

行政事业单位国有经营类资产收益管理初探

刘启凤

行政事业单位的国有经营类资产是国有资产的重要组成部分,其收益与税收、基金、规费等收入一样,同属财政收入。由于行政事业单位可获得收益的国有经营类资产在数量与国有企业的资产相比,总量偏小,又属非税收入,所以,对行政事业单位国有经营类资产收益的监管一直没有给予应有的重视,使得这一本属财政的收入,长期处于监管的盲区。行政事业单位国有经营类资产收益成了机关部门中分配不公、挥霍浪费、滋生腐败的诱因之一。因此,尽快加强对行政事业单位国有经营类资产收益的管理,对增加财政收入,防止国有资产流失,促进廉政建设,构建和谐社会都具有积极的意义。

国有经营类资产收益流失惊人

政府作为所有者,对众多分散在机关部门中的行政事业单位国有经营类资产收益存在着过度放权和重产权处置、轻资产收益的问题,造成所有者缺位、使用者越位现象。加之此类资产有些在形成之初并非直接用于经营,或者没有体现出经营的价值,使得所有者认为,既然没有经营价值,也就无需对收益进行管理。从财政检查的实践看,这部分资

产主要呈现以下特点:

1. 范围扩大,数量增加。办公用房改、转为经营用房的数量呈上升趋势;培训中心(学校)用于经营活动,闲置办公设施、事业设备时常租赁、出借,研究、试验院所(基地)参与经营活动不断增多;车、船类交通工具等资产被有偿使用不在少数将属于财政供养的在编人员有偿使用等等。凡是能被市场主体利用的,不论是动产还是不动产或者编内人员,都可以用来获取收益。

2. 管理混乱,价值低估。目前对绝大多数行政事业单位国有经营类资产收益的管理尚无操作的刚性制度来约束。首先是资产账目不实,不能真实反映资产的经营价值。如国有房产被用于经营后,有的只有房屋名称无具体地点,有的只记载面积而无用途,有的甚至干脆不记载,造成资产明细账不明不细。对国有经营类资产的承包、租赁的操作随意性较大,由个别领导独断决定:长官定价,出让底价不评估;内幕交易,出让信息不公开;内部协商,成交价款不竞争;草率签约,合同条款留漏洞。

3. 隐瞒收益,国资流失。因为行政事业单位国有经营类资产收益属非税收入,所以大多数不在单位法定账簿中

共服务的机制,提供了农民自由流动以享受政府提供公共产品的机会,大大地解放了农村剩余生产能力。

2. 建立公共财政体制有利于推动乡镇机构制度的强制性变迁。公共财政以农村的公共需要为前提,农民需要什么样的公共产品,由农民自己决定,乡镇政府事权少了,机构和人员精简也就顺理成章,乡镇机构制度也就会在外在强制性压力下变迁。

3. 建立公共财政体制有利于推动农村税费制度的强制性变迁。税费改革从根本上切断了基层政府向农民伸手的依据,并给了农民抵抗政府乱伸手的法律武器。公共财政体

制的建立将从根本上解决现有税费减增循环的困境,“交足国家的”之后,属于国家在农村的公共事务,由公共财政提供资金予以保障,这将强制引导税费制度变迁。

4. 建立公共财政体制有利于推动义务教育制度的强制性变迁。公共财政将义务教育视为纯公共产品,纳入国家整体的目标,而不仅仅是县乡政府的目标。因此,只有建立公共财政,义务教育纳入了中央政府全盘考虑,才能保证农村义务教育有稳定的资金支持,从根本上解决义务教育给农民带来的负担。

(作者单位:江西省新余高等专科学校)

真实记载,不依法纳入预算收入,也不按规定进入预算外账户,游离于财政、审计的监督之外。有的将资产经营所得全部藏入“小金库”,被私分或用于福利、请客送礼、挥霍浪费甚至贪污行贿。有的将一些不能在本单位大账中支出报销的费用转移到资产有偿使用单位报销。有的为对付财政、审计部门的监督检查,将一些难以隐瞒的国有经营类资产的租赁、承包合同一分为二,以金额小的入账,从而少记收入。有的利用手中的权力将单位的国有经营类资产私下压价、贱价给亲朋好友使用,损害财政利益。

据保守估计,一个中等发达县(市)行政事业单位国有经营类资产收益每年的流失数额不会低于1000万元。全国而言,更是一个惊人的天文数字。

价值长期被忽视

造成行政事业单位国有经营类资产收益严重流失的原因是多方面的,通常有以下几方面主要原因:

1. 长期忽视。行政事业单位国有经营类资产收益在总量上比不上国有企业资产的收益,而且哪部分有经营价值不便统一界定,是否属于经营类是动态变化的,客观上给规范管理带来不少难度,加之此类收益属非税收入,因而一直被大多数所有者忽视,任由占有的机关部门自由处置。

2. 制度缺失。由于对行政事业单位国有经营类资产收益的管理缺乏专门法规,偶尔见到有关条款,也是零星分散在其它规定之中,不系统、不完备、不适用,过于原则,缺乏可操作性。

3. 监管缺位。由于所有者和监管者手中都缺少权威的刚性依据,所以管理起来难度大、效果差,管不了、管不好,结果是无人管。因为所有者的不作为,给占有者的滥权创造了机会。

4. 利益驱动。行政事业单位国有经营类资产收益的管理之所以一直处于无序状态,是因为一旦依法管理了,很可能使得既得利益的格局出现大的变化,为了维护部门或小团体的既得利益,占用者不愿将自己所占有的国有经营类资产进行公开、规范运作,当然更不愿让这部分资产所获取的收益作为财政资金接受监管。

经营价值凸显 管理亟待加强

随着经济社会的快速发展,行政事业单位的许多资产愈来愈多地凸显其经营价值,管理好这部分资产十分重要也十分必要。

1. 查清资产家底。由财政(国资)部门会同监察、审计机关,组织对本地区所有行政事业单位国有经营类资产

进行全面清查,分类登记造册,建立行政事业单位国有经营类资产的专门台账,使所有者对这部分家底心中有数,并通过一定形式将这些行政事业单位的国有经营类资产向社会公示,接受公众监督,为规范管理夯实基础。

2. 健全监管制度。一是实行公开竞价交易制度。要制定以公开竞价方式出让行政事业单位国有经营类资产使用权为原则的交易制度,通过市场配置公共资源,以治本之策防范权力寻租。即凡是能以公开竞价方式交易的,一律不得内部协商定价,使国有经营类资产的收益最大化,以保证国有资产不流失。二是推行底价评估制度。所有拟有偿使用的国有经营类资产,其使用权在交易之前要经过具备资质的中介机构依法评估,评估报告交国资管理部门备案,交易底价不得低于评估价的90%。对少数确实难以评估的,经国资管理部门审核确认后,可以采用无底价出让。三是国有资产交易信息公开披露制度。拟出让国有经营类资产使用权的信息必须在本行政区域的公众媒体上发布,时间不得少于20个工作日。其中,底价达到一定数额的还应在省或省以上媒体发布,确保交易信息公开、透明,批露充分。四是交易结果公示制度。国有经营类资产使用权在成交签约前,应在有关媒体上公示3个工作日,以接受社会和公众的监督。五是交易合同备案制度。对国有经营类资产使用权出、受让双方拟签订的合同应经国资管理部门把关备案,对实质性内容更要从严审核,防止出现损害国家利益的陷阱条款。

3. 收益纳入预算。行政事业单位国有经营类资产所取得的全部收益都属预算收入,应该上缴财政,实行收支两条线管理,防止因体外循环而出现违纪、违法问题。对一时还不具备纳入预算、实行收支两条线管理的,也可在一定期限内作为预算外收入管理,待条件具备后再纳入预算实行收支两条线管理。

4. 利益合理分配。应兼顾财政和占有单位双方的利益,对行政事业单位国有经营类资产所取得的收益要合理分配,适当增加经费以调动占有单位的积极性,避免出现一“统”就“死”、一放就乱的尴尬局面。

5. 加强监督管理。为最大限度防止在国有经营类资产的交易过程出现违规问题,财政部门 and 审计、监察机关应从建账、评估、公告、交易、签约等关键环节入手,着重对资产账目的真实性、评估价格的合理性、信息发布的公开性、成交价格的竞争性和合同条款的严谨性等方面进行审查监督,对发现的问题及时纠正处理,避免行政事业单位国有经营类资产收益的流失,切实维护好公共利益。●

(作者单位:江苏省兴化市市财政局)