政企分离的,政企分离的正在形成趋势。国外的资源经营性的非常少,中国的资源性的国有资产也有一部分是经营性的,但是经营性的终归会涉及到生态、环境,所以国资委应该设立一个专门的部门对它进行监管。

具有充分竞争性的资源类资产不太多,可由一般性的国有资产经营公司经营就可以了。对于准竞争性的,就是有一定的竞争性,可以组建专门的资源类的经营公司经营,当然对它要有些特别的管理,因为它涉及到生态,涉及到环



别等下雨再买伞

境。对公益性的或者对生态环境影响较大的,就应该和专业部门会同,通过制定一些行业标准、技术规范,由国资委负责所有权管理,专业部门负责技术标准、行业规范。资源具有稀缺性,而且往往不可再生,同时有很高的价值,为了加强对资源性的国有资产管理,在人大也可以设立一个专门委员会,现在有一个环境委员会,可以把它改为资源环境委员会,它的职责也是立法、立规,然后是对守法、守规的检查。

► 财政部门 and 国资委的关系问题

国有资产监督管理委员会和财政部门,现在是两个性质完全不同的部门。财政部门是行政部门,国有资产监督管理委员会定位是事业单位;财政部门是资金流量管理,国有资产监督管理委员会是所有权管理。但是国有资产监督管理委员会是全国人大委托的代表,本身不是所有者,所以从理论上来说,国有资产监督管理委员会对于它行使所有权而获取的所有权收入,比如股权收入、出售国有资产的收入、国有股权议价的收入等等无权处置,处置权在全国人大,或者在国有资产委员会。这部分资产,是由于国有资产所有权而带来的收益,而它是全民的,所以说应该全部上交财政,国有资产管理委员会不能自行处置。通过财政满足全民的利益,比如补充公共建设资金、社保支出、推进公共事业发展、维护国家安全等。

当然,从实际运作来说可能不会完全上交财政,因为国资委监管的资产总有一部分是经营性的,有增值的属性,而且有一部分是关系国民经济命脉、国家安全的资产。在这种情况下,一方面国家希望它增值,另一方面国家还要通过国家领域的企业调控宏观经济,保证国家的安全,因此国资委肯定还会留下一部分再投资。但是再投资要改变一个性质,再投资是财政的投入,是财政收入的一部分,只不过是财政部门拿出来一部分给你的,这个定位要搞清楚。至于再投资比例的大小,国家财政抽走多少,这个权力由全国人大国有资产委员会来讨论决定。

对于财政来说,财政支出一旦发生,就会形成国有资产;一旦形成国有资产,就要纳入国有资产监督管理委员会的监管范围。其中的经营性国有资产所得的收入权,收入就又复归财政,还是财政收入。非经营性财产一旦进入财政投资使用,国有资产监督管理委员会所监管的不是它的盈利。财政投资的目的是什么,监管它是不是能实现这个目的?这是财政部门 and 国有资产监督管理委员会的关系问题。

■ 高明华