

国有企业投资主体确认

沈怀龙

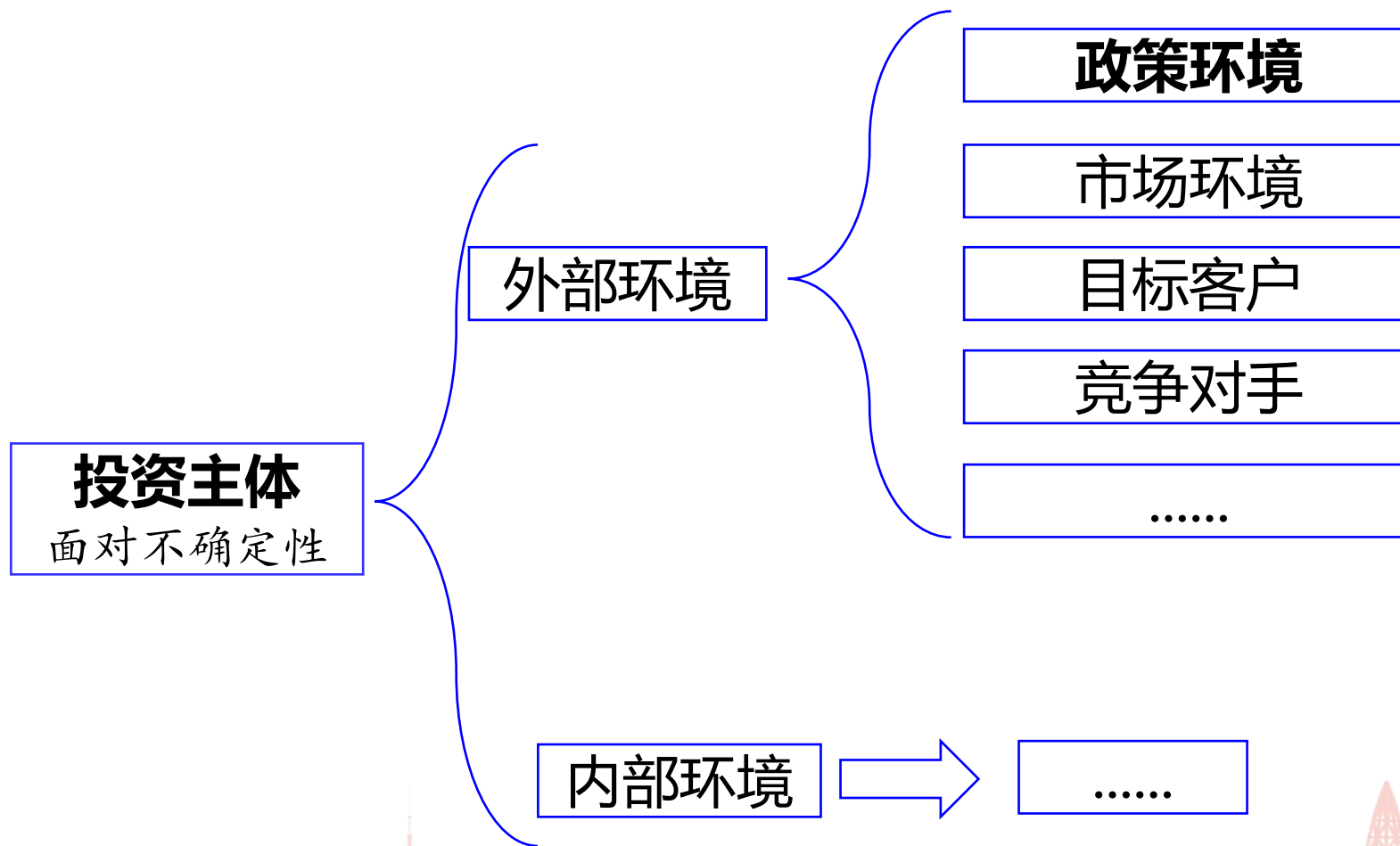


目 录

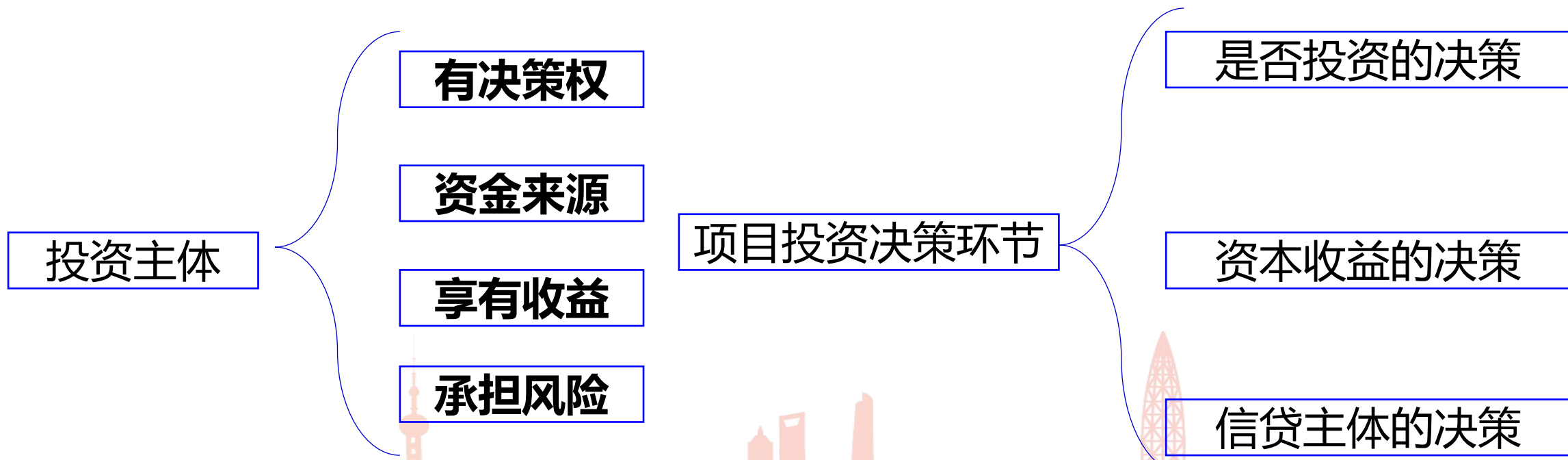
- 一、国有企业投资主体确认
- 二、国有企业资金来源变化
- 三、国有企业投资方向指导
- 四、本课小结

目 录

- 一、国有企业投资主体确认**
- 二、国有企业资金来源变化
- 三、国有企业投资方向指导
- 四、本课小结



◆ 投资主体是在投资活动中具有一定**资金来源**，拥有**投资决策权**，享有投资带来的**利益**，并**承担风险**的法人和自然人



谁投资谁受益，谁决策谁负责，谁主管谁监管

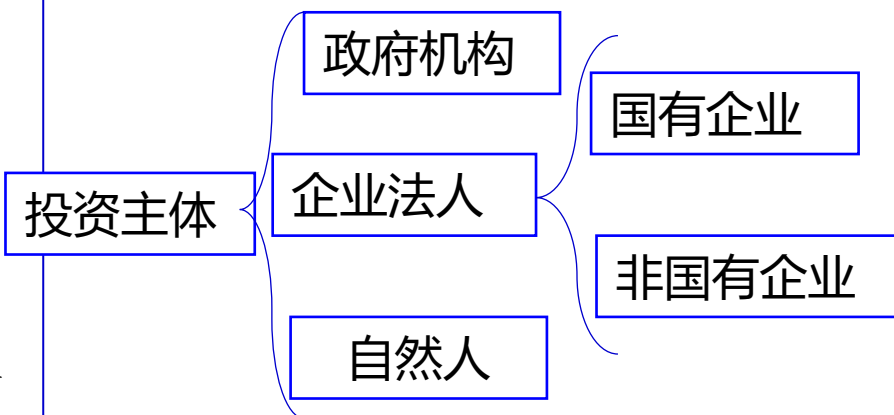
◆ 市场经济条件下，存在两种不同的投资主体

- 企业投资，企业投资通常以盈利为目标
- 政府投资，通常以社会整体和公众利益为目标，通过资金的循环，实现公共服务措施、生产生活环境的改善，进而促进生产效率的提高，引导经济发展

◆ 国有企业投资目的两重性

- 盈利性和公益性，某种程度上承担了社会责任，与政府的投资有必然的联系

◆ 国有企业投资既要分析市场，又要分析投资政策，尤其是针对国企的政策



- ◆ 1978年改革开放以前，中国基本建设投资的80%以上来源于财政拨款
- ◆ 1979年7月，国务院发布五个文件
 - 扩大国有企业管理自主权、实行利润留成、开征固定资产税、提高折旧率和改进折旧费使用办法、实行流动资金全额信贷等，并进行试点
 - 1983年，国务院发布《国营工业企业暂行条例》规定
 - 企业是法人，对国家规定由它经营管理的国家财产依法行使占有、使用和处分的权利，自主进行生产经营活动，承担国家规定的有限责任，并能独立地在法院起诉和应诉
- ◆ 标志国有企业已经从国家单纯放权让利进入了认可企业独立具有国家法律主体资格的阶段

◆ 1984年，党中央发布《关于城市经济体制改革的决定》

- 在处理国家与国有企业的关系上，首次提出了所有权与经营权分离的理论
- 明确指出，企业改革的目标是要使国有企业真正成为“自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者”，成为“具有一定权利和义务的法人”

◆ 1988年，七届全国人大一次会议通过并颁布《全民所有制工业企业法》

- 第一次以法律形式肯定了两权分离原则。企业对国家授予经营管理的财产占有、使用和依法处分的权利，企业依法取得法人资格，以国家授予其经营管理的财产承担民事责任

◆ 《全民所有制工业企业法》明确解除国有企业所承担的无限责任，最终确定了国有企业法人制度

◆ 1988年7月，国务院发布《关于印发投资管理近期改革方案的通知》

- 明确强调要扩大企业的投资决策权，使企业成为一般性投资建设主体
- 在服从国家中长期计划、行业规划和国家有关法规前提下
 - 有权自主筹措资金（折旧基金、企业留利等）
 - 有权自主筹措物资（投产后所需原料、燃料、动力等）
 - 有权自主支配应得的投资收益

◆ 1992年7月国务院出台《全民所有制工业企业转换经营机制条例》

- **转换经营机制目标：**使企业适应市场的要求，成为依法自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的商品生产和经营单位，成为独立享有民事权利和承担民事义务的企业法人
- **经营决策权，**企业根据国家宏观计划指导和市场需要，自主作出生产经营决策，生产产品和为社会提供服务
- **投资决策权，**企业依法依规，有权以留用资金、实物、土地使用权、工业产权和非专利技术向国内单位投资，购买和持有其他企业的股份。
经政府有关部门批准，企业可以向境外投资或者在境外开办企业

◆ 1993年12月，《中华人民共和国公司法》颁布

- 突出明晰的产权关系，确立法人财产权。出资者将其财产以资本的形式注入企业后不能再支配此财产或随意抽回。企业拥有全部法人财产，具有完全独立支配的权利，并以其对企业债务承担责任

◆ 2004年，国务院颁布《关于投资体制改革的决定》

- 企业不使用政府资金投资建设的项目，不再实行审批制
- 区别不同情况实行核准制和备案制，对非经营性政府投资项目加快推行代建制
- 非经营性（公益性）政府投资工程，指政府投资的公益性项目及无经济回报的项目
- 代建制是通过招投标等方式，选择专业化的项目管理单位负责建设实施，严格控项目投资、质量和工期，竣工验收后移交给使用单位

◆ 2004年，国家有关部门制定配套文件，确立企业投资主体地位的措施 7 个要点

- 改革项目审批制度，落实企业投资自主权，审批制度改为核准制和备案制
- 规范政府核准制
- 健全备案制
- 扩大大型企业的投资决策权
- 鼓励社会投资
- 进一步拓宽企业投资项目的融资渠道
- 规范企业投资行为

目 录

- 一、国有企业投资主体确认
- 二、国有企业资金来源变化**
- 三、国有企业投资方向指导
- 四、本课小结

- ◆ 1979年，国家为了在基本建设部门和建设项目中进一步贯彻经济责任制，增强价值观念，提高投资效果，开始**试行“拨改贷”**意味着国有企业要还本付息
- ◆ 1979年7月，国务院发布《关于国营企业实行利润留成的规定》，决定在扩大经营管理自主权试点企业中再次**试行利润留成制度**
- ◆ 1980年1月颁发了《关于国营工业企业利润留成试行办法》，在国营工业企业中逐步推广

◆ 1983年国家实行第一步利改税

- 盈利的国营大中型企业，按照实现利润和55%的税率缴纳所得税，税后利润再分成

◆ 1984年国家实行第二步利改税

- 国务院提出了《关于在国营企业推行“利改税”第二步改革的报告》，主张完全以税代利

◆ 1984年10月，中共十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》

- 企业改革的目标是，使企业真正成为相对独立的经济实体，成为自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者，成为具有自我约束发展能力，享有权利、承担义务的法人

- ◆ 1984年12月，国家计委、财政部、中国人民建设银行发布了《关于国家预算内基本建设投资全部由拨款改为贷款的暂行规定》确定从1985年起全面推行，称为“财政预算基本建设贷款”，即**全面推行拨改贷**
 - 这是基本建设管理体制的一项重大改革。“拨改贷”最大的功绩是实现了观念的突破和转变，在投资领域破除了“大锅饭”，开始树立商品经济观念
 - “拨改贷”改革，改变了企业与资金的关系。增强了银行配置社会投资资金的能力
 - 国家通过**利率管理、信贷管理和现金管理**来控制社会资金的运用，并对银行的业务进行严格的控制，导致国有企业巨额债务和国有银行的大量不良资产

- ◆ 1984 年国家出台拨改贷政策后，意味着 1984 年以后新成立的国企一出生就是 100%的负债率
 - 实行“拨改贷”后，一些国有企业资本金不足、难以还款付息。特别是新建企业只有借款、没有资本，短期内无法还贷，企业负债成为普遍问题
- ◆ 1993年，国有企业固定资产投资资金的50%、流动资金的90%均来自银行贷款，银行成为国有企业最大的债权人，而银行却经营困难，上缴利润逐年减少
- ◆ 1993 年 12 月，国家颁布了作为我国现代企业制度主要法律依据的《公司法》
 - 《公司法》不允许新企业没有资本金，没有资本金不能设立企业

- ◆ 1993年11月，中共中央十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》
 - 提出“坚持以公有制为主体，多种经济成分共同发展的方针，进一步转换国有企业经营机制，建立适应市场经济要求，产权清晰，权责明确，政企分开，管理科学的现代企业制度”
 - 《决定》把所有投资项目划分为竞争性、基础性、公益性三类
 - 竞争项目投资以企业作为基本的投资主体，由企业自主决策、自担风险，向市场融资
 - 基础性投资项目由中央、地方、企业三方承担
 - 公益性投资项目主要由政府负责

◆ 1994年成立了由国务院直属的国家开发银行

- 宗旨是以市场化方式实现国家的发展战略和政策，保持和发展国际先进的市场业绩

◆ 1995年5月成立了国家开发投资公司

- 基任务是按照国家的经济发展战略、产业政策和区域规划的要求，对能源、交通、原材料、机电、轻纺、农业、林业和其他政策性项目进行参股、控投投资，实现国有资产的保值增值。标志着中国投资行业的形成。
- ◆ “1995 年国务院批转国家计划委员会、财政部、国家经济贸易委员会《关于将部分企业“拨改贷”资金本息余额转为国家资本金意见的通知》
- 将一些未还的贷款作为国家投入企业的资本金，即“贷改投”（债转股）

- ◆ 财政对国有企业直接注入资金从 20 世纪 80 年代初实施“拨改贷”就停止了
 - 此时还有财政对国有困难企业的亏损补贴。这项补贴在 1985 年曾占到财政收入的 20.2%，而后迅速下降，1990 年为 16.5%，1995 年为 5%，2000 年为 2%，2003 年完全停止，财政对国有企业的输血渠道切断了
- ◆ 随着中国金融体制改革加快，国有银行独立经营主体的地位日益强化
 - 银行逐利性不愿给亏损的国有企业贷款，1998 年，为减少地方政府对银行的干预，中国人民银行撤销了 31 个省级分行，改按大区设置分行，国有银行对困难国有企业的输血渠道也切断了
- ◆ 财政和金融系统停止对国有企业输血，导致长期掩盖着的国有企业问题显现出来并日益激化

- ◆ 1997 年 9 月，中共十五大确定了社会主义初级阶段的基本路线和基本纲领
 - 要按照“产权清晰，权责明确，政企分开，管理科学”的要求，对国有大中型企业实行规范的公司制改革，使企业成为适应市场的法人实体和竞争主体
 - 从战略上调整国有经济布局，着眼于搞好整个国有经济，抓好大的，放活小的，对国有企业实施战略性改组
 - 并明确提出“力争到本世纪末（20世纪）大多数国有大中型骨干企业初步建立现代企业制度

- ◆ 1997年，按照中央的决定，深化投资体制改革要按照项目类型界定政府投资和社会投资的边界
 - 基本原则是竞争性项目投资由企业自主决策，自担风险，所需贷款由商业银行决定，自负盈亏
 - 用项目登记备案制代替行政审批制，把这方面的投融资活动推向市场，国家用产业政策予以引导
- ◆ 1998 年全面实施“**债转股**”，将其作为实现国企三年脱困的重要手段
- ◆ 2003 年，中共十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》
 - 进一步确立企业的投资主体地位，实行谁投资、谁决策、谁收益、谁承担风险

目 录

- 一、国有企业投资主体确认
- 二、国有企业资金来源变化
- 三、国有企业投资指导**
- 四、本课小结

◆ 2012年，中共十八大明确提出

- 推动国有资本更多投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域
- 不断增强国有经济活力、控制力、影响力

◆ 十八大之后国企改革，核心逻辑是 “1+N+X”

- “1” 是《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》（2015.09）
- “N” 是指二十二个与之配套的分项改革方案
- “X” 指的是多个行动方案。《国企改革三年行动方案（2020—2022年）》
《深入实施国有企业改革深化提升行动》等

◆ 2013年，中共十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》

- 明确要求深化投资体制改革，确立企业投资主体地位
- 企业投资项目，除关系国家安全和生态安全、涉及全国重大产力布局、战略性资源和重大公益项目外，由企业依法依规自主决策，政府不再审批
- 组建若干国有资本运营公司，支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司



- ◆ 2013年，中共十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确要求深化投资体制改革，确立企业投资主体地位
 - 企业投资项目，除关系国家安全和生态安全、涉及全国重大产力布局、战略性资源和重大公益项目外，由企业依法依规自主决策，政府不再审批
- ◆ 2013--2014年国务院发布《政府核准的投资项目目录》大力缩小核准范围，下放核准权限
 - 2004年07月，国务院发布《政府核准的投资项目目录》
 - 2013年11月，国务院第一次修订，取消和下放共计19项行政审批项目
 - 2014年05月，国务院第二次修订，取消和下放共计7项行政审批项目
 - 2016年12月，国务院第三次修订，取消和下放共计17项核准权限

◆ 2016年7月，中共中央、国务院发布《关于深化投融资体制改革的意见》

- 在一定领域、区域内开展企业投资项目承诺制试点
- 建立健全“三个清单”。企业投资项目负面清单制

◆ 2016年12月，国务院发布《政府核准的投资项目目录（2016年本）》

- 强化发展规划、产业政策和准入标准对投资活动的政策性条件引导
- 坚持“谁审批、谁监管、谁主管、谁监督”的原则强化事中事后的监管
- 对涉及本地区重大规划布局、重要资源开发配置的项目由省级政府核准，原则上不下入到地级市政府，不得下放到县级及以下政府核准。

目 录

- 一、国有企业投资主体确认
- 二、国有企业资金来源
- 三、国有企业投资指导
- 四、本课小结**

- ◆ 国有企业投资主体地位是随改革的深入逐步确认
- ◆ 现代企业制度就是要使国有企业成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的市场主体
- ◆ 国有企业资金来源经历不同的改革阶段，国有企业投资主体地位，实行谁投资、谁决策、谁收益、谁承担风险
- ◆ 国有资本更多投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域
- ◆ 不断增强国有经济活力、控制力、影响力



谢谢大家！

