

# 加快推进党政机关、事业单位 经营性国有资产集中统一监管

苏旭

来源：昵图网

由于历史原因，长期以来各级党政机关、事业单位积累了数额巨大的经营性国有资产，但缺乏集中统一监管使得多数资产使用效率低，无法实现国有资产的保值增值，容易造成国有资产流失，因此进行党政机关、事业单位经营性国有资产（以下简称“经营性国有资产”）的集中统一监管势在必行。国家多次发文对经营性国有资产集中统一监管提出了要求并予以指导，中央及地方均进行了不同程度的探索。在经营性国有资产集中统一监管实践过程中，地方政府在资产处置方法、集中统一监管方式等方面形成了一些可供借鉴的经验，但中央层面因经营性国有资产体量大、涉及部门多、划转复杂等原因，其集中统一监管尚处于试点阶段。因此，中央层面应加快推进试点工作，进行积极探索；地方层面对于实践过程中出现的问题需要通过加强顶层设计、建立容错机制、完善立法强化监督等方式，加快推进党政机关、事业单位经营性国有资产集中统一监管的实现。

## 地方经营性国有资产集中统一监管的探索

（一）资产处置方法。一是改制退出。对资不抵债、停业停产等不具备正常生产经营条件及其他需要改制退出的企业由各地主管单位负责，结合企业实际情况制定改制退出方案，实现国有资本退出。二是整合重组。对具有一定资产规模和经营能力、与省国资委或国有资本投资公司、运营公司监管企业同类同质的企业，按照产业相近、优势互补原则整合重组，将原先分散的资源向优势企业聚集，进一步提高企业综合竞争力。三是转变用途。根据实际需求，未完成脱钩的经营性资产转变用途，将事业单位所属的经营性资产转为非经营性的办公、业务用房等资产，提高资产利用效率。

（二）集中统一监管方式。一是全部或部分股权划转。如：云南省、江西省将经营状况良好、资产规模较大企业的出资人职责划至国资委，由国资委履行出资人职责进行集中统一

监管。四川省采取部分股权划转的方式，与部门或单位承担的公共事业发展职能密切相关、属于本部门或单位职能拓展和延伸的企业，只将部分股权划转至国有资本监管部门，而原主办单位通过持有部分股权方式保持影响力。二是委托监管或共同监管。如：吉林省对于监狱类等特殊行业及其他存在特殊情况的企业采取委托监管的方式，省政府授权省国资委履行出资人职责，省国资委再委托相关单位履行监管职责。云南省采取国资委与部门或行业共同监管的模式，对省属国有文化企业，由省国资委统一履行出资人职责，由文化宣传部门进行导向管理；对住房城乡建设、交通、水利、农林、金融等行业特征明显的企业，由省国资委统一履行出资人职责，相关单位强化对企业的公共管理职能。三是维持现状。如：四川省、湖南省等对新闻宣传、文化、国防、政法、金融等承担国家特殊任务的企业采取“一事一议”原则，经上报批准后维持现行管理体制不变；对性质不明确的

企业，待明确企业性质后根据实际情况进行移交；对存在拖欠职工工资、社会保险、安置费用等历史遗留问题的企业，解决遗留问题后，根据企业实际情况进行处置；对生产经营类事业单位由原主管部门牵头推进转企改制，改制完成后，根据实际情况再对企业进行划转改革工作。

### 经营性国有资产集中统一监管过程中存在的问题

(一)集中统一监管实施进展缓慢。中央层面经营性国有资产集中统一监管实质性进展缓慢。目前，中央仅有6家党政机关、事业单位纳入直接授权的试点范围。从地方的实际情况来看，东南沿海等市场化程度较高的省市政策制定较早，而中西部欠发达地区进展缓慢。广东省、北京市早在1999年就发布过党政机关与所办企业脱钩的政策；而河南和山西两省则分别于2009年和2015年才制定了党政机关与所办企业脱钩的方案，对于企业脱钩后相关资产如何进行集中统一监管以及如何处置则尚未出台具体方案。总体来看，改革目前大多仅限于政策层面，实际实施进展缓慢。

(二)出资人职责履行不到位。诸多省市政策规定将党政机关、事业单位所属企业出资人职责划转至国资委，但在实施过程中，经营状况良好、资产规模较大的企业，原属单位不愿将其移交；而经营状况与资产状况较差的企业，国资委接管意愿不强。此外，部分经营性国有资产产权不明晰、公司治理状况较差、政企不分、政资不分等因素导致国资委履行出资人职责时存在诸多干扰，难以具体落实。

(三)企业产权不明晰，历史遗留问题多。在实践中，由于部分企业已

停产多年，企业主管部门不明确、产权不明晰、资产的处置与集中统一监管无法确定具体责任人等因素，严重影响各单位推进集中统一监管工作的步伐。此外，一些企业还存在着拖欠职工工资、社会保险、安置费用等历史遗留问题，需要多部门协调配合共同解决。上级主管部门尚未针对这一情况出台具体的政策，延缓了经营性国有资产集中统一监管的进度。

### 政策建议

(一)设立明确目标，强化顶层设计。要加快经营性国有资产集中统一监管就必须设立明确目标。中央需进一步增加试点，积极探索出适合中央层面经营性国有资产集中统一监管的方式方法。各省市需将改革从政策层面向实际操作层面推进，分阶段、有计划地进行。其中，由于推进经营性国有资产集中统一监管的过程中涉及多个部门配合，改革的顺利进行仍需上级部门统一部署，从顶层层面加以引导和推动。

(二)依托国有资本投资公司和运营公司提升经营性资产专业化运营效率。建立国有资本投资公司和运营公司是完善国有资产管理体制的关键环节，既有利于提高国有资产配置和运营效率，又可有效降低管理成本，促进国有资本合理流动。中央及地方政府应加快国有资本投资公司和运营公司改革试点，依托两类公司逐步实现对党政机关事业单位经营性资产集中统一监管的专业化和市场化。

(三)结合具体企业情况选择不同的监管方式。对于经营状况良好、条件成熟的企业，可将出资人职责交于国有资本投资公司和运营公司进行专业化的集中统一监管；对于经营状况

较差的企业，则由国有资本投资和运营公司进行合并重组；对于资不抵债或早已停业歇业的企业，由国有资本投资和运营公司在产权市场进行公开处置，实现资产变现回收；对于金融、文化等特殊类企业，可采取共同监管或委托监管的方式，由国资委或国有资本投资和运营公司履行出资人职责，由相关部门共同履行或委托相关部门履行监管职责；存在产权不明晰、具有历史遗留问题的企业则需上级部门强化顶层设计、划拨专门资金。

(四)探索建立改革进程中的容错机制。政府在建立监督考核机制的同时，还需要建立容错机制，给相关单位、部门一颗定心丸。同时，在改革过程中还要保证员工利益，使员工放心配合单位改制。在资产处置过程中，由于长期以来资产贬值使得处置后回收价值较低的，经合理评估后可不视为国有资产流失。另外，党政机关、事业单位下辖的经营性国有资产划出后，上级部门需合理提高预算继续支持相关单位发展。

(五)完善立法，强化监督。按照“管资本”为主的改革思路，加快修改、完善《企业国有资产法》，将党政机关事业单位经营性资产统一纳入监管。行政事业性国有资产不再包含原属各单位的经营性国有资产，不再按照原行政事业单位资产管理的方法对党政机关、事业单位的经营性资产进行管理和监督，通过修改、完善相关法律法规使经营性国有资产集中统一监管有法可依。同时，强化人大、行政、审计等的监督，通过多层次的监督倒逼出资人更好地履行其出资人职责，提高经营性国有资产的使用效率。□

(作者单位：中国财政科学研究院)

责任编辑 李艳芝 梁冬妮