

企业国有资产产权登记制： 发展回顾与改进思考



李晓 孙娜

(中央财经大学会计学院 北京 100081 北京国家会计学院 北京 101312)

【摘要】自1990年至今,我国国有资产产权登记工作已经进行了18年,它作为国有资产监督管理的一项基础性工作,其重要性自不待言。本文对国有资产产权登记制度的产生和发展进行了归纳整理,扼要分析了当前产权登记工作存在的一些问题,提出了改进设想,以为进一步做好国有资产产权登记工作提供参考。

【关键词】国有资产 产权登记 产权登记证

从1990年12月国家国有资产管理局、财政部、国家工商行政管理局发布《国有资产产权登记管理办法(试行)》(国资综字[1990]66号)至今,我国国有资产产权登记工作已经开展了18年。作为国有资产监管的一项基础性工作,其重要性自不待言。但是,产权登记工作开展了这么长时间,其成果并不明显,这方面研究成果也很少,笔者查询了1990~2008年间在核心期刊上发表的关于国有资产产权登记的文章仅有十余篇,其中2003年以后发表的只有1篇,还是研究产权登记管理软件设计的,鲜有系统研究产权登记制度方面的文章。出现这种情况的原因有两个:一是产权登记工作实务性、操作性比较强,容易给人造成缺乏研究价值的印象;二是产权登记作为国有资产监管体系中的基础性工作尚没有得到应有的重视。

为推进国有资产产权登记工作,笔者在学习国有资产产权登记一系列文件的基础上,梳理了国有资产产权登记制度的产生和发展过程,分析了产权登记工作中存在的一些问题,提出了关于产权登记工作的设想。

一、国有资产产权登记制度的产生和发展

国有资产产权登记工作始于1990年。1990年7月,国务院发布《关于加强国有资产管理工作的通知》(国发[1990]38号),提出了在全国范围内有计划地开展清产核资、完善企业的国有资产产权管理机制、建立国有资产管理体制等八项要求,其中第二项提到“对继续开办的公司所占用的国有资产,必须进行登记,建立健全管理制度”。根据该通知要求,1990年12月,国家国有资产管理局、财政部、国家工商行政管理局发布了《国有资产产权登记管理办法(试行)》(国资综字[1990]66号),并于1991年在全国18个省、自治区、直辖市和部分中央行业主管部门、总公司开展了产权登记试点工作。根据试点工作的结果,1992年1月,国家国有资产管理局、财政部、国家工商行政管理局向国务院呈上了《关于1992年在全国范围内开展国有资产产权登记工作的请示》,1992年3月该请示获得国务院同意并由国务院办公厅以国办发[1992]13号文件转发。1992年5月,国家国有资产管理局、财政部、国家工商行政管理

局联名发布了《国有资产产权登记管理试行办法》(国资综发[1992]20号),具体贯彻国办发[1992]13号文件精神。

1992年6月,国家国有资产管理局召开了第一次全国产权登记工作会议,国家国有资产管理局、财政部、国家工商行政管理局联名发布了《境外国有资产产权登记管理暂行办法》(国资境外发[1992]29号)。1992年7月,国有资产产权登记工作在全国范围内展开。1996年,为适应社会主义市场经济的发展和建立现代企业制度的需要,国家国有资产管理局制定了新的《企业国有资产产权登记管理办法》并上报国务院由总理以国务院第192号令签发。2003年国有资产监督管理委员会(国资委)成立后,又根据192号令和《企业国有资产监督管理暂行条例》(国务院令第378号)制定了新的《企业国有资产产权登记业务办理规则》(国资发产权[2004]315号)。

为理清产权登记制度的发展脉络,笔者通过公开的信息渠道,收集了1990~2008年间关于产权登记的近百个文件规定,并对其进行了归纳整理,发现我国国有资产产权登记工作的开展大致可以分为三个时期:

第一个时期(1990~1995年):产权登记工作从试点到全面展开,标志性文件是1990年7月国务院发布的《关于加强国有资产管理工作的通知》(国发[1990]38号)、1990年12月《国有资产产权登记管理办法(试行)》(国资综字[1990]66号)、1992年5月《国有资产产权登记管理试行办法》(国资综发[1992]20号)、1992年6月《境外国有资产产权登记管理暂行办法》(国资境外发[1992]29号)、1995年《行政事业单位国有资产管理暂行办法》(国资事发[1995]17号)和《行政事业单位国有资产产权登记实施办法》(国资事发[1995]31号)。在此期间,1993年国家国有资产管理局联合国家海洋局在河北省、广西壮族自治区进行了海岸带资源性资产产权登记试点工作。

第二个时期(1996~2002年):产权登记法规从部门规章上升到行政法规,标志性文件是1996年1月《企业国有资产产权登记管理办法》(国务院令第192号)、1996年9月《企业国有资产产权登记管理办法实施细则》(国资发[1996]31号)和

《境外国有资产产权登记管理暂行办法实施细则》(国资企发[1996]114号)、2000年4月《企业国有资产产权登记管理暂行办法实施细则》(财管字[2000]116号)。

第三个时期(2003年至今):国资委成立后的新时期,标志性文件是2003年5月《企业国有资产监督管理暂行条例》(国务院令378号)、2004年10月《企业国有资产产权登记业务办理规则》(国资发产权[2004]315号)。

二、国有资产产权登记工作中存在的问题

1. 国有概念模糊。如何界定“国有”,在国有经济和非国有经济泾渭分明的年代,在产权登记制度刚刚开始的时候,是不存在这一问题的,或者说这一问题不明显,但是随着市场化改革逐步深入和非公有制经济的崛起,投资主体日渐多元化,股份制成为公有制的主要实现形式,这一问题变得越来越突出且越来越重要。《企业国有资产监督管理暂行条例》指出,企业国有资产,是指国家对企业各种形式的投资和投资所形成的权益以及依法认定为国家所有的其他权益。但是目前的产权登记工作则是按照会计上编制合并财务报表时采用的能否实际控制的原则,把国有投资主体能控制的出资全部界定为国有资本,这无疑扩大了“国有”的内涵,其本身就存在法理上的障碍,从根本上影响了产权登记证的效力。

2. 产权登记证存在法律效力问题。国资委一直是把产权登记证作为一种所有权凭证来对待的。这一点从有关资料中也可以得到佐证。把产权登记证作为一种所有权凭证来对待,就很难回避法理障碍。财政部企业司主编的《企业财务通则解读》中就强调“取得企业国有资产产权登记证,并不免除企业向投资者出具出资证明书的义务,因为前者仅是国有资产管理的行政手段”。然而,企业之所以会积极办证,是因为企业觉得证件对它有用,例如工商登记、税务登记,如果没有看得见的好处,那么企业肯定不会积极办理产权登记证。正因为这样,现在资产评估立项制度已经改革了,产权登记证的作用空间被进一步压缩了,在这种情况下,原有的产权登记制度如果不加以改革,要想普及开展几乎不太可能。

3. 产权登记证所有权的归属不明确。产权登记证到底应该归谁所有?是属于占有国有资本的企业,还是属于企业的出资者?这个问题一直不明确。笔者认为,如果产权登记证是所有者权益的法律凭证,那么产权登记证就应该属于企业的出资者;如果产权登记证属于占有国有资本的企业,那么境外占有国有资产的企业办理产权登记证,是否还会涉及国有资产监管部门的规章能否约束境外企业法人的问题。

三、做好国有资产产权登记工作的设想

首先要明确产权登记的目的,也就是产权登记的性质、功能定位,或者说我们想建立一个怎样的产权登记系统。然后根据目的去设计、执行产权登记制度,同时根据执行过程中的反馈信息不断修正制度,确保用最好的方式、最低的成本实现最终目的。如果经过各种修正、调整,还是不能实现我们的最终目的,那么产权登记就必须废止或者换用别的方式。笔者认为产权登记应当是一个信息系统,而非一个监管手段,产权登记的主要功能是为国有资产监管提供必需的信息,信息的准确

性、及时性是第一位的。产权登记本身不应承担监管职能,它只有和其他监管措施结合起来,才能发挥制裁违规行为、防止国有资产流失的目的,单纯依靠产权登记及通过“先产权,后工商”去防止国有资产流失是不可能的,违规行为发生了,不给它办产权登记也于事无补,这一点已为实际情况所证实。

对资产保持强有力的控制,莫过于将其登记造册,并根据资产变化情况实时更新记录。但是,登记未必适合所有的监管工作,例如登记制度对机动车管理来说非常有效,但是对流动人口管理来说就不够理想,传统的户籍制度也因此日益受到挑战,国有资产产权登记制度同样面临这样的问题。登记能否成功实施,既要看被登记对象的特点,又要看反馈纠偏措施是否有力,机动车登记制度之所以能有效执行,就是因为未经登记不得上路行驶,违规就会有很高的被抓风险。

目前的产权登记信息过于简单,要把产权登记建成一个综合性的、完备的信息系统,必须与现有的财务会计信息系统相结合。从首次颁布企业会计准则、企业财务通则到现在,我们已经建立起了比较成熟的财务会计信息系统,在既有财务会计信息系统之外,再花费大量的人力、物力、财力去维持一套产权登记系统是毫无意义的,不仅增加了政府和企业的负担,而且本身就是国有资产的一种低效率运行。目前产权登记的信息与财务会计信息存在着高度重复性,依托现有的财务会计信息系统,通过增加功能模块开展产权登记,实现监管机构内部信息共享,可以更好地完成国有资产监管的使命。

同时,必须改革产权登记办理机制。目前所有的产权登记工作一律由国资委负责,工作量非常大,国资委早已不堪重负,单纯依靠增加人员不可能从根本上解决问题。既然投资决策权、某些股权变动审批权可以交给企业集团,那么为什么产权登记工作不可以适当地放权呢?

另外,我们还必须大力加强理论研究工作。尽管产权登记工作细致具体、业务繁琐,是一项操作性很强的基础性工作,但不能因此就忽视对它的理论研究,产权登记制度的背后隐含着丰富的理论内涵,要设计一套合理、有效的产权登记制度,必须开展专题研究和实地调研。

主要参考文献

1. 宋兴文.通过产权登记年检统计国有资产存量的探索.国有资产管理,1995;7
2. 戴新民.产权登记工作是加强企业国有资产管理的基础.国有资产管理,1997;4
3. 岳学鲲.企业国有资产产权登记的回顾与展望.国有资产管理,1997;6
4. 谢秀芳.国有资源性资产产权登记方案初探.国有资产管理,1998;2
5. 张瑞,万建成.基于NET技术的企业国有资产产权登记系统的设计与实现.计算机应用与软件,2007;2
6. 任席义,杨必胜.企业国有资产产权登记工作亟待加强.财政与发展,2002;2
7. 宁敦煌,严伟新.企业国有资产产权登记工作中的问题及对策.财政与发展,2000;22