

# 第一章 国有控股公司的产生与问题

## 第一节 控股公司的定义

### 一、控股公司的基本内涵

所谓控股公司 (Holding Company) 是指通过持有其他公司一定数量的股票或股权, 从而实现对其他公司进行控制的公司。这里的一定数量是指能够达到对其他公司拥有决定性表决权的份额, 是一个相对数, 而不一定为 50% 以上这样一个绝对数。

控股公司一般被称作母公司, 因为二者都是通过拥有其他公司的一定数量的股权, 来达到对其进行控制的目的, 有的国家甚至从法律上直接将控股公司界定为母公司。但有人认为从严格意义上讲, 二者是有区别的。这主要体现在纯粹型控股公司和混合型控股公司之间的差别上, 对纯粹型控股公司而言, 其设立的目的是为了掌握子公司的股份或其他证券, 本身不再从事其他业务活动,

即它只从事资产经营，这样的公司可称作严格意义上的控股公司。对于混合型控股公司因既从事资产经营又从事生产经营，则可称其为母公司。为论述方便，我们在下文不再作严格区分，即将母公司等同于控股公司，将母公司与子公司结合而成的企业群体，称为控股集团公司。

控股公司所控制的子公司具有独立的法人资格，是彻底分权的利润管理中心，具有独立的经营管理机构，自主决策，自负盈亏。控股公司和子公司以产权为纽带形成系列企业的联合体。控股公司主要以产权关系为基础，从事产权的经营和管理，或者以参股、控股或相互持股等形式去推动整个集团的产品经营。掌握控股权的控股公司可根据自身的需要或整个集团的需要，决定购买或出售一定份额的股份或进行战略、人事和财务管理，从而优化自己的资产结构，促进子公司的生产经营。

著名新制度经济学家威廉姆森（Williamson 1975, 1985）在钱德勒等人研究的基础上，从理论上总结出现代公司的三种内部组织结构形式：H型结构（控股公司）、M型结构（分权事业部制）与U型结构（直线职能制）<sup>①</sup>。不难发现，这里又出现了控股公司这个概念，但这里的含义完全不同于文章开头所提及的控股公司的含义，这里是指一种极度分权的组织结构形式。对于由母公司与子公司组成的控股集团组织来说，可采用三种组织结构形式中的任何一种形式，但不论这种集团组织采取何种形式，总是表现为金字塔型的组织结构，位于塔尖的是母公司，在利润最大化目标的驱使下，母公司以资产为依托，控制大量的子公司，子公司往往也以

<sup>①</sup> H型结构，主要出现于横向合并形成的企业，子公司有相当大的独立性；U型结构是集成的按职能划分的结构或一元结构；M型结构是多分支单位结构，各子公司作为利润中心，有很大的自主权。

同样的方式控制着大量的孙公司，这样层层控股，形成了母公司与各级子公司组成的金字塔型的集团组织结构形式。由于母公司与子公司各为独立的法人实体，其内部采用何种组织结构形式，则由各公司依据自身的管理要求进行创新性的选择。

## 二、控股公司类型

人们习惯将控股公司分作两类：一是纯粹型控股公司（Pure Holding Company）；二是混合型控股公司（Mixed Holding Company）。前者指的是仅为拥有别的公司的股票而组织起来的公司，它主要从事投资运作和产权经营，凭借所持股权，从被控公司取得利润，很少或完全不过问被控股公司的生产经营活动，实质上是一类金融公司或投资公司。后者指的是既通过拥有别的公司的股权进行产权经营，又从事具体的生产经营的控股公司。在控股公司产生之初（19世纪90年代初期），大部分控股公司是通过财产合并而成的属于混合型控股公司，到90年代末纯粹型控股公司的形式才被广泛采用。一般来说，混合控股公司的资本实力都非常雄厚，经营规模都比较大，许多著名的跨国公司都属于混合控股公司，如美国的电报电话公司、IBM等。

另外，依据控股公司的属性，我们还可将其分为国有控股公司和非国有控股公司。国有控股公司是指其资产全部为国家所有的控股公司，其他的控股公司则为非国有的控股公司。

## 三、控股公司的性质

新制度经济学的创始人科斯（Coase）在《企业的性质》一文中指出：“企业最显著的特征在于它是价格机制的替代物。”<sup>①</sup> 在企

科斯：《论生产的制度结构》上海三联书店1994年版第5页。

业内，企业家运用管理的手段来组织安排资源，在组织的过程中，必然会产生各种费用。如各种正常的管理费用及影响企业资源达到最优化配置的谈判成本、协调成本等，随着企业规模的扩大，企业的组织成本和亏损也会增加。在市场上，各种经济主体在价格机制的作用下进行交易，资源的配置是靠‘看不见的手’在引导着，为达成一笔交易，相关的经济主体要进行搜寻、谈判、签约和监督合约的履行，这一系列活动必然要花费大量的成本，这些成本便是交易成本。科斯认为，由于交易费用不为零，人们在从事经济活动时，选择在企业中进行还是在价格机制起作用的市场中进行，取决于对企业内组织管理费用与市场上交易费用的权衡。企业取代市场的原因在于企业内的组织管理费用小于市场交易费用。由此可见，对交易费用节约的追求是企业的本质。而由三位著名交易费用经济学家本杰明·克莱因、罗伯特·克劳福德和阿尔曼·阿尔奇安合著的经典论文《纵向一体化、可占用性租金与竞争性缔约过程》<sup>①</sup>中则认为，市场契约和纵向一体化只是两种极端的例子，现实中大多数交易关系介于这两者之间，因而科斯关于市场与企业的两分法过于简单了。换一种说法，我们可将现实中各种商业关系看作是由市场与企业连接而成的一条线段，市场与企业位于线段的两个端点，现实中只有较少的商业关系与其相吻合，更多的商业关系，处于连接两点的线段上，如特许权等长期契约关系。

事实上，我们也可将控股公司视为线段上的一个点，只不过它可能更靠近于企业一头罢了。用新制度经济学的语言可称其为准一体化。控股公司既利用了价格机制起作用的市场又利用了行政管理机制起作用的企业对资源进行配置。在由母公司与子公司构

陈郁编：《企业制度与市场组织——交易费用经济学文选》，上海人民出版社、上海三联书店 1996 年版，第 138 页。

成的集团组织内，虽说母子公司为各自独立的法人实体，但母公司将自己的资产委托给子公司运作后，出于保证自己的资产保值增值的目的，必然要对子公司进行基于产权基础上的管理，如在母公司内设立一些职能部门，向子公司委派董事，对其经营战略、人事财务等各方面进行控制和协调，这在混合型控股公司里表现得尤为突出。实质上，这就是运用企业的形式来整合配置资源，各子公司由此也资源共享，大大节约了它们在市场上的交易成本。另一方面，由于母子公司各为独立的法人实体，各子公司间在进行原材料或零部件的购进与销售时往往按照市场价格成交，这样在整个集团公司内部又存在着市场交易，即企业集团内部存在着市场。因此我们说控股集团公司实质上是一种准一体化形式，是介于企业与市场之间的资源配置的方式。至于说是企业配置方式多一些还是市场配置方式多一些，则要视各控股集团公司的具体情况而定。

#### 四、控股公司的特征

控股公司作为现代企业的一种组织形式，既具有公司制的一般特征 又与其他公司相区别 其主要特征为：

1. 具有相当的经济规模。作为一个企业的集合体，控股集团公司是一般企业对规模经济追求的必然结果，而控股公司要想达到对其他公司控股的目的，必须具有相当的实力。如 19 世纪 90 年代末美国北方证券控股北太平洋铁路和大北方铁路，若没有雄厚的资本作基础 何以能成？

2. 以资产为纽带把母子公司联系起来，这一点由控股公司的定义可以明显地看出。基于这样一种基础上建立的控股公司，其经营内容将是 以产权经营为主。掌握控股权的母公司通过控股的多寡来影响子公司的经营决策，并根据集团的发展需要决定购买

或出售一企业的全部或部分股份，以优化自己的资产结构。并促进子公司的发展，这是控股公司区别于以产品经营为主的公司的一大特征。

3. 母子公司结合为一个整体。从严格意义上讲，尽管母子公司均为独立的法人实体，可以各自独立地承担民事责任，享有民事权利。但事实上，由于母公司掌握了子公司的控股权，子公司的决策基本上由控股子公司董事会的母公司说了算，所以子公司的行为势必体现母公司的意志，受母公司的规范。这样事实上控股集团必然形成一个整体，有集团的整体利益。因而，世界各国的大型集团公司都在不同程度上制定统一的发展战略，以整体优势参与竞争。

4. 普遍实行多元化经营。控股公司往往借助于雄厚的财力与便捷的资本进入退出方式，涉足多种产业领域，注重产品多样化与系列化，目的是分散单一产业领域市场需求变动的风险，但这也同时加剧了它在市场上的竞争风险。

5. 具有强大的筹融资能力。控股公司必须具有强大的筹融资能力和控制内部资金的能力，由此它才能支撑起强大的企业帝国，并适时进行内部资产结构调整，支持效益好、有前途的企业和产品的发展，并通过资金的再投入与流动运作，加速公司的发展。

## 五、控股公司的作用

控股公司产生 100 多年来，对各国经济的发展都产生了许多积极作用。主要体现在：

1. 以少量自有资本控制支配大量社会资本。控股公司是凭借股权的形式来达到控制其他公司的目的。它只要在某公司中持有控股比例（这一比例可能是 50% 以上，也可能不到 50%）的股份便可实现这一目标，同时其所控股的子公司又可以同样的方式控制

其他公司。由于控股公司在子公司中占有绝对控股权，实际上相当于间接控制了子公司的子公司。这样通过层层控股的形式，控股公司就可达到以较少的资本控制大量社会资本的目的。

2. 充分发挥规模经济的优势，推动经济发展。控股公司成立之初，判断其存在是否合理的标准之一，便是能否通过控制其他企业降低生产成本，产生规模收益。因此，可以看到，在一些需要大批量生产或连续生产，需要特别服务，需要资本密集和耗能高的技术，并要把标准化产品分配给消费者的工业中，因为可以实行生产和销售的集中控制，利用集中生产、集中采购、统一销售等手段降低生产经营成本，控股公司获得了极大的成功。如前所述，这实质上是利用了企业集中统一管理的优势，使各子公司获得了由准一体化而带来的成本节约的好处。而这种节约，需要两个必要条件，一是企业替代市场，二是大规模生产。由此，在母公司的配合下，子公司通过资源和信息的共享，共同创造了巨大的生产力，推动了经济的发展。如在美国经济发展较快的时期，几家最大的控股集团生产了全国 98% 的汽车，90% 的计算机，96% 的飞机。由此，可见控股公司对经济发展的重大推动作用。

3. 通过产权经营便于促进企业集团化发展。控股公司对其他公司想要进行控股时，只需在证券或产权市场上买进一定量（达到控制权）的股票，并且这只是单方面的行为，无需征求其他股东的意见，从而节约了合并过程中大量的谈判、交涉等交易费用。因而借助于产权经营，控股公司可以以较小量的资金较为容易地达到企业集团化的目的，从而发挥规模经济的优势。

4. 可分散市场需求风险和经营风险。一般而言，企业在经营过程中面临的市场风险包括两方面：需求风险和竞争风险。需求风险是指企业在发展过程中，由于消费者对企业产品需求的变动而导致的风险；竞争风险是指企业在发展过程中，由于竞争力量对

比变化而导致的风险。控股公司普遍涉足多个行业，故可以起到“东方不亮西方亮”分散市场需求风险的作用。另一方面由于母子子公司均为独立法人实体，控股公司以股权形式进出，进入和退出壁垒小，因而进出相对容易，一旦子公司经营不善，公司可选择退出，转嫁其经营不善的风险。

5. 促进了技术创新与应用。20 世纪以后，科技发展已脱离了个人发明创造阶段，新兴科技的开发需要大量的资金设备和集中科技精英来进行，这非一般的公司力所能及。而控股公司则具备这种财力和聚集人才的能力。实际上，混合型控股公司出于市场竞争和自我发展的需要往往把科技开发和应用作为公司业务的一个重要组成部分，投入大量资金设立科研开发基地。这种基地有法人型的科研开发实验中心或专司科研开发的子公司及非法人型的科研部门。其主要任务是：集中使用集团的科学研究、技术开发、技术试验、技术信息等科技资源，增强集团的科技开发实力，研究和试验新的技术，开发新的重要产品，支持下属企业的技术开发和新技术应用等。如杜邦公司从开始起就设立公司实验室，吸收了一大批著名学者和工程师到那里工作。1960 年美国共有 5400 所实验室，其中大部分为控股公司所有，1940~1954 年美国控股公司用于实用性科学研究与发明费占全国该类总费用的 79.2%。事实上，现代工业在所有支柱产业和重要领域的实用性科技都是由控股公司推出的。如日本丰田、松下、日立等大的控股公司在经济发展中成为新兴产业的先导，极大地带动了日本产业结构向高级化发展。

## 第二节 国有控股公司的兴起及其特性

由于控股公司对经济发展有巨大的推动作用，故被各国政府广泛接纳，用于经营管理其国有资产。国有控股公司最早产生于本世纪 30 年代，60 年代最为盛行，70 年代后，由于有些国家的政府没能较好地把握这一组织形式，许多国家的控股公司不同程度地出现了一些问题。目前，较具代表性的国外国有控股公司有：意大利的伊利公司、新加坡的淡马锡公司等。

### 一、国有控股公司概况

#### （一）国有控股公司的含义

所谓国有控股公司是指经国家批准或授权设立的控股公司，其全部或大部分股份归国家所有。按照经营内容的不同，国有控股公司也可分作两类：混合型国有控股公司和纯粹型国有控股公司。

在我国，国有控股公司在现行法律体系内尚未有明确的定义，各方面众说纷纭，莫衷一是，但有几点已基本达成共识：第一，国有控股公司是介于政府与企业之间的产权经营管理组织；第二，国有控股公司接受政府授权，对授权范围内的国有资产行使所有者权利；第三，国有控股公司的主要业务是运作国有股权，营运国有资本。

#### （二）国有控股公司的性质

我国对国有控股公司的研究和实践是从 80 年代末 90 年代初开始的，关于国有控股公司的性质认识，理论界最初的看法主要有三种观点：(1)国有控股公司应承担政府和企业双重职能，类似于

新加坡的法定机构，为“准政府”；(2)国有控股公司不应承担政府行政职能，是一般企业法人；(3)国有控股公司是特殊法人。<sup>①</sup>

比较分析这三种观点：观点一把国有控股公司定性于“准政府”，是把国有控股公司职能仍作为政府职能的一种简单延伸，其认识仍没有突破传统计划经济理论。实际上，国有控股公司是社会主义市场经济体制下，介于政府与企业之间的从事国有资产产权经营的法人经济实体，其追求资本价值最大化目标，而非政府行政职能管理目标，其遵循市场运作法则，是一个真正的民事主体。这些也正是我国 20 余年来经济体制改革的根本所在。把国有控股公司简单地定性于“准政府”，不仅违背了我国国企改革政企分开和政资分开原则，而且必然导致政府对企业经营干预加强，这种现象已经在一些地区实践中不同程度地出现过，这种观点不利于我国经济改革的顺利进行。

观点二认为国有控股公司不应当承担政府行政职能，是一般企业法人，比观点一有了实质性的突破。它是在市场经济理论框架下定性国有控股公司，但此观点忽视了国有控股公司所具有的一些独特性，仅从一般性的企业法人来认识国有控股公司性质，不能准确认识和掌握国有控股公司的客观运作规律。

观点三将国有控股公司的性质定性于特殊法人，具有一定的合理性和实现性。它兼顾了国有控股公司的一般企业法人属性和国有资产授权经营机构的特殊法律地位。

关于国有控股公司的性质，我们认为，首先它具有控股公司的性质，即是一个准一体化的组织；其次结合我国的具体实践，我们又比较赞同第三种观点，即国有控股公司是特殊法人。其特

邱益中：《国有控股公司的内涵、性质及其功能探析》，《上海经济研究》1998年第5期。

殊法人性质，归纳起来主要表现在以下几个方面：

1. 设立程序特殊。一般企业法人的设立只须在工商局登记注册即可，而国有控股公司的设立，首先要经国有资产管理机构（局或委）批准并授权之后，才能到工商部门登记注册。

2. 法律适用特殊。国有控股公司不完全适用于《公司法》它具有特定的法律地位，受特别法调整。为了国有规范控股公司的行为 各国政府一般都制定特别法 如 1986 年 4 月奥地利国民议会颁布的奥地利“国有化工业法”英国“1975 年工业法”加拿大联邦“财政管理法”我国即将出台的“国有资产法”等。而意大利对该国三家国有控股公司（伊里公司、埃尼公司和埃菲姆公司）则逐个立法。当然，也有少数国家情况例外，如新加坡政府对控股公司没有专门立法，政府控股公司依据公司法成立并运作。德国的萨尔茨吉特机械设备公司采用的也是私法规定的法律形式，采用和私人企业相同的管理方式和组织形式。尽管如此，国有控股公司服从于特别法调整是一个普遍现象。

3. 资本金来源的特殊性。国有控股公司经政府授权，在一定范围内代表国家行使国有资产所有权，其资本直接反映为“国家资本金”而普通的公司法人资本则反映为“公司法人资本金”。

4. 国有控股公司绝大多数采用国有独资组织形式，其资本百分之百地来自于政府出资，不能有政府以外的其他出资者。现实中，中央政府和地方政府可联合出资，或者两个或两个以上的省、市政府出资，联合创立一家国有控股公司。国外也有个别采取有限责任公司和股份有限公司，前者如新加坡淡马锡控股公司，后者如法国埃尔夫·阿奎坦股分公司。

5. 国有控股公司董事会成员的任命与一般公司不同。一般公司董事会成员由股东大会选举产生，总理由董事会聘任。国有控股公司无股东大会，其董事成员一般由政府任命。如意大利伊

里公司董事长和副董事长由内阁总理在听取内阁意见后提名，并由总统发布总统令任命。新加坡政府控股公司董事会成员由政府专门成立的“董事咨询和委任会议”负责任命。其他国家的情况大致如此。我国目前由国有资产管理部门和政府组织部门共同委任。

6. 财务会计、审计有一定的特殊性。控股公司在利润分配制度、成本核算制度、税收制度和财务报表方面都有一些特殊规定，如控股公司的财务报表上的“实收资本”科目，反映为百分之百的“国家资本金”，一般企业中的国有资产只反映为“法人资本金”。控股公司一般要向政府定期提交年度财务报告、季度报告等，政府可以不定期检查控股公司及其下属公司的财务经营状况。

以上所述特征决定了控股公司既非政府，又非一般企业法人，而是从事国有资产产权经营的特殊法人。但是，需要指出的是，控股公司的特殊法人地位并不是一成不变的，随着国有企业盈利目标和政策性目标的划分，对竞争性的国有企业，在条件成熟的前提下，其控股公司采取有限责任公司和股份有限公司形式，其行为服从于《公司法》、《企业法》等私法调整。

### （三）国有控股公司的特征

国有控股公司具有控股公司的一般特征，作为控股公司的一种特殊形式，它又具有不同于一般公司、企业集团的独有特征，主要表现在以下几方面：

第一，国家投资设立或改组设立，初始资本来自于政府投资或来自于国家授权管理的资产。如新加坡淡马锡公司于 1974 年由财政部负责投资组建，公司注册资本为 10 亿新元。我国的上海仪电国有资产经营总公司成立时，则是接受上海市国有资产管理委员会的授权，对仪表工业局管辖范围内的国有资产进行经营管理，并对国有资产管理委员会承担责任。

第二，规范化运作的中介组织。国有控制公司通常是作为连接政府与一般企业的中介而设立的。它要接受政府指导，并对政府所有权主管机关负责。为此，在运作过程中，必然会涉及到如何处理与政府及其子公司的关系。为了避免国有控股公司成为亚政府，各国一般都通过立法对国有控股公司与政府及子公司的关系进行明确的规定。

第三，从国有控股公司的职能来看，主要对子公司执行出资者职能进行资产运作。具体包括：(1) 对国有资产进行存量调整和增量投资 考核子公司国有资产的安全、保值、增值情况。(2) 向子公司分解资产责任，选派国有资产代表和经营者，并对其经营业绩进行考核奖惩，监督国有资产的运营。(3) 作为国有资产出资者的代表获取资产收益，并拥有对国有资产的处分权。这既不同于一般公司的主要职能即搞好生产经营，也不同于企业集团以生产经营为主兼有资产运营的职能。

第四，从管理内容和方法的角度看。一般公司的管理主要是企业生产管理、现场管理、质量管理、经营管理等。国有控股公司由于其业务是从事产权经营与管理，因而通常是进行超之于企业管理之上的战略管理，超脱于一般公司供产销人财物管理上的资产运营管理。

第五，从出资组织形式与主体性质上看，国有控股公司是由国家单独出资设立的国有独资公司。是国有资产的投资主体与运营主体，其注册资本是其对独资、控股和参股企业投资之和，且对外投资不受净资产 50% 的限制。而一般公司往往是由 2 个以上 50 个以下的股东共同出资设立的有限责任公司或向社会公开募集资本的股份有限公司。企业集团则首先被视为国有资产投资主体的被投资对象。其注册资本是由投资人向其注入资本形成的；其次企业集团也可以成为下一层企业的投资主体，但对外投资不得超

过净资产的 50%。

## 二、我国国有控股公司的产生

在我国，国有控股公司是随着国有资产管理体制改革的不断深化在政府的推动下而产生的。

### （一）国有资产管理体制的建立

在 1987 年之前我国还没有使用国有资产这个概念（那时将国有资产笼统地称为国家财产），国有资产的管理是在“政企不分”、“两权合一”、“条块分割”、“多头管理”的传统模式和体制下运行的。这种体制既不利于政府转变职能，不利于企业作为独立的法人实体和市场主体地位的形成，也使国有资产所有权的唯一性、统一性、排他性受到了很大的损害。从而使国有资产长期处于“所有者缺位”的状态，这不仅导致运营效率低下，国有资产的保值增值无人负责的状况，而且出现了严重的国有资产流失现象。因此，80 年代中后期，理论界和政府部门积极探索新的国有资产管理方式与体制。1988 年 1 月，国务院决定成立国有资产管理局，把国有资产的产权管理职能从政府行政管理职能和一般经济管理职能中分离出来。从 9 月份开始，国家国有资产管理局与各省、自治区、直辖市和计划单列市及市、地、县等也陆续成立了各级国有资产管理局，初步建立了国有资产管理机构体系，但这仅仅是国有资产管理体制改革的开端。

1992 年，国有资产管理体制改革有了新的的重要举措。国家计委、国家体改委、国家经贸委、国有资产管理局联合发文批准 55 家试点企业集团中的 7 家集团和中国纺织机械集团作为国有资产授权经营的试点。授权的主要内容是：国有资产管理部门将企业集团中紧密层企业的国有资产统一授给核心企业经营，建立核心企业与紧密层企业之间的产权纽带，增强企业凝聚力，使紧密层

企业成为核心企业的全资子公司或控股子公司，逐步实现集团资产与经营一体化，并向控股公司方向转化。

1993年11月中共十四届三中全会通过的《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》中指出，国有资产归国家统一所有，社会主义市场经济条件下，国有企业改革的方向是建立现代企业制度。并明确指出：“按照现代企业制度的要求，现行行业总公司要逐步改组为控股公司。”由此新的国有资产管理体制的基本架构初步形成，其内容为：国家统一所有，国资职能分开，政府分级管理，控股公司运营，企业独立经营，依法规范操作。

所谓国家统一所有，是指中央政府是国有资产的唯一合法代表。国有资产所有权的法律主体是中华人民共和国，国务院代表国家行使国有资产的所有权。国有资产所有权坚持统一性和完整性的原则，否定国有资产部门所有、地方所有和企业所有的主张，维护全民资产神圣不可侵犯的宪法原则。国务院作为国有资产所有者代表，享有企业国有资产的所有者权益，具体实施制定有关国有资产的法规，领导实施对国有资产的监督管理，依法授权和调整国有资产的产权主体，依法集中和使用国有资产收益，批准国有资产重大产权的转让等职能。

国资职能分开则指，国务院统一行使全国的行政职能和国有资产所有权职能。政府的行政职能覆盖全社会，属于国家的政治权力；所有权职能仅限于国有经济，属于国家的财产权利。这两种职能应由不同的部门和机构分别来行使。地方各级人民政府的行政职能和国务院授权的国有资产的产权职能，也应由不同的部门和机构行使。在国资职能适当分开的基础上，实行税利分流。收税是行政职能的体现；收利是所有权职能的体现。

所谓政府分级管理，是指国务院设立专职的国有资产管理机构，负责全国国有资产所有权管理。地级以上人民政府，相应设

立专职的国有资产管理机构。县级人民政府根据所管辖国有资产数量，也可以设立专职的国有资产管理机构。国有资产管理机构受同级人民政府和上级国有资产管理机构的双重领导，在业务上主要接受上级国有资产管理机构的指导和监督。

在新的国有资产管理体制中，国有控股公司是介于政府与企业之间的中介产权运营组织机构，是二者之间的隔离层，它的组建和发展是社会主义公有制下，实现政企分开和恢复国有经济一般经济属性即实现国有资本价值最大化的客观选择。作为特殊的企业法人，它解决了以往国有企业所有者主体缺位问题，并通过国有企业产权的有效运作实现国有资本的有效扩张，提高国有资本的社会控制力。

同样，在国有资产新的运作管理体制中，国有控股公司是政府与企业之间的资产纽带和连接环节，政府对企业的所有权管理是通过控股公司进行的间接管理，政资分开使政府的所有权管理职能与行政管理职能得到有效分离。在经济关系上，政府与控股公司之间是委托授权关系，控股公司与企业之间则是投资契约关系，前者主要受国有资产运作管理的有关法规调节，如将出台的《国有资产法》后者主要受《公司法》和有关企业法调节。

企业独立经营机制表明，微观层的企业是独立的法人主体和市场竞争主体，依法对国有控股公司投资的资产享有法人财产权，即成为法人财产的主体，与国有资产的产权主体处于平等的民事主体地位，独立享有各项相应的财产权利，并承担资产保值增值责任，以法人财产自负盈亏。企业的投资主体既可以是单一的，也可以是多元的。

基于这样一种资产管理体制架构上的资产管理体制的运作方式如图 1-1 所示：

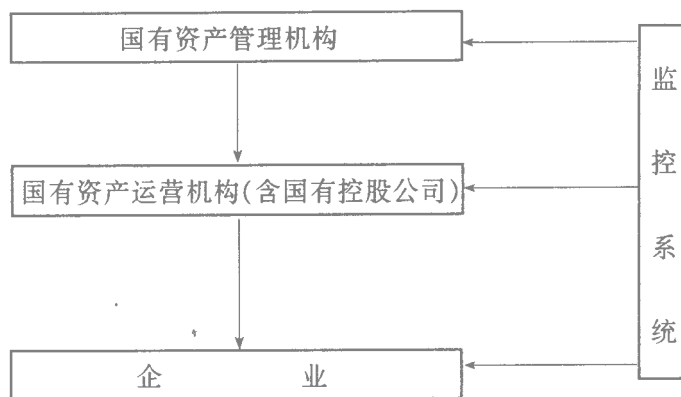


图 1—1 国有资产管理体制运作方式

从图中可以看出，国有资产管理体制的运行分三个层次实现。第一层次为国有资产管理机构，是国有资产的所有权代表者和管理者，不直接从事资产经营，而是对从事国有资产经营的机构进行授权与管理等活动。第二层次是介于国有资产管理机构与企业之间的中间机构，国有控股公司便处于这个层次上，直接从事资产经营，但不从事商品经营，它是国有资产管理部门的代理机构，对上接受国有资产管理部门的监督与控制，对下负责国有资产的组织、指挥、协调和控制，但不参与企业的具体生产活动。第三层次是企业，它是国有资产的经营管理者。企业在生产经营活动中是独立的经济实体，与国有资产经营机构之间是投资者与经营者之间的关系。此外还存在一个对国有资产管理的监控系统。对国有资产管理，除各级国有资产管理机构的内部监控外，还有外部的法律监控。这一方面表现为国家通过制定有关法律、政策、条例等对国有资产的营运、处置、收益等进行规范，另一方面是各级权力机关对国有资产管理机构的监控实行再监控。