

引进市场运作机制 盘活行政事业单位国有资产

○ 高云霄



改革开放以来,我国国有资产管理体制主要针对于企业资产为主的经营性国有资产进行的,行政部门国有资产方面的改革则行动迟缓,基本上沿袭“国家统一所有,各级政府分级监管,单位占有和使用”的传统计划经济管理模式,一直处于由部门分散占有使用和维护的状态,行政性国有资产的监控受到严重削弱,大量国有资产被单位随意处置。随着经济形势的发展和市场经济体制的日益完善,建立一套权责明确的行政事业单位国有资产管理体制的需求越来越迫切。

资产使用效率低,政府运行成本高

(1) 行政事业单位占有大量与行政管理无直接关系的国有资产。目前,各行政事业单位除占有使用必需的办公用房、办公家具设备外,有的还占有大量非经营性资产如出租的铺面,经营的宾馆、招待所、培训中心、印刷厂、修理厂、内部商店等等,一直被当作各部门所有,由各单位分别“掌控”。这些资产并不是行政事业单位履行职责、行使职能所必需,与行政管理无直接关系。巨额的资产闲置与低效率运行,造成国有资产使用效率的低下和政府运行成本较高。

(2) 行政事业单位国有资产的账面数值不能如实反映实际价值。行政事业单位国有资产账面原值与现值存在很大差距,存在资产家底不清,财产不实,账实不符,管理混

乱问题。一是由于土地使用权实行政府配置行政划拨,有的单位对所划拨的土地以零价值或仅以补偿费入账,为国有资产流失留下隐患。如河北省省直办公用房确权在省政府名下的占56%,其他或没有确权,或确权在各部门名下;土地则基本确权在各占用单位名下。这种现象直接导致了近年来一些部门擅自处置房地产问题的发生,造成省直国有资产的流失。二是普遍存在“重钱轻物、重购轻管”观念,造成管理意识淡薄,核算不严密,管理不规范,导致大量账外资产存在。三是房屋建筑物及附属设施等固定资产维修改造支出作为经费支出列支后按现行财务制度并不增加固定资产账面价值,形成资产实际价值大大超过账面数额。四是固定资产不折旧,形成部分固定资产账实差距越来越大。

(3) 部门之间国有资产的占有量差距较大,形成部门间办公条件不均衡。一是办公用房建新不交旧。有些单位不仅占有原有的场所设备,而且在原有基础上又扩建新建筑、购置新设备,且建设装修标准高,设施先进。二是人均办公家具和设备等配备情况苦乐不均。能筹集到资金的部门办公家具、办公设备配备标准较高、设备先进且更新比较快,无力筹集到资金的部门办公家具陈旧、办公设备落后。三是有些单位办公用房等资产闲置、对外出租,有的单位无办公用房,却要租赁。如河北省省直机关编制定员人

均建筑面积已达41.54平方米(国家规定26—30米),但是具体到部门其差距就十分明显。有的部门将多余的办公用房无偿提供或出租给其他单位,数额达30万平方米;还有14个部门、单位租房办公,年租金逾千万元。

(4) 国有资产“非转经”后存在问题。国家规定行政事业单位在保证完成本单位正常工作的前提下,允许将单位闲置资产转为经营性资产,从事生产经营活动组织收入。这一规定适应了市场经济发展的需要,减轻了国家财政负担。许多单位利用自身条件进行门面出租、出借,利用闲置或多余资产对外投资经营等,使不少非经营性资产转入了经营性。但有的单位进行暗中招租无偿将国有资产如房屋、车辆、设备、资金等提供给经济实体使用,对转让方和接受方的权利、义务关系没有明确规定,与承租人约定以“挂靠”形式进行合作经营,让承租人在用水、用电等方面得到优惠和照顾,致使资产财产关系不清,产权边界模糊。有少数单位的经济实体在财务管理上不按照国家规定的成本开支标准和范围执行,一方面把应由成本列支的费用挤入了行政事业经费;另一方面,又通过账外账、小金库等多种手段,把大部分创收收入用于行政事业单位的职工福利。由于各单位占有国有资产比例悬殊,获得的工资外收入相差很大。

建立资产管理新体系组建国有资产经营公司

首先,建立行政事业性国有资产管理新体系,制定监管方面的法规制度。一是建立和完善行政事业单位国有资产管理法规。要对行政事业单位国有资产建设购置、管理目标、占有使用、职责范围、转让处置、违法责任追究等作出规定,以便有法可依,有章可循。二是改革现行行政事业单位固定资产计价折旧制度,建立科学合理的固定资产计价体系,使固定资产账面价值与实际价值相符。三是各行政事业单位要建立资产从“入口”到“出口”的内部管理制度,规范单位资产购建、使用管理、报废报损、内部转移、转让出售等行为,加大对国有资产违法行为的查处力度,防止自行处置、私自买卖国有资产的现象,防止国有资产流失。

其次,规范行政事业单位资产配置范围和标准。行政事业单位占有使用的国有资产是其履行职责、行使职权必需的物质基础。为了解决目前行政事业单位占有大量经营性资产问题,一是应规范行政事业单位资产配置范围。凡是为了保证各项管理社会事务任务的完成所必需的办公场所、交通工具、办公设备和办公家具等,国家应予以保证。随着经济的发展和社会进步,保障水平应逐步提高。与行使职能无直接关系和市场能够提供商品和劳务的大量经营性资产,则应逐步剥离。通过合理配置、盘活存量来解决再投入改革建设的资金需求。这样既可改善政府部门的办公条件,提高办事效率和管理效益,降低政府行政运行成本,又优化了政府资源配置。但是,国家提供并不一定都由国家财政拨款购建,国家按一定标准核定租赁费,由单位到市场上租用各种办公用房便是比较经济的途径。二是制定行政事业单位资产配

置使用实物配备标准和价值定额。行政事业单位对办公用房、公务用车根据不同职级规定了实物配备标准和价值标准,对规范各级领导行为和廉政建设起到较好效果。因此,应逐步制定各级行政机关办公用房、办公家具、办公设备的实物配备标准和价值限额、使用年限标准,使行政事业单位资源配置管理工作走向制度化、规范化轨道。

第三,组建国有资产经营公司,对行政事业单位国有资产实行统一管理。应在界定行政事业单位行政性资产和经营性资产的基础上,结合推进党政机关后勤服务社会化改革,剥离机关后勤服务职能,剥离经营性资产,将宾馆、招待所、培训中心等经营性接待单位与各部门脱钩,组建宾馆集团;将各部门印刷厂、文印中心剥离,组建印刷集团等等。由政府授权,建立资产经营有限责任公司,统一接收、管理经营性国有资产,使之从“固态”转为“动态”,使资产由“部门所有”转为“社会公众所有”,依法对管理的国有资产进行集约化、规模化、市场化运营。实现政企分开,消除传统管理体制弊端,堵塞腐败漏洞,盘活行政性国有资产,使之最大限度地保值增值。对一般行政部门的办公用房及其附属设施统一缴由公司运作,整合为经营性公司。首先,按党政机关各部门编制数核定办公用房占有管理面积,超过规定标准的实行租赁办法进行管理和调节。可以把部分在市中心分散办公单位的房地产转让,通过置换另择地段建造行政办公区等手段,腾出原来各单位占有的黄金地段进行商业综合开发,最大程度地使用国有资源。其次,经营公司是具有法人地位的国有独资企业,要用市场方式解决国有资产不良运转的问题,引进市场运作机制。这可以说是对传统行政性国有资产管理体制的大胆突破,是制度上的大胆创新。

具体来说,资产经营公司接收行政事业单位国有资产,主要有三个基本环节:

一是行政事业单位与资产经营公司之间的国有资产清产核资和交接工作。在清产核资的基础上,将归口管理的占有、使用国有房屋、土地和经营的铺面、宾馆、招待所、培训中心、内部商店等各种经营实体分期分批转交给资产经营公司,由其负责经营,集中管理。经营公司是独立法人,所经营的资产为国家所有,政府充当出资人的角色并行使所有权;公司通过授权得到的是财产经营权、使用权,对国有资产负有保值增值的责任。

二是资产经营公司接收这些资产后进行市场化运作。资产经营公司可以依据现代企业的经营对行政事业单位的办公场所、国有房屋、土地、宾馆、商店等实行商品化、市场化供应和货币化结算制度,把分散的、长期闲置沉淀的国有“死资产”转成“活资本”,最大限度地实现资产的价值。对行政事业单位办公用房进行房产置换,统一建设、租赁、使用,统一调剂解决,不仅节约财政经费,而且逐步建立起一种新的经济关系和付费意识。

三是资产经营公司经营收入纳入政府管理。资产经营公司对行政事业单位资产进行统一管理、统一经营后,把盘活国有资产的所得收益由政府所有、统一支配,其中一部分可用于改善党政机关购置办公家具、办公设备等办公条件,提高办事效率;另一部分可集中用于党政机关公务员福利,为发放津贴提供了重要的资金来源,有效解决了公务员福利补贴苦乐不均的问题,调动了公务员的积极性,使单位领导解除了“创收”的沉重压力,把精力完全集中到本职工作,重塑了政府机关的形象。

(作者单位:河北大学)