

日本、新加坡公共资源（资产）管理研究

■ 安徽省财政厅公共资源（资产）管理课题组

公共资源（资产）是国民经济与社会发展的物质基础，加强公共资源（资产）管理是市场经济国家的普遍做法。近期，我们对日本、新加坡两国公共资源（资产）管理情况进行了专题研究。

一、日本、新加坡公共资源（资产）管理的基本情况

（一）管理范围

日本将公共资源（资产）分为行政资产与普通资产两大类，每类资产中又包括许多具体资产。行政资产是指为达到国家行政目的而使用的财产，类似于我国所指的行政事业单位资产和国有企业资产两部分。具体包括公用资产、公共用资产、皇室用资产和企业资产四种资产。普通资产是指行政资产以外的一切公共资源（资产），又称为收益性资产或财政性资产，不能直接用于特定的行政目的，而是将被处置的财产。包括中央政府拥有的出资权益、国库资金、中央政府债权等。

新加坡公共资源（资产）的管理范围主要包括国有财产收入和财政投资收益两大类。其中，国有财产收入指政府通过开发和经营国有土地、森林、矿山、水利资源等自然资源而取得的收入，以及政府利用投资建设的城市道路、城市空间、公共停车

泊位、公共住房（当地称为“组屋”）、学校建筑、博物馆、图书馆、公园等国有财产提供服务而取得的收入。财政投资收益是指政府将财政资金用来存贷款或投资法定机构、国有企业等取得的存款利息、贷款利息、投资收益、分红收入等。

（二）管理机构

日本公共资源（资产）的管理机构由执行机关、咨询机关和监察机关组成。财务省和各资产使用部门是公共资源（资产）的执行机关。其中，财务省是公共资源（资产）管理的统筹机构和主管部门，负责管理公共资源（资产）的总辖事务和综合调整，主要任务是建立健全公共资源（资产）制度，统一管理及处置行政资产的转换、废止等具体事务，明确公共资源（资产）状况，调整公共资源（资产）的管理及处置四个方面。各资产使用部门按照各自职责，根据资产类别和资产细目分别管理相应资产，如各省厅长官负责公用资产，内阁总理大臣负责皇室用资产和公共用资产中的国立公园的娱乐设施等。国有资产审议会是公共资源（资产）管理的咨询机关。财务省及地方的财务局内部设有国有资产审议会。其任务是调查、落实财务大臣和财务局长所询问的事项，提出意见，并对有关公共资源（资产）管理、处置的必要事项提出建议。国会、会计都察院和总务省负责对公共资源（资产）

管理情况进行监督。国会是日本最高权力机关，拥有国家行政的调查权以及在法律上决定审议事项的权力，对于重大公共资源（资产）变更事项拥有决议权；会计都察院负责每年对公共资源（资产）的收付进行会计检查；总务省负责监督行政机构业务的实施情况并予以指导。

新加坡公共资源（资产）的规划、发展与管理，基本按照相关资源（资产）的类别与性质，划归不同的政府机关负责。公益性和自然垄断性的国有财产及收益，由政府机关直接管理。目前，新加坡负责公益性和自然垄断性国有财产管理的政府机关主要有国家发展部、交通部、环境与水资源部、贸易与工业部四大部门。每个部门根据具体分工、规范作业需要，通过国会立法并根据具体法令成立了各自辖下的法定管理机构。经营性国有财产及投资收益，由政府所属控股公司管理。淡马锡控股公司、国家发展控股公司和新加坡保健有限公司是新加坡政府辖下三大控股公司，分别受托管理政府经营性国有财产和投资收益。

（三）管理方式

日本对公共资源（资产）实行分类和委托相结合的管理方式，有综合管理、行政资产管理和普通资产管理三类。综合管理工作由财务省负责。行政资产实行委托管理，由财务省委托

中央各部委(各省厅)、地方各州县管理。日本《财政法》规定,各省厅长官“必须始终保持中央政府资产的良好状态,并按照资产持有的目的,对其进行最有效的使用”。各省厅所占有使用的行政资产的取得、维护、运营由各省厅自行负责。行政资产管理的统一审批权和综合协调权限由《国有资产法》授权财务大臣行使。普通资产的管理和处置由财务省统一负责,其处置收入的50%上缴国库。

新加坡对公共资源(资产)的管理分为两种方式:一是对公益性和自然垄断性国有财产的管理。各政府机关和法定管理机构严格遵照市场经济的运作原则,主要负责职务范围内的政策制定、规划发展、软硬件建设和行政管理等。如,交通部负责海陆空交通系统的规划,从事港口、机场、公路、铁道等软硬件的规划、建设和管理等。辖下的民航局具体负责制定航空与民航政策、法规,从事航空设施、机场等的规划、建设和管理;海事与港口管理局具体负责海路交通的规划,从事海港及相关设施的建设与管理;陆地交通管理局具体负责公路、铁道系统的规划,从事相关软硬件的建设与管理。二是对财政投资及其收益的管理。一方面,新加坡政府通过各种渠道履行所有者职能,监管三大控股公司重大决策;另一方面,三大控股公司在业务决策上又享有自主权,按商业原则自主进行业务经营管理,同时,根据每一年度所取得的股东可分配净利,以股息形式上缴政府。

二、日本、新加坡公共资源(资产)的主要管理经验

(一) 健全的法规监督体系。经过多年的发展,日本和新加坡都已

建立了完备的公共资源(资产)法律体系。通过宪法及相关的法律法规,不但明确了公共资源(资产)的管理责任,而且明确了社会各界对公共资源(资产)的监督责任。日本对公共资源(资产)完全实行法制化管理,除《宪法》、《国有资产法》、《财政法》、《国库法》和《民法》等专门法规外,还对法律法规中没有涉及的资产项目和特别资产项目,如道路、公务员宿舍、办公用房等,制定了相应的适用法规予以规范,在此基础上,还通过具体的实施细则和行政命令对资产管理行为进行具体约束,从而构成了相对完善的公共资源(资产)管理法规体系,使得公共资源(资产)管理从具体行为到管理理念、管理程序都受到严格限制。在新加坡的公共资源(资产)管理制度体系中,公共住房政策是其典型代表。为实现“居者有其屋”,新加坡政府将住房政策提到保持社会稳定、维护社会公平和吸引人才战略高度来对待,在国家法律基础上,建立了一整套完备的管理制度和监督体系,涵盖了土地征用、组屋建设、住房分配、购房补贴、公积金管理以及资格审查等。

(二) 统一的资产管理体制。日本和新加坡都有统一的公共资源(资产)管理体制,明确了从使用部门到资产管理机构、财政管理部门以及监督管理机构等相关单位的相应责任,使得公共资源(资产)从日常管理到统筹协调,从使用到监督,都有相应的部门承担。日本将资产管理责任明确到人,规定各省厅长官对所占有使用资产负有管理责任,相关事务由各省厅长官决策,由财务大臣负总辖管理责任。新加坡公共资源(资产)管理实行政府部门主导、法定机构负责、控股公司经营的纵向三层管理体制。

(三) 严格的资产预算管理。日本

和新加坡都对公共资源(资产)实行严格的预算管理。其预算编制的最大特点是公开、透明,实行民主监督,整个预算编制过程都由法律来规范。相对而言,日本在资产预算的编制和监督上更加严格、规范和透明。日本预算采取国会决议的形式,按照严格的法律程序进行编制、审议和批准。各省厅行政资产的形成、大修、改良等支出必须向财务省申请预算,详细核报经费支出。预算一经批准不得随意更改,如遇特殊情况确需中途调整,必须编制调整预算草案并经国会审议批准。此外,预算还实行严格的报告制度和公开制度,主动接受社会监督。新加坡政府实行高度集中的资产预算管理和严格的收支两条线管理,政府各部门所有法定收入直接缴入国库统一核算,支出由预算统一安排。资本性支出必须分项目单独列示,经国会审批通过方可列支,同时,还通过建立科学有效的绩效评估机制(资产管理是其中的一个因素),定期对公共资源(资产)管理效率进行考评。

(四) 财政部门主导资产管理。在日本和新加坡的资产管理模式中,财政部门代表国家在主导资产管理、推进资产改革方面都扮演着重要角色。日本的理财局是全国公共资源(资产)的具体管理机构,隶属于财务省,在财务省的领导下进行资产管理,主导全国公共资源(资产)的改革发展、政策制定、资产处置、数据统计、统筹协调等管理职能。新加坡只有一级政府,财权完全集中在中央财政部门,收入和支出都由中央政府根据需要进行划分和支配。因此,新加坡的公共资源(资产)管理机构虽然独立于财政部门,但其部门预算包括资产经费预算仍然由财政部门来管理。特别是经营性公共资源(资产)的运营和管理,更是由财政部内设资产投资公司,在不

干预控股公司业务经营的前提下,通过人事任免、项目审批等多种方式对公司重大决策和业务行为进行监管。

(五) 资产的信息化管理。日本和新加坡政府非常重视利用信息化手段管理公共资源(资产)。先进信息管理系统的引入,使得两国资产管理信息采集相对集中、全面、准确,实现了使用者、管理者的信息共享,节约了行政成本,提高了行政管理效率。同时,高效便捷的信息管理系统的使用,为建立健全公共资源(资产)管理制度提供了有效的技术支持,也使得整个管理过程更加透明,更加精细,更加科学。

三、日本、新加坡公共资源(资产)管理经验对我们的几点启示

日本、新加坡两国公共资源(资产)管理经验,为进一步完善我国公共资源(资产)管理制度,健全管理机制,建立一套符合我国实际的科学化公共资源(资产)管理模式提供了有益启示。

(一) 尽快完善公共资源(资产)管理法律法规。相比日本和新加坡两国,我国公共资源(资产)管理立法较为滞后,层次也不高,缺乏应有的连续性和权威性。因此,要根据国家相关法律法规,尽快完善我国公共资源(资产)管理的法律法规。一是要提高立法层次。一方面,要尽快出台统一的《国有资产法》,明确各类国有资源(资产)管理的目标、原则、范围、程序、组织形式以及法律责任等;另一方面,逐步建立国家法规和地方法规相结合的体系,积极推动地方人大尽快出台符合地方特色的、包括公共资源(资产)在内政府非税收入的地方性管理法规。二是要填补制度空

白。针对公共资源(资产)管理的制度空白,建立健全公共资源(资产)的统计管理、预算管理、处置管理、政府采购、报告公开和监督检查等相关管理办法,从资产的形成、产权、管理、使用、处置、调剂等各环节建立起完善的规章制度,规范资产管理行为。三是要完善现有管理制度。借修订《预算法》的契机,增加关于国有资源(资产)等非税收入管理方面的相关条款,进一步规范国有资源(资产)预算执行、分析预测等制度。

(二) 明确界定公共资源(资产)管理职责。当前,我国国有资产管理改革虽然取得了较大进展,但多头管理、条块分割、管理混乱的状况仍然存在,导致实际上公共资源(资产)为部门、单位所有。因此,应当借鉴日本和新加坡公共资源(资产)管理经验,明确界定公共资源(资产)管理职责。一是要以法律形式明确各级政府资产管理机构在整个政府资产管理中的地位和作用,特别是要明确财政部门在公共资源(资产)管理中的主体地位,强调财政部门是公共资源(资产)管理的唯一主体,赋予财政部门管理公共资源(资产)总辖事务以及综合调整、整体规划的权利。二是要明确地方各级非税征管机构代表财政部门行使公共资源(资产)收益征管职能,并赋予其包括行政执法权、处罚权、统计汇总权等在内的必要手段和条件,从而逐步建立与税收征管相似的,对所有非税收入实行统一征收、统一管理、统一执法的征管体制。

(三) 建立健全公共资源(资产)收入预算管理制度。我国推行综合预算和部门预算管理改革已有多年,虽然取得了很大成效,但与日本和新加坡相比,还存在一定差距,需要认真总结经验,尽快建立健全公共资源(资产)收入预算管理制度,实现真

正意义上的公共资源(资产)“收支两条线”管理。一是要通过深化部门综合预算管理改革和国库集中支付制度改革,将公共资源(资产)收入全部纳入预算管理。二是要根据公共资源(资产)的征管特点,建立合理的征收成本核定机制,将征收成本作为项目支出,直接列入部门预算,保证部门预算的公平性。三是要深化“收支两条线”管理改革,积极推进公共资源(资产)收支脱钩完全到位,进一步提高政府宏观调控能力。

(四) 切实加强对公共资源(资产)的存量监管。与日本和新加坡相比,目前,我国国有存量资产管理尚不够规范。为此,应采取有效措施,切实加强监管。一是利用信息化手段加强国有存量资产管理。在进一步摸清单位国有存量资产状况的基础上,提高国有存量资产的信息化管理水平,建立行政事业单位国有存量资产管理信息系统,将所有行政事业单位的国有存量资产全部纳入网络化管理。同时,实现国有存量资产管理数据的信息共享。二是建立健全资产调剂制度。在加强各单位资产购置资金预算管理的同时,建立健全全国有存量资产的调剂制度,将行政事业单位长期闲置而不能有效利用和超标准配置的公共资源(资产),在部门之间进行调剂,实现资源优化配置。三是引入市场运营机制。对于存量资源(资产),如房产、土地、出租车经营权、户外广告、一般公务用车等资产的日常管理,可以通过改变现有交易规程,适当引入市场运营机制,委托专业机构(如资产运营公司)进行专业化管理,逐步形成公共资源(资产)的成本意识和绩效意识。■

(课题组成员:黄然 黎学东 孙卫国 周晓平 王建华 朱克俊)

责任编辑 常嘉