

国有资产管理情况综合报告的 制度意义与有效实践

綦好东 郭骏超 彭睿

摘 要：国务院向全国人民代表大会常务委员会提交国有资产管理情况综合报告，报告具有“受托责任”履行与“决策有用”双重目标，同时又具有“过去”与“将来”信息同报和突出关键信息等主要特征。而国有资产管理情况综合报告作为一项制度既包含程序约束与行为约束，又在保证人民当家作主、促进政府履责、提高国有资产信息透明度与管理绩效，以及重塑国有资产管理公信力等方面有着积极的意义。基于此，为促进国有资产管理报告制度的有效实施，应从建立定期报告与“申请——披露”相结合的信息披露体系、设立“清单制”以提高地方层级报告灵活性、引入第三方专家开展建设工作，以及推进相关制度协同等方面进行制度与机制创新。

关键词：国有资产；管理情况综合报告；制度意义；实践对策

中图分类号：F276.1 **文献标志码：**A **文章编号：**1003-286X(2019)04-0004-07

2018年10月24日，十三届全国人民代表大会常务委员会第六次会议审议了《国务院关于2017年度国有资产管理情况的综合报告》（简称国有资产管理情况综合报告），这是贯彻执行2017年12月中共中央印发的《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》（简称《意见》）的首份成果，也是自新中国成立以来国务院首次就国有资产管理情况向全国人民代表大会常务委员会（简称全国人大常委会）做出的正式报告。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（简称国有资产管理报告制度）是完善国有资产管理治理体系的重要举措，有着丰富的制度内涵和现实意义。由于国有企业是国民经济发展中的主导力量，并在深

化市场经济改革中承担“先锋”作用，故国有企业资产及其管理工作的相关信息备受关注。本文拟以国有企业（不含金融企业）资产管理情况报告为切入点，简述国有资产管理情况综合报告的主要特征，进而探析国有资产管理情况综合报告的制度意义，最后对国有资产管理报告制度有效实施的对策进行探讨，以有助于大家更好地理解这一制度的核心价值，凝心聚力、有序有效深化国企改革，不断提升国有资产保值增值的认知基础和治理能力。

一、国有资产管理情况综合报告的主要特征

国有资产管理情况综合报告是评价政府监督管理国有资产情况的重要依

据。作为现代化国家治理体系的制度工具，其应与政府综合财务报告遵循效力相当的报告规则，注重提升信息透明度与更好服务决策的功能实现（黄志雄，2017）。本文以《意见》为基础，参考国际公共部门会计准则理事会（International Public Sector Accounting Standards Board, IPSASB）、国际会计准则理事会（International Accounting Standards Board, IASB）等专业机构发布的财务报告概念框架，对国有资产管理情况综合报告的特征进行归纳。

（一）双重意义的报告目标

《意见》中虽未单独确定国有资产管理情况综合报告使用者的范围，但全国人民代表大会（简称人大）监督的性质表明，全国人大常委会与作为报告者的

基金项目：国家社会科学基金重点项目“混合所有制改革背景下国有资产监管体制转型研究”（18AJL007）

作者简介：綦好东，中国海洋大学管理学院兼职教授、博士生导师，山东财经大学会计学院教授、博士生导师；

郭骏超，中国海洋大学管理学院在读博士研究生；

彭睿，山东财经大学会计学院在读博士研究生。

政府是报告的主要使用者,其他使用者还包括投资者、媒体、公众等其他利益相关群体。相应的,国有资产管理情况综合报告秉持了“受托责任”与“决策有用”的双重报告目标,且在加强人大监督的指导原则下向“受托责任”侧重。在我国宪法体制下,人大是最高权力机关,政府是行政机关,接受人大监督,对人大负责并报告工作。故政府理应向人大报告受托经营管理国有资产的责任履行情况。这既是其作为公共管理者的职责所系,也是国有资产公共性的体现(顾功耘和胡改蓉,2013)。全国人大常委会则根据政府提交的报告对其受托责任的履行情况予以评价,揭露其中的问题并实施问责,督促政府(及相关主体)进行整改。同时,公众也可根据所公开的报告了解国资运行情况并参与监督。而“决策有用”则体现在丰富监管机构信息资源、帮助决策层科学调整政策部署等方面。值得注意的是,国有资产管理情况综合报告作为人民监督的产物反映的是人民与国家关切,并未针对某一使用者需求进行特别编报。为实现报告目标,由《意见》“提高报告质量”一节可知,国有资产管理情况综合报告的生成实际上贯穿了三个层次的主体,分别是中央政府及所属相关部门、各地各级政府以及国有企业,它们“自下而上”层层汇总、上报国有资产管理情况。而连接三个层次主体的共同基础,既可以是共同控制,也可以是预算拨款,还可以是受托责任(IPSASB,2010;张娟,2010)。由于公共资源由人民共有(尤其是国有资产),一级政府无论是行使社会管理职能还是经济发展职能,本质上都可看作受托配置公共资源的过程,所以将“受托责任”作为确定报告主体的基本标准有着更广泛的含义。

(二)“过去”与“将来”并存的信息结构

国有资产管理情况综合报告主要由

“国有资产总体情况”“国有资产管理工作情况”以及“下一步工作安排”三部分信息构成,虽并未附加更多补充资料,但仍能对报告期内的国有资产管理情况作出扼要反映。将何种信息、以何种形式纳入报告是使用者信息需求的具体体现。由《意见》的“审议重点”部分可知,全国人大常委会主要从经营状况、合法合规以及推动改革事业与社会发展等多个方面展开对政府受托管理国有资产责任履行的评价。因此,有相当部分的国有资产管理情况结果是难以计量的。特别是在经济转型时期,完善国有资产管理体制、落实中央宏观调控政策等复杂工作尚缺少量化基础。因此,国有资产管理情况综合报告包含了核心财务信息(如资产负债率、国有资本及权益总额)与重要非财务信息(如改革与治理成效)两个主要层次,后者内含对政策与制度背景的描述。整体特点是财务信息相对简略,以国有资产管理情况信息为主,并着重反映改革的推进成果与未来期望。但两个信息层次间的联系并未被割裂,财务信息是管理活动的反映,非财务信息则是解读与预测财务数据的重要依据。此外,与政府综合财务报告相似,国有资产管理情况综合报告信息内容的选择受到报告制度所处环境因素的影响(李宗彦和郝书辰,2017),并不是一成不变的。伴随国有经济改革发展的进程,人大监督国有资产管理重点会发生改变,其他报告使用者的信息需求也会发生变化。因此,报告内容及信息呈现的形式也将适时调整以更好服务于使用者。

(三)在相对均衡的基础上突出关键信息

一份报告是否有效,在很大程度上取决于其信息质量。无论是IPSASB还是IASB,对信息质量的评价均以相关性、如实反映、可理解性、及时性、可比性与可确认性为基准并考虑成本约束,同

时,IPSASB强调重要性和平衡各质量特征对信息的约束(IPSASB,2014;IASB,2018)。由于对信息质量要求的约束作用主要体现在报告的编制过程中,而公众并不掌握生成报告的资料,所以目前在我国对有关国有资产报告信息质量的评价只能由全国人大常委会或其授权的专业机构做出(如审计署)。但从报告要求与公开报告中仍可看出,国有资产管理情况综合报告在兼顾各质量标准的基础上更凸显了对“重要信息”的要求。国有资产信息纷繁多样,以信息高度凝聚为特征的国有资产管理情况综合报告不仅要求“报告结果完整、真实、可靠、可核查”,更需要编制者能够提炼出直接反映国有资产管理活动的关键信息。此外,还应该看到,国有资产管理情况综合报告在作为信息载体时,其所能携带的信息含量并不如预期充足,信息披露与传递作用的实现也在一定程度上受限于报告形式。随着国有资产信息系统的建立完善,国有资产管理情况综合报告内容预期会更加丰富、合理。

二、国有资产管理情况综合报告的制度意义

制度是社会的活动规则,“约束”是其基本属性。回答“约束什么”“如何约束”与“约束后果”的问题构成了分析制度意义的主题。国有资产管理报告制度既“对外”依履约要求约束国有资产管理主体的行为,又“对内”依宪法精神约束报告程序,展现价值取向。而其实施后在国家治理、国有经济发展等方面所产生的现实意义更值得关注。

(一)国有资产管理情况综合报告的制度内涵

1. 宪法体制下的程序约束

我国《宪法》规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民”。人民享有平等占有生产资料带来的合法权利(杨春学,2017),其中包括监督权与知情权

等。构建国有资产管理报告制度的根本目的即是保护人民基本权利。

国有资产管理报告制度与一般意义上的公众监督有着本质区别：一是由全国人大常委会审议报告意为对政府行政合法性与效率性做出双重判断；二是因向全国人大常委会提请报告，使人民的知情权与监督权得到实现；三是由人大监督确保政府不能回避信息公开的要求。正是由于上述区别的存在，使得国有资产管理情况综合报告的基本程序实现了相对中立。在设计具体报告规则前，国有资产管理报告制度就在建制原则上既约束了政府对国有资产信息、报告程序、内容的控制或影响，也限制了意图直接对话政府的部分非理性“民意”，使得监督诉求趋于理性且合法可行。事实上，对报告程序中的维护，也表明人大监督的基本价值取向，即以人民利益为根本原则。国有资产管理报告制度将国有资产经营管理中何为与人民利益相关的事项交由全国人大常委会判断，这意味着在价值选择中放弃了包括政府在内的个体利益，而把公共利益置于核心位置，并以此约束某一利益集团的价值导向对集体行为的影响。故在此意义上，国有资产管理报告制度也实现了对价值选择的约束。

2. 履约要求下的行为约束

如果用“隐性”契约来描述国有资产经营管理活动中人民和政府之间的关系，即人民委托政府以出资人身份监督管理国有资产，那么约束政府失职懒政、违法违规等不当行为，就成为督促被委托人履约的“显性”手段。制度确立了规则，但有效的约束依然离不开内含于规则的激励机制。特别的，当受约束主体的范围随着委托链条的延伸而扩大时，激励机制的设计尤为重要。然而，可用于激励国有企业提质增效的部分经济工具（如绩效奖、员工股权等），却并不适用于政府部门。因此，国有资产管理报

告制度以明确主体责任为基础，将常态化监督与问责追责融入制度设计，从“什么行为不受鼓励”这一侧面来体现激励的持续性与强度。这种具有特殊表现形式的激励蕴涵着以下具体含义：

一是明晰了主体责任。从国有资产管理情况综合报告可知，2017年全国国有企业和国有金融企业的资产总额分别达到183.5万亿元和241.0万亿元。规模如此之大的资产事关国家稳定与发展大局，而管理和运营这些资产需要政府、出资人代表及企业的协同努力。《意见》规定由国务院在汇总各地国有资产管理情况后，编写报告并向全国人大常委会汇报。如此程序，既加强了全国人大常委会对国有资产经营管理的监督职责，亦明确了国务院的管理与报告职责，更表明了实现国有资本保值增值，推进国有企业深化改革的责任并不止于某级政府、某个部门或某个个体企业，而是要依赖于国有资产委托代理链条的有机衔接和高效运转。这个委托代理链条上的各级政府、各级国有资产监管部门、国有企业都是人民监督的对象，都应强化自身的责任意识与履职能力，切实将人民的共同富裕管理好、经营好。二是强化了常态化监督机制。《意见》既规定了报告方式与重点内容，明确了审议程序与重点，更强调了报告审议后的问责及整改要求。据此，国有资产管理情况得以序时、系统、有重点的记载与呈现，这在一定程度上保证了国有资产管理绩效及问题状况能够真实、及时得以反映，降低因报告不连续、结果不可比而引起的“应付了事”甚至“弄虚作假”的风险。三是完善了管理问责程序。制度既可告知人们什么可为，或什么不可为，还能表明何种行为会受到鼓励或惩罚。只报告，不提问，不问责追责，难以实现有效监督。问责的力度与对问题整改情况的追踪，表明了监督的决心，决定了激励的强度。全国人大常委会代表全体人民

从报告中发现疑点问题，要求国务院层层查问原委，级级落实责任，并督促其整改，确保国有资产管理与运营的方向正确、绩效合乎预期。

此外，国有资产管理报告编制与报告的过程，也是各级政府、国资出资人代表检视自身管理与经营能力和工作绩效的过程，通过对标“审议重点”，详解审议意见，认真分析工作中的不足和难点，对下一步的工作部署做出客观审定与优化调整，推动国有资产管理、国有资产运营、国有企业改革等工作更加扎实有效。

（二）国有资产管理情况综合报告的现实意义

1. 有助于落实人民当家作主的根本宗旨

保证人民当家作主就是要在保障经济基础的前提下，确保人民能够合法行使国家权力。国有资产管理报告制度的建立与实行既以制度创新巩固并拓展了国资监管的理论与实践基础，又因为人民行使监督权搭建桥梁而具有重要的路径意义。

我国《宪法》规定：“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制”。但“共同所有”不等于“共同经营”。在国有资产（资本）的管理与经营体系中形成了“全体人民——人民政府——国有资产监管部门——国有资本投资运营公司——国有（含混合所有制）企业等”这一多层次委托代理链条。其中，委托人主体是全体人民，公共所有权的代理人主体或是行政部门，或是独立法人，但国有资产的经营、管理与监督职责终究需由具有私人动机的自然人来承担，故整个环节并不能“豁免”代理人侵犯委托人合法权益的风险。由于社会主义公有制下生产资料平等占有的内在属性要求国有资产（资本）的运行与积累代表社会整体利

益,因此,人民向代理人让渡部分权利的同时必然要求对代理人的行为过程及结果进行监督,以防止社会整体利益被攫取、公民权利的经济基础被动摇。由此可见,内含于国有资产产权关系的监督需求虽因代理冲突而产生,却并不会因契约解除而自动消散。监督权既由生产资料公有制而非私人缔约所赋予,就意味着它具有法理上的稳固性与长期性。相应的,就必须创设并完善相应的制度,保障其实践的可行性与持续性。

国有资产管理报告制度是保障监督得以落实的方式之一。如果报告制度长期缺失,那么人民对国有资产管理的监督就难以开展,其诉求更无法通过权威渠道汇集、反映,只能倾向于由“少数人”去监督、发声。但“少数人”的个人经验决不等于人民意志,他们的固有立场与利益需求也使其不可能真正客观地将分散意见整合成为共识(秦小建,2016)。而试图逾越法治逻辑的监督行为则更不可行。同时,分散的诉求(或意见)也容易被消解于行政行为。政府没有足够的资源应对所有纷繁不一的诉求,也很难及时选择出合理的意见做出处理,最终只能做“标准化”处理,使得监督诉求流于形式。国有资产管理报告制度的设立则既为人民依法行使监督权、提出共识,设立了常态化的以人大监督为核心的制度路径,同时,也完善了政府这一特殊代理人向其委托人——全体人民报告其资产管理工作受托责任履行情况的渠道,使其能够真实地面对人民监督,汇报成绩、解决问题,树立负责任的政府形象。

2. 有助于“倒逼”政府履职尽责

对政府来说,国有资产管理情况综合报告既是提交给人民的“成绩单”,也是“计划书”。“成绩单”中的成果自然可以增加各方信心,而其中暴露出的问题却更值得关注。问题的产生虽与意见不一、举措不当、执行不力等因素相联系,

但往往可归结于职责履行的不到位。若将“报告——发现问题——问责”作为监督约束的“正向”逻辑,那么“成绩单”则可发挥“倒逼”作用,以促进政府履职尽责。“倒逼”的实现主要依托于“压力”机制的有效传导。即,如果责任主体未能切实履责,那么它不仅会受到人大的直接问责,还将面临多重压力,包括批评、谴责、负责人岗位调整等诸多形式的“处理”。同时,声誉受损的风险(压力)也将随之攀升。无论对企业经营还是政府有效行政来说,良好的声誉都非常重要。如果一级政府因在国有资产管理中“成绩不佳”而屡被问责,那么就很容易失去人大、上级政府对其继续行政的信心,社会声誉也会受损。因此,为了避免被问责追责,树立并保持自身声誉,每级责任主体都要严肃看待自身责任,化压力为动力,履职尽责。而“计划书”的作用与“成绩单”异曲同工,它会将压力隐含于“下一步工作安排”,将职责履行的承诺寓于工作预期。如果责任主体本期的履责情况较预期存在较大幅度的偏离,则需做出说明并接受可能的问责。在当今的变革环境中,责任主体为了达到工作预期就必须投身创新,把革新理念、健全制度、创新技术作为关键途径,以提高履责质量。可以预见,当各级政府切实履责后,实际肩负保值增值责任的国有企业(包括国有资本运营/投资公司)自然不敢懈怠,公众也会由“旁观者”逐渐成为“积极监督者”,使改革发展的力量得以凝聚。

3. 有助于提升国有资产信息透明度与管理绩效

在信息时代,信息收集、处理、共享与利用水平决定了社会发展的整体进程。国有资产管理信息是国家决策的基础,国有资产信息透明则是广大人民群众行使监督权的前提。国有资产管理应与时俱进,致力于国有资产信息透明化和信息利用效率的提升,加速治理能力

的现代化进程。国有资产管理情况综合报告从生成到向全国人大常委会报告,再到向社会公开,既是信息生成和公开透明的过程,也是提升管理绩效的重要路径。首先,国有资产管理情况综合报告的编制既需要各级政府、国有资产监管部门与国有企业之间的“纵向连接”,也需要部门间的“横向协作”。其中既有信息“生成”与“输出”的信息系统功能,也有“协作”与“协同”的管理含义。它促使与国有资产运营相关的各方清查“家底”,审视管理工作,自下而上打牢国有资产信息集成基础,并为与预决算审查“交叉连接”,进而为形成立体监督体系提供条件。同时,国有资产信息的精确化、系统化、透明化也有利于提高经营管理及改革决策的针对性和有效性。其次,国务院提交的国有资产管理情况综合报告不仅对国有资产总体情况做了“全景式”量化反映,而且深度总结了数据背后的管理情况、改革工作,这使得国有资产管理情况综合报告的信息含量更为丰富,信息时效性更强,信息的决策有用性和监督有效性更加突出。最后,将国有资产管理情况综合报告向全社会公开则体现了对人民监督权的尊重。监督不能只停留于口号,更不能是“无米之炊”。监督的有效性取决于它所依赖信息的真实性和可靠性。国有资产管理情况综合报告信息以其基本的可靠性和完整性大大降低了信息的非对称性程度,维护了人民这个终极所有者的知情权和监督权。

然而,目前国有资产管理信息的共享水平还不够高,信息的使用价值未能得到进一步挖掘。国有资产管理情况综合报告的生成过程使得大量信息在国有资产监管部门聚合。此类信息不仅可服务于国有资产管理决策,亦可在金融投资、科技开发等领域产生不可忽视的价值。遗憾的是,绝大多数信息仍处于未公开状态,此次国有资产管理情况综合

报告虽然带来了新信息,但经合法渠道公开的国有资产管理信息依然供不应求。因此,创新机制方法,继续增加有效信息供给应成为今后国有资产管理中的一项主要任务。

4. 有助于重塑国有资产管理公信力

后金融危机时期,全球经济“阴晴不定”,我国经济运行则进入追求高质量发展的改革转型新阶段。这期间,宏观经济增长出现波动以至下行压力,部分行业经历周期性调整。企业经营遭遇阶段性困难是由内外部因素共同造成的,但部分舆论却选择性地地将主因指向国有资产运营,利用国有企业运行中存在的问题,模糊、误导公众对国有经济根本属性与功能的认识,造成国有资产管理公信力下降。

公信力来源于信任,而信任是在政府真诚回应公众关切的行为中积累的。具体于此,公众所需的正是真实、准确且可比较的国有资产管理信息以验证既有言论,做出自身价值判断与心理选择。因此,公开国有资产管理情况综合报告的报告程序,披露报告的产生过程,公布报告的主要内容,既是在用成绩正面回应质疑者,也是在向人民大众昭示党和政府对国有资产、国有经济发展的信心,表明推动国有企业改革和国有资产监管体制改革、做强做优做大国有资本的战略安排。在相关法律法规与报告制度的保障下,随着中央和地方各级政府国有资产管理情况综合报告的审议与公开,社会公众可借此更全面、更系统认识国有企业改革与发展的成果及存在的问题,了解国有资产监管在新时代的重要使命与意义,建立合理预期,增强对国有经济的信心。与此同时,国有资产管理情况综合报告的整个流程也将国有资产经营公开于人民监督的“阳光”之下,让个别官员(或企业管理者)失去了暗箱操作、侵吞国有资产的空间。除此以外,通过国有资产管理情况综合报告,

为监察和执法部门提供线索,“对涉嫌违法违纪的依法依规严肃处理”,进一步遏制腐败,树立报告审议的威信,让群众安心放心,使国有资产管理的公信力得以重塑。

三、国有资产管理报告制度的有效实践

当前,随着中央层面国有资产管理情况综合报告的出炉,国有资产管理报告制度逐步在地方层面推行。虽然准确评价一项适才实施的制度为时尚早,但依然可以根据国有资产管理情况综合报告自身信息含量相对不足、报告制度强调责任落实,并期望与包括预算监督在内其他监督体制相结合的特点,初步探索促进国有资产管理报告制度有效实施的对策。

(一) 建立定期报告与“申请——披露”相结合的信息披露体系

国有资产管理情况综合报告所含信息与重大公共利益密切相关,个体诉求已经过民主集中形成公共利益选项,并适时反映在审议重点与相应的报告内容上。尽管如此,政府依然不能忽视与部分群体利益直接相关的特殊信息需求。例如,随着国有资本在股票、债券等重要金融市场中影响力愈加增强,国有资产管理信息与投资者行为间的关系愈加紧密。作为市场的平等参与者,投资者群体拥有对准确、及时的国有资产管理信息的知情权,但定期发布的国有资产管理情况报告只能在有限程度上新增信息,难以满足投资者的需求。由于专业投资者及相关群体(如财经媒体)往往能够引导经济问题的舆论热度,国有资产管理情况报告难以满足投资者需求的问题若不能得到有效解决则容易造成报告关注度下降,影响公众参与监督的积极性。为此,可考虑将“申请——披露”作为国有资产信息的补充披露途径,允许部分群体依申请获取更多信息。各级

政府主管部门则应以国有资产管理报告制度正式运行为契机,建立健全国有资产管理信息系统,接受相关群体的信息披露申请。但申请并不是“有求必应”,政府依然保留因“保密”“安全”等理由拒绝披露的权利。从经济性和安全性考虑,申请可只向部分专业机构开放,且申请人需提供自身与国有资产管理行为“利害关系”的说明。同时,可供“申请——披露”的信息范围应被明确限定。相应的,哪些机构有资格申请,何种说明是合理且可接受的,以及信息范围的具体标准需由各级人大常委会及其专门机构在参考主管部门意见后独立制定细则,确立正式程序并予以公开,为“申请——披露”提供合法性支持与制度保障。

(二) 设立“清单制”,提高地方层级报告的灵活性

《意见》指出:“县级以上地方要根据本地实际情况,建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度”。这说明,国有资产管理报告制度将扎根于更广阔的改革实践土壤。从纵向看,各级政府的决策层次、所处情境及其面临的问题各有不同。从横向看,我国各地区经济发展不平衡,各地国有资产布局重点不一,且经营管理水平各异。因此,地方层级的报告内容应贴近其改革发展的实践,唯有在保证可靠性的同时更具灵活性,才能提供更有助于监督工作开展的信息。如果所报告的内容“泛泛而谈”,则要么难以发现问题,要么审议所提问题易超出本级政府的解决能力,造成各方意识与执行上的“惰性”,进而导致国有资产管理报告制度的监督效果不及预期。但“灵活”并不意味着各级各地可任意决定报告的模式与内容。为平衡报告的统一性与灵活性,笔者认为,一种可能的改进路径是借鉴尹生(2015)就多样化国际人权报告准则所提出的“清单”方式,将国务院所做的报告作为各地各级报告的框

架性导引,在此基础上以“清单”回复的方式凸显实践的特殊性。具体而言,可由本级人大常委会依上级人大常委会的审议重点,列出本地本期所聚焦的具体内容(包括核心财务指标、改革过程中的挑战、前期问题整改情况等)交于政府方面,政府在正式报告中对此“清单”进行一一答复,以此提高报告与审议的针对性。

(三) 引入第三方专家开展建设性工作

人大审议的效果既取决于报告的真实性与完整性,又有赖于审议的专业化程度与审议资源的充足性。而部分地方的报告审议往往由于审议能力不足而流于形式。有鉴于此,可尝试引入第三方专家介入部分报告工作流程,其建设性作用一方面在于补充审议资源,增强业务能力,以便更有效甄别报告的真实性和专业性,挖掘潜在问题,获取专业性见解,提高意见质量。另一方面从整个报告周期看,第三方专家既可早于正式报告时点,通过实地调研、学术研究等规范方式对国有资产经营管理情况进行深入了解,将分析意见运用于审议重点或上述清单事项的确定上,也能为评估问题整改情况提供智力支持。但必须注意的是,是否引入专家的决定应由人大常委会(本级/上级)做出,以确保其合法性。笔者认为,引入第三方专家亦有其制度意义,主要体现在:一是增强国有资产管理情况综合报告工作的透明度与独立性。二是在制度化过程中,专家参与是国有资产管理报告制度由正式规则向社会规范渗透的可行途径。专家就国有资产管理情况综合报告所发表的公开意见和言论等,将有助于报告理念与逻辑在公众中传播与沉淀。三是由于第三方专家在揭露问题时,并不(或少有)受到政治掣肘与其他压力,因此可打消个别代理人企图利用“关系”蒙混过关的想法,间接促使其切实履职,

树立自身声誉。

(四) 推进相关制度协同共进

国有资产管理报告制度作为制度体系的一部分不能独立于其他制度而存在。国有资产管理报告制度与国家、地方、独立法人三个主要层面的法律、规章甚至不成文的惯例构成复杂而紧密的制度体系。体系内不同制度是否兼容、能否互相支持关系到制度实施的效果。《意见》提出国有资产管理报告制度应与“对国有资本经营预算决算、部门预算决算审查监督相结合”即是促进相关制度协同的目标定位。推动制度兼容共进是一个中长期过程,渐进性是其特征。国有资产管理报告制度首次实行,与预算决算等制度的对接也处于初步探索阶段。因此,制度执行者通过系统学习培训以具备对各相关制度清晰认识的过程必不可少。特别需要注意的是,应认真解读监督活动的意见结果及相关负责人的解释,纠正认识偏差,发现制度衔接过程中的“模糊”或“冲突”之处,并提请立法机关讨论修正。除此以外,各监督部门应以信息共享为起点,探索报告的兼容标准,建立多部门审议沟通与联合问责机制,逐步提升制度与制度执行的协同水平。

有生命力的制度都是不断演进的,故需注意现行报告制度是否符合环境变化与实践发展的进程,理性调整相应内容,并允许制度创新。例如,允许地方政府在统计、报告国有资产管理情况过程中进行技术、模式等创新,对确实科学可行的,应以制度的形式予以确定。此外,各地方人大应以《意见》为蓝本,尽快制定报告国有资产管理情况的实施细则与编制指南,确保国有资产管理报告活动有章可循。

四、结语

建立国有资产管理报告制度是加强监督国有资产管理、维护人民基本权

益的重要举措。以人大监督为核心的制度安排在给国有资产监管工作本身带来变革的同时,也必将使制度实行的影响深入到促进政府履责、打造阳光国有资产、重塑国有资产管理公信力等诸多方面。然而,一项制度从其确立到成熟并产生良好绩效是一个持续性过程,国有资产管理报告制度也不例外。故应立足人民立场,着力国资保值增值,持续完善国有资产管理报告制度,使国有资产管理情况综合报告成为人民行使当家作主权利的有效制度工具,成为政府提升国有资产管理水平的重要传导器、动力源。

责任编辑 刘黎静

主要参考文献

- [1] 顾功耘, 胡改蓉. 国有资本经营预算的“公共性”解读及制度完善[J]. 法商研究, 2013, (1): 77-84.
- [2] 黄志雄. 政府综合财务报告试编阶段问题研究[J]. 财政研究, 2017, (2): 38-50.
- [3] 李宗彦, 郝书辰. 财政治理视角下的政府财务报告改革——英国的经验与启示[J]. 财政研究, 2017, (9): 27-39.
- [4] 秦小建. 政府信息公开的宪法逻辑[J]. 中国法学, 2016, (3): 25-47.
- [5] 杨春学. 论公有制理论的发展[J]. 中国工业经济, 2017, (10): 15-24.
- [6] 尹生. 核心国际人权条约缔约国报告制度: 困境与出路[J]. 中国法学, 2015, (3): 204-221.
- [7] 张娟. 政府会计与企业会计: 概念框架差异与启示——基于IPSASB与IASB最新研究成果的分析[J]. 会计研究, 2010, (3): 78-85.