# 浅议国有资产管理和监督的主要法律问题

来源：网络 作者：雾花翩跹 更新时间：2024-09-01

*浅议国有资产管理和监督的主要法律问题 浅议国有资产管理和监督的主要法律问题浅议国有资产管理和监督的主要法律问题 更多精品来自论文【摘要】近年来,我国国有资产流失现象十分严重,如何遏制国有资产流失,已成为社会关注的热点。本文从剖析我国国有资产...*

浅议国有资产管理和监督的主要法律问题 浅议国有资产管理和监督的主要法律问题浅议国有资产管理和监督的主要法律问题 更多精品来自论文

【摘要】近年来,我国国有资产流失现象十分严重,如何遏制国有资产流失,已成为社会关注的热点。本文从剖析我国国有资产管理中存在的问题入手,指出我国国有资产管理体系不科学、资产评估制度不健全、收益环节管理薄弱及立法和执法不完善是造成国有资产大量流失的主要原因。针对这些问题,并结合我国实际,文章着重阐述了加强国有资产管理和监督的相应法律措施。

【正文】

当前,我国国有资产管理混乱,国有资产大量流失及浪费现象已经成为十分严重的问题。如何加强国有资产管理,堵塞国有资产的流失漏洞,是我国经济体制改革中亟待解决的一个问题。本文试结合我国国有资产管理中存在的主要问题,就加强国有资产管理和监督的法律措施作一探讨。

一、我国国有资产管理中存在的主要问题

(一)国有资产管理体系不科学,权责不明确

国有资产主要是指国家以各种形式投资形成的或依据法律取得的财产。国有资产属于国家所有,即国家是国有资产所有权的唯一主体。但国家不可能直接经营或操纵国有资产的运转,而要在国家授权范围内由特定的主体来经营和管理国有资产,具体行使相应的权利。

在我国传统体制下,政府部门对于社会经济管理和所有权管理两种职能的行使采取的是合一形式。尽管改革开放以来,我国在政府职能转换上进行了一些改革,实行了政府所有权与企业经营权的相对分离,但从我国实际看,仍存在较大问题。首先,政府部门仍可凭借双重管理职能对企业进行各种形式的干预,国有资产的流动受到种种限制。其次,尽管规定了国有资产管理部门,即国有资产管理局,但由于缺乏科学的管理体系,国有资产管理总体处于条块分割、多头管理、职责权限不清的状态,造成事实上国有资产无人负责的局面。第三,在国有企业中,一方面是上级主管部门过多干预,另一方面是所有者实际处于空缺状态,资产管理不到位,致使国有资产权益缺乏有效的保护,从而使国有资产受到巨大损失。据有关部门统计,我国每年的国有资产流失量高达五六百亿元,八十年代以来累计流失6000亿元以上。[1]这种现象不仅严重影响国有企业转换经营机制,也直接影响公有制经济的巩固和发展。

(二)国有资产评估制度不健全,国有资产大量流失

对国有资产进行准确的评估是国有资产管理的重要内容,由于我国还没有健全的国有资产评估制度,因此,在企业进行股份制改造、进行国有资产产权交易以及在与外商进行合资经营或合作经营的过程中,普遍存在着低估国有资产价值,甚至无偿占有和使用国有资产的情况,导致国有资产大量流失,国家权益受损。主要表现为:

(2)在涉及国有土地使用权、专利权、商标权等无形财产时,由于评估标准不明确,难以进行准确评估,被无偿使用、占用情况尤其严重。无形资产是国家耗费了大量人力和物力所取得的,是国有资产的重要组成部分,并且能够通过转让、使用许可获得增值。因此,对无形资产低估或不估,造成国有无形资产的严重流失。

(三)国有资产收益环节管理薄弱,国有资产权益受损

国家是国有资产的所有者,因此,对国有资产享有占有、使用、收益和处分的完全权利。如何保护国有资产并使其增值是国有资产管理的主要任务之一。但从我国实际情况看,由于国家没有对国有资产的增值和亏损进行有效管理,国有资产权益受到严重损害。主要体现在以下方面:

(2)国有资产账外资金数额相当惊人。由于国有资产占用单位管理不严,大量国有资产没有入账,形成大量账外国有资产。仅1994年以来,国有资产管理局通过产权界定就查出账外资金470亿元,重估资产后增值7340亿元。[7]由于大量账外资金的存在,公款私存、公款消费、回扣、贪污等现象更为严重,国有资产大量转入个人手中。据统计,在我国每年流失的国有资产中,仅个人回扣一项就不少于500亿元。[8]

(四)立法和执法不完善,国有资产缺乏法律依据和法律保障

近年来,我国在国有资产管理方面虽然已制定了一些法规,如“国有资产管理暂行条例”、“国有企业监督管理条例”等,但从总体上看,我国国有资产管理法律体系还不完善,无法为遏制国有资产的流失提供法律依据和法律保障。

(1)国有资产管理法规不健全。我国国有资产方面的法规,大多只是部门规章,都是以暂行条例、管理办法、暂行规定等形式存在,缺乏力度,有些不明确、不配套,不能适应国有资产管理的需要,从而使国有资产管理工作缺乏有力的法律依据。如对国有资产的管理授权、法律监督、特别是对违法者的制裁等尚无明确规定。另外,在某些法规中虽然提出了有关制度,如“国有股代表的委派和对国有资产的报告制度”,但配套法规至今尚未出台。

(2)对国有资产应有的监督保护不力。在国有资产的经营管理过程中需要有强有力的法律监督,否则,国有资产的流失不可避免。在我国,对国有资产的监督体系可以由外部监督体系和内部监督体系构成:外部监督体系主要包括国有资产管理机构的监督、审计机构的监督、验资机构及注册会计师的监督等;内部监督体系主要是指企业内部监督机构如监事会的监督。但从我国实际情况看,外部监督不利,有些机构并未能起到监督作用。如有些注册会计师事务所作假验资证明的现象也时有发生。再从企业内部看,监事会的监督实施也远远不够。由于企业中的国有股代表尚不明确,一些公司或企业中国有股代表缺位,对国有资产的流失难以控制。

(3)对国有资产的执法保护十分薄弱。由于缺乏国有资产的有效保护方法,在实践中对造成国有资产大量流失的有关单位和责任者没有及时进行制裁,追究应负的法律责任,国有资产流失难以有效控制。

二、加强国有资产管理和监督的法律措施

(一)建立科学有效的国有资产管理体系

科学的国有资产管理体系要求管理主体明确、职责分明。根据我国实际情况,并按照市场经济体制的要求,我国的国有资产管理体系可以分为三个层次来组建:

(1)宏观管理体系。这一体系中的主体是国家,具体是指政府。但由于政府具有双重职能,因此应使政府的社会经济管理职能与国有资产所有者的职能分开,将国有资产所有者管理国有资产的职能交由国有资产所有者代表专门行使,政府经济管理部门和其他主管部门则应专门行使政府的社会经济管理职能。这一原则在我国已基本确立,即国务院代表国家行使国有资产的所有权,作为国有资产所有者的总代表,具体由财政部和国有资产管理局行使国有资产所有者的职能,国家国有资产管理局专职进行相应的工作,并由财政部归口管理。国有资产管理局应依据法律法规的授权,行使国有资产监督管理权。

(2)宏观经营体系。这一体系中的主体是国有资产经营机构。

我国的国有资产与其他国家相比,数量大、范围广,因此由国有资产管理局直接行使所有权也存在较大困难。可以依据我国的所有权与经营权分开的原则,将国有资产的经营权以授权或委托的法律形式交由国有资产经营机构行使。关于国有资产经营机构,一些经济学家提出可以采用企业集团或控股公司的形式,这些设想在我国已得到体现。党的十四届三中全会决议提出:“按照现代企业制度的要求,现有全国性总公司要逐步改组为控股公司。”十四届五中全会《关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2024年远景目标的建议》中提出:“把专业经济管理部门逐步改组为不具有政府职能的经济实体,或改组为国家授权经营国有资产的单位和自律性行业管理组织。”一九九六年二月,全国首家国有资产经营公司-华星集团正式运作。该集团由中国机电设备总公司、汽车贸易总公司等八家大型物资企业为纽带组建,集团以出资者的身份成为成员企业资产的投资主体,对成员企业实行股权管理。当然,这些企业集团或控股公司还可以依据产权关系向下发展自已的子公司或孙公司,形成控股体系。

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找