

话题嘉宾



丁长发：厦门大学经济学院经济学系副教授、硕士生导师，经济学系政治经济学教研室主任，主要研究中国农业、农村经济体制改革和区域经济发展。曾在湖南卫视、福建省电视台新闻频道和经济频道、厦门卫视担任财经点评



翟继光：中国政法大学民商经济法学院副教授、硕士生导师、法学博士，兼任中国法学会财税

法学研究会常务副秘书长。曾参与 10 余部法律的起草和修订工作，接受中央电视台等多家中央媒体采访，受邀赴中南海作报告



谭静：中国财政科学研究院公共资产研究中心副主任、副研究员、管理学博士。长期从事国有资产管理领域研究，对政府采购、PPP、气候变化等问题开展拓展研究



刘照：经济学博士、四川省首届会计高端人才（后备）、注册税务师并通过法律职业资格考试。多年从事财政监督管理工作，熟悉政府会计、财政预算、电子政务和政府投融资等业务领域

主持人

尹情：《财政监督》杂志编辑

尹情：《财政监督》杂志编辑



国有资产首次“晒账单”：公开是最好的监督

背景材料：

2018 年 10 月 24 日，国务院首次向全国人大常委会作《国务院关于 2017 年度国有资产管理情况的综合报告》，分别对企业国有资产（不含金融企业）、金融企业国有资产、行政事业性国有资产、国有自然资源资产四类国有资产情况进行了报告。这是我国国有资产首次公开亮相“晒家底”。

自 2017 年 12 月 30 日中共中央发布《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》）之后，国有资产公开将成为常态。根据全国人大常委会部署的时间表：2018 年各省（区、市）要建立国有资产报告制度，全国地市一级 2018 年也要争取建立报告制度，2019 年扩大到有条件的县级地方，2020 年实现全国所有县级以上地方全覆盖。

为积极响应政策号召，北京、江苏、浙江、山西、广东、湖北、厦门等省市也纷纷晒出国有资产账单，并制定相关政策促进国有资产报告制度落实。广东省在中央文件的基础上，结合本地实际情况特别增加了报告“建立健全重大投资与境外投资决策及风险控制机制，重大投资以及境外投资”等情况以及“国有自然资源基本登记、管理制度”等内容。

阳光是最好的防腐剂，公开是最好的监督方式。此次“晒账本”不仅“晒成效”，更重要的是实事求是地“晒问题”。以问题为导向，着力解决国有资产底数不够清楚、管理不够公开透明、人大监督所需信息不够充分和监督不够有力等突出问题。

国有资产“晒家底”，让人民心里有一本“明白账”。这是我国规范国有资产管理制度的大一大进步，也是健全和完善人大对国有资产监督职能的重要举措。随着国有资产报告制度作为一项固定制度，如何让国有资产管理更加公开透明？如何让人民群众真正看懂报告内容？如何建立全口径、全覆盖的国有资产“监督网”？本期监督沙龙围绕以上话题特邀相关学者与实务工作者展开探讨。

向人民交“完整账”“明白账”

主持人：对于国有资产管理情况，以往人大仅能从国有资本经营预决算中获得简单粗略的信息，难以有针对性地发挥监督实效。此次国务院首次采取综合报告和专项报告相结合的方式向全国人大常委会进行“全口径”报告。请问这一举措有何重要意义？

丁长发：首先，这是贯彻落实党的十八届三中全会提出“加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能”的重要举措。党的十九届中央全面深化改革领导小组第一次会议审议通过的《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》所规定的国务院每年向全国人大常委会报告国有资产管理情况，标志着全口径国有资产报告制度正式确立，初步实现了人大对国有资产监督的规范化、制度化和法制化。这种全口径国资报告有利于增加国有资产管理公开透明度、提升国有资产管理公信力，以及推动规范和完善国有资产管理，从而推进国有资产内部和外部治理体系的建立健全，逐步提高我国国有资产管理及监督能力现代化。报告制度是监管制度的一部分，通过报告制度，一方面可以掌握家底，另一方面也可以从盘点、统计的过程中发现问题，进一步改进监管体系。

其次，这种规范透明、全面反映各类资产情况的报告，非常有利于防范化解金融风险。从报告数据来看，我国央企和地方国企的资产负债率分别为68.1%和62%；中央和地方行政事业单位的资产负债率分别为21.4%和33.5%，摸清具体家底，有利于我国增强防范系统性的金融风险。

最后，此次全国人大常委会审议国务院报告，无疑既有利于加强人大对预算决算和国有资产的审查监督，同时对于落实宪法权威、推进依法治国也具有示范意义。

翟继光：这一举措意味着我国国有资产的监督管理制度迈上了一个新台

阶。我国到底有多少国有资产，长期以来都是一本糊涂账，不仅全国人民不清楚，全国人大不清楚，就连政府自己也不清楚。国有资产报告制度建立的前提是国有资产清查统计制度的建立。此次国务院的报告意味着我国在国有资产清查统计等基础性工作方面已经取得实质性成果。国有资产报告制度的建立进一步明确了全国人大在国有资产监督管理方面的地位，即全国人大有权利，也有义务代表全体人民对国有资产的经营管理状况进行监督。以全国人大为代表的全国人民才是国有资产真正的所有者，以国务院为代表的政府仅仅是受托管理者和使用者。这一制度也突显了我国社会主义人民当家做主的本质。

谭静：建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况的制度，是党中央加强人大国有资产监督职能的重要决策部署，是党和国家加强国有资产管理及治理的重要基础工作，符合宪法和法律有关规定，符合人民群众期待。国有资产管理情况报告的制度化是我国经济社会发展到一定阶段的必然产物，也是未来着眼于整体性、系统性、协同性而全面深化改革的必然要求。之前我们也并非没有亮家底，而是不同类型资产管理及运营信息在以不同的形式呈现着，并没有形成总体性的呈现，且“信息孤岛”问题的普遍存在也在某种程度上制约了很多改革的加快推进和落实。恰逢改革开放四十年，第一次全面公布“家底”，交“明白账”就更具有时代意义。首次以综合报告和专项报告形式全面公布家底，

既有全景呈现图,也有专项展示图;既有家底成长图,也有管理路线图,充分展现了党中央全面深化改革的决心和信心,彰显了改革的整体性、系统性、协同性;充分体现了新时代背景下,现代财政制度建设跳出“收支”和流量管理局限,着眼于公共资源总体配置效率全面提升,继而服务于高质量发展和发挥在国家治理中的基础和支柱性作用的新定位和改革思维。

刘熙:公开国有资产报告具有重要的战略和现实意义。第一,它是提高国家现代化治理水平的重要举措。党的十九大报告指出,要“坚持和完善中国特色社会主义制度,不断推进国家治理体系和治理能力现代化”。现代化的国家治理,要处理好人大、政府与人民之间的权责关系。人民是国有资产的最终所有人,人民代表大会是人民行使国家权力的机关,国有资产由政府行使管理职责。国务院将国有资产情况向全国人大

进行专门报告,并接受全国人民的监督,是《宪法》赋予人民当家做主权力的保障与实现,体现了把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动之中的要求,具有重要战略意义。第二,有利于促进国有资产管理改革。从经济学理论上说,人民、人大和政府与之间存在某种程度的委托代理关系。受托人向所有权人和委托人报告受托事项,以解决对受托人的信息不对称问题,是这种关系得以维持的关键。当前国有资产管理正处于重要的改革窗口期,要实现国有资产做大做强、保值增值和防止流失等目标,必然要求晒“成绩单”,评估和督促一系列改革任务的贯彻落实。第三,具有防范化解金融风险的现实意义。防范和化解重大风险位列三大攻坚战之首。把“家底”摸清之后,进一步优化加强国有资产管理,有利于合理评估风险,有利于防控化解和处置风险,牢牢守住不发生系统性风险的底线。

主持人:在中央的推进下,不少省市积极部署政策,加快国有资产报告制度落地落实,涌现出一些好的做法。如广东省着手建立国有资产运营管理重大事项报告制度;江苏省通过人大预算联网监督系统实现国有资产信息共享;浙江省采用全景图的方式公开国有资产,并建议创新管理方式,推进国企国资管理数字化转型。这些做法对推进国有资产公开管理有何启示?

丁长发:国资管理的数字化转型,是最经济、最便利的国资管理公开方式,有利于各地老百姓通过互联网清楚地了解本地的国有资产的总量、分布、收益以及每年上缴的利润有多少,以及具体利润的分布走向如继续投资、上缴财政,惠及基本民生如养老金、医疗、教育等的关联性。一方面,十分有利于逐渐完善地方国有资产的内外治理,促进地方国有资产的保值增值;另一方面,由于是地方国资收益惠及当地老百姓,激发老百姓对自己的本地国有资产的关心监督。目前核心是地方国有资产数字化公布的内容,如果是简单公布其总量、分布、资产

负债率等意义不大,核心是细化公布的内容,比如详细具体的利润分配,管理层的薪酬、在职消费、投资收入的详细账单,其实现的利润要满足当地人民对美好生活的向往,对当地老百姓的医疗、教育、养老的逐渐改善做出大贡献。

翟继光:国有资产公开是加强国有资产监督管理的手段与方法,并非目的。因此,各级人大加强对国有资产的监督管理不能仅仅停留在公开和听取国有资产报告上,还应在可行的限度内进一步推进加强国有资产监督管理工作。由于我国目前尚没有成功的经验和做法可供借鉴,相关法律对此也没有作出明确规

定。各地在现有制度框架下进行有益的尝试和创新是值得肯定的。各地行之有效的制度在未来可以上升为法律,变为全国普遍遵循的制度。由于各地国有资产的构成和经营管理各有特色,未来各地国有资产公开的具体形式也应允许有所差异。国有资产公开形式的创新是没有止境的,未来各地应不断探索如何运用最新的科技手段来进一步推进国有资产公开制度的落实与完善。

谭静:阳光是最好的防腐剂和改革加速器。国务院首次向全国人大常委会报告国有资产管理情况后,综合报告和金融专项报告就在第一时间对社会进行了公开,充分体现了以人民为中心公信力。从2017年底33号文颁布后,从中央到地方各级政府层面都对国有资产报告制度的落地给予了高度重视。各地积极部署,主动探索和创新报告方式,形成了很多可借鉴、可复制的好的做法和经验。2018年是报告制度实施的元年,半年多的时间便完成了首次向全国人大常委会的报告,效率已经非常高。这一方面充分体现出党和国家对这项工作的高度重视,中央各相关部门及各级地方政府对这项工作高度重视、认可并积极参与;另一方面也反映出我国国有资产管理各项基础工作的不断推进。之所以能够高效率地向全国人民“报家底”,其实是有很多前期基础工作的支持和支撑,例如财政部定期公布的国有及国有控股企业经济运行情况、政府资产统计报告试点、行政事业单位国有资产管理报告等。当然,第一次亮家底,还有很多有待充实和完善之处,各

地在实践中探索的一些好的做法值得总结和推广。搭建并完善统一的国有资产管理动态信息平台是国有资产报告制度得以顺利实施和发挥更大作用的重要基础设施,应当以报告制度为契机,整合现有信息资源,构建全国统一的国有资产管理信息平台,并实现与预算管理、国库管理、政府采购管理等系统的全面对接,依托云计算、物联网技术打造更加智能、更有智慧、更具适用性的国有资产管理云平台。依托该平台更好地实现在线管理审核、监督评价、重大事项报告及风险预警、国有资产价值动态呈现等多重功能。

刘熙:当前各地落实国有资产报告制度,有一个共同的特点就是创新,包括制度创新和技术创新:一方面,通过自主设计制定重大事项报告制度等制度创新,为国有资产公开定规矩、开门路;另一方面,利用互联网传递、数字提炼和图形表达等,在技术层面将专业的财务资产数据转化为群众喜闻乐见的图文资讯。这些先行先试的良好做法,预示着未来国有资产公开发展的图景:一是各级政府是主体。要发挥地方政府的主观能动性,不等不靠,创新方式方法,推动政策落地。二是技术是手段。要巧用技术,既要让人民群众、非专业人士易于理解接受,也要以移动互联网、大数据等现代信息技术为手段提高信息整合和公开效率。三是最关键的一点,人民群众满意是国有资产公开的核心和宗旨。无论国有资产向人大报告、向社会公开的形式如何,都要更加“接地气”,都要紧紧围绕让人民群众满意放心这个中心。

主持人:国有资产报告制度迈出了国有资产信息公开的第一步,使公众对国有资产家底有了大体了解。更具体来看,此次报告分四类公开了各种性质的国有资产情况,对于各部委所属国有资产,以及公路(国道、省道、县道和乡道)这类国有资产,其产权归属应如何理解与划分?

丁长发:部委所属的国有资产应该逐渐改革,根据党的十八届三中全会精神和党的十九大精神,要正确厘清政府和市场的边界,一方面部委所属的国有经营性资产应该划拨给国资委,事业性国有资产要向国务院汇报,由国务院再向全国人大回报。另一方面也应该晒家底,通过其网站把目前资产总量、收益、分布,效益和利润分配等细化并公布;避免内部人控制、在职消费和工资福利对所有者权益的侵蚀,避免国资管理层的盲目投资即廉价投票权等。

对于县级以上地方也应根据本地实际情况,建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度。并在所属的地方政府网站公布其资产总量、收益、分布;效益和利润具体分配;企业内部治理如员工和管理层薪酬、福利等,避免内部人控制、在职消费过大和工资福利对所有者权益的侵蚀。

翟继光:目前,企业类国有资产主要由国资委和财政部代表国务院行使所有者权益,其中,金融类企业主要由财政部行使所有者权益,其他企业主要由国资委行使所有者权益。未来可以考虑探索全部由国资委行使所有者权益的管理体制。西方国家的国有企业比较少,由财政部行使所有者权益即可,但我国国有企业规模庞大,有必要成立专门机构来行使所有者权益。目前国资委和财政部的二分法有一定的合理性,但分散管理所带来的问题也不少,可以先进行一些试点和尝试。公路类国有资产原则上可以根据其功能定位来划分,即国道划归中央,省道划归省级政府,县道和乡道划归县级政府,市区道路划归市级政府。对于重合的路段,原则上归属于上级政府,即国道和省道重合的路段则归属中央,省道和县道重合的路段则归属省级政府。

谭静:建立国务院向全国人大常委会

会报告国有资产管理情况的制度是全国人大及其常委会履行国有资产监督职能的重要手段和方式。国有资产归国家即全民所有,国务院代表国家行使国有资产所有权职责。国务院及其各级政府代表国家分级行使国有资产的产权代表职责。我国国有资产规模巨大,按照国有资产类别及其功能而划分为企业国有资产(不含金融企业)、行政事业性国有资产、金融企业国有资产、国有自然资源四大类,由不同的管理部门进行具体管理。此次国务院授权财政部牵头负责综合报告的起草并不是要改变国有资产分类管理的格局。国务院向全国人大常委会报告全国各级各类国有资产管理情况,是国务院代表国家行使国有资产所有权的重要方式。

刘熙:国有资产均属全民所有,只是代行管理职能的主体有所不同。部委所属国有资产,均由部门和单位等资产使用者作为产权登记人,但在主管部门上有所区分。具体说,可分为行政事业国有资产和所属企业国有资产,其中,行政事业类国有资产,由机关事务管理部门和财政部门作为主管部门;部属企业等经营类国有资产,按行业特点分类,由国资、财政等部门分别主管,履行主要出资人职责。

道路类国有资产,由各级政府按政府层级、道路分级和主管部门不同,分别有对应的产权管理部门。《政府会计准则第5号——公共基础设施》明确,将道路等市政、水利和交通基础设施纳入公共基础设施核算,并由按规定对其负有管理维护职责的政府会计主体予以确认。在此,对多方管理等较为复杂的情况,负主要管理维护职责或者承担后续主要支出责任的主体,或各主体分别对其负责管理维护的公共基础设施的相应部分予以确认。也就是说,公共设施类国有资产的一般原则是谁管理谁建账。对

通过政府购买服务方式委托企业等代管理维护公共基础设施的,该公共基础设施应当由委托方予以确认。例如,现

在流行采取 PPP 等模式共建道路,应根据协议约定,主要由地方政府交通部门等委托方建账。

晒成效,也要晒问题

主持人:在公开国有资产管理情况的过程中,不仅要公开所取得的“成绩”,还应本着问题导向意识,主动发现和解决国有资产管理中存在的问题。结合报告所反映内容,请谈谈当前国有资产管理中还存在哪些问题?

丁长发:我国国有资产管理还存在以下问题:第一,内部治理问题。存在董事会、监事会、股东大会的关系还远没有厘清。这容易导致:一是管理粗放造成国有资产流失。国有资产由于产权的问题,导致经营主体的责任、权力、利益不明确,出现大量的廉价的投票权问题,如盲目决策、重复建设、资源浪费、资产闲置等现象时有发生;国有资产跑、漏、滴现象时有发生。二是大量国有资产闲置导致使用效率低下。由于企业缺乏科学规范的决策程序,盲目购置资产,造成资产结构不合理,同时企业的采购、资产清查处置等制度不健全,使得资产账实不符、资产闲置、废弃等现象时有发生。三是国有资产经济效益还有巨大的提升空间。与民营企业相比,国有资产拥有如此多的廉价资金、土地等要素资源,其单位要素获得的回报率有很大的提升空间。比如国企获得约70%的金融信贷资源,但只提供50%的税收,40%的GDP,30%的创新专利,10%的新增就业岗位。

第二,外部治理机制有巨大的提高和改善空间。完善的国资管理还需要完整的外部治理体系。比如由于行政垄断导致产品市场竞争不充分;对于上市国企由于资本市场的股东一股独大,资本市场股东用脚或用手投票很难实现;由于国企管理行政化,国企管理很大取决于上级单位的领导偏好导致经理人市

场的优胜劣汰几乎不起作用;加上信息不对称下新闻媒体舆论很难监督。总之,我国目前国资管理的内外部治理机制还有较大的改善空间。

翟继光:目前我国国有资产管理中存在的主要问题是状况不清、效益不高、流失严重。虽然我国已初步建立国有资产报告制度,国有资产的基本情况也已经有了统计数据,但这些数据的准确性还有待进一步核实,部分国有资产产权不清的问题仍然存在。在经营性国有资产中,大部分的效益还是值得肯定的,但也有部分经营性国有资产的效益不高。在非经营性国有资产中,部分资产的效益没有完全发挥出来,闲置浪费的现象比较严重。在国有资产的处置中,低价评估、暗箱操作、内部人交易等现象仍有发生,还有一些国有资产管理人通过关联交易等方式将国有资产转移至私人企业之中,在国有资产的使用中,铺张浪费的现象时有发生,还有部分科研经费被骗领、挥霍等。由于上述问题比较隐蔽,目前还很难估计其中问题的大小,但只要有关问题的出现,我们就应该进一步完善相关制度并增加力量调查核实相关问题的严重程度,争取将这些问题控制在极小的范围之内。

谭静:首先是认识问题。长期以来形成的“重钱轻物”“重预算轻资产”的思想根深蒂固,亟待转变思维。其次,产

权制度改革有待加快推进,例如国有企业混合所有制改革,国有自然资源资产、公共基础设施资产、文物资产的产权管理等。同时,国有资产总体的配置效率有待提高,大量闲置、低效甚至无效的“沉睡资产”亟待被不断创新的体制机制唤醒。其次,国有资产布局结构有待进一步优化调整。通过此次报告,也可以看到我国国有资产的资本化率和流动性有待进一步提高。未来应当着眼于现代化经济体系的建设,推动国有资本做强做优做大,不断提高国有资本的流动性,提高国有资本的配置效率,优化国有资本布局结构,放大国有资本价值,致力于打造具有全球竞争力的一流企业,以资本为纽带形成国有资本运营和实体经济发展相互支撑的高效运行机制。

刘熙:我主要从技术层面看管理难点,主要有以下几方面:

其一,难以准确反映。国有资产报告的前提是会计核算准确,而目前正在实施的政府会计制度改革,反映出个别资产难以准确反映的情况。如对公共基础设施、自然资源资产、储备物资、土地等的确认和计量,需要首次增加核算,

如何保证真实、完整和及时入账较为困难。此外,系统并账反映也有困难。国有资产报告涉及主体层次多,单位性质不一,核算体系多重,需要统一标准,做好调整、衔接、并账等,最终在一个报告中反映,如何保证及时与完整、准确是一大难点。如对事业单位和国有企业的长期股权投资,国有企业下属事业单位资产的处理等,都可能出现重复和不准确的情况。

其二,难以浅易表达。国有资产信息毕竟具有一定的专业性和综合性,在缺少细节的宏观表述之后会出现“看不懂、道不明”的困惑,尤其是无法满足部分个性化需求,可能与社会的预期有一定差距。

其三,难以信息化管理。资产管理是建立在业务、财务信息化之上的,全国各地各行业信息化水平差异较大,部分领域的资产信息化水平还难以满足管理需求。

其四,难以有效监管。对地方政府隐性债务形成资产、国有企业境外投资形成资产、金融国有企业境外信贷资产和部分自然资源资产等,存在一定的管理障碍和监督盲区。

主持人:财政部部长助理许宏才表示:“国有资产报告要致力于摸清家底,向全国人民报告涵盖各级各类国有资产的‘明白账’。”要使国有资产管理真正“走在阳光下”,接受公众的广泛监督,还应从哪些方面努力?如何让人民群众真正看懂报告内容?

丁长发:第一,目前国有资产公布的内容还比较笼统,需要大量细化:比如管理层的薪酬、在职消费;员工的工资和福利;整个企业的效益,获得的利润以及利润分配的走向。尤其是目前老百姓对公共服务的需求如医疗、教育、养老等对国有资产利润的需求,而国企的利润合计多少?有多少继续投资?多少上缴国家?上缴比例?笔者认为,国有资产管理最为重要的是如何让全体老

百姓享受自己的资产收益,逐渐满足党的十九大提出的人民群众对美好生活的向往。人民是国有资产的主人,国有资产管理者是代理人,是管家,要避免出现管家侵占主人的收益情况。

第二,当前广大人民作为国家的主人,很难或者基本不能有效开展对国有资产管理监督,国有资产很大程度上取决于上级或同级政府部门的监督,难免出现合谋、侵占国有资产以及国有资

产流失的现象。可以鼓励建立健全国有资产的外部治理体系,如新闻媒体的舆论监督;改革上市国企的一股独大;改革垄断性国有资产管理的进出障碍;改革国有资产管理代理人的选任选人聘任制度等。

翟继光:目前我们已经初步建立了国有资产报告制度,这是一个好的开端。未来要做的就是两点:坚持和完善。国有资产管理领域的一些制度往往流于形式,有的是一开始就流于形式,有的开始比较重视,一两年后逐渐流于形式。国有资产报告制度应避免最终流于形式,应坚持每年报告,对每次报告都应比前一次报告有所改进,每次报告的重视程度都应该超过或者至少等于前一次报告的重视程度。媒体的广泛报道和群众的广泛参与是确保国有资产报告制度不流于形式以及相应规范不断完善的重要举措。因此,政府应广泛动员各种媒体对此进行充分和持续的宣传报道,特别是应动员微信、微博等群众关注度、参与度比较高的媒体形式进行宣传报道。为了让媒体和群众关注这一制度,报告的内容必须通俗易懂,可以考虑通过漫画、动漫等方式予以概括和总结,让群众可以轻松看懂。报告中应有一些“看点”,应敢于报“家丑”,应敢于将群众关心的问题公之于众,应允许群众对此自由发表言论,对一些关键问题形成争论和辩论。政府应敞开大门,吸纳群众的建议。政府是否真正重视,是否真的想让群众看懂,是否真的想接受群众监督,是否真的想吸纳群众建议是国有资产报告制度能否持续发展并不断完善的关键。

谭静:从公报稿中大家只能看到一个分类的总体规模,而且并没有一个合并后的全部国有资产总额的统计。需要说明的是,我国国有资产种类繁多、规

模庞大,不同类别的国有资产的计量计价基础各不相同。从国务院向全国人大报告的角度看,每年应当重点反映由财政支付对价形成的国有资产尤其是国有资本价值的变化情况,对于宪法和法律规定为国家所有的自然资源资产则应从国土空间规划视角重点反映其实物量的变化情况。对于一些可计量计价但缺乏统一、科学、具体标准的资产,则应加快制定并完善相关会计制度、出台相关标准。未来,随着国有资产管理情况报告制度的不断完善和推进,应当逐渐从“报家底”向“报实家底”“报细家底”,从向老百姓公开“家底”到公开让老百姓看得懂、看得服的“家底”不断努力。严格意义上说报告应着眼于风险防控视角,可以更进一步涵盖社保基金、公共基础设施、保障性住房、外汇储备等资产的管理情况。国有资产综合报告中关于国有资产的总体情况中,关于可计量计价的国有资产的总额,未来不能简单算加法,而是一个各级各类可计量计价国有资产的合并报表,该剔除的要规范剔除和说明,切忌数据遗漏、重复。

关于怎么推进国有资产报告制度更好地落地,首先要转变思维,提高认识和重视程度,形成全国“一盘棋”的推动格局;同时要加强基础性工作的同步推进,加快推进相关领域的产权制度改革,尽快明确并出台相关资产的计量计价标准。非常重要的一项基础性工作就是信息平台的建设,33号文中特别提到了要建立全国统一的国有资产管理信息平台。应借国有资产管理情况报告制度的契机,打通相关信息之间的关系,实现底层数据的口径一致和共享共用。未来可以依托云计算、物联网等新技术的支持和支撑,打造覆盖全国各级各类资产管理的云平台和智能化解决方案集成平台。只有从传统的行政化统计资

产的方式转向智能化动态呈现的方式,才能更加高效和有效地实现资产管理、预算管理、财务管理、债务管理相结合,继而构建现代化的公共资源配置及运行的高效机制。

刘熙:国有资产管理的信息公开,是一项复杂系统工程。国有资产报告只是拉开了序幕,还需在以下方面继续努力:一是进一步扩大公开主体和范围。对政府内行政、事业单位主体和资产监管部门,参照部门预算公开和综合财务报告编制等要求,主动公开国有资产情况;国有企业,按市场法律法规,做好信息披露,并向国有出资人报告,由出资

人公布。此外,可以将部分资产信息纳入政府信息公开范畴,依申请公开。二是做好宣传和引导,及时回应关切。国有资产管理是广大人民群众关心的热点问题,需要以问题为导向,与公众进行答疑互动。例如,可定期收集国企改革、经营收益上缴、国资监管和向社保划转国有股权等舆论焦点进行专题解读,以获得社会的共识。三是表达形式上更接地气。现在网络信息高度发达,自媒体等现代表达方式多元,可鼓励各地创新,积极采用移动互联、多媒体试听等技术,将较为枯燥专业的数据转化为更易为大家接受的形式。

主持人:国有资产信息公开是深化国有企业改革的突破口。如何以公开为契机,使其成为改革的利器,推进国有资产管理步入公开化、规范化轨道?

丁长发:这次首次亮相的国资报告从企业国有资产、金融企业国有资产、行政事业性国有资产和国有自然资源资产四方面,汇报了国有资产管理工作情况。

第一,法制化。根据《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》,建议建立国有资产立法,国有资产的薪酬、利润分配、投资收益、分布等立法每年向当地的人大常委会报告,并借助数字化管理,在当地政府或国资管理平台公布(涉及商业秘密除外),让全体老百姓享有知情权、监督权。

第二,国资管理治理的科学化,建立完整的国有资产监管的内部治理和外部治理体系。比如内部的董事会、监事会、股东大会,要完善职工参与监事会监督的体系。外部治理如垄断性国企要打破行政性垄断,并且其资产收入的分配要公开透明,要满足全体人民对美好生活的向往。建立产品市场、资本市场、国资管理的经理人市场和媒体监督的舆论市场,只有发育以上市场,才能

实现国有资产的保值增值,其国资管理的核心应该也必须是满足全体人民作为所有者的收益,即基本公共产品的供给。

第三,简单便捷化。建立国有资产的数字化网络化平台,不涉及商业秘密的国有资产的收益、分配、员工和管理层的薪酬,投资决策的事后备案(不涉及商业秘密)等都应公开。

总之,只有建立在法制化、规范化、公开透明化的体制机制上,全国老百姓既能监督、了解国有资产,又能享受国有资产收益带来的公共服务的改善。老百姓有能力也有意愿去参与。

翟继光:信息公开之所以能成为改革的突破口,那是因为信息公开激发了广大群众参与的热情,是因为信息公开暴露出了问题并引起了群众的关注。因此,要想以信息公开作为改革的突破口,必须做到信息公开的全面和彻底,形式主义的信息公开,为群众设置了诸多障碍的信息公开只能引起群众的反感与厌恶,而不会激发群众参与改革、推进改革的积极性。信息公开必须以问

题暴露为核心,而不能以成绩宣扬为核心。国有资产管理的成绩不需要宣传,不需要报道,群众自然会看在眼里、记在心中,国有资产信息公开应主要公开问题信息,这些是群众很难看到,甚至很难想到的。信息公开后还应有一个公开吸纳建议的渠道,如各级人大可以设立专门机构来推进这项工作,政府相关部门也应有专人负责该项工作。对于群众的建议还应有反馈机制,可以个别答复,也可以公开回应,总之,要让群众切身感受到自己作为主人的地位,切身感受到国有资产的管理是全体人民的事情,而不仅仅是政府的事情。

谭静:要更好地发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用,首先要跳出传统收支思维,从大国治理所要求的大国公共资源配置及运行视角思考财政,推动现代财政制度建设及各项改革。国有资产属于国家所有,即全民所有,是全体人民共同的宝贵财富,管

好用好国有资产,对于坚持和发展中国特色社会主义,推动经济社会发展、保护自然资源和自然生态,全面建成小康社会、实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦具有重要意义。未来,我们需要着眼于中国特色社会主义进入新时代背景下社会主要矛盾的变化,从过去注重流量管理向流量、存量并重管理,从关注资金管理向关注资源要素高效配置和运营而转变思维,充分体现现代财政制度建设以人民为中心的改革发展理念和着眼高质量发展而“四两拨千斤”的功能定位。从国家治理体系和治理能力现代化的视角,准确定位国有资产管理的功能。

国有资产管理对于财政在国家治理中的基础和重要支柱作用的发挥具有不可替代的重要作用,应统筹推动各项改革。

刘熙:以国有资产信息公开为契机,推进国有资产管理公开化、规范化的长效机制建设,应重点关注以下几个方面:一是法制建设。按照依法治国的要求,推动国有资产管理法制化建设进程,制定、修订一系列法律法规,为规范国有资产管理奠定法律和制度基础,推动国有资产监督管理水平提升。二是基础建设。一方面,针对资产报告的需要,设计、修订完善会计制度和资产报



表,统一口径标准;另一方面,结合政府具体会计准则和政府会计制度的出台,及时调整和更新会计、资产信息系统。尤其是加强薄弱地区和行业的资产信息系统建设,尽快提高资产管理信息化水平。三是绩效管理。规范和加强国有资产管理各部门和单位的预算管理、财务管理和资产管理,做好资产清查、登记和核算工作,开展国有资产绩效管理和绩效评价。四是社会监督。完善国有资产监督体系,除出资人监管、审计、纪检监察、巡视等监督之外,不断完善和加强以国有资产公开为代表的人大监督、社会监督和舆论监督,形成监督合力,有效防范国有资产流失。■

(本栏目责任编辑:尹倩)