



巴西政府公共资产 管理及启示

冯秀华 杨瑞金 ●

巴西是联邦制国家,除联邦政府统一法律外,各州、市都有独立的立法权;在社会经济事务的管理和政府机构的设置上,各州、市也不尽相同。巴西是南美洲经济最发达的国家。2004年,巴西GDP约6000亿美元,人均GDP约3300美元;外贸进出口总额1592亿美元,顺差336亿美元;2005年,经济增长率预计可达到4-5%。

巴西政府对公共资产的保护和管理是以法律形式确定的。联邦宪法是政府公共资产管理的根本法律,对公共资产的范围及管理原则作了明确规定。除1998年宪法及三项临时性法令外,还有十几项补充性法律,这些法律、法规共同构成了巴西政府公共资产管理的法律体系。

巴西联邦政府公共资产的主管机构为联邦资产秘书处(巴西各部均下设秘书处,秘书处的领导相当于我们国内的副部长)。1998年以前,联邦资产秘书处设在联邦财政部,1999年,为了与预算管理相结合,将联邦资产秘书处由财政部划入计划预算管理部(巴西联邦政府预算编制职能由计划预算管理部负责)。联邦资产秘书处总部在首都巴西利亚,下辖7个局;在全国各个州和巴西利亚联邦区分设27个地区资产管理局,此外还在圣保罗州和皮奥伊州分别设有2个区域性资产管

理代表处,共有1056名职员。联邦资产秘书处主要负责联邦政府不动产的管理,管理对象是2.4万个政府大楼和52.4万块土地。联邦政府的动产由各部门自己管理。其管理公共资产的特点和做法是:

资产购置的管理。联邦政府各部门不动产的购置,均须报经联邦资产秘书处审核、批准。联邦资产秘书处对各部门资产购置的申请,一般按照调剂——承租——购买的程序研究解决。一个部门要想购置房地产,首先向联邦资产秘书处发函提出需求,若在联邦资产秘书处掌握的资产中有空闲资产,则直接调拨给该部门使用;若无空闲资产,由联邦资产秘书处出具无法调剂的证明后,该部门可通过租或购买的方式解决。部门在购买房地产时,可先自己进行寻价,找到合适的,报联邦资产秘书处,由该处派出专业人员进行价值评估后,授权该部购买后,交予联邦资产秘书处入账。购置房地产的预算原则上从各部正常预算中开支,若是购买大项资产,部门正常预算无法解决的,由总统报国会批准,额外安排预算。各部门动产的购置,由各部门在正常预算内自己决定和购买。

资产处置的管理。资产的处置是指资产产权的转移和核销,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。资产的转移分为三种情况:一是在同级政府之间的转移,由资产调出、调入的两部协商并报联邦资产秘书处核准即可。二是跨政府级次的资产转移,需要报联邦资产秘书处进行调查评估和公示,然后由资产管理秘书处办理资产划转手续。三是国家机构将资产转让(租)给非公有单位,需要报联邦资产秘书处进行价格调查和评估,如价格合理,且符合各项法律法规,则向社会公告;最后,由资产秘书处办理公共资产划转手续。

资产的使用及收入管理。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。资产处置收入一律上交同级财政国库。联邦资产秘书处可以将掌握的闲置公共资产(土地、矿产、水资源等)通过一定法律程序转让(租)给个人或私营部门使用,具体转让(租)的方式包括授权使用、许可使用、特别许可使用等等。使用公共资产的个人和私营部门必须向联邦资产秘书处交纳租用费或转让费。联邦资产秘书处的各项资产收费收入,必须全额上缴联邦财政国库。为保证资产收入管理的规范,堵塞漏洞,各种资产收

人和国家税金、罚款一样,按照联邦财政部统一印制的税费收缴凭证(DARF)上缴国库。

资产的信息化管理。各部门在资产管理中,普遍使用了资产条形码扫描采集技术,实行计算机管理。联邦资产秘书处建立了资产管理信息系统,将资产登记、资产配置、资产处置、资产收费等工作统一纳入了信息系统,提高了资产管理的效率和准确性。目前,联邦资产秘书处正在筹建联邦资产管理信息共享系统,将现有的联邦资产管理信息系统与国库、中央银行及财政监察等系统联网,以实现管理数据共享,提高工作效率。该系统建成后,将大大提高巴西联邦政府资产管理的能力和水平。

巴西是一个发展中国家,政府公共资产管理总体水平并不是很高,各地发展也不平衡,许多工作还处在探索或开展之中。但有许多好的理念和做法,对我们的工作很有启发,值得学习和借鉴。

管理预算的部门管理政府公共资产。这是以巴西为代表的南美政府公共资产管理模式的一个显著特点。1999年后巴西将联邦政府资产管理的职能由财政部转到计划预算管理部。之所以这样做,是因为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补充更新。这一点是其经过多年实践而总结出来的经验。目前,我国正在构建行政事业资产管理的新体制,在确定管理主体上还存在一些不同意见。应借鉴巴西及世界其他国家的经验,按照“管理预算的部门管理政府公共资产”的原则,理顺行政事业资产管理体制,建立以财政部门为主导的行政事业资产管理体制。

强有力的法律制度作保障。巴西在公共资产管理方面有一套比较完整的法律体系。宪法中对联邦政府公共

资产的概念、范围及三级政府的管理职责都作了明确规定;有关法律对政府公共资产管理活动也作了具体规定,这为政府公共资产管理确立了稳定的法律基础。而我国当前行政事业资产管理中存在的重要问题是制度不健全,法律缺失。宪法中对国有资产的概念和范围没有明确的表述。“国有资产法”起草已有十多年,但现在仍未立法。现行的行政事业资产管理法规档次较低,出台已经十多年,在很多方面已不符合实际,亟待更新完善。各级政府、各部门间的资产界定不够清晰,管理职责不够明确,这是我国政府公共资产管理中一个十分突出的薄弱环节。

把好资产“出口”关。资产处置是资产的“出口”,加强资产处置的管理,把好“出口关”,是防止资产流失的最重要措施。巴西联邦政府的资产处置有严格的程序和规定,并采用拍卖、招标、向社会公告等市场化竞价方式,保证了资产处置的公开、公平和公正,减少了政府公共资产的流失。当前,我国的行政事业资产处置还很不规范,有些部门和单位对资产处置工作把关不严、监督不力。应进一步加强对行政事业资产处置的管理,尽快制定严格的操作流程和规范,严格按制度办事,资产的出售、置换要采用招标、拍卖等市场竞价方式;在资产处置事项的审批过程中,财政及有关部门要认真审核,严格把关。

国家机关占用的公共资产不能经营性使用。巴西法律严格规定,国家机关占有的政府公共资产,如办公大楼、设备等,只能用来保障政府履行职能的需要,而不能用于经营性活动。目前我国不少行政单位都或多或少地存在着资产出租、出借等经营活动,收入成了单位的“小金库”和各种福利的来源。在利益驱动下,各单位占有行政事业资产的欲望无限膨胀,争项目,要资金,加剧了财政的紧张状况。我们应借

鉴巴西的做法,明确规定所有行政单位国有资产都不应当用于经营活动,对目前行政单位利用自己管理的国有资产开展经营性活动的,不管其历史原因如何,都要进行认真清理,其中需要用于公共服务的,必须停止营利性运作,不用于公共服务的,要从行政单位剥离出去,纳入经营性国有资产管理体制之中。

政府公共资产收入应当全部上缴国库,不与单位利益挂钩。巴西政府公共资产的所有收入归国家所有,按照统一的收费凭证(DARF)全部上缴国库,不与各地区、各机构挂钩。这样做割断了公共资产收入与单位利益的联系,遏制了单位多占政府公共资产的冲动,也才能从根本上规范国有资产管理活动。当前我国一方面要把国有资产收入纳入政府非税收入管理的范围内,制定相应的法律法规,统一规范管理。另一方面要按照“收支两条线,收支脱钩管理”的原则,国有资产收入全部上缴国库,把资产真正管住、管好。

大力加强行政事业资产管理信息系统建设。应借鉴巴西政府建立政府公共资产管理信息系统的经验,改变传统的资产管理方式,大力加强行政事业资产管理信息系统的建设,充分利用电脑、网络等现代技术,推动我国行政事业资产管理工作的开展。当前,我们应依托国家“金财工程”的建设,科学规划,精心设计,扎实推进,尽快建立一个在“金财工程”框架下的行政事业资产管理信息子系统。将资产配置、使用、处置、清产核资、收入管理等资产管理的各个环节都纳入到该系统中去,并将该系统与预算编制审核系统、国库集中收付系统、政府采购系统等联网,把我国的行政事业资产管理、预算管理和财务管理工作提到一个新水平。

(作者单位:财政部行政政法司)