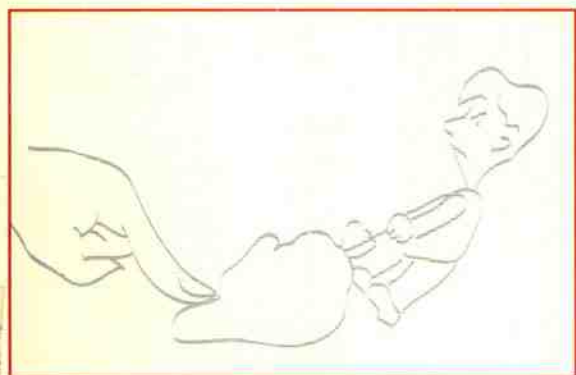


企业国有资产 流失形式和对策

中央企业工委《企业国有资产流失形式和对策》编写组 编



7

中國石化出版社

企业国有资产流失 形式和对策

中央企业工委《企业国有资产
流失形式和对策》编写组 编

国务院发展研究中心主任王梦奎题写书名

图书在版编目(CIP)数据

企业国有资产流失形式和对策/中央企业工委《企业国有资产流失形式和对策》编写组编.

—北京:中国石化出版社, 2003

ISBN 7-80164-319-4

I. 企… II. 中… III. 国有资产—经济管理—研究—中国 IV. F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 105484 号

中国石化出版社出版发行

地址:北京市东城区安定门外大街 58 号

邮编:100011 电话:(010)84271850

<http://www.sinopec-press.com>

E-mail: press@sinopec.com.cn

北京精美实华图文制作中心排版

河北省徐水县印刷厂印刷

新华书店北京发行所经销

*

850×1168 毫米 32 开本 10.375 印张 269 千字 印 1-6000

2003 年 3 月第 1 版 2003 年 3 月第 1 次印刷

定价: 19.80 元

前 言

中央企业工委副书记 郑斯林

《企业国有资产流失形式和对策》一书是中央企业从事纪检监察工作的同志对企业国有资产流失形式和对策的研究成果。该书既有理论的探讨,又有实践经验总结,事例典型,举措有力。希望该书能使国有企业经营管理者有所借鉴,对读者有所裨益。

国有企业是国民经济的支柱,在发展社会生产力,发挥和实现公有制的主导作用和控制力、影响力、带动力方面,在完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度方面,都具有举足轻重的作用。经过二十多年的改革,我国已经形成了公有制为主体,多种所有制经济共同发展的格局,但国有企业在国民经济总量中仍然占有相当大的比重,国有经济在关系国计民生和国家安全的重要领域一直占据绝对优势,在实现“三个代表”方面始终发挥着重要骨干作用,一直是国家财政收入的重要来源,有力地支持了国家的改革和建设,为整个国民经济的发展作出了突出贡献。

随着改革开放的深入和社会主义市场经济的发展,国有企业经历了一段艰难的改革和发展过程,在党的理论、路线、方针、政策的指引下,在国家一系列宏观调控政策的推动下,总体上保持了健康发展的势头,尤其是在党

的十五届四中全会以后,国有企业改革取得了初步成效,运营质量明显改善,企业国有资产保持了较快增长态势。在社会主义市场经济发展过程中,伴随着国有企业的改革和发展,也发生了一些失误和挫折,出现了国有资产流失现象,在有些企业这一现象还相当严重。对此,我们必须保持清醒的头脑,认真对国有资产流失的形式加以研究,积极探索制止国有资产流失的对策,有效地加以遏制,以保证改革的成效。

本书从不同侧面探讨了企业国有资产流失的表现形式,概括起来,主要表现为:① 企业领导人员的腐败导致国有资产的流失。一些腐败分子利用手中掌握的权力,采取关联交易、背职经营、贪污、侵吞、贿赂、挪用、转移、挥霍等形式大量侵蚀国有资产。② 盲目决策致使国有资产受到侵害。决策不按程序办,不进行科学的可行性研究,少数人说了算,乱投资、乱借贷、乱担保,致使企业损失惨重。③ 管理混乱,监督失控,跑冒滴漏造成国有资产流失。主要表现是财务管理不规范,弄虚作假,隐瞒收入,致使账外账、小金库、假票据、白条子大量出现;企业结构混乱,层次太多,“遍地开花”,摊子过大,以致于公司的资产和结构都搞不清,使监督鞭长莫及;只顾发展,流于监管,没有一套科学的监督制约机制和风险规避机制,只重视个人的权力,不重视制度建设,致使经营管理漏洞百出。④ 市场缺乏诚信,出现大量呆账、死账、坏账,就企业内部讲,营运管理存在漏洞,法律意识淡薄,法律手段运用不力,缺乏监管措施。⑤ 忽视无形资产。企业的人才、商誉、专利技术 etc 被一些领导人员进行个人交易,被

他人无偿利用,而对此又缺乏监管和惩处的有利措施。

本书通过对企业国有资产流失形式的分析,提出了一些遏制企业国有资产流失的对策。① 要以建立现代企业制度为目标,以推动企业股份制改造、完善法人治理结构、转换经营机制为重点,积极推进国有企业改革、改组、改造,规范现代企业制度建设,从结构和制度上防止国有资产流失。② 加强法制建设,用法律手段强化国有资产管理。③ 健全国有企业管理经营者激励机制和完善企业内部监督制约机制。④ 加强对国有企业的监管,进一步规范产权交易行为,完善国有企业资本运作的相关政策,加强和完善国有企业监事会制度。⑤ 加强国有企业无形资产的管理,要对国有企业无形资产规范化,完善对无形资产的法律保护。

上述对策的关键是要坚持江泽民同志倡导的与对俱进的精神,紧紧抓住发展这个执政兴国的第一要务。发展是解决中国当前所有问题的关键。入世后,国有企业正处在改革的攻坚阶段和发展的关键时期,建立现代企业制度,进行结构调整和提高核心竞争力还有许多难题,大量的深层次矛盾和问题有待解决。而国有资产保值增值是国有企业发展的中心问题,既要开源又要节流;既要突出企业的发展,又要减少由此而产生的风险;既要用历史的、发展的眼光客观看待国有企业的问题,又要用与时俱进的对策防止国有资产流失。20世纪90年代前,企业国有资产流失的主要原因是乱投资、乱担保、乱借贷和权力腐败,随着党中央、国务院对三乱的治理和国有企业建立现代企业制度以及《企业国有资本与财务管理暂行办

法》、《国有企业监事会暂行条例》等一系列企业国有资产管理法规的实施,随着国有企业党建工作的加强和国有企业反腐败工作的深入,国有企业的三乱和腐败问题逐步得到遏制。但流失还在继续,一些问题还没有从制度上得到根本解决,企业国有资产流失的形式也在不断发生变化。在企业改制、改组中低估国有资产的情况屡见不鲜,在股份制改造、合资经营中侵蚀国有资本的现象也经常发生,尤其是一些国有企业经营管理人员搞关联交易、自身交易、背职经营和乱用企业无形资产的问题还没有引起应有的重视。如何在发展中用新的办法解决这些问题,找出相应的对策,重要的是紧紧抓住企业改革和发展的中心,从认识上、方法上与时俱进地加以研究,确立防止国有资产流失的对策。这些都需要我们国有企业经营管理者继续努力,需要社会舆论和人民群众的共同参与。

《企业国有资产流失形式和对策》仅是国有企业工作者的初步探讨,理论方面可能不够深入和全面,分析资产流失的形式难免疏漏,提供的对策还欠周全,但对国有资产保值增值的追求可见一斑。

目 录

前 言

张轰同志在国有资产流失及对策研讨会上的讲话

..... (2002年5月) (代序)(1)

企业国有资产流失种类及对策研究

..... 中国石油天然气集团公司监察部(10)

加强财务管理是确保国有资产保值增值的关键

..... 中国石油天然气集团公司党组纪检组监察部

董 新(21)

从石化企业看企业国有资产流失的成因及预防措施

..... 中国石油大庆石化分公司纪委 王文仲(28)

浅谈企业国有资产流失

..... 中国石油吐哈石油勘探开发指挥部纪委

张学广 魏 萍 赵国强(35)

浅谈成品油销售企业国有资产流失的表现形式与防治措施

..... 中国石油辽宁销售分公司 杜斌 雷振贵(42)

加强监督管理 严肃责任追究 保证企业国有资产保值增值

..... 中国石油抚顺石油化工公司纪委、监察部(51)

企业国有资产流失种类、成因及预防对策

..... 中国铁路工程总公司纪委、监察处 高树堂(60)

企业国有资产流失的表现与防范

..... 中国铁路工程总公司一局集团公司纪委、监察部(71)

企业国有资产流失的表现形式、处理依据、原因及对策

..... 中国铁路工程总公司三局集团公司纪委、监察部(79)

浅谈建筑企业防止国有资产流失对策

..... 中国铁道建筑总公司纪委 王兆刚(89)

国有企业防止资产流失要尽快实现“三个突破”

..... 中国铁道建筑总公司成都路桥集团公司 千天成(96)

试论建筑企业国有资产的流失与保全

..... 中国铁道建筑总公司十二局集团公司纪委、监察处(105)

实施会计委派制是防止国有资产流失的有效措施

..... 中国铁道建筑总公司十三局集团公司纪委、监察处

黄平泽 孙岗山(113)

国有建筑业企业资产流失现象、原因及对策

..... 中国铁道建筑总公司十七局集团公司纪委(119)

警惕国企投资中的资产流失

..... 中国路桥(集团)总公司纪委 杨增林(131)

吸取经验教训 解决国有资产流失问题

..... 中国路桥集团交通物资总公司纪委 王大群(137)

构建总体思路 保护国有产权益不受侵害

..... 中国路桥集团第二公路工程局第一工程处 杨继民(147)

高新技术企业预防国有资产流失的对策

..... 武汉邮电科学研究院纪委(153)

履行职责 保证企业国有资产的安全运营

..... 上海宝钢集团公司纪委、监察部(161)

源头防范企业国有资产的流失

..... 鞍山钢铁集团公司纪委(168)

堵住流失黑洞势在必行 中国第一汽车集团公司纪委(175)

企业国有资产流失责任的划分与追究

..... 东风汽车公司纪委 叶慧成 张昌东 刘淑杰(187)

建立管理监督体系 有效预防国有资产流失

..... 中国远洋运输(集团)总公司纪检组、监察室(196)

企业国有资产流失透析及责任的界定与追究	
..... 中国煤炭工业进出口集团公司纪委、监察部	(205)
加强企业监督管理 防止国有资产流失是当前亟待研究	
的重大课题..... 中国核工业集团公司纪检组	(214)
企业国有资产流失的表现形式、原因及预防措施初探	
..... 中国华源集团有限公司纪委	(220)
认真分析 积极应对 确保国有资产安全	
..... 中国联合通信有限公司纪检组、监察室	(230)
综合治理 防止企业国有资产流失	
..... 中国船舶重工集团公司监察部	(237)
健全机制 完善制度 强化监督 有效防止企业国有	
资产流失	中国兵器工业集团公司监察部(244)
企业国有资产流失责任追究初探	
..... 攀枝花钢铁(集团)公司纪委 张元洪	(253)
全面深入推进管理改善工程 促进国有资产的保值增值	
..... 中国化工进出口总公司直属纪委	(260)
从纪检监察工作实践谈国有资产流失及其预防	
..... 中国海洋石油总公司监察部	(265)
浅谈国有企业承包经营中国有资产流失的特点及治理对策	
..... 中国电子信息产业集团电子物资总公司	
李彩林 胡 铭	(274)
加大力度遏制企业国有资产流失	
..... 中国长江航运(集团)总公司纪委办公室	(280)
加强企业管理 防止国有资产流失	
——从佟某贪污诈骗案剖析资产流失问题	
..... 中国非金属矿工业(集团)总公司纪委	(288)
国有资产流失的形式、渠道与对策	
..... 中国蓝星(集团)总公司纪委 叶建华	(293)

加强固定资产投资项目管理 防止国有资产流失	
..... 中国卫星通信集团公司(303)	
关于对国有企业资产运营监控的思考	
..... 上海船舶运输科学研究所纪委(310)	
当前国有资产流失的形式及预防措施	
..... 中国普天信息产业集团贵阳通信机械厂 曹顺兴(316)	

张轰同志在国有资产流失 及对策研讨会上的讲话

(2002年5月)

(代序)

为深入贯彻江泽民同志在中央纪委七次全会上的重要讲话精神，落实2002年中央企业工委暨中央企业纪检监察工作会议精神，研究当前中央企业国有资产流失的现状，探讨制止国有资产流失的对策，进一步提高中央企业纪检监察部门在维护国有资产安全，打击侵吞国有资产违纪违法方面的工作能力和水平，逐步在中央企业建立国有资产流失责任追究制度，中央企业纪工委组织了这次理论研讨会。

两天来，同志们联系本企业的实际，从理论和实践相结合的角度，对国有资产流失的基本情况及对策进行了深入的研究和探讨，取得了很好的效果。大家分析了企业国有资产流失的基本形势，进一步认识了国有资产流失的严重性，研究了近年来国有资产流失的表现形式和种类，探讨了国有资产流失的原因、特点和规律，交流了预防国有资产流失的做法和经验，讨论了国有资产流失责任追究的性质界定，对建立国有资产流失责任追究制度达成了初步共识。这些成果，为制定预防国有资产流失的措施和对策奠定了基础，对我们中央企业各级纪检监察部门进一步加强对国有资产的监管、强化对国有资产流失责任的追究具有很好的借鉴作用。借此机会，我谈一下学习、理解江总书记在中央纪委七次全会上讲话精神的体会，结合加强国有资产监管、建立国有资产流失责任追究制度的有关问题谈

几点意见和看法。

一、要以与时俱进的创新精神，深入研究新形势下国有资产流失的表现形式、原因、特点和规律

江泽民同志在中央纪委七次全会上的重要讲话，要求我们要不断适应形势和任务的发展要求，使纪检监察工作思想方法、思想观念、工作方式、工作方法、队伍建设、工作作风与时俱进。这是我们做好当前纪检监察工作的理论基础，也是我们研究探讨新形势下企业国有资产流失与对策的重要指导思想。我们要坚持解放思想、实事求是的思想路线，以与时俱进的创新精神，深入研究新形势下国有资产流失的理论和实践问题，进一步加强国有资产监管，有针对性地制定预防国有资产流失的措施和对策，严厉打击侵占国有资产的违纪违法分子，逐步建立国有资产流失责任追究制度和办法，切实维护国有资产安全，为国有企业改革、发展、稳定作出积极贡献。

这两天大家在发言中从不同的角度，对国有资产流失的表现形式、原因、特点、规律及预防国有资产流失的对策进行了深入的探讨和研究，形成了一些基本共识，即不同企业、不同历史阶段，国有资产流失的表现形式和成因不尽相同，随着企业改革发展的不断深入，国有资产流失会不断表现出新的形式。一些同志还对国有资产流失的主要形式进行了总结概括，提出了预防国有资产流失的对策性意见，我认为大家的研究对指导我们实际工作有很重要的借鉴作用，对于大家提出的意见和建议，我们将认真研究，用以指导今后的工作。

前段时间，纪工委就国有资产流失的问题作了一些调研，我在今年的工作报告中分析了当前国有资产流失的几个特点，提出要加强对企业重点部位和环节的监控。当前国有资产流失大约表现出以下几个特点：一是经济高速发展时期，国有企业管理体制发生变革时期往往是国有资产流失的高发时期。二是

少数企业领导干部同不法私营企业主或个体老板相互勾结利用，共同侵吞转移国有资产，是一段时间国有资产流失的主要特点。

一段时期部分国有企业对私营企业和个体老板的乱投资、乱担保和乱借款就是典型。三是腐败分子正在从对生活资料的占有发展到对生产资料的占有，从对财物的积累发展到对资本的积累。部分腐败分子利用国有企业改组改制、产权交易之机转移侵吞国有资产就是典型。四是作案主体、作案手段、作案形式表现出多样化、复杂化、智能化、国际化，案件查处的难度大为增加。要加强对企业六个重点部位和环节的监控，即决策环节、财务管理环节，重要物资购销环节，工程招投标和在建项目管理环节，企业改组改制、股票上市、清理撤并环节，选人用人环节。我们之所以提出要加强对这六个环节的监控，主要是因为企业在这几个环节出问题比较多，这几个环节也是造成国有资产流失的重要环节。

产生上述问题的原因，我想无外乎有这么几点：一是企业在从计划经济向市场经济转轨过程中，人们思想上不适应，对激烈的市场竞争缺乏精神和心理准备，对市场经济的运行法则还不很了解，加上市场竞争秩序不规范，出现违规操作；二是有些人，特别是有的企业领导私心膨胀，整天不是琢磨如何把企业做大做强，不是琢磨如何为企业创效益，而是琢磨如何用自己的权利谋取私利；三是部分企业管理混乱，纪律松弛，制度不健全或者有制度也不执行，违反制度也不处理，一些不法之徒乘机浑水摸鱼，谋取私利。大量事实证明，企业领导人员党性、法制观念不强，心术不正，制度不健全，管理混乱是造成国有资产流失、滋生腐败的主要根源。当然，我讲的这些是国有资产流失中带有普遍性的问题，每个企业会出现不同的情况，随着企业的改革和发展也会出现新情况、新问题，大家要树立与时俱进的思想观念，不断分析新形势、研究新情况、处理新问题

二、要坚持与时俱进的工作作风，积极推进现代企业制度建设，努力从源头上预防和制止国有资产流失

正如人家这两天谈的一样，制止国有资产流失不能就事论事，不能就流失抓流失，而应从体制、机制、管理、制度和教育入手，坚持综合治理，努力从源头减少企业国有资产流失的土壤和条件。综合大家发言提出的意见和建议，结合我这两年的调研情况，我感到预防国有资产流失、治理企业腐败问题，领导是关键，制度是保证，管理是核心，教育是基础。预防和制止国有资产流失，要与现代企业制度建设相结合，与建立符合市场经济要求的管理体制和运行机制相结合，与严格管理、从严治企相结合。要充分利用现代信息技术手段，严密地加强企业管理，要对企业党员干部进行符合实际、富有说服力的教育，只有这样，才能有效地从源头预防和治理国有资产流失。

加强现代企业制度建设，有效制止权力滥用，是从源头预防和制止国有资产流失的有效措施。党的十五届四中全会明确指出，建立现代企业制度是发展社会化大生产和社会主义市场经济的必然要求。江泽民同志也多次强调，要通过体制改革和制度创新，从源头铲除或减少腐败滋生的土壤和条件。最近，我到上海一个合资企业考察，这个企业，从创立至今，基本没有出现过大的腐败问题。企业领导告诉我，现代化的企业制度、规范的公司治理模式是保证他们不出问题的主要原因。现代企业制度条件下，议事规则和决策程序规定了每个董事的权利和应承担的法律、经济责任，每个董事对每项决策都非常认真慎重，从根本上防止了个人说了算，防止了决策的腐败，减少了失职、渎职问题的发生，有效维护了国有资产的安全。这个经验说明，加强现代企业制度建设，建立完善的公司法人治理结构，形成有效的权力制衡机制，是防止企业领导滥用权力，以权谋私，维护国有资产流失的治本之策。

建立和完善企业经营管理者激励约束机制，实行责、权、利的有效统一，是预防国有资产流失，减少企业腐败的又一个有效措施。最近，我考察了上海的一个研究院，参观了一个由留学回国博士创办的高科技企业，这个博士工作热情非常高，企业效益也非常好，除了企业产品有市场和管理严格等因素外，其中重要的一条，就是这个研究院对这个企业实行了灵活的管理机制。他们根据贡献重奖这个博士，并让这个博士领导的公司员工拥有公司一定的股权，使他们在为企业和国家创造财富的同时，也为自己创造财富。这种管理机制不仅可以调动经营管理者的积极性，也能有效遏制腐败问题的滋生。当然每个企业的情况不完全一样，这个公司的做法不一定适合其他企业，但这种机制的积极作用值得我们思考。

从严治企、严格管理，充分利用现代信息技术手段严密地加强企业管理是从源头预防和制止国有资产流失的一个非常重要、也非常有效的手段。健行同志多次指出，企业党风廉政建设必须与企业经营管理紧密结合，把党风廉政建设的要求贯穿于企业各项管理制度和规范中。我们要认真贯彻健行同志的指示，切实解决纪检监察工作同企业生产经营管理“两张皮”的问题，使纪检监察工作真正融入企业经营管理全过程，通过管理要效益，通过管理促廉政。管理粗放，纪律松弛是许多企业的通病，也是企业国有资产流失的一个重要原因，要解决这个问题，就必须严密管理，必须坚持从严治企，建立健全企业管理的规章制度，坚持有了制度就要严格执行，违反了制度就必须严肃处理，持之以恒地、严密地加强管理，就能逐步提高企业管理水平，减少国有资产流失的条件和可能，提高企业效率和效益。加强管理还必须学习先进的管理理念，建设符合本企业实际的管理文化和价值观，必须坚持运用现代信息技术手段加强管理，运用现代信息技术手段加强管理，能够让企业管理更加严密，没有漏洞。最近我到一些企业进行信息化建设专题调研时，问企业的同志两个问题，一

个是你们对我们纪工委了解信息化技术怎么想，是否认为我们不务正业；第二个问题是如何将企业管理得让违纪违法分子无缝可钻。治理企业腐败问题，维护国有资产安全，不能就事论事，要努力从源头解决问题，积极推进企业信息化建设，就是源头预防和制止国有资产流失的一个非常重要的手段。利用现代信息技术手段严密地加强管理，使企业整个生产经营管理过程真正做到公开、透明、公正，使纪检监察工作真正同企业生产经营融合，这不仅可以制止国有资产的流失，而且可以提高经营管理水平，增强企业综合竞争力，使企业更好地应对加入世界贸易组织后的挑战。纪委的同志要积极推动企业信息化建设，企业领导也要大力支持、亲自组织，要舍得花钱搞信息化建设，中国化工进出口总公司对我讲，两年来，他们在企业信息化建设方面花了 2000 万元，而节省的财务费用就达 5000 万美元，一下子就收回了成本。最近纪工委向中央企业推广了中国化工进出口总公司利用 ERP 技术加强企业管理、治理腐败问题；中国五矿总公司建立财务集中结算信息系统，利用现代信息技术加强企业监督；宝钢集团实施企业系统创新工程，在对业务梳理的同时加强源头治理；中国石油股份公司利用电子商务技术，减少购销领域腐败问题的经验。四个企业经验的一个共同点，就是把企业纪检监察工作融入到企业管理中，进行全过程监督。这个融入的问题大家今后要很好地研究，如何使纪检监察工作有效地融入企业管理和各项规章制度中，通过制度实现约束，通过管理进行监督。利用现代信息技术加强企业管理，就能较好地解决纪检监察工作有效融入企业生产经营管理的问题：一是现代电子信息技术对企业业务流程进行了重组和再造，使企业业务流程中的每个环节都能做到操作规范化、透明化、程序化，减少了暗箱操作和权钱交易问题的发生；二是实现了监督的全程化，使原来的事后监督变为源头监督、过程监督和结果监督。计算机使业务资源共享，任何一道程序都在有效监督之下，一个人要想弄虚作假、违规调动资金，随