

人大国有资产监督机制研究

周长鲜

(兰州大学,甘肃 730000)

内容提要:对社会主义国家国有资产的研究,是整个社会科学界面临的重要课题。然而,由于我国至今还没有制定专门的国有资产监督法,使人大对国有资产还难以实施有效监督,仍需通过监督体制与机制的完善,实现从“人为控制”向“制度控制”的模式转型。对此,针对人大国有资产监督中所存在的信息不对称和制度供给不足等问题,有必要在积极参考借鉴地方人大相关的首创性实践探索经验的基础上,全面完善由相关利益主体“全参与”、监督范围“全口径”覆盖和监督程序“全过程”贯通的有效机制,积极建构起人大及其常委会对国有资产进行“全生命周期”监督的制度体系,进而全面推进国有资产治理体系和治理能力的现代化。

关键词:人大国有资产监管 信息不对称 国有资产治理体系

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)09-0069-09

一、研究背景与问题的提出

国有资产不仅是我国作为社会主义国家建设的政权基础,也是政府提供公共产品和公共服务的基本保障,同时还是广大国民享有权益的公共财富。自改革开放以来,我国国有企业的实体建设获得了长足发展,成为中国特色社会主义现代化建设的重要物质保障。尽管国有企业和国有资产的改革是我国经济体制改革的核心内容,但长期以来人大对国有企业的改革缺乏总体监管。^[1]国有资产流失长期困扰我国改革与发展,国企改革和国有资产监管已成为社会各界人士广泛关注的焦点问题。党的十八大以来,党中央、国务院

对国有资产的监督越来越重视,加强人大国有资产监督职能成为党中央赋予人大的新职责,但是国有资产监督法制不够健全,相关体制机制不够完善,监管工作仍面临缺乏人才、技术和制度支持等多重困境。

(一)人大国有资产监督的概念与性质界定

国有资产,一般是指作为社会代表的国家直接占有部分或全部社会生产资料,并通过特定方式进行社会再生产的一种财产占有形式。^[2]一般而言,占主导地位的生产资料所有制形式,决定整个社会生产关系的性质。^[3]相比于封建制等其他形式的国有资产所有制而言,社会主义国有资产在整个国民经济中居于主导地位,是决定一个

[收稿日期]2022-04-03

[作者简介]周长鲜,国际与政治关系学院副教授,研究方向为政治制度与基层治理。

国家是否具有社会主义性质的根本标志和首要特征,是社会主义制度赖以存在和继续向前发展的物质基础。

国家财产权是国家代表依法对国有财产享有占有、支配、使用、收益和处置的权利。从权能属性来看,国有资产监督权是对国家财产权的重要丰富和拓展。而国有资产监督权,是指政府出资人和运营者为了维护国有资产所有者的合法权益,依法对所投资企业国有资本的经营管理实施监督管理的权能。由此可见,国有资产监督权是在国有资本所有权基础上派生出来的权能。建国以来的经济社会发展实践表明,国有资产所有权与监督权的有效整合,能够更好发挥出国有资本对国民经济运行的调节控制作用和国民经济结构的优化效应。从社会主义国家国有资产监管的范围来看,我国现阶段的国有资产主要包括“四大板块”:金融企业国有资产、行政事业性国有资产、企业国有资产和国有自然资源(资产)。其中,行政事业性国有资产主要包括各级各类行政事业单位占有、使用的国有资产和依法支配的公共基础设施、保障性住房等国有资产。这是当前国有资产监管中具有典型代表性也相对成熟的一部分,是本文要探讨的重点内容。

从监管视角来看,国有资产由“作为社会代表的国家”直接占有并进行社会再生产。然而,“作为社会代表的国家”是一个集体概念,既非确切的能动个体,又无确定的个体指向,如何使其在国资监管中担负起确切的主体责任,以及进一步解决“国有资产由国家监管”中的“社会代表”监督主体缺失问题,还需由国家权力机关代表国家和人民进行监督。^[4]在我国,人民代表大会作为人民选举产生的行使国家权力的代表机关,由人大

对国有资产进行监督无疑具有最高权威性和最广泛的代表性。对此,还需从社会生产力和生产关系的发展要求出发,正确运用马克思主义的基本立场、观点和方法来科学地认识现实的社会主义国有资产的属性要求,从人大及其常委会对国有资产监督权落实的现实要求出发来搭框架、立制度和建机制,以全面建构具有中国特色的社会主义国有资产治理体系。

(二)人大国有资产监督职责的确立

建立国有资产管理情况报告制度,加强人大国有资产监督职能,是党的十八大以来党中央交给人大的一项重大政治任务。^[5]国有资产的运营和监管作为一项计划性很强的国家经济活动安排,如何使之适应社会主义市场经济发展的需要,以及如何健全完善社会主义国有资产所有制,进而建构起具有中国特色社会主义的国有资产监督制度体系,这是新中国成立以来一直探索解决的一大难题。过去几十年的社会主义实践,很大的教训就是在理论上没有解决好这个问题。^[6]特别是,在农业基础经济规模占据较大比重的情况下,社会主义制度是在封建社会、半封建社会的基础上建立起来的,并没有经过市场经济的竞争性发展和锻炼,如何使国有资产的运营和监管适合社会主义市场经济建设和发展的需要,就成为理论研究和实践探索中的重大课题。

党的十八大以来,以习近平总书记为核心的党中央把如何加强人大对预算审查和国有资产的监督权提高到前所未有的历史高度。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出要加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能。可以说,这是第一次把人大监督国有资产的职能与人大的预算决算审查监督职能提到了同样重要的地位。之后,国务院国有资产监督管理委员会的成立,标志着我

国国有资产管理体制的进一步深化改革已经进入实质性操作阶段。2020年12月,十三届全国人大常委会通过并颁布实施《全国人民代表大会常务委员会关于加强国有资产管理情况监督的决定》^①,进一步

为落实人大国有资产监督权搭框架、立制度和建机制,这也是首次全面地对全国人大常委会开展国有资产管理情况监督作出法律性规定(见表1)。^[7]

表1 关于人大国有资产监督权的主要规定与调整

年份	会议名称	党中央文件规定	关于人大及其常委会相关法律制度的确立与完善
2012	党的十八大	加强对政府全口径预算决算的审查和监督	2008年,各级人民代表大会常务委员会通过听取和审议本级人民政府履行出资人职责的情况和国有资产监督管理情况的专项工作报告,组织对本法实施情况的执法检查等,依法行使监督职权。(《企业国有资产法》第六十三条)。
2013	党的十八届三中全会	加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能(《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》)	2014年,全国人大常委会通过修改预算法的决定。 2015年,改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制。 2016年,建立预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议机制。
2018	党的十九届三中全会	加强人大对预算决算、国有资产管理等的监督职能。	2017年,建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度。 2018年,党中央出台《关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》。
2019	党的十九届四中全会	支持和保证人大及其常委会依法行使职权,健全人大对“一府一委两院”监督制度。	2020年,《全国人民代表大会常务委员会关于加强国有资产管理情况监督的决定》。

(三)研究问题的提出

长期以来,代表国家行使国资监管的是政府各相关部门,但很多都不是专门的监管部门。国有资产监督主体长期处于“缺位”状态,造成产权管理主体多元化,政出多门而又互不协调。因此,人大国有资产监督权的提出,不仅需要解决国有资产监督顶层设计的问题,而且需要全面完善监督机制。而且,不管是在理论上还是在实践中,我国许多国有企业在社会主义市场经济建立和转型过程中所遭遇的挫败,也证明了国家监管的必要性。而导致人大对政府预算审查监督信息不对称的直接原因,主要是人大机关工作人员和人大代表既没有足够多的时

间,也没充分的技术保障同预算部门和单位进行直接的信息对接。因此,人大对国有资产的监督,既需要基于市场关系的信息交流,也需要基于规制关系的信息交流,必须设计最优的体制机制改革方案来解决监管中信息不对称所带来的制度掣肘问题。

依据企业国有资产法的原则性规定,可对人大国有资产监督体系做一个基本的分析框架(见图1):监督的被规制方是管理和使用国有资产的中央政府和地方政府,监督的主体规制方是全国和地方各级人大常委会,而监督的受益方则主要是拥有国有资产权的最终所有者人民群众。这样,从政治沟通的视角来看,人大及其常委会对国有资产的监督过程主要是一个收集和处理有关信息流的过程。因此,在人大对国有资产的监管中,主要问题在于如何克服信息不对称带来的障碍,及时促进规制方、

^①2021年4月,十三届全国人大常委会通过并颁布实施修订后的《全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定》,将人大预算审查监督、国有资产管理情况监督有关改革举措、成功经验做法上升为法律规定,使党的主张通过法定程序成为国家意志。

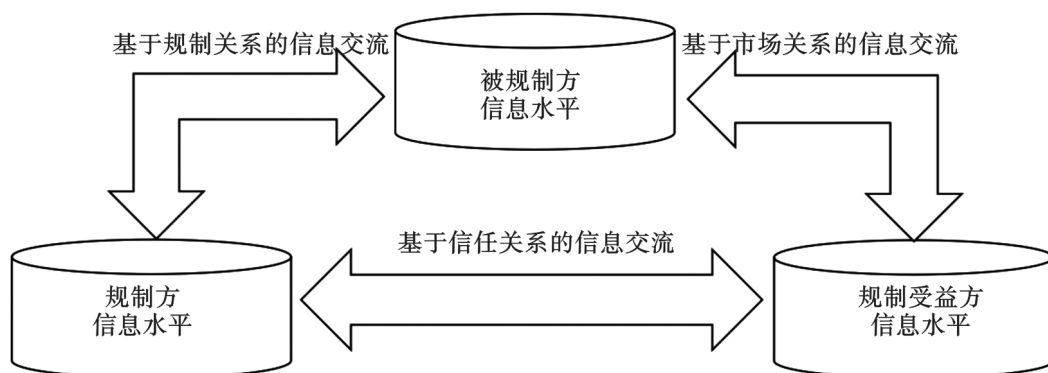


图1 基于信息不对称理论的监督机制分析框架图

被规制方和规制受益方之间的信息共享与交互。对整个系统的监督效果,则取决于各利益相关者之间的信息流质量状况。

二、人大国有资产监督存在的主要问题

国家治理的核心在于公权力的有效配置和高效运行。在财政领域,公权力不仅包括管理性的行政权力,还包括物质性的公共财产权。^[8]相应的,有效行使人大国有资产监督权,不仅是对国家治理资源合理化分配和国家治理状况的重要检验,也是完善人民代表大会制度和促进国家民主政治建设的重要突破口。近年来,我国行政事业性国有资产管理遵循“国家统一所有,政府分级监管,单位占有、使用和支配”的管理体制,使人大国有资产管理工作实现良好开局。^[9]但是,由于相关法制建设还不够健全,在国有资产的配置、使用和调拨等环节仍存在许多较突出问题。

(一)在购置环节,国有资产的配置标准不够明确

购置环节,是国有资产从普通“资产”变成“国有”资产的首要环节。国有资产的一个重要特征就是它的“公有”性。从应然状态而言,这不仅指

国有资产应具有能与预算安排相对应的通用“公共化”客观配置标准,而且可以根据冗余情况通过资源“公共化”平台而进行调拨配置。然而,要达成这一理想状况,目前仍面临一系列的现实难题。一是资产购置标准体系不够健全。由于行政事业性国有资产配置的标准化建设相对滞后,专用资产配置标准体系建设进展缓慢,存在通用资产配置标准不够合理,以及部门、单位超标准、超计划购置和配置资产不严格执行政府采购程序等问题。二是资产购置需求的制定未能与存量资产状况进行统筹考虑。由于国有资产存量监管制度不够完善,一些现有资产并未能完全纳入统计范围而长期脱离监管,在现实中普遍存在“重购置,轻监管”的状况,不仅造成重复购置和超标准配置等问题,而且使部分国有资产处置和出租出借收入未能按规定实行“收支两条线”管理。三是尚未建立起有效的资产入账管理制度。虽然许多国有企业对国有资产“入账”有所管理,但疏于资产入账标准的审核,且由于部分特定类型国有资产的性质定位、政策目标不够明确,使许多资产游离于账务监管体系之外。

(二)在使用环节,日常监管制度的执行不到位
首先,定期清产核资制度流于形式。当前许多

地方的定期清产核资制度大多流于形式,在人大通过特定问题调查进行清查核实时,发现前后存在较大数据核算差异。其次,日常产权管理制度存在疏漏。从物权的完整权能来看,对国有资产的监管不能仅仅局限在对其“占有”状态的监管,更应拓展到对其使用、收益和处分等权能状态。长期以来,由于对出租出借方面监管的疏漏,造成部分地方、单位不仅存在拆解公开招投标程序等不良行为,而且还在出租出借方面存在低价超期等不合理处置做法。三是,日常动态监管制度不够健全。在动态监管中,还需重点关注资产是处于使用还是闲置状态,以及使用率的高低问题。以免在单位内公用资产(公车,公房)闲置的情况下,又产生租(车,房)等持续性大额开支费用。四是,缺乏妥善的流动资产监督制度。在资产流动方面,据全国人大的调研,普遍存在流动资产占比偏高、规模偏大等问题。2018年全国行政事业性国有资产中流动资产占近40%,规模超过13万亿元,其中银行存款约4.8万亿元,盘活存量资金资产存在相当空间。^[10]此外,资产管理维护制度不够完善。在这方面,主要是部分单位领导存在贪大求新甚至是攀比心理,缺乏节约意识,造成原有资产修复性使用率不高、略有瑕疵就被抛弃等浪费现象。

(三)在调拨与处置环节,单位部门和制度模块间的衔接不够

在“一物一账”的监管体系中,国有资产的单位/部门间调拨与处置行为,既是“物”的调拨,更是“台账”数据信息的调拨。当然,其首要前提是要有可靠的制度衔接。但在单位占有使用的支配体制下,如何推进特定国有资产的高效调拨流转使用,仍面临共享共用机制运行不畅等方面的问题。一是分级监管与社会公共事业统筹发展衔接不到位。一些社会

事业主管部门和地方政府在资产管理工作中,过多强调“分级监管”,造成社会事业发展国资分配不平衡等现象比较突出。二是单位之间调拨的制度供给不足。部分地方和单位过多强调对国有资产的“单位”占有、使用和支配的权利,或是造成部门利益主义至上,或是调拨“单位之间”的调剂使用、共享共用等制度缺乏可操作性。三是缺乏完善的资产处置制度。由于缺乏较科学系统的资产“出账”规范,许多资产处置制度缺失,造成随意变卖、擅自处置国有资产等不良现象,还需健全完善全周期的监管制度。^[11]

(四)在评价反馈方面,尚未建立起有效的闭环反馈机制

人大对国有资产的监督,主要运行机理是从政府监管的“外部”发现问题并强化其监督权的有效落实,形成闭环的“全过程”监督反馈机制。由于当前仍未建立较完善的制度体系,尚难以进行有效的绩效评价与反馈和督促改进。首先,监管职责划分不够明晰。在当前人大监督实践中,存在监督职责分配要么过于分散要么过于集中的极端状态,无益于工作的有序推进。其次,监督评价指标体系有待健全完善。行政事业性国有资产管理评价不够全面,评价指标体系也不够系统,还未对经济性效益评价和功能性实物评价进行有效统合。若缺乏成本效益的经济性评价指标,容易导致一些地方和单位在资产配置时只讲需求而不计成本。若缺乏实物功能性评价指标,容易导致一些地方和单位在资产报废时只看最低年限而不看实际功效状况,很容易造成闲置或过早报废所产生的人为浪费。最后,缺乏有效的整改问责机制。由于各级政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况的法制不健全,政府方面对责任划分不够明晰,对领导干部实行离任审计

和责任追究制度设计不完善,对应该追究哪个部门或单位责任以及采取什么样的处理方式都还不够明确,难以切实督促整改和进行问责而使监督缺乏实效性。

(五)在体制机制方面,有待健全完善相关法律法规

法律是社会共同体需要遵循的共同行为标准,其本身就是传递与鉴别正误的信息载体。人大国有资产监督作为一项具有专门性的工作,需要相对明确的规范标准。然而,当前我国并没有专门的国有资产监督法,现有规范性文件的位阶和权威不够。近年来人大对国有资产的监督主要依照《行政单位国有资产管理暂行办法》(2017年修订)《事业单位国有资产管理暂行办法》(2019年修订)来进行,造成相关监督规范的依据不足和监督范围的界定不清,使人大对国有资产流失等问题难以进行有效追责。更为现实的挑战是,人大及其常委会的监督人员力量比较薄弱、配备不足,一些基层单位甚至一人身兼资产、财务、会计等数职。省市级人大普遍反映,在人大财经委“小马拉大车”的模式下,现有人员队伍难以适应加强人大国有资产监督职能的需要。^[12]概而言之,对人大及其常委会而言,国有资产监督仍是一项处于起步阶段的艰巨任务。由于制度不健全造成各监管环节信息的不对称,不仅在资产配置时普遍存在资产管理与预算管理的割裂,而且对国有自然资源的监督还面临许多理论、技术和方法上的障碍。在实践中,现有地方综合执法队伍没有包括自然资源、水、林业等部门,对自然资源破坏、土地违法违规利用等问题缺乏有效执法监督手段。^[13]此外,同存在于国内的国有资产相比,境外国资的监管难度要大得多,面临的问题也更复

杂。^[14]因此,在现有人力、技术和制度等监管要素均匮乏的情况下,仍需通过体制机制等方面的顶层设计来全面加强国有资产监管体系的完善。

三、人大国有资产监督机制建构的主要内容

由于国有资产本身具有较宽泛的内涵和外延,这决定了人大对国有资产的监督并不是单一的监督制度,而是由资产管理制度、预算管理制度、资产调剂使用制度和分级监管制度等模块组成的监督制度体系。这不仅需要在党的领导下促进人大、审计和监察等机构间的统筹协调,而且需要在制度模块间实现良好的整合与衔接,通过“互联网+”技术的流程再造而提升监管效率。然而,由于地域和政府层级等因素所造成的人为割裂,在实践中难免会遇到跟“收支两条线”“分级监管”等原有客观制度的衔接与协调问题。信息化监管平台的建立,还需要相应的人力、技术和制度作为机制运行的可靠依托,可有效缓解多元主体间信息不对称的状态。

(一)树立“大资产”的监督理念,形成资产与资金相结合的监督机制

一是完善国有资产“物帐一致”的监管制度。结合政府部门国有资产管理制,实行“有物必有帐,有帐必有物,物帐必相符”的“三必”监管原则,全面落实对国有资产管理的“精准化”。二是坚持资产与资金监督的制度规范。针对实践中普遍存在的“重资金,轻资产”状况,需要加快建立国有资产管理与预算决算管理有效衔接、有机结合的管理机制,促进资产存量管理与预算资金管理的有效统一。在购置新资产前先审查资产存量,通过线上与线下监管并举的方式加强资产和资金的监管,形成“大

资产”的有机监管机制。三是加强人大预决算管理对资产监管的约束。在人大预算审查监督中,对新增资产配置预算编报严格审核把关,从源头上促进科学合理配置资源和提高财政资金使用效益;在决算审查监督中,加强资产管理对决算管理的支撑,预算投资、政府投资基金、政府和社会资本合作(PPP)等各种形式形成、配置的行政事业性国有资产应作为决算的重要组成部分,以反映财政资金所发挥的真实效用情况。^[5]四是逐步形成区域层级横向监管与行业纵向管理相结合的网格化管理模式。通过“大资产”理念的落实,健全完善“公物仓”的监管机制,提高人大国有资产监督的制度效能。在纵向上,充分考虑行业纵向管理与发展的需要,逐级明晰监管职责;在横向上,充分考虑区域统筹规划的需要,全面促进基础关键设施设备的均衡配置。

(二) 完善人大听取和审议国有资产变动情况的动态监管机制

一是完善国有资产配置标准体系。根据党和国家各项事业发展的规划目标,分类研究提出不同行业、部门提供公共产品和服务的具体要求和量化标准。可在依据区块链大数据信息的基础上,进一步明确相关国有资产的供需以及盈亏状况。二是国有资产重大政策调整出台前向人大报告备案制度。结合中共中央关于人大预算监督向政策拓展的要求,及时建立国资重大制度出台前向同级人大常委会报告制度,加强人大常委会对国有资产重大调整的政策监管。三是重大国有资产变动的“事前”审查制度。根据“三重一大”事项^①的监管需要,各级人大常委会根据本地经济社会发展水平状况,可对“重大”国有资产的重要性及其价值做进一步的分类管理,

^①“三重一大”,即:重大事项决策、重要干部任免、重大项目投资决策、大额资金使用。

达到一定数额或重要程度的国有资产在出入账时能够被政府主动报送并接受同级人大常委会的监督。四是重大国有资产处置情况的专项审查监督制度。将重大国有资产的变动审批同人大重大事项决定权相结合,对重大国有资产的异动情况进行专项审查监督,根据实际需要适时召开专家论证会或是听证会,切实提高人大监督工作的实效性。

(三) 听取和审议国有资产管理情况的专项工作报告制度

一是加强产权管理制度,夯实国有资产管理和报告基础。通过对公共基础设施、储备土地、文物等行政事业性国有资产的确认、计量和会计核算,进一步做好相关资产的实物统计和产权管理制度。针对许多单位的房屋等不动产产权不明晰等问题,厘清各类公共设施的产权划分,积极完善数据模块中相关会计核算制度和报表体系,补充完善国有资产的统计数据信息。二是根据地方人大的试点经验,加强对“双报告模式”的总结研究。根据重庆市等地人大的探索,对年度报告可采取“双报告模式”即书面报告综合报告,口头报告专项报告,推动人大国资监督一年一重点,在夯实每个国资监督领域的基础上,全面加强人大对国有资产的有效监督。同时,加大对国有资产的审计力度,形成审计情况专项报告。三是根据全国人大的前期实践,加强“五年规划”的逐步落实。自2018年以来,十三届全国人大常委会贯彻落实《中共中央关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》五年规划(2018-2022)(以下简称“五年规划”),每年在书面报告和审议国务院关于国有资产管理情况综合报告的同时,听取和审议一个专项报告。四是探索完善年度报告制度。在地方人大前期探索的基础上,积极加强理论研究总结。如,重庆某地区人大

常委会协助区委及时制定《关于建立区人民政府向区人大常委会报告国有资产管理情况制度的实施意见》，让听取和审议国有资产管理情况年度报告成为区人大常委会会议的“规定动作”，进一步明确政府向常委会报告国有资产的方式和重点，常委会审议的程序和重点，将所有国有资产全面纳入人大监督范围。

（四）完善人大对国有资产监管的全口径信息共享机制

一是完善人大对国有资产监管的重点事项检查制度。全国和地方人大常委会结合实际，每年选取1-2个国有资产管理重点事项列入人大常委会年初工作要点，作为人大常委会专题调研课题或主任会议听取议题，推动政府国资管理工作提质增效。二是完善专业小组监督检查制度。通过邀请代表参与区国有资产重大政策出台前向人大常委会征求意见座谈会，相关专题调研、视察活动，听取代表对国资管理监督的意见建议，扩大国资监督工作影响，形成全社会关注支持国有资产管理监督的氛围。三是完善人大对国有资产监督的专题调研制度。通过在高校设立研究中心等方式，全面加强实践探索与理论研究的结合。

（五）完善人大国有资产监管的评价与整改问责机制

一是完善人大代表关于国资监管的重点建议办理制度。在人大代表小组制和专题调研等实践考察的基础上，借助地方领导督办人大代表重点建议机制，每年筛选2-3件与国有资产管理有关的难题列为地方领导重点督办建议。以重庆市长寿区为例，近两年通过区领导重点督办，压实承办单位工作责任，有效破解了一批国有资产管理难题，促进了区政府盘活农村学校闲置资产、解决乡村振兴用

地困难，加强对已征未用土地管理等，使人大国资监督实效充分凸显。二是建立国有资产变动异常情况的纠错和整改制度。通过结合审计监督等方式，在人大对国有资产变动异常情况信息进行调查核实的基础上，要求政府机关积极纠错，不断完善相关整改制度。三是完善监督审议意见落实情况的监督反馈制度。建立国有资产管理情况报告审议意见跟踪监督机制，每年纳入常委会年度重要工作安排，由预算工委牵头，建立整改落实台账，通过调研、视察、纳入部门评议参考内容等方式督促政府落实审议意见。同时，相应建立国有资产盘亏处置机制和赔偿机制。四是完善国有资产监管的效能评价制度。建立管理评价指标体系，形成考核评价机制。评价结果作为下一年度资产配置预算的重要参考依据，并同步纳入领导干部考核体系，形成有效的激励约束机制。五是完善奖惩和问责制度。对某些取得显著监管绩效的地方人大，给予奖励并及时总结经验。以重庆市长寿区为例，截至目前，区人大常委会提出的10余条关于加强国有资产管理的审议意见，区政府均采纳办理并落实到位。其中，促进政府对近2500套闲置定销房进行了处置，实现国有资产收益3.5亿元。对此，还应该拟定相应的奖励机制，并积极推广好的做法和经验。同时，应建立人大国有资产监督与国家监察监督相衔接的有效机制，加强相关信息共享和工作联系，推动整改问责。^[6]

（六）完善人大进行国有资产监督的法律制度体系

一是督促国资管理单位完善“内部”管理制度。通过委托立法和授权立法等方式，督促各单位制定适合本部门和单位实际的监管制度，促进国有资产规范管理提供制度保障。二是尽快推进国有资产法的制定。加快国有资产立法进程，抓紧研

究制定国有资产管理法,从国家层面全面提升法律规范层级。三是建立健全相关辅助机构和配套法律法规。基于国有资产种类较多、范围较广等方面的特点,全国人大适时制定修订相关类别和领域的资产登记、交易与处置、产权变更、监督考核等配套法律法规,逐步形成比较系统、完备、可执行的资产管理法律制度体系,推进国有资产“全生命周期”的精细化监管。

四、结语

人大国有资产监督权的确立及监督职责的履行,是在国有资产治理体系和治理能力提升的伟大历史进程中,积极完善与社会主义市场经济相适应的国有资产管理体制的重要战略安排。当前,国有资产在我国国民经济发展中的基础和引领作用还不够明显,仍面临深刻的体制机制现代化转型与完善问题。对此,还需在系统深化理论研究和完善实践操作规范的基础上,借助区块链等新兴现代化技术手段,全面制定符合我国国情的国有资产购置、验收、清查核资与责任追究监管体系,并通过人大监督、审计监督和监察监督的有机结合,为国有资产监管工作的落实提供全面系统的运行机制和制度规范,全面提升社会主义国家国有资产治理的整体效能。

参考文献:

[1] 李曙光.国有资产法律保护机制研究[M].经济科学出版社 2015 年版.

[2] 李世华.社会主义国有资产论[M],法律出版社,1991,1.

[3] 国家国有资产管理局科研所,经济科学出版社编.经典作家论国有资产[M].经济科学出版社,1992,70.

[4] 许安标.坚持正确监督、有效监督——新时代加强改进人大监督工作的实践与探索[J].中国法律评论,2021(5): 1-16.

[5] 史耀斌.深入贯彻党中央决策部署,扎实推进国有资产报告和监督工作[J].中国人大,2019(12):26-31.

[6] 李连仲.国有资产监管与经营[M].中国经济出版社,2005,1.

[7] 史耀斌.贯彻落实习近平法治思想,修订加强中央预算审查监督的决定,制定加强国有资产管理情况监督的决定[J].中国人大,2021(17):13-17.

[8] 李松森.国有资产监督[M].中国经济出版社,2005,17.

[9] 刘剑文.财政监督制度变革的法治进路——基于财政绩效的观察[J].中国法律评论,2021(3):167-176.

[10] 史耀斌.关于《全国人民代表大会常务委员会关于加强国有资产管理情况监督的决定(草案)》的说明——2020年12月22日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议上[J].中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报,2021(1):154-156.

[11] 史耀斌.全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会、全国人民代表大会财政经济委员会关于企业国有资产(不含金融企业)管理情况的调研报告——2020年10月15日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上[J].中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报,2020(5):858-866.

[12] 樊丽明,史晓琴,石绍宾.我国地方人大预算监督评价:理论、指标及应用[J].管理世界,2022,38(2):100-115+7.

[13] 周长鲜.从“行政型”到“治理型”:人大预算审查监督的转型重点、问题症结与破解对策[J].人大研究,2021(7): 28-34.

[14] 史耀斌.全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会、全国人民代表大会财政经济委员会、全国人民代表大会环境与资源保护委员会关于2020年度国有自然资源资产管理情况的调研报告——2021年10月21日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上[J].中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报,2021(7):1350-1361.

[15] 刘剑文.财政监督法治化的理论伸张与制度转型——基于财政民主原则的思考[J].中国政法大学学报,2019(6):169-179+209.

[16] 史耀斌.全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会、全国人民代表大会财政经济委员会关于企业国有资产(不含金融企业)管理情况的调研报告——2020年10月15日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上[J].中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报,2020(5):858-866.

【责任编辑 孟宪民】