



老年日报



中国邮政发行畅销报刊

国内统一连续出版物号:

CN23-0018

邮发代号:13-18

中国百强畅销报刊
年长者的精神家园

总9782期
今日8版

2026/05/31 星期日 丙午年 四月十五

周刊

17年来首次修法 国有资产怎么管?

施行17年后,企业国有资产法启动首次大修,数百万亿元国企资产迎来新规。

2025年4月,《中华人民共和国企业国有资产法(修订草案)》提请全国人大常委会审议,草案修改71条、新增32条。

根据国务院报告,截至2024年末,全国国有企业(不含金融企业)资产总额401.7万亿元,国有金融企业资产总额487.9万亿元。

2009年,企业国有资产法实施,构成了国有资产监管的基础制度。

国务院国资委研究中心研究员胡迟解释,此次修订的核心逻辑,是把多年来行之有效的国企改革实践,从政策层面正式上升为法律,使国资监管更具确定性和约束力。



集中统一监管

修订草案明确,国家将对经营性国有资产实施集中统一监管。

过去,经营性国有资产散落在多个部门,存在政企不分、多头管理等情况。为此,中央和地方都在推进各级经营性国资实现统一监管,将其归口至国资部门。

中国企业改革与发展研究会研究员吴刚梁解释,经营性国有资产体量庞大、业态各异,集中统一监管并非由单一部门进行排他管理,而是统一监管规则与标准,落实企业经营自主权,兼顾监管效能与经营活力。

例如2020年12月,贵州省机关事务管理局介绍,共完成省纪委监委、省扶贫办、省机关事务局、省委党校、省委政法委、省教育厅下属教育装备管理中心、省检察院、省高院等8家单位经营性资产剥离工作。剥离房屋资产面积17529.81平方米,土地资产面积3651.31平方米。

2019年,浙江省国资委在一篇文章中明确,省国资委为全省经营性国有资产归口管理机构。

金融、文化等特殊行业国企,实行差异化监管。

2019年,山东汶上县政府规定,对国有文化企业所属承担特殊职能的企业,国有产权暂不划转,仍维持现行管理体制,由县国有资产监督管理局履行国资基础管理职责,其他监督管理工作,委托有关部门或机构实施。

统一监管也延伸至海外。

修订草案中表示,将完善境外企业国有资产监督管理制度,优化境外布局和结构,加强境外经营投资风险防控和安全保障。

今年4月,国务院国资委新设了境外国资工作局,负责这项工作。

2023年2月,国务院国资委相关负责人介绍,央企境外资产总额达8万亿元,项目8000多个,分布在全球180多个国家和地区。

功能类、公益类、商业类

修订草案首次在法律层面将国有企业划分为功能类、公益类、商业类。

功能类,以保障国家安全和国民经济运行、服务国家战略为主要目标;公益类,以提供公共服务、保障民生为主要目标;商业类,以获得资本回报、增强经济活力为主要目标。

对国企进行分类,一方面有利于其聚焦主责主业,另一方面则是为了实现差异化监管。

西部某省一家市属国企高管坦言,其所在企业为新设的地产公司,业务被严格限定在地产领域,不得涉足金融等业务。

修订草案写道,对功能类企业,重点考核服务保障特定功能任务的效果和经营业绩指标;对公益类企业,重点考核提供公共服务的质量和效率;对商业类企业,根据行业特点和企业经营性质,重点考核经营业绩指标。

修订草案也明确了“国有资产监督管理机构不行使社会公共管理职能”。

“国资委不行使社会公共管理职能,但又赋予了对履行出资人职责的机构调查、谈话、查阅资料等公权力,这在法理上存在自相矛盾之处。”北京大学法学院教授邓峰说。他曾作为专家参与过2009年实施的企业国有资产法首轮立法征求意见,并出版了《普通公司法》等专著。

邓峰解释,按照法律逻辑,只有承担社会公共管理职能的机构,才拥有监管权、执法权与强制

措施权限。

国资委的法律定位是出资人,权利来源于股权,可以依据股东权利行使知情权,但要对混合所有制企业开展核查,应通过公司法规定的途径,而不应具有动用类似公权力的手段。

将国有资本及收益充实民生

修订草案写道,国有资本收益可调入一般公共预算收入,统筹保障和改善民生;国有资本可按一定比例划转,专项用于充实全国社会保障基金。

吴刚梁解释,这两项措施并非新规,而是近年来落地实施的国企改革既有举措,此次写入修订草案,是将成熟的改革成果制度化。

根据国务院报告,2025年全国国有资本经营预算收入8547亿元,调入一般公共预算5741亿元,占比67.2%。

此外,划转国有资本充实社保基金也已落地实施多年。

2017年国务院发布通知称,随着经济社会发展和人口老龄化加剧,基本养老保险基金支付压力不断加大,决定划转部分国有资本充实社保基金。

划转范围为中央和地方国有及国有控股大中型企业、金融机构,除去公益类企业、文化企业等特殊机构,划转比例统一为企业国有股权的10%。

财政部数据显示,截至2020年末,符合条件的中央企业和中央金融机构,划转工作全面完成,共划转93家中央企业和中央金融机构国有资本总额1.68万亿元。

国企如何参股投资?

修订草案还针对国有企业日

常经营,新增多项约束条款。

吴刚梁介绍,长期以来,国有参股企业容易存在“重投资、轻管理、弱退出”的问题,部分项目持续低效亏损,甚至滋生出以挂靠为名的“假国企”,导致风险隐患积聚。

为此,修订草案新增了国企参股管理等内容。国企参股投资时,应与企业主要业务领域有相关性,重点投向前瞻性战略性新兴产业和未来产业,推动科技创新和产业创新。

同时,国企要通过派出股东代表,提名董事、监事人员等方式,动态跟踪参股企业经营业绩,防范财务风险,切实维护国有股东权益,定期评估参股质量,运用增持、减持或者退出等方式提升国有资本配置效率。

此外,修订草案将“国有资产转让”更名为“企业资产交易”,扩大监管覆盖面,把过去容易被忽视的重大资产处置、增资扩股等环节,纳入了监管范畴。

也就是说,如果出售厂房、核心设备等重大资产,原则上要公开进行,如果受让方是两个或以上,交易还应采取公开竞价方式。

如果是关联方参与国有资产交易,还应当与其他参与者处于平等交易地位,相关管理人员需全程回避。

对于国企经营者,修订草案在法律层面确立了违规经营投资责任的追究制度。

例如,因违规造成国有资产重大损失被免职的,五年内不得担任国企管理人员;造成特别重大损失,或因贪污、贿赂等经济犯罪被判刑的,终身不得进入国企任职。

根据中国人网,修订草案征求意见时间为2026年4月30日至5月29日。

吴超