

关于改革国有资产管理体制的几点看法

中国集团公司促进会

党的十六大提出了改革国有资产管理体制的方针、原则和主要内容，这是深化经济体制改革的重大任务，也是当前国有企业尤其是大型企业集团改革的关键。中国集团公司促进会在组织会员企业进行“母子公司关系研究”课题时，组织部分成员单位，即中国远洋、中石油、华源、移动通信、一汽、东风汽车、上海电气、兖矿、华能、广东核电、华北制药、华北电力、神华、首钢、吉林森工、上海仪电、海信、北京城建、一重、洛玻二十家大型企业集团的同志，认真学习了十六大报告，研究了国有资产管理体制改革的有关问题，现将讨论的意见归纳如下：

一、要用与时俱进的精神推进 国有资产管理体制改革

党的十六大关于国有资产管理体制的重要论述，坚持了国有资产在国家统一所有的前提下，由中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，并界定了分管的界限，有利于充分发挥中央和地方两个积极性；确定了国有资产管理的责任主体，有利于国有资产出资人到位；明确了权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的原则，有利于改变多头管理、责权分离、效率低下的状况，将

使企业摆脱无所适从的局面。这是重大的理论创新，也是重大的体制创新和制度创新，必将产生巨大的体制效应和经济效益。

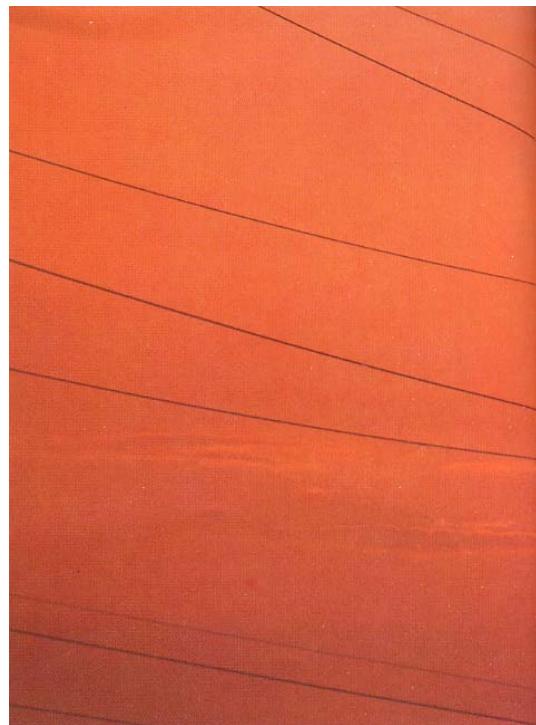
但是，有些同志用传统的观念、习惯的思维，认为“把五个部门管理国有资产的人员和工作合到一起，变‘五龙治水’为‘政出一门’，就是国资改革，搬个板凳就行。”把这场深刻的改革简单化。企业的同志担心，如此由“五龙治水”变为“政出一门”，会对国有企业管得更死，不符合十六大精神。

因此，企业的同志认为，要实现这一崭新的体制设计，必须转变观念，用与时俱进的精神，才能真正深化国有资产管理体制改革。

二、政府国有资产管理机构的性质、 职能及运作方式

企业的同志认为，国有资产监督管理机构不同于政府行政管理机构。政府行政管理机构是承担

经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能的机构，其管理面向全社会，面向各种所有制经济。而国有资产管理机构是代表国家履行出资人职责的工作机构，是管理国有资产、承担出资人职能的机构，其管理面向国有经济，面向国有资本和国有资源。



严格地说，国有资产管理机构不是政府的行政管理机构，而是依法（国有资产法）设立的法定机构，是由专门法律规定其权利、义务和责任，依法行使职能的机构。

按照党的十六大关于“必须毫不动摇地巩固和发展公有制经济”、“发展壮大国有经济”和“继续调整国有经济的布局和结构”的精神，国有资产管理机构的首要任务是，制订国有经济发展、布局和结构调整的规划，制订国有资本进入与退出、做大做强与改革重组的政策措施，并监督实施。这是坚持和完善基本经济制度的核心。

企业的同志认为，要防止新的国有资产管理机构包揽一切，对资产营运主体的资产经营和企业的生产经营进行不适当的干预。“管资产”，不是管企业的实物资产，而是管资本形态的资产，不是一直管到子公司、孙子公司的资产，而是监管资产营运主体的资产经营。“管人”，不是统管资产

营运主体的三大班子以及董事长、党委书记、总经理的一纸任命，而是作为出资人管资产营运主体的董事、监事，不能直接聘用经营者。“管事”，不是管国有企业基本建设和技术改造的项

目审批，不是管国有企业工资总额的审批，而是管发展战略和发展规划等重大决策，管收益分配中

的国有资本收益。要摒弃现行政府管企业的一切不适当的管理观念、管理制度和管理方式。

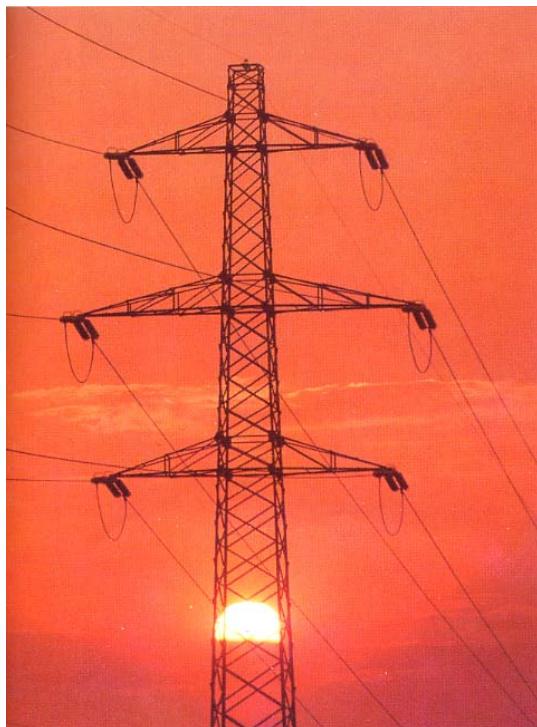
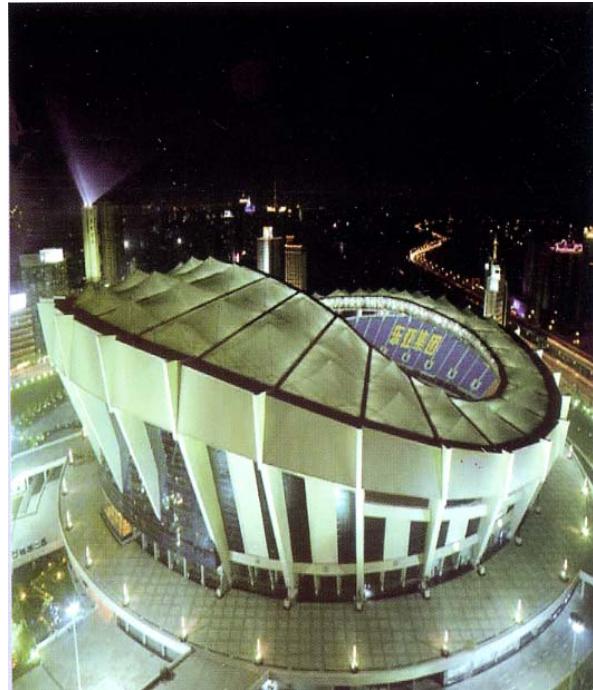
国有资产管理机构作为政府出资人，应管国有资产的登记、统计；组织资产评估、产权界定；国有资产营运主体的设立、授权、审计、审定章程；选派资产营运主体的董事、监事并进行考核；制订资产管理的行政法规并监督实施；建立国有资产保值增值的考核指标体系和资产经营责任制；监管国有资产产权交易，促进资产的合理流动和增量资产的有效投入等。但是，国有资产管理机构不能代替资产营运主体直接操作资本经营，不能代替董事会选

聘总经理及其它经理人员，不再审批国有企业工资总额，不再审批大型企业集团的投资项目。

三、国有资产经营机构的形成及其营运特点

按照党的十六大关于“继续探索有效的国有资产经营体制和方式”，理论界发表了不少的探索性的意见。有的同志认为，要在国有资产管理机构和国有企业包括大型企业集团之间组建一批资产营运主体——国有资产经营机构，成为国有资本营运的特殊法人。也有的同志认为，大型企业集团优良资产包装以后的上市公司和集团母公司及其存续企业分开，独立成为资产经营公司。这是企业的同志又一个担心的问题。

党的十五大和十五届四中全会曾提出，“授权大型企业、企业集团和控股公司经营国有资产”。九届人大四次会议通过的《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》也指出，要“探索授权有条件的国有企业或国有资产经营公司行使出资人职能，强化对国有资产经营主体的外部监督”。一批企业集团尤



其是中央管理的一批大型企业集团，经过多年来的重组、改制，与组建初期相比，已经发生了很大变化，形成了按《公司法》规范的有资产营运能力的集团公司。这几年国务院及有关部门已批准一批集团公司为授权经营国有资产的授权投资的机构。企业的同志认为，应保持政策的连续性，被授权的集团公司是当前资产营运主体最佳的生长点之一。而且，在大型集团公司与国有资产管理机构之间不宜再有任何中间层次，不能再设立任何“二婆婆”、“二老板”。集团公司是其下属公司（包括上市公司和存续公司）的国有资产法人出资人和国有股权的法人股东。现有的独立经营的控股公司、投资公司、资产经营公司可以成为其它国有企业尤其是中小国有企业的国有资产出资人。

四、正确处理国有资产管理机

构和大型集团公司的关系

严格区别国有资产管理机构和国有资产营运主体，处理好政府国有资产管理和授权资产经营的集团公司的关系，是建立国有资产经营体制的关键。确立国有资产管理机构作为资产营运主体的出资人，对于国有资产出资人到位，是一个重大突破。但是它与国有资产营运主体作为国有资本全资、控股、参股企业的出资人，是有严格区别的。国有资产管理机构是政府机构，国有资产营运主体是法人实体；资产管理机构是资产管理的责任主体，资产营运主体是资产经营的责任主体；资产管理机构实行政府管理，资产营运主体实行法人治理。

国有资产管理机构和授权资产经营的集团公司之间的关系，不再是“行政隶属关系”，而是国有资产委托人和代理人的关系。国有资产管理机构只能以

出资人的身份按程序行使权利。国有资产管理机构的管理，是管产权，不是管企业，不能既是“老板”，又当“婆婆”。要克服目前存在的多头管理、无人管理和内部人控制的弊端。要通过董事会行使出资人职责，不能直接干预公司的资本经营和生产经营，体现国有资产的管理和国有资产的营运分开。国有资产管理机构更要注重管法规、管政策、管监督。

能否真正按十六大精神深化改革国有资产管理体制，关键在人。国有资产管理机构要由懂得国有资产管理和营运的人员组成，要有合理的干部结构。建议从各部门挑选部分高素质干部外，还要从企业选拔有专业知识、懂管理的优秀人才，以及从社会上公开招聘年轻的有不同专业知识的优秀人才，充实到国有资产管理机构工作。

