

管资产和管人、管事相结合—国有资产管理体制的利弊

杨卫华

(中山大学税收与理财研究中心)

到2001年底我国国有资产总计达10.9万多亿元,其中经营性资产7.3万多亿元,占67%。如何盘活国有资产,加强对国有资产的监督管理,防止国有资产流失,是我国经济体制改革必须解决的一个重大课题。在总结国有企业改革经验的基础上,为进一步加强国有资产的监督管理,党的十六大报告提出,“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。”这一改革是对国有资产管理体制的重大突破。笔者认为,管资产和管人、管事相结合体制的实施,将有助于强化国有资产的监管,但也应当看到这一体制是崭新的国有资产管理体制,它需要在实践中不断总结和完善。

一、管资产和管人、管事相结合管理体制的主要内容

2003年初召开的第十届全国人大一次会议明确,国家设立国有资产监督管理委员会(以下简称“国资委”),负责国有资产的监管。接着国务院发布了《企业国有资产监督管理暂行条例》(以下简称《暂行条例》),对实施管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制作了具体的规定。《暂行条例》指出,企业国有资产属于国家所有,国有资产管理体制改革的目标是:“建立适应社会主义市场经济需要的国有资产监督管理体制,进一步搞好国有企业,推动国有经济布局和结构的战略性调整,发展和壮大国有经济,实现国有资产保值增值。”为实现这一目标,国家建立“由国务院和地方人民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。”《暂行条例》规定的国资委管资产和管人、管事的具体内容如下:

(一)管资产方面。《暂行条例》第五章和第六章对企业国有资产管理和企业国有资产监督作了专门规定,内容概括起来有:

1. 资产产权管理。产权是指财产所有权以及与财产所有权有关的经营权、使用权等财产权,但不包括债权。产权管理包括国资委对企业国有资产的产权界定和产权登记,资产评估监管,清产核资,资产统计,综合评价,企业间国有资产产权纠纷协调,产权交易的监管等。

2. 资产收益管理。国资委对其所出资企业的国有资产收益依法履行出资人

职责，代国家收取利润或参与股利分配等；同时，对其所出资企业的重大投融资规划、发展战略和规划，依照国家发展规划和产业政策履行出资人职责，提出建议，加强监督等。

3. 重大资产处置管理。国资委对其所出资企业中的国有独资企业、国有独资公司的重大资产处理，如重大资产购置、重大资产转让、重大资产投融资、增减资本、对外担保、发行公司债券等，行使批准权。

4. 派驻监督。国资委代表本级政府向其所出资企业中的国有独资企业、国有独资公司派出监事会，行使监督权。

5. 财务监督。国资委依法对其所出资的企业财务进行监督，建立和完善国有资产保值增值指标体系，同时要求所出资企业中的国有独资企业、国有独资公司，按照规定定期向国资委报告财务状况、生产经营状况和国有资产保值增值状况。

6. 帮助企业建立内部监督制度。国资委应帮助国有及国有控股企业加强内部监督和风险控制，依照国家有关规定建立健全财务、审计、企业法律顾问和职工民主监督等制度。

（二）管人方面。《暂行条例》第三章规定国资委依法对企业负责人进行管理。具体内容有：

1. 建立用人机制。国资委应建立健全适应现代企业制度要求的企业负责人的选用机制和激励约束机制。目前国有企业既存在约束不力的问题，也存在激励不足的问题。

2. 任免或建议任免企业负责人。国资委对其所出资的不同企业有不同的人事权。（1）任免国有独资企业的总经理、副总经理、总会计师及其他企业负责人；（2）任免国有独资公司的董事长、副董事长、董事，并向公司提出总经理、副总经理、总会计师等的任免建议；（3）依照公司章程，提出向国有控股的公司派出的董事、监事人选，推荐国有控股的公司的董事长、副董事长和监事会主席人选，并向其提出总经理、副总经理、总会计师人选的建议；（4）依照公司章程，提出向国有参股的公司派出的董事、监事人选。

3. 考核与奖惩。国资委与其任命的企业负责人签订业绩合同，确定所出资企业中的国有独资企业、国有独资公司企业负责人的薪酬，并根据业绩合同对企业负责人进行年度考核和任期考核。依据考核结果，给企业负责人予以奖励或惩罚。

（三）管事方面。《暂行条例》第四章规定国资委有权对其所出资企业重大事项进行管理。其内容主要包括：

1. 指导国有及国有控股企业建立现代企业制度，审核批准国有独资企业、国有独资公司的重组、股份制改造方案和国有独资公司的章程。

2. 依法定程序决定或报经本级人民政府批准国有独资企业、国有独资公司

的分立、合并、破产、解散、增减资本、发行公司债券等重大事项。

3. 依法派出股东代表、董事，参加国有控股的公司、国有参股的公司的股东会、董事会。

4. 决定或报经本级人民政府批准其所出资企业的国有股权的转让。

5. 审批其所出资企业投资设立的重要子企业的重大事项，如企业合并、分立、转让、对外合作、公司制改建、注册资本变动、重大投融资、对外担保等。“重要子企业”是指分布在关系到国家经济命脉的关键领域的子企业，如重要国防军事工业子企业等。

6. 组织协调所出资企业中的国有独资企业、国有独资公司的兼并破产工作，并配合有关部门做好企业下岗职工安置等工作。

7. 拟订所出资企业收入分配制度改革指导意见，调控所出资企业工资分配的总体水平。

8. 对所出资企业中具备条件的国有独资企业、国有独资公司进行国有资产授权经营。被授权的国有独资企业、国有独资公司应当建立和完善规范的现代企业制度，并承担企业国有资产的保值增值责任。

总之，国资委管资产和管人、管事既相互区别又紧密联系，三者的结合有利于保证国有资产的保值增值。

二、管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制利弊分析

建立管资产和管人、管事相结合的新的国有资产管理体制，无论从理论还是从实践看，都具有重要的意义。

（一）管资产和管人、管事相结合管理体制的优点

1. 建立管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制，从法规上明确了国有资产的出资人，落实了国有资产的责任主体，保证了出资人到位。过去我国国有资产多头管理，经贸委负责指导国有企业的改革和管理，中央企业工委和地方党委组织部门负责国有企业负责人的选配，财政部门负责国有资产的清产核资、登记处置，劳动部门负责国有企业工资总额的管理等。这样，不同部门各管一块，不知道谁是国有资产所有权的代表，出资人缺位，国有资产管理难以落到实处。建立管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制，由国资委把管资产和管人、管事统一起来，代表国家履行出资人的职责，享有所有者权益，解决了长期存在的国有资产多头管理和出资人缺位的问题，实现了管理国有资权利、义务和责任的统一。国有资产出资人到位，为建立健全产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度提供了重要的体制保证。

2. 建立管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制，有利于消除矛盾，强化管理，减少国有资产流失。过去我国国有企业、国有资产和国有企业负责人

分别由多个部门管理，这样，形成管资产的部门不管人，管人的部门不管资产，管资产运营的部门不管资产的收益，部门权责不一致。结果有利益的事大家都争着管，没有利益的事谁也不过问，有关部门之间争权利，争利益，部门间矛盾上升，管理效率下降，国有资产流失严重。管资产和管人、管事相结合体制的建立，把分散于各部门的国有资产管理职权统一到国资委，有效地避免了部门之间的矛盾，堵塞了国有资产管理的许多漏洞，有利于强化管理，减少国有资产流失。

3. 建立管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制，实现权责统一，有利于盘活国有资产，优化资产配置，保证国有资产保值增值。过去由于管人、管事、管资产归属不同的部门，管人的部门难以准确了解企业资产的保值增值情况，所以，官造数字，数字造官的现象屡屡出现。管资产的人无力奖惩经营者，对企业负责人的行为既难以激励，也难以约束。这样，无人对国有资产运行质量和保值增值真正负责。同时，由于国有资产归不同的企业、不同的部门使用和支配，国有资产在一定程度上被分割于不同的行业，被不同部门所垄断，导致有的部门设备不足，有的部门则资产长期闲置，国有资产难以优化组合，保值增值难以实现。管资产和管人、管事相结合体制的建立，国资委统一履行对国有企业人、财、物的管理，保证了企业管理者权责的统一，明确了管理者的职责，有利于促进管理者加强管理，优化资产配置。同时，正确实行这一体制，也有利于调动经营者的积极性，实现国有资产的保值增值。

4. 建立管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制，有利于推动政府转变职能，实现政府社会公共职能与国有资产出资人职能的分离。在我国，政府既是社会公共事务的管理者，又是国有生产资料的所有者，政府的双重身份，承担着双重职能。过去政府把二者合二为一，既管理社会公共事务，又运用手中的生产资料组织生产，分配利润，造成政企不分，效率低下。新的国有资产管理体制的建立，明确国资委代表国家履行出资人职责，作为国有资产所有者的代表，不行使政府公共管理职能，其根本任务是保证国有资产的安全，国有资产的保值增值。这一体制解决了政企不分，产权责任不清的问题，既有利于促进政府职能的转变，提高政府管理效率，又有利于强化国有资产管理，保证国有资产的保值增值。

（二）管资产和管人、管事相结合管理体制的缺陷

管资产和管人、管事相结合体制和其他新生事物一样，同样存在一些不完善的地方，需要在实践中不断改革和完善。笔者认为，目前需要注意以下几个问题：

1. 《暂行条例》第十三条和第十四条规定了国资委的主要职责和义务，第三十八条又规定了国资委的法律责任，但《暂行条例》没有规定如何加强对国资委的监督和考核。这样，就制度而言是不完善的。制度不健全自然难以说明出资人是缺位、到位还是越位，难以避免到位而不越位。任何单位和个人都必须受法律的限制，制度的约束，以及内部和外部的监督，失去监督，腐败不可避免。

2.《暂行条例》第三章至第六章虽然规定了管人、管事和管资产的范围,但没有说明是国资委管资产和管人、管事相结合,还是国资委和其所出资或授权经营的国有资产经营公司一起管资产和管人、管事相结合?是一个层次的“三结合”,还是国资委重在管资产,资产经营公司重在管人,企业重在管事的“三结合”?同时,在具体操作中管资产和管人、管事如何结合?是以管资产为核心还是以管人为核心?现在管资产和管人、管事的“三结合”与过去管企业的高度统一有什么不同?这一系列问题没有弄清楚,这一体制自然难以实行。

3.《暂行条例》第十七条第(二)(三)款规定国有资产监督管理机构依照有关规定,可以向国有独资公司和国有控股公司提出总经理、副总经理、总会计师等的任免建议或人选建议。这一规定超出了《中华人民共和国公司法》第六十九条和第一百一十九条的规定,在法律上不符合下位法服从上位法的原则,国资委代行了本应由企业董事会行使的部分职权,既不利于调动董事会的积极性,也不利于组建适应市场发展要求的企业经营班子,不利于发挥企业作为市场主体的作用。

三、进一步完善管资产和管人、管事相结合管理体制的建议

为了进一步完善管资产和管人、管事相结合的新的国有资产管理体制,笔者建议:

1.在实践中进一步调整和完善《暂行条例》的规定,并尽快把《暂行条例》上升为企业国有资产监督管理法。《暂行条例》的制定和颁布,为我国企业国有资产监督管理提供了法律依据,但《暂行条例》的内容还不够完善,法律级次还不够高;同时,某些内容与现行法律存在矛盾,比如《暂行条例》有些规定与公司法不相吻合。另外,《暂行条例》只规定国资委对企业国有资产的监管,没有相应规定对国资委的监督,不能形成相互制约的机制。国资委作为监督管理企业国有资产的政府特设机构,权力集中,如果缺少监督,可能出现越位,给国有资产的管理带来负面影响,国有资产流失的漏洞也可能由企业转到国资委。因此,要在实践中进一步完善我国国有资产监督管理的法律法规,通过法律法规明确对国资委的监督办法,规定国资委应向本级人大或人大常委会报告资产经营预算和预算执行情况,并定期向本级政府汇报工作;同时,还应规定向企业公开国资委的办事制度,特别是用人制度、收益分配制度,接受企业和工人的监督。此外,还应规范国资委与财政部门、审计部门的关系,国有资产收益应及时缴入国库,由财政部门统一管理,接受审计部门的审计监督等等。因此,要创造条件尽快出台《国有资产监督管理法》,进一步规范国有资产的监督管理。

2.进一步建立健全企业国有资产监管体系。除了国资委的监管外,首先,应建立健全企业内部监督制度。要建立厂务公开制度,增加企业决策的透明度,

让广大职工了解企业，关心企业，支持和参与企业的发展；要建立健全企业职工代表大会制度，企业的重大问题必须通过职工代表大会讨论。同时，应建立健全企业党的组织和工会组织，发挥党组织和工会组织的监督作用。通过健全内部监督机构和制度，加强企业内部的监督管理，减少国有资产的流失，保证国有资产的安全，国有资产的保值和增值。其次，应充分发挥政府有关部门如财政、税务、审计、工商行政管理和银行等部门对企业国有资产的监督作用。再次，应发挥会计师事务所等中介机构的监督作用。这样，在社会上形成一个较为完善的国有资产监督体系和监督网络，共同加强对企业国有资产的监督。

3. 要处理好国资委管资产与管人、管事的关系以及完善国资委监管与完善企业法人治理结构的关系。国资委的根本任务是受本级政府的委托，代表政府履行出资人的职责，管好国有资产，优化国有资产的配置，保证国有资产的保值增值。因此，在管资产与管人、管事关系中，管资产是核心，是目的，管人和管事是管好资产所必须采取的手段，是为管好资产服务的。要管好资产，管事是前提，管人是关键。不管事，不了解企业的生产经营情况，就不可能管好资产，国有资产的流失就不可避免；不管人，不把权利、义务和责任统一起来，就不可能形成激励机制和约束机制，就不可能调动企业负责人的积极性，就不可能对国有资产有效管理，不可能盘活资产，优化资产配置，最大限度地提高资产的使用率，不可能保证资产的安全，保证资产的保值和增值。所以，管资产必须与管人、管事相结合，必须把管资产与管人、管事集于一体。

把管资产和管人、管事集于一体虽然有利于加强国资委对企业国有资产的监管，但这种管理体制处理不好，也容易造成“集权”，甚至“专权”，导致权力“垄断”，搞“一言堂”。国资委就其性质而言，既不是行政机关也不是事业单位和企业，而是代表政府履行出资人职责的一个特设机构，这样国资委在管资产与管人、管事集于一身时，自然存在由出资人、股东、“老板”转为“老板加婆婆”的条件，党政不分、政企不分，所有权与经营权不分的情况就可能在国资委中重演。所以，一定要通过制度创新，用法律、制度来规范国资委的行为，要处理好国资委管资产与管人、管事相结合与完善法人治理结构的关系，保证所有权与经营权的真正分离，充分保障企业的权利。这样，一方面要加强国资委对企业国有资产的监管，另一方面要完善法人治理结构，维护企业作为市场主体的合法权益，让企业真正成为自主经营、自负盈亏的生产者和经营者，独立参与市场竞争，最终实现企业国有资产的保值、增值。为此，笔者认为，首先，要通过法律进一步规范国资委的职责，在管资产方面要推行产权多元化，要明确国资委的任务是管资产，保证国有资产的保值增值，不是管企业，不应干预企业的生产经营行为，不能把国资委变成经贸委的翻版；要防止国资委由管资产向管企业转变，要使资产的所有权与经营权分离，国资委是所有权的代表，是出资人，不是生产经营者，不能插手企业的生产经营和财务管理活动，不能干预企业的微观行为。其次，在

管人方面，国资委应严格执行公司法的规定，履行出资人的职责。它可以直接任免国有独资企业的总经理、副总经理、总会计师等企业负责人；可以任免国有独资公司的董事长、副董事长、董事；可以依照公司章程，提出向国有控股的公司派出的董事、监事人选，推荐国有控股的公司的董事长、副董事长和监事会主席人选。总之，国资委作为“老板”，有权任免国有独资公司的董事班子，推荐国有控股公司的董事会负责人，委派财务总监。但企业的经营班子包括其主要负责人，应交由企业董事会任免，国资委不应取代董事会的职权。再次，在管事方面，国资委履行的是出资人的职责，其要管的是与所有权有关而非经营权有关的事，如《暂行条例》所列举的审核、批准国有独资企业或公司的重组等，而非生产经营事务，不应插手企业的经营行为。

4. 应尽快建立职业化监管队伍和职业经理人队伍。国有资产的监管与经营，不仅政策性强，而且职业性明显，技术性高。因此，国资委一方面要通过培训等手段，提高资产监管人员的政策水平和业务能力；另一方面要逐步补充有技术专长的监管人员，加强监管队伍建设。同时，要鼓励和推动企业董事会走经理职业化的道路，从社会发现经营管理人才，在人才市场的竞争中选择职业经理。经理职业化，有利于促进人才竞争，提高经理人员水平，有利于加强企业的生产经营管理，加强经济核算，提高经济效益。

参考资料：

国务院：《企业国有资产监督管理暂行条例》

管仁林主编：《〈企业国有资产监督管理暂行条例〉释义》 中国民主法制出版社 2003年6月版

白津夫：《国有资产管理体制改革十大风险》 《了望》2003.5.