

# 政府出资企业存在的问题及建议

□ 姜海华

政府出资企业是指由各级人民政府依法履行出资人职责、享有出资人权益的国有独资企业、国有独资公司以及国有资本控股公司、国有资本参股公司。这些企业的形成主要有两个方面的原因：一是改制后继续保留国有资本份额的老国有企业；二是各级政府根据当地经济社会发展需要新设立的企业。2013年9月至2014年3月，我们对湖北省某地级市39家政府出资企业的国有资本存量及其增减变动情况、国有资本保值增值情况、企业法人治理结构建立和完善情况、企业内部监督管理制度及风险控制制度建立和运行情况等进行了核查、分析与研判。

## 政府出资企业存在的主要问题

(一)部分原属公益性事业单位的企业身份转换不彻底，单位性质难界定。这种现象在原城建系统所属的事业单位如市政工程公司、市政道路养护管理处、自来水公司、公共交通公司等表现得十分明显。尽管这些单位早就改制为企业，也领取了企业法人营业执照、办理了税务登记证，但在城市快速扩张、城市基础设施建设任务繁重、政府建设资金严重短缺的大背景下，无论是地方政府还是其原业务主管部门，依然倾向于把这些企业看成下属事业单位，依然沿用旧的管理模式对其下施工

任务并令其克服一切困难按期完成。而且，这些改制后的所谓企业对此并无任何异议，单位内部也继续按照事业单位的体制运行。这使其身份始终在事业单位与企业之间摇摆不定，单位性质难以明确界定，企业依法自主经营的权利没有真正落实到位。

(二)政策性投资公司出资设立的企业数量较多、层级过乱，存在明显的监管、核算漏洞。政策性投资公司主要是近年来各级地方政府在经营城市、促进产业发展过程中新设立的有关城市建设、交通建设、水利建设、旅游开发、住房建设、国有资本管理、创新投资、新能源新技术投资等领域的投、融资平台和区域国有资本管理、运营公司。这些企业实力比较雄厚，对外投资能力强，其对外投资行为次数多、范围广，旗下子公司、孙公司、参股公司数量众多，管理层级比较复杂，管理链条长。受制于企业工作人员数量和专业胜任能力，这些政策性投资公司普遍存在对出资企业监管不到位、无法按照企业会计准则规定的方法对股权投资进行核算等现实问题。由此导致自身和出资设立的企业普遍存在法人治理结构不健全、企业会计信息不真实等现象，国有资本隐形流失问题比较严重。

(三)政府部门多头监管导致国有资本监管缺位与监管不力现象并存。《企业国有资产法》规定，代表本级人民政府对国家出资企业履行出资人职

责的主要是本级政府设立的国有资产监督管理机构。根据工作需要，也可以授权其他部门、机构代表本级人民政府对国家出资企业履行出资人职责。这一规定本身是为了便于开展工作，但也无形中埋下了多头监管的隐患。在调查的39家单位中，对其履行出资人职责的有市财政局、城建委、国资委、广播电视局、国有文化资产监督管理与产业发展领导小组办公室、经信委、国有资本运营公司、广播电视总台等多十多家政府部门、企事业单位。这些单位职能明显不同、工作各有分工，并不是每个部门、每家单位都有足够的能力和精力来充分履行好国家出资企业出资人职责，因而监管缺位、监管不到位、监管不力现象比较普遍。

(四)传统文化事业单位改制不规范、不彻底，遗留问题较多。按照党中央、国务院关于深化文化体制改革的精神，该市原歌舞剧团、京剧团、豫剧院、演出剧场、电影院分别由原来的事业单位改制为文化企业，大部分成为国有独资公司或国有资本控股公司，少部分企业为国有资本参股公司。由于主持此项改革、履行出资人职责的市国有文化资产监督管理与产业发展领导小组办公室（设在市委宣传部）本身不是政府部门，更不是常设机构，工作人员大多对《公司法》、《企业国有资产法》、企业会计制度、会计准则等相关法律法规不熟悉，最终导致文化事业单位改制不规范、不

彻底,遗留问题较多。许多单位明改暗不改,甚至在改企后依然沿用事业单位会计制度对经营活动进行会计核算。

(五)个别政府出资企业公司章程的制定有失公允,可能损害公众利益。《企业国有资产法》第十二条明确规定:履行出资人职责的机构依照法律、行政法规的规定,制定或者参与制定国家出资企业的章程。我们在调查中发现,该市一家中外合作经营企业在公司章程的制定过程中,由于参与谈判的中方人员对相关法律不了解,导致由外方主导制定的、明显存在对中方不利条款的公司章程正式出台。该公司董事会由7名董事组成,其中外方4人、中方3人。公司章程规定合营公司依法缴纳所得税和提取各项公积金后的可分配利润,董事会确定分配的,按照合营各方在注册资本中的实际出资比例进行分配。此项规定意味着即使该公司有利润可供分配,中方派出的3名董事也一致要求按照双方实际出资比例进行利润分配,但只要外方4名董事一致表示不同意,任何利润分配方案都无法实施。

## 解决问题的初步设想

(一)进一步深化国有企、事业单位的改革,坚决按照现代企业制度的要求来规范改制后国有独资企业、国有独资公司以及国有资本控股公司的运营与发展,使之成为以完善的企业法人制度为基础、以有限责任制度为保证、以“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学、运行高效”为条件的、充满活力的新型企业。

(二)认真理解《企业国有资产法》的法理精髓,本着“高度集中、适度分散、有利发展”的监管理念,对现有政府出资企业的监管体制进行重新整合、规范,尽快建立起“统一规范、职责明确、运行高效”的国有资本监管新体系,切实改变由于政府部门多头监管所导致

的监管不力和监管不到位现状。

(三)对政策性投资公司的投资行为进行规范,坚决纠正其盲目投资的行为。政府出资企业设立的目的是为了维护国家的基本经济制度、巩固和发展国有经济、发挥国有经济在国民经济中的主导作用,促进社会主义市场经济的健康发展。按照这一要求,政策性投资公司的投资行为应当按照有利于推动国有资本向关系国民经济命脉和国家安全的重点行业和关键领域集中、优化国有经济布局和结构、推进国有企业改革和发展、提高国有经济整体素质、增强国有经济控制力和影响力的思路来进行,凡是有违上述要求的都是盲目投资行为,必须予以制止和纠正。

(四)对国家出资企业出资设立各类企业进行清查核实,摸清国有资本存量,加强监管,如实核算。《企业国有资产法》明确规定国家出资企业对其所

出资的企业应当依照法律、行政法规的规定,通过制定或者参与制定所出资企业的章程,建立权责明确、有效制衡的企业内部监督管理和风险控制制度,维护其出资人权益。在摸清家底的基础上,国有资产监管部门要切实履行出资人职责,督促国家出资企业加强对其投资企业的日常监管,严格按照《企业会计准则》的要求对这部分股权投资进行会计核算、编制财务报告,以全面、真实地反映国有资本存量及其保值增值情况。

(五)建立健全国有资本经营预算制度,将国有资本收入及其支出统一到财政部门一家负责并实行严格的预算管理制度。坚决防止国家利益部门化、部门利益个人化的现象产生、发展和蔓延。□

(作者单位:湖北省襄阳职业技术学院)

责任编辑 韩璐

