



国有资产经营公司 研究与案例

白英姿 马正武◎主编

State-Owned Assets Management Corporation:
Studies and Cases



中国财富出版社
CHINA FORTUNE PRESS

国有资产经营公司研究与案例

白英姿 马正武 主编

中国财富出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有资产经营公司研究与案例/白英姿, 马正武主编. —北京: 中国财富出版社, 2013. 12

ISBN 978 - 7 - 5047 - 5095 - 2

I. ①国… II. ①白… ②马… III. ①国有企业—企业管理—研究—中国
IV. ①F279. 241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 320158 号

策划编辑 寇俊玲

责任编辑 曹保利 彭佳逸

责任印制 方朋远

责任校对 梁 凡

出版发行 中国财富出版社 (原中国物资出版社)

社 址 北京市丰台区南四环西路 188 号 5 区 20 楼

邮政编码 100070

电 话 010 - 52227568 (发行部)

010 - 52227588 转 307 (总编室)

010 - 68589540 (读者服务部)

010 - 52227588 转 305 (质检部)

网 址 <http://www.cfpress.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京京都六环印刷厂

书 号 ISBN 978 - 7 - 5047 - 5095 - 2/F · 2070

开 本 787mm×1092mm 1/16

版 次 2013 年 12 月第 1 版

印 张 23.5

印 次 2013 年 12 月第 1 次印刷

字 数 473 千字

定 价 78.00 元

版权所有 · 侵权必究 · 印装差错 · 负责调换

《国有资产经营公司研究与案例》

编 委 会

主 编 白英姿 马正武

课题主审 苗卿华

参编人员 张学勇 唐国良 曾祥展 董之光
 唐建洲 朱 跃 张政军 杨永萍
 常学智 韩 沔 张生铎 赵毅刚

前言

如何管理好国有企业、运作好国有资本，一直是全社会重点关注的问题。我国国有资产的配置从计划到市场的转变不过短短二十年的时间，国有企业的业务结构和资源配置都缺乏一个在市场竞争中塑造和梳理的过程。因而结构不合理、资源配置不合理是国有企业普遍存在的问题。尤其是那些与政府脱钩过程中“打包”形成的企业集团，资源配置往往是没有任何逻辑的，企业需要的业务或资源可能没有，不需要的却可能很多。这类问题轻则影响企业的效率，重则令企业难以在市场竞争中生存。如何从整体上对国有经济布局结构进行战略性调整和重组，对国有资产按照市场竞争的规律进行配置，成为了国资管理和国企改革的新的课题。

党的十五届四中全会作出《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》，系统地阐述了国有经济布局结构调整的指导思想，指出“从战略上调整国有经济布局，要同产业结构的优化升级和所有制结构的调整完善结合起来，坚持有进有退，有所为有所不为”。该文件明确了国有经济需要控制的四个领域，包括“涉及国家安全的行业，自然垄断的行业，提供重要公共产品和服务的行业，以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业”，同时还提出，对“其他行业和领域，可以通过资产重组和结构调整，集中力量，加强重点，提高国有经济的整体素质”。该文件清晰地给出了国有经济的布局结构调整的原则，这使得国有企业改革和战略性调整的指导思想和目标更加明晰。

鉴于国有经济战略性调整和重组的复杂性，基于对国有企业改革和国有经济现实状况的分析判断，如何能贯彻落实好党中央、国务院布局结构调整的方针，是国资委成立后一直在思考的问题。为此，我们开始研究和推进资产经营公司试点工作，希望探索出一条市场化、专业化重组资源和调整结构的新路子。之所以这样做，一方面是因为我们的中央企业结构调整的任务很重，相当多的企业或多或少都存在这样或那样的历史遗留的结构性问题；另一方面是因为中央企业多为产业集团，对本行业相对熟悉，而对资本运作、债务处理等相对陌生，因而处理起来很不专业。在这种情况下，如果仍靠困难企业自身解决问题往往会付出更大的代价、产生更大的风险。因此，借助资产经营公司的外力帮助，市场化、专业化的运作，不仅必要、可操作，而且也是

合理的、经济的。

资产处置和资本运作是一项专业化很强的工作，也是国外市场经济国家常见的专业化服务的一种。但对于中央企业来说是个新事物，经验不多，而且还面临一些特殊的问题，比如员工多、安置任务重、社会保障没有完全托底等。进行资产经营公司试点，正是要在这方面进行探索，以便找到一种符合国情、符合国有企业特点的操作办法。

2005年年初，国资委选择了中国诚通控股集团有限公司作为资产经营试点企业，之后又选择了国家开发投资公司进行试点。我们将资产经营公司的功能定位于国资委集中经营和处置的资本运作平台，是一个经营性经济实体，其主要职能是负责经营、处置国资委现有的资产或企业，为中央企业的战略性重组提供有效的支持。2009年，我们又组建了中国国新控股有限责任公司，并将其定位为配合国资委优化中央企业布局结构、主要从事国有资产经营与管理的企业化操作平台。

中国诚通控股集团有限公司（以下简称诚通集团）作为国资委的资产经营公司试点企业，几年来承担了配合国资委整合央企资源的任务，在建立健全资产经营平台功能，发挥资产经营公司试点作用，实现中央企业非主业资产及不良资产市场化、专业化处置和运作，推进中央企业调整重组，帮助中央企业做强做大等方面进行了积极的探索，做了大量富有成效的工作。国资委除了将一些需要整合的企业和资产交由诚通集团处置，也赋予诚通集团参与中央企业重组改制上市公司和增发股票工作，诚通集团都出色地完成了任务。就诚通集团作为资产经营试点企业的前期工作情况看，应该说取得了很好的成效：一是通过多方面措施，实现了托管企业和职工队伍的稳定。划入诚通集团的企业都是比较困难的企业，每个企业内部都有很多不稳定因素。诚通集团不仅进行了大量的思想政治工作，而且确实解决了职工面临的一些现实的困难，从而得到了职工的理解和认可，也实现了职工和企业的稳定，做到这一点是非常不容易的。二是探索了多种渠道的资产处置办法。根据被托管企业和资产的不同情况，诚通集团采取了多种处置办法，盘活资产，推进企业改制。三是推进了资产经营公司基础性业务和工作流程的探索，取得了经验，拿出了各方面认可的、可操作的政策标准。这些都是诚通集团进行试点的目的所在。诚通集团的实践既是对央企战略布局与结构调整方式的探索，也是央企依托资产经营公司实现主辅分离、处置不良资产路径的探索。

关于资产经营公司的运作，无论是从理论上还是在实践中，还有很多问题需要我們进行认真研究、认真总结，需要在今后深化试点工作中继续摸索和积累经验，但它对于国有资产管理体制的探索是非常有意义的。我们认为，无论从国有资产出资人调

整好所出资企业的要求，还是市场竞争的客观需求，建立资产经营公司运作平台都是必要的。通过诚通集团所运作的一些案例来看，也充分证明了国资委组建资产经营公司、进行专业化运作的举措是正确的。

刚刚落幕的党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出要“完善国有资产管理体制，以管资本为主加强国有资产监管，改革国有资本授权经营体制，组建若干国有资本运营公司，支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司”。可以看到，深化国有资产管理体制改革，建立国有资产新的运营模式，较好地实践国资委市场化运作和出资人主导相结合的央企资产战略重组，组建专业化、市场化、规模化经营的资产经营公司已成为各方面的共识，它也是下一步国有资产管理体制改革的一个重要方向。

本书汇集了国资委建立资产经营试点以来的一些论文和课题研究内容，既有前期实践的总结和案例分析，也有对资产经营工作的一些思考，对下一步建立完善国有资产监管和运营体制和方式将具有借鉴意义。

邵 宁

2013年11月

目 录

论 文 篇

国有资产经营公司工作：回顾与展望

..... 国务院国资委企业改革局	(3)
一、做好国有资产经营公司工作具有重要意义	(3)
二、国有资产经营公司工作的探索和实践	(4)
三、国有资产经营公司面临的问题和挑战	(7)
四、国有资产经营公司工作的展望	(9)

发挥国有资产经营平台作用 推进国有经济布局结构调整

..... 王会生	(10)
一、国投国有资产经营业务的形成与发展	(11)
二、国投开展国有资产经营业务的主要做法	(13)
三、国投开展国有资产经营业务的主要成绩	(16)
四、国投进一步开展国有资产经营业务的思路	(19)

积极探索实践 开创中国国新改革发展新局面

..... 刘东生	(21)
一、扎实推进内部建设，为资产经营各项工作提供有力支撑	(21)
二、深入开展重组整合，划入中央企业的改革发展取得积极成效	(22)
三、切实发挥平台作用，有效支持和服务中央企业改革发展	(24)

构建中央企业国有资产经营平台的思考

.....	马正武	(26)
一、构建国有资产经营平台具有长远的战略意义		(26)
二、加快构建国有资产经营平台		(29)
三、进一步完善国有资产经营平台运行环境		(35)

组建国有资产经营公司初探

.....	白英姿	(37)
一、绪论		(37)
二、国有资产经营公司概述		(41)
三、国有资产经营公司相关理论		(44)
四、国内外国有资产经营公司的实践		(54)
五、组建国有资产经营公司的必要性、可行性		(60)
六、组建国有资产经营公司的总体思路、原则和建议		(65)
七、组建资产经营公司的保障措施		(70)
八、结束语		(71)
参考文献 (略)		(72)

如何建立和有效运作国有资本运营、投资公司

.....	马正武 张政军	(73)
一、建立国有资本运营、投资公司是完善国资体制的内在需求		(73)
二、国有资本运营、投资公司的功能定位		(75)
三、国有资本运营、投资公司的主要业务		(77)
四、如何建立国有资本运营、投资公司		(78)
五、国有资本运营、投资的监管和治理		(80)
参考文献		(81)

课 题 篇

国有资产经营政策研究	(85)
一、国有资产经营政策的历史沿革	(85)
二、国内外国有资产经营政策借鉴	(98)
三、国有资产经营公司的运作实践	(109)
四、国有资产经营的政策法律环境分析	(122)
五、国有资产经营的政策法律环境困境和建议	(143)
六、总结	(150)
参考文献	(150)
国有资产经营公司工作指引研究	(151)
一、国有资产经营公司的组建背景与运作实践	(153)
二、托管经营	(158)
三、改制重组	(165)
四、投资、并购	(172)
五、破产、退出	(179)
六、职工安置	(185)
七、债务重组	(190)
八、改革成本核算	(194)
参考文献	(200)
国有资产经营公司考核研究	(204)
一、课题研究的必要性	(204)
二、考核机制和理论	(206)
三、国有资产经营公司业务概述、分类及目标	(229)
四、国有资产经营公司考核体系建议	(240)
五、课题总结	(251)
附录 指标含义和计算公式	(252)
参考文献	(255)

国企改革中职工身份转换问题研究	(257)
一、导论	(257)
二、职工身份转换的基本分析	(260)
三、职工身份转换补偿问题研究	(268)
四、职工身份转换的成效评价及存在的问题	(275)
五、对进一步做好职工身份转换工作的建议	(279)
六、总结	(281)
参考文献	(281)

案 例 篇

化解危机 起死回生——国投成功托管重组中国高新的	
探索与实践	(287)
一、托管重组的主要背景	(287)
二、托管重组的主要做法	(288)
三、托管重组的主要成效	(290)
四、托管重组的几点体会	(291)
中国诚通资产经营试点探索与实践	(293)
一、资产经营试点工作回顾	(293)
二、寰岛公司重组案例分析	(302)
三、华诚公司破产案例分析	(311)
附录 1 寰岛集团资产注资上市公司大事记	(322)
附录 2 华诚公司破产大事记	(324)
国有资本运营机构的国内外经验和案例	(325)
一、国有资本投资运营的国内外经验总结	(325)
二、新加坡淡马锡控股公司分析	(330)
三、中央汇金投资公司分析	(336)
四、法国战略投资基金 (FSI) 分析	(341)

五、芬兰 Solidium Oy 持股公司分析 (345)

六、挪威 Investinor AS 持股公司分析 (348)

七、奥地利工业控股公司 OIAG 分析 (354)

参考文献 (358)

后 记 (359)

论文篇

国有资产经营公司工作：回顾与展望

国务院国资委企业改革局

国有资产经营公司作为专门从事国有资产经营的企业化、专业化平台，对于推进国有经济布局结构优化调整、深化国企改革以及完善国有资产管理体制等具有重要作用。国务院国资委成立以来，对国有资产经营公司工作高度重视，在对相关重大问题开展前瞻性研究的同时，在国有资产经营公司试点、组建等方面进行了积极的探索和实践，并指导中央企业和地方国资委认真做好国有资产经营各项工作，取得了显著的成效。

一、做好国有资产经营公司工作具有重要意义

（一）推进国有经济布局结构调整的重要抓手

按照党中央、国务院关于加快推进国有经济布局和结构调整的战略要求，国资委自成立以来，大力推进企业间重组，推动国有资本向重要行业和关键领域集中，取得了积极的成效。但由于历史原因，国有企业行业分布过宽、历史遗留问题多、资源配置不合理等问题严重，国有经济布局结构与中央要求仍有较大差距。在继续推进国有企业重组过程中，一些结构调整任务如企业之间的合并重组、不良资产处置等仅依靠企业自身难以完成，国资委也不宜直接操作。在此背景下，以国有资产经营公司为抓手，发挥资产经营公司平台的独特功能与作用，有利于推动企业重组整合，退出国有经济不具优势的产业，加快推进国有经济布局结构的优化调整。

（二）优化完善国资监管体制的重要平台

国资委成立后，建立了权利、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，国资监管的效率水平大幅提升。但从实践情况来看，完善国有资产管理体制极具挑战性、探索性，一些重要问题需要在探索实践中解决。如国资委管理幅度过宽，企业规模差距悬殊，需要进一步推动企业重组，提高监管效率；企业整体上市后，国资委直接持有上市公司股权存在一定风险，也不宜直接介入资本运营等，客观上也需要一个操作平台或“防火墙”。国有资产经营公司的建立，提供了专业化的操作平台，能够推动并更好地完成企业重组任务，规避国资委直接持股等带来的风险，有利于国资监管体制的优化完善。

（三）深化国有企业改革的重要载体

国有企业改革是经济体制改革的中心环节。近年来，国有中小型企业改制基本完成，大型企业公司制股份制改革取得积极进展，公司治理结构不断完善，一批具有国际竞争力的大企业集团初步形成。但国有企业资源配置效率不高、自主创新能力弱、国际化水平低等较多问题仍存在，需要通过创新体制机制予以解决。国有资产经营公司的建立，搭建了资产经营的专门平台，更有利于国企改革各项工作的深入推进。如国有资产经营公司可以作为战略投资者，参与企业改制上市，推动国有企业公司制股份制改革；通过设立基金等方式，支持产业公司提升自主创新能力；发挥组织协调作用，完成国有企业在相关产业中的整合，消除同业竞争，提高资源配置效率；接收企业的低效、无效资产或非主业资产，减轻企业负担等。

二、国有资产经营公司工作的探索和实践

我国地方国有资产经营公司的探索开始较早，20世纪90年代以后，部分省市陆续开始组建国有资产经营公司。国资委成立后，根据国有经济布局结构调整和国企改革发展的要求，积极推动国有资产经营公司各项工作。2005年，国资委选择国家开发投资总公司和中国诚通控股集团有限公司开展国有资产经营公司试点，探索通过资产经营公司这一专业化、市场化平台，进一步深化中央企业改革和调整重组。在试点工作的基础上，2010年年底又专门组建中国国新控股有限责任公司。总的来看，中央和地方国有资产经营公司积极探索实践，较好地完成了国资委交予的不良资产处置、投融资、企业改制重组等任务，各项工作取得积极成效。

（一）当前国有资产经营公司的主要特点

1. 功能定位上具有多样性

从目前全国国有资产经营公司看，从功能上划分大体包括三类，一是综合性国资平台，如上海国盛集团，职能任务涵盖了综合投资、国有企业股权管理、不良资产处置、资本运作等；二是投融资平台，主要功能是为当地基础设施、重点工程项目筹集资金、投资开发、项目运营服务，如湖北省的五大省级国有投融资平台公司、重庆渝富资产经营管理有限公司；三是国有资产管理平台，主要是参与国有企业改制重组，处理历史遗留问题，处置不良资产等，如福建省国有资产管理有限公司。

2. 公司运作上具有探索性

作为国资委推进国有企业改革发展的专业化、企业化平台，资产经营公司主要承担国有资产管理、企业改革改制、不良债务处理、国有股权管理以及投融资服务等职能，工作大多没有先例可循，具有较强的探索性。如中国国新在专职外部董事管理服务、应急保障金使用等方面进行了积极探索，取得较好的成效；福建华闽资产管理有限公司创新工作思路方式，在实践中总结出 11 种资产处置方式和 5 种债权追讨方法，丰富了不良资产处置的方式方法，解决了大量历史遗留问题。

3. 作用发挥上具有阶段性

资产经营公司所承担的职能与国有企业改革的任务以及各地的发展实际密切相关，呈现出明显的阶段性。从资产经营公司发展的实际看，大多在成立之初都承担了不良资产处置、债务重组等职能，但随着国企改革不断深化和地方经济的快速发展，资产经营公司资本运作、投融资平台的作用更加突出。如武汉国有资产公司从 1994 年成立以来，已先后经历存量股权运作、投资运作和资源整合三个主要阶段，从最初单一的国有资本授权经营机构，逐渐发展成为具备一定竞争力和影响力的综合性国资营运公司。

4. 管理关系上具有特殊性

尽管资产经营公司都是独立的市场化主体，但由于所承担的职能主要是完成国资委所交予的资产处置、投融资、企业重组、企业托管等任务，因此，国资委与资产经营公司在管理关系上具有一定的特殊性。一些国资委通过在内部设立专门机构等方式加强对国有资产经营的指导和协调，如上海国有资本管理公司建立了管委会—董事会—工作团队的三级架构，其中管委会是资本管理公司的决策机构。公司在管委会领导下开展工作，而管委会成员则由市国资委分管领导及相关处室负责人组成。国务院国资委专门设立资产经营工作协调小组，负责对中国国新资产经营工作进行指导协