

国有资产产权流失防控管理研究

吴建挺

中铁六局集团有限公司，北京 100036

[摘要]在国企改革深化与国有资本保值增值要求下，国有资产产权流失防控成为央企财务管理核心议题。文中剖析了工程央企产权流失的特殊表现与深层成因，构建“制度-流程-技术-监督”四维防控体系，助力国有资产安全与企业高质量发展，研究旨在为工程央企强化产权管控、防范资产流失提供理论参考与实践指引。

[关键词]国有资产；产权流失；防控管理；工程央企

DOI: 10.33142/mem.v7i3.19972

中图分类号: F123.2

文献标识码: A

Research on Prevention and Control Management of State-owned Asset Property Rights Loss

WU Jianting

China Railway Sixth Group Co., Ltd., Beijing, 100036, China

Abstract: With the deepening of Chinese central state-owned enterprises reform and the requirement for the preservation and appreciation of state-owned capital, the prevention and control of property rights loss of state-owned assets has become a core issue in the financial management of central enterprises. The article analyzes the special manifestations and underlying causes of property rights loss in engineering central enterprises, and constructs a four-dimensional prevention and control system of "system - process technology - supervision" to assist in the safety of state-owned assets and the high-quality development of enterprises. The research aims to provide theoretical references and practical guidance for strengthening property rights control and preventing asset loss in engineering central enterprises.

Keywords: state-owned assets; loss of property rights; prevention and control management; engineering Chinese central state-owned enterprises

引言

国有资产是国民经济的重要组成部分，央企作为国有资产的主要载体之一，其产权的安全直接影响到国家经济的安全及人民的利益。工程建筑央企（以中国中铁为例）由于资产体量庞大、产权链条较长、业务涉及面较广、资产构成复杂（固定资产、在建工程、股权投资、无形资产等），使得央企产权管理工作比普通国企更为复杂。近年来，国有企业在产权转让、改制重组、资产处置过程中出现产权界定不明、资产评估不准、交易行为不当、内部监管缺位等一系列问题导致国有资产隐性或显性流失的风险不断发生，国资委也加大了对央企产权监管力度，并提出从源头到末梢全程防控的要求。中国中铁是集设计施工于一体的特大型中央基本建设企业，项目遍布世界各地，二级以上子公司数量多，产权单位多，在此背景下加强产权管理显得尤为迫切。在产权划转、股权投资、资产处置、

境外产权管理等方面存在更高的流失风险，因此，结合工程央企行业特点及财务管理实际情况对产权流失防控管理进行系统研究是非常必要的。

1 工程建筑央企国有资产产权流失的表现形式

1.1 产权界定与登记不规范导致的流失

老旧设备、土地、并购重组和混改资产等产权归属不清，国有与非国有资产混淆、集团与子公司产权交叉，引发权属争议与权益受损。未按规定办理产权登记，或登记信息与实际不符，形成隐性流失。工程行业此类流失具有鲜明项目化特征未办理产权登记，竣工后残值归属模糊，多被废弃或无偿移交，造成隐性损耗；校企、政企合作共建的研发资产产权分割协议不完善，权属交叉，无法正常处置盘活，形成呆滞资产。

1.2 资产评估环节失准导致的流失

资产评估失准直接导致资产价值低估；评估机构选聘

不规范，委托关联或无资质机构，独立公正性缺失。评估方法不合理，评估结果受人为干预，压低评估值，为低价转让、利益输送创造条件，造成国有资产显性流失。

1.3 产权交易与资产处置不规范导致的流失

工程央企产权交易与资产处置频繁，不规范操作是流失高发区，交易未进场，场外交易、协议转让，设置排他条件排斥竞争，导致低价成交，处置流程不合规，资产报废、出租未履行审批，低价出租、无偿出借，残值未回收；关联交易输送利益，向关联方低价转让股权资产，或高溢价收购劣质资产，转移国有权益。

1.4 股权投资与改制重组中的流失

工程央企股权投资、并购重组、混改频繁，环节复杂、风险集中：投资决策失误，未开展尽调与风险评估，盲目跨界投资、高溢价收购，形成低效无效资产；改制重组违规，清产核资不彻底，转移隐匿资产，低价折股、无偿量化给个人，或在员工持股中变相套取国有股权；投后管理失控，参股后未行使股东权利，标的企业管理失控，国有权益被稀释侵占，重大风险未及时止损。

1.5 境外国有资产产权流失

工程央企海外项目多、境外资产规模大，管理难度高、风险隐蔽：境外产权监管缺位，资产分布广、距离远，产权登记不及时、权属证明不全、监控不到位；当地法律政治风险，不熟悉东道国法律，产权保护薄弱，资产被征收征用或因诉讼败诉受损；汇率与资金管控风险，境外资金沉淀挪用，汇率波动致资产贬值，违规担保借贷导致资产被冻结处置。

1.6 财务管理与内控失效引发的隐性流失

固定资产、在建工程未及时入账折旧，长期闲置未盘活，价值损耗；资金管理违规，私设小金库、虚列成本、套取资金，关联交易转移资金，公款消费入成本；内控形同虚设，关键岗位未分离、审批空转，违规分包、指定供应商，问题不整改不追责。从实操看，此类隐性流失最普

遍：财务核算与产权管理脱节，资产已处置但账面未核销，形成账存实无；新增资产已使用未入账，形成账外资产，脱离监管；高价值设备超期服役未评估减值，闲置资产持续折旧，价值虚耗，属典型隐蔽性产权流失。

2 工程建筑央企国有资产产权流失的成因分析

现有制度多为通用型，缺乏针对工程央企项目周期长、层级多特点的专项制度，制度更新滞后，执行流于形式，追责不严，刚性约束缺失，高风险环节预判不足。集团-子公司-项目部多级架构下，内控指令层层衰减，项目部几乎无产权内控，财务人员兼职代管，专业能力不足，是基层流失频发的核心原因。产权职能归口在财务部门，但财务侧重核算，对产权界定、评估、交易等环节价值管控介入不够；资产台账粗放，账实不符。工程与财务数据壁垒突出，资产变动未同步推送，实物、价值、产权三方割裂，形成管理盲区。审计纪检独立性差，重事后查处、轻事前事中监控，隐蔽性流失难发现；外部监管信息不共享、标准不统一，合力不够；追责宽松，“集体决策、没人负责”，没有刑事、终身追责，震慑力差。各个系统各自为战，不能进行全程动态监控、风险预警；数据质量低，录入不及时不准确，不能支持管控决策。管理人员大多为单一财务，缺少财务、法律、评估、投资等复合能力；重经营、轻管理思想严重，不重视产权安全；没有培训考核制度，产权管理好坏与绩效挂钩不够，积极性不高。基层财务人员都把产权管理当成一个辅助性工作，没有积极的风险防控理念，小漏洞导致大风险最终出现流失。

3 工程建筑央企国有资产产权流失防控管理体系构建与优化路径

3.1 构建“四维一体”防控体系

结合工程央企实际，构建制度防控、流程防控、技术防控、监督防控四维一体的国有资产产权流失防控体系，体系框架如表 1。

表 1 “四维一体”防控体系

防控维度	核心目标	关键措施	责任主体
制度防控	完善制度体系，夯实管理基础	健全专项制度、更新制度内容、强化制度执行	集团总部、各职能部门
流程防控	规范全流程操作，堵塞管理漏洞	明晰产权界定、规范评估交易、严控投资处置、强化财务管控	产权管理部门、财务部门、业务部门
技术防控	推进数字化转型，提升监管效能	建设统一信息系统、应用数字化技术、强化数据治理	信息部门、产权管理部门、财务部门
监督防控	健全监督体系，强化追责问责	强化内部监督、协同外部监督、严格追责机制	审计部门、纪检监察部门、国资委

3.2 优化路径

3.2.1 完善制度体系，筑牢产权管理基础

健全专项制度，结合工程央企特点，制定产权界定处置等流程标准。动态更新制度，紧跟国企改革与业务创新，定期修订，将混改、PPP、数据资产、知识产权等纳入管理范围。强化执行，建立监督检查机制，定期开展专项检查，对违规行为严肃查处，执行情况纳入绩效考核，强化刚性约束。

3.2.2 规范全流程管理，严控产权流失风险

3.2.2.1 明晰产权界定与登记

开展产权清查盘点工作，摸清家底、理顺关系，建立产权台账，实现账实相符、权属清晰；落实产权登记制度，及时办理权证，杜绝登记缺项、失真；对于历史遗留纠纷，采取“一账一策”的方式予以解决并限期完成，落实责任人。对属于工程临时资产的，制订专门管理办法。落实权属、使用年限及完工销号程序，完工一并实施盘点、核算、销号或转交，防止无人管的“跑冒滴漏”。

3.2.2.2 强化资产评估管控

建评估机构库，公开招标选聘，随机抽取、回避，杜绝关联评估；规范流程，土地房产无形资产须用两种以上方法评估；建联合审核机制，财务产权法务部门联审，必要时外聘专家复核，防低估漏估。

3.2.2.3 规范产权交易与资产处置

严格产权交易进场，所有转让、出售、置换须在公共平台挂牌，公开征集、竞价确定价格，杜绝暗箱操作，规范处置流程，明确报废、出租、出借审批权限，处置前评估，出租公开招租，确保收益最大化，严格关联交易管理，须履行审批披露程序，定价公允，严禁利益输送。

3.2.2.4 严控股权投资与改制重组

建立股权投资决策机制，投资前开展尽职调查、风险评估、可行性论证，集体决策，严禁个人拍板，规范改制重组流程，清产核资、财务审计、资产评估必须合规，严禁转移、隐匿国有资产。加强投后管理，完善股东权利行使机制，强化对标的企业的管控，定期开展投资后评估，发现风险及时采取止损措施，严防国有权益受损。

3.2.2.5 强化境外国有资产管理

建立境外资产产权管理专项制度，明确境外资产登记、权属证明、监控、处置等要求，加强东道国法律政策研究，聘请当地法律顾问，防范法律与政治风险。建立境外资金集中管控机制，严控资金沉淀、挪用、汇率风险，规范境外担保、借贷行为。定期开展境外资产清查盘点，实现境外资产全流程动态监控，严防境外资产流失。

3.2.2.6 深化财务管理与产权管理融合

设立统一产权管理部门，整合财务、投资、法务等分散职能，明确权责，统筹产权管理；强化财务核心作用，对产权界定、评估、交易、处置进行价值审核与合规监督；建立产权台账与财务账簿联动机制，确保信息同步、账实相符。搭建“财务-工程-产权”三方联动机制，实行资产变动实时报备，工程部门资产领用、调拨、报废、移交须同步提交财务产权部门备案，实现实物、账务、产权三者同步，解决账实不符与产权滞后问题；将保值增值指标纳入财务考核，把资产闲置损耗、流失损失、盘活收益纳入子分公司经营考核，倒逼各部门重视产权管理。

3.3 推进数字化转型，提升产权监管效能

建设统一产权管理信息系统，搭建集产权登记、资产台账、评估交易处置、风险预警、统计分析于一体的管理平台。引入大数据、区块链、AI 等技术，大数据识别风险预警异常交易，区块链保障产权信息不可篡改全程追溯，AI 实现评估智能审核与合规筛查。强化数据治理，建立录入审核更新归档标准，通过挖掘研判趋势、识别风险，支撑管理决策。

3.4 健全监督体系，强化追责问责力度

强化内部监督：提升审计、纪检监察独立性，赋予独立监督查处权限；建立产权流失常态化排查机制，定期开展专项审计与合规检查，聚焦资产评估、产权交易、股权投资、境外资产等高风险环节，做到早发现、早预警、早处置；将监督嵌入产权管理全流程，强化事前预防与事中监控；协同外部监管部门，建立信息共享、结果互认机制，主动配合检查并及时整改；严格追责问责，制定产权流失责任追究办法，实行终身追责制，对流失行为严肃追责，涉嫌犯罪的移送司法；对履职成效显著者予以表彰，形成“有责必追、追责必严”的震慑，杜绝“集体决策、无人负责”现象。

3.5 加强人才队伍建设，提升产权管理意识与能力

加大复合型人才招聘力度，即同时具备财务、法律、评估、投资、工程等方面知识的人才；开展经常性的业务培训，针对产权相关政策法规、操作实务以及信息技术进行专题培训，提高从业人员素质；增强产权风险防范意识，真正做到“该管的事一定要管好”，转变“只讲效益不讲风险”的思想观念。健全奖惩机制，把产权管理工作情况作为绩效考评的重要内容，与工资、晋级、评先评优相结合；建立专门奖励资金，对产权管理和风险防范工作有显著成绩的进行表彰和奖励，充分调动产权管理人员的工作热情。

4 结论与展望

工程央企国有资产体量大、组织层级繁杂，资产流失问题凸显，主要集中于产权登记管理不规范、海外资产管控缺位、企业内部控制机制失效等领域。相较于常规资产流失，工程项目领域还存在隐性资产流失这一特有风险隐患。究其根源，国有资产流失主要由专项管理制度不完善、监督问责机制约束力不足、数字化信息化管控水平偏低、专业复合型管理人才匮乏等多重因素叠加引发，最终造成基层资产管理失控失序。结合工程央企项目制运营特点，应构建制度、财务、数字、监督四维防控体系：以健全专项管控制度为根本起点，以数字化智能监控为重要抓手，以全流程全方位监督为有力支撑，以培育复合型专业人才为长远保障，实现国有资产全流程、常态化闭环管控，切实保障国有资产安全完整、保值增值。本文研究仍存在一定局限，后续工作可按业务条线开展差异化、针对性资产流失风险研判，并精准制定对应防控举措；深入探索大数据、人工智能在风险预警、智慧监管场景的落地应用，全面提升资产风控智能化水平；同步建立产权资产流失防控绩效评价体系，实施量化考核考评，持续优化完善防控机制与治理效能。

[参考文献]

- [1]赵天琪,周会洋.大数据环境下企业国有资产精细化管理平台构建与风险管控[J].商业会计,2020(14):54-56.
 - [2]邱冰.新常态下以管资本为主的县级国有资产监管改革研究[J].大众投资指南,2020(17):85-86.
 - [3]任远.国有企业资产管理风险管控策略探析[J].市场瞭望,2024(5):108-110.
 - [4]陈旭.大数据思维下的企业资产管理模式研究[J].大众投资指南,2021(22):156-157.
 - [5]罗益龙.新形势下加强企业国有资产监管应把握的问题[J].首席财务官,2024,20(5):140-142.
 - [6]高翔,刘红英,李艳,等.基于大数据的国企资产管理研究与实践[J].科技经济市场,2022(7):64-66.
 - [7]凌非.国有企业资产管理风险及应对措施分析[J].纳税,2021(6):153-154.
 - [8]黄辉,李宁宁.管资本视角的国有资产监管研究——以江西省为例[J].商业会计,2019,(14):94-97.
- 作者简介：吴建挺（1979—），男，北京人，就职于中铁六局集团有限公司，从事财务管理、产权管理等工作。