

“强化人大国有资产管理监督”的 宪法理蕴与制度实现

崔德旗^{*}

内容提要：党的二十届三中全会提出的“强化人大国有资产管理监督”决策部署颇具宪理意蕴。宪法上不存在“国有资产”的直接文本表述，但这一概念存在相对应的宪法委托任务和依据，有关条款寓于经济宪法规范体系之中，并发挥了规范功能。由于国有资产的规定依赖于生产资料所有制，相关规范内容较少，加之以立法实施宪法的惯性与财政权的强势地位，致使人大国有资产管理监督权的规范化、制度化程度不足，相应立法进度迟缓，国有资产流失仍有发生。重视由人大来监督国有资产管理，本质上是因政府此项传统财政事权的改革需要立法赋能与监督贯注，最终目标在于维护国有资产的宪法属性。基于保护国有资产的宪法义务，不宜片面理解该决策部署，应在党的领导下，注重立法、司法与执法共筑的制度性保障功能，与人大监督权优势互补，并在党和国家监督体系内，塑造国有资产管理监督的协同机制，以提升人大国有资产管理监督的质效与权威，更好地守护全体人民的共同财富。

关键词：国有资产 国有资产管理情况 人大国有资产管理监督权 宪法理蕴

一、引言

2024年9月14日，习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立70周年大会上的讲话中指出：“加强对宪法法律实施情况的监督，强化人大预算决算审查监督和国有资产管理、政府债务管理监督。”^{〔1〕}党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现

^{*} 崔德旗，武汉大学法学院博士研究生。

本文为国家社科基金重大项目“新时代党和国家监督体系完善研究”（22ZDA040）的阶段性研究成果。

〔1〕 习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立70周年大会上的讲话》，载《人民日报》2024年9月15日，第2版。

代化的决定》也同样提出要强化人大国有资产管理监督。^{〔2〕}这并非执政党首次重视人大对国有资产管理活动的监督工作。早在 2013 年，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：“加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能。”^{〔3〕}2017 年《中共中央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》中，党的十八届三中全会的部署得到进一步落实。随后，党的十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》重申“加强人大对预算决算、国有资产管理等的监督职能”^{〔4〕}。

连续三届三中全会所强调的人大国有资产管理监督工作是有特定时空背景的。国有企业改革与国有资产管理体制改革的持续、深入推进，是贯穿社会主义市场经济体制建设的一个主线。执政党提出重视人大国有资产管理监督工作，不仅仅牵涉经济体制改革，同样也与宪法息息相关。在我国宪法中，经济制度占据重要地位，而宪法关于经济政策与经济制度的规定，在巩固改革成果的同时，也会对社会发展方向形成长久、稳定的指引。^{〔5〕}只是改革并非一蹴而就，纾解国有资产管理中的待解问题是一个渐进的过程。同时，我国宪法特别重视监督制度并为之创制专门的监督机关。^{〔6〕}新时代宪法权力监督功能日益强化，而人大监督作为宪法权力监督体系中民主正当性基础最高的监督类型，为何要对政府国有资产管理活动开展专门监督，为何在政府权力谱系中格外关注国有资产管理权？对这些问题的回应，均需依据宪法，对人大国有资产管理监督权的属性定位与根本目标进行规范分析。

近年来，学界提出的理论方案致力于完善包括国有资产管理情况工作报告机制在内的人大国有资产管理监督制度，但是相关的成果多集中于经济学与财政学理论，^{〔7〕}并不能充分解读执政党强化人大国有资产管理监督决策部署之意涵。宪法学的相关研究意识到了应从宪法层面构筑保护国有资产的制度体系，^{〔8〕}并就国有资产管理中的所有权属、收益分配与处置等内容进行思考，^{〔9〕}但并未重视宪法上的权力监督资源，尤其是人大监督在保护国有资产制度体系中的功能定位，相关成果罕见。^{〔10〕}并且，理论供给迟滞于制度实践所需。尽管 20 世纪末，人大实务工

〔2〕 参见《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（二〇二四年七月十八日中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议通过），载《人民日报》2024 年 7 月 22 日，第 1 版。

〔3〕 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（2013 年 11 月 12 日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过），载《求是》2013 年第 22 期，第 10 页。

〔4〕 《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》（2018 年 2 月 28 日中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议通过），载《求是》2018 年第 6 期，第 11 页。

〔5〕 参见王雨亭：《法治化营商环境的宪法保障》，载《法律科学（西北政法大学学报）》2023 年第 5 期。

〔6〕 参见刘练军：《中国宪法权力监督功能的规范分析》，载《中国社会科学》2024 年第 9 期。

〔7〕 参见文宗瑜：《国有资产管理情况报告制度建立及全面实施》，载《财政监督》2019 年第 14 期；邝艳华：《地方人大国有资产监督研究——以广东省广州市为例》，载《财政监督》2019 年第 14 期；周长鲜：《人大国有资产监督机制研究》，载《地方财政研究》2022 年第 9 期；樊丽明、史晓琴、孙超：《我国人大国有资产管理监督的基本问题分析》，载《财政研究》2023 年第 8 期；等等。

〔8〕 参见秦前红、姜琦：《国有财产的宪法保护初探——以现行法律文本为起点》，载《太平洋学报》2008 年第 4 期。

〔9〕 参见李忠夏：《“国家所有”的宪法规范分析——以“国有财产”和“自然资源国家所有”的类型分析为例》，载《交大法学》2015 年第 2 期；程雪阳：《论“城市的土地属于国家所有”的宪法解释》，载《法制与社会发展》2014 年第 1 期；韩秀义：《诠释“国家所有”宪法意涵的二元视角》，载《法律科学（西北政法大学学报）》2018 年第 1 期；莫静：《宪法上国有财产之使用规则的定性研究》，载《理论与改革》2016 年第 4 期。

〔10〕 目前宪法学对人大国有资产管理监督较为系统的研究，是围绕着人大财政监督权开展的，将其视为人大财政监督权的组成，但并未就其与宪法之间的深层关系加以论证。参见姚来燕：《我国人大财政权研究》，中国检察出版社 2010 年版，第 186—197 页。

作部门关于由国家权力机关监督行政机关管理国有资产活动的意识渐有觉醒，^{〔11〕}但理论上长期未对这一监督制度的实践需求进行有效回应，制约着此项监督制度的法治化转型，大量的国有资产也因人大监督的缺位而流失，继而滋生腐败。^{〔12〕}因而，从宪法学的视角研究人大国有资产管理监督制度，有利于明确强化人大国有资产管理监督的宪制原理，形成关于此项监督权的正确认知，对于充分发挥监督权效能、守护好全体人民的共同财富而言尤其重要。对此，首要的是分析我国宪法中的国有资产条款及其制度逻辑，其次是阐明人大监督政府国有资产管理活动的本质及原因，之后提出强化人大国有资产管理监督的宪法实施方案，充分发挥宪法对于强化人大国有资产监督的规范功能。

二、我国宪法中国有资产条款的规范内涵及其功能

宪法上不存在“国有资产”的文本表述，也未明确给出人大国有资产管理监督的文本依据，但并不意味着宪法对这一监督权缺乏关照。从当前国有资产的范畴来看，我国宪法对国有资产的有关规定实则寓于经济宪法规范体系之中，并发挥着重要功能。

（一）经济宪法规范体系中国有资产条款的规范内涵

1. 国有资产概念与类型的界定

对国有资产概念的界定离不开对“资产”“财产”“资本”语词的考辨。“资产”一般指的是用于生产经营活动中、可以为投资者带来未来经济利益的经济资源，是能够保值增值的财产。^{〔13〕}“财产”的范围则较广，泛指一切财富，生产资料、消费资料、自然资源等均可被视为财产。从这个意义上讲，资产是财产的一部分。而“资本”的外延则是最小的，其本质上是追求利润的资产。^{〔14〕}就“国有资产”而言：广义上看，其泛指依法归国家所有的一切财产，包括经营性与非经营性资产，以及资源性资产，这本身也是经济学意义上所指的资产；狭义的“国有资产”仅指经营性资产，强调国有资产投资及投资产生的权益。^{〔15〕}也就是说，“国有财产”是国家所有的财富，其外延大于“国有资产”，与广义的“国有资产”概念近似。尤其是在多数社会主义国家，全民所有的资产采取国家所有的形式，国有资产本质上是全民所有资产的代表形式。“国有资本”则与狭义的“国有资产”范围接近，在会计学上意为国有资产减去与国有资本相关负债的净值。^{〔16〕}

〔11〕 比如驻马店地区人大工委工作人员在调查本地国资运营情况时，认为国有资产存在资产流失严重、资产闲置现象屡见不鲜等问题亟待引起权力机关高度重视。参见杨学凡、轩书凡：《人大必须强化对国有资产管理监督——驻马店地区国有资产管理现状的调查与思考》，载《人大建设》1997年第8期。

〔12〕 参见谢蒲定：《让人大理论研究蓬勃开展起来》，载《人大研究》2014年第9期。

〔13〕 参见毛程连：《国有资产管理新论》，上海财经大学出版社2001年版，第17页；李曙光等：《国有资产法律保护机制研究》，经济科学出版社2015年版，第10页。

〔14〕 参见黄少安主编：《国有资产管理概论》，经济科学出版社2000年版，第9页；

〔15〕 参见李松森：《中央与地方国有资产产权关系研究》，人民出版社2006年版，第108-109页；顾功耕等：《国有资产法论》，北京大学出版社2010年版，第4-5页。

〔16〕 参见毛程连主编：《国有资产管理学》，复旦大学出版社2005年版，第20页。

在我国,“国有资产属于国家所有即全民所有”^{〔17〕}。新中国成立后,国家主要通过基建投资,建立规模庞大的国有企业,国有资产的体量也不断拓展,国企成为国有资产重要的构成部分。所以,在 20 世纪 90 年代关于国有资产概念的界定中,就认为国有资产中最主要的还是国有企业及其他企业中归国家所有且能带来增值收益的部分资产。这是狭义的定义,即认定国有资产是国家所有的生产资料。广义的国有资产定义则是在狭义范围之外,增加了自然资源、基础设施、国家行政事业性资产等财产,^{〔18〕}在这个层面上,国有资产就是社会主义全民所有制的全部财产、债权以及其他权益的统称,属于全民所有并由国家代表全民管理的全部财产。^{〔19〕}这种定义方式依据的是生产资料所有权。不同时期法律文本对于国有资产概念的界定也有变化,比如《中华人民共和国物权法》(已失效)对国有资产的定义采用了广义方案,即国家所有之财产,并通过列举的方式给出了国有资产的范围,这同时也为接下来国有资产的立法确定了框架。^{〔20〕}在《中华人民共和国企业国有资产法》(以下简称《企业国有资产法》)立法起草和审议过程中,也曾出现过立法调整范围之争。该部立法草案第 2 条的规定,事实上就涵盖了当时对国有资产范围的界定,并以类型化的方式呈现出来:主要包括经营性国有资产、行政事业性国有资产、资源性国有资产以及经营性国有资产中的金融类国有资产。^{〔21〕}因此,对我国国有资产概念的界定宜采取广义上的理解,即国有资产属于一种国有财产的形态,是对国家所有的一切财产和财产权利的总称。^{〔22〕}

界定国有资产概念的过程,其实也完成了对国有资产类型的划分。现如今,以国有资产与社会经济活动的关系为类型化基准,一般将国有资产划分为企业国有资产(不含金融)、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。^{〔23〕}当前国有资产管理情况报告也是围绕这四类国有资产展开的。^{〔24〕}

2. 现行宪法国有资产条款的文本解读

现行《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)文本并未出现“国有资产”的表述,也没有直接规定人大对国有资产管理情况予以监督的专门条款。实际上,宪法上与“国有资产”相关的条文是集中在总纲经济宪法规范体系中的,主要是第 6 条到第 18 条的内容。也就是说,我

〔17〕《中共中央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》,载《人民日报》2018 年 1 月 15 日,第 1 版。

〔18〕参见钟财主编:《〈中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标的建议〉名词术语解释》,人民出版社 1995 年版,第 183 页。

〔19〕参见顾功耘等:《国有资产法论》,北京大学出版社 2010 年版,第 4 页。

〔20〕参见王利明:《国有资产保护和国有资产管理法——〈物权法〉的实施与配套法律法规完善(之二)》,载《光明日报》2007 年 7 月 30 日,第 9 版。

〔21〕参见郑淑娜、李志强、黄来纪主编:《中华人民共和国企业国有资产法解读》,上海社会科学院出版社 2009 年版,第 53 页。

〔22〕参见李振东:《国有资产法探索》,河南人民出版社 2009 年版,第 1 页;黄炜编:《国有资产管理》,上海财经大学出版社 2019 年版,第 1 页。

〔23〕当然,不同的类型化方式也能给出更多样的国有资产的范围与分类,每一种分类似乎都难以涵盖体系庞杂的国有资产,这也是由国有资产本身的复杂性所决定的。在目前惯用的四大类国有资产统计模式以外,还存在着国防资产、人民银行资产、境外资产、虚拟资产等特殊类别资产,只是这些资产尚未纳入国资报告的统计范围,本文暂不讨论。

〔24〕参见《中共中央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》,载《人民日报》2018 年 1 月 15 日,第 1 版;《全国人民代表大会常务委员会关于加强国有资产管理情况监督的决定》,载《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2021 年第 1 期,第 152 页。

国宪法对国有资产的关注实则是将其置于经济制度中的生产资料所有制之下的，对宪法上国有资产条款的理解，可以从以下四个层面展开。

第一，国有资产，意为所有权属于国家的资产，是国家所有的生产资料。根据《宪法》第6条的规定，生产资料的社会主义公有制是我国社会主义经济制度的基础。生产资料的所有制决定着经济制度的性质，生产资料若控制在少数人手中而非在全民的范围内实现，是与社会主义公有制绝对背离的。所以，新中国成立后，国家对生产资料的改造构成这一条款生成的历史线索，而消灭人剥削人的制度之事实也被确认。^{〔25〕}也就是说，在社会主义公有制下，国有资产的使用、管理、收益分配等是由国家统一规划和决定的。

第二，除了确定国有资产的属性，在我国公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度下，宪法还对国家如何使用、管理以及如何保护国有资产进行了安排。《宪法》第7条到第11条规定了多种生产资料所有制的实现形式，既展示了社会主义市场经济的构成与多种经济形态的结构，也明确了多种资源的权属与利用。国有资产是国有经济的载体，国有经济主要的体现便是国有资产如何管理。^{〔26〕}《宪法》第9条与第10条规定的矿藏、水流、森林等自然资源以及城市的土地这类国有资产，作为重要、特殊的生产资料关系到国民经济发展命脉，为了国计民生的永续发展，国家必须以法律手段保障其不受侵犯，并允许合理利用。此外，在国家控制国民经济命脉的前提下，其他领域经过资产重组与结构调整，是有助于提高国有资产的整体质量的，国有经济比重相应地减少一些，并不会影响我国的社会主义性质。^{〔27〕}所以，在国有经济之外，也应注重非公有制经济的重要功能。第11条关于非公有制经济地位的规定是现行宪法修改频次最高的条款，经过多次修改后渐趋稳定，反映出国家对非公有制经济政策虽不断调整，但总体上都是为了巩固我国基本经济制度。

第三，与生产资料国家所有制实现形式密切关联的是所有制的法律工具，即《宪法》第12条的“社会主义的公共财产”与第13条的“私人财产”。社会主义公共财产包括但不限于全民所有财产与集体所有财产，国有资产属于社会主义公共财产。而对其施以“神圣不可侵犯”的保护强度，一方面是继承了1954年《宪法》设定的公共财产不可侵犯的基本原则；^{〔28〕}另一方面，确立该条款本就是出于维护社会主义公有制、确保人民当家作主之目的。^{〔29〕}与第13条相比，公共财产与私人财产的建构逻辑迥异，立基于公有制基础上的公共财产是人民民主专政的物质基础，公共财产的基本价值在于实现公共目的，实现这一价值目标的内在要求便是对公共财产予以保护与合理利用。^{〔30〕}坚持并弘扬“社会主义的公共财产神圣不可侵犯”的宪法精神，有利于加强对社会主义公共财产，尤其是对当前流失最为严重的国有财产的保护。^{〔31〕}

〔25〕 参见许崇德：《中华人民共和国宪法史》（下卷），福建人民出版社2005年版，第486页。

〔26〕 参见蔡定剑：《宪法精解》（第2版），法律出版社2006年版，第201页。

〔27〕 参见杜艳华、王达山、黄玲编：《中国共产党现代化理论创新史——论点与文献》，复旦大学出版社2016年版，第264页。

〔28〕 参见韩大元：《1954年宪法制定过程》，法律出版社2014年版，第393页。

〔29〕 参见蔡定剑：《宪法精解》（第2版），法律出版社2006年版，第201页。

〔30〕 参见许崇德：《中华人民共和国宪法史》（下卷），福建人民出版社2005年版，第487页。

〔31〕 参见吴邦国：《正确认识物权法制定中的几个分歧问题（二〇〇六年十二月二十三日）》，载吴邦国：《吴邦国论人大工作》（下），人民出版社2017年版，第352页。

第四,《宪法》第 14 条到第 18 条是关于所有制的运行、管理与调整机制的内容。第 14 条规定国家要完善经济管理体制和企业经营管理制度,这可视为促进国有资产管理机制健全的宪法依据。国有资产是国有企业占有的生产要素,是国有企业进行生产经营活动的物质载体和货币形式。^{〔32〕}第 16 条与第 18 条规定了国有企业与其他企业进行经济活动的权益,认可了国有企业与其他企业所代表的经济组织的合宪性地位,本质上也确立了国有资产在宪法上的地位。而第 15 条的规定则意味着各经济组织的经济活动是以社会主义市场经济体制为基础的,无论国有企业还是其他企业的经营,都不得扰乱社会经济秩序。

由此可见,在我国《宪法》文本所构筑的经济宪法规范体系中,文本上的表述里虽不存在“国有资产”的直接概念,但经济宪法规范体系中的诸多内容都在实质上反映了国有资产的性质、地位、经营、管理与保护,也就是说,国有资产这个概念是有相对应的宪法委托的任务和依据的,国家机关对国有资产进行管理和监督,对保护国有资产开展立法、司法、执法工作,符合宪法的规定、原则和精神。

(二) 宪法国有资产条款的规范功能

我国现行宪法对经济制度颇为重视,直观的体现便是使用了大量条款对经济制度与经济活动进行规范。通过国家机关的权力配置与运作,这些规范作用于国有资产的经营、管理以及监督机制,力图遏制国有资产流失、促进国有资产保值增值,以巩固国有资产的宪法地位。

第一,宪法为国有企业改革、国有资产管理体制改革预留了规范空间。现行宪法经济条款的设置在力求保持稳定的同时又面向改革和未来,将宪法的稳定性与改革精神相结合,将原则性与灵活性相结合,以推进社会主义现代化建设。^{〔33〕}由于国有资产本就是社会主义基本经济制度的微观基础,国有企业是社会主义经济制度的微观细胞,^{〔34〕}在社会主义初级阶段的语境下,国有资产的重要地位原本就寓于我国经济体制及国有经济性质的宪法规范空间中,与所有制的实现息息相关。在改革开放的实践中,由于公有资本和非公有资本相互融合,混合所有制经济作为一种新的所有制经济类型逐步确立。发展混合所有制经济,主要源于国有企业改革,源于寻找公有制同市场经济相结合的形式和途径。^{〔35〕}推进国有企业的混合所有制改革,既要打破公有制与非公有制的界限,使公有制经济与非公有制经济更好融合,也要打破国内与国际界限,在国有企业中引入国外资本发展混合所有制经济。^{〔36〕}如果宪法上不明确非公有制的地位,不保护外国企业与其他经济组织的合法权益,是无法推进国有企业混合所有制改革的。也正是宪法经济条款的灵活性与面向未来的改革特征,为混合所有制经济成为我国基本经济制度的重要实现形式提供了宪法上的可能与前提。

第二,宪法经济条款的实施离不开宪法上权力资源的配置,而经济条款设定的保护国有资产之宪法义务,也为宪法上相关权力监督功能的发挥锚定了着力点。也即,由政府享有管理国有资

〔32〕 参见张银杰:《公司治理——现代企业制度新论》,上海财经大学出版社 2010 年版,第 122 页。

〔33〕 参见肖蔚云:《我国现行宪法的诞生》,北京大学出版社 1986 年版,第 14 页,第 20-21 页。

〔34〕 参见李建伟:《新时代国有企业综合改革研究》,上海三联书店 2022 年版,第 73 页。

〔35〕 参见曹立:《混合所有制经济的特征与效应》,载《学习时报》2014 年 6 月 30 日,第 A15 版,转引自 https://paper.studytimes.cn/cntheory/2014-06/30/content_9938340.html,最后访问时间:2025 年 8 月 8 日。

〔36〕 参见彭建国:《积极发展混合所有制经济》,载《人民日报》2014 年 9 月 15 日,第 7 版。

产的权力，是为了更好地促成宪法经济条款的实施；由人大监督国有资产管理活动，则是为了充分发挥人大监督的独到优势，更好履行权力机关保护国有资产的宪法义务，这自然离不开宪法上权力监督功能的强化。其一，人大作为国家权力机关，集合并表达人民群众的意志与利益，由其管理国有资产虽具备坚实且充分的民主性基础，但从现代国家机器有效运转的角度来说，不够切合实际。根据我国宪制结构中的国家机关设计及其权限分工，由人民政府来具体从事国有资产管理工作是符合现实所需的，管理经济财政本就是代议制国家政府的一项传统职能。而且，我国政府的另一重宪法身份是权力机关的执行机关，政府要负责具体执行权力机关的意志，代表国家行使国有资产管理权，以确保“国有资产属国家所有，人民所有”。其二，因为在权力机关与行政机关的宪法关系中，本就蕴涵着权力机关对行政机关的不信任，所以权力机关了解行政机关管理国有资产工作的具体情况，并给出评价的这一过程，既是履行保护国有资产宪法义务之举，也是对政府工作的监督。健全人大国有资产管理监督制度，不仅为权力机关更好地履行保护国有资产的宪法义务提供了制度依托，也反映出落实宪法上经济条款的各项要求，亦离不开宪法权力监督功能的不断强化。

第三，经济宪法规范体系有利于塑造保护国有资产的价值共识。这一价值共识一是源于宪法本身的规定，经济条款在宪法上虽经历了多次修订，但其确立基本经济制度的规范目标始终未变。^{〔37〕}比如坚持公有制为主体，确保国有经济成为国民经济中的主导力量，巩固和发展国有经济等规定。这些规定对于促进国有资产管理体制的优化、国有企业改革的顺利推进具有重要的引导作用。二是有效治理国有资产流失，是社会各主体在推进国有资产宪法条款实施的过程中逐渐确立的理念共识。时至今日，国有资产流失现象依然存在。“宪法虽然明确规定公共财产神圣不可侵犯，但实际情况受侵犯最严重的恰恰是国有财产。”^{〔38〕}国有资产流失的治理并不意味着计划与市场的简单相加，^{〔39〕}还需要国家经济生活中的各个主体形成治理国有资产流失的自觉意识，在此基础上致力于通过多种途径保护国有资产。比如，20世纪80年代末至90年代初，便有实务工作者意识到全国检察机关查办的国有资产流失案件中不乏案值近千万的案件，针对企业股份制改造中国有资产流失这一现象，检察监督必须及时出手，刻不容缓。^{〔40〕}在十届全国人大常委会第三十一次会议的发言中，多位委员都强调了以法律手段应对国有资产流失的重要性与必要性。^{〔41〕}可见，如何有效治理国有资产流失，早已成为社会诸多主体共同关注并为之行动的一项持续性议题，而社会各主体意在根治国有资产流失及其积弊的行动，也在实质意义上推动了国有资产相关宪法经济条款的实施，进一步凝聚了保护国有资产的价值共识。

〔37〕 参见张翔、段沁：《中国部门宪法的展开——以环境宪法和经济宪法为例》，载《人权法学》2022年第3期。

〔38〕 吴邦国：《正确认识物权法制定中的几个分歧问题（二〇〇六年十二月二十三日）》，载吴邦国：《吴邦国论人大工作》（下），人民出版社2017年版，第351页。

〔39〕 参见年志远等：《国有资产流失及其治理机制研究》，经济科学出版社2012年版，第127页。

〔40〕 参见吕奎：《加强企业股份制改造中国有资产流失的监督检查》，载《商洛师专学报》1997年第3期。

〔41〕 参见《制定国有资产法很有必要——分组审议国有资产法草案发言摘登（一）》，载 http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c183/c199/201905/t20190522_137408.html，最后访问时间：2024年10月1日。

三、宪法上间接规定国有资产条款的制度逻辑及后果

我国宪法上国有资产条款的文本设计表明，国有资产在国家治理中的重要价值尚未得到宪法的充分确认。宪法对国有资产的间接规定一方面与宪法的根本法特性和宪法实施的制度惯性有关，国有资产及其管理与监督机制无法也不必被详尽规定；另一方面也与国有资产管理权力分工有关，国有资产管理作为一项强势的财政权，令宪法发挥规范国有资产管理与监督功能的实践需求弱化。这致使社会上对宪法国有资产条款的规范功能认识不足，影响了有关国家机关工作的积极性，不利于国有资产在国家治理中重要作用的发挥，人大国有资产管理监督制度有待持续完善。

（一）宪法上间接规定国有资产条款的制度逻辑

第一，我国宪法是以“根本法”面貌呈现的，“根本法规定国家的根本制度和根本任务”^{〔42〕}。这就意味着，宪法文本对“根本”以外的关注是有限的。宪法会关照到社会主义基本经济制度中的所有制关系，以及国有资产管理与监督背后所折射出的“权力机关—行政机关”之间的权力配置关系，但并不会详尽规定监督机制运行与发展的具体规则。现行宪法不规定那些显然经常处于变动中的、宪法不必作具体规定的问题，而对于正在试验阶段的制度、政策和方法，由于这些内容没有被人民所真正认识和掌握，一时间尚难有定论，也不写入宪法。^{〔43〕}也即，宪法虽然列举了权力机关的职权，但也仅仅提到了权力机关享有监督权，对监督对象的列举也是有限的。至于人大国有资产管理监督制度本身的内容，则是交由立法或其他方式来完成。

第二，这与我国宪法实施的制度惯性有关。我国宪法实施主要是通过立法具体化的方式开展的。^{〔44〕}这个意义上，宪法无需对社会政治经济生活的所有事务作出面面俱到的规定，比如条文中不必出现“国有资产”这一明确概念，不必将如何有效管理国有资产的方针、如何构筑针对国有资产管理的监督机制等问题写入文本。立法对宪法的具体化首先是因宪法中的立法委托而产生的。^{〔45〕}也就是说，宪法文本中规定了国有资产为国家所有，由于“国家所有”负有公共任务和政治使命，需要通过体现政治民主过程的立法来完成具体的制度安排，^{〔46〕}对国有资产施加保护的宪法委托自然也要通过立法来实现。此外，我国宪法具有稳定与变革的两重性，这种两重性是在社会实践中统一起来的。^{〔47〕}根据经济社会发展的客观要求，现行宪法的经济条款得到调整，具备灵活性与开放性的经济宪法规范体系渐趋形成。但过于频繁地修改宪法文本，也会损及宪法的稳定性。与宪法解释、宪法修改相比，以立法的形式实现宪法委托更有优势，立法具体化得以成为我国宪法实施的重要方式。

〔42〕 郑贤君：《作为根本法的宪法：何谓根本》，载《中国法学》2007年第4期，第188页。

〔43〕 参见肖蔚云：《我国现行宪法的诞生》，北京大学出版社1986年版，第19页。

〔44〕 参见李祥举、韩大元：《论宪法之下国家立法具体化功能的实现》，载《厦门大学学报（哲学社会科学版）》2013年第3期。

〔45〕 参见王锴：《立法具体化是宪法实施的方式吗》，载《法学论坛》2024年第1期。

〔46〕 参见李忠夏：《宪法上的“国家所有权”：一场美丽的误会》，载《清华法学》2015年第5期。

〔47〕 参见杨景宇：《十届全国人大常委会法制讲座第五讲 宪法和宪法的修改》，载 http://www.npc.gov.cn/c12434/c541/201905/t20190523_9419.html，最后访问时间：2025年2月5日。

第三，这与国有资产管理权配置所涉及的国家权力分工有关。一方面，国有资产管理权在本质上属于行政机关的财政权，财政权属于行政机关传统而又强势的权力。人大和政府之间完成分工后，相应的公共管理职能一般交由政府通过行政行为来开展，政府在从事公共管理事务时，要比人大经验更丰富。国有资产管理便属于一类行政管理活动。在现代国家公共事务管理中，财政权是国家机关拥有权力和行使权力的重要前提，拥有财政权的国家机关无疑在国家机构中占有重要地位，政府控制财政权的能力越强，管理财政方面国家事务的能力也就越强。^{〔48〕} 国务院及其相关部委就国有资产管理工作的陆续出台了若干行政规范性文件，较大程度地满足了国有资产管理工作的需要，国务院自然也没有多少向全国人大及其常委会提出国有资产管理法律案的动力。另一方面，在 20 世纪末国有企业改革与国有资产管理体制改革进程中，国有资产管理权的配置并没有较早地固定下来，人大难以有针对性地、准确地监督国有资产管理活动，自然也没有较为强烈的开展国有资产相关立法与监督工作的意愿，实践中寻求宪法发挥规范功能的需求也就不够强烈。

（二）宪法上间接规定国有资产条款的制度后果

现行宪法上国有资产条款因规范密度不足形成的规制真空，导致人大国有资产管理监督权配置的迟滞与监督机制的碎片化，造成国有资产持续不断流失的风险。一是造成了国有资产管理监督权配置迟滞的后果。政府国有资产管理权的行政权属性较强，外部监督机制相较弱势，人大作为最高国家权力机关开展的民主监督更是长期缺位。在人大不直接经营和管理国有资产的前提下，国有资产管理的有关工作就会过度倚重政府。2017 年人大国有资产管理监督制度实质化以后，尽管自 2021 年起国务院审计署会将国有资产审计情况专项报告提交给全国人大常委会，但审计是国务院的组成部门，并不设置在人大内部。

二是长达数年，人大此项监督权在程序上与实质上难以规范推进，监督效果不佳。法律规范的不明确或不完善，必然会影响人大及其常委会具体权力的展开。在此类监督实践中，也曾存在地方政府以向同级人大常委会主任会议报告的形式来替代向人大常委会报告的情况。^{〔49〕} 尽管国有企业改革与国有资产管理体制改革以来，牵涉国有资产监管的一系列法律法规陆续出台，但这些法规范的体系性不足。即便《企业国有资产法》第 63 条首次对人大常委会监督国有资产管理的基本方式作出规定，但至少在当时相当长的一段时间内，针对国有资产监管的外部监督可谓是“纸上谈兵”。^{〔50〕} 不仅如此，与之相关的宪法性法律也迟迟没有将人大国有资产管理监督职责、政府向人大汇报国有资产管理情况的规定写入其中。自全国人大着手起草《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》（以下简称《各级人民代表大会常务委员会监督法》）开始至其实施，大抵经历了二十年。由于《各级人民代表大会常务委员会监督法》长期未能出台，人大“对政府的经济监督工作往往显得苍白无力”^{〔51〕}；《各级人民代表大会常务委员会监督法》制定时，也未规定人大对于国有资产管理的监督。由于宪法缺少明确条款的规定，无法有效发挥对国有资产管理、国有资产监督职责的规范引导功能，与之配套的立法活动也是缓慢甚至是停滞的，致使

〔48〕 参见金太军、张劲松、沈承诚：《政治文明建设与权力监督机制研究》，人民出版社 2010 年版，第 540 页。

〔49〕 参见郑广永：《人大发挥监督国有资产职能的探讨》，载《人大研究》2014 年第 1 期。

〔50〕 参见曹华：《加强人大国有资产管理监督职能的思考》，载《人大研究》2014 年第 3 期。

〔51〕 黄建宏：《中国农村经济解难》，中国经济出版社 2005 年版，第 116 页。

实践中人大开展监督工作的意愿不高，有关做法不够规范。

三是国有资产流失的问题一直没能得到有效解决。国有资产管理体制改革的涉及面很广，不仅仅是国有资产流失与否的问题，还牵涉到国有企业改革的深层次问题、国有资产的战略性调整问题。^{〔52〕} 随着改革开放的推进，国有资产流失问题愈发凸显，引起社会上多个主体的广泛关注，这些主体中既有执政党、国家机关，也有社会组织和人民群众。如前所述，治理国有资产流失之积弊，虽牵动了举国“神经”，但最初，既有监督力量尚未有效整合，各监督机制之间贯通协同壁垒还未破除，各监督主体协同治理国有资产流失之效能是有待提升的。

国有资产流失的成因是复杂的，途径也是多样的，所带来的后果也是极为严重的。国有资产流失有体制与政策的结构性原因，也有国有资产管理工作质量与水平的原因，比如国有资产产权制度不健全、科学的资产评估体系缺乏等。^{〔53〕} 国有资产流失难以有效治理也是因为其途径多样，譬如在经营和处置国有资产环节会出现流失，有的国企甚至私设“小金库”，或者通过特定手段公开侵吞国有资产。^{〔54〕} 至于国有资产流失的危害，表面上看仅是国家掌握的国有资产总额减少，但若流失程度严重，甚至会改变国有资产为全民所有的性质。这也就不难理解时任副委员长成思危曾提出，国有资产流失是社会上反映最大的问题，也是群众反映最大的问题，国有资产一旦流失就会造成个人受益，所以要预防经营不善与腐败行为造成的国有资产流失。^{〔55〕} 即便如何有效治理国有资产流失成为社会共同关注并为之行动的一项持续性议题，但因相应的保障与实现机制缺乏，仍然没能令国有资产流失得到有效治理。

四、宪法上人大监督国有资产管理的属性定位与最终目标

在明确强化人大国有资产管理监督宪法依据的基础上，仍需结合宪法原理阐释人大国有资产管理监督活动与宪法之间的深层关系。人大监督政府国有资产管理活动，在属性定位上指涉的是权力机关对行政机关的监督，国有资产管理作为一项传统财政事权在行政权体系中具有重要地位，需要宪法上的权力监督资源，尤其是人大监督的专门关注。解读人大监督政府国有资产管理的属性定位与根本目标，方可更为全面、系统地呈现出该决策部署的宪法理蕴，这既与宪法国有资产条款的规范功能与制度逻辑互为印证，又可为后文宪法实现方案提供具体的逻辑理路。

（一）人大监督政府国有资产管理的属性定位

人大对政府国有资产管理情况监督的属性定位是权力机关监督行政机关，本质上是对人大与政府间宪法关系的反映：一方面，政府试图依靠人大提供的法律资源，将国有资产管理工作引到理性化道路上来；另一方面，人大通过法律监督促使政府转向有限政府。这一宪法关系的张力，是透过权力机关的监督机制来体现的。

〔52〕 参见吴邦国：《吴邦国论人大工作》（上），人民出版社 2017 年版，第 64 页。

〔53〕 参见赵一锦等：《国有资产流失研究》，西南财经大学出版社 1999 年版，第 5 页。

〔54〕 参见年志远等：《国有资产流失及其治理机制研究》，经济科学出版社 2012 年版，第 32-33 页。

〔55〕 参见《制定国有资产法很有必要——分组审议国有资产法草案发言摘登（一）》，载 http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c183/c199/201905/t20190522_137408.html，最后访问时间：2024 年 10 月 1 日。

从监督权的发生机制上看，宪法完成了权力机关与行政机关原初的权力配置，行政机关自身同样也要配置、行使权力。“我国人大对政府的监督，其核心是确保国家法律的实施，尤其是行政机关依法行政。”^{〔56〕}行政机关的权力是必要的，但又蕴含风险，^{〔57〕}制宪者在设计宪法权力结构时，就给出了以民主机制来实现权力监督的方案：宪法法律赋予了各级人大及其常委会监督职责，也表明了权力机关的监督是由国家强制力保障实施的；公法的核心功能即在于对政府手中的任意权力予以限制，以免公民个人及其财产沦为政府恣意支配的工具。^{〔58〕}政府管理国有资产本身，就是在履行其传统的财政经济管理职能，但这一过程是否充分贯彻人民群众的意志，是否真正依照宪法法律对国有资产管理的有关规定依法行权，是否按照国有资产的发展规律科学行权等，均需要人大监督权的适时出场而加以审视。此外，值得强调的是，人大的这种监督，“既是一种制约，又是支持和促进”^{〔59〕}。对于政府而言，不应将其视为一种负担；对人大而言，也要善于开展监督工作。

随即而来的另一个问题是，从政府的权力谱系上看，为何政府管理国有资产的行为需要专门配置权力机关的监督资源。这是因为国有资产管理权在政府行政权体系中独具特殊地位。在我国市场化取向的经济体制改革进程中，国有企业改革、国有资产管理体制改革一直是其中的重要环节，国有资产管理体制的确立与调整自然也成为政府经济工作的一项重要内容。此外，在改革开放、全面深化改革的背景下，“财政改革是政府与市场关系改革的一面镜子”^{〔60〕}，国有资产管理体制改革是社会主义市场经济体制改革的有机组成部分，市场经济体制改革方兴未艾，行政权需要为其源源不断地供给资源，国有资产管理体制的调整及专责机构的设置需要政府投入大量的精力。究其原因，一是我国国有资产的类型本就是多样化的，这给政府管理带来了一重挑战。二是新中国成立以来我国经济体制建设并非一帆风顺，且在计划经济向社会主义市场经济体制转轨的过程中，国有资产管理体制难以理顺，历史遗留问题尚待有效处理。国有企业在诞生之初就存在“政企不分”的问题，其内设的诸多监管机制实际上也主要是政府来主导运行，这成为政府有效管理国有资产的另一重挑战。由是观之，国有资产管理权在政府行政权体系中的独特而又重要的地位也就凸显出来了，也自然需要宪法上的权力监督资源予以关注。

（二）人大监督政府国有资产管理活动的最终目标

“国有资产属于国家所有也就是全民所有，是全体人民共同的宝贵财富。”^{〔61〕}这是对国有资产宪法属性与重要性的通常表述，也是强化人大国有资产管理监督这一决策部署所欲实现的最终目标。一方面，在社会主义国家，国家所有的底层逻辑就是全民所有，全体人民将国有资产的管理权赋予了国家。同时，以国有企业为代表的国有资产在国有经济的发展中举足轻重，为了保持

〔56〕 章剑生：《行政监督研究》，人民出版社2001年版，第121页。

〔57〕 See David S. Rubenstein, “Relative Checks”: Towards Optimal Control of Administrative Power, 51 William & Mary Law Review 2169, 2173 (2010).

〔58〕 参见张文显：《二十世纪西方法哲学思潮研究》，法律出版社2006年版，第217页。

〔59〕 王柏泉：《亮剑锋芒磨砺出——〈监督法〉出台始末》，载《辽宁人大》2006年第12期，第10页。

〔60〕 刘尚希、傅志华等：《中国改革开放的财政逻辑（1978—2018）》，人民出版社2018年版，第81页。

〔61〕 《人民当家作主：人民代表大会制度的运行和发展》编写组：《人民当家作主：人民代表大会制度的运行和发展》，人民出版社2020年版，第205页。

国有经济在国民经济中的主导地位，必须重视对国有资产管理。在我国，全体人民亲自参加一年一度的全国人大会议不具备现实可行性，所以，直接民主和间接民主有机融合的方式被设计出来，即选举人大代表，代表人民群众参与管理国家事务。同样，全体人民来管理复杂的国有资产也不具备可行性与现实基础，此种理想化、体现民主性最佳的方案似乎并不能有效完成国有资产管理的使命，在具体执行层面上，甚至可能会出现失序的现象。于是，人民将国有资产的管理权委托于国家，将“全民所有”的意志在管理和执行层面传递为“国家所有”。这里，“国家”是作为全体人民集合的象征而出现的。“国家”在此意义上成为全体人民委托的国有资产所有权代表者，并承担经营者和管理者的职责。

另一方面，这也是落实国有资产民主的要求。国有资产的会计统计较为复杂，国有资产管理过程中也涉及多方利益主体的博弈，国有资产管理本身还涉及诸多历史遗留问题。这些因素的交织与叠加，往往会令国有资产的使用与收益服务于地方或者特定部门的短期利益，最终损及国家财政经济利益和生产资料公有制的稳固。即便国有资产的所有权与经营管理权委托于“国家”，但“人民群众是国家和社会的主人”的民主逻辑始终贯穿于“国家”所有、管理与经营国有资产的全过程中。所有宪法中民主原则及其相关的制度设计，都是为了确保国有企业改革和国有资产管理体制改革符合民主的基本方向、有关的制度安排符合民主的理念。

五、“强化人大国有资产管理监督”的宪法实施路径

国有资产是在宪法上具有明确规范意涵的概念，各国家机关负有保护国有资产的义务，应注重发挥宪法之于保护国有资产的规范功能。强化人大国有资产管理监督需要各国家权力机关协同参与。为了更好地实现人大国有资产管理监督的最终目标，提升人大国有资产管理监督的效果，应通过立法、司法、执法等多维途径推动宪法国有资产规范的全面实施，依托党和国家监督体系，发掘强化人大国有资产管理监督得以实现的宪法空间，为之提供充分的宪法制度保障。

（一）方向统领制度化：健全党领导人大监督决策的转化机制

监督权作为人大权力谱系中的一项重要拼图，在其实质化历程中，注入了执政党的战略方针。中国共产党领导人大强化国有资产管理监督工作的过程，本质上也反映出党的领导、人民当家作主与依法治国的有机统一。新时代人大国有资产管理监督职责的规范化与法治化，离不开党的领导。

一方面，党的二十大、党的二十届三中全会为人大做好新时代国有资产管理情况的监督工作确定了行动方向与指南，人大国有资产管理监督工作的推进应紧密围绕“坚持和完善社会主义基本经济制度”“深化国资国企改革，完善管理监督体制机制”“推进国有经济布局优化和结构调整，推动国有资本和国有企业做强做优做大”“完善监督法及其实施机制”等决策部署展开。另一方面，人大常委会党组需严格落实重大事项请示报告制度。人大关于国有资产管理监督的重要会议、重要立法、重要工作、重大事项等，都要按照规定，通过党组及时向同级党委请示报告，确保人大监督工作始终在党的领导下进行。此外，人大常委会党组还可定期向同级党委专题汇报在国有资产管理监督工作中发现的重大问题，同级党委可听取人大常委会党组关于国有资产管理监督工作的专项汇报。也即，党领导人大国有资产管理监督的决策部署应及时转化为人大具体开

展监督工作的方向要求，人大在围绕党和国家工作大局来谋划和推进国有资产管理监督工作的同时，也要依法履职尽责，创造性地开展监督工作，不断提升人大监督的政治效果。

（二）规范构建系统化：形成完备的国有资产法律规范体系

形成系统全面的国有资产法律规范体系，可以从立法理念、立法框架与立法监督三个层面推进。

在立法理念上，一是应始终体现保护国有资产的宪法义务。二是要平衡好国有资产的功能定位，即平衡好作为公有制基础与政治基础的国有资产，与市场经济体制下具有经济属性的国有资产之间的关系。三是法律规范应科学配置权力机关监督权限，因为人大主要是监督行政机关的工作是否违法和履行法定职责，^{〔62〕}在此意义上，需要尊重行政机关管理国有资产的自主空间。

在立法框架上，宜采取以综合性国有资产法为总领，以各类国有资产专门法律为依托的布局。一是要加快研究出台综合性的国有资产法。这部国有资产领域基础性法律的出台对于强化人大国有资产管理监督意义深远。二是加快各类国有资产专门法律的立法进程，修订《企业国有资产法》，将《行政事业性国有资产管理条例》及时上升为法律，推动国有金融资本管理条例与国有自然资源资产管理法律的立法工作。

在立法监督层面，着重发挥执法检查与备案审查制度的作用。2024年9月，全国人大常委会启动了《企业国有资产法》执法检查工作，对于其他国有资产管理相关的基础法律，也需及时推进执法检查工作。对于当前国有资产相关规范的备案审查工作而言，应及时评估并清理有关规范，必要时可开展国有资产法规专项清理工作；对存在合法性问题的规范性文件，与制定机关及时沟通处理；对存在合宪性、涉宪性问题的规范性文件，及时启动对应机制研究处理。

（三）职能互补协同化：推动司法执法与人大监督优势的效能整合

相较于立法对国有资产保护所起到的规范保障作用，司法与执法对国有资产保护起到的更多是制度性保障功能，保障立法的有关规定得以遵守和执行。在保护国有资产不被损害、促进国有资产保值增值的目标上，人大监督权与司法权、执法权的关系是：一是可以优势互补，司法权与执法权之于保护国有资产的功能，是与人大监督权不尽相同的；二是人大为了更好地了解、评估国有资产管理情况，需要从其他国家权力机关有关工作中掌握更全面的信息，以提升人大监督的针对性与科学性。具体而言，包括以下三个层面：

其一，司法机关应通过个案的公正树立司法权威，对于国有资产相关的法律纠纷定分止争。我国当前的国有资产管理体制决定了政府较难在国有资产纠纷处理中保持中立，而人民法院则可以根据宪法法律的规定，依法独立行使审判权来处理国有资产纠纷，遏制国有资产流失。检察院作为宪定的法律监督机关，既可以采取检察建议的方式柔性介入到国有资产相关纠纷中，督促行政机关依法有效履职，也可以通过行政公益诉讼制度参与到诉讼中来。在具体的个案处理过程中，法院和检察院应当根据案件特点，灵活运用各类职权来定分止争，避免国有资产受到损失。

其二，根据国有资产的不同类别，分别建立健全对应的执法机制。比如，中央全面深化改革领导小组第三十七次会议强调“坚持山水林田湖草是一个生命共同体”的理念，^{〔63〕}那么对国有

〔62〕 参见蔡定剑：《中国人民代表大会制度》，法律出版社2003年版，第366-367页。

〔63〕 参见《习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第三十七次会议强调 敢于担当善谋实干锐意进取 深入扎实推动地方改革工作 李克强刘云山张高丽出席》，载《人民日报》2017年7月20日，第1版。

自然资源资产而言，应组建包括多种国有自然资源资产在内的综合的执法队伍。同时运用科技赋能，通过相关信息平台的建设及时将调查监测的自然资源数据共享，促进国有自然资源资产执法的“数智化”转型。针对行政事业性国有资产，既要加强对《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国会计法》《预算法实施条例》《行政事业性国有资产管理条例》《财政违法行为处罚处分条例》等法律法规、规范性文件执行落实情况的监督，也要对行政事业单位国有资产的使用、收益、处置等具体情况进行检查，及时纠正、依法查处财政违法行为。

其三，增强人大监督与司法监督、执法监督的协同配合。人大与司法机关、行政机关的案情通报、信息共享，可以通过建立健全“行政执法—审判—检察监督”的衔接机制来实现。一方面，对于工作实践中遇到的新问题，可以通过组建联席会议共商解决，在有关国家机关之间，形成完备的国有资产保护的“全链条”跟踪监督。另一方面，法院和检察院可以将本国家机关的国有资产保护工作形成专项报告，交由人大审议；在政府的国有资产管理情况专项工作报告中，也可以专设一部分来介绍行政执法监督国有资产管理和保护国有资产的工作情况。

（四）贯通衔接常态化：优化各类监督信息互通与程序联动机制

党的十八大以来，党和国家监督体系“四梁八柱”逐步完善。^{〔64〕}强化人大国有资产管理监督，需要在党和国家监督体系的框架下推进。随着党和国家监督体系进入到系统集成、协同高效的新阶段，各领域各环节监督的关联性明显增强。^{〔65〕}强化人大国有资产管理监督，应实现“全过程”“全链条”的监督，衔接、优化“国有资产管理—国有资产管理情况工作报告—国有资产管理监督”三个环节。

推动各类监督常态化贯通协同，首要的是以党内监督为主导，联动贯通人大监督、行政监督、审计监督、民主监督等各类监督。各类监督之间的贯通衔接机制还需从以下几个方面加以完善。一是推动行政系统内部各监督力量的协同联动，强化行政监督、审计监督、财会监督、统计监督之间的贯通衔接，以推动国有资产的盘活利用，健全国有资产管理体制，提升资产管理水平。同时，强化人大监督与审计监督的贯通协调。审计部门与人大机关之间的协同，除了移送线索与信息互联共享外，更为重要的是协同督促审计查出问题的整改落实。二是注重人大系统内部监督的衔接协同，将国有资产管理监督与预算审查监督相结合，提升国有资本经营预算审查效能，充分利用预算联网监督系统，为国有资产管理监督提供数据信息支持和技术手段支撑。综合调用执法检查、专题询问、质询、特定问题调查等监督手段，丰富人大监督的工作内容，提升监督权威性与效果。三是联动人大监督与纪检监察监督。人大可以将监督工作中发现的问题线索及时与纪检监察机关共享，交由纪检监察机关处理。四是以全过程人民民主为基础，贯通人大监督与社会监督。人大开展监督工作时，需注重发挥人大监督的民主性，充分调动起人民群众参与到人大监督的积极性。

六、结 语

人大国有资产监督权作为近年来人大监督权的一类新样态，是各级人大及其常委会围绕党和

〔64〕 参见吕佳蓉：《推动完善党和国家监督体系》，载《中国纪检监察报》2023年3月7日，第3版。

〔65〕 参见李坤政：《大国反腐》，中国方正出版社2023年版，第254页。

国家工作大局，依照法定的权限和范围，逐步拓展人大监督领域的尝试。对这一新型人大监督权，值得也需要从宪法理蕴的维度予以探究，审视其背后的演进规律，进一步丰富从宪法权力监督视角诠释人大监督权类型的学理思考。

执政党作出“加强人大国有资产监督职能”“强化人大国有资产管理监督”的决策部署已转换为法律资源，催生着人大国有资产监督制度的成熟与定型。重视强化人大国有资产管理监督的宪法理蕴，一是因为作为人大监督对象的国有资产管理行为背后的生发逻辑颇具宪法意味，其关涉权力机关与行政机关之间的权力资源配置，以及国有资产独有的宪法属性，二是在宪法规范的牵引下，宪法文本的间接规定经由体系性诠释，既能发现根本政治制度下人大监督权力脉络的演进规律，又可以验证此项监督职能的发展符合宪法的规定、原则和精神。依托宪法实施的规范路径是，在党的领导下，注重立法、司法与执法共筑的制度性保障功能，在党和国家监督体系内，塑造国有资产管理与监督的协同机制，以提升人大国有资产管理监督的质效与权威，守护好全体人民的共同财富。

Abstract: The decision and plan of the Third Plenary Session of the 20th CPC Central Committee to “strengthen the People’s Congress supervision over state-owned asset management” carries important constitutional implications within the framework of governance according to the Constitution. While the Constitution does not explicitly mention “state-owned assets”, relevant provisions within the economic constitutional framework provide corresponding constitutional mandates and functions. Due to the reliance on ownership of the means of production, and the inertia in implementing constitutional provisions through legislation, along with the dominant role of fiscal power, the People’s Congress’s supervisory power over state-owned asset management has not been fully institutionalized, resulting in slow legislative progress and ongoing state-owned assets loss. Strengthening the People’s Congress supervision addresses the need for legislative empowerment and oversight in the reform of the government’s traditional fiscal responsibilities, aiming to safeguard the constitutional nature of state-owned assets. In light of the constitutional obligation to protect state-owned assets, this decision should not be interpreted narrowly. Under the Party leadership, legislative, judicial, and enforcement efforts should be coordinated to complement the People’s Congress’s supervisory power and, within the supervision system of the Party and state, establish a collaborative mechanism to improve the effectiveness and authority of the People’s Congress supervision, thereby protecting the people’s common wealth.

Key Words: state-owned assets, management of state-owned assets, supervision responsibilities of the People’s Congress on state-owned assets, the constitution rationale

(责任编辑：刘馨宇)