

# 国有资产监管制度改革透析

中央财经大学博士生导师 马海涛 新疆财经学院 曹艺



随着我国市场经济的不断发展,国有企业参与市场竞争的程度越来越高。一个好的监管机制,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营效率越来越重要。

## 一、国有资产监管模式的历史变革

国有资产监管模式的改革大致有以下四个里程碑:一是党的十三届三中全会提出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,提出国有资产的“国家统一所有、政府分级监管、企业自主经营”原则;三是党的十五届四中全会进一步提出国有资产管理体制的“国家所有、分级管理、分工监督、授权经营”十六字方针,在国有资产管理 and 国有企业改革方面给地方政府更大的权限;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”,“在坚持国家所有的前提下,充分发挥中央和地方的积极性”,“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,管资产与管人、管事相结合”的国有资产管理体制,“中央政府和省、市(地)两级地方政府设立国有资产管理机构”。

在实践中,于1988年组建了归财政部领导的国务院直属局——国家国有资产管理局(国资局),代表国务院专司国有资产管理职能。这标志着我国的国有资产管理开始突破计划经济体制的框架。接着,各省、自治区、直辖市也相继设立了专门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。

在实践中,于1988年组建了归财政部领导的国务院直属局——国家国有资产管理局(国资局),代表国务院专司国有资产管理职能。这标志着我国的国有资产管理开始突破计划经济体制的框架。接着,各省、自治区、直辖市也相继设立了专门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。1998年国资局被撤销,2003年国务院进行机构改革,宣布成立国家国有资产监督管理委员会(国资委),当年下半年开始,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

### 1. 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,确保国有资产保值。在当前经济生活中,存在盲目、重复建设现象,政府各部门只管投资不管国有资本退出,国有资本收益权被忽视甚至被侵犯。很多地方借国有企业改制、拍卖、破产等,将国有资产低估,造成大量国有资产流失,每年高达数百亿元。因此,防止国有资产不合理流失,成为国有资产监管的一个重要任务。其次,促使国有资产增值。国有经济作为国民经济的主导力量,对于发挥社会主义制度的优越性、增强国家经济实力和民族凝聚力、提高我国国际地位具有关键性

比率控制。

**3. 投资控制系统。**投资控制系统所包含的内容除了投资项目审批程序控制和投资总量控制外,还包括投资方向控制和投资风险控制。

## (二) 财务目标评价系统

财务目标评价系统是以母公司财务目标为基础制定的集团母子公司财务评价体系。围绕集团公司股东财富最大化的理财目标,应建立以评价获利能力为主,评价偿债能力、资产运营效率和发展能力为辅的财务目标评价系统。母公司的财务目标确定后,便可按照目标管理的方法,将目标层层分解到子公司,实行层层目标控制,以确保集团公司整体目标的实现。

## (三) 收益控制系统

集团公司收益是指集团公司整体的会计利润,它是母公司和子公司收入与成本配比的结果。集团母子公司的收益控制,主要是通过制定统一的会计政策和实施盈余管理策略来实现。

**1. 统一会计政策。**为保证收益质量,集团公司不仅要选用

恰当的会计政策,而且要求母公司与各层次子公司所选用的会计政策一致。

**2. 盈余管理策略。**盈余管理是选择使会计收益达到某种标准的会计政策。盈余管理有别于利润操纵,它是集团公司为实现理财目标而采取的管理策略。在法律允许范围内,集团公司股东和经营者在一定程度上对财务报告收益进行控制,其主要手段是选用适当的会计政策,通过对集团公司生产经营活动的调控和关联方交易等方式达到节税等目的,从而实现集团公司整体收益的最大化。

应该注意的是,集团母子公司财务控制的完善,首先要构建财务控制系统,其次要保证财务控制系统能良好运行。在实践中,应为财务控制系统运行创造良好的人文环境和机制环境,以人为本,把董事、经营者、财务管理者紧密结合起来,处理好监督、经营、决策三者之间的关系。同时,借鉴国外成功的激励机制(比如股票期权制),将其与我国目前常用的工资、津贴和奖金等形式结合起来,形成合理的、能促进集团公司发展的激励机制。只有重视上述两个方面的建设,集团公司财务控制才能切实有效。□

的作用。但是这些作用的发挥,必须建立在国有资产不断增加、“造血”功能不断增强的基础上。再次,设法让国有资产增效。一方面,要把国有资产用到效率高的地方;另一方面,要通过国有产权制度的改革和现代企业制度的建立,不断增强国有经济的控制力、影响力和竞争力。

**2.有利于国有资产结构调整的原则。**

随着我国社会主义市场经济的不断发展,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,该介入的领域介入不够,不该介入的领域介入过多,未能发挥其应有的功效。创新国有资产监管体制,正好为国有经济布局和结构的战略性调整提供契机。国资委可以通过资产运营、投资调整等方法,逐渐使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提供公共服务的能力。

**3.国家统一所有,各级政府分级履行出资人职责的原则。**

必须由代表全体人民利益的国家统一行使国有资产所有权。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、监管企业国有资产的行为进行引导规范,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,确定国有股股权转让、产权交易的规则及国有股股权转让收入、产权交易收入的使用原则,编制国有资产经营预算,对各级出资人代表履行职责、执行法律法规的情况进行监管。对于国有资产的形成,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制、国有经济布局和结构调整的推进,国有资产的形态和存在方式将发生重大变化,遵循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。这些都要求由中央和地方政府分别代表国家行使出资人职责,按照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国有资产管理、处置的权限,明确各级政府履行出资人职责的具体内容。

**4.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,对国有资产更要依法监管。党的十六大报告指出,各级政府要严格执行国有资产管理法律法规。各级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,又切实保证国有企业的经营自主权。同时,根据国有资产监管实践的要求,及时调整和修订相关法律法规和规章制度,使得监管的依据更加充分、合理。

**三、加强国有资产监管的措施**

**1.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一定的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,所以有必要在法律法规的建立和健全上做文章。目前应该根据党的十六大精神,以法律的形式明确国资委及国有资产运营主体的法律地位、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

处置的方式和方法,加大对国有资产流失的查处力度,改革和完善国有资产收益的上缴办法;尽快出台《国有资产法》,抓紧起草企业国有资产授权经营管理、产权转让、产权纠纷调处、经营业绩考核、产权交易管理、国有股转让等方面的法规和规章制度,形成以《公司法》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。

**2.建立内外结合的企业监控体系。**

国有资产的监控体系主要有以下几个层次:一是国有资产所有权行使机构。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”指按资本管理原则进行所有权管理;“管人”指行使公司董事、监事的任免权,以及对总经理任职、免职的批准权;“管事”指对企业收益分配方案、增资方案和修改章程、股权或资本交易方案及其他重大决议事项行使批准权。二是国有企业。一方面,要完善国有企业内部控制制度,明确各主体在内部控制中的地位和责任;董事会对企业重大战略的制定和实施承担责任,首席执行官受董事会监督并承担主要的执行责任,监事会和审计委员会合理分担监管责任,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,国有企业还有责任主动向外界披露基本的经营状况和财务状况,公布国家给予的扶持政策,接受社会大众和专业人士的监督。三是外部审计机构。有效、独立的审计不仅可以在事后对国有资产运营过程中出现的问题进行纠正,还可以产生威慑作用,起到较好的事前预防效果。四是社会其他机构和群体。舆论媒体、中介机构等都对国有企业监控体系的建立和运行有重要的影响。

**3.建立合理的考核评价激励机制。**

一是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,增强其供求代理、薪酬咨询、择业指导、人才评价等服务功能。二是建立公平、公正的国有资产经营业绩考核体系。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。三是建立有效的企业负责人激励约束机制。对国有资产运营主体的激励必须建立在国有资产保值增值目标实现的基础上。只有实现了国有资产的保值增值,企业负责人才能得到基本工资以外的奖励。综合运用年薪制、股票期权制等多种薪酬方式,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。

**4.建立国有资产经营预算管理制度。**

在大多数国有企业是一般市场主体的情况下,国有资产监管部门应按所有权和经营权分离的原则,只以资产所有者的身份对国有企业进行管理,即履行出资人职责,根据资本回报情况确定管理目标、评价结果,按《公司法》规定的股权管理原则、方式和程序界定所有者权责及制定管理办法。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机制,规范国有资产管理、运营行为。☐