

国有资产运营体系研究

刘剑, 曹玲

(中南大学商学院, 湖南长沙, 410083)

摘要: 改革国有资产管理体制, 深化经济体制改革是从整体上增强我国国有经济活力、控制力和竞争力迫切需要解决的问题。文章在借鉴西方国家国有企业改革的先进经验和我国部分地区国有资产管理体制改革的具体做法基础上, 指出构建一个健全、完善的国有资产运营体系是探索国有制有效实现形式的重要方面和必然选择, 认为国有资产运营体系应包括国有资产管理的组织子体系、监控子体系和资产经营子体系, 从而能更好地实现国有资产管理、监督与运营的职能。

关键词: 国有资产管理; 国有企业; 资本运营

中图分类号: F123.7

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2003)05-0631-05

截至2001年底, 我国国有资产总量为109 316.4亿元, 其中经营性国有资产为73 149.3亿元, 占66.9%, 非经营性国有资产为36 167.1亿元, 占33.1%^[1]。随着党的十六大的胜利召开和我国加入WTO, 改革国有资产管理体制, 构建一个健全、完善的包括国有资产管理、监督和国有资产经营在内的国有资产运营体系是探索国有制有效实现形式的重要方面, 也是深化经济体制改革, 从总体上增强国有经济活力、控制力和竞争力迫切需要解决的重大课题。

一、西方国家国有企业改革经验

(一) 实行与财政制相一致的国有资产分级所有

西方许多国家实行国有资产隶属关系与该国的预算体制直接挂钩, 建立从中央到地方的三级财政体制, 与之相应, 国有资产在法律上属于中央和地方各级政府分级所有, 各级政府间有明确的财产边界。这样强化了地方政府对国有资产的权利与责任。

(二) 设立统一的国家所有权代表机构行使所有权

瑞典、巴西等国则相继建立了国家控股公司, 统一管理国家拥有的股份, 代行国家所有权; 德、法、英

等国的法律规定, 以财政部为核心对国有企业行使统一的所有者权能, 包括制订发展目标、资金供给、选聘董事会成员、批准资产收购出让等等。

(三) 对国有企业进行股份化改革

西方国家在国企中推行股份制, 转让部分股权。国家与企业之间的关系是股东与经营者之间的关系。对盈利为目的的竞争性国有企业的股份进行转让。如意大利埃尼集团是国家控股公司, 共有300个下属公司, 已经转让了86个公司。这86个公司都是盈利企业, 收回了3.4亿里拉, 减少了10%的债务, 减轻了政府的财政负担^[2]。

对垄断性行业和社会公益事业的企业进行的股份制改组则比较谨慎, 对能源、运输、电讯、国防等行业的企业进行股份制改组必须经国家批准。国有企业中的国有股份不能在股票交易所进行买卖, 必须通过一定的法律程序办理。

(四) 国有企业与政府之间签订“计划合同”

为了解决国企与政府之间经营目标的差异, 西方国家实行了“计划合同制”: 国家与企业通过谈判, 协商双方应承担的责任, 制定企业发展战略和各项经营目标, 明确双方职责, 把企业的战略与国家的目标统一起来。国家签订合同的主要对象是与经济战略相关的重点企业和基础设施建设企业, 如信息、宇航、化学、原子能、电力等行业。

(五) 分类管理, 间接为主

西方国家把国有资产分为垄断性国有资产和竞争性国有资产两大类, 对垄断性国有资产多集中于为满足社会需要而设立的服务性企业(如铁路、邮政、广播等), 国家投资后在要求降低消耗、收回成本的前提下, 没有硬性盈利指标; 而竞争性国有资产分布在工业、建筑业、商业、服务业等领域, 要按市场规律运作、按合同完成资产保值增值指标。

(六) 引入竞争机制, 提高国有经济的抗风险能力

日本在改革中打破了原来由一家国营企业垄断的经营局面, 部分引入竞争机制, 减少市场进入壁垒, 贯彻市场化经营的原则, 以市场为导向。如, 日本电信业改革前实行垄断, 政府全部出资, 预算由国会审批, 经营者由内阁任命, 员工必须遵守公务员法, 严禁罢工。八十年代改革后, 引入竞争机制, 资本金由政府控股 65.61%, 经营者由大臣任命, 雇员不再属于公务员, 而且允许雇员罢工。通过改革, 提高了电信业的效率, 改变了以前经济效益低下的状况, 促进了公共事业的发展。

(七) 努力使出资人“人格化”

西方还有一些国家的国有企业是由行业主管部门代表政府行使所有权。为了使出资人明确权责, 法律授予主管部部长出资人身份直接行使所有权。如挪威工业能源部部长代表国家对国家石油公司行使所有权, 负责任命董事长及董事会成员; 澳大利亚联邦和各州政府投资兴办的 200 多个国企, 均由议会责成行业主管部部长代表各级政府行使出资人职能, 指定企业董事会成员, 对企业重大决策起导向和约束作用。

(八) 强化国有产权代表为核心的董事会管理体制

在这一方面, 其主要做法是: 第一, 把董事会作为连接所有者与管理者的中间地带。政府仅仅是控制、影响董事会人选, 向董事会提出发展目标; 但目标、计划要由董事会决策认可方能生效, 政府不能向企业下达指标; 第二, 保证董事会成员的社会化、知识化。实行外聘董事占 2/3, 专家不少于 1/3 的原则, 从经济、法律及有成就的现任和退休企业管理者中选聘; 第三, 建立“决策型董事会制”, 董事会职能限制在有关企业长远发展的战略性决策上, 不参与日常经营管理。^[3]

二、我国部分地区国有资产运营经验借鉴

在借鉴国外先进经验的基础上, 我国一些城市

结合自身的特点, 也分别开始探索我国国有资产运营与管理模式。其中以珠海、深圳、上海、青岛的做法比较成功, 也在国内引起一定反响。

(一) 珠海

珠海推出了“一委两局”模式作为珠海市属经营性国有资产的出资人代表和监管主体, 即珠海市国有资产经营管理局、中共珠海市委企业工作委员会、珠海市企业董事管理局的统称, 实行“三块牌子, 一套班子”的方式运作。“一委两局”把经营业绩考核与经营者的选择任用紧密结合起来, 成为经营者任免的一把标尺, 将不称职的董事长和总经理列为淘汰对象。

珠海在国有资产处置中制定了严格的规程。如在改制企业报损资产时, 金额在 300 万元以下的由各资产营运机构及授权经营主体按规定进行审批; 金额在 300 万元以上的, 由各资产营运主体及授权经营主体进行审核后, 报国经局确认^[4]。国经局下派的财务总监作为资产报损小组副组长, 负责审批报损资产, 并报国经局确认。

(二) 深圳

从 1980 年到 2001 年, 深圳市属国有企业包括国有控股企业总资产由 1.6 亿元增加到 1 639.3 亿元, 年均递增 39.1%; 国有净资产由 0.61 亿元增加到 408.2 亿元, 年均递增 36.3%; 实现利润由 0.15 亿元增加到 45.6 亿元, 年均递增 31.3%^[5]。

1992 年以来, 深圳市创建了国有资产管理委员会—资产经营公司—企业“三个层次”的国有资产运营和监管新体制, 实现了政府社会经济管理职能与企业所有者职能的分离, 国有资产的监管职能与运营职能的分离, 国有资产所有权与企业法人财产权的分离, 在推动国企改革与发展中发挥了重要作用。

另外, 深圳市积极推进授权经营, 出台并实施了《深圳市市属企业国有资产授权经营试点若干意见》, 近日还确定对深圳机场集团公司、盐田港集团公司、国际信托投资公司、地铁公司和深业集团等 5 家大型集团公司, 实行国有资产授权经营试点。

(三) 上海

上海市国有资产实现了从分散管理到以资产为纽带、分层级的专门管理, 从出资人缺位到建立出资人制度的飞跃, 总量从 1994 年底的 1 554 亿元飙升到 2002 年初的 5 208 亿元, 增长 2.36 倍; 资产负债率下降了 13 个百分点, 资产结构也趋向优化合理^[6]。

上海市构建了市国资委、国资办作为国有资产

专门管理机构来履行出资人职责,由市国资委向区县综合授权、市区两级分管,由市国资委、国资营运机构和各类企业3个层级,建立管理、监督与营运体系。目前,全上海9成以上的经营性国有资产已纳入授权经营管理,84%以上的市属非经营性国资也已纳入委托监管。

(四) 青岛

2002年,青岛市对市属投资类企业实施统一归口管理,起草了《市属投资类企业产权代表报告制度》和《投资类企业管委会议事规则》,为深化国资管理体制进行了有益的尝试⁷¹。从2001年开始,青岛市对市政公用事业、交通、旅游、房产、城管等部门占有使用的资产资源情况进行调查,并对全市党政机关及事业单位所属房产和土地资源进行普查登记。在普查登记的基础上,青岛市起草了《青岛市工交商贸系统国有资本结构调整实施方案》,提出“资产重组、优势集中、做强做大”的战略目标,通过产权出售、转让退出、盘活变现、分离重建、破产、兼并等多种方式进行资本结构调整;为了探索以市场化手段处置国有资产,组建综合性资产经营公司,强化国有资产营运职能。

为了防止国有资产在结构调整中流失,青岛市国资管理部门在全国率先建立三位一体联动互补的国有资产监督体系,首创了国有资产运行质量动态监控网络体系。

三、构建国有资产运营体系的设想

国有资产运营体系从结构上至少应该包括组织体系、监控体系和经营体系三大部分,从职能上来看主要承担国有资产管理与监督、国有资产经营两项职责。

(一) “三级三层三结合”的组织体系

“三级”是指在国家、省、市(地区)三级构建国有资产管理机构——国有资产管理委员会,各级国资委是一个由数人组成的委员会,代表各级国有资产的出资人,对国有资产的处置采取集体决策的形式。“三层”是指国资委——国有资产经营公司——国有企业“三个层次”的运营体制。“三结合”是指各级国资委拥有相应的人事任免权、决策权、资产处置权,以上三权紧密结合。这样,将使分散、多头的国有资产管理体制变得统一且责权明确。

国资委的职责在于如何通过制度的建设、法规条例的完善来规范国有资产的经营,并负责监督国有资产运作情况。

国有资产经营公司是连接政府国资部门和实体国有企业之间的资产纽带,它是从事国有资本运营的国有独资控股公司。从目前国有资产的情况来看,这类控股公司可由四类组成:第一,国有投资公司,管国有资产重大项目的增量投资;第二,国有资产运营公司,管目前国有存量资产的经营和运作;第三,大型企业集团的集团公司,承担基础行业实体企业的股权管理;第四,金融控股公司,管理各商业银行和非银行金融机构在股份制改造中的国有股。就地方国资经营公司来说,第一、二类公司可以在保持完成职能的基础上,实行机构上合并。

国有实体企业则从事产品经营和资产经营。

这样,“三级三层三结合”的组织体系可由图1表示。

(二) 监控体系

新的国资管理体制在赋予相应国资委人权、财权、事权的同时,也明确了各级国资委的责任与义务。国有资产的保值增值实现与否,国有资产是否流失这一系列问题便有了直接的责任人。

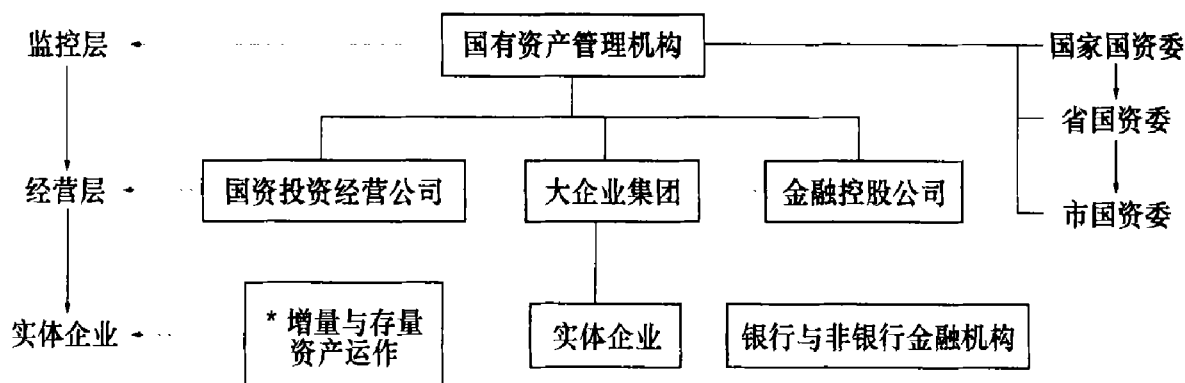


图1 “三级三层三结合”的组织体系

监控体系分为“两个层面”。国家级国资委的约束机制由全国人大执行,通过建立“责任问讯制度”“预算制度”来考核约束它。省、市两级国资委分别由上级国资委进行监督。

就省、市国有资产运营的监控制体系而言应该包括:建立对国有资产经营者的硬约束机制;建立规范的资产经营者的选拔任免制度,将国有资产的经营管理状况作为提拔、任用干部的重要依据;建立国有资产经营业绩考核奖惩系统;建立财务风险和预警系统;围绕国有资产运行质量及资金运转情况建立预算、投资、改制、产权变动等监督工作规程;建立项目稽查制度,完善资产评估的监督;从制度上规范产权交易行为,防止国有资产流失。

(三) 经营体系

国有资产的经营体系是国有资产运营体系中最核心的部分,组织和监控体系都是服务于国有资产经营的,笔者以为国有资产经营体系应包括经营形式、资产运作方式、保障制度等三方面的内容。

1. 资产经营形式

第一,在经营形式上,可以继续推进授权经营。我们可选择一些资产规模较大、主业比较突出、经营效益好、领导班子较强的企业进行授权经营。现有的行业性公司,比如烟草、石油、石化、电力、电信、铁路、民航等都可以逐步成为授权经营的国有资产控股公司。第二,部分行业的行政部门,可以直接改建为资产控股和经营公司。在这里,可能存在原行政部门隶属的企业集团资产实力远比过去该行政部门改建成资产经营公司的大,但笔者以为可以授权该类企业集团组建资产控股公司,同时合并行政部门改建的资产经营公司。目前,笔者以为可着手以煤炭、电力为主线组建能源集团,以自来水为主线组建水务集团,以及相应的燃气集团、公交集团等等。

2. 资产运作方式

就资产运作而言,可以通过以下方式做到盘活存量、促进增量、经营灵活、提高质量。

第一,大力发展混合所有制经济,推进产权主体多元化。要在同行业中选择有优势、有实力、有市场的国内外大企业作为合作伙伴,通过引进战略投资者,引进先进的技术、管理和人才,促进企业更好地发展。前面所提到的企业集团当其发展得比较成熟的时候,可以大胆地向国内外公开招标,出售部分国有股权,提高国有企业的综合竞争力,完善公司治理结构。

第二,积极采用兼并、收购、重组等多种资本运营方式加速国有企业结构调整。1995年全球并购价值为5190亿美元,1998年为2.4万亿美元,1999年为3.3万亿美元,2000年为3.6万亿美元,2001年即使美国经济衰退和全球资本市场暴跌,并购价值仍有2万亿美元。2001年,在我国直接投资中,并购投资所占的比例与国外相距甚远。我国国有企业可以通过积极并购方式在全球范围内提高行业集中度,充分利用“两个市场、两种资源”增强大型国有企业集团在国际市场的核心竞争力;另外,对激活我国国有企业经营机制、提高企业经营效益而言,可以在众多并购类型中,积极采取管理层收购方式,这也是促进国有企业真正建立现代企业制度的有效途径。

第三,建立有效的国有企业治理结构。其一,国有企业经营发展要遵循企业所有者利益最大化原则,在内部权利配置、组织机构建立与激励约束机制的形成都应该充分为股东、员工、企业管理者创造更多的财富。其二,对经营者建立目标明确的标准和相应的硬约束机制。其三,建立有效的激励机制,根据当地的情况,加大对经营者激励举措,采用包括年薪制、持有股权、股票期权、补充商业保险等多种形式的国有资产经营者激励制度。

第四,国有资产的进入领域应重点放在公共产品行业和自然垄断行业。国有经济应尽快从竞争性行业退出,抽出资金来武装公共行业和自然垄断行业。高新技术开发和研究也要重点放在公共产业的高新技术上,如国家战略防御技术、环境保护技术、传染病的治疗和预防技术等等。一些竞争性强的传统工业以及零售、贸易业等,国有资本可以部分参股或完全退出。

第五,建立退出机制,依法注销技术落后、扭亏无望的企业。没有企业的破产,就没有真正意义上的自负盈亏、真正的政企分开。有关部门应该将注资“挽救”没有希望的企业的资金用在因此而失业的职工身上,帮助他们重新再就业,这也符合市场资源的优化配置。

第六,继续推进“两个置换”,即通过产权转让,置换企业的国有性质,解决企业对政府的依赖;通过一次性补偿,置换职工的全民身份,解除职工对企业的依赖,让职工走向市场。

第七,积极建立产权交易中心,并出台有关规范国资转让的法规。一般来说,企业通过产权交易市场进行产权转让,由于公开披露转让信息,不同的投

资者公开竞投,成交价往往比协议成交价高,国有资产在竞投中能够实现保值增值。

3. 保障机制

第一,大力发展民营经济和中小企业,做好富余人员的安置与就业。我们应把工作的着眼点放在创造更多的就业机会上,大力发展民营经济,这既是经济发展的重要增长点和生力军,也是广开就业门路的举措^[8]。

第二,建立与完善各类社会中介组织,使他们在国有资产经营体系中发挥有益的补充。如建立为企业经营发展服务的管理咨询机构、法律服务机构;为企业融资服务的会计师事务所、信用担保机构等等。

通过对包括国有资产组织体系、国有资产监控体系、国有资产经营体系在内的国有资产运营体系的构建,一定会对我国国有资产的运营及国有企业的发展带来新的契机。

参考文献:

- [1] 平豆. 买卖国资[N]. 21 世纪经济报道, 2002-12-31(21).
- [2] 安蓉全. 西方国家管理国有企业的基本方式分析[J]. 中共杭州市委党校学报, 2000, (2): 25-29.
- [3] 东艳. 西方国有资产管理体制及借鉴[J]. 陕西经贸学报, 2000, (3): 32-35.
- [4] 何振红, 李茹萍, 甄红伦. 解读珠海国有资产管理体制改革实践[N]. 经济日报, 2002-12-27(13).
- [5] 杨阳腾. 深圳新一轮国有资产管理改革特点明显[N]. 中国经济时报, 2002-12-20(3).
- [6] 上海国有资产管理改革酝酿新突破[N]. 上海证券报, 2002-11-28(9).
- [7] 青岛探索产权代表管理制度[N]. 中国经济时报, 2003-01-13(7).
- [8] 陈晓红, 熊维平. 重组与再生——中国企业优化资本结构理论与实践[M]. 北京: 经济科学出版社, 2000. 20.

On the capital operation system of state-owned assets

LIU Jian, CAO Lin

(School of Business Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: Reforming the management system of the state-owned assets and deepening the reform of economic system is the urgent problem in the enhance ment of the vitality of the state-owned economy. The paper finds it necessary to set up a perfect capital operation system of the state-owned assets and holds that the capital operation system should consist of the organization subsystem, the asset operation subsystem and the supervisory subsystem.

Key words: management of the state-owned capital; state-owned enterprises; capital operation