

行政单位国有资产管理思路和任务

李林池

《行政单位国有资产管理暂行办法》从7月1日起开始实施了,这是我国行政单位国有资产管理的一次重要改革,标志着行政单位国有资产管理进入了一个新的阶段。新时期行政单位国有资产管理可以概括为三个“新”字,即改革新、思路新、任务新。

一、改革新

这次行政单位国有资产管理改革的创新之处,主要体现在以下几个方面:

(一)明确了行政单位国有资产管理的职能。《行政单位国有资产管理暂行办法》规定,各级财政部门是政府负责行政单位国有资产管理的职能部门,对行政单位国有资产实行综合管理;行政单位对本单位占有、使用的国有资产实施具体管理;财政部门根据工作需要,可以将国有资产管理的部分工作交由有关单位完成。这样规定,目的是充分调动各级财政部门 and 行政单位的积极性,各司其职,相互协作,同心协力,把行政单位国有资产管理做好。明确财政部门是政府负责行政单位国有资产管理的职能部门,既是贯彻国务院有关文件的具体体现,也是实现资产管理与预算管理相结合、资产管理与财务管理相结合、实物管理与价值管理相结合的客观要求。

(二)强化了行政单位国有资产配置管理。这是此次改革的一项重要内容,针对长期以来行政单位国有资产配置不公平、存在大量超编超标现象等问题,要求严把行政单位国有资产配置的入口关,提高资产配置的科学性和合理性。一是明确了资产配置应遵循的四条原则,即严格执行法律、法规和有关规章制度;与行政单位履行职能需要相适应;科学合理,优化资产结构;勤俭节约,从严控制。二是从资产配置资产,凡是规定了配备标准的资产,必须严格按照规定标准进行配备;对没有规定配备标准的资产,各单位要从实际需要出发,从严控制,合理配备。三是明确了资产配置的程序。四是强化了资产配置与部门预算相结合,明确规定经财政部门审批同意,行政单位可以将资产购置项目列入单位部门预算,并在编制年度部门预算时将批复文件和相关材料一并报财政部门,作为审批部门预算的依据。未经批准,不得列入部门预算,也不得列入单位经费支出。五是明确规定行政单位购置纳入政府采购范围的资产,依法实施政府采购。

(三)强化了资产处置管理。为了解决处置无序、资产流失的问题,《行政单位国有资产管理暂行办法》对行政单位国有资产资产处置作出了明确规定:一是严格履行审批手续,未经批

准,行政单位不得处置国有资产。二是明确规定资产处置必须由行政单位资产管理部门会同财务部门、技术部门进行审核鉴定,提出意见,按审批权限报送审批。三是明确规定行政单位国有资产处置要按照公开、公正、公平的原则进行,资产的出售与置换要采取拍卖、招投标、协议转让及国家法律、行政法规规定的其他方式进行。

(四)严格控制行政单位国有资产有偿使用行为。随着社会主义市场经济体制不断完善,政府职能向经济调节、市场监管、社会管理和公共服务转变,行政单位国有资产以保障行政单位履行职能需要为目的,如果再进行经营活动,将会影响市场经济有序发展。基于这种考虑,《行政单位国有资产管理暂行办法》明确规定行政单位不得以任何形式用占有、使用的国有资产举办经济实体。对由于历史原因尚未脱钩的经济实体,行政单位应当按照国家有关规定对其经济实体的经济效益、收益分配以及使用情况等进行严格监管。行政单位拟将占有、使用的国有资产对外出租、出借的,必须事先上报同级财政部门审核批准。未经批准,不得对外出租、出借。

(五)强化了行政单位国有资产出租、出借和处置收入的管理。根据《财政部关于加强政府非税收入管理的通知》的规定,行政单位国有资产的出

租、出售、出让、转让等取得的收入属于政府非税收入范围，对这部分收入要分步纳入财政预算，实行“收支两条线”管理。据此，《行政单位国有资产管理暂行办法》明确规定，行政单位国有资产出租、出借收入和国有资产处置的变价收入和残值收入，按照政府非税收入管理的规定，实行“收支两条线”管理。

(六) 强化了资产管理手段的信息化。为了加强行政单位国有资产管理，《行政单位国有资产管理暂行办法》明确要求各级财政部门、行政单位应当建立和完善资产管理信息系统，对国有资产实行动态管理，目的是借助现代信息技术手段，建立起一个中央与地方之间、财政部门与行政单位之间资产管理的交流信息平台，以全面、及时地掌握行政单位国有资产信息，实现对行政资产从入口、使用到出口等各个环节的动态管理，提高行政资产管理能力和水平。行政单位国有资产管理信息系统是“金财工程”建设的一个重要组成部分，将随着“金财工程”建设的推进而逐步建立和完善。

二、思路新

今后一个时期做好行政单位国有资产管理的整体思路是：要在不长的时间内，建立起行政单位国有资产管理的制度框架、管理框架和技术框架。

(一) 制度框架。《行政单位国有资产管理暂行办法》公布后，财政部要尽快研究制定行政单位国有资产的配置、使用、处置、评估、统计报告及特殊资产管理等一系列配套管理制度，细化各个环节的管理，将国有资产管理工作的落到实处，力求全面规范行政单位的国有资产管理。具体来说，配置环节主要制定《行政单位国有资产配置审批办法》，并完善资产的配置标准；使用环节主要制定《行政单位国有资产调剂使用审批办法》、《行政单位国有资产有偿使用审批办法》、《行政单位国有资产有偿使用收入管理办法》；处置环节主要制定《行政单位国有资产处置审批办法》和《行政单位国有资产处置收入管理办法》；评估环节制定《行政单位国有资产资产评估办

法》；统计报告环节主要制定《行政单位国有资产清查实施方案》和《行政单位国有资产统计报告制度》；特殊资产管理方面根据资产性质不同主要制定《行政单位境外资产管理办法》、《行政单位无形资产管理办法》、《行政单位涉密资产管理办法》等等。同时，地方各级财政部门可以根据《行政单位国有资产管理暂行办法》，结合本地实际，制定本地区和本级行政单位国有资产管理规章制度。各主管部门、行政单位根据财政部门的国有资产管理办法，制定本部门、本单位国有资产管理的有关规定。

(二) 管理框架。按照统一领导、分级管理的原则，根据我国政府行政管理体制、财政管理体制的级次划分，全国行政单位国有资产管理相应划分为中央、省、市、县、乡五个级次。为充分调动主管部门和行政单位的积极性，根据我国现行预算管理体制、财会管理体制，各级行政单位国有资产实行三级管理：第一级是各级财政部门。作为政府负责行政单位国有资产管理的职能部门对行政单位国有资产实行综合管理。同时，上级财政部门对下级财政部门负有监督、检查和指导工作的责任。第二级是各主管部门。根据国有资产管理办法确定的职责范围，对所辖行政单位国有资产实行监督管理，并对财政部门负责。第三级是行政单位，对本单位占有、使用的国有资产实施具体管理。

(三) 技术框架。开发全国行政单位国有资产管理信息系统，是及时了解和掌握各部门和各行政单位国有资产情况、实现动态管理的最有效途径，有利于提高工作效率，更好地管理和监督国有资产。行政单位国有资产管理信息系统，主要包括资产清查、资产配置、资产处置、资产使用管理、资产统计报告、综合分析、政策法规和系统



管理等八个功能模块。资产清查功能模块,包括资产清查报表管理和审批管理;资产配置功能模块,包括资产配置申请、审核和执行;资产处置功能模块,包括资产处置申请、审核和执行;资产使用管理功能模块,包括资产使用管理、审核和监督;资产统计报告功能模块,包括资产基础信息和资产统计报表;综合分析功能模块,包括完全汇总、指标分析、查询和打印;政策法规功能模块,包括信息录入和信息浏览;系统管理功能模块,包括系统设置、权限设置和参数设置。目前正在进行的“金财工程”(一期)建设,内容包括业务应用系统、信息网络系统和安全保障系统三个部分,其中业务应用系统共包括12个子系统,资产管理系统是其中之一。我们将与财政部信息中心密切配合,加快资产管理信息系统的建设,尽快投入运行。

三、任务新

加强行政单位国有资产管理是各级财政部门的一项新工作、新任务。因此,要充分认识到做好此项工作的重要意义,增强责任感和使命感,采取有效措施,贯彻落实《行政单位国有资产管理暂行办法》,全面推进行政单位国有资产管理工作的。

(一) 理顺职能,合理分工。财政部门是行政资产管理的职能部门,各省级财政部门应切实负起行政资产的管理责任,同时督促市(地)、县级财政部门尽快履行行政资产管理的责任。

做好行政单位国有资产管理必须有专门的机构和人员。在机构设置上,我们并不主张上下对口,完全一致。尚未设置专门资产管理机构的地方,如果条件允许,可以设置专门管理机构;不具备条件的地方,可以明确行政单位资产管理机构,特别是要明确有专人负责。在理顺职能的基础上,各级财

政部门要结合本级行政单位国有资产管理的实际情况和工作需要,可以将行政单位国有资产管理的一些具体工作委托有关部门负责,并明确财政部门、受委托部门和行政单位的具体职责分工,以充分发挥财政部门、受托部门和行政单位的积极性。

(二) 深化改革,全面加强资产管理。首先,在资产配置环节,重点要做好三项工作:一是严格资产配置的审批程序,坚持资产配备要与行政单位履行职能需要相适应。对有规定配备标准的资产,要严格按标准配置;对没有规定配备标准的资产,要从严控制,避免超标配置和重复配置,防止和避免资产损失、浪费。二是坚持资产管理与预算管理相结合,将资产配置与预算编制密切结合起来。三是各级财政部门要结合当地实际情况,对尚未制定配置标准的,要研究制定资产配置标准,使资产配置做到有据可依。其次,在资产使用环节,重点是保障资产的安全完整,提高资产使用效率。要通过资产清查掌握行政单位资产状况,要求做到账实相符、账账相符、账卡相符,督促行政单位建立和落实资产管理责任制,切实将资产管理落实到具体人员;加大对行政单位尚未脱钩经济实体的经济效益、收益分配及使用情况的监管,从严控制行政单位出租、出借国有资产的行为,做好行政单位出租、出借国有资产收入的征缴和管理工作;加大对行政单位国有资产存量调控力度,把行政单位超标配置、低效运转或者长期闲置的国有资产调剂到需要的单位,盘活资产存量,优化资源配置。第三,在资产处置环节,要严把审批关,对不符合处置条件的资产一律不予以审批;资产处置应当按照公开、公正、公平的原则进行,提高资产处置的透明度;加强对资产处置收入的征缴和管理,防止国有资

产流失。此外,还要做好产权界定、产权纠纷调处等工作。

(三) 开展资产清查,摸清行政单位国有资产家底。开展行政单位资产清查是做好行政单位国有资产管理工作的基础,财政部将按照“整体设计、试点修正、全面铺开”的原则把此项工作开展起来,分三个阶段进行:第一阶段,2006年7月31日前,制定下发《行政单位国有资产清查办法》、《行政单位国有资产资金核实办法》等文件,设计资产清查报表,开发资产清查信息系统。第二阶段,8月1日至10月31日,选择部分有代表性的中央和地方行政单位进行试点,对资产清查方案、报表和信息系统进行修订。第三阶段,11月1日至2007年2月31日,展开全国行政单位清查核资工作。拟采用自报与审查相结合的方式,首先由各单位按照财政部门的要求认真完成自查,然后由财政部门统一委托有关机构进行审计。行政单位的资产清查报告和有关机构对清查结果出具的审计报告,都要上报财政部门。

(四) 建章立制,推进行政单位国有资产管理法制化。行政单位国有资产管理是一项十分具体的工作,《行政单位国有资产管理暂行办法》对行政单位国有资产管理只是作了原则性规定,具体操作还需要制定一系列配套办法。按照行政单位国有资产管理的总体思路,财政部还将陆续研究制定一系列配套文件。考虑到各地具体情况不尽相同,《行政单位国有资产管理暂行办法》没有对行政单位资产管理的职责权限、审批程序等作出具体规定。各地应结合本地实际,研究制定本地区的具体实施办法,并根据实际需要,制定本地区的资产配置、使用、处置等配套管理办法,以更好地推动行政单位国有资产管理工作的开展。●

(作者为财政部行政政法司司长)