

建立权责明确的国有资产 管理监督营运新体系

○ 张佑才

1997年的国有资产管理工作的总体要求,要按照中央经济工作会议的总体要求和部署,落实十四届五中、六中全会精神,通过深化国有资产基础管理工作和清产核资工作,加快建立权责明确的国有资产管理、监督和营运体系。为此,各级国有资产管理部门要瞄准目标、勇于实践、夯实基础、深入推进。

一、抓住保值增值考核这个“牛鼻子”, 推进企业改革,加强管理

1、《监管条例》的核心是国有资产保值增值考核。1997年工作重点是对经营者的考核,要把保值增值作为经营者业绩考核的重要指标。要在总结近年来一些地方对经营者进行保值增值考核奖惩试点经验的基础上,会同有关部门进一步深化和扩大试点,以推动、加强企业内部管理,研究制定工资总额同企业效益、国有资产保值增值率双挂钩办法;要进一步完善《国有资产保值增值考核试行办法》,使考核指

标和考核程序科学化、合理化;要扩大保值增值考核范围,对省、地所属企业考核面扩大到100%,对县属企业扩大到80%。同时,与财政、劳动、审计部门密切配合,加强国有资产保值增值的审计检查工作,做到“两结合”,即国有资产保值增值审计与企业年终审计相结合,与财务决算相结合;同时,要编制“国有资产保值增值考核及企业效益评价报告”。

2、进一步完善对国有企业外派监事会的制度,加强对资产运营的监督。要认真总结监事会工作经验,研究解决试点中存在的问题,完善有关规定,使监事会充分发挥作用。

3、积极配合有关部门抓好建立现代企业制度试点和优化资本结构试点工作。全面准确理解现代企业制度的四项基本特征,正确把握国有企业改革方向,重点做好组建投资机构 and 建立现代企业制度试点企业改制中的国有资产存量重组,明确所有者、经营者和劳动者的权责利关系,健全法人治理结构和运作机构等工作。

4、扩大企业集团国有资产授权经营试点工作。按照《公司法》理顺和规范企业集团内部母子公司之间的产权关系,建立健全管理制度;与财政部门配合,做好财务并帐工作,确定国有资产保值增值目标。同时,加强对各地组建的企业集团的指导、规范,强化资本目标管理,分类制定国有资产保值增值考核办法,推动企业集团内部国有资产保值增值制度建立,健全集团内部运作机构。

5、加强国有股权管理。国有资产管理部门要会同有关部门,选择高素质的国有股权代表,建立股权代表汇报请示制度和奖惩制度,规范国有股东行为;根据有关政策,积极采取有效措施,支持效益好的企业进行资本扩张,巩固和发展国有股的控股地位;抓好国有企业改组为股份公司中产权界定、资产折股、国有股权设置、国有股持股单位认定等工作;实行同股、同权、同利,加强国有股配股、依法协议转让等工作,保障国家股权益;强化国家股股利的收缴工作,明确国有股权的受益主体;加强外商投资企业中的国有股权管理,改变国有资产产权代表缺位、无人负责的状况。

二、抓住产权登记这个核心环节, 硬化国有资产基础管理工作

产权登记工作是各项国有资产基础管理工作的核心环节,只有依法实施产权登记,企业、行政事业单位取得了产权登记的法律凭证,明确了占有、使用国有资产的权利、责任,才有助于其他基础管理工作的开展和深入。

1、认真落实《企业国有资产产权登记管理办法》。要本着“夯实基础、拓展功能、从严执法、全面提高”的方针,扎实开展产权登记管理工作,既要登记,又要分析,重点加强对国有产权变动的管理。一是做好同财政、工商、银行、司法等部门的协调工作,强化产权登记证的法律凭证作用,促使企业依法申办产权登记;二是充分发挥产权登记对企业国有资产经营行为及产权变动情况的监管作用,制定并完善国有资产年度报告制度及产权登记与产权变动情况分析报告制度;三是在全国范围内有计划、有步骤地开展占有产权登记的基础上,建立产权登记数据库,逐步实现产权登记日常管理的电脑化;四是进一步健全产权登记管理法规体系,认真组织实施执法检查,提高国有资产产权登记工作的权威性;五是加强产权登记与资产评估、产权转让、国有资产保值增值考核等基础管理工作的相互配合,积极拓展产权登记管理的功能。

2、进一步加强产权界定和产权纠纷调处工作,重点抓好“全民办集体”及国有企业股份制改造、企业转让、兼并、中外合资合作及企业联营前的产权界定和产权纠纷调处工作。健全省一级产权纠纷调处委员会,切实行使职能;制定分行业集体企业产权界定办法和资源性资产产权界定与产权纠纷处理办法;做好国有资产划转和“全民办集体”企业的国有产权界定工作。

3、建立和完善国有资产管理信息系统,为国有资产管理

工作提供及时、准确、全面的信息服务。建立以计算机网络为基础的信息系统是国有资产管理的一项重要基础工程,各地要继续重视国有资产管理信息网络系统建设工作,认真制定规划,采取切实措施,加快建设步伐,建立省级国有资产管理数据库和省与地、市两级计算机信息网络系统,有条件的地方应着手建立三级计算机信息网络系统和国有资产管理三级数据库。中央各部门应积极采取措施,尽快与国有资产管理信息网络系统联网,逐步实现国有资产管理信息化。

三、抓住资产评估这个关键手段, 加强和规范国有资产评估管理工作

要建立全国统一的、权威性的资产评估法制体系和管理体系,改变政出多门、多头管理的状况。要通过修订《国有资产评估管理办法》,制定《注册资产评估师条例》,奠定行业管理的坚实法律基础。同时加强与有关部门协调,明确行业管理主体,理顺相互关系,统一行业准入制度,通过考试为行业输送合格的人才。要加强资产评估执业队伍建设,不断完善注册资产评估师执业资格制度,加强后续教育,不断提高执业人员的业务素质。加强机构监督,积极推进资产评估机构体制改革,积极创造条件,实行资产评估机构等级管理制度,努力探索与社会主义市场经济相适应的中介组织形式,促使中介机构与其挂靠部门脱钩。狠抓执业质量,提高行业整体水平,认真贯彻落实已发布的《资产评估操作规范意见》,建立健全评估机构内部质量保证体系,加强对执业人员的职业道德教育。同时,加强评估协会建设,充分发挥其行业自律管理职能。

四、抓住清产核资这个突破口, 逐步建立健全国有资产统计评价体系

1、认真做好国有企业清产核资的后续工作。各级国有资产管理部门要以“八五”期间清产核资工作为突破口,推动企业建立健全有关规章制度,建立完备的企业档案;继续组织开展不良资产的清理工作。建立正常的清产核资工作制度,使清产核资工作制度化、规范化、经常化。

2、完善国有资产统计工作体系。要进一步修改完善《国有资产统计报告制度》,规范统计指标体系;逐步开展国有企业资产运营监测和绩效评价工作;建立统计数据定期公布制度;编制汇总1996年国有资产年度报表和国有资产季度报表;并编制1996年“国有企业资产负债总表”、“经营性国有资产总帐”和“行政事业单位占用国有资产总帐”;抓好国有资产统计数据整理分析工作,完成一系列国有资产统计分析报告,并做到“数据共享”,做好“三个服务”。

3、切实做好城镇集体企业清产核资工作。按照国务院办公厅《关于在全国城镇集体企业、单位开展清产核资工作的通知》要求,1996年全国约有1.7万户城镇集体企业参加了清产核资试点,这项工作要在今年一季度按时完成。各级

清产核资机构要按照《关于开展城镇集体所有制企业、单位户数清理工作的通知》的要求,按时完成户数清理工作;关键要做到不重、不漏。今年要继续扩大试点,有条件的省、自治区、直辖市及计划单列市,在报经同级政府批准后可全面推开这项工作。

五、积极做好结构调整这篇大文章, 开辟国有资产优化配置新途径

国有经济结构调整是今年经济工作的大事,也是实现两个根本性转变的必然要求。在积极推进企业制度创新和用好国有资产增量的同时,必须花大力气盘活国有资产存量,果断地实行国有经济结构的战略性调整。

1、充分运用计划和市场两种手段,扬长避短,促进存量国有资产的合理流动。特别是在组建大的企业集团和控股公司时,要充分发挥国有资产所有权行政管理的优势,克服市场发育不全的缺陷,运用好政府无偿划拨国有资产的手段,打破行业和地域界限,实现国有资产存量重组和结构优化。同时,要积极培育产权转让市场,规范产权转让行为,对小型国有企业的兼并、拍卖、租赁、破产重组,除政府进行引导外,要充分发挥市场机制的作用,通过规范和有序的产权转让活动,推动存量资产重组。此外,还可以通过市场将一部分小型国有企业逐步发展成为大型企业和企业集团的专业化协作单位。

2、建立健全企业国有产权转让收入管理制度,切实保证企业国有产权转让收入投转到国家急需发展的产业中去。要规范企业国有产权转让主体,建立转让审批制度,严格执行资产评估制度,防止低价转让;产权转让收入主要用于国有资本再投入;严格执行产权转让中的国有资产产权变动登记;加强对产权中介机构的监督,完善产权转让信息网的管理。

3、加强政策引导,确保增量国有资产的有效投入。各级国有资产管理部門要结合国家产业政策和本地区实际,从清产核资等数据入手,加强软件开发,提供信息服务,制定可行的增量国有资产投入政策,可与有关部门合作,选择若干重点行业和城市进行试点。同时,积极探索建立国有资产经营预算制度,有条件的地方可先行试点,积累经验。

4、继续实施国有企业的“抓大放小”战略,完善城市“优化资本结构”试点工作。各地要因地制宜,采取灵活措施,推行大公司、大集团战略,组建“联合舰队”,要制订“放小”过程中国有资产管理的规范性指导意见。“放小”是为了“搞活”,而不等于放弃。企业破产不能刮风,“放小”要防止国有资产流失。要抓住城市“优化资本结构”试点中资本金管理这个关键环节,制定相关的管理办法。

六、按照“一主两翼”的思路,逐步开创行政 事业性和资源性国有资产管理新工作新局面

1、深入贯彻《行政事业单位国有资产管理暂行办法》,进一步

完善行政事业单位产权登记工作,与财政、编办、审计等有关职能部门密切配合,制定有关制度办法,强化制约手段,充分发挥行政事业单位《国有资产产权登记证》的法律凭证作用;以行政事业单位产权登记工作为基础,深化非经营性资产转经营性资产管理和资产处置管理,严格规范“非转经”制度,逐步形成资产占用费收取、使用的有效机制,建立健全资产处置的各项管理制度;建立行政事业单位闲置资产调剂制度,完善有关法规,为培育非经营性资产调剂、转让市场奠定基础;认真调查研究,结合社团资产管理特点,制定相应规章,做好社团资产的产权界定和资产管理工作;探索高科技企业国有资产管理办法,推动我国科技事业发展;积极参与城镇住房制度改革,切实做好国有住房产权管理工作,防止国有资产流失。

2、积极开展资源性资产管理工作,实质性推进国有资源的资产化管理。要在总结现有试点工作的基础上,进一步扩大试点范围和试点内容,研究制定资源性资产产权管理办法等有关法规制度,加速建立资源性资产基准价格体系,研究基准价估价方法和估价标准,探索我国自然资源持续开发的具体途径和方案。

七、实施法律法规保障,严格依法治产

1、充实完善国有资产管理法规体系。国家国有资产管理局要以推进行政法规出台为重点,各地方、各部门也要根据本地实际和自身工作开展情况,相应制定本地区、本部门的行政法规和规章制度,在全国范围内形成一套较为完善的国有资产管理法规体系。

2、严格依法治产,有效防止国有资产流失。一方面,要进一步规范和完善各项国有资产基础管理工作,及时发现并堵住国有资产流失的漏洞,做到防患于未然。另一方面,要在此基础上,加大流失查处力度,按照稳、准、狠的原则,依靠各级政府力量,重点查处一批大案要案,尽最大可能制止和挽回流失。当前的工作重点是,要逐步建立省、地(市)级国有资产流失查处机构,加大查处力度,加强与监察、审计、财政等有关部门的联系与配合,利用各方面力量,保证查处工作的顺利进行。要提高办案人员的素质,做到廉洁自律、依法办事。

3、做好行政处罚和行政复议工作。随着国有资产管理法规体系的逐步建立,加强行政执法工作,及时制裁违法行为,已成为国有资产管理的一项重要内容。为做好行政处罚工作,目前应从以下两方面着手:一是做好现行法规的清理工作。各级国有资产管理部門要按照《行政处罚法》的规定,对现有规章和其他规范性文件进行一次彻底清理,该修订的修订,该废止的废止。二是建立健全行政处罚监督制度,规范行政处罚程序,严格依照法定程序办事,提高行政处罚质量。同时要制订行政复议工作规则,受理行政复议案件,认真做好行政诉讼的应诉工作。