

# 人大国有资产监督:基于Nvivo 文本分析的政策效能研究

周长鲜 马冬霞

(兰州大学,甘肃 730000)

**内容提要:**建立国有资产管理情况报告制度,加强人大国有资产监督职能,是党的十八大以来党中央赋予人大的一项重要职责。基于政策工具理论,通过对照党中央、国务院和全国人大关于加强国有资产监督的有关政策要求,本文对收集到的由全国人大、地方省市级人大常委会等单位发布的38份关于国有资产监督的政策文件,采用文献计量和内容分析法进行文本量化评价研究。研究发现:一是从政策工具来看,人大国有资产监督政策在环境型工具、需求型工具和供给型工具方面存在非均衡性,目前的政策仍处于“环境型政策”建构的初始阶段;二是从制度要素来看,人大国有资产监督在责任分配、规则要求、程序方式等方面也存在非均衡性,当前的政策对“责任”强调的多,而对监督“程序”与“方式”等可操作性内容规范的少;三是从运行机制来看,当前对上下级人大协同监督强调的多,而对人大监督与审计监督、监察监督等方面协同联动机制的建构还不够重视。总的来看,当前理论和实践仍处于起步探索阶段,尚需全面加强对政策运行长效机制的积极建构。

**关键词:**人大国有资产监督 政策文本分析 政策效能

**中图分类号:**F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2024)07-0035-13

## 一、问题的提出

建立国有资产管理情况报告制度,加强人大国有资产管理审查监督(以下简称“人大国有资产监督”)职能,是党的十八大以来党中央赋予人大的一

项重要职责。2014年,我国对《中华人民共和国预算法》进行了修订,明确提出要加强国有资本经营预算与一般公共预算的衔接<sup>①</sup>,从“经济宪法”的高度对国有资产监督提出了新的要求。2019年,全国人大常委会通过了《十三届全国人大常委会贯彻落实

[收稿日期]2023-09-26

[作者简介]周长鲜,政治与国际关系学院副教授,研究方向为政治制度。马冬霞,政治与国际关系学院研究生,研究方向为政治理论。

[基金项目]2023年国家社会科学基金规划项目“人大国有资产监督机制运行及其优化研究”(项目编号:23BZZ009)。

[致谢]感谢编辑部老师和匿名评审专家对文章完善提出的细致检查与建设性意见,感谢兰州大学政治与国际关系学院张琳、袁能两位研究生对文献编码研究的帮助。本文文责自负。

①2014年,我国对《中华人民共和国预算法》进行了修订,对实行“全口径”预算管理有新的规定。其中,第五条提出,政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算应当与一般公共预算相衔接。从而使原来的“一个账本”变成了“四个账本”。

实<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>五年规划(2018—2022)》(以下简称“五年规划”),截至2022年,已完成首轮监督工作。当前,各地方人大正积极落实国有资产监督的首轮“五年规划”。在人大国有资产监督的起步阶段,如何通过人大监督效能的提升积极推进国有资产治理体系的健全完善,成为当前人大监督工作所面临的重要问题。

自人大国有资产监督新权能提出以来,学界围绕法制体系完善、评价指标体系确定和监督机制完善等方面展开了一系列研究,提出了具有建设性的意见。一是在法制体系建设方面,针对法律制度滞后等问题,建议对自然资源国家所有权行使的人大监督进行专门立法。<sup>[1]</sup>二是在评价模式和指标体系确定方面,还需构建以人大为评价主体、以群众满意度为导向、委托第三方实施的评价模式。<sup>[2]</sup>同时,要注重发挥国有企业的经济整体性功能,为破除地方利益保护而从全国一盘棋进行战略性调整<sup>[3]</sup>,并积极完善国有资产报告制度、建构与报告制度相匹配的指标体系。<sup>[4]</sup>三是在监督体制机制方面,针对监管体制不顺、监管越位与缺位并存以及过程控制不足等问题,可考虑以经典审计理论为基础,基于国有资产监督的委托—代理关系,对国有资产管理审计等问题进行重点破解。<sup>[5]</sup>此外,对国有企业出资人制度落实,不应当按照国家机关公务员的标准去选任和配置,而应当实施资本营运和公司治理的人才配置规则。<sup>[6]</sup>概而言之,先前研究在如何落实人大国有资产监督职能方面展开了一些有益探索,可对后续研究提供有益参考。但在围绕监督权

“新”能研究的过程中,对中共中央、全国人大和地方人大所颁布的新政策还未引起足够重视,仍需加强对现有制度基础的深入研究。

随着地方人大国有资产监督的深入推进,国有企业产权改革和国有资产监管日益成为社会各界人士广泛关注的焦点问题。国有资产的运营和监管作为一项计划性很强的国家经济活动安排,如何使之适应社会主义市场经济发展的需要,进而建构起具有中国特色的国有资产监督制度体系,这是新中国成立以来一直探索的一大难题。过去几十年的实践,虽然积累了比较丰富的理论和实践经验,但也发现很大的教训就是在理论上没有解决好这个问题。<sup>[7]</sup>特别是改革开放以来,大量国有资产流失和腐败丛生给社会主义建设带来了极大挑战。随着全国人大和地方人大国有资产监督工作的普遍深入开展,如何切实评价人大国有资产监督的制度设计及其实践运行状况?对此,本文围绕研究所收集到的38份政策文本,基于政策工具理论和Nvivo文本分析方法,通过对责任分配、规则内容和程序方式等制度模块的内容分析,从需求型政策工具、供给型政策工具以及环境型政策工具等理论视角,对人大国有资产监督工作的制度效能进行系统研究。

## 二、研究方法与分析框架

党中央、国务院和全国人大对人大国有资产监督这项新职能的履行进行了较为系统的政策规定。随着全国人大和地方人大国有资产监督政策的相继出台,为人大国有资产监督工作的理论和实践研究提供了重要的制度载体,为将国有资产治理理念

有效转化为政策实施提供了有效的物化依托形态。

### (一)研究方法

为有效破解人大国有资产监督中的信息不对称问题及其对政策效能所造成的影响,本研究基于政策工具视角,综合运用扎根理论、演绎法和归纳法等多种研究方法,对人大常委会制定的履行国有资产管理监督的政策文本进行研究分析。根据收集到的政策文本情况,研究采用文献计量法和内容分析法对政策文本展开具体分析。其中,文献计量法是一种利用统计学方法对文献资料简单量化分析的方法;内容分析法是一种对文本内容进行系统和量化分析的研究方法,其本质是对文本内容所含信息及其变化的推理分析。<sup>[8]</sup>在研究过程中,参照了当前相关研究中所采用的较成熟的编码步骤。首先,在整理和筛查全国和地方人大关于国有资产监督政策文件的基础上,系统建构政策文本数据库样本;然后,对政策文本内容单元进行编码和信效度检验,进而构建起制度基础(X轴)—政策工具(Y轴)二维分析框架;继而,根据政策工具理论,对X轴、Y轴和X—Y轴的政策结构要素进行矩阵编码,对政策文本内容从不同维度加以频数统计和比较分析;最后,运用内容分析法进行定量研究得出结论,并进行研究结果的可视化展示。

### (二)理论分析框架

从政治视角来看,政治监督过程就是信息交流的过程。在诸多的信息沟通交流路径中,政策往往是将信息进行组织化和系统化处理的最有效工具之一。政策工具理论,是在政策工具化的基础上对具体政策的系统研究,包括政策目标的手段、方法

和措施等方面的内容,是公共政策研究的重要路径之一。近年来,在乡村振兴等研究领域的政策分析中得到较有效的应用。<sup>[9]</sup>比较具有代表性的是罗斯威尔(Rothwell,1984)等提出的政策工具理论,进一步将政策工具划分为需求型、供给型和环境型三个不同维度。<sup>[10]</sup>在人大国有资产监督政策实施过程中,这三种政策工具通过各自发挥影响、推动和拉动等不同作用(见图1),基于协同联动形成一个相对完整的政策效能运转体系。其中,环境型政策工具对政策效能的提升具有决定性影响作用,需求型政策工具对政策效能的提升具有引导拉动作用,而政策效能能否有效提升,在很大程度上取决于供给型政策工具能否提供有效的推动。

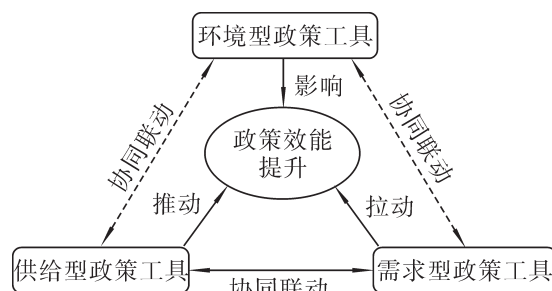


图1 基于政策工具理论的研究分析框架图

从人大国有资产监督治理体系来看,监督的主体方是全国人大和地方各级人大及其常委会,被规制方是管理和使用国有资产的中央政府和地方政府,而受益方则主要是拥有国有资产权的最终所有者人民群众。为有效破解人大国有资产监督中的信息不对称问题,既需解决基于市场关系的信息交流,也需解决基于规制关系的信息交流,还需解决人民群众与人大常委会机关之间的委托—代理关系中的基于信任关系的信息交流,必须设计最优的体制机制改革方案来解决监管中信息不对称所带

来的制度掣肘问题。<sup>[11]</sup>从人大作为对政府国有资产管理情况进行审查监督的主体来看,尚需在需求型政策工具、供给型政策工具和环境型政策工具之间达到良好的平衡。其中,需求型政策工具指的是人大作为规制方,需要被规制方政府部门提交国有资产管理情况综合报告等内容进行信息互通;供给型政策工具指的是人大为履行好人民群众和人大常委会机关的委托,基于立法者的功能发挥,为健全完善监督制度所进行的监督方式、审议程序等方面内容的制度供给情况;环境型政策工具指的是为保证整个国有资产管理情况审查监督工作的顺利进行,在政治环境层面需要具备的组织保障等内容。

(三)理论维度与指标设计

人大国有资产监督是一项复杂的系统工程,既涉及监督规制系统内部的职责划分、程序完善、统筹协调和结果反馈等方面的内容,也涉及监督规制方、被规制方和规制受益方之间的信息交互。以人大国有资产监督的制度要素为横向维度(X轴),以政策工具为纵向维度(Y轴),需要建构由“制度要素—政策

工具”组成的二维分析框架进行具体分析。

1.X轴维度:监督制度的构成要素

作为一项由中共中央赋予的新权能,人大国有资产监督需要系统完善监督制度体系。从监督制度要素来看(见表1),需包括从审议机构的分工和责任明确到监督工作的组织保障等一系列的制度安排。不仅需要在廓清总体目标和指导思想的前提下明确职责,而且需要根据监督规划系统完善监督的规则内容和监督程序,并在健全完善“全过程”监督机制的基础上选择有效的监督方式。为确保监督合力的有效建构和责任追究,还需积极加强人大、监察和审计等机关之间的统筹联动,健全完善日常监督、重大事项监督和安全风险防范监督等多种治理需求模式下的多种场景监督制度,并通过信息平台建构等方式形成有力的组织保障体系,在整体上形成要素完整的监督制度体系。

2.Y轴维度:政策工具的构成要素

根据我国宪法规定,人大对政府国有资产管理情况的监督,首先要解决人大对政府国有资产监督情况的信息“需求”回应问题。从政策设计来看,人

表1 监督制度构成要素及其解释

制度模块	解 释
明确职责	在廓清总体目标、指导思想、重要意义和基本原则的前提下,对审议机构、报告部门分工,以及监督审议重点的明确
规则内容	(基于五年规划)明确政府工作报告方式、报告重点,夯实报表质量基础,健全报表体系、统计、会计和审议报表
程序方式	明确监督方式和监督程序。人大在听取审议政府提交的国资监管报告的基础上,进一步通过初步审议查找问题所在,并通过专题询问、特定问题调查和专题调研等方式查漏补缺。在整体程序安排上,健全完善“全过程”监督机制
统筹协调	通过人大常委会机关上下级之间、人大与政府之间、人大与审计和监察单位之间等多元合作机制建构,在系统完善绩效评价指标体系的基础上,通过对日常监督和重大事项监督等模式信息平台完善,对人大国有资产监督的评价机制、预警机制、风险防范和合力机制进行系统完善
结果反馈	监督结果的公开(除不便公开内容以外),利用结果进行整改问责,并通过与监察、审计的合力建构进行跟踪监督。为确保监督产生较好的社会效益,进一步将监督结果与预算编制结合起来,做好预算编制的衔接与监督结果的数据利用,并全面做好法治健全、制度体系建构和系统总结完善等方面的工作



大对国有资产监督新权能的履行,如何才能有效突破国资委“运动员兼裁判员”的制度设计悖论?这不仅需要解决国有资产监督所存在的“谁来监管监管者”的制度缺失问题<sup>[12]</sup>,而且需要政府与人大能够建立起较好的监管信息“需求”回应途径,以及相应的监管政策“供给”通道,在总体上建立健全制度需求与供给相对均衡的政策环境(见表2)。对需求型政策工具而言,需在统筹协调政府各部门、监察机关和审计机关等不同部门监督需求的基础上,基于

人大听取和审议专项工作报告的主要监督方式,需要政府配合完善报告基础、报告重点和报告方式等政策工具内容。对供给型政策工具而言,人大为满足履行监督职责的制度需要,还需相应完善监督机制、监督方式和整改问责等方面的监督工具内容。对环境型政策工具而言,还需在明确国有企业对社会主义现代化国家建设重要意义的基础上,积极完善指导思想、联系机制、信息共享和组织保障等方面的监督工具内容。

表2 政策工具类型及其解释

政策工具	工具内容	解 释
需求型政策工具	报告基础/报告重点/综合报告/专项报告/报告方式/部门分工/适用范围	人大需要统筹协调政府各部门、监察机关和审计机关等不同机构的监督需求,有效避免不必要的监督领域重叠与留白。夯实报告基础,明确报告重点,并在明确部门分工的基础上,需要政府分类别类完善综合报告和专项报告
供给型政策工具	监督机制/监督方式/审计机构/初步审议/审议重点/整改问责/跟踪监督	人大为履行监督职责所需要进行的制度供给,通过制度规范审计机构、监督机制和监督方式的有效运行,并通过整改问责、建立整改清单等方式加强跟踪监督实效
环境型政策工具	指导思想/评价机制/联系机制/结果公开/信息共享/结果反馈/组织保障	明确人大国有资产监督对国家社会建设的重要意义,并明确指导思想、基本原则,在完善评价机制和联系机制的基础上,健全完善结果公开和信息共享机制,为监督体系的运行提供法律制度等方面的组织保障

三、样本选择与编码统计

考虑到人大国有资产监督工作尚处于起步阶段,仍需从人大及其常委会对国有资产监督权能落实的现实要求出发来搭框架、立制度和建机制。从地方人大常委会来看,截至2022年,全国已有29个省(自治区、直辖市)的县级以上人大常委会积极践行全国人大的决策部署开展国有资产监督工作,不仅第一次在国有资产监督方面做出重大事项决策,制定了具体实施的政策文件,而且广泛开门立法积

极增强监督的针对性和实效性,为后续政策研究与落实制定了具有较高研究价值的政策文本。基于这些已颁布实施的政策文本,通过应用Nvivo文本分析法进行编码统计,结合地方人大的实践探索,可进一步探讨监督政策实施的效能状况。

(一)数据样本

本文选择全国人大和地方人大常委会颁布的国有资产监督政策文本规定进行统计分析。2018年以来,中共中央、国务院、全国人大先后出台了关于加强人大国资监督的政策文件,随后浙江、福建

和山东等地方人大陆续出台了一系列关于加强国有资产管理情况监督的决定,为地方人大国有资产监督提供了制度依据和行动指南。基于北大法宝、中国知网、中国人大网等数字资源库所提供的数据支持,本文选取来自全国人大、省级人大和市级人大等不同层级人大所颁布的38份政策文本进行分析(见表3),进一步对各级人大国资监督政策的一致性及各地人大的制度创新情况进行分析研判。

表3 人大国有资产监督的38份政策文件样本

序号	制度样本名称	颁布日期
1	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	2018-01-15
2	十三届全国人大常委会贯彻落实《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》五年规划(2018—2022)	2019-05-23
3	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	2020-12-26
4	浙江省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	2021-05-28
5	福建省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	2021-10-22
6	山东省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	2021-10-13
7	青岛市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	2021-11-05
8	上海市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	2021-05-22
9	江西省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	2021-06-09
10	广西壮族自治区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	2021-06-10
11	四川省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	2021-07-06
12	山西省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	2021-07-31
13	广东省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	2021-10-03
14	河北省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	2021-10-12
15	宁波市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	2021-10-29
16	秦皇岛市人大常委会关于加强国有资产管理情况监督的决定	2021-10-29
17	凉山彝族自治州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	2021-11-11
18	甘肃省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	2021-11-27
19	延安市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	2021-12-04
20	雅安市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	2021-12-10
21	晋中市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	2021-12-24
22	吕梁市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	2021-12-30
23	南京市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	2021-12-31
24	抚州市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	2022-01-04
25	西安市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	2022-01-30
26	云南省人大常委会关于加强国有资产管理情况监督的决定	2022-02-03
27	新疆维吾尔自治区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	2022-03-27
28	西藏自治区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	2022-04-01
29	金昌市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	2022-04-24
30	平凉市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	2022-05-08
31	邯郸市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	2022-05-09
32	温州市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	2022-06-17
33	石家庄市人大常委会关于加强国有资产管理情况监督的决定	2022-06-23
34	东莞市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	2022-07-01
35	成都市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	2022-07-03
36	珠海市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	2022-08-02
37	丽水市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	2022-10-01
38	宁夏回族自治区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	2022-11-05

注:本文中“人民代表大会”简称“人大”,“常务委员会”简称“常委会”。

(二)政策文本内容单元编码

在按照发布时间对政策进行升序编列的基础上,再以人大国有资产监督政策文件中的文本条款

以“政策文件编号—条序号—款项序号”进行三级内容作为分析单元。对已收集到的38份政策文件,

编码(见表4)。

表4 人大国有资产监督的政策文本内容分析单元编码(部分)

序号	文件名称	分析单元	编码	政策工具	三级指标
1	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	为贯彻落实党的十八届三中全会关于加强人大国有资产监督职能的部署要求,加强国有资产管理 and 治理,根据宪法和法律有关规定,现就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提出以下意见。 ..... 三、报告方式和重点 (一)明确报告方式。 (二)突出报告重点。 (三)提高报告质量。 ..... 四、审议程序和重点 (一)审议程序。 (二)审议重点。 (三)推进公开透明。 (四)建立健全人大国有资产报告监督机制。 .....	1-1-0	环境型	政策背景
			1-3-1	需求型	报告方式
			1-3-2	需求型	报告重点
			1-3-3	需求型	报告质量
			1-4-1	供给型	审议程序
			1-4-2	供给型	审议重点
			1-4-3	供给型	结果公开
			1-4-4	供给型	监督机制
		.....			
20	雅安市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	为贯彻落实党中央、省委和市委关于建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度的决策部署,加强人大国有资产监督职能.....参照《四川省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》,结合我市实际,作如下决定: ..... 三、市人民政府应当健全国有资产管理情况报告工作协调机制,按照综合报告与专项报告相结合的方式,做好年度国有资产管理情况报告工作。 市人民政府财政部门负责牵头起草国有资产管理情况综合报告、金融企业国有资产管理情况专项报告 ..... 共同做好国有资产管理情况报告工作。 .....	20-0	环境型	政策背景
			20-3-1	需求型	报告方式
			20-3-2	需求型	分工协作
		.....			
38	宁夏回族自治区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	..... 五、自治区人民政府应当建立健全整改与问责机制。根据审议意见、专题调研报告、审计报告等提出整改与问责清单.....对审计查出问题的整改和报告按照有关法律法规规定进行。 按照稳步推进的原则,建立健全整改与问责情况跟踪监督机制。自治区人大常委会对突出问题、典型案例建立督办清单制度..... 建立人大国有资产监督与国家监察监督相衔接的有效机制,加强相关信息共享和工作联系,推动整改问责。 ..... 十一、设区的县(市、区)人大常委会结合本地实际,参照本决定,建立健全国有资产管理情况监督制度,加强监督力量,依法履行人大国有资产监督职责。 .....	38-5-1	供给型	整改问责
			38-5-2	供给型	跟踪监督
			38-11	环境型	组织保障
			38-12	环境型	公布实施

### (三)政策编码信效度检验

为避免因作者主观原因造成的误差,保证内容编码的信度,特邀请另外两位同事参与编码。在分别编码的基础上,再对三人的编码结果进行比对,直到达到相似度大于80%为止。其中,主要步骤包括:(1)编者1根据中共中央和全国人大的政策文本,明确样本编码的主要政策维度,并制定样本编码标准。(2)邀请编者2和编者3会谈进行项目说明,共同对检验样本编码标准的适当性进行初步检验。(3)编者1和编者2进行试编码,根据编码分歧

点,对样本编码标准进行补充完善,形成初始编码结果1。(4)编者1和编者3进行再编码,形成中期编码结果2。将中期编码结果2与初期编码结果1进行对比,查找主要的误差分歧点,进行编码标准的修正完善,不断促进编码依据的客观规范性。(5)比较初始编码结果和中期编码结果,如果相似度小于80%,则重复上述步骤,形成中期编码结果3。(6)如果相似度大于80%,则将中期编码结果2、3当中最接近于初始编码结果1的结果作为最终编码结果(见图2)。

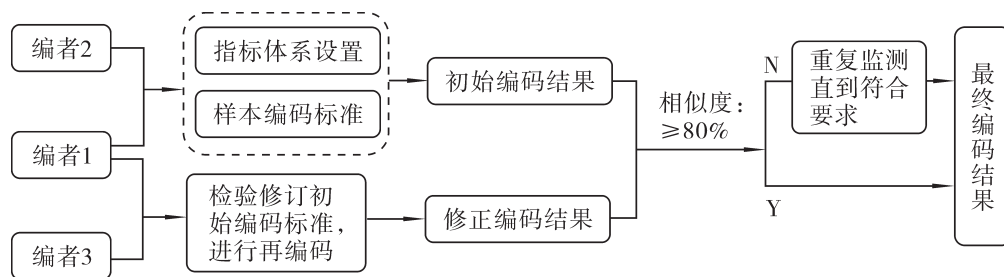


图2 关于内容编码的信度检验

## 四、数据统计与政策效能分析

通过对政策样本编码结果进行统计,可对人大国有资产监督的政策要素进行结构化分析。从38份政策文件的词频统计可看出(见表5),尽管人民政府仍是国有资产监管的主要责任人,但人大及其常委会、人大代表以及人民群众的多元主体发挥作用已引起积极的关注。同时,从编码结果的统计分析来看,当前的政策方向主要是以明确责任为主的命令式指令,对各部门之间的统筹联动和结果反馈方面的协同工作具有较积极的督促,但政策需求和

制度供给之间的匹配度还比较低。

### (一)描述性词频统计

从收集到的38份政策文本资料初步分析结果来看(见表5),以中共中央的政策文件精神为指导,各级人大常委会已初步形成由人民政府、代表大会、人大代表和国家机关各组成部门形成的多元主体监督格局,在总体上为人大国资监督政策的贯彻落实营造了多元参与的较好环境。在政策主体方面,对人大(1499次)及其常委会(1332次)作用的强调,远高于对人民政府主体作用发挥的强调(661次),也高于对人民代表大会(174次)作用发挥的强



表5 政策文本分析词频统计结果(部分)

序号	单词	计数	加权百分比(%)	序号	单词	计数	加权百分比(%)
1	国有	4114	6.00	1	人民政府	661	0.96
2	资产	3849	5.62	2	自然资源	274	0.40
3	情况	2303	3.36	3	代表大会	174	0.25
4	管理	2126	3.10	4	人大代表	74	0.11
5	报告	1947	2.84	5	国家机关	53	0.08
6	监督	1602	2.34	6	组成部分	36	0.05
7	人大	1499	2.19	7	社会主义	22	0.03
8	常委会	1332	1.94	8	经济效益	20	0.03
9	审议	857	1.25	9	社会效益	15	0.02
10	企业	751	1.10	10	行政区域	12	0.02
11	委员会	672	0.98	11	金融资本	12	0.02
12	部门	575	0.84	12	中共中央	5	0.01
13	问题	572	0.83	13	国家所有	5	0.01
14	整改	496	0.72	14	当家作主	9	0.01
15	预算	496	0.72	15	高等院校	5	0.01

调。这说明,人大国有资产监督作为人大常委会的一项工作权能已得到较广泛认可。

(二)制度要素(X轴)维度的频数统计分析

在人大国有资产监督政策文本内容编码的基础上,对政策内容数据按制度要素类别进行量化编码频数统计(见表6)。由编码产生的统计数据可看出,对所需考察的明确职责、规则内容、程序方式、统筹联动和结果反馈这5个政策维度而言,文本占比最高的是规则和报表完善要求方面的规定(24.20%),最低的是对监督方式和程序方面的规定(16.04%)。在具体的内容规范方面,地方人大对全国人大所提出来的指导思想、基本原则和组织保障方

面(97.57%)的响应度最高,而在上下级联动、多元参与监督机制(34.21%)的建构方面的响应度还比较低。

(三)政策工具(Y轴)维度的编码统计分析

根据政策工具的分类,对Y轴数据进行编码,共获得1100条统计数据。其中,环境型政策工具方面的数据占比最高(36.81%),需求型政策工具和供给型政策工具占比均在31%左右,环境型政策占比略高。从政策工具编码的子工具内容来看,三类政策的子工具也存在非均衡性。对需求型政策而言,地方人大对监督报告基础方面的规定跟全国人大具有高度契合性(100%),但仅有少数地方人大对需报告的重点内容进行了规范(34.21%)。对供给型政策而言,

表 6 政策文本分析词频统计结果(部分)

项 目	编码节点	编码文件数	百分比(编码文件数/文件总数)	文本编码参考点数	百分比(参考点数/项目节点数)	小计(项目节点数)	百分比(项目节点数/节点总数)
X1.明确职责	X11.指导思想	38	100%	66	28.95%	228	20.90%
	X12.基本原则	37	97.37%	38	16.67%		
	X13.审议主体	28	73.68%	34	14.91%		
	X14.部门分工	25	65.79%	56	24.56%		
	X15.监督方式	33	86.84%	34	14.91%		
X2.规则内容	X21.报告方式	33	86.84%	43	16.29%	264	24.20%
	X22.报告重点	15	39.47%	16	6.06%		
	X23.报表质量	38	100%	123	46.59%		
	X24.综合报告	21	55.26%	22	8.33%		
	X25.专项报告	23	60.53%	60	22.72%		
X3.程序方式	X31.初步审议	32	84.21%	39	22.28%	175	16.04%
	X32.审议重点	35	92.11%	63	36.00%		
	X33.专题询问	24	63.16%	25	14.29%		
	X34.特定调查	21	55.26%	25	14.29%		
	X35.专题调研	20	52.63%	23	13.14%		
X4.统筹联动	X41.指标体系	36	94.74%	72	39.56%	182	16.68%
	X42.横向联系	30	78.95%	34	18.68%		
	X43.上下联动	18	47.37%	25	13.73%		
	X44.信息平台	32	84.21%	33	18.13%		
	X45.多方参与	13	34.21%	18	9.89%		
X5.结果反馈	X51.结果公开	34	89.47%	36	14.88%	242	22.18%
	X52.整改问责	35	92.11%	43	17.77%		
	X53.追踪监督	33	86.84%	37	15.29%		
	X54.预算衔接	33	86.84%	62	25.62%		
	X55.组织保障	37	97.37%	64	26.45%		

表 7 政策文本分析词频统计结果(部分)

项目	节点维度	编码文件数	百分比(编码文件数/文件总数)	文本编码参考点数	百分比(参考点数/项目节点数)	小计(项目节点数)	百分比(项目节点数/节点总数)
Y1.需求型	Y11.报告基础	38	100%	123	35.24%	349	31.72%
	Y12.报告重点	13	34.21%	14	4.01%		
	Y13.综合报告	19	50.00%	20	5.73%		
	Y14.专项报告	20	52.63%	52	14.90%		
	Y15.报告方式	30	78.95%	44	12.61%		
	Y16.分工协作	26	68.42%	71	20.34%		
	Y17.适用范围	13	34.21%	25	7.16%		
Y2.供给型	Y21.监督机制	15	39.47%	28	8.09%	346	31.45%
	Y22.监督方式	36	94.74%	143	41.33%		
	Y23.审议机构	18	47.37%	25	7.22%		
	Y24.初步审议	29	76.32%	37	10.69%		
	Y25.审议重点	34	89.47%	35	10.11%		
	Y26.整改问责	36	94.74%	44	12.72%		
	Y27.跟踪监督	32	84.21%	34	9.83%		
Y3.环境型	Y31.指导思想	38	100%	80	19.75%	405	36.81%
	Y32.评价机制	36	94.74%	56	13.83%		
	Y33.联系机制	35	92.11%	70	17.28%		
	Y34.结果公开	33	86.84%	34	8.40%		
	Y35.信息平台	32	84.21%	35	8.64%		
	Y36.结果反馈	33	86.84%	67	16.54%		
	Y37.组织保障	37	97.37%	63	15.56%		

地方人大对全国人大所提出的监督方式和整改问责方面的响应度都比较高(94.74%),但仅有不到一半的地方人大对审议机构进行了明确(47.37%)。从环境型政策建构来看,占比80%以上的地方人大在评价机制、信息平台 and 结果反馈方面都有较明确的规定,在总体上显示出较高的政策一致性。

(四)基于制度要素——政策工具(X-Y轴)的二维编码频数统计分析

通过对X轴—Y轴的编码,得到基于制度要素—政策工具的平面统计数据(见表8),可对地方

人大的政策规定编码结果进行可视化展示(见图3)。相比较而言,五个政策维度的侧重点得到进一步的明确。供给型政策工具属于数量最少的一种,在内容上比较重视方式程序方面的规定;需求型政策相对次之,内容上比较重视对规则要求完善方面的规定。环境型政策占比最多,比较侧重对明确责任、结果反馈和统筹联动方面的政策规定。总的来看,地方人大的政策规定最重视的是对监督责任的明确,但对监督方式和程序方面的规定还比较薄弱。

表8 基于制度要素—政策工具(X-Y轴)的频数统计分析表

项 目	明确责任	规则完善	方式程序	统筹联动	结果反馈
需求型	542	921	175	178	106
供给型	178	48	513	51	235
环境型	724	107	175	906	952
小 计	1823	1076	863	1135	1293

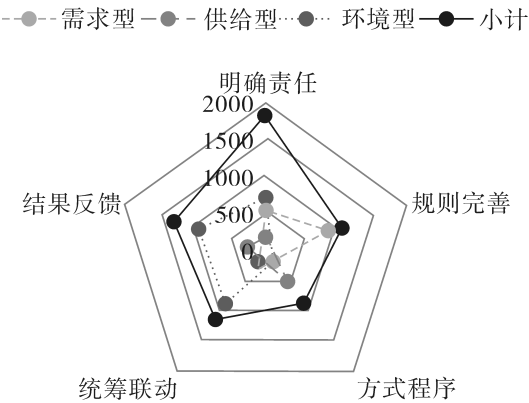


图3 基于制度要素—政策工具的二维分析戴布拉图

五、结论与讨论

(一)结论

自党的十八大以来,随着全国人大和地方各级

人大对国有资产监督工作的深入广泛推进,对国有资产监督的理论研究也提出了新的要求。从理论价值而言,相比于传统的国有资产监督管理委员会实施的监督机制,人大作为国家立法机关对国有资产的监督,更是在“行政型”监督的基础上,促进了“立法型”国有资产监督体系的制度化完善。由此,也对监督制度效能提出了更高的现实性要求。基于政策工具理论研究发现,地方人大对国有资产监督规则的制定,不仅在供给型、需求型和环境型三种政策工具的使用方面呈现出非均衡性,而且对各类政策工具的子工具使用也缺乏可操作性。当前,监督政策的制定仍然以“明确职责”等环境型政策



为主,不仅在需求性政策、供给型政策统合方面缺乏结构合理性,而且关于监督方式与程序方面的已有规定和比较原则,还有待于在明确审议机构的基础上予以细化完善。

## (二)讨论

人大国有资产监督作为一项新权能的确立,不仅是对社会主义国家政治经济发展格局的重大调整,而且是对代议制机构“立法型”监督权行使的重要实践探索。在逐步总结既有经验的基础上,还需加强对以下问题的探讨解决:一是健全政策供给,均衡使用政策工具。根据地方人大在国有资产监督方面的制度需求,积极加强供给型政策的完善,促进政策工具的均衡使用。二是加强部门之间的协作,推动监督合力的有效形成。针对当前近一半地方人大仍未明确国有资产监督专门机构的情况,还需督促明确人大专门委员会、人大代表在监督过程中积极发挥作用,并积极加强人大国有资产监督与审计监督、监察监督形成有效合力。三是完善监督程序,健全长效机制。基于“大资产”监督的理念,针对地方人大对国有资产的监督方式和程序规范还比较薄弱的情况,还需通过“全过程”监督机制的完善,加强对各种监督方式的组合优化,推动国有资产“全生命周期”监督长效机制的建立健全。

## 参考文献:

[1] 叶楦平.完善自然资源国家所有权行使人大监督立法

的法理思考[J].学术月刊,2018,50(06):78-88.

[2] 郑方辉,刘璐.政府国有资产治理绩效评价:以人大为评价主体[J].理论探讨,2022(05):141-148.

[3] 项启源.对国有资产法的经济理论思考[J].经济学动态,2008(10):38-41.

[4] 张彰,张登,杜娟.人大监督企业国有资产管理评价指标体系的设计和应用[J].财政科学,2022,78(06):47-61.

[5] 郑石桥,李瑶.国有资产管理审计:一个基本理论框架——兼论《审计法》第四条的相关内容[J].财会通讯,2022(09):11-19+162.

[6] 杨秀朝.论国有资产出资人制度的完善[J].湖南社会科学,2010,141(05):141-143.

[7] 李连仲.国有资产监管与经营[M].北京:中国经济出版社,2005,1.

[8] 王春萍,段永彪,任林静.中央部委乡村振兴政策文本量化研究:基于政策工具视角的一个三维分析框架[J].农业经济与管理,2021,67(03):15-27.

[9] 高海珍,邢成举.巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的政策文本分析——基于政策工具视角的Nvivo分析[J].贵州社会科学,2022,No.394(10):152-160.

[10] Rothwell, R.Zegveld, W. An assessment of government innovation policies. Review of Policy Research, 1984(3):436-444.

[11] 周长鲜.人大国有资产监督机制研究[J].地方财政研究,2022,215(09):69-77.

[12] 张彭霞.国有资产监管者监管研究[J].首都经济贸易大学学报,2007(05):107-110.

【责任编辑 孟宪民】