

按公共财政要求推进行政事业资产管理改革

周顺明 ●

量的财政资源浪费和低效率使用现象。增加预算透明度,科学合理地安排财政资金,提高支出效率就必须寻求新的思路,这就要尽快建立资产配置预算体系,其核心是通过制定行政事业资产的配置标准,建立资产绩效评价考核机制。资产配置预算不仅是预算方法的改变,更是整个政府管理理念的一次革命。只有将财政资金管理和资产管理有机结合,财政改革才能向纵深推进。

转变观念,理清思路,进一步明确行政事业资产管理的目标和方向。淡化行政事业资产的概念,强化公共资产的理念,可将“行政事业单位资产”归为“公共(部门)资产”,与国际接轨,与公共财政相匹配。行政事业资产管理要按照科学发展观的要求,全力打造产权清晰、配置科学、使用合理、处置规范、监督公正的管理新模式,确保资产的安全和完整,实现资产的保值和有效利用,并制定一套约束制度来防止行政事业资产“过度商业化”。

明确划分、合理界定行政事业资产监管主体和范围。行政事业单位本质上属于公共部门,其资产主要来源于国家财政公共支出,公共支出形成的资产必然是公共资产,而这些资产的性质是非经营性的,具有配置领域的非生产性,体现资产使用的无偿性等特点,它不同于企业资产,没有完整的资金循环链条,其日常维持运转和价值补偿也要依靠财政资金来实现。从目前情况看,世界上大多数发达市场经济国家都是由财政部门主管政府公共资产。当前,我国已加入WTO,经济全球化要求我国的各项管理必须与国际接轨,学习借鉴国际通行做法,由财政主导行政事业资产管理是大势所趋。财政部门应当肩负历史的重任,把行政事业资产管理作为财政改革的一项重要任务来抓。

依法行政,尽快建立行政事业资产监管制度体系。明确行政事业资产“国家所有、政府分级监管,单位占有使用”的管理体制,明确财政部门代表政府履行行政事业资产所



按照建立社会主义公共财政体制的要求,各级财政部门正在推行细化预算编制,实施部门预算、政府采购、国库集中收付、收支两条线等改革。可以说,上述改革已从财政资金的管理层面实现了重大突破,但由于它还缺少一个资产管理的链条,致使财政资金在实际使用中效益不高。同时由于缺少资产方面的考核,部门预算功能的发挥受到很大限制。许多部门一方面拼命要求增加预算拨款,另一方面却存在大

有者的权利,根据国家有关法律、法规以及规章制度,制定行政事业资产管理制度、办法,并对执行情况进行监督。各级行政事业单位(一级单位)设立相应的资产管理部门,负责占用资产的日常管理和维护,负责对所属下级资产占用单位的资产管理与使用情况进行监督。

科学配置,建立公共资产预算体系。预算管理是行政事业资产管理的主要手段,公共资产预算是财政预算的重要组成部分,在配置行政事业资产过程中,预算单位重点是审核资金的可行性,财政资产管理部门重点是根据单位资产存量和履行职能需要,审核资产配置的合理性,这种合理配置资产的过程就是公共资产预算的编制过程。这样做,既有利于科学配置行政事业资产,又有利于减少预算编制的盲目性,还可以最大限度地节约财政资金。

强化监管,构建行政事业资产监管营运体系。各级财政部门应建立行政事业资产监管中心(与行政事业资产管理处、科、股合署办公),负责行政事业资产的处置、调剂等事项,在确保行政事业资产的有效利用方面发挥积极的作用。对各行政事业单位需要新购、新建的资产,应先从现有资产中调剂。可运用拍卖、联营、租赁等形式实现资产的流动,激励与惩罚措施相结合,促使资产占用单位及时清理闲置资产,在行政事业性资产不计提折旧的情况下,最大限度地提高资产使用效率。据此,应建立行政事业性资产集中处置与调剂转让市场,将行政管理与市场经营两种手段有机结合,制定与单位经济利益挂钩的资产处置办法,鼓励各单位将闲置资产拿出来进行交易,通过所有权变更或使用权转让等方式,将闲置资产转化为有效资源。

强化手段,构建行政事业资产监管信息体系。具体措施包括:开展清产核资,全面摸清占用资产单位的情况;构建行政事业单位内部网络平台;建立行政事业资产数据库,涵盖行政事业资产管理的所有相关信息;构建行政事业资产

管理网络系统,国家行政机关和事业单位所有的资产核查、登记、申报、查询、分析、统计、汇集、审核、处置、数据接收、复核、管理、统计、智能分析等功能全部在网上运作,提高工作效率。

严格监控,强化非经营性资产转经营性资产的统管。逐步取消“非转经”占用费。按照财政预算改革的重点和方向,各级政府是“非转经”资产的所有者,按法律享有终极监督管理权和收益权,其收入应全部纳入非税收入,实行收支两条线管理。建立行政事业单位“非转经”的申报审批制度。对于国家财政拨款给的行政事业费、上级专项补助以及其他用于维持事业正常发展、保证完成行政事业任务的资产不能转让;“非转经”的资产要突出安全完整和有效使用,应在确保履行行政职能和事业发展的前提下,利用闲置和不需用资产进行的出租出借行为作为审批的主要标准;规范资产管理者与所有者之间的权责利关系,以书面形式保证各自的职能到位。

加强考核,开展对行政事业资产使用的绩效评价。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;在评价标准的选择上,借鉴西方国家政府公共支出绩效评价的“经济性”、“效率性”和“有效性”的原则,一评资产是否以最低的成本或批准的费用取得,即是否“经济”;二评资产是否得到充分有效地利用,即是否“效率”;三评资产的使用是否达到了预期的目标,是否为行政事业单位履行职能提供了有力保证,即是否“有效”。此外,还要结合行政事业单位及其资产的特点,对单位资产配置的合理性和资产的安全性、完整性做出评价。其结果作为财政部门安排行政事业单位预算的参考依据,并作为对行政事业单位主要负责人业绩考核的一项重要内容。●

(作者为湖北省财政厅副厅长)

●动态

重庆城口:启动农民工意外伤害综合保险

重庆市城口县是国定贫困县,常年有5万农民外出务工,大多数在矿山、建筑等高危行业,近几年因工伤死亡200余人、致残1000余人,形成了一个较大贫困群体。针对严峻的现实,城口县在试点的基础上,2006年全面启动“农村外出务工人员意外伤害综合保险”,给每个外出农民工上道“护身符”。每份保险保费50元,由县财政补贴30元,农民工自己出资20元。投保人出险后,可获得3万元以下赔偿金额和2000元意外伤害医疗费。目前共有1.6万多外出务工人员参保,财政补贴近50万元。通过宣传发动,今年计划让60%的外出务工人员参保,财政预计拿出100万元予以补贴。

(施玉冰)