

行政事业资产管理迈上新台阶

□ 陈少强

自2006年财政部颁布行政事业单位国有资产管理暂行办法以来,中央和地方财政部门在管理体制、资产清查、管理技术、制度建设和方式创新等方面进行了积极探索,取得了明显成效。

(一)以理顺体制为契机,明确行政事业资产管理主体

受多方面的限制,我国行政事业单位国有资产管理体制长期不顺,理顺资产管理体制是历史发展的客观要求。2004年下半年,财政部在行政政法司和教科文司分别成立了行政资产处和事业资产处,专门负责行政、事业单位国有资产管理,以指导和加强行政事业单位国有资产管理。2006年,财政部发布《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》,明确实行“国家统一所有、政府分级监管,单位占有、使用”的行政事业单位国有资产管理体制。2008年国务院新“三定方案”对行政事业单位国有资产管理体制作了进一步界定,明确了财政部门是行政事业资产管理的职能部门,负责制定行政事业单位国有资产管理规章制度,并负责组织实施和监督检查。2010年8月财政部印发了《关于中央行政事业单位所属企业国有资产监管工作归口管理的通知》,规定除财务和资产关系在财政部单列的铁道、邮政、烟草等企业,中国人民银行、银监会、证监会、保监会、全国社保基金理事会、民航局所属企业,国防科工



局等军工部门所属企业之外,其余所有中央行政事业单位所属企业国有资产监管工作,按照企业“出资人”性质分别归口财政部行政政法司和教科文司管理。随着资产管理体制的逐步理顺,相应的行政事业单位国有资产管理机构也逐步建立。截至目前,全国36个省(自治区、直辖市、计划单列市)已经有34个明确了由财政部门负责行政事业单位国有资产管理,其中29个成立了专门的资产管理机构。

(二)以清查核实为基础,初步摸清行政事业资产家底

资产清查和摸底是行政事业单位国有资产管理的基础性环节。为搞好行政事业单位国有资产清查工作,财

政部分别于2006年12月和2007年4月出台了《行政事业单位资产清查暂行办法》和《行政事业单位资产核实暂行办法》。各部门、各地方按照“统一政策、统一方法、统一步骤、统一要求和分级实施”的原则,认真组织了本部门、本地区的资产清查工作,为建立行政事业资产管理长效机制奠定了基础。一是全面摸清了家底。通过对行政事业单位基本情况、财务情况以及资产情况等进行全面清理和清查,真实、完整地反映单位的资产和财务状况,为加强行政事业单位国有资产监督管理奠定了基础。二是建立了监管系统。通过资产清查,为行政事业单位国有资产管理信息数据库提供初始信息,在此基础上,建

立全国行政事业单位国有资产动态监管系统,实施动态管理,为加强资产管理提供信息支撑。三是完善了管理制度。对资产清查过程中发现的问题,财政部门、主管部门和行政事业单位提出了相应整改措施和实施计划,建立健全资产管理制度。

(三)以信息化为支撑,动态监管行政事业资产
信息化管理是行政事业单位资产管理的
技术支撑。2009年8月,财政部在试点和完善的
基础上,决定在全国范围内正式推广“行政事业
资产管理信息系统”。该系统以行政事业单位
国有资产管理体制为基础,遵循横向“财政
部门—主管部门—行政事业单位”、纵向“中
央—省—市—县—乡”的原则进行设计,有
利于全面加强行政事业单位国有资产管理。

(四)以制度建设为抓手,规范行政事业资产
管理

几年来,中央和地方针对国有资产管理出
台了相应的管理制度,以规范资产使用和交
易行为。在中央行政单位国有资产管理制
度建设上,2007年12月,财政部出台了《全
国政协行政单位国有资产管理暂行办法》、
《驻外机构国有资产管理暂行办法》、《全
国人大行政单位国有资产管理暂行办法》、
《中央垂直管理系统行政单位国有资产管理
暂行办法》,以规范和加强全国政协、驻
外机构、全国人大、中央垂直管理系统
行政单位国有资产管理。为了规范和加强
中央行政单位国有资产收入管理,防止国
有资产流失,财政部还于2009年10月出
台了《中央行政单位国有资产处置收入和
出租出借收入管理暂行办法》。中央级
事业单位国有资产管理的建章立制工作
具体分为两个层次:一是一般性的中央
级事业单位国有资产管理办法。2008年
3月,财政部制定了《中央级事业单位
国有资产管理暂行办法》,并于同年12
月制定了《中央级事业单位国有资产处
置管理暂行办法》,细化了中央级事业
单位国有资产管理措施。2009年,针对
暂行办法实施过程中出现的新问题,财
政部制定了《中央级事业单位国有资产
使用管理暂行办法》。针对少数部门和
单位违反事业单位国有资产管理制度的
现象,财政部又于2010年7月出台了《关
于进一步规范和加强

中央级事业单位国有资产管理有关问题的
通知》,并就加强事业单位国有资产管理
制度建设、切实做好新增资产配置预
算工作、进一步规范事业单位国有资产
使用管理、规范事业资产处置行为、
加强处置收入管理、加强事业单位所
属企业国有资产管理以及进一步规范
资产评估行为等具体问题作了明确规
定。二是转制和改制中央级事业单位
的国有资产管理办法。为加快中央出
版单位转制和改制步伐,加强中央出
版单位转制和改制中国国有资产监
督管理工作,财政部、中宣部和新闻
出版总署于2008年9月共同印发了
《关于中央出版单位转制和改制中国
国有资产管理的通知》。为了进一步
强化中央级经营性文化事业单位转
制中清产核资、资产评估、产权登
记等资产和财务管理,财政部还于
2009年7月印发了《关于中央级
经营性文化事业单位转制中资产和
财务管理问题的通知》。中央主管
部门和各地也根据财政部门的国
有资产管理办法,制定了本部门
和本地区行政事业单位国有资产管理
办法。

(五)以管理创新为主线,做实做细行政事业
资产管理

近年来,中央和地方在管理创新方面
进行了有益的探索,积累了不少好的
经验。一是实行环节管理。资产管理
包括配置、使用、收益以及处置等
多个环节,不少地方在资产环节管
理方面总结出一套行之有效的管理
经验,丰富和规范了资产环节管理
的内容。如海南省对办公家具、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。北
京市和辽宁省注重推行资产处置
进场交易,云南省注重执行资产
管理申报审批制度和登记备案,厦
门市注重规范资产操作制度,等等。
二是结合预算管理。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和流程,取得
了较好效果。广东省在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
审资产配置预算,在2009年预算
中又增加了资产经营收入情况表。
国家林业局等部门要求所属单位
每年编制上报新增资产的需求预
算。三是实现资源共享。一些中
央部门和地方突破传统行政管理
体制和地方利益格局的限制,



中央和地方财政部门在管理体制、资产清查、管理技术、制度建设和方式创新等方面进行了积极探索。

建立事业资产共享、共用的机制,提高了资产使用效率。一些中央部门和地方还借助信息技术,通过构建科技资源共享平台,促进了大型科研设备的共享、共用,实现了资源的有效整合和节约利用。

四是探索绩效管理。财政部专门研究了行政事业单位绩效管理问题,前瞻性地探讨建立行政事业单位资产绩效管理的指标体系,以更好地与预算支出绩效考评工作相衔接。国家电网公司所属事业单位将固定资产“投入产出”纳入公司绩效管理,成本管理“关口”前移。云南省以因素调整法为基础,建立分类测算省级行政事业单位资产占有均等化水平的可变动目标模型,对照各单位实际占有资产状况,及时为资产有效利用提供参考依据。

近几年行政事业单位国有资产管理虽然取得了显著成绩,但仍面临着一些问题,如资产管理职责有待理清,信息化管理有停滞不前的迹象,资产管理制度有待进一步完善。要使行政事业单位国有资产管理迈上合理、合规、合法的新台阶,相应的管理体制、管理技术和管理方式都亟需创新。

(一)创新管理体制,明确行政事业单位资产管理职能

纵观历史,我国行政事业单位国有资产管理体制走的是一条“统一管理——分散管理——综合管理”的道路。当前行政事业单位资产管理体制处于财政部门综合管理阶段,但财政部门综合管理和有关部门资产管理的边界并不十分清晰,财政部门在推行严格意义上的综合管理方面仍面临一定的阻力。例如,2008年国务院“三定”方案虽然明确了财政部的综合管理职能,行政事业单位国有资产管理体制逐步回归理性,但财政部与相关部门之间的权责关系仍有待进一步明确,财政

部门内部资产管理体制也需要进一步整合。因此,应进一步理清行政事业单位国有资产管理体制,强化财政部门在资产管理中的职能,规范和细化财政部门与政府相关部门(特别是国有资产管理部门)之间的管理权责关系,优化财政部门内部资产管理体制。

(二)创新管理手段,推进行政事业资产信息化管理

在前几年行政事业单位国有资产清查成果和理顺资产管理体制的基础上,进一步夯实基础工作。一是配合国家标准委修订《固定资产分类与代码》,为行政事业单位固定资产管理的科学化、规范化提供保证。二是加快信息化建设步伐,尽快实现各级财政部门与主管部门、行政事业单位资产信息共享,实现中央、省、地、县、乡间网络连通,实现对行政事业单位国有资产的动态监控,避免重走以前“先清后乱”的老路。三是加快产权交易平台的信息化建设步伐,尽快实现全省乃至全国范围内的网上竞价交易,优化资源配置。

(三)创新管理制度,规范行政事业资产管理内容

一是细化资产管理办法。建议有关单位和部门按照各自的职责制定并完善相关资产管理办法。具体包括:行政事业单位资产配置、使用、收益、处理标准,逐步将新增资产配置纳入部门预算,形成资产管理与预算管理相结合的机制;地方行政事业单位及其未脱钩实体出租、出借和对外投资收入管理办法的制度性意见;行政事业单位及未脱钩实体的产权登记、变更、转让和消灭办法,规范相关主体的产权交易行为。

二是进一步与预算管理结合。近年来,行政事业单位国有资产管理与预算管理结合较多地体现在预算编制环节上。今后,应进一步拓展资产管理与

预算管理相结合的领域:强化与政府采购的衔接,对纳入政府采购范围的资产,必须通过政府采购的渠道进行购置,防止违规操作,铲除滋生腐败行为的土壤;推动与非税收入管理的衔接,事业资产收入是单位津补贴违规发放的重要资金来源,为配合清理规范津补贴工作,今后要进一步研究事业资产管理与政府非税收入管理等有机结合的联动机制;实现与预算监督管理的衔接,在建立健全资产管理与预算管理绩效评价指标体系基础上,进一步实现资产管理与预算监督管理的结合。

三是改革资产财务制度。逐步将收付实现制改为权责发生制,准确反映行政事业单位国有资产耗费情况,实现行政事业单位国有资产管理与财务管理的结合。资产财务制度改革可分两步进行:先按资产大类计提折旧,并披露这些大类资产及折旧的增加或减少情况;在条件成熟时再披露其提供的每项服务所分担的折旧费用。

四是建立专家库制度。行政事业单位国有资产管理涉及预算、财务、会计、法律、评估、标准、绩效等多方面内容,对人员素质要求很高,仅靠职能部门难以完成,需借助社会外力。建议出台专家库制度,明确专家的资格认定、入库及评标专家库的组建、使用、管理、职责等内容,拓展行政事业单位国有资产管理的社会化服务。

五是完善资产法律法规。在与土地管理法、房地产管理法等部门法律法规衔接的基础上,尽快以国务院条例形式出台《行政事业单位国有资产管理条例》,在时机合适时出台统一的《行政事业单位国有资产管理法》或《政府公共财产管理法》,有效消除法律级次太低而造成执行不力的瓶颈。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 李艳芝