

创新行政事业资产

管理机制

○ 冯秀华

行政事业资产管理 的现状堪忧

经过多年的建设与积累，我国行政事业单位的国有资产已具备了相当大的规模，在公共服务体系中发挥着重要作用。据《中国财政年鉴》的数字统计，到2003年底，全国国有净资产共10.5万亿元，其中行政事业性资产已达3.4万亿元，占全部国有资产的32%。但长期以来国有资产管理改革的着力点在国有企业，侧重于经营性国有资产管理的改革，行政事业性资产管理改革相对滞后，政策研究和理论研究开展得不多，实际管理工作也比较薄弱。

基础管理薄弱，家底不清。很多行政事业单位的资产无账可查，如黑龙江省组织的一次资产清查中，被查的103家行政事业单位中有78家存在账外资产，总值达到18.1亿元，占资产总值的28.5%。新疆自治区共有行政事业单位1.89万户，而进行行政事业单位产权登记的仅1.09万户，近一半单位游离在财政部门监管范围之外。

资产配置不公平。房产、公务车等国有资产在各行政单位之间配置不公平的现象在各地、各部门十分普遍。据有关部门2002年统计，被调查的106家中央部门在京行政单位中，有59.4%的单位人均办公用房面积低于平均水平，66%的单位人

均职工宿舍面积低于平均水平，而有些单位人均占用办公用房和职工宿舍的面积却超出平均水平很多。

资产使用效率低下。许多单位存在着大量闲置资产，大大降低了国有资产的使用效率。以在京中央行政单位房产使用状况为例，在上述106个在京中央行政单位拥有的房产中，有9.1万平方米的房产处于闲置状态。在车辆使用上，一些行政事业单位的有些车辆每天除了接送通勤，其余时间都停在单位，而这些车辆的保险费、维修费、养路费和司机的工资福利等费用却必须照常开支。其他一些办公设备也存在类似问题，其中最典型的是电脑的闲置浪费。有些单位盲目求全、求新，部门、处室之间互相攀比，购置了许多不常使用的设备，淘汰了许多不该淘汰的机器。尤其是一些单位在举办会议时，计算机、传真机、通讯工具等资产完全是新购，有的大型会议还购置了专用车辆，而会议结束后这些资产就长期闲置，使用效率极低，有的甚至不知去向。

国有资产流失问题比较严重。流失问题发生在资产管理的各个环节。在购置环节，由于决策失误、经验不足甚至个人谋取私利等原因，一些单位常常购买质次价高的产品，建设工程造价含有“水分”，造成了国有资产的大量流失；在资产使用环节，一些单位管理不善，损坏和丢失现象时有发生；在资产处

置环节，资产流失的渠道更为复杂，如低价出售、无偿出借，无偿担保等。从目前掌握情况看，“非转经”是资产流失的最为严重的一个渠道。一些单位把资产转为经营用途后，直接将经营收入作为单位的“小金库”，有的则通过各种手段变相侵蚀国有资产，如在出租、折股、联营时低估国有资产价值，假借破产名义转移国有资产等，变国家利益为集体利益，甚至个人利益，造成了国有资产的严重流失，个人走上了违法犯罪的道路。

体制不顺和立法监管滞 后是管理混乱的根源

体制不顺，职责不清。1998年以前，行政事业单位国有资产由各级国有资产管理局会同财政部门共同负责。1998年机构改革撤销国资局后，全国及中央行政事业单位国有资产管理职能界定则不够清晰，各部门间分工不够明确。虽然大部分职能划归了财政部，大多数省份也明确将职能放在了财政部门，但仍有少数地方财政部门与国资部门之间分工不明确，个别省份将职能放在了国资委，一些地市也存在类似情况；在各级财政部门与同级机关事务管理局的关系上，普遍存在职责界定不清、认识不统一的问题，财政部门作为真正的管理者难以到位。这些体制上的问题，导致制定制

度、开展管理等工作“谁都负责，谁都不负责”。

立法滞后，制度缺失。目前，行政事业单位国有资产管理依据的仍然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暂行办法》、《行政事业单位国有资产产权登记实施办法》等规章制度。近年来，我国的国民经济取得了较大增长，社会主义市场经济进一步完善，政府职能逐步转变，财政体制进行了公共财政理论指导下的部门预算、国库集中支付、政府采购等多项改革，这些都对行政事业单位国有资产管理提出了新的要求。例如，市场经济要求，政府资产的处置必须坚持公开、公正、公平的原则，而不能自行随意处置；部门预算改革要求资产管理与预算管理相结合，增量的确定要以存量的多少为依据，做到预算编制科学；政府采购制度要求行政事业单位进行资产配置要按照政府采购的规定进行等。现有的制度已经远远不能满足现在的管理需求。

监督不力，有禁不止。行政单位国有资产管理制度的落实和管理活动的加强离不开有效的监督。但实际工作中，各个管理层次都存在监督不力的问题。财政部门没有有效地评价和监督受托单位的工作；财政部门 and 受托单位也没很好地监督资产占用单位的使用情况；单位内部建立监督机制的也很少。各个层次中普遍存在着监督不主动、不经常和无具体措施的现象。监督不力也使许多制度无法落实。

创新行政事业资产管理

一是理论创新。这是积极稳妥推进行政事业国有资产管理改革的思想认识基础。按照党的十六大、十六届三中全会确定的“建立健全国有资产管理与监督体制”的要求目

前亟待研究确定以下几个方面的问题：行政事业资产的概念、范围和性质；行政事业资产的分类与特征界定；行政单位与事业单位、事业单位与企业之间的边界界定问题；我国行政事业资产管理体制与模式的选择；资产管理、预算管理和财务管理三者之间的关系；行政事业资产管理的制度框架，应该包括的环节与内容；行政事业资产产权的归属定位等。

二是体制创新。这是做好行政事业国有资产管理的机制性保障。世界各国行政事业资产管理体制各具特色，取决于各国的政治体制、行政管理体制和财政管理体制。大多数发达市场经济国家都是由财政部门主管行政事业国有资产(或称政府公共资产)。在不同的管理模式下，财政部门的职责范围有所差异。在政府干预型市场经济国家，财政的职责最强，如日韩模式中行政性国有资产管理直接由财政部门负责。在自由经济型市场经济国家，财政的职责范围较小，如美加模式中，财政部门仅负责行政性资产管理规章制度的制定和预算管理。但无论在哪种模式下，行政性国有资产的管理都属于财政部门的职能范围。我们应结合国情，按照与我国政治体制、行政管理体制相适应的原则，同时借鉴国际成功经验和通行做法，探索建立行之有效的行政事业国有资产管理体制。

三是法律创新。这是做好行政事业国有资产管理的制度性基础。要尽快制定新的法律法规；及时修改和调整现行法律法规；认真执行和细化现行法律法规，规范国有资产处置的方式和方法，加大对国有资产流失的查处力度等。

四是管理创新。这是实现行政事业性资产管理的重要途径。针对部门分割管理、分散管理的现实问题，必须对行政事业国有资产实行

统一管理，将资产管理与预算管理、财务管理三者有机结合起来。

管理行政事业单位国有资产是财政部门的重要职责

国务院批准的《财政部职能配置、内设机构和人员编制方案》明确规定：财政部负责“拟定政府公共财产管理制度并对执行情况进行监督”。行政事业单位国有资产管理是财政部的一项重要职责。为此，财政部根据财政管理改革和发展的需要，2004年下半年在行政政法司和教科文司分别成立行政资产处和事业资产处，专司行政、事业单位国有资产管理的工作。财政部门要切实承担起行政事业单位国有资产管理的职责，将资产管理与预算管理、财务管理相结合。行政事业单位的资金管理与资产管理是一个事物的两个方面。资金管理是价值形态的管理，资产管理是实物形态的管理，因此，财政管理和财务管理中，历来都包括资产管理的内容，资产管理一向是财政管理和财务管理的一个有机组成部分。行政性资产是由财政资金转化为实物形态形成的，财政资金的分配，离不开对行政事业单位存量资产的掌握，单位实物资产的使用管理，也离不开财政资金的支持。同时，通过增量来调节和控制存量还是资产管理最有效的手段。所以，资产管理、预算管理、财务管理是不可分割的整体。三者的结合，既利于有效开展资产管理工作，也利于深化预算管理体制改革，科学编制预算，加强财务管理。相反，如果人为将三者割裂，将导致资产管理与财政预算管理以及财务管理脱节，形成“两张皮”。从世界各国的情况看，行政单位国有资产管理都没有脱离财政部门的职责范围。由财政部门负责行政事业单位国有资产管理的工作，可以做到三

者的有机结合。

统一管理、分级负责、合理分工，加快行政事业资产管理体制建设。按照“国家统一所有、政府分级监管、单位占有使用”的原则建立行政事业资产管理体制。财政部负责制定公共资产管理体制，并对执行情况进行监督检查。目前财政部正在制定全国性的《行政单位国有资产管理暂行办法》和《中央行政单位国有资产管理暂行办法》以及《事业单位国有资产管理暂行办法》。在此基础上，还将制定资产配置、处置、“非转经”、境外资产管理等一系列配置制度。地方各级财政部门可根据财政部制定的统一制度，制定本地区的具体实施办法，并对行政事业单位国有资产实施统一管理。在大的管理原则统一的前提下，允许一些地区有不同的管理模式。近几年，全国各地都非常重视行政事业资产管理工作，把盘活资产，提高资产使用效率作为加强支出管理、缓解收支矛盾的重要措施。各地在深化行政事业资产管理改革方面进行了有益的探索，创造了“南海模式”、“南宁模式”、“安达模式”等经验。

行政事业国有资产由财政部门统一管理，并不意味着财政部门要事无巨细亲历亲为。行政事业单位国有资产管理是一项复杂的工作，既包括相关政策和规章制度的制定、大项资产的审批控制等综合管理，又包括清查统计、审批事项的初步审核等具体管理，还包括资产日常使用中的使用管理。由于所有权与使用权的分离，资产的综合管理、具体管理必然与资产的使用管理分开，资产的使用管理由占用资产的行政单位负责。而资产的综合管理和具体管理则要根据管理方式、工作量、机构设置、编制情况，以及资产总量、资产类型、信息化管理程度等情况而定。财政部门既可以独立地行使职责，也可根据具体情况将一些职责委托给合适的机构来完成，形成合理分工的管理模式。

(作者为财政部行政政法司巡视员)

公共支出制度改革的基本思路

○ 陈元春

近年来，经过部门预算、国库集中支付、预算听证等各项预算管理制度的改革，政府宏观调控手段不断加强，公共支出结构不断优化，公共财政框架体系日趋成熟。但是，由于历史原因和行政体制等因素的制约，公共支出制度仍然还存在一些问题，需要进一步加以研究、解决。

——预算约束力不强。仅以重庆市最近几年为例，人大代表审议通过的年初预算数占年终决算的比重相当低，2001年只有50.15%，2002年提高到57.42%。主要原因是由于中央补助收入稳定性差，难以纳入年初人大常委会审议的预算。如2002年中央补助收入为208.65亿元，占当年一般预算总收入的55.45%，其中年初难以确定的中央补助收入(专项补助和国债补助)约100亿元，占26.65%。也就是说，2002年全市一般预算总收入中有27%左右的中央补助收入是年初难以确定的，无法纳入年初人大常委会审议。据考察，公共财政体系比较完善国家的议会通过的预算占决算的比重均在90%以上，预算的约束力相当强，预算一旦由议会通过，中途不能随便更改。目前，各级财政部门大部分时间均在忙于“安排资金”，疏于对公共支出的监管、效益分析和宏观经济调控问题研究，关键原因在于年初预算缺乏约束力，中途追加预算的机动性较强。如何强化年初预算的约束力，是今后公共支出制度改革的一项艰巨任务。

——预算管理职能过于集中。

目前，重庆市预算编制由各业务处完成，对中途追加预算，虽然开始实行预算听证制度，但仍存在预算决定权力过分集中于业务处人员的问题；预算拨款也由业务处开出拨款单据，交给国库处支付，部门预算支出日常监督由业务处承担主要责任；预算政策的制定职能，也按部门划分到相关业务处。这样形成预算政策制定、预算编制、预算执行、预算监督和支出效益评估五项职能都集中在业务处的局面，而业务处又往往只指定某一个经办人全权行使这些权力。经办人的政治素质和业务能力在某种程度上决定着预算资金使用绩效。

——对区县的一般性转移支付比重偏低。目前，重庆市对区县的转移支付种类包括税收返还补助、原体制补助、调整工资转移支付补助、专项

