

话题嘉宾



纪益成：厦门大学评估研究中心主任、二级教授、博士生导师，是新兴学科——资产评估学科（国内高校首设且唯一的硕士和博士点）的学科带头人及该方向博士后联系导师；是国内最早提出“税基评估”概念并对其展开研究的学者。长期从事资产评估、财政、税收管理、投资等领域的教学、研究和实践活动



匡小平：二级教授，财政学学科点博士生导师，应用经济学博士后合作导师，长期从事应用经济学（公共经济与政策、财税理论与政策）领域的教学与研究，担任全国高校财政学教学研究会副会长、中国税收教育研究会副会长等



张明：西南财经大学财政税务学院教授，成都市第十六届人民代表大会财政经济委员会财经咨询员，主要从事财政、政府预算和项目预算教学研究



杨燕英：中央财经大学政府管理学院公共事业管理系副主任，教授，主要研究财税理论与政策、政府购买公共服务等

主持人

王光俊：《财政监督》杂志编辑



非经营性国有资产的配置与监管

背景材料：

1月11日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于创新政府配置资源方式的指导意见》（简称《指导意见》），要求创新非经营性国有资产配置方式。对于实施公共管理和提供公共服务目的的非经营性国有资产，坚持公平配置原则，积极引入竞争机制提高配置效率，提高基本公共服务的可及性、公平性。

《指导意见》指出，要推进非经营性国有资产整合与共享。在清产核资、界定产权的基础上，进一步打破部门行政化分割，构建共享平台，实现公共科技、教育、医疗、文化等资源开放共享。建立资产共享共用与资产绩效、资产配置、单位预算挂钩的联动机制，避免资产重复配置、闲置浪费。对行政事业单位超标准配置、低效运转或者长期闲置资产，要建立完善的调剂机制，有效盘活存量资产，实现高效利用。按规定程序报经批准后，允许将部分闲置的非经营性国有资产转为经营性国有资产。

《指导意见》还要求严格非经营性国有资产建设项目审批，强化预算约束和财政拨款控制，符合预算管理规定的非经营性国有资产配置涉及的管理费用支出具体安排应编入预决算，经同级人民代表大会或其常务委员会审议批准后应向社会公开。建立健全全方位、多层次的资产管理和监督体系，建立工作机制，加强资产使用、处置和收益管理，确保规范高效使用、公开透明处置，确保资产处置收入和出租、出借收入应收尽收，防止国有资产流失。

在当前市场化改革不断深化的背景下，非经营性国有资产作为重要的社会事业资源，亟需引入市场化手段和方法，促进公共资源配置更高效、更公平、更可持续。此次《指导意见》提出，各省（自治区、直辖市）可根据经济社会发展需要，将部分统筹使用后仍闲置的非经营性国有资产转为经营性国有资产，其经营收益或出让变现所得上缴财政，统筹用于保障和改善民生。为什么要统筹使用非经营性国有资产？我国非经营性国有资产管理现状如何？怎样提高非经营性国有资产的配置效率？非经营性国有资产的

整合与共享如何落地?如何建立全方位、多层次的资产管理和监督体系?本期监督沙龙关注非经营性国有资产的配置与监管,围绕相关话题展开探讨。

统筹使用非经营性国有资产

主持人:非经营性国有资产是国有资产的重要组成部分,随着我国经济社会的发展,非经营性国有资产的存量规模不断增长,其配置效率与监管也日益受到关注。请您谈谈我国非经营性国有资产管理现状?

纪益成:国有资产是指法律上确定为国家所有并能为国家提供经济和社会效益的各种经济资源的总和,而据国有资产的具体分布、使用和管理等的不同,国有资产可分为经营性国有资产和非经营性国有资产。在一定条件下,非经营性国有资产和经营性国有资产可以互相转换,自改革开放以来,非经营性国有资产转换为经营性国有资产的情形越来越多:如2010年以来发展文化产业,不少原来属于事业单位的科、教、文、卫、体,通过改制形成文化产业的重要企业,在这个文化产业大发展时期,就有较大数额的非经营性国有资产转换为经营性国有资产。经营性国有资产转换为非经营性国有资产发生在早些时候,如上个世纪八十年代的改革开放初期,我国大多数事业单位都实行行政首长负责的管理体制,行政首长对本单位有经营管理权、机构设置权、用人自主权和分配决定权。但是,针对当时我国许多研究机构与企业相分离,研究、设计与教育、生产相脱节的状况,国家启动了科技体制改革。于是,从事技术开发的研究机构,有的逐步发展成为经济实体,有的在联合的基础上并入企业,有的自我发展为科研生产型的企业,或者成为中小企业联合的技术开发机构。我国科研、卫生、教育、文艺等领域的事业单位开始实行企业化的管理体制。此次《指导意见》提出,各省(自治区、直辖市)可根据经济社会发展需要,将部分统筹使用后仍闲置的非经营性国有资产转为经营性国有资产,其经营收益或出让变现所得上缴财政,统筹用于保障和改善民生。

我国非经营性国有资产可分为机关单位的非经营性国有资产与事业单位的非经营性国有资产,企业所属的事业单位非经营性国有资产与社团单位非经营性国有资产,境内非经营性国有资产与境外非经营性国有资产,有形的非经营性国有资产与无形的非经营性国有资产,中央非经营性国有资产与地方非经营性国有资产,在用非经营性国有资产与非在用非经营性国有资产,存量非经营性国有资产与增量非经营性国有资产,专用非经营性国有资产与非专用非经营性国有资产等。在1988-1998年期间,国家国有资产管理局将国有资产划分为经营性国有资产、行政事业性国有资产和资源性国有资产三大类,并按这三大类实行分类管理。1998年以后,国家国有资产管理局撤销,财产评估、统计评价和国有资本金管理三个司并入财政部,从此以后,我国行政事业性国有资产管理基本在财政部门。

我国现行的非经营性国有资产管理的行政规章制度包括:(1)行政单位国有资产管理暂行办法(财政部令第35号)2006年5月30日;(2)事业单位国有资产管理暂行办法(财政部令第36号)2006年5月30日;(3)财政部关于印发《事业单位及事业单位所办企业国有资产产权登记管理办法》的通知(财教[2012]242号);(4)关于开展事业单位及事业单位所办企业国有资产产权登记与发证工作的通知(财教函[2013]243号);(5)行政事业单位国有资产管理信息系统管理规程(财办[2013]51号);(6)关于印发《地方政府专项债务预算

管理办法》的通知(财预[2016]155号);(7)关于印发《地方政府一般债务预算管理办法》的通知(财预[2016]154号);(8)关于做好事业单位政府购买服务改革工作的意见(财综[2016]53号);(9)关于通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导意见(财综[2016]54号);(10)关于印发《行政事业单位内部控制报告管理制度(试行)》的通知(财会[2017]1号);(11)关于印发《行政事业单位国有资产年度报告管理办法》的通知(财资[2017]3号);(12)关于印发《政府会计准则第3号——固定资产》应用指南的通知(财会[2017]4号)。

匡小平:对于非经营性国有资产而言,我国不同的学者对其所下的定义不同,但内涵无非都包括非经营性国有资产不直接参与生产流通领域,不直接创造物质财富,不具有增值保值功能,不参与市场营利,不以实现盈利为目的,主要用于科学、教育、文化、医疗保健、社会保障、社会团体、国防和其他非政府组织等公共部门的资产。

随着我国改革的不断深入,经济社会的发展和政府职能的转变,社会服务性支出比重逐渐上升,非经营性国有资产比重增加。但是,目前我们对非经营性国有资产管理监督等体系还没有很好地与经济发展相同步。虽然在不同的历史阶段,我国曾对非经营性国有资产进行过一些改革和补充,比如:2003年国务院成立国有资产监督管理委员会,接管部分国有大中型国有企业的国有资产,2006年7月1日起施行《行政单位国有资产管理暂行办法》等文件,这些探索和改革对非经营性国有资产管理、运营等有了较好改进,但是,我们对非经营性国有资产管理还是存在一些问题:

一是体制不顺,管理职责不清。由于我国对非经营性国有资产管理并不是由一个主管部门来行使相关职责,这容易造成行政事业单位出资人职责不明,代表不统一,若出现问题,则会彼此推卸责任,造成无人承担责任和多头行政的尴尬局面。

二是制度建设滞后,管理不规范。目前,我国并没有形成相对比较系统的非经营性国有资产管理办法,而现行的《行政事业单位国有资产管理办法》这一纲领性文件主要是针对行政事业单位国有资产的存量资产进行的管理,其对数量、质量和结构等的规范性相对比较欠缺,这与我国当前的改革发展和市场经济的要求也不大适应。

三是产权关系不清,资产流失问题严重。改革开放后,由于我国经济体制发生了根本性的转变,使得相当一些事业单位非经营性国有资产的性质也发生了根本性的变化,例如在处理非转经的过程中,有关主体并不按规定程序办事,使得国有资产变为自己的“小金库”,因而人为因素造成了国有资产大量流失。

四是资产的不合理配置,使用和配置效率低下。我国非经营性国有资产流失最重要的一个原因是长期以来行政配置手段基本上垄断了其配置方式,这就像是在市场经济中,我们运用行政手段来调控市场一样,总会带来许多的弊病。缺乏合理有效的资产资源配置标准体系以及没有注入市场因素、竞争因素等,以及单一的资产行政配置手段极容易滋生腐败等现象,导致资产在各个部门之间配置不均匀,效率也较低。

张明:我国非经营性国有资产经过这些年强化管理,目前总体上与发展形势基本一致。特别是经过1994年、2006年两次全国行政事业单位国有资产清查,以及相应的强化管理之后,行政事业单位非经营性国有资产管理水平大大提高,一些单位相关管理制度基本健全完善,行政事业单位非经营性国有资产从“入口”到“出口”的管理已基本确立。但由于各种原因,一些地方仍然存在比较严重的问题:一是依然存在资产量账实不符和账外资产;二是依然存在损失浪费和资产流失;三是资产配置不合理,使用效率不高,如单位间资产拥有不均衡、不合理,资产闲置率较高,闲置资产缺乏调剂手段和调剂途径,流动性差,无法合理使用;四是资产占用不合

理,社会化利用率低;五是资产产权欠清晰,国有资产被集体单位无偿占用;六是非转经营资产管理不规范,造成国有资产损失;七是资产计价不实,产权变动中资产权益难以有效保障。欣慰的是,这些单位目前正在处理或纠正,管理也正在强化。

杨燕英:在我国,非经营性国有资产主要存在于行政事业单位之中。随着经济社会的快速发展,非经营性国有资产的总量规模也在不断增长。但由于行政事业单位国有资产与经营性国有资产的使用领域不同,对使用结果的评价体系也不同,因而对于社会公众而言,其使用效率情况受关注的程度相对较低;再加上行政事业单位的专业性较强,使其不像经营性国有资产那样易于通过各种财务指标进行监督。事实上,随着国家投入的不断增长,行政事业单位占用国有资产的总量增长速度很快,但管理和监督的手段却没有相应跟上,资产流失、使用低效、损失浪费的现象比较严重,必须引起各方的高度重视。个人认为,长期以来,我国非经营性国

有资产在管理中存在以下几个主要问题:第一,许多行政事业单位资产管理意识淡薄,缺乏严格的制度规范,资产在购置、使用、保管、登记等方面的管理漏洞较大,导致资产购置随意性大,使用效率低下,资产损失、流失现象比较严重。第二,非经营性国有资产管理体制不健全,资产管理主体责任不清晰,监督权力交叉重叠与缺位错位并存,监督手段匮乏,导致监管效率低下。第三,行政事业单位的资产购置管理没有与资产存量管理挂钩,缺乏充分动员存量资产的动力,导致资产重复购置或低效购置现象极为普遍。第四,非经营性国有资产转经营性国有资产的政策不清晰,存在于行政事业单位的大量闲置资产没有得到充分有效的利用,造成公共资源的浪费和损失。第五,在非经营性国有资产管理中,只重视实物管理而忽视资产的价值管理,导致资产管理与财政、财务管理相分离,单位账面上只反映资产的购置支出情况,不反映单位存量资产及其存在状况,造成财政资金使用的低效。

主持人:《指导意见》提出,要创新非经营性国有资产配置方式,目标是要引入市场化手段和方法,实现更有效率的公平性和均等化,促进公共资源配置更高效、更公平、更可持续。您对此作何解读?

匡小平:创新非经营性国有资产配置方式,主要是改变过去以政府行政手段为主的资源配置方式,因为随着我国市场经济的不断深入发展和政府职能的转变,公共支出的目标不仅仅是为了保证国家机器正常运转,还要更多地向社、教、文、卫等方面倾斜,而且要改变过去以资源配置为主的方式转向以社会收入分配为主。在实现“一倾斜一转向”的过程中,要更加注重资源的配置效率、公平性和均等化等问题,以实现非经营性国有资产的高效配置和可持续发展,这就需要非经营性国有资产的配置当中引入市场化机制。

在非经营性国有资产配置中引入市场化的手段和方法,“南宁模式”是有益的探索。广西南宁成立的“威宁公司”对行政性国

有资产采用“集中管理、分类处置、市场经营、资本运作”的原则,运用出租、拍卖、租赁经营等方法,着重强调了市场作用。同样在西方那些发达的市场经济国家,政府也不直接参与非经营性国有资产的生产流通和经营管理,而是在制定比较严格的法律和监管条例的基础上将其推向市场,让其遵循市场运作规律,按市场化的运作方式来促进相关社会事业的不断发展。

不仅要发挥市场机制在非经营性国有资产配置中的决定性作用,还必须更好地发挥政府的作用。要运用市场化的手段和方式,比如合同外包、用者付费、特许经营、凭单制等方式引入竞争来发挥市场在资源配置中的优势,同时要加强对政府在立法、监督等方面的作用,两者不可偏废,才能更好地

实现非经营性国有资产在各个部门之间的公平,从而实现其高效、可持续发展。

张明:迄今为止,人类通过实践发现的比较高效、公平的资源 and 资产配置方式,就是市场配置方式。因此,《指导意见》提出创新非经营性国有资产配置方式,引入市场化手段和方法,实现更高效、公平、可持续发展的公共资源配置。但具体实施上却是一个非常综合复杂的、制度建设及实践的、非经营性国有资产的全流程业务管理问题,远非一句话那么简单。其中既包括资产配置标准制定、资产整合开放、共享共用等统筹管理;也包括资产清理核实、避免重复配置、闲置浪费,以及资产使用绩效评价、资产存量调剂盘活、高效利用等日常管理。既包括资产采购预算编制、申报审批,强化预算约束和财政拨款控制;也包括建立健全全方位、多层次资产监管体系和工作机制,加强资产使用、处置和收益管理,确保规范高效使用、公开透明处置,确保资产处置收入和出租、出借收入应收尽收,防止国有资产流失。既包括代表政府的财政部门的所有权管理,主管部门的经营权监管,以及使用单位的占有权管理;也包括同级人民代表大会或其常务委员会审议批准监管及其向社会公开。因此,这是一个不能一蹴而就的政府部门整体的系统工程,需要长期深入、具体细致的业务工作。

杨燕英:《指导意见》提出的创新非经营性国有资产配置方式,“对于实施公共管理和提供公共服务目的的非经营性国有资产,坚持公平配置原则,积极引入竞争机制提高配置效率,提高基本公共服务的可及性、公平性。”这无疑是推进政府治理体系和治理能力现代化的重要举措。现代政府治理创新的一个重要标志,就是在传统的由政府提供公共服务的领域中引入市场机制,实现政府公共服务提供方式的转变,使政府由“划桨”转变为“掌舵”,由管制型政府转向服务型政府。政府

通过购买服务、与私人合作、特许经营等方式,利用市场化的手段和方法,完成向社会公众提供公共服务的任务。这样,既能够将大量公共服务的事务性工作交由市场承接主体完成,从而进一步活跃市场,并通过鼓励竞争促进公共资源的公平分配和公共服务质量的提高,也能够使政府从一般事务性的工作中抽身出来,集中精力履行政策制定、监督管理等职责,从而实现降低政府运行的行政成本、提高行政效率和公共服务供给效率的目的。事实上,非经营性国有资产与其他经营性国有资产一样,都属于公共经济资源,其中都蕴含着巨大的经济利益和社会利益。面对这么巨大的公共经济资源,如何进行优化配置以及提高配置效率,使资源配置无论在模式方法上,还是范围内容上,都能够实现更加可持续,将直接体现出政府治理体系和治理能力现代化的水平。

在我国现有体制下,大量事业单位是政府公共服务的主要承担者,其运行的资金来源也主要依靠财政直接拨款,因其专业领域各异,故而竞争压力不大。但也正因为如此,其所支配公共资源的运行以及管理存在的低效、闲置、流失等问题也越加明显,不得不通过创新政府资源配置方式倒逼其进行调整和改革。也就是说,通过政府创新资源配置方式,将市场竞争机制引入到政府非经营性国有资产运行和管理领域中来,利用政府购买公共服务等方式,引入大量社会组织参与公共服务供给的公平竞争,从外部给与事业单位竞争的压力,从而促使其转变观念,激发其内部改革和创新的动力,积极参与竞争,最终成为真正的市场竞争主体。同时,在各类市场主体(包括事业单位)的竞争过程中,政府可以将公共资源公开、公平、公正地在各类承接主体中进行配置。一方面能够实现公共资源配置的均等化,另一方面也能够促使非经营性国有资产存量的有效动员和新增资产的高效配置。

主持人:《指导意见》要求推进非经营性国有资产整合与共享。比如进一步打破部门行政化分割,构建共享平台;建立资产共享共用与资产绩效、资产配置、单位预算挂钩的联动机制,避免资产重复配置、闲置浪费;有效盘活存量资产;将部分统筹使用后仍闲置的非经营性国有资产转为经营性国有资产。为什么要统筹使用非经营性国有资产?据报道,非经营性国有资产统筹使用在实践中执行难度比较大,特别是管理细节,比如近期北京、江苏南通等地试点的向社会开放中小学体育设施政策,就有一系列问题需要解决:向社会开放后,体育设施被偶然损坏后影响学校的正常教学怎么办,损失由谁承担,谁来保障安全……您认为非经营性国有资产的统筹使用在执行中可能面临哪些困难?有何解决之策?

纪益成:根据国外的经验和国内经营性国有资产管理经验,统筹使用非经营性国有资产能够促进公共资源配置更高效、更公平、更可持续。当然,在现有的体制和机制下要全面开展统筹使用非经营性国有资产可能面临着一些主要困难:第一,存在着中央和省级地方、省级以下地、县、乡镇多级政府,以及社区的不同产权主体和管理体制,从而有不同资金来源并形成不同非经营性国有资产和使用主体与责任主体,进而造成非经营性国有资产使用、管理运行中的利益冲突和矛盾,也容易出现不同层级的非经营性国有资产的重复建设。第二,相对于经营性国有资产,非经营性国有资产主要体现社会效益,其经济效益一直不太明显,容易导致拥有单位忽略非经营性国有资产可以创造和带来的经济价值和增值。第三,长期实行收付实现制的财务会计制度和收支两条线平行的管理制度,不利于各级机关事业单位的监管,较容易产生分散和闲置。因此,建议通过不断改革,打破影响和限制非经营性国有资产产生效用和效益的旧的体制和机制,建立起新体制、新机制。

匡小平:由于多方面原因,非经营性国有资产并没有引起我国相关学者和专家的高度关注,如果非经营性国有资产的主要管理者存在缺位和失职,那么面对巨大资产的诱惑,行政事业单位便会为自己谋取私利,造成行政事业单位的

腐败竞争,加大社会贫富差距,加剧社会矛盾等。统筹使用能在某种程度上避免此类问题的发生。首先,目前统筹使用的物质基础逐渐形成——资产的闲置和低频率使用。在我国存在着庞大、闲置而使用频率又很低的行政性国有资产,就这部分闲置的资产来说,其整合使用的空间较大,倘若能对此进行合理引导,实现资产的共享共用将不再是难题。其次,统筹使用能够盘活闲置的资产,为行政事业单位带来经济和社会效益。再次,有利于国家从宏观层面对非经营性国有资产进行调控,以实现政府的资源配置职能和促进经济社会公平的职能,统筹使用非经营性国有资产能够从一定程度上遏制“暗箱操作”、腐败等不良行为的产生,避免国有资产的流失。不仅如此,通过统筹使用采取市场化运作的方法从而改变过去单一的以行政手段为主的方式,将我国的非经营性国有资产运作阳光、透明,不断强化内外部约束机制,加大对资产的监控力度和执行力度,使得资产在运营过程中的每一个环节都处在相关的监控之下,从而提高国有资产的正常运作,避免人为因素造成国有资产的流失,以此来实现非经营性国有资产收益的最大化。最后,统筹使用也是政府财力紧张下所实行的一个可采取策略。我国自从实行积极的财政政策以来,每年的财政赤字造成政府财力紧张。我国非经营性国有资产高达数百亿金额,统筹使用能够在一定程度上缓解政府

财政压力。

统筹使用非经营性国有资产在现实生活中面临着诸多困难：一是在实践中执行比较困难。这是因为非经营性国有资产也具有某些“变现”的功能，使得有些单位拿非经营性国有资产作为自己的私利，统筹使用会损害其利益，因此可能会变相进行抵制，加大了执行难度。二是运营中的困难，非经营性国有资产在运营中面临着责权不清、所有者不明，从一些地方的实际情况来看，所有权问题是其根本的症结所在。

对非经营性国有资产进行统筹使用，首先要组织全面清查，在核实可用资产存量的前提下，集中闲置资产，尝试无偿调剂使用。要建立非经营性国有资产管理电子信息化平台或者类似于实物的“公储仓”；用这种信息化平台去收储全国或者省市范围内闲置的行政性资产，以供其他需要这种资产的相关事业单位通过资产配置预算核准程序进行选择，在进行选择时可以尝试无偿的方式将资产直接划拨给需求单位，从而将“死”的资产进行合理、有效地流通转变成“活”的资产。其次挂钩经济利益，试行有偿共用，例如在对北京、江苏南通等地试点的向社会开放中小学体育设施政策中就可以尝试低价收费的方式来进行管理，当这些体育设施出现磨损时，就可以拿这些资金去维修更新设备。最后完善使用机制，建立无偿和有偿相结合的使用方式。运用行政手段，纳入相应的市场因素，采用调剂、租赁和联营等方式，让各个使用资产的行政事业单位和个人从思想上转变对资产配置方式的使用理念，以改变长期以来的思想束缚，从思想上真正解放事业单位对资产“独自占有、侵吐共物”的认识，进而推动行政性资产资源共享共用的广度和深度。统筹使用范围的扩展，将有利于最大限度地提高非经营性国有资产的配置效率和使用效率。

张明：之所以要统筹使用非经营性国有资产，就是因为非经营性国有资产量大且闲置较严重，使用效率低，浪费严重，整体效益差；统筹使用就是要提高效率，降低闲置率。

非经营性国有资产统筹使用执行可能面临的困难，可能主要有：一是统筹使用的统筹管理问题，二是统筹使用的维护保养担责和使用担责等问题。统筹使用的统筹管理属于部门管理问题，基本可由相关主管部门承担。因为，某一类非经营性国有资产基本上归属某一主管部门监管，如中小学体育设施归属当地教育部门等，这些主管部门通常都有相应的社会服务及管理职能。统筹使用的维护保养担责和使用担责等属于社会问题，如上所提相应影响、损坏、维护保养、使用纠纷、使用事故等的担责问题，这在目前的社区公共体育设施使用上已有充分体现。

个人建议，解决之策：一是统筹管理部门要做好相关统筹管理工作，如从使用及效率等方面，考虑统筹场地规划、设施设置、管理维护等。二是统筹使用的维护保养执行责任归属作为资产占有者的政府部门及单位，如在使用场所设置相应告示、标示或说明、要求等，要求使用者遵守执行，如有违反自行担责；如产生场所不良影响，则应及时劝阻制止。三是对可能产生的拥挤象征性收费，以避免拥挤或出现不测，同时补偿维护管理费用。四是同级或上级财政应对统筹使用部门单位予以相应经费如维护费、管理费及相应人员费补助等。

杨燕英：我国现行行政事业性国有资产实行的是“国家统一所有，政府分级监管，单位占有、使用”的管理体制。在这一体制下，大量由行政事业单位占有和使用的非经营性国有资产基本处于分散监管的状态，缺乏统筹管理的机制。但从提高非经营性国有资产运营和管理的效

率角度来看,盘活存量、优化增量则是我们必须坚持和落实的原则。也只有这样,非经营性国有资产的重复购置、低效使用等问题才能够得到有效解决。因此加紧研究非经营性国有资产统筹使用的相关办法和协调管理机制,就成为当务之急。类似中小学体育设施向社会开放等政策之所以在实际执行中遇到阻力,其最大的症结,在于没有很好地解决主体责任问题。当各方主体应当承担的责任没有界定清楚,相应的权益也得不到保障的情况下,即便政府采取行政命令手段,也仍然难以

将政策落到实处,最终会形成一种明明是政府制定的好政策,但结果却出现中小学不满意、市民也不满意的尴尬结果。深究其原因,无非是面对未来可能发生的各种事件导致的后果应该由谁来承担责任这一问题没有得到很好的解答。因此,在研究此类惠民的公共资源统筹使用政策时,必须首先明确划分主体责任,然后再制定相应的配套措施以保障各方权益。只有这样,才能真正推动政策落地和实施有效,也才能真正提高此类非经营性国有资产的统筹使用效率。

主持人:《指导意见》提出要制定行政事业单位资产配置标准体系,针对通用、专用资产实施不同的配置标准。对此您有何看法?怎样提高非经营性国有资产的配置效率?

纪益成:制定行政事业单位资产配置标准体系是根据各个不同行政事业单位的不同和实际需要,并按照相应的标准来配置非经营性国有资产,使得既能满足不同行政事业单位的客观需要,又不会造成因没有标准或采用“一刀切”的资产标准体系导致的非经营性国有资产配置的不合理而产生的浪费或不够。与经营性国有资产一样,通用非经营性国有资产与专用非经营性国有资产也存在不同的功能和效用,其在使用和管理上也存在一定的差异,所以针对通用、专用资产实施不同的配置标准也是非经营性国有资产进行科学管理的需要。

关于提高非经营性国有资产的配置效率的举措,我认为除了要严格非经营性国有资产建设项目审批,强化预算约束和财政拨款控制,符合预算管理规定的非经营性国有资产配置涉及的管理费用支出具体安排应编入预决算,经同级人民代表大会或其常务委员会审议批准后向社会公开,确保非经营性国有资产得到规范高效使用、公开透明处置之外,还需加强对非经营性国有资产的日常财务会计核算、财务管理、资产评估,以及落实非经营性

国有资产使用的责任的奖惩等配套措施。

匡小平:非经营性国有资产配置和监管体系的构建是我国现阶段所面临的亟需解决的棘手问题,同时也是我国行政事业性国有资产管理工作的重难点所在,因此,我们所面临的核心问题就是要努力构建系统的资产配置监管体系。《指导意见》指出要制定行政事业单位资产配置标准体系,针对通用、专用资产实施不同的配置标准,这体现了在对资产进行管理时要具体问题具体分析,切忌“一刀切”,要运用科学的原则和方法进行配置,从而实现资源的不断优化和可持续,起到遏制资产配置失衡、苦乐不均的局面。

就怎样提高非经营性国有资产的配置效率而言,首先,由于专用、通用类资产的使用情况和属性有所不同,在进行资产配置时要针对专用、通用类资产运用不同的方法进行配置。对于通用类办公资产而言,其构成方式简单,设定其配置标准也就相对方便得多,大都采用数量标准和价值标准相结合的方式配置,即限定每个部门、单位和个人使用资产的数量和价格上限。设定专用类资产的配置标准和通用类资产有所不同,专用类资产的配置标

准的设定不仅要体现到财政部门 and 主管部门的监控上,还要考虑相关单位和个人占有资产的技术指标。所以对于专用类资产来说,要考虑运用管理标准与技术标准相结合的方法,要在结合特殊行业业务的相关需求的情况下科学研讨相关技术指标和管理指标。其次,要建立系统性的行政事业单位国有资产配置标准体系。资产配置标准科学化、合理化、简洁化、实用化不仅有利于深化财政改革、优化国有资产配置、提高财政资金使用效率,而且有利于推进党风廉政建设,建设节约型政府。应当明确配置内容,合理确定配置对象和范围,规定价格上限,制定配置数量办法,明确资产管理规定和监督等,制定资产配置标准,切实提高非经营性国有资产配置效率。最后,行政事业性国有资产的配置标准应该随着经济社会的不断发展,人民生活水平的不断提高以及公众对公共物品和政府服务需求的变化而进行相应地调整和完善,这就需要我们运用与时俱进的、发展的眼光去对待非经营性国有资产的配置。

张明:我国行政事业单位实行资产配置标准是客观和十分必要的,因为,针对任何社会事态或事件的履职,都需要相应的人力、物力来实施。我国行政事业单位履职必须有相应的资产予以支撑,必须配备相应的资产,这是客观的;同时行政事业单位履职必须的资产支撑,又是有客观限量的,即由履职范围和工作强度决定的资产必须量,超过该限量又是多余的、不必要的。因此,行政事业单位履职必须有的相应资产支撑,必须也应当实行资产配置标准体系的针对性管理控制,而且这种管控也必须针对通用、专用资产实施不同的配置标准。

要提高非经营性国有资产配置效率,必须有针对性地按我国行政事业单位类

别、履职范围、工作量、业务范围、业务量、业务强度等指标,按通用、专用项目实施不同资产配置标准,才能提高非经营性国有资产配置效率。如我国教育、卫生、司法、市政、水务、社保等行政事业单位,相应的业务种类、履职范围、工作量、业务范围、业务量、业务强度等大相径庭,相应的通用资产如人均办公设施配置标准或可以大体相同,但从事专业业务所需用资产则完全不同,因而必须实施各自专业不同的资产配置标准。这样便可避免资产配置不必要的多余闲置,提高非经营性国有资产配置效率。

杨燕英:行政事业单位的资产配置标



准是基于事业发展需要并综合考虑其他影响因素制定的,是保证事业发展和节约高效利用公共财政资源、避免浪费的客观需要。但是,由于事业单位呈现出多领域、多种类、专业差异大、涉及范围广等特点,在资产配置标准上难以实行“一刀切”的政策,除办公家具、通用设备等通用资产配置标准必须统一外,一些专业设备、专用资产必须单独设置配置标准,甚至可能一台设备一个标准。因此,在制定行政事业单位资产配置标准体系的过程中,必须区别对待通用资产和专用资产,并分别制定配置标准。这样既保证了行政事业单位资产配置标准的统一性,也充分考虑了专用资产的特殊性,将规范性与灵活性有机地统一起来了。

建立健全全方位、多层次的资产管理和监督体系

主持人:《指导意见》还要求严格非经营性国有资产建设项目审批,强化预算约束和财政拨款控制,符合预算管理规定的非经营性国有资产配置涉及的管理费用支出具体安排应编入预决算,经同级人民代表大会或其常务委员会审议批准后应向社会公开。将非经营性国有资产纳入预算管理释放了什么信号?要确保非经营性国有资产得到规范高效使用、公开透明处置,还需哪些配套措施?

匡小平:政府预算须经法定程序严格审批,具有法律约束效力。把非经营性国有资产纳入预算管理,一是从法律的高度重视了对非经营性国有资产管理;二是从管理的角度强化了人大和社会对非经营性国有资产的监督;三是资产管理与预算管理相结合,将能够从源头上控制非经营性国有资产增量,存量资产也可以相应调整,以此来实现在不同单位、部门间共用共享非经营性国有资产,而且在很大程度上也能够遏制住对资源的浪费,有利于实现资源配置趋向均等化发展的目标,也有利于从根本上解决资产配置差异化过大的矛盾,从而促进社会主义和谐社会的发展。

除此之外,要加大配套措施的整合力度。第一,不仅要加强建设管理信息化平台,同时还要加大对资产的动态管理。把资产管理和预算管理相结合,对现有信息化软件进行完善和补充,拓展资产管理软件各项功能,有效联接部门预算、财务核算、政府采购以及国库集中支付等系统,让各个系统相互监督,相互促进,以此来实现信息的高效共享共用。第二,加强管理,制定资产配置的标准以及最低使用年限要求,确保资产合理更新,从而实现资产的科学配置。第三,建立健全标准化的资产预算编制体系操作程序,并且要加强执行力度,规范实物费用定额体系。将非经营性国有资产配置预算的操作流程与国库集中收付、投资评审、绩效评价等

多个环节进行紧密环环相扣,从而发挥相互制约、相互监督、相互促进的作用。第四,要对资产的共享共用、监控、配置等机制进行创新和改革。应着力推动资产管理和预算管理的有效结合,科学创设资产配置机制和配置体系。

张明:非经营性国有资产纳入预算管理,在政府预算管理上并无歧义。因为,非经营性国有资产申购、审批、编入预算、采购执行等都是纳入预算管理的。而这里的“符合预算管理规定的非经营性国有资产配置涉及的管理费用支出具体安排纳入预决算”,即非经营性国有资产配置涉及的管理费用支出也要纳入预算管理。而实际上,非经营性国有资产配置涉及的管理费用,是非经营性国有资产配置活动所发生的各项费用,具体包括相关管理工作人员工资、福利费、差旅费、办公费、折旧费、修理费、物料消耗、低值易耗品摊销和其他费用等内容,这些费用主要是非经营性国有资产运输、安装、配套、调试等使用前期费用,在现有预算会计核算环节,上述费用通常通过“事业支出”(借记),计入行政事业单位“固定基金”(贷记)账户,并未以非经营性国有资产而以事业经费纳入预算管理。显然,这一规定形式上是强化非经营性国有资产配置及相关支出管理,实质却起到了严格归类管理行政事业单位支出的目的。

确保非经营性国有资产规范高效使

用、公开透明处置需要的配套措施,至少要有:第一,非经营性国有资产“入口”到“出口”的“全生命周期”管理制度,如非经营性国有资产申购、预算申报、审批,以及报废、清算处置等,严格控制行政事业单位非经营性国有资产拥有量,以促进非经营性国有资产高效利用和公开透明处置。第二,建立健全非经营性国有资产绩效评价制度,确保非经营性国有资产规范高效使用。第三,建立健全行政事业单位非经营性国有资产信息公开制度,以确保非经营性国有资产处置公开透明。

杨燕英:《指导意见》要求“严格非经营性国有资产建设项目审批,强化预算约束和财政拨款控制,符合预算管理规定的非经营性国有资产配置涉及的管理费用支出具体安排应编入预决算,经同级人民代表大会或其常务委员会审议批准后应向社会公开”。一方面充分体现了加强非经营性国有资产存量管理、优化增量结构的政策导向;另一方面强调通过加强预算约束和拨款控制,强化对非经营性国有资产的监管,从而有效解决长期以来各行政事

业单位只重视资产购置数量而忽视资产使用效率的问题。通过将非经营性国有资产纳入预算管理并随预决算一并向社会公开,能够实现全社会对非经营性国有资产的监督,保障了社会公众作为非经营性国有资产管理最终委托人应当拥有和行使的监督权力。由此可以清楚地看出,无论是盘活存量、优化增量,还是利用预算这一现代财政治理工具强化管理,亦或是要求向全社会公开资产管理情况,都充分反映了政府治理能力现代化的客观要求。

要确保非经营性国有资产得到规范高效使用和公开透明处置,除上述要求外,还应当进一步完善非经营性国有资产管理体制,明确各级政府、各部门、各单位的主体责任,完善内部控制,细化资产出租、出借以及事业单位利用国有资产对外投资和担保行为的制度规则,规范资产处置等的标准及操作流程,制定非经营性国有资产统筹使用的协调机制,研究非经营性国有资产转为经营性国有资产的方式与途径等,并在未来政府编制的资产负债表中做专门反映,以加强监督。

主持人:您对建立健全全方位、多层次的资产管理与监督体系有何看法和建议?

纪益成:建立全方位、多层次的资产管理和监督体系,我认为除了采取与加强经营性国有资产监管的一些共性的举措外,还需要从以下几个方面着力加强对非经营性国有资产的监管:

一是建立非经营性国有资产的预算和决算制度,加强非经营性国有资产的预决算管理。《指导意见》要求严格非经营性国有资产建设项目审批,强化预算约束和财政拨款控制,符合预算管理规定的非经营性国有资产配置涉及的管理费用支出具体安排应编入预决算,经同级人民代表大会或其常务委员会审议批准后应向社会公开。

二是建立健全非经营性国有资产的日常管理制度,落实使用责任制度。

三是建立中央与地方、机关与事业、事业与社会、沿海与内陆地区等非经营性国有资产的科学合理的统一布局、配置、使用、有序流动和有效监管体制和机制,在保障各自职能正常发挥作用的前提下,最大限度发挥非经营性国有资产的分享和共用效用。在清产核资、界定产权的基础上,进一步打破部门行政化分割,构建共享平台,实现公共科技、教育、医疗、文化等资源开放共享。建立资产共享共用与资产绩效、资产配置、单位预算挂钩的联动机制,避免资产重复配置、闲置浪费。

四是根据机关单位、事业单位、社团单位和企业单位的不同属性和资产管理的不同特点,建立分别适应机关、事业、社团和企业单位的非经营性国有资产的监管制度。

五是建立适用境外非经营性国有资产特点的监管体制和机制,加强境外机构的非经营性国有资产监管。目前,境外的社会环境条件和多种主客观原因,以及“鞭长莫及”,使境外的国资管理一直相对薄弱,其中的境外非经营性国有资产管理也不能例外。随着一带一路战略的推进,设立在境外的相关机构也会越来越多,非经营性国有资产的数量和规模也将越来越多,建立适用境外非经营性国有资产特点的监管体制和机制,加强境外机构的非经营性国有资产监管也成为必然。

六是建立非经营性国有资产的资产评估制度,加强对非经营性国有资产的资产评估监管。建立非经营性国有资产的资产评估制度非常必要:首先,大多数非经营性国有资产都具有经济价值或存在潜在经济价值,都适用和需要进行价值管理,而资产评估是当前开展价值管理的重要计量技术之一,尤其是对在特定目的下的存在潜在经济价值或仅以账面价值形式存在的非经营性国有资产,急需经过资产评估。其次,非经营性国有资产与经营性国有资产存在一定的差异,现行的适用于经营性国有资产的资产评估制度不能完全适用非经营性国有资产的资产评估需要。再次,客观上存在非经营性国有资产与经营性国有资产的互相转换,尤其是随着事业单位改革的深入,“公益三类”事业单位养老等逐步企业化,越来越多的事业单位的非经营性国有资产也将随着转换为经营性国有资产。此外,建立非经营性国有资产的资产评估制度既是非经营性国有资产管理的重要基础,也是确保非经营性国有资产管理保值、增值的有效手段,而且也是非经营性国有资产管理的创新,目前虽有经营性国有资产的资产评估制度,但还没有真正建立非经营性国有资产的资产评估制度。

匡小平:建立全方位、多层次的资产管理和监督体系,其根本目的是能够从体制、制度和机制上遏制当前我们对非经营性国有资产的乱用、滥用和流失等现象的发生,切实提高非经营性国有资产配置效率。这就需要我们

在各级财政部门建立一个集财政监督、部门自我监督、审计检查、公民监督、媒体监督等于一体的纵贯标准设定、变更、执行全过程的动态监督体系。

首先,要构建保护国有资产的立体防线,堵住国有资产流失的黑洞。一是要加快完善相关法律法规,用法律法规去保护非经营性国有资产。保护国有资产必须有法可依,但是我国在这方面的法律法规建设还不是很完善,这就需要国家从立法的高度重视保护国有资产。二是建立完备的责任人追究制度。要明确责任制,严格依法追究失职、渎职者,加大惩戒的力度并向社会公开。三是要建立专门的评估监督管理机构,准确评估国有资产,强化事业单位内部的监督管理机制。

其次,完善信息公开制度,建立全民参与和监督体系。国家要对非经营性国有资产进行清查、摸底,估算全社会范围内所有资产的价值,设立非经营性国有资产从投入、运营到报废处置的时间年限等所有消息并向社会公开;要让非经营性国有资产在阳光下运作,在公民、媒体等的监督下运行。

最后,要加大对非经营性国有资产监督管理体制、机制、制度的创新和改革。就制度而言,要实施管理与经营分设,按照政企分开、政资分开和政事分开的原则与办法,把非经营性国有资产统一归口管理,建立健全对非经营性国有资产投资预算和执行的审计监督制度,加强非经营性国有资产政府采购制度等相关制度建设。只有加大力度改革和创新当前我国非经营性国有资产的相关管理和配置的制度、体制和机制等,我们才能够从根本上规范对非经营性国有资产的监管和配置。

张明:就非经营性国有资产范围讲,建立全方位、多层次的资产管理和监督体系,也就是建立行政事业单位的全方位、多层次资产监管体系。其实,在现有制度体系框架下我国行政事业单位资产是有多层次监管体系的。

第一层次是预算管理制度。即行政事业单位资产必须通过申购预算、审查批准、采购

管理才能形成。其中任何行政事业单位的资产采购预算,都得经过主管部门、财政、人大的审查批准监管。

第二层次是行政事业单位财务规则和会计准则对非经营性国有资产的核算管理制度。现行行政事业单位财务规则和会计准则,分别对行政和事业单位非经营性国有资产有明确的区别界定和相应的核算管理规定,如行政单位资产是行政单位占有或使用能以货币计量的经济资源,包括流动资产、固定资产(不计提折旧)、在建工程、无形资产(著作权、土地使用权等等)。流动资产是在一年内变现或者耗用的资产,包括现金、银行存款、零余额账户用款额度、应收及暂付款项、存货等,固定资产按单价和使用期限分房屋及建筑物、一般设备、专用设备、文物和陈列品、图书和其他固定资产六类。事业单位资产是事业单位占有或使用的能以货币计量的各种资产、债权和其他权利,包括流动资产、固定资产、无形资产(专利权、商标权、著作权、土地使用权、非专利技术、商誉及其他财产权利)和对外投资(除国家另有规定外,不得用财政拨款及结余对外投资,不得从事股票、期货、基金、企业债券等投资)等。行政事业单位及其主管部门、审计、国资、财政等是介入这一层次制度监管的主要部门。

第三层次是行政事业单位国有资产管理暂行办法的管理制度。如1995年的《行政事业单位国有资产管理办法》,2006年的《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》,以及2015年《财政部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》等。介入这一层次制度监管的部门主要包括:行政事业单位及其主管部门、审计、国资、财政等,主要是财政和国资部门。

第四层次是党纪检和国家监察的监管。党纪检和国家监察主要是从调查查处领导干部角度,介入行政事业单位非经营性国有资产监管的。

以上四个层次监管,应当说从“入口”到

“出口”是实现了行政事业单位资产全方位监管的。如预算管理主要重在“入口”管理,也包括“出口”管理。财务规则和会计准则重在占有、使用核算管理,也包括使用效果、报废、清算等“出口”管理。行政事业单位国有资产管理暂行办法,则是直接以资产为对象的管理。党纪检和国家监察是从领导角度间接对行政事业单位资产的管理。目前,再从创新政府配置资源方式的角度,提出强化非经营性国有资产配置与监管,应当说制度体系建设基本完善,需要的就是如何实施执行了。

杨燕英:建立全方位、多层次的资产管理和监督体系十分必要。因为非经营性国有资产管理在本质上体现着多重委托代理关系,即全体公民将非经营性国有资产委托给政府进行管理,此时社会公众成为最终委托人,政府则成为受托人,应当承担受托责任;当政府将资产委托给各个行政事业单位进行具体地使用和管理时,政府又成为委托人,各行政事业单位成为受托人,承担受托责任。但是由于信息不对称等问题的客观存在,这种多重委托代理关系在实际运行中,必然存在“逆向选择”和“道德风险”的问题。为保证自身利益不受受托人的损害,委托人就必须加强监督,以此来促使受托人忠实履行受托责任。因此,建立全方位、多层次的资产管理和监督体系是十分必要的。一是必须完善法制建设。2014年我国新修订的《预算法》中规定,各部门各单位要“根据其依法履行职能和事业发展的需要以及存量资产情况”编制预算,但对非经营性国有资产管理与监督并未作出明确规定,因而导致法律依据不足。因此,应当进一步完善法律规定,至少应在“预算法实施细则”中增加相关条款,夯实管理和监督的法律依据。二是必须健全制度体系。无论在非经营性国有资产的需求管理、预算管理、采购管理、实物管理、使用管理、处置管理、转性管理(非经营性转经营性)等方面,都应当建立一系列的制度规范,扎好制度的笼子,防范道德风险。在充分利用市场机制盘活存量资产、优化增量资产的过程中,用规范化的制度防范

各种人为因素带来的风险,将权力关在制度的笼子里。三是必须突出主体责任。只有主体责任清晰,才能将责任落实到位,才能使问责制度真正有效。当然,在责任划分的同时,也要赋予各个主体相应的权利,在防止国有资产流失的前提下,鼓励其在提高资产使用效率、盘活存量资产等方面努力探索、大胆创新,充分调动其管理和监督资产的积极性。四是必须做好非经营性国有资产的基础性工作,包括产权界定、资产清查、资产登记和资产统计分析等,做到

资产管理的基础工作全面、深入、扎实,为加强对非经营性国有资产管理 and 监督提供基础条件。五是要充分利用现代科技,提高管理和监督的效率。应当建立国有资产管理信息系统和信息库,利用互联网技术和大数据对非经营性国有资产的配置、使用、处置等实行动态管理。同时,利用各级政府建立的公共资源交易平台,实现盘活存量资产和新增资产的市场化配置。六是应当建立投诉举报制度,接受社会公众的广泛监督。■

专家点评

总体上来说,我国目前非经营性国有资产管理水平较低,使用绩效较差。主要表现在:第一,从观念意识上来说,领导普遍不太重视该项资产的有效管理,可能更加注重的是如何避免在使用中违反财经纪律和流失,而如何促进公共资源高效、公平和可持续地使用往往被忽略。第二,从管理的基础来看,有关的法律和规章制度不太健全,虽然最近国务院也颁布了《指导意见》,财政部也有许多相关的非经营性资产管理制度,但具体的实施细则还是不够明确,在具体管理工作中,实施和执行都有一定的难度。特别是会计核算基础也不完善,如何有效管理和高效使用很难核算清楚。第三,分割分散使用、谁申请、谁使用、谁占有,公共资源共享较困难。公共资源共享、开放的提倡已经是好多年的事情。从目前来看,有改进,但还是有许多问题,比如,在非经营性资产管理中,每年都在提倡资源的开放和共享,但实施过程中,区域壁垒、部门壁垒、单位壁垒,同单位不同科室壁垒,不同负责管理者壁垒等都使得共享和开放效果大打折扣。第四,责任制并没有真正落实,所有者仍然是“虚位”,使用者、主管部门、财政部门都是所有者,但如何落实所有者权利、使用者的责任还不是很明确。第五,由于非经营性资产种类繁多,特性复杂,如何构建一个更明细、更科学的管理制度仍然还在建设中。

此次《指导意见》提出对非经营性国有资产配置方式进行创新,我觉得非常有必要且有重要的意义。第一,这是符合我国全面深化改革总目标和构建现代财政制度的必然要求。我国全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力的现代化。现代财政制度是国家治理体系和治理能力的重要基础和支柱。非经营性国有资产管理的现代化必然要求对其进行创新和改革。第二,这是适应我国新常态下财政新形势的要求。随着我国经济进入新常态,财政收支矛盾持续扩大,财政压力上升。因此,提高财政资金的使用绩效和现有资产存量的使用效率越来越重要。第三,对非经营性国有资产配置方式的创新,公平和均等化使用,也是当今世界各国都在努力的方向。

当前,由于没有明确的、具体的、详尽的、科学的、有效的绩效考核制度规范,统筹使用非经营性国有资产在实践中执行难度较大。再加上所有权虚位、不明确,要打破行政化分割,单位化、科室化分割甚至个人化分割的局面就很难。同时,产权不明确,公共资源使用过程中低效率是不可避免的。正因如此,要更多走向市场化。

——厦门大学经济学院教授、博士生导师陈工

(本栏目责任编辑:王光俊)