

行政性国有资产怎能「非转经」

○ 杨世忠

行政性国有资产是指由国家机构(包括国家权力机关、司法机关和政府机关)占有、使用和处置,在法律上确认为国家所有的资产。它是国有资产的重要组成部分,它的使用状态如何,直接关系到国家机器的运转效率。随着近些年改革开放的深入,行政性资产转作经营性资产的现象越来越多,对经济活动的影响也越来越大。

市场经济是法制经济,参与市场交易的双方在对商品的权利关系上是平等的。政府作为社会经济秩序的维护者,如何参与市场交易,要通过立法明确下来。行政性资产的目的是使政府部门发挥行政管理职能,若是用于从事营利性的经营活动,对市场经济秩序的破坏力是非常大的,它既不利于建立公平竞争的市场环境,也不利于加强廉政建设,消除腐败现象,对转变政府职能,规范政府行为,提高工作效率也是弊多利少。

一、行政性资产“非转经”现象的成因

用行政性国有资产于经营用途,在我国已成为一种普遍现象。这种现象与市场经济建设要求是相悖的。但是其产生却有着一一定的历史根源和现实背景。

1. 体制原因。计划经济体制下,政企不分,国有资产用于经营与否,并不需要受到市场规则或法律方面的约束,完全取决于政府行为。许多政府机关工作者已习惯于越俎代庖,直接管理企业的国有资产,因此无须严格区分经营性资产与非经营性资产。即使到了强调政企分离的今天,还是有许多人仍然把具有不同目的、不同性质、不同作用的国有资产混为一谈,忽视它们之间的区别和对其分类管理的必要性。

2. 利益驱动。政府机关成员不是脱离现实经济生活的圣人,在客观上,他们存在着与社会其他成员之间的比较心态。当一部分社会成员由于各种原因而致富时,就会激发和强化其他社会成员(包括政府机关成员)的利益驱

动力。这种驱动力在行政机关拥有权力资源却缺乏权力监控,拥有资产使用权却缺乏相应约束的条件下,就会促使行政机关以权谋利。使其借助于权力资源,将行政性资产用于经营,以谋取超额利润。

3. 资产闲置。在我国行政机关中,确实存在着相当数量的闲置资产。本来,这样的闲置资产应该由其真正的所有者——国家来统一利用。因为它原本就是由国家根据行政单位的工作需要拨付给它的,既然在行政单位闲置,就应由国家收回,并加以重新利用。但在现实中,由于旧体制造成的产权模糊、家底不清,国家很难做到这一点。这就为行政性资产的“非转经”提供了客观条件。

4. 经费紧张。我国行政经费主要来自国家财政。近年来,由于种种原因,国家财政比较紧张。从财政部门的角度看,当然要寻找各种减少财政负担的方法。在这种背景下,加上行政单位客观上存在着闲置资产,就产生了让行政机关利用闲置资产从事经营性活动,创造收益,以弥补财政经费不足的思路。

5. 分流人员。机构臃肿、人浮于事是我国行政机关的痼疾。因此,周期性的机构改革、分流富余人员也就成为必不可少的措施。但分流人员何处去?这是一个复杂的问题。在1993年的机构改革中,国家行政机关利用闲置资产兴办实体,并向这些实体分流人员,成为一种广泛使用的方法。

二、行政性资产“非转经”中的问题

1. 产权虚置、管理缺位。在发生“非转经”后,资产的所有权仍然属于国家所有。国家的所有权应在经济上和法律上通过收取资产占用费得到体现。而行政单位应对“非转经”的资产行使行政管理权。但在实际工作中,很多单位的“非转经”资产没有按照国家有关规定,办理资产转移、审批手续,投资方和接受投资方的权力和义务没有明确规定,以投代管,只投不管,无人对资产

安全完整真正负责,造成产权虚置、管理缺位。投资方没有向经营者收取回报的观念,经营者也没有向投资者缴纳经营收益的意识,国有资产被无偿占用。有的“非转经”资产存在着很大的随意性,非经营资产与经营资产混合使用,没有合理界定,没有理顺关系,时间一长,资产的所有权发生争议,经营者向行政单位索要所有权,个别经济实体在对外经济交往中,出现经济纠纷,甚至把原投资的行政单位推上了被告席。

2.“非转经”资产严重失控,造成流失。对“非转经”资产,除兴办具有法人资格经济实体进行产权登记外,大量的资产以对外投资、入股、出租、出借等方式转作经营性资产,财政、国资部门以及主管部门并不十分掌握情况,甚至有的主办单位也说不清楚。“非转经”资产的失控面大、数多、量大。具体来说,有以下问题:一是帐外资产数量大。据1996年的行政性资产调查,某省“非转经”资产总额130503万元,其中很大一部分是帐外资产。二是资产价值不实。转作经营性使用的资产,尤其是实物资产,没有进行评估作价,有些单位占有、使用机关的房屋、土地等根本不入帐,帐面上仅反映流动资产。三是资本虚置。一方面行政单位投入的经营资金不到位,创办时,主办单位予以投资,但注册登记后又抽回,使经营单位成为空壳;另一方面,经营单位注册资金与投入资产偏差较大,注册资金普遍小于实际经费占用的资产,难以反映真实的经营规模和经济实力,造成资产变相流失。

3.“非转经”资产补偿严重不足。行政性资产转入经营使用后,其资产的运动形式和补偿价值的方式都发生了变化,运动形式由“供给制”变成“投资式”,补偿方式由主要靠财政拨款转变为在再生产过程中提取折旧的方式。但许多经营单位仍沿用行政单位资产管理方式,固定资产在使用过程中大都未提折旧,一些已具备计提折旧的单位也不提或少提折旧,使维修和补偿措施

不到位,利润虚增,虚盈实亏,资产耗损得不到补偿,造成资产流失。某省“非转经”资产构成中,固定资产94524万元,占全部非经营资产的73%,这部分资产是创收的基础,若按5%计提折旧,年折旧额应为4726万元,实际却远远达不到这个数额,而是向消费倾斜。长期下去,损耗价值得不到补偿,就会动摇这个基础。现实生活中,有些单位固定资产不设帐,更谈不上计提折旧、补偿消耗了。更有单位盲目经营,管理不善,负债累累,亏损严重,资产价值得不到补偿,连本钱都赔上了,不仅没有减轻单位经费负担,反而加重了经济困难,造成了国家资产新的流失。

4.“非转经”资产创收收益流失严重。行政单位开展经营活动,初衷是以创收收入弥补经费不足,但实际上创收收入随意支配,成了单位的小金库。行政单位与所办经济实体之间存在着一种微妙的关系。1993年底以前,党政机关所办经济实体经各级政府多次清理,强行使其与党政机关脱钩,并与同级财政部门挂钩,但实际上很难脱开。机关单位不愿让实体脱出去,否则,开办实体就没有“好处”;经济实体也不愿与机关脱钩,否则就打破了铁饭碗。两者之间形成了相互依赖的关系。在经营活动中,行政单位投资得不到回报的情况也十分突出。租金、承包费等难以兑现。除经营不善外,也有人为原因所致,如在选择承包、租赁者时照顾各种关系,虽然也签订各种合同,但执行中,盈利自己多捞,少上缴;亏损自己少捞,不上缴,合同成了一张空纸。加上管理不严,个别人从中做手脚,使经营单位只亏不盈,盈能变亏,从而避免上缴。而投资单位却十分大方,不去索要。所以,从实践结果看,“非转经”往往是背离了其争取创收来弥补行政经费不足的初衷,而损害了国家作为所有者的权益,造成了国有财产的流失。

三、解决行政性资产“非转经”问题的对策

1. 加快政府经济管理体制改革步

伐。对政府机构进行职能划分和调整,将政府综合管理社会经济的职能、行业管理职能和资产所有者职能区分开来,分别划归不同的专门机构实施管理。

2. 区分行政性资产与经营性资产,交由不同的部门实施不同的管理。要将行政性资产与经营性资产剥离开来,将经营性资产交由专门的机构去统一产权管理,做到政资分离、政企分离。

3. 区分行政性资产与事业性资产,分别制定相应的管理法规。行政性资产与事业性资产的使用目的和作用都大不相同,将二者混同,会产生前述种种问题。目前对行政事业性国有资产管理和有关法规,包括会计准则和制度,主要是针对事业性资产的,因此,需要对行政性资产的管理专门制订一套法规。对行政性资产的来源、使用和产权作出明确的规定。

4. 配合机构调整和资产划分,分流富余人员,剥离闲置资产。政府机关在转变职能、调整结构的过程中,要与裁减冗员、分流富余人员结合起来。机构庞大,冗员过多,是造成经营紧张、政府经商、工作低效的重要原因。在分流富余人员的同时,要把闲置资产也一同剥离出去,充分发挥闲置资产的作用。

5. 加强税收征管,保证财政收入。行政性国有资产的来源只能是国家财政预算拨款。要保证行政经费和行政资产的充足来源,就要保证财政收入,做到积极培养税基,适当调整税种税率,加强税收征管工作,惩处偷税漏税行为。使政府财政收入能够与社会经济发展相适应。

1995年2月国家国有资产管理局和财政部联合颁发了《行政事业单位国有资产管理暂行办法》,成为管理行政性国有资产的纲领性文件。该办法在管理机构及其职责、产权登记、资产使用、资产处置和产权纠纷调处、资产报告制度、责任等方面均对行政性国有资产管理作了规定。但在现实生活中,还应该加强对行政单位国有资产管理力度,严格区分非经营性的行政性国有资产和经营性国有资产,以保证市场经济改革沿着健康的轨道前进。

(作者单位:首都经济贸易大学会计系)