

国外非经营性国有资产监管模式对比分析

■ 魏艺 张少敏 中南财经政法大学

中图分类号: F832

文献标识: A

文章编号: 1006-7833(2010) 10-082-01

摘要 非经营性国有资产在我国经济、政治和社会等各方面发挥着十分重要的作用, 其在我国国有资产中的比重也越来越大。如何监管非经营性国有资产使其发挥最大的效用, 是当前我国各界关注的问题。学习国外非经营性国有资产监管的经验, 积极探索适应市场经济要求的新型的非经营性国有资产监管模式非常必要。

关键词 非经营性国有资产 国外监管模式 不同点 共性

国内很多学者把国外管理非经营性国有资产的模式归结为四类: 日韩模式即财政部-主管部门模式, 德澳模式即财政部直属局模式, 美加模式即财政部-管理局模式, 巴西模式即预算局-管理局模式。然而即使是一个模式不同国家之间也有不同的特点。例如德澳模式, 德澳模式的突出特点就是由财政部门统一管理所有政府资产, 并通过财政部门下设资产管理局来实施具体管理。但是德国和澳大利亚在机构的设置上不完全一致。德国的联邦、州、乡镇三级政府都设有专门的政府资产管理部门, 它们均隶属于同级政府的财政部门。财政部联邦资产管理局是管理联邦资产的主要部门, 负责资产管理的大部分具体工作, 但财政部仍负责资产的预算管理, 并对一些重要资产的出售, 如土地及其附属物的出售, 实行审批。澳大利亚联邦资产主要由财政部下属的资产管理局负责, 具体包括房产、车辆的配置、维修和保养。联邦、州和地方政府中实施具体的资产管理的机构, 都要向同级财政部门报告资产管理的情况。同时财政部对资产管理机构及其他部门的资产保留一定的控制权, 主要表现在财政部要制定资产使用、消耗、转移的规章制度和标准等。

通过对比分析还可以发现虽然不同国家有不同的非经营性国有资产监管模式, 但是各个模式之间有一些共通性, 分析这些共通性对于构建我国非经营性国有资产管理监督体制有着重要的意义。具体如下:

一、统一的管理部门

世界各国虽然没有统一的公共资产管理模式, 但有一个共同点就是各国都有统一的管理机构和专门机构进行负责。世界各国公共资产的管理都有由专门机构负责。日本和韩国是分别由财务省和财政经济部直接负责; 德国成立了隶属于财政部的资产管理局, 澳大利亚成立了隶属于财政部的资产采购局、资产管理局、资产出售局; 美国和加拿大在财政部门外, 分别成立了总务署和公共工程和政府服务部负责具体事务。专门机构为公共资产管理提供了组织保证, 促进了公共资产管理水平的提高。

二、管理部门多以财政部门为主导

除了巴西, 其他国家都是以财政部门为主导管理政府行政性国有资产, 财政部门制定公共资产管理的规章制度。虽然日韩、德澳、美加都是有财政部门负责管理非经营性国有资产, 但在不同的管理模式, 财政部门的职责范围

也有所差异。在日本和韩国公共资产的管理直接由财政部门负责, 而在美国和加拿大财政部门仅仅负责行政性资产管理规章制度的制定和预算管理。但是无论是哪一种管理模式, 都离不开财政部门的管理。在不同的管理模式, 资产管理机构与财政部门的关系不同。在日本和韩国, 资产使用单位各自的行政主管部门直接负责行政资产的管理。在德国和澳大利亚, 管理局及其分支机构直属于财政部, 在美国和加拿大, 资产管理机构独立于财政部门, 财政部主要负责预算管理和规章制度的制定。

三、有完善的法律体系

有完善的非经营性国有资产监督管理的法律体系和依法监督管理非经营性国有资产是发达国家的共同特征。发达国家国有资产管理的各个方面均有法律依据, 并且立法的层次比较高, 大多数是有国会通过。例如, 日本、韩国公共资产管理主要以《国有资产法》为法律依据。美国和加拿大国有资产管理也采取法制化管理形式, 其特点是联邦政府资产管理的法律与相关的普适性法律相结合, 确立了联邦政府资产管理的政策、方法和组织管理体制。德国和澳大利亚国有资产管理也采取法制化管理形式, 德国的国家宪法明确了联邦、州和地方三级政府国有资产管理体制。巴西联邦宪法是政府资产管理的根本法律基础, 对联邦政府资产的范围及管理原则作了明确规定。

四、实行分类管理

美国按资产性质分为动产和不动产; 日本按资产用途, 将国有资产分为行政资产和普通资产。日本政府资产的分类与我国将国有资产分为行政事业性国有资产和企业性国有资产的方式类似。各国在分类方法上虽然有差异, 但对政府资产实行分类管理上认识基本一致。

五、完善的预算管理体系

日本、美国、加拿大等国都有完善的政府资产预算体系。费用预算由政府资产的集中(综合)管理机构统一管理和分配。日本、美国的预算费用要通过财务省(日本)、国会(美国)审定和批准。费用预算由政府资产的集中(综合)管理机构统一管理和分配的做法, 既可保证各政府部门办公用房能够合理配置, 消除苦乐不均现象; 也有利于节约开支, 降低费用。

参考文献:

- [1] 财政部行政政法司行政资产处. 行政资产管理模式的国际比较. 国有资产管理. 2005(4).
- [2] 陆庆平, 陈学安, 吕建平. 美国、加拿大政府资产管理及启示. 国有资产管理. 2002(12).
- [3] 吴红卫. 论非经营性国有资产的监督管理. 中央财经大学学报. 2007(6).
- [4] G. Stigler. The Theory of Economic Regulation. Bell Journal of Economics and Management Science. 1971.