

报上级财政备案。

(四)降低或取消财力困难县(市)的资金配套比例。建议进一步优化投资结构,依据经济发展水平区分不同地区,合理确定地方财政和农民自筹比例。尤其对以农业为主、欠发达贫困地区的县(市),要相应提高上级财政投资比例,降低甚至取消基层财政和农民自筹比例,以减轻基层政府的财政压力和农民的负担,避免基层弄虚作假、截留挪用涉农资金问题的发生,让财政支农资金真正用在“三农”上。

(五)强化监督检查机制,实行全程监督。整合后的支农资金相对集中且金额较大,为确保资金使用安全,需要对资金整合的各个环节实行全程监管。在资金支付上,要严格实行国库集中支付制度;在项目执行上,实行政务公开,推行项目公示制、工程招标制、政府采购制和工程监理制等;在资金监管上,实行财政报账制,并有效发挥纪检、监察、审计部门职责,加强整合资金的审计、监督、检查,逐步建立起财政支农资金整合项目考核考评体系。把对项目工程效益的动态跟踪调查和分析监测评价工作,贯穿项目前期准备、中期建设、后期效果和最终效益评价全过程,保证项目工程效益的充分发挥。

(作者单位:广西财经学院)

责任编辑 张敏

完善行政事业资产管理机制的对策建议

□吴涛

随着经济发展和财政保障能力的提高,山东省济南市行政事业资产规模也不断扩大。截至到2012年底,全市行政事业资产总额已达到670亿元,其中行政单位208亿元,事业单位462亿元,市级资产总额331亿元。但从近年来审计结果看,济南行政事业资产管理仍存在一些薄弱环节,主要表现为家底不清、账实不符,特别是固定资产账面价值与实际价值相差甚远,造成“有账无物”或“有物无账”、信息失真的现象十分严重;资产使用效率不高,盲目求全、求新,造成大量资产闲置浪费;资产管理中偏重于“用”和“出”的管理,却忽视了“入”的管理,造成资产配置在单位之间不均衡、不合理、不公平,普乐不均现象严重;一些行政事业资产被转作他用,一些部门和单位利用资产对外投资、出租等取得的收益私设“小金库”,坐收坐支、贪污、挪用以及侵吞国有资产等腐败现象时有发生;信息不畅、管理方法和手段落后制约了行政事业单位资产管理水平进一步提高。因此,加强行政事业单位改革、改制过程中的资产管理,防止国有资产流失,合理配置行政事业资产,是行政事业资产管理工作的新任务和新挑战。

(一)加强资产管理制度建设,建立健全法律制度体系

1. 完善法律体系,确保有法可依。从长远来看,应考虑制定一部《行政事业单位国有资产管理法》,使众多的经营性和非经营国有资产管理在基本法的统率下协调发展。从近期考虑,为了适应依法行政的需要,改变行政事业单位国有资产管理随意性大的现状,尽快实现规范化和法制化管理,先行

起草和出台一部《行政事业单位国有资产监督管理条例》更为可行。

2. 完善制度体系,确保有章可循。一是要建立资产配置预算制度,明确资产配置预算的范围、标准、程序及与部门预算的关系。二是要建立资产管理标准制度,制定资产更新报废和配置标准,促进资产管理公开、科学、均衡。三是建立资产评估管理制度,明确评估范围、方法及核准、备案程序。四是要建立产权交易管理制度,对房屋建筑物、机动车辆、大型设备等资产实行公开集中处置。五是要建立绩效考核和奖惩制度,提高资产使用效益。六是要完善报废、报损、出售申报制度。

3. 形成监督体系,确保规范有序。一是各级财政部门要切实加强对行政事业单位国有资产的预算监督,要坚持优化配置、按标准配置,加强从“入口”到处置报废全过程的监督管理。二是审计部门要加强对资产的审计监督,并重点监督国有资产的收益缴库情况。三是纪检监察部门要严格执法,对各种损害国有资产权益、造成国有资产流失的行为要依法查处,对检查出来的典型问题要公开曝光。四是要强化会计监督。要加强会计核算,做到账实相符,实现资产管理、预算管理和财务管理紧密结合,并建立资产管理统计考核评价体系和信息网络系统。

(二)建立资产清产核资机制,切实确保资产明晰规范

1. 提高管理意识,定期清产核资。各级政府及其财政部门一定要强化自觉的资产管理意识,设置专人管理,建立资产明细,并定期对各行政事业单位的资产结构和管理现状进行检查分析,盘活存量资产,防止积压闲置,做到物尽其用。各级政府及其



财政部门每年可以确定资产的一项大类作为专项审计的对象,对资产使用部门进行重点抽查核对,并将资产管理作为行政事业单位离任审计的重点内容。财政部门每年可以进行一次行政事业资产产权登记,将清产核资确定的资产登记在“产权登记证”上,纳入单位的账务管理,并做到账实相符。

2. 实行三位一体,账实相符明晰。按照两令明确的管理体制,财政部门要从代表国家管理政府公共财产的角度,从新时期国家完善和加强行政事业资产管理体制的角度等方面提出加强行政事业资产监督管理的原则和宏观要求,明确资产监督、管理的方向并制定有关制度。主管部门要结合行业资产的属性和特点,提出其行业资产监督管理的要求。行政事业单位要结合本单位实际和业务工作需要,因地制宜地制定内部资产管理、监督的责任机制和运行机制,确保资产在占有、使用过程中账实相符明晰等。只有落实这三位一体的职责,才能切实改变“监管缺位,单位越位”的资产管理不良现象,形成层次明确、管理科学、制度完善、工作高效,各司其职,各负其责,共同管理的格局。

(三)建立资产调剂共享机制,公平

发挥存量资产效益

1. 强化政府所有,坚持共享共用。有关数据表明,我国科学仪器设备数量比欧盟15国总量还多,而这些设备大量集中在学校、科研院所、医院等事业单位,重复购置现象严重,利用率低下。因此,强化行政事业单位资产为政府所有的意识,树立行政事业单位资源整合与共享共用理念,按照公平、公正、效率的原则配置资产资源,建立起政府主导的、由财政部门统一监管的行政事业资产调剂共享平台十分必要和急需。济南市财政部门要积极探索资源共享机制,在大力推进内部资源整合的基础上,对大型设备要实行“财政投资、一家构建、数家共享、市场运作”的方式,优化部门之间的资源配置,以缓解资金供求矛盾,提高设施、设备的利用率。

2. 采取多种形式,推进资源整合。一是要建立网上共享共用平台。要借助资产信息系统,对分散在各单位的可供行政事业单位共用的资产进行集成整合,通过设立包括共享共用资产数据库、网上运作流程等有关信息在内的门户网站,搭建资产拥有者和使用者之间的桥梁,提高资产使用效率。二是要开展车辆使用调剂。为有效制约单位车辆

配置不均衡的现象,一方面,要委托市级机关事务管理局对行政机关所有车辆实行“六统一”管理,包括统一编制、统一购置、统一牌照管理、统一调配、统一处置以及统一定点维修。另一方面,行政事业单位车辆要实行定时定量报告制度,财政部门分季度将单位车辆使用和购置情况进行统计、审核汇总,按照车辆编制定额和存量状况审核单位车辆情况,并及时上报市政府批准。三是要通过补贴、奖励等手段推动资源共享。财政每年可以投入一定数额的经费,设立共享共用基金,对资产拥有者和使用者进行双向奖励,或者在部门预算中奖励一定比例,充分调动资产占有单位面向社会服务的积极性和主动性,同时引导和培养资产使用者优先考虑共用而非购置的观念和意识。

(四)建立资产预算结合机制,全面提高资产运行效率

1. 进行源头控制,制定配置标准。为保证各项工作任务有充足的资源供给,同时又尽量避免出现结构性失衡,一要按照“先大后小、先点后面”的次序和“基本可行、因地制宜”的原则制定资产的配备标准。所谓“先大后小”就是先制定大宗资产的配置标准,再逐步制

定其他资产的配置标准。所谓“先点后面”就是先试点，取得经验后再全面推广。所谓“基本可行”就是充分考虑现阶段资产使用的实际情况及财力可能，从实际出发制定配置标准。所谓“因地制宜”就是不同县区、不同部门、不同单位、不同性质应区别对待，情况不同、标准不同。二要建立公物仓集中统一分配制度。要通过实物资产配给中心（也称公物仓），对政府设置的临时机构或举办的大型活动、会议等配置、使用的资产进行统一标准统一配备管理。

2. 建立资产预算，解决资产配置失衡。在预算编制阶段，资产管理部门通过分析资产存量状况，进而提出资产配置审核意见，为预算部门编制预算草案提供准确可靠的支撑信息；预算部门将通过审批后的正式预算的资产预算信息反馈给资产管理部门，为实施资产预算跟踪管理提供依据。在预算执行和调整阶段，预算执行部门将在资金拨付、履行政府采购等手续后形成的资产信息，动态地传递给资产管理部门；资产管理部门及时跟踪资产预算执行的结果，记录并输出资产增减变化的数据，为预算执行和资产调剂提供参考信息。在预算的报告分析阶段，资产管理部门全面总结分析资产的动态情况，形成期末资产报告，与决算报告相互印证，以达到资产管理与预算管理相互辅助的双线管理。

（五）完善日常监督管理机制，确保国有资产安全完整

1. 把住资产出口，确保处置规范。一是处置程序要规范。处置资产必须要经过单位领导集体研究，专管部门审核把关，有权机关审查批准等程序。如果是报废资产，事先要由专业人员或者机构对资产技术性能进行鉴定，以确定该资产确实丧失任何使用价值，符合资产报废要求。二是要进行必需的资产评估。借助社会中介力量，通过资产评估核定资产的公允价值，以此作为确定资产处置

价格的依据。三是处置方式要规范。对于一些特定资产的报废报损，国家有特定的处置方式，比如处置报废电子设备和汽车等，必须交由国家指定的企业予以回收。除此之外，资产处置方式要引入处置价格竞争机制，才能保证资产处置客观公正，最大限度地避免国有资产流失。

2. 建立审批制度，实行阳光操作。一是要严格审批。通过对有偿使用资产的合法性、可行性和效益性，有偿使用资产的合规性与安全性，有偿使用资产项目对国有资产法定权益的保障性等内容进行审查、论证，能够最大限度地维护国有资产的安全完整和法定权益。这既是审批管理的重点所在，也是审批管理的目的所在。二是要合理确定价格。资产有偿使用价格是否合理，直接关系到国有资产是否流失，涉及国有资产应有价值是否得到保障。所以，价格确定必须要做到客观公正和准确。三是方式要公开。资产有偿使用的方式应当是公开、公正、透明和竞争的，实行阳光操作和竞争，才能确保实现国有资产价值的最大化。

3. 围绕财源建设，加强收入管理。行政事业资产运营收入主要涉及资产有偿使用、处置和其他有收入的资产行为，通过运营取得的收入必须要全部上缴财政国库，统一纳入同级财政预算管理。根据单位性质和资产用途不同，行政事业资产可划分为三类，针对每类的特点，应用不同的运营方式，提升资产收益水平。第一类资产是党政机关、各民主党派、人民团体及其具有行政职能的全额事业单位占有、使用的资产，应按照“政府统一所有、授权运营机构运营、财政部门监管”的原则，由政府授权成立专门的国有资产运营机构通过投资、拍卖、委托、租赁、抵押等多种形式统一管理运营。第二类资产是有一定财政拨款补助，承担社会公益、社会服务职能的事业单位占有使用的资产，主要涉及教育、文化、卫生等公益性单位，

应着眼于盘活存量资产，优化行业资产配置，通过市场运营化运作，吸引社会资本入股，促进全行业资产壮大，从而保证资产收益最大化。第三类资产是不具有行政职能的生产、经营、开发和服务类事业单位占用使用的资产，要加快改革改制步伐，逐步推向市场。

（六）完善资产管理信息系统，全面推进管理的信息化

1. 建立动态系统，实现实时管理。一是要建设集日常管理、就地审批、及时受理、限时办理、查询于一体的资产管理信息系统，通过实现管理的动态化、信息的数字化和途径的网络化，使国有资产的管理与服务变得更透明、更直观，效率更高。并以信息系统建设为契机，完善、落实各项管理制度和内部控制制度，将制度制定的业务流程镶嵌在资产管理信息系统中，夯实信息系统建设制度基础。二是要实现“人人管公物，物物有人管”的科学管理，每个单位要有资产管理人，每个处（科）室要有资产保管员，每件资产要有具体使用人。所有的国有资产要全部按照存放地点、所属处（科）室、具体使用人员存入“动态系统”，资产、地点、人员要相互对应，做到责任到人、到物，从而将监督管理的关口前移。

2. 进行定期监督，确保内容详实。为深入推进济南行政事业资产管理信息系统建设的各项工作，财政部门应通过检查验收等方式，对信息系统建设的组织管理、实施质量、基础数据质量、应用情况等各个方面进行监督，并对基础数据质量进行重点监督。要制定详细的检查验收标准和方案，以对照检查，查遗补缺，及时整改，夯实基础；也可以把定期监督和重点监督相结合，从而保障资产账簿和资产管理卡片的规范性，保证账卡一致、账表一致、账账相符，促进资产信息系统的准确和真实。

（作者单位：山东省济南市财政局）

责任编辑 李永佩