

公务性国有资产管理： 现存主要问题与深化改革方向

何碧萍 | 齐守印

所谓公务性国有资产，是指由各级政府持有产权、公务机关和国有事业单位占用、作为公共物品生产资料的各种能够进行价值计量的经济资源。从公共经济视角考察，公务性国有资产至少有三项固有能力。一是作为公共经济生产力中的物质要素，它是提供各种公共物品所必需的物质手段。二是作为公共物品在使用或消费过程中的物质存在，是相应公共物品发挥使用价值的物质条件。三是作为形成公共经济生产要素的中间产品和货币资金，是提供公共物品或建设公共设施所准备的经济资源。这些固有能力只有借助于公务性国有资产的科学配置、运营、监管和体制才能有效发挥出来。按照问题导向思路，本文就我国现行公务性国有资产管理及其体制方面存在的主要问题和深化改革的方向路径进行探讨。

公务性国有资产管理及其体制中 存在的主要问题

经过40年的改革探索，我国公务性国有资产管理从体制安排、方法手段到法规制度建设、监督机制等方面都朝着科学化方向不断推进。但直到目前，与管理比较科学、机制比较完善的发达国家相比仍有很大差距，特别是以公务性公共资产管理的本质属性和实现国家治理现代化的根本要求衡量还存在不少亟待解决的重要问题。

（一）管理体制尚未完全理顺

在横向维度上，尽管2006年财政部以第35、36号令颁布的《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》分别明确了行政类和事业类国有资产管理体系的基本框架，即公务性国有资产实行国家统一所有、政府分级监管、单位占有使用，并在各层级上建立由“财政部门——主管部门——机关事业单位”构成的公务性国有资产管理体制。但是，由于以财政部门为公务性国有资产综合管理主体是以财政部行政法规确定的，缺乏更高层次的界定依据，致使公务性国有资产管理责任的横向配置格局仍不清晰，财政部门、机关事务部门、国资委以及党委宣传部门都跻身于公务性国有资产综合管理之中，政出多门、“婆婆”林立，在公务性国有资产实际管理过程中难免发生争权诿责、相互扯皮乃至冲突现象，不仅容易产生管理真空，而且使其他各主管部门无所适从，在很大程度上影响着公务性国有资产管理效率和效果。

在纵向维度上，目前实行的是国家统一所有、政府分级管理体制模式。2006年财政部颁布的《行政单位国有资产管理暂行办法》第七条规定“行政单位国有资产管理，实行国家统一所有，政府分级监管，单位占有、使用的管理体制”；《事业单位国有资产管理暂行办法》第五条规定“事业单

位国有资产实行国家统一所有，政府分级监管，单位占有、使用的管理体制。”同时确认国有资产由中央政府代表全国人民持有财产所有权，而具体管理责任、权力和利益视情况分别归属各层级政府。在这种体制模式下，国有资产的所有权与占有权、收益权、处置权在中央层面是统一于同一个主体（即国务院）的，而在地方层面则由地方政府承担管理责任并拥有管理权力、享有资产权益，致使中央政府对国有资产所有权变为一个名义性的法权概念。更重要的问题在于，在这种体制下，属于国家所有、地方行使管理责任并拥有收益权的国有资产，在实行多年分级财政体制、承认各级地方政府具有相对独立利益的情况下，还能否在上下级之间和不同地区之间无偿调拨？如果不能无偿调拨，那么，国家统一所有的性质就根本无从体现；如果可以无偿调拨，那么，这种调拨就如同在不同层级和不同地区之间无偿调拨财政资金一样，因为实行分税制以来，几乎全部地方公务性国有资产和大部分经营性国有资产在直接或间接意义上都是由地方财政资金转化而来的。由此可见，现行这种国有资产由国家统一所有、各级政府分级监管并享有收益权和处置权的体制，从道理而论存在着逻辑上的矛盾；从实践来看，国家所有权在地方层面因脱离管理责任、权力和利益而

处于虚置状态,或者说存在产权不清晰的缺陷,因而不利于强化国有资产管理责任制。

(二)公务性国有资产监督机制弱化状况仍有待改变

虽然现行的机关事业单位国有资产管理体制中已经有许多关于监督的条款,但实际落实情况不佳,违反管理规定盲目购置、重复购置、随意处置国有资产导致损失浪费的现象屡禁不止,决策过程和执行结果信息不透明问题普遍存在。对公共资产管理的绩效评价工作,虽然进行了大量探索,但评价指标体系和实施机制仍不完善。特别是对国有资产管理方面违反规定任意配置、侵占挪用、管理不善、闲置浪费、效率低下的问责机制,还没有建立起来。

(三)资产管理与预算、财务管理相结合原则尚未有效落实

财政部颁布关于行政事业单位国有资产管理的两个部门规章已达12年之久,尽管财政部门一直在努力推进机关事业单位国有资产管理与部门预算、财务管理相结合,但实施效果并不理想。机关事业单位及其主管部门对国有资产重购置、轻管理的倾向依然存在,在部门年度预算编制过程中不断申请购置各种固定资产,购置后又往往不能及时而充分利用,造成资产闲置性浪费。许多机关事业单位和主管部门对本级拨款购置、上级调拨或接受捐赠的固定资产不及时进行账务处理,以致形成账外资产。与此同时,财政部门由于人手不足,在量大面广的财政、财务、资产管理中存在信息不对称的弱点,客观上制约着资产、财务、预算三结合管理的深化。这些因素,共同造成目前机关事业单位国有资产管理与预算管理、财务管理

结合总体上仍处于不充分、不深入状态,导致机关事业单位资产存量与增量管理脱节的问题未能得到有效解决。

(四)资产配置偏离公共性问题明显存在

包括国有资产在内的公共资产必须用于满足公共需要、增进公共利益,如果用于满足受托执行公共经济职能的公共机构及其职员私人福利(如修建部门和单位所有的楼堂馆所和滥发奖金实物等),则属于对公共性的偏离甚至异化。然而,多年来,这种情况在我国明显而大量地存在,至今对存量部分尚未加以根治。

(五)基于管理不规范、监管不严格的资产配置和利用效率较低问题依然存在

虽然在中央的全力推动和反腐高压之下办公用房、公务用车标准得到比较严格的遵守,但对公务领域更多品种的固定资产配置缺乏统一标准和严格监管问题仍未完全改变,任意决策公共项目、大搞形象工程导致国有资产大量闲置和利用率不高的问题继续存在。即使在公务用车方面,也只是严格限制了公务人员现行占用标准,但此前超标准、超规模构建的办公用房因为规范占用标准而大量闲置问题,还未有效解决。许多能够实行共建共用的大型设施设备(如信息网络、实验室等)仍然由各部门分散建设和购置,由于利用率较低、精神损耗依旧,到期必须更新和重新构建,这种隐性浪费也比较突出。

(六)法律性制度缺失

时至今日,我国公务性国有资产管理法制方面仍只有以财政部令颁布的两个约束力最弱的部门规章,而没有一部用以规范公务性国有资产管理的国家法律。因为缺失强有力的法制

规范,违规行为得不到应有的法律追究,甚至连管理责任主体都模糊不清,任意配置、随意处置自然会司空见惯,铺张浪费、侵占挪用、丢损流失现象难免经常发生。因此,法律制度缺失,可以说是造成我国公务性国有资产管理方面各种问题的一项根源性因素。

公务性国有资产管理体制深化改革的方向与路径

我国公务性国有资产管理方面目前存在问题的根源,主要在于体制不完善,因此,遵循党的十八届三中全会以来确定的原则,借鉴发达国家比较成功的经验做法,深化公务性国有资产管理体制改革乃是提升公务性国有资产管理科学化、现代化程度的根本途径。

(一)从横向和纵向两个维度上理顺公务性国有资产管理体制

首先要按照事有专责、依责赋权的原则优化横向维度上的公务性国有资产管理责权配置。对于包括公务性国有资产管理体制在内整个公共经济责权的横向配置,《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》在改革原则部分明确指出:“坚持一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责,……避免政出多门、责任不明、推诿扯皮”。在公务性国有资产管理体制改革中坚持这项原则,就是要改变目前事实上由财政部门、机关事务部门、国资委和党委宣传部门多家参与公务性国有资产综合管理的体制,将公务性国有资产管理责权集中由同级一个最适当的政府部门行使,以提高公务性国有资产管理效率和效果。那么,在各级政府所属部门中,哪一个部门最适合承担公务性国有资产管理责任,并且按照

依责赋权原则行使公务性国有资产管理权力呢？从公共部门的属性特征来看，应该说各级财政部门是最适合对公务性国有资产进行综合管理的政府机构。这是因为，公务性国有资产再生产所需资金来源于同级财政，由财政部门负责公务性国有资产管理便于实现公共资产与公共预算、公共财务管理相结合，有利于从源头上加强公共资产管理、提高公共资源配置效率。与此同时，将公务性国有资产综合管理责权赋予同级财政部门，也是当今世界上大多数国家的通行做法。

其次，以实现与政府间财政管理责权配置格局协调一致为原则，优化纵向维度的公务性国有资产管理体制。公务性国有资产管理体制之所以要与政府间纵向财政体制格局相一致，根本依据在于公务性国有资产本质上是财政资金的转化物，从来源、归宿到以重新购建方式实现再生产都与同级财政资金运动紧密相联。我国实行分税制财政体制已有24年，中共十八届三中全会以来又以清晰划分各级政府公共事务和支出责任为重点进一步完善分级财政体制。在此背景下，公务性国有资产管理体制的最佳模式自然应当是以产权分置为基础的分责分权模式，由各级政府分别持有公务性国有资产所有权、占有权、处置权和收益权，依照国家统一法律法规独立负责地配置、运营和监管本级所有的公务性国有资产。只有构建起这样一种责任明晰、权责匹配、权益合理，既有合理而明晰的产权和利益激励机制、又有周密而严格的责任和制度约束的管理体制，才有利于实现各级公务性国有资产高效配置、运营和监管的目标。

（二）强化公务性国有资产监督

机制

强化公务性国有资产配置和运营管理，单靠财政部门推行资产管理与财务、预算管理相结合，运用网络信息技术实施跟踪监督，以及实施绩效考核评价，由于缺乏足够的约束力，很难达到预期效果。这是因为，公务性国有资产配置和运营过程中存在的偏离公共性和损失浪费的现象，绝大多数都是行为主体基于道德风险而出现的，只有在无法可依、有法不依、执法不严、违法不究、缺乏问责的制度背景下，才会较为普遍地存在。因此，必须将公务性国有资产监督纳入更有威慑力的审计和监察范围，建立起强有力的监督机制。一旦监察问责制度建立健全起来并且得到严格执行，公务性国有资产配置和运营领域的违法违规现象将会大大减少。

中共十八大以来，党中央强力推行反腐倡廉，在健全制度基础上严格执行规定，严肃查处腐败案件，有效遏制了党政机关公共资产配置运营方面偏离公共性和铺张浪费之风。下一步，应当加快清查尚未触及或尚未完成的建筑物类公共资产大量闲置或者供少数官僚私人休闲度假享用、出租收入用于单位福利等背离国有资产配置公共性原则行为，坚决予以纠正、严格执纪问责。

（三）深化资产管理与预算、财务管理之间的有机结合

实行资产管理与部门预算和财务管理相结合，是实现机关事业单位国有资产高效配置、规范运营的一项带根本性的管理机制。针对目前存在的突出问题，在这方面主要应当采取三项措施。一是充实财政部门的编制员额并加强相关人力资本投入，使之能够满足对公务性国有资产实施监管的

人力资源需要，解决监管人手不足和业务素质与工作任务不匹配的瓶颈制约，使财政部门有必要数量和素质的工作人员有效地承担起管理职责。二是要充分利用互联网信息技术手段，加强对各部门各单位有关公共资产的财务、预算运行过程的实时跟踪监督，以便及时发现问题并督促违规单位纠正，同时计入资产管理考核评分。三是强化对机关事业单位及其主管部门公共资产管理绩效评价，针对存在问题不断完善考核评价指标体系，充分利用考核评价结果信息，改进对相关部门和单位的财务、预算管理，克服公共资产管理与财务、预算管理脱节问题，并且有根据地采取必要的奖罚措施。

（四）提升公务性国有资产管理及其体制立法层次和强制约束力

通过立法程序将目前以财政部令颁布实施的两个公务性国有资产管理暂行办法合并提升为国家法律，在现行的两个部门规章已有内容基础上，根据这些年执行实践中积累的经验、发现的问题和新时期形势发展需要，与时俱进地加以修改、充实和完善，使之变为一部要素完整、内容科学、表述严谨的专门法。在立法中，应当详细列举国有资产违法情形并且相对应地明确规定违法责任追究的罚则，以增强法制约束力和对违法行为的震慑力。■

【本文系国家社会科学基金重点项目“构建服务于国家治理现代化的公共经济理论体系”（批准号14AZD072）的阶段性研究成果。】

（本文第一作者为河北师范大学博士研究生；第二作者为中国财政科学研究院博士生导师、中国财政学会常务理事）

责任编辑 张敏