

大型国企资产重组与出资人制度演变和发展的法律思考 PDF
转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/483/2021_2022__E5_A4_A7_

[E5_9E_8B_E5_9B_BD_E4_c122_483701.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/483/2021_2022__E5_A4_A7_E5_9E_8B_E5_9B_BD_E4_c122_483701.htm) 中国共产党十六大提出改革国有资产管理体制，国家要制定法律法规，在坚持国家所有的前提下，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即国有资产监督管理委员会（简称国资委）。本文是对中央所属大型国有企业集团资产重组与出资人制度演变和发展，以及国资委出资人制度确立的法律思考。

一、大型国有企业集团重组前的特征和状况 大型国有企业集团如石油、石化、电力等在改革前都属于具有国家行业行政管理职能的垄断性国有公司。虽关系国民经济命脉和国家安全，但在改组前大型国有企业集团在长期计划经济条件下，未建立起完善的出资人制度。企业产权状况不清，公司治理结构不规范，经营机制陈旧，不适应市场经济环境，在80年代末有的甚至出现全行业亏损，严重制约了国民经济的发展。

二、大型国有企业集团资产重组与出资人法律制度的建立 近年根据国务院整体改革的布署，实行了国有资产战略性调整。通过三次大规模的资产重组，使大型国有企业集团从行政性的国家垄断公司逐步转变成：作为国家授权投资的机构和控股的公司，行使出资人的权能，代表国家对所属全资企业、控股企业、参股企业的国有资本依法进行经营、管理和监督，并相应承担保值增值责任，享有出资人的各项权利，兼有资本经营和生产经营的双重职能。

（一）首次资产重组与出资人制度的建立 1998年

，大型国有企业集团资产重组，由原国家各部委转换过来的行业管理公司与下属企业的产权关系理顺，重组后各下属企业资本金全部转为大型国有企业集团长期投资，变成公司法人资本，大型国有企业集团成为国家资本的代表。例如中国石油集团资本金由10亿变成1143亿。产权关系的根本性变化，为大型国有企业集团出资人制度建立奠定了法律基础。（二）二次资产重组与出资人制度的演变1999年，大型国有企业集团通过把优良资产和业务进行重组，成立了股份公司（上市公司），有的进入了国际国内资本市场，股票在纽约及香港等地上市。出资人制度使得大型国有企业集团成为国有投资控股公司，形成与其以产权为纽带各种专业化的全资、控股和参股的控股关系。按照出资人制度，逐步由管理生产和实物资产转变为管理股权，即由物权管理转变成股权管理。随着出资人制度的演变和进展，法律与制度发生了如下变化：1、管理主体的演变 管理主体已不是原来意义上的国有企业，大型国有企业集团由行政性管理公司转变成依法被国家授权的国有资本代表，形成以国有资本管理为中心、对子公司行使国有资本出资人权利的国有资本管理主体。2、管理客体的改变 以往管理的对象就是企业的庞大实物资产和繁重的生产任务。随着出资人制度演变，管理客体也随之转变，按照新制度的安排，企业物权管理由子公司去承担，依《公司法》的规定，只管理全资、控股、参股企业的国有股权，包括参加公司重大经营决策和选择经营者，充分体现了子公司物权管理和出资人股权管理的分离。3、管理内容的转变 由直接参与生产经营变为实行资本经营，由全面管理企业的各项生产要素，变成通过行使出资人的股东受益权，重大

经营决策权和经营者选择权，来管理公司的经营活动；由实现销售收入和经营利润，变成以提高股东收益，追求资本回报最大化，提升企业价值为目标；企业资产的转让反映在金融资本市场上的股权交易，股权价格的上涨可为出资人带来更多的财富。

4、管理方式的更新 大型国有企业集团依据国家的授权，管理方式由管理企业变为管理国有资本。以往企业管理是直接的包括：计划、财务、组织、控制等；而现在国有资本的管理则是随国有资本投到哪里，股权管理就延伸到哪里。国有公司是按照《公司法》等法律、行政法规管理企业，对股权管理只是对公司的投资收益，包括：行使建立有效的公司治理结构、参与重大经营决策，选择经营者等项权利，管理方式是间接的。

5、管理者的变更 生产与资产要素的管理需要的是专家和工程技术人员，而资本股权的管理则需选择资本经营者。他们应具备全新的金融、资本、投资理念，善于把握投资机会，具有正确决策的能力和熟练的融资、投资操作手段，依法经营不断创新，就像美国GE公司前CEO舒尔辞一样，在有限的期限内将公司价值和财富增长几倍甚至是数十倍。

（三）第三次资产重组及出资人制度下的整体带资分流 经过前两次重组，尚有相当一部分非主营业务闲置资产，同时还要解决长期困惑改制的冗员问题。依据大型国有企业集团出资人法律制度的规定，企业在不改变资本权益的前提下，自主行使公司法人财产所有权，处分企业国有资产，整体带资分流。允许成立新的多元产权经济实体，带着非主业、闲置资产的一部分剥离出来；允许职工带着岗位与原企业脱离关系，这样做至少不会增加失业，并相应解决企业冗员难题。整体带资分流的法律含义：依据《劳动

法》的规定企业与职工有偿解除劳动合同，同时按出资人制度和《公司法》的规定减持企业一部分国有资产，以补偿提前解除劳动合同的职工。而这部分与原企业解除劳动关系的职工，又以投资者的身份，利用这部分补偿的资金（产）自愿入股，和其他出资人一起建立新的产权多元化股份制企业法人实体。上述改革有两种倾向被人看好，一种是将行业主管部门改变成行业投资控股公司，行业内国有企业作为控股公司子公司；另一种是通过集资新建、兼并、重组或联合等手段实行机构交叉持股，实现股权多元化。这样既能使企业摆脱行政控制，又能做到产权清晰。可政府虽作为出资人但其所有权代表人却是缺位，因此从公司法意义上思考，这两种改革又是不彻底的。一般地讲，政府或政府的职能部门作为国有企业的产权代表，不能直接进入公司治理结构，而必须通过第三方，否则不仅违背现代公司治理结构对出资人的要求，而且永远不可能实现政企分开。因此，这两种方式的改革准确地讲是弱化了政府对企业的行政干预，没有也不可能解决所有者到位和政企分开的问题。

三、国资委团出资人制度设立的法律思考。

1、国资委出资人制度确立 2003年，按十六大报告确定的国资委架构和性质，由国务院组建国资委。国家第一次明确提出：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，由中央（政府）级国资委代表国家履行出资人职责，在这第一层次将所有权职能与国家的其他职能分离为政企分离；第二层次由大型国有企业集团作为国家授权的投资机构，具有追求资本回报最大化和资本保值增值的商业目的，将所有权职能与国有资产的日常经营分离为政资分离；第三层次是公司化的国有企业

，是基本的运营单位。国资委这种三层架构体制的确立，既是国有资产管理体制改革的重大突破，又是大型国有企业集团出资人制度演变和发展的合乎逻辑的结果，也是大型国有企业集团产权法律制度最终的确立。国资委代表国家履行出资人职责，弥补了大型国有企业集团出资人制度中所有者不到位的缺陷，使大型国有企业集团的出资人产权主体明晰化、人格化。国资委出资人制度确立为大型国有企业集团产权制度改革与建立奠定法律的制度基础。

2、对国资委出资人制度的法律思考

国资委出资人制度既已确立，深入理解中央精神，认真研究及思考出资人制度的法律规范，对大型国有企业集团出资人制度发展和建设具有重大实际意义。

（1）出资人制度产权主体的法律地位

大型国有企业集团的出资人由国资委取代政府和政府部门，结束了“五龙治水”式国有资产分治管理的局面，必然要求出资人机构集中统一、独立地行使所有权。国资委作为代表国家履行出资人职责，形成责权明晰可追溯责任的产权主体。其人格化的产权主体合法地位，意味着对国资委出资人权利义务和法律责任的确认，这应是出资人制度设计者的本意。国资委是对国务院负责并接受全国人大监督相对独立的机构，所以其产权主体的法律地位是受到国家法律保护的。

（2）出资人到位的法律含义

国资委被授以国有资产终极所有者代表身份，具有处分国有资产的全部所有权的权能。按产权法律制度规范，国资委出资人到位后的法律含义应包括两个方面：一是履行股东权利。依据公司法的相关规定，国资委以在各大型国有企业集团中所占股分的情况，向公司派出股东代表行使其股东权利，通过企业董事会的方式履行股东职责。二是承担出资人义务

。要确立追求资本回报最大化目标，确保企业的经营自主权，确保企业的法人财产不会随意受到干预和损害。特别防止强化对企业的干预，坚持只当老板不当婆婆，防止形成新的政企不分。（3）权力归于董事会与改善公司治理结构对大型国有企业集团董事会授权经营管理，适当独立的董事会能有效地抗衡各种干扰包括政治干扰，创造和提升企业价值，真正消除政企难分、政资难分的弊端。改善公司治理结构，国资委行使自己作为股东的法定权利，坚持董事选拔合法程序严格董事制度，选举董事并对其业绩进行考核，并与其他股东推荐的董事、外来独立董事，在能保持独立观点、权力适当平衡的基础上组成董事会，组建监事会，选聘经理，形成有法律保障的制衡机制。（4）国有投资控股公司法律职责大型国有企业集团作为国有投资控股公司依法经国资委授权，可实现出资人制度在第二、第三层次上国有企业资产管理。见本文第二部份的论述。（5）出资人制度与立法立规国资委出资人制度的确立，是大型国有企业集团产权制度改革和发展的必然结果。作为国有资产产权法律制度的创新，也应有新的法律法规与之相配套。随着国资委出资人制度在三个层次（地方国资委也一样）运作，国有资产在各类公司及企业的产权分布和股权结构将发生巨大的变化：全资与独资并存，而国有独资企业大量萎缩或集中；股权多元化与产权多元化并存，而股权相互交织渗透错综复杂；减持与流失并存，而国有资本适当进退和变现。因此先中央后地方，先立法后行动则是本次改革的当务之急。由国务院先制定国有资产监督管理条例等法规，而后全国人大再立国有资产监督管理法等法律，并修改和完善公司法等相关法律法规，以保

证国资委出资人制度实施有法可依，依法办事。三、结束语
面对即将掀起的新一论大型国有企业集团出资人制度改革的浪潮，而这又涉及到国民经济的重大发展与进步，积极投身于这场宏伟的社会变革中，当前的社会变革又呼唤以法律之剑维护法治之制，然此，正是律师的责任和骄傲。参考文献
1、管峰，1990：《对油田多种经营企业产权问题的思考》，《石油大学学报》第三期。2、王利明，1998：《物权法论》，中国政法大学出版社。3、国家统计局“国有大中型企业研究”课题组，1999：《对大中型国有工业企业摆脱困境的战略思考》，《中国工业经济》第一期。4、财政部企业司，2001：《企业国有资本与财务管理暂行办法》讲义，经济科学出版社。5、石东、赵小剑、胡一帆，2003：《细解国资委》，《财经》第3/4期合刊。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com