

进 一 步 完 善 国 有 资 产 管 理 体 制

●陈清泰

中央最近强调, 国有企业改革依然是经济体制改革的中心环节、处于攻坚阶段, 并重申了十五大以来中央有关国有企业改革的政策。这对坚定国有企业改革方向、指导当前国有经济结构调整和企业改制, 有重要的现实针对性。其中进一步完善国有资产管理体制改革具有基础性意义。

党的十六大后, 很快设立国资委, 并出台了监管条例, 初步形成了国有资产管理体制框架, 为建立适应市场经济的国有资产管理体制奠定了基础。为了进一步完善国有资产管理体制, 以下几点值得深入研究和改进。

一、进一步界定出资人机构的权能

国有资产管理体制建设的一个核心问题是国有产权委托代理的有效性。委托代理的链条越长, 效率越低, 多头管理就会失效。按十六大提出的原则, 国资部门的定位与证监会、银监会不同, 它是“代表国家履行出资人职责”的机构, 不是“监管出资人的机构”。作为国有资本运营主体, 应有清晰的权力边界并排他性地集中统一行使所有权, 才能形成强的产权责任约束, 对所投资企业成为“真老板”。但是, 国资委直接持股的企业过多, 也会鞭长莫及。可考虑对重要国有企业直接持股, 缩短委托代理链条; 对其他企业, 则可通过若干控股公司持股或控股, 保持适度的管理幅度, 两者结合比较现实。另外, 在克服政企分开的同时, 也要注意防止“政资不分”。国有资产有关法规、政策的制定等属于公共职能和权力, 应与国有资本的市场化运作区分开来; 要加强对国有资本运营机构的审计监督, 强化产权责任约束。

二、把握“出资人”的定位

国有出资人职责概括地讲主要有:

(1) 通过执行国有资本经营预算, 不断优化国有资本布局, 保证在某些重要行业、关键领域国有经济控制力, 同时提高国有资本回报率 (2) 推进所投资的企业进行公司制改制, 实现股权多元化。出资人机构应成为“积极股东”, 通过股东大会认真参与公司治理, 维护自己权益, 形成内部化的财务预算硬约束机制 (3) 以资产收益和现金收入处理不良债务、解决冗员、补充职工的社保基金 (4)

建立资产负债表、现金流量表和损益表, 监控和改善资产负债结构, 保持国有资本的安全 (5) 接受同级财政和审计部门的监督, 向本级政府报告监管工作、监管资产状况和其他重大事项, 条件成熟时应向公众披露。

三、运营国有资本承担两方面责任

国有企业可分作两类, 一类是极少数关系经济命脉、国家安全、提供重要公共产品和服务, 以及天然垄断行业的重要企业。如电网、电讯、军工、石油和大型基础设施等领域的重要企业, 要保持“国有经济控制国民经济命脉”, 以实现某些社会目标; 另一类是竞争性企业, 以赢利为目标, 实现资产保值增值。与此相对应, 出资人机构运营国有资本承担两方面责任: 一是在支撑国民经济增长、保障国家安全方面实现政策目标; 二是提高国有资本运作效率, 提高投资回报。因此, 对所投资企业有两种运作模式:

第一类企业是政府进行公共管理、实现公共目标的重要资源。在市场经济条件下, 政府投资企业的目的不仅是资产的增值, 更重要的是有助于承担公共责任。对这类企业出资人机构应直接持股、控股或独资经营, 保持对这类企业的控制力。

在其他竞争性行业, 出资人机构并不偏爱特定的企业, 而是以投资回报最大化为目标, 运营国有资本, 进行有进有退的调整并适时向国家必须控制的行业和领域转移, 优化资本布局。

四、对所投资企业的改制

国有企业改制的一条基本经验, 就是要使股份制成为公有制的主要实现形式, 其中股票上市是更加规范的改制途径。中央提出建立现代企业制度已经十多年, 但这一原则在国资委直接持股的国有企业, 特别是大型和特大型国有企业却基本没有体现。这种格局使企业内国家所有权缺位的问题基本没有改变, 国资委与这一层企业很容易恢复和保持根深蒂固的“行政隶属关系”。通过“授权经营”, 把建立现代企业制度的希望寄托于这些保留大量旧体制因素的国有企业控股的下一层公司, 包括上市公司。这种改制模式存在结构性缺陷。上一层的问题是, 出资人机构对国有企业的

产权软约束；下一层则是国有企业控股上市公司，犹如“旧体制控制新体制”。从上到下很难建立有效公司治理，建立现代企业制度的目标也很难实现。例如媒体不断披露的存续公司控制上市公司制造的丑闻，已经令人触目惊心。

对大型国有企业进行整体改制，国资委直接持有国有股权，这是提高国有产权委托代理有效性、建立现代企业制度的重要途径。但是，这里有很大的难度。可考虑汲取国有银行通过资产管理公司专业处理存续问题的经验，探索将不良资产、冗员等剥离，在国资委监督下，委托专业公司或托管公司处理，实现企业整体改制。

五、出资人机构如何行使所有权

出资人机构如何行使所有权是关键的技术环节。要害是必须从制度和机制上严格区分以股东方式“履行出资人职责”和依照行政隶属关系直接指挥企业经营的本质性差异。

出资人机构“集中统一行使所有权”，这是必需的。但“管资产与管人、管事相结合”中的“管”，绝不是传统意义上政府进行行政干预或行政审批式的管。出资人机构要“管”的内容是履行出资人职责该“管”的内容，“管”的方式是出资人履行股东权利的方式。

所有权到位，就是出资人机构为行使所有权该管的人和事，例如按公司法和公司章程的规定，股东大会该管的人和事，要理直气壮地管，管好、管到位，成为“真老板”，强化来自所有者的激励和约束。这是维护所有者权益必须做到的。

所有权不越位，就是出资人机构只当“老板”不当“婆婆”。

只行使股东权利，决不直接干预企业的经营。这是增强公司活力和提高公司运行效率所必需的。

在公司治理中既要防止所有权侵犯经营权、管理权，也要防止经营权、管理权架空所有权，排斥监督权。《公司法》把公司权利划分为所有权、控制权和经营权。这三项权利分别由股东会、董事会和经理层行使，而且有十分明确的条文加以界定。在国有出资人机构与公司关系尚难理清的时候，以《公司法》来界定是一个可行的办法。

（作者单位：国务院发展研究中心）

清澜电厂成本管理工作中的

几点做法

● 蓝 海

海南电网公司清澜电厂是一间有着15万千瓦发电能力的联合循环燃油热能发电厂，于1995年由美国商业投资资本投资建设并经营，1996年投入商业运行，2001年由海南电网公司收购成为其直属电厂。由于清澜电厂是一个以轻型柴油为燃料的燃机电厂，建厂10年以来，企业发电成本居高不下，如何降低工厂的运行成本，一直成为电厂管理过程中十分突出的问题。以下是我们在控制电厂运行成本过程中的一些做法和探索。

一、提高思想意识和加强制度建设并举，强化员工成本控制观念，把节约意识变为员工的具体行动

清澜电厂长期以来是一个高成本的调峰发电厂，因此，成本控制也就具有十分的紧迫性和必要性。我们针对这种情况，加强了对员工的思想教育，从思想上和制度上解决成本控制意识问题。

（一）开展经常性的思想教育工作，培养员工的成本管理意识。在每次员工大会和管理层例会上，厂长都会宣讲电厂形势，引导员工勤俭节约，在厂内形成一种勤俭节约办厂的风气，并鼓励员工为节约提合理化建议。2004年8月，有员工针对职工洗手用纸比较浪费的情况，提出了用毛巾代替的建议，厂里考虑了他的想法，采取了相应措施，较好地解决了这一问题。

（二）对企业经营的各个环节，尤其是重要环节建立了相应的成本控制制度。企业管理理论认为，一个企业成本的70%~80%，是集中于10%左右的项目或者材料上。清澜电厂在成本管理中遵循这个原则，加强对主要环节的规章制度建设，将主要的力量放在设置运行、设备维护、备件采购和人力资源管理四个环节，并在每个环节制定了相应的控制制度，如设备运行手册、运行部设备巡视制度、维修部工作制度、采购政策和工作程序、人事管理制度等，将成本控制办法体现在企业的日常制度中。从制度上保证工厂的运行高效和低成本，其中绝大多数制度是沿用美国企业管理制度，例如清澜电厂采购管理制度是根据美国