

国有资产流失现状及防止对策

于照宇

(开封市黄河河务局, 河南 开封 475002)

摘要: 简述了国有资产闲置、浪费及国有产权非法转为非国有产权的严重现象及其原因, 提出了国家及时进行清产核资、加强对预算外资金的管理、切实抓好税款征收工作、增加招投标工作的透明度等防范措施。

关键词: 国有资产流失; 固定资产投资; 预算外资金; 清产核资

中图分类号: F123

文献标识码: A

文章编号: 1008-486X(2001)02-0057-03

Present Status of Loss of State-owned Assets And Prevention Counter-measures

YU Zhao-yu

(Kaifeng Yellow River Engineering Bureau of YRCC, Kaifeng 475002, Henan, China)

Abstract: The paper briefly discusses the serious phenomenon and causes on the idleness and waste of state-owned assets and state-owned property being transferred into non-state-owned property. It puts forward the following precaution measures: to make a general check-up on enterprise assets in time, to strengthen the management of the extra-budgetary funds, to do a good job of tax revenue conscientiously, to increase the transparency of invitation and submission of tenders.

Key Words: loss of state-owned assets; investment of fixed assets; extra-budgetary funds; general check-up on enterprise assets

国有资产是国家以各种形式的投资及投资收益形成或依法取得的国家所有者权益, 它是构成社会主义公有制的重要物质基础。加强国有资产管理, 防止国有资产流失, 不仅具有十分重要的经济意义, 而且具有深远的政治意义。

近年来, 国有资产流失日益严重, 据国家国有资产管理局统计显示, 我国每年流失、损失的国有资产高达 500 亿元, 相当于 1992 年国家财政收入的四分之一, 更为严重的是, 国有资产还在以每天一亿元的速度继续流失, 通过种种形式和渠道流进个人、小团体和外商的腰包。这里所讲的国有资产流失是指国有产权非法转变为非国有产权、国有资产闲置浪费、脱离国家监控、人为造成的非正常损失, 以及国有产权应得收益转化为部门、单位和个人的利润。目前, 国有资产流失的途径、渠道很多, 本文试在触及流失现象的基础上浅析其防止对策。

一、流失现象

(一) 固定资产投资中的流失

进入 90 年代, 国有单位固定资产投资平均以每年 40% 的高速度增长, 但每年新增固定资产增长率只有 25%, 远远低于投资幅度。就连已形成的固定资产, 也存在着由闲置、低效引起的流失现象。

1. 重复建设、盲目引进、大量投资未能形成可供有效使用的国有资产

一些产品现有的和即将形成的生产能力明显超过国内市场需求量和可能的出口量, 加工能力大大超过主要原材料的可能供给量, 致使生产能力大量闲置放空。如现有彩电生产能力闲置三分之一, 铝型材生产厂家 230 多家, 从国外引进挤压机 150 多台, 设备利用率却只有 20%^[1]。

2. 许多建设项目长期不能为国家和企业创造利税

国有单位固定资产投资额年年增长, 而大多数年份的固定资产存量增长率却远远低于投资的增长率, 国家新开工项目逐年增长, 而项目建成投产率、固定资产交付使用率却在逐年下降, 建设工期、投资回收期拖长。据国家计委披露: 由

收稿日期: 2000-11-20

作者简介: 于照宇(1970-), 男, 河南开封人, 会计师, 从事财会工作。

于前几年固定资产投资过快的滞后影响,我国在建规模偏大,“八五”结转到“九五”的国家计划内基本建设大中型项目有 454 个,总投资规模超过 1.55 万亿元,扣除已完成投资,剩余工作量尚有近 1.1 万亿元,加上小型基本建设、更新改造、房地产和其他投资项目,以及非国有经济投资项目,估计全社会固定资产投资总规模达 5 万多亿元,剩余工作量约 2.8 万亿元,由于摊子铺得过大,近几年工程造价上升较快,加之有些项目的地方和企业自筹资金不落实,造成老的项目搞不活,新的项目也搞不下去^[2]。

3. 设计和建设单位人为提高造价,招投标和工程承包中弊病丛生

由于建设项目的设计收费是按工程投资的比例提取的,致使有的单位在设计时千方百计加大项目造价,其手段包括:增加与工程关系不大的开支项目;以高精尖设备和进口设备代替本可满足需要的普通设备或国产设备;在设备选型时,只凭关系,而不管这些产品是否经济适用等等。另外,招投标过程透明度较低,行政干预过重,定标单位对投标单位的信誉和能力缺乏全面了解,仅按出价高低选定中标单位,在工程承包中层层转包,从中渔利,有的投标单位通过各种关系事先知道标底,还有的则直接由行政主管部门确定中标单位等等。由于对承包单位选择不当,经常出现偷工减料,要求建设单位增拨经费等情况。

(二)企业转制和生产经营过程中的流失

随着企业经营机制的转变,旧的体制被打破了,新的体制和法规还不健全,一些企业对国有资产保值增值意识不强,形成了国有资产流失的许多漏洞。据测算,因企业自身原因造成的国有资产流失占流失总量的 70% 到 80%。其主要手段有:

1. 化公为私 擅自把国有资产化为集体所有,化预算内管理为预算外管理,偷漏国家税收和私设小金库;趁新旧体制转轨产权变动之机,有意少记国家资本金、低估国有资产或廉价出售国有土地使用权。一些企业管理混乱,家底不清,普遍存在账实不符、账账不符、账外资产越来越多的现象。据推算,全国账外资产总额在数千亿元以上,使大量的国有资产及其权益脱离了国家监督管理,也为一些单位和个人侵占国有资产开了方便之门。

2. 在企业承包经营中拼设备、吃老本,短期行为较为严重 在通货膨胀情况下,按原值提取的折旧基金难以满足固定资产更新改造的需要,一些企业虚列成本,截流收入,搞虚亏实盈,导致了国有资产的大量流失。

(三)行政事业单位办集体企业,无偿占用国有资产搞创收,造成资产流失

目前,行政事业单位(包括一些党政机关),在创办公司搞第三产业时,无偿占有、经营国有资产的现象十分普遍。这种“借鸡生蛋”的做法最终导致“富了和尚穷了庙”,一些人损公肥私,使国有资产大量流失。还有一些单位部分国有资产不入账,形成大量账外资产。鉴于这种现象,应对办公公司搞第三产业的行政事业单位实行企业化管理,与原所属单位

彻底脱钩。此外,在经营创收中不考虑国有资产的保值增值因素,变相吃设备,私分国有资产,低估或不评估的现象也是存在的。

(四)其他方面国有资产流失的现象也是相当严重

许多自然资源丰富的地方,当地政府对自然资源的开发疏于规划,滥采乱挖,使矿产资源和矿区环境遭到严重破坏,耕地资源逐渐减少,仅 1993 年全国就减少了 600 万亩^[3]。另外,一些外商钻我们不熟悉国际市场和国际惯例的空子,以次充好,将二手设备倾销我国。采用设备与实物投资时,其价值严重高估。其他诸如被骗、被盗、贪污、挪用、借贷不还等造成的国有资产流失也十分严重。

二、防止对策

在公有制社会里,国有资产属于全民所有。江泽民主席多次指出:不能让国有资产流失,流失了不好向人民交待。要管好用好国有资产必须从以下几个方面着手:

(一)做好国有资产的基础工作,摸清国有资产存量的家底

加强国有资产管理工作的主要为了防止国有资产流失。为此,党的十三届七中全会把清产核资工作列入《中共中央关于制订国民经济和社会发展规划和“八五”计划的建议》,明确要求在全国范围内有计划分步骤地开展清产核资工作,解决国有资产状况不清、管理混乱、资产闲置和被侵占流失问题,在此基础上建立与社会主义市场经济相适应的国有资产管理体制和管理方法。朱镕基总理曾指出,国有资产流失了,就谈不上社会主义了。我们是在维护国家的命根子,我们是在保护社会主义制度的根本基础。可见,清产核资对研究解决我国当前经济生活中存在的深层次问题,巩固和发展治理整顿的成果,推进经济体制改革的深化,以及维护和发挥全民所有制经济在整个国民经济中的主导作用具有重要的现实意义。

(二)要切实加强预算外资金的管理工作

改革开放以来,国民经济进入高速增长阶段,预算外收入逐年增加,但由于现行预算外资金管理比较混乱,造成国有资产大量流失,成为孳生腐败现象的源头。同时,由于管理弱化,造成投资和消费膨胀,干扰政府宏观经济调控,恶化经济环境,影响国民经济的健康有序发展。因此,必须改革预算外资金的管理体制,加强对预算外资金的管理。要对行政事业性收费、各种基金进行专项清理,实行专户存储,收支两条线,充分发挥银行的监督作用。要建立和完善行政事业单位预算外资金收支预算管理制度,实行分级审批制度,引导行政事业单位管好用好预算外资金,切断小金库资金来源,并加强对行政企事业单位负责人及财务人员的法律法规教育,完善企业内控制度,切实发挥内审部门的职能,加大执法力度,对小金库一律从严查处,特别是对负责人和直接责任人要从严处理,从而把预算外资金的管理逐步纳入规范化、法制化的轨道。

(三)规范产权交易

针对国有产权转让和外商投资时容易出现国有资产流失现象,要规范国有产权交易市场,明确产权出让的审批机关和投入资本的评估机关,严格按照法定程序,防止无偿转让、以次充好的现象发生。

(四)加强税收征管工作

要切实抓好税款征管工作,要广开税源,堵塞漏洞,严厉打击偷税、漏税、抗税等违法活动,要广泛宣传税收的意义,增强公民的纳税意识,尽可能地杜绝税收的流失。

(五)加强统筹协调

要打破地区封锁,坚决反对地方保护主义,反对投资项目审批的主观随意性和盲目性,要顾全大局,珍惜和重视技术进步,充分利用现有资源求得最大效益。强化投入,优化配置,实现资源、环境、生态一体化。同时,也可以使资源开发成为壮大中央财政和地方财政的重要杠杆。这对促进各地区经济交流与合作,最大限度地利用自然资源,防止国有资产流失都有着极为重要的现实意义。

(六)规范建筑市场

要增加招标投标的透明度,实行公开竞标,在公平、公正的基础上选择建设单位,要对投标单位的信誉和能力进行全面了解,减少行政干预,要防止偷工减料,切实做好设计建设工作,降低工程成本,减少工程预算,缩短建设周期,使国有资产尽可能早地发挥效益。

(七)充分发挥国有资产作用

在经济体制转轨的过程中,要打破传统观念,向市场要效益,充分发挥现有国有资产的作用,尽可能多地创造社会物质财富,要防止单纯追求增长速度,盲目上项目,挤占其他建设资金,造成国有资产的大量流失的现象发生。

(八)加强财务管理和质量管理

加强财务、质量管理,降低成本,抓好销售、计划、审计工作,抓好技术改造和产品更新换代工作,也是防止国有资产流失的一个重要方面。

(九)推进国有资产立法

要加强国有资产管理的立法工作,做到在工作中有法可依。这对防止国有资产流失起着至关重要的作用。

参考文献:

[1]中国投资白皮书[M].人民出版社,1992,107.
[2]苏星.略论经济增长方式的转变[J].人民日报,1996—5—30(9)
[3]经济研究参考[J],1995—06—01(684期)

[责任编辑 胡引生]

(上接 56 页)

置资金的作用,分散居民的物资需求,促进市场配置资源的灵活性和稳定性。国家通过货币政策和对中央银行、政策性银行的直接干预,来实现宏观调控的目的。

价格是在商品生产和商品交换的发展中产生的,是价值规律作用的一种表现。因而,除对于市场调节失灵领域或垄断经营领域,如教育、邮电、铁路运输等仍由政府直接调控外,其它价格应由市场进行调节。

政府除直接调控外,还可以通过以市场中购买者的身份参与调控。政府出资,购买数量、购价、购哪个品牌的产品等由政府确定。例如通过对少数农产品收购与投放价格和数量的变动来调控市场价格后,由市场再调节与之相关产品的价格和各种产品之间的比价。这样,一方面可以保证人民生活必需品的供给和社会的稳定,另一方面可以实现产业结构、产品结构的调整,调高粮食的收购价格及数量,

改善城乡分配结构,提高农村对商品的吸纳水平。市场格局发生变化,不仅将会引起对农业投入的增加,拉升农业生产资料(如农药、化肥、农业机械产品等)的生产与价格,而且还会影响以粮食为原料的产品生产与价格,从而会改变工农业产品的比价和不同工业品之间的比价。

技术调控主要是利用标准化管理和质量监督对国民经济发展的水平进行调控,促进科技进步,维护国民经济秩序,使国民经济健康、高速地发展。例如,提高产品标准水平,一方面可以提高产品的技术含量和产品质量,另一方面可以达到促优汰劣,实现产业结构的调整。

政府应设置宏观调控机构,研究宏观调控的理论和方法,执行国家宏观调控的方针政策,协调各部门、各地方宏观调控的具体措施和方法。使宏观调控具有科学性、灵活性、统一性、有效性。当然,宏观调控自身也要规范化。

参考文献:

[1]柴为民,等.宏观质量管理学[M].郑州:河南人民出版社,1992.

[责任编辑 胡引生]