

行政事业性 国有资产管理 绩效评价研究

XINGZHENG SHIYEXING GUOYOU ZICHAN GUANLI
JIXIAO PINGJIA YANJIU

谭 静◎著



经济科学出版社
Economic Science Press

行政事业性 国有资产管理 绩效评价研究

XINGZHENGSHIYEXING GUOYOU ZICHAN GUANLI
JIXIAO JINGJI

谭 静◎著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

行政事业性国有资产管理绩效评价研究 / 谭静著.
—北京: 经济科学出版社, 2013. 12
ISBN 978 - 7 - 5141 - 1481 - 2

I. ①行… II. ①谭… III. ①行政事业单位 - 国有
资产 - 资产管理 - 中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 264178 号

责任编辑: 段钢

责任校对: 杨晓莹

责任印制: 邱



行政事业性国有资产管理绩效评价研究

谭 静 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcs. tmall. com](http://jjkxcs.tmall.com)

北京万友印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 12.5 印张 200000 字

2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1481 - 2 定价: 39.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

前 言

行政事业性国有资产与经营性国有资产、资源性国有资产、金融性国有资产共同构成了我国国有资产的完整体系。长期以来，经营性国有资产的管理备受关注，不论是资产存量规模还是资产增长速度都远远超过行政事业性国有资产。而且，在以往“重预算、轻资产”的财政管理理念指导下，行政事业性国有资产管理相较于预算管理远远没有得到应有重视。但是，随着我国经济社会的不断发展和国家财力的不断增强，社会公众对公共产品和公共服务的需求不断增长，各级财政对于公共事业的投入力度不断加大。与此相应的便是行政事业性国有资产规模的不断扩大和持续增长。随着我国市场经济的不断健全与完善，政府逐步从竞争性领域退出，预计未来5~10年我国行政事业性国有资产尤其是事业性国有资产将会呈现快速增长趋势，甚至会超过经营性国有资产的增长。因此，如何分配好、使用好和管理好事关公共利益的巨额行政事业性国有资产成为摆在各级政府面前的一项艰巨而紧迫的任务。2006年《行政单位国有资产管理暂行办法》（财政部35号令）和《事业单位国有资产管理暂行办法》（财政部36号令）（以下简称财政部“两令”）的制定和出台，把我国行政事业性国有资产管理推向了一个全新的阶段。随后从中央到地方都加大了对行政事业性国有资产管理的重视力度，陆续制定并出台了一系列针对资产管理各个环节的具体制度和办法，对于提高管理效率和管理质量起到了重要作用。但是，行政事业性国有资产“公共产权”的特殊性质导致了行政事业单位自觉、自愿加强资产管理的积极性、主

动性和责任意识都相对较差,对于已经制定和出台的各项制度、规范的执行力度不大。总之,在现有体制和思维模式下,试图只依靠行政事业单位的自我管理是难以实现行政事业性国有资产管理提高绩效水平的根本目标的。因此,尽快引入绩效管理理念并积极探索适合我国国情的行政事业性国有资产管理绩效评价体系成为国有资产管理突破性进展和公共财政管理目标实现的有效手段。

本书以委托代理理论、公共财政理论、产权理论与超产权理论、绩效预算理论、新公共管理理论、为顾客服务理论等与绩效管理相关的各项理论为指导,立足我国行政事业性国有资产管理的现有体制机制和法律制度框架,客观分析了我国行政事业性国有资产管理中存在的“家底不清、结构不合理、占用不公平、运行效率不高”等问题以及现阶段推进行政事业性国有资产管理绩效评价面临的主要障碍和阻力。在对国外政府支出绩效评价和政府资产管理绩效评价以及国内经营性国有资产管理绩效评价的做法和经验进行全面分析的前提下,深刻剖析了我国行政事业性国有资产管理绩效评价的特点、重要性与可行性、目标定位、指标选取的基本原则和方法等,初步构建了一个“集主管部门评价、行政事业单位评价、社会公众评价和第三方独立主体评价于一体,年度绩效评价和跨年度绩效评价相结合,完善的指标体系为载体,规范的评价机制和流程为保障”的动态、高效、综合的行政事业性国有资产管理绩效评价体系。同时,本书始终本着将“绩效理念”渗透到行政事业性国有资产管理全过程的原则,按照差异化的设计思路,提出了与上述行政事业性国有资产管理绩效评价体系相适应的行政事业性国有资产管理绩效评价的分类、分层指标体系和具体指标,以期对我国行政事业性国有资产管理绩效水平的提高和行政事业单位提供公共产品和服务能力的提升有所帮助。为了确保行政事业性国有资产管理绩效评价各项工作能顺利推进并落到实处,本书还提出要同步跟进包括完善行政事业性国有资产管理的法律制度体系、构建统一的行政事业性国有资产管理组织架构、推进政府会计标准的制定与出台、尽快研究并实施行政事业性国有资本预算制度、建

立严格的行政事业性国有资产管理绩效问责机制和搭建行政事业性国有资产管理绩效评价信息平台等在内的各项配套改革。

作 者

2013 年 10 月

目 录

第1章 导论	1
1.1 研究背景及意义	2
1.1.1 研究背景	2
1.1.2 研究意义	7
1.2 国内外文献综述及研究现状	9
1.2.1 国内文献综述及研究现状	9
1.2.2 国外文献综述及研究现状	18
1.3 研究方法和框架体系	20
1.3.1 研究方法	21
1.3.2 框架体系	23
1.4 研究的难点和创新点	27
1.4.1 主要难点	28
1.4.2 主要创新点	30
第2章 我国行政事业性国有资产管理概况	33
2.1 行政事业性国有资产的构成及规模增长	34
2.1.1 基本构成与价值表现	34
2.1.2 规模增长特点与原因	37

2.2 行政事业性国有资产管理体制与法律制度体系·····	42
2.2.1 现行管理体制·····	42
2.2.2 法律制度体系·····	43
2.3 我国行政事业性国有资产管理的实践探索·····	46
2.3.1 创新配置管理·····	46
2.3.2 重视产权管理·····	48
2.3.3 强化收入管理·····	50
2.3.4 加快信息化建设·····	53
2.4 行政事业性国有资产管理仍然面临诸多问题·····	55
2.4.1 存量资产家底不清·····	55
2.4.2 资产结构不尽合理·····	56
2.4.3 资产占用尚不公平·····	56
2.4.4 资产运行效率不高·····	57

第3章 引入行政事业性国有资产管理绩效评价体系的迫切性····· 59

3.1 行政事业性国有资产管理绩效评价的特点·····	59
3.1.1 财政支出绩效评价的有效延伸·····	60
3.1.2 政府绩效评价的重要组成部分·····	61
3.1.3 区别于企业经营性国有资产绩效评价·····	61
3.2 行政事业性国有资产管理绩效评价的必要性与可行性·····	62
3.2.1 强化单位责任意识的有效手段·····	63
3.2.2 提高资产管理效率的必要方法·····	64
3.2.3 推动预算管理科学化的重要依据·····	65
3.2.4 深化公共财政改革的必由路径·····	65
3.2.5 强化财政监管的有效措施·····	66

3.3 开展绩效评价面临的主要问题	67
3.3.1 绩效观念淡薄	68
3.3.2 管理体制不顺	69
3.3.3 基础工作弱化	70
3.3.4 评价机制缺失	71
3.3.5 专业人才匮乏	72
第4章 绩效管理的相关理论与国内外实践	74
4.1 绩效评价的理论依据	74
4.1.1 公共产品理论	75
4.1.2 产权理论与超产权理论	76
4.1.3 委托代理理论	77
4.1.4 绩效预算理论	79
4.1.5 公共管理理论	80
4.1.6 为顾客服务理论	81
4.2 国外绩效评价的实践经验	82
4.2.1 国外政府公共支出绩效评价的实践经验	82
4.2.2 国外政府公共资产绩效管理的实践经验	91
4.3 我国国有资产管理绩效评价的实践探索	95
4.3.1 企业国有资产管理绩效评价的实践经验	96
4.3.2 我国行政事业性国有资产管理绩效评价的 探索	99
第5章 行政事业性国有资产管理绩效评价的基本 思路	101
5.1 目标定位	102
5.1.1 总体目标	102
5.1.2 近期目标	102

5.1.3	中长期目标	103
5.2	绩效评价原则	103
5.2.1	绩效评价与预算管理相结合	104
5.2.2	绩效评价与财务管理相结合	104
5.2.3	绩效评价与信息公开相结合	105
5.2.4	绩效评价与奖惩机制相结合	106
5.2.5	绩效评价与政府改革相结合	106
5.3	绩效评价方法	107
5.3.1	行政评价为主、社会评价为辅	107
5.3.2	外部评价为主、自我评价为辅	108
5.3.3	过程评价为主、结果评价为辅	108
5.4	绩效评价推进步骤	109
5.4.1	先试点、后推广	109
5.4.2	先中央、后地方	110
5.4.3	先通用、后专用	110

第6章 行政事业性国有资产管理绩效评价体系

	构建	111
6.1	参与主体	112
6.1.1	主管部门	112
6.1.2	行政事业单位	114
6.1.3	社会公众	115
6.1.4	第三方独立主体	116
6.2	评价类别	117
6.2.1	短期的年度绩效评价	117
6.2.2	中长期的跨年度绩效评价	118
6.3	评价指标确立	119
6.3.1	指标确立原则	119

6.3.2 评价重点	122
6.4 评价工作机制和实施流程	123
第7章 行政事业性国有资产管理绩效评价指标设计	126
7.1 评价指标的分类和分层	127
7.1.1 分类别设计评价指标	127
7.1.2 分层次设计评价指标	128
7.2 指标内涵与赋值标准	129
7.2.1 资产保障水平指标	129
7.2.2 资产管理能力指标	133
7.2.3 资产运行效率指标	134
7.2.4 资产运行及管理效果指标	139
7.3 确定指标权重	147
7.4 指标信息获取与评价结果计算	152
7.5 评价报告撰写及运用	153
7.6 中央本级行政单位车辆资产管理绩效评价体系构建	154
第8章 行政事业性国有资产管理绩效评价的配套改革	162
8.1 完善行政事业性国有资产管理法律制度体系	162
8.1.1 制定并出台《行政事业性国有资产管理法》	163
8.1.2 细化行政事业性国有资产管理及绩效评价的具体制度	163
8.2 健全行政事业性国有资产管理组织架构	164
8.2.1 强化财政部门的行政综合监管	164

8.2.2	依托资产管理机构的专业管理	166
8.2.3	重视审计部门的独立审计	168
8.3	推进政府会计标准的制定与出台	169
8.3.1	健全政府会计体系是绩效评价的重要前提	169
8.3.2	加快政府会计标准的制定与出台	171
8.4	实施行政事业性国有资本预算制度	171
8.4.1	国有资本预算体系的组成部分	171
8.4.2	应尽快推动事业性国有资本预算工作	172
8.4.3	实现“两个预算”的有效对接	173
8.5	建立行政事业性国有资产管理绩效问责机制	174
8.6	搭建行政事业性国有资产管理绩效评价信息系统	175
参考文献		178
后记		190

第 1 章

导 论

行政事业性国有资产管理作为我国财政管理的重要组成部分，长期以来，在“重预算、轻资产”思维的影响下未得到应有的重视。随着我国财政管理各项改革的深入推进，行政事业性国有资产管理工作被提上财政改革日程并得到各级政府的高度重视。2006 年，财政部“两令”的制定并出台，标志着我国行政事业性国有资产管理跨入了一个崭新的阶段。经过几年的努力和探索，我国行政事业性国有资产管理取得了显著成效。但是，由于缺乏有效的绩效评价机制，行政事业单位的国有资产管理意识依然淡薄、资产管理的积极性和主动性较弱，整个行政事业性国有资产管理工作缺乏内在动力和外部压力。因此，探索并建立一套完善的行政事业性国有资产管理绩效评价体系是未来深化行政事业性国有资产管理改革，推进资产管理与预算管理相结合和实现财政管理科学化、精细化的必由路径。目前我国中央本级虽然针对行政事业性国有资产管理绩效评价开展过相关调研，但评价工作一直没有开展。一些地方政府虽然已经着手开展行政事业性国有资产管理绩效评价工作，但工作进展缓慢且成效一般。而且，学术界针对行政事业性国有资产管理绩效评价的研究成果也是寥寥无几。总之，不论从实际资产管理工作的需要看，还是从学术研究

的角度分析,行政事业性国有资产管理绩效评价体系研究仍然属于一项新的且极富挑战性的课题。因此,本书的选题具有较高的现实意义和理论意义。当然,受各种因素影响,本书的研究也面临很多难点,有待进一步深入研究和探讨。在此,需要特别指出的是,本书所研究的行政事业性国有资产管理绩效评价不同于行政事业单位管理的绩效评价。行政事业性国有资产管理绩效评价是对行政事业单位占有、使用和管理国有资产的行为及其产生效果的评价,而不是对行政事业单位自身运行效率的评价。

1.1

研究背景及意义

随着我国行政事业性国有资产规模的不断增长,固有的“重预算、轻资产”的管理理念和思路已经严重影响到整个财政管理的效率和水平。重视和加强行政事业性国有资产管理成为财政管理和预算管理改革进一步深化和突破性发展的必然选择。为此,财政部从2006年制定和出台了“两令”,并陆续开展了包括资产配置、使用和处置等各环节的一系列改革。即便如此,目前我国行政事业性国有资产管理仍然缺乏动力和压力。究其根源,主要是缺乏有效的绩效评价和责任机制。因此,本书以行政事业性国有资产管理绩效评价为切入点进行研究具有重要的现实意义和理论意义。

1.1.1 研究背景

1.1.1.1 行政事业性国有资产的规模将随经济社会发展而不断增长

行政事业性国有资产是行政事业单位占有、使用的,依法确认为国家所有的经济资源的总称,是我国各级政府部门和行政事业单位履行各项公共职能、国家机器得以有效运转的重要前提和物质基础。行

政事业性国有资产是我国规模庞大的国有资产的重要组成部分。加强行政事业性国有资产管理是我国国有资产管理改革的题中应有之义。然而,长期以来我国相关资产管理部门始终把“经营性国有资产管理”作为重点甚至代替行政事业性国有资产管理。这种管理思路直接导致我国行政事业性国有资产管理长期处于无人问津的混乱和低效运转状态。新中国成立以来,我国行政事业性国有资产保持了持续增长势头,尤其是改革开放以来,我国经济高速发展,财政收入不断增长,对行政事业单位投入大幅增加,我国行政事业性国有资产实现了迅猛增长。据调查,从新中国成立初期到2000年的大约50年间,我国行政事业性国有资产的增长速度超过了同期国有资产总量的增长率,实现了年均约12.4%的增长。其中,新中国成立初到20世纪80年代,我国行政事业性国有资产年均增长略低于同期国有资产总量的增长,但高于同期GDP的增长速度。1980~1996年,行政事业性国有资产的年均增长率均低于同期国有资产总量和GDP的增长率。不过,自1996年以来我国行政事业性国有资产就以高于同期国有资产总量和GDP增长率的速度保持了连续高增长。

2006年12月至2007年10月,财政部以2006年12月31日为基准日,针对150个中央部门和36个省、自治区、直辖市、计划单列市,共计67.2万户独立核算的行政事业单位开展了全国性的行政事业性国有资产清查摸底工作。为了确保清查工作的客观公正性和清查工作质量,财政部引入社会中介机构和委托财政部驻各地专员办对资产清查工作开展专项审计。根据最终清查结果统计,截至2006年12月31日,我国行政事业单位国有资产总额达到8.01万亿元,行政事业性国有净资产总额为5.31万亿元,占全部国有净资产总额的35.14%。据2009年财政部门决算报告统计,截至2009年12月31日,全国行政事业单位国有资产总额高达10.41万亿元,扣除负债后净资产总额为6.8930万亿元。据2010年财政部门决算报告统计,截至2010年12月31日,全国行政事业单位国有资产总额高达11.968万亿元,扣除负债后净资产总额为7.7635万亿元。1998~2010年全

国行政事业性国有资产净资产总额增长趋势见图 1-1。

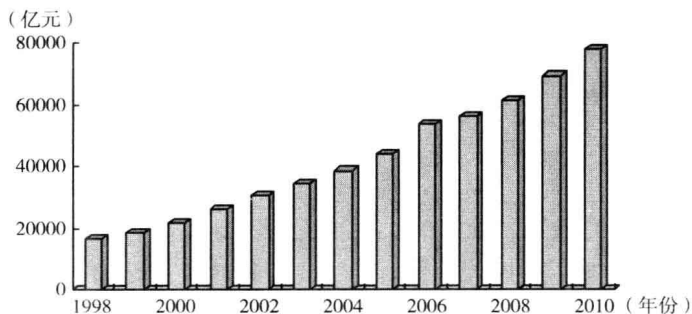


图 1-1 1998~2010 年全国行政事业性国有资产净资产总额增长趋势

资料来源：根据财政部 2010 年决算数据整理。

随着我国经济的高速发展和财政实力的不断增强，加之社会公共需求的不断提高，我国行政事业性国有资产的规模必将会在原有快速增长的基础上继续加速增长，甚至会超过经营性国有资产的增长速度。尤其是随着我国公共财政体制改革和国有企业改革的不断深入，国有资本将逐步从工业、交通运输、建筑业、地质勘察、贸易行业、仓储业、商业及餐饮业、邮电通信业、金融保险业、农林牧渔业等竞争性领域行业退出，由此将导致我国国有资产结构布局发生重大变化。经营性国有资产退出竞争性领域后将转而投向教育、卫生等关系民生的公共领域，即主要以行政事业性国有资产尤其是事业性国有资产的形式存在。经营性国有资产在整个国有资产中的比重将逐步降低，而行政事业性国有资产的比重则会不断提高。与此相应，行政事业性国有资产管理的任务也将更加艰巨，责任也将更大。行政事业性国有资产尤其是事业性国有资产管理将会成为整个国有资产管理的重点，绩效评价体系的构建也会成为行政事业性国有资产管理改革的重心和难点。

1.1.1.2 “重预算、轻资产”的思路严重影响了财政管理的整体效率和质量

20世纪末我国开始了着眼于财政支出的预算管理制度改革。改革十几年来,我国财政预算管理制度在预算编制、执行和监督等方面取得了显著成效。如预算编制方面的部门预算改革、政府收支分类改革等,预算执行方面的国库集中收付制度、“收支两条线”改革和政府采购制度等。但是,我国的预算管理改革自始至终是“就预算论预算”,预算管理与资产管理严重脱节。而且长期以来,我国财政管理遵循的是“重预算、轻资产”的管理思路,甚至将财政管理等同于预算管理,严重忽视了资产管理对整个财政管理的重要性。由此导致很多行政事业单位将预算申请作为头等大事,全然不管预算执行的效果与效率;只关心资产的购置,而对资产的日常管理和维护不加以重视。2006年财政部“两令”的制定与出台,标志着我国行政事业性国有资产管理工作的迈上了一个崭新的台阶。“两令”中明确规定了资产管理应当与预算管理相结合。但是由于该规定原则性强、可操作性差,加之缺乏后续的配套措施和实施细则,因而具体管理工作实践中资产管理与预算管理仍然处于实质上的分离状态。

作为单个利益主体,行政事业单位往往会将部门利益的最大化和争取更多的财政资金投入作为管理的重点。而资产管理工作的长期滞后以及资产管理与预算管理“两张皮”的分裂格局,必然会导致预算管理部门在批复各预算单位上报的预算时缺乏客观依据,“拍脑袋”随意决定预算的事情经常发生。在资产信息不对称又缺乏有效数据支持的情况下,预算管理部门很难做出客观、公正的财政资金分配方案,经验、情感以及领导人个人意志便成为预算批复的重要依据。由此导致财政资金流向的不均衡和财政支出结构的不合理,有的单位资金充裕甚至过剩,有的单位资金严重缺乏甚至难以满足正常工作需要,行政事业性国有资产“贫富不均”,强者恒强、弱者更弱。这种财政资金分配的思路和方法背离了公共财政为社会公众提供公共产品和服务的目标与宗旨,严重影响了财政管理的整体效率和水