

完善各类国有资产管理体制

王勇

党的十八大明确提出要完善各类国有资产管理体制,这既是对党的十六大以来国有资产管理体制改革取得成效的充分肯定,也是对进一步加强各类国有资产监管作出的重要部署。我们要深刻领会和认真贯彻党的十八大精神,牢牢把握正确的改革方向,以改革创新的精神不断完善各类国有资产管理体制。

一、深刻认识完善各类国有资产管理体制的重要意义

我国国有资产包括经营性国有资产(含国有金融资产)、行政事业性国有资产、资源性国有资产。随着社会主义现代化建设的不断推进,我国国有资产规模不断扩大、质量不断提高,在经济社会发展中发挥着不可替代的作用。完善各类国有资产管理体制,就是要立足我国国情,针对各类国有资产的属性和特点,建立健全适应社会主义市场经济要求的管理体制和制度体系,保护好、利用好、经营好各类国有资产,最大限度地发挥好各类国有资产的作用,创造更好的经济效益和社会效益,为建设中国特色社会主义提供坚实的经济和政治基础。

(一)完善各类国有资产管理体制是进一步完善社会主义市场经济体制的必然选择

完善社会主义市场经济体制,使公有制与市场经济有机结合,一方面要求国有经济不断增强控制力和影响力,在经济发展中发挥主导作用;另一方面要求国有企业不断增强活力和竞争力,真正成为市场经济的重要主体,这要以完善的国有资产管理体制为保障。党的十六大以来,国有资产管理体制改革取得了积极的进展和成效,国务院、省(区、市)、市(地)三级国资监管机构相继建立,明确了政府层面的出资人代表,大部分经营性非金融国有资产纳入监管体系,基本形成了企业国有资产监管法律法规制度体系,国务院国资委出台的规章和规范性文件299件,地方政府和国资委发布的国有资产监管法规、制度2800多件,强化了对企业国有资产的监管,业绩考核和激励约束机制建立并不断完善,财务监督、审计监督、监事会监督机制不断完善,产权管理不断加强,国有资本预算管理制度和收益管理机制逐步建立。这一系列重要举措,为国有企业改革发展创造了良好的体制环境,促进了社会主义市场经济体制的完善。但目前,各类国有资产管理体制还没有完全理顺,机制和法规制度还不完善,存在责任主体不明确、监管不到位、配置不合理等现象,一些特定行业的企业国有资产

还没有纳入新的监管体制,出资人职能还没有完全落实,国资监管的科学性有效性有待进一步增强。适应完善社会主义市场经济体制的要求,必须进一步完善各类国有资产管理体制,使各类国有资产更好地发挥其经济社会功能,使国有企业真正成为独立的市场主体。

(二)完善各类国有资产管理体制是深化行政体制改革、转变政府职能的客观需要

党的十八大指出,要深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开。这是深化行政体制改革、转变政府职能的重要内容。对完善各类国有资产管理体制提出了新的要求。改革开放初期,国有企业实际上是政府的附属物与延伸,政府很大精力放在管理国有企业上,企业的生产、经营、人事都是由政府直接管理。随着国有企业改革的推进,企业被赋予了更多的经营自主权,但仍然没有从体制上理顺政府与企业的关系。2000年国家撤销政府行业管理部门,减少了政府对国有企业的直接管理。2003年国资委的成立从机构设置和制度安排上解决了政企分开、政资分开的问题。在深化行政体制改革、转变政府职能方面取得了重大突破。新的国有资产管理体制从机构设置上把政府的公共管理职能与出资人职能予以分离,明确政府公共管理部门不再履行出资人职责,国资监管机构不履行政府公共管理职责,有力促进了行政体制改革和政府职能的转变。但目前很多改革措施还不到位,一些政府公共管理部门仍然对国有企业履行出资人职责,国资监管机构也还承担着一些带有公共管理性质的职能,政企不分、政资不分现象依然存在。从根本上解决这些问题,需要进一步完善各类国有资产管理体制,进一步促进行政体制改革和政府职能转变,推动各级政府公共管理部门与所属企业脱钩,把精力集中到社会公共管理上来。

(三)完善各类国有资产管理体制是进一步深化国有企业改革的迫切要求

我国国有企业改革的方向是建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度。现代企业制度的四个特征与国有资产管理体制密切相关,产权清晰要求国有企业出资人必须到位,权责明确要求国有资产保值增值的责任必须落实,政企分开要求政府不直接管理企业的经营事务,管理科学要求建立健全科学有效的国有资产监管机制。党的十六大以来,通过深化国有资产管理体制改革,完善国有资产监管机制,促进了国有企业现代企业制度的建立,激发了国有企业的活力,国有企业发展质量和运营效率有了大幅度提升。2002

年至2011年,全国国有企业营业收入由8.53万亿元增加到39.2万亿元,年均增长18.5%;实现利润由3786.3亿元增加到2.58万亿元,年均增长23.8%;上缴税金由6960.4亿元增加到3.45万亿元,年均增长19.5%。2002年至2011年,国务院国资委监管的中央企业营业收入由3.36万亿元增加到20.5万亿元,年均增长22.2%;实现净利润由1622.3亿元增加到9136.1亿元,年均增长21.2%;上缴税金由2926.8亿元增加到1.7万亿元,年均增长21.8%。资产总额由7.13万亿元增长到28万亿元,年均增长16.4%。一批国有大型企业已经成长为世界知名企业,进入2012年美国《财富》杂志世界500强的70家大陆企业中,国有及国有控股企业有64家。实践证明,党的十六大以来完善国有资产管理体制的一系列重大决策是完全正确的。目前,国有企业改革发展的任务仍然十分繁重,仍然面临着许多体制机制障碍,进一步深化国有企业改革,必须加快完善各类国有资产管理体制。

二、完善各类国有资产管理体制的方向和原则

完善各类国有资产管理体制,要坚持社会主义基本经济制度和市场经济改革方向。党的十八大报告明确指出,要完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。完善社会主义基本经济制度,要求我们在完善各类国有资产管理体制中,使各类国有资产实现最优配置、最充分使用,争取经济效益和社会效益的统一;使国有经济在经济发展中的主导作用更好地发挥。坚持社会主义市场经济的改革方向,要求我们在完善各类国有资产管理体制过程中,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,遵循市场经济规律经营管理国有资产,推动国有资本优化配置,实现国有资产的保值增值。

完善各类国有资产管理体制,要坚持国家所有、分级代表的原则。国家所有、分级代表,就是在坚持国有资产国家所有的前提下,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。国家所有是我国现行法律制度所规定的,也是从整体上落实对国有资产管理,更好地配置国有资产所需要的。分级代表是现实的国有资产形成和管理的延续,也是调动各级政府积极性、更好地落实国有资产管理责任、推动国有资产保值增值和最大限度发挥国有资产使用效率的要求。按照国家所有、分级代表的原则,各级政府要执行统一的国资监管

法律法规,建立统一的基础管理工作体系,上级政府国有资产监管机构依法对下级政府的国有资产监督管理工作进行指导和监督。

完善各类国有资产管理体制,要坚持政企分开、政资分开、所有权和经营权相分离的原则。政企分开、政资分开是理顺政府与国有企业关系的核心。根据社会公共管理职能和所有者职能分开原则,国资监管机构专门承担国有资产出资人职责,不承担社会公共管理职能,社会公共管理部门从政府经济调节和社会管理角度对各类所有制企业进行监管,不承担出资人职责。按照政企分开以及所有权和经营权分离的原则,国资监管机构依法对企业的国有资产进行监管,不能干预企业的生产经营活动。企业必须自觉接受国资监管机构的监管,不得损害所有者权益。

完善各类国有资产管理体制,要坚持权利、义务和责任相统一,管资产和管人、管事相结合的原则。各级国资监管机构经授权代表本级人民政府对国有资产履行出资人职责,享有资产收益权、参与重大决策和选择管理者等出资人权利,对出资企业国有资产保值增值和发挥好国有资产在经济社会发展中的作用负责,接受本级人民政府的监督和考核。国资监管机构建立以绩效考核、薪酬分配、领导人员管理和财务评价、产权管理、风险管控等为主线的工作闭环体系,实现管人、管事、管资产的有效结合。

三、完善各类国有资产管理体制的主要任务

完善各类国有资产管理体制意义重大,影响深远。我们要按照党的十八大的重要部署,继续坚持经过实践证明行之有效的重大原则,持续推进完善各类国有资产管理体制的各项任务。

(一)完善国资监管机构和职能

进一步明确各类国有资产责任主体,明晰产权关系,建立体制机制,落实监管责任。进一步完善中央、省(区、市)、市(地)三级经营性国有资产监管机构,经营性国有资产规模较大的县(市)可探索设立独立的监管机构。进一步规范各级国资监管机构作为政府直属特设机构的性质定位,依法保障其专门性和独立性。明确政府公共管理部门不履行国有资产出资人职责。进一步落实上级政府国有资产监管机构对下级政府的国有资产监督管理工作进行指导和监督的规定,各级国资监管部门在依法履行出资人职责的基础上,深入开展国有资产监管,防止将国有资产监管职责混同于行政

管理职能,形成新的国有资产多头监管。

(二)完善国资监管法规规章

根据各类国有资产的属性和监管特点,加快制定各类国有资产监管的法规规章,形成比较完善的国有资产监管法规体系,实现国资监管的制度化、规范化和体系化。要加快完善各类国有资产立法,健全国有资产出资人制度、领导人员管理制度、重大事项管理制度、财务和资产监管制度,规范政府、国资监管机构和国家出资企业(或单位)的关系。健全完善国家出资企业(或单位)投资管理、财务管理、风险管理等专项管理制度,不断提高现代化管理水平。健全完善产权登记、资产统计、清产核资、资产评估、产权转让等各类国有资产基础管理制度,建立全国统一的企业国有资产基础管理工作体系。健全完善上下级国资监管机构指导监督制度,确保中央和地方国有资产监管政策、目标和主要任务的协调一致。

(三)推进经营性国有资产集中统一监管

明确国有资产监管政策制度的统一性。经营性国有资产监管要坚持已形成并在实践中证明行之有效的国有资产监管法律法规制度的基本原则,要有明确的出资主体,要落实保值增值责任,要建立考核与薪酬挂钩的激励约束机制,提高国有资产的监管效能。总结推广部分地方开展集中统一监管的经验,充分发挥各级国资委的专业化监管优势,探索实现国有资产监管的全覆盖,防止经营性国有资产监管条块分割,为在更大范围优化配置资源、提高国有资本运行效率、加快资源整合和企业重组、培育具有核心竞争力的企业集团创造有利条件。行政事业性和资源性国有资产转为经营性国有资产的,都要纳入经营性国有资产监管体制。

(四)增强国资监管的针对性、有效性和及时性

科学把握各类国有资产管理特殊性,针对具有不同属性和特点的国有资产,探索有针对性的监管模式和方式方法。根据国家经济社会发展的不同阶段和面临的新形势新任务新要求,及时调整监管措施和重点。完善绩效考核体系,加大分类考核力度,探索不同性质、不同类别、不同行业的绩效考核模式,提高考核指标的导向性和针对性,切实落实国有资产保值增值、有效使用和管理责任。加强对各类国有资产经营管理和使用重点环节的监管,形成依靠政府、联合部门、协调各界的国资监管大格局,使各类国有资产监管的工作合力进一步增强,国有资产配置效率进一步提高。

各类国有资产的存在形态、功能作用、监管方式等虽有所不同,但加强国有资产监管、保障国有资产安全的基本要求应是一致的,必须做到产权清晰、权责明确、配置合理、运转顺畅、监管到位、保护严格。要通过完善各类国有资产管理体制,进一步提高各类国有资产管理科学性,使经营性国有资产实现保值增值,不断增强国有经济的活力、控制力、影响力,使行政事业性国有资产配置使用更加合理有效,发挥更大的社会效益,使资源性国有资产规划更加科学、开发更加节约高效,促进经济、社会、环境可持续发展。

BRICS

首届金砖国家经济形势研讨会

The First Forum on the Economic Situations of BRICS Countries

2013：挑战与机遇

BRICS 2013: Challenges and Opportunities

2012年12月4日·北京
December 4th, 2012 · Beijing

主办单位：经济日报社

Host: Economic Daily

承办单位：中国新闻网

Organizer: China Economic Net

共同把握战略机遇 应对挑战 消除障碍 激发新一轮增长活力

合力打造增进了解 平等对话 加强合作 互利共赢的金砖平台

联系电话：010-83512266-8363 邮箱：brics@mail.ce.cn