

行政事业性资产管理的模式创新

■ 李艳丽

国有资产根据其用途和性质分为经营性国有资产、非经营性国有资产和资源性国有资产。其中非经营性国有资产在我国主要是指行政单位国有资产和事业单位国有资产，又被称为行政事业性资产。随着政府职能转变和事业单位分类改革的深入推进，行政事业性资产管理的模式也需要创新。

一、行政事业性资产管理的四种新模式

尽管全国性的行政事业性资产管理体制改革尚未展开，但不少省市已进行了大胆的探索与创新，其中深圳、南宁、南海、上海四地行政事业性资产管理的新模式较具有代表性。

（一）深圳模式——分级授权管理

2003年，深圳市对行政事业性单位占有的非经营性资产实行授权管理，市财政局作为主管部门授权市机关事务管理局统一管理市属行政事业单位的非经营性国有资产，同时委托各行业主管部门分别管理各下属行政事业单位的资产。机关事务管理局和各主管部门具体负责办理资产的产权登记、资产处置等事项，上报财政局审核，由市政府审定。深圳市机关事务管理局加强产权管理，主要措施包括对市直机关单位的非经营性国有资产收益进行统一上缴财政，专户管理，实行“收支两条线”；核定各单位办公用房面积，富余办公用房由机关事务管理局收回统一管理，调

剂余缺；对各单位所办社团组织和未脱钩企业无偿占用的房产一律予以清退或按规定收取租金等。这种由宏观管理部门、专项资产管理部门和资产使用部门组成的国有资产分级授权管理体制，较好地解决了非经营性国有资产管理职责不明、权责不清的问题，有利于建立健全监督机制。

（二）上海模式——政府委托授权管理

上海市主要是推行“国有资产委托监管制度”，由国资委和有关主管部门签订委托监管协议书，以契约形式委托主管部门对下属各单位的国有资产进行管理，国资委主要从保证国有资产增值保值的角度出发对重大事项进行监督，主管部门主要负责各具体单位日常事务管理及人事安排，是一种“总体授权模式”。上海的国有资产统一在国资委登记建账，行政事业国有资产中的非经营性资产由国资委委托机关国资办管理，而科教文卫事业中的经营性资产则由国资委社会事业处管理。各级主管部门对本系统内的行政事业国有资产是实物管理，而机关国资办强调价值管理，各行政事业单位的办公用品、车辆配置、保费等都需要到机关国资办登记备案。在国有资产委托监管基础上，上海还结合社会事业投融资改革的进程，组建相应的企业集团和投资公司，逐步建立国有资产出资人制度。在卫生领域，成立了卫生投资公司和申康公司；在教

育领域，成立了申教公司；在机关后勤领域，建立了锦勤公司和盛勤公司；在文化领域，组建了企业化的社会集团，如文广集团、解放报业集团、文汇新民报业集团等，朝着社会事业产业化的方向迈出了重要的步伐。

（三）南宁模式——授权管理经营，市场化运作

广西南宁市建立了由市国资委、国有资产经营公司和各资产占有使用单位构成的三层次的行政事业单位国有资产管理体制，实现了行政事业性资产企业化、市场化运作。2002年4月，南宁市政府和国资委批准成立了具有独立法人资格的国有独资公司——南宁威宁资产经营有限责任公司，首先对市属行政事业单位的经营性资产进行统一接收和管理，并对各单位物业占有不均进行了调整，主要是弥补少数单位不足；当年12月起，经南宁市国资委授权，公司分期对行政事业性单位占有的其余资产也进行了接管和市场化运营，在授权范围内对非经营性国有资产进行重组，包括转让、租赁、拍卖、兼并、联合开发等，起到了优化资本结构和资产配置、盘活国有资产的作用。各单位按照占有的多少交纳费用，所有的行政事业性单位的经费统一由财政局发放，实现了“配置公平”。而且，这种模式将非经营性的行政资产转变为企业资产，这样就可以突破“行政性资产不可抵押和担保”的国家规定，实现进入市场融资的目标。

(四) 南海模式——财政集中管理，单位授权使用

2002年5月，广东佛山市南海区委、区政府委托财政局统一管理区属的行政事业性资产，几年来逐步确立了“以规范化管理为基础，以信息化手段为依托，采用阳光化管理方式，实现资产的高效运用”的管理模式。成立了由资产管理部门直接管理的公建物业管理有限公司，首次对不同单位之间的办公用房进行了重新配置；与中山大学、盛祺计算机信息技术有限公司联合开发了“南海行政事业性国有资产信息管理系统”，对行政事业性资产进行登记造册，对国有资产的新增变动和使用等日常工作进行流程化、规范化管理，为政府决策提供有效的依据。在实行了产权集中管理后，开始探索在市场经济下如何发挥行政事业性资产的最大效益，对资产进行分门别类，实施评估后向社会公开拍卖、招聘物业代理、委托相关部门管理、将资产作为资本运营等不同的管理方式。

二、对四种行政事业性资产管理新模式的比较分析

上述四种行政事业性资产管理的模式大体上可分为两类：深圳和上海归为第一类，南海和南宁归为第二类。

首先，从管理层次看，存在两种不同的做法。第一类的特点是财政部门或国资委是行政事业性国有资产的宏观管理机构，由该机构再进一步授权具体的管理机构，如深圳模式中的机关事务管理局，上海模式中的机关国资办。各行业主管部门则被授权对本系统占有使用的资产进行专项管理或监督。这一类采取的是宏观管理部门——具体管理部门——资产使用单位三级管理模式。而第二类与此不同。广东南海区政府将国有资产中的土

地、建筑物等固定资产交由新成立的、由财政局直接管理的公建物业管理有限公司负责具体的管理事务，除了上述土地、建筑物之外的所有行政事业单位国有资产管理由财政部门负责。南宁市的改革更加彻底，成立了国有独资公司来具体管理行政事业性资产。这一类采用宏观管理部门——管理公司——资产使用单位三级管理模式（不过南海区的管理公司管理的资产范围较小）。

其次，从对行政事业性国有资产的运作方式看，深圳和上海以资产型管理为特点，其余两地以市场化运作为特征，尤其是南宁市的改革市场化特征更明显。资产型管理方式下，政府对非经营性国有资产从重视其使用价值的管理转向兼顾其价值管理，通过授权管理方式实现资产保值和防止资产流失的目的。市场化经营方式下，由管理公司对接收的资产进行分类处置和公开透明的市场化经营，按市场方式配置办公资源，实现了行政事业性资产的收益最大化，遏制了国有资产的流失，并可为市场融资创造条件。

第三，就非经营性事业资产管理而言，深圳和上海确定一个管理部门或行业主管部门统一管理，对资产进行优化配置，通过调剂余缺，做到物尽其用，发挥资产的最大使用效益。南宁采用公司运作方式对非经营性国有资产进行重组，包括转让、租赁、拍卖、兼并、联合开发等，所有行政资源按照市场化方式配置，也起到了优化资本结构、盘活国有资产的作用。南海利用强大的信息管理系统实现了对行政事业单位增、减量资产的管理，为领导及时了解行政事业性资产并进行决策提供重要参考。

三、行政事业性资产管理模式创新的启示

行政事业性资产管理模式创新具有积极的意义。其一，行政事业性资产的权责更加清晰，无论是采取明确管理层级的方式，还是将经营性资产与非经营性资产分开管理的方式，都有利于提高行政事业性资产管理的效率和效益；其二，大胆地将占相当比重的行政事业性国有资产转化为企业经营性国有资产，这有利于降低政府部门的运营成本，推动政府职能转变；其三，对非经营性国有资产按一定程度的市场化方式配置，以此盘活了大量的存量国有资产，遏制了国有资产的流失；其四，将经营性资产剥离，为政事分开、管办分离，推进事业单位分类改革创造了条件。从上述意义上讲，这些地方改革模式无论对于推动我国政府管理体制改革，还是对于深化我国企业与事业单位体制改革，均将产生深远的影响。

不过，行政事业性资产管理模式在创新过程中也需要注意以下问题：第一，这些新模式提供了行政事业性资产管理的改革思路，但其广泛适用性和成效性有待研究和实践检验；第二，在将行政事业性国有资产转化为企业经营性资产时，不能因此减少了行政事业性国有资产的公益性使用，要保证政府执行必要的社会公共管理职能；第三，在行政事业性国有资产转化为企业经营性资产的过程中，由于相关法律法规、制度及政策等约束机制的设计与完善相对滞后，极易产生个人或部门的寻租与腐败行为，导致不公平现象，对改革的成效与进程产生消极影响。因此，对这些地方的改革精神要予以肯定，但对其成效要进行跟踪，以期获得更多的经验，将我国行政事业性资产管理的改革不断推向深入。

（作者单位：烟台大学）

责任编辑 李艳芝