

# 谈国有资产营运机构的建设和对其监控



李丹(博士) 柳松(博士)

(华南农业大学经济管理学院 广州 510642)

**【摘要】** 本文从国有资产营运机构的地位和作用出发,论述如何加强国有资产营运机构的自身建设,并探讨了国有资产监督管理委员会如何对国有资产营运机构进行监督和控制。

**【关键词】** 国有资产营运机构 自身建设 监督

国有资产营运机构(简称“国资营运机构”)是国有资本运营的载体,是介于国有资产监督管理委员会(简称“国资委”)和国有企业之间经营管理国有资产的二级平台,是连接国资委与国有企业的纽带和桥梁。充分发挥国资营运机构优化配置国有资产资源、间接调控社会资本流向流量的职能作用,对于实现国有资产管理机构有效管理国有资产和国有资本经营单位有效运作国有资产具有重要的意义。为了使国资营运机构更好地发挥在国有资本运营和国有资本经营预算管理中的重要作用,加强国资营运机构的自身建设和强化国资委对国资营运机构的监督和控制势在必行。

## 一、国资营运机构的作用

1. 设立国资营运机构的必要性。设立国资营运机构是将国有资产的所有者职能与社会经济管理职能分离开来的需要,是政企分开的必然要求。

(1) 国资营运机构的设立是淡化国资委行政色彩的需要。在我国目前三层架构的国有资产管理体制(国资委——国资营运机构——一般生产和流通型国有企业)中,国资营运机构可以成为国资委和国有企业之间的隔离层,避免具有行政色彩的国资委干预国有企业的经营业务。

(2) 国资营运机构的设立是由我国具体国情和现实条件决定的。我国国有经济的规模庞大,国有企业数目众多,并且国有企业分布在国民经济的各行各业。国资委作为一个政府的特设机构,人员编制有限,无法也不可能直接管理如此庞大的国有企业队伍,并对它们履行出资人的职责。设立中间层次的国资营运机构可以缩小国资委的管理幅度,有利于国资委在较高层次统一实施国有企业改革。

(3) 国资营运机构的设立是市场经济发展的需要。市场经济体制是商业化运作机制;市场经济的规律是竞争促进发展。而商业化运作是国资委难以担当的。因为履行出资人职责需要的是商业化运作的专业能力,而国资委属行政机关,显然它们在这方面的能力比不上公司化运作的国资营运机构。同时,国资委作为理财的管理部门,不能直接参与市场竞争,因而对竞争的风险是厌恶的。为了规避风险,它们自然要将商业化运作的职能交给国资营运机构。

2. 国资营运机构在国有资本经营预算管理中的地位和作用。在现有三层国有资产管理框架的基础上,以授权营运管理体制为依托,可以建立“国资委——国资营运机构”两级预算管理体系。在两级国有资本经营预算管理体系中,国资营运机构发挥着举足轻重的作用,具有不可替代的地位。

(1) 中央和省、市、地各级国资委和授权的国资营运机构是国有资本经营预算编制的主体。其中,各级国资委是国有资本经营预算编制的一级主体,国资营运机构是国有资本经营预算编制的二级主体。国资营运机构为各级国资委提供国有资本经营预算编制的原始数据。

(2) 国资营运机构是国有资产具体的产权经营主体,也是国有资本经营预算的执行主体和执行机构。国资营运机构对国有资本的经营预算必须执行到位、落实见效,否则,国资委和国资营运机构的年度国有资本经营预算将无法完成。

(3) 国资营运机构在二级预算管理体系中具有桥梁和纽带作用。无论是预算的编制还是预算的执行,国资营运机构一头连接下属控股和参股企业,一头连接各级国资委。

## 二、加强国资营运机构的自身建设

1. 国资营运机构的角色定位和平台搭建。在新型国有资产管理体制下,国资委是发展壮大国有经济和实施国有经济战略调整的主体,承担着国有经济运营的责任和义务。但在现阶段,国资委仍主要是承担国家的宏观调控职责,不可能直接参与市场运作,因此必须有一个由国资委授权管理和运作国有资产的行为主体或平台——国资营运机构来协助它履行职责,来具体组织国有资本的市场化运作。国资营运机构的主要职能是对国有资本进行商业化和市场化的运作,调控国有资本的存量和增量,保证国有资产适时地进入和有序地退出,实现国有经济布局和战略性调整目标,提高国有资产的运营质量,促使国有资产保值增值和国有经济发展壮大,发挥国有经济的影响力和控制力。

作为国资委授权国有资本运营的市场主体,国资营运机构必须是一个依据《公司法》建立、产权清晰、权责分明、政企分开、管理科学、规范运作、符合现代企业制度和市场经济制度的公司。经过几十年国有企业改革的探索,我国已经在中央

和地方建立了一批国有控股公司,如中国石化集团、中国电力集团公司这样一些分布在国民经济命脉和国家安全、重要基础设施和重要自然资源领域的大型集团公司。这样一些大型的企业集团和控股公司承担了国有资本运营和管理国有资产保值增值的职能。但是,它们的行政性色彩较浓,退化这些企业集团行政性色彩,强化其公司化特征和市场竞争意识是改造现有国有控股公司的重要课题。

在组建国有控股公司时,要注意遵循国有控股公司分类组建的原则,以便发挥各自优势,取得专业整合和协作的溢出效益。国有控股公司一般分为两大类,即产业型控股公司和投资型控股公司。产业型控股公司一般局限于某一特定领域,产业特点比较明显,主业比较突出,其经营目的非常明确,即做大做强某一产业,追求产业的长期竞争力。投资型控股公司投资领域广泛,跨区域、跨产业,一般只做阶段性持股,不做长期产业,注重股权的流动性;追求投资动态性组合收益,靠资本经营获利,而不是靠产品生产或服务获取收益。

**2. 完善国资营运机构的治理结构。**有效的公司治理结构是现代公司制度的核心,也是国资营运机构规范运作的前提条件。我国国资营运机构实行公司制改革以来,在公司治理结构方面取得了重大进展。但是,由于国有企业改革的复杂性和艰巨性,国资营运机构的治理结构改革还远没有完成。为此,需要采取措施来完善国资营运机构的治理结构:

(1)理顺政府与国资营运机构的关系,重新定位政府的角色和职能,政府的角色应与生产者和经营者相分离,政府不能随意干预国资营运机构内部经营业务;同时,政府应承担起公共管理和公共服务职能,减少国资营运机构的社会性职能。

(2)进行股份制改造,按现代企业制度要求构建国资营运机构。要运用招投标和发行股票上市等市场化方式,吸收多种形式的经济实体入股,改善国资营运机构中所有者的结构,改变国有股“一股独大”的格局,形成股权多元化,进而形成有效的内部制衡和外部治理机制。

(3)建立和健全董事会,增强董事会的独立性和自主性,形成以董事会为中心的治理结构。引入独立董事制度,改变目前我国国资营运机构中董事会成员与公司高层经理人员高度重合的局面。此外,我国国资营运机构应建立起战略委员会以及主要由独立董事组成的审计委员会和薪酬委员会。

(4)建立对高层管理人员的激励和约束机制。完善高层管理人员的年薪制度,使之与经营业绩和经营风险挂钩,并且与公司整体的战略目标保持一致,这样才能保证高层管理人员年薪制切实起到激励和约束作用。为了建立高层管理人员激励与约束的长效机制,国资营运机构还应当创造条件,逐步实施股票期权制度,将高管人员的中长期利益与国资营运机构的整体利益紧密地结合起来。

(5)加强监事会的建设。具有财务、会计、审计或者宏观经济等方面的专业知识,并且熟悉企业经营管理事务的专业人士才有资格成为国资营运机构的监事。应该通过公开招聘的方式聘用国资营运机构的专职或兼职监事。

(6)合理界定董事会、总经理和监事会之间的关系,明确

相应的职权,形成各司其职、有效制衡、科学决策、协调运作的公司治理结构。

(7)处理好公司治理结构中董事会、监事会与“老三会”(党委会、工会、职代会)的关系。本着机构精简的原则,可以将党政工相关职能机构合并,党委和工会的主要领导人可以按照法定程序分别进入国资营运机构的董事会和监事会。

**3. 建立和健全国资营运机构的内部控制系统。**健全内部控制制度和完善内部控制机制是规范国资营运机构经营行为、有效防范国资营运机构金融风险的主要措施。为此,应做好以下几个方面的工作:

(1)加强内部控制环境的建设。内部控制环境的建设包括国资营运机构经营管理理念和风格的确立;组织机构的设置;授权和分配责任方法、管理控制方法和人力资源管理政策的明确;企业文化的建设;同外部机构关系的协调等。

内部控制制度涵盖以下基本要求:设立相关部门、相关岗位之间相互监督制衡、权责统一和严密有效的监控防线,建立科学的授权批准制度和岗位分离制度,建立、完善岗位责任制度和规范的岗位管理措施。

内部控制的有效实施离不开畅通的信息沟通和反馈渠道。国资营运机构应该建立信息资料流通报制度,建立民主、透明的决策程序和管理议事规则,保证全体员工在执行、管理和控制经营过程中能够及时取得所需要的信息,如国家的政治、经济政策,重要的法律法规、公司的规章制度和董事会的经营理念等,并进行信息交流和反馈。

(2)建立和健全风险评估和监测体系。国资营运机构通常规模庞大,组织结构复杂,运营风险极高。为了了解自身所面临的风险,并适时加以处理和控制在,国资营运机构必须建立严密有效的风险评估、管理和监测系统,包括:制定风险评估和监测管理办法;建立对控股子公司的风险考核制度;加强主要经营业务的风险预警、判定、防范和监测;加强对高层管理人员道德风险的防范等。

(3)建立并实行内部审计制度,定期对内部控制制度进行评价以及对内部制度的执行情况进行监督。国资营运机构需要建立内部审计制度,并通过内部审计的评价、监督和反馈,对内部控制制度加以修正和再控制。

**4. 加强对子公司的财务监督和控制。**

(1)理顺国资营运机构和子公司之间的财务管理体制。国资营运机构必须处于核心的财务领导地位,子公司要在国资营运机构的战略指导下,对自身的财务资源进行整合重组,即子公司的行为规范必须纳入国资营运机构一体化的财务战略和财务政策范畴之中。

(2)建立统一的财务会计制度,实现财务联网。国资营运机构应根据我国新企业会计准则及应用指南、《企业会计制度》、《合并会计报表暂行规定》等财务规范的要求,制定国资营运机构与子公司统一的、操作性强的财务会计制度。统一的财务会计制度有利于国资营运机构编制合并财务报表,也有助于规范子公司的财务决策流程和账务处理程序,并可提高各子公司财务报表的可比性。

(3)建立对子公司的业绩考核评价体系。国资营运机构要建立一套对子公司年度经营效益和经营者业绩客观、公正评判的业绩考核体系,通过业绩考核评价体系,将子公司的经营运作引导到以盈利为目标的轨道上,从而提高国有资产运营效率和实现国有资产的保值增值。

(4)发挥独立董事的财务监督作用。不少国资营运机构在董事会中都设立独立董事一职,应该赋予独立董事特别的财务监督权,如:聘请外部会计师事务所对公司财务报表进行审计的权力;审核公司会计报表和审计报告的权力;对公司重大关联方交易发表意见的权力等。独立董事可以发挥专业方面的优势,通过表决权的行使直接对公司的财务决策过程进行直接的监督。独立董事财务监督权属于事前和事中监督,这一点与监事会的事后监督有所不同。

(5)推行财务总监委派制度。国资营运机构向子公司委派财务总监有利于强化对子公司的财务监督,帮助子公司控制财务风险,确保出资人的权益不受损害,维护国资营运机构的整体利益。实践证明,财务总监委派制度能够在国资营运机构对子公司的财务监督中发挥重要的财务监督作用。

(6)建立财务信息网络系统。在普及和提高计算机理财水平的基础上,建立国资营运机构和子公司联网的财务信息网络系统,建立财务预警机制,防范和控制系统风险。国资营运机构要全面掌握各子公司的经营情况和财务状况,及时发现存在的问题,采取有效措施制止系统的资产流失,化解或降低系统风险,确保系统国有资产的安全。

### 三、强化国资委对国资营运机构的监控

国资委代表国家行使国有资本的终极所有权,国资营运机构是国资委授权的“中间出资者”,国资委和国资营运机构之间形成了一种委托代理关系。作为委托人和授权者,国资委有权利和责任对国资营运机构的营运绩效和国有资产的保值增值情况进行监督和管理,并对国资营运机构的经营行为进行监督,促使国资营运机构的经营行为符合国有经济战略调整的思路和国有经济的整体布局。笔者认为,应从组织、预算、审计、投资、制度等几个方面做好以下工作,以实现国资委对国资营运机构的有效监控。

#### 1. 组织监控。

第一,派驻国有产权代表。作为出资人,各级国资委可以按照建立现代企业制度和规范法人治理结构的要求,通过一定的法律程序向其授权的国资营运机构,以董事或监事的身份派驻国有产权代表。国有产权代表依据各级国资委的意图在国资营运机构的董事会和监事会中行使出资人的权力,维护出资人的经济利益。

第二,地方国资委可以探索新的国有资产监管模式——两层次国有资产监管模式,在国资委到国有企业两个层次的国有资产监管模式中,国资委成为投资主体,直接运作国有资产,直接履行出资人的职责,无需通过中间层次的代理。两层次国有资产监管模式有利于强化国资委的出资人地位;有利于缩短国有资产管理链条,可减少国有资产管理成本;有利于国资委进行跨行业的重大资产重组,有效推进更大范围内的结

构调整。两层次国有资产监管模式实际上就是新加坡国有资产管理的“淡马锡”模式,值得仿效推行。

2. 预算监控。预算监控是指各级国资委利用国有资本经营预算对国有资本收益、国有资产转让和国有资本性投资等资产处置行为进行监督和控制。国资委通过预算监控能够有效约束国资营运机构的行为,控制、引导国有资本投资方向和领域,强化国有资本经营预算的控制力和约束力,以实现国有资本的优化组合和产业结构的有序调整。国资委对国资营运机构实施预算监控需要做好的主要工作是:规范国有资本经营预算报表体系;建立国有资本经营预算报告制度;对国资营运机构的资本经营预算进行考核评价;督促国资营运机构有效执行资本经营预算。

3. 审计监控。国资委对国资营运机构的审计有两种方式:内部审计和外部审计。国资委内设审计部门对国资营运机构进行的审计属于内部审计。外部审计是指国资委聘请第三方审计机构对国资营运机构的审计,国资委可以考虑建立一个社会中介机构的备选库,并从备选库中挑选合适的第三方审计机构对国资营运机构进行审计。国资委对国资营运机构的审计包括:国资营运机构财务报表、财务状况、国有资本经营预算和年度决算审计;国资营运机构经营绩效审计;针对国资营运机构投资状况和重大项目实施的专项审计;国资营运机构法定代表人的任期和离任审计。

4. 投资监控。国资委应加强对国资营运机构重大资本性投资项目的监督和控制,规范国资营运机构的投资活动,避免国资营运机构在重大投资决策问题上出现失误。国资委对国资营运机构的投资监控工作主要包括:强化国资委对资本性投资的管理职能;明确资本性投资的决策程序;建立重大资本性投资项目的可行性分析制度;组织和实施对战略投资项目的评价;建立和健全重大投资项目的风险预警和控制体系。

5. 制度监控。制度监控是指国资委通过强化制度体系的规范性来提高对国资营运机构监督和控制的效率,确保对国资营运机构监督和控制在有效性。目前,我国国有资产监督和管理工作的最大障碍就是相关法律法规不健全,虽然《国有资产法》早已产生,但国有资产监管法律法规的缺失使得国有资产监督和管理的相关工作缺乏有力的法律支撑。因此,必须抓紧制定国有资本监管的法制建设规划,在实践基础上制定新的法规和修订完善已有法规,逐步建立起体现我国特色的国有资本监管法制体系,为国资委对国资营运机构的有效监控提供法律保障。

#### 主要参考文献

1. 李晓丹. 国有资本经营预算管理与监督体系探讨. 中南财经政法大学学报, 2006; 5
2. 李晓丹. 国有资产管理与经营. 北京: 中国统计出版社, 2003
3. 郑海航, 张多中. 新国有资产管理体制中国有控股公司的定位与运作探讨. 首都经济贸易大学学报, 2004; 2
4. 肖方扬, 田田, 华国庆. 国有控股公司实践中的问题及法律对策研究. 中国政法大学学报, 2000; 3