

行政事业性

国有资产管理改革的思路

○ 周宝纯 张 仪 魏明静

行政事业性国有资产是国有资产的重要组成部分，但目前对行政事业性国有资产管理仍是一个薄弱环节。2001年政府机构改革后，江苏省徐州市国资局撤并入市财政局，相关企业国有资产管理职能一并划入，但行政事业性国有资产管理职能未明确。对行政事业单位国有资产实施的预算、购建、产权、处置、调剂、统计、绩效评价等管理均失去依托，占有、使用单位对国有资产的管理也失去指导和监督。从实际效果来看，这一改革将行政事业性国有资产管理从财政管理体系中分离出来，又回到原来的各部门管理的状况，使国有资产实现职能化管理的改革不能不暂时停止。当前徐州市行政事业性国有资产管理主要存在以下突出问题：

1. 账面资产与实有资产很不相符。在房屋建筑物方面，不少单位虽然有所反映，但由于行政事业单位会计制度的特殊规定，不提折旧，土地取得时，大多由政府划拨，加上时间、材料价格的变化等因素，资产账面价值多为历史成本，与实际重置价值相差很大。部分单位资产不入账，或不及时入账，数量上直至价值量均不能反映资产全貌，“重钱轻物”、“重购轻管”现象比较普遍，如徐州博物馆，资产总额近亿元，但账面上只有146万元，建筑物资产完全不在账上反映。

2. 经营性资产和非经营性资产混淆不清。部分单位因机构撤消、合并或职能整合，其资产出现闲置；部分有收入的部门超过需要购置资产。国有资产“非转经”现象大量存在，“非转经”收益坐收坐支。

3. 资产处置缺乏监督机制，造成资产归属混乱，国有资产在处置过程中流失。有的单位随意变更办公场所，无偿占用下属单位资产，占用装饰豪华的写字楼办公，但原自有资产却由另外单位租用，处置资产、变更调换无监督制约，使部分国有资产转换成部门消费资金，甚至个人占有，造成国有资产浪费和流失。

4. 存量资产分布不均衡，差别较大。根据财务资料测算，有的单位人均占有资产达227.42万元，而全市行政单位人均占有资产仅9万元，事业单位人均占有资产为15万元，资产短缺和资产重复购置、随意建造和事实上的长期闲置等现象并存。

行政事业性国有资产管理体制改革要以加强政权建设、促进各项社会事业发展为目的，逐步建立和健全新型的行政事业性国有资产的管理体系，形成有效的监控体系和法规制度体系，建立一个适应社会主义市场经济要求的行政事业资产运行机制，使行政事业性资产管理走上规范化、法制化的轨道，维护国家财产权益，提高资产使用效益，促

进行行政任务的完成和各项社会事业的发展。

1. 建立行政事业性国有资产管理新体制。按照行政事业性资产“国家统一所有，政府分级监管，单位占有、使用”的管理原则，应规定国有资产管理委员会对政府占有使用的行政事业性资产实施综合监督管理，对各行行政事业单位的资产代表政府行使所有者权利，对产权进行统一管理，授权各占用单位分级负责；同时也负责对这类资产转为经营性资产进行授权，进行行政事业性资产产权登记，调处产权纠纷等。

首先，明确建立行政事业性国有资产管理基本思路。一是对行政事业单位的资产，进行清产核资，并进行价值重估，按照“划分范围、分类监管”的原则，分为行政性资产和“非转经”资产，逐一清理登记。二是明确管理形式，按照“单位产权、政府监管”的管理体制，对行政性资产本着“必需、可能”原则进行配置管理，对“非转经”资产重新进行界定，多余部分由政府收回，调剂使用，留用资产采取“管理和经营使用权在单位，产权和收益分配权在政府”的办法加强管理。三是将具有经营性、竞争性的事业单位，如科研院所、宾馆招待所等一些单位全面改革，使之成为具有自负盈亏、自主经营的企业法人主体。对资产状况

好,竞争能力强的经营单位,实行授权经营;对资产状况差靠财政扶持的经营单位,通过出售、股份合作等形式使国有资产尽快退出。

其次,构建资产与财务管理相结合的制度框架体系。强化对行政事业单位资产的系统管理,建立以财政部门为主体的国有资产管理体制,坚持资产与财务管理相结合的原则,把资产的购置和财政性资金分配有机结合起来,突出对资产增量的管理,制定办法,完善账目,健全国有资产购置、管理、处置制度,建立“非转经”审批登记和收益分配制度,实行分类分权管理,实施对单位资产购置、使用、处置、考核全过程的监控。

2. 建立行政事业性国有资产的预算管理制度。国有资产预算管理包括存量资产、财政资金购建资产收入、国有资产租赁、变现处理收入、“非转经”收益以及基建、修缮等支出等。目前,虽然有财务、基建和修缮等预算,但行政事业性国有资产的预算管理体制仍不完善,特别是缺少固定资产预算。许多单位在决定购置什么资产、如何配置和处置固定资产时,随意性很大。有的是出于单位利益的考虑,多要多占;有的还一定程度上存在官僚主义,非法处置固定资产,造成国有资产损失和流失。

建立科学合理的国有资产预算制度,是解决行政事业性国有资产管理中存在问题的根本出路。一是可以有效地提高资产的使用效率。对存量资产进行分析,充分了解资产的状况,提出资产购置、配置和处置的方案,特别是结合经费预算的管理来促进方案的实施,将保证资产购置科学、配置合理、处置得当,最终提高资产的使用效率。二是可以为财政经费预算提供直接依据。财政经费预算一般由财政部门进行,但财政部门对资产管理状况往

往并不掌握,如闲置资产的数量和分布等,这样,经费预算很难充分考虑存量资产,也许已有某些资产闲置,但预算又做了购买,导致资金的浪费。如果建立国有资产管理的专门预算,财政部门再以此为依据进行经费预算,就可避免资金浪费的现象。三是对国有资产管理体制的重要补充和开拓。财政部、原国家国有资产管理局1995年发布的《行政事业单位国有资产管理暂行办法》中缺乏科学的资产形成制度;目前正在建立的政府采购制度应该是资产形成制度的一个重要组成部分,但政府采购制度只是对资产的购置行为进行了规范,而对为什么购置、购置什么、购置多少等方面的决策行为仍没有一个很好的制度来进行规范。如果国有资产预算制度建立起来,就能填补这一空白。

3. 建立以政府采购制度为主的资产购建方式。根据现有行政事业单位资产的存量分布、使用等情况,结合行政事业单位的具体情况,制定科学合理的配备标准;按照各项资产的配备标准,提出购建计划和所需配套服务的预算;行政事业单位使用财政性资金购置固定资产,经核准后,通过集中支付和政府采购完成购置,资产购入后,政府采购部门以资产送达通知书的形式通知资产管理机构,纳入资产使用环节的管理。

4. 建立行政事业单位闲置性国有资产调剂中心。资产处置和闲置资产调剂是提高资产配置效率的有效手段。要建立资产调剂制度,对闲置的固定资产由政府以无偿调拨的方式重新进行配置。各行政事业单位需新购建的资产,首先从现有闲置资产中调剂解决。运用调剂拍卖、租赁等方式,实现闲置资产的流动,促使各资产占用单位资源配置的效益最大化。对不按规定私自进行资产处置的单位,财政部门在编

制部门预算时对重置固定资产的款项不予考虑,并相应扣减单位经费。

同时,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,将闲置资产转化为有效资源。

5. 建立行政事业性国有资产信息管理系统。开发管理软件,及时记录反映资产存量、资产使用、资产闲置及处置情况,对国有资产进行分类统计、分析,对各部门资产使用效率进行考核,为行政事业性国有资产的管理和决策提供基础数据和有效依据,为部门预算编制提供存量资产的数据。通过资产的使用效率分析,可以发现闲置资产的数量与分布。要建立这个系统,首先必须进行清产核资,全面摸清资产的情况,对资产的增减变动建立严格的审批制度,利用相关系统监督资产账、卡及实物的变动。

6. 加强对“非转经”资产的管理。对“非转经”资产进行管理,是行政事业资产管理工作中的一个重要组成部分。“非转经”是一个具有中国特色的概念,就其发生的主要形式看,是行政事业单位的一种投资行为。其目的是运用本单位富余资产创收,弥补行政事业单位的经费不足,并解决本单位富余人员分流问题。

目前,对“非转经”资产的管理还存在一些问题。一是“非转经”后产权归属不清,出现了实际上的所有权管理虚位,无人对资产经营者监管,无人向经营者追索投资收益和所有者权益。二是“非转经”的资产在运营过程中补偿严重不足,据了解,大部分“非转经”固定资产在营运中不提或少提折旧。三是“非转经”后资产的运营效益低下,许多

如何治理教育乱收费

○王存

近年来,教育乱收费现象相当严重,一些学校为了自身利益,不顾党中央、国务院的三令五申,在收费问题上大做文章,想方设法多收,擦着边儿多收,使乱收费愈演愈烈,群众对此意见很大,社会反响强烈。

教育乱收费五花八门

据对河北省邯郸市的调查,教育乱收费主要表现在以下几个方面:

擅自提高高中计划外培养生人数比例和收费标准。为收取择校费、借读费而缩小计划内招生规模,扩大计划外招生规模,一些中学曾将计划内与计划外比例提高到1:1.1甚至以上,以达到多收费的目的。如市一中2002年实际招收高中生1127人,其中:计划外招生597人,占招生总数的53%,超规定5%;每生收取计划外培养费1万元到3.5万元不等,共收803.7万元;招收赞助生138人,收取赞助费600.9万元,其中最高的收取10万元,最低的也有3.2万元。

对高中计划外培养生双重收费。按照河北省和邯郸市的规定:“计划外生培养费标准为每生三年的费用,可以一次性收取,但不得再收学费”。一般高中计划外培养费可收5000元/生,但某中学在新生入学前一次收清三年培养费,新生入学时再收第一学期学费400元,以后分学期收学费。有的学校在收学费开具“缴款书”时,填写“培养费”,按学期400元标准执行,有的则直接开成“学期学费”。邯郸市2002年有4所学校都存在这种问题。

初中“片外生”套用“借读生”收费,标准提高一倍,招生比例偏高。河北省有关文件规定:“初中每生每期300元”。真正的“借读生”只是在该学校借读学习,考试回原学校,档案在原校。但从调查的情况来看,一是“借读生”就是“片外生”,这些学生均不符合市教委规定的“片外生”条件。二是有个别“借读生”,也按“片外生”收费。如十一、二十三、二十五中学,收费标准提高一倍,每生已达3600元。十一中学2002年招收初中生752人,其中有348名“片外生”需要交“借读费”,占实际招生人数的46%,共收取“借读费”133.54万元。二十三中学和二十五中学也分别收取“借读费”80.28万元和135.9万元。

巧立名目,擅自增设收费项目。如魏县第一完小在2003年春季收取学杂费时,擅自增设“实验费”。该校规定,凡进实验班学习的学生,

“非转经”单位出现三高一低现象,即工资高、费用高、成本高、效益低。四是收益分配中严重向个人倾斜,背离了“非转经”弥补行政事业经费不足的初衷。

加强对“非转经”资产的管理应抓好以下重点环节:一是建立有偿使用制度。行政事业单位作为投资者享有对“非转经”的具体监督管理权和收益权。资产经营单位对“非转

经”要实行保值增值的原则,按规定上缴经营利润。二是建立严格的申报审批制度。“非转经”必须进行严谨的论证,要经过行政事业资产管理机关的批准。各有关单位对国家财政拨给的行政事业费、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“非转经”。三是加强监督管理。对已经转为经营性的资产,按照

企业有关制度进行管理。要避免出现新的账外资产,防止出现产权管理虚位而导致“非转经”资产的流失。要建立起保值增值的考核指标及绩效评价体系,根据经营业绩决定对经营管理人员的奖惩,用制度保证“非转经”资产在营运中不断增值。

(作者单位:江苏省徐州市财政局)