# 行政性资产管理体制改革探析

来源：网络 作者：紫芸轻舞 更新时间：2024-01-26

*行政 性资产属于 公共 资产的范畴,是行政单位提供公共服务所必需的物质载体,但对于此类资产的 管理 长期以来一直处于职责不清、体制不明的状况,因此行政性资产管理首先得理清理论上的几个问题。一、我国特殊的行政体制我国幅员辽阔, 人口 众多,...*

行政 性资产属于 公共 资产的范畴,是行政单位提供公共服务所必需的物质载体,但对于此类资产的 管理 长期以来一直处于职责不清、体制不明的状况,因此行政性资产管理首先得理清理论上的几个问题。

一、我国特殊的行政体制

我国幅员辽阔, 人口 众多,长期的 历史 沿袭并为了便于管理,实行五级分层的 管理体制 ,即中央政府、省级政府、市级政府、县级政府和乡级政府,并设立本级立法机关人民代表大会,并按照多党 政治 协商制度,成立党的机关和政治协商委员,统一按照国家行政制度管理,而其工作人员也是按公务员制度管理。这种特殊而复杂的政治体制是世界上其他国家所没有的,国际上通行把政党和各种 社会 团体作为非盈利组织管理,而非国家的某个行政机关,因此这些组织的经费和资产多是由成员的会费形成,而非 财政 拨款补偿,所以在体制和 经济 上是独立于国家行政机关和国家财政的。

我国特殊的行政体制长期以来形成了中共中央、政府机构、人大机关、政协机关的配套班子,一级政府就有一套这样的领导班子,班子内各个系统之间的相互关系也确立了机构对于各自资产管理的产权。因此,行政体制的特点决定了,行政性资产的管理不能忽略这些特点,也不能忽视既定的产权而盲目借鉴国外行政性国有资产管理的模式对我国行政资产管理体制进行粗放型的改革。

二、国际上对行政性资产管理体制的选择

1.行政性资产的内容。美国和加拿大政府资产包括一般公共资产和遗产财产。一般政府资产的界定比较简单,仅包括政府办公大楼等房产和车辆。遗产财产又包括收集类遗产如 图书馆 、 档案 馆、博物馆等, 文化 遗产和自然遗产如山川、河流、野生动植物等。德国政府资产又称为公共资产,泛指由政府 投资 形成的资产,包括政府办公大楼、车辆、办公土地及其他 建筑 物和设施等和公路、森林、土地等公共资源。澳大利亚的政府资产包括政府运作资产、政府资源、基础设施和公共服务设施等。政府运作资产包括政府办公楼、公务员宿舍,政府资源包括森林、土地、河流等,基础设施包括公园、道路、水电气等,公共服务设施包括学校、警察局、医院等。

日韩两国把政府资产主要划分为行政资产和其他资产,其中日本的行政资产包括公用资产、公共资产、皇家资产和企业资产。公用资产包括政府办公大楼、国立学校、国立医院、公务员宿舍以及附带设施和土地。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。

就我国定义的行政资产概念而言,日韩式公用资产即外延最广,包括了政府办公的公用资产、国立医院及学校,而美加两国政府行政资产的范围最窄,无公务员宿舍,只含办公用资产。但是就政府资产的外延来看,日韩两国的概念外延最广,包括了所有涉及国家利益的资产。澳大利亚地方政府资产相对于日韩两国只是未包括国有企业,这与该国 市场 经济的国家职能是相对应的。而美加德三国政府资产的界定比较相似。

2.行政性资产的管理体制。由于美国、加拿大市场化的程度较高,加之这些国家扁平式的管理结构,它们倾向于在财政部门外部设立一个独立于财政的职能管理机构,集中性地、用付费式的市场化管理手段统一采购、配置、调配、处置政府行政性资产。因此国内的一些学者和实践者比较欣赏政府行政性资产管理职能划分到独立的统一职能机构,实行市场化运作的这种体制。

但是我们不能只窥一斑因而得见全豹,国际上行政资产管理体制并非单一而雷同的。财政部以及其他机构组织的政府资产管理考察团,在欧洲、亚洲、美加都进行过实地考察,形成详细的考察报告,并对我国政府行政资产的管理提出了建设性建议。报告表明,日本韩国财政部门在政府行政性资产管理中担负综合性管理的职能,财政部门在政府资产管理中的权力和责任都很大。德国和澳大利亚虽然成立了联邦资产管理局,并在全国设立分支机构管理分散在全国的国有行政资产,但是财政除了预算上的管理外,对于政府国有行政资产还保有一定的控制权。

因此我们不能武断地认为世界上大多数国家是设立独立的资产管理职能机构管理,也不能断定大多数国家实行由财政领导下的资产管理模式,即使清楚地了解实行独立统一职能机构体制的国家,实行财政领导资产管理机构的体制国家的确切数目,我们也不能断定它们的模式和体制就是适用于我们国家,就选用该种体制,毕竟中国的情况太复杂,也有可能需要理论研究者和实践工作者探索出适合中国的有效率的行政资产管理体制。

三、行政资产完全集中统一管理改革的 成本

如果对行政资产目前的管理状况进行大刀阔斧的改革,那就是政府主导的强制性制度变迁。强制性制度变迁需要用国家的权力解决当期制度变革的问题,必须进行制度变革的成本和收益的权衡。而与强制性制度变迁不同的是,诱致性制度变迁是一种自然渐进的过程,是社会发展的规律自然发展和要求的结果。目前的情况下,如果设立集中统一职能化管理机构,实行完全统一的“一刀切”式管理只会增加改革的成本。

1.目前就实行完全统一的职能化管理,易激起改革的抵制力量。行政资产毕竟是多年形成的,而且各个部门也管理了多年,这其中不可避免地涉及到部门利益。如果冒进地将行政性资产通通收归某个集中统一的职能管理机构管理,必定会触犯部门利益,激起部门对改革的抵制,加大改革的难度。

2. 法律 建设尚未跟上的情况下,完全统一的职能化管理只会加大以后改革的法制成本。从法理角度讲,行政事业单位皆为非企业法人,也拥有法人财产权,即便是国家财政投入资金形成的财产,财政也不能随便剥夺其财产权,更何况另外成立的部门。在法律没有授权的情况下,非企业法人的法人财产权也是不可侵犯的。如果法律还没有健全,制度还不完善,进行行政性资产管理的完全集中管理只会减少法律的威慑性,加大法制建设的成本,加大下一步改革的成本。

3.目前实行完全统一的职能化管理会增加改革的协调成本。我们已知国家的行政单位并非仅仅是政府各个行政办公机关,还包括党委、人大、政协,每个部门都有自己的管理机制以及资产形成的不同情况,而每一部门的管理者在资产基础管理、配置、调配等方面都拥有得天独厚的信息优势和管理人才优势。如果现在就推行完全统一的职能化管理,必须先设立不涉及部门利益的职能化管理的专门机构,除了人员、办公经费,这其中还必然涉及到新的部门与四大行政机构协调的问题,在目前各个行政机构本身还不能摸清资产的具体管理状况下,资产转移、接受、登记、核查等工作都将是无本之木、无源之水的事情。

四、对于行政性资产管理的几点设想

1.维持现有管理体制基础上进行改革调整。以中央行政性资产管理的体制来讲,早已形成了财政部与四大管理局(国务院机关事务管理局、中共中央直属机关事务管理局、人大机关事务管理局、政协机关事务管理局)和垂直管理单位资产管理部门之间预算管理与资产管理的关系,基本维持现有管理格局,承认管理局既有的法人财产权,使其先在部门内部协调好利益关系,再利用已有的格局形成新格局,即四大管理局和垂管单位资产管理部门继续行使自己所属单位的资产管理职能,但由财政部建立健全相关规章制度,并进行统一协调。地方上的行政性资产管理同样面临利益格局的调整问题,渐进式的改革可以减少改革的阻力,降低改革成本,同时也有利于收集资产管理的历史信息,摸清资产管理的现有状况。

2.加强国有资产基础管理工作。行政性资产管理内容包括:产权登记、界定、变动和纠纷的调处、资产的使用、处置、评估、 统计 报告制度和监督,向同级财政部门通报情况等。资产基础工作做得不好,会造成单位家底不清、产权不明、管理不善等,这是造成行政性资产流失的一个重要原因,也是产生腐败的一个重要原因,同时也是衡量一个单位工作成绩好坏的重要标志。加强资产的基础管理工作,是各级行政单位工作开展、全社会的正常运行的有力保证。

3.尽快出台行政性资产的法律和相关的管理办法。行政性资产本属于国有资产大类别,但是人们更多地重视经营性的国有资产,而忽视非经营性的国有资产,因此行政性资产包括事业性资产的管理缺乏较高层次的法律来确定模式和方式,也就造成了行政事业资产管理的法律手段薄弱的情况。另外,旧的行政性资产管理方法有关的规定早已不适应现今的标准,同时一些条文对于资产管理的具体规定描述很模糊,不利于具体执行行政性资产的基础管理,也不利于地方政府根据中央的办法制定具有可操作性的实施办法。因此,有必要尽快出台行政事业性资产管理的法律,提升行政性资产管理的法律层次,配套以行政性资产管理的实施办法,从制度上保证行政性资产管理改革的顺利进行。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！