

授权经营：国有资产投资的有效办法

洪晓和

(中国石化股份公司安庆分公司,安徽 安庆 246002)

摘要 分析了国有资产流失的表现形式及其原因,进一步讨论了目前规范国有资产投资的一般做法,最后提出了授权经营这种行之有效的思路。

关键词 国有资产 投资 流失 决策 思路

中图分类号 F273.4

文献标识码 A

文章编号 1001-7348(2003)05-131-03

国有资产是指国家依据法律、主权取得或认定的资产以及国家以各种形式对企业投资和投资收益形成的资产。我国原有对国有资产管理基本框架是在高度集中统一的计划经济体制下形成的。党的十一届三中全会以来,国家为了促进市场经济的发展,对国有资产管理体制作了一系列改革,大大增强了国有企业的活力。但是,随着经济体制改革的逐步深入和企业自主权的逐步扩大,企业国有资产流失问题日益突出,流失途径和形式多种多样。有的只顾局部利益,缺乏大局观念;有的只顾眼前,忽视长远利益;有的甚至无视国家法律,擅自私分、侵吞国有资产等等。如此下去,不仅严重损害了国家和人民的利益,而且危及企业的生存和发展。如何积极有效的防止国有资产流失,探索国有资产投资的新思路是我们必须认真研究的课题。

1 国有资产流失的突出表现形式

(1)不规范的改制造成国有资产流失。在企业改制过程中,包括国有企业改造成股份制、企业之间联营参股等,特别是兴办中外合资企业时,操作不规范,部分国有企业有意压低国有资产价值,以远远低于资产现时价值的价格作价入股,导致“肥水流入外人田”。

(2)非法捐赠造成国有资产流失。国有单位向非国有主体单位或个人非法捐赠现

金或实物,如有的将国有资产赠与个体经营业户、集体及合伙企业等;有的将国有财产以悬殊的低价处理给个人,明卖实送;还有的通过非正常渠道,把国有资产转移到个人公司名下,造成国有资产流失。

(3)分配不合理造成国有资产流失。在股份制企业中,违反利益分配原则,采取种种手段压低国有股的分配收益。如部分国有控股或参股企业不按规定过分地提高职工的工资待遇,其实质是将年终应分股利提前分配,而国有股分得收益却所剩无几;还有的违反同股同利原则,将国有股排斥在外,只给内部持股职工分红派现,或未经批准只给国有股以记帐形式分红。

(4)随意担保造成国有资产流失。部分国有企业未经慎重研究,为个体、集体及合伙企业等提供债务担保,借款到期后,因债务人不能及时归还,而由担保人代为清偿债务。更有甚者,个别国有企业负责人私欲膨胀,为达到非法敛财的目的,私下串通社会上的不法分子,通过担保有意骗取国家资产,借款人将款借到手后,一走了之,而由担保人代为清偿债务,造成国有资产流失。

(5)企业管理混乱造成国有资产流失。部分国有企业内部管理制度不健全,有章不循、无章可循的事时有发生,管理松懈,跑、冒、滴、漏现象十分严重;有的经营者缺乏民主意识,独断专行,往往造成生产、经营、投资等决策失误,致使资产流失;有的报喜不

报忧,企业长期亏损,直至资金周转不灵,被迫破产;还有的经营者只顾追求自己任职期间的短期利益,盲目扩大企业消费,不注重生产发展基金的积累,致使技术改造投入减少,发展后劲严重不足,形成潜在的国有资产流失。

2 防止国有资产流失,提高国有资产投资效率的常用措施

杜绝国有资产流失,提高国有资产投资效率,必须加强对国有资产的监督管理。只有国有资产完整,在社会化大生产中实现保值增值,才能保证社会主义经济制度的巩固和发展。否则,要实现国民经济持续健康发展就是一句空话。

(1)适应社会主义市场经济的要求,加快建立新型的国有资产监管体系。按照国家所有、分级管理、授权经营、分工监督的要求,尽快建立起“国资委—资产经营公司—企业”三个层次的国有资产管理体制,建立和完善国有企业出资人制度,加强对国有资产的监管。对国有控股企业,政府要派人参加监事会,加强对国有资产的监督。同时,建立健全企业领导人重大决策失误追究制度,企业经营者任期、离任经济责任审计制度。

(2)加快国有企业改革步伐。按照“有进有退”、“有所为、有所不为”的原则,加快国有经济战略性重组步伐。对于处于一般性、竞争性领域中的中小国有企业改制,使国有

资产尽快退出这一领域。将中小国有企业出售变现的资金集中于职工社会保险和发展国有资本占优势的支柱产业和高新技术产业,使国有资产在流动中增值。

(3)切实加强企业管理。企业要依据有关法律、法规完善内部管理,建立企业内部控制制度,严格加强企业内部财务管理,努力提高企业的经济效益和国有资产的运营质量。在投资决策上,要搞好市场调研,选准选好项目,避免盲目投资。搞好比价采购管理,努力降低消耗,减少开支,杜绝盲目生产,盲目采购,减少产品、库存商品积压,提高经济效益。

(4)加强资产评估机构自身建设,提高其专业素质和执业水平。资产评估机构必须拥有一支由工程技术、营销、财务会计、法律和经济管理等方面人才组成的专家队伍,评估人员应有丰富的专业知识和工作经验,有良好的职业道德。在执业过程中,评估机构必须依法行事,严格遵循独立、科学、客观、公正的原则,运用科学的评估方法,对被评估资产价值做出客观、公正的评价,为防止国有资产在出售改制、兼并联合时的流失把好关。

同时,政府应加强对资产评估机构的管理。目前,评估机构竞争日益激烈,有些评估机构采取种种不正当竞争手段招揽业务,如:有的采取非正常压价,有的承诺满足客户的不正当要求等等,影响了资产评估结果的公平性。各级资产评估行政管理部门应加强对资产评估机构的管理监督,尤其要对评估机构的执业能力、职业道德方面进行严格审查。对违犯国家法律、法规,违反行业准则的资产评估机构,要坚决吊销其资产评估资格证书;对执业能力差,在评估工作中违反职业道德,给国家造成损失的责任人,应依法惩处。

(5)切实做好资产评估及确认工作。国有资产进行拍卖、出售、联营、兼并、租赁以及与外商合资合作、实行股份制改造时,只要是涉及产权变动的,要以国有资产管理部确认的资产评估价值为依据。政府有关部门应加强对国有资产产权交易行为的监督,尤其对不同所有制主体之间的联营要严格审查,确保各投资主体的出资价客观、公正、公平、合理。

(6)加强对国有资产的监督和检查。目

前,政府对企业的检查多为税收专项检查,但它不能替代国有资产的检查,因此各级财政、审计、国有资产管理部,应经常对企业国有资产的运营状况进行检查。一是加强对各类报表的日常检查。通过对报表指标的分析,检查企业经营状况,考核其经营业绩,综合评价国有资产的运营质量。应重点分析国有资产保值增值率及资产收益率等指标的变化是否正常,发现问题,及时组织重点检查或者专项检查;二是开展定期检查。重点对企业国有资产产权登记、产权界定、运营质量以及收益分配等方面进行检查,以确保国有资产安全完整;三是必须切实加强对企业对外捐赠的监督管理,尤其要把国有企业与私营企业、合伙企业之间的经济往来作为检查监督的重点,对不正当的捐赠行为一经查出,应严肃追究单位领导及有关责任人的责任。

3 授权经营:国有资产投资的有效办法

做好国有资产投资工作,除了要不断完善常用措施外,还要进一步解放思想、注意方法创新,开拓国有资产投资的新思路和新途径。授权经营是一种行之有效的办法,国有资产授权经营具体要做好以下几个方面的工作。

(1)明确授权经营公司的法律地位。授权经营公司是由政府依法独资组建,对授权范围内的国有资产行使所有权,以持股运作的方式从事国有资本运营的特殊企业法人。是对其持股企业的国有资产行使出资人资本经营职能,同时承担相应的责任,对其持股企业国有资产负法律责任的国家授权投资主体。授权经营公司也是企业,代表政府对授权的国有企业资产进行资本运营,并对政府承担国有资产保值增值责任。在政府授权的范围内,国资管理机构以及其他政府机构无权干预国有企业的自主经营。以授权经营公司的形式在政府与基层企业之间形成了一个隔离带,阻隔了政府对基层国有参股、控股企业的直接指挥,隔离带有效地起到了缓冲作用,实现了政企分开。

(2)授权经营公司的类型和组建的途径。授权经营公司通常是指主要从事产权经营和管理的公司。根据企业经营类型的不同,授权经营公司可分为两种类型,一是纯

粹型授权经营公司,并不直接进行商品或劳务经营活动,而主要从事产权经营活动,如福建省交通(控股)有限责任公司、福建省商业(集团)有限责任公司、福建省冶金(控股)有限责任公司等;二是混合型授权经营公司,既搞产权经营,又直接从事商品或劳务经营,如福建省三钢(集团)有限责任公司等;组建授权经营公司的途径:①把符合条件的集团公司、投资公司进行改建设立;②将政府专业经济管理部门、行业性公司进行职能分解,将行使出资人职能的部分通过改制设立;③跨部门、跨行业,设立综合性的授权经营公司。

(3)优化授权经营公司的营运目标。授权经营公司作为国有独资公司,具有独立的法人资格,在政府的授权范围内依法对授权的国有资产行使资产收益、重大决策、选择经营者等出资者权利。其目标是实现国有资产保值增值,基于这一目标,授权经营公司应在以下几方面有所作为:①着力于国有企业战略重组。按照国有资产有进有退,有所为、有所不为的思路,盘活存量,优化增量,大力推进资产重组。在合理调整国有资产布局,调整经济结构,优化资源的配置,从整体上搞活、壮大有经济的同时,经过资产重组使营运企业的个数有所减少,资产的数量有所增加,质量有所提高。②着力于产业结构的调整。通过“兼并、转让、租赁、联营”等多种形式,将有限的存量国有资产逐步从一般性竞争性领域、劣势企业中退出来,向战略性、基础性、优势企业集中,在提高资本运营效益的同时集聚资本,培育壮大优化相关产业,发展有地方特色的优势产业。③着力于加大区域经济的调整力度。大胆探索和策划建立以中心城市为依托的区域经济,打破条块分割的局面,跨部门、跨行业,发展以名优产品为龙头的支柱产业,按照市场经济的规律,以多元化投资为主体,组建若干个企业集团,逐步形成以中心城市带动周边地区发展的格局。④着力于探索政府投资项目管理体制的改革,有效地提高财政资金的使用效益。长期以来,由于我国实行计划经济,国家投资比重大,项目多,领域广,但是由于体制管理等诸多因素,普遍存在效益差的问题,政府投资的城建、基础设施尤其如此。政府机构改革及政企分开后,为了改善投资环境和实现政府的职能,政府仍然需要

进行一些基础性项目投资,这些政府直接投资项目的管理运营由谁承担呢?参照新加坡等国家的做法,国有资产营运机构到位后,授权经营公司可按照“国有资本投资—营运监管—增值回收—扩大再投资”的模式进行经营管理,其效果利大于弊。一是通过政府重点项目投资的产权、股权管理及资本营运,加快形成投资效益,加快地方基础设施和公共事业项目建设步伐;二是实行社会管理、所有者职能分离有利于廉政建设。⑤着力于调整企业的组织结构。在资本管理运营中授权经营公司要进一步解放思想,转变观念,不求所为,但求所在,加大国有企业组织结构调整的力度,鼓励吸引非公有制企业参股、控股、租赁、兼并、收购国有中小企业,积极探索推进公有制实现的多种形式,将现有的大部分企业改成产权主体多元化的股份公司。⑥着力于提高资本运营效益,实现追求资本收益或资本增值的最大化,有效地保障国有资本的权益。国有资产授权经营公司要以资本营运为手段,通过优化增量,盘活存量,实现国有资本从低效企业向高效企业,中小企业向企业集团的流动转移,最终实现资本增值。

4 对授权经营工作的几点建议

(1)要建立有效的国有资产管理、监督、营运机制。当前,尽管各方面对国资管理体制改革还有不同意见,但从上海、深圳等地改革经验来看,三层次的国资管理体系是符合市场经济发展规律的。未来几年国有资产战略调整任务十分艰巨,特别是政府部门与所办企业在人财物上彻底脱钩后,庞大的国有资产如何管理已提上议事日程。财政国资部门负责企业的资产管理,不可能直接面对众多的国有企业,否则管理的幅度太大,势必造成新的监管不力。必须由授权经营机构作为中间层次,担负起国有资产战略性调整的任务,向政府承担保值增值责任。只有建立起三层次的国有资产管理、监督、营运体系,才能真正做到政资职能分离,政企职责分开,推动国有企业建立现代企业制度,提高国有经济整体运行效率与效益,巩固和壮大国有经济,更好发挥国有经济的主导作用。

(2)要科学合理地构建国有资产授权经营公司。授权经营公司的构建,要符合资本

营运的内在规律,要因制宜符合实际。首先,要先进行通盘考虑。要从国有资产存量、国企改革及战略性调整的要求出发,进行总体设计,没有总体方案就进行授权容易造成国有资产细化、凝固化。其次,在组建形式上要注重实质性内容。对企业集团公司进行国有资产直接授权经营,所授权的集团母公司必须具有较强的实力,能带动集团内企业发展,资产规模要有较大的运作空间,且经营状况较好,具有国有资产保值增值能力;对将政府专业经济管理部门或行业性公司改组成国有资产经营公司的,要防止出现“翻牌公司”,行政、行业管理职能要坚决分离;地市县一级公司根据其资产总量可跨行业组建综合性的国有资产授权经营公司。还要用动态的眼光看待授权经营公司组建,授权经营公司作为一个资本营运企业,随着改革的深入和国有经济的发展变化,也有一个调整重组问题,不可能“一劳永逸”,要在运行一段时间后,根据运行效率及国有经济调整的需要进行部分重组。

(3)落实授权经营公司的出资者所有权。授权经营公司出资者所有权不具体、不明确,会造成政资、政企分而不离。所以,授权经营公司在对授权资产承担保值增值责任的同时,应享有出资者所有权及相应的投资决策、资产处置、资本收益、人事任免等权利。因此,一是要深化企业人事制度改革。授权经营公司班子由政府委派,并进行考核监督;授权经营公司所投资企业的产权代表,由授权经营公司委派,所投资企业的经营班子由企业董事会委托人才市场进行选聘,授权经营公司参与考核。由此形成国有企业班子分级管理制度,做到“谁投资、谁管理、谁负责”。二是要落实投资决策权、资产处置权和资本收益权。授权经营公司对授权范围内的资产投资应有自主决策权,有权进行企业兼并和授权资产的产权转让。一般的产权转让在遵循法定程序的同时,可实行国资管理部门备案制,重大转让行为应报批;依法享有其投资收益、产权转让收益及依法取得的其他收益,有权对其资产收益进行重新调整。

(4)要规范授权经营公司的管理行为。一要严格界定授权经营公司的股东权利,规范程序。国有资产授权经营公司与其投资企业应具有平等的法律地位,它只能通过对投

资企业派出产权代表行使出资者权利,产权代表也必须按股东大会、董事会的工作规则行事。二要建立健全法人治理结构。授权经营公司应按现代企业制度要求建立董事会,按干部管理权限和程序产生董事长、副董事长,董事会成员可聘请社会有关方面的专家参加。总经理在现阶段可由政府任命,今后应逐步过渡到向社会选聘。设立监事会负责对营运机构的重大决策和日常运行情况进行监控,并向任命机构报告工作。三要健全资产保值增值考核及奖惩制度。授权经营公司必须与政府授权部门签定授权范围国有资产保值增值责任书。政府对授权经营公司的产权代表实行任期考核制度,在此基础上,合理确定经营者收入水平,建立年薪制,基本年薪与授权国有资产规模挂钩,效益年薪与公司效益情况挂钩。

参考文献

- 1 吴德庆.管理经济学[M].北京:中国人民大学出版社,1997
- 2 朱良.国有资产管理学教程[M].北京:中国财政经济出版社,1996
- 3 储逸昶.投资决策会计[M].北京:航空工业出版社,1996

(责任编辑 焱 焱)