

创新思路 探索行政事业资产管理新模式

■ 周顺明

党的十七大报告明确指出,今后五年要“深化预算制度改革,强化预算管理和监督,完善各类国有资产管理体制和制度。”随着公共财政改革的不断深入,行政事业资产管理改革已成为新时期财政改革的重要内容,并同规范收入分配秩序、降低行政成本、建立惩防体系、推进事业单位改革等一系列热点问题紧密关联。

明确规定 管理创新时机成熟

2006年以来,以财政部35号、36号令,即《行政单位国有资产管理暂行办法》、《事业单位国有资产管理暂行办法》的公布为标志,行政事业国有资产管理进入到一个新的阶段。“两令”明确了行政事业单位国有资产实行“国家统一所有,政府分级监管,单位占有、使用的管理体制”。与其相适应的,在行政事业单位国有资产三级管理体制中,财政部门、主管部门以及各使用单位也分别承担了不同的职责。为将行政事业资产管理规定具体落实到实处,湖北省结合实际,明确了关于行政事业国有资产管理方面的相关规定。

(一)清产核资规定。除根据国家专项工作要求或者本级政府工作需要进行的清产核资外,行政事业单位进行清产核资,应向主管部门提出申

请,并按照规定程序报同级财政部门批准立项后组织实施。行政事业单位清产核资结果报经财政部门审批后方可进行财务处理。

(二)资产配置规定。行政事业单位资产配置要遵循严格的控制原则和审批程序,根据其履行职能需要、有关资产配置标准、资产存量状况以及资产使用绩效来细化资产配置预算。有规定配备标准的,要按照标准进行配备,没有规定配备标准的,要求从实际需要出发,从严控制,合理配备。能通过调剂解决的,原则上不允许重新购置。资产配置未经批准,不得列入部门预算,也不得列入单位经费支出。湖北省财政厅2008年在《关于编制2009年省直部门预算的通知》中,已明确选择了8个部门单位进行资产配置标准和增量资产购建审批试点。

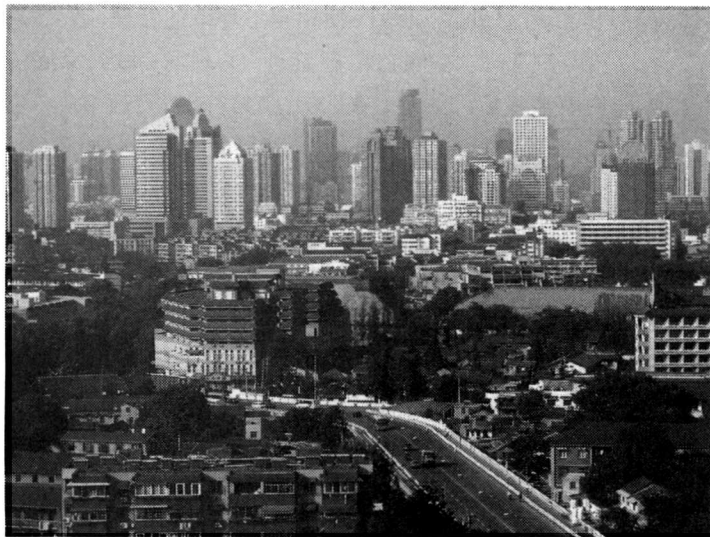
(三)资产使用规定。在资产使用环节,保证国有资产的安全完整是行政事业单位的首要职责。为提高资产使用效率,各级财政部门 and 主管部门要建立资产调剂制度,对行政事业单位中超标配置、低效运转或者长期闲置的国有资产,财政部门 and 主管部门有权调剂使用或者处置。同时对行政事业单位国有资产出租、出借及事业单位利用国有资产对外投资、担保等行为必须严格履行审批程序,行

政单位的国有资产不允许对外投资和担保,对事业单位的国有资产对外投资要加强风险控制。

(四)资产处置规定。为了解决处置无序、资产流失的问题,行政事业单位处置国有资产时,要严格履行审批手续,未经批准不得处置。同时,行政事业单位国有资产按照公开、公正、公平的原则进行处置,重要资产还须采取评估拍卖、招投标等公开方式进行。

(五)资产收益规定。行政单位、参照公务员管理事业单位和社会团体的经营性资产收入全额纳入财政管理,并按政府非税收入管理的规定,将经营收入全额缴入“行政事业单位国有资产收益财政专户”;其他事业单位的资产经营收入全部纳入单位部门预算,统一核算、统一管理,任何人不得以任何方式截留、转移、挪用、私分出租出借收入和投资收益。对行政事业单位的经营性国有资产则按照《湖北省行政事业单位国有非经营性资产转经营性资产管理暂行办法》规定征收国有资产占用费。

(六)资产评估规定。资产评估是促进公平交易、防止国有资产流失的重要手段。行政事业单位国有资产发生改制、对外投资、合并、分立、清算、产权转让、资产拍卖、转让、置换、租赁、资产涉讼及其他影



响国有权益等行为时,须独立聘请中介机构进行资产评估。行政事业单位国有资产价值在规定限额及以上的由财政部门公开招标,选定资质信誉好、评估质量高的评估机构进行评估,并对资产评估项目实行核准制和备案制。

结合实际 地方探索各具特色

近年来,在省级部门积极加强行政事业单位国有资产管理探索的同时,湖北省各地市也结合本地实际,对传统的行政事业单位国有资产管理模式进行了改革。

(一)宜都“精细化”模式。2006年,宜都市从打破部门利益、构建制度体系、创新监管方式入手,率先在湖北推进行政事业国有资产管理改革,探索出“政府统筹谋划,财政精细管理,单位有效使用”的宜都资产“精细化”管理模式。其管理模式的具体运作主要体现在“三统一、二集中、一盘活”,也就是立足于统一监管、分类实施,统一配置、分步到位,统一处置、规范操作,突出“资产产权向出资人集中,资产收益向财政专户集中”,实现盘活存量资产,提高资产使用效率的目标。

(二)黄石资产分类管理模式。黄石市将行政事业单位的土地证、房产证一律过户到财政局,一是对房屋建筑物等不动产,实行集中管理。由县政

府授权财政局分期分批统一接收,今后行政事业单位不再拥有不动产权。二是对行政事业单位经营性资产,实行授权经营。对行政事业单位出租、投资、参股、合作等形式管理的各类出租门面、出租房产,由财政局代表县政府分期分批授权国有资产经营公司经营管理。三是对行政事业单位交通工具、办公设备等资产,实行动态管理。四是统一收益,收支分离。对经营性资产实现的各项收入以及固定资产处置之后的所得收益,在上交相关税费之后,一律上缴国库或财政专户,实行“收支两条线”管理,收入由财政部门统一安排使用。

(三)利川市整合资源,市场运作模式。利川市以资本运营激发县域经济活力,优化整合事业资源,走出一条“集中管理、整合资源、市场运作、优化配置、保值增值”的新路子。一是对暂不处置的出租公房,变更管理主体,重新明确租赁关系;二是对开发价值不大,但有一定市场价值的小规模公房进行公开竞卖;三是对占地规模较大、开发价值较高的旧房进行开发,实现增值,较好地解决了国资管理难到位、国资经营收效低的难题。

对比来看,各地的探索都具有不同的地方特色,但都具有一定的共性,即财政部门履行行政事业资产监督管理职能时理顺了体制、成立了机构、明确了职能,建立了产权管理、资产调剂、收益管理、资产信息动态管理系统。

全面总结 创新行政事业单位资产管理新模式

公共财政改革对行政事业资产管理体制、管理内容和管理手段提出了新的要求,深入贯彻落实科学发展观,创新行政事业资产管理模式是新时期财政管理和改革工作的重要任务之一。

(一)进一步完善政府分级监管的管理体制。行政事业资产的终极所有权是国家所有,各部门单位只拥有资产的占有、使用权。根据“两令”明确的管理体制,各级政府代表国家行使着所有者权利,财政部门是政府负责行政事业单位国有资产管理的职能部门,负责代表政府对行政事业单位的国有资产实施综合管理(管政策、管审批、管收益)。因此,要进一步完善行政事业资产监管的管理体制,建立以财政为主导的资产监管模式,把深化行政事业资产管理改革作为完善公共财政体系的重要组成部分。科学界定“财政部门、主管部门、行政事业单位”三者职责,切实改变“监管缺位,单位越位”的现象,形成各司其职,各负其责,共同管理的良好局面。

(二)进一步完善行政事业资产监管制度体系。加强资产管理,除了体制和职责以外,关键是要靠制度。行政事业资产管理整体上还比较薄弱,需要用科学的制度来支撑。但目前资产管理的制度起步比较晚,基础

也比较弱,需对行政事业资产管理体制体系进行科学合理的设计,特别是要注重顶层设计,结合行政事业单位的财务和会计制度的修订,引入权责发生制和固定资产折旧制度试点等改革统筹考虑,设计好行政事业资产管理体制架构。从资产配置、使用、处置、评估等一系列配套制度的制定入手,加强制度创新,循序渐进地制定不同层次的行政事业资产管理体制办法,逐步建立和完善行政事业资产管理的制度体系。在完善资产管理体制的基础上,适时提高行政事业单位国有资产的立法层次,构建完整的行政事业资产管理的法律制度体系。

(三)进一步完善行政事业资产集约化监管体系。立足于行政事业资产管理科学化、精细化,推进产权集中管理,收益专户管理,资产统一运营的集约化管理方式,逐步构建起从资产配置、使用到处置全过程的有效监管体系。一是产权集中管理。根据各地资产管理模式改革的成功经验,产权集中管理有利于打破多年来形成的“部门所有制”、“单位所有制”等弊端,有利于提高管理效率。根据各地实际,产权的集中管理可以采取统一更名,也可以采取权证集中

统管的做法,切断部门单位随意处置资产的源头。二是收益专户管理。行政事业资产实行集中管理后,各单位的资产经营收益和处置收益全部缴入国库或行政事业单位国有资产收入专户,严格实行收支两条线管理。资产收益的所有权归政府,使用权归部门,可以减少预算内支出。财政部门不平调、不调剂、不用于统一平衡预算。三是资产统一运营。对于“非转经”资产,由财政部门或者委托专门的机构进行统一运营,按市场规则公开运作,提高资产使用和管理透明度。

(四)进一步完善行政事业资产精细化管理体系。一是在资产配置环节,加强与部门预算管理相结合,研究制定行政事业资产配置标准体系,逐步建立行政事业单位资产购置预算,实现结合资产存量,优化资产配置,提高资产的使用效益。推动不同单位以及单位内部各部门之间调剂使用、共享共用机制,对各单位要求配置的资产能通过调剂解决的,原则上不重新购置。加强资产配置与预算管理和政府采购相结合,要依靠资产配置标准进行采购,进一步

推进资产配置的科学性、合理性和规范性。二是在资产使用环节,建立健全资产管理内部控制制度、责任制度、内部工作机制和工作流程,规范资产购置、验收、

保管、使用等各环节的管理,改变“重购置、轻管理”的现状,做到家底清楚,账、卡、实相符。对行政事业单位出租、出借国有资产或对外投资、担保等行为要建立严格的审批程序和监督机制加以制约,避免出现产权纠纷,保障国有资产安全完整,防止国有资产流失。三是在资产处置环节,明确资产处置范围、审批程序、处置原则、处置方式、收入管理等要求。规范处置行为,采取公开交易、公平竞争的办法,实行“阳光操作”。可以通过成立集中的交易大厅挂牌出售的办法处置,也可以委托拍卖行进行拍卖,提高资产处置的透明度。在国有资产处置过程中,要严格按照规定履行评估及申报审批手续,防止国有资产流失。对于资产处置的变价收入和残值收入,按照政府非税收入管理的规定,实行“收支两条线”管理,收入直接缴入国库或财政专户。

(五)进一步完善行政事业资产监管信息体系。创新行政事业资产管理方式,既要有政策支持,又要有技术支撑。“金财工程”应将资产管理信息系统作为其决策支持系统的重要组成部分。加强信息化建设对提高资产管理效率,促进资产的调剂或调配,优化资产配置和分布,保证资产的安全具有重要作用。通过2007年的全省清产核资,湖北省各单位全面摸清了存量资产的情况,建立了“湖北省行政事业资产软件管理系统”,应充分利用这一系统,将清查后的行政事业资产分类、分卡片,建立数据库,实施纵向到底、横向到边的联网运行,使资产增减变动、上报审批等全部在网上适时解决,提高资产管理效率。

(作者为湖北省财政厅副厅长)

责任编辑 周多多

