

## 亟须建立对国有企业重大投融资行为的风险控制机制

### 一、问题的提出

根据党的十六大精神和国务院机构改革方案的要求，目前国务院国资委已经成立，各省国资委基本到位，年底以前地市级国有资产监管机构将陆续到位。随着新的国有资产监管体系的建立，各级国资委作为国有企业出资人的三项基本权利，即选择经营者、重大决策权、资本收益权也将到位。

国务院领导同志多次明确要求，国资委不能干涉企业日常生产经营，不能做“婆婆加老板”。但是“婆婆”和“老板”的界限在哪里？如何界定维护出资人权利和企业日常生产经营的界限？已经成为各级国资委面临的难题。

在当前，企业的重大决策风险突出表现为企业的投融资风险，各级国资委对企业的投融资行为管不管，如何管，已经成为当前的矛盾焦点。

### 二、历史与现状的矛盾

由于国有企业出资人缺位，长期以来，一直是企业负责人，尤其是“一把手”决定重大投融资行为，报有关政府部门审批后执行。

一方面，国有企业乱投资、乱担保、乱拆借问题突出，在“海南房地产热”、“期货热”、“股票热”中，损失惨重的多数是国有企业，充分暴露了国有企业管理制度的漏洞；另一方面政府有关部门打着宏观调控、治理“重复建设”的旗子，对国有企业的投融资行为进行审批。

结果造成一方面国有企业上项目审批手续繁琐，一个项目一年甚至几年批不下来，耽误了不少市场机遇；另一方面民营企业、外资企业自主决定投融资行为，客观上造成了不平等竞争，束缚了国有企业的手脚。

同时重复建设屡禁不止，以“五小工厂”为代表的落后生产能力长期淘汰不了。

所以，上届政府朱镕基总理多次讲，“实践证明，行政审批制管不住重复建设”。

如果说在国有企业出资人缺位的情况下，政府部门审批国有企业重大投融资行为还可以理解，那么在政企分开、政资分开的大背景之下，在各级国资委建立之后，有关政府部门继续审批国有企业重大投融资行为已经明显不合理。有关政府部门只行使审批权力，不承担决策失误的责任，审批既缺乏的法律依据，又侵犯了国有资产监管机构的合法权利，属于明显的“越位”。

面对政府部门的越权审批，面对不少国有企业乱投资、乱拆借、乱担保，对国有资产造成重大损失的现状，建立与完善国有资产出资人机构对企业重大投融资行为的风险控制机制，已经是各级国资委面临的重大问题。这个问题实际包含三个内容：管不管，如何管，管到什么程度。

管不管。长期以来，由于国有企业法人治理水平低下，内部风险控制制度不健全，一部分国有企业负责人不经科学论证，盲目、随意、甚至出于自身的利益进行重大的投融资，屡屡给企业和国家造成巨大损失。这方面的例子实在太多，教训极为沉痛。特别令人不能容忍的是，在国有企业，许多重大决策失误找不到责任人，没有人为此承担责任。所以，从历史教训和现实情况看，各级国资委对国有企业重大投融资行为必须管，必须建立健全对国有企业负责人，尤其是“一把手”重大决策的约束机制，不管绝对不行。

如何管。国有资产出资人机构对企业重大投融资行为的管理既不同于政府部门的审批制，也不同于企业内部的决策行为，必须走法制化的道路。通过建立健全制度，明确程序，实现谁决策、谁承担风险，必须责任落实到个人，一旦出

现投资失误，必须追究审批人的行政责任、经济责任，甚至法律责任。

管到什么程度。国有资产出资人机构只对企业重大投融资行为管理，但是什么样的行为算“重大”？必须针对不同规模、不同行业的企业进行分类，区别对待。

### 三、“少数人生病，少数人吃药”与“少数人生病，多数人吃药”

建立与完善国有资产出资人机构对企业重大投融资行为的风险控制机制是为了防范风险，避免国有资产损失，使国有经济更好的发展，而不是束缚国有经济的发展。所以，工作的重点应放在防止国有企业乱投资、乱担保、乱拆借，应该是管住不规范的企业，同时要放开好企业的手脚，实现“管而不死”、“活而不乱”。不能对所有的国有企业一视同仁，实行一种标准。

从实践看，国有企业发生乱投资、乱担保、乱拆借的重灾区，主要是那些法人治理机构不健全，内控制度不完善，管理不规范的企业。从规模看，基本是中小企业，从行业看，基本是商贸企业、投资性企业。在内控制度比较完善，尤其是主营业务已经上市，法人治理结构水平较高的特大型国有企业，乱投资、乱担保、乱拆借，盲目投资、决策失误的情况不是很普遍。

例如，国务院国资委监管的100多家企业，规模有大有小，管理水平差别极大。如果对所有的企业实行一种标准，一视同仁，实际是“少数人生病，多数人吃药”，只有对好企业和坏企业区别对待，分别管理，才能达到“少数人生病，少数人吃药”的效果。

### 四、如何避免“少数人生病，多数人吃药”，做到“少数人生病，少数人吃药”

从行政部门审批制的经验教训看，建立国有资产出资人机构对企业重大投融资行为的风险控制机制决不能再走审批制的老路子，必须有新思路。

特别要注意决策权力主体和决策责任主体的一体化，避免决策权力主体和决策责任主体的脱节，出了问题找不到责任人。

要做到谁决策，谁负责，出现决策失误，要追究决策者的行政责任、经济责任，法律责任。

建议结合董事会试点和完善授权经营制度，从建立对监管企业管理水平和内控制度的评级制度入手，将国资委监管企业按照管理水平分为优、良、中、较差、差五类，分别对应A、B、C、D、E五级。

对A、B两级，在企业内控制度完善，管理水平较高，决策程序和责任主体明确的前提下，国资委将重大投融资决策权授予企业董事会。

对C级，企业按照国务院国资委即将制定的《中央企业固定资产投资管理办法》等制度严格履行报批程序。

对D、E两级，鉴于企业管理水平较差，内控制度不健全，原则上不允许企业进行新的投融资行为。

经过建立评级制度，对不同级次的企业分类对待，使好企业能够放开手脚，适应市场竞争的需要，及时决策、科学决策，同时规避风险。使不规范的企业难以乱投资，避免风险。从而达到“少数人生病，少数人吃药”的效果，避免“少数人生病，多数人吃药”。

### 五、困难与风险

从目前看，国资委建立与完善对企业重大投融资行为的风险控制机制还存在比较大的困难，处理的不好，还会带来风险。

有没有能力。首先，国资委的人员多数来自原经贸委、企业工委、财政部、中组部，有企业经历的人员很少。第

二，国资委虽然是特设机构，但是使用行政编制，“一个萝卜一个坑”，吸收外部人员进入国资委很困难。第三，目前国资委工作人员收入水平较低，企业的优秀人才不愿意到国资委工作。

信息不对称。面对几十个行业，180多家企业，国资委的工作人员不可能比企业人员更了解具体投资行为的优势和风险所在。如果企业想上一个项目，总能找出许多理由，国资委的工作人员审核的过程，实际是“业余队员”和“专业队员”的比赛过程。结果往往是“业余队员”赛不过“专业队员”。

以上两个原因，容易造成国资委对企业的重大投融资行为的审批的盲目性和随意性，“盲目批”现象与“盲目不批”现象的并存。

决策责任。国资委对企业的重大投融资行为的审批过程，也是决策责任沿着审批环节上到国资委的过程。如果处理不好，容易出现决策权力主体和责任主体的脱节，一旦出现投融资决策

中国内部审计协会. 版权所有 LT科技制作  
协会地址：北京市海淀区中关村南大街4号  
联系电话：010-82199846/47 电子邮件：[xinxibu@263.net](mailto:xinxibu@263.net)  
Copyright (C) 2003 . All rights reserved