

转型与突破：

《企业国有资产法》的十大着力点

■ 王保平

历经15年打磨，备受关注的《企业国有资产法》（主席令第5号）于2008年10月28日正式通过，并将于2009年5月1日起施行。这部填补历史空白、承载全国民众福祉的法律的“破茧而出”，标志着我国国有资产将结束行政管理年代而迈向依法治理的崭新历史时期。尽管该法篇幅并不宏大，仅有九章77条、8 000余字，但短小之下体现博大，曲微之中深含精义。本文试图从法理与现实角度，诠释其模式转型、理念突破的精神价值，解读其破解矛盾、化解冲突、协调利益、实现正义与秩序使命的十大着力点。

着力点一：砺剑瞄准精选指向，着力提升“法力”

划定《企业国有资产法》的适用范围显然是整个立法过程中最为核心的抉择，也是考量诸多影响因素之间如何平衡与取舍的睿智之举。按学理定义，国有资产是全民（即国家）所有的财产及附着于这些财产之上的权利，既包括物权方面的经营性资产、非经营性资产和资源性资产，也包括国家依法或凭借国家权力从此类资产上所取得的准物权及国家享有的债权和无形产权。显然，严格而完整意义上的国有资产是一个类别极其宽厚、内容错综复杂的范畴。《企业国有资产法》之所以

历经了长期的“难产”岁月，其中的纠缠与激辩主要集中于法律适用范围宽窄的界定上。跨越十余年的激辩，终于认识到制定一部涵盖所有国家财产及其权利的“宽”法在目前依然缺少成熟条件，三类资产的资产功能、监管方式差别较大，期盼制定一个“大而全”的国资法势必会增加立法难度。理性而务实地选择更具操作性、急迫性的“窄”法，是一种智慧的现实举措，即将法律指向锁定为经营性国有资产，不再囊括非经营性和资源性资产。这是因为，经营性国有资产包括金融国有资产的市场化取向最为明确，也处于急待进行市场价值的法律保护之“风头浪尖”，理应列入立法保护的优先选择行列。整体前行受阻，局部求得突破。所以，“窄”法的突破，可以构筑一个非常坚实的基础，对未来国有资产管理科学化、民主化和市场化起到率先垂范的先行效应。因此，《企业国有资产法》将适用范围锁定为经营性国有资产，并明确“国有资产是指国家对企业各种形式的出资所形成的权益”，将立足之地圈定为国家出资企业，自然可以提升法律的约束效力。

着力点二：净化出资机构职责，着力强化使命

国有资产需要拥有明确、独立、专

业的利益代言人，这是多年来一直受到关注的焦点诉求，也是各界持续努力的推崇导向。在十六大提出建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责后，中央和地方政府先后组建了特设机构——国有资产监督管理委员会，作为履行国有资产出资人职责的机构，代表政府对国家出资企业依法享有资产收益、参与重大决策和选择管理者等出资人权利，即“管人、管事、管预算”的定位。根据几年来探索的经验与体会，为进一步推动市场化改革，《企业国有资产法》将此类机构更进一步纯洁净化为“出资人”，即专司国有资产出资人职能的机构。此类机构除履行出资人职责外，不得干预企业经营活动，这进一步实现了“政企分开、政资分开”的改革目标，有利于出资人集中精力做好国有资产保值增值，做一个称职的“老板”。这种“老板”代表本级政府对国家出资企业履行出资人职责，按照国家有关规定，定期向本级政府报告有关国有资产总量、结构、变动、收益等汇总分析的情况，并依照法律、行政法规及企业章程履行出资人职责，保障出资人权益，防止国有资产损失。可以说，明确界定国资委作为“干净”出资人的法律地位，为进一步厘清委托人、出资人、经营人、监管人之间关系打下了法理基础。

着力点三：梳理“国家出资企业”，着力造就活力

从“国营企业”到“国有企业”，曾经历了一个漫长的变化过程。市场经济条件下，国有资产常常需要通过资本的纽带关系投放到具体企业载体中加以运营，不同股权结构的企业已成为国有资产的经营平台。此次发布的《企业国有资产法》将经营性国有资产的载体及经营主体，在与相关公司法律配套兼容的前提下，重新科学地界定其称谓，用“国家出资企业”替代了“国有企业”。“国家出资企业”包括企业全部注册资本均为国有资本的国有独资公司和非公司制的国有独资企业，也包括企业注册资本中包含部分国有资本的国有资本控股公司和国有资本参股公司。当然，规范的重点是国有独资企业、国有独资公司和国有控股公司。

确立国家出资企业的理念，随之凸现了本法对出资人国有资本与国家出资企业法人财产权之间的概念边界。这就可以在建立健全现代企业制度框架下，与《公司法》等法律规定相衔接，使国家出资企业拥有充分的企业经营自主权，真正成为市场经济海洋里的欢跃之鱼。

着力点四：精细考量经管团队，着力规范经营

以人为本是科学发展观的核心内容。对于国有资产经营活动而言，国有出资企业经营管理团队直接承载着对企业法人财产盈亏的使命，对维护国有资产权益关系重大。因此，《企业国有资产法》按照建立健全与现代企业制度相适应的企业经理人选拔任用机制的要求，总结企业人事制度改革的实践经验，并与《公司法》等法律规定相衔接，按照国有独资、控股、参股等企业类型，对国家出资企业经营管理团队

的选择和考核予以明文规定。特别值得关注的是“一严一禁”，“一严”即严格选拔任用企业“当家人”。本法规定了由出资人任免或建议任免的企业管理者的范围；对由出资人机构任免或建议任免的国家出资企业管理者，在品行、专业知识和工作能力及身体条件等方面应具备的基本条件，以及任命或建议任命的程序作了原则规定；规定了国家出资企业管理者履行职务必须遵守的基本准则；对国家出资企业管理者的经营业绩考核、奖惩以及薪酬标准的确定等也作了原则规定。“一禁”即禁止国企高管的兼职行为。本法规定国企高管不得随意进行三类兼职：一是未经履行出资人职责的机构同意，国有独资企业、国有独资公司的董事、高级管理人员不得在其他企业兼职；未经股东会、股东大会同意，国有资本控股公司、国有资本参股公司的董事、高级管理人员不得在经营同类业务的其他企业兼职。二是未经履行出资人职责的机构同意，国有独资公司的董事长不得兼任经理；未经股东会、股东大会同意，国有资本控股公司的董事长不得兼任经理。三是董事、高级管理人员不得兼任监事。所有这些条款，都将确保经营管理者规范、有序地承担使命，确保真正成为国有资产委托经营的代理人。

着力点五：重大事项阳光操作，着力维护权益

往者不可追，来者犹可鉴。《企业国有资产法》无疑是防范国有资产流失的“利剑”，将公开、公平、公正作为防止国有资产流失的“防火墙”，这是全面总结以往国有资产经营与管理领域中种种教训所得出的前车之鉴。围绕着维护国有资产出资人的权益，《企业国有资产法》扎根于现实中众多经营领域的重点项目或重点部位，按照国家出

资企业的不同类型，对关系出资人权益重大事项的决定权限和决策程序作了明确规定，此外，还就企业改制、关联交易、资产转让、资产评估等敏感领域一一设防，以防“暗箱操作”等手段侵害国有资产出资人的权益。

为了防止企业改制中的国有资产流失，《企业国有资产法》规定重要的国有独资企业、国有独资公司、国有资本控股公司的改制，应将改制方案报请本级政府批准，不得将财产低价折股或有其他损害出资人权益的行为；为防止关联方交易损害国家出资企业的利益，明确规定不得以不公平价格与关联方交易，公司董事会对公司关联方交易作出决议时，交易涉及的董事不得行使也不能代理其他董事行使表决权；为防止资产评估的跑冒滴漏，在对国有独资企业、国有独资公司、国有资本控股公司的资产进行评估时，管理层不得与评估机构串通评估作价，评估机构应对其出具的评估报告负责；为防止转让环节的暗箱操作，规定除法定直接协议转让的以外，国有资产转让应在依法设立的产权交易场所公开进行，受让方为两个以上的应公开竞价。参与转让的相关董事、监事和高级管理人员不得参与转让方案的制定和组织实施的各项工作。凡此种种，都筑起了一道道篱笆，确保阳光操作。

着力点六：打造资本经营预算，着力完善机制

国家举办国家出资企业的目的，除了少数关系到国家政治经济安全的企业允许亏损之外，其目的理论上是让其赢利。而国家出资企业的红利上缴也属资本的本能反应，程序必须公正透明。国有资本的收益无疑属于国家，将国家资本经营收益纳入政府预算管理，有利于合理调整和规范国家出资企业的收入分配关系，增强政府的宏观

调控能力,进一步推进国有经济布局 and 结构的战略性调整,促进国有企业的改革和发展,也有利于全体人民共享国有资本的经营成果。

面对长期以来国有资产产生的收益就地享用的现状,《企业国有资产法》明确规定,国家建立健全国有资本经营预算制度,对取得的国有资本收入及其支出实行预算管理;列入国有资本经营预算的,只是国家作为出资人从企业分得的利润,这部分收入的支出也列入政府预算;政府财政部门负责国资经营预算草案的编制工作,而履行出资人职责的机构向财政部门提出由其履行出资人职责的国资经营预算建议草案。这是对刚刚开始实行的国务院关于国有资本经营预算的法律层面的充分肯定,必将进一步促进国有资本经营预算迈出更加稳健、坚实的步伐,有序地向前推进。

着力点七: 强调民主管理与监督, 着力巩固基础

在经济改革大潮的洗礼下,传统的职工民主管理和民主监督曾受到了相当严重的挑战。而近年来的事实一再证明,民主管理与监督同样是国家出资企业防范腐败与分配不公、提高效率与发展后劲的重要试金石。为此,《企业国有资产法》分别在不同层面强调民主管理与监督的不可替代性并明确规定:国家出资企业依照法律规定,通过职工代表大会或其他形式,实行民主管理。国家出资企业中应有职工代表出任的董事、监事,依照有关法律、行政法规的规定由职工民主选举产生;在国家出资企业的合并、分立、改制、解散、申请破产等重大事项中,应听取企业工会的意见,并通过职工代表大会或其他形式听取职工的意见和建议。此外,企业改制涉及重新安置企业职工的,还应制定职工安置方案,并经职工代

表大会或职工大会审议通过。这些都是保障职工权益的重要举措施,也是维护国有产权益的重要基础。

着力点八: 夯实监督制约力量, 着力双轮驱动

在依法授权经营的同时实施配套的监督制度和制约措施,是确保国有出资企业合规经营、持续发展的必然选择。为此,《企业国有资产法》从人大监督、行政监督、审计监督和社会监督四个方面构筑了全方位的监督体系,并强调程序合法、渠道公开透明,以真正实现科学监管。同时,高度强化了会计师事务所对国有出资企业会计报告的审计来实施监督,分门别类地明确了审计委托权。此外,从法理与经济学理的角度来看,国有资产的出资人职责与监督人职责是需要分别由不同的主体进行的,“左手监督右手”是徒劳的,即国有资产的监督与管理不应集中于一个人身上。正是基于这样的设计理念,《企业国有资产法》通过进一步强化履行国有资产出资职责的机构所肩负的出资人使命,为未来的专业监督制度营造了适当的空间。《企业国有资产法》还规定,履行出资人职责的机构要接受本级人民政府的监督和考核,对国有资产的保值增值负责。可见,专业履行出资人职责与未来规划中的专职履行监督职责的双轮驱动,势必为国有资产的保值增值营造稳步前行的制度性驱动力量。

着力点九: 有权亦须有责, 着力激浊扬清

国有资产流失之“殇”已成为社会舆论的焦点,也是政府关切与公众心痛之所在。因此,扎紧国有资产运行进程中的“篱笆”,自然是本法出台的应有之意。对于从出资人到经理人等整

个国有资产代理链条的角色而言,有权亦须有责。因此《企业国有资产法》对相关人员的法律责任作出了明确规定:出资人机构的工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊,尚不构成犯罪的,依法给予处分;出资人机构委派的股东代表未按照委派机构的指示履行职责,造成国有资产损失的,依法承担赔偿责任;属于国家工作人员的,还要依法给予处分;国家出资企业的董事、监事、高级管理人员,应遵守法律、行政法规及企业章程,对企业负有忠实和勤勉义务,不得利用职权收受贿赂或取得其他非法收入和不当利益,不得侵占、挪用企业资产,不得超越职权或违反程序决定企业重大事项,不得有其他侵害国有资产出资人权益的行为。

着力点十: 留有命题持续求解, 着力顺势而行

基于历史积淀、经营积累和自然传承等原因,我国已聚集了巨额的国有资产。但是,由于长期的法制缺失,加上处于社会与经济的转型期,各种侵吞、侵害国有资产及其权益的事件层出不穷,国有资产流失现象比较严重。此次《企业国有资产法》的出台,显然在一定程度上迈出了国有资产管理法律化征程的重要一步。但是,面对现实中的诸多困境,仍然留有缺憾,尚待未来持续破解:一是覆盖范围有待扩展。未来如何尽快建立关于非经营性、资源性国有资产的法律,值得探讨。二是专业监督主体确立。在依法将现有国资委的监督职能剥离后,如何设计新的监督主体,也是需要尽快明确的问题。三是国企高管薪酬机制有待完善。即应尽快消除高管非市场选拔现象,将国企高管薪酬与国有资产经营业绩挂钩。■

(作者单位:财政部财政科学研究所博士后流动站)

责任编辑 雷蕾