

行政事业单位资产盘活的可行路径与监督

黄卫

摘要：行政事业单位资产是物化的财政性资金，合理使用并有效监督十分重要。当前我国行政事业单位资产管理中存在着土地房屋资产闲置比例较高、资产共享共用和调剂机制尚未完全建立、资产对外出租收益管理欠规范、资产处置违规行为屡有发生等问题。针对这些问题，本文探索提出市场化处置、政府收储、划转注资、集中出租、共享共用等“五个一批”盘活路径，同时，提出强化内部监督、外部监督和大数据监督等加强资产盘活监督的建议，不仅让静态的资产流动起来，将闲置的资产变成资金或资本，同时形成良性的、常态化的机制。

关键词：行政事业单位资产；盘活；监督

行政事业单位资产是物化的财政性资金，其产生的收益是财政收入的重要组成部分。行政事业单位资产虽然总量庞大且蕴藏较大的盘活潜力，但受动力不足、产权不清、基础薄弱、操作困难等因素制约，盘活并非易事。

行政事业单位资产盘活存在的问题

（一）土地房屋资产闲置比例较高。土地房屋闲置的原因主要有两个：一是“老院子”空置率高。如因机构撤并、改制或整体搬迁，导致土地房屋闲置，尤其是部分单位在办公用房清理工作中腾退出大量整宗房屋土地资产。二是因环境、规划或政策调整造成资产闲置。如城市发展产生的外部科研实验环境变化，导致部分农业科研用地丧失原有功能后，处于闲置状态或出租给当地农民。虽然有些闲置土地资产被出租利用，但仍存在少数租赁收入未按“收支两条线”原则上缴财政，

被直接列收列支。

（二）资产共享共用和调剂机制尚未完全建立。当前部门间资产调剂使用仍然存在壁垒，一些部门拥有大量资产甚至闲置，另一些部门却只能通过申请采购同类型的资产来维持运作，甚至同一个系统内出现了承租与出租并存的“怪现象”。此外，对大型会议、展览等活动以及临时性机构使用财政性资金购置的资产后期缺乏统筹管理，往往在活动结束或机构撤销后资产就闲置，甚至再无踪影。

（三）资产对外出租收益管理欠规范。一些部门单位房产对外出租不够规范，既不进行租金评估，也未采取公开招投标程序，越过监管部门审批，自行违规出租现象较为普遍。一些房产租金偏低，出租时限甚至长达50年，形成长期利益捆绑关系，有的甚至出现承租人违规搭建违章建筑后再转租他人获利的现象。

（四）资产处置违规行为屡有发生。部分单位将资产视为“自留地”，在资产处置中没有严格执行国有资产管理有关规定，随意变卖、擅自处置所占用国有资产的情况仍然存在。一些单位因机构撤并、拆迁以及资产的调入、划拨，未按规定及时进行账务处理，形成账外资产。一些单位未按照政府非税收入管理的规定，实行“收支两条线”管理，而是自行安排资产处置收入，脱离财政部门的监管。

行政事业单位资产盘活的五种可行路径

（一）市场化处置一批。从以往实践来看，对适合商业开发的土地和资产，最优方案是通过规划调规变性，直接进行招拍挂处置，争取价值的最大化。具体操作可分“四步走”：一是进一步压实相关单位责任，筛选出产权权属清晰、历史遗留问题少的房屋土

地资产进行实地踏勘,研究可盘活变现的操作方案。二是委托有资质的中介机构进行资产价值评估,并建立市场化处置项目库。三是统一对接资产所在地的市县政府和相关职能部门,办理规划调整等招拍挂前准备工作。四是根据市场供需情况,统筹安排条件成熟、适合整体转让的独立楼栋、空余院落、单一土地等闲置资产在公共资源交易中心等平台以市场化方式处置变现,实现国有资产处置收益回流国库。有关处置应有序进行,防止因短期集中处置或市场过于低迷,导致国有资产贱卖。此外,为调动单位盘活资产的主观能动性,在部门预算安排时可考虑对主动作为、创造价值的单位适当予以倾斜,以更好地激励单位提高资产处置的积极性。

(二)政府收储一批。因机构改革、单位撤并等原因导致闲置的存量资产有较大的盘活潜力。对那些单位已迁建办公场所,原来腾空的闲置老院子、老办公区多与家属区相互交叉,无法明显物理分割或分割后总面积过小,单独市场开发价值较低,可探索与周边住宅“打包”,以政府收储的方式整体开发。特别是要挑选那些地理位置优越且商业价值高,但影响城市整体提质改造的,联合当地政府,进行旧城改造和商业开发,相应处置收益按规定全额缴入国库。

(三)划转注资一批。对行政事业单位掌握和控制的资源,暂不具备转让条件或者更适宜用作经营的资产,可通过无偿划拨、资本注入等方式划入国有企业,以增强国有企业盈利能力和融资造血能力,助推国有企业高

质量发展。如针对一些景区附近单位的经营性资产普遍经营不善的情况,可通过资本注入的方式盘活重整,探索以市场化专业化来运营管理,提升相关资产的使用效率和效益。

(四)集中出租一批。对短期内难以出售变现的经营性资产,可探索委托管理、统一公开招租等经营方式,形成资产可持续收益。为避免出现房屋、门面等资产出租价格不透明等问题,应探索实行统一审批手续、统一发布平台、统一委托评估、统一合同文本、统一招租流程。也可考虑将闲置房屋直接集中委托给经验丰富的专业公司,统一对外招租、管理和维护,有效降低成本,提高收益。同时,将单位(包括行政机关及所属事业单位、财务关系实行省以下垂直管理的各市县单位)具有产权的经营性实体、门面、设备设施、房产等出租取得的收入纳入制度化、规范化管理轨道,严格实行“收缴分离”,实现全部国有资产收益按照政府非税收入管理规定纳入预算。

(五)共享共用一批。建立公物仓资产调剂制度,对大型活动、临时机构购置资产、行政事业闲置资产、单位撤销合并等机构改革过程中的剩余资产等实行统筹调剂。借助信息化手段将资产由分散化使用变为集约化使用,统一管理、统一调配、循环利用。召开大型会议活动等需配置资产的,按照“先调剂、后购置”的原则,优先从主办单位和公物仓资产中调剂使用;必须通过购置解决的,在工作任务完成后须将相关资产纳入公物仓平台集中管理,调剂利用。此外,公物仓中的资产在满足行政事业单位使用需求的基

础上,应研究探索适当向社会开放收取费用,最大限度发挥资产使用价值。

加强资产盘活监督的建议

(一)强化内部监督。压实单位责任,根据机构职能、层级及业务内容,将监督控制嵌入资产全生命周期,强化资产管理内部流程控制和制度建设。特别是重大资产处置等事项,应作为“三重一大”事项经单位党委会审议,防止权力滥用。探索建立终身责任追究制度,对国有资产管理造成损失的,按资产损失金额大小落实责任追究制度。

(二)强化外部监督。加强与审计监督检查的互联互通,采取文件抄送、情况通报、会议交流等形式共享共用资产信息资源,合力督促责任单位全面整改,努力构筑全方位资产监管新机制。对房产、土地等重大资产产权发生变化的,应及时通过媒体公开,主动接受社会公众监督。在公共资源交易中心等场所进行公开竞价转让或公开招租的,应公开交易过程和交易结果等交易信息,杜绝“暗箱操作”。

(三)强化大数据监督。利用大数据等手段,全面完善财政、主管部门、单位“一张网”,规范固定资产、无形资产、对外投资等资产登记,优化现有资产数据库。逐步将公共基础设施等公共财政投入形成的资产全部纳入监管范围,建立一本动态调整、实时更新的“台账”。加快实现资产系统与部门预算、国库集中支付、政府采购、非税收入等其他子系统的兼容对接,实现从资产形成到灭失的全流程动态监管。

(作者单位:湖南省财政厅)

责任编辑 张蕊 梁冬妮