

# 企业国有资产基础管理制度体系： 现实问题与完善对策

朱炜 单谭谭 王晓迪

**摘要：**企业国有资产基础管理是国有资产管理的重要组成部分，在以管资本为主的国有资产管理体制转型过程中，亟需构建与之相适应的制度体系。本文以企业国有资产基础管理制度体系面临的现实问题为逻辑起点，基于推进经营性国有资产集中统一监管、实现国有资本保值增值功能、防止国有资产流失等目标要求，从统一制度规范和工作体系、健全基础管理制度体系层级和重构基础管理制度体系内容三个方面提出完善企业国有资产基础管理制度体系的对策。

**关键词：**国有资产；基础管理；制度体系

**中图分类号：**F276.1 **文献标志码：**A **文章编号：**1003-286X(2020)11-0049-03

## 一、企业国有资产基础管理制度体系面临的现实问题

(一) 缺少专门的企业国有资产基础管理行政法规

从现行制度体系看，我国《企业国有资产法》第九条明确提出，国家建立健全国有资产基础管理制度，并进一步说明具体办法按照国务院的规定制定。而《企业国有资产监督管理暂行条例》(以下简称《监督管理条例》)进一步列示了包括产权界定、产权登记、资产评估管理、清产核资、资产统计、综合评价等在内的6项企业国有资产基础管理工作。虽然现有企业国有资产基础管

理工作的相关行政法规及规章制度数量已较多，但专门的国有资产基础管理行政法规仍处于“真空”状态。

(二) 缺乏统一的制度规范和工作体系

从内容方面看，由于国有资产基础管理涉及的工作范围广、内容多，有关部门对各项具体工作分别出台了相关法规规章。例如，关于产权登记的有《企业国有资产产权登记管理办法实施细则》《企业国有资产产权登记管理办法》《国家出资企业产权登记管理暂行办法》等。从发布主体看，除国务院发布的行政法规外，还有国务院国资委、财政部等发布的部门规章。例如，国

院国资委1993年发布《国有资产产权界定和产权纠纷处理暂行办法》、财政部2002年发布《企业国有产权纠纷调处工作规则》。从监管对象看，分别制定了一般企业、中央企业、金融企业、文化企业和境外企业的国有资产基础管理法规规章。由此可见，现有数量众多的企业国有资产基础管理法规规章内容较为分散，部分内容还存在重复现象，此外，不同部门对不同类型的国有资产基础管理工作制定了不同的法规规章，缺乏统一的制度规范和工作体系。

(三) 缺乏适应以管资本为主的制度体系

**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)；山东省软科学研究计划一般项目“完善山东省国有企业混合所有制改革政策研究”(2019RKB01216)

**作者简介：**朱炜，山东财经大学会计学院教授，博士生导师；  
单谭谭，山东财经大学会计学院硕士研究生；  
王晓迪，山东财经大学财政税务学院。

党的十八届三中全会要求以管资本为主加强国有资产监管,意味着国有资产管理体制从以管企业为主向以管资本为主转型。相应地,企业国有资产基础管理也必须适应这一转型需求,制定以管资本为主的企业国有资产基础管理制度体系。尽管我国已发布数量众多的与企业国有资产基础管理相关的法规规章,但现有企业国有资产基础管理的相关法规规章绝大多数是基于以管企业为主的国有资产管理体制背景所制定,难以适应以管资本为主的国有资产管理体制新要求。

#### (四) 有待进一步完善基础管理的内容

首先,相关法规规章对企业国有资产基础管理的范畴界定不清晰。除《监督管理条例》提到国有资产基础管理工作的内容,尚未有相关法规规章清晰界定企业国有资产基础管理的范畴,这也是导致企业国有资产基础管理工作不明确、相关法规规章众多的主要原因之一。其次,现有法规规章对企业国有资产基础管理工作出现的一些新问题、新要求还未涉及。例如,尽管对金融企业、文化企业制定了专门的国有资产基础管理工作相关法规规章,但对有限合伙制、契约制等非法人组织形式成立的政府投资基金、政府和社会资本合作项目等产生的国有资产基础管理尚未有规定;2017年中共中央印发的《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》明确提出,国有资产报告重点之一是“国有资产监管,国有资产处置和收益分配,境外投资形成的资产”,这就要求制定与国有资产报告有关的企业国有资产基础管理法规规章。最后,现有法规规章未能根据企业国有资产基础管理工作的实践需求及时修改完善或修订。例如,国务院国资委2012年发布的《国家出资企业产权登

记管理暂行办法》规定,国家出资企业负责对其履行出资人职责的企业的产权登记工作进行管理。虽然国家出资企业对其履行出资人职责且有控制力的下属企业层级较多,有些企业还进行了混合所有制改革,但缺乏法规规章以规范国家出资企业对其履行出资人职责企业的产权登记工作;《监督管理条例》规范的产权界定和清产核资两项企业国有资产基础管理工作在实际工作中已鲜有涉及,但相关法规规章并未作出修订。

## 二、完善企业国有资产基础管理制度体系的对策

作为权力性要素与契约性要素融合体的正式制度,既具备对参与者的激励约束功能,又能在深层次塑造参与者的共同认知。因此,完善企业国有资产基础管理制度体系对加强国有资产基础管理具有重要推动作用。笔者认为,企业国有资产基础管理制度体系应充分考虑以管资本为主的国有资产管理体制的要求,基于《企业国有资产法》和《监督管理条例》,由财政部牵头起草制订《企业国有资产基础管理条例》(以下简称《基础管理条例》)及补充说明企业国有资产基础管理各项工作的具体办法。有关基础管理各项工作具体办法的实施细则及配套文件由中央履行出资人职责的机构或部门制定,各省、自治区、直辖市的实施办法、实施细则和配套文件由省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会、人民政府及其履行出资人职责的机构或部门依据相应行政法规和部门规章制定。《基础管理条例》及相应的各项工作具体办法以及实施细则和配套文件等,与原有法律、法规和规章构成企业国有资产基础管理制度体系。围绕这个目标要求,笔者认为,当前应从统一制度规范和工作体系、健全基础管理制度体系

层级和重构基础管理制度体系内容三个方面着力推进企业国有资产基础管理制度体系建设。

### (一) 统一制度规范和工作体系

统一制度规范主要从两个方面着手:一是统一各类企业的国有资产基础管理制度。目前,有关部门分别制定了一般企业、中央企业、金融企业、文化企业和境外企业的国有资产基础管理制度。笔者认为,国家对不同类型企业出资所形成的国有资产,具备国家所有的产权归属与价值增值的经营特性,应统一各类企业的国有资产基础管理制度。二是统一制定企业国有资产基础管理制度。当前企业国有资产基础管理制度的一个显著特点是相关内容分散在不同的具体制度中,缺乏统筹性的制度规范,各项制度的具体内容既存在重复现象也存有遗漏或相互矛盾的问题。应尽快出台《基础管理条例》,统一规范企业国有资产基础管理制度,使各项制度既紧密对接又不重复。

统一工作体系主要体现在:一是统一管理。目前,履行出资人职责的机构使用不同的信息管理平台管理企业国有资产基础工作,这些平台数据的统计指标、口径并不完全一致,导致不同信息管理平台的数据不能直接汇总,难以对企业国有资产实施统一管理。因此,应构建企业国有资产基础管理信息统一平台,实现对企业国有资产基础工作的统一管理。二是统一监督。虽然财政部门负责汇总企业国有资产基础管理的统计数据,但未履行对企业国有资产基础管理工作的监督职责,造成企业国有资产基础管理工作没有统一的制度可循,基础管理工作不够规范。根据《企业国有资产法》的有关规定,国务院和地方人民政府应当对其授权履行出资人职责的机构履行职责的情况进行监督。因此,财政部门在统一制定企业国有资产基础管理工作制度的同时,应

当对出资人职责机构履行企业国有资产基础管理工作的职责实施统一监督。

## (二) 健全基础管理制度体系层级

首先,应制定企业国有资产基础管理的专门行政法规。我国虽已发布了企业国有资产基础管理相关法律、法规和规章制度,但从整个制度体系层级上看,尚缺少企业国有资产基础管理的专门行政法规。《企业国有资产法》由全国人民代表大会制定,居于企业国有资产基础管理制度体系中的最高层次。企业国有资产基础管理的所有法规规章都应遵循这一法律规定加以制定或完善。《监督管理条例》虽然涉及企业国有资产基础管理工作,但并未详细规定企业国有资产基础管理的管理主体、管理模式、管理权限、管理职能和管理工作等具体内容。此外,虽然财政部制定了企业国有资产基础管理各项工作的具体办法,国务院国资委也出台了企业国有资产基础管理具体工作的实施细则和配套文件,但在制度体系建设方面仍缺乏既与《监督管理条例》相衔接,并能详细规范企业国有资产基础管理工作的范畴,又能统驭国务院国资委、财政部出台的企业国有资产基础管理各项工作具体办法、实施细则和配套文件的专门行政法规。因此,笔者认为,由国务院以行政法规的形式制定《基础管理条例》,有益于完善企业国有资产基础管理制度体系。

其次,规范企业国有资产基础管理工作的具体办法、实施细则和配套文件。现有企业国有资产基础管理不仅相关法规规章数量众多,而且就某项基础管理工作而言,制度也存有冗余繁杂现象。这些制度中,有些已经不能适应当前新的国有资产管理体制要求,还有些具体工作缺乏规范性要求。因此,需要制定出台《基础管理条例》,并据此进一步规范企业国有资产基础管理工作的具体办法、实施细则和配套文件。

## (三) 重构基础管理制度体系内容

首先,以加强国有资产基础管理为目标,重新界定企业国有资产基础管理工作的范畴及基本内容。现阶段,国有资产管理体制向以管资本为主转型,意味着要使国家所拥有或控制的资源从传统计划经济下以实物管理为主要手段转变为市场经济条件下以价值管理为主要手段,通过授权、许可、股份制改革等多样化方式让渡部分国有资产的使用权,国家作为所有者重点要管好国有资产的布局、规范国有资产运作、提高国有资产回报。因此,国有资产、国有企业以及企业国有资产基础管理的内涵也应随着国有资产管理体制的转型有所变化。

其次,以责权明晰为基本遵循,厘清企业国有资产基础管理的委托代理链条及其主体和职责。党的十八届三中全会提出:“改革国有资本授权经营体制,组建若干国有资本运营公司”。这是继党的十五届四中全会第一次提出“授权经营”体制后,明确强调通过组建国有资本投资运营公司改革国有资本授权经营体制,其实质是构建“政府/履行出资人职责的机构——国有资本投资运营公司或企业集团——国有企业”为主体的国有资产管理体制。在这一管理体制下,企业国有资产基础管理委托代理链条的职责应更加明晰,主要体现在政府公共管理职能与国有资产出资人职能的分离,出资人所有权职能与企业经营管理职责的分离。明确企业国有资产基础管理的主体及其职责,通过制度化的激励与约束机制保障企业国有资产基础管理工作的有效实施,防止国有资产流失,实现国有资产保值增值目标。

最后,以明确企业国有资产基础管理工作的具体内容为方向,完善企业国有资产基础管理工作的基本规范。以管资本为主的国有资产管理体制赋予

企业国有资产管理新内涵的同时,也必然要求重新界定企业国有资产基础管理的范畴。因此,需要按照新的范畴,完善企业国有资产基础管理工作的基本规范,明确基础管理工作的具体内容及内涵。对于原有企业国有资产基础管理工作不常涉及的产权界定、清产核资以及职责内容已经发生变化的产权登记、资产评估管理、资产统计和综合评价等法规规章应予以修订;对于原有企业国有资产基础管理工作尚未归属于基础管理工作范畴的产权流转、国有资本收益管理等法规规章应予以补充制定。

责任编辑 刘黎静

## 主要参考文献

- [1] 谢志华,胡鹰.国有资产管理:从管资产到管资本[J].财务与会计(理财版),2014,(7):67-70.
- [2] 王乐锦,苏琪琪,慕好东.我国国家特殊管理股制度构建:基于国外经验借鉴的研究[J].经济学动态,2018,(9):51-66.
- [3] 慕好东,苏琪琪,彭睿,程晓玥.国有金融资本管理体制:现实问题、改革目标与关键机制[J].会计研究,2019,(9):28-34.
- [4] 王乐锦,王群.境外国有资本投资监管体系构建[J].财务与会计,2018,(19):66-69.
- [5] 慕好东,王金磊.非上市国有企业透明度评价体系设计与应用:以中央企业为例[J].会计研究,2016,(2):3-13+95.
- [6] 粟立钟,马中英,谢志华.改革开放40年国企财务制度变革规律与发展趋势[J].会计研究,2019,(2):11-17.