

法国政府公共资产管理

■ 财政部教科文司

法国公共资产管理的基本情况

1. 公共资产定义。法国关于政府公共资产的界定,有广义和狭义之分。广义上的公共资产指属于国家所有的一切财产和财产权利的总称,包括各种形式的投资及其收益、凭借国家权力取得或者依据法律认定的各种类型的财产或财产权利,可分为经营性、非经营性和资源性资产,其中包括了国有企业资产和金融资产。狭义的政府公共资产一般指由行政主体和非盈利性公共机构支配的直接服务于公共利益的资产,主要包括公众直接使用的资产以及供执行公务所需要的资产,与我国行政事业资产类似。本文涉及的法国公共资产,主要指狭义的公共资产。

2. 管理体制。法国代表国家履行公共资产管理职能的是经济财政工业部(以下简称财政部),主管部门和使用单位负责具体管理。从整体情况看,法国公共资产的管理体现了按重要性区分对待的原则,由国家监控的部分一般是稀有性的文物、博物馆及为数众多、价值较高的土地和房产。财政部作为国家管理公共资产的代表,自2001年以来,在内设机构中明确了专门负责管理公共资产的部门。主管部门则主要通过起草和制定一些相关法案条例,对本行业所属公共资产管理进行规范。而除国家监控的资产以外的其他资产则由占有、使用单位管理,在法律框架下运行,国家不作过多干

预。法国在行政层次上分为中央、大区、省、市四级,与之相适应,公共资产也按不同的类型归属不同层次的政府,实行“分级所有,分级管理”。

3. 资产购置和使用。单位根据固定资产折旧情况和管理委员会评议做出新增资产计划后,在来年预算中进行申报,由主管部门和财政部门进行审核后报议会批准。单位对于资产使用有很大自主权,除地产、房产外,主要是由单位的管理委员会决定资产的使用。但公共资产一般都不能用作对外投资或参股,不能作为取得收入的手段。单位为履行公共服务职能所需经费,由财政根据实际情况通过正常的预算渠道解决。

4. 资产处置。公共资产根据不同类别,在处置权限和程序方面分别作出了相应规定。一是土地、房产。财政部代表国家对土地、房产进行管理,国家所有的土地、公共房产,产权全部登记在财政部名下,由财政部提出资产处置方案,经财政部所属国有房地产总局评估后予以公开出售或拍卖,单位没有自由处置的权力。二是无形资产。对卢浮宫等历史、艺术博物馆、特许经营权等,原则上不允许随意处置变卖,如进行对外投资,其收益应上缴国家一部分;专属于单位的专利、品牌等则由单位自行管理。三是设备固定资产。单位按照法律规定行使法人财产权,除了涉及国家机密、文化遗产、重要战略物资及国家统一

管理的土地、房产外,均由法人单位负责日常管理,因此其增减变动的决策权主要在单位。

5. 资产的共享共用。法国在这方面采取了很多成熟有效的措施,如学校的体育馆、体育场等设施归市政府所有,在教学时间由学校使用,课余时间就成为公众进行文体活动的场所,这些设施由一个类似俱乐部的机构负责运营,维护费用由市政府承担。此外,在巴黎的许多高等学校并不拥有自己单独的图书馆,法国政府斥巨资在巴黎修建了规模宏大的密特朗国家图书馆,在巴黎读书的学生每年只需交纳很少的费用便可随时到国家图书馆阅览、学习。在对医院的资产管理上,一些大型检查设备采取社会化处理,贯彻“但求所用,不求所有”的原则,比如核磁共振就是由生产厂家负责运行和提供检查服务,由医生开出检查单,多个医院的病人都到指定的场所集中进行检查。

6. 绩效考核。法国十分重视对公共资产使用的绩效进行考核,并作为资产配置和处置的重要依据,采取了一系列奖惩措施。如对一些历史悠久的博物馆,当地议会、政府每年都对其使用效益,尤其是社会效益进行综合评价。不仅考核财产的维护、保养、收入、支出等情况,更对其文化推广过程中发挥的作用进行关注,将接待参观者的人数,参观者的人员结构、增减变化以及承办、举办各类文

化活动的情况等等都作为评价指标。此外,对医院,卫生部门的管理中,设计了700多项考核指标,如人口分布及疾病特点、为社会提供医疗救治服务的数量和质量、病人在医院就医时间长短、医院在各地分布的合理性等,对资产使用情况进行绩效考核。

法国公共资产管理的特点

除了采取其他国家普遍运用的比较成熟的资产管理方式之外,法国公共资产管理还有其自身独到的特点可供借鉴。

1. “两个结合”是显著特征。在管理体制上,与政治体制和预算管理体制相结合;在管理方式上,与预算管理相结合,是法国公共资产管理的重要特点。一是在每年议会通过的预算法案中,都会详细涉及公共资产的配置、维护和处置方案以及相应的支出安排,预算法案一旦通过,各公共部门、机构就必须严格执行,财政部、审计法院、议会都将对包括资产管理情况在内的预算执行情况实施监督。二是在与预算管理相结合上,一方面,在安排预算时将公共机构资产占有、使用和配置情况作为分配财政资金的重要因素;另一方面,将公共资产处置作为重要的财政政策杠杆加以运用,例如2006年,法国财政赤字占国

内生产总值的3.1%,已经超过欧盟规定的3%的上限。在这种情况下,法国政府多次表示,国家将从现有1400万平方米的国家公园中拿出闲置的100万平方米向市场出售,从中可收益近15亿欧元,这笔收入将用于弥补财政赤字。

2. 制定和完善法律体系是主要手段。法国行政部门对公共资产使用处置的直接干预比较少,国家只对比较重要的资产进行重点监控和管理,资产使用单位自主权较大。与之相适应,规范公共资产使用单位行为的主要手段不是行政审批,而是通过制定严密的法律法规,对资产管理的每一个环节进行规范,国民也主要依靠法律来监督公共资产的管理。目前,法国涉及公共资产管理的法律法规主要有四个层次:一是在财务管理根本大法方面,《公共财务总法典》是财务管理最高层次的法律,其中有一部分关于公共资产管理的规定,规范公共资产管理行为的条款就有700多条;二是在组织和程序法方面,通过了财政组织法法案,具体对公共资产的所有权、管理权、使用权、处置权及会计核算、报告方式做了详细规定;三是在预算管理法律方面,每年通过的预算法案中都会涉及具体的公共资产购建、维修和处置事项;四是在主管部门的一些法规中也涵盖了部分资产管理内容。

3. 无形资产管理是重要内容。针对公共部门对国有无形资产的管理松散问题,法国政府成立了国家无形资产管理局,由财政部托管,主要职责就是帮助政府各部门更好地评估和管理所掌握的无形资产,争取使其创造更大的价值,其中既包括政府部门掌握的专利、许可权、无线电频率的使用授权等,也包括一些统计数据的取得。此外,为适应互联网的快速发展,无形资产管理局承担了帮助各级部门避免公共地点名称被滥用和侵占的职能,有力地保护了国有无形资产。

4. 适当引入市场机制是财务创新。法国非常重视在公共资产管理中借鉴企业财务管理的精神和思路,与社会和市场的结合性比较好,对发挥资产效率、控制运行成本起到了积极的作用。如在公共部门推行权责发生制的会计核算办法,对固定资产计提虚拟折旧,在此基础上安排维修经费,解决了公共服务成本不清晰的问题。又如房地产由财政部门进行集中管理,包括政府部门在内的公共机构每年都要向财政部缴纳一定数量的房租,遏制用房的浪费。此外,对建造或购置成本过高且不易流动变现的资产则采取租赁或购买服务的方式。

5. 管理委员会制是内控机制。除每年议会和审计院对资产管理进行常规检查和重点抽查之外,法国在公立学校、公立医院等机构中,都设有管理委员会等管理机构进行决策,通过投票表决来决定包括资产配置、处置在内的单位一切重要管理事宜。如学校的管理委员会多由学校教师代表、政府教育管理部门、学生家长代表、政府经济部门官员、当地议员、学生代表等组成,学校行政管理者每一项有关资产管理的重要决策都要向这些人员报告,并接受他们的质询和监督。

责任编辑 周多多

