

推进行政事业性国有资产立法的若干思考

赖永添 | 江昊 | 李树荣

“行政事业性国有资产”这一概念突破了行政单位、事业单位国有资产的观念，涵盖了除企业国有资产和国有自然资源外、维护国家运转、保障民生福祉的国有资产，是国有资产体系的重要组成部分。截至2018年末，全国行政事业性国有资产总额33.5万亿元，规模大、影响范围广。与推进国家治理体系和治理能力现代化的要求相比，与完善现代财政制度要求相比，还需进一步提高我国行政事业性国有资产制度体系的法治化水平，做到良法善治。

行政事业性国有资产制度体系初步建立，进一步提升和完善的需求逐渐突显

目前，我国初步形成了行政事业单位国有资产管理体制。一是以部门规章为统领，出台了《行政单位国有资产管理暂行办法》和《事业单位国有资产管理暂行办法》，建立了行政单位和事业单位国有资产管理基本制度。二是配套制度不断完善，先后出台了《中央行政单位国有资产处置收入和出租出借收入管理暂行办法》《行政事业单位清查核实管理办法》《中央垂直管理系统行政单位国有资产管理暂行实施办法》《驻外机构国有资产管理暂行实施办法》《中央级事

业单位国有资产管理暂行办法》《中央级事业单位国有资产使用管理暂行办法》《中央级事业单位国有资产处置管理暂行办法》等40余项规范性文件，近年来又出台了《行政事业单位国有资产年度报告管理办法》等，基本实现了配置、使用、处置、清查、报告全过程覆盖。三是强化指导衔接，有针对性地改进资产管理，先后出台了《关于进一步加强和改进行政事业单位国有资产管理工作的通知》《财政部关于清理行政事业单位长期已使用未转固在建工程的通知》《财政部关于进一步做好政府会计准则制度新旧衔接和加强行政事业单位资产核算的通知》等文件。

同时也要看到，随着国有资产管理规模不断壮大、类型不断丰富以及相关改革不断推进，现行制度体系存在的短板逐渐显露。一是法律层级偏低，影响了制度的权威性。与其他领域国有资产相比，经营性国有资产已于2009年制定了企业国有资产法，自然资源资产则分散于诸多法律、行政法规中，行政事业性国有资产最高层级的法律制度仅为部门规章。二是管理制度分散，影响了制度的统一性。在两部规章之下，通过诸多规范性文件予以进一步细化，起到了堵塞漏洞、完善制度的作用，同时也带来

了制度分散、衔接不足等问题，既不利于在实务工作中全面掌握，也不利于维护制度的统一。三是存在制度漏洞，影响了制度的完整性。长期以来，主要以行政单位和事业单位国有资产为管理对象，大量由行政事业单位管理、维护的公共性资产，如道路、水库等游离于资产管理之外，甚至无章可循，形成账外资产。四是管理理念陈旧，影响了制度的实效性。现行制度中，科技成果转化中的资产管理还需要进一步优化，存量资产共享共用机制尚未完全建立，资产调剂及时性和可操作性不强，产权登记制度作用存疑，影响了国有资产效能的充分发挥。五是监管措施偏软，影响了制度的威慑力。两部部门规章及相关规范性文件对违法情形及其法律责任的规定偏松偏软，相互之间也未实现完全衔接，导致铺张浪费、闲置流失等现象屡屡发生。

明确原则、优选路径，稳步推进行政事业性国有资产立法工作

制定行政事业性国有资产管理法律法规草案是落实党的十九大报告的重要改革举措，“研究制定行政事业性国有资产管理法”也列入了十三届全国人大常委会立法规划。面对行政事业性国有资产制度建设现状，推进相

关立法应当遵循四项原则。一是以改革为引领。贯彻落实党的十九大精神,以建立现代财政制度,推进国家治理能力和治理体系现代化为目标,构建符合“放管服”改革要求的行政事业性国有资产管理与监督制度。二是以法律为遵循。根据宪法及民法典规定精神,对行政事业性国有资产管理进行严格规范,明确各方面的权利义务和法律责任,并与其他法律、行政法规相衔接,维护法制的统一。三是以创新为支撑。在继承现行有效的行政事业单位国有资产管理制度的基础上,建立信息管理系统、资产确权和共享共用机制,同时将管理薄弱领域的行政事业性国有资产纳入管理范畴,并作出特别规定。四是以问题为导向。针对当前行政事业性国有资产部分领域管理不规范、不到位,导致行政事业性国有资产利用效率不高、甚至大量流失等问题,完善行政事业性国有资产管理制度的。

明确了上述立法原则,还需要结合立法现状,遵循立法工作规律,合理确定立法路径。从法律制度体系来看,行政事业性国有资产领域立法可以按照法律层级顺序开展相关立法工作,即在现行部门规章的基础上先制定行政事业性国有资产条例,待条例实施后,未来根据实际工作再将其上升为行政事业性国有资产法,逐步建立以法律和行政法规为主体、以两部规章和若干规范性文件为配套的行政事业性国有资产法律制度体系。从出台制度的时效性来看,受到现行行政事业性国有资产制度局限性的制约,一些新情况和新问题已难以通过两部规章和规范性文件解决,地方对出台更高层级的行政事业性国有资产法律法规非常迫切、呼声强烈。从资产管

理需求来看,行政事业性国有资产管理面临的形势发生了深刻变化,亟需从法律层面严格规范公共基础设施、政府持有的保障性住房、储备土地、政府储备物资、国有文物文化资产、政府投资基金等特殊资产。按照先易后难的思路,可以通过先行制定行政事业性国有资产条例,将上述特殊资产纳入条例予以规范,不断探索管理经验和提高管理水平。待条例实施一段时间后,再总结实践经验,将有效的做法和成熟的管理规定提炼上升为法律,更为稳妥。

务实创新、提升效能,实现行政事业性国有资产管理系统化、规范化

(一)明确行政事业性国有资产的概念和来源。现行物权法和将于2021年1月1日起施行的民法典所有权编,均明确了我国所有权划分为国家所有权、集体所有权和私人所有权,对于行政事业性国有资产,立法应当将其界定为国家所有的,由各类机关单位、事业单位依法直接支配的各类资产。同时,将使用财政资金,或者由政府履行支出责任,或者按照规定使用单位收入购置、建设、征收、征集形成的资产;接受调拨或者划转形成的资产;接受捐赠并确认为国家所有的资产;政府依法设定经营权等形成的资产;依法罚没的资产;法律、行政法规规定或者依法定程序确认为国有的,以及依法占有形成国有的其他资产纳入行政事业性国有资产范畴。

(二)明确管理体制、管理机构及其职责。结合长期以来的管理实践,立法应当进一步明确“国家统一所有,政府分级监管,单位直接支配”的管理体制,明晰各级政府、各级政府财政部门、主管部门、负责机关事务管

理的部门以及各单位的职责,并要求各级政府财政部门、主管部门、各单位明确行政事业性国有资产管理责任机构和人员。在这种管理体制中,各级政府财政部门作为资产管理的宏观管理部门应当发挥行政事业性国有资产综合管理的职能作用。

(三)全面规范配置、使用、处置、报告及其监督,实现全过程闭环管理。在现行有效的管理制度的基础上,立法应当分别对行政事业性国有资产配置、使用、处置、报告及其监督作出系统规定。一是明确资产配置应当根据各单位履行职能和事业发展需要,结合资产存量、资产配置标准、绩效目标和财政承受能力,遵循厉行勤俭节约、讲求绩效和绿色环保的原则,并对资产配置标准体系、调剂机制、共享共用机制等作出规定。二是落实《中共中央关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》,明确建立行政事业性国有资产报告制度,县级以上各级政府向本级人民代表大会常务委员会报告行政事业性国有资产管理情况,并规范有关报告内容、报告程序及信息公开制度等。三是主动接受人大监督,明确各级政府的义务。同时,明确各级政府、县级以上各级政府财政部门、主管部门、各单位的监督职责,以及县级以上政府审计机关依法实行审计监督,并赋予公民、法人和其他组织检举、控告权利。

(四)完善预算管理和基础管理。按照资产管理与预算管理相结合的要求,立法应当对资产配置、使用、处置涉及的预算管理作相应规定,要求购置、建设、租用资产应当编制相关支出预算,严格按照预算管理要求配置资产,维护、修缮、保养国有资产所需



来源：昵图网

支出纳入单位预算。事业单位与行政单位由于经费保障略有不同，其国有资产收入属于单位留用的部分，纳入单位预算，统一核算、统一管理；属于政府所有的部分，按照政府非税收入和国库集中收缴制度的有关规定管理。各单位作为预算收入征收部门依法征收的各类预算收入，应当按照预算法律规定上缴国库，不得作为本单位资产收入处理。

健全资产基础管理，立法应当明确资产账簿、资产卡片管理模式，规范国有资产信息管理，实现资产到人、责任到人；完善资产评估制度、清查制度，真正实现账实相符、账卡相符、账账相符；对于有账簿记录、但权证手续不全的行政事业性国有资产以及资产纠纷，应当明确处理途径，避免账外资产长期存在；不再规定行政事业性国有资产产权登记，合理减少行政事业单位负担。

（五）针对特殊资产设定特别规定。随着我国经济社会的迅猛发展，公共基础设施、政府持有的保障性住房、储备土地、政府储备物资、国有

文物文化资产、政府投资基金等用于公共服务的国有资产数量急剧增长，规模已十分庞大。但长期以来，上述特殊资产普遍存在数量不清、价值不明、账务不实、权属模糊等问题，如部分地方将公共基础设施的产权登记在开发建设公司，债务则由政府担保；部分地方公共基础设施权属不清，无法登账核算；部分公路资产、内河航道由于工程竣工只移交资产、没有移交财务资料而导致账目不清，财务管理混乱；地方政府及有关部门普遍未将旅游资源经营权入账核算，设定经营权主体混乱，部分县区、乡镇甚至村存在圈地经营乱象，导致国有资产流失；国有文物由于不常发生交易，难以形成交易价格，导致文物资产价值无法确定，形成账外资产；社团组织、宗教单位占有大量国有资产，由于用途特殊而影响了管理的效力和效果；政府投资基金规模不断扩大、管理模式多样，对社会经济影响不断增强，有必要予以进一步规范。因此，结合上述特殊资产的特性及管理需求，应当分别对上述特殊

资产的配置、使用、处置、收入等作特别规定。

（六）强化行政事业性国有资产管理的法律责任。为解决现行国有资产管理制度中法律责任缺位、偏软等问题，立法应当建立明确有效的法律责任追究制度，针对义务性、禁止性规定，分不同情形，设置不同的处分处理措施。一是违反义务性规定的行为，包括未按照规定履行集体决策和审批程序、未按照规定办理行政事业性国有资产事项、未按照规定履行公示和披露等程序，未在规定时间内办理竣工财务决算的、未按照规定程序开展行政事业性国有资产清查的、未依法办理物权登记以及未按照规定编制和报送行政事业性国有资产报告等情形，应当责令改正，并追究相关责任人员的行政责任。二是违反禁止性规定的行为，包括超标准配置国有资产、非法占有和使用行政事业性国有资产、采用弄虚作假等方式低价转让和处置行政事业性国有资产、违法违规利用国有资产对外投资和设立营利组织、违反规定以国有资产提供担保、未按照规定征集文物文化资产等造成国有资产权益受损的情形，应当责令改正，没收违法所得，并对相关责任人员予以加重处罚。三是对各级人民政府及其财政部门、各主管部门、各单位在国有资产管理工作中违反有关预算管理规定的，以及对各级政府及其财政部门、各主管部门、各单位及其工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违纪行为的法律责任，也应予以明确。通过强化法律责任和追究机制，构建起行政事业性国有资产安全使用的法律保障体系。■

（作者单位：财政部条法司）

责任编辑 廖朝明