

滚动管理。研究制定实物配置标准,加快形成与部门履行职能相适应的资产配置标准体系,推进预算管理与资产管理的有机结合。细化部门预算编制,着力提高年初预算到位率。坚持从基层预算单位开始编制预算,逐层汇总,从“一上”预算开始全面编制基本支出和项目支出预算,并细化到底级科目。

四要完善配套改革,实现改革同步。推进非税收入管理和收缴改革,对现有收费基金进行清理、整合和规范;对继续保留的中央和地方收费、基金实行集中收缴;争取将预算外管理的全国性和中央级行政事业性收费2009年全部纳入预算管理,地方行政事业性收费2010年前全部纳入预算。深化财政体制改革,进一步明确政府间事权和支出责任划分,理顺财力与事权关系。推进国库集中支付制度改革,完善国库单一账户体系,加强中央和地方国库现金管理,扩大实行公务卡的覆盖面。深化政府采购制度改革,继续扩大政府采购范围和规模,强化对政府采购的预算管理,加强对政府采购的监督检查。加强行政事业单位资产管理,全面掌握行政事业单位人员、资产状况,建立资产分类管理

系统,对单位资产进行动态管理。推进政府机构编制改革、投资管理体制改革,逐步实现预算与人员编制衔接,预算计划与投资计划、税收计划的统一。

五要强化绩效考评和监督,着力打造“绩效预算”和“阳光预算”。加快建立完善预算支出绩效考评机制,将绩效理念贯穿于预算管理的全过程,完善预算支出绩效考评内容和程序,选择一些重点项目、民生项目进行绩效考评试点。积极探索建立有效的问责机制,强化部门作为绩效评价的责任主体地位,督促部门切实开展好绩效考评工作,将责任落实到具体单位和个人,逐步建立绩效考评结果公开制度。充分发挥人大监督、审计监督、公众监督和舆论监督的作用,促进内部监督和外部监督相结合。加强审计检查、行政监察和财政监督工作的组织协调,加大对部门预算执行情况的监督检查力度,确保预算按批准的项目、科目和数额执行,进一步提高财政资金的规范性、安全性和有效性。

(作者单位:监察部驻财政部监察局)

责任编辑 李艳芝

完善专家评审制度 做好资产评估管理工作

■ 黄茹原 马卫先

江苏省南京市从2003年开始实行国有资产重大资产评估项目专家评审制度,并出台了相关规则,明确凡需核准和评估资产账面价值在1亿元以上的项目为重大资产评估项目,需由国资部门组织进行专家评审。南京市从各中介机构人员中选择建立了评审专家库,每次专家评审,国资部门随机抽选3—5名专家参与评审工作。评审程序主要包括委托方、占有方及中介机构介绍情况;专家独立审阅报告并讨论汇总形成审核意见;国资部门综合整理提出评审意见书面反馈委托方;委托方针对问题组织修改说明;国资部门组织专家进行复审等。截至目前,全市已组织了152个资产评估项目的专家评审。通过组织进行专家评审,不仅增强了中介机构的责任意识,促进了评估质量的提高,而且有利于国资部门把好审核关,切实维护国

有资本权益;同时还对各部门单位提高评估业务和管理水平起到了推动作用。

专家评审制度实施以来,南京市国资监管机构针对工作实际已进行过几次调整和改进,但在操作中仍存在一些问題。一是专家评审的作用定位不明。国资部门对涉及的评估项目核准或备案时审核的重点是行为的有效、资产的匹配及方式的合规等程序性内容,但在实际工作中,由于把“参与审核的专家是否达成一致意见”作为国资部门审核的一项内容,当专家意见与评估机构意见、国资部门意见不一致时,时常会对专家评审的定位和作用产生模糊认识,有时会以专家评审代替国资部门审核,不分问题性质强制评估机构按专家意见修改,人为扩大了专家评审的作用。二是专家评审范围不尽合理。目前一般以需核准和评估资产

账面价值在1亿元以上的项目作为实施专家评审的范围,虽然体现了抓重点的原则,但在实际工作中,这种单个指标划分标准还存在一些缺陷。对一些国有股权转让项目、单项房地产评估项目等,虽然需评估账面资产价值超过1亿元,但由于国有股权比例很低,相应权益所占评估价值并不大,或资产状况简单,或属内部资源整合,这类项目实行专家评审往往影响效率。此外,有的评估项目虽然需评估账面资产总额未达到1亿元,但由于涉及国有控制权转移、原经营层收购或资产评估增值空间较大等情况,往往需要借助专家评审来审核把关,仅按账面价值标准执行不利于专家作用发挥。三是专家评审的项目针对性不强。目前一般在组织需专家评审的资产评估项目时,不论项目大小和报告复杂程度均按统一的程序和方式组织实施,虽然强调了规范,但影响了评审的科学性和全面性。如在对一些影响较大的重点项目或资产种类多、数量大的项目进行评审时,往往需审阅的报告内容较多,而由于专家集中评审的时间有限,审阅评估报告很难全面细致。此外,目前形成的专家评审意见主要集中在评估技术方面,涉及法律、管理及相关政策方面的意见不多。组织专家评审时也是随机抽取参审专家,并没有针对项目资产特点选择有相应业务特长的专家,会影响到评审效率。

针对目前国有资产评估项目专家评审工作中存在的问题,应结合实际对现行的专家评审制度进行改进和完善。一是明确评估项目专家评审的定位和作用。专家评审是对国有资产评估项目管理的补充和深化。一方面,专家评审的意见会对使用者产生影响,但并不能代替或减少承担项目的评估机构和评估师的法律责任;另一方面,专家评审可以弥补国资部门程序性审核的不足,但并不能代替国资部

门履行国有资产监管的责任。因此,工作中应合理采信专家意见,从国资监管工作角度提请委托方关注,才能真正有效落实专家评审工作。二是实事求是确定专家评审的范围和方式。针对评估项目的实际情况,以企业账面资产过亿元为基本指标,同时考虑项目资产状况的复杂程度、股权比例对整体影响程度,以及涉及国有权益变动幅度等综合情况确定专家评审的项目范围。此外,在安排评审时,也应根据项目具体情况选择专家,确定评审时间和评审方式。对账面资产价值较大,但属普通单项固定资产评估项目或转让股权比例很低的评估项目,可以不再组织专家评审;对涉及国有控制权转移、原经营层收购或资产评估增值空间较大等情况的评估项目可以不拘泥于资产规模,尽量实行专家评审;对资产性质特殊、内部管理和产权关系复杂的评估项目则可以多安排几个专家或选择有相应资产评估特长的专家,适当延长评审时间,在方式上也可以采取过程介入和后期评审相结合的办法。三是研究制订专家评审的基本审核要点。作为国有资产评估项目管理的补充和深化,专家评审既要从评估专业技术角度也要从国资监管角度来审阅报告;既要重点考虑对评估资产价值的影响程度,也要关注评估报告内容的公平和合理性;既要加强对评估程序和操作规范的审核,也应对一些估算口径或参数选取等技术问题提出探讨性建议。因此,应明确专家评审的基本内容,围绕维护出资人利益和执行评估基本准则情况制定审核要点,对评估行为、评估范围、评估方法等各环节的审核重点提出要求。此外,还应建立评审专家评价考核体系和激励机制,加强评估管理和专家队伍建设。

(作者单位:江苏省南京市国有资产监督管理委员会)

责任编辑 周多多

建立县级财政收入增长机制的思考

■ 王夫勤

近年来,江苏省新沂市经济总量不断提高,财政收入增长较快,有力促进了全市经济社会的发展。如何进一步建立稳定的县级财政收入增长机制,结合新沂市实际,笔者

认为,应着眼于四个环节。

(一)建设地方效益财源。加强地方财源建设是确保财政收入稳定增长的基础和前提,新沂要实现财政经济