# 实现国有资产对社会资本的最大控制

来源：网络 作者：清香如梦 更新时间：2025-02-12

*\" 建国以来，我国创造和积累了庞大的国有资产，这是一笔巨大的财富，对国民经济的发展壮大和社会主义制度的巩固发挥了重大的作用。但是由于历史原因，国有资产结构和布局不合理，相当一部分运营效率低下，不仅导致了国有资产主导作用和整体效率没有充分发挥...*

\" 建国以来，我国创造和积累了庞大的国有资产，这是一笔巨大的财富，对国民经济的发展壮大和社会主义制度的巩固发挥了重大的作用。但是由于历史原因，国有资产结构和布局不合理，相当一部分运营效率低下，不仅导致了国有资产主导作用和整体效率没有充分发挥出来，而且造成了社会资源的浪费。在建立和完善社会主义市场体制和经济全球化的新形势下，探索国有资产经营方式，提高国有资产运营效率，成为当前一个迫切而重要的理论和实践问题。本文结合当前理论界的讨论和实践中掌握的情况，对这一问题进行一些思考和探讨，以期能够对资产经营的政策设计和实际操作有一定的参考价值。

一、问题的提出

目前，我国经营性国有资产已近7万亿元，山东省有近3000亿元。总量巨大的国有资产构成了国有经济发展的雄厚基础。但随着我国社会主义市场经济发展、国有企业改革深化和经济结构调整的需要，国有资产运营中的问题越来越显现出来，主要表现在：

（一）国有资产“出资人”不到位。国有财产归社会成员共同所有，但任何社会成员都不能单独占有或使用国有企业资产，政府代表社会成员行使所有者权力，由于政企不分，又缺乏对国有资产有效的绩效考核机制和监督制约机制，这就导致国家对国有资产的所有权是虚置的，难以落实到具体的资产上，形成了“出资人”缺位的问题。在这种“缺位”的情况下，企业既不能负盈也难以负亏，既不能形成有效的激励与约束机制，也难以形成发展的内在动力和外在压力。国有企业的这种情况，在上市公司中同样存在。在这种资产被视为“无主”或“无本”的情况下，很容易导致“内部人控制”，使企业的经营管理者实际上代替国家行使资产的所有权，出资人所应享有的占有、使用、收益和处置等机能，都是由经营者在越位代行。企业往往不是根据资产所有者即国家的意愿来推进资产运营，而是根据企业自身的利益或经营者个人的好恶来决定经营方式和方向，决定收入分配。企业经营者首先关心的不是所有者——国家的权益，有许多经营者搞“短期行为”，该摊的费用不摊，该提取的基金不提，该投入的不投入。据调查，目前许多企业对“两则两制”规定的企业应摊费用，应提取的技术开发费、折旧等，摊提严重不足，还有许多企业长年不进行设备更新投入，企业设备陈旧，固定资产净值率不断下滑的问题相当突出。而另一方面，必然导致虚增利润，多提工资、资金等，致使企业有形成“空壳”的趋势。同时，“内部人控制”也对国有资产的流动重组形成了阻碍。

（四）国有资产运营难以推动。主要来自几个方面的阻力。一是观念上的障碍。一方面，对国有资产闲置造成的资源浪费重视不够，没有看到静态也是一种流失。另一方面，担心资产运营不当造成资产损失而担负责任，致使宁可闲置也不积极进行资产运营。二是权限上不明确。党的十五届四中全会提出：“国家所有，分级管理，授权经营，分工监督”的指导原则。虽然已提出对国有资产实行分级管理，但法律上没有明确，特别是各级对所属企业是否拥有所有权概念并不清楚，各级政府对国有资产的重组、转让权限比较模糊。三是利益上的制约。1994年的财政体制改革对流转税的改革是一大进步，改变了以企业隶属关系划分收入级次，实行以税种划分收入级次的办法，但企业所得税仍实行按隶属关系划分，必然硬化企业与政府的利益关系，而在资产运营中必然涉及企业税收等财政利益的划分，这样对企业和资产的跨地区、跨部门重组带来阻碍。近几年来，对国有资产运营的探索越来越受到重视，但目前在理论上认识还很不一致，在实际运营中无论方式和效果上，实质性的突破都不大，现实中存在着大量的简单化、盲目性和局限性的做法。随着经济全球化和加入WTO进程的加快，我国企业要在国内。国际两个市场上直接同国外大企业集团、雄厚资本展开面对面的竞争，无论从理论上还是实践上，都迫切要求我们要把国有资产运营作为战略问题摆上重要地位，认真加以思考和探讨。

二、必要性分析

探索并推进国有资产运营，其必要性和紧迫性主要体现在以下几个方面：

（一）改善国有经济运营效率和社会资源有效配置的客观要求。

经济的持续发展取决于改进资源的配置，使资源从效率低下的部门体制下释放出来转移到利用效率高的体制中去。但目前我国国有资产不管是从宏观的资产配置，还是从微观的资产运作来看还存在不少问题。从国有资产配置看，越位与缺位并存。一方面，该进人的领域进入不足或者效率低下，如某些高新技术行业里国有资产投入严重不足；另一方面，不该进入的领域介入过多，遍地撒网，致使大量的国有资产陷入困境，这样既弱化了国有经济本来优势，也限制了非国有经济的发展，不符合社会主义经济制度的要求。从国有资产的微观运作来看，实行市场经济，就是要发挥市场的最大功能，即促进资源向效用最大领域流动，但由于运营机制上的缺陷，我国国有资产长期以来形成了沉淀，无法在市场上交易流通，市场这只“看不见的手”在国有经济领域的作用大大受到了限制，无法完成资源配置的使命，致使国有资产虽占据了大量的社会资源，但经营效\" 率却很差。同时，由于国有资产地位的处置不当导致公司治理结构出现混乱，阻碍了现代企业制度的建立和国有经济实力的壮大，国有企业“出资人”的地位得不到落实，比如国有股很难分到红利，也使国有资产作为一项资本很难实现其经济效益。因此改善国有资产的配置，提高其经济效率，有必要对国有资产进行战略性调整。其一，需要落实国有企业的“出资人”地位。通过明晰企业产权，实行政企分开，真正落实国家对国有资产的所有权，明确企业法人的责、权、利，使国有企业“出资人”的权益得到保障，意图得以体现和贯彻。其二，需要精简国有资产的进入领域，将国有资产不断从运作效率低下的部门和行业转移到运作效率较高的部门和行业，合理有效配置，提高自身的运作效率。其三，需要通过国有资产运营，吸引和组织更多的社会资本，放大国有资产的功能。其四，保持国有资产在国民经济中的主导地位，主要体现在国有资产对社会资本的引导和带动上。国有资产适合于发挥规模优势，而市场灵活性不够，但是社会资本资金量小，承受风险的能力差，却能很快地适应市场的变化。因此，国有资产完全可以充分利用社会资本的优势达到互补的目的，而并不需要深入到经济生活的方方面面。对关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业，国有资产应占支配地位，实现直接或绝对控制。对无竞争优势和不必要介入的行业和领域，比如一般性服务行业，国有资产应当逐步退出，交由运作效率更高的社会资本来运作，或由国有资产实现对社会资本的间接控制，吸引非国有经济参与投资经营，使国有资产发挥“四两拨千斤”的作用，这样才使整个社会的经济效益达到最大化，支撑、引导和带动整个社会经济的发展。因此，在充分利用社会资本的过程中，应该运用国有资产对社会资本进行有效地引导和控制，只有这样才能充分高效地利用社会资本的运营优势达到国有资产经营的基本目的。

（二）发挥资本最大效益的有效途径。

在市场经济条件下，经营资本的目的是追求效益最大化，经营性国有资产的运作也必须遵循这一规律，最大限度地实现增值。通过资本控制实现效益最大化是市场机制特别是市场竞争规律发挥作用的结果，也是社会化大生产的客观要求。

从理论上来看，马克思理论经典作家认为，“资本的本性在于运动”，只有在不断循环和周转中才能实现增值。资本的扩张主要通过资本积聚和资本集中这两种基本方式实现，资本积聚是单个资本通过自身的积累而增大，资本集中则是把分散的资本联合成大资本。与资本积聚不同，资本集中“以已经存在的并且执行职能的资本在分配上的变化为前提，它的作用范围不受社会财富的绝对增长或积累的绝对界限的限制”。正因为如此，通过资本集中，能够迅速地将社会现有资本融合在一起，更快地实现扩张。

（三）加强国民经济宏观调控的基本要求。

三、改善国有资产的运营效率

国有资产运营的效率低下是我们当前面临的最大难题。改善国有资产运营效率需要重点解决以下几个方面的问题：一是解决好“进”和“退”的问题。多年以来，国有企业只“生”不“死”，积累了大量失去竞争能力的企业，不仅使国有经济背上了沉重的包袱，而且弱化了引导、控制社会资本的基础。因此，建立健全退出渠道应成为当前提高国有资产运营效率的关键。至于国有资产应在哪些行业、企业进入或退出，应当在保证国民经济安全健康运行、体现经济长远发展方向的前提下，根据他们在国民经济中的地位和市场竞争状况来确定。从其在国民经济中的地位来讲，对于“涉及国家安全的行业，自然垄断的行业，提供重要公共产品和服务的行业，以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业”，这些国有经济需要控制的行业和领域，国有资产经营只能加强，不能削弱，否则就会动摇国民经济的基础。从市场竞争状况来讲，对于社会资本完全可以发挥作用的一般性竞争领域和行业，国有经济没有必要也没有优势参与进去，应逐步退出，让位于社会资本去经营。这种退出也有利于调动社会资本，提高国有资本的控制力。当然，在目前，完全退出是不现实的，这就需要看国有资产在这些领域、行业内能否达到社会平均回报率，达不到就应该考虑及时退出。在退出或进入的原则和方法上，一定要按照国家产业政策和市场规律的要求，以市场来实现评价和转让。从职能上\" 来讲，政府应该通过设计战略指导方向等手段进行宏观调控。例如省一级政府应对全省的国有资产运营统一规划，明确国有资产结构和布局的调整目标、国有资产退出和重点进入的领域、国有资产运营主体的确立和权责、国有资产重组的措施手段等等，以此统一思想，规范运作。而中央政府应根据国家经济结构调整的战略规划，对全国国有资产运营提出宏观指导意见，为各级政府行使对国有资产的管理权提供依据。二是解决好“质”和“量”的问题。长期以来，国有资产经营只注重量的扩张，忽视了质的提高，尤其是低水平重复建设，导致了大量的闲置浪费，加剧了市场竞争的无序，国有企业不堪重负，这是国有资产运营效率低下的重要原因。因此，一定要把改善国有资产质量放到国有资产运营的首位，努力把国有资产做大做强。提高国有资产质量，应当充分发挥优质资产的作用，扩大其规模，特别要使优质国有资产同高新技术相结合，带动产业升级。对闲置、亏损的资产，应加快退出、变现。对目前经营较好，但市场前景不被看好的企业，应加速转移。三是解决好“滞”与“动”的问题，提高资本的流动性。资本的流动性差是国有资产运营中长期存在的一个问题。深层次的原因，主要是政企不分，国有资产的所有权和经营权纠缠在一起。这种体制下，经营主体不明确，企业产权不明晰，企业缺乏资产流动重组的动力，导致了国有资产的凝滞、固化和沉淀。由于国有股份的特殊性，作为企业的出资人往往无法行使股东应有的权力，比如参与分红、配股等，而且也难以行使投票权和决策权。在另一种极端的情况下，由于政府的直接干预，往往造成国有股份控制一切。这两种情况都有停于公司治理结构的优化，为资产的流动制造了障碍。因此，我们在国有资产运营中，一定要明晰企业产权，确立国有资产“出资人”地位，注重帮助企业改善治理结构，建立现代企业制度，为国有资产流动创造良好的体制基础。

目前，国有资产运营形成了两个热点：一是授权经营，建立国有资产运营体制的问题，一是国有股减持的问题。这两个问题的解决，对提高国有资产运营效率具有重要的现实意义。

（－）关于国有资产授权经营问题。

授权经营指由政府按照有关规定授权给选定机构，使其代表国家持有企业中的国有产权和股权，并相应地行使国有资产的投资、营运和管理权利。这种方式的最大优点是明确了国有资产的出资人，使“产权清晰”有了基础。一方面有利于推动政府职能转变，实现“政企分开”，另一方面也有利于公司法人治理结构的形成，为现代企业制度的建立奠定基础。

授权经营的常见模式是三层结构：授权经营机构——中层操作机构——企业，其思路是由政府将国有资产的管理职能授权给某一个机构经营管理，通常是成立国资委；同时设立中层的国有资产管理公司或控股公司等具体实施国资委的管理要求，最后是落实到企业。在授权经营方面做得较早也较为成功的主要有深圳、上海以及山西晋中地区等。在他们的做法中，授权经营的最高层，即政府直接授予权力的机构——国有资产管理委员会。深圳将国资委的职能明确定为贯彻执行国有资产管理的法律法规，依法监督和确定国有控股公司的领导人选等，由市长担任国资委主任。上海国资委也是主要由市委、市政府的主要领导同志负责。山西晋中地区则由行署专员兼任国资委主任，把政府经济主管部门的国有资产管理职能划归国资委，将政府各部门以国有资产创办的经济实体从产权上彻底分离，整体移交给国资委，并对资金的分配权加以集中。中间层是授权经营最核心、最关键的部门，各地做法差异稍大。上海主要建立了三大类国有资产运营主体，即在原主管局的基础上组建的国有控股公司、授权经营国有资产的企业集团母公司和部分国有资产存量较大的区县国有资产管理部门。市国资委和各控股公司之间通过采取建立资产责任体系。确立保值增值目标以及理顺产权关系、量化资产数量等措施，控制国有资产的总量和流向。深圳市国有资产运营主体主要由按产业划分的三家国有控股公司组成，由他们代表国家对授权范围内的国有资产行使资产收益、重大决策、选择管理权利。晋中强调国有资产经营公司一定要按照现代企业制度来建立，其性质是经营国有资产的企业法人，作为政府的代理人行使出资人的权力和义务，同时享有法人财产权，政府不干预其具体经营管理事务。授权经营的第三层，各地大致相同，都是由国有资产经营和管理部门所控股、参股的企业，他们是独立的企业法人，也是国有资产的存在形式。它们按现代企业制度的要求运作，通过公司的资本运营等方式调配国有资产，争取国有资产经营效益的最大化。

山东近年来也进行了授权经营的探索。国有资产授权经营的做法，体现了资产所有权与经营权分离的要求。但从实践来看，授权多个经营机构，至少存在两方面的问题：一是授权经营企业通常最多只能承担对他们所占有的部分国有资产的保值增值责任，由于自身的盈利目的，他们没有积极性主动考虑政府的战略经营意图。二是授权多个经营机构，实际上是行业主管部门的翻版，必然造成出资人的分割状态，经营运作仍然带有条条块块的痕迹，很可能成为国有资产战略重组和运营中新的壁垒和障碍。因此，我认为有必要对国有资产授权经营体系作进一步的完善。第一层是组建国有资产管理委员会，政府授权其代表政府行使所有权，对本级政府的国有资产进行统一管理和监督，这也是切断政府与企业之间的直接联系，解决政企不分的关键。第二层是组建国有资产运营机构，由作为所有者代表的国资委将产权边界清楚的国有资产授权其经营。这是解决所有权与经营权分离的关键。资产运营机构作为中间机构，根据授权行使国有资产出资人职能。在省一级可考虑组建一个大型国资运营公司，将省级国有资产一次性全部授予，赋予其国有资产重组和投资的权力，按照政府的经营战略实行跨行业、跨地区、跨所有制的运作，加快国有资产的优化配置。这一资产运营公司应按照现代企业制度的要求，采取国有独资公司的形式进行运作。第三层是存在国有资产的企业。资产经营公司作为资产法人代表，将资产作股或以其他方式参与企业经营。

国资委与资产运营公司是授权与被授权、管理与被管理、资产所有者与经营实体的关系，这种关系通过国资委与其签订国有资产运营协议来界定。国有资产运营机构是按照授权，代表出资人对国有资产直接行使资产的占有、使用、收益分配和处置权，并统一承担授权范围内国有资产保值增值责任的特殊企业法人和市场竞争主体。它既没有政府行政职能，也木是一般的普通企业。资产运营机构同第三层企业既不是国有资产的授权经营关系，也不是上下级关系，而是控股、参股的关系，受《公司法》的规范。经营机构只能以入股、参股者的身份按出资额行使相应的出资人（股东）权力，承担有限责任，与其他投资者的职能是一样的。

相对而言，这一体制有许多有利的方面。一是建立这样一个大型的资产运营公司，为实施“有进有退”战略提供了一个重要载体，便于统一规划省属国有资产的运营，明确调整目标和进退领域，发挥公司的规模优势，对现有资产进行跨部门、地区、所有制界限的重组和运营，创造更大的规模效益。二是一步到位，实行完全授权经营，可以避免一些地方先进行“翻牌”改造，再解决遗留问题、实施授权的弊端，有助于解决部门管理“条块’女割的壁垒，实现在全省或更大范围内的顺畅流动和合理配置。三是通过授权其行使省属企业国有资产出资人职能，完善了国有资产出资人制度，明确了其国有资产保金的分配权加以集中。中间层是授权经营最核心、最关键的部门，各地做法差\" 异稍大。上海主要建立了三大类国有资产运营主体，即在原主管局的基础上组建的国有控股公司、授权经营国有资产的企业集团母公司和部分国有资产存量较大的区县国有资产管理部门。市国资委和各控股公司之间通过采取建立资产责任体系、确立保值增值目标以及理顺产权关系、量化资产数量等措施，控制国有资产的总量和流向。深圳市国有资产运营主体主要由按产业划分的三家国有控股公司组成，由他们代表国家对授权范围内的国有资产行使资产收益、重大决策、选择管理权利。晋中强调国有资产经营公司一定要按照现代企业制度来建立，其性质是经营国有资产的企业法人，作为政府的代理人行使出资人的权力和义务，同时享有法人财产权，政府不干预其具体经营管理事务。授权经营的第三层，各地大致相同，都是由国有资产经营和管理部门所控股、参股的企业，他们是独立的企业法人，也是国有资产的存在形式。它们按现代企业制度的要求运作，通过公司的资本运营等方式调配国有资产，争取国有资产经营效益的最大化。

山东近年来也进行了授权经营的探索。国有资产授权经营的做法，体现了资产所有权与经营权分离的要求。但从实践来看，授权多个经营机构，至少存在两方面的问题：一是授权经营企业通常最多只能承担对他们所占有的部分国有资产的保值增值责任，由于自身的盈利目的，他们没有积极性主动考虑政府的战略经营意图。二是授权多个经营机构，实际上是行业主管部门的翻版，必然造成出资人的分割状态，经营运作仍然带有条条块块的痕迹，很可能成为国有资产战略重组和运营中新的壁垒和障碍。因此，我认为有必要对国有资产授权经营体系作进一步的完善。第一层是组建国有资产管理委员会，政府授权其代表政府行使所有权，对本级政府的国有资产进行统一管理和监督，这也是切断政府与企业之间的直接联系，解决政企不分的关键。第二层是组建国有资产运营机构，由作为所有者代表的国资委将产权边界清楚的国有资产授权其经营。这是解决所有权与经营权分离的关键。资产运营机构作为中间机构，根据授权行使国有资产出资人职能。在省一级可考虑组建一个大型国资运营公司，将省级国有资产一次性全部授予，赋予其国有资产重组和投资的权力，按照政府的经营战略实行跨行业、跨地区、跨所有制的运作，加快国有资产的优化配置。这一资产运营公司应按照现代企业制度的要求，采取国有独资公司的形式进行运作。第三层是存在国有资产的企业。资产经营公司作为资产法人代表，将资产作股或以其他方式参与企业经营。

国资委与资产运营公司是授权与被授权、管理与被管理、资产所有者与经营实体的关系，这种关系通过国资委与其签订国有资产运营协议来界定。国有资产运营机构是按照授权，代表出资人对国有资产直接行使资产的占有、使用、收益分配和处置权，并统一承担授权范围内国有资产保值增值责任的特殊企业法人和市场竞争主体。它既没有政府行政职能，也不是一般的普通企业。资产运营机构同第三层企业既不是国有资产的授权经营关系，也不是上下级关系，而是控股、参股的关系，受《公司法》的规范。经营机构只能以入股、参股者的身份按出资额行使相应的出资人（股东）权力，承担有限责任，与其他投资者的职能是一样的。

相对而言，这一体制有许多有利的方面。一是建立这样一个大型的资产运营公司，为实施“有进有退”战略提供了一个重要载体，便于统一规划省属国有资产的运营，明确调整目标和进退领域，发挥公司的规模优势，对现有资产进行跨部门、地区、所有制界限的重组和运营，创造更大的规模效益。二是一步到位，实行完全授权经营，可以避免一些地方先进行“翻牌”改造，再解决遗留问题、实施授权的弊端，有助于解决部门管理“条块”分割的壁垒，实现在全省或更大范围内的顺畅流动和合理配置。三是通过授权其行使省属企业国有资产出资人职能，完善了国有资产出资人制度，明确了其国有资产保值增值责任，使国有资产运营有了明确的责任人；而且运营机构通过向权属企业派出产权代表的方式行使出资人权力，可以打破“内部人”控制的局面，维护国有资产的权益，防止国有资产流失。四是相对于过去政府直接管理企业而言，政府授权资产运营公司对控股、参股的企业行使出资人职能，资产运营机构与企业间是以资产为纽带的关系，客观上起到了对政府干预企业事务的缓冲作用。五是通过资产运营公司对国有资产的专业化运作，按政府整体意图实现国有资产的流动与扩张，有利于提高国有资产运营效率，增强国有资产的控制力、影响力和带动力，推动全省经济的发展。当然，也应当考虑其它的不利因素。这样一个大型公司，如果机制不完善，搞不好很可能成为政府干预企业的工具，或因层次过多滋生官僚主义、腐败问题，损害企业自主权，甚至对国民经济发展产生不利影响。当然，任何一种好的机制，操作不当都要付出代价，问题的关键是这种机制是否科学。有效，方向是否对头。只要根本问题抓住了，其它操作性的问题就可以有的放矢地去认真对待、解决，因噎废食肯定不是明智的选择。

那么，如何保证资产运营机构切实履行责任，规范运作，实现国有资产运营的整体战略目标？关键是要建立一套完善的管理监督体制。一是要解决好出资者进入企业的问题。国资委作为国有资产的所有者代表和授权经营机构的出资人，应当对选择确定授权经营机构的经营管理人员负有责任。授权经营机构被授权行使省属企业国有资产出资人职能，就应当享有资产受益、重大决策、选择管理者等权力；而且它既

然对授予其经营的国有资产负有保值增值责任，按照权、责、利相统一的原则，也要相应行使选择所运营资产的经营管理者的权利。因此，在党管干部的原则下，应根据管资产与管人相结合，权、责、利相一致的要求，合理确定有关经营管理人员的选择权限和程序：政府只负责授权经营机构经营管理人选的确定；授权经营范围内国有资产控股、参股企业的经营管理者，应由授权经营机构根据股权行使选择的权利。但无论由谁确定，都必须按《公司法》规定的程序严格依法操作。二是明确国资委与资产运营机构的责、权、利关系，签订全面细致的契约，提出明确的目标和约束条件。三是国资委依法加强对国资运营机构的监督，向其派出监事会，监督国有资产的运营。四是国资委对国资运营机构的管理应遵从市场原则，只给予方向上的指导和必要的监督，而对一般的管理和运作方式不应加以过多干涉。国资委根据国有资产管理的战略目标设立有效的绩效考核和激励机制，促使国资运营机构在追求自身效益的同时，达到提高国资管理水平的目的。五是充分发挥社会中介机构的作用，加强对资产经营效果的评价考核。授权经营、考核国有资产保值增值情况，必然涉及到国有资产的清产核资和经营业绩评价问题。不清产核资，摸不清国有资产的底数，就无法进行授权，更无法考核这部分资产在经营中究竟是增值还是流失；不对企业资产经营业绩进行审查和评价，就无法认定是否达到了国资委规定的经营目标。但无论是清产核资还是对企业决算进行审查，单靠国资委来进行，既不可能，更无必要，应当在保证社会中介机构规范、公正运作的前提下，充分发挥其人才多、专业素质高的优势，由会计师事务所等社会中介机构来完成。六是授权运营机构要有一流的人才，需要一大批既具备法律知识、熟悉企业管理，又熟悉市场尤其是资本市场运作规律和手段，而且了解国家宏观经济运行，具有国际化经营的眼光，熟悉跨国公司运作规律的高素质人才。因此，在组建国资运营机构时一定要不惜代价寻求优秀人才，实际上这些代价无论如何是无\" 法与我国现有的大量的国有资产流失和贬值的量相提并论的。

（二）关于国有股减持问题。

国有股减持是目前讨论实行“有过有退，有所为有所不为”的核心战略，通过减持可以重新调整国有资产的布局，提高国有资产的利用效率，放大国有资产的功能，提高国有经济的控制力、影响力和带动力。但是国有股减持远不止涉及国有企业和国有资产，还涉及到资本市场的发展和投资者的利益，以及其他出资人的利益等等，是一项非常复杂的系统工程。对于国有股减持，目前讨论较为集中的问题主要有：减持的原则、减持的方式及其与流通的关系、减持中的定价问题以及减持资金的投向等，其中以什么样的方式实现国有股的减持是我们当前面临的最直接也是最关键的问题，目前主要有以下方案：

首先是转换方案，这种方案的核心是通过一个中介或是“二传手”减缓国有股对市场的冲击，将国有股转让给专门的国有股投资基金。这一方案主要是参考了香港盈富基金的做法。盈富基金承接了1998年香港金融保卫战时港府为反击游资而买下的股票，盈富基金的条款设立考虑到“还富于民”和逐步进入市场的原则，因此起到了“蓄水池”的作用，减缓了香港官股对市场的冲击。但是国有股的减持与香港官股上市有着决然的区别，主要是数量比重上差异很大，而且香港的官股是已经上市的股票，不存在定价问题，而且都是优质蓝筹股，有市场吸引力，这些都是国有股所不具备的。因此在借鉴盈富基金经验，设立专门的国有投资基金的方案中对这些差异要有充分的认识。另一个转换方案是将国有股转换给社保基金，将国有股减持与社会保障制度结合起来，充实我国社会保障基金。这一方案虽然有利于提高社会福利水平，但是在实际操作中面临着很大的问题，主要是社保基金的管理能力和协调能力等。

其次是转让流通方案。一是协议转让，即通过企业之间的协商进行国有股权的转让，这有助于企业提高效益。因此，我认为我们应当鼓励国有资产运营机构在可能的情况下为企业牵线搭桥，促成企业借此机会完成资产重组。二是国有股回购，即一些负债率不高、有剩余现金的企业可以以现金或资产的方式回购国有股份，这是国有股份最直接的一种变现渠道，以现金方式回购使得国有股很快获得变现，而以资产方式回购则往往有利于企业剥离不良资产。因此，我们应当鼓励有能力的企业以这种方式减持国有股。三是定向配售，即给二级市场的老股东配售国有股份。四是股权置换，即向非国有法人机构转让。其他流通方案还包括折价流通、限价流通等。

四、加强对社会资本的引导和控制

国有资产在自身提高效率的基础上若能有效引导和控制社会资本，将能发挥巨大的杠杆效应，促使经济和社会效益的进一步提高。

（－）利用国有资产培育和规范市场，以此间接引导和控制社会资本。

从现代市场经济的运行过程来看，客观上要求生产要素进入市场。资本作为重要的生产要素，只有进入市场，才能激活市场机制的整体功能，也只有通过市场机制作用的发挥，才能使国有资产运作、使国有资本对社会资本的引导和控制成为可能。而市场也是由其参与者锻造出来的，国有资产作为市场最重要的参与者之

一，我们可以通过规范国有资产的行为达到规范市场、发挥市场机制的目的，以此为社会资金提供良好的发展环境，引导社会资本的投资，从而促进整个经济的平稳、健康发展。

在当前环境下，我认为我们最有必要大力培育和发展的是资本市场。资本市场是市场经济的前沿阵地。我国的证券市场发展趋势很好，为我们实施国有资产经营战略提供了一个主战场。我们应当充分利用这个市场，特别是驾驭好证券市场的两只“轮子”。只是证券经营机构，充分发挥他们的中介作用，比如推动更多的国有企业改制上市融资，通过他们运作投资基金等，参与到国有资产交易乃至重组中来，并成为国有资产运营的主体。另一只是已经上市的公司，可以依托他们的优势地位，促进国有经济结构的优化调整。在这个过程中实行规范化操作，促进市场的发展和完善，不仅可以促进市场上其他社会资金的规范化运作，而且能够吸引更多的投资者进入市场，从而使得市场中的国有资产吸附更多的社会资金。

（二）充分利用优质的国有资产最大限度地吸收社会资金。

（三）引导社会资本的投向。

努力使社会资本向着有利于经济长远发展的方向投资，是国有资产发挥控制力、影响力和带动力的一个重要方面。由于社会资本往往比较分散，承受风险的能力有限，使得他们对一些风险较大的高科技行业投资兴趣不大。但是高技术行业投资又往往关系到经济的长远发展，在这种情况下，国有资产在认识其自身的社会效益的目标前提下，应该充分发挥其较强的抗风险能力，一方面做好社会资本的引导，一方面帮助他们分担风险，以此促进经济的长足发展。因此应该拿出部分国有资产投资于一些重要的高科技领域。例如，山东以财政资金为基础组建中小企业、高新担保机构、风险投资公司，运用贴息、担保等手段，鼓励和引导了大量社会投资，包括信贷投入。目前我们应着手研究并准备投资于国内一流大学的一些高技术企业，一方面可以促进技术的成长，提高我们的高科技水平，弥补山东经济发展的不足；另一方面，可以利用国内一流大学校办企业强大的孵化器功能实现资本扩张，使我们能在充分发挥一流大学高层次人才方面建立起一个纽带，为山东集聚更多的人才和社会资本。

（四）建立国有资产运营的宏观调控保障机制。

进行国有资产运营，引导和控制社会资本，根本上要靠市场机制来推动，发挥市场配置资源的基础性作用。同时，也要注重政府的推动，为国有资产运营制定正确的政策取向，创造良好的运行机制和体制环境，发挥好“两只手”的作用。一要加强国有资产运营战略的规划。树立全国一盘棋的思想，根据优化国有经济布局的总体思路，作出整体规划，按照统一规划整体推进。二要注意构建国有资本运营的微观基础。比较好的选择是加速推进国有企业的股份制改造。对企业实行股份制改造，不仅实现了所有权与经营权的分离，明晰了企业产权，使国有资产转化为资本形态，为国有资产的转让、出售、重组创造了条件，有利于促进社会资源的流动和优化配置，而且实现了多元化投资，可以发挥国有资本控股引导社会资本的作用。三是努力消除制约国有资产运营的政策障碍。目前，国有资产难以跨地区、所有制、部门进行流动，形成一致的合力，除了思想观念的影响、市场体系的限制以外，现行的财税政策、不同所有制差异的市场待遇政策等，都在一定程度上形成了制约。导致了一系列问题。如，哪个地方的国有产权一调整，马上就会触动其财源利益，由此引发争议；非国有企业收购国有资产或进入国有经济的老地盘更是阻碍重重；如果国有资产退出部分竞争领域，那么这些退出企业的债务怎么办？下岗职工怎么办？这都是有待解决的问题；按照规定，国有股权的转让要层层报批，其结果常常使企业失去商机，但是不审批又会出乱子，这恐怕是个法规建设问题；等等。国有资产运营必然要求有进有退、促进有效流动，但这些矛盾解决不了，就会处于进退两难的境地。因此，要使国有资产形成资本的控制力，需要加快经济体制改革的步伐，同时制定出台相关的政策法规和措施，促进国有资产的调整和有效运营，巩固改革成果。

本文档由范文网【dddot.com】收集整理，更多优质范文文档请移步dddot.com站内查找