第1章　国有资产及其管理的概念

国有资产(State assets)是属于国家的一切财产和财产权利的总称,[1]社会公共资产也属于国有资产。

1.1　广义的国有资产

广义的国有资产包括:国家以各种形式形成的对企业的投资及其收益等经营性资产;国家向行政、事业单位拨款形成的非经营性资产;国家依法拥有的土地、森林、河流、矿藏等资源资产。国家代表全民,它是形成国有资产的投资者或股东。

广义上的国有资产与国有财产或国家财产同义,指依法归国家拥有的一切财产,既包括增值型(或称经营性)国有财产,又包括非增值型(或称非经营性)国有财产。从法学角度看,国有资产包括物权、债权、知识产权等有形财产和无形财产,这些财产属全民所有,即中华人民共和国全体公民共有。

在我国,国有资产主要由以下几个渠道形成。

①国家以各种形式投资形成的资产,包括国家投入国有企业[2]、中外合作企业及其他企业,用于经营的资本金及其权益,及国家向行政、事业单位拨入经费形成的资产。

---

① 国有资产管理课程不仅研究国有资产方面的问题,也研究宏观经济和微观经济方面的问题,还研究公司法、破产法、国有资产管理法等法律问题,并且必须在国际经济、政治的大环境中研究与实践。

② 国有企业在1993年之前叫国营企业,此后开始建立我国的现代企业制度。

②国家接受馈赠形成的资产，包括公民个人赠与我国的财产。

③国家凭借权力取得的财产，包括依法没收的财产，依法宣布为国有的城镇土地、矿藏、海洋、水流以及森林、荒山等，依法赎买的财产[①]，依法征收和征用的土地，依法认定和接收的无主财产[②]和无人继承的财产[③]等。

④凡在我国境内所有明确的各项财产，除法律另有规定属于其他主体的，也属于国有资产。

国有资产的各种分类方法：经营性国有资产、非经营性国有资产、资源性国有资产[④]；固定资产、流动资产；中央国有资产、地方国有资产；按产业划分；按部门划分；境内国有资产、境外国有资产。

1.2 狭义的国有资产

1.2.1 国有资产的重要概念

狭义的国有资产就是经营性国有资产，指国家作为出资者在企业中依法拥有的资本及其权益。国有资产管理改革、国企改革（包括建立现代企业制度）之前用国有资产是合适的，都是国家拥有，国家使用，国家经营，国家管理；而现在用资本这个术语更准确，可以把国有资本与企业法人财产区分开来[⑤]。

经营性国有资产包括：企业（包括国有企业和非国有企业）中的国有资产；为获取利润，把行政事业单位占有、使用的非经营性资产，通过各种形式转作经营的资产；国有资源中被投入生产经营的部分。

上海财经大学出版社

① 典型的情况是，解放初公私合营时，政府从私人手中购买的财产。

② 不是所有的无主财产都属于国家，须依法认定。归国家拥有的无主财产，例如：各地挖出的乌木；在自家院里挖到的文物——如果该户人家不能说明祖上在文物所处时代即居住此地的话。

③ 例如孤老遗产的归属：未留遗嘱则归公，这是通行规则；但也可个案处理，例如一直照顾孤老的人可继承部分遗产，例如存款，但不能指望继承全部财产，例如想继承房产，法院很可能不会支持这种诉求。

④ 按国有资产与社会经济活动的关系划分。

⑤ 稍后还有关于此点的进一步阐述。

狭义的国有资产概念是经济学中的资本概念(会计学中的所有者权益),而非会计学中的资产概念[①]。狭义的国有资产即国有资本,包括国家作为出资者投入企业的资本,及其形成的资本公积金、盈余公积金和未分配利润等。对国有独资企业来说,企业的国有资产就是该企业的所有者权益,[②]即净资产。对国家参股的股份制企业来说,企业的国有资产是该企业的所有者权益中的国家资本。

所有者权益是企业投资人对企业净资产的所有权,在股份制企业又称股东权益——包含所有者以其出资额的比例分享企业利润的权利。所有者权益在数值上等于企业资产减去负债。下面案例中为某公司的资产负债表,关于资产见表 1—1,关于所有者权益见表 1—2。把资产放在表 1—1,把所有者权益放表 1—2,这也在形式上说明,必须分开法人财产权与产权(所有权或股权)。

案例

表 1—1　　某公司资产负债表 1　　单位:元

资　产	2012/12/31	2011/12/31
流动资产:		
货币资金	6 568 342.81	5 668 870.34
应收票据	517 891.28	165 900.00
应收账款	23 469 173.09	18 714 825.00
预付款项	3 517 040.62	7 357 101.03

① 见表 1—2,其最后一行的数据是企业资产(会计学中的资产)数据。企业资产(流动资产和非流动资产)的数值往往比所有者权益或资本的数值大很多,因为资产包括了负债——负债也是经营的资产。

② 是国家作为出资者在企业中依法拥有的资本及其权益。

上海财经大学出版社

续表

资　产	2012/12/31	2011/12/31
其他应收款	3 005 132.85	2 903 761.10
存货	33 194 801.91	20 179 903.63
流动资产合计	70 272 382.56	54 990 361.10
非流动资产：		
固定资产原价	26 797 477.82	24 187 255.39
减：累计折旧	10 665 487.95	9 110 504.77
固定资产净值	16 131 989.87	15 076 750.62
减：固定资产减值准备	—	—
固定资产净额	16 131 989.87	15 076 750.62
在建工程	6 222 571.00	2 100 000.00
工程物资	—	385 623.93
无形资产	24 500.00	28 000.00
长期待摊费用(递延资产)	30 000.00	36 000.00
递延所得税	1 009 525.85	1 092 309.77
非流动资产合计	23 418 586.72	18 718 684.32
资产总计	93 690 969.28	73 709 045.42

表 1—2　　**某公司资产负债表 2**　　单位：元

负债和所有者权益	2012/12/31	2011/12/31
流动负债：		
短期借款	10 000 000.00	10 000 000.00
应付账款	28 180 905.02	9 978 692.01
预收账款	23 709 239.83	25 962 226.43
应交税费	1 605 123.51	1 870 438.17
应付股利	574 979.15	574 979.15
其他应付款	10 209 455.33	7 206 738.79
流动负债合计	74 279 702.84	55 593 074.55

上海财经大学出版社

续表

负债和所有者权益	2012/12/31	2011/12/31
非流动负债：		
预计负债	774 299.60	164 904.50
递延收益	598 572.97	799 649.10
非流动负债合计	1 372 872.57	964 553.60
负债合计	75 652 575.41	56 557 628.15
所有者权益：		
实收资本(股本)	6 500 000.00	6 500 000.00
资本公积	—	—
盈余公积	6 384 435.61	6 384 435.61
未分配利润	5 153 958.26	4 266 981.66
所有者权益合计	18 038 393.87	17 151 417.27
负债和所有者权益总计	93 690 969.28*	73 709 045.42*

注：表 1—1 与表 1—2 中的总计数值相同。

1.2.1.1　法人财产权

出资者将现金、实物、无形资产投入公司后形成资本，出资者在获得股权或所有者权益后，即失去了对其投入公司的资产的所有权和支配权；公司作为独立的法人拥有了对该资产的支配权，即法人财产权。我国《公司法》的第 4 条规定“公司享有由股东投资形成的全部法人财产权，依法享有民事权利，承担民事责任”。上述原则具有以下意义。

法人财产整体地属于企业法人，不受各股东支配，当然包括股东不能抽逃投资，抽逃投资是违法行为，除非股东退股。对退股也有约定，退股行为受到制约，这也是为了保障企业的正常经营。如果股东不兼任企业的管理岗位，他们也不能经营、管理或直接影响、干预企业。

上海财经大学出版社

正因为公司对它的一切财产享有独立的和完全的支配权，它才成为这些财产的实际主人。这保障了法人财产的完整性和独立性，有利于有效利用法人财产的价值，有利于公司的经营与发展。

国有资产所有者——国家或者其各级政府代表，在投资活动中与其他投资主体的地位是一样的，并不享有特权，所以国有资产所有者及其授权代理者也要遵循上述法律规定。这也是我国从 20 世纪 90 年代就进行政企分开改革的目的之一（其他目的包括减少寻租和贪污腐败等不良、低效情况），即要求政府不直接干预国有企业的经营（包括对国有企业法人财产的支配）。这同样有利于国有企业（包括国有控股、参股企业）的经营与发展。

投资者（股东）只是他们的出资份额的原始所有人和企业的名义所有人。他们无权支配公司名下的现实财产，因为他们享有的已经不是这些现实财产的产权，而是公司运用这些财产创造的收益（即预期的未来财产）的产权，这就是所有者权益或股权。

也就是说，投资者在将他们的现实财产支配权让渡给公司法人后，他们便得到一种由原始所有权转换而来的股权。股权包括重大决策、资产受益和选择管理者的权利。

过去的承包、授权经营的两权分离模式，并不足以把企业推向市场，所有权与经营权简单的分离并不能产生企业作为法人必要的产权基础。所有权在其部分权能被分离出去后，仍然直接附着于企业的现实财产，因此始终存在着对这些财产“谁说了算”的问题。而政企分开、产权与法人财产权分开则较彻底地解决了上述问题。

如果公司经营者经营、管理得不好，导致公司亏损甚至破产，股东们只能追究经营者的责任，以及想办法挽救公司，并不能把公司的资产拿回去。这时候其实常常无法界定哪些资产属于这个股东，哪些资产属于那个股东，股东们把哪些资产拿回家去呢？

例如，若干股东向企业投入现金，这些现金被用于购买了一些设备，或者用于建造厂房，那么，哪些设备属于这个股东，哪些设备属于那个股东，厂房的哪一部分属于这个股东，哪一部分属于那个股东？如果要“分家产”的话，股东们会争执不下，无法清晰界定。

上海财经大学出版社

企业法人财产是一个整体，无法被有效分割给股东们。并且公司破产后其财产应该先被用于支付破产（程序）费用和公益债务，然后支付员工工资、保险费等，向政府支付相关费用（例如税和其他保险费），以及偿还债权人，而不是先补偿股东的损失。只有在所有债权人的债权均受清偿之后才能把剩余资产分配给股东或所有者。[①]

为何这样安排呢？因为公司破产的责任不仅须由经营者承担，也应该由股东承担——股东选择经营者时是不是犯了决策错误？股东们在为公司做其他重大决策时是否犯了错误？股东们有没有切实承担起监督责任？

股东（尤其董事会）需要有洞察力和敏锐的感觉，及时发现企业经营管理中的潜在问题，及时警告或替换经营管理者，及时采取其他措施，避免公司遭受重大损失。

1.2.1.2　现代企业制度中的基本产权关系

股东拥有企业资产的所有权，通过股息获得收益。优先股股东没有企业的经营决策表决权，但可获得优先股股息。普通股股东拥有企业经营决策表决权，这一权利实际上是部分占有使用权的表现形式。普通股股东不但可以依据资本财产所有权获得普通股股息收入，还可以依据部分占有使用权获得部分红利收入。

董事会拥有部分占有使用权，表现为经营方案制定权。董事会成员依据劳动力获得基本工资，还凭借其经营方案制定能力，以无形资产所有者的身份，以年薪形式参与红利分配。

监事会拥有监督管理权。监事会成员凭借劳动力获得基本工资，还凭借监督管理能力，以无形资产所有者的身份，以年薪形式参与红利分配。

经理层[②]拥有经营执行权。经理层凭借劳动力获得基本工资，还凭借管理才能，以无形资产所有者的身份，以年薪形式参与红利分配。

股东收益中的股息，董事会、监事会和经理层的红利都来自企业的利润，所

① 百度百科，http://baike.baidu.com。

② 董事、监事和经理不一定是股东，例如外部董事。

以企业利润最大化不仅是企业追求的目标，也应该是这四个产权主体追求的目标。①②

1.2.2 国有资产的历史数据与比较

20 世纪 80 年代国有资产总量平均每年递增 14.5%；90 年代国有资产呈快速递增态势，年递增率达到 17.9%。

截至 1996 年年底，我国国有资产总额已达到 65 894.6 亿元，其中经营性国有资产是 49 938.9 亿元，占 75.8%。

截至 1998 年底，我国国有资产总量达 82 211 亿元，国有企业资产总额在社会总资产中的比重是 52.9%，其中经营性国有资产是 62 405 亿元。

截至 2001 年底，我国国有资产总量净值是 10.9 万亿元，其中经营性资产占 2/3。

财政部的数据显示，2004 年 12 月末，全国国有及国有控股企业（即国有企业）的总资产和净资产分别是 22.3 万亿元和 7.5 万亿元。

截至 2006 年年末，我国国有及国有控股的非金融类企业的总资产和净资产分别达到 29 万亿元和 12.2 万亿元。

截至 2012 年年末，全国国资系统监管企业的资产总额达 70.74 万亿元。

但也有令人不乐观的数据。2012 年国企净资产收益率仅为 6%，剔除前 10 名利润大户和政府补贴后，该项数值降为 2.59%。国有资本运营效率和收益率低，暴露出企业自身以及管理体制存在的缺陷。

2002～2012 年，全国国资系统监管企业实现年营业收入由 8.53 万亿元增加至 38.48 万亿元，年均增长 16.26%；上缴税金由 6 960.4 亿元增加至 28 308 亿元，年均增长 15.06%；实现利润由 3 786.3 亿元增加至 20 334 亿元，年均增长 18.3%③。

2003～2013 年，全国国有及国有控股企业（不含金融类企业）营业收入从

① 李松森，孙晓峰. 国有资产管理（第二版）[M]. 大连：东北财经大学出版社，2013.

② 对国有企业，亦可深入探索“四会一层”（党委会、股东会、董事会、监事会、管理层）的现代国有企业治理结构。

③ 刘玉平. 国有资产管理（第三版）[M]. 北京：中国人民大学出版社，2016.

10.73 万亿元增长到 46.47 万亿元，年均增长 15.78%；利润总额从 3 202.3 亿元增长到 2.41 万亿元，年均增长 22.34%；上缴税金从 8 361.6 亿元增长到 3.68 万亿元，年均增长 15.98%。

截至 2013 年年末，国有企业资产累计 91.1 万亿元，所有者权益合计 31.79 万亿元。

有时候收集到的数据，可能其文字说明不清楚，例如统计口径不明确，就需要我们分析、推算，确定数据的统计口径等属性。下面的一组数据也是我国国有及国有控股的非金融类企业的数据。我们以 2006 年年末的总资产 29 万亿元为例（前面的数据，统计口径是非金融类），将之按年均增长率 16.7%（下一组数据提到的增长率）计算，到 2015 年年底计算值为 116.4 万亿元，比较接近下一组数据中的 119.2 万亿元的这个数值。

虽然这两个值相差一点，但也是可以理解的。因为下一组数据中提到的年均增长率是 2005～2015 年间的年均增长率，作者以前面数据中 2006 年的总资产额为起点（不同的时间区间，年均增长率往往也不一样），按上述年均增长率计算 2015 年年底的总资产额，自然会有一点出入。

截至 2014 年底，国有企业资产总额是 102 万亿元，同比增长 12.1%；负债总额 66.6 万亿元，同比增长 12.2%；所有者权益[①]合计是 35.6 万亿元，同比增长 11.8%。

截至 2015 年年底，全国国有企业资产总额 119.2 万亿元，所有者权益 40.14 万亿元，2015 年年营业收入 45.47 万亿元，年利润总额 2.3 万亿元，分别较 2005 年的数据年均增长 16.7%、14.2%、12.3%和 9%。

2016 年发布的世界 500 强企业中，我国国企有 83 家。财政部数据显示，截至 2016 年 9 月，不包含国有金融类企业，央企和地方国有及国有控股企业的资产总额达 117 万亿元。

从宏观角度看，我国国有资产不断增值，发展形势良好。

---

① 所有者权益指企业资产扣除负债后由所有者享有的剩余权益，包括实收资本（或股本）、资本公积、盈余公积和未分配利润。

上海财经大学出版社

相关术语

国有企业(state-owned enterprise)、国有公司(state-owned company)、政府企业(government enterprise)、国营企业(state enterprise)、国家主办企业(state-sponsored enterprise)、国有化企业(nationalized industry)

OECD 对国有企业的定义:国家占有全部(或)多数所有权或重要的少数所有权,由国家掌握控制权的企业。此定义比较符合当前我国国有企业管理的现实。或者把国有企业界定为由国家及其出资代表人掌握实际控制权的企业。

1.2.3 国有资产其他方面的情况

财政部企业司 2014 年 7 月公布 2013 年全国国有企业财务决算情况。2013 年全国独立核算的国有法人企业 15.5 万户。到 2013 年年末,全国国企的职工人数是 3 698.4 万人,其中中央企业有 1 762.9 万人,地方国企有 1 935.5 万人。

广义的中央企业包括三类:①由国务院国资委履行出资人职责的企业,例如军工、石油、电信、机械等行业的企业;②由财政部履行出资人职责的企业,例如金融等行业的企业;③由国家其他有关部门履行出资人职责的企业,例如广播、电视、文化、出版等行业的企业。[①]

2013 年全国国企的营业总收入是 47.1 万亿元,其中中央企业的是 27.6 万亿元,地方国企 19.5 万亿元。全国国企的利润总额是 2.6 万亿元,其中中央企业的是 1.7 万亿元,地方国企 8 868.7 亿元。全国国企的净利润是 1.9 万亿元。2013 年全国国企共上缴税费[②] 3.8 万亿元,其中中央企业上交 2.8 万亿元,地方国企 1.1 万亿元(数据经四舍五入)。[③]

2014 年年末,全国国有企业(不包括国有金融类企业)资产总量已逾百万亿

① 2.1 节把国企分成六类。

② 分两部分上交,即以税和费的形式上交。税款一般是由国家通过预算统一支出,用于社会公共需要,除极少数情况外,一般不实行专款专用;而收费多用于满足收费单位(例如上级单位)本身业务支出的需要,专款专用。

③ 这组数据显示央企的营业收入等绩效更好,央企的规模效应、技术水平等都是其绩效更好的可能的原因,央企的垄断也是可能的原因。

上海财经大学出版社

元，全年创造的产值约占全国 GDP 的 40%，应缴税金占全国税收的 36.5%。国有企业数量占中国的世界 500 强企业数量的 90%，占中国 500 强的近 60%[①]。

2004 年中国企业进入世界 500 强的只有 14 家，其中进入前 50 名的仅有一家，即排名第 46 的国家电网。2015 年进入世界 500 强的 94 家大陆企业中，有 84 家是国有企业，其中三家进入前十名，分别是位居第二的中国石化、第四的中国石油、第七的国家电网。2017 年我国有 115 家企业进入世界 500 强，其中国有企业占七成以上。

截至 2015 年年底，全国国有企业资产总额是 119.2 万亿元，所有者权益 40.14 万亿元，分别为 2012 年的 1.5 倍和 1.4 倍。其中中央企业资产总额 47.6 万亿元[②]。

截至 2016 年 3 月，全国 106 家中央企业基本上都实行了公司制、股份制。

2016 年 102(年末户数)户央企累计实现利润总额 1.2 万亿元，上缴税费总额 2.1 万亿元，盈利企业达 96 家，总体运营超出预期。

鉴于我国企业和个人的积累有限，我国政府不仅要为社会提供纯公共物品，而且要提供相当部分的准公共物品乃至私人物品。也就是说，经济发达国家的政府已投资不多，或者已由市场主体提供商品与劳务，在我国未来的较长时期，仍需要政府的投资与支持。因此政府投资和国有经济在我国还需要保持一定的规模与水平[③]。

资源性国有资产包括矿藏、河流、草原、山岭、森林、荒地、滩涂等。我国《宪法》

---

① 这两个比例表明：在最高端企业中，国企比民企有绝对优势；在稍低一层级的企业中，国企仍占优势，但已不是压倒性的优势，民企也颇有竞争力。

② 肖亚庆. 截至 2015 年底全国国有企业资产总额达 119.2 万亿元[OL]. 人民网－中国人大新闻网，2016－6－30，http://npc.people.com.cn/n1/2016/0630/c14576－28513295.html.

③ 刘玉平. 国有资产管理(第三版)[M]. 北京：中国人民大学出版社，2016.

第十条规定："城市市区的土地归国家所有，农村和城市郊区的土地（除了法律规定属于国家所有[①]的以外）属集体所有，宅基地和自留地、自留山也属集体所有。"

须改变无偿使用资源的状况，建立抑制过度消耗资源的机制。例如对水资源的消耗，尤其北方地区的水量、水质都有问题——水量不足，水质差，在这样的情况中更需要控制机制。

国有资产存在的必要性：在公共财政领域，无论行使哪一项职能都不能缺少国有资产这一工具。1.3 节将从国有资产的功能的角度进一步阐述国有资产存在的必要性。

1.3 国有资产的功能

借助国有资产可以维持国民经济控制力[②]，宏观调控国民经济。党的十五大提出，今后应该由国有企业控制的行业主要有四大类：涉及国家安全的、自然垄断的、提供公共产品和服务的、支柱产业和高新技术产业。

自然垄断的行业随着科技水平的提高以及社会环境的改变，有可能成为非垄断行业。例如在通信网络方面，随着科技水平的提高，电信公司一家独大的局面变成多家竞争的局面。在数据传输网络（俗称上网服务）方面，也由电信网络一家提供服务的情况，变成电信（ADSL）、有线通（同轴电缆网络和光纤网

① 例如不属于集体的森林、滩涂等；国家没收的土地（可能因为集体不合理使用）。国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定征收或征用集体土地，并给予补偿。农民的土地被征用后，政府应为其重新调整或分配集体土地，否则，应解决其就业问题。农民集体转为城镇居民，政府组织的成建制动迁（移民），留下的土地转为国家所有（正保法律教育网，http://www.chinalawedu.com/new/）。

② 政府的控制力。

络)、移动无线网络、联通无线网络等几家提供服务,展开竞争的情况。

2013 年 11 月,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出:“国有资本投资运营要服务于国家战略目标,更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域,重点提供公共服务、发展前瞻性战略性产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全。”“划转部分国有资本充实社会保障基金。完善国有资本经营预算制度,提高国有资本收益上缴公共财政比例,二〇二〇年提到百分之三十,更多用于保障和改善民生。”进一步明确了国有经济、国有资本的定位和功能。

2014 年央企应缴利润比例:最高的是烟草总公司的应缴比例 25%;应缴 20%的有中石油、中石化、电网公司、电信集团等;应缴 15%的有中国铝业、宝钢、中海运、南航、东航、华润等(此类央企最多);应缴 10%的有核工业集团、船舶工业集团、邮政集团等;免交当年利润的有储备粮管理总公司和储备棉管理总公司。[①]

国有资产的宏观调控作用表现在以下两方面。

①通过调节国有资产总量逆向调节国民经济运行,以达到熨平经济周期的目的。使国家经济平稳运行,既不要太快,也不要太慢,GDP 增长率更不能像过山车一样大起大落。例如在经济萎缩时可以增加政府采购或政府投资,也就是增加公共财产的办法,以刺激消费、刺激经济增长;在经济过热时可以减少政府采购或政府投资,以减少消费、减缓经济增长。

②通过乘数效应,增加国有资产投资可以带动更多的社会资本投入。例如 2008 年下半年,中国政府启动四万亿投资,刺激经济发展的效应,其中政府投入的只是小头。

1.3.1　使用国有资产宏观调控时的注意事项

使用国有资产宏观调控时的注意事项主要有以下几点。

①如果想让国有资产成为宏观调控杠杆,它就必须有增有减、有进有退;只进不退或有增无减只是单向调节。前面的增减只是增量的幅度增大或减小,总

① 上述央企并非都属国务院国资委管辖。

体仍是增加；而这里的增减指，国有资产可能增加，也可能减少——在总量上。

②只要规范管理，适当出售部分国有资产不仅不会造成国有资产流失，反而会促进国有资产的保值、增值，因为国有资产的保值、增值只有在资本的运动过程中才能实现。

③根据马克思主义经济学原理，国有资本的出售与国有资本的投入一样，是正常的。关键在于出售价格是否合理，而出售价格是否合理又取决于出售价格的形成过程是否科学、规范、合法。

④一般而言，只要国有资本出售依法经过审批、资产评估和公开竞价，其价格就会比较公道，就不会出现国有资产流失，而且如果该国有企业的效益好，国有资本的运行效率高，出售价格就会高于出资时的原始价格或账面价格，这就实现了国有资本的增值。

⑤对上市公司，可以利用股市减持其国有股；对非上市公司，则允许该企业出售包括国家划拨的土地使用权在内的资产，将获得的收入用于结构（产品结构、业务结构）调整和企业发展。

有学者建议可将国有资产分为三类，实行三种管理模式。

①作为政府的宏观调控工具的国有资产，由政府直接管理。

②政府为使国有资产保值、增值而直接投资形成的国有资产，应当遵循有限政企分开的原则，由政府的国有资产管理机构以经济手段行使所有权管理职能[①]。

③对大型国有控股公司和企业集团对外投资形成的资产，国有资产管理机构应当按照《公司法》的要求，不直接行使所有权职能，而是由这些控股公司和企业集团以出资人的身份直接行使出资人权利，国资管理机构间接管理这部分国有资产。[②]

---

① 以出资人身份管理。

② 魏敏.转型期地方国有资产管理体制创新对策思考[J].三江论坛，2014(6)：27—30.

上海财经大学出版社

1.3.2　我国国有企业的重要作用

国有企业是国有资产的重要组成部分，谈国有资产的功能，就不能不谈国有企业的作用。国有企业在中国经济中的三大作用是至关重要的。

1.3.2.1　关键领域的“定海神针”

这里以大豆贸易为例。加入世贸组织之前，我国是全球第三的大豆生产国，每年生产大豆 1 500 万吨左右。加入世贸组织之后，我国放开了杂粮市场，国际市场大豆蜂拥而入。美国大豆由于价格低、出油率高，很快将我国国产大豆打得溃不成军，在东北这个中国的“粮仓”，很多种大豆的农民都纷纷改种其他农作物。2004 年，美国农业部配合大宗产品市场操纵大豆价格，大豆价格巨幅震荡，美国企业把中国很多榨油企业“干掉”，到 2006 年，中国压榨油市场基本被外资控制，金龙鱼、鲁花等品牌都是这样。

美资控制中国大豆、榨油产业后就毫不犹豫开始“剪羊毛”。从 2007 年开始，美国大豆价格一路飙升，从 500 元/吨，最高涨到 2008 年 7 月的 1 650 元/吨；豆油也从 5 000 元/吨飙升到 15 000 元/吨，这些导致猪肉价格迅速飙升到 40 元/千克。

中国政府只能派“国家队”进场。2008 年 3 月，中粮、中储粮等国企开始收储大豆与国际资本展开拉锯战。同年 8 月，美国爆发金融危机，虚高的大豆价格暴跌，国际资本损失惨重。中国“国家队”抄底，大量收储大豆作为国家战略储备，仅 2008 年就买了 700 多万吨。以后每年只要大豆价格下降，中粮等国企就“买买买”；一旦国际资本炒作大豆价格，中粮等国企就动用储备“砸盘”。谁也不知道中国的大豆战略储备是多少，这几乎是国家机密。所以，虽然中国大豆产业被国际资本击溃，但是谁也不敢再炒作大豆价格。没有“国家队”（中粮、中储粮这些国有粮企）这个“定海神针”，中国现在的猪肉价格至少要翻一番。

1.3.2.2　在公共领域提供普惠性的公共产品

中国铁路客运“白菜价”、城市地铁“白菜价”、公交“白菜价”、农村水电气网络“白菜价”、高等教育“白菜价”……这些同时代表着我国通过国企对全民基础公共产品的补贴，这些补贴客观上形成对外资进入中国市场的较高门槛。

上海财经大学出版社

1.3.2.3　对外投资中体现国家意志的资本力量

对外投资也是以国企为主。与民间资本以利益为主的导向不同，国企对外投资往往都带着政治任务，体现国家的战略意志，不仅投得出去而且收得回来。因为背后的国家力量，我国国企在与西方资本的竞争中往往也具有较大优势。

上述三个原因使西方发达国家对中国国企又恨又怕，它们强烈要求中国政府削减对国企的补贴与支持，甚至要求中国国企退出市场。当然，这些要求是无理的，它们关于此点的逻辑也是霸道的。[①]

国有企业是中国共产党重要的执政物质基础，也是我国国民经济的支柱。国有企业是我国先进生产力、国家综合实力和国际竞争力的代表，行业影响力强。我们应该正确认识和评价我国国有企业的作用。

上海财经大学出版社

1.4　国有资产管理概述

1.4.1　国有资产管理的主要内容

国有资产管理的主要内容包括国有资产产权管理、国有资产投资管理、国有资产收益管理、经营性国有资产管理、非经营性国有资产管理、资源性国有资产管理、涉外国有资产管理、国有资产处置等。产权管理是首要的管理内容，是其他管理内容的基础和依据。投资是保值、增值的手段。国有企业想退出某个产业时，国有企业合资、合营以及破产时，涉及的国有资产处置。

1.4.2　国有资产管理的总体目标

在政治目标方面，为国家履行政治职能提供物质基础，促进社会主义生产

① 中国为什么要硬怼美国？[OL]. 2018－4－21，https://mp.weixin.qq.com.

关系不断完善。在社会目标方面，促进社会进步、社会安定和社会公平。在经济建设目标方面，促进资源有效配置和经济成长。在宏观经济调控目标方面，促进物价稳定、充分就业和国际收支平衡。[①]

1.4.3　国有资产管理的具体目标

国有产权管理的目标：确立产权制度；建立企业法人财产制度；高效配置资源；国有资产保值增值。

国有资产投资管理的目标：奠定国民经济的物质技术基础；调整产业结构；增加财政收入[②]。

国有资产收益分配管理的目标：合理确定国有资产收益在国家和企业间的分配比例；确保国有资产所有者获得投资收益，占有使用者获得红利收益[③]；合理使用企业留利（企业留利的所有权仍属于国家）。

国有资产处置管理的目标：转让或授权经营国有资产，优化产业结构；建立竞争机制；提高资产质量。

国有资产清产核资管理的目标：清查资产；界定产权；重估资产价值；促进国有资产合理流动；为加强国有资产管理提供决策依据。

国有资产评估管理的目标：足额补偿固定资产；为依法征税提供可靠的依据；为确定产权、保护投资者的合法权益提供依据；为考核国企的经营业绩提供依据。

以上是管理企业国有资产的具体目标。

管理行政事业单位国有资产的目标：确保国有资产所有者的权益，促进国有资产的合理配置和有效使用；实行制度化管理；实行预算管理。

管理资源类国有资产的目标：维护国有资源的国家所有权；实现国有资源的产业化；有序开发资源。[④]

---

① 李松森，孙晓峰. 国有资产管理（第二版）[M]. 大连：东北财经大学出版社，2013.

② 财政收入来自国家税收和国家投资收益。

③ 见 1.2.1 小节中的最后一部分内容“现代企业制度中的基本产权关系”。

④ 李松森，孙哲，孙晓峰. 国有资产管理（第三版）[M]. 大连：东北财经大学出版社，2016.

上海财经大学出版社

1.4.4 可用于国有资产管理的法律、法规和制度

基本法律、法规:《中华人民共和国企业国有资产法》[1]《中华人民共和国全民所有制工业企业法》《中华人民共和国企业破产法》等。

针对不同企业组织形式的企业国有资产专门法律、法规:《中华人民共和国公司法》《中华人民共和国中外合资经营企业法》《中华人民共和国中外合作经营企业法》。

实施细则方面的具体条例和规章制度:《企业国有资产产权登记管理办法实施细则》《全民所有制[2]工业企业转换经营机制条例》《企业绩效评价操作细则(修订)》《国有资本保值增值结果计算与确认办法》《企业国有资产监督管理暂行条例》《国有企业清产核资办法》《企业国有产权转让管理暂行办法》等。

上海财经大学出版社

① 2008年10月通过,2009年5月1日实施。

② 以前被称作国营企业。

第 2 章　我国国有资产管理体制概论

建立国有资产管理体制的原则主要包括以下内容。

(1)遵循中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责的原则。

(2)明确各级政府管理的企业国有资产的范围和对其管理的企业国有资产享有的所有者权益。随着企业的国有资产迅速增长和国有企业改革不断深入，中央政府作为唯一的出资人难以有效管理企业的国有资产，而且以中央政府作为唯一的出资方也会削弱地方政府监管企业国有资产的积极性。

(3)发挥中央和地方政府有效监管国有资产的积极性。尤其注意让地方政府发挥主观能动性，八仙过海各显神通，搞活地方经济。

上海财经大学出版社

2.1　国有资产管理体制的内容

国有资产管理体制主要包括以下几方面的内容。

2.1.1　国有资产的行政管理体制

遵循“国家所有(统一拥有)，分级行使出资人职责”的管理原则。这是党的十六大(于 2002 年召开)提出的。原话是：“建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。”“中央政府和省、市(地)两级地方政府设立国有资产管理机构。”国务院通过《企业国有资产监督管理暂行条例》授权中央与地方政府行使国有资产所有者代表职责。

地方政府在坚持“国家所有”的前提下，享有完整的出资人权益，能自行决定其管辖资产的拍卖、转让等事宜，事实上相当于拥有了部分产权。这样能发挥中央和地方两方面的积极性。中央政府和地方政府分别设立国有资产监督管理委员会。

十六大确立的国有资产管理体制改革方案并没有提出国有资产“分级所有”，因此地方政府不可能彻底、完全地行使产权。所以中央和地方政府之间必须确定产权行使边界。

有学者建议，中央政府对国有资产只需保留两方面的权利。

①最终处分权。通过制定法律法规，必要时有权统一配置资源，依法调整出资关系，合理调整国务院、省级、市(地)级政府行使出资人职责的范围。

②引导规范权。包括确定国有资本控制范围的权限，确定国有股转让、出售[①]的规则和程序的权限，规定国有股转让、出售收入的使用方法的权限，以及对各级出资人代表履行出资人职责、执行国有资产监管法律法规进行监管的权限[②]。

2.1.1.1　我国国有资产管理主体的四个层次

第一层，国有资产属于国家所有，即全民所有，国务院代表国家行使国有资产所有权。国务院下辖国资委、财政部、发改委、资源部(前身是国土部)、水利部等部委，而这些部委分别是某一领域的国有资产的所有者代表，但国务院并不拥有全部国有资产的所有权。在其他国家也由政府行使国有资产所有权，因为目前这是最佳的方法——政府的执行资源丰富，执行效率较高。所以一些研究者关于在人大常委会中设立国有资产委员会的建议尚不可行。

第二层是各省、自治区、直辖市、计划单列市[③]人民政府。

第三层是地级市、自治州人民政府。

第四层是县级(市)人民政府。

---

① 出售是为了取得现金为目的；转让不一定是为了取得现金，可以作为投资、捐赠等。

② 魏敏.转型期地方国有资产管理体制创新对策思考[J].三江论坛，2014(6)：27－30.

③ 计划单列市有：深圳(一线城市)、大连、青岛、厦门、宁波。为什么计划单列市市政府被放在第二层？因为计划单列市的收支直接与中央挂钩，由中央财政与地方财政分配，而无须上缴省级财政；是副省级城市(与省会城市同级)，却享有省级的经济管理权限(例如与中央财政两分)，地位仅次于直辖市。

2.1.1.2　各级国有资产监督管理委员会的主要职责

①根据本级政府的授权，履行出资人职责，指导、推进国有企业的改革和重组。履行国有资本出资人职责，其具体实现形式是向有国有资本的企业派出出资人代表，即产权代表，经股东大会选举可以进入董事会、监事会[①]。

②监督被监管企业的国有资产的保值、增值。

③推进国有企业的现代企业制度建设，推进其完善公司治理结构[②]。

④推动国有经济结构和布局的战略调整。

⑤代表国家向部分大型国有企业派出监事会，负责监事会的日常管理工作。

⑥起草国有资产管理的法律、行政法规，制定有关规章制度。

⑦国务院国资委依法指导和监督地方的国有资产管理。

国资委履行其职责的法律依据是：根据同级政府的授权，依照《公司法》《企业国有资产法》等法律和行政法规履行职责。

2.1.1.3　国有资产管理主体之间的关系

①国务院与中央企业国有资产监督管理机构、中央行政事业单位国有资产监督管理机构、中央资源性国有资产监督管理机构之间[③]，是授权与被授权的关系，实行分工管理的原则。即国务院授权其各职能部门分工履行国有资产监督、管理职能。

②中央与地方国有资产监督管理机构之间的关系，是指导与被指导关系，实行分级管理原则。地方各级分工管理国有资产的部门[④]，在中央统一政策的指导下，管理所辖范围内的国有

① 见 2.3 节“国有资产管理中的管资产、管人与管事”的进一步阐述。

② 关于完善公司治理结构，见 2.1.2 小节中“国有资产的企业管理体制”部分的阐述。另外，当前应重点探索国企党建与具有中国特色的现代企业制度的有效融合。

③ 分别是国务院国资委、财政部，以及自然资源部等部委。

④ 指管理经营类国有资产、非经营类国有资产、资源类国有资产的部门。

资产。

③各级国有资产监督管理机构与本地区相应级别的国有资产运营机构之间，是授权与被授权关系。

④各级国有资产监督管理机构对本地区同级国家出资（指国家直接出资，而不是由国有资产运营机构出资）企业履行所有者和占有使用者职能；后者对前者（国有资产监督管理机构）负责，履行国有资产保值、增值的义务。

⑤国有资产运营机构对其控股和参股的国家出资企业行使所有者和占有使用者职责；国家出资企业享有法人财产自主经营权，对股东（包括国有资产运营机构）负责，履行公司法人义务。

⑥各级国有资产运营机构之间，各级国家出资企业之间，以及各级国有资产运营机构与各级国家出资企业之间，是独立法人之间的关系，可以建立产权交易关系，促进自由竞争、资本流动，打破地区封锁，实现国有资产优化配置。[①]

前面的 4 种关系或者是行政关系或准行政关系，或者是分级管理或分地区管理，因此不能打破地区封锁；而在第⑤、⑥种关系中则提倡打破地区封锁，甚至可以考虑打破层级障碍，实现彻底的自由竞争、资本流动和国有资产优化配置。所以在第⑤⑥种关系中不考虑级别的概念和本地区的限制。

2.1.1.4　国资委的管辖范围

截至 2013 年 3 月，归属国务院国资委监管的央企仅 115 家，另有多个中央部委的 6 000 多家国有企业不属国务院国资委监管。国务院国资委监管的中央企业涉及的行业主要有军工、石油石化、钢铁、电力、机械设备制造、通信、航空运输、水运、建筑施工、投资，及商贸企业、生产经营型的科技企业等[②]。经过持续重组，截至 2017 年年底，国务院国资委管

① 李松森，孙晓峰. 国有资产管理（第二版）[M]. 大连：东北财经大学出版社，2013.

② 刘玉平. 国有资产管理[M]. 北京：高等教育出版社，2015.

辖的央企是 98 家。

从行业看，国务院国资委监管的企业主要是工业企业，但从资产的性质上看，国务院国资委是一部分金融资产的监管者。很多工业企业开始大规模投资、经营金融业务[①]，中石油、中石化、中海油和中国国际航空公司等中央国企在金融业投入大笔资金。中意人寿、海康人寿等合资保险公司的国有股权都被记在国务院国资委的名下。国资委单纯作为非金融国资出资人的角色正变得模糊。

目前，我国国有企业分为六大类：国资委管理的工业、商贸、运输、科技等类型的国有企业；由有关机构[②]管理的金融类国有企业；宣传部门管理的文化类国有企业；教育部门管理的校办类国有企业；中国铁路总公司管理的铁路类企业；财政部门管理的烟草、邮政等类别的国有企业。这六大类国有企业具有不同的特点且由不同的主体管理，因此每一类形成了有各自特点的管理体制。十九大报告提出，要完善各类国有资产管理体制，意味着国有企业目前的六大类及相应的管理主体不会改变。

国资委执行国家统一的财务会计制度，在这一方面接受财政部监督；国资委管理的国有资产统计结果报财政部备案；国资委起草、拟定国有资产管理法律、法规，应征求财政部的意见。

还有一些正部级企业也不受国务院国资委领导，如中信集团、中投公司、国家开发银行、中国铁路总公司等。

地方国资委管理的国有资产的范围更广。目前各地国资委的监管范围不尽相同，例如北京市国资委的监管范围已经超过当地国有资产的 95%。2010 年 1 月，广州市政府通过《市财政局监管的国有企业分步移交市国资委管理的工作方案》，规划将全市经营性国有资产纳入国资监管机构统一监管。上海、重庆等多地把金融国有资产纳入地方国资委的监管范围[③]。

2.1.1.5　国资监管大格局的构建

庞大的金融类资产的监管改革一直备受关注。不少学者始终坚持应成立

① 西方发达国家的大型企业也有这样的情况，例如通用电气公司也开展金融服务。

② 指财政部、央行、银行保险监督管理委员会、证监会（都是正部级单位）等机构。

③ 刘玉平. 国有资产管理[M]. 北京：高等教育出版社，2015.

上海财经大学出版社

专门的金融国资委，统一担负管理金融风险、金融业结构调整、国有金融资产保值增值这三大任务。不过我国的实际改革情况并未沿着这个方向发展。[①]

2009 年 9 月国务院国资委出台的《关于进一步加强地方国有资产监管工作的若干意见》明确表示，要对各类经营性国有资产实行集中、统一监管。[②] 同年，上海、合肥等地开始先行推进国资监管的全覆盖。[③] 上海市对市属金融企业终止委托监管，金融企业的国有资产监管关系从市金融办被调整至市国资委，党组织关系、领导班子、管理方式相应被划转或调整，仍保留金融办。从地方推进国资监管全覆盖的经验看，金融、文化领域是“最难啃的骨头”。

虽然阻力重重，国资委在推动金融、文化领域的经营性国有资产纳入地方国资委监管的方面也取得进展。2013 年年初，广西、内蒙古、昆明、沈阳等地国资委已经把地方金融国有企业纳入监管范围，深圳市国资委则将文化国有企业纳入监管范围。继 4 个直辖市实现监管全覆盖后，山东、河北、江苏、宁夏等近 20 个地方的国资委的监管覆盖面接近或超过 90%。长沙、郑州、聊城等市实现了全覆盖；上海、广州等经济发达地区的大部分区县也基本实现了经营性国有资产集中、统一监管。[④]

2.1.1.6　地方国资委的设置与角色定位问题

到 2013 年年初，湖南、广西、浙江等省的全部地市已单独设立国资委。作为政府直属特设机构，国资委只代表政府履行出资人职责，而不像政府职能部门那样行使经济社会公共管理职能。

但不少地市国资委由直属特设机构被改为政府职能部门，或者与其他部门合署办公，机构不独立，行政化趋势比较明显。个别地市国资委的主要工作集中于企业改制、处理信访和维护稳定（属于社会公共管理职能）方面，企业国有资产监管职责没有得到落实。[⑤]

2.1.1.7　当前我国国有资产管理体制改革的目标

①把政府的社会经济行政管理职能与国有资产管理职能分开，即国资委只

① 刘玉平. 国有资产管理[M]. 北京：高等教育出版社，2015.
② 虽然只是国务院国资委出台的意见，但该《意见》的出台也表明了国务院的态度。
③ 刘玉平. 国有资产管理（第三版）[M]. 北京：中国人民大学出版社，2016.
④ 刘玉平. 国有资产管理[M]. 北京：高等教育出版社，2015.
⑤ 刘玉平. 国有资产管理[M]. 北京：高等教育出版社，2015.

负责国有资产所有权的管理，不具有经济、社会管理职能。[①]

②政事分开：国有资产管理的重大政策、规模调整和布局调整等必须由国务院决定，甚至必须经过人大讨论通过（政）；具体的国有资产管理事务由国资委负责（事）。[②]

但《企业国有资产法》的第 53 条规定：国有资产转让由履行出资人职责的机构决定；该机构决定转让全部国有资产，或者转让部分国有资产致使国家对该企业不再具有控股地位时，应当报本级人民政府批准。该规定使政府能有效监管国资国企，但又不直接干预其正常经营。

具体到地方国资管理规定，例如《上海市国有企业混合所有制改制操作指引（试行）》规定如下。“（1）股权转让。由国资监管机构决策后报市政府同意。（2）非股权转让。企业履行内部决策程序（如董事会通过）后报国资监管机构，由国资监管机构决策后报市政府同意。其中，股权结构多元化的出资监管企业改制，还须通过股东（大）会形成决议。市国资委出资的委托监管企业的改制，由委托监管机构联合市国资委报市政府或通过市国资委转报市政府。”

③职能分开：对存在的职能交叉问题，须根据事情的性质或程序规则，确定事权（管理权）归属、行权的程序。

2.1.1.8　国有资产管理体制改革、国企改革与政府改革是相互促进的

例如，多地实践表明，可通过国资管理创新带动国企改革发展，上海在这方面的工作思路和实践就受到中央的肯定。再如，下面的情况亦表明了国企经营制度与国资监管体系的相互影响。

最近几年，上海的绝大多数市管国企（截至 2016 年年底）都实行了公司制、股份制；截至 2017 年 12 月 19 日，央企集团层面公司制改制方案已全部获批复，各省级国资委出资企业的改制面达 95.8%。以管企业为主的方式已不适应国有企业组织形式的深刻变革，同时也不适应国企市场化、专业化、国际化发展的要求，因此国有资产监督机构只有转向以管资本为主。

---

① 经济、社会管理职能由其他政府部门执行，例如由财政部、工商行政管理总局执行。

② 在地方也如此，例如上海文广集团的资产重组须经市党委、市政府批准。市国资委只是代表市政府管理国有资产，重大资产管理事项还需由市政府定夺，更何况宣传阵地、文化阵地的事项。

2.1.2 国有资产其他方面的管理体制

2.1.2.1 国有资产投资管理体制

我国现行的国有资产投资体制遵循国家统一计划、分级管理的原则。首先，由中央政府根据国民经济和社会发展的总体情况，确定国有资产的投资总规模、投资方向以及资本布局，按国民经济发展计划，在部门[①]和地区间分配投资指标。其次，关系国民经济全局的重大项目由国务院的经济计划综合部门[②]直接安排、管理。再次，大中型国有资产投资项目须列入国家经济发展规划，接受国家统一调度。最后，一般的国有资产投资项目按其隶属关系由国务院各部委或地方政府安排和管理。

2.1.2.2 国有资产经营管理体制

设置国有资产经营管理体制时，须将政府的行政管理与国有企业隔离，防止政府直接干预国有企业。

2.1.2.3 国有资产的企业管理体制

在现代公司制度中，有限责任公司和股份有限公司管理体制是典型代表。构成现代企业制度的核心要素是法人财产制度、法人治理制度、有限责任制度等。建立现代企业制度是国有企业改革的方向。到 2016 年年底，中央企业子企业的公司制改制面超过 92%，28 个省（市、自治区）监管企业的公司制改革面达到 90%（不计入香港和澳门特区，也不计入台湾、西藏等行政区）[③]。

①法人财产制度

法人财产制度是以企业法人而非自然人[④]作为企业资产的控制主体的一项企业制度。法人财产制度把企业的财产权利分解为财产终极所有权和法人财产权这两种权利。

终极所有权即出资者所有权，可以表现为股权，出资者只能运用股东权利

① 这里的部门指农业部门、工业部门和服务业部门。

② 指发改委，规划由它批，产业归它管。

③ http://money.163.com/16/0412/09/BKEL0CHL00253B0H.html.

④ 保障企业的正常运营，避免个人行为的危害。

上海财经大学出版社

(依法、遵循公司章程)影响企业行为,而不能以出资者的个人身份支配企业财产[①],也不能直接干预企业的经济活动。法人财产权指企业法人对其控制的资产拥有的所有权。企业对资本不拥有所有权,资本的所有权由投资者拥有。资产在数值上等于资本、其他积累和负债之和。其他积累包括资本公积金、盈余公积金等;负债也是经营的资源。资本公积金、盈余公积金等的所有权归属投资者。[②]

企业对法人财产拥有独立支配的权利,即对法人财产拥有占有、使用、获得收益(企业可留存部分利润)和处置[③]的权利。法人财产制度割断了出资者与企业财产的直接联系,因而确保了企业财产的相对独立性和完整性,这对提高企业资产的运作效率具有重要意义。

企业财产的终极所有权属于投资者,因此保护企业财产的独立性和完整性,实质上是使股东们的整体权益受法律保护,防止有战略价值和重要价值的企业资产被出售和置换,防止个别股东的个人行为损害企业整体利益。本页脚注③刚刚提到,出售企业财产前须获得 2/3 以上股份的股东同意。法人财产制度也有效支撑了企业的健康发展,保护了企业雇员及其他利益相关方的合法权益。

②法人治理制度

法人治理制度既能使经营者充分行使经营权力,又能使出资人有效监督和制约经营者。通过法定[④]的公司权力机构(股东大会)、决策机构(董事会)、执行机构(经理班子)、监督机构(监事会),形成既各自独立、权责分明,又相互联系、相互制约的制衡机制。股东大会和董事会之间的关系是信任、代表关系,董事会与公司经理班子之间的关系是雇佣、代理关系,监事会与董事会及经理人员之间的关系是监督、被监督关系。

如果把一个公司比喻成一个人,则董事会就相当于公司的“大脑”,总经理

---

① 企业财产由企业法人即整个企业组织支配。

② 中华会计网校,http://www.chinaacc.com/new/403/408/2006/1/ad6602863517160023296.htm;应届毕业生网,http://edu.yjbys.com/kuaiji/syzqykm/9125e73e105cbeda.html;会计证考试网,http://www.cyedu.org/jichufudao/992/

③ 例如出售权,只要占 2/3 以上的股份的股东(们)批准,企业即可出售有关法人财产。

④ 这样的治理制度受到法律保护和支持。

就是公司的“心脏”，总经理管理的各部门是公司的“五脏六腑及肢体器官”，监事会是公司的“免疫系统”，法人治理结构则是公司的“神经系统”。

除了在股东中选举董事，也可以外聘独立董事，或称独立非执行董事、外部董事。独立董事与该企业无直接或明显的利害关系[①]，从而比较能为企业的正常运营和长远发展提供合理、公正的建议，也比较能公正地监督企业的运营情况（独立监事也有类似的作用）。

借鉴

美国的独立董事状况

美国公司法规定：公司股东人数超过 2 000 名、资产额达到 1 亿美元的公众公司，其董事会的大多数成员应当是与公司执行董事和高级经理人员没有重大利害关系的独立董事。这样做将有利于客观分析和评价管理层业绩。

科恩—费瑞国际公司的调查显示：《财富》杂志评出的美国公司 1 000 强的董事会的平均规模是 11 人，其中内部董事 2 人，外部董事 9 人。

独立董事具有四项重要的（道德）责任：对公司和董事会审议的问题提出独立见解；为执行董事的领导工作提供帮助；监控高层经理的有效性，协助他们加强管理；确保高标准的财务信用。

③有限责任制度

对投资人来说，他们仅以投入企业的资产（出资额）为限，对公司债务承担有限责任；对企业法人而言，它以其全部资产为限，对公司债务承担有限责任。

基于有限责任制度的保护，在企业亏损或破产时，投资者和经营者不至于赔得倾家荡产，这样能保护投资者和经营者的利益和积极性（投资积极性和经营兴趣）。例如经营者在企业破产时不需要把自己的个人财产拿出来赔偿，但如果有经营协议规定赔偿的条款，则另行执行。企业的全部资产包括所有者权益，即全部投资方的产权；如果企业亏损巨大，则有可能需要将其全部财产赔偿出去，其中包括所有者权益。

① 但还是有经济关系的，例如支付报酬；但是没有股权关系，其直系亲属也没有。

知识点

制度、体制、机制的区别和联系

人们通常认为，制度指比较根本性的规则，例如社会基本制度、政治和经济制度，它是长期演化的结果。体制指有关组织形式的规则，如学校体制、领导体制、政治体制等。体制侧重表述制度系统，是一个有明显中国特色的词语。机制则一般指较微观的规则，并且是可以被设计出来的。机制原指有机体的构造、功能和相互关系，被引申为市场机制、竞争机制、用人机制等，由有机体喻指一般事物，侧重描述事物内部各部分的关系。

诺斯认为，制度是社会的博弈规则，它定义和限制了个人的决策集合；机制表述的则是博弈规则的实施问题。例如市场价格是一种制度，在价格既定的条件下，可以确定消费者和厂商的行为集合；市场机制则描述价格如何影响这个行为集合，不同行为之间的相互影响和可能的结果。

经济制度是区别不同社会形态的基本依据，它反映了经济最本质的社会特征。经济体制、经济机制本身不具有独立的社会特征，只是在它们与不同的经济制度结合时，才表现出不同的性质。①

上海财经大学出版社

2.2　我国国有资产管理体制的变革

1949～1978 年是计划经济时期，我国先后采用了国有资产集中统一管理体制、以权力下放为特征的国有资产管理体制、以权限上收为特征的国有资产管理体制。

1978～1988 年是国有资产管理体制改革的准备阶段，我国采用了以放权让利为特征的国有资产管理体制，推行两权分离和承包制。具体形式包括（对国企）放权、让利、长期目标责任制合同、承包经营、租赁经营。②

1988～2001 年是国有资产管理体制改革的探索阶段。1988 年，国务院成立国家国有资产管理局，将其归财政部管理。1988～1993 年，多年的经济体制

① 孔伟艳. 制度、体制、机制辨析[J]. 重庆社会科学，2010(2)：96－98.

② 赖宝君. 建国以来国有资产管理体制的历史嬗变与模式选择[D]. 福建师范大学，2015.

改革并未使国有企业从根本上走出困境，最主要的原因是我国在改革过程中忽视了国有资产的产权管理。

1988～2001 年，我国推行国有资产管理专门化，转换国企经营机制；推行国企产权改革，建立现代企业制度。我国从 1993 年开始着力建立现代企业制度，激发国企活力。借助《公司法》把政府在国家出资企业中的角色限定为股东，解决国家所有制与市场经济的兼容问题。①

我国在改革开放初期并没有资本市场。1990 年上海证券交易所和深圳证券交易所先后成立标志着我国建立了资本市场。1990 年和 1991 年是东欧剧变、苏联解体的年份，而我国正行进在社会主义发展的快车道上。我国实际上有 4 个证券交易所，还包括中国香港证券交易所和中国台北证券交易所。

我国利用资本市场促进现代企业制度的建立。资本市场成立后，国家先后把大批的国有企业改制（改成公司制）上市，打破了国有企业单一的（国有独资的）产权主体结构，为实现分散化、多元化的，符合现代企业制度要求的，现代股份制企业的产权结构打下了基础。

1999 年 9 月，十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》，要求多数大中型国家出资企业都要建立股权多元化的公司制度。在实践中，中外合资和上市是大型国家出资企业吸收私人股权投资的主要方式。促进股权多元化的目的之一是引入制衡机制，进一步规范政府的角色，克服国有独资公司表现出的弊端。

① 李松森，孙哲，孙晓峰. 国有资产管理（第三版）[M]. 大连：东北财经大学出版社，2016.

2002～2012 年是我国国有资产管理体制全面改革阶段(1993～2012 年是我国市场经济体制改革时期[①)，建立了国有资产管理分级代表体制，解决了多头管理的弊端。

2013～2016 年是全面深化国有资产管理体制改革阶段。2013 年 11 月，十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出了全面深化国有资产管理体制改革的方针，具体如下。

(1)必须毫不动摇地巩固和发展公有制经济，坚持公有制主体地位，发挥国有经济主导作用，不断增强国有经济活力、控制力、影响力。必须毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展，激发非公有制经济活力和创造力。

(2)完善国有资产管理体制，以管资本为主加强国有资产监管，改革国有资本授权经营体制，组建若干国有资本运营公司，支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司。国有资本运营机构的目标是从资产经营过渡到资本经营，通过资本经营参与国有资本和国有企业的布局调整、结构调整及企业重组，即通过国有资本运作，实现国有资本的有进有退，提高国有资本的配置效率。

(3)国有资本投资运营要服务于国家战略目标，更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，重点提供公共服务，发展重要前瞻性战略性产业，保护生态环境，支持科技进步，保障国家安全。

我国当前基于社会主义市场经济的国有资产经营和管理体制：国家所有，分级管理；国家所有，分级行使出资人职责。这两种提法中，后一种提法更加新一些，它们分别由党的十四大和十六大报告提出。为什么只说分级行使出资人职责，而不说分级所有？因为如果在制度方面确立国有资产的地方所有权，于法无据——本来是国家统一所有的，如何划分资产？所以只能是统一拥有。但基于现有国有资产经营与管理体制，地方人民政府不仅行使管理权，而且代行出资人权利，并将该权利授予其直属特设的国有资产监督管理机构。

① 1992 年党的十四大正式确立“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制”。

2.3 国有资产管理中的管资产、管人与管事

管资产指按资本管理原则管理所有权；管人一般指国有资本所有权行使机构选派股东代表；管事主要指所有权行使机构对企业的收益分配方案、增资、修改章程、股权或资本交易方案及重大决议事项（如重大投资和举债）有股东批准权。此处的国有资产是经营性国有资产，即国有资本，所以按资本管理原则管理资本所有权。

在当前的国有资产管理体制中，不应再提主管部门“任免公司董事、监事”这种说法，更不应提“对某些企业批准其总经理任、免职的权力”。这些做法是旧管理体制中的特点。在当今的国有资产管理体制中，董事、监事是经股东大会选出来的——这也是《公司法》规定的；国有资本所有权行使机构仅可以派出自己的产权人代表；总经理人选更应该由董事会决定，而不是由国有资本所有权行使机构批准任命。这些做法充分体现了政资分开和政企分开。

在国有资产管理中，应尊重市场经济规律和企业发展规律，依法落实董事会的重大决策、选人用人、薪酬分配等权力，尊重企业家精神，完善法人治理机制。另参见 2.1.1 小节中的“各级国有资产监督管理委员会的主要职责”部分的相关阐述。

管资产、管人与管事的“三合一”：从各主管部门那里把这些权力集中起来是一个进步——在一定行业、一定部门范围内，将这些权力集中到国有资产监督管理机构，避免“多龙治水”；再把管人、管事权力还给企业，这又是一个进步，实现政企分开。

前面多次提到政企分开和政资分开。政企分开指政府和企业的职责分开。政资分开指政府的社会经济管理职能与国有资产所有者的职能适当分开。下面进一步阐释一下政资分开的概念。

作为经济管理者，政府管理经济的职能主要是制定和执行宏观调控政策，搞好基础设施建设，创造良好的经济发展环境；培育市场体系，监督市场运行和维护平等竞争；调节社会分配和组织社会保障，控制人口增长，保护自然资源和生态环境，实现国家的经济和社会发展目标。

上海财经大学出版社

作为国有资产所有者，政府对国家出资企业行使资产所有者的管理职能，即享有资产收益、作出企业重大经营决策和选择经营者的权利。在股份制公司，政府须借助董事会进行决策。[①]

国企改革须使国企成为经营主体，国有资产投资公司成为投资主体，政府成为监督主体，三者各司其职。例如 2013 年 12 月上海出台的国资国企改革“20 条”，要求国资监管加速从管资产与管人、管事相结合，向以管资本为主转变。上海的国企混合所有制改革的推进和证券化率的提高，为其国资管理从管企业向管资本转变提供了良好环境。近年来上海坚持以“管资本”为主加强国资监管，重点抓好资本布局、资本运作、资本回报与资本安全。

以管资本为主并不意味着对“管人、管事、管资产相结合”的完全否定，国资监管机构以股东身份管资本时，不可能完全不承担管人、管事、管资产的职责，但需要围绕管资本重新界定。通过规划国有资本管事，通过董事会建设管人，在保证国有资本活力的同时不能使监管缺位[②]。

回顾我国改革开放 40 年的历史，我国的经济建设离不开党的指引和政府的指导。一些专家谈及国资国企改革时，过度强调避免政府干预，一味依赖市场之无形的手，这样的观点是不科学的。一些西方经济学家也是基于类似的错误理论唱衰中国，一些西方的投资机构基于类似的错误观点做空中国，但十多年来，他们发现自己的判断是错误的。

中国之所以没有沿着他们设想的道路陷入困境，一个重要的原因就是政府的有力支持和正确引导。用相同的理论，在一定的程度上也可以解释中印这两个比较类似的国家，为何发展水平有较大差距；印度并不像西方的一些经济学家们预料的那样，很快超越中国，尽管印度像西方发达国家那样，也是实行私有化的资本主义国家。这里面同样有政府的干预能力和引导能力影响的差别。

---

① 李松森，孙晓峰. 国有资产管理[M]. 大连：东北财经大学出版社，2013.

② 廖红伟，张楠. 论新型国有资产的监管体制转型——基于“管资产”转向“管资本”的视角[J]. 江汉论坛，2016(3)：11－16.

2.4 正确处理涉及国有资产管理体制的一些具体事项

本节回顾一下本章前面的主要内容，探讨如何正确处理涉及我国国有资产管理体制的一些具体事项。

2.4.1 正确推进国有资产的战略重组

国有资产管理机构的职能[①]之一是推进国有资产的战略重组。使一部分国有资产从一般竞争领域逐步退出，集中优势资源提升我国在关键领域[②]中的国际竞争力，但也不能盲目退出。国有企业改革不能只停留于完成市场化和商业化，进而蜕化而丧失公有制企业的良好性质。

例如竞争类企业是上海地方国有企业的主体，企业户数占72%，资产总额占89%，从业人员占86%，利润总额和营业收入均达到96%。对此类企业，在改革中以公众公司为主要实现形式，积极推进其整体上市或核心业务资产上市，稳妥发展混合所有制经济。应该有计划、有针对性地从国企不具备竞争优势的领域退出，例如纺织、玩具制造、一般电子产品生产等领域，目前在这些领域，国企的效率往往低于民企的。

2.4.2 国资管理机构或经营机构与国企之间的协调

各级国有资产管理机构或资产经营机构与国有企业之间的关系是出资者和企业法人的关系，或者说是平等的民事主体之间的关系，不是行政隶属关系。因为作为国有资产所有权主体的政府（代表全体人民行使此权利，在这一领域，政府不是作为国家管理者的角色），与其他民事主体通过契约确立双方的权利、

① 2.1.1小节的“各级国有资产监督管理委员会的主要职责”部分已阐述过各项职能。

② 例如战略新兴产业：新一代信息技术、生物技术、绿色低碳、新能源、高端装备与材料、数字创意等产业。

义务关系，因而其行为属于私法[①]中的平等主体的行为。

国资委行使国有资产所有权时，主要基于股东的身份，依据《公司法》(1993年颁布)的有关条款，行使股东的权利，并承担相应的责任。国资委作为特设机构，代表政府履行授权范围内(例如央企或地方国企)国有资产的管理权，按照政企分开的原则，不能直接管企业，更不能直接经营国有企业。国资委可履行国有企业的出资人职责；行政单位、参公单位以及公益一类事业单位不得履行企业出资人职责。

2.4.3　上下级国资委之间的协调

每一级国有资产监督管理机构分别代表本级政府行使出资人权利，对本级政府承担责任。不同级的国有资产监督管理机构之间的关系不是上下级的行政隶属关系，而是业务方面的指导与被指导关系。

国务院国资委具有制定有关国有资产管理制度的职能。例如最近几年，国务院国资委颁布深化国资国企改革的若干意见(例如关于国资委以管资本为主的实施意见)，随后，省市国资委均基于此制定本地区的实施指导意见，与中央政府保持一致。2.1.1 小节的“各级国有资产监督管理委员会的主要职责”部分提到，国务院国资委还可依法监督地方的国有资产管理。

打个比方，地方政府与地方国资委是老板与经理的关系，而国务院国资委

① 公法以维护公共利益即“公益”为主要目的，私法则以保护个人或私人利益即“私益”为依归。公法调整的是国家与公民之间、政府与社会之间的各种关系，主要体现为政治关系、行政关系及诉讼关系等。私法调整私人之间的民、商事关系，即平等主体之间的财产关系和人身关系。对什么是公法，什么是私法，法学家们存在众多分歧，划分标准并不完全一致。现在流行的公法与私法的划分标准，主要是根据国家在法律关系中的存在与否决定的。一个法律关系，如果其中有一方是国家，就被认为属于公法；双方都是私人当事人的，就属于私法。由此看来，大多数法律都是公法，例如宪法、行政法、刑法、诉讼法等，而纯粹的私法是民法和国际私法。

与地方国资委是行业协会与企业经理的关系。经理当然要为老板打好工，使企业资产保值、增值；经理也要听行业协会的招呼，尊重行业协会的意见，按行业规矩经营，否则就难以搞好经营，[①]自然也就难以为老板赚钱。所以老板也应该尊重行业协会，更要容许经理遵从行业协会。

2.4.4 建立和强化责任追究制度

对国有资产负有监督管理责任的主体必须履行其法定义务，否则将被追究其行政责任、民事责任和刑事责任。国有及国有控股企业的负责人滥用职权、玩忽职守，造成企业的国有资产损失，应负赔偿责任，有关部门可依法给予其纪律处分；对构成犯罪的，依法追究其刑事责任。

对企业的国有资产损失负有责任、受到撤职以上纪律处分的国有及国有控股企业的负责人，5年内不得担任任何国有及国有控股企业的负责人；造成企业的国有资产的重大损失或者被判处刑罚的，终身不得担任任何国有（以及国有控股）企业的负责人。

上海财经大学出版社

案例

在新加坡出狱后的陈久霖改名陈九霖，回国后任大型企业中国葛洲坝集团国际工程有限公司副总经理。与他此前供职的中国航油集团一样，新东家葛洲坝国际公司的“娘家”也是国资委。这曾引起社会各界的广泛关注和质疑。

分析

中国民商法学泰斗、博士生导师、清华大学法学院马俊驹教授认为陈九霖复出不违法。马教授认为：根据主权原则，新加坡法院根据其国内法对陈久霖在新加坡的行为做出的判决，并不必然在中国直接产生效力。因此，以新加坡法院做出的有罪判决为根据，认定陈九霖在中国复出任职违反法律，是不能成

① 回到原来的话题，不与时俱进，不执行国务院国资委关于国资国企改革创新的正确政策，不借鉴国务院国资委提供的关于国资国企管理的经验教训，自然难以管理好本地区的国资国企。

立的。另外，对新加坡法院对陈久霖的有罪判决本身，马教授也表示十分吃惊。

2.4.5　国有资产监管方式

2.4.5.1　按监管时机分类

国有资产事前、事中和事后监督的方式：事前监督包括，检查国有企业是否按照国家出资者的要求运营和管理国有资产，等等；事中监督指日常监督；事后监督指监督国有资产经营成果。当前强调“强事后”，减少政府的直接干预。

强事后，就是加大运用检查、审计等手段，并强化问题整改和风险应对。尽可能减少事前审批事项（给企业更多经营自主权），事前审批只限定在国有企业的特别事项上，例如企业的发债审批[①]。

2.4.5.2　按监管主体分类

（1）职能部门监督。人大监督、财政税务监督、审计监督。

（2）国有资产出资人的监督实行国有企业监事会制度。监事会与企业是监督与被监督的关系，监事会不参与、不干预企业的经营决策和经营管理活动。监事由国有资产监督部门派出。国有企业监事会对企业而言具有一定的外部性，与公司内部选举出的监事会不是一回事。

（3）公司内部治理结构中的监事会它属于一般的公司制企业的内部法人治理结构的一个组成部分。监事会由股东大会选举产生并对股东大会负责。监事会或监事行使的权力主要有：检查公司财务；监督董事、经理执行公司职务时是否违反法律、法规或公司章程；当董事或经理损害公司利益时，要求董事或经理予以纠正；提议召开临时股东会等。

小结

我国国有资产管理体制的现状与发展

根据党的十六大（十六届三中全会）的精神，对关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等，由中央政府（国务院）代表国

① 叶劲松. 管资本与出资人财务监管的新定位[J]. 上海国资，2016：80—82.

上海财经大学出版社

家履行出资人职责；对其他国有资产，由地方政府代表国家履行出资人职责。

对新投资形成的资产，一般按谁投资谁拥有产权、谁受益的原则划分出资人。这里的“谁”包括国家、私人、外商。例如如果地方政府投资，地方政府就拥有产权。承认地方政府的产权，不仅是明确它们的权利，更是明确它们的义务和责任。在微观层面亦如此，企业原有的资本均属于投资方，但企业法人用法人财产投资后形成的资产属于企业法人。

当前我国国有资产管理体制已转向以管资本为主，强调政资分开、政企分开，推进国企的法人治理建设和党建，推进分类管理，推动有条件的国企整体上市或主营业务资产上市，鼓励混合所有制改革，鼓励符合条件的国企试点员工持股，欢迎非公有的战略投资者，支持各地的国有资本投资运营公司或平台的建设。

上海财经大学出版社

第3章　国有资产产权管理

3.1　国有资产产权界定

产权指财产所有权以及与财产所有权伴生的占用权、使用权、收益权和处置权等权利的总称。

3.1.1　国有资产产权界定原则

国有资产产权界定原则如下。

①巩固社会主义公有制、维护国有资产完整性的原则。

②“谁投资、谁所有、谁受益”原则。不能仅按企业法人登记的所有制性质[1]界定资产归属，而要追溯企业初始投资的资金来源，防止国有资产流失。另外，改革开放以后，国有企业资本的来源呈现多元化，除了国家投入资金，企业通过权益融资[2]、发行债券和向银行借贷等方式筹集了大量的非

① 登记信息是集体所有制，实际上是国家投资的企业。

② 权益融资和债务融资相对，指通过吸收投资方，融通（筹集）资金。

上海财经大学出版社

国有资金。对这些资金形成的资本，及其资本收益被再投入形成的资本，按照“谁投资、谁所有、谁受益”的原则确定产权的归属。

③保持政策的连续性和协调性的原则。

④兼顾各经济主体的利益，有利于经济发展的原则：国有资产产权界定的最终目的是，通过界定，明确各产权主体的产权范围和管理权限，切实维护各方的合法权益。

⑤简便易行、宜粗不宜细的原则。过于精细化，有可能降低操作效率。

需要注意的问题：

集体所有制企业是在一定范围内，由集体共同占有和支配生产资料、劳动产品的社会主义公有制经济成分，一般是按自负盈亏、职工集资、集体积累、自主分配等原则建立起来的企业。由于国家投资兴办了一批集体企业，或者通过减税让利的方式对集体企业投资，因此在集体企业中存在大量的国有资产。

3.1.2 国有资产产权界定方法两例[①]

3.1.2.1 国有独资企业中的国有资产产权界定

国家向国有独资企业投资形成的资本金，资本盈余公积金、公益金和未分配利润，因接受馈赠而增加的国有资本金及其权益，党、团、工会等组织占用的企业财产等应被界定为国有资产。

3.1.2.2 股份制、联营企业中的国有产权界定

国有企业向股份制企业投资形成的国有法人股；在未分配利润中，国有单位按投资比例占有的份额；在公积金、公益金中，国有单位按投资比例占有的份额；国家授权的投资机构或部门直接向股份公司投资形成的股份等，应被界定为国有资产。

3.1.3 国有资产产权纠纷及调停处理

我国的财产所有权有四类，即国家财产所有权、集体财产所有权、个人财产所有权和外商财产所有权。国有资产所有权属于国家，这里说的产权纠纷指所

① 仅举具体方法中的两例。

有权派生出的产权的纠纷，例如经营权和使用权的纠纷。国有企业和行政事业单位只有国有资产的占用权、经营权、使用权、收益权和处置权，这些财产权一旦被依法确立，就具有相对独立性。

这些单位也会产生产权纠纷，这类产权纠纷的调停处理应该由行使国有资产所有者职能的政府机构（例如各级国资委）进行，其他机构都无权调处。地方政府管理的国有企业之间的产权纠纷应该由该级政府的国资委调处与裁决。国务院国资委是调处国有资产（指狭义的国有资产）的内部产权纠纷的最高机构，具有终极裁决权。

3.2　产权转让与产权交易市场

产权转让属于产权经营活动，其经营主体是财产所有者。产权转让指产权所有者以产权为商品进行的市场经营活动，例如公司股权和企业产权的有偿（以货币或非货币形式）转让。产权转让既包括产权在不同所有者之间的转移，也包括产权并不变化或者不完全转移，但财产的占有、使用、收益和处分等权能在不同经济主体之间的转移，例如土地产权的转让情况。

3.2.1　产权转让与资产转让的区别

产权转让将改变产权结构——产权所有者变了，或者所有者的产权变了。它直接牵涉产权所有者的权益。产权转让的决策者是产权所有者，其目的是维护和发展产权所有者的利益。

资产转让只是改变企业的资产结构，例如以固定资产换流动资金、物物交换等；并不直接涉及企业产权所有者的权益，例如所有者的股权数量不变。其目的也不仅仅是维护和发展产权所有者的利益，也包括经营者、普通员工在内的所有利益相关者的利益。

上海财经大学出版社

企业兼并是整体转让产权，不仅转让资产所有权，还转让资产占有权、使用权、经营权等伴生产权，且被兼并企业丧失法人地位。所有权是产权的主要形式，其他形式的产权由财产所有权派生出。

3.2.2 产权市场

产权市场主要包括以下内容。

①股票交易市场是仅适用于上市公司的产权交易的市场。

②场外交易市场适用于已公开发行股票、但尚未上市（未进入主板市场）的股份公司的产权交易。

③在企业产权交易市场可进行公司或非公司制企业的产权拍卖、租赁、承包和有偿转让等多种交易方式，它适用于未公开发行股票的所有企业。

④企业法人财产（法人对企业法人财产有处置权）交易市场主要以闲置设备调剂为交易内容。我国当前有几百家产权交易市场。

2012～2015 年，包括产股权、实物资产、诉讼资产、金融资产、环境权益、公共资源、技术产权、企业融资服务、文化产权、林权、矿业权和农村产权交易在内的 12 类公有和非公有业务交易额突破 10 万亿元[①]。

3.2.3 产权市场的作用

产权市场的作用如下。

①合理确定国有产权的转让价格。

②发掘国有存量资产[②]的潜在价值。国有存量资产产权转让的现实情况是：需要出让产权的主体多，有能力购买产权的主体少，国有

① 中国产权协会秘书处. 推进产权交易资本市场建设服务国企国资改革创新——产权交易市场服务国企改革创新论坛在成都举行[J]. 产权导刊，2016(12)：22.

② 企业的应收账款、其他应收款、无形资产等都属于企业的存量资产。

产权转让市场基本上属于买方市场。按市场主体的地位可以将市场分为卖方市场和买方市场。买方市场指买方处于支配地位的市场，卖方比较被动，往往依赖买方。在现代工业经济中，大多数市场是买方市场。

在多地股权交易中心（股权托管交易中心），民营企业的产权或股权转让情况亦如此。交易量少，交易不活跃，与沪、深两地证券交易所的交易情况有天壤之别。地方股权交易中心有上海（托管）、北京、江苏、浙江、安徽（托管）、齐鲁（托管）、广州、深圳前海、厦门两岸股权交易中心等。

另外，由于单个产权交易市场的覆盖面小，产权交易信息传播不充分，常常导致国有存量资产被低价转让，国有资产的潜在价值得不到有效发掘。一般都说“买的没有卖的精”，在这里的情景中则相反。其实这也是国有资产出资人角色不到位的表现，没有像对待私人的财产那样充分发掘国有存量资产的潜在价值。

通过建立统一的、全国性的产权交易信息网络，扩大产权交易信息的覆盖面，增加（潜在）产权买方的数量，可以更多地发掘国有存量资产的潜在价值，例如像中交所这样的市场（见图 3—1）。

图 3—1　中交所交易系统

③有利于纠正产权交易中的不规范行为，防止国有资产流失。产权市场建立后，国有资产产权转让都应被纳入其中进行；应允许外商与国内企业在投资与经营项目方面平等竞争；在产权交易中增加公开性与透明度，减少不合理、不公正的交易造成国有资产流失，规范国有资产产权交易。在产权交易市场中比较容易做到这些。

④产权市场降低了企业产权的交易费用。例如减少搜索成本——搜索中意的交易对象；产权市场的集中服务（规模效应）也能提高效率，有效降低（企业的）交易成本和（产权市场经营管理部门收取的）手续费。

⑤企业集团可以通过产权市场转让其成员企业的部分产权，利用产权市场盘活其存量资产。

产权（交易）市场为我国国资、国企改革提供了一个综合服务平台，促进了国有企业的和谐改制（例如在改制过程中维护职工利益；保护交易双方的利益，促进双赢局面）和国有资产的保值、增值。

产权市场为我国非上市企业提供了一个相对安全（相对于私下交易）、成本较低的投融资平台，改善了它们的生存和发展环境。例如想要在地方股权交易中心交易的话，就必须成为该交易中心的成员，因而就必须申请加入，接受其规范管理，这样做使交易双方都比较安全，而且操作成本、交易成本也不算高（相对于主板市场）。

3.2.4 企业国有产权转让过程中的违法、违规行为

在企业国有产权转让过程中，转让责任人（包括转让方和受让方）的以下行为属于违法、违规行为。

（1）场外交易

必须在产权交易机构中交易。根据国务院办公厅 2003 年 11 月转发的国资委《关于规范国有企业改制工作的意见》，非上市企业的国有产权转让须进入产权交易市场，不受地区、行业、出资和隶属关系的限制（方能充分优化国有资产配置），并按照《企业国有产权转让管理暂行办法》的规定，公开信息，竞价转让。协议转让应该是在拍卖、招投标不成功之后才可以被选择的方式。

（2）擅自转让

上海财经大学出版社

转让产权前不履行内部决策程序、批准程序，或者超越权限转让。《企业国有资产法》的第 53 条规定：国有资产转让由履行出资人职责的机构决定；该机构决定转让全部国有资产，或者转让部分国有资产致使国家对该企业不再具有控股地位时，应当报本级人民政府批准。

具体到地方的管理规定，例如《上海市国有企业混合所有制改制操作指引（试行）》规定如下：

“①股权转让。由国资监管机构决策后报市政府同意。②非股权转让。企业履行内部决策程序（如董事会通过）后报国资监管机构，由国资监管机构决策后报市政府同意。其中，股权结构多元化的出资监管企业改制，还须通过股东（大）会形成决议。市国资委出资的委托监管企业的改制，由委托监管机构联合市国资委报市政府或通过市国资委转报市政府。”

上述规定使政府能有效监管国资国企，但又不直接干预其正常经营。

（3）隐匿资产

（4）低价转让

（5）侵害职工合法权益：未妥善安置职工，未接续社会保险关系，不当处置企业公积金……

（6）转移债权和逃避债务：转让方转移债权，损害受让方的利益；而受让方只想获得利益，不肯承担债务，损害转让方的利益。

（7）受让方采取欺诈、隐瞒手段影响转让方选择

（8）恶意压低价格

有上述情况时，国有资产监管机构或者企业国有产权转让批准机构应当要求转让方和受让方终止转让活动，必要时向人民法院提起诉讼，确认这些转让行为无效。

《中华人民共和国企业国有资产法》的第 56 条规定：可以向本企业的董监高或者其近亲属转让国有资产，转让时，上述人员应当与其他受让参与者平等竞买，相关的董监高不得参与转让方案制定和实施工作。

上海财经大学出版社

第4章　国有资产投资管理

国有资产投资除固定资产投资，还包括流动资产投资、无形资产投资等；而固定资产投资除基本建设投资，还包括更新改造投资。

4.1　基本概念与原则

4.1.1　投资结构与经济结构之间的关系

国民经济结构是由多年的投资结构形成的；经济结构制约当年的投资结构。要将失调的国民经济结构调整过来，实现结构优化，就必须使用改变投资方向、合理分配积累基金等调整投资结构的方法。

投资结构是否合理的主要标志如下。①投资结构是否适应经济资源结构。国有资产投资的实现过程，实质上是使用和消耗社会经济资源的过程，因此必然受经济资源总量和结构的制约。②投资结构是否适应产业结构的变化。当产业结构趋向合理时，投资结构应该能促进其尽快实现；当产业结构失调时，投资结构应该能有利于失调状态的矫正。三、投资结构是否带来社会供求平衡。

优化投资结构时须处理好的两个关系如下。①避免只重视基本建设投资，忽视技术改造投资。形象

上海财经大学出版社

工程受领导们宠爱；治理的办法是改进、优化考核他们的指标。②随着经济发展，科学、文化、教育事业和社会保障事业也必须同步发展，要让人民的生活水平也同步提高。分配国有资产投资时必须安排好生产与非生产投资的比例。例如投资建设污水处理厂以及其他环保事业。

《企业国有资产法》的第 7 条规定："国家采取措施，推动国有资本向关系国民经济命脉和国家安全的重要行业和关键领域集中，优化国有经济布局和结构，推进国有企业的改革和发展，提高国有经济的整体素质，增强国有经济的控制力、影响力。"

可以说把国有资产都配置到经济效益高的领域，并以此作为衡量发挥国有资产效益的主要指标吗？不能这么说，只能说把国有资产适当地配置到经济效益高的领域。例如房地产行业曾经是效益最高的行业之一，但我们能把大量国有资产投入到房地产行业中吗？那样只会产生大量的经济泡沫。别的领域（即使是经济效益不高的领域）也需要投资，例如基础性、保障性的产品和服务——公用设施、基础建设，文化产品和服务等领域。

4.1.2　规划国有资产投资的地区布局

4.1.2.1　利用各地自然资源的优势，增强投资效益

分配国有资产投资时，利用各地自然资源的优势，发挥各地自然条件的长处，使生产项目接近原材料、燃料产地和消费市场，增强投资效益。例如，在煤矿坑口附近建设火力发电厂（坑口电厂），火力发电厂耗煤量非常大，如果不建设在坑口附近，则运输成本、运输损耗比较大。

4.1.2.2　通过国有资产投资逐步缩小东西部差异

历史原因[1]造成了我国东部和西部之间较大的经济、技术差异，这影响了整个国民经济的协调发展。应通过国有资产投资逐步缩小这种差异。因此在分配投资时，既要充分利用沿海（或流域中下游地区）原有的工业基础，发挥其经济优势；同时也要积极发展内地（或上游地区）的经济，在内地安排必要的建设项目，以便利用那里的自然资源和自然条件，逐步缩小地区间的差异。

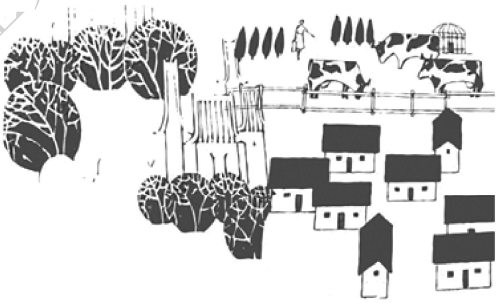
同时，不能只考虑到中西部地区的自然资源丰富以及为了缩小地区差异，就在中西部过度投资、建设新生产项目；还是要考虑东西部工业基础的较大差异，要充分利用沿海地区的工业基础，继续发挥其经济优势，以增强国家的整体竞争力和实力。

4.1.2.3　西部大开发战略就是积极发展内地经济的大政策

国有资本投入方向应与国家制定的产业政策一致，实现地区之间的结构优化和产业结构优化，也要符合地方经济发展规划、产业导向。

4.1.2.4　进行合理的地区分工，在分工的基础上加强地区间的协作

水源地区域的水资源保护等环保工作任务比中下游区域的要重很多，如果上游的环保工作没做好，则整个流域的水质都没有保障，人民的生活、生产用水都没有保障。所以上游地区应以农林业、旅游业为主，中下游地区以发展工业为主。



把工业放在中下游，虽然同样会污染水体，但毕竟中下游（沿海地区）的水往往流入更大的水体或大海，受污染的水会得到更大环境容量水体的净化，并且整个流域居民受工业污染影响的程度降低了，起码受影响的人数大大减少了。因此，从环保的角度规划投资安排，也不能只考虑到中西部地区的丰富自然资源或者为了缩小地区的经济差异，就一味地在那里大力发展工业。

---

① 东部、南部地区的土地肥沃，气候适宜，尤其雨水充足，有发展农业的良好条件。再加上近代水运、海运的发展，对外交流增加，东部地区以及南部地区的经济走到了中西部地区经济的前面。相对于东部、南部的百姓，中西部百姓的思想也更保守一些。

前文提到，在分工的基础上加强地区间的协作，这包括流域中下游经济发达地区对上游水源保护地区的经济技术支持、地区之间的利益分享，让整个流域的群众共享发展带来的好处。这里的地区协作与前面的“在内地安排必要的建设项目”都是为了逐步缩小地区间的差异。

4.1.2.5　国有资产投资分配应当促进各地区的分工和区际协作关系的不断发展

这种协作关系可表现为生态补偿（PES，Payments for ecosystem services），可以不限于经济补偿或资金补偿，如生态补偿金扣缴、财政转移支付等；还可以采用技术补偿、实物补偿、产业补偿、智力补偿（培训、咨询）等方式。在产业补偿方面可以采用异地开发等方式——异地建设开发区，例如浙江金华的“金磐”模式、广东的工业“飞地”（“借鸡生蛋”）。

上海财经大学

案例

磐安县是浙江省最重要的生态敏感区之一，磐安的水质影响着下游 400 多万人口的用水安全。1995 年金华市在市区划出一块“飞地”，创设了金磐扶贫经济开发区。如今的金磐开发区已经成为政府扶贫、生态补偿的成功典范。该开发区不仅为磐安县的脱贫做出了巨大的贡献，也为山区欠发达地区实现经济发展和环境保护双赢提供了范本。有了扶贫开发区的财力与劳动力安置能力的依托，磐安的生态环境得到了明显改善，境内空气环境质量常年保持在国家一级标准，出境地表水基本上达到二类以上水质标准，实现了“保浙江中部一方净土，送下游人民一江清水”的目标。

实际上异地开发方式更早的时候就在国内出现了，例如 1969 年上海即在

南京市郊建设梅山冶炼基地，还有上海大丰农场等。关于国有资产投资的地区布局，也要考虑协调城乡发展，把国有资产投资在城乡间的平衡作为推进城乡一体化建设的重要措施。

此外，在规划国有资产投资的地区布局时，还应注意人口分布情况与人力资源水平情况；还应注意长期利益与短期利益的取舍和平衡——例如兴建三峡水库，肯定会牺牲很多短期利益，但其带给国家的长期利益值得政府作兴建它的决策。

4.2 关于国有资产投资的可行性研究

从项目意向转化为具体设想，到编制出详细的、可作为决策依据的可行性研究报告，需要经历三个阶段。

①研究机会。根据项目设想，在一个特定的地区和部门或产业，根据其资源情况、市场需求预测及政策许可范围，选择投资项目，寻找最有利的机会，对拟订投资项目提出建议，估算投资额。机会研究工作比较粗略，人们主要靠经验数据估算。

②初步可行性研究。对影响项目的主要因素进行专题调查和研究，例如市场占有率调查研究、技术可行性调查研究，通过专题研究取得比较准确的数据和资料，以便初步确定项目取舍。

③详细可行性研究。该阶段的工作成果是可行性研究报告，该报告是向银行申请贷款的依据之一。无论国有企业还是民营企业，从银行贷款时都要向银行提供可行性研究报告，因为银行需要控制放款风险，而可行性研究报告就是银行作放款或不放款判断的依据之一。可行性研究报告须包括企业的情况（例如经营状况、财务绩效、竞争优势、竞争劣势）、项目的市场前景（例如客户群的规模）、盈利预期、技术经济分析（例如技术保障）、管理措施、风险及控制措施、还款能力等。申请上市（包括地方股权市场）的企业也需要提供这些资料，以降低投资人的风

上海财经大学出版社

险，保障他们的权利。

4.2.1　投资项目评估

项目评估是对拟建项目的审查和估价，确认拟建项目是否符合国民经济和行业发展规划，是否符合国家的有关政策。自然条件是否可靠，社会经济条件是否具备，采用的技术是否先进、适用等。

作者曾拜访过一家叫“快速递”的公司，该公司的王总介绍说，他们几年前已尝试过整合多家物流公司的业务，以便降低运行成本，提高物流运作的效率，实现多赢。但当时并不成功，直到 2016 年前后才把此整合业务真正成功运作起来。主要原因是：几年前尝试此业务时，不但移动电话的网络速度慢（2G、3G 的速度），而且手机本身也无法胜任——当时大多数人用的都是非智能机。

这两年则不同了，移动网络已进入到 3G、4G 时代，智能手机非常便宜，普及率也很高（公司无须为快递人员额外配置智能机），这就满足了物流整合业务的技术要求。还有其他手持装置的成熟与普及。这些都便于一线业务人员即使身处公司之外，也能轻松处理订单和其他各种业务，以及检查日程安排；公司管理人员则能有效管控业务网络和业务流程。

根据在前一阶段的评估（初步的）和调查中得到的新资料，审查项目可行性研究报告中有关投资和财务的基本数据。分析项目的盈利能力和贷款偿还能力、投资回收期、预期收益，以及环境和社会效益等。经过评估，提供评估结论，结论须包含以下要点：项目建设是否必要；经济方面是否合理，技术方面是否先进、适用；是否需要同步建设相关项目；资金来源和筹措方式是否可行、可靠；有关政策和制度是否健全；等等。不但投资机构需要开展投资项目评估工作，银行等信贷机构也需要对相关投资项目独立开展评估工作。

在使用国有资产投资经营的过程中，投资主体（即法人）不仅须承担投资决策与投资收益风险的责任，而且须承担资本（可能是通过股权融资获得）经营与负债经营的资产经营责任。有了以上风险机制，可以对法人进行投资约束，防范国有资产出现投资流失。

债务及利息的累积使得活力不足的国有企业的效益不断下滑，企业的国有资产非但不能增值，连保值也很困难。国有企业要想步入效益上升的良性循

环，就必须先走出借新债还旧债的恶性循环；而实施投资项目资本金制度则是从源头上遏制国有企业高负债状况的有效途径。[①] 对企业的资本金达不到规定比例的项目，有关部门不得审批，企业在该项目上不得对外筹资建设。

自 2008 年以来，我国政府大力支持企业积极利用国际金融市场的周期调整时机，通过兼并收购等方式实施全球布局，致力于将庞大外汇储备转化为战略资产，由债权投资[②]为主转向股权投资为主；通过金融资本与产业资本的进一步融合（例如联想控股开展的业务），推动产业并购和结构升级。[③]

4.2.2 一些投资损失的案例

2012 年宝钢集团未经相关部门批准，违反决策程序批准投资 73.67 亿元建设南疆钢铁基地项目。该项目 2015 年底停产，累计亏损 11.75 亿元。

至 2016 年 6 月，中国铁路物资（集团）总公司投资 23.2 亿元的一个股权项目，因风险预计不足，形成账面损失 11.22 亿元。

2010～2015 年，中国铁路工程总公司下属中铁资源等 7 家单位在项目投资或施工中，因违章操作等被处理处罚或造成责任事故，形成损失和潜在损失共计 10.14 亿元。

2010 年后的几年里，中国铁道建筑总公司开展的资本运营项目和境外工程项目中，部分项目存在亏损或潜在亏损 8.83 亿元，个别项目停工或面临回购风险。

至 2016 年 11 月，中国电力建设集团有限公司下属水电国际公司等 4 家单位承接的 4 个境外施工项目因前期论证不充分、工程预算漏项等原因，累计亏损 8.58 亿元，还有 4.73 亿元面临损失风险。

---

① 事后的解决方法包括债转股方法。

② 主要指买美国的债券。

③ 唐红军. 2008 年全球金融危机下中国政府对策之探究[J]. 中国商界，2009(10)：9、10.

第5章　国有资产经营管理

5.1　国有资产经营的目标[1]

5.1.1　社会目标

国有资产经营能够引导其他经济形式，引导整个国民经济持续、稳定、协调发展，共同发展社会主义市场经济。

5.1.2　调控目标

不断调整国民经济的规模、结构和布局，以适应国民经济可持续发展的要求。承担这一职责的只能是国有资产，只有掌握了庞大国有资产的国家，才可能通过国有资产的存量调整（配置、出售）、增量投资，解决国民经济的规模、结构和布局问题，最终达到国民经济配置的优化。

上海财经大学出版社

借鉴

他山之石，可以攻玉——美国的教训

与中国在宏观调控方面的控制力度和效果相比，美国的情况逊色不少。美

① 基于不同的社会制度，国有资产经营目标也不相同。

国的金融题材电影《大而不倒》[1]就反映了美国财政部在美国2007年次贷危机和2008年金融危机中对各大投行、储蓄银行难以控制，难以协调它们的行动，以缓解危机，因为后者都是民营企业。新加坡规定，在民营化的政府联合型企业中，政府须保持30%的股权，应该也是出于相同的考虑。

5.1.3 公益目标

弥补市场缺陷，提供公共产品和服务。公用事业和基础设施建设需要的投资大，其投资回收期长，且盈利远不如其他竞争行业的。私人不愿或根本无力对其投资。这些事业一般只能由国有企业经营。由于经营国有资产的目的不局限于利润最大化，所以国有企业能够较好地接受政府调节[2]，较好地处理企业利益和国家利益之间的矛盾，满足国民经济发展和人民生活的基本需要。

5.1.4 经济目标

对国有资产保值、增值就是通过加强管理和经营，防止国有资产的非正常损坏和流失（尤其对非经营性国资），并按期足额提取折旧（对经营性国资中的固定资产），以增加国有资产的经营收益（对经营性国资）。提取折旧指把固定资产折损按照一定的方法提取出来（可使用直线法/平均年限法、加速折旧法等），再根据受益原则把折旧费计入各年的管理费或制造费、营业费等中。

上海财经大学出版社

① 意思是某些投资银行太大了，不能让它倒下，因为它们涉及太多美国人的利益，例如几百万教师的退休金由美林集团等财团掌控着。

② 与电影《大而不倒》中的情况形成对比。中国能集中力量办大事。

5.2　国有资产经营的原则

国有资产经营的原则主要有两个。一是有利于国民经济的地区布局和产业结构，二是既要追求当前效益，又要追求长远效益。

不重视当前效益就难以积累足够的资金支持基础产业和高科技产业的发展。为什么我国在一段时期内选择牺牲环境，追求高速发展？这一原则是关于它的解释之一。

西方发达国家也是这样走过来的，它们在 19 世纪与 20 世纪初也是先大力发展经济，牺牲环境；而后再治理环境，有序发展。例如美国治理田纳西河流域，欧洲国家治理多瑙河水质问题，日本治理琵琶湖流域水质，澳大利亚治理达令河水质，伦敦治理大气环境等。因为各国都想抓住机遇，快速发展，抢占市场，成为国际竞争中的领先者。

不进则退，我们不快速发展，别的国家就超过我们了，更好的机遇就被别的国家抢走了。由于我国在改革开放的前 30 年里快速发展（现在则要关注发展质量，保持健康稳定发展的新常态），抓住了很多宝贵机会，在“国际竞赛的跑道”上把印度、巴西、越南等国甩在后面。

我们的经济发展到一定的水平时，我们就有资本和精力考虑可持续发展、环境等问题，正如我们现在在做的事。例如现在很多中国人都在关心雾霾、水质等问题，然而很多印度人却无暇顾及此事，尽管印度的这些问题比中国的严重很多。原因很简单，因为他们首先要考虑基本的生计问题，例如要吃饱、穿暖。

在不少情况中，宏观事物与微观事物的道理是相通的——上面的情况就类似很多企业想抓住机遇，甘冒风险，力求上市，做大做强，要做行业领先者的情况。否则商机就被别的企业抢走了，竞争对手做大做强后，缓慢发展的企业就难以与之抗衡了。所以较少有企业喜欢按部就班、四平八稳地发展，正是因为商业环境、竞争环境给予它们较大的压力，使它们不得不快速发展。

上海财经大学出版社

5.3 国有资产经营体系

各级政府只行使经济管理职权。各级国有资产管理机构代表国家拥有国有资产所有权，管理国有资产，但不从事国有资产的具体经营。国资委当前同时承担出资人和监管者的角色。监管的重点是国企执行国家法律法规的情况，国有资产保值增值结果；提出国有企业布局和结构调整规划的原则，制定国有企业改革、管理等的一系列法规；派出董事；等等。①

为了适度分离和有效实现上述的监管职能和经营职能，需要建立国有资产监督管理和经营体系的三层架构。三层架构的组成如下。国资委负责监管，此为第一层。国有资产的经营权由国有资产经营机构和国有企业的经营者行使。经国有资产管理机构授权经营的国有独资公司或企业多为商业实体，主要行使国有资产的经营管理职能。此为第二层。成立国有资产经营平台，可解决国有资产经营主体缺位问题。第三层就是各类国有独资企业和国有控股、参股企业，这些企业中的国有资产由上级国有资产经营公司监管，也可能由第一层直接监管。但一般不会由政府监管，因为须实现政资分开。

三层架构适用于国资规模大、国企数量多的情况，实现间接管理，减少行政干预。

上海财经大学出版社

知识点

国有资产中介经营主体

国有资产中介经营主体指由中央和地方政府分别组建的、介于政府和企业之间的国有资产运营机构，例如投资公司、控股公司、资产经营公司和企业集团等。此即上段的第二层主体。具体的例子如国家开发投资公司、重庆渝富资产经营管理集团有限公司、上海市城市建设投资开发总公司等。国有控股公司经营的是资本而非资产。

根据委托代理理论的基本原理，管理链条越长，代理成本越高，不利于监

① 马正武. 公司治理与国有资产经营[M]. 北京：中国财富出版社，2014.

控。国资委[1]应根据国有企业或国有资产的不同的重要性，确定管理链条。即对重要性高的用两层体制；对可以充分市场化、竞争操作的，可用三层体制。

例如“国务院国资委—大型集团公司”两层体制。对关系国计民生的、重点行业和重要领域的企业，采用大型集团公司的形式，由国务院国资委直接管理。再如“国务院国资委—资产经营公司—国有企业(央企)”的三层体制。尽管根据特定情况和要求(例如针对某些大型企业、重点企业)，在中央层面和地方层面都有国有资产的两层管理模式，但总体而言，将之前的监管模式从两层架构变成三层架构(十八届三中全会曾明确此点)是一种趋势，以便通过政资分离实现政企分开。

国有资产经营公司(中央级的)的主要任务是：

①受国资委委托，托管中央企业中的困难企业，例如中国诚通集团就具有这样的职责；

②作为操作平台，集中处理中央企业中的不良资产；

③作为持股机构，缩小国资委的管理幅度，推进其投资企业的改制，引进投资者；

④作为操作平台，推进企业的整合；五、作为投资机构，投资于新产业领域，培育新经济增长点。需要注意的是，这些机构之间的关系不是上下级的行政隶属关系，而是平等的民事主体关系，包括资产联结关系。[2]

通过行政性重组和依托资本市场的并购重组相结合的手段，改建或者新建国有资本投资、运营公司，将分散于各行业、各企业的国有资产的产权集结，由国有资本投资、运营公司持有。

关于国资投资平台和运营平台，过去曾有过两种不太理想的情况。一种是平台公司片面强调国家和地方政府的战略意图，走行政化老路，不可持续；另一种是把自己等同于一般的市场机构，片面强调盈利，失去了国有资本特质。

这两种平台应定位于国有资产的直接出资人代表，以股东身份从事国有资本的经营与运作，以及存量资产的流动与重组。国资委是这两种平台公司的出

---

① 这里的国资委可以是各层级的，国有企业或国有资产也可以是各层级的。

② 白英姿，马正武. 国有资产经营公司研究与案例[M]. 北京：中国财富出版社，2013.

资主体；国资委授权国有资本投资、运营公司对授权范围内的国有资本履行出资人职责。目前，授权范围（例如授权资产范围、出资人权利范围）和授权方式（也涉及行权方式——按章程还是合同）尚须明确。

案例

上海国盛集团与上海国际集团

上海两大国资平台的资产划出与股权划进，将国资运营的功能要求与市场化运作有机结合起来。两大国资流动平台被定位于“两主体一通道”，即国有资本运作主体、国有企业持股主体和国有资产有进有退的通道。两大国资流动平台一方面把国资委的行政管理和企业的市场化经营隔离开来，另一方面把平台在资本运作中产生的收益投入到基础设施建设和民生保障等领域。

以上海国际集团为例，它成为国资运营平台之后，其业务分为两类。一类是资本运营，一类是投资管理，并分账管理。对国有资本运营、股权划转带来的收益，集团全额上缴给市财政，提升国资收益对上海市国民经济和社会发展二次分配的贡献；对投资管理类的收益，与一般国有企业一样，按照15%的比例上缴。

这两种平台公司对出资企业行使股东职责，对国有资产承担保值增值责任。重庆渝富集团进行了有益的探索。他们对持股企业派出董事、监事，不是用红头文件管理企业，而是按照公司法行权，对议案投票。对出资企业可以增持股票，也可以减持。

国有资本投资、运营公司的商业模式可用做好“三个一批”概括：创新发展一批，加大战略新兴产业投资；重组整合一批，涉及股权的归集、整合和重组，也即股权管理运作；清理退出一批，退出一些低效的产业。总结这两种平台的工作，即融资、投资、管理股权、运营资本、研发和设计改革方案。

一部分国有资本运营公司选择做持股企业（出资企业）的第二股东。平台如果控股，就要承担管理责任，进而就要过多地管理；仅参股，则企业经营更灵活，也避免平台公司陷入企业的具体事务中。例如重庆对国有资本运营平台的

上海财经大学出版社

试点要求是“不控股、不并表[①]、不负债”。[②]

知识点

企业集团是以资本为主要联结纽带，以母、子公司为主体，以集团章程为共同行为规范，由母公司、子公司、参股公司及其他成员企业或机构组成的企业法人联合体。企业集团不是一个经济实体，也不是法律主体，它是集团成员的法人企业的联合体。

集团公司是联合企业集团的核心企业，其法律地位是母公司。母公司与子公司的基本关系是股东与公司的关系，即母公司是子公司的股东，子公司是独立的公司法人。

企业集团不承担法律责任，但集团公司须承担法律责任。公司集团的管理机构往往与集团公司的管理机构合二为一，亦称合署办公。因此集团公司不仅要追求其自身的利益，也要兼顾整个集团的利益。

企业联合有多种形式，企业集团只是企业联合体中组织紧密程度比较高的一种形式。

上海财经大学出版社

5.4　国有资产经营方式

国有资产经营方式有独资经营、股份经营、国家授权经营、租赁经营、国内联合经营、中外合作经营、产权转让经营、企业集团经营和承包经营。历史上，承包制、股份制、企业工委制等诸多模式始终延续了“国家统一所有，地方分级管理”的体制。这个委托代理链的根本缺陷是国有产权所有者的主体被虚设，导致国有资产的低效经营。党的十六大明确规定国有资产监督管理机构作为国有资产的出资代表人，解决了出资人代表缺位的问题。[③]。

租赁经营中，所有权与经营权分离彻底，承租方有较大的自主权。租赁经

① 合并会计报表。

② 东方早报，2016—5—24.

③ 白英姿，马正武. 国有资产经营公司研究与案例[M]. 北京：中国财富出版社，2013.

营包括个人租赁、合伙租赁、全员租赁和法人租赁。全员租赁，即承租者是企业的全体职工，风险抵押金由全体职工承担，职工选举租赁委员会并产生厂长或经理。法人租赁，即承租者为另一家企业，一般由管理水平高、经济效益好的企业承租管理水平低、经济效益差的企业，同时承担后者的债务。

知识点

发展混合所有制

国有资产经营的重点是完成保值增值任务，整合国企资源以提高竞争力，降低改革成本，按国家战略需要实现国有资本的进入和退出。

党的十五大提出，公有制的实现形式可以而且应当多样化。上述观念有助于在我国实现不同所有制在同一经济体系（社会主义经济体系）中的融合，有利于在不同所有制资本之间形成制约机制。加强企业及资本的规范化运营，促进企业遵纪守法，提高经济效益。

可以吸收大量的非公有制资本，实现不同所有制性质的资本的融合。只要其国有资本具有控股（绝对控股或相对控股）地位，该企业就具有国有性质。可以放大国有资本的功能，增强国有经济的控制力，而不是削弱国有经济的控制力。因为国有资本影响、控制了其他性质的资本。在西方国家的公司中也有类似的情况，例如 IBM 公司就是一个典型。它是一个股权高度分散的上市公司，在该公司的全部 18 亿股股份中，除小部分被散户拥有外，主要由各种基金机构拥有，其中最大的股东掌握的股份也不超过 0.4%。但这些股东处于相对控股地位，能够控制其他股东

的资本，他们对 IBM 拥有巨大的决策权。

分别从国有资本和非国有资本两个角度，也可看到发展混合所有制经济的益处。

国有企业通过引入非公有资本，有利于形成市场化的运行机制，有利于提高国有资本的运营效率，有利于放大国有资本的功能，有利于增强国有经济的活力、控制力和影响力。引资背后是引智，引各类技术、市场和团队，助力企业实现跨越式发展。

非公有制企业通过参与国有企业的改制、重组，有利于拓宽非公有资本的投资渠道和发展空间，有利于非公有资本同等使用生产要素、公平参与市场竞争。因此我们要消除“国退民进”和“国进民退”之间的争论，推进国有资本和非国有资本相互融合、共同发展。

中央的政策、精神也为推进混合所有制改革提供了坚强后盾。党的十八大以来新一轮国有企业改革究竟要往哪里走？2016 年 12 月，中央经济工作会议明确提出：“混合所有制改革是国企改革的重要突破口。”党的十九大报告强调：“深化国有企业改革，发展混合所有制经济，培育具有全球竞争力的世界一流企业。”

国有集团公司即一级法人进行混合所有制改革，可采用以下方法。

①对其主营业务或绝大部分资产已进入上市公司的企业，通过转让国有股权或增资扩股，改变上市公司的股权结构。整体上市后，集团公司只是一个控股股东，成为没有具体业务的“壳公司”。可以取消集团公司，让国资委直接行使上市公司中的国有股东权利。

②对集团公司直接进行混合所有制改革。一些集团公司的资产规模比较大，业务又比较繁杂，可以把其拆分成两家或更多的企业，再进行混合所有制改革。一级法人实行混合所有制后，国资委虽然（直接）行使国有股东权利，但并不适合作为持股者，持股者可以是国有资本运营公司。[①]

① 许保利. 关于完善国有资产管理体制的构想[J]. 中国经济周刊，2017(11)：79—81.

5.5 境外国有资产经营

5.5.1 我国境外国有资产经营的特点

5.5.1.1 经营管理的双重性

境外国有资产必须接受投资国和东道国的双重管理。作为国有资产所有者，政府行使职能的对象被限于国有资产，但不论国有资产是在境内还是境外。作为社会经济管理者，政府行使职能的对象是国境之内各种不同所有制的企业、单位，包括外资企业以及个人(经营者)。

5.5.1.2 生产、经营、销售具有国际性，包括在资源获取方面也具有国际性

取得经营资源不必局限于本国，甚至也不必局限于东道国(境外经营所在国)的资源，可以从其他国家获得。利用国外资源经营我们的业务是有利的：我国可能没有或紧缺某些资源，需要利用国外资源；尽管利用别国资源需要付出代价，但我们仍有盈利；我们需要储备某些自有资源，就像美国曾经很少开采其国内石油一样；可以更好地融入世界经济。

5.5.1.3 经营策略的灵活性

例如不能一味因循国内的经营策略，在不同的东道国须采用不同的经营策略。迪士尼在法国开设新乐园时，因循其在美国和日本的经营策略与经验，导致法国迪士尼乐园在经营初期绩效较差。这为我们提供了一个反面教训。

5.5.1.4 经营环境的复杂性

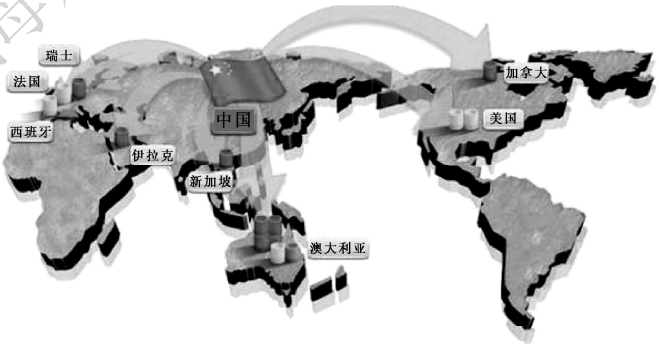
投资境外的企业必须认真研究

经营所在国的政府声明、领导讲话及新闻媒体的报道、分析与预测，以便尽可能减少东道国的变化对我国在其境内的资产经营产生的不利影响。可以在东道国设专职信息员，为高层管理人员提供参考信息。为避免偏听偏信，最好创设多个信息渠道。

5.5.2　境外经营的必要性

国际市场的竞争表现为价格竞争、质量竞争，实质上是科学技术方面的竞争。境外国有资产经营可以利用境外先进的科学技术以及管理理念，也为国内企业吸收世界先进技术创造了条件。科学技术方面的竞争又要被落实到人才竞争，境外国有资产经营也能充分利用境外人才优势。

随着我国产业结构的调整和转换，加上我国的一些传统加工产业的国内市场开始饱和，过剩的生产加工能力将会不断出现。这就需要在大力开拓国际商品市场[1]的同时，努力拓展国际投资经营市场[2]以消化、吸收和转移国内过剩的生产加工能力，将国内部分资源转向国际投资市场，使国内资源得到充分合理的利用。



在有些情况下要充分利用境外资源。在另一些情况下要把国内的一些资源投入国际市场，即充分利用国内富余资源——当前主要是富余的资本、

① 把大量产品销售到国际市场——解决过剩生产能力的一个策略。

② 到国外吸引投资，在国外经营——过剩的生产加工能力需要投资、释放和利用（解决过剩生产能力的另一个策略）。

先进的技术、人力资源等；从另一个角度看，也是利用国外的其他资源，弥补我们的不足。例如利用国外的市场，有时候也可能是国外的资本、技术和人才，将它们与我们的资源结合起来。目的都是为了在全球范围优化资源配置，使我们的经营成本最小化、收益最大化。

例如在国内能源开发潜力已经不足的情况下，跨国能源收购已成为必然选择。在跨国资源整合方面（把我国的资本、技术和人力投向非洲、南美、中东石油市场），中石油、中石化、中海油的海外油气产量占其油气总产量的比重只有约30%；而英国石油公司、美国的埃克森、法国的道达尔的海外油气产量比重分别为89%、84%和70%。所以说，在跨国资源整合方面，我国还不能停止脚步。

在跨国能源收购方面，我国企业有两个主要问题。

①收购溢价[①]一般较高。例如中石化某五年的主要收购业务的溢价就达70.92亿美元，占这些收购项目总金额的30.93%。高溢价有利于提高并购成功率，但减少了企业的利润，增加了企业的资金压力，并传导不利信息，增加远期并购谈判过程中的隐性成本——以后别的卖家也强调我国企业必须出高价收购他们的资产。

②并购方式较单一，主要采用直接独资收购、纯现金当期支付模式。以中石化为例，单一的现金支付方式给其带来较大的融资压力和偿债压力。另外，很多国家对股权出售收益征收高额税金，因此高税负国家的股东不愿意接受这样的支付方式。

中石化也过于期待通过一次海外并购迅速获得目标企业的控制权，因此多采用中石化单方（不是与别国的企业联合并购）直接并购，且并购条件过于僵硬。中石化在并购前也未通过事先

① 超出正常价格的部分或额外支付的价格。

少量参股或注资，获得被并购方的认可[①]，因此易被并购方的反对和东道国政府的猜忌。

比较符合国际惯例的支付方式是“现金＋股票”的支付方式，因此我国企业在加快海外并购步伐的同时，还应积极在海外资本市场上市，这样才能避免被动地选择单一的现金支付方式。另外，虽然与当地企业或第三方企业合作、参股并购，会使我国的并购企业失去一部分权益，但却会大大减少东道国政府的干预，降低审查风险和其他政治风险。外交家吴建民也曾有类似的建议。

2014 年央企境外资产 4.9 万亿元，同比增长 14.3%；境外营收 4.6 万亿元，同比增长 5.8%。

自 2011 年以来，国资委就陆续出台了《央企境外国有资产监督管理暂行办法》《央企境外国有产权管理暂行办法》《央企境外投资管理暂行办法》等文件。

5.5.3　境外国有资产流失

境外国资流失主要有五类原因：草率上马项目、经营失策、内讧和恶性竞争（所以政府把南车集团和北车集团合并了，免得恶性竞争）、审批僵化导致错失良机，以及管理漏洞导致腐败。企业应制定合理的海外扩张策略，谨慎选择投资国，做好待选项目的前期调研工作。

表 5—1　　境外国有资产经营的风险——以国际期货交易损失为例

机构	年份	交易品种	损失
中国远洋	2008	远期费用协议合约等	实亏 41.7 亿元

① 即让被并购方逐渐认可我国企业。但是这么做也可能有负面作用，即让竞争对手知道我们的并购意图，进而开展对我们不利的竞争活动。

上海财经大学出版社

续表

机构	年份	交易品种	损失
中国国际航空	2008	对赌性场外航油套期保值合约	浮亏 74.72 亿
东方航空	2008	对赌性场外航油套期保值合约	浮亏 64.01 亿元

注:浮亏即账面亏损。

从表 5—1 中可知,我国企业从事国际期货业务的起步较晚,但即便有了国外的前车之鉴,该业务仍导致我国国有资产发生多起巨额损失——期货的杠杆效应导致巨额损失。这些巨额损失往往从套期保值开始,进而发展为投机,最后演变为赌博。

这些事件的当事人大多是公司里的明星(例如 2.4.2 中第(4)项内容提到的陈久霖),他们几乎不受内外部的任何监督和约束;公司的高层管理人员在利益(个人利益与公司盈利预期)驱使下,尽可能不干涉。明星交易员的长期越权交易最终造成巨额损失。[①]

提升我国国有企业境外资产监管能力的策略有以下选择。(1)境外子公司的业务负责人与财务负责人由两人分别担当。(2)外派财务总监的薪酬与当地的经营绩效不挂钩,由总部直接发放。(3)各个国家的外派财务总监每半年或者一年换岗一次。(4)改进沟通,例如中国远洋运输集团运用现代网络技术等信息化手段对其全球境外子公司的资金、业务和财务实现实时监控,此例可作为参照。(5)改进监督,例如连续聘用同一会计师事务所(有审计作用)的时间不超过 5 年。

5.5.4 监管部门和国企对境外上市需要关注的问题

监管部门和国企对境外上市需要关注的问题主要有以下几点。

①可能出现发行价过低,导致国资流失的问题。

②为了在境外上市,企业剥离不良资产,将其留在国内,把优质资产拿到国

① 周煊.境外国有资产监管问题研究[M].北京:对外经济贸易大学出版社,2012.

外上市。这常常增加了国内成本——不仅该企业的成本增加，也可能导致社会成本增加。

③境外上市成本较高，包括中介成本、上市后的维持成本、宣传成本等，远高于国内 A 股市场和香港股票市场的成本。

④“天高皇帝远”，国内总部难以有效管控境外机构；而国有企业境外机构的自身管理薄弱，“内部人控制”现象严重，导致境外国有资产流失。

⑤国企境外机构往往面临境外更严格、更规范的监管，稍有不轨行为，可能被罚得“倾家荡产”。

⑥中国概念股在美国股市容易遭遇机构、个人的联合做空风险，股价暴跌，融资无望，不得不退市[①][②]。

上海财经大学出版社

① 对策是主动披露真实信息，避免数据造假，不给做空者狙击的机会。

② 周煊. 境外国有资产监管问题研究[M]. 北京：对外经济贸易大学出版社，2012.

第6章　国有资产收益管理

6.1　企业应上缴的国有资产收益

企业应上缴的国有资产收益包括如下项目。

①对国有独资企业的税后利润提取盈余公积和公益金之后，再给投资者分配的利润。

②在股份有限公司中，国家股东应分得的利润。

③在有限责任公司中，国家作为出资者按出资比例应分得的红利。

④各级国有资产运营机构以国有资产投资形成的收益中应上缴国家的部分。

⑤国有独资企业的产权转让收入。

⑥股份有限公司中，国家股转让（包括配股[①]权转让）收入。

⑦有限责任公司里国有资本转让收入。

---

① 配股是上市公司向原股东发行新股、筹集资金的行为。按照惯例，公司配股时，新股的认购权按照原有股权比例在原股东之间分配，即原股东拥有优先认购权。一般而言，如果原股东不想配股，建议该股东在停牌前把该股票卖掉，因为配股后短期内股价会下跌。配股是上市公司的再融资手段之一，其他的融资手段是增发股票、发行可转换公司债券等。

上海财经大学出版社

⑧其他非国有企业、单位占用国有资产应上缴的收益。这部分收益主要指在各级政府、政府的各部门和国家的其他单位，用所有权属于国家的实物、货币及无形资产，投资创办的、以集体所有制名义注册登记的企业中，国家按投资比例应取得的收益。

6.2　企业的收益分配

6.2.1　国有企业与国家之间的收益分配

国有资产收益分配的理论依据：在我国，国家具有社会行政管理者身份和国有资产所有者身份。国家凭借第一种身份，获取以所得税、流转税[①]为主要形式的税收收入，用以满足国家履行行政职能和社会管理职能的需要。国家凭借第二种身份，向国有企业或占有、使用国有资产的其他企业收取以利润、国有股息和红利为主要形式的国有资产收益，用以满足国家履行经济建设和宏观经济调控职能的需要。

上海财经大学出版社

知识点

增值税是以商品及应税劳务在流转过程中产生的增值额作为计税依据而征收的一种流转税。消费税是以消费品的流转额作为征税对象的各种税收的统称，

① 所得税指国家对法人、自然人和其他经济组织在一定时期内的各种所得征收的一类税。流转税(commodity/goods turnover tax)又称流通税，指以纳税人的商品生产、流通环节的流转金额或者数量以及非商品(例如服务)交易的营业额为征税对象的一类税收。各种流转税(如增值税、消费税、营业税、关税)是政府财政收入的重要来源。

可向批发商或零售商征收[1]。营业税是对提供应税劳务、转让无形资产或销售不动产的单位和个人，就其取得的营业额征收的一种税。关税指在进出口商品经过一国关境时，海关向进出口商征收的税。

在现代企业制度条件下，企业缴纳所得税后的利润按下列顺序分配：弥补被没收的财物损失，支付各项税收的滞纳金，支付各项罚款；弥补以往年度的亏损；提取法定盈余公积金（The surplus accumulation fund）；提取公益金；向投资者分配利润。

盈余公积指国有企业按照规定，以一定比例从税后利润中提取的资金，它是国有资产在运营中形成的、留给企业作为风险后备和生产发展的基金。根据盈余公积的不同用途可将其分为一般盈余公积和公益金。

一般盈余公积是按国家规定的比例和公司章程的规定提取、建立的，分为法定盈余公积和任意盈余公积两种。法定盈余公积金是按上缴所得税后利润的10%提取的，当其达到注册资本的50%[2]时可不再提取。任意盈余公积是按公司章程规定和股东大会决议提取的。如果批准提取的话，意味着向股东派发的分红少一些，而用于企业发展的资金多一些。

公益金是按照一定比例提取、专门用于职工的集体福利设施的一项基金，有限责任公司按税后利润的5%～10%[3]提取。当职工

① 而经销商又会因此在售价中计入该税额，即最终还是由消费者支付消费税。

② 比例挺大，要求较高，这是《中华人民共和国公司法》中第六章第177条的规定。

③ 这也是《中华人民共和国公司法》中第六章第177条的规定。

的集体福利设施建设完成后，应将公益金转为一般盈余公积。

公司的法定公积金不足以弥补公司上一年度的亏损时，在提取法定公积金和法定公益金之前应当先用当年利润弥补亏损。如果需要先弥补亏损，可能不能或不需要提取法定公积金和法定公益金了，这是《中华人民共和国公司法》中第六章第页条的规定。

企业发生亏损时，应由企业自行弥补，弥补亏损的渠道主要有三个。

①用以后年度的税前利润弥补。按照现行制度规定，企业发生亏损时可以用在以后 5 年内实现的税前利润弥补，即用税前利润弥补亏损的期间为 5 年[①]。

②用以后年度的税后利润弥补。企业发生亏损，经过 5 年仍未弥补足额的，对未弥补的亏损应该用上缴所得税后的利润弥补。

③以盈余公积弥补。企业用提取的盈余公积弥补亏损时，应当由董事会提议，并经股东大会批准。

在股东大会决定送配股等事宜时要维护国有资产收益，不得盲目赞成配股。上市公司的国家股持股单位，应在股东会议上反对对国家股分派现金股利而对其他股权（例如私人股权、外商股权）分派等值红股，及其他不规范、不公正的分配方案。

上海财经大学出版社

知识点

配　股

不管从理论计算角度，还是从实务操作角度，配股后股价必然下跌。配股价不可能高于市场价，否则哪个股东肯参与配股呢？都去二级市场买股票了。正因为配股价低于市场价，所以新增股票的价格与原来的股价平均后，最终的股价自然降低。

① 企业可以少缴税，多弥补亏损，这对企业而言是有利的；国家帮助亏损企业渡过难关。

所以在实务中，实施配股后，要在该股票除权（原股东们已实际参与或不参与配股，所以需要去除该配股权）当天向下调整股价，形成除权参考价。这也是为了保护在除权当天购买股票的投资者的利益，让他们可以用低一点的价格购买实际股价已下跌的股票。

老股东如果不参加配股，就要遭受股票市值下降的损失。老股东规避配股损失的方法是在配股前将股票抛出，但抛售股票后该股东的控制权必然受到不利影响。所以这是个两难问题，因而不要盲目赞成配股。如果该公司经营不善，国家股东为什么要继续对它投资呢？

即使配股后股价先降后升，未参与配股（可能因为不看好该企业）的国家股东尽管在经济利益方面没有损失（参见下下段），但是其股权控制力将可能受到不利影响。基于此点，国家股东（或其他不愿参与配股的股东）也不应盲目赞成配股。

在比较成熟的股市中，配股是不受股东欢迎的，因为公司配股往往是企业经营不善或倒闭的前兆。当一个上市公司短缺资金时，它首先应向金融机构融通资金以解燃眉之急。一般来说，银行等金融机构不会拒绝一个经营有方、发展前景较好的企业的贷款要求，因为有利息收入；反之，银行则担心承担贷款风险，不愿贷款，而经营不善的公司就不得不向老股东伸手要钱以渡难关。

在实务中，除权当日该股股价肯定下跌，但在此后的交易日，也可能上升。不过，此时不参与配股的老股东获得的利益仍然少于参与配股的老股东获得的相关利益。

另外，有些老股东由于认为该股不仅因为配股而贬值，还可能因为其他因素而继续跌价，所以他们选择放弃配股，可能等到该股（临近）触底时，再在二级市场购股，此选择将比参与配股拥有更大的利益，并等待股价上涨。

股利与红股

股利分为股息和红利，股息指以固定比率计算的股金利息，红利指公司在分配股息后对剩余利润进行的分配。红股是免费派送予股东的股份，这种做法使得这些股东以后的股份比例更大，股权更大，股利更多。如果国家股被分派的是现金，就不能获得类似的利益，当然不公平。

上海财经大学出版社

6.2.2　国企员工的收入分配

国企收益分配的另一个方面是国企员工的收入分配。这里主要谈一谈存在的一些问题。一个问题是垄断行业的国企依靠垄断资源获得较高利润，其员工收入比非垄断国企员工的收入高许多。另一个问题是单个国企内的员工收入差距。尽管近几年国企员工的平均工资增长较快，但平均数掩盖了国企员工高收入群体与低收入群体的差距，也就是网上曾流行的一个词“被加薪”。

国家统计局的数据显示：2016 年国企中层及以上管理人员的年均工资是 14.6 万元，而办事人员、商业服务人员、生产运输设备操作人员的年均工资分别是 6.6 万元、5 万元和 6.5 万元，均不及前者的一半。

此外还有对非正式员工不实行按劳分配，而是按身份分配，同工不同酬情况严重等问题。针对这些问题，国有企业应当坚持“兼顾公平、效率优先”的原则，对原有收入分配制度大胆改革和创新。

上海财经大学出版社