

行政事业性国有资产管理及改革研究

<http://www.crifs.org.cn> 2006年2月22日 文宗瑜 罗建钢 陈少强 董敬怡 刘微

一、行政事业性国有资产的构成及现状

中国有庞大而众多的党政机构、事业单位、社团法人单位等，截止到2005年12月，各级政府机构行政单位约25.02万（以各级财政拨款户头统计）、社团法人1.1万户、事业单位等129.08万户（含自收自支的事业单位）。全国政府机构、社团、事业单位的工作人员约4236.9万，其中全国公务员636.9万，事业单位人员2900万，机关事业单位工勤人员700万。除此之外，全国3.7万个乡镇还有近370万临时工性质的人员（按每个乡镇平均100人估算）。相应地，行政事业性资产规模庞大，资产主体构成也较为复杂。此外，行政性资产和事业性资产在中央和地方之间的分布很不均衡，行政事业性资产的来源也多种多样。

（一）行政事业性国有资产的构成

根据占有和使用资产单位的不同，行政事业性国有资产可以分为以下几类：

1. 党政机关占用和使用的国有资产

它是指各级国家权力机关、政府机关、政治协商会议机关、人民法院、检察院和党派等组织机构占有和使用的国有资产，包括固定资产、现金、银行存款、有价证券、暂付款、库存材料等。

2. 事业单位占用和使用的国有资产

中国的“事业单位”是指在政府人事部门核准设立并进行政策管理的事业机构，以及在政府民政部门登记管理的大部分“社团”组织所组成。它主要包括各类由国家及全民所有制单位举办的事业单位，各类行政事业单位附属营业单位，即经工商行政管理机关核准设立、领取了《营业执照》但不具备企业法人资格，不能独立承担民事责任的营业单位。事业单位占有和使用的国有资产有流动资产、固定资产、无形资产和对外投资等。

3. 军队占用和使用的国有资产

2004年，总参谋部、总政治部、总后勤部、总装备部联合颁发的《军队国有资产管理规定》指出，凡属于国家所有，由军队依法占有、使用、管理的货币资金、武器装备、房地产、设施设备、物资器材、科研成果和其他财产及权利，无论是机关、部队和事业单位占有、使用、管理的行政事业性资产，还是军队企业和实行企业化管理的事业单位占有、使用、管理的经营性资产，都在军队国有资产管理的范围之内。

4. 政府驻外机构占用和使用的国有资产

它是指各类行政事业单位开办的境外机构（如指使(领)馆、商经处、文化处、代表处、记者站等）所占有和使用的国有资产。

5. 社团及非政府组织占用和使用的国有资产

它是指依托政府的各类社团（如全国妇联、团中央和贸促会）和非政府组织（如志愿组织和慈善组织）占有和使用的国有资产。

（二）行政事业性国有资产的规模

中国行政事业性国有资产规模比国有企业经营性资产规模小，但其绝对数量仍相当可观。2001年，全国国有资产为10.9万亿元，行政事业性国有资产为2.62万亿元（其中，地方占80.6%，中央占19.4%），占全部国有资产的23.9%。2002年底，中国国有资产总量为11.8万亿元，经营性国有资产约7.69万亿元，非经营性国有资产约4.14万亿元。其中，行政事业性国有资产总量为3.04万亿元（地方占80.9%，中央占19.1%），约占全部国有资产总量的25.7%。2003年底，中国国有净资产为10.5万亿元，行政事业性资产存量已达3.4多万亿元，占32%。到2004年底，全国国有资产近12万亿元，行政事业性国有资产占近4万亿元，其中行政性资产9600亿，事业性资产3万多亿元。到2005年底，行政事业性国有资产预计达到4.2万亿。此外，行政事业性国有资产增长幅度也比较快，近十年以年均17%的速度增长

1. 行政性国有资产（不含军队国有资产）的规模

中央行政性资产包括全国人大、中直机关、国务院、全国政协、最高人民法院、最高人民检察院机关和各民主党派、全国工商联以及有关社会团体占用的资产。据不完全统计，2003年底全国行政性国有资产为9000亿元。其中，中央行政性资产878亿元，另有土地9886宗，约1.7亿平方米。到2004年底，全国行政性国有资产是9600亿元（表1）。

地方性行政资产包括地方各级政府（省、市、县和乡镇）、地方人大政协、公检司法以及有关行政性单位占有和使用的国有资产。在全国行政性国有资产中，地方行政性资产占据主导地位。2003年底，地方行政性国有资产为8122亿元，占全国行政性资产总量的90%。

2. 事业性国有资产的规模

事业性国有资产在行政事业性国有资产中占据主导地位。2003年，全国事业性资产为2.5万亿元，占行政事业性单位资产总量的73.5%。2004年，这一比重上升为76%。

地方事业单位国有资产占全国事业性国有资产的比重较高。例如，2003年，地方政府层面上的事业单位国有资产规模近2万亿元，占全国事业性国有资产的比重为78.3%，中央事业单位国有资产的相应比重为22.7%。

3. 其他行政事业性单位国有资产的规模

其他行政事业性单位包括驻外机构、中国人民解放军、总后勤部、武装警察部队以及经国家批

准的特定事业单位，这些行政事业性单位的国有资产规模也并不小。例如，自2004年8月24日起，隶属中国人民解放军总后勤部的四所军队院校集体“解甲”，向地方进行整体移交，就涉及军队国有资产上百亿元。

（三）行政事业性国有资产的形来源

行政事业性单位国有资产来源多种多样，有通过国家权力机关无偿征用或划拨形成的国有资产，有通过财政预算拨款形成的国有资产，有依托行政力量并提供社会服务而形成的国有资产，还有通过市场化积累而形成的国有资产。总体说来，行政事业性单位国有资产以财政预算拨款为主。

1. 征用及无偿划拨

它是指通过国家权力机关对资产进行无偿征用和划拨后形成的国有资产，主要有以下四种形式：

(1) 国有化。新中国成立后，国家依法没收的以蒋、宋、孔、陈四大家族为代表的垄断性官僚资本，没收的日本在华资本和英美在华资本。经过清查和估算后，这部分资本的重置完全价值大约为191.61亿元。这些国有化后的资本成为中国公有制的经济基础，也是行政事业性国有资产的最初来源之一。(2) 对民族资本的改造和赎买。建国初期中国采取了定货和收购等形式干预私营企业的经营活动，随后开展的是公私合营形式，最后全部转化为公有和公私合营经济，其中部分民族资本固化为行政事业性国有资产。(3) 上级划拨。上级政府无偿拨付给下级行政事业单位的国有土地和房产。(4) 其他途径。国家没收的其他财产，依法收取的罚金，认定和接收的无主财产和无人继承的财产等，也是行政事业性国有资产。

2. 财政预算拨款

财政预算拨款既是行政事业性收入来源的主要部分（2003年，地方行政事业性总收入的67.96%来自财政拨款），也是行政事业性国有资产的主要来源。众所周知，行政事业性国有资产主要形态是固定资产，后者又主要以房屋建筑为主（2003年，房屋建筑占固定资产原值的57.28%，而行政事业性的房屋建筑又主要是通过财政基本建设拨款形式来实现的。目前，行政事业单位财政基本建设拨款已达到相当的规模。到2003年，行政事业单位基本建设投资规模已达2532.66亿元。

3. 各种捐献与捐助

它是指各级政府、国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体以及其他组织接受的公民、团体、企业组织，外国政府、外国友人以及国际各类机构和组织（如国际非政府组织等）的捐献与捐助后形成的资产。

4. 行政性收费建设与积累

行政事业单位的行政性收费既包括行政机关和其他依法行使行政管理职权的组织进行行政管理，司法机关进行诉讼活动，向管理相对人或者诉讼当事人依法收取的证照性、管理性等政府性收费，也包括政府为支持特定事业的发展，向自然人、法人和其他组织依法征收的具有专门用途的政府性基金（附加），如水利建设基金、价格调节基金等。一些行政事业单位通过上述政府性收费和基金逐步积累了一些国有资产。

5. 依托行政力量经营而积累

它是指一些自收自支单位依托行政力量向社会提供某种服务后收取一定费用，这些单位在满足其基本开支之后进行自我积累并逐步形成了一些国有资产。

6. 市场化经营而积累

主要指经营性事业单位通过出租、出借、转让、拍卖单位占有、使用的房屋、土地及铺面而产生的经营性收益。当然，在实际生活中，一些单位还将非经营性资产转经营性资产，从事生产经营活动，如将非经营性资产对外出租、出借，或者用非经营性资产（包括无形资产）对外投资、入股、合资、联营等方式进行积累。

二、构建全新的行政事业性国有资产管理体制

行政事业性国有资产是国家机器正常运转、政府向社会公众提供各种公共产品（服务）的重要物质基础之一。随着积累尤其是改革开放以来社会经济发展所要求的政府职能转变，行政事业性资产规模越来越大。可以预计，在今后5-8年国有企业全面改革及经济结构调整完全到位以后，行政事业性国有资产数额会超过经营性国有资产的数额；与此相适应，行政事业性国有资产也会比经营性国有资产发挥更大的作用。但是长期以来，各级政府在国有资产管理方面的定位往往是重视与强化经营性国有资产管理，行政事业性国有资产管理没有提高到其应该有的程度与水平。在目前行政事业性国有资产管理滞后与管理不到位问题日益突出的背景下，应该把行政事业性国有资产管理摆到与经营性国有资产同等重要的位置，加快政策的制定及出台，构建全新的行政事业性国有资产管理体制。

（一）行政事业性国有资产的特点

从行政事业性国有资产的构成、规模、形成来源看，行政事业性国有资产具有与其他类国有资产完全不同的特点。分析与把握行政事业性国有资产的特点，不仅有利于比较准确地诊断行政事业性国有资产管理存在的问题，而且有利于比较科学地设计行政事业性国有资产管理架构及体制。与其他类国有资产相比，行政事业性国有资产的行政色彩更浓、行政导向性更强，其特点往往与政府职能转变滞后、事业单位改革停滞不前相关联。具体而言，行政事业性国有资产表现为三个方面的特点。

1. 高度分散而且单位平均占用数额较小

全国近4.2万亿的行政事业性国有资产，被约145万个政府部门、社会机构、事业单位所占用，单位平均占用资产额约为0.029亿元。当然，这不排除少数机构或单位占用了数额高达几亿、十几亿的资产。单位平均占用数额很小，是行政事业性国有资产的一个显著的特点。从调查的情况来看，一些社团法人、事业单位，几乎没有占有资产，仅靠其每年的拨款、自主创收、募捐甚至负债维持运转。除此之外，一些占用国有资产数额较大的事业类单位，如高校、医院、广电等，持续过度负债，极易导致资不抵债或财务风险。从2005年对50所大学的抽样调查看，各大学在2001年后都逐年加大了贷款数额，财务风险凸现，其中已经有12所大学无法正常付息，7所大学出现了平均超过8000万元的逾期贷款。过度负债的大学等事业单位，虽然资产数额大，但在产生财务危机时，也可能会出现国有资产为负值的结果。整体而言，行政事业性国有资产不仅单位平均占用数额小，而且一些

单位的资产还存在风险。

2. 流动性差而且不同机构或单位之间人均占用额的差别较大

行政事业性国有资产大多数为房屋设施设备类的固定资产，决定了其流动性较差。除此以外，受条块分割的影响，不同的占用行政事业性国有资产的机构或单位之间，无法进行资产的划转。当然，一些有闲置资产或占用资产过多的机构或单位，会把部分资产用做市场化的经营，经营收入为本机构或本单位的成员发放奖金、福利等。由于长期以来，许多单位或机构的财政拨款都是通过主管部门来分配，没有建立与实施行政事业性财政拨款的预算绩效评价制度，从而导致了不同机构或单位之间资产的人均占用额存在很大差别。这种差别往往与机构或单位之间的职能没有联系，甚至行使相同职能的两个机构或单位之间，人均办公用房面积、人均财政拨款可相差5倍甚至10倍以上。整体而言，机构或单位之间资产人均占用额的差别，与所属政府级次、所属行政部门、所属经济区域存在联系，隶属中央级次、有更大审批权行政权、经济发达地区的机构或单位，资产人均占用额相对大一些。

3. 占用随意而且缺乏基本效用评价标准

行政事业性国有资产总额逐年增加，是一个基本事实与导向。但是并不意味着行政事业性国有资产使用、处置等的管理水平提高了。行政事业性国有资产增加，有两个主要原因，其一是随着财政收入的增加，而用于行政事业性开支的拨款逐年增加，其二是一些掌握权力的机构或单位直接占用国有企业资产或国家资源。绝大多数机构或单位，都存在尽最大努力占用或占有更多资产的心理或行为，而且，事实上往往是占有资产越多的机构或单位，工作人员个人收入及福利越好，机构或单位之间相互攀比、仿效，进一步促使每一个机构或单位想法设法占用更多资产。各机构或单位千方百计占用更多资产的现象，是因为缺乏行政事业性资产基本效用评价标准，人均占有资产数额多的机构或单位，并不一定更好地履行职能或向社会提供了更多更好的公共产品（服务）。只要不进行占用资产基本效用评价，就无法改变行政事业性资产占用的随意性。

（二）行政事业性国有资产管理存在的问题

行政事业性国有资产管理存在一些老问题，但是，大多数问题是新问题而且是随着政府职能及事业单位运营模式转变而产生的。一方面，按照“小政府大社会”的思路而推行的政府机构改革，政府的某些职能甚至人员被转移到事业单位，事业单位数量及规模逐渐扩大；另一方面，事业单位自主权扩大及事业单位支出增长所驱动的经营行为，产生了许多事业法人单位从事企业法人式的市场化经营。但是，与政府机构职能、与事业单位运营模式转变相适应的行政事业性国有资产管理体制改革没有同步推进，导致了行政事业性国有资产管理滞后与管理不到位，从而诱发了行政事业性国有资产管理的一系列问题。

1. 级差地租导致行政事业性资产对资源配置效率的影响越来越大

行政事业性资产主要是由财政拨款、由行政事业单位占用的资产。这部分资产主要表现为占用的国有划拨土地以及为行政事业机构正常运行而兴建的服务设施。除此以外，还表现为由行政事业单位下属机构（公司）依附行政权力而形成的专营权，如新闻、广播、文化、体育、教育、人才管理等行业的经营服务及行业准入，这些专营权，不仅表现为行业禁入的垄断经营权，而且表现为依附某一行政部门而无偿或低价使用的行政事业性资产。随着计划经济向市场经济的转轨，城市与乡

村、大城市与小城市、东部地区与西部地区的级差地租越来越大，级差地租导致了行政事业性资产的急剧升值，在东部某些城市，行政事业性国有资产总值已经远远超过经营性国有资产总值。但是，行政事业性国有资产管理并没有随着其增值而逐渐强化与规范。

目前看来，行政事业资产的使用带有很大的随意性。占用行政事业资产过大的机构或单位，往往把部分行政事业性资产以过低的价格转变为市场化经营，通过低价使用行政事业性资产从事市场化经营及服务，不仅破坏了正常的市场竞争秩序，而且流失了相当一部分税收。行政事业性资产如果不是公开的按市场定价转变为经营性资产，那么，会降低全社会资源配置效率。强化行政事业性资产管理，首先应该从行政事业性资产转变为经营性资产登记入手，并且完全按照市场价格收取资产占用费，资产占用费应该列入统一的预算外管理。

2. 权力寻租正在从经营性资产领域向行政事业性资产领域转移

改革开放以来，在国有企业及经营性国有资产领域，权力寻租行为从来没有停止过。为了扼制与惩罚这种权利寻租行为，从中央政府到地方政府不断加大对国有企业的监督审计。在某种意义上可以说，目前经营性国有资产管理的最大问题，是国有资产的收益不足以支付国有资产的监督审计成本。深化国有资产管理体制改革，首先应该解决经营性国有资产监督审计成本过高的问题。随着经济结构调整和国有资产管理体制改革，在经营性国有资产中的权利寻租行为，不仅越来越难，而且风险越来越高。但是，由于行政事业性资产管理滞后，政策及法律不健全，权力寻租正在向这一领域转移。

行政事业性资产的权力寻租主要表现为两个途径。其一，低价使用行政事业性资产参与市场竞争。到目前为止，行政事业性资产不仅“单位所有”，而且没有完整的产权登记及评估定价，甚至部分行政事业性资产长期体外循环；尤其是行政事业单位与其他产权主体共同投资建设形成的资产没有严格的产权界定，长期被无偿使用。但是，在这些行政事业性资产低价或无偿使用背后，往往掩盖的是一种权力寻租行为。其二，依附行政力量而形成的专营权。新闻、广播、文化、体育、教育、人才管理等若干行业，是行业禁入，没有公平竞争。但是隶属该行政部门的下属单位，既可以以事业法人的形式，也可以以企业法人的形式，从事盈利性的经营。这种带有垄断性的经营收益，应全部上缴财政。但是，通常情况下，往往变成了由上级行政部门与经营单位的共同支配。由于其经营行为及收益没有公开监督与严格审计，不仅专营权可以寻租，而且经营收益也可以寻租。而对于依附行政权力而形成的专营权的权力寻租行为，仅仅通过行政事业性资产管理强化还不够，而且应该通过专门立法来监督。

3. 机构改革导致行政事业性资产的闲置与浪费日渐加大

长期以来的机构臃肿而庞大，导致了为行政事业单位运营而不断增加财政拨款。一段时间内，为维系庞大的行政事业单位的正常运营而投资形成了数量巨大的行政事业性资产。随着政府机构改革、人员精简，行政机构人均占有的资产量相应加大；今后要大力推进的事业单位改革，会使机构与人员有更大力度的精简。单纯从数量上计算，即使今后5年内不再以财政投入形成新的行政事业性资产，行政事业单位人均占有的资产量也会大大提高。由于缺乏与机构改革配套的资产处置实施细则，政府机构改革以后，已撤并机构先前占用的资产，不仅没有及时出售转为经营性资产用来弥补财政支出缺口，而且每年财政仍要支付这部分资产的维护费用，导致了行政性资产的闲置与浪费。

政府机构改革以后，原先一部分职能部门转变为行业协会；事业单位改革以后，由事业法人转为企业法人。但是，对于行业协会及由事业单位转型的企业法人，是否有权力继续无偿或低价占用由财政拨款而形成的行政事业性资产，需要从政策上明确并加以立法。从与国际惯例接轨的目标以及市场化进程的结果看，行业协会及由事业单位转型的企业法人，不应该继续占用行政事业性资产。当然，现在的行业协会及由事业单位转型的企业法人承载着“养人”的功能，过去的官员及事业编制人员还没有市场化与社会化。从机构及事业单位改革的发展趋势看，可以考虑借鉴国有企业分流员工支付“经济补偿金”的办法（参见财政部2002年313号文与国经贸等八部委2002年859号文），也可以尝试对机构改革与事业单位转型而分流的人员支付“经济补偿金”，经济补偿金来源为机构及事业单位原先占用资产的变现收益。这部分行政事业性资产出售变现后，一部分用来支付人员分流的“经济补偿金”，一部分用来弥补财政支出缺口。

（三）建立与完善行政事业性国有资产的管理架构及体制

与经营性国有资产集中性较强的特点相比较，行政事业性国有资产高度分散。国有企业从20世纪80年代中期的65万余家，到20世纪90年代中期的30余家，再到90年代末期的17万余家；经过2003年开始的国有企业3~5年全面改制后，预计到2008年占用国有资产的国有集团公司及国有控股公司不会超过6000家。但是，就行政事业性国有资产分布看，从5级政府级次的数以万计的政府部门，到以社团法人形式存在的几万家社团机构，再到以事业法人形式设立的百万余家事业单位。行政事业性国有资产分布在众多机构或单位中，仅全国事业单位就高达130万余家，决定了行政事业性国有资产管理体制不可能照搬经营性国有资产的模式。因此，行政事业性国有资产管理架构及体制，应跳出经营性国有资产管理的思维及模式，进行全面探索与创新。

1. 构建不同政府级次的行政事业性国有资产管理体制

占用或使用行政事业性国有资产的机构或单位主要是各级政府机关、事业单位等，与此相适应，各级党政机关、事业单位等的日常运营费用，也主要是各级财政负责拨款。这决定了行政事业性国有资产管理，不可能全国统一。从目前行政事业性国有资产的现状及政府机构改革深化、事业单位改革全面推进的趋势看，也没有办法建立全国统一的行政事业性国有资产管理体制，应该按照已有的政府级次划分，构建不同政府级次的行政事业性国有资产管理体制。具体来说，就是在中央政府、省（直辖市）级政府、地（市）级政府、县（区）级政府分别建立与完善行政事业性国有资产管理体制。需要强调指出的是，在现有的多级次政府体制中，乡（镇）也是一级政府级次，但是，在这一级政府级次，不应该再设立行政事业性国有资产管理机构。因为随着农业税的全面取消及政府级次改革试点的推开，乡（镇）一级的财政大多数都直接或间接纳入到县（区）级财政管控中。因此，行政事业性国有资产管理机构的最低级次是到县（区）级。

建立与完善中央政府、省（直辖市）级政府、地（市）级政府、县（区）级政府的4级次行政事业性国有资产管理体制，可以保证财权与事权、公共管理职能的统一。在市场经济条件下，社会与公众对政府的职能提高及公共产品（服务）供给的要求越来越高，行政事业性国有资产效率低甚至流失现象所掩盖的是普通老百姓对政府职能不满意的实质。行政事业性国有资产管理体制的建立与完善，不仅仅是着眼于存量资产的管理，而且还要进行增量投入（拨付）的改革，行政事业性国有资产管理应围绕着政府职能转变及政府向社会公众提供更多更好的公共产品（服务）这一核心而展开。可以说，行政事业性国有资产管理的重点是“摸清存量并盘活用好存量”，难点是“增量预算

并实施绩效评价”。行政事业性国有资产管理水平的提高，在于能否适时的引入并实施对行政机关、事业单位财政拨款的预算绩效评价。因此，构建4级次的行政事业性国有资产管理体制，是各级政府及财政实施预算绩效评价的内在要求。

2. 行政性与事业性国有资产管理职能的分离

在行政事业性国有资产中，事业单位占用或使用的资产比重较大，行政机关占用或使用的资产比重较小。从今后的发展趋势来看，行政事业性资产规模的增长，主要是事业单位占用或使用更多资产而导致的。可以把行政事业性国有资产划分为两类：行政事业性资产Ⅰ（简称行政性资产），行政事业性资产Ⅱ（简称事业性资产）。行政事业性资产Ⅰ和行政事业性资产Ⅱ，无论是在规模及分布上，还是在功能上，都存在很大差别，应该实行分别管理。尤其是事业性资产，按照市场经济发展要求，不是简单地减少或增加，应该通过事业单位改革的深化，调整事业性资产的结构。如果把事业单位划分为政务支持类、社会公益类、自主经营类的三大类，那么，事业单位的改革应该是减少及缩小政务支持类事业单位，增加及扩大社会公益类事业的单位，把自主经营类事业单位实行完全市场化而转变为自负盈亏的企业法人。与此相适应，对于事业性资产，要逐年增加提高社会公益类资产的比重，既盘活存量，又要加大增量。主张对行政性资产、事业性资产分别管理为了便于实行专业管理，吸收专业管理人才与专业管理干部来从事这项工作，从而真正提高行政事业性国有资产的管理水平。

行政性与事业性国有资产管理职能的分离，在具体机构设置中，可考虑同一政府级次中国有资产管理的行政机构与管理部门的分离，在财政部门设立专门从事行政事业性国有资产管理的行政机构如行政事业性资产管理局或管理处，财政部门以外组建两个负责行政事业性国有资产管理的专业管理部门，分别行使行政性资产、事业性资产的具体管理职能。

之所以在行政机构以外组建两个专业的分别从事行政性资产、事业性资产的管理部门，是考虑占用或使用行政事业性资产的机构、单位太多太分散，如果这些机构、单位都直接对财政部门的行政事业性国有资产管理局或处，那么，一个几十人的行政职能局或处没有精力实现行政事业性国有资产的专业化管理，只能忙于审批。

把行政性与事业性国有资产管理职能的分离，主要是在专业化管理层面分离，在行政权力层面仍然是统一的。具体而言，就是各级财政部门仍然行使行政事业性国有资产管理的统一行政权力。处于专业化管理层面的两个管理部门，没有必要列入政府行政序列，可以是非行政性的机构，由财政部门授权依法（条例）分别履行行政性资产、事业性资产的管理职能。考虑到行政事业性国有资产管理的连续性，可以仍然由各级政府的机关事务管理局（中央政府层面是国务院机关事务管理局）作为行政性资产管理机构行使对政府机构所占用国有资产的管理权。对于事业单位所占用国有资产管理，可以组建事业性资产管理署（局）。事业性资产管理署（局）应该定位于非行政机构，淡化其行政性，强化其专业性；该署（局）管理人员应采用市场化招聘，注重管理人员的专业素质，尽量选择同时兼具事业单位专业知识、财务管理背景或资产管理背景的复合型人才。两个处于专业化管理层面的行政事业性国有资产管理机构，直接面对占用或使用行政事业性国有资产的机构或单位行使国有资产管理权；具体而言，行政性资产管理机构以行政事业性国有资产代表的身份管理政府机关各部门占用或使用的国有资产，事业性资产管理署（局）以行政事业性国有资产代表的身份管理各事业单位占用或使用的国有资产。

3. 行政事业性国有资产管理的监督与审计分离

行政事业性国有资产管理体制，表现为由管理职能、监督职能、审计职能组成的一个体系。两个处于专业化层面的行政事业性国有资产管理机构行使管理职能，财政部门的行政事业性国有资产管理局或处行使监督职能，独立的审计部门行使审计职能。财政部门制定出台关于行政事业性国有资产管理的政策，并监督两个专业化的行政事业性国有资产管理机构执行政策；同时，为了实现对行政性国有资产管理监督权的制衡，应由财政部门以外的行政机构行使审计权，这种审计既包括对两个专业化行政事业性国有资产管理机构的审计，也包括对占用或使用国有资产的机构、单位的审计。在全新的行政事业性国有资产管理体制中，监督职能与审计职能是相对分离的，分别由两个政府的行政部门相对独立的行政权力。只有监督与审计的分离，才能保证行政事业性国有资产管理机构实行专业化管理。

之所以强调行政事业性国有资产管理的监督与审计分离，是为了真正实现行政事业性国有资产管理的专业化与公开化，尤其是事业性国有资产管理水平的提高，不仅要着眼于事业单位提供公共产品（服务）的效率，而且要着眼于事业单位提供公共产品（服务）过程的透明。当前，普通民众对教育、医疗部门的怒气与指责，除教育、医疗高收费原因外，还在于教育、医疗行业不透明，如果行政事业性国有资产管理机构不摆脱行政性就无法实现管理的专业化与公开化。但是，行政性资产、事业性资产国家统一所有，又要求各级政府代表国家行使权力，但是其权力主要表现为监督权、审计权及委托权等。从经营性国有资产管理体制、资源体制性国有资产管理的教训看，仍然是“政资不分、政管不分”影响着其管理水平的提高。行政事业性国有资产管理新体制，必须进行“政资分离、政管分离”的改革，实现监督行政化与管理专业化的有机结合。

（四）逐步把行政事业性国有资本预算纳入政府预算体系中

国有资产包括经营性国有资产、行政事业性国有资产、资源性国有资产三大类，虽然各类国有资产管理隶属不同的部门，但是从国有资本预算的目标定位及要求看，应该建立与完善行政事业性国有资产、经营性国有资产、资源性国有资产统一的国有资本预算制度。包括行政事业性国有资本预算在内的国有资本预算，不仅要纳入政府预算体系中，而且还要尽快实施事业性国有资产占用或使用的绩效评价。

1. 分阶段构建统一的国有资本预算制度框架

如果从经营性国有资产、行政事业性国有资产、资源性国有资产的总额来看，国有资产仍然在全社会总资产中占有相当高的比重，国有资产对于社会经济文化的全面发展仍然起着决定性作用。建立与实施统一的国有资本预算制度，是为了让国有资产更好的发挥作用。必须强调指出，国有资本预算不是简单地为了实现国有资本的保值增值，应该发挥比保值增值还要大的作用，国有资本及国有资本预算应该成为市场经济条件下政府宏观调控的一种衍生手段，政府应通过国有资本带动全社会资源配置效率的提高并为社会公众提供更多更好的公共产品（服务）。在构建统一的国有资本预算制度框架中，应关注并重视经营性国有资产、行政事业性国有资产、资源性国有资产不同的功能及作用：经营性国有资产应该能够发挥推动经济结构调整、产业结构升级的作用，坚持“政府不与民争利”的原则，实现经营性国有资产从充分竞争领域退出，退出并变现的国有资产应首先用来弥补公共财政预算的缺口、社保基金预算的缺口；行政事业性国有资产尤其是事业性国有资产要着眼于为社会公众提供更多更好的公共产品（服务），社会公众有权参与公共产品（服务）效率评

价，也有权了解提供公众产品（服务）过程中的相关信息，行政事业性国有资产尤其是事业性国有资产不是以保值增值作为绩效评价标准，而是以提供公共产品（服务）的效率作为绩效评价标准；资源性国有资产是直接参与公司运营的要素，但是资源的稀缺性及对生态环境较大影响作用，决定了资源性国有资产不可能以价值最大化为目标，要用国家安全、环境保护、经济可持续增长等的综合指标来评价资源性国有资产的价值及效率。

实行并把行政事业性国有资产的预算纳入统一国有资本预算制度框架中，可先从事业性国有资产预算着手。事业性国有资产预算包括存量预算与增量预算两部分，要通过预算及预算执行来评估评价事业性国有资产提供公共产品（服务）的效率。定期的效率评估、绩效评价，是增加或减少事业单位财政拨款的依据，也是对事业单位负责人奖惩的依据。

2. 国有资本预算应该与政府预算的其他预算相统一与平衡

政府预算应包括公共财政预算、社保基金预算、国有资本预算等。国有资本预算应该由国有资产管理部门来实施，同时也必须要与公共财政预算、社保基金预算相互协调，不能脱离公共财政预算平衡、社保基金预算平衡而进行，应该把国有资本预算、公共财政预算、社保基金预算的统一与平衡作为政府预算的基本要求。国有资本预算、公共财政预算、社保基金预算分别隶属国资、财政、社保部门，各种预算应先在本部门分别编制。但是国有资本预算、公共财政预算、社保基金预算在本部门完成前，应该是信息共享，有可以及时传递与交流的信息通道，尤其是让财政、社保部门及时了解与掌握国有资本的年度经营状况，对于实现公共财政预算平衡与社保基金预算平衡至关重要。预算批复前和批复过程中，调整经营性国有资产的年度国有资本预算用于弥补公共财政与社保基金支出缺口的额度，要反复讨论与测算。

在以国有资本预算调整而实现公共财政预算平衡、社保基金预算平衡中，主要是以经营性国有资产的收益及变现来弥补缺口。行政事业性国有资产尤其是事业性国有资产的预算也需调整，但是这种调整更多的是增量结构性调整，根据社会经济发展变化，调整不同领域的公共产品（服务）数量。

3. 事业性国有资本预算应成为政府宏观调控的衍生手段之一

在市场经济条件下，国有资本应更多地履行公共职能，尤其是事业性国有资产，应主要定位于提供更多更好的公共产品（服务）。未来5~10年国有资产的结构变化快，事业性国有资产要有比较大的增长，各级政府每年对于提供公共产品（服务）的事业单位财政拨款也会不断增加。但是，在没有事业性国有资本预算的条件下，过多过快的增加财政拨款，可能会导致更多的浪费与腐败。实行事业性国有资本预算，首先要关注的就是资产如何使用以及使用的效率，政府要运用国有资本预算来对公共产品（服务）供给进行调控。作为政府宏观调控的衍生手段之一，事业性国有资本预算要着眼于推动事业单位改革的全面推进。在政务支持类、社会公益类、自主经营类的三大类事业单位中，政务支持类的财政拨款要逐年减少，自主经营类的补贴拨款要停止，但是，社会公益类的财政拨款要大幅度增加。事业性国有资本预算必须与财政拨款预算相统一，而且中央一级政府的财政部门，应联合其他部委制定社会公益类事业单位改革与增量投入的中长期规划，以中长期规划来指导公益类事业单位财政拨款的年度预算。

需要强调指出的是，在全新的行政事业性国有资产管理体制构建中，应抓住行政事业性国有资

本预算及绩效评价这个重点。从维护社会稳定，构建和谐社会的目标要求看，行政事业性国有资本预算及绩效评价应先从医疗、教育类事业单位着手，要先试点，后推广，一方面要解决这几类公共产品（服务）提供中存在的问题，另一方面要加大这几类公共产品（服务）提供的数量。对这几类公共产品（服务）要尽快建立绩效评价指标、评价方法，并给社会公众全面的知情权。

三、行政性国有资产管理及改革

行政机关占用的国有资产，是行政事业性国有资产的一部分。随着政府机构改革的推进及政府职能的转变，行政性国有资产管理提到了议事日程。针对行政性资产产权不清晰、占用不公平、资产使用效率低下等问题，应实行行政性国有资产存量与增量的同步改革，分离行政机关经营性资产，盘活行政机关闲置资产，推动行政性国有资产管理的统一。明确财政部门作为行政性国有资产监管的行政机构，并组建行政性国有资产的专业管理部门，负责行政性国有资产的日常管理

（一）行政性国有资产管理改革的目标定位

行政性国有资产管理应该着眼于普遍存在的问题，确立行政性国资占用的公平与效率提高的目标。

1. 实现行政性国有资产占用的公平

在过去的行政性国有资产管理中，对基础管理，特别是对预算的管理中，一方面缺乏对行政性国有资产存量信息的全面掌握，另一方面也没有科学合理的资产配置标准定额，导致资产配置不均衡。行政性国有资产管理改革的目标定位之一，就是要改变这种基础管理薄弱的现状，实现行政性国有资产占用的公平。为了实现这一目标，首先要全面摸清行政性国资的“家底”，包括存量资产的数量多少、质量优劣以及公布状况等；其次是要研究定额标准，在摸清“家底”的基础上，研究确定与行政机关所承担职责相匹配的三项定额标准，即实物资产定额、标准费用定额、财政预算定额。因此，实现行政性国有资产占用的公平目标，绝不是一种国有资产占有和使用上的绝对平均思想，而主要是指与工作职责相匹配的资产占有和使用上的规则与公平。即制定出公平的规则，并且在行政性国有资产管理中切实地执行，这样才能将行政性国有资产的管理工作纳入良性循环的轨道。

2. 提高行政性国有资产使用的效率

提高行政性国有资产使用的效率是指行政机关非经营性国有资产的使用、消耗在最优的配置和最高的效率下，给社会提供更好的公共产品、更多的公共服务。从行政性国有资产管理问题上看，行政机关提高国有资产使用的效率应有以下两目标：即行政性国有资产形成数量上的最优目标、行政性国有资产使用上的效率目标、行政性国有资产处置上的效率目标。这里，行政性国有资产使用上的效率，实际上是指各项资产应物尽其用，尽可能多地发挥出资产的使用价值，并注意日常的维修保养，延长其使用价值。而行政机关配置的资产使用价值并非越高越好，而是和其工作职能相匹配，电脑、公务用车等的配置应以实为主。资产处置上的效率要求为行政机关非经营性国有资产因各种原因需要处置时，如非经营性资产转为经营性资产，应将非经营性资产报废，都应按照已定的标准，尽可能地发挥出资产的潜在价值。

3. 减轻各级财政负担

国家各级行政机关的国有资产是由不同政府级次的各级财政部门拨款形成的。只有在实现行政性国有资产占用的公平、提高国有资产使用效率的基础上，才能减轻各级财政的负担。由于建国以来我国行政事业性国有资产管理相对薄弱或处于管理虚置状态，机关单位之间资产配置不均衡、预算分配的不公平，在一些机关部门形成了大量的闲置资产，造成国有资产流失。同时加重了各级政府财政部门的负担。盘活这些闲置资产、加强各级政府的财政预算，努力减少各级政府的财政负担。

（二）行政性国有资产监管的统一

现行的行政性国有资产管理都已不能适应社会主义市场经济的总体要求。因此，应统一对行政性国有资产进行监督管理，明确行政性国有资产管理的行政机构及管理部门

1. 明确行政性国有资产管理的行政机构

按照“国家统一所有、政府分级监管、单位占有使用”的原则，建立全国统一的行政性国有资产管理体制，财政部门应作为行政性国有资产的唯一行政机构。众所周知：行政性资产与企业资产性质不同，需要依靠财政资金来实现价值补偿，而行政性资产体现政府公共服务职能，应当由一个部门利益相对弱化的综合部门来负责管理。因此，由现有各级政府的机关事务管理局（处）负责行政性国有资产管理，或者另外组建专业性的行政性国有资产管理局（处），也就是说单独设立行政事业性国有资产管理局（处）。在明确了财政部门作为行政性国有资产管理的行政机构的条件下，财政部门应负责制定规章制度、资产预算和综合管理等相关条例，并依条例对行政性国有资产管理局（处）进行监督。在进行行政性国有资产管理改革进程中，紧迫问题是尽快建立起一套行之有效的规章制度，使各项资产管理工作有章可循。

2. 明确行政性国有资产的管理部门

由财政部门对行政性国有资产进行统一管理是加强资产管理的客观要求，但这并不意味着财政部门要事无巨细地进行管理，而是要根据情况适当地将一些职责委托给一些单位来完成，形成多层次合理分工的模式。行政性国有资产管理是一项复杂的工作，既包括相关政策和规章制度的制定、大项资产的审批控制等综合管理，又包括清查统计、审批事项的初步审核等具体管理，还包括资产日常使用中的使用管理。一般讲，由于所有权与使用权的分离，资产的综合管理、具体管理必然与资产的使用管理分开，资产的使用管理由占用资产的行政单位负责。而资产的综合管理和具体管理则要根据管理方式、工作量、机构设置、编制情况，以及资产总量、资产类型、信息化管理程度等情况而定，财政部门既可以自己独立完成，也可以委托合适的机构承担。从世界各国情况看，既有财政部门完成的韩日模式，也有由隶属于财政部门的机构完成的德澳模式，还有委托给相对独立的机构完成的美加模式。从我国情况看，我国行政性国有资产规模庞大、类型复杂、分布广，因此，在整体上，可以采取“统一政策，专业管理”的体制，即在统一的政策下，由专业化的行政性国有资产管理局（处）负责日常管理。

3. 明确行政性国有资产管理的审计部门

行政性国有资产管理制度的落实和管理活动的加强离不开有效的监督审计。党的十六大明确提出了“建立健全非经营性资产监管制度”的重大任务。按照“国家统一所有、政府分级监管、单位

占有使用”的原则，财政部作为行政性国有资产的出资人，理应承担起对行政性国有资产管理监督职能。在部门内部设立行政事业单位国有资产的专门管理监督机构。加强对行政事业性国有资产管理局的监管，规范其处置行为，制定规定，明确各部门、各单位的审批权限；实行信息反馈和跟踪监督。同时，为了实现对行政性国有资产管理监督权的制衡，由独立审计署部门使其独立的审计职能。审计部门可由全国人大下设审计部门，亦可由国家审计署承担独立于监管部门之外的审计工作。而审计中发现国有资产管理机构或使用单位的违规行为，造成国有资产流失的，按有关规定追究责任单位、责任人的责任。

（三）行政性国有资产存量 and 增量的管理

在行政性国有资产管理 and 改革的进程中，财政部的行政性国有资产管理部，应加强对行政性国有资产存量和增量的管理，调整行政性的资产结构，建立存量资产的调剂制度，对行政性国有资产存量进行再分配。并且对行政机关现存的少量经营性资产进行分离。优化行政性国有资产增量管理、存量调整和资产配置管理，回收和盘活行政机关闲置的资产，提高行政性国有资产的整体运营质量。实现行政性国有资产占用的公平性。

1. 行政性国有资产存量的再分配

对于行政性国有资产的存量，目前最重要的工作是进行全国性的清产核资工作，将行政机关非经营性资产和事业单位经营性资产区分开，剥离出行政机关中由非经营性资产转变为经营性的资产，明确界定行政性的产权，核定资产总量。在现实中，我国行政机关普遍存在着国有资产的存量资产配置不合理，使用效率不高的问题。首先，由于缺乏合理统一的配置标准，或标准没有被严格执行，导致中央部门、单位之间配置不公平。其次，由于资产配置不合理，重复购置严重，在使用过程中又缺乏规范化管理，结果导致目前行政事业单位普遍存在资产闲置与使用效率不高的现象，其中在固定资产方面表现尤为突出。因此必须对行政性国有资产管理进行改革，尽快开展行政机关的清产核资，加强对行政机关非经营性资产的实物管理和价值管理，了解行政机关非经营性国有资产的总体情况，包括总量、分布状况等，而这些数据只有通过价值的计量才能表现出来。加之土地使用权、房屋等资产的特殊性，即它们随着市场经济的完善蕴含着较大的增值潜力，在不妨碍行政机关工作效率的前提下，使得这类资产的价值尽可能得以实现，对整体经济效率的改善也是有帮助的。而只有确定了土地使用权、房产等的价值衡量标准，我们才可以对它们定价，从而对行政性国有资产存量进行再分配，以达到资产的公平、合理配置，提高行政性国有资产的使用效率。

2. 行政性国有资产增量的管理

我们认为，首先对于行政机关非经营性国有资产的增量来源，形成一个科学合理的增量形成机制是非常重要的。对此，应结合预算改革，建立资产预算与财政预算相联系的制度，合理配置行政机关的非经营性国有资产。其次是确定合理的资产配置标准，必要时引进数量分析模型。每一行政部门应购置哪些资产、资产的数额是多少、以什么样的标准来配备资产是形成合理的国有资产形成机制所需要解决的一系列问题。最后，政府的行政性国有资产购置必须严格按照《中华人民共和国政府采购法》的规定实施。在必要时，还可引进大额资产购买的听证会制度或专家论证制度。加入WTO后，对行政性国有资产实行政府采购制度也是政府的一项义务。

3. 行政机关经营性资产的分离

长期以来，对于行政性国有资产的管理存在职责界定不清、管理机构不明的现状。使得行政性国有资产流失较严重，行政机关的部分国有资产由非经营性资产转为经营性资产的过程中缺乏有效的监督机制，经营中存在亏损及各种漏洞。行政机关虽然对国有资产没有所有权，但对所占有的资产却有着充分的控制权和占有权，自行管理空间很大。

因此，要规范行政性国有资产的管理，坚决分离这部分——在行政性国有资产内已形成的经营性资产。要严格规范行政机关非经营性资产转经营性的作法，建立健全资产处置的审批制度。行政性国有资产管理部門要切实统计并掌握好各行政机关使用的国有资产数量和种类，将已作经营之用的直接或间接来源于财政拨款的非经营性资产作出处置。

4. 行政机关闲置资产的回收和盘活

由于对行政性国有资产管理的重要性认识不足，管理意识淡薄。长期以来，由于受习惯势力的影响，重钱轻物，重购置轻管理，行政机关没有严格的管理约束机制，造成了行政性资产管理的混乱。此外，由于行政机关的国有资产是由国家财政拨款购置和无偿调入的，财政部门、国有资产管理部門对拨款的使用和资产的利用效率又缺乏有效的监督和考核，导致部分资产长期闲置，甚至浪费流失。

资产使用率不高以及行政性国有资产占用的不公平是行政性国有资产管理中存在的一个重要问题，不少行政机关单位存在着闲置资产，大大降低了国有资产的使用效率。对于行政机关购置不用或超过编制定额的固定资产，行政性国有资产管理部門应本着物尽其用的原则进行处置和调剂，回收这些行政机关闲置的资产，并对其进行再分配。同时对于行政机关闲置的无法在行政机关间合理流动的沉淀的“死资产”，采取资本运作的方法进行盘活。也就是利用信托、公开上市等手段进行融资、并通过并购重组、参股等资本运作手段整合资产，发挥闲置资产的潜在价值，促使存量资产由实物形态向价值形态转变。通过以上对行政机关闲置资产的处置方法，建立起行政性资产集中处置与调剂转让市场，将行政管理与市场经营两种手段有机结合，鼓励各行政机关闲置资产拿出来进行交易，通过所有权变更或使用权转让等方式，将行政机关闲置资产转化为有效资源，以实现行政性国有资产占用的公平。

总之，做好行政资产管理的具体工作。近几年，全国各地都非常重视行政性国有资产管理工 作，把盘活资产、提高资产使用效率作为加强支出管理、缓解收支矛盾的重要措施。各地在深化行政资产管理改革方面进行了有益的探索，创造了“南海模式”、“南宁模式”、“安达模式”等经验和做法。我们认为应加强对资产管理工作的监督，及时总结好的经验和做法，推动全国的资产管理工作。制定出切实可行的行政国有资产管理法律、法规。

综上所述，建立和完善社会主义市场经济，实现公有制与市场经济的有效结合，不仅要求以国有企业为主体的经营性国有资产的改革，也要求以行政性国有资产为主体的非经营性国有资产的改革。改革开放以来，我国行政性国有资产管理 和改革滞后于总体经济改革的进程，使现行行政性国有资产管理已不适应社会主义市场经济发展与完善的要求。因此，改革现行的行政性国有资产管理体制，积极构建新的行政性国有资产管理体制，对于我国进一步深化行政机关改革具有重要的意义和推动作用。

四、事业性国有资产的管理及改革

事业性国有资产管理是行政事业性国有资产管理中的难点和重点。事业性国有资产面临着盘活存量和配置增量的双重任务，管理的最终目标是要提高资产的运营效率和保证公共产品（服务）供给的质量，实现资源配置的最优化。改革的基本思路是要分别确定管理行政机构和专业化管理部门，由各级财政部门统一行使事业性国有资产所有者代表权力，设立非行政性的专业化管理部门负责事业性国有资产的具体管理职能；管理的重点是提高资产运营效率，挖掘资产优化整合、激活效率的巨大潜力，同时要实行预算绩效评价，使资产增量与绩效评价水平挂钩，推动预算增量改革。

（一）事业单位国有资产管理与业务指导的分离

事业性资产管理要坚持国资管理和业务指导分离的原则，行业主管或上级行政部门适合从事专门的业务指导和监督，而事业性资产管理则应当由独立的国资管理体系和机构负责，坚持“政资分离、政管分离”是对事业性国有资产管理的的基本要求。在资产的所有权和性质界定上，事业性国有资产具有高度的同质性，即产权归国家所有、资产主要来源是公共财政拨款形成、资产以提供公共产品（服务）为职能，因此在行政权力行使中应当统一明确各级财政部门为行政机构；同时，为了突出事业性国有资产的自身特点，要由专业化的管理部门负责资产的具体管理。

1. 明确事业性国有资产管理的行政机构

当前，按照我国政府职能的设置以及事业性国有资产的特点，财政部门作为政府负责事业性国有资产管理的行政机构是一个合适的选择。这主要是出于以下几点考虑：第一，有利于规范资产配置，实现资产管理和预算管理高效结合。事业性国有资产管理不仅是一个如何使用和管理国有资产的问题，更重要的是要从公共财政支出的角度如何配置和规范国有资产的问题。考虑到公共财政支出是事业性国有资产形成的主要来源，由财政部门负责事业性国有资产宏观管理是一种符合逻辑比较理想的选择——有利于充分发挥部门职能优势，切实代行国家所有权。财政部门通过统一负责资产存量的登记核查、统一制定资产配置和处置标准、强化预算审批和政府采购制度等工作，从源头上把好资产购置观，实现存量管理和增量管理、资产管理和预算管理的有机结合。第二，利于管理效率的提高，实现实物管理和价值管理的高效结合。长期以来，事业性国有资产存在着“重实物管理，轻价值管理”的现象，只强调资产的实物特征，而忽视了资产的价值特征，即资产的可转让性和可交换性，忽视了利用存量资产优化资源配置的可能性。改善这种局面在宏观上既要规范事业性国有资产特别是固定资产的财务管理；还要以价值管理为基础，促进事业性国有资产的价值流动，优化资源配置。由财政部门统一作为行政机构具有价值管理上的技术、信息方面的优势。第三，利于行政成本的最小化。确定事业性国有资产管理的责任单位，还要注意控制管理成本。建国后财政部门一直主导和主持事业性国有资产管理工作，对于国有资产管理工作具有机制、职能、资源和信息上的便利优势，因此尽管新的管理体制下管理的内容和方式将有所变化，但财政部门仍然是最佳选择之一：既便于历史沿承，同时又避免了重新设立行政机构带来的行政成本的增加。

为了保证“政资分离、政管分离”以及事业性国有资产的专业化管理，必须设立专业化的事业性国有资产管理机构，并由财政部门授权依法（条例）履行事业性国有资产的管理职能。专业化管理机构的设立，可以有效避免行政机构直接介入资产管理工作而引发的行政越位、资产管理不到位的现象。该机构应当定位于非行政机构，采取市场化管理方式，吸收一批专业的精通资产管理、财务管理的人才，主要围绕盘活事业性国有资产存量、合理预算资产增量来开展工作，其工作既要接受财政部门的监督指导，同时还要接受审计部门的审计。

2. 事业单位非经营性国资和经营性国资的划分

事业性国有资产管理体制运行的一个重要基础是要进行资产的整合工作。由于各种原因，事业性国有资产表现出经营性资产和非经营性资产相混淆的特征，而两者之间无论是在性质上还是在管理办法上都存在着很大的差异，难以确定统一的运行方式和规则，带来了诸多管理上的障碍。因此，事业性国有资产管理体制运行的基础是必须先进行资产的分类整合，最重要的就是非经营性资产和经营性资产的划分。在划分中，要遵循两个基本原则，一是事业单位的国有资产应当以非经营性的事业性资产为主。事业单位的基本定位是属于政府公共服务的范畴，主要是要满足提供公共产品（服务）的需求。这部分资产管理的方向是要提高使用（运营）效率，保证所提供的公共产品（服务）的质量，因此不能附加增值属性，不适合进行市场化经营，不能把保值增值作为资产管理的目标。另一个原则是事业单位的经营性资产应剥离并进行相关单位事转企的改革。由于历史原因，在很多事业单位中事实上存在着经营性资产，并且已经具备了一定的市场适应能力，对此要逐步剥离，剥离后重新进行产权登记和变更，使事业单位完成由事业法人到企业法人的转变。

3. 具备条件的事业单位可通过弱化行政依附性而公开透明

行政依附特征是我国事业单位存在的一个重要特点，这种行政依附性以及随之而来的寻租利益既不利于形成公平公正的市场机制，也影响到相应单位国有资产的优化组合和科学配置。为了保持事业性国有资产管理的独立和高效，把具备条件的事业单位可以通过弱化行政依附性，从而使资产管理工作脱离行政力量的干预而公开透明。从长远看，这是一个基本方向。一直以来，许多事业单位的资产存量管理和增量分配都由事业单位的行业主管部门或上级行政部门负责，缺乏专业化管理和拨款的预算绩效评价环节，从而导致了一系列资产占用和使用上的浪费与不公。行政依附性的弱化，将使事业单位的行业主管部门或上级行政部门只负责辖属单位的业务指导和监督，负责全面提升优化辖属单位公共产品（服务）的质量，而不适合担任事业性国有资产的责任人。相应的，应当在财政部门的指导和监督下，由专业化的资产管理机构行使国有资产管理和处置权。特别是在增量配置中，必须依靠预算绩效评价制度来由专业化管理机构和财政部门共同负责。

（二）事业性国有资产管理与预算拨款的统一

事业性国有资产的主要形成来源是财政拨款。因此，事业单位管理和财政预算拨款之间存在着必然的联系，必须确立以资产使用效率高、预算绩效评价优劣为依据的财政拨款原则，或者说增量的配置必须以存量的使用绩效为原则。事业性国有资产管理有两个重点一是存量管理，二是增量配置，对应地，管理的主要职能是要承担起盘活资产存量、提高运营效率，做好预算绩效评价、科学合理配置增量的工作，实现资产管理和预算管理的统一。这既是保证事业单位满足公共产品（服务）提供的需要，也是提高公共产品（服务）质量的需要。

1. 事业性国有资产管理应承担效率提高和绩效评价责任

事业性国有资产的首要职责是提高资产使用效率。事业性国有资产存在的目的是要完成政府部分社会管理和公共服务职能，衡量资产效率的标准是是否满足了人们对公共产品（服务）的需要，是否在既定资产数量下使所提供的公共产品（服务）质量达到了最优，而不是要求资产进入市场运营，实现资产的保值增值。因此，管理机构必须致力于资产存量的整合和盘活，最大限度地调度所有资源、避免闲置和浪费。其次，事业性国有资产管理的重要职责是承担起国有资产预算绩效

评价的工作。通过建立预算绩效评价体系和确定相关指标，并根据评价结果确定相应的增量配置，切实把好增量关，在源头上处理好资产形成和配置。这种做法不仅是对事业性国有资产管理的贡献，同时也是对各级财政预算管理优化支出结构和提高支出效率的巨大贡献。我国预算管理一直致力于建立起一套比较完整的财政资金分配、使用和管理机制，提高财政资金使用的规范、安全和有效性。而事业单位机构臃肿、效率低下、配置无序等导致的资源浪费已经成为一个重要的阻碍因素，落实事业性国有资产绩效评价工作将最大限度规避这一因素。

2. 事业性国有资产管理中的中长期财政拨款预算

在重视事业性国有资产管理与财政拨款有机结合的同时，还要注意到，当前事业性国有资产的购置缺乏长远规划性。和经营性国有资产管理一样，事业性国有资产也必须重视中长期战略性规划和布局调整，做好中长期财政拨款预算。这是从根本上解决事业性国有资产合理配置和关系事业单位可持续发展的关键，也是切实提高预算支出管理效率和透明度的大计。财政部门以中长期拨款来制约和满足中长期事业性支出，既可以避免较大规模的资金无法落实、确保事业单位的可持续发展，同时也能够有效防止规划外支出的发生。在具体执行中，事业性国有资产中长期财政拨款预算的审批部门主要是专业化管理机构和财政部门，其依据重点是资产使用（运营）效率及绩效评价情况。这种中长期财政拨款预算的实行，首先对事业单位自身的资产预算的编制提出了更高要求。事业单位必须充分论证本单位中长期公共服务成本，结合存量资产现状，做出科学合理、真实完整的资产预算。其次，必须有完善的绩效评价制度为参照，评估事业单位是否在资产占有使用（运营）中达到了预期的绩效标准，将是专业化管理机构的主要工作，也是该机构和财政部门审核批准事业单位中长期财政拨款预算、确定财政拨款增长幅度的主要依据。

（三）事业单位分类及运营体制改革

事业性国有资产改革不仅是一个国有资产管理问题，同时也是事业单位改革的重要组成部分。围绕事业单位改革的讨论很多，主流的观点既承认事业单位存在的必要性，又强烈主张必须实施以“收缩规模、加强管理和规范运作”为内容的事业单位改革。应该说，事业单位管理体制、运行机制等综合改革的方向、进程、绩效都将影响到事业性国有资产改革路径的判断和选择。特别是事业单位分类改革、运营体制改革是事业性国有资产管理体制建构、资产性质确认、资产结构调整等改革工作进行的重要基础和参照。

1. 事业单位分类及事业单位结构性调整

事业性国有资产管理的一个关键问题是经营性资产如何处置、是否继续目前这种资产结构两层皮以及最终是否应该存在经营性资产的问题。这些问题的解决必须以事业单位如何分类为指导。尽管事业单位分类一直被作为事业单位改革的基础问题或者是突破口来看待，但由于种种原因，全口径范围内的事业单位分类改革始终没有实质性进展。可以考虑把现有的事业单位分为三大类：一类为政务支持类，另一类为社会公益类，再一类为自主经营类。事业单位无论是全面改革，还是分类改革，不是简单减少和压缩事业单位规模和编制，而是先进行结构性调整，再分别推动各类内部管理运营体制改革。事业单位结构性调整的基本原则，是减少或压缩政务支持类事业单位的规模，增加或扩大社会公益类事业单位的规模，推进和抓好自主经营类事业单位事业法人转变为企业法人的工作。在进行结构性调整的基础上，政务支持类事业单位再进行人事制度与管理制度改革，社会公益类事业单位则强化公众监督与运营公开的改革。

2. 围绕效率与透明深化事业单位运营体制改革

作为事业单位改革的组成部分，作为事业单位运营机制改革的一个分支，事业性国有资产管理体制究竟如何架构，运行机制如何搭建，管理职能如何分配，其决定关键还在于事业单位自身运营体制的构建。围绕效率与透明深化事业单位运营体制改革对事业性国有资产管理改革有着重要的基础性作用。事业性国有资产管理以各级财政部门统一作为管理的行政机构行使行政监督权，由专业化的非行政性管理机构具体责任部门行使管理权。在这一既定思路下，当前参与事业性国有资产管理工作或者说具体的监管机制中至少还要包括两级部门，即主管部门和事业单位本身。两者对国有资产所应负的职责以及和财政部门、专业化管理机构之间权力对接，都需要有更为明确的事业单位运营机制为依托和保障。事业单位运营机制改革的目标是要围绕效率和透明来健全完善一个公平高效的公共服务体系，难点在于实现的路径选择，尤其是监管机制中是要建立起以职能为导向的辐射式的一般性监管机制，还是继续完善部门为导向的条带状的专门监管机制，亦或是两者并存分类推进，这些都还有必要进行更深入的论证和更广泛的试点。

3. 事业单位运营体制改革的配套条件

从总体上看，事业单位改革推行多年，基本上还处于部门或地方框架下的局部试点、单项推进的探索阶段。从事业单位改革的复杂性上来看，目前这种循序方式完全是必要的，但是事业单位改革的成功，则必须是一个合力行为，体现为一个综合效果。可以看到，在事业单位运营体制改革中，还有一些重要的配套条件对事业性国有资产管理发生着影响。首先是事业单位行政依附性弱化的问题，行政依附性的逐步弱化，才能使事业性国有资产管理独立化与专业性真正到位；其次是建立行政事业性国有资本预算，行政事业性国有资产同样是市场经济条件下政府宏观调控的衍生手段之一，实现行政事业性国有资本预算关注资产使用及其效率，能够进一步强化事业性国有资产管理，并和事业单位整体改革形成良性互动；第三是强化社会公众参与和监督机制。社会公众是事业性国有资产所提供的公共产品（服务）的受众，理论上对资产绩效评价的唯一指标就是社会公众的满意度，至少社会公众应当享有对事业单位运营的知情权和监督权，有权参与对公共产品（服务）的效率评价。对此，关键是要建立起顺畅的制度性的参与和监督机制。

五、非经营性国资转经营性国资的管理

对行政事业性资产分类与整合，是行政事业性国有资产实现高效管理的前提和基础，同时也是行政事业性国有资产管理改革的突破口。在行政事业性资产分类和整合工作中，亟需解决的是非经营性资产转经营性资产的管理工作，其中又以设计经营性资产管理模式、妥善处置经营性资产收益、确定非经营性国有资产转经营性国有资产相关程序等问题为重点。

（一）行政事业单位经营性资产的统一管理

行政事业性国有资产的目标是为了完成行政职能及提供公共产品（服务），合理的运行机制下不应该出现以追求利润为目标、与民争利、与企业争利的经营性资产。但是，我国转型时期的特定国情客观上为经营性资产在行政事业单位框架内的存在提供了必要的土壤。转型初期，在建设社会主义市场经济的探索中，对行政事业单位管理出现了一些过度强调商业化、市场化的倾向。在一些地方和部门，行政事业性国有资产被赋予了原职能之外的任务，承担起弥补行政事业经费支出不

足、补偿部门行业福利开支等责任，特别是上世纪80年代初期全民经商热潮下行政事业单位的经营性资产急剧扩大。尽管后期国家对此出台了很多限制政策，但经营性资产的存在及由此带来的管理、运行方面的问题却一直没有得到彻底的解决。因此，在推进行政事业性国有资产管理体制改革中，应关注并强化行政事业单位非经营性资产转经营性国有资产管理。

1. 行政机关经营性资产的完全分离及归口管理

行政机关国有资产的管理目标是确保资产的安全和完整，实现资产的有效利用，而不是为了实现资产的增值，因此必须强调资产的非经营性特征。对行政机关经营性资产的处置思路应该十分清晰，即先实行彻底剥离并交归口部门统一管理。具体可以分以下几步：首先是资产甄别。过去有关部门多次严禁行政机关办实体、从事经营性质的活动，如1993年中共中央办公厅发文要求中央党政机关与所办经济实体和管理的直属企业脱钩，并实现职能、财务、人员、名称“四脱钩”；1998年，中共中央办公厅再次发文，要求军队、武警部队和政法机关一律不再从事经商活动，政府部门不再管理企业。经两次清理后，中央和地方党政机关与所办经济实体和管理的直属企业基本脱钩，当前行政机关经营性资产具有一定的隐蔽性：如办公楼房、用地的部分出租等行为。因此加强清理和甄别是行政机关经营性资产管理的基础。方式应以单位自查申报为主，主管部门、财务部门监督核查为辅。第二，资产剥离。凡是存在经营性资产的行政机关要限期处理：对以固定资产用于投资、入股的要勒令退出，出租、出赁资产要收回。第三，归口管理。行政机关经营资产剥离后继续采取归口统一管理的方式，可以由归口部门统一委托资产经营机构管理。此时管理的内容主要是按照相关政策的要求解决收益处置、占用费如何收取以及落实相应的国有资产保值增值责任等问题。最终目标是要使行政机关彻底与经营性资产划清界限。

2. 财政拨款事业单位经营性资产的委托监管

由于历史沿革以及自身发展需要，我国事业单位经营性资产存在较为普遍，可以按照资产形成来源的差异制定不同的管理方案。对于财政拨款事业单位来说，基本思路是采取委托监管的方式，实施该方式的关键是设立委托监管机构。即在主管部门或归口单位的级次上设置经营性资产委托监管机构，按照有关规定，该机构适合定位于事业法人，可以新建，也可以依托原有事业机构。据此，对事业单位资产按照隶属关系，由主管部门或归口单位统一委托该机构进行委托监管，并尽量保持原有的收益分配格局。这种方式的优势在于：第一，长期以来事业单位发展和所属经营性资产之间已经形成了一定的依赖关系，特别是一些非全额拨款事业单位。因此，完全剥离会影响事业单位的正常运作和发展。第二，有利于提高事业单位公共服务质量。事业单位在享有非经营性资产的使用权或者说是占有公共财政资源的情况下，其职能是向社会提供优质公共服务，不宜同时进行市场化、商业化运营。第三，委托监管可以实现监管主体的集约化、规范化，实行监管范围内资产的重组整合，提高资产运营效率。作为中间层次，委托监管部门统一向上级机构负责被委托经营性资产的安全、完整以及保值增值。在财政拨款事业单位经营性资产的委托监管中，还应该注意的是这种委托监管的范围不宜过大，仍以归口管理为主。需要指出，委托经营管理是一种带有过渡色彩的体制，是为了消化一部分改革成本、延缓经营性资产剥离带来的财政支出、人员分流等压力。从本质上看，财政拨款事业单位（尤其是全额拨款事业单位）中的国有资产来源于公共财政支出、使命是效力于公共服务，却成为谋求某一部部门或单位经济利益的投入性资本，这本身就是对公共财政体制、市场机制的极大扭曲。因此，长期上财政拨款事业单位同样应当逐步剥离经营性资产。

3. 自收自支事业单位的资产归口管理

对于自收自支事业单位的非转经的管理，其管理权仍采取归口部门管理的方式。在自收自支事业单位中，基本不再产生新的公共财政支出所形成的国有资产，其运行模式和企业接近，因此资产管理的重点之一是要核查该单位是否现存以非经营性资产投资、入股的资产，是否还占用所属部门的非经营性资产。对于和所属部门非经营性资产有关联的单位，要坚持有偿使用原则，健全资产价值补偿制度，可以采取的处置方式主要是剥离，以退还或回购的方式和原部门理清财务关系。其中对于所属资产与所属部门非经营性资产没有历史和现实关联的，仅仅是行政隶属关系、形式上“挂靠”某一部门的事业单位，归口部门的管理内容主要是做好“脱钩”工作，加快由事业法人变为企业法人的步伐。

（二）事业单位经营性资产的收益处置

在明确行政机关经营性资产完全剥离的原则后，对行政事业单位经营性资产的收益处置则主要是针对事业单位。随着改革的深入，收益处理将成为事业单位经营性资产管理的重点（此时的收益指的是税后收益），它体现的是对事业单位经营性资产收益如何进行二次分配的问题。

1. 财政拨款事业单位经营性收益纳入预算

对财政拨款事业单位经营性收益处置的基本原则是：一是尊重现有利益格局，考虑到事业单位对经营性资产的依赖较大，有些单位甚至部分基本支出都存在困难，因此，为了保持事业单位服务质量和人员稳定，有必要维持现有利益分配格局，收益分配中以原收益主体为主。二是规范预算和财务管理，提高财务透明度和加强监督。可以按照“收支两条线”的基本精神，效仿一些行政事业性收费的处置方式，行政事业单位非转经资产收益使用“应缴财政预算收入”科目，全部纳入预算管理，并采取按月预缴、全年清算的办法上缴国库。之后由预算按比例以事业经费补充支出的方式部分或全额返还给事业单位或其归口部门。据此，财政拨款事业单位经营性收益监管的重点就落在几个点上：一是在各级财政预算中可专设事业单位经营性收益预算，专户专用；二是加强财务管理，审计和核查，防止帐外收入的发生，防止体外循环，保证收益按时足额上缴预算；三是科学制定预算返还比例。该比例制定应该由归口部门、资产委托监管机构、事业单位共同完成，财政部门审批及备案。比例确定的主要依据是事业单位中经营性资产的净资产值、经营效益、上年收益上缴额等等。

2. 自收自支事业单位转变为企业法人

自收自支事业单位的改革基本方向是由归口部门负责，促使其加快脱钩改制的步伐，成为独立的企业法人。届时，其收益的处理完全遵守企业化模式，将不再和归口部门发生关系。事业法人转企业法人不仅是工商登记注册的形式上的变更，“事业单位、企业化管理”的体制与独立的企业法人有着很大的区别。事转企后，笼统地意味着运营单位应对市场竞争时的弹性、自主性大大提高。其中资产性质将打破事业单位国有独资的现状，实现从单一到多元的变化，融资渠道上市场成为调配资本的主要因素，此外还有助于运营单位拥有完整的法人财产权，独立承担民事义务和责任等。总之，事转企对于消除垄断、减少权力寻租、维护市场秩序都有积极的作用，不仅有助于资产管理，更有助于理顺体制和可持续发展。但是应当看到，改制确实具有一定的难度。首要一点就是改革的动力不足，尽管此类单位运行中面临着“双重婆婆”的制约——归口部门的资产、人员上的监管以及行业部门业务上的监管，但是由于归口部门的存在常常带来更多的“关联交易”和“部门保护伞”，所以此类事业单位宁愿维持现状；而对归口部门来说，此类事业单位的存在无疑是提供了

一个现实的解决部门职工福利或是其它预算外资金的大本营，同样不愿触动现有格局。第二个难点在于改制中企业定性、清理历史占用的经营性资产、职工转变身份、职工养老无法衔接等问题的处理难度较大。改制后企业是否一定要剥离历史上已占有的原部门经营性资产，企业如何定性，现有人员医疗、养老、身份转换如何处置都是改制的现实障碍。理想的转制状态是“四个到位”，即产权清晰到位，职工身份转换到位，社会保险落实到位，债权债务处理到位，使运营单位成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的法人实体和市场竞争主体。真正实现“四个到位”，需要有关部门的强力推进以及配套政策的支持。

（三）非经营性国资转经营性国资的程序

在当前行政事业单位非经营性国资转经营性国资管理中，急需并且具备现实操作可能的是做好非经营性资产和经营性国资的甄别工作和已转经营性资产的统计、登记工作。在这一过程中，要由行政事业性国有资产改革的主导部门—财政部门制定相关细则和实施办法，规范程序，严明惩处条例。

1. 非经营性国资转经营性国资的申请

现有行政事业单位中的经营性资产，很多仍然是以非经营性资产的名义存在或者没有经过主管部门、监管部门的认定。加强管理的第一步就要做好这部分资产非转经的申请工作。非经营性国有资产转经营性资产的申请工作要注意以下几个问题：第一，申请主体是存在非转经资产的事业单位，申报的第一主体为主管部门或归口部门，申报的最终主体是财政部门；第二，所转资产必须遵守国家有关规定和政策，国家财政拨款、维持事业单位正常发展的资产等不得转作经营性资产；第三，申请应当包括如下内容：非经营性资产转经营性资产的方式，如投资、入股、合资、出租等方式；申报报告，其中应包括资产评估报告、可行性论证报告、投资、入股、合资、出租等合同、财务报表等等。

2. 非经营性国资转经营性国资的批准

非经营性国资转经营性国资的第一道关由提出申请的事业单位的主管部门或归口部门负责，最终批准权在各级财政部门。在主管部门这一级次，要对申请单位的申请报告严加审核，核实资产，并做出批复和审查意见，整改后报财政部门批准。财政单位对各部门的申报材料要进行审核、抽查，要采取资产公示的方式，将自报和核实资料对外公布，接受公众监督。财政部门要形成信息化管理，及时掌握资产动态变化。

3. 非经营性国资转经营性国资的产权变更

在行政事业单位非经营性国资转经营性国资的过程中，一定要注意防止出现新的产权不清、产权虚置的情况。因此，对资产必须进行产权登记，其中一部分资产可能涉及到产权变更。对待行政机关、财政拨款事业单位和自收自支事业单位的非转经资产的产权变更要有所区别。第一，行政单位机关明确为经营性的资产依法剥离后应当由归口部门委托资产经营机构统一接收变更产权，产权为归口部门；第二，财政拨款事业单位经营性资产可能出现两种情况，对条件成熟（产权明晰并用于非转经的资产整体剥离）的采取产权（含由事业单位以货币或实物入股、合资、合作、联营等投资方式形成的股权和收益）整体移交的方式，由主管部门委托的资产运营机构统一接收变更产权、

统一管理、统一经营，此时需要进行产权变更。对条件尚不具备的（包括整体资产中部分用于非转经并无法对产权进行分立的资产）则产权仍由原单位保留，运营管理由资产运营机构负责；第三，自收自支事业单位中对和所属部门资产关系已经清晰的拟脱钩单位，产权最终归属没有变化，但法人将由事业法人变为企业法人。

六、行政事业性国有资产的清产核资及产权登记

行政事业性国有资产管理改革，应从摸清家底、理清产权关系，在“摸清存量并搞活存量”的基础上，进行增量管理改革。因此，对党政机关事业单位进行清产核资及产权登记，既是行政事业性国有资产管理的基础性工作，也是强化预算并实施绩效评价的重要依托。

（一）行政事业性国有资产的清产核资

清产核资就是按照一定的程序和政策规定对某一时点的财产进行清理并核实资金的过程。对行政事业性国有资产按照规定的程序和内容全面彻底地进行清产核资，是建立公共财政框架的重要内容，是改革财政资源配置方式，提高资产效率的基础，也是改革行政企业单位资产管理的重要手段。还是杜绝浪费、防止腐败的得力措施。因而，对行政事业性国有资产进行清产核资具有现实的迫切性。

1. 行政事业性国有资产清产核资的范围和内容

行政事业性国有资产是指由行政事业单位占有使用的、在法律上确认为国家所有、能以货币计量的各种经济资源的总和。包括国家拨款的资产，单位按照规定组织收入形成的资产，接受捐赠和其他经法律确认为国家所有的资产。

①行政事业性国有资产清产核资的范围

行政事业性国有资产清产核资的范围从单位形态上看，包括：

一是党政机关。包括各级人大机关、政府机关、政协机关、司法机关及党派机关。

二是事业单位。包括凡具有独立事业法人资格、能够独立编制会计决算报表，并与财政有经常性经费关系的事业单位；凡有财政经常性经费关系的实行企业化管理的事业单位；事业单位投资兴办的企业。

三是政府驻外机构。包括凡是与财政有经常性经费关系的常驻国外的各类机构。

四是社团及非政府组织。包括与财政有经常性经费关系的各类社会群团组织及非政府组织。

②行政事业性国有资产清产核资的内容

行政事业性国有资产清产核资的内容主要包括：

一是资产清查。包括对单位基本情况的清理、账务清理及各类资产的清理查证。

二是价值重估和土地估价。是指行政事业单位对账面价值与实际价值背离较大的主要固定资产

进行重新估价，如房屋建筑物、一般设备、专用设备等等，以真实地反映现有资产的价值。土地估价是对行政事业单位占用的国有土地进行清查并估价入账。

三是产权界定。由于历史原因，某些行政事业性资产权属不清，需要重新界定产权。明确产权归属。

四是资金核实。即对行政事业单位所占有的国有资产在资产清查、价值重估及产权界定的基础上，依据国家清产核资政策和有关财务会计制度规定，对各项资产盘盈、资产损失和资金挂账进行损益认定，并进行必要的财务处理，以真实、准确地核实和确认行政事业单位占用的各项资产价值总额和净资产的真实状况。

五是编制行政事业性国有资产清产核资报表

2. 行政事业性国有资产的产权界定

行政事业性国有资产的产权界定就是国家依法对属于国家所有的分布于各个行政事业单位的国有资产的所有权以及由此而派生的各类经营权、使用权、收益权、处置权等进行确认的一种法律行为。行政事业性资产十分庞大，遍布于各行政事业单位中。建国以来既未进行过大规模的清产核资，也从未进行过产权界定。行政事业单位普遍没有“产权”的概念。历史上的上收下划，改革开放后尤其是事业单位组织形态的变迁，客观上也造就了“产权模糊”的状况。对行政事业性国有资产进行产权界定的必要性主要体现在：

一是建立社会主义市场经济体制的客观要求。市场经济也是产权经济，产权明晰是其重要特征。行政事业单位作为市场经济的重要组成部分。也应由国家确认其使用国家财产的权利边界，明确资产责任，促使责、权利、相结合。

二是随着政府职能的调整，行政事业单位的职能和范围也不断地发生变化，尤其是部分事业单位可能走向市场，实行产权主体多元化，改革改制的重要前提就是明晰产权。行政事业单位的改革中国有资产管理改革是其重要的内容，产权界定则是其中最基本的部分，是产权制度改革的前提和基础，也是明晰产权的关键。

三是维护国有资产权益，提高资产使用效率的需要。行政事业性国有资产面广量大，使用效率低下，损失浪费严重，甚至成为了腐败的根源。其重要原因就是产权未得到界定，产权责任模糊，导致资产流失。在部门、单位所有制下资产无法发挥应有的效率。通过产权界定，明晰国有财产主体和责任，是维护国有资产权益，提高资产使用效益的重要途径。

四是建立行政事业性国有资产产权制度的基础性保障。在产权制度缺失下，家底不清、责任不明、流动不畅、效益不高，尤其是事业单位面临改革改制时，资产流动十分困难。产权制度的建立既为资产统计、分析、管理等提供基础，也为资产流动以及共享提供条件。

因此，行政事业性国有资产的产权界定具有重要的现实意义。

产权界定的基本原则是“谁投资、谁所有、谁受益”。其方法就是在此原则上确定的，包括：一是原始投资主体界定法，即根据国家财政拨款的有关账目和原始凭证，清查子单位开办之日起至

清查时点止期间内国家投入行政事业单位资金所形成的资产，应界定为国有资产；二是资产增值界定法。对国家拨款形成资产增值的应界定为国有资产；三是以单位名义接受捐赠、捐献的资产也应界定为国有资产。

3. 行政事业性国有资产的资金核实（损失核销）

资金核实是指行政事业单位在资产清查、价值重估和产权界定基础上，根据有关规定，对单位实际占用的各项资产价值进行审核和必要的财务处理，核销资产损失，核实和确认单位所占用的国有资产价值总量的过程，是对资产清查、价值重估和产权界定工作的最终认定。

资金核实的内容主要包括：一是固定资产主要核实各种盘盈、盘亏、报废和毁损；二是流动资产核实各种盘亏、盘盈、报废和毁损，未处理的各种挂账损失以及不超过一年的各种有价证券和短期投资的溢价和损失等；三是对外投资主要核实向其他单位进行的投资及应到账而未到账的增值以及单位其他对外投资的溢价和折价等；四是无形资产核实单位自创或投入的应入账而未入账的各种无形资产；五是在建工程核实未办理决算的各项建设工程挂账，借款利息挂账，各种物资的盘亏、盘盈和资金损失等；六是对行政事业单位资产负债及经费收支情况进行核实。

在资金核实过程中，应对清查出来的资产损失、资金挂账等问题按照国家有关政策规定和程序，经审批后予以核销。行政事业单位在清产核资过程中清查出来的各项资产损失的核实和认定，依据有关会计科目，按照货币资金损失、坏帐损失、存货损失、固定资产损失、在建工程和工程物资损失、无形资产损失、其他资产损失等分类分项进行。损失核销应本着既能解决历史遗留问题，又防止国有资产流失的原则进行，并必须取得相关法律证明和分清资产损失责任。

4. 行政事业性国有资产清产核资报表

清产核资报表是行政事业单位清产核资工作结果的重要表述方法。一般由能够独立编制会计决算报表与财政有经常性经费关系的行政事业单位填报，企业化管理的事业单位及由事业单位投资兴办的企业也应填报。

清产核资报表根据行政事业单位清产核资的范围和内容进行设计，力求全面真实地反映清产核资后的资产状况和经费收支情况。报表一般由全国清产核资组织者如财政部根据对清产核资结果的需要统一印制，以便于汇总进行统计分析。

（二）行政事业性国有资产清产核资的组织实施

行政事业性国有资产在中央层面及绝大部分省份都是由财政部门行使产权主体职能，极少数省市由国有资产监督管理部门监管。财政部门监管的优点是能够将经费、财务与资产管理相结合，既能从源头上强化管理，又能担负起清产核资组织实施者的责任，同时其机构与行政事业单位同步设置也便于工作的开展。因此，财政部门作为行政事业性国有资产的所有者代表行使职权具有逻辑上的合理性。

1. 清产核资主体及职责

一是财政部门作为行政事业性国有资产的产权主体，其职责主要包括：财政部负责制定全国统

一的行政事业单位清产核资的规章制度；按照分级管理原则，各级财政部门负责本级行政及事业性资产清产核资工作的组织指导和监督检查；负责批复本级行政事业单位清产核资立项申请；组织行政事业单位的价值重估、产权界定和产权纠纷调解；对本级行政事业性资产损益进行认定，出具资金核实及资产损失核销的批复文件；负责行政事业性的统计分析工作；向上级财政部门报告工作，对下级财政部门负有指导监督责任。

二是各行政事业主管部门具体组织所属单位的清产核资工作，其具体职责包括：负责审核本部门所属单位清产核资立项申请，并向同级财政部门转报；制定本部门所属单位清产核资方案并组织实施；审核汇总本部门所属单位清产核资工作结果，并向同级财政部门申报；根据同级财政部门出具的清产核资资金核实批复文件组织所属单位调账。

三是行政事业单位是行政事业性国有资产的载体，也是清产核资工作的具体实施者，其主要职责是：根据国家有关规定向主管部门提出清产核资申请；制定本单位清产核资具体实施方案，根据需要聘请社会中介机构，按规定程序开展清产核资工作；清产核资结果报送主管部门，待财政部门批复后进行调账；调账后办理国有资产产权变动登记手续。

四是社会中介机构作为清产核资工作的参与者，其基本原则是要保持客观、公正、独立，具体职责是：全程参与行政事业单位清产核资工作，根据需要如对资产损益事项出具专项经济鉴证证明，并出具专项审计报告。

2. 清产核资工作程序

全面的清产核资工作应按照国家统一部署进行，包括统一清查的时间点、统一的政策规定、程序及时间安排。日常的清产核资工作则按下列程序进行。

一是由行政事业单位提出立项申请，报送主管部门，由主管部门审核后转报同级财政部门；

二是财政部门批准同意立项；

三是清产核资的行政事业单位成立专门领导机构和工作小组，在财政和主管部门的指导 and 监督下开展清产核资工作；

四是聘请社会中介机构进行专项财务审计并按规定提出鉴证证明；

五是将清产核资工作结果及社会中介机构专项审计报告，经主管部门审核同意后报同级财政部门；

六是同级财政部门对清产核资结果进行审核，对有关资金核实及损失核销进行批复；

七是清产核资的行政事业单位根据批复调整账务，并办理相关变更登记手续。

（三）行政事业性国有资产的产权登记

行政事业性国有资产产权登记工作的缺失，导致“家底”不清，产权关系模糊，损失浪费严重，单位之间严重苦乐不均。事业单位的改革同样面临着“产权”瓶颈。为了明晰产权、掌握资产

状况、提高资产效率，为事业单位的改革提供良好的基础条件，重新建立行政事业性国有资产的产权登记制度十分必要。

1. 产权登记主体的确定

行政事业性国有资产产权登记是指财政部门作为所有者代表对凡属于国家由行政事业单位占有、使用的资产进行登记，依法确认国家所有权的法律行为。

2. 产权登记的范围、内容和程序

产权登记的范围是指应该进行产权登记的占有、使用行政事业性国有资产产权登记的主体。包括：各级政府机关、人大机关、政协机关、党派机关、司法机关、各级各类独立核算的事业单位、常驻国外的各类政府机构、与财政有经常性经费关系的各类社会群团组织及非政府组织。

产权登记的内容主要是行政事业单位占有国有资产的数量、负债及所有者权益等。一般通过产权登记表予以反映。

产权登记的程序包括四个阶段，即申请受理、填报审查、审核认定、核发证书。申请受理是指需要进行产权登记的行政事业单位向产权登记机关提出申请，登记机关按有关规定审核决定是否受理的过程；填报审查是指行政事业单位按规定填写《行政事业性国有资产产权登记表》，报主管部门审查并签具意见的过程；审核认定是指产权登记机关对申请产权登记的单位提交的各种文本资料及产权登记表进行审核，依法进行产权登记，以确认行政事业性国有资产产权的行为；核发证书是对经产权登记机关审核认定合格的行政事业单位，办理发放产权登记证书的过程。

3. 占有产权登记

占有产权登记是指对新设立及已设立的行政事业单位占有使用国有资产的情况进行登记。其主要内容应包括：

①行政事业单位的基本情况。如单位名称、地址、法定代表人、单位性质、主管部门、编制人员情况、批准单位及文号、产权登记编码等。

②行政事业性国有资产占有状况。

③行政事业单位主管部门的审查意见及产权登记机关的审定意见。

4. 变更产权登记

变更产权登记是指行政事业单位发生名称、地址、法定代表人改变以及单位分立、合并或组织形式变动的应进行变更产权登记。登记内容主要有：行政事业单位变动前的基本情况；变动事项及原因说明；行政事业单位变动的批准情况，主管部门的审查意见以及产权登记机关的审定意见。

5. 注销产权登记

注销产权登记是指行政事业单位发生解散、被依法撤销等事项时应进行撤销产权登记。登记的

内容包括：行政事业单位注销前基本情况；行政事业单位终止时的账面数、清理结果数及确认数；单位注销前资产处置的方式及数量；单位注销的批准状况，主管部门审查的意见及产权登记机关的审定意见。

6. 产权登记的年检与管理

产权登记年度检查是指行政事业性国有资产产权登记机关根据实际工作需要，通常在每一登记年度内组织对行政事业单位日常办理的占有、变动、注销产权进行年度检查或抽查。并据此形成产权登记年度汇总和年度汇总分析报告。年度检查的具体内容由产权登记机关根据工作需要确定。

产权登记管理主要是两个方面：一是产权登记机关统一制发产权登记表和产权登记证，应保持全国的一致性，并确定各类产权登记表和产权登记证的内容和格式；二是建立产权登记档案，一户一档，将办理产权登记中直接形成的有关文件、报表、报告等具有重要价值的文件资料收集完整，组成案卷，及时归档，并根据重要性程度按照国家有关档案的规定进行管理。

（如需全文或报道、引用、转载，请与作者联系，文宗瑜博士电话：13901154906）

文章来源：作者供稿 （责任编辑： wx）