



○谢旭人 王在清

社会主义市场经济体制的建立是以国有经济的巩固和壮大为前提的。因此,建立和完善国有资产监管体系,维护国家所有者权益,防止国有资产流失,保证国有资产保值增值,是我国经济改革和发展所面临的重要任务。

改革开放以来,我国国有资产总量随着国经济的发展不断增加。“六五”期间年平均递增7%，“七五”期间年平均递增14%，1988年以来,年平均递增18%。截至1993年底,全国国有资产总量达到34 950亿元。在全国工业企业资产中,国有工业企业资产占73%。国有经济在社会主义市场经济中发挥着主导作用,是国家财政收入的主要来源。但是,在国有资产总量增加的同时,国有资产经营管理方面也存在不少问题,突出表现为资产经营效益不理想,资产结构不合理,资产流失严重。

——国有企业资产经营效益不佳。1990—1992三年,国有独立核算工业企业每百元固定资产原值实现的利税分别为12.9元、12.3元、12.4元,资金利润率分别为3.2%、2.9%、

2.7%,资金利税率分别为12.4%、11.8%、9.7%。企业经济效益差,既制约着国民经济的持续稳定发展,也使国家财政背上了沉重包袱,同时还一定程度上影响了国有资产总量的增加。

——国有资产结构不尽合理。由于国有资产配置效益不佳,一方面,农业、能源、交通等基础产业和基础设施发展不足,瓶颈制约比较严重;另一方面,相当一部分企业在一定时期内生产能力过剩,资产不能有效利用。再加上多年来受部门所有、企业所有等隶属关系的制约,资产流动不畅,造成国有资产的低效运营和闲置浪费。

——国有资产流失严重。据有关部门估计,每年有几百亿元国有资产流失。如在中外合资时,对中方资产不按规定进行评估,中方资产作价过低;在股份制改造中,国家股与其它股同股不同权,同股不同利,国家股不配股;在承包经营中,短期行为严重,吃国有资产老本;产权交易不规范;在国有资产收益分配方面,侵犯国家

的所有者权益。

导致上述问题的原因是多方面的,其中一个重要原因是国有资产缺乏有效的监督管理。1994年7月份,我国《公司法》开始施行,同时,国务院颁布了《国有企业财产监督管理条例》,分别从法律上明确了出资者所有权和企业法人财产权所包含的内容及相互关系,规范了国有企业内部的经营体制和政府部门对国有资产的监管职责,为建立责任明晰的产权关系,保障国家所有者权益,落实企业法人财产权提供了保证。目前的主要任务是按照《公司法》和《条例》的要求,逐步建立起符合社会主义市场经济体制要求的国有资产监管体系。为此,必须加快国有资产管理体制改革的进程。改革的方向是按照国家的社会经济管理职能和所有者管理职能分开的要求,建立对最终所有者负责,并能有效评价、监督国有资产经营状况的国有资产监管体系。

建立和完善国有资产监管体系,必须坚持以下几条原则:

1. 坚持政府的社会经济管理职能和国有资产所有者职能分开的原则。在社会主义市场经济条件下,国家具有双重身份,它既是社会经济管理者,又是国有资产的所有者。相应地,国家具有双重职能,即社会经济管理职能和国有资产管理职能。将国家的双重身份和职能分开是建立适应社会主义市场经济的国有资产管理体制的重要原则。政府的社会经济管理职能覆盖全社会,国有资产所有者职能仅对国有企业。国家作为国有资产的所有者,其管理对象是国有企业所有者的权益,管理目标是促进国有资产的保值增值,管理方式应以价值形态为主。据此,应该在科学区分国家的双重身份和职能的基础上,由国有资产管理机构行使国有资产所有者的综合管理职能。

2. 坚持国有资产所有权和经营权分离的原则。实行两权分离,即在坚持国有资产国家统一所有的前提下,把经营权授予企业,并切实保障企业的合法权益,国家则通过产权对企业进行监督管理。国家的所有权主要体现为行使产

权转让、投资收益、财产监督等方面的权利,企业的经营权则体现为对其法人财产独立支配的权利,即对国家授予其经营管理的财产,在不违反国家法规的前提下,企业有权自主决定如何使用和处分。

3. 坚持国家统一所有,政府分级监管的原则。国家是国有资产的唯一所有者,国家以政治权力主体身份对国有资产进行保护,以财产权利主体身份对国有资产行使所有权的各项职能。由国务院代表国家统一行使对国有资产的所有权,除国务院以外的任何部门、地方和单位,都无权作为国有资产所有者的代表。实行国家统一所有,有利于维护国有资产的不可分割性,有利于提高国有资产的宏观配置效益,有利于全国统一市场的形成。但由于我国的国有资产规模大,分布不均,地区结构和行业结构存在着差别,国有资产管理水平各异,如果只由中央政府进行统一管理,不利于调动和发挥地方发展经济的积极性、主动性和创造性。因此应该在国家统一所有的基础上,实行政府分级监管。从中央政府到地方政府,分别建立专门的国有资产监管机构,形成国务院统一领导下的国有资产分级监管体系。

4. 坚持国家国有资产行政管理职能与国有资产运营职能分开的原则。国家国有资产管理机构是政府行政机关,是经济职能部门,它不能直接经营企业,因此,应该将国有资产行政管理职能和运营职能分开,建立相应的国有资产运营体系,专门负责国有资产的运营。国有资产运营体系是由具有独立法人资格的经济实体所组成,它以产权关系为纽带,从价值形态上运营国有资产,使其保值增值。

5. 坚持国有资产优化配置的原则。建立国有资产监管体系,不仅要有利于国有资产在总量上的保值增值,而且要有利于国有资产结构的优化。这就要求国有资产监管体系的建立与国有资产产业结构的调整结合起来,支持、引导国有资产的合理流动和优化重组。在市场经济条件下,产权变动是增强企业活力、优化资源配置的重要手段。从我国的情况看,坚持国有资产

优化配置,就是既要解决国有资产流动困难、结构不合理的状况,又要防止国有资产的流失。

按照上述原则,我们认为应从下述几方面构建国有资产监管体系:

1. 健全和完善国有资产管理机构

根据国务院规定,国家财政部管理国家国有资产管理局。国有资产管理部门作为管理国有资产的行政机关行使国有资产的综合管理职能,重点是管理国家投入各类企业的国有资产。国有资产管理部门的主要任务是从方针、政策、法规等方面对国有经营性资产、非经营性资产、资源性资产进行宏观的、全方位的管理和监督,从价值总量上保障国有资产的安全完整,并在此基础上保证国有资产的保值增值。其具体职责包括制定国有资产管理的规章制度,考核国有资产经营状况,制定国有资产产权交易、收益分配、投资方向等方面的原则、条例和规定等。国有资产管理部门不直接经营国有资产,而是通过鼓励和促进国有资产产权经营组织的高效运转实现国有资产的增值。通过明确国有资产管理部门的职责,健全国有资产行政管理机构,完善国有资产管理的行政法规,落实对企业国有资产的监督责任,维护国有资产使用单位的合法权益,促进国有资产使用单位的有效经营。按照政府分级监管的要求,地方政府也要相应设立国有资产管理部门,在中央政府授权和统一政策约束下,对由地方所管辖的国有资产依法实施监管。通过健全和完善政府国有资产管理部门的职能,逐步改变行业主管部门分割行使国有资产所有权的局面。

2. 建立国有资产运营体系

结合政府职能转变和行政机构改革,根据实际情况,组建国家投资公司、国家控股公司、国有资产经营公司、集团公司等产权经营组织,建立健全的国有资产运营体系。国有资产产权经营组织以产权为经营对象,专司国有资产投资经营职能,并独立地承担民事责任,以其出资额对企业的债务承担有限责任。其主要任务是执行国家政策,讲求投资效益,完成国家的各项考核指标,实现国有资产的保值增值。国有资产

管理部门与国有资产产权经营组织之间是一种授权委托关系,国有资产管理部门通过委派产权代表进入国有资产产权经营组织的董事会或管理委员会,参与经营决策和实施监督。国有资产产权经营组织的性质是企业,具有法人资格。它与直接经营国有资产的企业之间是股东与企业法人的关系。

国有资产运营体系的组建,必须符合社会主义市场经济要求,充分考虑中国国情。可以考虑将现有的各类投资公司和大型企业集团进行改组,分别设立国家控股公司、国家投资公司和国有资产经营公司等。国家可根据经济发展的需要和优化产业结构、地区结构等要求,通过制定产业政策和投资计划并利用各种经济杠杆,引导产权经营组织的投资方向。

对国有资产经营组织业绩的考核要区别不同情况。有一部分国有资产具有二重性,既要保证自身的增值,也承担了一部分社会经济调节的职能,这部分国有资产的经营一般不应以赢利为主要目的。对经营这部分资产的产权经营组织,应该主要以社会效益为考核指标。对大部分以盈利为目的的国有资产经营组织,应该以经济效益和保值增值等为考核指标。

通过设立国有资产产权经营组织,强化和落实国有资产的经营责任,可以使政府国有资产管理部门摆脱具体的生产经营活动,搞好国有资产的管理。这有利于维护政府全社会管理者的形象,能够强化国家的国有资产所有权,保证国有资产的保值增值,也有利于国有企业自主经营、自负盈亏,与其它企业处于平等的竞争地位。

3. 落实企业的法人财产权

直接经营国有资产的企业包括国有全资子公司(企业)、国家控股和参股的股份有限公司和有限责任公司。在市场经济条件下,企业是市场竞争的主体,自主经营,自负盈亏,依法享有法人财产权,即对国家授予其经营的资产和在经营期间负债形成的财产依法享有独立支配的权利,具体实现国有资产的保值增值任务。落实企业法人财产权,指在不违反国家法律规定的前

前提下,企业有权决定对国家授予其经营管理的财产如何使用及如何处分。各级政府和监督机构不能越权干预企业行使法人财产权,不得直接支配企业占有的法人财产。同时,企业必须对国家承担国有资产保值增值的责任。

4. 加强对国有资产产权变动的监督管理

在市场经济条件下,企业资产的流动和重组是发挥市场对资源配置的基础性作用,达到优化资源配置、促进社会经济发展的必然要求。要按照深化企业改革的总体要求和国家的产业政策,支持、引导国有资产的合理流动和优化重组,引导国有资产向基础产业、支柱产业和高新技术产业流动。对有些国有企业可在清产核资基础上,实施兼并、转让、直至出售,使这一部分国有资产由实物形态转变为货币形态,从没有效益的行业和企业中退出来,投向真正需要发展的行业和企业。对长期亏损、资不抵债、发展无望的企业应依法破产。要打破行业、地区、所有制的界限,保证国有资产的优化配置和整体效益的提高。同时,国有资产管理部门要加强对国有资产产权变动和交易的监督管理,制定管理法规,建立严格的审批制度,严禁将国有资产低价折股,低价出售,甚至无偿地分给个人。

5. 将国有资产收益纳入国家国有资产经营预算

进一步改进财政复式预算制度,加快建立国有资产经营预算。国有资产经营预算是指国家以国有资产所有者身份取得的收入以及国家用于经济建设和国有资产经营支出的预算,是国家的国有资产所有者职能在国家预算上的体现。因此,国有资产投资收益,包括产权转让收入,属于国家资本金权益,都应纳入国有资产经营预算管理。国有资产经营预算收入必须用于国家经济建设,用于国家资本金的积累壮大,不能用于平衡经常性预算。由国家统筹管理国有资产收支,有利于贯彻国家产业政策,促进国有资产合理流动,保证重点行业和企业的发展,优化产业结构和地区生产力布局。

(责任编辑 张沁)

贯彻落实 提高国有资

1994年7月,国务院制定和颁布了《国有企业财产监督管理条例》(以下简称《监管条例》),就财产监管的原则、分工、措施、责任等作出了具体的规定。各级国有资产管理部门和广大干部应提高认识,把握机遇,加强工作,努力提高国有资产管理水平。

一、提高思想认识,树立国有资产管理新观念

首先要从过去产品经济和计划经济模式下对国有企业的管理方式中解脱出来,树立起适应社会主义市场经济体制要求的国有资产管理新观念。一是要树立国有资产管理是对产权的经营运作和资产配置进行管理的观念,从过去的实物管理为主转变为着重对价值量进行管理。二是要树立国有资产行政管理的重点是政策管理和政策监督的观念,从过去对企业具体经营活动的直接管理转变为主要以法律手段并辅之以必要的经济手段和行政手段进行间接管理,以达到国家依法管理、企业自主经营的目的。三是要树立市场经济条件下国有企业产权管理的实现必须依靠在国有企业中建立现代企业制度的观念。这就要求从重塑产权主体着眼,