



规范行政事业资产管理

加强行政事业单位国有资产管理是公共财政管理的重要内容，是进一步深化财政管理改革、完善部门预算的基础。财政部十分重视行政事业单位国有资产管理。自2006年5月财政部颁布《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》以来，中央和地方各级财政部门抓住行政事业资产管理的重点环节，完善制度体系，创新管理方式，加强资产管理与预算管理、财务管理的有机结合，促使我国行政事业国有资产管理 work 向前迈进了一大步，科学化精细化管理水平显著提高。



行政事业单位国有资产产权管理的探索

□ 课题组

行政事业单位国有资产产权是国有资产所有权、占有权、使用权、收益权和处置权等多种权利形式的组合。产权清晰是实现行政事业单位国有资产高效、高质量发展的前提。随着我国行政事业单位国有资产管理改革的深入推进，因产权不清和管理薄弱所引发的一系列问题逐步显现。因此，加强行政事业单位国有资产尤其是国有土地、房屋以及对外投资资产的产权管理，是我国行政事业单位国有资产管理工作的纵深

发展的基本保障。

一、行政事业单位国有资产管理探索

2006年，财政部发布第35、36号令，颁布《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“两令”），对行政事业单位国有资产的占有、使用、收益、处分等各项权能的产权登记和产权纠纷作了原则性规定，此后配套出台了资产使用、处置及其收益方面的制度规

章，为相关法律法规的完善奠定了基础。各级财政部门在行政事业单位国有资产管理方面进行了大量探索。

（一）依法明确管理主体

各级地方政府严格遵守财政部“两令”规定，基本上理顺了行政事业单位国有资产管理体制，即由财政部门履行行政事业单位国有资产的综合监管职能。截至目前，绝大部分地方都已经在财政部门内部设立了专门的资产管理部门。一方面，通过积极协调资产管理部门与相关预算管理部门间的

关系,为资产管理与预算管理的有效结合奠定了坚实的体制基础;另一方面,通过准确定位财政部门与机关事务管理局之间的关系,有效避免了多头管理的尴尬。例如,辽宁省财政厅与其省机关事务管理局之间确立了“委托与受托”的权责利定位模式。

(二)科学界定管理对象

从目前各产权管理的实践来看,行政事业单位国有资产产权管理主要是土地、房屋等不动产以及行政事业单位所属企业的产权管理。大部分地方认为,低值易耗办公用品在产权管理方面存在的问题较少,故不作为产权管理的重点;车辆从购置到处置的全过程凭证齐全、产权也比较清晰;土地和房屋是行政事业单位国有资产的主要组成部分,规模较大,而且也很少与其他经济主体发生关系。因此,各地在推进产权管理工作的过程中主要集中在对土地和房屋的管理上。此外,行政事业单位对外投资资产的产权管理也是目前各地行政事业单位国有资产产权管理的一个重要对象。

(三)全面充实管理内容

在产权管理的内容上,各地基本上达成了“全过程、多层次、动态化”的管理共识。所谓全过程,是指产权管理囊括了产权设立、变更及消灭的全过程;所谓多层次,是指产权管理是对所有权、占有权、使用权、处置权、收益权等各项权能的综合管理;所谓动态化,是指部分地方充分利用资产管理信息平台对产权管理实行动态、实时监管。

在对各项权能的管理上,各地结合自身实际积极探索各种管理路径,不断充实管理内容,很好地预防和堵塞了国有资产流失的漏洞。在所有权的管理上,各地财政部门 and 行政事业单位也基本达成共识,行政事业单位国有资产终极所有权归国家,即全民所有。对于“法定所有权证”管理,目前较为普遍的形式是“分散管理模式”,即土地证、房产证由行政事业单位自行保管,这种管理模式虽然可以给资产的占有、使用单位提供较大的方便,但其最大问题是财政部门 and 主管部门难以很好地进行风险控制和监管,从而造成国有资产的浪费与流失。为了更好地防范风险,确



加强行政事业单位国有资产尤其是国有土地、房屋以及对外投资资产的产权管理,是我国行政事业单位国有资产管理工作的纵深发展的基本保障。

保资产安全、完整,辽宁省抚顺市将市直各单位的办公用房所有权证书(即土地证、房产证)统一集中到财政部门进行管理,这种“集中保管所有权凭证”的模式较好地避免了各单位随意转让房产、出租、出借等问题,防止了国有资产的流失。这种模式虽然在一定程度上对行政事业单位随意使用、处置资产的行为具有约束作用,但对于土地证和房产证登记在行政事业单位名下的情况只能起到形式上的约束,难以从根本上改变持证行政事业单位“资产所有人”的认识及行为。辽宁省铁岭、辽阳市将市直行政事业单位办公用房的所有权由原单位直接划转至市财政局或其所属的资产管理中心统一权属管理。这种从根本上统一所有权归属的模式可以很好地控制行政事业单位的资产占有、使用行为,如果能够与预算管理、财务管理很好地结合起来,将是未来改革的重要方向。在占有权与使用权的管理上,各地基本按照财政部“两令”规定明确了行政事业单位对国有资产的占有、使用权,部分地方纷纷开展了各种形式的产权确认和登记工作。在收益权的管理上,各级财政部门纷纷结合本地实际情况,本着“所有权与收益权相统一”的原则,制定各项收入管理制度,基本上实现了“收支两条线”的管理。为了激发行政事业单位有效使用并处置国有资产的积极性和主动性,有的地方还制定了灵活的应对政策,如规定限额以下的资产使用收入列入单位预算;按照单位组织收入的情况进行适当的收入返还等。

(四)积极创新管理方法

为了更好地防止行政事业单位随意变更其占有、使用国有资产的产权,提高国有资产管理效率,并实现管理效益最大化,各地通过各种方式实现了行政事业单位国有资产产权的进场交易。北京市《关于加强市级行政事业单位国有资产处置管理工作的通知》中明确要求从2007年10月1日开始,规定范围内的市级行政事业单位国有资产处置要通过北京产权交易所进行;吉林省相关文件明确规定行政事业单位国有资产处置要以吉林长春产权交易所为平台,全面实现场内公开挂牌交易;辽宁省规定行政事业单位国有资产产权转让要严格按照“三公”原则,通过沈阳联合产

权交易所进行公开拍卖。

二、行政事业单位国有资产产权管理中存在的主要问题

从全国范围来看,行政事业单位国有资产产权管理工作水平可谓参差不齐,尚存在很多有待进一步研究和解决的问题。

(一) 产权归属不清

由于历史或现实的原因,我国有一部分行政事业单位占有、使用的国有土地、房屋原始资料凭证丢失或不齐全,没有及时办理所有权登记,使得财政部门的产权登记工作缺乏依据和基础。由于“所有权证”的缺失,“产权登记证”依据不足,各单位在改制或者变更土地用途过程中,普遍感到产权变动成本高,程序复杂。

(二) 管理体制不顺

2006年的财政部“两令”对行政事业单位国有资产管理体制已作了明确规定,即各级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,对行政事业单位国有资产实施综合管理。但是在具体实施过程中,财政部与个别部门在行政事业单位国有资产管理上的职责边界仍未分清,中央部门行政事业单位国有资产管理体制仍未根本理顺。这种情况在地方也客观存在。一些地方财政部门与国资管理部门或者机关事务管理部门在行政事业单位国有资产职责划分上并不十分清晰,导致管理缺位或多头管理。

(三) 法律不健全

主要表现在以下几个方面:一是层次较低。财政部“两令”是我国规范行政事业单位国有资产管理具有最高约束力的规章制度,但却低于国务院的条例,更低于专项法律,其法律级次较低,约束力较弱。二是内容不细。财政部“两令”对产权管理的规定原则性

太强,缺乏相应的实施细则和指导意见,一旦涉及行政事业单位国有资产产权管理的具体问题就会变得无法可依。三是衔接不够。首先,“两令”与相关法律法规衔接不够。在行政事业单位国有资产产权管理过程中存在与地方规章制度及土地、房产等相关法律法规、制度政策的衔接与协调问题。其次,“两令”与地方政府规章衔接不够。“36号令”明确规定《产权登记证》应由财政部统一印制。但是,地方已经印制并颁发的产权证是否有效,如何与财政部的统一规定对接成为地方行政事业单位国有资产管理工作中亟待解决的问题。

(四) 配套措施滞后

行政事业单位国有资产产权管理工作是一项系统工程,单靠一项或几项政策制度是难以满足管理需要的。目前,相关配套制度严重滞后,如政府会计制度的缺失、全方位动态监管系统的不完善,绩效评价制度的缺失等。这些配套制度的滞后,导致具体产权管理过程中执行难度较大,成本较高。

三、提高行政事业单位国有资产产权管理水平的建议

为强化行政事业单位国有资产产权管理,提高产权管理水平,实现行政事业单位国有资产管理改革的进一步深化和升华,需要在认真调研、总结各地实践经验的前提下,吸收好经验,发现新问题,并有针对性地加以解决,尽快建立健全我国行政事业单位国有资产产权管理制度。

(一) 进一步理顺管理体制并明确相关部门职责

1. 进一步理顺管理体制并完善组织机构。为了进一步理顺并统一管理体制,必须尽快对那些行政事业单位国有资产管理职能在国资部门或机关

事务管理部门的地方进行调整和整顿,统一到财政部门,以避免因职能分散在不同部门导致的职权纷争,从而实现管理的政令畅通,提高资产管理质量和效率。同时,建议条件成熟时整合管理资源,在进一步理顺体制的基础上健全组织机构,实现对行政事业单位国有资产综合性、专业性的高效管理。

2. 尽快明确财政部门与机关事务管理部门之间的权责利关系。从整个行政事业单位国有资产管理工作的全局来看,财政部门应当充分承担起对行政事业单位国有资产进行综合管理的职能。各地机关事务管理部门应充分考虑整个国有资产管理工作的全局,根据本地区行政事业单位国有资产管理工作实际情况,在其职权范围内做好相关具体管理工作。同时,双方还要努力协调并处理好涉及行政事业单位国有资产管理的各方面关系,充分做到各负其责。

3. 明确国家、财政部门与具体的行政事业单位之间的产权关系。我国法律明确规定国家享有行政事业单位国有资产的所有权。财政部门是代表国家行使行政事业单位国有资产出资人职责的机构,与国家之间是一种特殊的委托代理关系。财政部门与资产的占有、使用单位之间也是一种委托代理关系,即行政事业单位仅享有财政部门依法委托的占有权和使用权。行政事业单位占有、使用国有资产的凭证就是建立在“所有权证”基础上的由财政部门统一颁发的“产权登记证”。

(二) 实现对行政事业单位国有资产各环节的全面管理

1. 尽快建立完善的产权登记制度。首先,在法律层面要建立完善的所有权登记制度。对于行政单位和全额拨款事业单位而言,长期以来没有办理土地证、房产证等“所有权证”的国有

资产,应由主管部门负责组织统计资产情况,督促占有、使用单位及时上报产权交易情况,并妥善解决相关产权纠纷,在此基础上由财政部门牵头,联合国土和房产等相关管理部门,对资产重新进行所有权登记,并将所有权直接登记到财政部门名下;对于已经办理土地证、房产证等“所有权证”,但所有权登记在行政事业单位名下的,也应通过以上方式变更所有权至财政部门名下;对于新配置的土地、房屋等固定资产,其所有权应直接登记到财政部门名下。对于差额拨款或自收自支事业单位而言,土地、房产整体产权属于国有的可以按照以上方式进行。土地、房屋部分属于国有性质,产权又不能单独登记的情况则不宜直接登记至财政部门名下,可以直接登记到单位名下,然后再通过财政部颁发产权登记证的方式确认其中属于国有部分的资产性质及属性。对于对外投资资产而言,一种方法是通过产权划转的方式将所有权登记到具体单位名下,再通过财政部门颁发的产权登记证对这部分国有资产以国有股权、债券等形式加以确认和登记;另一种方法是针对党政机关所属经济实体脱钩过程中的资产产权管理问题,可以考虑将所有权登记或者变更到财政部门名下,行政单位再以合理的形式出租给相应的经济实体使用,并从中收取租金收入。其次,在管理层面要建立完善的产权登记制度。即资产占有、使用单位应按照国家有关产权登记的相关规定,在完成所有权登记的基础上,积极主动地按照相关程序办理行政事业单位国有资产产权登记,以此作为其占有、使用国有资产的依据和凭证。根据财政部“36号令”的规定,产权登记证由财政部统一印制并发放。对于各个地方自行印制的产权登记证,与财政部规定不一致的,应予以认可。

但为了今后全国工作的统一性和完整性,以及未来产权交易实现全国联网后的一系列需要,应督促地方政府尽快实现产权证与中央的对接和一致,新办理的产权登记证应严格按照财政部要求进行。

2. 建立规范的产权变更与消灭制度。行政事业单位国有资产产权的变更与消灭包含两个层面的内容:一是所有权的变更与消灭。指国有资产性质的变化,例如有土地转为商业用地等行为。所有权的变更与消灭应严格执行国家相关法律及政策,可以考虑由接手单位通过国土、房产等部门办理相关变更手续。二是占有权与使用权的变更与消灭。包括占有与使用单位自身名称、地址、法人等内容的变更与消灭、占有与使用主体发生变化等。占有与使用权的变更和消灭应由行政事业单位报财政部门审批。

3. 进一步创新并规范行政事业单位国有资产产权交易制度。通过公开的市场化运作可以很好地实现对资产的全面动态监管,防止国有资产的浪费和流失。一方面,财政部门应对现有的产权交易平台进行全面调研,总结经验,发现问题,在此基础上逐步建立完善的行政事业单位国有资产产权交易制度。另一方面,行政事业单位国有资产产权交易的进行可以单独设立交易平台,也可以借助已有的产权交易平台。产权交易平台掌握资产从“进口”到“出口”的全部状态,信息必须与财政部门共享。

(三)进一步理顺并完善相关法律法规

首先,要认真研究并尽快以国务院条例或法律形式制定并出台囊括行政单位国有资产和事业单位国有资产在内的统一的“行政事业单位国有资产管理条例”或“行政事业单位国有资产

管理法”。其次,要借新法律制定的机会,理顺与机关事务管理局出台的相关规定间的关系,实现与土地管理法、房地产管理法等部门法律法规的对接。第三,要充分完善相关内容,如关于产权管理的规定应涵盖产权登记、产权变更、转让和消灭,包括权利主体及其职责、相关程序、标准、产生收入的管理、纠纷解决、奖惩措施等内容,并应在法律中明确规定“规定范围内的行政事业单位国有资产产权变更、转让以及消灭的行为,必须通过财政部门指定的产权交易平台进行公开、公正、公平的市场化运作,不可自行随意为之”。第四,各级财政部门应以法律为依据制定并出台有关行政事业单位国有资产产权管理的实施细则和办法。

(四)完善相关配套措施

行政事业单位国有资产产权管理工作是一项系统工程,需要尽快完善其他相关配套措施。第一,研究制定并出台政府会计准则。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。第二,建立与国土、规划、房产、车辆等管理部门间的联合办公机制,联手解决历史遗留问题。第三,依托现有网络资源尽快实现中央与地方、财政部门与行政事业单位、产权交易平台以及相关部门之间的联网和信息共享。产权交易平台的信息化建设也应加快步伐,尽快实现全国范围内的网上竞价交易。第四,建立行政事业单位国有资产绩效评价体系,将各单位产权管理的情况纳入评价体系。行政事业单位国有资产产权管理的情况应与单位领导的实际利益挂钩。

(课题组成员:李林池 张更华
曲桂福 陈少强 吕建平 姚俊君
谭静)

责任编辑 李艳芝