

完善行政事业性国有资产管理

王力

如何配好、用好、管好行政事业性国有资产不仅关系到各个具体单位的工作业务开展，更关系到财政在国家治理中的基础性和支柱性作用的发挥，关系到国家治理体系现代化目标的实现。为此，各级行政事业性国有资产管理部門和占有使用单位应积极主动适应新常态，做好过紧日子的准备，把厉行节约、盘活用好存量资产、严格增量配置作为常态工作，不断更新管理理念、创新管理手段，确保行政事业性国有资产管理的公共性和社会性目标得到最大实现。

行政事业性国有资产管理中存在的主要问题

(一)对资产管理的认识不够。随着2006年财政部“两令”的制定并出台，从中央到地方，从资产主管部门到占有使用单位都开始意识到资产管理的重要性和必要性。但是，长期以来形成的“重资金申请、轻资产管理”“重购置、轻管理”“占用即所有”“公有即人人享有”的认识和思维依然存在，对资产管理的重视程度远远不够。

(二)行政管理不断加强而专业管理相对不足。随着我国行政事业性国

有资产管理体制的不断理顺，财政部门作为行政事业性国有资产管理主管部门的地位进一步明确，各项职能不断加强，管理人才队伍不断壮大。但是，目前中央和地方行政事业性国有资产管理强调和实践更多的是财政部门作为主管部门对行政事业性国有资产管理进行的行政监管，主要是相关政策的制定和宏观层面的监管。行政事业性国有资产更为具体、微观和更加专业化的管理则相对弱化。虽然有些地方和单位在实践中探索和总结出了一些比较好的做法，但没有一个专业化的机构将其系统化和规范化。

(三)法律级次较低导致“两令”效力有限。从法的效力等级看，财政部“两令”和指导意见属于国务院部门规章，其法律效力等级偏低，降低了执行效率。同时，行政事业性国有资产管理面临的环境和情况已经发生了巨大变化，新问题、新情况不断涌现，实际工作中出现了很多无据可依的情况，“两令”已经难以满足行政事业性国有资产管理的现实需要，急需修改和完善。《关于进一步规范和加强行政事业单位国有资产管理的指导意见》虽然明确了新形势下加

强行政事业性国有资产管理的思路 and 原则，但因其仍然为部门规章，其法律约束力仍然较低。

(四)资产管理与预算管理、财务管理衔接不够。从宏观层面看，资产管理与预算管理是公共财政治理的重要内容，从微观层面看，资产管理与资金管理是行政事业单位财务管理的重要组成部分。但是，不管是财政治理还是财务管理，长期以来都是以预算和资金为根本甚至唯一，资产管理没有得到应有的重视。从国家财政管理的层面看，资产管理与预算管理长期处于“两张皮”的分离状态，预算编制与审核严重脱离资产占用和管理的实际，由此也造成了部门预算编审随意性较大，行政事业性国有资产配置苦乐不均的问题；从行政事业单位内部财务管理的角度看，新增资产不及时入账，报废资产长期挂账，账外账等问题非常严重，账账不符、账实不符、账卡不符问题突出，资产管理与财务管理脱节、实物管理与价值管理脱节。

(五)一些历史遗留问题尚未得到较好解决。受各种历史和现实因素的影响，行政事业性国有资产资产管理中还

存在很多比较棘手的问题,比如在资产清查、产权登记等工作中发现了对外投资管理、房屋和土地产权界定、资产出租出借等较难处理的问题。

(六)公共基础设施和无形资产长期游离于国资监管之外。目前对公共基础设施和行政事业单位无形资产的监管相对比较弱化,包括城市交通、公共照明、环保、防灾等基础设施,以及著作权、专利权、非专利技术等无形资产长期游离于国资监管之外,对这部分资产的管理尚没有专门的管理手段和配套办法。而且,由于没有合理的机制和激励办法,行政事业单位无形资产的成果转化积极性不高,实际转化率较低。虽然,《政府会计准则—基本准则》已经把公共基础设施列入其中,但是目前对于公共基础设施,包括储备资产等的管理还非常薄弱。

继续深化行政事业性国有资产管理改革的建议

行政事业性国有资产管理要定位于促进并提高公共效率,推动并提升均等化。深化行政事业性国有资产管理改革既要妥善解决好管理过程中存在的历史遗留问题,又要积极应对管理中面临的新问题、新情况。因此,改革既不可一蹴而就、急功近利,更不能知难而退、回避问题,而应当在总结既有管理经验和分析存在问题的基础上,认清问题本质并积极创新解决问题的新办法、新举措,循序渐进、扎实有序地推动各项改革。

(一)进一步完善行政事业性国有资产管理法律制度。完善的法律体系是实现行政事业单位国有资产管理与预算管理有效对接的重要法律和组织保障。要分步骤适时提高立法级次。目前,应尽快制定并出台行政法规——《行政事业性国有资产管理条例》。同时,建议在《预算法》中写入行政事业性国有资产

管理的内容和条款,使预算法成为一部集资金预算和资产预算于一身完整的预算大法。可以在条件成熟时,制定并出台《行政事业性国有资产管理法》。

(二)依托专业化的资产管理机构实现行政事业性国有资产的专业管理。财政部门着眼于履行行政管理职能,而专业管理机构履行专业管理职能。在财政系统内所设的行政事业性国有资产管理处室,负责行政事业性国有资产管理政策的制定和本级行政事业性国有资产的行政管理工作,在财政系统之外可组建不列入行政序列且负责行政性和事业性国有资产管理的专业部门,对行政事业性国有资产进行专业化管理。探索行政事业性国有资产新管理模式,并不是为了削弱财政部门的权力,而是要使财政部门的行政管理在宏观层面与长期效应上发挥更大作用。财政部门除了就行政事业性国有资产管理制定政策并进行行政监督外,还要在国资与财政、国资与预算、国资与金融、国资与土地、国资与民生、国资与教育、国资与医疗、国资与信息等的协调及横向管理上进行引导及规划。

(三)探索更加多样化的行政事业性国有资产存量资产盘活机制。首先,要建立范围更大、跨度更广的行政事业性国有资产共享公用和调剂使用机制。集中办公区的一些大型会议室、礼堂、体育设施、娱乐设施等资产可以采取共享公用的方式进行使用和管理。条件成熟时,探索并推进跨部门、跨行业、跨级次、跨地区的更大范围的行政事业性国有资产调剂工作。其次,要建立更加完善的行政事业性国有产权交易机制,推动实现行政事业性国有资产的出租、处置全部上平台公开、公平交易。同时,要加快推动实现无形资产的资本化,为行政事业单位无形资产的转化创造良好的制度和政策环境,通过引导激励机制的建立充分激发无形资产转化的

速度和范围。

(四)通过编制行政事业性国有资本预算实现与公共财政预算的对接。我国实施行政事业性国有资本预算的条件已经基本成熟,必须加快推进行政事业性国有资本预算的实施。各级政府和财政部门应当着手研究制定年度和中长期的行政事业性财政预算拨款制度,把行政事业性国有资本预算和公共财政资金预算“两个预算”有机结合起来,真正把财政资金的使用与行政事业单位的资产管理结合起来,把财政资金的支出与政府宏观调控的目标和公共事业发展的需求结合起来,提高公共与公用预算资金的使用绩效。事业性国有资本预算是整个行政事业性国有资本预算的难点,需要重点突破。首先要关注的是资产如何使用以及使用的效率问题,还要注重绩效评价,应尽快建立事业性国有资本预算的绩效评价指标、评价方法,并向社会公众及时、有效披露。

(五)继续增强现有行政事业性国有资产管理信息平台的功能,并力争实现更大范围内的信息共享与公开。各级财政部门应当充分运用现有信息技术资源,实现更大范围内的信息共享与公开,力争实现资产管理部的信息系统与资产占用单位的信息系统、中央本级资产管理信息系统与地方各级资产管理信息系统、资产管理信息系统与预算管理、政府采购、国库管理以及产权交易平台信息系统的联网与信息公开。信息系统设计中应增加对未来经济形势及财政收支变化的预测功能,反映经济形势数据,为领导决策提供强有力的支持。同时增加日常预警、特定时间段预警等功能。行政事业性国有资产管理的信息系统应尝试编制本级政府的年度资产报告和财务报告,并将相关信息向公众公开。☐

(作者单位:中国资产评估协会)

责任编辑 李艳芝