

财政部财政科学研究所 编

热点与对策

2005—2006年度

财政研究报告

(下册)



中国财政经济出版社

热点与对策：
2005—2006 年度财政研究报告
下 册

财政部财政科学研究所 编

中国财政经济出版社

国有资产管理研究

构建全新的行政事业性国有资产管理体制

内容提要

行政事业性国有资产管理体制的建立与完善,不仅关系到行政性事业性国有资产资产管理水平的提高,而且关系到社会公共产品(服务)提供的效率。本研究报告从行政事业性国有资产管理体制改革着眼,提出构建不同政府级次的行政事业性国有资产管理体制的设想,主张由不同机构履行行政性国有资产管理与事业性国有资产管理的具体职能,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)，同时或随后在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，从而实现行政事业性国有资产的管理职能、监督职能、审计职能的分离，奠定权力相互制衡的体制基础。除此以外，研究报告还阐明了按政务支持类、社会公益类、自主经营类进行事业单位分类改革的主张和逐步把行政事业性国有资本预算纳入政府预算体系中的主张。

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。

（一）高度分散而且单位平均占用数额较小

全国近 4.2 万亿元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、十几亿元的资产。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。

（二）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。

（三）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。

（一）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。

（二）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。

（三）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

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。

（一）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。

（二）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門的分离，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。以中央政府级次为例，行政事业性国有资产管理机构设置见图 1。

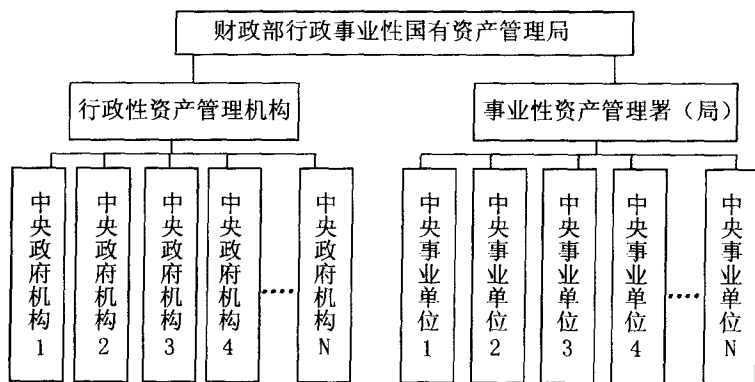


图 1 中央政府级次的行政事业性国有资产管理机构图

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管理权。对于事业单位所占用国有资产的管理，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。

（三）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（见图2）。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。

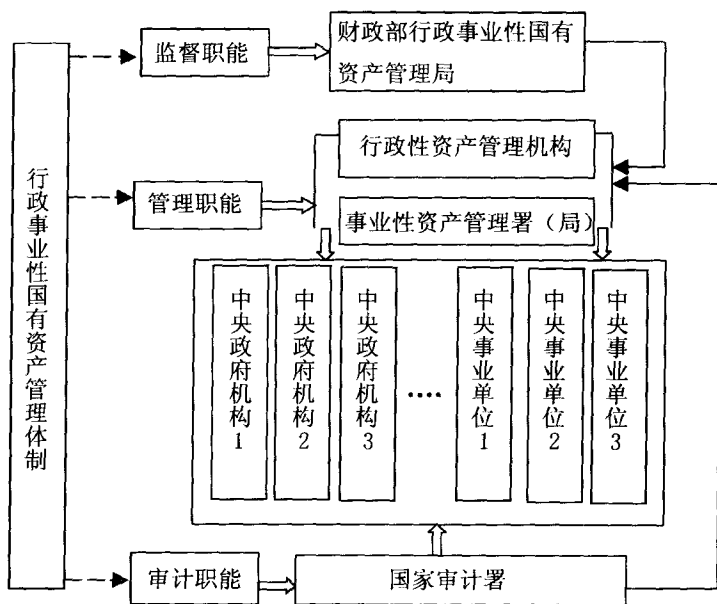


图2 中央政府级次的行政事业性国有资产管理体制

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。

（一）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，也有权了解提供公共产品（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。

（二）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