

当好“大管家” 做好“透明账”

——安徽省合肥市行政事业单位资产管理探究

■本刊记者 周多多

“通过土地使用权证登记审核的最后一个障碍也被顺利清除了。”安徽省合肥六中的校长陆晓峰露出了难得的笑容。随着最后一车砂石被运走，合肥六中完成了对学校私建车库的规范清理工作，成功申报了国有土地使用权证和房屋所有权证(以下简称“两证”)，全校近亿元的事业资产实现了最终的清点入库。这只是合肥市行政事业资产管理中的一个典型案例。从2008年8月底开始，合肥市开始行政事业单位国有资产的全面清查，以信息化建设为依托，进一步加强资产管理工作，拉开了全市行政事业单位资产管理改革的大幕。

规范制度 强化领导

“无规矩无以成方圆。”合肥市一直在建立科学有效的资产管理制度上努力着。早在1996年，合肥就制订了《合肥市行政事业单位国有资产管理办法》，但随着近年来财政改革的不断深化，《办法》中有关行政事业单位国有

资产管理的规定已明显不适应当前形势。行政事业单位资产管理中账实不符、资产使用效率低、资产处置随意、资产配置不合理等问题凸现，亟需从制度和管理体制上加以明确和规范。

经过广泛征询各方面的意见、建议，2008年11月，合肥市以市政府文件的形式印发了《关于进一步加强行政事业单位国有资产管理的意见》(以下简称《意见》)，从十个方面较为全面地明确了加强国有资产管理各个环节的相关要求，初步建立了行政事业单位存量资产调剂制度，加强了行政事业单位出租、出借国有资产以及对外投资、担保等行为的风险控制，还对行政事业单位处置国有资产应当履行的审批手续等做了严格规定，明确强调国有资产收益一律实行“收支两条线”管理。《意见》的印发为合肥市行政事业单位国有资产管理工作提供了根本的制度保障。为了进一步健全制度，2009年5月，制定下发了《合肥市市级行政单位办公用房和办公设备配置标准》和《关于进一步规范党政机关、事业单位办公及业

务用房建设项目管理的意见》。

“有了《意见》为指导，推行新一轮的行政事业管理改革更加有针对性。事实上，这也是市委、市政府高度重视此次改革的具体体现。”合肥市财政局副局长吕长富如是说。此次合肥市行政事业资产管理改革成立了由常务副市长挂帅，多部门人员联合组成的管理团队，全市高度重视此项工作。“在召开全市行政事业单位资产管理大会时，要求每个单位的负责人持票进场、对号入座，哪个单位没有参加一目了然。”吕局长举了一个生动的例子。除了严格落实责任制，在具体的资产清查、“两证”办理等环节，财政、国土资源管理、房地产管理等部门实现了联动工作机制，多部门同时现场办公，现场问题现场解决，极大地提高了办事效率。

摸清家底 做到分厘入库

行政事业单位国有资产数量巨大，占全部国有资产总量比重高，增长速度快，有效地盘查资产，摸清家底是实现

资产管理的重要基础。2007年,按照财政部相关规定,合肥市组织对全市行政事业单位资产情况进行了清查。为进一步全面摸清市直属行政事业单位国有资产“家底”,2008年8月,合肥市再次启动了市直属行政事业单位资产核查工作。为了加大此次核查的力度,将核查单位范围扩大到2008年6月30日以前经机构编制管理部门批准成立,与财政部门存在经费缴拨关系的行政事业单位、社会团体,以及其他收入纳入财政国库或专户管理的单位和执行事业单位财务会计制度的自收自支单位、社会团体等,对其实际拥有和控制的资产以及承担和履行的债务均逐一甄别、核实。

“为了得到真实的数据,为建立信息化数据库打好基础,我们几乎是举全市直属单位之力来完成这项工作。”合肥市财政局行政事业资产管理处处长郭左翔对此深有感触。

为确保资产核查取得实效,市政府成立了由市政府负责同志任组长、市财政局、监察局、审计局等部门负责同志组成的领导小组,统一领导市直属行政事业单位资产核查工作。整个资产核查工作分为动员准备、信息录入上报、重点抽查和总结表彰四个阶段,从2008年9月份开始,采取单位自查和重点抽查相结合、内部监督和社会监督相结合、资产核查和资产管理信息系统建设相结合等方法进行资产核查。

经过历时4个月的工作,2008年12月底,资产核查工作全面完成。全市345家

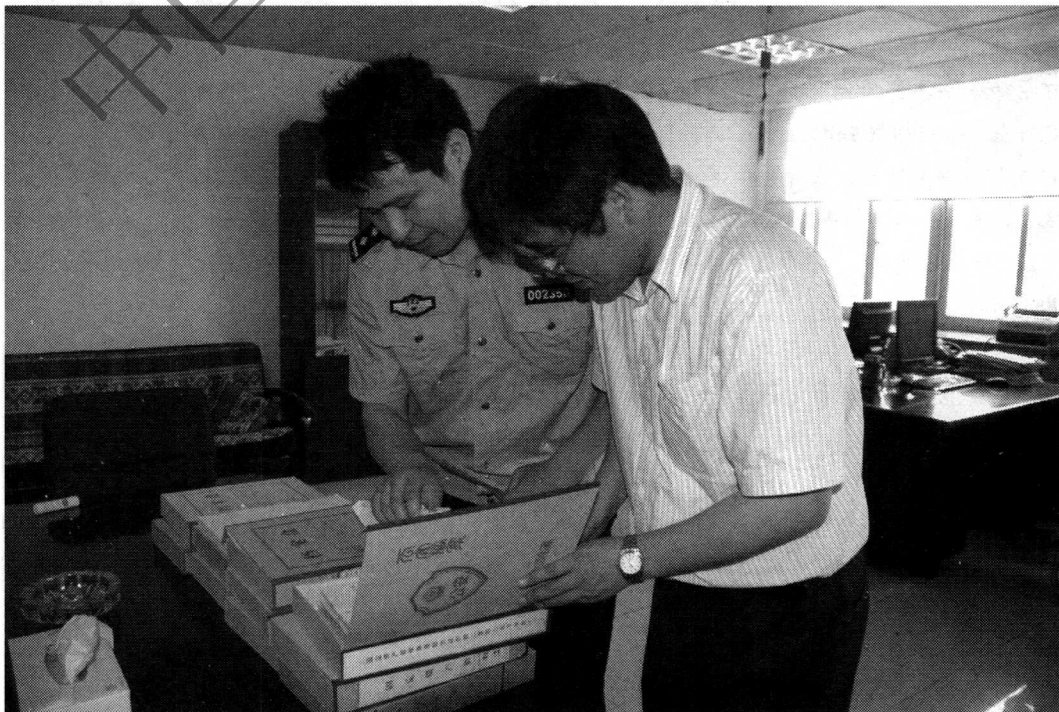
市直属行政事业单位国有资产总额为173.4亿元,比2006年清查数据83.59亿元增加了89.81亿元,增幅达到了107.44%;其中行政单位国有资产总额为24亿元,比2006年增加了5.39亿元,增幅28.96%,事业单位国有资产总额为149.5亿元,比2006年增加了84.52亿元,增幅130.07%。国有净资产总额为61.94亿元,比2006年清查数据54.95亿元增加6.99亿元,增幅12.72%。固定资产总额为54.56亿元,比2006年增加了11.59亿元,增幅26.97%;其中行政单位固定资产比2006年增加了3.70亿元,增幅23.89%;事业单位固定资产比2006年增加了7.89亿元,增幅25.30%。

为资产监管插上“信息化”之翼

“我们每个单位的资产管理人员已经建立了自己的QQ群,在工作中碰到什么问题,马上就在网上进行交流,非常便利。”安徽省行政事业单位资产清查工作先进个人、市教育局计划财务处

处长徐风云开心地说到。信息化是行政事业单位资产管理的必由之路,借助现代信息技术,建立资产管理信息系统是创新资产管理的重要技术支撑。合肥市在前期调研、试点的基础上,结合市直属行政事业单位资产核查工作,同步推进资产管理信息系统建设,为资产监管插上了“信息化”之翼。

合肥市资产管理信息系统建设共分为学习培训、安装软件、数据核对、数据录入、数据上传以及系统运行等步骤。为确保信息系统建设能够顺利实施,合肥市财政局制订了较为周密的实施方案,组织人员编印了内容翔实的培训材料,将345家市直属行政事业单位分成七批提前进行培训。培训之后,安排4个软件安装工作组会同专门的软件工程师上门安装软件和指导工作。同时,协调安徽电信,借用四组网络专线,充分利用安徽电信高速网络通道,借助网络科技远程协助技术帮助、指导单位进行软件安装和操作使用。诸如QQ群等交流方式的建立,远程协助技术的采用等,加速了软件安装和



投入运行的进度。据市财政局行政事业资产管理处副处长虞胜军介绍,一些单位根据自身特点还将信息化的概念进行了延伸,如市公安局就根据自身枪支弹药管理具有的特殊性,专门建立了一个专项设备管理系统进行清查和统计。

资产管理信息系统建设的成功与否很大程度上取决于单位资产数据信息的质量。为确保纳入系统管理的资产信息质量,合肥市财政局要求单位结合资产核查工作,全面盘点资产,坚持以物查账、以账对物,确保账物相符。单位资产信息在录入信息系统前,必须在单位内部进行公示,广泛接受监督。

“合肥市各单位的资产核查数据全部都‘藏’在了这里。”郭左翔指着一个装满了光盘的黑匣子介绍到。资产核查的数据录入系统后,还要按照步骤进行四次数据备份,每次备份的数据要刻入光盘报送财政,防止因误操作或系统不稳定造成数据丢失。2008年底,资产管理信息系统财政端完成软硬件设备安装调试工作后,全市各单位采取VPN方式将核对无误的资产信息上传到财政端。2009年初,合肥市财政局对市直行政事业单位新增资产再次组织集中录入和上传。目前,合肥市资产管理信息系统共收集市直行政事业单位固定资产卡片信息71.15万张,固定资产总额72.54亿元,实现了数据汇总、查询、专题分析等功能,成为资产管理的得力助手,使得以往资产清查工作中存在的“前清后乱”的状况得到了根本扭转,全市行政事业资产管理的流程理顺了、资产理清了,财政局掌握了第一手的数据资料。下一步计划探索开发网上审批功能,真正实现资产管理信息系统日常化、实时化和动态化。



“两证收缴”强化产权管理

“以前很多单位存在违规的房屋出租出借行为,并把获得的收益截留下来,很多时候‘小金库’就是这样逐渐形成的。”郭左翔介绍说。针对行政事业单位长期以来形成的产权管理混乱、产权意识淡薄现象,为规范行政事业单位国有资产出租、出借管理,2008年底,合肥市对市直行政事业单位的房屋所有权证、国有土地使用权证和租赁合同文本原件进行集中收缴和统一管理。

市直行政事业单位需要如实填写“市直行政事业单位产权证书移交表”和“市直行政事业单位租赁合同移交表”,加盖单位公章后连同“两证”和租赁合同文本原件一并送交市财政局,由市财政局进行统一管理。“两证”和租赁合同文本原件实行统一管理后,市直行政事业单位如因工作需要、确需使用“两证”和租赁合同文本原件的,应当详细说明使用原因和期限等,经审批同意后办理领用手续,使用完毕后及时归还。

“对这部分资产的清查,单位如有隐瞒,我们将对其进行无限追诉。”郭左翔表示,这种做法突显了合肥市此次收缴“两证”的决心。“尽管上缴‘两证’对各单位来说并不情愿,但还是得到了理解。10天内我们就收到了‘两证’808份、租赁合同文本原件508份。”对“两证”和租赁合同文本原件实行集中收缴和统一管理,除了能加强单位的产权意识,规范出租、出借行为外,另一方面也避免了单位特别是事业单位利用“两证”进行融资和担保,有效地控制了国有资产流失的风险。

由于历史的原因,部分行政事业单位土地和房屋构筑物成了“无证”资产。为了在最短的时间里解决这一问题,给这些土地、房产“上好户口”,合肥市成立了由发改委、建委、规划局、环保局、消防支队、国土局、房地产局和财政局为成员单位的集中补办“两证”工作小组,采取分部门、按单位、逐地、逐房逐一现场察看的方式,集中时间、集中力量,研究补办“两证”的路径、方法和措施。各成员单位同时在行政服务中心办事大厅开设“绿色通道”,指定

专人负责接收单位补办“两证”申报材料。经过近一个月的努力,工作小组完成了市直34家行政事业单位274处土地和房屋构筑物的现场查看工作,并针对每处土地和房屋构筑物提出了明确的办理“两证”的意见和方法,确保100%地完成了此项全省乃至全国的一次创新工作。

科学筹划 走好下一步“处置”棋

目前合肥市行政事业单位资产的清查、信息化管理系统建设已初步完成,下一步如何将集中起来的资产实现有效的使用,建立起资产管理长效机制被提上日程。“我们对行政事业单位国有资产管理的理想状态是能够根据单位工作任务和人员情况及时、合理地配置、使用资产,建立起资产共享共用机制,实现资产进来公平、使用规范、出去合法。”合肥市财政局副局长陈军对全市行政事业单位国有资产管理的目标提出了要求。

(一) 建立三大体系

1. 逐步建立健全管理体系。管理体制不顺是造成合肥市行政事业单位国有资产前期管理混乱的主要原因之一。目前,全市大多数主管部门和行政事业单位管理机构 and 人员尚未明确,管理职能未能完全履行,必须逐步建立健全管理体系。一是着力建立财政部门、主管部门和行政事业单位三级管理体制,确保国有资产有专门机构和人员负责,明确职责分工,落实管理责任。二是健全监管体制,财政、纪检监察和审计要按各自职能加大对行政事业单位国有资产违法、违纪案件的查处力度,形成多部门联动的管理体系。

2. 逐步建立操作规范体系。对应资产大循环各个环节,建立标准的操作规范体系。一是在资产的形成和配置环节,建立科学合理的资产购置预算

制度。财政部门对行政事业单位的购置需求进行审核时,预算管理机构主要从资金角度进行审核,资产管理机构主要从存量资产现状及其履行工作职责的角度进行审核。针对资产分类混乱现状,要按照国家标准修订资产分类目录,强化标准目录的开放性。二是在资产使用环节,要尽快制定资产的使用期限、报废标准和领用、保管、绩效评价制度。三是在资产处置环节,要按照公开、公众、公平原则,实行阳光操作,出售资产必须通过市场竞价方式进行公开处置。

3. 完善资产管理信息系统。目前,市直行政事业单位资产管理信息系统已初步具有了汇总、查询和分析等功能。但无论是在功能上,还是在基础信息的翔实性、准确性上都需进一步完善。财政部门、主管部门和行政事业单位要及时将资产的增减变动情况、内部使用变动情况以及外部使用情况在信息系统中进行反映,真正实现动态管理的目标。

(二) 完善三项制度

1. 完善资产调剂制度。建立行政事业单位长期闲置、低效率运转和超标准配置资产的调剂制度,促进行政事业资产合理流动和优化配置,是提高行政事业存量资产使用效益的重要内容。目前,合肥市已经对部分党政机关的办公用房进行了一定范围的调剂,取得了较好的效果。但资产调剂制度仍需深化完善。一是要对行政事业单位资产按资产的属性和价值进行科学分类,按照先大后小、先易后难的原则,对办公用房、公务用车、通用办公设备等资产按不同类别和价值高低进行划分。二是科学划分财政、主管部门和行政事业单位在推动资产整合和共享机制中的职责,以解决资产共享共用中的体制局限和部门、单位利益的局限。三是明确规定将难以与其他单位

共享共用的资产作为审批资产购置计划的前提条件,要求单位在资产购置计划中进行共享共用分析,并将其作为审批的依据。四是在总结办公用房调剂使用的基础上,试点建立公务用车、通用办公设备等类别资产的共享共用平台。在此基础上,通过网络或闲置资产交易市场等方式建立一个规范的信息交换平台和调剂平台。

2. 完善资产审批制度。一是完善资产配置环节审批制度,严格按照资产配置标准审批部门、单位的资产购置计划,经审批后的资产购置项目列入单位年度部门预算。二是完善资产使用环节审批制度,建立单位资产内部使用的审批控制制度;资产外部使用,必须进行可行性论证,履行内部决策程序后提出申请,经审批同意后办理外部使用手续。三是完善资产处置环节审批制度,资产处置必须严格按照权限进行审批,坚决杜绝随意处置行为发生。同时,建立处置结果报告制度。

3. 完善产权管理制度。产权不明往往造成“所有者缺位、管理者失位、使用者越位”。完善行政事业单位产权管理,一是要加快建立《产权证》登记制度,核实资产量,明晰产权。二是要加强行政事业单位国有房产证、土地使用证等集中到同级财政部门统一管理的力度,实行双轨运作,强化产权主体地位,防止占有使用单位“先斩后奏”,不按照程序办理。三是要积极探索组建资产运营公司,按照“提高使用效益,优化资源配置”要求,运用拍卖、出租、出借、调剂等多种手段,对行政事业单位现有资产统一进行整合开发,广开招商引资、抵押贷款等筹资渠道,优化资源配置,提高资本运营效益,为融资搭建新的运行平台,逐步建立完善“政府统一所有,授权专司机构运营,单位占有使用,财政部门监督管理”的国有资产运营管理新体制。