

行政事业单位 国有资产管理 的 对策

○ 张秋娟

一、我国行政事业单位国有资产管理现状

行政事业单位国有资产是我国国有资产的重要组成部分，多年来一直呈现出不断增长的趋势。据初步统计，从1990年至1998年，全国行政事业单位国有资产从5132亿元增长至16000亿元，年均增长率为15.3%，与同期国有资产总量的年均增长率(16.0%)基本持平。到1998年底，全国行政事业单位国有资产占国有资产总值的19.5%。

在资产结构方面，我国行政事业单位国有资产呈现以下几个主要特点：第一，按行政隶属分类，地方行政事业单位国有资产占了很大比重。截至1996年底，在全国12081.7亿元行政事业单位国有资产中，地方行政事业单位资产为9822.9亿元，占81.3%；中央行政事业单位国有资产为2258.8亿元，占18.7%。第二，按编制分类，事业单位国有资产占较大比重。截至1996年底，全国事业单位国有资产总量为7990.8亿元，占全部行政事业单位国有资产的

66.1%。第三，从行业分布来看，文教卫生科研单位国有资产所占比重最大。截至1996年底，文教卫生科研单位的国有资产为4943.7亿元，占全部国有资产的40.9%。

改革开放以来，伴随社会主义市场经济体制的逐步建立和完善，我国行政事业单位国有资产管理取得了一定的成绩，但同时也存在一些问题，如资产配置不合理、资产流失严重、资产使用效率不高。究其根源，主要有以下原因。

首先，在认识上对行政事业单位国有资产管理存在误区。一是在国民经济体系中，包括中央与地方在内的行政事业单位国有资产及其管理长期以来没有得到应有的重视，以致行政事业单位国有资产管理改革不仅严重滞后于整个经济体制改革，也滞后于国有企业改革。二是长期以来“重钱轻物”的管理观念，导致了地方行政事业单位国有资产管理实践的相对落后。三是对行政事业单位国有资产产权问题的认识偏差，也是目前地方行政事业单位

普遍存在国有资产流失、使用效率不高等问题的重要根源。

其次，管理体制不顺。长期以来，由于一直没有很好地解决由谁管理、如何管理以及按照什么原则管理等问题，导致地方行政事业单位国有资产管理体制不顺。主要表现为：(1)现行机构设置不合理。有些地区行政事业单位国有资产的宏观管理部门是财政部门，而有些地区则是国资部门。这种不对等的机构设置不利于资产的宏观管理。(2)各级管理部门职责不清，职能交叉。如：财政部门与国资部门的管理权限不清，各级机关事务管理局与财政部门(或国资部门)的管理权限不清。(3)部分行政事业单位业务上实行“条条管理”，而财务上又实行“块块管理”，由于存在业务管理与财务管理相互脱节，造成各地方各部门各单位各自为政，缺乏统一管理和协调，导致国家关于行政事业单位国有资产管理规章制度得不到有效的贯彻执行。

再次，管理机制不健全，缺乏从资产形成、使用到处置的有效管理机制。(1)在资产形成与配置方面，一是存在一定程度的财政预算软约束现象，导致行政事业单位国有资产形成过程的失控；二是缺乏公正合理、有约束力的财产配备标准，造成资产配置的随意性；三是各单位资金来源渠道的多样性，以及不同资金来源渠道之间缺乏必要的透明度与协调性，容易造成资产配置不公与重复购置。(2)在资产使用方面，一是使用过程中的产权管理特别是产权变动管理存在较大的问题；二是由于缺乏严格的、规范的、先进的管理手段，导致行政事业单位国有资产使用效率普遍较低；三是资产的实物管理与价值管理相脱节，导致地方行政事业单位普遍存在账外资产现象；四是使用单位之间资产调剂困难，影响资产的使用效率。(3)在资产处置方面，一是缺乏规范的行政事业单位国有资产处置程序，导致处置过

程的随意性与资产浪费及流失；二是缺乏行政事业单位国有资产高效的处置途径。

最后，管理制度不健全，法制化建设严重滞后。一方面，随着改革的不断深入和社会主义市场经济体制的逐步建立，行政事业单位国有资产的管理出现了许多新情况、新问题，但是有关的管理制度与法律建设却远远滞后于实践，至今仍没有出台一套完整的行政事业单位国有资产管理法规。使得地方行政事业单位国有资产管理的随意性很大，管理混乱无序。另一方面，各级立法机关与管理部门尽管也出台了一些局部性的行政事业单位国有资产管理的法律与规章制度，但部分法规、制度之间互有矛盾，使执行部门无所适从。总之，缺乏法律规范与强有力的政策指导，法律与政策滞后于财产管理实践，是目前地方行政事业单位国有资产管理存在诸多问题的根本性原因。

二、加强行政事业单位国有资产管理对策建议

建立与社会主义市场经济相适应的行政事业国有资产管理体制，是我国行政事业国有资产管理的重要任务，需要在实践过程中从资产形成、使用、处置以及监督等方面不断探索，逐渐做到资产形成科学、使用合理、处置优化、监督公正、管理高效。

1、建立分级授权管理体系

在建立与社会主义市场经济相适应的行政事业单位国有资产管理体制过程中，首先应当建立分级授权管理体系。一是确定各级财政部门作为行政事业单位国有资产的宏观管理部门，代表政府行使所有权职能。二是由行政事业单位的主管部门和专项资产管理部

门，负责对本单位占有使用的行政事业单位国有资产实施具体管理。

2、建立良性运行的资产形成、使用、处置机制

在建立资产形成机制方面，首先必须制定公正合理的地方行政事业单位国有资产配置标准。然后根据行政事业单位资产配置标准，按行政事业单位承担的职责任务量，采用公共预算方式配置资产。任何行政事业单位国有资产的购置都必须纳入预算，防止资产购置的随意性。预算经人大审议批准之后即具有法律效力，必须严格执行，非经法定程序不得改变。在行政事业单位国有资产的购建环节，应实行政府采购制度，改分散自由采购为集中招标采购制。各级主管部门应根据预算，集中采购其下属单位所需的普通办公用品，各使用单位按预算规定申请领用；各专项资产管理部门，应根据所辖范围对专项资产的需求情况，统一购建专项资产。

在建立资产使用机制方面，近期对办公用房、公务用车等大宗资产以及部分价值昂贵、使用率不高的专用设备实行专业化集中管理，提高其使用效率。即在一个地方或一个系统内，根据总体需求由二级管理部门统一购置所需设备并进行统一管理：各使用单位把各自的使用需求上报二级管理部门后，由二级管理部门统筹安排各使用单位使用。同时，建立以使用过程和价值管理为重点的行政事业单位国有资产使用管理责任制度。一是逐步建立与行政事业业绩挂钩的财产利用效率评价制度和责任人制度，把行政事业单位的国有资产利用效率作为评价、考核单位负责人工作成绩的标准之一。另外在占有使用单位内部，建立和落实资产管理制度，把资产的完好率与资产责任人的工作业绩挂钩。二是逐步推行资产管理持证上岗制度和培训工作，对重点部门及重要设备实行资产管理

人员的相对独立性，同时加强对资产管理培训，提高资产管理

人员的总体素质。三是采取以实物管理与资金管理相结合的管理方法，以实物管理为主，建立包括实物管理和资金管理在内的指标体系与配套规章制度，严格掌握配置标准、使用范围、强化使用单位与使用者的责任。

在建立资产处置机制方面，一是建立资产统一调剂制度，各地财政部门要在建立本地行政事业单位国有资产管理台账的基础上，充分利用行政事业单位国有资产的供需信息与市场机制，采取多种形式开展资产的调剂工作。二是建立和完善资产报废制度，根据地方行政事业单位国有资产的性质、特征和使用状况，制定不同类别资产的报废标准和报废程序。对价值在一定金额内的常规型资产，主要按使用年限确定报废标准；对价值较高的常规型和专用型资产，按使用年限和使用状况确定资产报废标准。

3、加强法制化建设、建立和完善资产监督机制

在国家尚未建立统一的资产管理模式的条件下，允许各地探索行政事业单位国有资产管理

的多种形式。各级人大和政府应当把行政事业单位国有资产管理立法工作提到议事日程上来，通过立法的形式把成熟的改革内容规定下来，以立法推动改革，以立法保障改革成果。

建立和完善地方行政事业单位国有资产监督机制，可以成立由国家权力机关、行政管理机构、新闻舆论部门、研究机构等方面组成的资产监督委员会，构建行政事业单位国有资产监督体系。同时，建立行政事业单位国有资产定期汇报制度，定期汇报资产形成、使用、处置等方面的情况，自觉接受国有资产监督委员会的监督。

(作者单位：深圳市盐田区财政局)