

深化行政事业单位资产管理的思考

■ 吉林省财政厅

近年来,吉林省行政事业单位资产管理不断规范,构建了财政部门与主管部门共同管理行政事业单位资产的有效机制,形成了财政、主管部门、单位齐抓共管的良好局面,实现了从资产配置、资产处置到收益收缴监督管理的全覆盖。2009年,全省行政事业单位资产实现收益52829万元。

尽管取得了一定成效,但与科学化精细化管理的要求相比,吉林省行政事业单位资产管理仍存在较大差距,需要进一步探索,促进五个方面的结合,努力提升管理水平。

(一)促进法制建设与基础制度建设相结合。行政事业单位资产是国有资产的重要组成部分,也是政权运转的物质基础,对稳定社会、促进事业发展有着重要作用。目前,吉林省行政事业单位资产管理的政策规定,只限于资产处置、收益管理等规范性文件,还没有涵盖管理体制、资产配置使用、产权纠纷、信息报告、监督检查等方面,属于局部性的规范,不能完全适应行政事业单位资产管理的需要。在实际工作中,各地和各部门、单位为加强资产管理,建立了资产管理办法、资产使用责任人制度、定期盘点制度、资产台账制度、卡片登记制度等,促进资产账实相符,确保资产安全完整。由于缺乏具有法律、规章效力的行政事业单位资产管理方法的指导,这些基础管理制度还欠规范,政出多门、打乱仗的问题也时有发生。因此,建议通过立法程序尽快出台包括资产配置、使用、处置、评估、纠纷调处、统计报告、监督检查以及管理职责为主要内容的行政事业单位资产管理法规,强化制度约束力,规范和指导工作,逐步实现法制规范下的资产有效管理。

(二)促进财政管理与部门管理相结合。近年来,吉林省通过努力探索,在构建财政部门、主管部门、单位逐层延伸管理行政事业单位资产机制上,取得了积极成效。这一管理机制,一方面能够释放主管部门的延伸作用。主管部门在行政事业单位资产管理中有着举足轻重的影响,上对政府,下对所属单位,发挥着桥梁和纽带的作用,是财政管理链条的延伸。因此,在资产管理上,要积极促进部门对本级及其下属单位资产的管理,建立完善资产管理基础制度,切实履行对其占有使用的房产、土地、车辆以及大型设备等实物形态的资产进行事务性管理的职责。另一方面,继续稳定

给予部门在资产审批、收益使用方面的权限,进一步调动管理行政事业单位资产的积极性。

(三)推进资产管理与预算管理相结合。从资产管理看,行政事业单位资产管理不是独立的,同预算管理紧密相连,环环相扣,“牵一发而动全身”。从预算管理看,部门预算不只是单一的资金分配活动,须以存量资产为基础和条件,使经费预算分配和实物资产管理相协调,互为前提。目前,资产管理与预算管理相结合在全国已形成趋势,应积极探索,大胆实践,逐步扩大试点范围。主要做好三方面工作:一是研究制定资产配置使用标准。结合实际,由有关部门修订、完善资产配置使用制度,根据履行职能的需要,科学合理地确定资产配置使用标准,使部门、单位在资产配置使用上有政可行、有据可依。二是编制部门资产预算。部门、单位以资产存量分布和资产配置标准为依据,根据承担的任务提出实物资产增量计划,编制并提出部门资产预算。三是科学合理地配置使用资产。财政部门在审查预算时,对部门、单位编制的资产预算,根据各部门资产存量及使用状况统一调剂和控制。通过部门、单位和财政部门的共同努力,逐步实现资产管理与预算管理相结合,减少不必要的财政支出。

(四)促进资产管理信息化与精细化相结合。资产管理粗放、使用效率不高,是目前行政事业单位资产管理面临的共性问题。要改变这一局面,必须在探索资产管理的信息化和精细化上下功夫。要抓住国家实施行政事业单位资产管理信息系统建设这一重要契机,加快建设行政事业单位资产管理信息系统的步伐,促进实现行政事业单位资产管理的信息化、精细化。一是促进实现行政事业单位资产优化配置。通过资产动态化管理,使财政部门能够随时掌握部门、单位资产存量状况和增量需求的合理性,为预算编制提供基础数据信息。二是加强行政事业单位资产使用的管理。通过动态数据库的建立,使财政部门、主管部门、行政事业单位同时掌握资产状况和使用情况,并对行政事业单位利用资产对外出租、出借、投资、担保等事项进行事前审批和事后监督。三是规范行政事业单位资产处置行为。通过建立“财政部门—主管部门—行政事业单位”三级管理平台,使资产处置公开透明,规范资产的处置行为,有效地监缴国有

资产收益,做到应收尽收。

(五)促进实物形态的资产管理与价值形态的资产管理相结合。资产管理与资金管理是财政管理的两大组成部分。在对行政事业单位实物形态的资产管理与价值形态的资产管理上,要坚持双管齐下,重点强化实物形态的资产管理,管好用活资产,为经济加快发展服务。一是优化配置资产。对资产占有使用情况进行清理。对清理出来的闲置资产,由政府统一调剂使用,促进资产优化配置。二是建立共享机制,有效地盘活存量资产。对各单位使用率低或闲置的资产,进行科学合理的调剂使用或建立共享机制,对调剂后仍闲置的资产,如房产、土地、大型设备等实行公开拍卖,用好用活资产。三是对具有开发、服务等功能的事业单

位,根据功能进行整合。建议将具有开发、服务功能的事业单位分类,将重复、交叉、重叠的同类事业单位,如各类培训中心等进行整合,统一交由一个或几个部门进行管理,将整合后闲置的资产公开拍卖或实行市场化运作。四是调整、变现优质资产。通过调整办公地点的方式将部分行政单位占用的黄金地段房产和土地通过市场进行变现,筹集资金支持经济发展。五是积极探索事业单位财会制度改革。将现行的以收付实现制为基础的财务会计制度,改革为以权责发生制为基础的财务会计制度,促进事业单位强化成本效益观念,加强资产管理,并促进科学准确地评价事业单位的绩效。

责任编辑 陈素娥

建立新的资源税征管机制

■ 刘长河 韩静静

修订后的资源税条例自1994年施行以来,中间虽有调整,但无大的变动。在当前加快推进经济发展方式转变,实现经济社会又好又快发展的大背景下,资源税本身所固有的局限性也随之暴露出来。如征收范围过窄、税负与产品价值相背离、调节作用失灵、不利于节约资源等等,已不能满足当前经济形势发展的需要。因此,改革现行的资源税征管机制,建立与我国国民经济发展相适应、与市场经济相匹配、与自然资源可持续开发利用相协调的新的资源税征管机制就显得尤为重要。

一要调整资源税税收政策。改进征缴方式,按照资源税调节级差收入的设立宗旨,变当前“从量计征”为“从价计征”。制定合理的资源税税率,以矿产品的销售价格作为计税依据,税率可按矿产资源的优劣等级、开采难易程度实行固定比例税率,依法依率计征。选择好资源税改革政策出台的时机与突破口,只有这样,才能达到事半功倍的效果。

二要加强矿产企业的管理。在相关法规条例中明确规定矿产企业的准入资格,严格限制无开采能力的小企业和个人进入。规定矿产企业环境保护指标、矿产品开采利用率等,严禁滥采滥挖、破坏环境,促进资源节约与保护。加强监督检查,建立工商、矿产、安监、公安等部门联合监控体系,确保矿产企业有序生产与矿产资源的科学合理可持续开发,培植壮大稳定的财源,实现财税收入持续增长。

三要扩大资源税征税范围。除了继续完善对当前资源税7个税目的征收外,随着时间的推移,经验的积累以及社会经济发展程度的提高,还要扩大对国计民生有重大影响、对生态环境有重要保护价值、在市场经济中有巨大效益的自然资源的征税范围,使资源价值得到充分体现,税源得到合理开发。

四要妥善处理中央与地方的关系。虽然资源税属于地方税,各地为此项改革也做了很大努力,尤其是资源大省,但其立法权属于中央,所以,资源税改革除了要赋予地方政府一定的税率调整权外,还应从有利于调动中央与地方共同保护自然资源的积极性出发,在合理划分二者对资源税分配权益的前提下,充分调动中央与地方两个积极性。

五要处理好各部门之间的关系。资源税改革以改“从量计征”为“从价计征”为核心。目前在开发、生产、销售环节,企业被征收的收费基金项目较多,其中包括矿产资源补偿费、探矿权采矿权价款和使用费、登记类收费、煤炭可持续发展基金、水资源补偿费、煤炭价格基金等。这些收费基金,既有中央和地方批准的,也有地方违规、越权设立的。实行资源税改革,必然要触犯某些部门的切身利益,因此,在具体的改革过程中,应妥善处理与这些部门的关系,确保资源税改革顺利实施。

(作者单位:河北省廊坊市财政局 西华大学)

责任编辑 冉鹏