

构建公共性国有资产监督管理新体制

○ 何振一

党的十五届四中全会提出了要建立适应市场经济要求的国有资产管理、监督、运营新体系的重任,作为国有资产重要组成部分的公共性国有资产如何改革,也就紧迫地提上了日程。

公共性国有资产管理体制现状

公共性国有资产是国有资产的一个特殊组成部分,是指国家交给行政事业单位占有、使用的财产和政府为实现公共服务职能而建设的公共设施、公共工程,以及其它能以货币计量的各种处于公共服务领域中的经济资源的总和。这部分资产有人将其称为行政事业性资产。但这种提法易于把满足社会公共需要的公共设施及公共工程等国有资产排除在外,故称之为公共性国有资产更为贴切。

我国现行的公共性国有资产管理体制,是在传统体制基础上演化而成的。传统体制从总体上看,基本上是以“高度分散、两轻两重”为特征的管理体制。高度分散主要表现在,缺少对资产终极所有权的总辖性管理,终极所有者职能被肢解,呈行政性条块分割状态。两轻两重主要表现在:一是重货币形态管理,轻货币形态转化为实物形态资产后的管理。在确定购买或建造公共性

国有资产的货币资金分配时,财政与资金需要方都十分认真,资金分配后,对货币资金向实物形态转化的效果如何,又是如何使用的等等,却缺少严密的制度管理和监督。尽管在行政事业单位财务制度中,对公共性资产管理也有所规定,但由于没有资产总辖性管理,其规定也往往流于形式。二是重增量轻存量。主要表现在对行政事业单位申请购建公共性资产时,有一套比较完善的监督管理程序,而购建过程和购建后,特别是货币资金转化为公共性固定资产后,在日常使用和处置过程的管理上,却缺少有效的章法。改革以来,虽然对公共性国有财产管理制度有许多改进,并取得一定成效,但由于改革没有跳出传统管理的旧思路,致使旧体制状态并没有得到根本性改变。多年实践表明,这种体制既不利于管好用好公共性国有资产,又不利于财政资源的有效配置,所带来的弊端是多方面的。

1. 资产流失严重。公共性国有资产同其它国有资产一样属全民所有的财产,政府各行政事业部门和单位,在实现其职能过程中,对公共性国有资产只有占用权利,并不是所有者。由于现行体制缺少对公共性国有资产总辖性管理方面的制度安排,产权总辖主体不

明晰,致使公共性国有资产的终极所有者职能悬空,各个占用资产的部门和单位对所占用资产的权利边际失去控制,不仅给各单位带来多占资产的无限冲动,千方百计争取财政多拨款以扩张所占有的公共性资产数量,而且由于缺少总辖性管理,产权过度分散,也使财政对各单位占用多少资产家底很难摸清。一些单位既年年向上级、向财政争要新的资产,同时又将大量的公共性资产通过出租或投资等方式转化成经营性资产,牟取收入、设立小金库等等。这既加重了财政不应有的负担,又带来了公共性国有资产的严重流失。

2. 重复建设严重,资源浪费惊人。各项公共性资产建设,在许多情况下相互之间存在直接相关性。比如,城市的市政建设中,道路建设与地下排水管道、上水管道、电缆等是相关联的,在修建道路时,如果有关的地下管线建设能同时协作施工,则会带来极大的社会效益,可以减少道路开挖次数,减少噪音、扬尘污染,减少妨碍交通次数等等。

3. 资产配置难以优化。由于缺少资产的总辖性管理,产权分散于各个行政事业单位,造成了各单位对所占有的

资产拥有最终的绝对处置权。其结果是既不能在各个行政事业单位之间实施资产余缺的调剂,又无法制止各单位超标准、超量购置和滥用公共性国有资产等不良行为的发生,致使公共性国有资产配置劣化,不能充分发挥其应有的作用。

改革目标模式选择

建立什么样的公共性国有资产管理、监督和使用体系,才能有效地克服现行体制的种种弊端,以利于公共性国有资产配置的优化,从面对旧体制弊端的分析和市场经济运行的要求来看,建设一个所有权管理集中化、占有和使用权动态化、后勤用资产社会化为特征的管理、监督体系,似乎是可取的。

所有权管理集中化包括两层含义:一是所有权与占用权分开,各占用公共性资产的行政事业部门和单位,只拥有事先由所有权管理者与之约定好用途的使用权,而既不拥有所有权,又不拥有改作它用权;二是公共性国有资产所有权管理集中于出资者,即财政部门总辖。这样,就可以消除旧体制下所有权执行主体多元化所带来的产权不清、权责不明的弊端,硬化所有者对使用者的约束。

占有和使用权动态化,即指改变旧体制那种把公共性国有资产交给各行政事业单位使用后,一次定终身,财政不再有权变动使用者的办法,实行资产可以依各单位实际需要情况与实际占用情况随时进行调剂,抽多补缺的新办法。这样改革的好处是,利于充分利用现有的资产存量满足部分增量的需要,提高资产使用效益,节省财政资金,更有利于加强监督,防止超标和超量占有公共性国有资产或用国有资产来谋取本位私利现象的发生。

应当指出的是,在我国行政事业单位体制改革过程中,出现的所谓“非改经”现象,即非经营性国有资产改为经营性国有资产的现象,与吃国家预算饭的各行政事业单位,为了给本单位创

收,搞预算外收入乃至搞小金库收入,而自作主张把公共性国有资产用于盈利活动,是不可混为一谈的。在行政体制和事业体制改革中,党政机关后勤服务实行社会化改革,后勤服务单位走上企业化道路,以及一些事业单位从吃“皇粮”机构转化为自主经营、财务自理的企事业单位等等,这时都要发生将原来占用的公共性资产转化为经营性资产问题,这是一种必然的正常现象。但国家机关和靠国家预算拨款的事业单位,把公共性国有资产用来谋利,则属于不正常现象,而且是十分有害的。因为,其一,公共性国有资产是为保障行政事业单位实现其职能,有效地满足社会共同需要而购买或建设起来的,在通常情况下,它应当严格按实际需要而购建,不应当移作它用,如果任意移作它用,不仅可能造成各行政单位实现职能所需资产得不到充分满足,而且又会造成对资产的需要成为无底洞,加重财政负担。当然,由于种种原因,的确在一些单位也会出现原来占用的资产多余的情况,但在此同时,另一些单位也会随事业发展而发生资产不足的情况,多余的资产除特殊专用资产外完全可以调剂给需要增添资产的单位使用,以节省财政支出。其二,公共性资产在社会再生产过程中,与其它性质资产合比例的配置,乃是社会再生产顺畅、高效运行,保障人民生活质量的大事,从我国的实际情况看,现存的公共性资产中,有许多是属于配置不足的资产,例如城市中的公园、广场、公共绿地以及文化设施等等,如果由各占用单位可以随意将其转化为经营性资产,公共绿地卖给房地产开发商用来建起高楼大厦,公园划成一块一块用来招商、开商店等等,就会破坏社会再生产比例,导致环境恶化,破坏可持续发展条件,其后果将是十分严重的。

后勤用资产社会化,是指改变旧体制下各行政事业单位后勤服务所需各项资产自备自用封闭式消费的做法,实行后勤服务社会化改革,各单位所需后

勤服务不再自理,而是向社会购买,即借助社会资产满足公共需要。这样改革,可以极大地节省国家财政资源,用有限的财政资源办更多的事情。多年来,我们也曾进行了行政事业单位后勤服务社会化改革,但实事求是地说,由于依然是在各单位自给自足封闭式消费模式框架内实施的,改革已走了样,并不是真正意义上的社会化改革。

新体制如何构造

构造上述“三化”新体制,在公共性国有资产管理体制上,至少要做如下一些改革。

1. 建立以财政为主体的产权总辖制,由财政部门作为公共性国有资产终极所有权执行主体,对实物形态的公共性国有资产存在状态,进行严格的统计监督,统一行使资产使用权认定、资产占用权变更、资产处置及重新调配等权利。总辖制度是相对其它各行政事业部门对所占用的资产日常管理事务而言。我国有上万亿元的公共性资产,其具体存在的实物形态资产,更是数量庞大,并且都分别由各个行政事业单位占用着,分布的空间遍布国家各个角落,对这样分布面广、又数量庞大的资产,都由财政部门直接管理是不可能的,也是不应当的,只能由占用部门分工管理。但如前所述,如果占用者同时又拥有所有权,就有被滥用的危险,必须建立集中统一的所有权管理体制加以约束。这就是一个矛盾,为解决这个矛盾,有效地加强管理,有必要采取在所有权执行主体辖管下,实行委托管理制,把日常具体管理事务委托给各行政事业单位的主管部门实施,各受托主体要依委托主体的规定办事,并接受其监督和对其负责,故我们把这种制度称之为总辖制。

2. 建立科学的公共性国有资产台账制度,在财政部门的专司公共性资产管理机构内,设立公共资产总台账和受托管理部门的分户账,记录实物资产总量和分布情况,借以监督资产保全、使

做好四篇文章 促进国企发展

○ 杨世荣

国有企业是国民经济的主力军,没有国企的壮大,就难以有国民经济的发展;没有国民经济的发展,也就没有财政的强大。因此,财政作为政府综合经济管理部门,必须把振兴国有企业作为自己义不容辞的光荣职责,充分发挥自身职能,进一步加大对国有企业改革和发展的支持力度,具体讲,要做好四篇文章。

一、做好“落实政策”文章,大力支持国有企业增资减债。一是运用好各项政策。今年是国有企业改革和实现三年基本解困目标的关键一年。各级财政部门对此要积极采取措施,进一步落实好企业增资减债、转换机制,外汇借款企业以税抵贷、新产品退税等财政、财务政策,为促进国有企业改革和脱困创造条件。抓住国家实施积极财政政策的有利时机,选好项目,做好工作,以帮助企业增资减债,进行高新技术产品开发和技改,提高竞争能

力。积极协调银行做好“银行贷款封闭运行”工作,使产品销路好、经济效益好的企业,开足马力生产,提高效益,增加财政收入。要研究采取必要的财政措施,优化中小企业发展环境,促进中小企业加快发展,充分发挥它们在扩大就业、繁荣经济中的作用。二是落实好市级各项政策。当前首要的任务是认真贯彻落实好市委、市政府近几年制定的一系列鼓励企业技术进步和改造、产权制度改革、高新技术产业发展等现有政策。要加强政策的宣传力度,特别是要对企业经营者进行培训,提高他们对政策的理解和运用能力。逐步改变考评办法,由单纯的考核经济效益转为考核综合贡献能力,并建立权、责、利有机结合的激励与约束机制,将经营者利益与企业长远利益有机结合起来,克服企业短期行为。同时充分发挥财政监督职能,通过社会中介机构,加强对企业贯彻执行财税政策的监督检查,切实把各

项财税政策落到实处。三是结合本地经济发展现状,在国家法律、法规允许的范围内,研究制定新的鼓励政策,加快技术改造步伐,增强企业发展后劲和竞争能力。

二、做好“转变财政资金运作方式”文章,支持高新技术产业产品。财政投入作为一只看得见的手,体现着政府的投资意向。今后,无论是财政生产性支出,还是非生产性支出,都必须适应市场经济的一般规律,转变无偿投入的陈旧观念,追求财政资金支出的最大经济和社会效益。在生产性支出中,改变以往财政直接投资、包揽一切的做法,主要通过运用财政贴息、“以奖代补”、建立风险基金等手段,广泛吸引社会各方面的资金,增加投入总量,以发挥财政资金的乘数效应,做到“四两拨千斤”。一般来说,财政资金实行“贴息”的乘数效应一般可以达到10—20倍,以泰安市为例,目前地方财力中80%要用于

用、调配、处置等运作情况,各行政事业主管部门及各占用资产单位也要设置资产台账,记载资产数量、金额、变动等情况。资产台账反映着各项财产取得、占用主体转换、处置乃至报废的全过程。所以,台账具有各项资产的档案作用,乃是公共资产管理的基础,是各承担资产管理和占用单位必须设置的法定账簿。

3.建立新增资产的产权登记和占用权确认制度。各单位取得或依批准的国家预算计划购入,或新建公共资产后,必须持有关凭证并填制有关表格上报上级机关,由上级机关汇总报财政总辖机关,经审核符合规定后,登录资产总台账和

分台账,并发给资产用途确认书,取得和新购建资产单位方能取得合法占用权。

4.建立资产用途变更或处置的申报制度。各行政事业单位占用的资产必须按总辖机关确认的用途使用,不得自行改作它用,如果需要改变用途,或者已经多余须处理者,则要向总辖机关申请,经财政机关确认,方可实施。

公共性国有资产管理总辖权之所以要交由财政实施,除了财政是该资产购建的出资者外,还在于公共性资产管理和配置的优化只有同财政支出预算分配统一起来方能实现。把资产实物管理与支出预算分配结合起来,各单位在编报

支出预算申报表的同时,填报占用资产使用权,再确认申报表,财政在确认行政事业部门和单位支出项目的合理性同时,把查验各单位占用的各项用途的资产存量状况对照起来,就可以发现某些资产占用量是过多或不足的确切数额。如果过多,则不仅不必分给新的支出款,还可以将其多余资产进行重新调配,拨给需要单位,用以抵消所需增加支出分配数额,从而可以极大的提高公共性资产配置效果,节省国家预算资金。

(作者为中国社会科学院财贸经济研究所研究员、博士生导师)