

深圳经济特区国有企业投资监管制度的演变及效果分析

产耀东

(武汉大学社会学系,湖北 武汉 430070)

摘要:深圳国有企业投资监管制度自上世纪90年代以来大致经历了集中监管、部分投资权限下放、明晰国有企业投资决策权责三个阶段,呈现出决策权限下移、市场化决策、确定投资监管的权责边界的变化特点。样本数据表明,“集中监管”不利于国有企业投资;部分权限下放后,投资规模和投资效益明显增加;明晰国有企业投资决策权责,投资规模和投资效益进一步增加。由此说明:投资监管制度演变导致的交易成本下降是促进国有企业提高投资效益的基础,针对不同功能国有经济的投资监管制度的调整和完善是深圳经济特区国有企业投资监管制度的改革方向。

关键词:深圳经济特区;国有企业;投资监管制度

中图分类号:F 127.9;F 275.5

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2016)03-0025-04

国有企业投资监管制度是国有资产监管部门对国有企业投资行为的一种监督管理制度。不监管企业投资行为,容易形成盲目投资、利益输送等国有资产流失行为;而过度监管,又会阻碍国有企业投资的积极性和效率。因此,国有资产管理体制对国有企业的投资具有重要影响。通过回顾梳理深圳市国有企业投资管理制度的改变过程,可以看到不同阶段的监管制度具有不同的监管特点,其对深圳国有企业投资的规模和效益影响也是不同的。

一、深圳国有企业投资监管制度演变

(一)集中监管阶段(1994—2005年)

1992年深圳市政府成立了国有资产管理委员会,1993年成立了市属企业国有资产管理办公室,作为市国资委的常设办事机构。在国有资产的监管体系上,初步形成了“国有资产管理委员会(国资办)—国有资产经营公司—企业”三个层次的国有资产

管理体制,而国有企业投资的权限主要由市级国有资产经营公司行使,此期,由于未确定国有资产的整体架构,仅出台了《关于加强企业投资与财务的内部审议及监督的意见(试行)》(深企改办[1994]22号文),对国有企业的投资决策、审核、监管等尚处于探索阶段。直到2004年,深圳市国有资产监督管理委员会才正式成立。2005年深圳市国资委印发了《深圳市属国有企业投资管理暂行规定》(2005年版),明确了国资委履行投资监管职责,初步建立了决策和风险防范机制。

(二)部分投资权限下放至市属国企阶段(2006—2011年)

2006年深圳市国资委修订印发了《深圳市属国有企业投资管理暂行规定》,其主要特点是投资决策行为部分下放到市属国企,并且对监管范围、投资决策过程、责任划分等进行了首次规定。具体表现在:一是对投资监管不再区分地域(市内市外),而是侧

收稿日期:2016-03-05

作者简介:产耀东,武汉大学社会学系博士研究生,从事经济社会学研究。

重对投资行为本身的监管;二是重新界定投资管理规定适用范围,即根据出资人的职权,将1995年对外投资监管规定中的一、二、三级企业调整为国有独资企业、国有独资公司和国有控股企业;三是设置投资管理的原则,明确提出不得从事非主业投资;四是2006年将审批制改为核准制和备案制两种事项,部分项目决策权限下放到企业,要求直管企业内部建立科学、民主和规范的投资决策程序,并需报市国资委备案并严格执行;五是在可行性研究论证的过程中引入了中介机构,并对中介机构的资质提出了明确要求;六是对企业投资项目区别不同的产业和规模实行分类、分级审批管理,同时明确报市国资委审批的项目,首先向市国资委申请立项等;七是首次提出投资后评价制度,明确规定了投资后评价的内容和要求;八是在投资项目核准中提出了项目投资回报率不低于同期市场平均水平,增加了经济考量。

(三) 国有企业投资决策权责进一步细化阶段(2012至今)

随着深圳市国资委监管的市属国企中上市公司数量的增加,董事会试点建设、外部董事等制度推行,为了进一步提升投资监管的需求和满足直管企业异地投资需求,2012-2013年,深圳市国资委印发了《深圳市属国有企业投资管理暂行规定》(深国资委[2012]28号)、《深圳市国资委关于印发深圳市属国有企业投资项目后评价工作指引(试行)的通知》、《深圳市国资委印发关于加强市属国有企业投资综合监管的指导意的通知》。新版投资管理规定呈现出了4个特点:一是在企业投资原则中增加了“投资规模应当与企业资产经营规模、资产负债水平和实际筹资能力相适应”和“项目预期收益原则上不低于行业同期平均水平”;同时,为体现规划对投资活动的指引作用,专门增加企业投资活动应“符合国家、地方发展规划”以及“符合直管企业发展战略规划”,从而强调投资的战略导向和主业导向。二是关于管理权限和管理程序,将企业投资项目类型分为股东(大)会决策事项、董事会决策事项,在管理权限上明确列示应上股东会审议决策的事项;明确项目报送和审核时间节点,并与股东会、董事会会议要求相适应。三是在构建投资监管责任体系上,从市国资委对直管企业和直管企业对所属企业两种关系上区分,加强投资活动从战略、决策、实施到后评价的全国资产监管,强化责任追究。四是在促进投资后评价工作规范上,以综合后评价和简化后评价两种方式,

重点对投资完成项目开展后评价工作,更加强调投资后评价成果的运用,并将其作为评价企业董事会和考核企业领导人经营业绩的重要依据。

二、深圳国有企业投资监管制度及其对国有企业投资的影响

下文以深圳国资控股22家上市公司为样本,通过统计其投资规模和效益情况,分析国有企业投资监管制度对国有企业投资的影响^①。

(一) 不同监管阶段深圳国有企业投资特点

图1、图2显示以固定资产、固定资产投资扩张率两个指标反映深圳市国有控股上市公司的投资规模情况。

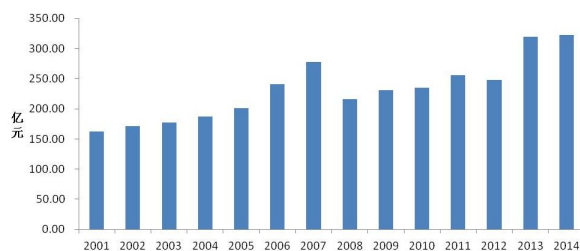


图1 深圳市属22家上市公司固定资产产值(2001-2014)

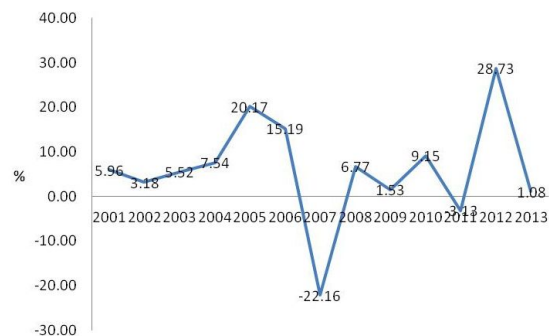


图2 深圳市属22家上市公司固定资产投资扩张率(2001-2014)

从样本数据来看,在部分投资权限下放至市属国企阶段(2006-2011),其中2005、2006年《深圳市属国有企业投资管理暂行规定》出台后,2006、2007年深圳国有企业投资额和增长率明显上升,固定资产扩张率约为16%,2008-2011年则保持缓慢的增长趋势。

2012-2013年,随着深圳市国资委再次印发投资管理暂行规定、后评价工作和加强市属国有企业投资综合监管的指导意见后,2013、2014年,深圳国

有企业投资额和增长率出现再次明显上升,表明监管政策的出台对市属国有企业投资具有促进作用。

(二)不同监管阶段投资效果

图3、图4显示以边际净资产增加额效益(年度净利润增加值/年度净资产增加值)、边际固定资产增加额效益(年度净利润增加值/年度固定资产增加值)两个指标反映深圳市国有控股上市公司的投资效益情况。

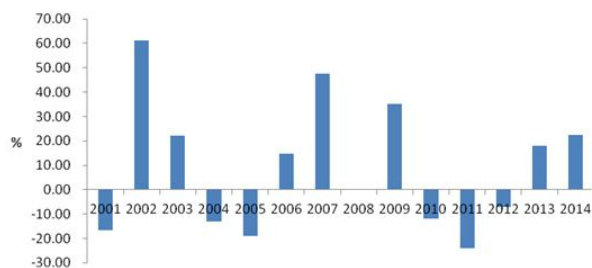


图3 深圳市属国资边际净资产增加额效益(2000-2014)

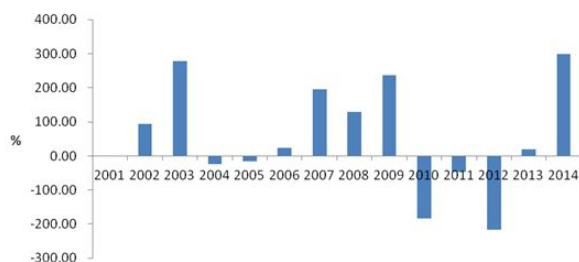


图4 深圳市属国资边际固定资产增加额效益(2000-2014)

从样本数据来看,2000-2014年,深圳市属国资净利润每年均为正数,进一步从投资产生的效果来看,年度净利润增加值与净资产增加值、固定资产增加值未出现明显的趋势性特点,表明投资行为对净利润的贡献值在不断变化。在部分投资权限下放至市属国企阶段(2006-2011),特别是2005-2006年国有企业获得投资权限后,2006年和2007年边际净资产增加额效益、边际固定资产增加额效益明显上升,表明投资扩张的同时,投资效益也明显增加。2010-2013年,虽然投资额在继续增加,但是投资产生的净利润降低。2012-2013年,随着深圳市国资委再次印发了投资管理暂行规定、后评价工作和加强市属国有企业投资综合监管的指导意见后,2013年和2014年,边际净资产增加额效益、边际固定资产增加额效益出现再次明显上升,表明监管政策的出台对市属国有企业投资效益的促进作用。

(三)深圳投资监管制度对国有企业投资的影响

在投资监管集中阶段(1994-2005年),深圳市国有企业投资决策权限集中在监管部门,一方面监管部门相对缺乏对市场的分析判断,市场信息的不对称增加了投资行为获取信息的交易成本;另一方面,企业的投资决策需监管部门审批,增加了决策时间,导致投资决策交易成本增加。可是,投资监管集中明显增加了投资决策的交易成本,不利于国有资源的优化配置。

在部分投资权限下放至市属国企阶段(2006-2011年),国资监管建立了较完整的投资决策程序,包括基本原则、投资项目可行性研究论证、投资项目审批权限、投资项目立项核准、投资项目审批、投资项目实施的监控管理等内容,将投资的主要责任下放到企业,并且明确了企业的权利和义务,从而明确了投资主体和监管主体的责任边界。责任边界清晰有利于减少边际交易成本,利于资源的优化配置,从样本数据表明,这种制度安排有利于提升国有企业的投资规模和效益。

在国有企业投资决策权责进一步细化阶段(2012至今),深圳国资委对投资监管制度进行了细化,在整体框架不变的情况下,进一步明确了国有企业的投资权限。例如,对于标的情况简单或投资金额人民币1000万元以下的投资项目,可由企业自行编制可行性研究报告。这些制度的制定,解决了企业投资过程中对市场判断的制约因素,细化和明确了企业的投资具体权限和职责,在其他条件不变的情况下,进一步减少了行政审批成本,利于企业根据市场变化做出科学判断,监管制度加强了后评价和考核制度,进一步确定了企业和国资委监管的权责边界,从样本数据来看,这种制度的细化有利于提升国有企业的投资规模和效益。

三、新时期国有企业投资 监管的改进措施

由于国有企业产业的性质、特点以及它们在国民经济中的地位不同,分布在不同产业部门的国有企业的基本功能和作用及投资的目的和动机也有所不同。要有效地发挥国有企业的功能和作用,提高投资效益,必须对分布在不同产业部门的不同类型国企实行不同的投资监管制定,以便提升不同类型国有企业的投资规模和效益。

结合国有经济的不同功能,深圳市国企投资监

管的总体改革思路应该是:立足国资国企基础性、公共性和先导性功能定位,以市场化路径为导向,进一步减少国企投资和国资监管的交易成本,进一步细化权责边界,通过投资引导市属国企加大布局调整和资源整合力度。

一是要根据国有企业功能作用行业特征推进投资分类监管。在全面梳理直管企业功能定位的基础上,完善基础类设施公用事业类国企和商业类国企投资分类监管措施,赋予股权多元化、治理结构完善、主业突出、经营状况较好的商业类国企更大的经营决策权限,要将对国有资本运营公司和国有资本投资公司的投资监管与其他国企区分开来,有效降低干预企业经营决策的行为。

二是要建立投资监管运营负面清单制度。在现有《深圳市属国有企业投资管理暂行规定》、《股东事务分类指引》等制度的基础上,明确投资监管事项,规范监管流程,明晰权责约束,增强投资监管运营的针对性和有效性;配套制定市属国企投资监管运营负面清单,对未列入清单内的事项,由企业按公司治理要求报不同层级决策。

三是要加强国企投资监管的信息化力度,形成公开透明的信息化管理制度。(1)在国资层面建立一

体化信息系统平台,实现与直管企业互联互通,强化信息管控能力;(2)将信息化工作融入投资项目决策、运营和监管全过程,实现企业重大投资项目决策、经营、管理等关键业务信息的集中展现和综合查询;(3)建立投资决策支持系统和重大风险预警提示系统,逐步实现重大项目运行数据的实时采集、智能化分析、专业化判断,以及实时提示风险,提供决策参考,使国资投资监管方式向动态监管、智能监管、网络监管转变。

四是要进一步完善和建立企业经营投资责任追究制度。增强企业负责人责任意识,明确投资项目决策者和实施者应承担的责任。对因重大决策失误而造成的损失,要追究市国资委派出的产权代表责任,承担责任的方式不仅包括经济处罚,而且要在职务变动方面作出相关规定,造成严重后果的要解聘,涉及犯罪的须移交司法部门处理,有效建立起国企投资的责任追究机制。

注:

① 本文所有样本数据均来源于深圳国资控股 22 家上市公司年度报告。

【责任编辑:林莎】

The Evolution and Effect of the Investment Supervision System of SOEs in Shenzhen Special Economic Zone

CHAN Yao-dong

(Department of Sociology, Wuhan University, Wuhan, Hubei, 430072)

Abstract: Since 1990s, the investment supervision system of Shenzhen has gone through three stages, centralized supervision, decentralization of some investment authorization, and clear rights and responsibilities of SOEs investment decision. It is characterized with delegation of decision-making authorization, market-oriented decision-making, and determination of the boundaries between rights and responsibilities in investment supervision. The sample data reveal “centralized supervision” is not favorable for SOEs investment; with some authorization delegated, investment has dramatically increased in terms of scale and benefits. With a clear boundary between the rights and responsibilities of SOEs investment decision-making, investment scale and investment benefits have increased even further. Thus it is shown that the transaction cost reduction resulting from the changes of the investment supervision system is the basis for SOEs to increase investment benefits. The adjustment and improvement of the investment supervision system of state-owned economies with different functions is the direction for the SOEs investment supervision system in Shenzhen Special Economic Zone.

Key words: Shenzhen Special Economic Zone; SOEs (state owned enterprises); investment supervision system