

# 国有资产监管制度改革初探

马海涛 李霁

(中央财经大学财政与公共管理学院)

随着我国市场经济体制的不断发展，国有企业参与市场经济的程度越来越高，一个好的监督机制，对于保证国有资产的保值增值，提高国有资产的竞争能力和运行效率越来越显得重要。

## 一、国有资产监管体制的历史变革

国有资产监管模式的改革，和其他经济体制改革一样，都是在不断摸索的过程中进行完善的。可以从政策理论和实践变迁两个角度来考察：

在方针政策上，大致有这么四个里程碑：一是党的十三届三中全会开始在政策界定上对国有企业及国有资产管理体制进行改革；二是党的十四届三中全会在明确现代企业制度的基本原则的同时，提出国有资产实行“国家统一所有、政府分级监管、企业自主经营”的原则；三是党的十五届四中全会进一步提出“国家所有、分级管理、分工监督、授权经营”的国有资产管理体制的十六字方针，给地方政府在国有资产管理体制和国有企业改革方面更大的权限；四是党的十六大，提出“继续调整国有经济的布局 and 结构，改革国有资产管理体制，是深化经济体制改革的重大任务。在坚持国家所有的前提下，充分发挥中央和地方两个积极性。国家要制定法律法规，建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，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。关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等，由中央政府代表国家履行出资人职责。其他国有资产由地方政府代表国家履行出资人职责。中央政府和省、市(地)两级地方政府设立国有资产管理机构。”

在实践当中，为了对国有资产行使管理职能，重点是管理国家投入各类企业的国有资产，并按照“统一政策，分级管理”的原则，逐步建立从中央到地方的国有资产管理体制，于1988年组建了归口财政部领导的国务院直属局—国家国有资产管理局，代表国务院专司国有资产管理职能，是国有资产所有者的总代表。标志着我国的国有资产管理新体制开始从国家总体上突破计划经济体制的框架。相应的，各省、自治区、直辖市政府也设立了专司的国有资产管理机构，形成了比较完整的国有资产管理体制。再到后来国资局的取消和国资委的成立，国有资

监管经过了不同时期。总的来说，在各地的实践中，逐步形成了四种比较有代表性的监管模式：一是所谓的“深沪”模式。大体上就是组建了国有资产管理委员会、国有资产经营公司和国有资产控股、参股企业“三个层次”的国有资产管理体制。实行这样办法的主要有深圳、上海以及天津、河北、浙江、安徽、海南、青海、陕西、黑龙江、湖北、山东、江苏、内蒙古、福建、广东、辽宁、吉林等省；二是“一体两翼”模式。也就是以财政部门为主体，国有资产管理局和税务局作为其“两翼”，归口于财政部门管理。中央政府和没有采用“深沪模式”的省市基本上是实行的这种方法；三是“五龙治水”模式。这是1998年国有资产管理局撤并后，将国有资产的出资者所有权分别由不同的政府部门行使，取消专司国有资产所有权代理职能的机构。由作为社会经济管理部门的财政部门兼司国有资本金基础管理职能、行使收益及产权变更管理职能，由各级经贸委对国有企业行使重大投资、技改投资的审批及产业政策的制定、国有企业的破产管理、兼并、改制等监管职能，国家发展计划委行使基本建设投资管理职能，劳动部掌管企业工资额的审批，组织部和企业工委行使选择经营者的职能；四是“十六大”模式。就是将管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等，由中央政府代表国家履行出资人职责。其他国有资产由地方政府代表国家履行出资人职责。中央政府和省、市(地)两级地方政府设立国有资产管理机构。2003年国务院机构改革，宣布成立国家国有资产管理委员会，下半年开始，省级人民政府也开始组建相应的地方国资委。

## 二、国有资产监管的原则

### 其一，国有资产保值、增值、增效的原则

就国有资产本身来讲，监管的目标分为三个层次：首先，确保其保值，也就是“保全”。在经济生活中，盲目重复建设现象普遍，政府各部门只管投资不管退出，国有资本没有退出通道，国有资本收益权被忽视甚至被侵犯，很多地方借改制、拍卖、破产等机会，将国有资产明显低估，加上腐败现象，造成大量国有资产流失，每年高达数百亿。防止国有资产无谓的或者不合理的流失，将成为国有资产监管的一个重要任务。在具体的监管中，主要是防止两种流失：一种是显性流失，主要是指在国有企业改制过程中，一些人钻国家法律和法规的漏洞，利用手中权利，把国有资产转移为个人财产；一种是隐性流失，是指国有资产的闲置造成的损失。国有资产的保值，不仅是国有资产增值和增效的前提，也关系到维护社会的稳定。

其次，促使国有资产增值。公有制是社会主义经济制度的基础。坚持公有制为主体，国有经济控制国民经济命脉，在经济发展中起主导作用，对于发挥社会

主义制度的优越性，增强经济实力、国防实力和民族凝聚力，提高我国国际地位，具有关键性的作用。但是这些作用的发挥，必须体现在国有资产的不断增加，造血功能不断增强的基础上。

再次，设法让国有资产增效。在社会主义市场经济中，各类市场主体都是公平的，因此，要增强国有经济的竞争能力，必须提高国有资产的运营效率，一方面，要把国有资产用到效率很高的地方；另一方面，要通过国有产权制度的改革和创新，建立现代企业制度，不断增强国有经济的控制力、影响力和竞争力。

#### 其二，有利于国有资产的结构调整的原则

随着我国社会主义经济的不断发展，国有经济结构不合理问题日益凸现。主要表现在，国有经济在国民经济中该进入的领域进入不足，不该介入的领域介入过多，未能发挥应有的功能。通过创新国有资产监管体制，正好为促进国有经济结构和布局的战略性调整提供了一个很好的契机。国有资产管理委员会可以将现有的国有资产，特别是国有企业的分布、结构进行梳理，通过资产运营、投资调整等办法，逐渐使得国有资产的布局更加合理。按照公共财政的框架要求，提高国有经济提供公共产品的质量和能力。

#### 其三，国家统一所有，分级行使出资人职责的原则

我国宪法规定，“中华人民共和国社会主义经济制度的基础是生产资料公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。”“国有经济，即社会主义全民所有制经济，是国民经济的指导力量”。因此，国有资产必须由代表全体人民利益的国家统一行使所有权。也就是说，由国家通过国务院来统一制定法律法规，对各级出资人代表履行出资人职责、监管企业国有资产进行引导规范，确定国有资产的经营范围，制定国有经济布局和结构调整的大政方针，确定国有股权转让、产权交易的规则，确定国有股权、产权转让收入的使用原则，编制国有资产经营预算，对各级出资人代表履行出资人职责、执行国有资产监管法律法规进行监管，依法调整出资关系，合理调整国务院、省级、市（地）级政府行使出资人职责企业的范围

同时，考虑到国有资产的形成既有中央的直接投资，也有地方政府的直接投资；而且，随着国有企业改组、国有经济布局调整的推进，国有企业股权多元化、国有资产重组、流动，将是国有资产的形态和存在方式发生重大变化，管理起来难度也将增大，按照市场经济运行的普遍规律，权、责、利对等的要求也越来越迫切。这些都要求分级履行出资人职责的原则确立各级政府的出资人地位和身份，进一步明确各级政府管理国有资产的范围和对所管理国有资产的管理、处置、收益的权限，明确各级政府履行出资人的企业和出资人职责的具体内容。因此，就需要按照分级行使出资人职责的原则，由中央和地方人民政府分别代表国家行使出资人职责。国务院代表国家对关系国民经济命脉和国家安全的大型国有出资企业、重要基础设施和重要自然资源等领域国有出资企业履行出资人职责；省级、

市（地）级人民政府分别代表国家对国务院履行出资人职责以外的国有出资企业履行出资人职责。

#### 其四，依法履行出资人职责的原则

市场经济是法制经济，政府作为国有资产的出资人代表，更要依法监管。十六大报告提出，“国家要制定法律法规，建立中央和地方政府分别代表国家履行出资人职责、享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产与管人、管事相结合的国有资产管理体制。”“各级政府要严格执行国有资产管理法律法规”。各级政府特别是政府国有资产监督管理机构应当严格执行国家有关法律法规，依照公司法、《企业国有资产监督管理暂行条例》等法律法规行使出资人权利、履行出资人职责、承担出资人义务，既维护好国有资产所有者权益，又切实保证所出资企业的经营自主权。同时，根据监管实践的变化，及时调整和修订相关法律、规章、制度，使得监管的依据更加合理。

### 三、加强国有资产监管的措施

其一，建立健全法律法规体系和各项规章制度。由于历史和体制的原因，国有资产的处置和运营往往带有随意性和浓厚的行政色彩，这与社会主义法制经济的要求有很大差距，也是导致国有资产管理无序，国有资产大量流失的重要原因。所以有必要建立和市场经济相适应的国有资产管理法律体系。目前应该根据十六大的精神，以法律的形式，明确国资委、营运主体的法律地位、机构组织、运行规则和权利、职责，落实国有资产保值增值责任。规范国有资产处置的方式和办法，加大对国有资产流失查处力度，改革和完善国有资产收益收缴办法，尽快出台《国有资产法》法律，抓紧起草《企业国有资产授权经营管理办法》、《重要子企业重大事项管理办法》、《企业国有产权转让暂行办法》、《企业国有产权纠纷调处办法》、《企业国有资产经营业绩考核暂行办法》、《产权交易管理办法》、《上市公司国有股转让暂行办法》等法规和规章，形成以《公司法》、《国有资产法》和《企业国有资产监督管理暂行条例》为核心的法律法规体系。

其二，建立内外结合的公司监控体系。国有资产的监控体系应是职责明确、内外结合、覆盖各个方面的。主要有这么几个层次：一是国有资本所有权行使机构。各级国资委按“管资产、管人、管事”相结合的原则对国有企业进行所有权管理：“管资产”指按资本管理原则行使所有权管理；“管人”一般是指国有资本所有权行使机构有任免公司董事、监事，及对某些企业批准总经理任免职的权力；“管事”主要指国有资本所有权行使机构对企业的收益分配方案、增资和修改章程、股权或资本交易方案及重大决议事项有股东批准权。二是国有企业（公司）。一方面，要完善内部控制制度。所谓内部控制是由企业董事会、监事会、管理当局和其他员工实施的，为保证财务报告的可靠性、经营的效率效果以及现

行法规的遵循等目标的实现而提供的合理保证的过程，包括整体系统控制及业务系统控制，从总体上覆盖了企业生产经营的各个环节。内部控制主要由控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监督等五项要素构成。要明确各主体在内控中的地位和责任：董事会在内部监控体系中承担战略性责任，CEO受董事会监督承担主要的执行责任，监事会和审计委员会合理分担责任，审计委员会主要负责内部审计方针的制定；另一方面，作为国有资产的实际使用者，国有公司还有责任主动向外部披露基本的经营和财务信息，公布国家给予的支持政策和基本管理制度，接受社会大众和专业人士的监督。。这样做既符合国有企业及国有资本所有权行使机构必须向企业真正的“股东”——全国纳税人提供信息的原则，有利于所有权行使机构和企业提高效率、防止腐败，又有利于各种企业间的公平竞争。三是外部审计机构。有效的独立的审计不仅可以在事后对国有资产经营运行中出现的问题进行发现和纠正，还可是产生很好的震慑作用，起到较好的事前预防效果。四是社会其他机构和群体。包括舆论媒体、中介机构等都对公司监控体系的建立和运行有重要的积极意义。

其三，建立合理的考核评价激励机制。按照资产管理和人事管理相统一的原则，依据资产规模、经营目标和岗位责任等要求，依法选聘、考核、任免经营管理者。加大通过市场机制选聘经营管理者的力度，培育和发展人力资本市场，增强供求代理、薪酬咨询、择业指导、人才评价等服务功能。一方面，建立公平、公正的企业国有资产经营业绩考核体系和企业国有资产统计评价体系。认真做好清产核资工作，修订和完善企业清产核资管理办法；三要建立有效的企业负责人激励约束机制；国有资产营运主体的激励机制必须建立在实现国有资产保值增值目标的基础上。只有实现了国有资产的保值增值，才能得到基本工资以外的奖励收入。综合运用年薪制、持有股权和股票期权等多种薪酬方式，形成有利于最大限度实现国有资产保值增值目标的激励体系。对国有资产营运主体的经营管理人员，可以实行年薪制等激励措施，以调动其积极性。对公司法人治理结构健全的国有资产营运主体的管理人员，可以探索实行持股制、期权制等激励措施，探索复杂劳动的产权定价方式，形成激励和约束相结合的机制。不过应该先行试点，在此基础上再逐步推开。

其四，建立国有资产经营预算管理制度。在明确多数国有企业是一般市场主体的情况下，那么对国有企业的管理或者说国有经营性资产的管理，是国有资本资产管理，即按经营权和所有权分离原则，对国有企业只以资本所有者的身份进行管理，即“履行出资人职责”，根据资本回报状况确定管理目标、评价结果；按公司法体现的股权管理原则、方式和程序界定所有者权责及管理办法，进行资本管理。由国资委负责编制国有资产经营预算。以资本收益为核心，根据资产规模、行业特点、经营目标和地区经济状况，改进和完善国有资产保值增值的指标考核体系和绩效评价制度。预算编制完成后，报人民代表大会审批。这样，有利

于形成法定的制约办法，规范国有资产管理、运营行为。

**参考文献：**

- 彭绍宗：产权制度与国有资产管理体制改革，《经济学动态》，2003年01月；  
王宝库：中外国有资产管理模式比较研究，《经济学动态》，2003年03月；  
陈小洪、张文魁、李兆熙：进一步改革国有资产管理体制的若干思考，国研网，2003年03月；  
王克勤、刘太阳：国资委如何管好国有资产，中国经济时报，2003年3月12日；  
陈丽洁：国有资产管理体制改革的基本原则，经济参考报，2003年07月16日；  
王保喜：国资监管应做到“三个有利于”，中国经济时报，2003年06月09日