

加强行政事业国有资产管理的重要意义与现实选择

<http://www.crifs.org.cn> 2004年2月2日 贾康

随着我国的改革与发展，国有资产管理体制及其相关问题愈益引起各方关注。党的十六大文件中，明确提出了中央、地方政府分别行使出资人职责、深化国有资产管理体制改革的要求。

国有资产可分为自然资源型、公益型和经营型三大类型。自然资源型资产一经开发利用，就要改变其性质，或转变为公益型资产（如把荒地改建为公共运动场），或转变为经营型资产（如把荒地改建为生产用地），而公益型、经营型两者间也是可以相互转化的（如在公共运动场与生产用地间的变换）。政府行政事业单位所掌握运用的资产，一般都属于公益型资产，具体形态包括房地产、车辆、办公设施等等，但在改革开放后也有相当部分已作经营之用。据有关方面测算，在可统计的近12万亿元的国有经营型和非经营型资产中，目前约有7.7万亿元为国有企业中的经营型资产，其余4万多元的资产，即是由政府行政事业单位使用的资产，数量规模可谓巨大。

管理好行政事业国有资产，有重要的意义。首先，这些资产是国有资产的重要组成部分，将其管好用好是政府对人民群众和对社会尽职尽责的必然要求和具体体现。从财产关系上说到底，国有资产是全民的公有资产，但传统体制下国有资产管理领域突出的弊病，是现实生活中国有产权的“悬空”和“虚置”，说起来人人都有一份，也“人人有责”，但运行起来并没有全民利益的人格化代表真正负责，出了问题，造成损失，找不到人承担责任。通常的状态是，对国有资产的流失很少有人心疼，即使有人心疼，也往往无可奈何。这种问题不仅在经营型资产上存在，在行政事业资产上同样存在，因此必须加强行政事业资产管理，在改革中寻找有效的治本之策。

其次，在改革开放之后的经济转轨过程中，行政事业国有资产具有其特殊的复杂性。比如大量由政府行政事业单位使用的国有土地，过去一向都是通过上级划拨分配方式无偿取得，也不在资产记录上以价值形式体现，而在市场经济条件下，需要对地价评估核定并体现在资产记录上，这已成为政府通过资产管理做到优化资源配置和对全民利益负责的技术性前提。又如，政府行政事业单位为数不小的房产（以及部分车辆、设备），在前些年“办三产”、“创收”的风潮中已实际转为经营型资产，但在名义上都仍旧笼统地归在“公益型”资产体系内，产生了一系列管理真空、规则紊乱的问题，不少税源流失、资产流失、违法乱纪和贪污腐败问题，也与此有关。因此，加强行政事业国有资产管理，不仅是加强公益性资产的管理，也紧密联系于摸清国有资产家底、促进可用资源合理调整配置的问题，以及加强经营型国有资产管理的问题。

第三，随着改革的深化，人们愈益认识到，庞大的行政事业资产具有优化整合、提高使用效率和效益的巨大潜力，同时也面临这方面紧迫的需要。在过去“条块分割”、“部门、单位所有制”的情况下，政府体系内办公条件和福利待遇苦乐不均，资产使用不规范，缺少整合机制，普遍的表现是资源的短缺与闲置并存，资金的紧张困难与低效使用同在。地、房、车、设备等如能优化调整

并建立合理的整合运用机制，将能大大提高资产效能，节约公共资金，并且市场经济的发展也已提供了不少十分值得重视的优化、整合方式与途径。近些年各部门、各地方的内部“招待所”、“培训中心”向社会开放，以及一些地方积极探索的公车改革和科技、教育部门探讨的实验设备共享，等等，都反映了这种现实需要和发展趋势。所以，加强行政事业单位国有资产管理，是有效推进资产优化整合、在存量上“盘活死资产”发挥潜力，在增量上“配好新资产”少花钱多办事的现实需要。

第四，行政事业资产管理问题与行政体制、财政体制等重要方面有千丝万缕的联系，可以说牵一发而动全身。在这方面加强管理，就会进一步揭示矛盾，引出一系列现实的改革问题，这既是对相关体制已有改革的有效呼应，又是对其深化改革的有效促进和推动。因此可知，加强行政事业单位国有资产管理，对于我国深化行政体制改革和事业单位改革、建立公共财政框架、提升政治文明以及其它方面的配套改革，也具有重要的意义和推动作用。

由于国有资产管理体制改革难度较大，在国有企业改革和经营型国有资产的战略性重组方面，各方面投入了大量的精力，正在争取根本性的突破，所以对行政事业国有资产管理问题，过去各部门、各地一般没有提上紧迫的议程。但是近年已有一些地方，发扬首创、开拓精神，颇有远见地积极推进行政事业资产管理改革。如广西南宁市政府和国资委，于2002年4月批准组建“威宁资产经营有限责任公司”这一特殊法人，对南宁市市级行政事业国有资产进行授权管理经营，迄今已在实现资产有效运用、监管和价值最大化、规范公务员待遇和从源头防治腐败等方面，取得阶段性成效，被称之为“南宁模式”。黑龙江大庆、河北廊房、湖北老河口等地，都有公车改革和公务人员待遇标准化的探索。对类似的通过改革加强管理的探索应当予以鼓励，及时总结经验得失，逐步提升规范。在近期，对行政事业国有资产显然还不可能提出十分清晰统一的全套管理法规和制度，但应当在十六大精神指引下，从中央、地方各级履行国资出资人的角度，高度重视行政事业资产管理问题，加强领导，循渐进改革之路，对于各地、各部门的相关改革作出现实的选择。由于事业单位的改革问题往往呈错综复杂状态，可以考虑先易后难，即先从行政单位和可以明确认定需要企业化的事业单位入手迈出较大步子，再带动其他事业单位打开局面。

文章来源：财科所研究报告/2004/02 （责任编辑： zfy）