

主编 马文辉

最新 国有资产监督管理 实务全书

下卷

金版电子出版公司

最新 国有资产监督管理实务全书

马文辉 主编

(下)

金版电子出版公司

下卷目录

第十六章 国有资产的监督管理	(965)
第一节 国有资产监督管理的概述	(965)
一、市场经济体制下国有资产监督管理的特点和必要性	(965)
二、国有资产监督管理的内容	(967)
三、国有资产监督管理原则	(970)
第二节 加强国有资产监管的基础性工作	(972)
一、清产核资	(972)
二、资产评估	(973)
三、产权界定	(974)
四、产权登记	(977)
五、产权纠纷处理	(978)
第三节 不同类别的国有资产监督管理	(979)
一、经营性国有资产监督管理	(979)
二、非经营性国有资产监督管理	(983)
三、资源性国有资产监督管理	(988)
第四节 国有企业的财产监管	(994)
一、制定《监管条例》的必要性	(994)
二、发布《监管条例》的重要意义	(996)
三、《监管条例》的主要内容	(997)
四、国有企业财产监管原则	(999)
五、国有企业财产分级管理和分工监督	(1012)
第五节 国有企业监事会	(1017)
一、国有企业监事会的特点	(1018)
二、国有企业监事会的职责	(1020)
三、国有企业监事会的人员组成和工作制度	(1020)

四、监事的资格条件、回避制度	(1021)
五、监事会及监事的法律责任	(1021)
六、国外股份公司监事	(1022)
第六节 企业法人财产权	(1030)
一、企业法人财产权	(1030)
二、国有企业法人财产权与经营权的关系	(1033)
第七节 国有资本金效绩评价	(1036)
一、国有资本金效绩评价的基本概念	(1036)
二、效绩评价组织和对象	(1036)
三、评价内容和指标	(1037)
四、评价方法及标准	(1038)
第八节 国有资产管理部门选派监事的规定	(1039)
第十七章 国有资产的保值增值	(1041)
第一节 国有资产保值增值的概述	(1041)
一、国有资产保值增值的涵义	(1041)
二、国有资产保值增值的意义	(1042)
三、国有资产保值的具体形式	(1045)
四、国有资产保值的形态	(1047)
五、国有资产保值增值的联系和区别	(1048)
六、国有资产保值增值的对象	(1049)
七、国有资产保值增值的任务	(1050)
第二节 国有资产保值增值的基本原则和实现途径	(1051)
一、国有资产保值增值的基本原则	(1051)
二、国有资产保值增值的实现途径	(1054)
第三节 国有资产保值增值的评价指标	(1061)
一、指标体系要素	(1061)
二、国有资产保值增值评价指标体系的内容	(1061)
三、国有资产保值增值指标体系的要求	(1063)
四、国有资产保值增值指标体系的设计原则	(1064)
五、国有资产保值增值体系的内容特征	(1065)
六、评价标准的选择	(1066)
七、评价国有资产保值增值的标准	(1067)
八、指标的分类	(1069)

九、指标的应用条件	(1070)
十、指标的适用范围	(1073)
十一、国有资产保值增值指标体系的分级考核	(1073)
第四节 国有资产保值增值的考核	(1074)
一、保值增值指标的考核体系	(1074)
二、国有资产保值增值指标考核涉及的内容	(1076)
三、国有资产保值增值的考核程序	(1078)
四、对国有资产保值增值的检查监督	(1080)
五、国有资产保值增值考核中值得注意的问题	(1081)
第五节 不同责任主体的保值增值责任	(1082)
一、经营者的责任和义务	(1082)
二、租凭经营企业的保值增值	(1085)
三、承包制企业的保值增值	(1086)
第十八章 国有资产流失查处	(1088)
第一节 国有资产流失的概念	(1088)
第二节 国有资产流失的原因及防止国有资产流失的措施建议	(1091)
第三节 建立合理的国有资产流失查处体制	(1098)
一、建立国有资产流失查处体制的依据	(1098)
二、各部门在国有资产流失查处体制中的地位和作用	(1098)
三、国有资产流失案件查处的主管机关	(1099)
四、国有资产流失查处体制和国有资产管理部门的职责	(1101)
第四节 国有资产流失查处的原则及程序和方法	(1101)
一、国有资产流失查处的原则	(1101)
二、国有资产流失查处的程序与方法	(1104)

附录 相关法律法规

企业国有资产产权登记管理办法	(1111)
企业国有资产产权登记管理办法实施细则	(1114)
国有企业财产监督管理条例	(1123)
国有资产评估管理办法	(1129)

中华人民共和国公司法	(1134)
中华人民共和国行政处罚法	(1165)
国务院关于贯彻实施《中华人民共和国行政处罚法》的通知	(1174)
中华人民共和国公司登记管理条例	(1177)
合并会计报表暂行规定	(1187)
国有资产评估管理办法施行细则	(1202)
国有资产产权界定和产权纠纷处理暂行办法	(1213)
国有资产产权纠纷调处工作试行规则	(1220)
集体企业国有资产产权界定暂行办法	(1223)
国家体改委、财政部、国家国有资产管理局关于出售国有小型企业产权的 暂行办法	(1228)
国家体改委、国家计委、财政部、国家国有资产管理局关于企业兼并的暂行 办法	(1231)
国家国有资产管理局关于国有资产办理无偿划转手续的通知	(1234)
国家国有资产管理局关于贯彻试行《关于国家事业行政单位在创收活动中 加强国有资产管理工作暂行规定》的通知	(1237)
国家国有资产管理局、财政部、国家计划委员会、国务院生产办公室、劳动部、 国家工商行政管理局印发《关于加强国营关停企业国有资产管理的若干规定》 的通知	(1240)
国家国有资产管理局关于认真贯彻落实《国有资产评估管理办法》的通知	(1243)
国家国有资产管理局、财政部、国家外汇管理局关于印发《境外国有资产产权 登记管理暂行办法》的通知	(1250)
全民所有制工业企业转换经营机制条例	(1256)
国家国有资产管理局、国家计划委员会、国家体改委、国务院经贸办公室关于 印发《国家试点企业集团国有资产授权经营的实施办法(试行)》的通知	(1269)
财政部关于印发《清产核资办法》(一九九四年用)通知	(1272)
国家国有资产管理局关于印发《股份制试点企业国有股权管理的实施意见》 的通知	(1285)
国家国有资产管理局《关于在上市公司送配股时维护国家股权益的紧急通知》	(1295)
国有企业财产监督管理条例	(1297)
股份有限公司国有股权管理暂行办法	(1299)
国务院办公厅转发国家经贸委《关于深化企业改革搞好国有大中型企业的意见》	

的通知	(1305)
国务院办公厅关于在全国进一步开展清产核资工作的通知	(1308)
国家经济贸易委员会、国家国有资产管理局关于印发《关于监督机构对国有企业派出的监事会工作规范意见》的通知	(1310)
国务院办公厅转发财政部、国家国有资产管理局关于驻港澳机构以个人名义办理产权注册登记手续等问题的意见的通知	(1315)
财政部、国家国有资产管理局关于对《关于驻港澳机构以个人名义办理产权注册登记手续等问题的意见》补充说明的通知	(1317)
国家国有资产管理局、司法部、对外经济贸易部关于印发《关于境外国有资产以个人名义进行产权注册办理委托协议书公证的规定》的通知	(1319)
国家国有资产管理局、财政部、国家外汇管理局关于印发《境外国有资产产权登记管理暂行办法》的通知	(1326)
国家国有资产管理局关于印发《境外国有资产产权登记管理暂行办法实施细则》的通知	(1332)
国家国有资产管理局、司法部关于驻澳门机构以个人名义持有国有资产产权办理转名的法律手续的通知	(1358)
国家国有资产管理局、对外贸易经济合作部、海关总署关于印发《关于用国有资产实物向境外投入开办企业的有关规定》的通知	(1363)
国家国有资产管理局、财政部、对外贸易经济合作部关于一九八八年下放地方的外贸企业国有资产管理有关问题的通知	(1370)
中华人民共和国中外合资经营企业法	(1372)
中华人民共和国中外合资经营企业法实施条例	(1375)
中华人民共和国外资企业法	(1391)
中华人民共和国外资企业法实施细则	(1393)
中华人民共和国中外合作经营企业法	(1405)
关于《中华人民共和国中外合资经营企业法实施条例》第一百条的修订	(1408)
关于修订《中华人民共和国中外合资经营企业法实施条例》第八十六条第三款的通知	(1409)
中外合资经营企业合营各方出资的若干规定	(1410)
有关中外合资、合作经营的一组合同样本	(1412)
国家体改委、国家计委、财政部、国家国有资产管理局关于企业兼并的暂行办法	(1437)
国家体改委、财政部、国家国有资产管理局关于出售国有小型企业产权的	

暂行办法	(1440)
财政部关于国营企业兼并财务处理的暂行规定	(1443)
财政部关于出售国有小型企业产权财务处理的暂行规定	(1446)
财政部关于全民所有制小型商业企业拍卖中有关财务处理问题的规定	(1449)
国家国有资产管理局、财政部、国家计划委员会、国务院生产办公室、 劳动部、国家工商行政管理局印发《关于加强国营关停企业国有资产管理 的若干规定》的通知	(1452)
国家国有资产管理局关于印发对《关于加强国营关停企业国有资产管理 的若干规定》补充规定的通知	(1455)
国务院办公厅转发国家国有资产管理局、国务院三线建设调整改造规划 办公室关于三线搬迁单位处置国有资产有关问题的意见的通知	(1456)
国家国有资产管理局、国务院三线建设调整改造规划办公室关于印发《关于 三线搬迁单位处置原址国有资产的实施办法》的通知	(1459)
国家国有资产管理局关于印发《关于国营农场向家庭农场转让国有资产的 若干暂行规定》的通知	(1462)
国家国有资产管理局关于国有资产办理无偿划转手续的通知	(1465)
国务院生产办公室、国家计划委员会、财政部、国家国有资产、管理局、 国家工商行政管理局、国家物价局、国家税务局关于印发《企业闲置设备 调剂利用管理办法》的通知	(1468)
国家国有资产管理局关于贯彻试行《关于国家事业行政单位在创收活动 中加强国有资产管理工作的暂行规定》的通知	(1472)
国家国有资产管理局、国家科委、国家体改委印发《关于科研机构兴办科技 开发企业国有资产管理暂行规定》的通知	(1475)
国务院房改领导小组、国家国有资产管理局、建设部关于认真贯彻国发 [1991] 30 号文件和国办发 [1991] 73 号文件, 加强配合, 共同搞好 住房制度改革的通知	(1478)
国家国有资产管理局、林业部关于加强国有森林资源产权管理的通知	(1480)
国务院关于加强国有资产管理工作的通知	(1481)
国务院办公厅关于印发财政部和国家国有资产管理局职能配置、内设机构 和人员编制方案的通知	(1484)
国家国有资产管理局关于印发《国有资产产权界定和产权纠纷处理暂行 办法》的通知	(1488)
中华全国总工会国家国有资产管理局关于工会资产界定与管理有关问题	

下卷目录

的通知	(1495)
国家国有资产管理局、财政部、劳动部关于颁发《国有资产保值增值考核 试行办法》的通知	(1496)

第十六章 国有资产的监督管理

第一节 国有资产监督管理的概述

一、市场经济体制下国有资产监督管理的特点和必要性

(一) 国有资产监督管理的特点

市场经济条件下, 国有资产所有者行为与企业经营者行为是对立统一关系, 政府作为企业国有资产所有者主体, 通过经济立法手段, 监督管理国有资产优化配置和经济效益提高, 实现国有资产的保值增值, 而企业作为国有资产的占有者和使用者及市场竞争的主体, 要按照市场需要和企业效益目标自主经营、自主支配和使用国有资产。落实国有资产占有主体的企业法人财产权, 使企业真正成为相对独立的商品生产者和经营者; 保障国有资产所有权, 使国有产权益在市场运行中得到有效的约束和维护, 是当前加强企业国有资产监督管理的重要内容和显著特点。

1. 监督管理主体的明确性

国有资产监督管理的主体是国有资产所有权代表主体, 享有占用、使用、收益和处分的权利, 这种权利从本质上决定了国有资产所有权代表主体监督管理企业国有资产的客观性。企业国有资产监督管理主体确定的原则是“谁投资、谁所有、谁受益、谁承担风险”。国有企业投资主体是多元的, 监督管理主体也必然是多元的, 如何协调多元监督管理主体的行为, 正确处理统一监督管理与分散监督管理的关系, 客观上要求产生一种代表国家专职行使国有资产所有者职能的部门来统一监督管理国有资产, 作为企业国有资产监督管理的总代表, 即国有资产管理部门作为企业国有资产监督管理的主体。

2. 监督管理目的的特性

企业国有资产监督管理的目的取决于生产资料所有制性质。我国企业国有资产监督

管理的特定门的是为了巩固和发展公有制物质基础。具体包括：

(1) 国有资产保值。即国有资本的权益得到维护，国有资产不因时空变化、经营方式改变而贬值、流失。

(2) 国有资产增值。这就要求在一段时期内，保持国有资产总额在扣除正常的物价上涨因素后得以增加。

(3) 国有资产产权收益提高。企业国有资产与其他股本一样同等地进入企业生产经营过程和交易市场，国有股权足额获得投资收益和产权变动收入，并不断增加，实现以盈利为目的驱动国有产权运营。

(4) 国有资产配置结构优化。优化国有资产配置结构既有利于产业结构的合理化，又有利于国有资产总体规模经济的发展。加强企业国有资产监督管理应按市场要求，引导市场对企业国有资产配置发挥重要的基础性作用。

3. 监督管理手段的先进性

企业社会化大生产和市场经济的发展，要求资产所有者对资产的管理实现由实物监管向价值监督管理的转变，由微观监督管理向宏观监督管理的转变，由资产监督管理向产权监督管理的转变。因此，现代企业国有资产监督管理已超出了传统的参与管理、服务监督的范围。它的本质特征是以资产产权界定、评估、入股、转让、出售等法律手段和市场交易实现产权运营目标。正因现代企业国有资产监督管理要求监督管理主体从价值形态、产权、宏观等角度来实现监督管理特定的目的，因此有必要改革企业制度和培育市场体系，有效实施企业国有资产监督管理。

(二) 加强企业国有资产监督管理的必要性

1. 加强企业国有资产监督管理，改革监管方式是尽快建立社会主义市场经济体制的需要

社会主义市场经济体制的基本框架是“三个制度、两个体系”，即有一个适应社会主义市场经济要求的现代企业制度；有一个以按劳分配为主体，效率优先、兼顾公平的收入分配制度；有一个适合中国国情的社会保障制度；有一个统一开放的市场体系；有一个以间接手段为主的宏观调控体系。这些环节都直接或间接地涉及企业国有资产监督管理方式的变革。适应现代企业制度的目的是转换企业经营机制，使市场主体——企业富有生机和活力。而国有企业经营机制转换离不开政府部门对企业国有资产管理方式的变革，如果政府部门仍像计划体制下那样“政企不分”，企业成为政府行政部门的附属物，失去应有的国有资产法人财产权，那么企业走向市场、参与市场竞争就成了空话。

落实企业经营自主权，赋予企业拥有包括国有资产在内的法人财产权、与加强企业

国有资产监督管理是一致的。加强企业国有资产监督管理,改革企业国有资产监督管理方式是加强宏观经济调控的重要内容之一,是政府部门宏观经济管理职能的重要体现。企业要转换机制,拥有国有资产法人财产权,前提是承担国有资产保值增值的法律责任,维护国有资产合法权益。这就需要在促使企业成为法人实体和市场竞争主体的同时,对企业实行有效的产权制约、引导和监控。

2. 加强企业国有资产监督管理,改革监管方式是建立现代企业制度的需要

建立与市场经济相适应的企业经营机制,就必须改革企业制度,即建立适应市场经济要求的产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度,这是一种适应社会主义市场经济要求的新型的企业产权制度。

改革开放 20 年来,没有触动和解决企业国有资产产权制度这一深层次问题,产权关系不顺,在政府方面具体表现为社会行政管理职能和国有资产所有者代表的职能不分,以行政手段干预企业,使企业无法真正按照市场经济的要求自主经营。在企业方面具体表现为没有能够实现终极所有权和法人财产权的分离,企业只是名义上的法人,无法摆脱对政府的行政依附关系。因此不变革企业国有资产监督管理方式和体制,就不能落实企业包括国家在内的出资者的法人财产权,也不能规范政府与企业的关系,从而不能有效地建立现代企业制度。

3. 加强企业国有资产监督管理,改革监管方式是防止国有资产流失,确保国有资产安全及其合法权益,从而巩固社会主义物质基础的现实需要

作为社会主义物质基础的国有资产是国家以各种形式投入以及广大群众辛勤劳动积累形成的。由于在计划经济体制向市场经济体制转换中,宏观经济管理出现某些空档和缺位,国家对企业国有资产监督管理体制不顺,以及监督管理约束手段相对欠缺,国有企业经济效益不高,投入产出效果差,以及国有资产闲置、损失、浪费甚至被侵占流失的情况比较严重。因此,理顺国有资产监督管理体制,改革企业国有资产监督管理方式,强化企业国有资产监督管理手段,不仅是确保国有产权权益的大事,而且也是捍卫社会主义物质基础的大事。

二、国有资产监督管理的内容

国有资产监督管理是国有资产管理工作的重要形式。监管的实质是对属于国家的财产实施财产所有权的监督管理。这就决定了国有资产监管内容必须围绕着所有权及资产营运使用环节来划分。目前,具体可划分为以下十个方面的内容:

（一）国有存量资产的监管

国有存量资产是指国家投资形成的资产价值总和。对国有存量资产的监管，通过两条途径进行，一是定期进行清产核资，二是建立国有资产年度统计报告制度。

1. 定期进行清产核资

清产核资是指在一定时期内对企业、事业等单位拥有的各类资产进行全面清查，对其占有使用的各项资金进行全面核实的工作。清产核资的重点是清查资产状况，界定资产所有权，重估资产价值，核实国有资产占用费，核定国有资本金总额和登记国有资产产权。清产核资的目的是为了解决国有资产状况不清、管理混乱、资产闲置浪费和被侵占流失等问题，以确定国有资产产权监管关系。新中国成立后，我国已进行了5次清产核资，每次清产核资，都对摸清国力、国情，进行宏观决策提供了有力依据。特别是第5次清产核资意义更为重大，这次清产核资是在我国深入改革、扩大开放、建立社会主义市场经济体系和建立现代企业制度的关键时期进行的。与此同时，国务院和有关主管部门制定了进一步加强国有资产监管的配套改革制度。

2. 建立和完善国有资产统计分析报告制度

国有资产统计分析报告，是综合反映国有资产经营使用单位在一定时期内国有资产运行情况的基本文件。它包括数字报表和文字说明分析材料两部分。1995年国有资产年报统计正式列为国家统计指标。国有资产统计分析报告制度的建立和完善，为国有资产监督管理提供了第一手资料，通过统计分析报告可及时了解资产存量的变化，以便在日常监管活动中有重点、有目的的对国有资产占有使用单位进行监督管理。

（二）国有资产评估的监管

国有资产评估是指由专门的机构和人员，依据国家有关政策规定和数据资料，按照特定的评估目的，遵循适用的评估原则、程序、计价标准，运用科学的评估方法，对评估资产的现时价格进行评定和估算。根据国务院第91号令发布的《国有资产评估管理办法》规定，国有资产评估监管在评估工作开始之前，贯穿评估工作的全过程。国内评估中间机构和接受中方委托的外国评估机构在国有资产评估时都要按评估程序办事，并接受国有资产行政管理部门的监督管理。国有资产占有使用单位不按规定进行评估立项确认的，其评估结果为无效经济行为。造成国有资产流失的，要依法追究责任人。

（三）国有资产产权监管

国有资产产权监管，是指依法行使财产所有者代表权利，坚持两权分离的原则，对财产占有、使用、收益和处置等权利进行的监督管理。其监管内容主要包括国有资产产

权界定, 国有资产产权登记和产权登记年检年审, 国有资产管辖权的划分和规定, 开展国有资产产权委托监管工作。

(四) 国有资产投资的监管

国有资产投资, 是指国家根据国民经济和社会发展的需要。通过各种形式、各种渠道、各部门以资产价值的形式进行的投资行为。国家将大量资金投入到生产领域和重点建设项目上, 必须加强对国有资产投资的监督管理。其主要监管内容途径为: 投资来源的审核, 投资规模的可行性论证, 投资环境评估及投资效果的考核。可见, 国有资产投资监管关系到基础产业的发展和国家经济实力的增强, 同时对优化产业结构, 促进社会生产力发展, 提高人民物质文化生活水平也有重要作用。

(五) 经营性国有资产的监管

经营性国有资产, 是指能够直接为社会创造使用价值、并以盈利为目的的资产。在我国, 由于经营性国有资产在国民经济中占主导地位, 所以它是国有资产监管的重要对象。其监管的目标是实现保值与增值。监管的内容主要包括: 国有资产经营权是否政企分开, 经营性国有资产的合理流动与优化配置。

(六) 国有资产收益的监管

国有资产收益, 是指国家凭借资产所有权所应获得的税后利润等各种收益的总称。国有资产收益在整个国民经济中占重要的地位, 所以, 它也是国有资产监管的重要内容。其监管内容主要包括: 国有资产保值、增值目标考核; 国有资产收益分配; 国有资产收益监缴; 国有资产收益使用; 国有企业留存收益分配等。

(七) 非经营性国有资产的监管

非经营件国有资产, 主要是指行政事业单位占用和使用的以社会公益服务为目的的国有资产。非经营性国有资产监管的内容主要包括: 财产清查与产权登记; 调剂利用部分资产开展创收, 如房屋设备出租、出借、对外投资、联合经营等。根据有关文件精神, 要加强非经营性国有资产进行创收活动的监管, 征收国有资产占用费, 保障非经营性国有资产合理、节约使用, 促进非经营性国有资产转为经营性资产后, 在营运过程中实现保值增值。

(八) 资源性国有资产的监管

资源性国有资产, 是指根据法律规定其所有权属于国家所有的各种自然资源。资源性国有资产监管的目的是: 实现资源的合理开发, 有效使用, 有偿使用, 使可再生资源

地再生得到补偿和不可再生资源得到替代开发,形成良性循环。由于资源性资产的有形性、有限性和国家的垄断性,所以资源性国有资产监管内容包括:国有土地、森林、矿产、水资源及其他自然资源。

(九) 涉外国有资产的监管

涉外国有资产,是指我国资本与外国资本直接结合所形成的经济实体中,我国所有的那部分资产,以及我国在国外独资经营企业的国有资产和国家派驻国外的一些机关团体的国有资产。显然,涉外国有资产监管包括境外国有资产和境内涉外国有资产两大类。监管的内容主要是境外国有资产和境内中外合资、合作企业中国有资产两大部分。其产权管理由各级国有资产行政管理部门按照统一政策、分级管理、分级登记的原则,按涉外产权登记的国有资产的隶属关系,组织产权登记和进行年度产权登记检查。

(十) 国有资产处置的监管

国有资产处置,是指在法律规定和认可的范围内,各类产权主体对国有资产进行买卖、交换等转让给他人的处理行为及企业法人对其实物资产进行处理的行为。对国有资产处置进行监管的目的是为了防止进行产权交易时造成国有资产流失,所以对国有资产的处置监管内容包括制定和规范国有资产处置具体操作方式、程序,建立健全国有资产报损核销管理办法,监督指导产权交易市场正常运作,为产权交易提供政策咨询、信息反馈和技术服务。

三、国有资产监督管理原则

国有资产监督管理原则,是国有资产行政管理部门处理产权所有者与产权占有使用单位之间的关系准则。这是由党和国家管理社会主义经济的要求所决定的,同时又要反映国有资产监管的特点。其原则主要包括以下四个方面:

(一) 统一政策、分级分工监管的原则

统一政策,是指国有资产所有权的唯一代表是全体人民,国家代表全体人民的意志和利益行使所有权。有关国有资产管理的方针、政策、法规、条例及有关制度由国家统一制定。这些政策法规具有严肃的权威性,各地区、各部门、各单位都必须遵照执行。分级分工监管,是指地方各级政府和部门在贯彻国家统一规定的方针政策的前提下,在国家授权的范围内,允许因地制宜地制定出符合本地区、本部门、本单位实际情况的具体办法,并组织实施。在政策统一、部门职能分工明确的前提下,分工协作,共同监管国有资产,以保证国家有关国有资产管理的方针、政策、法规的落实。

(二) 保障产权完整与适当分权的原则

保障产权完整与适当分权的原则,是国有资产的一个监管问题的两个方面。首先,保障产权完整性,是指国有资产是一个完整的、统一的概念,是不可分割的,无论国有资产分布在什么地方、什么部门、什么单位,无论由谁进行经营使用,由谁进行管理,其资产所有权只有一个主体,即中华人民共和国全体人民,其他任何单位、地方、部门和个人对国有资产都不具有所有权。因此,国有资产监督管理实质是维护国家和人民的整体利益,维护国家的主权。

其次,适当分权是指政府经济管理权、国有资产所有权和企业经营权适当分离。这一原则的基本要求是:正确分权、互不干预、各负其责、独立行使各自的职能和权利。其中要处理好两个层次的分权关系:一是各级政府的经济管理权与国有资产所有权相分离的关系。各级政府下属的职能部门只能行使一般社会经济管理的权限,诸如制定经济和社会发展规划、进行宏观调控、执行国家产业政策和进行业务管理等;各级国有资产管理机构,成为国有资产所有权的代表,专司所有权监督管理职能,即对国有资产行使其投资、收益、处置等权利。二是国有资产所有权与国有资产经营权相分离的关系。各级国有资产管理机构是国有资产产权的唯一代表,主要任务是维护资产所有者的合法权益不受损害,保证资产的保值与增值,组织资产合理流动和优化配置,提高其营运效益,但不负责企业的具体经营管理。国有企业经营权由企业经营者行使,经营者必须在国家政策和法律的指导下,享有充分的自主经营权,而国有资产管理部门和各级政府不能干预企业的具体经营活动。

(三) 外部监督和内部监督相结合的原则

我国社会主义公有制占主体地位,决定了国有资产监督管理工作必须建立在公共监督的基础之上,其监督的组织形式为外部监督和内部监督。

所谓外部监督机构,是指代表政府行使国有资产所有者权利的监督职能的组织。目前,就国外监督机构形式来说,又可分为松散型和紧密型两种。(1)松散型监督机构是指各行业行政主管部门按行业特点分门别类对下属单位占有使用的国有资产实施监督管理的组织。在这些组织中,分设专门机构负责国有资产具体监管工作。(2)紧密型监督机构是指政府根据国有资产监督管理的需要设置专门机构的一种组织形式——监事会。《国有企业财产监督管理条例》第17条规定:监事会是政府监督机构根据需要派出的对企业财产保值增值状况进行监督的组织。为了充分发挥监督机构的作用,《条例》规定了监事会的职责。其主要职责是:监督、审议、评价并提供咨询,监事会作为企业国有资产经营的监督组织,不干预企业的生产经营活动;规定了监事会的人员组织和工作制

度,监事会由5~15人的奇数组成,政府或监督机构委派的监事不得超过2/3,监事会主席由政府或监督机构在监事会成员中指定,监事会每届任期3年,连续任职不得超过两届;规定了监事会的资格和派出机构与监事会及其监事的法律责任。

所谓内部监督,是指国有资产占有使用单位内设立的财务管理计划、统计、内部审计、财产保管和职工代表大会等。

第二节 加强国有资产监管的基础性工作

国有资产的有效监督与管理,涉及到各个方面的内容和环节,加强国有资产监督管理的基础性工作,对于管好用好国有资产,保证国有资产保值增值是非常重要的。国有资产监管的基础性工作主要有清产核资、产权登记、产权界定、资产评估等。

一、清产核资

清产核资是加强国有资产监管的一项重要基础性工作。清产核资通常指清查财产和核定资金定额。清查财产是核资的基础,核洗是清产的继续。清查财产就是对固定资产和流动资产进行全面盘点和清查,登记造册、搞清家底,做到财产、物资登帐和帐物相符、帐帐相符。核资就是本着既保证生产需要,又要节约资金的原则,核定流动资产占用的资金定额和固定资产需要量,分清哪些是适用的固定资产,哪些是多余闲置的固定资产,以充分挖掘设备潜力,提高资产使用效率。清产核资是国有资产管理的一项基础工作。建国以来,我国分别在1951-1952年,1962年,1971-1972年,1979-1980年进行过4次全国范围的清产核资工作。这4次都有一个明显特点,即是在物价基本稳定条件下进行的。现在,国家正进行第五次清产核资,是在经济取得长足发展,但由于通货膨胀造成资产帐面价值与现行市价严重背离,资产补偿不足,企业成本不实,国家“老本”被吞噬的情况下,以新成立的国有资产管理局为主组织进行的。其主要任务:一是清理帐外资产,把应该入帐的而没有入帐的资产登记入帐,解决有物无帐的问题;二是在清查盘点的基础上,对丢失、报损、无价值的资产,在尽量弄清责任的情况下,经资产管理部门批准,核销帐目,解决有帐无物的问题;三是通过清查财产,调整帐目,做到帐物相符后,确认资产帐面总量,核给资产占用单位经营、使用;四是对固定资产进行现价评估,并重新调整帐目,尽量缩小补偿不尽的差额;五是对各地核定的资产量进行汇总统计,计算出全国国有资产总量;六是国有资产所有者与占用者对核定后的资产经营使用单位签订合同,建立责任制,通过清产核资这一具体、细致、复杂的工作