

# 国内外行政事业国有资产管理模式的比较与借鉴

李 平

## 一、行政事业国有资产管理国外模式

世界上很多国家在政府行政事业资产管理方面进行了积极的探讨和实践,其管理体制也各具特色。这取决于各国的政治体制、行政管理体制和财政管理体制。以下是世界主要国家中几种较具特色的行政事业国有资产管理模式。

(1)韩日模式,由财政部直接负责政府公共资产的管理。韩日两国的行政事业国有资产管理模式可以概括为“财政部门——主管部门”模式,即由财政部门负责行政事业国有资产综合管理,由各主管部门负责资产具体管理。韩日模式的主要特点是:韩国实行“多级负责、分类管理”,财政经济部统筹和管理全国国有资产。韩国国有资产由中央政府和地方政府多级负责,中央政府各部门和团体分别具体管理所属部门和团体的国有资产,地方的国有资产经财政经济部委托,由直辖市、道、自治政府总管,并通过直辖市、道、自治政府将管理责任下放到各市、郡管理;韩国对国有资产实行计划管理。由财政经济部按程序编制管理计划和预算并组织实施。韩国国有资产的处置也是按管理计划实施;日本行政事业资产管理采取法制化管理形式。主要以《国有资产法》为法律依据,同时还受《财政法》、《会计法》等法律的管制;日本财务省负责国有资产的管理,是国有资产的主管部门。日本对国有资产进行分类管理,有综合管理、行政事业资产管理和普通资产管理三类;日本行政事业国有资产管理有

严格的登记和报告制度。

(2)德澳模式,由隶属于财政部的资产管理局负责联邦政府公共资产管理。德澳模式,可以概括为“财政部门——财政部门资产管理局”模式,即由财政部门直接所属的资产管理局负责管理行政事业国有资产,主要以德国和澳大利亚为代表,联邦政府资产由财政部门所属的机构负责,并在全国成立分支机构管理分布全国的联邦资产。德澳模式的主要特点是:在财政部门下设立资产管理局统一管理政府资产,这是德澳模式的突出特点。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;德澳资产管理机构对政府资产管理的目的:一是保证资产管理与政府的职能和公众的需要相配套;二是增强资产运作的经济性和有效性;三是资产管理必须合法;四是确保资产管理的方法、过程和结果能够被相关各方所接受;澳大利亚对政府资产管理坚持以市场为基础的运作模式。政府将资产分为可由市场完全运作的经营性资产、可参考市场模式运作的非经营性资产以及不能按市场模式运作的资产;德国对政府资产管理始终以实物管理和资产预算管理相结合为主要特点。联邦政府资产的实物管理,包括房屋、地产、汽车、办公设备等资产的管理。地产是政府资产最主要的部分,既包括无建筑物的土地,也包括上面有建筑物的土地,政府资产管理局负责地产的登记、购置、出售、出租和维修等。地产的销售需经过财政部的批准,在州和乡镇还需要经当地议会批准。资产的预算管理作为联邦

政府预算管理的重要组成部分,体现了德国财政科学管理、经济高效的显著特点。地产的预算管理,政府对地产的支出在财政投资性支出中占有相当的比重,地产出售的收入和租金收入是财政收入的组成部分;资产从形成到处置的全过程管理。澳大利亚财政部和金融管理部下设资产采购局、资产管理局、资产出售局,分别负责政府资产采购、管理和出售,构成了资产从形成(入口)到处置(出口)的全过程管理链条。

(3)美加模式,管理制度、资产预算由财政部负责,日常管理由独立于财政部的机构负责。美加模式中,财政部负责政府资产预算管理,制定统一的管理制度和法规,并单独设立专门的资产管理机构,负责政府资产管理的具体事务。该模式也可以概括为“财政部——资产管理局”模式,以美国、加拿大等国家为代表。美国和加拿大政府资产的界定比较简单,联邦政府资产管理的对象为动产(主要是公务车)和不动产(主要是办公用房、地产)。美加模式的主要特点是:有完善的资产管理法律体系。美国和加拿大资产管理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,共同完成联邦政府资产的管理活动;所有权和管理权合一的三级政府分权管理体制。美加模式对全国的政府资产实行联邦政府、州(加拿大为省)政府及地方政府所有权和管理权合一的三级政府分权管理体制。按照事权划分原则,三级政府分别承担不同的事务管理并享有相应的管理权力。联邦政府资产管理的总体原则是“集中管理、分散使用”,联邦政府的资产由联邦专门资产管理机构统一管理;严格的预算管理及绩效考核。在各级政府中,虽然政府资产管理机构的名称、规格、人员编制等各不相同,职责范围也不完全一样,但无论采取何种管理形式,预算管理都特别严格。政府各个部门的资产由自己进行管理,物资采购由预算控制,各个部门内设专人负责采购工作;集中化、专业化的房产及车辆管理。房产及车辆是政府资产中单位价值较大的主要资产,对其实行集中化管理、专业化管理是美国和加拿大的共同做法;完善的信息化管理系统。美国和加拿大两国在资产管理上均有一套完善的信息化管理系统,借助现代计算机技术手段,政府资产管理部门能够清

楚地掌握联邦政府的资产现状;规范化、程序化的闲置资产处置管理。重视闲置资产的处置管理也是美加模式的一个显著特点。处置政府闲置资产坚持以下原则:使资产获得最大经济价值;为各部门提供效率高、效益好的服务;按闲置资产现状就地销售,减少交易的法律风险;出售要有竞争,公开、公平、公正,经得起检验。

## 二、行政事业国有资产概念的比较

这里有几个概念容易混淆,即政府资产、行政事业资产、公用资产、公共资产,而这几个概念在不同国家资产的外延和内涵是大相径庭的。对应我国行政事业国有资产的概念,国外行政事业资产的定义可以归纳为以下几种。

第一种是美加定义法,称作政府资产,由于美加两国一般不向政府工作人员提供公务员宿舍,因此对政府资产的界定比较简单,政府资产的范围仅局限于政府办公所用的资产,主要包括房产和车辆等,仅与我国的行政单位国有资产定义方式相同。第二种是澳大利亚式,政府资产包括政府办公楼、公务员宿舍等行政资产,森林、土地、河流等公共资源,公园、道路、水电气等基础设施,学校、警察局、医院等公共服务设施。第三种是德国政府资产,又称为公共资产,指政府投资形成的资产,既包括有形资产,如建筑物、汽车等,也包括无形资产,如政府持有的股票、土地使用权、提供的贷款等,与我国的行政单位国有资产和事业单位国有资产定义方式相同。第四种是韩日定义法,韩日两国把国有资产主要划分为行政事业资产和其他资产,其中行政事业资产包括公用资产、公共资产和企业资产,经营性的国有企业资产也纳入到行政事业资产管理框架之中;公用资产主要包括政府办公大楼、国立学校和医院、公务员宿舍以及附带设施和土地,与我国的行政单位国有资产和事业单位国有资产定义方式相同;公共资产指的是用于公共目的的财产,包括公园、公路等公共设施和森林、河流等公共资源。因此,韩日两国行政事业资产的概念外延和内涵最广,包括政府办公的公用资产、公共资产,甚至还有国有企业,而美加两国

政府资产的范围最窄,只含办公所用的资产。

### 三、行政事业国有资产管理体制的比较与借鉴

在各国的行政事业国有资产管理体制里,财政部门通常在预算上对资产实行监控,资产管理机构负责资产的日常管理。但是,各国行政事业资产的管理机构与财政部门的关系各有不同,而使其管理体制各具特色,如何选择关键在于哪种比较适合于一国的制度环境和管理习惯。

(1)资产管理机构隶属于财政部门,在财政部门的领导下进行行政事业资产的日常管理。韩日模式和德澳模式都是资产管理机构隶属于财政部门,在财政部门的领导下进行行政事业资产的日常管理。日本的财务省、韩国的财政经济部、澳大利亚的财政部和金融管理部、德国的财政部都下设资产管理部门,专门负责行政事业资产的管理。财政部门下设资产管理机构,实行资金与资产统一管理,对资金与资产的信息都能切实掌握,同时,贯彻执行政策不存在资产管理部门与预算部门之间协调的问题,财政的资金预算管理和资产预算管理能很好结合,执行政策效率高,也具有其管理上的优势。

(2)资产管理机构独立于财政部门,全权负责行政事业资产的审批与管理。这种体制以美国和加拿大为典型。资产管理机构独立于财政部门,实行资金与资产分离管理,有利于利用部门之间的权限关系,实现资产预算和经费预算的内部控制,不失为一种有效管理体制。这种形式比较适合于管理技术和条件成熟、制度健全的国家。美国的联邦行政服务总局集中管理联邦政府资产,加拿大公共工程和政府服务部在联邦政府资产管理方面起着重要的作用。

(3)管理预算的部门管理政府资产。由单独管理预算的部门管理政府资产,这是以巴西为代表的南美政府资产管理模式的一个显著特点,管理预算的部门管理政府资产,计划预算管理部下设的联邦资产秘书处负责联邦政府各项不动产的管理,资产管理与预算管理密不可分,资产管理以预算管理为重要依托,资产

处置收入要纳入预算中统一平衡,资产处置报废后要安排相应预算进行资产补充更新。联邦政府财政预算编制和预算执行分别由计划预算管理部和财政部分别负责。计划预算管理部具体承担预算编制汇总和资产管理职能。其他各国均是财政部门管理预算,也就是管理预算的部门管理政府资产。

(4)以财政为主导进行资产管理和改革。很明显,不管国外或国内哪种模式的资产管理和改革,财政部门都扮演着重要角色,财政部门集中统一主管国有资产模式为主流。从国外来看,韩国、日本、德国、澳大利亚都将财政部门作为行政事业国有资产的主管部门。韩日模式和德澳模式都是资产管理机构隶属于财政部门,在财政部门的领导下进行资产管理。美加模式,虽然资产管理机构独立于财政部门,但资产的经费预算仍然由财政部门来管理。国内的安达模式、安康模式、南海模式,都是财政部门在倡导改革、制定政策制度、明确职责、执行、监督等管理方面发挥主导作用,将财政部门作为行政事业国有资产的职能部门,资产管理专门部门隶属于财政局。安康模式中由安康市和各县区财政局下设的行政事业国有资产管理局具体管理行政事业单位的国有资产。安达模式中的安达国有资产管理办公室和资产运营公司隶属于财政局,在财政局的领导下集中管理、市场化运营行政事业国有资产。南海模式中财政局侧重于对行政单位国有资产的统一管理,而对于事业单位国有资产,尤其是教育、卫生等事业资产还没有真正统管起来。

(5)行政事业国有资产管理体制的差别。日本对国有行政事业资产实行委托管理,即财政部门负责行政事业资产的综合管理,而中央各个部委和地方政府部门是国有行政事业资产的受托管理部门。韩国国有资产实行“多级负责、分类管理”,国有资产由中央政府和地方政府多级负责。美国和加拿大对全国的政府资产实行联邦政府、州(加拿大为省)政府和地方政府所有权和管理权合一的三级政府分权管理体制,总体原则是“集中管理、分散使用”。德国的联邦、州、乡镇三级政府都设有专门的隶属于同级财政部门的资产管理局,联邦财政部资产管理局负责资产管理的大部分具体工作,财政部负责资产的预算管理并对一些重要资

产的出售实行审批 ;德国对政府资产管理始终以实物管理和资产的预算管理相结合。澳大利亚联邦资产主要由财政部下属的资产管理局负责 ,联邦、州和地方政府中实施具体的资产管理的机构 ,都向同级财政部门报告资产管理的情况。巴西由管理预算的部门管理政府资产 ,计划预算管理部下设的联邦资产秘书处负责联邦政府各项不动产的管理。

(6)运营的行政事业国有资产范围的差别。通过以上几种模式的分析比较可以看出 ,以何种资产作为政府资产运营范围存在差异 ,主要有两种 :一种是以全部行政事业国有资产参与市场化经营 ,既包括经营性资产 ,又包括非经营性的资产。如我国的南宁模式中 ,将所有行政事业国有资产都作为资产运作的对象 ,是完全市场化的运营方式。行政事业国有资产全部市场化运营必然不符合其公共资产的目标和属性。另一种 ,只以行政事业单位的经营性资产或闲置资产作为市场化运作的资本投入 ,参与运营和城市建设 ,非经营性资产(如政府办公大楼)不参与资本化运营 ,不作为融资担保或贷款抵押 ,如我国的南海模式、安达模式、安康模式。韩国规定对国有闲置土地及附属建筑可以由个人和单位根据租赁合同租赁 ,但期限仅为 5 年。日本对行政事业资产以法律规定不能随意变卖或者抵押给个人及民间企业团体。加拿大法律规定 ,联邦政府及各部闲置资产 ,必须交由公共工程和政府服务部集中统一处理 ,其他任何部门不得擅自出售。巴西法律明确规定 ,各部门不能将占用的政府公共资产(办公用房及各种设备)用于经营活动。澳大利亚对政府资产分为可由市场完全运作的经营性资产、可参考市场模式运作的非经营性资产以及不能按市场模式运作的资产。

#### 四、行政事业国有资产管理方式的比较与借鉴

(1)有完善的资产管理法律体系。政府公共财产管理法制化是各个国家管理政府财产的一个主要特征 ,它保证了政府财产管理的规范化、制度化与公正、公平、透明度 ,提高了政府财产管理效率。具体表现

在 :一是依法设立 ;二是依法管理 ;三是依法改革 ;四是依法监督。如日本、韩国资产管理采取法制化管理形式 ,其特点是 :在进行资产管理时 ,主要以《国有资产法》为法律依据 ,同时还受《财政法》、《会计法》等法律的管制。美国和加拿大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。另外 ,针对联邦政府资产管理的基本法律 ,政府有关部门还制定了若干相应的实施细则和条例 ,共同完成联邦政府资产的管理活动。德国和澳大利亚资产管理也采取法制化管理形式 ,德国的国家宪法即《基本法》明确了联邦、州和地方三级政府资产管理体制。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 ,另外还有十几项补充性法律 ,对有关政府资产管理活动作了具体规定 ,这些法律、法令共同构成了巴西政府资产管理的法律体系。

(2)成立专门资产管理机构。建立、健全政府公共财产管理体系 ,有明确的机构对国有资产行使出资人职能 ,明确各级管理机构分工职责 ,是发达国家在政府公共财产管理中坚持的一项重要原则。发达国家多采取政府财政部门综合管理与有关部门专业管理相结合的模式 ,在管理方式方面 ,最为显著的特点是严格财政支出管理。从各国情况来看 ,都成立了专门资产管理机构。韩国财政经济部统筹和管理全国国有资产 ;日本财务省负责全国国有资产管理 ,资产管理的综合管理机构为财务省的财务局 ;美国财政部负责联邦政府资产的预算管理 ,并制定统一的管理制度和法规 ,联邦事务服务局是联邦政府资产管理的执行机构 ,下设联邦供应服务中心和公共建筑服务中心 ;加拿大公共工程和政府服务部集中统一管理联邦政府资产 ;德国的联邦、州、地方(市、镇)三级政府都设有隶属于同级政府财政部门的专门政府资产管理部门 ;澳大利亚联邦资产主要由财政部下属的资产管理局负责 ;巴西计划预算管理部下设的联邦资产秘书处负责联邦政府各项不动产的管理。

我国在探索国内行政事业资产管理模式的改革中 ,安康成立了财政国产局 ,南海成立了财政局资产管

理部门和公建公司,安达成立了财政局国有资产管理办公室和安达运营公司,南宁国资委成立了威宁公司。这些资产管理模式都是机构、编制、职能、人员四到位,资产管理机构集中统一管理行政事业单位国有资产,资产管理公司具有公司法人资格。任何行政事业单位不再拥有原有资产的产权,如要使用房产或其他资产,必须经资产管理机构的审批,向公司申请并办理手续后方可使用等。

(3)集中统一管理国有资产。从国外的资产管理现状来看,各国都是集中统一管理国有资产。韩国是财政经济部集中统筹和管理全国国有资产;日本是财务省负责集中统一管理全国国有资产;美国和加拿大是集中化和专业化管理国有资产;德国和澳大利亚是由财政部门统一集中管理所有政府资产,并通过其下设的资产管理局来实施具体管理;巴西是由计划预算管理部下设的联邦资产秘书处负责联邦政府各项不动产的集中统一管理;而我国的安康模式、南海模式、安达模式以及南宁模式,最明显的特征也是资产产权集中统一管理,将所有行政事业单位国有资产所有权进行产权集中统一管理,收归指定资产管理部门统一配置、统一调配、统一处置资产,其目的就是针对部门差别,可均等化配置财政资源,有效调剂各部门单位占有资产的不公。

(4)资产占有使用方式。根据各国的不同情况,资产占有使用管理制度设计可归纳为两种。一种是拨付式管理,即资产管理机构负责资产的集中采购,并按标准统一调配资产以满足各使用单位的需要,而使用单位不需要为此付费,相当于财政直接拨付使用,这是世界上大多数国家普遍采用的资产管理方式。如加拿大公共工程和政府服务部向财政部和国库委员会申请房产购置、大修、运营等预算,并按统一标准配置各部门的办公用房;澳大利亚、巴西、韩国、日本等国,以及包括我国的安康模式、南海模式、安达模式中,行政事业单位使用原有的房产等办公资源,只需要通过财政局资产管理部门的授权,但不必支付租金。另一种是付费式管理,即资产管理机构负责统一采购所需政府资产,但不负责调配资产,各使用单位自行申请预算获得资金,并向资产管理机构提交资产使用申

请,单位使用资产的标准不限定,使用者必须用单位的资金向资产管理机构付租金。如德国政府财政部门资产管理局统一给联邦政府提供用房,并负责维修,日常管理由使用单位负责,使用单位向资产管理局支付租金;美国联邦供应服务中心专司联邦机构的政府供应和采购管理、车辆购买和租赁服务管理以及动产管理。

(5)用国家预算资金形成资产,政府集中采购资产。在资产形成环节上,目前我国行政事业资产基本是财政拨款(即预算资金)形成的资产,韩国、日本、美国、加拿大、德国、澳大利亚、巴西等国的资产管理机构和资产使用单位都用预算资金形成资产。从各国资产管理模式的介绍中可以看出,在资产购置环节上,各个国家的行政事业资产都实行政府集中采购,政府资产统一采购能以低于市场的价格购得资产,资产的管理从购置环节上就能注重效率,节约财政资金,而且透明化的政府统一采购公开了政府采购的项目,防止单位办公条件超标准也因此成为可能。

(6)资产信息管理和完善报告制度。目前世界上各个国家对于行政事业国有资产的信息管理都有自己的制度设计:建立资产管理数据库,用完善的信息管理系统对资产进行跟踪管理,或实行资产报告制度,由使用单位或主管部门就资产情况定期报告,资产管理机构、财政部门能及时掌握资产的动态。资产管理机构对各单位使用的资产保留控制权,同时必须定期向财政部门报告资产的使用、管理、增减变动情况。如我国的南海模式,利用信息化手段推进行政事业国有资产管理;日本国有资产管理有严格登记和报告制度,《国有资产法》规定政府有关部门及其下属机构必须建立严格的国有资产登记制度,建立健全行政事业国有资产管理账,确保行政事业资产的形成、变动、处置等记录完整,各部门还必须每隔5年对所有财产的价值重新评估,其价值在评估之后重新登记;美国和加拿大两国在资产管理上均有一套完善的信息化管理系统,借助现代计算机技术手段,政府资产管理部门能够清楚地掌握联邦政府的资产现状;巴西政府非常重视利用信息化手段管理联邦政府资产,联邦资产秘书处建立了资产管理信息系统,将资产登记、配置、处置和收费

等统一纳入信息系统,提高了资产管理的效率和准确性。加强行政事业国有资产信息管理具有非常重要的意义。有效的信息管理系统可以简化国有资产管理工作流程,有效提高国有资产管理效率,同时大大降低管理成本,减少财政开支;同时,也可以有效降低或消除国有资产管理过程中的非客观因素影响,保证国有资产管理的流程化、科学化、规范化,有效防止国有资产的流失。

(7) 政府财产基本不介入市场竞争领域,监督制度严明。发达国家对政府公共财产的使用领域都有严格的规定,只用于履行行政职能与提供公共公益性服务等市场失灵的领域,即政府公共财产只能是非经营性财产。为了防止政府财产管理中的赎买行为与腐败现象,发达国家都建立了严明的政府财产管理的监督制度。

(8) 资产维修方式灵活,处置程序规范。资产的维修可以由资产管理机构灵活地决定采用何种方式实现最有效率的管理。资产管理机构可以决定,是由资产管理机构下设的维修部门维修管理还是委托私营公司维修管理各使用单位占用的资产。但资产的维修必须由专门的机构负责,必须设定有效的制度限制维修的支出,以限制维修环节的过度浪费。另外,各国资产管理都很注重资产处置程序的规范性。资

产处置之前,资产使用单位或主管部门都必须就将处置的资产向资产管理机构报告使用管理的情况,有的甚至还要对资产的使用进行评估,看是否达到预期的目标,直接由资产管理机构负责处置,或经资产管理机构审核决定处置事项。任何个人和单位都不能随意处置政府国有资产。如日本《国有资产法》授权财务省大臣行使行政事业资产的统一管理和处置审批权。韩国国有资产的处置是按管理计划实施的,资产处置的收益归中央财政。加拿大法律规定,联邦政府及各部门闲置资产,必须交由公共工程和政府服务部集中统一处理,其他任何部门不得擅自出售,政府不需要的动产,包括旧飞机、汽车等,一般集中处理,或以旧换新。美国联邦政府闲置资产由联邦事务服务总局负责处置,有调拨给其他联邦机构、州、地方政府的,赠与合格的非盈利性组织的,公开出售等几种处置方式。巴西政府公共资产的处置包括资产的出售、交换、赠送、报废等多种形式。资产的出售,必须先由联邦资产秘书处组织专业人员进行调查和评估,确定底价,然后按照《拍卖法》通过拍卖等方式处置。规范化、程序化、公开化的资产处置,提高了资产再配置的效率,杜绝了政府资产“出口”的腐败。

(作者单位:新疆维吾尔自治区财政厅资产处)

(接46页)帐务提供的接口生成会计核算凭证。根据财政部令35号《行政单位国有资产管理暂行办法》和财政部令36号《事业单位国有资产管理暂行办法》的精神,结合我市资产管理现状,针对资产清查中暴露出来的问题,分别制定适合我市实际情况的行政性资产和事业性资产管理办法,进一步明确行政事业单位资产配置、使用、处置的要求,规范行政事业单位资产管理行为。

六是建立资产配置合理有效机制。编制资产购置预算的前提,是必须要制定资产配置标准。为此,行政事业资产管理工作的重点之一是依托资产管理信息系统建立健全行政事业单位资产配置标准,要加强调查研究,深入摸清情况,制定适合本地区的、统一的资产配置标准,逐步实现行政事业单位资产配置的规范管

理。在此基础上,要积极建立健全资产购置预算编制的机制,在编制部门预算的同时,积极推行行政事业单位全面编制资产购置预算,从资产形成初始环节着手,不断优化资产配置,杜绝攀比、浪费等现象,为科学合理配置资产奠定基础。(详见资产业务与财政其他业务关系图)

通过构建完善行政事业单位资产管理新模式,我们将既解决了以往管理中存在的问题,完善了有关制度,又进一步提高了国有资产的管理效益,努力实现资产从“入口”到“出口”整个生命周期的动态管理。

(作者单位:江苏省无锡市财政局)