

广东省政府发展研究中心决策研究报告

广东省财政厅 广东省人民政府发展研究中心

广东省事业单位 国有资产管理 改革研究报告

Guangdongsheng Shiyedanwei
Guoyouzichan Guanli
Gaige Yanjiubaogao



暨南大学出版社
Jinan University Press

广东省政府发展研究中心决策研究报告

广东省事业单位 国有资产管理 改革研究报告

Guangdongsheng Shiyedanwei
Guoyouzichan Guanli
Gaige Yanjiubaogao

广东省财政厅 广东省人民政府发展研究中心



暨南大学出版社

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

广东省事业单位国有资产管理改革研究报告/广东省财政厅, 广东省人民政府发展研究中心. —广州: 暨南大学出版社, 2005. 12

(广东省政府发展研究中心决策研究报告)

ISBN 7-81079-645-3

I. 广… II. ①广…②广… III. 行政事业单位—国有资产—资产管理—经济体制改革—研究报告—广东省 IV. F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 125305 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学

电 话: 总编室 (8620) 85221601 85226581

营销部 (8620) 85227972 85220602 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编: 510630

网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 暨南大学出版社照排中心

印 刷: 暨南大学印刷厂

开 本: 890mm × 1240mm 1/16

印 张: 7.875

字 数: 183 千

版 次: 2005 年 12 月第 1 版

印 次: 2005 年 12 月第 1 次

定 价: 20.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

本研究报告荣获 2005 年度中国发展研究奖

本书编委会

主 任：谢鹏飞

副 主 任：周高雄 汪一洋 李鲁云

成 员：丁小伦 李建强 陈圣河 李树林 田 晖

执行编委：丁小伦 李建强

序 言

论 雅 苑

国有资产管理是老问题也是新问题，尤其是中共十六大提出深化国有资产管理体制改革的要求后，国有资产管理工作被推到一个新的阶段。但是，到目前为止，国有资产管理主要侧重于经营性资产的管理，至于非经营性和自然资源性国有资产的管理，不仅没有摆到与经营性资产管理同等重要的位置，而且缺乏相应的法律、法规、规章和政策。事实上，随着经济体制改革的深化、经济结构的根本性调整及国有资本从竞争性领域的逐渐退出，非经营性和自然资源性国有资产管理滞后与管理不到位的问题越来越突出。鉴于此，党的十六届三中全会提出要“建立健全国有金融资产、非经营性资产和自然资源等的监管制度”，非经营性国有资产的改革和管理问题被提上了议事日程。

非经营性国有资产这一领域有很大一块属于事业单位。据统计，目前中国各类事业单位有 130 多万个，工作人员有 2 900 多万人，国有资产高达 4 万多亿元；中国 70% 以上的科研人员、95% 以上的教师和医生都集中在各类事业单位，其各项事业经费支出占政府财政支出的 30% 以上。根据 2003 年决算统计，广东事业单位国有资产高达 2 770 亿元，占全省国有资产总量的 63%，数量规模可谓巨大。有效地管好这批国有资产，对优化国有资产的配置、提高国有资产的整体运营效率非常必要。

事业单位的国有资产，是以公益服务为目的的，是行使国家各项职能、维持国家机器正常运行的物质基础，是整个社会主义现代化建设事业的重要组成部分。随着政府职能转型以及事业单位本身的不断发展，事业单位国有资产管理工作得到了不同程度的加强，但整体水平并不高，发展也不均衡，管理工作仍停留在旧有体制的基础上，存在着产权不清、政事不分、事企不分、重复建设、闲置沉淀、绩效不明、事业发展与经济发展相脱节等诸多问题，财政资金无法真正集中用于社会公益型事业的发展，很多社会事业资源依然严重短缺，例如，农村基础卫生、义务教育等资金始终供给不足，远不能适应市场经济体制下事业单位持续、

稳定、协调发展的需要。所以，事业单位国有资产的管理体制改革不仅有必要，而且非常紧迫。

事业单位的国有资产管理问题与行政体制、财政体制等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，必然会进一步揭示矛盾，引出一系列现实的改革问题，这既是对经济 and 行政等相关体制已有改革的有效呼应，又是对事业单位国有资产深化改革的有效促进和推动。加强事业单位国有资产管理，对于我国深化经济体制改革、转变政府职能、促进社会事业发展、建立公共财政框架、提升政治文明以及其他方面的配套改革，都具有重要的现实意义和推动作用。

广东是我国改革开放的前沿阵地，一直致力于对包括行政事业性国有资产在内的国有资产保值增值。20世纪90年代中后期，广东省按照国家有关规定要求，完成了建国以来首次行政事业单位产权登记工作，加强了资产处置和非经营性资产转经营性资产的管理，行政事业性国有资产管理工作逐步走上正轨。2001年，为配合广东省预算编制改革，省财政厅在省直单位全面铺开了预算单位清产核资工作，许多部门在原有基础上建立和完善了财务、资产管理制度，强化了单位的内部管理。2004年，为加强对非经营性国有资产监管，省财政厅成立了行政事业资产管理处，专门负责制定非经营性国有资产的管理制度、完善非经营性资产的配置和处置等工作。近期，广东省委、省政府又决定对省直党政机关和事业单位的经营性资产实行分类处置；并要求各市对党政机关和事业单位的经营性资产进行清查、界定和处置，取得了很大成果。

但是，由于事业单位国有资产的形成比较复杂，资产结构异常繁杂，存量变化更是频繁，单位成分也有很多分类，性质也比较复杂，而且更为重要的是，对事业单位国有资产进行改革和管理必然会涉及到下一步事业单位改革的方向等问题。因此，国资机构、资产占用单位、理论与学术界虽然都感觉到了这个领域存在问题，漏洞很大，但却无从下手，导致现在事业单位国有资产管理还没有找到一条普遍行之有效的解决办法，也没有形成科学的管理框架。

近年来，虽然一些地方积极发扬首创、开拓精神，积极推进行政事业性资产管理改革，如上海、广西南宁、黑龙江大庆、河北廊坊、湖北老河口等地，都开展了行政事业性资产管理、公车改革和公务人员待遇标准化的有益探索。广东省南海市对行政事业性资产的信息化管理、韶关市推行的公共资产统管、广东邮电职业技术学院的企业化管理等改革措施，也取得了很好的成绩。但是，随着各项改革的进一步深化，事业单位国有资产管理存在的问题和矛盾的体制性与根源性原因日益突出。要建立现代事业性国有资产的管理体制，已不是单个县、市，甚至省的浅层次的改革措施所能奏效。当前的任务应转向在对各地改革经验教训总结的基础上，从整体和更大范围上对事业单位国有资产管理改革进行总体目标的设定和改革思路的总体设计与规划。为此，广东省财政厅和省府发展研究中心成立了联合课题组，撰写了“广东省事业单位国有资产管理改革研究报告”，该报告在总结了广东省事业单位国有资产管理与国外公共资产管理实践经验的基础上，提出了事业单位国有资产管理体制创新目标和总体改革思路。设立事业单位国有资产管理改革的社会目标、调控目标、公益目标和效益目标四大目标，并提出应结合事业单位改革分阶段、分步骤地建立现代事业单位国有资产管理

理体制。

“广东省事业单位国有资产管理改革研究报告”自提交省委、省政府以来，得到了多位省领导的高度重视，并给予了重要批示。中共中央政治局委员、广东省委书记张德江批示：“事业单位国有资产的管理是个大问题。这方面漏洞很多，潜力也很大。我认为改革事业单位国有资产的投入、管理问题，应该提到日程上来了。‘广东省事业单位国有资产管理改革研究报告’提出了可资借鉴的思路。”目前，广东省的事业单位国有资产管理改革工作正依照该报告的指导思想和原则开展工作。在未来几年，可以预见广东省事业单位国有资产管理的改革会使事业单位资产管理工作开拓新局，并能使国家财政投资效益得到很好的体现。现将该研究报告编辑公开出版，希望能对我国事业单位国有资产管理体制改革有所裨益，对披荆斩棘的改革者在艰难的跋涉中有所启发。

（作者系广东省政府副秘书长、省政府发展研究中心主任）

二〇〇五年十月八日

前 言

在广东省进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设进程、建设和谐广东新的发展阶段中，如何进一步搞好事业单位国有资产管理、优化资源配置、提高事业单位国有资产的运营效率，是提高党的执政能力的一项新任务。本报告通过广泛调查研究，基本摸清广东省事业单位国有资产的现状，分析存在的问题，结合现代事业制度的建立及事业单位体制改革的要求，提出改革现行事业单位国有资产管理的目标与办法，为广东省开展事业单位国有资产管理改革提供了科学依据。

本报告强调了开展广东省事业单位国有资产管理改革的必要性和重要性，阐述了搞好事业单位国有资产管理在深化事业单位体制改革过程中的核心作用。报告指出，事业单位国有资产管理改革是建立现代事业制度的内在要求，也是建立公共财政、提高财政资金使用效率、优化财政支出结构的重要基础。

本报告认真吸取了各省市改革的研究成果和实践经验，根据市场经济发展的一般规律，借鉴发达市场经济国家改革和发展公共事业的先进经验，结合我省各项事业改革与发展的实际情况，初步探讨和研究了广东省事业单位国有资产管理的总体改革思路与基本对策，并提供了诸多案例，供我们和决策者建立事业单位新的国有资产管理体制参考。

本报告就开展有效的事业单位国有资产管理改革，提出了以下四条主要目标：

（1）社会目标。按照公共财政体制的要求，重新划分、调整和规范政府与事业单位之间的责、权、利；重新界定、调整事业单位国有资产管理范围，并相应地调整财政事业经费的支出范围，制定政策引导社会资金共同发展社会各项事业，实现社会各项事业持续、稳定、协调发展。

（2）调控目标。通过实现事业单位国有资产的最佳配置，促进社会各项事业发展的规模、结构和布局调整，打破事业单位国有资产资源配置的行政化分割与部门或单位所有制，改变各地方、各部门、各单位“各自为政”的管理局面。通过政府事业单位国有资产管理部门的宏观调控及借助市场化与社会化的力量，根据事业发展需要调整和配置各类事业资源，实现公共事业资源配置与利用的最大化，在兼顾公平原则的基础上，不断提高各类事业资源

的利用效率。

(3) 公益目标。市场机制是配置资源的基础性方式。但在某些领域市场机制不是最佳的资源配置方式，存在市场失灵。为此，政府必须承担矫正的责任，通过必要的财政政策及事业单位国有资产的管理和经营来弥补市场缺陷，为社会成员提供公共产品和服务。

(4) 效益目标。建立健全绩效考核指标，确保事业单位国有资产发挥应有的社会效益和经济效益。事业单位国有资产一方面是一种以国家为代表的社会性资产，执行着一种社会职能；另一方面也是一种可经营性资产，参加市场的经营。因此，必须建立对事业单位绩效评价的社会效益评价指标体系和国有资产保值增值指标体系，以加强对事业单位国有资产的管理，实现资产使用的社会效益和经济效益的最大化。

不过，我们要预见，在实际中会有各种千差万别的情况出现，我们应充分估计各种困难，并根据具体情况设计更为具体的改革方案。不管怎样，是改革就会遇到阻力，各种因素也会影响改革的初衷，一帆风顺的改革是不存在的，重要的是在机会来临之时我们能够乘势而行。我们必须着眼于发展，担负起历史使命，通过事业单位国有资产管理体制的改革，推动事业单位机构改革的深入和发展。

目 录

序 言 / 谢鹏飞 1

前 言 1

第一章 事业单位国有资产管理改革势在必行 1

- 一、投资主体的过于单一不利于事业活动的市场化 2
- 二、管理体制的封闭性不利于事业资源配置的社会化 2
- 三、责任主体的模糊性不利于事业管理的规范化 4
- 四、绩效目标的宽泛性不利于事业效益发挥的最大化 5

第二章 广东省事业单位国有资产管理现状 7

一、概念与资产形成 7

二、基本现状 8

专栏 1 2003 年广东省事业单位国有资产固定资产情况表 9

专栏 2 2003 年广东省事业单位国有资产分类结构表 9

专栏 3 地方财政预算用于教科文卫等部门支出情况表 10

专栏 4 事业单位国有资产效益对比情况表 11

三、改革与探索 12

专栏5 2004年广东省邮电职业技术学院实行企业化管理部分考核指标 15

四、存在问题及原因分析 15

第三章 国内外的做法与经验借鉴 20

一、国内事业单位国有资产管理改革的经验 20

专栏6 上海市构建地方行政事业性国有资产委托授权管理体制 21

专栏7 广西省南宁市授权委托威宁资产经营有限责任公司管理和运营行政事业单位
国有资产及相关经济实体 22

专栏8 广东省韶关市统管公共资产,开展城市经营 23

专栏9 广东省佛山市南海区建立阳光国有资产管理制 24

二、国外公共服务机构资产管理的做法和经验 25

专栏10 西方发达国家运用市场机制管理公共资产的典型案例 26

专栏11 国外采用董事会或委员会自主管理资产的典型案例 27

专栏12 美国医疗机构资产的集团化管理 29

专栏13 美国高校多层次的绩效管理制 30

专栏14 美国非营利组织的监督体系 31

三、几点启示 31

第四章 改革的基本思路 34

一、指导思想 34

二、目标与原则 34

三、总体思路 36

第五章 对策与建议 40

一、明确定位 40

二、依法监管 41

三、分类管理 42

四、整合资源 43

五、引入竞争 45

六、绩效考核 46

附 录 48

1. 广东省国有资产管理局、广东省财政厅转发国家国有资产管理局、财政部关于印发《行政事业单位国有资产管理暂行办法》的通知 48
1995 年 3 月 24 日 粤国资〔1995〕48 号
附件：国家国有资产管理局、财政部关于印发《行政事业单位国有资产管理暂行办法》的通知 49
2. 国家国有资产管理局关于印发《行政事业单位国有资产产权登记实施办法》的通知 57
1995 年 6 月 15 日 国资事发〔1995〕31 号
附件：行政事业单位国有资产产权登记实施办法 58
3. 国家国有资产管理局关于颁发《事业单位非经营性资产转经营性资产管理实施办法》的通知 61
1995 年 9 月 13 日 国资事发〔1995〕89 号
附件：事业单位非经营性资产转经营性资产管理实施办法 62
4. 广东省国有资产管理局关于印发《广东省行政事业单位产权登记实施办法》的通知 65
1995 年 9 月 27 日 粤国资二〔1995〕4 号
附件：广东省行政事业单位产权登记实施办法 66
5. 广东省财政厅、广东省国有资产管理局转发国家国有资产管理局关于印发《行政事业单位国有资产处置管理实施办法》的通知 69
1995 年 11 月 28 日 粤国资二〔1995〕7 号
附件：国家国有资产管理局关于印发《行政事业单位国有资产处置管理实施办法》的通知 71
6. 国家国有资产管理局关于对一九九五年底前事业单位非经营性资产转经营性资产进行规范管理的通知 74
1996 年 4 月 12 日 国资事发〔1996〕17 号
7. 广东省国有资产管理局、广东省财政厅转发国家国有资产管理局、财政部关于加强事业单位非经营性资产转经营性资产评估、验资工作的通知 76
1996 年 9 月 21 日 粤国资二〔1996〕12 号
附件：国家国有资产管理局、财政部关于加强事业单位非经营性资产转经营性资产评估、验资工作的通知 77

8. 广东省人民政府批转省财政厅、国资局关于加强行政事业单位国有资产管理的请示的通知 79
1997年11月25日 粤府〔1997〕88号
附件：关于加强行政事业单位国有资产管理的请示 80
9. 国家国有资产管理局关于国有资产流失查处工作若干问题的通知 82
1998年1月12日 国资法规发〔1998〕2号
10. 广东省纪律检查委员会、广东省监察厅、广东省财政厅关于党政机关在机构改革中加强财务、国有资产管理的通知 85
2000年4月7日 粤纪发〔2000〕7号
11. 广东省财政厅转发财政部《国有资产评估管理若干问题的规定》的通知 87
2002年2月25日 粤财企〔2002〕40号
12. 广东省人民政府印发关于深化收支两条线改革进一步加强和规范非税收入管理意见的通知 90
2004年4月13日 粤府〔2004〕40号
13. 中华人民共和国国务院令 94
第411号
14. 广东省财政厅关于做好省文化体制改革试点单位清产核资工作的通知 98
2004年7月30日 粤财统〔2004〕24号
15. 广东省财政厅转发财政部关于加强政府非税收入管理的通知 103
2004年9月1日 粤财综〔2004〕168号
附件：财政部关于加强政府非税收入管理的通知 104

中国共产党第十六届中央委员会第四次全体会议作的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，把“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”作为我党不断提高构建社会主义和谐社会能力的重要举措之一。党的十一届三中全会以来，改革一直贯穿于社会主义现代化建设的全过程中，经济体制改革、行政管理体制改革都取得了令人瞩目的成就。尤其是经济体制改革使社会生产、分配、流通和消费的市场化程度不断提高，已初步形成比较完善的市场机制和多种所有制经济共同发展的格局。但以教育、文化、卫生、科技、广播电视、体育为主的事业单位（也是本报告研究的范围）的体制改革却相对滞后，被称为中国改革道路上的一道难以攻克的“堡垒”，相当不适应社会发展的客观需要。搞好事业单位国有资产管理与事业单位的体制改革息息相关，没有事业单位国有资产管理的改革，事业单位的体制改革就是不完整的。只有坚决破除目前存在的一系列体制性障碍，才能建立起以事业投资主体多元化、事业资源配置社会化、事业活动市场化、事业管理法制化为特征的现代事业制度；才能为广东省推进社会管理体制创新、建立和谐社会奠定坚实的基础。目前，广东省事业单位国有资产管理存在着种种不利于现代事业制度建立的弊端，使改革显得尤为紧迫和必要。

第一章 事业单位国有资产管理改革势在必行

事业单位国有资产管理是关于事业单位国有资产活动的各方面、各环节、各层次的组织与管理系统，是事业单位国有资产管理体制与管理方法的总和。事业单位国有资产管理主要包括：事业单位的国有资产投资管理、国有资产行政管理、非经营性与经营性国有资产管理以及国有资产效益管理等内容。

一、投资主体的过于单一不利于事业活动的市场化

现行事业单位国有资产投资管理的运行方式是在国家统一计划、分级管理的原则下组织投入运行的。目前,广东省各项社会事业的发展与投资主要是国家财政供给。它具有以下几种弊端:

(一) 事业发展与经济发展相脱节

沿袭传统计划经济体制,事业单位主要依靠国家财政供养。政府也主要管理事业投入,相对忽略事业产出,造成了事业经费不同程度的浪费和事业运行的效率不高。一是相当部分服务产品以系统内循环为主。以文化产品为例,很大程度上没有把文化当作经济生产的一个部门,其投入与产出极不相符,没有发挥出应有的作用。二是由于事业单位中大量的国有资产长期被排斥在市场经济领域之外,严重阻碍和抑制了教育培训市场、科技产品市场、体育健身市场、卫生保健市场、文化娱乐市场等“事业”型产品及其相关第三产业的市场化发展,造成各类精神文化产品的生产不足,不仅无法充分满足人们日益增长的各种精神消费和文化生活需求,而且这些市场的份额已经逐步被国外产品所占领。三是国有或公有事业单位的比例仍然过高。从文化产业公有制单位来看,所占比重为55.8%。在医疗卫生事业中,社会化程度更是明显偏低。据统计,2003年,国有、集体、联营、私营及其他所拥有的医院床位所占比例分别为94.2%、2.2%、0.4%、2%和1.2%。

(二) 抑制社会办事业的积极性

国家以指令性计划和行政手段管理事业单位,各项社会事业投资与管理均集中在政府手中,市场对社会事业的调节与控制基本上被政府行政管理所取代,民间资金办事业的基础极其薄弱。在广东省的医疗事业中,只有不到5%的份额由社会资金承担。事业主体的国有化,既扩大了政府的事业职能、增加了财政负担,又抑制了社会办事业的积极性和创造性,使一些社会事业资源依然短缺。广东省的教育、医疗卫生等都存在结构性资源短缺问题。例如,尽管政府一直十分重视对卫生事业的投入,但卫生资源始终跟不上,存在着高端医疗服务不足和低端医疗需求供给不足等问题。

(三) 限制了事业单位开展市场化运作

由于国家包办事业,社会融资渠道长期被忽略,事业单位的发展资金主要靠积累和政府投入。即使是企业化管理的事业单位,如传媒集团等,目前依然是事业法人,而不是企业法人。这种事业性质与定位决定了他们只能停留在生产经营状态而不能向资本运作领域迈进。

二、管理体制的封闭性不利于事业资源配置的社会化

现行事业单位国有资产行政管理方式是“分级管理”,即事业单位国有资产管理是按中

中央政府和地方政府的管理权能分别设立。目前，各级政府基本上是以行政化手段配置事业资源，它体现出的弊端有：

（一）资产闲置、沉淀

由于事业发展经费由各级财政部门统一支付，因此，从中央到地方，各行政管理部门都积极争设本部门和本地方所属的学校、科研机构、文化机构、卫生机构、体育机构等，并通过行政化手段配置事业资产，造成了各部门、各地区、各单位都追求“大而全”、“小而全”的资产设置；同时，由于出资人缺位导致的“产权资本虚置”，事业单位国有资产事实上变为部门所有，资产配置长期被分割与封闭，导致资产资源不能自由流动、存量资产沉淀、流量资产凝结、资产闲置严重。例如，各部门都拥有图书馆、体育馆、实验室、会议场、仪器设备、图书资料等，即使无用，部门之间也不能互通有无、互不开放，以致使用率低。

（二）重复建设、资源浪费

由于事业单位的国有资产被各部门、各地方、各单位相互分割，不仅造成有限的社会资源不合理的配置，也因为低水平的重复建设导致资源被大量浪费。以医疗卫生、广播、电视、报刊出版业最为典型。在同一地区有省级医院、市级医院、区级医院、部队医院、企业医院、高校医院等，这些医院往往都集中在中大城市，即使近在咫尺，所有医疗设备和信息都互不共享，反而为有限的医疗资源激烈竞争。例如，在肇庆这个只有 30 万人的城市，就有市一级以上医院 6 家。在媒体方面，市场有限资源被区域行政分割，各种传媒都依附于各级党政机关和事业团体，要实行兼并或跨行业、跨地区经营，遇到的阻力都相当大，难以按市场需求进行资源配置。2003 年，广东省公开发行业报纸 169 种，建有广播电台 22 座、电视台 24 座、县级广播电视台 75 座。特别是在经济欠发达地区，客户资源少，又没有财力支撑，无论是办报还是办电视台，都仅处于维持生存状态，形成大的上不去、小的淘汰不了的格局。

（三）封闭运行，影响配置效率

多年来事业单位的改革基本是沿着自收自支、搞活经营、减轻财政负担的思路来进行。事业单位国有资产的资源整合很少被提及，即使是调整也只能在本系统、本区域有限的范围内进行。例如，广东省广播影视集团的组建，就遇到目前国有资产实行属地管理的体制性障碍。广播影视集团仍属事业单位，按现有政策事业单位资产整合只能采取划拨的方式，无法按照现代企业制度实行规范的股份制改造，在集团内部也无法形成以出资关系为基础形成的法人治理结构，地方的国有资产如果实行划拨，统一由省级管理，就切断了和地方的利益关系，地方国有资产管理部門也无法监管，势必对地方利益产生影响。由于不能进入市场配置资源的领域，事业单位国有资产的真正价值就得不到相应的体现和实现，这必然会影响全社会资源配置的效率。