

江求固

国有企业是我国社会主义市场经济的主体，是国民经济发展的主要命脉，对于国有企业及其为主所形成的国有资产管理的好坏，直接决定了社会主义市场经济的繁荣和稳定。国有资产管理体制改革，是十六大报告中改革要有新突破中的一个要点。随着改革的推进，这个问题将成为决定国有资产运营是否能成功、是否能实现国有资产保值增值任务的关键。

一、国有资产管理体制改革的意义和紧迫性。

我国有庞大的国有资产，据财政部最新资料，我国目前国有资产总量共计118299.2亿元。其中，经营性资产76937.8亿元（占65%），非经营性资产41361.4亿元（占35%）；中央占用国有资产为56594.2亿元（占47.8%），地方占用国有资产为61705亿元（占52.2%）。

上述国有资产，分布在全国各地方各行业，分布在15万个国有企业。党的十六大以来，各级政府纷纷建立了国资委以替代原有的“五龙治水”的办法，实现了国有资产管理体制改革的一次重大突破。但紧接而来的对国有资产实行有效监管、保持国有资产的活力、实现国有资产的保值增值等问题成为我们必须面对的现实，因此必须在现有体制突破的基础上进一步深化改革，完善国有资产管理、监督、运营机制。

二、国有资产管理体制改革可行性探讨

国有资产管理体制改革无异于一次体制革命，涉及到既有利益格局的变动，其实质是对现行的管理体制及其衍伸的权力和利益的重新分配，这必然会遭遇重重阻力，这些阻力来源于方方面面。既有传统势力的惯性阻力，也有既得利益集团的种种阻挠，还有落后经济体制的制约，这些都是进行国有资产管理体制改革不可避免的现实问题。

党的十六大报告中明确指出“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”。这充分表明了党和政府对国有资产管理体制进行改革的决心和信心，凸显了国有资产管理体制改革在今后一段时期内经济体制改革中的重要地位，同时也明确了国有资产管理体制改革的重要方向。这无疑为国有资产管理体制改革工作奠定了良好的政治环境和工作环境。借此东风，大力推进国有资产管理体制改革正当其时。

三、大力推进国有资产管理体制改革

1、根据管辖范围的不同，建立分层级的产权管理模式。

十六大报告指出，在坚持国有所有的前提下，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履行出资人职责。

这种资产管理体制实质上是把国有产权从现在的国家所有、分级管理，改变为分级所有、分级管理；把现行的国有产权分为国家层产权和地方层产权，分别由中央政府管理和地方政府管理。

2、迅速完成角色的转变，由“婆婆”向“老板”转变。

国有资产管理体制由三个层次构成：国有资产管理机构是第一层次，国有资产营运主体是第二层次，国有独资企业、国有控股企业、国有参股企业是第三层次。国有资产管理机构对国有资产营运主体行使出资人职责，主要履行管理职能，股权性质为国家股；国有资产营运主体作为企业法人，承担着资本经营的责任，是所持股的国有独资企业、国有控股企业、国有参股企业的出资人，即股东，股权性质为国有法人股或法人股；国有独资企业、国有控股企业、国有参股企业是生产经营主体、市场竞争主体。国有资产管理体制改革就是要明确这三种层级关系，改变以往政府“一把抓”的局面，变“婆婆”为“老板”。

3、遵循企业管理的普遍规律，按《公司法》规定办事，完善国有企业法人治理结构。

大量的实践证明，完善企业法人治理结构对国有企业稳定和发展具有重大作用。依照《公司法》的规定全面推进国有企业公司化建设，实行国家所有权与企业经营权分离是实现国有资产保值增值的一个重要举措。因此国有企业必须尽快进行公司制改制，建立有效的公司治理结构。在公司制度安排下，国家所有者由通过政府部门的行政干预“管”企业，转变为委托出资人机构以股东方式“履行出资人职责”；包括国家出资人在内的所有者通过股东会或产权交易市场保持对企业的最终控制权；企业拥有法人财产权，自主经营，成为独立的法人实体。以此实现在所有权与经营权分离情况下保障国家所有者权益。

4、实行分类管理的原则，对不同类型的国有资产实行不同性质的管理。

国有资产管理是涉及国有制实现形式、国有资产的管理、运营、监督和公司治理等多方面相互关联又相互制约的体制和机制。改革国有资产管理体制，绝不是各级政府设立一个专门机构就可以解决的问题。国有资产管理主要涉及4个方面：

(1) 国有资产的公共管理。如国有资产的立法，国有产权的界定、会计制度、统计、稽核、评估，国有资本经营预算的确定和对国有资本运营的监督等。这属于国有资产的公共管理职能，应由公共管理部门管理，形成全国上下的管理系统。

(2) 国家所有权的委托代理。在政企分离、所有权与经营权分离情况下，“国家”行使所有权必须经过一系列的委托代理。按目前的管理体制，委托代理的链条是国家统一所有，中央和地方政府分别代表国家履行出资人职责；中央和地方政府设立专司国有资产管理的部门——出资人机构；出资人机构控股重要企业，对部分大型企业和企业集团进行“授权经营”。在这一体系中，核心的问题是委托代理的有效性。

(3) 国有资产的保值增值。改革国有资产管理体制的任务，是使国家由管企业逐步转向运营资本；政府设立出资人机构，集中统一地行使所有权，实现政企（资）分开，所有权与经营权分离；出资人机构对投资和拥有股份的企业拥有股权，按《公司法》以股东的方式行使权利、承担责任；包括国家投资和拥有股份的企业在公司治理框架下自主经营、自负盈亏，成为独立的法人实体和市场主体；出资人机构以实现政府政策目标和国有资本保值增值对国家承担责任。

(4) 对国有资本运营的监督。政府授权有关部门如财政部、审计署，对出资人机构进行审计监督；出资人机构对授权经营的机构进行审计监督。

5、加强法制化管理建设，充分运用法律力量进行有效监督管理，防止国有资产的流失。

对国有资产的监管应充分借助法律法规的力量，从国有资产管理和经营机构的设立，到职责、权力的分工和行使，从国有资产的投资管理，到资产处置以及违法法律的处罚等都要制订明确的法律规定。各管理主体、经营主体严格依法办事，违法必究，确保国有资产管理法制化、规范化，避免因法律缺失而造成国有资产的流失。同时运用法律手段，规避行政上的过多干预，防止以监管为借口使用行政力量干预国有企业的法人治理权，避免新“婆婆”的形成。

四、国有资产管理体制改革中存在的问题和可能出现的风险

(1) 如何明确管资产和管人、管事之间的关系，将直接影响到国有资产管理体制的建立和完善。

首先是如何定位三者间的关系，其次是三者如何有效结合，第三是如何界定三者间的权限范围。比较可行的方法是突出以管人为核心实现“管资产和管人、管事”相结合。这一方法有其合理性，但突出管人，既强化了人治特点，又有可能淡化制度和机制的作用。

(2) 在落实责任主体的同时也存在出现“老板加婆婆”的条件。

在实行“管资产与管人、管事相结合”的情况下，容易出现新的集权：一是国有资产管理部门的相对集中；二是管理权限的相对集权；三是代表政府对企业行使国有资产所有权的中间层权限放大。在这种情况下如果出资人机构不彻底转变为“资本管理”，而继续沿袭隶属关系式的行政干预，就有可能成为“老板加婆婆”，那么就会把企业管死，退回到改革原点。

(3) 国有资产的安全性问题更加突出

在中央和地方作为不同利益主体的前提下，各自存在着不同的利益取向，其对企业的关切程度也就不同。这就容易出现地方政府为追求当地利益而忽视中央利益，甚至是地方政府与民间资本相互勾结盗取中央利益的情况，造成国有资产的大量流失。

(4) 立法滞后将会导致监管上的“真空”

国有资产管理体制改革面临的一个突出问题是立法滞后，适应新体制要求的法律法规短缺，使国有资产的监管与经营缺少必要的依据。有人曾戏称这类似于一种无规则的“游戏”。实行“统一所有，分级代表”以后，对法律法规的需求更加突出。

(5) 能力短缺将影响国有资产监管与经营的有效性

国有资产的监管与经营具有很强的职业性和技术性，为此要建立职业化监管队伍和职业经理人队伍。但是这需要一个逐步完善的过程，在此之前源于人才短缺所带来的国有资产经营风险也就在所难免。

五、风险的防范和解决办法

首先要正确认识国有资产管理体制改革中出现的问题和风险，建立国有资产运行的风险防范机制，确保问题和风险保持在可控范围内。

其次要勇于实践、大胆创新，积极在实践中寻求解决问题的办法，不断在实践中完善国有资产管理体制。

第三是继续探索适应我国现状的国有资产运营和管理方式，不断完善国有资产管理法制建设，建立有效的监管体系，积极培育职业经理人队伍，从法律框架和监管框架内解决问题。

第四是构建职责明确、分工协作、运转高效的国有资产监督体系。努力形成内部监督与外部监

督相结合，以产权监督为主线，充分依靠立法监督、党纪监督、行政监督和社会监督的国有资产营运监督体系。

六、国有资产管理体制改革的前景。

国有资产管理体制改革是一项任重道远的任务，未来几年的工作重点应放在解决国有资产的有效监管方面，主要任务是完善法律法规体系、健全监督管理机构和制度、理顺职责权限关系、落实资产经营责任、推进国有经济布局调整、深化国有企业改革、完善法人治理结构等方面。力争用3到5年时间，构建起新的国有资产管理体制的基本框架，初步做到权利、义务和责任相统一，资产管理和人事管理、企业管理相结合，实现国有资产的保值增值任务，全面盘活国有资产。作者单位：广东省阳江市工交资产经营有限公司

相关链接

国有企业法人治理结构问题探析
切实推进国有资产管理体制改革
集团诉讼是咋回事
公司治理中的集团诉讼
集团子公司绩效评估浅谈
论循环经济与企业集团科学发展观
以人为本是企业可持续发展的基石
论新时期经济改革的新理念新路径和新方法

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心