

浅议政府资产报告制度

刘红娟

政府资产报告制度是我国国家治理体系中的新事物。十八届三中全会将推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标,要求全面正确履行政府职能,以新发展理念创新社会治理。政府资产是全面履行政府职能的物质保障,研究建立政府资产报告制度是推进国家治理能力现代化、创新政府资源配置方式、满足政府管理需要的一项重要措施,是实现全面深化改革总目标的必然要求。

政府资产报告制度的内涵

政府资产报告制度是政府资产报告以及形成和管理政府资产报告的相关办法的总称。

(一)政府资产的概念

政府资产报告制度下的政府资产是指政府履行国家政权职能所占有和支配的资产。在现代社会中,政府是国家权力的执行机关,代表国家进行社会治理,从这个意义出发,国家治理需要的资产都属于政府资产。这种立足于国家范围的政府资产概念,超越了现行公共资产、国有资产等概念,也摆脱了按照资金来源、产权、所有权或者资产占用状态划分资产类别的制度约束,充分解放资产的使用权,释放资产使用效能。建立在这个意义上的政府资产,涵盖范围以国土和政权为界,能够真实反映政

府实力,契合政府资源管理的需要,使资产的经济意义和使用效益最大化。

(二)政府资产的范围

政府资产统计实物资产,主要包括九大资产类别:自然资源(能源、矿山、林木、水、草场等);土地;房屋类建筑(包括各种地面古迹、宗教建筑、博物馆等);公园娱乐、体育、生活保障等公共设施;水利、交通、通信等基础设施;设备,包装、运载工具等;储备物资;农作物和生物资产;文物(尚未开发的地下文物按照考古结论整体统计)等。

(三)政府资产报告的概念

政府资产报告是由地方各级人民政府按照国家统一规定,负责编制的其行政辖区内的资产统计报告。包括:政府资产目录、政府资产分类信息和政府资产地图。政府资产目录是各级人民政府对其辖区内的资产,按照资产类别,登记其名称、数量形成的统计报告;政府资产分类信息是指反映政府资产目录内,各类资产项下每个资产详细信息的报告;政府资产地图是指对可标注地理坐标的资产,以及堆放处所、位置相对固定的资产,按照行政区域地图标注其地理位置绘制成的政府资产地图。

(四)政府资产报告的特点

1. 政府资产报告的本质是一个中性的统计制度,是对资产现状的客观登记、统计和描述,不改变资产的性

状、产权、价值等,不涉及也不主张任何权益和利益,不作为任何资产变动的依据。

2. 政府资产报告统计的对象是实物资产及其原始状态,不强调资产的资本化程度和可使用性,原则上不包括现金、银行存款、有价证券等货币资产和无形资产。

3. 政府资产报告强调的是基于国家政权占有和可支配的资产,更多指国土安全以及紧急征用等未来占有和支配的可能性。这里的“占有和可支配”不特指某种现有权利,不影响、不改变资产在现行法律和经济范畴内的任何方面。

4. 政府资产报告的编制和使用主体是政府。政府资产报告由地方人民政府编制,按政府行政级次上报,层层汇总、合并,形成全国政府资产报告。

5. 政府资产报告的统计范围设定为本级人民政府的行政辖区。跨行政辖区的基础设施等由上级人民政府合并为本级的完整资产。

6. 政府资产报告与政府综合财务报告的关系。一是政府综合财务报告是依据权责发生制原则,经过核算的财务报告,而政府资产报告是客观描述资产状态的统计报告,不进行核算;二是政府资产报告仅反映资产的客观状态,不强调资产计价、产权、资金来源和可用性经济特性;三是政府资产报告统计

的资产范围大于政府综合财务报告的资产范围,可作为政府综合财务报告的参考。

7. 政府资产报告与部门资产统计的关系。现行类似的涉及政府资产的统计制度主要有:国土资源部门关于储备土地、矿产和海洋资源的统计;财政部门行政事业单位占有和使用国有资产信息统计;住房建设部门的房地产市场监管统计报表制度;住房建设部门的城市(县城)和村镇建设统计报表制度;水利部门的水资源公报;交通运输部门有关公路、水路、铁路、民航、港口等运输能力的报告也反映部分资产信息。这些部门统计制度涉及的资产属于政府资产报告的资产范围,但统计的侧重点和目的不同,部门侧重于资产功能、使用、资金和价值等方面的统计,反映行业发展和管理成果,而政府资产报告仅重统计列举,不重其他方面。政府资产报告制度的编制需要与部门的资产统计数据相衔接。

(五)政府资产报告制度框架

政府资产报告制度包括:政府资产报告编制办法、政府资产报告编制指南、政府资产报告信息系统以及政府部门统一数据平台联网方案等。

政府资产报告的编制

(一)组织和分工

政府资产报告的编制采取自上而下、自下而上双向互动的工作方式。政府资产报告制度由国务院统一制定和颁布,并指定相应的职能部门牵头组织,自上而下发布指导性的资产分类、报表格式和编制指南。省级人民政府按照国务院的部署,组织本省(自治区、直辖市)的编制工作,层层对下布置。具体由县级人民政府负责组织,以基层社区、街道(村镇)为主体,承担具体的编制工作,在统计社区、街道(村镇)政府资产的基础上,按照县(区)、市和省级行政

级次,汇总上报。考虑资产的多样性和分类的复杂性,对国家发布的指导性的资产分类及报表格式,允许基层人民政府根据本地情况,经省级人民政府报国务院牵头部门同意后,予以增加、补充和调整,建立自下而上完善资产分类和报表格式的机制,最终形成全国汇总的政府资产报告。

(二)格式和内容

1. 政府资产目录。政府资产目录主要登记各级人民政府辖区内的资产名称和数量。原则上,按照前述九类资产类别进行名称登记,并列示资产的合计数量,编制过程是在资产大类之下,可按照资产性质、用途等进一步划分资产小类,进行统计。

2. 政府资产分类信息。在政府资产目录的基础上,由各级人民政府组织,对各类资产项下的每个单项资产的客观情况进行详细登记,包括资产的具体名称、在用情况、性质、初建年代、使用人、地理坐标或者位置、长度(面积、能力等)计量结果等信息。在制度初期,对于价格、产权归属等不作为政府资产报告必须填报的事项,但鼓励对相关信息清晰的资产,增加栏目进行反映。随着政府资产报告制度的成熟以及产权制度的完善,逐步补充完善对政府资产价格、产权等信息的统计报告。对于军用及涉密资产的统计信息,应当遵照国家相关的保密规定。

3. 政府资产地图。根据政府资产分类信息表,标注资产的名称、类别和地理位置,绘制成政府资产彩色地图。各级人民政府根据需要,均可拥有政府资产地图。

(三)编制和汇总

县级人民政府组织各社区、街道(村镇)参照统一发布的资产类别,对辖区范围的资产进行普查、登记,以政府资产分类信息要求的内容为参考,按照能计尽计的原则,最大化地统计资产信

息,制作单项资产卡片,作为编制政府资产报告的依据和备查档案,建立政府资产基础数据库,并据此编制、形成基层的政府资产目录和政府资产分类信息,上报县级人民政府。县级、地市级和省级人民政府,按照行政级次汇总,对跨辖区的同一资产进行合并统计,形成本级人民政府的资产报告。

政府资产报告的成果及应用

(一)成果

政府资产报告制度的建立标志着我国现行资产管理制度体系的完善和政府管理措施的进一步细化。我国以国有经济为主体的基本经济制度,决定了现行的资产管理体系以国有资产(资本)为核心,体现的是政府作为国有资本出资人职能实施的管理,没有全面反映一个国家整体的资产状况,缺少政府作为公共管理者职能掌握的资产情况。政府资产报告制度以客观存在为前提,不分所有制,将公共资产、自然资源、未确权的资产纳入反映,有助于反映政府的资产实力,是我国现行资产管理制度体系的有效补充。除了制度本身外,政府资产报告制度的成果还包括由各级地方政府编制、汇总形成的资产报表、地图及信息数据系统。具体成果包括:

两张表。即政府资产目录表、政府资产分类信息表。两张表之间按照资产大类形成对应关系,并在同类资产的数量上有勾稽关系。

一张图。指政府资产地图,包括电子地图和纸质地图。

一个数据平台。即政府资产报告信息系统。包括政府资产的卡片信息、两张报表的电子数据信息、数据采集录入系统、汇总生成系统、动态管理更新系统等。

(二)应用

政府资产报告由各级人民政府按权限拥有和使用。按照要求可向同级人

民代表大会报告。根据需要可选择向社会公布。各级地方人民政府有使用本级及下级政府资产报告成果的权利。主要用于：

编制政府综合财务报告。十八届三中全会要求深化财税体制改革，改进预算管理制度，建立权责发生制的政府综合财务报告制度。根据《国务院关于批转财政部权责发生制政府综合财务报告制度改革方案的通知》精神，政府综合财务报告以资产负债管理为主要内容，反映政府的财务状况和运行情况。政府资产报告制度与之相配套，是政府资产的“大数据”，反映政府资产的“家底”，是建立政府综合财务报告的基础支持。各级人民政府应当按规定不断完善政府资产价值、产权、资金来源等信息，用于政府综合财务报告的编制。

制定经济战略规划。经济发展战略和规划的制定，需要结合自身资源和实力的基本情况。政府资产报告是政府资产在全国分布情况的“数字地图”，反映国土范围内各级政府拥有的资产（资源）情况，可以为国家实施重大产业结构调整布局调整、发展新兴产业、战略性资源开发等提供支持，有利于国家战略规划更加科学、合理、有效，提高政府的相机抉择水平，增强宏观调控的前瞻性和针对性。地方人民政府可以运用政府资产报告，推动城乡一体化建设，优化城市功能，指导产业定位，制定经济发展规划。

吸引资本要素流入。运用政府资产报告，地方政府可以发挥资源禀赋优势，对可资本化的自然资源和经济资源，进行评估作价，一方面可以增强地方政府举债能力，另一方面可以推动市场化、产业化发展，按照混合所有制的形式，研究股权配置预案，提出资金、技术、人才等投资需求，形成本地可投资的项目目录，以人民政府的名义向社会公布，广泛吸引社会资本、技术和人



才，促进生产要素流动，创新资源配置方式，培植新的经济增长点，带动产业发展和经济繁荣。

应对重大公共危机。我国国土面积广大，地理环境复杂，自然灾害频发，加上经济发展不平衡，地区间政府财力状况差异较大，在涉及国土安全、生态安全和重大公共利益等危机事项突发时，受灾地区往往难以投入足够的财力、物力，需要上级和周边政府间的统筹协作。政府资产报告有利于在应急、救灾和战备状态下，实现就近、快速的政府资产调配，向灾区提供最便捷的支持，既可以节约财政预算资金，降低国家救灾成本，也有利于发挥资产效能，实现资源配置效益最大化。

维护公共资产安全。我国大型基础设施、道路、通信、电力、管道等资产，分布阵线较长，受自然灾害和人为损坏的影响，多年来维护保养较难，无论人力还是资金，管理主体均鞭长莫及，成本代价高昂。政府资产报告制度按照属地原则，由基层人民政府实施统计编报工作，客观上宣示了资产的公共属性和政府加强资产安全维护的立场和要求；同时，组织资产普查，需要动员一定数量的基层群众参与，便于树立爱护公物

人人有责的观念，可以发挥基层政府的职能优势和属地人力资源优势，有利于完善社会治理体系，实现政府资产的社会化管理，减少资产日常损害，维护公共资产安全。

建立统一数据平台。根据十八大关于“加快建立国家统一的经济核算制度，编制全国和地方资产负债表，建立全社会房产、信用等基础数据统一平台，推进部门信息共享”的要求，各级人民政府资产报告数据应当按照规定，支持国家建立部门统一的信息数据平台。同时，根据健全国家自然资源资产管理体制的要求，对政府资产报告中统计的水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源（源）进行确权登记，为实行资源有偿使用和生态补偿制度提供依据。

政府资产报告制度是加强资产管理的基础制度，需要稳步推进。在制度实施的初始阶段，可以通过一定范围的试编，逐步完善资产分类和报表体系，搭建起全国联网的数据平台。随着政府资产报告制度的普及和成熟，不断补充和完善资产价值、产权等信息，最终形成信息准确、内容完备的政府资产报告。

（作者单位：财政部资产管理司）

责任编辑 黄悦