

内控视角下国有资产配置与预算管理问题研究

唐大鹏 | 任少波

2006年,财政部发布《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》,强调国有资产管理与预算管理相结合的原则。但是目前国有资产配置和预算管理一体化尚缺乏有效的衔接机制,进而导致一系列问题。而行政体制机制改革、预算精细化改革、权责发生制政府会计改革及编制政府综合财务报告对资产配置和预算管理提出了新的要求,也提供了新的工具。

内部控制视角下国有资产配置与预算管理的关系界定

首先,期初存量资产信息是预算编审及批复的前提。行政事业单位编制资产配置预算、主管部门审核资产配置预算、财政部门批复资产配置预算都应当以存量资产信息为基础。其次,当期资产配置与预算执行是协调统一的过程。通常行政事业单位可以实施政府购买服务来完成相应的资产配置,而这个过程也是预算执行的过程。即通过预算控制,由单位申请、主管部门审核、财政部门备案或批准,使用预算资金满足实际需求;通过采购(预算执行的重要方式)控制和合同控制,约束资产配置的操作过程,从而完成新增资产配置。第三,当期资产配置结果和效益约束后期资产配置。从资产配置角度来说,增量

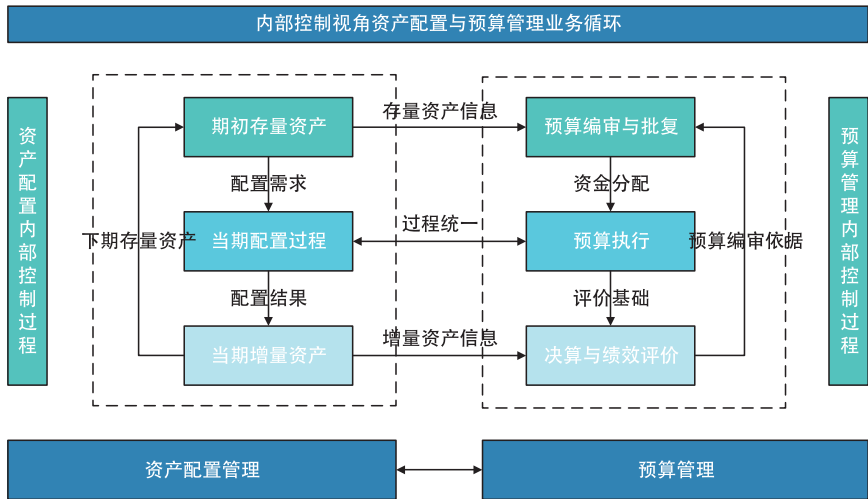
资产配置的结果是产生新的存量资产或替代原有使用价值丧失的资产;从预算管理角度来说,当期增量资产配置会通过决算与绩效评价在很大程度上影响后期资产配置需求和资产配置预算,从而形成二者之间的相互约束。

国有资产配置与预算管理存在的问题

资产存量信息制约资产配置预算决策可用性。一是存量资产信息缺乏合理的计量基础。目前单位采用收付实现制和权责发生制相结合的会计计量基础,对资产损耗以虚提折旧的方式来反映,而侧重资产当期的流量信息难以实现对存量资产状况的反映,财务报表信息成为两种基础信息的结合体,无法确保资产信息的完整性、准确性。二是资产配置管理指标体系尚未形成。当前,虽然已经初步建立了通用类资产配置标准和使用年限,但是专用类资产尚未确立行业标准,难以有效衡量资产配置过程的成本效益情况和资产配置对职能履行的合理保障水平。三是新增资产配置的预算编审及批复缺乏依据。受各种因素影响,尤其是缺乏存量资产信息,新增资产配置的预算编制、审核和批复欠缺,进而造成资产配置分散在各项目中,管理难度加大。通过增量预算编制方法编制资产配置预算,预算编制

与单位实际需求相脱节,资产配置失衡。资产配置预算缺乏对资产流动性、用途等的综合性、长期性安排,造成一定程度的资产重复购置。预算审核和批复除参考部分资产配置衡量标准,主要依据财政收入状况“一刀切”批复预算,提高了效率但有失资金分配的公平性和科学性。

资产配置预算执行机制缺乏规范性和流程性。一是新增资产配置过程不规范。当前行政事业单位资产配置预算执行过程中拆分资产配置支出、规避政府集中采购现象普遍存在;部门集中采购未切实有效执行,以单位自行采购为主,采购规范性和规模效益难以合理保证。二是存量资产配置流转机制不顺畅。由于长期受资产“准占用,谁拥有”的错误认识及“定基加增长”的预算编制方法的影响,单位积极配置资产,但缺乏资产使用效益意识,导致资产超标配置、大量资产“沉淀”成为“无效资产”、资产配置与职能履行不匹配等问题。三是新增资产配置执行过程不规范以及存量资产配置流转机制“割裂化”现象最终导致资产配置预算难以规范执行。预算执行过程是基于科学预算批复的具体落实过程,从资产配置角度而言,也是财政资金实际转化为职能履行所需资产的过程。但是预算单位往往从



“操作方便”角度出发，规避政府集中采购；主管部门缺乏对所属单位的管理和指导，缺乏约束预算单位规避集中采购的主动性和运行机制，部门内部的存量资产调拨配置也难以实现。此外，资产配置预算自编制就“避开”了针对存量资产单位间、部门间的调剂配置机制，实际操作中购置配置成为新增资产配置的唯一方式。

绩效评价体系缺失影响资产配置效率效益性。虽然财政部在《预算绩效评价共性指标体系框架》（2013年）中明确了对投入、过程、产出、效益的评价，但是当前绩效评价实践中仍主要关注预算结余比率、预算追加比率、预算执行进度，尚未建立针对资产配置情况的绩效评价体系。秉承普遍存在“重资金，轻资产”的绩效评价体系，用资金支付“代替”资产形成和使用，难以对资产配置效率和效果进行评价，将当期资产配置绩效评价作为下期资产配置预算的基础也将存在不科学、不合理的情况。资产配置绩效评价问题存在的原因主要是：资产配置预算绩效评价缺乏有效的信息基础，资产配置预算绩效评价指标落实约束机制缺乏强制性，资产配置绩效评价结果应用机制不尽合理。

基于内部控制视角的相关政策建议

以改进制度为导向，强化资产存量信息决策支持功能。一是加快建立权责发生制政府会计制度，强化资产配置预算编审基础。权责发生制政府会计的优势在于其依据资产性质差异为会计信息使用者提供更为全面、准确、可靠的信息，反映政府部门的资产负债状况，有利于摸清资产“家底”。建立权责发生制政府会计制度要求实施资产分类管理，理清界定资产计量属性和应用原则，为政府部门资产存量信息和增量信息的反映奠定基础，提高存量资产信息的决策有用性。二是完善资产配置管理制度，构建资产配置管理的指标体系。标准管理是内部控制体系的重要内容，科学、合理的标准管理体系有利于内部控制流程约束效力和运行效能的增强，从而同步提高资产配置管理与预算管理水平。标准体系的建立应当与预算绩效评价体系相适应，从投入、过程和效益三个层面入手。逐步完善资产配置标准，尤其是行业性质明显的非通用类资产的配置标准，提高预算编制的规范性；实施必要的资产配置费用定额管理标准，合理控制费用性支出；建立健全分类资产管理指标，

作为资产配置预算编审及资产配置效益评价的依据。三是完善预算管理制度，强化资产配置信息对预算全过程管理的决策功能。信息是决策的基础，资产配置信息只有充分地服务于预算管理过程才是有意义的。因此，应当以制度为手段，以零基预算取代增量预算，强化资产配置信息对预算编制基础约束及资产配置绩效作为预算审核、批复依据的要求。

以完善运行机制为基础，规范资产配置预算执行过程。一是明确管理主体责任，强化内部控制体系对资产配置过程的约束作用。应当合理划分财政部门、主管部门以及单位资产配置管理责任，明确具体管理要求和风险节点，单位内部控制和财政内部控制两端入手，规范预算编制和资产采购过程，建立科学的政府内部控制体系，提高内部控制体系对资产配置与预算管理有机结合保障能力，推进单位与财政管理一体化管理水平提升。同时，财政部门、主管部门和单位均应建立中长期资产配置计划，以发展的视角看待资产需求，从而优化财政资源配置，提高财政资金配置的可持续性，减少重复配置、低效率配置、失衡性配置。二是完善公务仓制度，提高存量资产流动性和使用效益。通过政府公务仓制度的推行，丰富资产配置模式，优化资产配置执行机制，盘活资产存量，有效实现经济效益和社会效益的最大化。建立政府公务仓制度要求转变资产产权理念，由“谁占有，谁使用”转向“共享使用”，避免资产闲置不用、重复购置、低价处理的问题发生。通过规范仓储管理、科学运作，避免因维护保养不力、长期闲置等原因造成的资产大幅贬值，提高资产使用价值，延长资产使用期限，达到资产保值增值目的。

以健全绩效评价体系为手段，提升资产配置效率效果。一是建立多层次国有资产综合信息库，确立科学的资产配置衡量标准。资产共享平台是提高资产

构建国有自然资源资产化管理新模式

唐文倩

自然资源关系国计民生,是国家经济与社会发展的物质基础。国家自然资源资产是国有资产的重要组成部分。在构建新型自然资源资产管理体制和运行机制的探索中,应着重整合优化自然资源资产管理职能配置,健全自然资源产权制度和系统完备的生态文明制度体系,形成可复制、可推广的国有自然资源资产化管理的新模式。

财政与国有资产管理的关系是“主体”与“两翼”的关系(其中另一翼是国家税收),离开国有资产管理,国家财政是不完整的。社会主义国家应建立包括公共财政和国有资本财政这两个相对独立又并列运行的“二元结构财政”模式:

一个主体(国家或者政府)——两种身份(政权行使者、国有资产所有者)——两种权力(政治权力、财产权力)——两种职能(社会管理、经济管理即国有资产管理)——两种分配形式(税收征纳、利润上缴)。因此,国家以国有自然资源资产所有者的身份,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,对国有自然资源形成的资产,进行价值管理和收益分配以及社会主义生产关系的再生产。

国际经验借鉴

从国际上看,在市场经济较为成熟的国家,国有自然资源资产化管理大多有一套比较成熟的使用管理制度和有效

运作方式。

(一)统一纳入到政府资产的框架体系。国外重要自然资源基本上都是公有。自然资源所有权公有、收益金共享是国际通行原则。公有自然资源资产管理遵循“谁所有一谁管理一谁收益”的原则。例如,美国内政部担负着保护、开发美国联邦政府所有土地(包括联邦所属或管辖的海洋水域)上国土资源和其他矿产、石油等资源的主要管理部门,也是美国重要的经济部门。其下设机构包括:土地管理局、矿产管理局、地质调查局、复垦局、国家公园管理局、野生动物管理局等。

(二)强调以区域为基础的自然资源

利用效率的有效方式,分类管控是资产科学化管理的重要方法。以分类管控为前提,建立行政事业单位国有资产配置的综合信息库,既能满足资产配置规范性要求,又能提升资产配置的合理性,提高存量资产利用的效率性。信息库建立应当充分利用大数据管理,反映资产多层次、多维度的信息;不断扩大存量资产信息库的主体范围和资产类别范围,提高信息库的综合信息反映能力,为确定科学、合理的资产配置绩效评价标准提供信息基础。二是建立新增资产配置预算绩效评价指标,强化绩效评价结果的应用机制。科学的预算绩效评价

有利于发挥预算的主线作用,健全资产配置预算绩效评价体系,能够科学反映资产配置效率和效果,进而为后期预算编审提供依据,优化新增资产配置。资产配置效果不仅仅是资金使用效果的体现,更是管理能力的体现,因此,应当建立多层次的资产绩效评价指标体系,合理确定指标应用标准,确保绩效评价结果的相关性、客观性和可比性。同时,增强绩效评价过程公正性和绩效评价结果的透明性,确保绩效评价结果得以有效落实。

【本文系国家自然科学基金青年基金项目“差异模式下社保基金市场化投资研

究:风险测度方法与风险控制机制”<项目批准号71602022>、教育部人文社会科学青年基金项目“社保基金财务偿付能力指标体系构建与应用”<项目批准号15YJC790095>、中国博士后科学基金项目“社保基金财务偿付能力评价体系与财政风险控制”<项目批准号2015M581037>资助项目,也是财政部预算司“资产配置与预算管理问题研究”课题研究阶段性成果。】

(作者单位:东北财经大学会计学院/中国内部控制研究中心 中国财政科学研究院博士后流动站)

责任编辑 韩璐