

创新财政经营性国有资产管理的有益尝试

○ 刘杰 周建国 刘刚

管理年度稽查制度，对各项收费和基金的征缴情况、票据使用、账户设立以及“票款分离”的实施，资金收取和使用等情况，进行一年一度的监督检查和不定期的抽查，实现了稽查工作规范化、制度化。几年来共查处违纪金额 580 万元，清理乱开账户 120 多个，检查出的各类问题都严格按照省市有关文件和规定进行处罚，真正使违法违纪者在政治上丢名声，在经济上又得不到好处，在全社会大大震慑了在非税收入管理工作中的各种违纪违法行为。二是推行收费政策公示制度。利用电视、广播、公开栏等对财政各类票证的式样及相对应的收费性质、收费范围、填写要求进行详细的介绍，对不使用财政票据收费、罚款的，当事人可持违规收费票据到财政部门上诉并要求退款，对丢失票据的要严格查处，对乡镇财政票据定期实行清理检查。市里还建立了票证稽查监督网络机制，实行分级管理，责任连锁，强化对截留、坐支收罚资金逃避财政专户和金库管理，违规使用票据的监督检查。三是落实奖惩政策。为调动各部门组织收入的积极性，市政府出台了非税收入奖惩办法，规定超收分档分成的具体比例，对完不成收入的单位，也做出了相应的处罚规定。此举对乱收乱罚乱用、应征不征、应罚不罚、随意减免的违纪现象，起到较好的抑制作用。四是建立定期向人大报告非税收入征、管、用制度。在每年的两会期间或人大代表集中视查工作期间，财政部门主动将全市非税收入使用、管理情况，认真向代表汇报，征得他们的支持、理解，把非税收入管理工作自觉置于人大代表和全社会的监督之下。

(作者单位：山东省招远市财政局)

随着我国国有企业资产管理改革不断深化，行政事业单位经营性资产管理中存在的问题日渐显露，政府有限的财政经营性资产被“割据”，肢解了财政，弱化了政府调控职能。江苏省如东县委、县政府敢为人先，积极探索社会主义市场经济条件下的财政经营性资产管理之路，进行了一次有益的尝试。

如东县县级机关中，共有 45 家行政事业单位拥有经营性资产，总值达 1.1 亿元，其中 80% 集中在县城商业地段。由于监督机制的缺失，造成资产闲置和浪费，其突出表现在：一方面，资产低效使用，流失日趋严重。有的单位将资产租给本单位职工家属，或借机安排职工家属，不收或象征性收取租金，其中一些承租人还以高价将资产转租给他人从中牟利。少数单位擅自将本单位资产划出一部分作为投资，组建下属实体单位，其中有的因经营不善而严重资不抵债，有些资产被法院执行用于偿还债务。还有的将资产收益完全用于养活单位编外人员，拖欠、逃废租金情况也比较严重，造成国有资产大量流失。另一方面，资产收益使用违规违纪。如有的单位资产收益支出不透明、合同不规范、收据不合法；有的单位罚没物资或以物抵资，资产长期不办理移交手续；有的单位租金收入长期不入账，或设立账外账，成为单位“小金库”，或者坐收坐支，资产收益用于发放职工福利，成为单位“福利基金”；有的单位以非正常的招待费抵扣租金等。不少单位和部门受旧体制、旧观念的影响，把财政经营性资产作为部门利益，当作“自留田”争财政资产、挤财政笼子、开财政口子，想方设法隐匿财政收入。此外，单位之间一些经营性资产收益不均衡，导致了单位之间的“苦乐不均”和互相攀比，少数单位领导在资产

管理方面处事不公、分配不均,使用不廉,成为滋生腐败的温床,群众很有意见。这些问题的根源主要在于行政事业单位经营性资产管理长期游离于财政管理之外,成为财政监管的“遗忘角落”。要改变这种状况,必须进行大刀阔斧的改革。基于这样的认识,如东县结合自身需要,借鉴外地经验,对行政事业单位经营性资产实行统管,从源头上堵住经营性资产流失的漏洞。

2002年5月,如东县委、县政府分别下发《关于行政事业单位经营性资产管理体制改革的实施意见》和《关于印发如东县行政事业单位经营性资产集中管理暂行办法的通知》,决定从创新资产管理体制入手,明确在集中统一管理过程中坚持三条原则:集中所有权,各类行政事业单位的经营性资产所有权一律划转国资管理部门;理顺管理权,变分散多头管理为专门机构集中管理;统一收益权,将所有资产收益全部纳入预算总盘子,实行综合预算管理。

1. 建立组织,登记台账。为了加强对此项工作的组织领导,县建立行政事业单位经营性资产管理体制改革领导小组,并组成如东县行政事业单位经营性资产管理办公室,受县政府委托行使经营性资产管理权,负责对行政事业单位资产经营的管理监督和资产处置。具体分为宣传发动、登记核实、界定确认、清理核准、检查验收五个阶段来操作。在宣传发动统一认识的基础上,对各单位形成经营性资产调查汇总资料,办公室从资产是否真实、完整,产权是否清晰,债权债务关系是否属实,经营手续是否完备、公正、合法,前期租金收入使用是否规范这五个方面逐一核实经营性资产及租赁、承包合同等,进一步完善经营性资产管理台账。

2. 公开竞争,阳光操作。按照“优先出让,能售不租,能租不闲”和“公开、公平、公正”原则,实施资产的出售和租赁活动。采取的主要方式有:一是对单位闲置的土地、房屋设备等资产,统一由经营性资产管理办公室负责处置,通过出让、出租等方式盘活;二是对临街面、市口好的优质资产,优先考虑出让,条件成熟的予以公开拍售;三是对一时难以出售的资产,组织公开拍租;四是对行政事业单位用于社会化服务的资产,采取承包经营的方式。县科技中心建成后,欠银行贷款115万元,每年需还利息7万多元,该中心底层店面房面积442平方米,统管前租金7万多元,只能用于支付利息,2002年如东县将此作为首期拍卖标的,8位私营业主以148.35万元买去,比拍卖基价升值49.55万元,不仅还清贷款,还结余20多万元。

在资产集中管理过程中,如东县还对依附在资产上的各类经营实体进行了清理,通过行政关闭或改制脱钩,彻底解决政企不分问题。资产集中统管后,对资产变现收入和经营收益实行了“收支分离”、“票款分离”管理。在支出管理上,变现收入和经营收益首先用于偿还因投入形成的债务,其余部分用于事业发展。通过辛勤的工作,资产权属关系已全部理顺,优质资产已基本得到处置,各类违规合同已基本理清。在此基础上将变现后所剩余的存量资产全部移交国资部门,由国资部门按照集中所有权、经营权、收益权的要求纳入正常管理。

3. 严明纪律,明确责任。没有规矩,不成方圆。为确保集中管理顺利进行和各类手续顺利交接,管理办与各单位签订了《县行政事业单位经营性资产集中管理责任书》,明确各自的权利和义务。各单位按照责

任书的规定,对各自经营性资产进行清查盘点,做到家底清楚、账实相符。对不予配合、不履行职责,造成国有资产流失的,超越规定权限擅自处置资产或将资产转移其他单位经营的,隐瞒不报逃避财政监管的,拒绝集中统管造成负面影响的单位,严肃追究其主要负责人和直接责任人的责任。与此同时,财政部门还将实行经济处罚并缓拨单位经费。

如东县对行政事业单位经营性资产进行集中管理,有效地解决了经营性资产收益分散、流失严重、效益不高等问题,堵塞了资产管理上的漏洞。通过竞拍出让经营性资产中的原有国有划拨土地,改变了土地用途,显化了土地价值。至2002年年底,已成功变现资产1111.8万元,平均升值率达35%。同时大量积淀在资产上的财政性资金得到了回收利用,政府对财政性资产的调控能力也明显增强。如县交通局一处3层楼的临街经营用房,建筑面积1500平方米,一直处于低效使用状态,经过统管后,被划拨给行政审批服务中心,不仅有效解决了中心办公用房问题,而且还节省财政支出300多万元。此外,由于这部分经营性资产完全纳入财政监督管理范围,“小金库”、“坐收坐支”等一些久禁难绝的问题,基本得到治理,公款吃请问题得到较好的解决,利用资产以权谋私、乱花滥发钱物的现象也从根本上得到了制止。2002年全县行政事业单位的招待费在2001年下降20%的基础上又下降了8%。事实表明,推行公共财政经营性资产管理这一做法,为我们进一步深化财政制度改革,从源头上预防和解决腐败问题提供了宝贵的经验。

(作者单位:江苏省如东县财政局)