

义乌行政事业单位国有资产 管理改革的实践与探索

□ 课题组

加强行政事业单位国有资产管理对于提高公共资源使用效益,促进社会经济资源最优配置具有重要意义。近年来,浙江省义乌市按照资产管理科学化、规范化、精细化的要求,着力健全机制、完善机构、规范操作,积极推进行政事业单位国有资产管理改革。

(一) 健全机构,推进资产专业化

管理

义乌市按照资产所有权与使用权相分离的原则,推行“统一产权、集中管理、授权使用”的行政事业单位国有资产管理体制,专门组建了日常管理执行机构——市公共资产管理中心,与市机关财务管理核算中心实行“两块牌子,一套班子”,建立了“财政局—公共资产管理中心—资产占有

使用单位”三层管理模式,实现“横向到边”的三级联管体制。财政局作为行政事业单位资产管理的职能部门,对全市行政事业单位国有资产实行综合管理;公共资产管理中心作为枢纽,负责日常管理和监督,并代表政府统一行使产权所有人身份;占有、使用单位负责本单位及下属单位占有使用的资产实施具体管理和监督。这

力推进林业发展的硬件设施建设。完善森林防火、病虫害防治等危及全局、群众个体投入难的林业服务体系公共财政投入机制。加快推进涉林“一事一议”财政奖补工作试点,不断完善村级“一事一议”奖补资金扶持林业项目的办法和模式,促进林业公益事业快速发展。尽快完善森林资源资产评估管理办法,明确机构设立和人员资质认定的程序,保护林业资源公正有序流转。进一步落实中央关于支持林业发展的金融政策,切实解决“惜贷”问题,逐步建立有利于林业发展的宽松金融环境。

(五) 坚持分类指导,进一步完善育林基金制度。自上世纪50年代开始征收的育林基金为保护我国森林资源、发展林业生产发挥了重要作用。

但随着集体林权制度的变革,林业生产经营关系由集体化、组织化转为单户分散化,育林基金对林业生产的效益逐步弱化,并且直接涉及林农的利益分配,限制了林业发展活力。因此,巩固和完善集体林权制度改革,必须相应理顺与此相适应的分配关系,降低直至取消育林基金,逐步建立起更为合理的森林生态效益补偿基金、生态大县奖补机制和碳汇基金制度,鼓励一些省份开展试点探索。考虑到当前县市财力基础普遍薄弱,尤其是林业大县,育林基金是保障其林业事业稳定发展的支柱财源,在新的分配制度尚不到位的情况下,不宜对各地取消基金实行“一刀切”,建议分类指导、分步实施。有条件的地方可先行取消;确有困难的,也要逐步降低征

收标准,分年消化减收缺口,并建立中央与地方责任共担机制,形成保障合力。县市财政主要保障林业行政事业费支出需求;省级财政要增加一般性转移支付,适当弥补地方既得利益;中央财政要通过建立林业生态主体功能区等奖补机制,加大对林业大县的转移支付,促进林业大县可持续发展。同时,各级要加强对涉林资金的监管,提高资金使用效益。

(六) 加快建立林木储备制度,确保我国木材安全。随着我国经济发展和城镇化的加快,对木材的需求量仍将增加,要加大对林木储备的保障力度,健全林木保护与采伐管理体制,确立林业安全循环发展机制,增强林业发展活力和可持续发展的能力。

责任编辑 陈素娥

一模式进一步理顺了各部门的管理职责，资产管理职能分工更加科学，实现了资产的专业化管理。

(二) 明晰产权，推进资产法制化管理

产权明晰是资源最优配置的前提。义乌市切实转变国有资产管理理念，从过去主要依靠行政方式管理向依靠法律手段管理转变。建章立制，先后出台了《行政事业资产管理办法》等一系列文件，从制度上规范行政事业单位国有资产管理。统一产权登记，于2009年3月全面部署和开展了行政事业单位国有资产产权统一登记工作。公共资产管理中心代表各行政事业单位向市国土和房管部门申办所有权及相应土地使用权。明晰产权，明确规定公共资产管理中心代表市政府行使行政事业单位房屋及建筑物、土地等资产的所有人身份，并统一对外实施投资、资产出借、处置和调剂等权利，而行政事业单位仅享有占有、使用权。

(三) 依托信息，推进资产精细化管理

义乌市以信息系统建设为依托，构筑信息平台，建立了一套与改革相适应的资产管理信息系统，全面、及时、准确地记录并反映全市行政事业单位国有资产的规模、总量和具体分布情况，夯实资产基础数据，实现资产动态精细化管理。配发资产“身份证”，对普通设备资产粘贴电子条码标签，通过扫描录入方式实现数字化卡片管理；对各单位占有、使用的房产和土地，在国土数字地图上建立矢量图片标注，记录并显示房产地址、面积、楼层分布、使用情况等具体信息。目前，“身份”信息量已涵盖365家单位的44.97亿元账面资产。建立“身份”信息维护机制，由公共资产管

理中心维护资产所属单位、数量、金额、购置时间等账务信息；由占有、使用单位维护资产使用人、品牌、编号等具体使用信息。完备资产基础数据库，做到账、卡、实相符，有效确保了从资产配置、日常使用管理到处置的全过程精细化管理，为下一步实现资产购置、产权变更等管理事项的网上申报、审批奠定基础。强化预算决策参考的服务功能，建立资产财务核算和报表汇总分析报告制度，完善资产分类查询、统计等功能，为政府、部门预算决策提供可靠依据。

(四) 科学配置，推进资产标准化管理

建立配置标准，统一制定常用办公设备配置标准和相关定额，严格资产配置和更新。规范增量资产审批程序，并与部门预算相结合。行政事业单位先按配置标准提出拟购置资产的品名、数量，测算经费额度，填报《义乌市行政事业单位资产购置预算编制报表》，随同部门预算报市财政局。经财政部门审核后，形成部门采购预算草案，报经市人代会审批后，

与部门预算一并下达，同时对单位部门预算购置属于政府采购目录的资产依法实行政府采购。加强资产调剂使用，初步建立资产管理和预算管理信息共享机制、配置机制和重大资产形成联席会审机制。同时，按照“先调后购(建)”原则，建立了闲置资产的调剂制度，把行政事业单位占用的长期闲置、低效运转和超标配置的资产，以及由于人员编制缩减、职能变更等原因闲置的资产调配到需要的单位，盘活存量资产，提高资产配置效率。

(五) 市场运作，推进资产效益化管理

制定资产处置的标准，对交通工具、办公设备、办公家具等资产的处置分别设定了最低使用年限，并明确要求专用设备最低使用年限的设定要根据专门性能和专业用途以及相关行业标准和技术部门鉴定，未达到规定年限一般不得申请处置。明确审批权限，规定固定资产处置须经主管部门审核后报财政部门审批，房屋、土地等重大资产处置经财政部门审

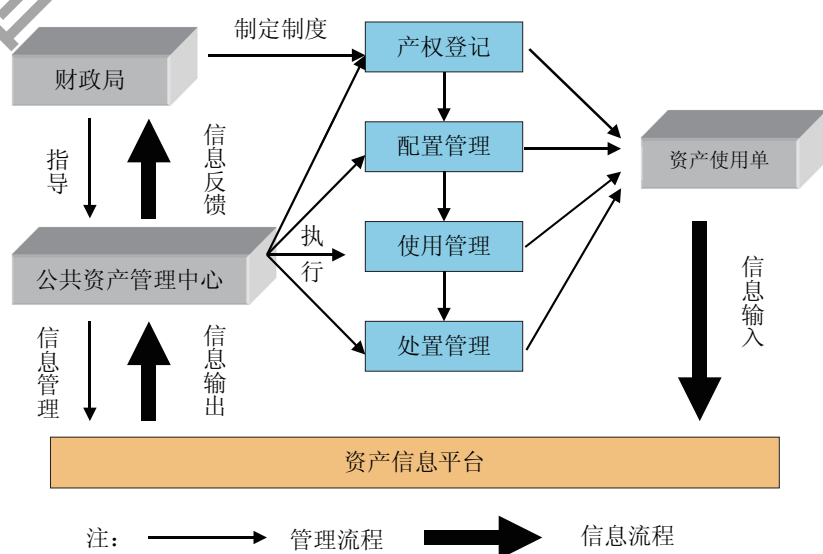


图1：义乌市行政事业单位国有资产管理流程图

核后，须报市政府审批。规范处置行为，经批准处置的资产，各单位须向公共资产管理中心办理资产移交手续，由公共资产管理中心统一处置，处置结果报财政部门备案。以市场化的方式来处置闲置资产，规定以有偿转让方式处置国有资产的，必须在依法设立并具有国有产权转让资格的产权交易机构内进行；处置房屋、土地及评估价值在100万元以上的国有资产，产权交易机构要通过招标选定；国土、房管、交警、运管、物资回收等部门对行政事业单位未经批准处置的土地、房屋、车辆不予办理登记、回收等手续。同时，分散在各个部门单位的闲置房产由公共资产管理中心统一管理，并按照公开、公平、公正的原则向全社会进行公开拍租。严格规范处置收入管理，资产处置收入全部进入财政收入“笼子”，严格实行“收支两条线”管理，规范资产收益分配秩序。

义乌市行政事业单位国有资产管理改革取得了初步成效，实现了产权归位、优化了资产配置、盘活了资产收益、促进了廉政建设。但由于改革的渐进性和复杂性，仍面临着一些不容忽视的问题。如配置的科学性、与预算管理的紧密结合性、信息平台的完整性等方面都有待进一步完善。

(一) 理顺管理体制，进一步形成监管活力

一是完善配套制度。在制度建设方面，义乌市已经做了大量工作，形成了一些管理规章，但仍需进一步完善相关细则，对管理规章进行适应性调整和配套性建设。目前，应针对不同类型的资产以及资产的产权、配置、使用、处置、监督等各管理环节，制定完善系统的管理办法，真正实现规范化、制度化和科学化管理。

二是理顺管理体制。一方面，要构建纵向到底的管理体制。义乌市已

建立了横向到边的联管体制，但对于乡镇(街道)行政事业单位资产的监管还未真正到位。因此，要在横向到边的基础上，加强乡镇(街道)行政事业单位资产的监管，形成“市级财政统管—乡镇财政协管”纵向到底的监管体制。另一方面，要进一步理清职责，加强内外联动，形成各部门分工明确、通力协作的机制。在行政事业单位内部，要建立主管领导、会计核算人员、资产保管人员各环节各负其责、相互配合、相互制约的联动机制。在财政机关内部，建立部门预算管理、国库管理、非税收入管理等职能机构相互联动的机制。加强部门间沟通，理顺资产管理的决策权、执行权、监督权，切实履行各自职责，做到从程序上规范、从源头上控制，进一步形成内外联动的监管活力。

(二) 健全配置机制，实现资产与预算管理的无缝对接

一是进一步完善资产配置和更

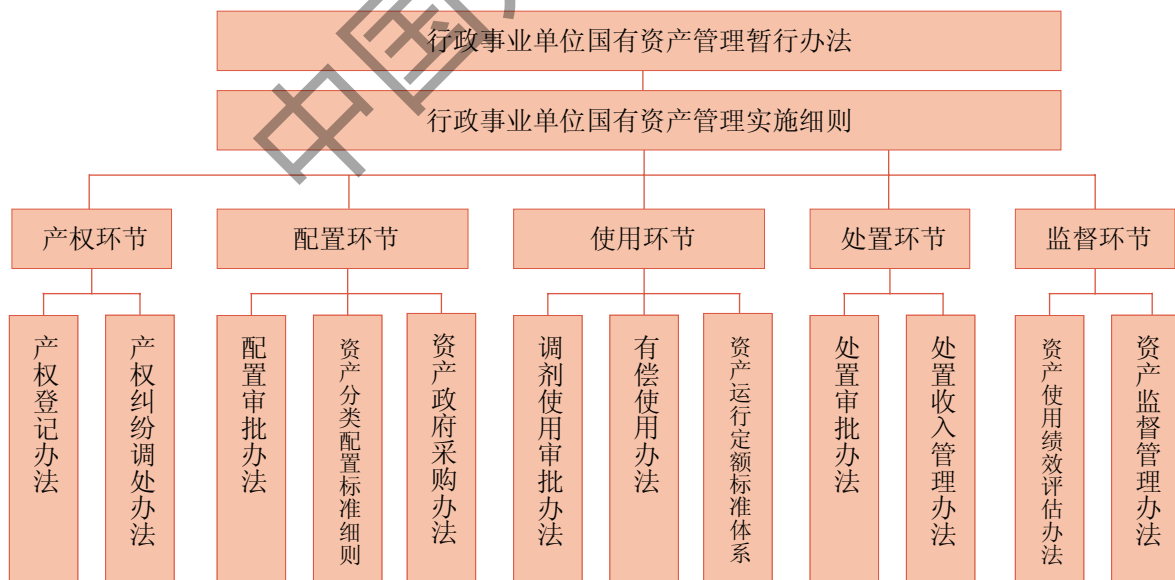


图2：行政事业单位国有资产管理制度的框架

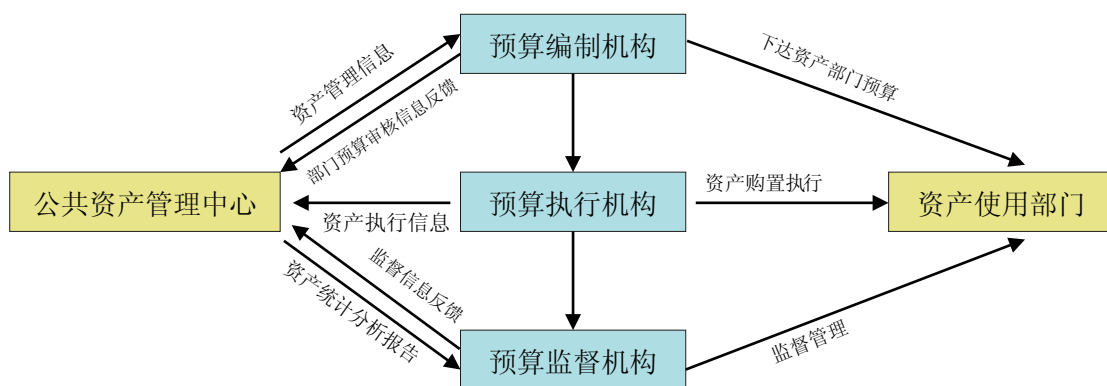


图3：资产预算管理流程图

新标准。在常用办公设备配置标准的基础上，研究制定房产、通用设备、专用设备等分层次的配置标准体系，使得配置标准涵盖范围更加全面、规定更加具体、标准更加符合实际，并成为编制部门预算的科学依据。还应根据不同行业、不同类型、不同规模的事业发展特点，制定事业单位专用资产配置标准，为事业单位资产配置预算审批提供科学标准。尝试建立资产运行费用定额体系，重点应研究制定房屋建筑物、车辆、大型设施设备等行业运行维护费标准。

二是进一步规范资产管理流程，实现与财政预算编制、执行、监督流程相衔接（见图3）。在资产预算编制阶段，公共资产管理中心分析资产存量并提出资产配置审核意见，为预算部门编制预算草案提供信息；资产预算通过后，预算编制部门将正式的资产预算信息反馈给财政资产管理部门，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，预算执行部门将履行采购、资金拨付等手续后形成的资产信息，及时传递给财政资产管理部门和公共资产管理中心。同时，公共资产管理中心及时跟踪资产预算执行结果，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。在预算报告分析阶段，财政资产管理部门在公共资产管理中心数据的基础上，全面总结分析资产的动态管理情况，形成期末资产报告，加强资产管理和监督。

三是建立资产预算执行跟踪管理机制。将资产管理纳入财政改革整体的制度设计之中，积极探索资产配置预算执行监控的方法和路径，规范资产管理与国库集中收付、政府采购等改革有效衔接的业务流程，提高资产配置的科学性、合理性和规范性。

（三）拓展信息平台，实现资产动态管理

利用现有行政事业单位国有资产数据库和金财工程平台，拓展信息管理模块，研究开发资产管理信息系统，实现资产全过程动态管理。从资产配置、使用、处置、调剂等环节入手，开发具有资产登记、核查、申报、查询、分析、统计、汇集、审核、复核、管理和智能分析等功能的管理模块，并实现与金财工程各端口的有效对接。在金财工程统一框架下，实现与部门预算、政府采购、国库集中支付、财务核算等系统信息共享，实时监控各单位资产的存量、运行、增量、效益情况。

（四）引入绩效理念，进一步提升资产管理效益

建立资产使用效率评估体系和科学的绩效评价机制，挖掘国有资产绩效评价的经济价值。设立绩效目标和评价指标，并且在考核指标设计上，坚持“能量化的尽量量化，不能量化的尽量细化”基本思路，以各部门固定资产实际使用及消耗情况，通过数学模型或数学公式计算资产净值率、成新率、使用频繁度、维修费率、故障率、年正常使用率等指标。在评价方法上，通过定性评价与定量评价相结合、总量分析与比率分析相结合，进行综合分析评价。重视对评价结果的运用，将资产管理和使用绩效纳入到对行政事业单位的考评体系中，将评价结果与预算补助挂钩，有效激励单位提高管理效率。同时，推行成本核算，将所有的公共资源投入纳入到成本核算和报告制度中，强化单位的财务责任，形成自上而下的考评体系，有效地约束单位资产管理行为。

（浙江省财政厅课题组：余丽生 冯健 陈优芳 虞斌 卢名辉
 义乌市财政局课题组：赵健明 赵绍辉 王正 龚朝辉 杨云松）
 责任编辑 张蕊