

行政事业单位资产管理与预算管理相结合问题研究

■ 全国预算与会计研究会课题组

2006年财政部公布的《行政单位国有资产管理暂行办法》和《事业单位国有资产管理暂行办法》(以下简称两个部令),确立了资产管理与预算管理相结合的原则。实践证明,实行资产管理与预算管理相结合具有重要意义,它是贯彻落实党和国家财政方针政策的重要举措,是推进公共财政改革,实现财政管理科学化精细化、建设节约型政府的必然要求,是加强资产管理与预算管理工作的客观需要。

资产管理与预算管理相结合工作的进展、成效和问题

近年来,中央和地方财政部门积极研究探索资产管理与预算管理相结合的工作机制,并取得积极成效。

从中央来看,为适应行政资产管理工作的需要,早在2004年,财政部就在行政政法司、教科文司分别成立了行政资产处和事业资产处,负责研究制定行政事业单位国有资产管理规章制度,组织开展行政事业单位国有资产管理的工作。2006年财政部公布两个部令,明确规定了我

国行政事业单位国有资产管理体制。截至目前,绝大多数中央部门都成立了行政事业资产管理机构。2006年两个部令公布后,财政部先后出台《中央垂直管理系统行政单位国有资产管理暂行办法》、《中央级事业单位国有资产管理暂行办法》等十几项配套制度。2007年财政部组织开展了全国行政事业单位资产清查,基本摸清了“家底”,核实了资产总额。按照“金财工程”统一部署,财政部组织开发了全国行政事业单位国有资产管理信息系统,极大地提高了资产管理、预算管理的科学化、规范化水平。配合中央清理规范公务员津贴补贴和清理“小金库”等工作,财政部组织开展了行政事业单位经营性资产专项调查,会同监察部等五部委下发了《关于加强中央行政单位国有资产收入管理的通知》等文件,逐步加强国有资产收入管理。同时,积极推进实物费用定额管理,推进预算管理与公共资产管理、控制行政成本的有机结合。上述一系列工作的开展,为资产管理与预算管理相结合夯实了基础、创造了条件。从2009年开始,财政部

将资产配置预算纳入中央部门预算,对新增车辆、房屋、土地和大型设备等资产进行专项编制和审核。审核的资金来源既包括财政拨款,也包括预算外资金、财政拨款结余资金等其他资金。从审核结果看,“一上”预算核减新增资产购置的财政性资金11.66亿元,占申请资金总数的15%以上;“二上”预算核减财政性资金9.84亿元,占申请资金总数的10%以上。

从地方来看,广东、海南、辽宁、北京、山西等省市都结合实际情况,积极探索资产管理与预算管理相结合的机制、流程和配置标准等问题,取得了一定的成效。广东省建立了规范的工作机制和 workflows,在2007年省级部门预算中设计了资产存量情况表和增量预算表,以办公用房、公务用车、大型设备为突破口,编资产配置预算,在2009年预算中又增加了资产经营收入情况表。海南省率先在全国出台省直行政事业单位国有资产配置管理暂行办法和省直行政单位国有资产配置标准,对办公家具、办公设备配备、办公用房装修等规定了价格和数量的最高限

额标准。省财政厅会同有关部门制定一般设备配置标准,会同单位主管部门制定专用设备配置标准。通过资产配置预算审核,2009年仅车辆一项就核减预算资金28%。辽宁省从2009年开始编审资产配置预算,对轿车、计算机、办公家具等16项资产从金额和数量两方面分类制定了资产配置标准,将省直行政事业单位房屋维修和公务车辆购置专项资金统一由资产处管理,在年度追加预算中涉及资产配置的也由资产处负责审核,并由资产处下发指标文件。同时,还积极探索实物费用定额工作,分别确定了取暖费、维修费、物业费和电话费等支出标准。北京市从2007年编制市本级预算时,要求各部门报送资产购置计划,由财政部门进行专项审核。研究开发了北京市行政事业资产管理信息系统,并于2008年底实现市本级行政事业单位全部上线,将资产存量数据和资产配置标准、资产最低使用年限标准作为部门预算中编审资产配置计划的重要依据。山西省在布置2010年预算时,改变前两年的做法,将资产配置计划纳入部门预算一并审核批复,并进一步扩大审核内容,将办公家具、车辆、房屋建筑物等也纳入了资产配置预算审核范围,资产配置审核机制得到不断改进和完善。

通过推进资产管理与预算管理相结合,一定程度上改变了长期以来存在的“重资金、轻资产”、“重购置、轻管理”等问题,资产管理得到了规范和加强,拓展了预算管理的广度和深度,进一步健全了财政的资源配置、收入分配和宏观调控等职能。通过建立资产配置标准,科学编审资产配置预算,保证了预算分配有据可依,初步改变了长期以来存在的资产配置苦乐不均、盲目攀

比的问题,推进了预算分配的公平、公正。同时,避免了预算分配的“暗箱操作”,实现了预算管理的公开透明,有利于从源头上防治腐败。

虽然近年来中央和地方在探索资产管理与预算管理相结合方面取得了很大进展和积极成效,但仍存在诸多问题和不足。

一是思想认识不到位。在财政部门内部,还存在着“重钱轻物”、“重购轻管”的现象,部分单位对二者结合工作的开展还未形成共识;在资产配置预算审核工作中,相互配合得不够顺畅,甚至还存在不少阻力。另外,从部门、单位情况看,一些人习惯于争资金、争项目,不重视、甚至不愿意编制资产配置预算,嫌麻烦,怕分权,阻碍了二者结合工作的开展。

二是制度建设滞后。目前资产配置管理制度还不健全,对资产管理与预算管理有机结合形成了瓶颈制约,使二者结合工作的开展缺乏制度依据。科学合理的资产配置标准体系尚未建立,有些没有标准,有些虽然有了标准,但脱离实际,执行也不严格。比如,按目前规定,中央党政机关办公用房建设标准为人均建筑面积26—30平方米,但从2007年资产清查中发现,中央级行政单位人均标准已达到了64平方米。

三是机制和流程不健全。在财政部门内部预算司(处)、资产司(处)和部门预算司(处)之间的职责分工不够明确,预算审核流程不够科学合理,造成预算审核责任不清、运转不顺。预算审核范围不够完整,对待编预算、追加预算及部门专项中涉及资产购置的,还没有纳入资产预算审核的范围。在预算执行过程中,共享共用机制尚未有效建立起来。从财政部2009年中央部门新增资产配

置预算审核情况看,按照预算司确定的工作流程,以各部门预算司为主体对中央部门新增资产配置预算进行先行审核,两个资产处在部门司审核结果的基础上进行再审核。但在实际执行中,大部分部门司未对各中央部门的新增资产配置预算进行先行审核。

四是管理手段落后。目前由于全国资产管理信息系统尚未全面建立,不能实现资产从“入口”到“出口”全过程的动态监管,导致增量资产配置与存量资产管理之间信息不对称,财政部门、主管部门和单位之间资产信息渠道不畅通,致使预算安排缺乏准确的基础数据和资料,影响了预算编审的科学性、合理性,难以有效控制资产重复购置、超编制超标准购置等问题的发生。同时,由于信息系统不健全,使资产配置、使用和处置缺乏监管,造成预算执行不力、资产管理信息失真。

五是资产收益管理薄弱。长期以来,由于制度缺失和监管不力,部分行政事业单位的资产出租、出借和处置等行为不规范,低价出租出借、违规转让等现象时有发生。由于管理不善,一些部门、单位的国有资产出租出借收入和处置收入长期未纳入预算管理,造成国有资产流失,甚至成为腐败的根源。

六是预算编报质量不高。一些部门和单位的资产尚未真正参与到预算编报中,使资产配置预算不能真实反映单位资产占有使用和需求情况,造成预算编报基础不实、随意性大。一些部门和单位资产配置预算编报质量不高,如在报表中,有的只填金额、不填数量;有的只填数量、不填金额;还有些单位填报项目的逻辑关系有误和项目文本填报不全等等。

加强资产管理与预算管理相结合的措施和政策建议

截至2008年底,我国行政事业单位国有资产总额已达9.04万亿元。1998年以来,行政事业单位国有资产增长速度大大超出同期企业国有资产的增长速度,在整个国有资产中所占的比重已达三分之一以上。因此,各级财政部门和各单位应切实转变“重资金、轻资产”、“重购置、轻管理”的思想观念,从以下几个方面改进和提高资产管理与预算管理相结合工作机制。

(一)建立健全资产配置标准体系。资产配置标准是制定支出标准的基础和主要依据。目前亟需由财政部门制定的主要是业务用车标准、通用办公资产配置标准及部分专用资产配置标准。

1. 业务用车配置标准。由于业务用车配置一直疏于管理,已成为各单位公车膨胀的重要因素。许多单位业务用车数量大大超过公务用车数量;不少单位把超过公务用车编制的车统统划到业务用车范围中,有关部门难以控制和监督。如果只管公务用车,不管业务用车,将难以有效控制行政事业单位公车的数量和费用。要在科学界定业务用车范围的基础上,尽快制定部门和单位业务用车的标准和编制。配车标准可分为一般业务用车标准和特殊业务用车标准:一般业务用车标准建议参考一般公务用车标准执行,特殊业务车标准可根据实际需要,由各部门从严核定,并报财政部门备案同意。各部门业务用车的编制,建议由财政部门会同有关部门制定。

2. 通用办公资产配置标准。通用办公资产主要包括办公设备和办公家具。配置标准包括单位价格标

准和数量标准两个方面。单位价格标准可根据目前政府集中采购的平均价格确定;数量标准可以按每人占有数量或处(室)占有数量核定。个人用台式计算机、办公桌椅、文件柜标准建议按每人占有标准核定;公用台式计算机、便携式计算机和复印机等其他用办公资产,建议按处(室)占有标准核定。在具体标准的制定上可参考目前各部门的平均占有水平、实际工作需要以及国家财力等因素综合考虑。

3. 专用资产配置标准。专用资产是指有关部门为满足专项业务需要而购置的资产,如一些科研设备、医疗卫生设备、进出境检测检疫设备等。对一般的专用资产的配置标准,建议由财政部门会同有关业务部门制定;对一些特殊的专用资产配置标准,可由相关业务部门制定,报财政部门备案。

4. 配合有关部门搞好办公用房、公务用车等配置标准的修订。目前执行的办公用房标准是1999年国家发改委制定的《党政机关办公用房建设标准》,但从实际情况看,一些单位并没有按照上述标准执行,也有一些单位反映上述标准不符合实际。公务用车配置标准在实际执行中也不规范,超标超编配车问题时时有发生。财政部门应积极配合有关部门,深入实际,抓紧修订有关标准。鉴于中央和地方各级行政事业单位的职能和工作任务不同,各地经济发展水平和财力保障水平也不相同,因此建议由各级财政部门制定本级的资产配置标准。财政部制定中央级配置标准,但可抄送地方参考。

(二)完善工作流程和审核机制。研究完善财政部门内部预算审核的职责分工和工作流程。从实践

情况看,做好资产配置预算的难点和关键是财政部门内部有关司(处)之间的职责分工和协调配合问题。鉴于中央部门2009年资产配置预算审核中存在的问题,建议对财政部门内部审核流程作适当调整:各部门司和两个资产处同时对部门新增资产配置预算进行审核,由两个资产处提出分单位预算控制建议数,经会签预算司同意后送各部门司;各部门司在两个资产处提出的建议数内,对部门预算进行审核,如确因特殊情况需增加的,部门司需与两个资产处协商一致后再作调整。在预算执行环节,待编预算、追加预算及部门专项中涉及资产配置的,也应参照上述要求和流程进行审核。建议预算司及时对《中央部门预算管理工作规程》中相关内容作调整。同时,加强各部门各单位内部工作的协调配合。新增资产配置预算编审工作是一项新的工作,各单位在编报资产配置预算时,财务部门要充分征求资产部门的意见,资产部门要主动加强与财务部门的工作沟通,并结合本单位实际,建立合理的工作机制,密切配合,形成合力。

(三)研究开发资产管理信息系统,实现对资产的动态监管。开发建设行政事业资产管理信息系统,实现对资产从“入口”到“出口”的动态监管,是做好资产管理与预算管理相结合的重要基础。目前,财政部组织开发的全国行政事业单位资产管理信息系统已经在中央部门和省级财政部门推广实施,并于今年在全国推广。系统的实施应严格按照横向“财政部门—主管部门—行政事业单位”、纵向“中央—省—市—县—乡”的架构进行部署。原则上各级财政部门及主管部门的资产管理信息系统以该系统为标准版本,以保

证资产管理信息的统一规范和通畅传输。系统实施涉及到硬件配置、网络布设、操作培训、软件应用等多个方面。当前,应切实加强领导,明确责任,保障经费,提供良好的技术支持和技术服务;在“金财工程”统一框架下,实现资产管理信息系统与预算编制、预算执行等其他系统的有机衔接,并保障资产信息系统的网络安全。

(四)切实加强国有资产收入管理。行政事业单位国有资产收入管理薄弱是当前国有资产管理工作中存在的一个重要问题。各类行政、事业单位国有资产收入性质不同、情况各异,应区别对待、分类管理。行政事业单位国有资产处置收入要全部缴入国库,严格管理。对行政单位的出租出借收入应按照激励和约束并重的原则,先行纳入财政专户管理,“先上路,后规范”,待条件成熟后再纳入国库管理;对事业单位的出租出借收入要纳入单位预

算,统一核算、统一管理。建议按照先易后难的原则,尽快出台行政单位国有资产处置收入和行政事业单位国有资产出租出借收入管理办法,在此基础上,研究制定行政事业单位后勤服务单位上缴收入和未脱钩经济实体上缴收入管理办法。

(五)做好重点资产与大型资产的配置工作。行政事业单位国有资产数量、种类繁多,在新增资产配置预算的审核范围上,应突出重点,主要抓好重点资产和大项资产的配置,如房、地、车和大型设备(交通工具)的配置;对一般性的资产,由各部门按照国家有关规定、在预算限额内自行掌握,财政、审计等有关部门加强监督检查。资产配置预算是一项新业务,应该先行试点、总结经验、逐步推开。当前要首先抓好对房屋、土地、车辆和一定价值以上的大型设备的审核工作。

(六)加强监督,严肃制度。充分发挥审计监督、财政监督、财务检

查等各方面的作用,加强对新增资产配置预算工作的监督检查。在资产配置管理制度中应明确规定,各部门各单位要严格按照财政部门批准的资产配置预算执行,未经批准的,一律不得配备购置;对预算执行中,因特殊需要,需追加预算并临时购置资产的,也应严格按照规定的程序报批,经财政部门批准同意后,方可购置;对各部门未申报购置预算的资产,不得安排经费。建议强化审计部门、财政监督部门在资产配置预算监督检查方面的责任;进一步明确各地财政专员办对驻地中央基层预算单位资产配置实施财政监管的责任义务和实施方式。对违反上述规定购置资产的,应在审计和财务检查中作为重要问题查处;对有关单位超标、超编配置资产的,严肃查处,坚决纠正。

(课题组成员:冯秀华 杨瑞鑫 聂常虹 苗俊峰 王冠宾)

责任编辑 李艳芝

PHOTO NEWS

图片新闻



“爱心水窖”助农民致富

6月10日,以关注民生、奉献爱心,补充完善果品基地灌溉水源为出发点,财政部机关党校第52期处级干部进修班在河北省承德县启动了“爱心水窖”工程,向新杖子乡新杖子村捐建集雨水窖60口,蓄水容积1800立方米。项目建成后,可灌溉果园200亩,预计年增果品产量10万公斤,增效30余万元,将对提高农民生产生活水平、助推农民致富发挥重要作用。

(本刊通讯员 摄影报道)