

深化国有资产管理体制改革

作者: 发布时间: 2004-7-3 16:24:32

十六大报告提出了深化国有资产管理体制改革的重大任务,明确要求中央政府和省、市(地)两级地方政府设立国有资产管理机构。成立专门的国有资产管理机构,是为了改变原来多个部门分割行使国有资产所有者职能,即所谓“五龙治水”或“六龙治水”,但没有人最终负责的不合理状态。国务院国有资产监督管理委员会(简称国资委)就是中央政府设立的国有资产管理机构。

张卓元说:国资委可以对有条件的大型国有企业进行国有资产授权经营,但要逐步完善授权经营制度。授权经营的条件是经营管理制度健全、经营状况较好的大型国有独资公司。当然,这里也要解决出资人如何到位的问题,即要完善直接授权经营的制度。比如说,授权最好是明确授给大型企业的董事会(或党组)而不是授给企业的个别负责人,如果是授权给总经理个人,则会出现所有权与经营权合一的悖理现象。同时,授权给董事会也要同董事会签订详细的业绩合同,要求董事会对国有资产的保值增值负责,并承担政府的社会经济目标。

新组建国资委,实现政资分开后,应注意不能干预企业的生产经营活动,防止国有资产管理机构得到授权代表国家对国有资产行使出资人职责后,强化对企业的干预,成为老板加婆婆,形成新的政企不分。应该明确,国有资产管理机构实行管资产和管人、管事相结合,这里说的管事,不是凡事都管,而是管作为出资人该管的事,即《公司法》中属于股东该管的事,除此以外的事都不要管,以免造成越位、错位。改革国有资产管理体制,一个重要目标是搞活和搞好国有企业。如果把企业管死了,就违背了改革国有资产管理体制的初衷,违背了成立国资委的初衷。

江小涓说:加强对国有资产的监管,是国有企业实行规范的公司制改革、完善法人治理结构最基础、最迫切的要求。长期以来,国有资产管理体制中存在着“所有者缺位,管理者越位”并存的现象:既存在着政企不分、政府部门干预企业经营活动的问题,又存在出资人行为不到位、国有资产监管缺位的问题。国有资产监管松懈,导致国有资产流失和国有企业缺乏长期发展动力。新组建的国资委,定位于“代表国家履行出资人职责”,按照权利、义务和责任“三统一”、管资产和管人、管事“三结合”的要求,对国有资产的保值增值负监管责任,使国有企业的“老板”到位。

监管到为,但不越位。陈清泰认为,国有资产出资人机构监管国有资产要承担两方面责任:一是在支撑国民经济增长、保持国家安全方面实现政府的政策目标;二是提高国有资本运作效率,实现保值增值。

陈清泰说,国有资产管理体制改革目前还存在不少困难,比如面对如此广泛、庞大的国有企业群,即使中央和省、市三级政府分别管理,也非常困难;相当一部分国有企业缺乏良好的公司治理基础;另外,新设立的出资人机构如何正确行使所有权,做到出资人即到位又不越位,是很难掌握的关键技术细节。

国有资产出资人机构的权力掌握不当或缺乏监督,比如出现争相“一卖了之”,或对经营者半买半送等情况,很快就会把可能用于解决或部分解决对职工历史欠帐和银行不良债务的资源耗尽,那将会造成严重的社会后果。由于这是一项牵动全局又十分复杂的改革,因此先中央、后地方,先立法、后行动是完全必要的。

张文魁说:新国资机构所管理国有资产的范围不宜太广,至少在起步阶段不应将行政事业资产和自然资源资产纳入管理范围,这两类资产仍由其他专门的政府部门管理。当然,新国资机构并不是同这两类资产的专门管理机构没有接口,相反,可以参照上海模式,行政事业资产统一在国资管理部门登记建帐,但委托经营,待商业化条件成熟之后再商业化和移交给国资管理部门。自然资源资产仍然要保持独立性。

要深化国有体制改革,进一步探索公有制特别是国有制的多种有效实现形式,大力推进企业的体制、技术与管理创新。除极少数必须由国家经营的独资企业外,积极推行股份制,发展混合所有制经济”。这是我党在国有资产管理体制改革问题上的巨大进步和创新。历史上,我们在国有资产管理改革问题上,往往把国有资产管理与国有企业管理等同起来,将国有企业视为国有制的主要实现形式。实际上,国家持有国有资产的目的主要是为全民提供公共产品和公益服务,而国有资产管理的目的是保证这一目标的实现。因此,国有资产管理形式不一定必须表现为国有企业经营形式,而是可以表现为多种形式;提供公益服务的成果既可以是货币性的,如各种保障性支付等,也可以是实物性的,如基础设施等。只要有利于国家持有国有资产目标的实现,国有制的实现形式可以多种多样。另外,党的十六大报告强调探索国有制的多种有效实现形式的重要意义还在于,淡化了中央政府对国有资产经营过程的直接干预。政府作为出资人,是以承认企业具有独立完整的法人资格为前提的。因此,政府作为出资人,按照两权分离和政企分开原则,不能直接干预企业的经营活动。

今后几年国有经济布局会越来越向关系国家经济命脉的行业集中,国有资产越来越向大企业集中,中小企业越来越开放搞活。国有资产绝对量会增加,但是相对量也就是国有资产所占比重会缓慢下降,国有经济在有优势的地方发挥作用。

