

行政事业单位国有资产由 财政部门统一监管是最优选择

■ 陈少强 谭 静

2006年5月财政部发布了《行政单位资产管理暂行办法》(35号令)和《事业单位资产管理暂行办法》(36号令),明确了财政部门是行政事业单位国有资产管理的职责部门,但是受部门利益导向的影响,实际管理中出现了财政部门、国资部门与机关事务管理部门“三足鼎立”的局面,最终出现了多头管理与管理“真空”并存的现象,严重制约和影响了整个行政事业单位国有资产管理的水平和质量。可以说,体制不顺与权责不清是造成当前我国行政事业单位国有资产管理水平不高的根源所在。为了进一步实质性地推进行政事业单位国有资产管理改革,必须明确财政部门统一监管是我国行政事业单位国有资产管理的最佳选择。

(一) 财政部门履行综合管理职能符合行政事业单位管理逻辑

我国国有企业虽然也承担了部分社会责任(如保障国家经济、能源和资源安全等),但它毕竟是企业,要遵循价值规律和市场竞争规律,其资产管理和考评规则在很大程度上与其他企业类似。而行政事业单位本质上是公共部门,其职责是体现国家意志,为社会提供公共产品

和服务。行政事业单位原则上不能从事盈利活动,其资产管理和考评不能以增值为目标。国有企业和行政事业单位属性的差异,决定了国资委不能取代财政部门来管理行政事业单位资产。

由于多种复杂的原因,我国一些行政单位的附属机构(如楼堂馆所)仍未能与行政单位脱钩,从事商业经营活动;一些事业单位也处于转制阶段,资产对外投资、出租、转让等现象依然存在。但要看到,行政事业单位资产属于公共资产,政企分开、政事分开、政资分开是必然趋势。而且,行政事业单位经营性资产和非经营性资产的边界往往难以界定。在较长的过渡期内,由国资委这样一个政府特设机构去管理行政事业单位资产(包括所谓经营性资产),容易出现资产管理权限的“越位”。而公共财政的基本职责就是为社会提供均等化的公共服务,财政部门综合管理行政事业单位国有资产与事业单位基本属性相吻合。

(二) 财政部门能够通过预算手段优化资产配置

国管局的职责定位决定了其不能主导行政事业单位资产管理。自

1954年成立以来,国管局一直负责中央国家机关经费、财务、公务用车、国有资产和房地产管理,负责指定的党和国家领导同志以及有关服务对象的生活服务管理工作。随后,其职责有所拓展,如增加了组织实施中央国家机关政府采购、管理中央国家机关职工住房补贴经费等项职能。但是,国管局并不负责行政事业单位的经费预算,从而难以对各单位形成约束力。我国行政事业单位资产管理实践表明,若缺乏有效的预算管理手段,难以从根本上管理好行政事业单位资产。

财政部门能够较好地将预算管理与资产管理结合起来。一方面,财政预算是行政事业资产形成的主渠道,行政事业单位国有资产的日常维持运转和价值补偿主要依靠预算安排来实现;另一方面,行政事业单位国有资产存量是核定单位预算的重要基础。财政部门将资产管理与预算管理相结合,能够有效地监管行政事业单位国有资产的配置、使用和处置情况,并与部门预算、国库集中收付、收支两条线等公共预算管理改革相衔接。

(三) 财政部门能通过财务、会

计手段实现资产实物管理与价值管理的统一

从职能分工看,财政部承担着基础性的财务会计管理职能,国家机关事务管理局则按规定制定中央国家机关财务管理有关规章制度并组织实施。财政部在行政事业单位财务会计基础性管理的职能方面更加明确,更有利于从事国有资产的价值管理。而且,财政部门能够将财务会计手段与预算手段结合起来,实现资产的实物管理与预算管理的统一。只有将资产实物管理与资产价值管理相结合,国有资产管理才可能持续。过去国资局之所以被撤销,国有资产的实物管理与价值管理相脱节是重要原因。当前,财政部门不仅可以通过财务会计职能行使行政事业单位国有资产的价值管理职能,也能够通过预算手段调节各行政事业单位国有资产的存量和流量,调节行政事业单位国有资产的规模和种类,从而达到国有资产实物管理和价值管理相统一的目的。

(四) 财政部门能够通过政策手段推动事业单位分类改革

首先,财政部门通过预算分配参与事业单位分类改革。事业单位改革的关键,在于事业单位提供的服务能否由市场直接提供。如果事业单位的服务能由市场提供,政府将退出竞争领域,对事业单位“断奶”。反之,政府将继续对公益性事业单位安排预算。财政部门通过参与事业单位的分类改革决策,通过资金拨付的增减变动,影响事业单位分类改革方向和改革进程。其次,财政部门将通过购买公共服务的方式参与事业单位分类改革。政府退出对经营性事业单位的财政直接供给,并不意味着政府与这些事

业单位完全无关。事实上,政府的某些公共服务,仍可以交由某些经营性事业单位提供。所不同的是,对于事业单位,政府不是大包大揽,而是通过“分类养事”来“分类养人”,即政府通过购买公共服务的方式,为事业单位及其他市场主体创造需求。财政部门通过购买公共服务的方式,促使经营性事业单位提高服务质量,推进事业单位分类改革。第三,财政部门通过财政审计监督和安排支出的方式推进事业单位分类改革,维护社会稳定。目前,全国各级事业单位近130万户,从业人员近3000万人,资产规模占行政事业资产总规模的70%左右,分布在教育、科技、医疗卫生、文化、农林水利、邮电等众多领域,事业单位改革涉及人员就业安排、社会保障、资产清查核资、财务审计等诸多内容,利益关系错综复杂,稍有不慎,将影响社会稳定。财政部门可通过财政审计监督手段,确保事业单位国有资产不流失,避免引起大的震动;还可通过支出安排,为事业单位的人员分流、资产重组、社会保障提供必要的财力支持,维护社会稳定。

行政事业单位国有资产管理工作的下一步的重点是如何进一步明确财政部门的管理权限和具体职责,以及如何处理好与其他部门之间的关系。

(一) 尽快以法律形式确定财政部门的管理权和监管职责

从立法层级来看,目前我国对于行政事业单位国有资产管理颁布的最高级别的规章就是财政部35、36号令。而“两令”仅仅是部门规章,法律级次较低,在实际管理工作中很容易与其他部门的规章发生冲突或交叉。为明确财政部门的管理权

进而提高其管理的规范性和权威性,急需尽快以法律形式制定并出台行政事业单位国有资产管理的法律法规,通过立法进一步明确财政部门统一监管下的行政事业单位国有资产管理体制,明确规定财政部门以及相关部门的具体管理权责。

(二) 注重财政部门内部的工作协调

一是整合财政管理资源,组建财政部资产管理司。行政单位国有资产和事业单位国有资产均属于公共资产,在许多方面相同或相似。目前,财政部内两个处室分别负责全国行政单位和事业单位的资产管理工作,行政单位资产和事业单位资产的管理办法也是以两个“部长令”形式发布的,两个办法在内容上难免重复,不利于提高工作效率。在省级财政部门只设一个资产处的情况下,财政部现行机构管理设置不利于中央和地方的工作交流和协调。为此,建议整合现有管理资源,在财政部内设立资产管理司,从事全国行政事业单位资产的综合管理,制定资产配置、使用、评估、处置、收益等方面的政策措施,配合事业单位改革出台相应的资产管理政策。并在此基础上,成立资产运营中心(为事业单位),专门从事部分事业单位资产的市场化运作。

二是加强财政业务部门间的横向沟通和协调。各财政业务部门要在资产管理上联合行动,形成合力。首先,在非税收收入管理局开设行政事业单位资产收益专户,确保资产专款专用。资产处置收入(转让出售收入、报废残值收入)缴入资产收益专户,由资产处室核算。对资金的使用,由单位提出用款计划,业务处室和资产处室经财政主管科室审核后由非税收收入管理局予以拨付,并

按规定用途管理使用。其次，政府采购部门对未办理旧车等资产处置手续的单位不予购置新车，从预算管理环节控制资产增量。第三，绩效评价处室要对资产的使用、投资设置科学评价标准，并提出有关建议。第四，财政监督部门重点检查行政事业单位是否按规定的要求处置，处置收入是否缴入专户，资产是否按规定用途使用等。

（三）处理好财政部门与其他政府部门之间的关系

一般说来，财政部门是行政事业单位国有资产的综合监管部门，在资产管理中居于主导地位。主管部门负责对本部门所属行政事业单位的国有资产实施监督管理，并协调好本级财政部门 and 上级部门的资产管理关系。行政事业单位负责本单位使用的国有资产具体管理和实施。要

注重财政部门与其他部门的协调配合。财政部门不应事无巨细承担所有资产管理的工作，可根据情况适当地将一些工作委托给其他部门来完成，形成多层次、合理分工的管理模式。财政、土地、房产、公安、交警和法院等部门要规范资产处置行为，对涉及土地、房屋、车辆产权变更和国有资产处置行为事项，严格按照各自的管理职责和管理要求，相互配合，严格把关。财政部门还应与监察、工商、审计等部门配合，加强资产占用费的征管。监察部门应加强对行政事业资产使用的监管作为源头治腐工程的重要组成部分，工商部门对未经财政部门审批的出租、出借和对外投资的行政事业单位国有资产不予办理工商注册登记，审计部门则应将资产占用费的计提、缴纳和管理情况作为对单位审计的一

项重要内容。

当前，要特别注意处理好财政部门与国管局、国资委之间的关系。理论上讲，现有国管局的资产管理职责应全部交给财政部门。实际上，我国行政事业单位资产管理体制的选择，还要考虑政府行政运行传统，同时也要减少机构改革带来的压力和震荡，可考虑将部委一级行政单位的土地及其房屋资产可交由国管局管理，行政单位其他资产和事业单位的资产交由财政部管理。在省级，由于大多数省份的财政厅已成立资产处，省以下不设国管局，建议省本级行政单位的土地及房屋资产完全可交由财政厅管理。换言之，省财政厅统管省本级所有行政事业性资产。

（作者单位：财政部财政科学研究所）

责任编辑 李艳芝

PHOTO NEWS

图片新闻



浙江温岭：备足农资保春耕

进入春耕农忙时节，浙江省温岭市财政部门在做好农资补贴发放工作的同时，为各基层农资经销网点提供资金支持，积极组织化肥、农药、种子等农资产品的采购和销售，切实保障农民备耕生产的需要。

（梁学忠 江云波 摄影报道）