

# 论国有资产管理法制建设—兼论国有资产监管体制改革的法制化趋势

刘汉屏 贾宝和  
(江西财经大学公共管理学院)

**[摘要]** 法制化是国有资产监管体制改革的趋势之一, 加强国有资产管理必须立法先行。国有资产的基本法制规范包括关于国有资产管理主体的法律、关于国有资产经营秩序的法律和关于国有资产保护的法律法规。加强国有资产管理法制建设, 应坚持做到国有资产管理立法、司法和法制文化建设三者之间的同步配套、协调发展。

**[关键词]** 国有资产, 管理, 法制, 建设。

法制化是国有资产监管体制改革的趋势之一, 加强国有资产管理, 防止国有资产流失最根本的就是要加强国有资产管理法制建设, 实行依法管理。正如江泽民同志在党的十六大报告中指出的“国家要制定法律法规, 建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责, 享有所有者权益, 权利、义务和责任相统一, 管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制”。

## 一、加强国有资产管理必须立法先行

我国国有资产管理一直以来之所以效率偏低, 浪费现象严重, 且大量流失, 一个根本的原因就是我国国有资产管理体制改革的法制化程度较低, 没有坚持依法设立, 立法先行。当前, 新的国有资产监督管理委员会的范围是什么? 理论界和管理界有很多观点, 有大口径观点即包括经营性、行政事业性和资源性国有资产; 有中口径观点即包括经营性和行政事业性国有资产; 也有小口径观点即仅限于经营性国有资产。但唯独缺乏一个明确的法律依据, 来明确规范国有资产监督管理委员会的管理范围, 这种局面如不解决, 就会使新的国有资产监督管理委员会的工作陷入“非法”的境地。要加强国有资产管理, 最重要的就是建立和健全国有资产管理法规体制并严格执行, 普遍树立“国有资产神圣不可侵犯”的观念, 以巩固全民所有制经济。在资本主义国家法律尚且明确规定“私有财产不可侵犯”, 作为社会主义经济基础的国有资产, 更应充分利用法律手段来巩固发展。法律方法同其它方法比较起来具有普遍性、强制性和稳定性特点, 用法律方法进行国有资产管理是社会主义市场经济发展、社会全面进步和加入进贸组织

的客观要求，是适合中国国情、符合社会主义方向的，有利于保护、巩固和发展社会主义公有制；有利于国有资产管理机构合法地开展工作，确保国有资产管理工作连续性；有利于调整国有资产法律关系，使它同其他方面的社会经济关系协调起来，使国有资产在国民经济中发挥着巨大的、积极的作用；有利于克服管理者的随意性，维护国有资产的合法权益；有利于国有企业之间形成平等的竞争原则，促进生产的发展，提高国有资产营运效益；有利于国有资产保值增值和国有资产的安全，有效地制止国有资产的流失。

## 二、国有资产管理的根本法制规范

社会主义国有资产管理要求法律来确认和保护国有资产的权益，要求法律来规范维系国有资产经营秩序，要求法律来规范保障国家对国有资产管理。因此，社会主义国有资产管理的法律规范必须具备以下基本内容：

(一)关于国有资产管理主体的法律。即国有资产管理部门所必备的权利能力和行为能力等方面的法律规定。加强国有资产管理就必须使国有资产管理部门能够享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合，改变以往国有资产管理主体多元化的局面。十六之前，我国国有资产多头管理，其中财政部行使收益及产权变更管理职能；大型企业工委或金融工委行使选择经营者的职能；国家经贸委行使重大投资、技改投资的审批及产业政策的制定，国有企业的破产重组兼并改制等职能；国家计委行使基本建设投资管理职能；劳动部则负责审批企业工资总额，即所谓出资人对经营者的职务待遇管理职能；各部门都行使国有资产所有者的权力，使企业成了政府机构的附属物，不能真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展和自我约束的商品生产者和经营者，严重压抑了企业的生产积极性和主动性，影响了国有资产经济效益和社会效益的提高，但各部门对国有资产的保值和增值都不承担明确的责任，往往在一些具体问题上互相扯皮，带来了许多难以解决的矛盾，削弱了国家的管理职能，造成了国有资产管理上的混乱和所谓的人人负责而实际上无人负责的局面。因此，从法律上确认新的国有资产管理部门的主体资格，确认国有资产管理机构是“专司”国有资产管理的机构，不是“分司”、“兼司”和“帮办”式的机构，是社会主义国有资产管理法律关系的重要内容之一。

(二)关于国有资产经营秩序的法律。在社会主义市场经济条件下，国有资产以各种形式参与市场竞争经营，如股份经营、承包经营、租赁经营、联合经营等，因此规范国有资产经营秩序的立法也构成了社会主义国有资产管理法律体系的重要内容。国有资产经营秩序的法律，包括管资产的如国有资产的委托代理、授权经营、产权流转等，管事的如国有资产经营预算管理、投资管理、收益管理、股权管理等，管人的如出资人代表、国有股东及董事管理、经营者薪酬管理、效

绩考核等。

(三)关于国有资产保护的法律。要加强国有资产管理,就必须健全国有资产保障方面的立法。要从投资到形成国有资产,从国有资产的经营和使用到形成收益,切实维护国有资产的合法权益,确保国有资产保值与增值。国有资产保护的法律,包括国有资产法、国有资产保值增值、国有资产流失查处等方面的法律。

### 三、加强国有资产管理法制建设的途径

加强国有资产管理法制建设是一项艰巨的任务,应坚持做到国有资产管理立法、司法和法制文化建设三者之间的同步配套、协调发展。

(一)加快国有资产管理立法建设。新中国成立以后,国家对国有资产管理曾制订了必要的法规,对保障和促进社会主义国有经济的发展起了积极的作用。然而,随着经济和改革的发展,原有的国有资产管理法规和制度已不完全适应发展变化了的新情况。1988年原国家国有资产管理局成立以来虽然制订和发布了一系列有关国有资产管理的法律和法规,但还没有达到成龙配套的程度。因此,必须尽快制定和完善一些新法规,重点应放在三个方面:一是制订关于国有资产宏观调控的法律法规,如尽快研究制订国有资产管理母法,如《国有资产法》,通过法律规范政府行为,明确中央政府和地方政府管理的范围、权限和责任,并从国有资产管理手段、管理制度等方面增强国有资产管理法的刚性,以巩固我国国有资产,只有这样,才能保证国有资产管理立法纵向的继承性和横向的配套性,建立起比较完备的国有资产管理法律体系。二是加快行政事业性资产、资源性资产的立法工作,目前,行政事业性资产、资源性资产管理存在很多漏洞和不足,如资产配置不当和资产闲置,资源浪费严重,资产处置效率不高,国有资产流失严重等,急需制订一些法规,来确保国有资产的安全,防止国有资产的流失。三是规范不同主体之间活动的法规,如国有资产监督管理委员会同财政部、国土资源部、水利部、铁道部、交通部、国家民航总局、国家烟草专卖局等部门的关系的法规,保证各部门的活动在不损害国有资产范围内进行,彻底改变以往“五龙治水”的局面,提高国有资产的效率。四是对现行各种法规进行修改并完善。根据党在十六大精神和十届人大一次会议审议通过的国务院机构改革方案来清理已经出台的法律法规,该修订的修订,该废止的废止,该新订的新订,进一步完善我国国有资产管理法规。如国务院国办发(1998)101号文件颁发的财政部“三定”方案,明确财政部是主管财政收支、财税政策、国有资本金管理的职能部门,随着国务院国有资产监督管理委员会的成立,财政部的“三定”方案就要修改;又如,按照十六大“关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等,由中央政府代表国家履行出资人职责。其他国有资产由地方政

府代表国家履行出资人职责。中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益”的精神，如果把水资源、矿产资源、土地等重要的自然资源纳入新的国务院国有资产监督管理委员会监管范围，就要修改现行的《水法》、《矿产资源法》、《土地管理法》等。

(二)健全国有资产管理司法建设。与国有资产管理立法相比，当前有法不依，执法不严，违法不究的问题更为突出。为此，加强国有资产管理法律、法规的监督检查十分关键。当前，国有资产管理司法建设的重点：一是强化国有资产执法部门执行国有资产管理法规的法律约束力。法律的基本特征是具有强制力，它的执行也必须具有相应权力的强制手段予以保证。国有资产执法部门对于违犯国有资产管理法规的责任人既要追究其行政责任和经济责任，也要追究其刑事责任。二是国有资产管理执法部门要严格履行职责，严厉打击侵害国有产权益的违法行为。执法过程中，要以事实为依据，以国有资产管理法律为准绳，严肃办案，依法惩处，维护国有资产管理法律的权威性。三是加强国有资产法律队伍力量，提高国有资产司法人员的素质。按照江泽民同志在十六大报告中指出的，要建立管资产和管事、管人想结合的体制，必须从机构级别、领导力量、人员配备等方面加强国务院和省市两级政府专司国有资产管理的机构，并不断充实国有资产法律队伍力量，尤其是经济法律队伍力量，加强国有资产管理司法的基础建设。

(三)大力发展国有资产管理法制文化建设。国有资产监督管理委员会是个新机构，按照产权职能进行的国有资产管理是一项新事业。新机构要正常动转，新事业要向前发展，人们观念就要更新。但是，由于向社会各界宣传国有资产管理法律、法规及其重要性不够，致使人们对国有资产管理法律观念和法律知识比较淡。因此，要加强国有资产管理法制文化建设，要通过各种形式向社会各界宣传党和国家对国有资产管理的政策、法规和制度，更新人们的观念，使加强国有资产管理的意识深入人心，使维护国有产权益成为全民的自觉行为，为实现国有资产管理法制化，创造一个良好的社会环境。