

# 以高质量发展目标引领财政资产管理工作 推进国家治理体系和治理能力现代化

财政部资产管理司

国有资产是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础，是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的坚实保障。习近平总书记明确指出：“国有资产资源来之不易，是全国人民的共同财富。”新中国成立七十年来，我国国有资产累积形成相当规模：截至2018年底，我国企业国有权益已达58.7万亿元，金融企业国有权益17.2万亿元，行政事业单位净资产23.6万亿元，还有大量的公共基础设施、政府储备物资、文物资产以及自然资源资产。国有资产管理体制历经探索和变革：从政企、政资合一到政企分开、政资分开，再到以管资本为主，国有资本授权经营体制不断推进，国有资产管理、治理和监督取得显著成效。国有资产管理秉持以人民为中心的发展理念：国有企业通过上缴税费和国有资本经营收益、国有股转减持、划转部分国有资本充实社保基金等方式，促进发展成果全民共享，行政事业性国有资产在教育、卫生、文化、公共基础设施等事业领域，配置持续加强，不断增进全民福祉。

在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，按照党的十八大、十九大战略部署，财政

部党组紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实新发展理念，把财政资产工作纳入现代财政制度体系，不断强化高质量发展目标引领，推进改革和完善各类国有资产管理体制，加快国有经济布局优化和结构调整。刘昆部长明确要求，财政部门要认真履行职责，加强国有资产管理，防止国有资产流失，维护国有资产安全，实现国有资产保值增值。

## 加强国有资产报告制度建设

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，是以习近平同志为核心的党中央从战略全局高度作出的重要决策部署，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措，有利于进一步增强国有资产管理透明度和公信力，更好地服务社会经济发展，进一步适应人民对美好生活的需要。

构建国有资产报告制度体系。按照宪法和法律有关规定，党中央进一步部署加强国有资产管理、治理和监督工作。2017年12月，中共中央印发《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》（以下简称



《意见》), 决定自2018年起, 国务院每年向全国人大常委会报告国有资产管理情况, 主要包括全面反应各类国有资产基本情况综合报告, 以及企业国有资产(不含金融企业)、金融企业国有资产、行政事业性国有资产、国有自然资源资产等四个专项报告。综合报告每年以书面形式报送全国人大常委会审议, 每个届末年份作口头报告, 同时, 全国人大常委会每年听取一个专项报告的口头报告。根据《意见》和国务院办公厅有关任务分工, 财政部立足现行各类国有资产管理体制, 建立健全中央部门横向协作、中央地方纵向联动工作机制, 基本实现报告工作流程和报告内容体例程序化、规范化, 不断加快推进制度化建设。

首次完成全口径、全覆盖国有资产报告。财政部联合各相关部门建立部际协调机制, 协同发挥职能作用, 坚持问题导向, 克服数据不齐、基础薄弱等困难, 顺利完成年度国有资产报告任务。2018年10月24日, 受国务院委托, 刘昆部长代表国务院向十三届全国人大常委会第六次会议书面报告2017年度国有资产管理情况的综合报告, 口头报告2017年度金融企业国有资产专项报告。这是我国首次按照“全口径、全覆盖”要求, 形成涵盖企业、金融企业、行政事业性、国有自然资源等四大类资产在内的国有资产报告, 社会各界予以积极评价。

首次亮出行政事业性国有资产“家底”。2019年10月23日, 受国务院委托, 刘昆部长代表国务院向十三届全国人大常委会第十四次会议口头报告2018年度行政事业性国有资产专项报告, 交出了新中国成立70周年来行政事业性国有资产领域的满意答卷。各地区、各部门不断健全行政事业性国有资产管理体制, 夯实行政事业性国有资产管理基础, 强化公共基础设施等行政事业性国有资产管理, 保障了行政事业单位履职和事业发展需要。截至2018年末, 全国行政事业性国有资产总额33.5

万亿元, 负债总额9.9万亿元, 净资产23.6万亿元。

## 加强国资国企领域改革力度

按照“四个全面”战略布局要求, 财政部认真落实党中央、国务院决策部署, 以高度的政治责任感和历史使命感, 切实推进破除体制机制障碍, 全力推进国资国企改革, 以管资本为主加强国有资产监管, 不断增强国有经济活力、控制力、影响力和抗风险能力。

以“管资本”为主改革和完善国有资产管理体制。2015年, 财政部牵头起草的《关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》以国发〔2015〕63号印发, 紧扣以管资本为主加强国有资产监管, 改革国有资本授权经营体制, 确立国有企业的市场主体地位, 推进国有资产监管机构职能转变, 适应市场化、现代化、国际化新形势和经济发展新常态, 不断增强国有经济活力、控制力、影响力和抗风险能力。改革意见对推进国有资产监管机构职能转变、改革和完善国有资产管理体制、提高国有资本配置和运营效率、协同推进相关配套改革等提出了要求。

开展国有资本投资、运营公司改革试点工作。国有资本投资、运营公司改革试点, 是深化国资国企改革、改革国有资本授权经营体制的重要举措。根据党中央、国务院有关部署, 广泛听取有关部门、中央企业及部分地方意见, 充分借鉴前期试点经验, 2018年7月, 财政部起草的《推进国有资本投资、运营公司改革试点的实施意见》以国发〔2018〕23号文印发。通过改组组建国有资本投资、运营公司, 构建国有资本投资、运营主体, 实现国有资本所有权与企业经营权的分离, 发挥国有资本投资、运营公司平台的作用, 促进国有资本合理流动, 优化国有资本投向。同时, 积极推进中央党政机关和事业单位经营性国有资产集中统一监管, 落实

政企分开、政资分开、所有权与经营权分离的要求，进一步理顺中央党政机关和事业单位与所办企业关系，健全中国特色现代国有企业制度，形成有效制衡的法人治理结构和灵活高效的市场化经营机制。

划转部分国有资本充实社保基金。2017年11月，财政部牵头起草的《关于印发划转部分国有资本充实社保基金实施方案的通知》以国发〔2017〕49号印发。划转部分国有资本充实社保基金，是深入贯彻党的十九大精神，在统筹考虑基本养老保险制度改革和深化国有企业改革的基础上，增强基本养老保险制度可持续性的重要举措。截至目前，中央层面已划转国有资本约8601亿元。划转政策的实施，有利于充分体现国有企业发展成果全民共享；有利于实现基本养老保险制度的代际公平；有利于推进国有企业实现国有股权多元化，完善公司治理结构，建立现代企业制度。

推进剥离国有企业办社会职能和解决历史遗留问题。出台国有企业职工家属区“三供一业”分离移交工作有关财政支持政策，印发《进一步推进国有企业独立工矿区剥离办社会职能有关事项的通知》等文件，有效破解了国有企业历史遗留问题难点和堵点问题，为改革向纵深推进提供了有力保障。有效落实国有企业职工家属区“三供一业”分离移交、厂办大集体改革、国有企业职教幼教退休教师待遇补助及中央企业离休干部医药费补助等政策，减轻国有企业负担，为推动国有企业高质量发展创造了良好条件。

## 加强行政事业性国有资产管理

行政事业性国有资产是保障政权运转以及提供公共服务的重要物质基础。当前我国行政事业性资产规模增长较快，特别是民生领域国有资产快速壮大，管理和利用好这部分国有资产将有力支撑我国经济社会持续健康发展。

建立健全行政事业性国有资产管理体制体系。出台《党政机关办公用房管理办法》等40多项专项管理制度，印发《关于进一步加强和改进行政事业单位国有资产管理的通知》等制度文件，健全完善以《行政单位国有资产管理暂行办法》《事业单位国有资产管理暂行办法》为统领，行政事业单位国有资产配置、使用、处置相关办法相配套，具体管理规程为补充的行政事业单位国有资产管理体制体系。落实中央八项规定精神以及中央关于“过紧日子”有关要求，出台《中央行政事业单位国有资产配置管理办法》《中央行政单位通用办公设备家具配置标准》等资产配置管理制度标准，牢固树立艰苦奋斗勤俭节约思想，从配置源头降低履职成本，相关配置标准被中共中央办公厅列为贯彻落实中央八项规定的一项基础性制度。完善单位资产管理内控制度，加强维护和使用管理，最大限度发挥资产使用效益，推动建立资产共享共用机制。切实形成厉行节约反对浪费的资产配置使用长效机制。

推进公共基础设施等国有资产管理。按照党和国家机构改革要求，积极研究明确公共基础设施等国有资产管理范围。印发《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》等，建立土地储备专项债券与项目资产、收益对应制度，有效防控专项债务风险。印发实施《公共租赁住房资产管理暂行办法》，明确公共租赁住房资产管理职责。部分省市财政、住建、交通运输等部门建立联席会议制度，共同促进新的政府会计制度实施和完善。

保障行政事业单位相关改革有序推进。印发《关于做好党和国家机构改革有关国有资产管理的通知》，确保资产随改革快速有序调整到位。出台《财政部关于修改〈事业单位国有资产管理暂行办法〉的决定》，印发《财政部关于进一步加大授权力度促进科技成果转化的通知》，简化国家设立的研究开发机构、高校



持有科技成果的评估和管理程序，推动落实创新驱动发展战略。规范经营类事业单位改革中的国有资产管理，充分激发事业发展活力和创造力。加强行业协会、商会和培训疗养机构脱钩改革中的国有资产管理，确保国有资产安全完整。

## 加强国有资本经营预算管理

国家通过国有资本经营预算，以所有者身份依法取得国有资本收益并进行分配，是规范和完善政府、企业间收入分配关系，推进国有经济布局和调整，有效增强政府宏观调控能力的重要途径。

建立完善国有资本经营预算制度。根据十八届三中全会关于完善国有资本经营预算制度要求，以及《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》精神，研究制定《中央国有资本经营预算管理办法》。按照健全预算监管体系、提升国有资本收益收缴管理要求，修订印发《中央企业国有资本收益收取管理办法》，进一步规范收益申报流程、加强收益收缴审核。按照党中央、国务院关于“建立覆盖全部国有企业、分级管理的国有资本经营预算管理制度”要求，全面梳理未纳入中央国有资本经营预算（不含金融）实施范围的中央企业，起草扩大中央国有资本经营预算实施范围工作方案。

着力支持落实国家战略。落实供给侧结构性改革要求，安排工业企业结构调整专项奖补资金，用于推动钢铁、煤炭企业化解过剩产能。积极推动“处僵治困”，安排中央企业处置僵尸企业、特困企业专项治理专项资金，用于“处僵治困”过程中的人员安置工作。安排国有企业“三供一业”分离移交、厂办大集体改革补助等支出，支持解决历史遗留问题，降低改革成本负担。积极落实国家战略，安排资金支持前瞻性战略性新兴产业发展、支持老旧船舶淘汰更新、股权投资发展基金注资等。按照完善政府预算

体系要求，稳步提高中央国有资本经营预算调入一般公共预算的比例，更多用于保障和改善民生。

## 加强资产评估行业监督管理

根据贯彻落实全面依法治国总目标要求，财政部积极推动资产评估立法工作，促进资产评估行业健康发展，维护社会主义市场经济秩序，构建资产评估行业监督管理新体系。

推动《资产评估法》顺利出台。财政部会同相关部门开展长达十年的深入研究论证，积极推动资产评估行业法制化。2016年7月2日，《资产评估法》经十二届全国人大常委会第二十一次会议审议通过并颁布实施。财政部制定并修订完善《资产评估行业财政监督管理办法》，制定颁布《资产评估基本准则》，建立起行政监管、行业自律与机构自主管理相结合的管理新原则，构建起新的资产评估行业监督管理体系。

加快推进资产评估行业纳入“多证合一”。适应国家政务服务要加快实现“一网通办”要求，配合国家市场监管部门做好评估机构备案多证合一改革工作，实现资产评估机构及其分支机构备案管理全部网上办理，不再要求市场主体提交证书复印件等纸质材料，减轻机构负担，增强市场活力。

持续优化资产评估行业行政监管。会同证监会、中国资产评估协会持续加强证券评估机构监督管理力度，形成良好管理秩序。按照国务院审改办要求，梳理优化资产评估机构从事证券评估资格审批管理有关审批流程。根据《资产评估师职业资格制度暂行规定》和《资产评估师职业资格考试实施办法》，财政部、人社部、中国资产评估协会密切配合，保障每年度资产评估师职业资格考试顺利实施，为行业发展提供人才支撑。□

责任编辑 刘永恒