

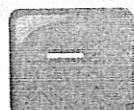


完善国有资产管理体制 加强国有资产监督

保障国有企业改革不断推向深入

国务院国资委政策法规局 郭祥玉

2015年11月



完善国有资产管理体制



加强监督防止国有资产
流失



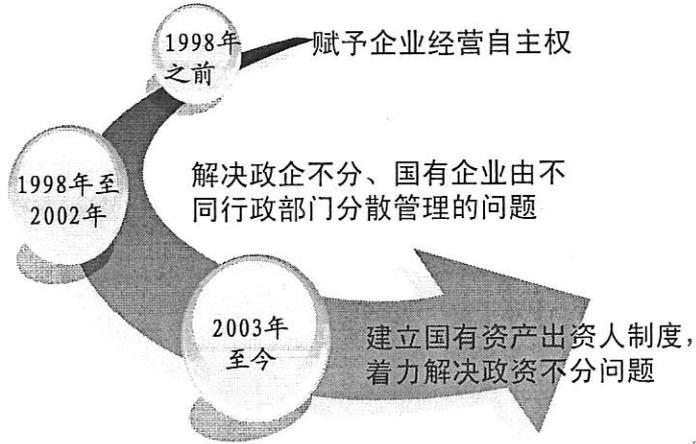
贯彻落实改革文件的思
考和建议

2



(一) 《体制意见》出台背景和起草过程。

1. 历史沿革



3



从国家政策层面上看，逐步调动企业生产积极性，增强企业活力。

从法律视角上看，对国企经营管理的方式经历了从物权模式、到债券模式、再到股权模式的转变。

从政府与企业关系上看，则是从最初的附属关系改为委托关系、再改为出资关系。

在党的十六大确立的国有资产管理体制的有力支撑和保障下，国有企业改革发展取得重大进展，运行质量和效益明显提升，为推动经济社会发展、保障和改善民生、开拓国际市场、增强我国综合实力作出了重大贡献。

4



2. 存在的主要问题



体制层面

从全国面上看，企业国有资产监管条块分割，政企不分、政资不分现象仍然存在。

从国资委系统看，国资委作为政府层面出资人代表的职能定位还不清晰。



机制层面

监管事项越来越多，事前审批备案较为普遍。

监管方式上管得过多过细，存在一定行政化色彩。

越位、缺位、错位
手伸得过长

监管思路市场化原则体现不够，仍然沿用过去针对国有独资企业的监管方式。



3. 《体制意见》起草过程。

一是起草上报我委建议稿阶段

2014年3月



《关于在国资委系统完善国有资产管理体制的指导意见》



2014年6月



《关于完善国有资产管理体制的总体方案（建议稿）》



二是就重大问题与有关方面深入沟通协商阶段

10余次就财政部起草的《体制意见》初稿回复意见建议。

3次准备委领导在领导小组会议上关于完善体制的发言汇报。

2次组织部分中央企业、地方国资委对财政部起草的初稿及我委回复意见进行座谈讨论。

5次与财政部起草厅局面对面交流，反复沟通完善体制的关键问题，在求同存异的基础上争取最大公约数。

7



三是文件审议出台阶段

2015年6月5日，中央深化改革领导小组第13次会议审议通过了《关于深化国有企业改革的指导意见》和《体制意见》，8月，中央政治局常委会最终审议通过了上述深化国企国资改革的“1+N”系列改革文件。

8



完善国有资产管理体制

(二) 《体制意见》总体要求

主线是“两个坚持”

核心是“一个关系”“四项原则”

目标是“一个地位”实现“四力”



完善国有资产管理体制

主线：“两个坚持”

坚持和完善社会主义基本经济制度

是深化国有企业改革必须把握的根本要求，也是中央的一贯方针，必须坚决贯彻，不能有丝毫含糊和动摇。

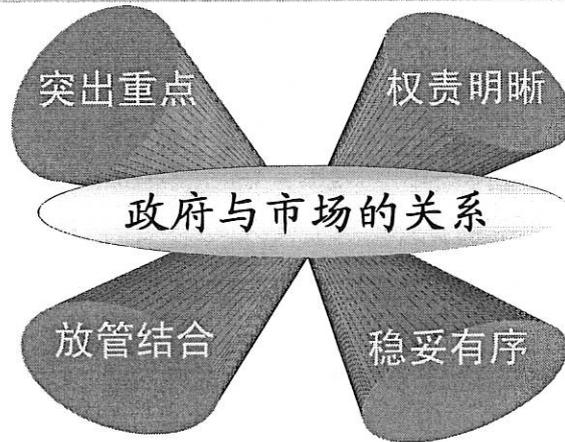
坚持社会主义市场经济改革方向

是深化国有企业改革必须遵循的基本规律，要自觉遵循社会主义市场经济规律和企业发展规律，使市场在资源配置中起决定性作用。



完善国有资产管理体制

核心是把握好“一个关系”“四项原则”

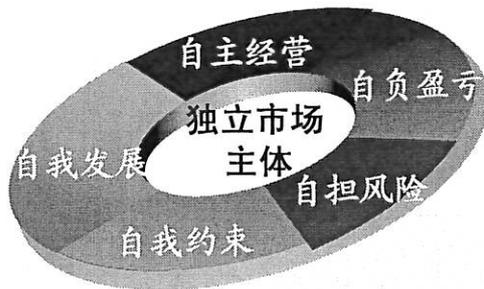


11



完善国有资产管理体制

目标是确立“一个地位”、实现“四力”



活力
控制力
影响力
抗风险能力

12

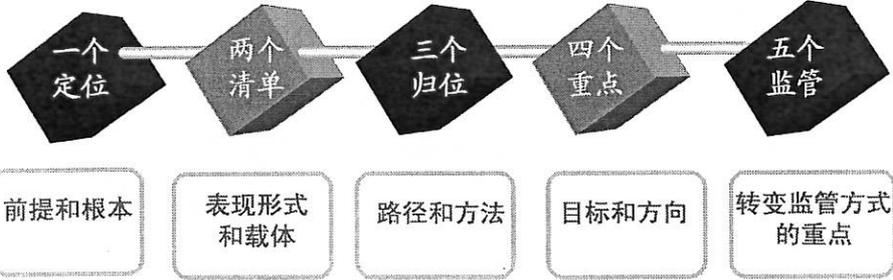


(三) 《体制意见》提出的主要改革举措

- 推进国有资产监管机构职能转变
- 改革国有资本授权经营体制
- 提高国有资本配置和运营效率
- 推进经营性国有资产集中统一监管
- 协同推进相关配套改革



推进国有资产监管机构职能转变





即准确把握国有资产监管机构的出资人职责定位

一个
定位

前提和根本



特殊性
政府直属特设机构不是政府部门、不是企事业单位。

专门性
专司国有资产监管，不行使政府公共管理职能，不干预企业自主经营权。

全面性
以管资本为主加强国有资产监管，涵盖了管理和监督各项职能。



A

关于国资委的定位

有部门提出“将国有资本管理、监督、运营职能分开，分别由国务院有关部门、国资监管机构、国有资本投资运营公司履行；现有国资监管机构改为单纯的监督机构，不再承担政府层面出资人代表职责和国有资本管理职能。”

- 一是 当前国有资产管理体制改革的任务是“完善”，不是推倒重来。
- 二是 管理、监督、运营的模式势必导致新的政企不分、政资不分和“多龙治水”。
- 三是 这种改革模式难以完成三中全会确定的目标任务。



B

关于几个概念的理解

既当“老板”又当“婆婆”

“婆婆”既当出资人也行使公共管理职能，直接管理企业各项事务。

“老板”，即出资人，不行使公共管理职能，不干预企业日常经营。

既当“裁判员”又当“运动员”

“裁判员”是政府宏观管理部门从行政监管的角度，面向各种所有制企业制定市场规则并实施管理等。

“运动员”是指参与市场竞争的各类主体。

如：证监会对上市公司有约束



表现形式和载体

两个清单

权力清单

责任清单

●科学界定国有资产出资人监管的边界，建立监管权力清单和责任清单，做到该管的科学管理、决不缺位，不该管的依法放权、决不越位。

●清单管理模式是推进政府职能转变、简政放权、优化服务的直接体现，同时也对政府管理社会公共事务的能力提出更高要求。国资委作为政府层面出资人代表，在履行出资人职责时同样要求切实减少审批、备案事项，进一步释放企业活力，为企业解绳松绑。



就是将依法应由企业自主经营决策的事项归位于企业，将延伸到子企业的管理事项原则上归位于一级企业，将配合承担的公共管理职能归位于相关政府部门和单位。

路径和方法



目标和方向





关于“以管资本为主”与“管资产与管人、管事相结合”的关系。

从概念看

资产

由企业拥有或者控制并可以带来经济利益的资源，体现的是**企业法人财产权**。

资本

股东对企业的投入，强调的是其流动性和增值性，体现的是**股东所有权**。

《企业国有资产法》第2条规定，企业国有资产是指国家对企业各种形式的出资所形成的权益。



从法律规定看

出资人权利来源于《公司法》规定的**资产收益、参与重大决策和选择管理者**三项股东权利。

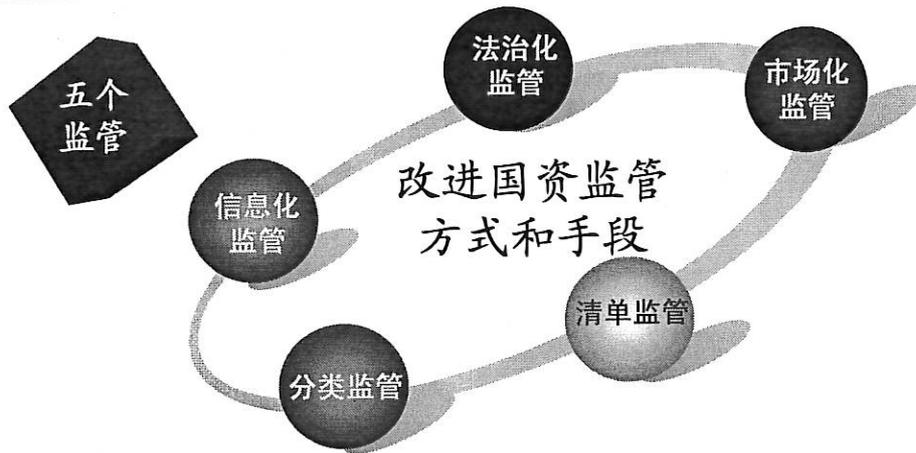
从历史背景看

“管资产与管人、管事相结合”针对十六大以前国资监管职能分散行使的局面，从**改革的角度**提出**集中行使**出资人职责，强调的是**三项主要职责的内容**。



从实质要求看

“管资本”针对国资监管中存在的**管得过多过细**等问题，从**完善的角度**要求更加**聚焦和突出**管资本职能，强调国资监管**职能和履职方式**的调整优化。



改革国有资本授权经营体制

- 1 依法明确国资委与国有资本投资、运营公司的关系
- 2 依法授权国有资本投资、运营公司行使部分出资人职权
- 3 国有资本投资、运营公司对其出资企业依法行使股东权



D

关于“直接授权”模式

有部门提出，国有资本投资、运营公司是政府与市场的“界面”、“隔离带”，应当建立国务院直接对其履行出资人职责的“直接授权”模式。

“直接授权”模式不是完善国有资产管理体制的方向和主流，更不是与现行国有资产管理体制并列的一种体制模式，直接授权国有资本投资、运营公司试点工作是在个别领域、少数企业推开。



一是在政府和国有企业之间应当有一个明确的出资人代表机构。

二是政府公共管理部门不能作为出资人代表机构。

三是国有资本投资、运营公司不可能作为政府与企业的“界面”和“隔离带”。

四是工商领域企业不能简单复制金融监管模式。



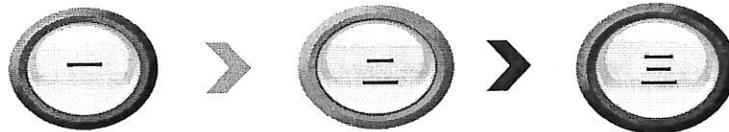
关于“三层架构”问题

一是人为拉长国有资本委托代理的链条，降低国资监管效率。

二是将使国有资本投资、运营公司的企业性质和功能受到影响。



提高国有资本配置和运营效率



建立国有资本布局
和机构调整机制

推进国有资本优化
重组

建立健全国有资本
收益管理体制



推进经营性国有资产集中统一监管



一是继续推动
党政机关、事
业单位与所属
企业脱钩

二是采取多种
形式推进经营
性国有资产集
中统一监管

三是切实加强
企业国有资产
基础管理



协同推进相关配套改革

- 1 完善有关法律法规
- 2 推进政府职能转变
- 3 落实相关配套政策
- 4 妥善解决历史遗留问题



一 完善国有资产管理体制

二 加强监督防止国有资产流失

三 贯彻落实改革文件的思考和建议

31



二 加强监督防止国有资产流失

加强和改进企业国有资产监督、防止国有资产流失，是深化国有企业改革的重要组成部分，是国有企业持续健康发展的有力保障，是全面从严治党的必然要求，关系到党和国家各项事业发展的物质基础和政治基础。

资料来源：国资委网站

32



二 加强监督防止国有资产流失

(一) 《监督意见》起草背景

习近平总书记强调：国有企业改革要先加强监管、防止国有资产流失，这一条做不好，国有企业其他改革难以取得预期成效。

我国国有经济不断发展壮大，国有企业市场活力和效率普遍增强，企业国有资产监管工作取得积极进展和明显成效。但是，国有企业在自我约束和外部监督方面也存在不少问题。2015年1月，中央决定由国务院国资委牵头制定加强国有资产监督、防止国有资产流失的专门文件，并列为深化国有企业改革重要配套文件。



二 加强监督防止国有资产流失

(二) 《监督意见》总体思路和主要特点

总体思路

以国有资产保值增值、防止流失为目标，立足体制机制创新，提出了加强企业内部监督、外部监督、社会监督等3大板块、6个部分、18条的改革措施，强调要加强和改进党对国有企业的领导，严格监督责任追究，加快形成全面覆盖、分工明确、协同配合、制约有力的国有资产监督体系。



加强监督防止国有资产流失

主要特点

一是坚持问题导向，突出监督的针对性

二是着力完善体系，增强监督的协同性

三是强调落实责任，体现监督的严肃性

四是注重放管结合，实现监督的有效性

35



加强监督防止国有资产流失

1 强化企业内部监督

(三) 《监督意见》提出的主要举措

一是立足加强党的领导，发挥企业党组织保证监督作用

二是着眼形成合力，完善企业内部监督体系

三是推进董事会规范运作，强化董事会对经理层的监督

四是强化独立性、权威性，加强企业内设监事会建设

五是切实保障职工权利，重视企业职工民主监督

36



二 加强监督防止国有资产流失

2 加强出资人监督

一是健全监督制度

加快充实强化出资人监督的制度规范，注重填补关键业务、重点领域、重要环节的监督制度空白，解决规章制度层面“管理制度多、监督规范少”、“事前审批制度多、事中事后监督制度少”的问题，以完善监管制度体系、强化监督责任落实。

关键业务

重点领域

重要环节



二 加强监督防止国有资产流失

二是完善监督工作机制

立足机制创新，打造出资人监督完整闭环

在国资委设立稽查办公室，分类处置监督工作中发现的需要企业整改或国资委处理的问题。



加大对国资监管制度执行环节的监督，定期开展各业务领域制度执行情况的检查，针对不同时期的重点任务和突出问题不定期开展专项抽查。

推进向中央企业依法委派总会计师试点工作，强化出资人对企业重大财务事项的监督。



二 加强监督防止国有资产流失

三是加强企业境外
国有资产监督。

重视在法人治理框架下运用出资人监督手段，强化对企业境外投资、运营和产权状况的监督，确保企业境外国有资产安全可控、有效运营。

四是立足激活体制机制，加强和改进外派监事会监督。

进一步明确外派监事会由政府派出、是出资人监督的专门力量，突出监督重点，着力强化对企业的当期和事中监督，强化监督成果运用，落实监督责任。



二 加强监督防止国有资产流失

3 建立健全高效协同的
外部监督机制

一是加大审计、纪检监察和巡视等监督工作力度。

二是加强各监督力量的协同配合，完善工作会商机制和信息共享机制。

三是完善国有资产和国有企业信息公开制度。



二 加强监督防止国有资产流失

4 切实加强社会监督

发挥三个作用

重视发挥媒体监督作用，及时回应社会舆论对企业国有资产运营的重大关切。

重视社会公众监督作用，切实保障单位和个人对造成国有资产损失行为进行检举和控告的权利。

重视中介机构监督作用，推动社会中介机构规范执业，发挥第三方独立监督作用。



二 加强监督防止国有资产流失

5 着力健全责任追究制度

落实责任

明确企业作为维护国有资产安全、防止流失的责任主体。

严格追究

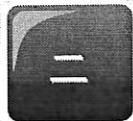
细化责任追究的原则、范围、依据、程序、方式等，严厉惩处国有企业违法违纪违规问题。

问题通报

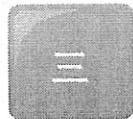
建立完善国有企业违规经营责任追究典型问题通报制度，加强对企业领导人员的警示教育。



完善国有资产管理体制



加强监督防止国有资产流失



贯彻落实改革文件的思考和建议

43



三 贯彻落实改革文件的思考和建议

一是牢牢把握完善国有资产管理体制的正确方向。按照《指导意见》和《体制意见》的明确要求，做到“四个坚持”：

坚持进一步落实政企分开、政资分开、所有权与经营权相分离原则

坚持国有资产监管机构作为政府直属特设机构的性质

坚持国资委与国有资本投资、运营公司是出资与被出资关系

坚持出资人管理和监督职能的有机统一

44



二是探索推进
国资委自身改
革。加快推进
国资委职能转
变，注意把握
“四个环节”：

1 认真梳理国资监管职能

2 形成国资监管权力清单、责任清单

3 探索内设机构和职能优化调整

4 转变出资人监管方式



三是加快完善国资监管法规制度体系。 做好立改废释

- ▶ 坚持立法与改革相向而行，与调职能、转方式协调配套，及时制定国企国资改革相关政策文件，加强国有资本投资运营和国有资产监管重点环节的立法工作。
- ▶ 抓紧开展规章、规范性文件清理工作，对不符合改革方向、不适应监管要求的规章、规范性文件及时进行废止或修改，对现有文件中相互交叉和冲突的内容进行系统梳理和修改，确保相关规定协调一致。



四是扎实开展指导监督工作。

- ◆指导下级国资委认真学习、深刻领会深化国企国资改革的系列文件
- ◆进一步明确完善国有资产管理体制、加强国有资产监督的重点任务，研究制定落实改革文件的实施方案，注意把握好原则和方向，及时指导、把关和提醒。
- ◆对改革中的新情况、新问题，好经验、好做法，及时向国务院国资委反馈，实现好做法共同分享、有问题共同应对。



谢谢大家!