

对国有资产及经营责任 需要立法管理

○ 谭文杰

机制；企业作为国有资产的经营管理者，却不承担保值增值的责任；国有资产经营者权责不等，权力大于责任；改革不到位，国有资产保值增值的责任未落到实处。更令人忧虑的是，如今企业经营管理者不必为他所经营管理的资产负责，企业盈利多少和企业经营管理者的收入增减无关，企业经营管理者不因其投资损失、处置不当造成的经济损失担负经济或法律上的责任，即使企业破产、职工全体失去工作，最多也不过是免职处分。尽管《全民所有制企业转换经营机制条例》明确规定，厂长对企业盈亏负直接经营责任，但企业厂长（经理）对经营效益好坏不承担责任已是普遍现象。经营管理者多是行政化配制，采用行政手段管理，与此相关的法律尚未建立。

2. 从国有资产所有者和国有资产经营者关系看

国有资产所有者和国有资产经营者的关系是利益关系。国有资产经营者获得国有资产经营管理权利，同时也获得使国有资产保值增值或有效使用的经济责任。在计划经济与市场经济体制下，资产所有者对经营者的责任要求有所不同，在此基础上，制约着的立法管理也有不同侧重。

计划经济体制下，国家直接用行政手段管理经济，政企不分，两权合一，经营管理者也是所有者中的一员。所有者对经营者的责任要求，实际上是上级领导对经营者的工作要求以及社会对经营者的职业道德要求。如果资产经营者不能履行职责，可以不必承担经济责任和法律责任。社会不能因此追究其道德责任。企业的经营者没有感到亏损的压力。市场经济体制下，两权分离，所有权与经营权分离，同时，使用权和管理权分离，产生了广泛的经济责任关系。国有资产以投资形式进入企业，国有资产的保值增值，是通过资本的保值增值，提高资本回报率来实现的。企业资产是按照经营需要而配置的，应根据谁使用，谁负责的原则，建立资产经营责任制。国有资产经营者一旦接受经营国有资产

从某种意义上讲，社会主义市场经济也是法制经济，市场经济建立和完善的过程，实际上是经济法制化的过程。从经济活动中的问题和市场经济的客观要求上看，对固定资产及经营责任需要立法管理。

一、为什么要对国有资产及经营责任实行立法管理

1. 从国有资产流失与国有资产经营管理者的关系看

国有资产是国家以各种方式包括货币投资、实物投资、技术成果投资和投资效益形成的资产，以及由国家法律确认的各类资产。国有资产的经营责任是指国有资产的经营管理者对所有

者应承担的、与其所获得资产经营管理权相适应的并以资产保值增值或有效使用为主要内容的经济责任。

但是，近几年来在管理上漏洞太多，不能不引起关注。根据有关部门统计，近两年，国有资产流失相当严重，平均每天流失1亿元。国有资产流失的表现形式有：“全民办集体”无偿占有国有资产；事业单位无偿占有国有资产搞创收；国有资产廉价出售；盲目投资，造成损失；经营不善，亏损抵减国有资产等等。究其原因，主要有国有资产产权关系没有理顺，国有资产产权管理体制严重滞后，产权集中化、全民化，造成了国有资产的产权虚置；国家作为国有资产的所有者，缺乏监管国有资产的有效

源于财产权力的一种财政政策。国有资本金预算可以将国家以所有者身份取得或支配的货币资金完整反映出来，通过编制、执行和调整资本金预算，来贯彻、落实国家的产业政策和政府的宏观调控意图，增强政府对宏观经济的调控能力。

3. 对社会而言，目标是维护经济秩序。国有资本是社会资本的重要部分，截至1997年底，国有企业拥有的资产总额约占全社会企业资产总额的48.5%，主要分布在第二产业和大中型

国有企业。随着多种经济成分的共同发展，非国有资本包括外国资本在我国将会得到更好的发展，社会总资本的运行将更加复杂、多变，国有资本与非国有资本将更加融合、交叉。在保证国有资本主导作用的前提下，在遵循国有资本股份化、分散化规律的基础上，国有资本金预算可以通过调节国有资本的投向，来引导、带动、规范其它社会资本的有序发展。

（作者单位：财政部国有资本金基础管理司）

经营权利,就必须履行国有资产保值增值的责任,必须承担包括破产损失、因经营失败给国家造成经济损失的赔偿责任。使企业经营者真正感到亏损的压力、破产的威胁。因此,从市场经济的客观上要求法制,对国有资产及经营责任立法管理。

3. 从当前经济责任审计的效果看

近几年,随着社会主义市场经济的发展,社会、经济环境日益复杂,涉及经济方面的问题增多,一些地方开展了对厂长(经理)经济责任审计,个别地方开始实行对行政事业单位负责人任期经济责任审计,取得了显著成绩。

经济责任审计的特点是直接对“人”的监督,也就是对经营者的责任进行监督。把对“事”的监督与对“人”的监督有机地结合起来,特别是与国有资产保值增值审计相结合,具有特别重要的意义。审计的具体内容是以财政、财务收支审计为基础,以被审计人任期内的经营业绩、经济目标、廉洁奉公为重点。审计坚持全面性、客观性、历史性原则,即全面看待被审计人的功过,审计评价在全部事实的基础上,认定经济责任。开展经济责任审计,可以及时发现国有资产流失情况,加强了对国有资产的监管,分清经营者应负的责任。

经济责任审计存在的主要困难和问题是缺乏法律依据,程序和方法不够规范。各地对经营者的经济责任审计容易,处理难。对侵害国家利益、社会公共利益的行为“宽容度”过高,监督作用显得较弱。如投资失误造成国有资产损失,实际与投资约束软化有直接关系。从审计监督方面看,如果这方面的法律有明确规定,那么违法者也会受到应有的制裁。按照党的十五大报告指出的:“建立有效的国有资产管理、监督和营运机制,保证国有资产的保值增值,防止国有资产流失。”需要尽快出台国有资产及经营责任的法律。

二、对国有资产及其经营责任的立法原则

市场经济的自主、平等、诚信等属性,要求法律的规范、引导、制约、保障和服务。为维护社会主义市场经济公正的法律秩序,应当贯彻以下基本原则。

1. 财产所有权一体保护原则。适应市场经济下多种所有制结构及市场主体法律地位平等的要求。

2. 自己责任原则。市场主体对自己行为的后果负责。以解决国有企业对自己行为全然不负责的问题。

3. 公平竞争原则。一切竞争者应处于平等的法律地位,服从同一法律规则,并坚决制裁不公平竞争行为。

4. 诚实信用原则。要求市场参加者符合诚实信用的道德标准,在不损害其他竞争者,不损害社会公共利益和市场道德秩序的前提下,去追求自己的利益。违反诚实信用原则,即构成违法行为。

5. 建立企业家人才市场原则。市场经济是竞争经济,竞争的结果是优胜劣汰,表面上是淘汰落后的产品和企业及落后的管理机制,实际上也是淘汰低素质的人。将经营者纳入社会主义市场经济一体化法制管理轨道,改变经营者行政化配制、行政化管理的状况。变行政化配制以竞争上岗为主,以法律体现公平竞争的原则。

6. 体现权、责、利相一致原则。依据经济观点把经营者的自身利益的增减与经营业绩的优劣,资产的保值、增值的程度双向挂钩。因经营业绩提高而受奖,因资产流失而受罚。

三、出台《国有资产法》及相应的配套法规

要防止国有资产流失,就要使国有资产管理法制化,将政府对国有资产管理建立在法律基础上。从政府与国有企业的关系、国有资产的组织形式、经营管理者责任、到对国有资产的监督管理等各个方面,都有明确的法律法规。使法律体系为处理国家和企业遇

到的各类问题提供法律依据。

1. 制定《国有资产法》。

这是国有资产管理法规体系的母法,处于体系中的核心地位。要从立法上将国家作为社会行政管理者和作为资产所有者的两者职能作比较明确的界定和区分,以确定与社会主义市场经济相适应的国有资产的法律效力,按照社会主义市场经济规律和建立现代企业制度的要求,明确立法宗旨和任务,明确国有资产的定义和范围,明确国有资产管理原则、内容和方法。

2. 制定国有资产管理的配套法规。

(1) 产权基础管理方面的法规。包括国有资产所有权界定办法、国有资产产权登记办法、国有资产评估管理办法等等。

(2) 经营性资产管理办法。包括投资管理,收益分配,损失处罚。

(3) 非经营性资产管理方面的法规。原则是合法、有效使用和防止国有资产流失。针对改革中出现的新问题,制定事业单位非经营性资产转为经营性使用的管理办法。

(4) 国有资产经营责任的法规。对以国有资产经营者的经营责任为主要内容的法规,还应包括国有资产经营者的任职条件、资格认定、任职年限、考核制度、任免程序、激励机制、业绩档案等方面的内容。

(5) 资源性资产管理方面的法规。根据各类资源法,对属于国有资源的土地、森林、矿产等自然资源制定国有资产管理办法。

总之,在社会主义计划经济向市场经济转变时期,经济竞争、经济责任、经济矛盾等是客观存在的。因此,改变长期以来行政管理职能与所有权职能不分、所有权与经营权不分的状况,国家以经济立法对经济干预尤其重要。需要尽快出台国有资产及配套法规,使国有资产管理法治化、规范化。

(作者单位:广播电影电视总局行管局)