

# 依法加强行政单位国有资产管理

——财政部行政政法司司长李林池访谈

本刊记者 赵 军

近年来,各级财政部门、资产使用部门在资产管理方面做了大量工作,取得一定成效,但也存在资产管理基础工作比较薄弱,家底不清;资产配置不公平,超编、超标严重;使用效率较低,闲置浪费现象比较普遍;处置随意,对非经营性资产投入生产经营活动的管理弱化,资产大量流失等一系列问题。为此,财政部日前出台了《行政单位国有资产管理办法》(财政部令第35号,以下简称《办法》),力求全面规范行政单位国有资产管理。结合《办法》的出台,本刊记者就大家关注的几个问题专访了财政部行政政法司司长李林池。

记者:请您谈一谈制定《办法》的初衷。

李林池:《办法》是贯彻落实十六届三中全会精神和“十一五”规划要求的一项重要举措。党的十六届三中全会和国家“十一五”规划均明确要求:建立健全非经营性资产监管体制,防止国有资产流失。《办法》的出台对促进行政单位国有资产管理走向规范化、科学化、法制化、信息化,对维护行政单位国有资产安全完整、合理配置和有效利用,对保障行政单位履行职能,建立适应社会主义市场经济和公共财政要求的行政单位国有资产管理体制,具有重要的意义。

此前,行政单位国有资产管理依据的是原国家国有资产管理局、财政部1995年制定的《行政事业单位国有资产管理办法》。经过10年的改革和发展,原制度的规定已经不能满足现在的管理需求。为明确管理体制,全面加强行政单位国有资产配置、使用、处置等环节的管理,必须制定新的管理办法。而且,近年来,随着社会主义市场经济体制进一步完善,政府职能逐步转变,财政部门进行了公共财政理论指导下的部门预算、国库集中收付、“收支两条线”、政府采购等多项改革,这些都对行政单位国有资产管理提出了新的要求,需要通过制定新的管理办法加以体现。

记者:制定《办法》时主要遵循哪些原则?

李林池:主要有三个原则。一是尊重历史,反映现实。《办法》保留了现行行政单位国有资产管理中仍然适用的内容如基本原则、主要方法等,并根据近年来形势发展变化,对有关内容进行了调整,根据加强行政单位国有资产管理的实际需要,增加了一些新内容。这样,既保持了行政单位国有资产管理工作连续性,又做到了与时俱进。二是合理分工,理顺职能。1998年以后,各级国有资产管理部門陆续撤销,是国有资产管理体制的一个重大变化。但制度上未作相应调整,由此引发了行政单位国有资产管理分工不清、体制不顺的问题,这是行政单位国有资产管理弱化的重要原因。因此,理顺体制,明确行政单位国有资产管理机构及其职责,是《办法》的核心内容之一。各级财政部门和各行政单位应根据《办法》规定,各司其职、各负其责,有利于行政单位国有资产管理工作加强。同时,《办法》允许财政部门根据具体情况,将一部分具体管理职责委托给有关单位,为满足各级、各地不同的管理需要留下了很大的空间。三是全面规范,强化管理。行政单位国有资产管理涉及资产配置、资产使用、资产处置、资产评估、纠纷调处、统计报告等多个环节,《办法》针对行政单位国有资产管理各个环节中存在的问题,进一步细化了管理方法,进行全面规范,明确了管理程序和管理责任。

记者:为什么《办法》中强调了资产管理与预算管理相结合?

李林池:资产的货币表现形式是资金,资金管理与资产管理是财务管理的两个方面。行政单位国有资产的配置,需要由财政预算安排相应的资金;加强资产管理,搞清楚资产底数,有利于预算编制的准确性和细化;加强资产使用管理,提高利用率,减少闲置浪费,有利于节约支出,减轻财政预算的压力;加强资产处置管理,有利于防止国有资产流失,增加政府非税收入。因此,资产管理必须与预算管理紧密结合。这一方面为资产管理提供了有力的手段,有利于从

源头上控制资产的形成；另一方面为提高预算管理水平和提供了支持，有利于预算管理更加科学、更加严密。《办法》对资产管理与预算管理相结合的基本原则进行了明确表述，在资产配置的审批程序中，作了具体规定。

**记者：**我们注意到《办法》取消了“非经营性资产转经营性资产”一章，有何考虑？

**李林池：**在征求意见过程中，一些地方和单位提出中央已经三令五申禁止行政单位兴办经济实体，建议删去“非转经”的相关章节，以示不鼓励“非转经”行为。这些意见有一定道理，行政单位用非经营性资产投入生产经营活动是在特殊历史条件下产生的一种特殊行为，随着市场经济体制的建立和完善、政府职能的转变和财政改革的深入，行政单位的经营性活动将逐步被取消。因此，《办法》取消了“非转经”的概念和相关章节。但是，由于目前实际工作中客观上有一些行政单位还不同程度地存在相当数量的经营性资产，其中一部分属于应脱钩而尚未脱钩的经济实体，另一部分属于对外出租、出借的资产，这些资产不能置于管理制度之外。《办法》在“资产使用”一章中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。《办法》颁布前已经用占有、使用的国有资产举办经济实体的，应当按照国家关于党政机关与所办经济实体脱钩的规定脱钩。脱钩之前，行政单位应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管理。财政部门应当对其经济效益、收益分配、使用情况进行监督检查。还规定了行政单位拟将占有、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。同级财政部门应当根据实际情况对行政单位国有资产对外出租、出借事项严格控制，从严审批。行政单位出租、出借的国有资产，其所有权性质不变，仍归国家所有；所形成的收入，按国家有关规定处理。这样，既严格遵守了中央有关禁止行政单位举办经济实体的规定，又适应了实际管理需要，堵塞管理漏洞，防止国有资产流失。

**记者：**为什么在《办法》中不再单设产权登记一章？

**李林池：**原国家国有资产管理局曾对行政事业单位的国有资产开展过产权登记，并在1995年制定的《行政事业单位国有资产管理暂行办法》中，利用一章的篇幅对产权登记的内容进行了规定。在此次《办法》起草过程中，经论证后认为，从功能角度看，产权登记的功能将被清产核资和统计报告制度完全代替；从法律角度看，行政单位的国有资产产权登记证不具有与房产证、土地证同等的法律效力，不能作为银行贷款的抵押凭证，也不能作为某项具体资产产权归属的判决依据，因此，《办法》取消了“产权登记”一章。考虑到大部分地方统计报告制度还没有完全建立，有一些地

方仍在进行产权登记，为了顺利过渡，在“资产统计报告”一章中规定财政部门可以根据国有资产统计工作的需要，开展行政单位国有资产产权登记工作。产权登记办法，由开展产权登记地区的财政部门制定并负责组织实施。

**记者：**如何做到《办法》与全国行政单位国有资产管理现状的衔接和过渡？

**李林池：**目前全国31个省、自治区、直辖市和5个计划单列市中，绝大部分省份的省（计划单列市）级行政单位国有资产管理职责均在财政部门。在市（地）级中，90%以上的行政单位国有资产管理职责在财政部门。各级国资委的监管范围限于经营性国有资产，不包括行政事业性国有资产，这一点是明确的。《办法》作为指导全国行政单位国有资产管理的规章制度，其管理体制的设计符合全国大多数地方的管理现状，而之所以在一些地方出现不同的管理模式，与国家长期没有一个统一的管理办法有关。在此情况下，《办法》出台后，各地可以以《办法》为依据，逐步理顺全国行政单位国有资产管理体制。《办法》出台以后，财政部行政政法司将根据其原则尽快制定中央行政单位国有资产管理体制。同时，督促各地根据《办法》确定的原则和要求，制定本级和本地区的行政单位国有资产管理办法。此外，还将研究制定行政单位国有资产的配置、调剂使用、处置、评估、收入及境外资产管理等方面的一系列配套制度，细化各个环节的具体管理，将行政单位国有资产管理落到实处。

**记者：**《办法》出台后，行政政法司对下一步工作有何打算？

**李林池：**《办法》出台后，我们将会同有关部门尽快研究制定中央行政单位国有资产管理实施办法，切实加强中央行政单位国有资产管理的工作。此外，我司还将研究制定行政单位国有资产配置、处置、有偿使用、资产评估、境外资产管理等一系列配套制度，逐步完善行政单位国有资产管理体制的制度体系。与此同时，财政部还将积极配合收入分配制度改革，研究制定行政单位国有资产收入管理办法。

在完善制度体系的基础上，我们将组织开展行政单位资产清查工作，摸清“家底”；研究开发全国行政事业单位国有资产管理信息系统，借助现代信息技术手段，全面掌握行政单位国有资产信息，提高管理能力和水平。搞好《办法》的讲解培训工作，督促各地区、各部门认真贯彻执行《办法》，结合自己的实际情况，尽快研究制定本地区、本部门行政单位国有资产管理的办法。同时，推动各地理顺工作关系，健全管理机构，充实人员，尽快把行政单位国有资产管理工作开展起来。●