



国有资产与 预算管理结合的效率模式

李春龙 裴红萍 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

国有资产与 预算管理结合的效率模式

李春龙 裴红萍 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn



内 容 提 要

2006 年财政部提出行政事业单位国有资产管理与预算管理相结合的要求, 怎样结合、如何结合就成为广大实务工作者和理论工作者首先思考的问题。本书从我国行政事业单位预算管理与国有资产管理历史状况、发展变化及变革着手研究, 分析了国有资产管理与预算管理相结合的理论、现实根源以及目标要求, 剖析了资产管理与预算管理存在的问题, 介绍和借鉴了国外发达国家在这方面的经验和做法, 并选取某水利单位进行“以效率为核心的资产管理与预算管理相结合现实应用”案例分析, 创新提出了我国实行国有资产管理与预算管理相结合的改革路径、方案及具体实施办法等。

本书适合于行政事业单位从事财政预算和资产管理工作人员借鉴和相关领域研究人员参考。

图书在版编目 (C I P) 数据

国有资产与预算管理结合的效率模式 / 李春龙, 裴红萍著. — 北京: 中国水利水电出版社, 2013. 2
ISBN 978-7-5170-0666-4

I. ①国… II. ①李… ②裴… III. ①国有资产—预算管理—研究 IV. ①F123.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第033412号

书 名	国有资产与预算管理结合的效率模式
作 者	李春龙 裴红萍 著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路 1 号 D 座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 68367658 (发行部)
经 售	北京科水图书销售中心 (零售) 电话: (010) 88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	三河市鑫金马印装有限公司
规 格	184mm×260mm 16 开本 12.5 印张 296 千字
版 次	2013 年 2 月第 1 版 2013 年 2 月第 1 次印刷
印 数	0001—1000 册
定 价	68.00 元

凡购买我社图书, 如有缺页、倒页、脱页的, 本社发行部负责调换

版权所有·侵权必究

目 录

序

前言

第 1 章 绪论	1
1 课题研究及意义	1
2 研究过程	1
3 研究方法	2
4 主要内容与创新点	2
第 2 章 行政事业单位预算管理及资产管理的历史沿革	4
1 行政事业单位的预算管理沿革	4
2 行政事业单位的资产管理沿革	5
3 行政事业单位的资产管理与预算相结合的提出及进展	6
第 3 章 行政事业单位资产管理与预算管理相结合的现实根源及目标要求	8
1 行政事业单位资产管理与预算管理相结合的实践根源	8
1.1 资产管理与预算管理相结合的法律根源	8
1.2 资产管理与预算管理相结合的现实民意根源	8
1.3 资产管理与预算管理相结合的管理根源	9
2 资产管理与预算管理相结合的理论根源	10
2.1 资产管理与预算管理互为前提和基础	10
2.2 资产管理与预算管理具有内在统一性、可相互转化	10
2.3 资产管理与预算管理具有各自独立性	10
2.4 资产管理与预算管理相结合具有实践可行性	11
3 行政事业单位资产管理与预算管理相结合的目标要求	11
3.1 预算管理要与资产管理相结合的核心是资金安排的合理性	11
3.2 相结合的目标是公共财政资源效率最大化	12
3.3 相结合是实现公共财政目标的一种手段	12
第 4 章 我国行政事业单位资产管理与预算管理相结合的模式现状	13
1 我国资产管理与预算管理相结合管理现状	13
1.1 逐步建立完善了资产管理与预算管理相结合的基础制度	13
1.2 预算管理逐步建立与资产管理相结合的预算编制标准	13
1.3 资产管理逐步建立与预算管理相结合的资产配置标准体系	14

1.4	逐步建立了资产管理与预算管理相结合的工作机制·····	14
2	我国各地进行资产管理与预算管理相结合模式探索·····	15
2.1	广东省资产管理与预算管理相结合的做法·····	15
2.2	湖北省宜都市资产管理与预算管理相结合的经验·····	16
2.3	海南省资产管理与预算管理相结合的经验·····	18
2.4	我国军队资产管理与预算管理相结合的经验·····	19
3	我国资产管理与预算管理模式类型划分·····	21
3.1	统一领导、分级管理是我国资产管理与预算管理相结合模式总框架·····	21
3.2	以预算管理为核心和以资产管理为核心的两种结合模式·····	21
3.3	行政单位类和事业单位类资产管理与预算管理结合模式·····	22
3.4	基本支出和项目支出中两种资产管理与预算管理相结合模式·····	23
第5章	我国资产管理与预算管理相结合模式存在的问题 ·····	25
1	从资产配置角度分析存在的问题·····	25
1.1	资产配置预算编制重增量、轻存量·····	25
1.2	存量资产运行、维护费用难以全面与预算编制相结合·····	25
1.3	资产配置标准、调剂制度的不健全导致资产重复购置难避免·····	26
1.4	资产总量与人员数量缺乏关联、部门之间差距大·····	26
2	从资产使用方面分析存在的问题·····	26
2.1	公产私用、假公济私现象难以从根本上避免·····	26
2.2	资产管理使用不善、淘汰毁坏率高·····	26
2.3	资产使用单位内部难调剂、部门之间调剂更难·····	26
2.4	资产账面价值与实际价值不符、使用价值与账面价值不符·····	27
2.5	资产使用整体效率较低·····	27
3	从资产处置方面分析存在的问题·····	27
3.1	资产处置制度机制不完善、资产处置报废随意性大·····	27
3.2	资产处置国有资产及收益流失情况时有发生·····	28
3.3	资产处置收入与预算安排脱节·····	28
4	从资产效益方面分析存在的问题·····	28
4.1	预算资金、国有资产的使用效益缺乏有效评价体系·····	28
4.2	资产使用效益缺乏有效的激励与约束机制·····	29
4.3	资产使用缺乏效率标准·····	29
第6章	国外资产管理与预算管理相结合的模式借鉴 ·····	30
1	澳洲模式·····	30
1.1	预算编制与执行机构分设·····	30
1.2	设置专门资产管理机构，统一管理政府公共资产·····	30
1.3	资产管理与预算管理相结合的关键是定额管理·····	30
1.4	公共资产费用化（市场租用），租金纳入预算·····	31

2	美加模式	31
2.1	预算管理部门和资产管理部门机构分设	31
2.2	资产购置实行严格的预算管理及绩效考核	31
2.3	资产配置、使用实行预算定额管理	32
2.4	资产管理与预算管理相结合主要采取资产租用，租金列入预算方式	32
2.5	资产处置实行集中化管理	32
3	巴西模式	33
3.1	资产管理机构与预算管理机构相统一	33
3.2	资产管理实行分类管理	33
3.3	资产购置与处置实行专门机构统一管理	33
3.4	资产处置收入纳入预算管理	34
3.5	信息化管理资产	34
4	瑞典模式	34
4.1	资产实行总量管理，通过预算审查严控资产增加	34
4.2	严格控制政府管理政府公共资产的范围	34
4.3	政府管理的资产实行市场化运作	35
5	法国模式	35
5.1	明确政府公共资产范围，细化分类	35
5.2	明确相关方职责范围和关系	35
5.3	规范资产购置、使用和处置的权限和程序	36
5.4	促进资产共享共用	36
5.5	严格考核资产的使用绩效情况	37
6	国外经验借鉴	37
6.1	优先通过市场租赁解决公共服务的资产需求	37
6.2	对必须通过预算配置的资产，制定合理资产配备标准和费用定额	37
6.3	资产管理遵循权责发生制的会计核算办法	38
6.4	构建完善的数据库系统和信息管理系统	38
6.5	实施政府资产绩效评价制度	38
6.6	资产的处置归统一机构	38
第7章	建立以效率为核心的资产管理与预算管理相结合模式	39
1	提高资产资金的使用效率是公共财政管理目标和手段	39
1.1	提高效率是人类经济社会活动的目的之一	39
1.2	资产管理与预算管理问题解决须靠资金资产配置、使用效率的提高	39
1.3	国内外资产管理与预算管理相结合的核心内涵就是提高效率	40
2	以效率为核心的资产管理与预算管理相结合模式的框架	40
2.1	设计标准化的事业（行政）单位	41
2.2	计算标准事业单位工作量（基本支出）经费支持额度	41

2.3	测算具体事业单位的财政补助经费基本比例 (P)	42
2.4	测算具体事业单位的基本支出财政补助金额	42
2.5	测算具体事业单位的年度资产预算额	42
3	资产管理与预算管理相结合的管理流程分析	43
3.1	具体事业单位的全部财政补助预算	43
3.2	资产管理与预算管理相结合的流程	44
3.3	实现资产管理与预算管理相结合的管理机构职能划分	44
3.4	实现资产管理与预算管理相结合的工作流程	46
4	资产管理与预算管理相结合需要建立和完善的制度	47
4.1	预算管理标准	47
4.2	资产管理系列标准	48
4.3	建立权责发生制的会计核算制度	51
4.4	促进资产管理与预算管理相结合的激励约束制度	52
第8章 案例分析——建立以效率为核心的资产管理与预算管理相结合现实		
	应用分析	54
1	水利资产管理的内容分析	54
1.1	水利资产的分类	54
1.2	水利资产的管理内容分析	55
2	水利预算管理的内容分析	56
2.1	水利预算的编制、报送及审批	56
2.2	水利预算的执行和调整	57
2.3	水利预算的监督检查和绩效考评	57
3	某局资产管理与预算管理现状分析	57
3.1	对某局资产配置情况分析	57
3.2	某局的预算管理架构	61
4	水利资产管理与预算管理相结合存在的主要问题	61
4.1	从资产管理方面分析	61
4.2	从预算管理方面分析	61
5	某局建立资产管理与预算管理相结合效率模式的有关建议	62
5.1	国家制度层面需要进行的制度配套建议	62
5.2	成立专门资产管理机构, 统筹资产管理与预算管理相结合的管理	68
5.3	先建立现行有关部门标准, 国家标准出台后再修订	69
5.4	规范资产管理与预算管理相结合的管理流程	69
5.5	试行固定资产模拟折旧, 强化内部管理	70
5.6	建立绩效评价指标体系, 改进资产绩效评价	70
5.7	建立完善信息系统, 改善技术支撑环境	71
	小结	72

附录一 国家发布的行政事业单位资产管理制度	73
行政单位国有资产管理暂行办法	73
事业单位国有资产管理暂行办法	79
中央级事业单位国有资产管理暂行办法	86
全国政协行政单位国有资产管理暂行实施办法	93
驻外机构国有资产管理暂行实施办法	99
全国人大行政单位国有资产管理暂行实施办法	104
中央垂直管理系统行政单位国有资产管理暂行实施办法	110
中央行政单位国有资产处置收入和出租出借收入管理暂行办法	118
中央级事业单位国有资产使用管理暂行办法	121
中央级事业单位国有资产处置管理暂行办法	126
行政事业单位资产清查暂行办法	133
行政事业单位资产核实暂行办法	138
机关事务管理条例	144
附录二 中央行政事业单位国有资产有关配置标准	148
中央国家机关办公设备和办公家具配置标准（试行）	148
党政机关公务用车配备使用管理办法	151
在京中央和国家机关公务用车指标管理办法	154
中央国家机关公务用车编制和配备标准的规定	156
中央和国家机关公务用车耗油定额标准（试行）	158
关于印发《中央国家机关通用资产配置管理暂行办法》的通知	159
中央国家机关通用资产配置管理暂行办法	160
附录三 财政部发布的行政事业单位预算管理制度	164
财政支出绩效评价管理暂行办法	164
中央本级项目支出定额标准管理暂行办法	169
中央本级项目支出定额标准体系建设实施方案	173
中央本级项目支出预算管理办法	177
中央本级基本支出预算管理办法	182
中央部门财政拨款结转和结余资金管理办法	185
参考文献	188

第 1 章 绪 论

国有资产管理是对所有权属于国家的各类资产进行使用、控制、监督、考核等行为的总称。具体地说，包括对国有资产的占有、使用、收益和处置等管理。预算管理，通常是指公共预算管理，狭义指政府及有关部门依法对财政预算进行编制、执行和决策等的管理活动。国有资产管理与预算管理相结合效率模式，是以效率为核心，以现行管理制度为基础，有效调动管理部门与具体行政事业单位的积极性，提高存量资产使用效率，推动公共管理及公共服务加强成本核算、提高工作质量，最终提高财政资源效率的管理方式。

1 课题研究及意义

财政部于 2006 年颁发了《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》，两办法中以制度的方式明确提出了行政事业单位资产管理与预算管理相结合的要求，这对从事行政事业单位财务资产管理的工作者，提出了现实挑战，资产管理与预算管理怎样结合，成为摆在各级行政事业单位管理者面前的一道难题，也成为财政部会计领军（后备）人才应该思考的问题。

从 2006 年下半年，开始相继有一些专家学者开始探讨资产管理与预算管理相结合问题。从全国各地的实践来看，有些地方在两个办法出台之前开展了一些工作，基本上都是从加强资产管理的角度开展一些工作，内含资产管理与预算管理相结合之意。从 2007 年开始，我国各地就有了以资产管理与预算管理相结合名义提出的一些管理办法，进行实践探索。

总之，到 2008 年年底资产管理与预算管理相结合在全国没有形成统一规范的模式，各地独自根据财政部的精神进行实践探索。本课题的研究也是基于在这种背景下，考虑行政事业单位资产管理与预算管理相结合应采取什么模式和应该采取哪种最优模式的问题。

2 研 究 过 程

2009 年本课题经财政部确定以后，课题组成员经过分工，大家先着手从网上搜集各地开展资产管理与预算管理相结合成效较大、比较系统的经验对其做法进行研究，分析其优缺点和存在的问题。并搜集国内外关于资产管理办法、预算管理的做法，以及资产管理与预算管理相结合的做法，以及各国资产管理与预算管理的关系进行分析。大约从网上搜集了 300 多篇相关文章以及经验介绍。例如，广东省 2003 年开始资产清



查工作,2004年开始探讨研究相结合问题,2005年开始建立资产有关数据库,2006年在部门预算的有关文件中明确“三项资产”预算编审程序和内部工作流程,并首次开展对“三项资产”预算编审工作。2007年,在部门预算和资产管理文件中强调资产管理要有机地融入预算程序之中,使资产管理成为预算管理的重要组成部分。再例如,2007年内蒙古自治区财政厅、河南省财政厅分别出台了行政事业单位资产管理工作规定;北京市出台了《关于加强市级行政事业单位国有资产处置管理工作的通知》,明确要求从2007年10月1日开始,规定范围内的市级行政事业单位国有资产处置要通过北京产权交易所进行;湖南省也积极探索整合资源加强事业单位国有资产处置管理;河南省出台《河南省行政事业单位国有资产管理暂行办法》,进一步明确资产管理与预算管理相结合的管理原则等。

通过材料分析研究,课题组基本得出了资产、预算相结合的通用模式:资产必须有定额体系(配置定额、消耗定额、专项资产定额),预算必须有定额体系(人均经费、有关费用标准),新增资产购置必须根据实际资产与定额进行比较后才能确定购置预算等操作形式。

实际上,到2010年年底,财政部也根据各地的实践经验,逐步理清了工作思路,先后出台了大量的资产配置定额、预算管理定额、基本支出定额、项目支出定额等规定,以及资产使用、处置等收入管理办法,逐步建立了全国统一的模式,该问题似乎突然失去了研究的必要性。但是,我们通过研究现有模式后发现,这种统一领导分级管理模式由于制度体系不完备,对存量资产管理及结合不够,重复配置和资产低使用效率状况依然存在。因此我们的研究转变为在这种统一管理下,提炼各地做法的不同特点,以及解决存量资产怎样与预算有机结合问题,提高资金、资产使用效率,最终提出了以效率为核心的资产管理与预算管理相结合模式。

3 研究方法

(1) 理论研究经验分析相结合。探索资产管理与预算管理的理论基础、理论要求以及理论目的。研究国外资产管理与预算管理的经验做法、优缺点,研究国内各地的实践经验,分析优缺点和可借鉴的做法。

(2) 理论与实践相结合。根据理论成果和实践经验,提出较为理想的前瞻性资产管理与预算管理的模式及配套制度、机制。

(3) 逻辑分析法。该课题首先从大量实践情况出发,并进行归纳分析,提出行政事业单位资产管理与预算管理相结合的一般规律性,并在一般性的指导下,探讨特殊性,解决特殊矛盾,再进行归纳总结。

4 主要内容与创新点

本课题从我国行政事业单位预算管理与国有资产管理历史状况、发展变化及变革着手研究,分析了国有资产管理与预算管理的理论、现实根源以及目标要求,剖析了资



产管理与预算管理存在的问题，介绍和借鉴了国外发达国家在这方面的经验和做法，并选取水利部门某单位进行“以效率为核心的资产管理与预算管理相结合现实应用”案例分析。

本课题的创新点就是结合现有管理体制办法，创新提出以效率为核心的资产管理与预算管理相结合模式，以及资产的效率标准、激励约束机制、权责发生制等相关建议。

第2章 行政事业单位预算管理及资产管理的历史沿革

我国行政事业单位预算管理与资产管理伴随着新中国的建立而诞生，随着国家经济体制建立、改革而发展。特别是21世纪以来，与政府预算改革、财政国库改革和市场经济发展相适应，我国分阶段逐步建立了一系列预算管理、资产管理制度。各地各级财政部门在实践中也在不断探索，资产管理与预算管理相结合的机制逐步显现。

1 行政事业单位的预算管理沿革

我国行政事业单位预算管理与政府预算制度改革、财政体制改革以及经济体制改革背景相适应的。按照我国社会经济发展的转型以及政府预算制度自身的发展变化特点，可以把新中国成立以来行政事业单位预算制度变革划分为三个阶段。

单一预算制度阶段（1949～1978年）。在预算编制原则上贯彻国民经济综合平衡原则，长期沿用基数法编制预算，预算编制程序上采用自下而上和自上而下相结合，逐级汇总的方法，预算管理总体上比较粗放，预算编制透明度不高，存在着非程序化和非规范化等问题。而具体到不同的部门、单位以及不同类别的支出，预算管理的方法又不尽相同，预算形式上采用单一预算。从政府间的纵向关系看，中央政府统一编制国家预算，地方政府负责执行统一的预算计划，本级政府制定的预算只是执行统一国家预算的分解细则。

复式预算制度阶段（1979～1998年）。以1978年中共十一届三中全会为标志，我国开始了全面的经济体制改革。从1979年开始，政府行政部门正式恢复预算编制，并履行向全国人大提交国家预算报告经审议批准后予以执行的法定程序，从而在内容和程序上恢复了预算的本来面目。1980年起，随着“分灶吃饭”财政体制改革的进行，各地方政府对自己的预算主动权越来越大，中央政府此时只起汇总各地预算为国家预算的作用，不具有决定和修改地方政府预算指标的权力与能力。从此实现了一级政权一级预算的原则。1992年初的邓小平南巡讲话，在全国掀起了新一轮改革浪潮。为了建立与市场经济相适应的政府公共财政体制，强化预算管理，我国开始对传统的政府预算制度进行全面改革。1991年发布的《国家预算管理条例》规定，我国国家预算采用复式预算编制方法，分为经常性预算和建设性预算，从1992年起，中央预算按复式预算形式编制。这就使我国的预算制度步入了法制化轨道。

公共部门预算深化阶段（1999年至今）。1998年我国政府正式提出建立公共财政基本框架，标志着财政体制深化改革进入一个新阶段。2000年选择部分中央部门作为编制部门预算的试点单位，细化报送全国人民代表大会预算草案的内容。预算制度改革逐渐成为财政体制改革的重点，其目标是按照公共财政的要求重新构造预算编制和执行过程。主要



内容包括以下几个方面。

(1) 实行部门预算改革。部门预算改革解决的是财政性资金的分配问题,可以综合反映部门预算及部门所属单位全部财政资金收支状况并细化预算编制,在编制方法上采用零基预算、滚动预算等先进的方法。将把分散到各个部门的预算分配权逐渐集中到财政部门,从而在政府内部增强行政控制和预算的透明度。

(2) 实行国库集中收付的财政体制改革。在部门预算改革取得初步成效的基础上,中央政府于2001年正式启动国库管理制度改革,并在全中国逐步推开。到2005年,中央一级国库单一账户制度已在政府所有部门全面推开,地方的国库管理制度改革也在积极推动中。

(3) 实行政府采购制度。2002年制定并颁布实施的《政府采购法》,在集中国库管理体制的基础上建立一个集中、透明的政府采购制度,以解决财政性资金的使用方式问题。

(4) 进行政府收支分类改革。自1999年起,财政部开始着手研究如何构建适合公共财政管理要求的政府收支分类体系。2004年,财政部完成新的《政府收支分类改革方案》的前期设计工作,2005年3月,开始在中纪委、科技部、水利部等中央部委和天津、河北、海南、湖南、湖北等省(直辖市)进行试点,并于2007年1月1日起在全国范围内正式实施。

(5) 深化“收支两条线”管理改革。自20世纪90年代末,我国加大了“收支两条线”管理改革的力度。到2004年,收支两条线的管理范围、清理整顿收费项目、将政府非税收入纳入管理范围等方面,都取得了明显进展。

(6) 建设“金财工程”。财政部自1999年下半年着手建立“政府财政管理信息系统”(简称GFMIS),并于2001年开始试点。2002年初,国务院将“政府财政管理信息系统”定名为“金财工程”,并将其列为国家电子政务十二个重点工程之一。“金财工程”是利用先进的信息技术,支撑预算管理、国库集中收付以及财政经济景气预测等核心业务的政府财政综合管理信息系统,是我国财政工作信息化和财政管理现代化的必然要求。^①

2 行政事业单位的资产管理沿革

我国行政事业单位国有资产管理的发展,大致经历了几个阶段:1949~1977年为计划经济时期;1978~1998年为改革转轨时期;1998年至今改革深化期。

第一阶段计划经济时期(1949~1977年)。实行高度的集中管理模式,建立在公有制、计划经济和公共资源理论的基础之上,其主要特点是“政企不分”。行政事业性资产和企业资产被看作是无差别的公共经济资源,管理活动的开展基于计划经济体制下的分级和分部门体系。这个阶段进行的改革主要是在企业性资产方面,对于行政事业性资产并没有予以研究和高度重视。其主要问题为:一是行政事业性资产配置严重不足;二是因为企业办社会现象的普及带来的行政事业性资产管理问题;三是资产配置失衡,重复建设,使

^① 根据《中国政府预算改革60年:历史演进与制度创新》文章节选并修改。陈少晖,廖添土著 中国人大网
http://www.npc.gov.cn/delegateCenter/proscenium/2010/2010-01/28/content_1542634.htm



用效率低；四是管理基础薄弱，缺乏有效的管理制度。

第二阶段改革转轨时期（1978~1998年）。这个时期的主要特点是受到改革开放的影响，很多行政事业单位一改过去计划经济时期被动配置资源的处境，想方设法加大本级政府的基础设施建设；利用自己拥有的资产资源，投资、集资办企业，政企不分、政事不分。造成了各级行政事业单位重钱轻物、重买轻管、家底不清、随意处置，造成了国有资产大量的流失。另外，在这个时期，于1988年成立了国有资产管理局，建立了自上而下的资产管理工作体系，在资产的基础管理方面，如产权登记、清产核资、年度统计等方面取得了进展。国家国有资产管理局管理行政事业单位的资产。国有资产管理局专司国有资产管理的职能机构，主要任务是对中华人民共和国境内外的国有资产进行综合管理，不仅管理国有企业的经营性资产，而且“会同有关部门研究制订国有资源性资产管理和行政事业单位国有资产管理的制度和办法，参与处理重大产权纠纷”。^①

但是，由于受到当时的经济体制和政治体制改革的不配套，使得国有资产改革的成效不显著，在微观、中观到宏观没有明显的进展。

第三个阶段改革深化期（1998年至今）。国有资产管理从中央高度集中管理模式向地方自主改革探索推进。其标志为在1998年机构改革中，“1998年，国务院机构改革时撤销了原国家国有资产管理局，并将行政单位国有资产管理的职责划归财政部。地方政府机构改革时也都比照国务院的做法，对行政单位国有资产管理机构和职能进行了调整。按照国务院批准的‘三定’方案，各级国资委只负责国有企业经营性资产的监管，各级财政部门负责行政事业单位国有资产管理。”^②“财政部也在2004年分别在行政政法司和教科文司成立了行政资产处和事业资产处，来履行管理各级行政事业单位资产的职能，保障各项行政事业的顺利。但是，由于种种原因，行政单位国有资产管理体制没能及时修订，行政单位国有资产管理的职能一直没有理顺，管理方法也未进行调整。”^③

3 行政事业单位的资产管理与预算相结合的提出及进展

进入21世纪以来，国家先后进行了部门预算、国库集中收付、政府采购、非税收入、政府收支分类等多方面的改革，公共财政改革的不断深化和社会公益性事业单位的迅速发展，对行政事业单位国有资产管理提出了新的更高要求。

一个是财政部于2006年颁发了《事业单位国有资产管理暂行办法》和《行政单位国有资产管理暂行办法》，从2006年7月1日实施，提出了资产管理与预算管理相结合的要求。第二个是财政部决定实行政府收支分类改革，并于2007年1月1日起正式实施《政府收支分类改革方案》。此次政府收支改革是新中国成立以来我国财政收支分类统计体系

① 国务院办公厅关于印发财政部和国家国有资产管理局职能配置、内设机构和人员编制方案的通知 国办发〔1994〕31号

② 楼继伟副部长要求切实加强行政事业资产管理，财政部网站：专题栏目>行政资产管理>领导讲话 http://xzzf.mof.gov.cn/zhuantilanmu/xingzhengzichanguanli/ldjh/200805/t20080519_24869.html

③ 廖晓军副部长在全国行政资产管理工作会议上的讲话 财政部网站专题栏目>行政资产管理>领导讲话 http://xzzf.mof.gov.cn/zhuantilanmu/xingzhengzichanguanli/ldjh/200805/t20080519_24868.html



最为重大的一次调整，也是我国政府预算管理制度的又一次深刻创新。这两个大事件为行政事业单位的资产管理与预算管理相结合打下了坚实的基础。

资产管理与预算管理结合目前进展情况。“行政资产管理工作基本步入了正常，基本理顺了管理体制、加快推进制度建设、构建全过程监管体系、积极创新管理方式、不断夯实管理基础”^①，“初步构建了事业单位国有资产管理的政策框架，初步形成了改革的总体思路，在管理体制、制度建设、基础工作等方面取得了重大突破和进展”^②，财政部门积极稳妥地推进资产管理与预算管理相结合，在预算编制阶段对部门资产购置需求按规定严格进行审核，提高了资产配置的科学性和预算编制的严肃性。例如财政部在 2007 年、2008 年部门预算编制有关文件中，都明确提出要推进资产管理与预算管理相结合的问题，在 2007 年决算报表中增加了“资产情况表”和“国有资产收益情况表”等。

① 《围绕中心 服务大局 加大投入 强化管理，推动行政政法财务和资产管理工作不断迈上新台阶》，李勇副部长在全国行政政法财务和资产管理工作会议上的讲话（2010 年 10 月 13 日）

② 《齐心协力 扎实进取 开创事业资产管理工作新局面》，张少春副部长在全国事业资产管理工作会议上的讲话（2007 年 11 月 20 日）

第3章 行政事业单位资产管理与预算管理相结合的现实根源及目标要求

行政事业单位资产管理与预算管理相结合具有一定的法律、现实与理论根源。财政部关于《行政单位国有资产管理暂行办法》《事业单位国有资产管理暂行办法》及《中央级事业单位国有资产管理暂行办法》等规章制度为资产管理与预算管理相结合道路提供了法律根源。公众对公共财政、“三公”经费进行公开监督的强烈意愿,以及公共财政改革深化要求为资产管理与预算管理相结合道路提供了实践根源。财政经济学等理论的不断发展为资产管理与预算管理相结合模式奠定了理论基石。资产管理与预算管理相结合的目标是实现公共财政资源效益最大化。

1 行政事业单位资产管理与预算管理相结合的实践根源

1.1 资产管理与预算管理相结合的法律根源

行政单位和事业单位关于资产管理的法规都明确提到资产管理和预算管理相结合。《行政单位国有资产管理暂行办法》(财政部令第35号)明确要求:“行政单位国有资产管理活动,应当遵循以下原则:①资产管理与预算管理相结合;②资产管理与财务管理相结合;③实物管理与价值管理相结合。”《事业单位国有资产管理暂行办法》(财政部令第36号)明确要求:“事业单位国有资产管理活动,应当坚持资产管理与预算管理相结合的原则,推行实物费用定额制度,促进事业资产整合与共享共用,实现资产管理和预算管理的紧密统一;应当坚持所有权和使用权相分离的原则;应当坚持资产管理与财务管理、实物管理与价值管理相结合的原则。”

《中央级事业单位国有资产管理暂行办法》(财教〔2008〕13号)“中央级事业单位国有资产管理活动,应当坚持资产管理与预算管理相结合的原则,推行实物费用定额制度,促进事业资产整合与共享共用,实现资产管理和预算管理的紧密统一;应当坚持所有权和使用权相分离的原则;应当坚持资产管理与财务管理、实物管理与价值管理相结合的原则”。

1.2 资产管理与预算管理相结合的现实民意根源

目前社会公众对行政事业单位的经费预算以及资产管理表现出强烈的关注。根据全国行政事业单位资产清查结果显示,截至2006年12月31日,全国行政事业单位国有资产总额达到8.01万亿元。其中净资产总额为5.31万亿元,占全部国有净资产总额的35.14%。其中全国事业单位国有资产总量5.96万亿元,净资产3.9万亿元。其中中央级



事业单位国有资产总量 0.93 万亿元，净资产 0.65 万亿元。民众关注预算经费的分配，不仅从 4 万亿元到具体基建项目，而且关注政府每个部门的支出以及资产的运用，其中“三公”消费逐渐成为众矢之的，特别是公务用车的数量以及运行维护费用引发社会巨大关注。“三公经费是财政支出中最难控制的，造成浪费相当惊人，部分三公经费由于公私不分等问题，性质已从浪费上升至贪腐问题，从不公开到公开，是一大进步。”^①被认为是财政公开深水区的“三公”费用，终在中央政府的推动下逐步走向公开。因此，行政事业单位解决预算管理与资产管理存在的问题就成为现实的要求，甚至上升到政治上的要求。

1.3 资产管理与预算管理相结合的管理根源

1.3.1 资产管理与预算管理相结合是预算管理的要求

行政事业单位国有资产主要是由财政预算资金形成的。预算管理是调节控制资产增量，规范和控制资产规模的有效手段；同时资产管理又是预算管理的一项基础性工作。准确、完整的统计报告和财务管理数据，是编制部门预算、配置财政资金，保证财政资金安排科学、公平合理的依据。只有将资产管理与预算管理紧密结合起来，才能将财政资源的流量与存量进行通盘考虑，才能有效提高财政资金的效率。

1.3.2 资产管理与预算管理相结合是行政体制改革深化的要求

我国行政管理体制改革的内容之一就是推进政府职能转变，按照政企分开、政资分开、政事分开以及政府与市场中介组织分开的原则，合理界定政府职责范围，加强各级政府的社会管理和公共服务职能，努力降低行政成本，建设节约型政府。

行政单位国有资产管理工作与行政管理体制改革密切相关。一方面，通过合理配置资产，强化管理，提高资产使用效率，可以有效降低行政成本，进而提高行政效能。另一方面，通过加强国有资产管理，可以消除不同单位之间因占有资产数量不同而造成的苦乐不均现象，更有利于准确评价公共服务成本，评价政府绩效，建立公平合理的评价标准。

1.3.3 资产管理与预算管理相结合有利于深化公共财政改革

按照建立社会主义市场经济体制和公共财政基本框架的要求，财政部进行中央部门预算改革，将部门支出划分为基本支出和项目支出两部分。这种改革目前又出现了一些问题，基本支出只与人员编制挂钩，没有与实际工作量挂钩，出现了人多、经费多、事少和人少、经费少、业务多的苦乐不均现象。例如一些事业单位基本支出经费不足，但项目支出庞大，常常通过挤占项目经费用于弥补基本公用支出，或用项目支出购置大量的资产用于经营，来弥补人员经费的现象，使公共事业的发展陷于尴尬的境地。

实现资产管理与预算管理的结合，实现基本支出与项目支出相结合，可以促进资源的合理配置，可以有效地解决上述问题。提高资产的使用效率，提高预算资金配置的合理有效性，有利于进一步深化部门预算体制的改革，以及为完善财政预算管理创造条件。

1.3.4 资产管理与预算管理相结合有利于实现国有资产合理配置、有效利用

资产管理与预算管理相结合，可以解决资产管理和预算管理脱节中存在的管预算（资

^① 港媒：中国首次审查“三公”支出 彰显决心回应民意 2011年6月28日中国新闻网 海外华文报摘 <http://www.chinanews.com/hb/2011/06-28/3141578.shtml>