

推进党政机关和国有企事业单位培训疗养机构改革

谭静

唤醒沉睡资产、优化资产配置是经济新常态下全面深化经济体制改革和国资国企改革的基本要求。推进党政机关和国有企业事业单位培训疗养机构改革既是发展问题，又是改革问题。作为以市场化、社会化方式盘活存量资产、提高全社会资源配置效率的重要举措，是一个发展问题；从以培训疗养机构改革倒逼公共治理改革、公共资源配置改革和公共服务供给模式改革视角看，又是一个改革问题。在推进党政机关和国有企业事业单位培训疗养机构改革的过程中，应严格按照“权属清晰、分类施策、规范管理、安全完整”的原则重点加强国有资产管理，严防国有资产流失。

摸清家底、明晰权属是前提

改革期间应冻结相关资产、机构、名称。为防止出现有关主体提前更名、变更机构职能、提前转移资产等规避改革的行为，在改革正式启动前应采取有效的保护措施。对纳入改革范围内的培训疗养机构（不含国有参股企业）除保障人员薪酬、日常业务活动和与改革工作相关的必要开支外，临时冻结其资产、机构职能和名称。需要特别指出的是改革应当严格按照“脱钩是原则、保留是例外”的原则有序推进，保留的口子不能开的太大，绝不能因保留泛滥而最终使改革沦为形式。

简化审批流程，高效推进资产清



查。资产清查是摸清资产家底的有效手段。《行政事业单位资产清查核实管理办法》和《企业国有资产清产核资办法》对党政机关及企事业单位的清产核资作出了明确规定。党政机关和国有企业事业单位培训疗养机构改革任务重、时间紧，需要加快推进。因而可以把改革方案批复实施视为资产清查工作的立项，主管部门、单位和培训疗养机构不用再履行清查立项程序。在目前国有资产政出多门且多部门管理的体制现状和国有资产基础管理制度尚不健全不统一的情况下，国有资产的基础信息是碎片化

的，资产清查工作需要动用大量的人、财、物力。为避免重复工作而造成的资源浪费，已经按照《关于开展2016年全国行政事业单位国有资产清查工作的通知》统一部署开展资产清查与核实工作的培训疗养机构，其资产清查与核实的结果可以直接使用。同时，培训疗养机构的资产清查不能留死角，应做到全覆盖，即除参股企业之外的培训疗养机构本级及下属各级企业、事业单位。

明晰权属关系，科学界定国资范围。国有资产是指依法确认为国家所有的一切经济资源的总称。党政机关和国

有企事业单位培训疗养机构的资产构成多样,资金来源多元,既不能简单地统一界定为国有资产,也不能简单地统一划定为非国有资产。具体而言,可以分为权属关系明确和权属关系不明确两大类。对于权属关系不明确且现有条件下无法判断其权属关系的,为防止国资流失、确保改革安全推进,暂按国有资产管理。对于权属关系明确的可以再分为具有法人资格和不具有法人资格两大类;具有法人资格的又可以分为行政事业法人、企业法人和社团法人三大类。改革前为行政单位或事业单位(参公、财政补助、经费自理)的培训疗养机构,其资产根据单位性质全部界定为行政性国有资产或事业性国有资产;改革前为企业法人的培训疗养机构,应当按照管资本的理念,根据企业注册资本中国有资本占比确定国有权益,按经营性国有资产进行管理;改革前为社团法人或其他机构的培训疗养机构存在财政缴拨款关系并纳入财政预决算管理范围的,其资产明确界定为国有资产。改革前不具备独立法人身份、进行独立核算或非独立核算,为党政机关或国有企事业单位内设机构或经济实体的培训疗养机构,其资产应当根据党政机关或国有企事业单位的性质而分别界定为行政事业性国有资产或经营性国有资产。

规范处置、市场化运营是关键

严格资产处置,防止“一卖了之”。改革过程中涉及的国有资产处置事项一方面必须严格履行审批流程;另一方面必须以市场化方式统筹安排、有序推进,必须在指定的产权交易市场公开竞价交易,高度警惕并防止因短期集中处置而导致的国有资产贱卖问题。国有土地资产在整个培训疗养机构资产构成中占大头,其处置必须按照土地性质严格规范、分类施策。必须清醒地认识到,处置变现仅仅是盘活存量资产的一种

方式,要坚决避免改革过程中不负责的“一卖了之”思维,并非所有资产都要采取处置变现的方式。

以市场化运营唤醒沉睡资产。通过市场化运营盘活沉睡资产是改革的关键。国有资本运营公司或具有资本运营功能的国有企业应当在改革所涉及的国有资产运营中发挥重要作用。要让专业的人干专业的事,通过国有资本运营公司或具备资本运营功能的国有企业的专业化资本运营,既可以大大提高国有资本的运营效率,释放国有资产的活力;又可以引导更多社会资本跟进投向关系民生的重要领域,例如健康养老服务。

建立政府市场社会“共治”提供公共服务的新机制。党政机关和国有企事业单位培训疗养的模式要彻底改革。要改革之前不计成本的自建自营模式,彻底改革这种模式所带来的公共资源浪费和奢靡腐败之风。要改变公共服务领域属于市场失灵领域,只能由政府提供的传统思维。为此,要探索建立政府、市场、社会分工合作“共治”提供公共服务的新机制、新模式。通过市场化、社会化的方式满足党政机关和企事业单位对培训和疗养服务的合理需求。具体而言,既可以采用政府购买服务的方式,也可以采用政府与社会资本合作的模式。

收入进预算、统筹用于民生是根本

不论是党政机关、事业单位还是国有企业培训疗养机构的国有资产处置收入,其本质上都属于国有资产,归全民所有。为此,改革所涉及的国有资产处置收入应当分别按照行政事业单位国有资产处置收入纳入一般公共预算和按照企业国有资产处置收入的要求纳入企业全面预算管理实行“收支两条线”管理。从改革推进和深化的角度看,建议逐步将企业国有资产处置收入直接纳入国有

资本经营预算进行管理。这里需要指出的是国有资本经营预算改革的深化需要首先做大国有资本经营预算的收入规模,而目前通过继续提高国有资本红利征收比例也是杯水车薪。国有资产变现和国有股权转让应当成为未来国有资本经营预算收入的重要来源。

党政机关和国有企事业单位培训疗养机构改革涉及的资产处置收入可以通过一般公共预算和国有资本经营预算的间接支出方式,依托国有资本投资公司或国有资本运营公司投向健康养老、公共教育和培训等民生领域,或者通过国有资本划转社保基金的方式实现对民生事业的支持。需要指出的是,国有资本经营预算的支出要避免之前“取之国企、用之国企”的简单流回企业的支持模式,要建立“取之国企、用之全民”的支持模式。

明确权责、分类管理是保障

明确权力责任清单是党政机关和国有企事业单位培训疗养机构改革中国有资产管理各项工作有序推进的重要保障。党政机关和国有企事业单位培训疗养机构改革涉及到国有资产管理的多个主管部门,既包括行政事业性国有资产的主管部门财政部门,也包括企业国有资产的监管部门国资部门,还涉及金融企业国有资产的主管部门财政部门,还会涉及不同政府级次负责党政机关和事业单位国有资产处置管理的机关事务管理部门。改革过程中涉及的国有资产管理应当明确相关主体的“权力清单”和“责任清单”,建立严格的责任追究机制。对于改革过程中造成国有资产流失的行为,不仅要追究当事人的责任,还要对其单位和主要负责人进行问责。为此,需要进一步明确国有资产流失的标准和相应责任。

(作者单位:中国财政科学研究院)

责任编辑 李艳芝