

新时代国有资产管理体制改革的 路径选择与制度创新

韦价报

广西壮族自治区农业科学院 广西 南宁 530007

摘 要：事业单位国有资产管理体制改革是深化行政体制改革的重要内容，对提升公共服务效能、保障公益事业高质量发展意义重大。新时代，该体制面临从“重购置轻管理”向“全生命周期绩效管理”的转变，现行体制在监管、使用、处置等环节仍存在障碍。本文基于相关理论，梳理历史演进与现实困境，从监管职能、使用机制、处置流程、分类管理、监督体系五个维度，提出构建以绩效为导向、权责明晰的管理体制。改革应坚持公益性原则，推进制度与路径创新，实现国有资产安全完整与公共服务能力同步提升。

关键词：国有资产管理；体制改革；制度创新；事业单位；绩效管理

引言

国有资产是全体人民共同财富，是我国社会主义经济制度的重要物质基础。改革开放以来，我国国有资产管理体制历经多轮调整与完善，管理效能持续提升。进入新时代，高质量发展对国有资产管理提出更高要求，推动监管职能转型、完善治理结构、优化资本布局、提升资产效益成为重大改革课题。本文立足新时代改革要求，系统分析事业单位国有资产管理的理论基础、演进脉络、现实困境，探索改革路径与制度创新方向，为深化改革提供理论支撑与实践参考。

1 事业单位国有资产管理体制的理论基础与演进脉络

1.1 核心概念界定

事业单位国有资产，指事业单位占有、使用的，依法确认为国家所有的各类经济资源，包括固定资产、流动资产、无形资产、对外投资等，本文主要聚焦国家投入公益服务领域的资产及其权益。国有资产管理体制，是关于资产管理机构设置、权责划分、配置使用、处置流转、监督考核等一系列制度安排，核心是理顺政府与事业单位、所有权与使用权、宏观监管与自主运营的关系。

以绩效为导向的新型管理体制，要求主管部门聚焦宏观监管与效益提升，不干预事业单位具体运营，重点关注资产配置效率、使用效益、处置规范与安全完整。公共财政理论与新公共管理理论为改革提供学理支撑，强调以公共需求为导向、以绩效为核心、以法治化与市场化手段，提升资产公共价值，推动资产管理从传统管控向现代治理转型。

1.2 历史演进脉络

我国事业单位国有资产管理体制改革，大致经历四个阶段，呈现清晰转型特征。

1978—1992 年为放权让利探索期，以扩大事业单位自主权为核心，探索所有权与使用权适度分离，改变高度集中的管理模式，激发基层单位活力。

1993—2002 年为制度框架构建期，以建立现代事业单位制度为方向，推进分类改革，初步形成财政部门、主管部门、事业单位分级管理的基本框架，管理逐步走向规范化。

2003—2012 年为规范监管完善期，财政部等部门强化统一监管，建立“配置—使用—处置”三位一体管理体系，明确监管职责，推进制度化、标准化建设，资产安全保障能力显著增强。

2013 年至今为绩效导向深化期，以分类改革与绩效管理为重点，推动资产管理与预算管理、财务管理深度融合，强化全生命周期管理，构建现代化、精细化、绩效管理新格局。

整体演进呈现三大趋势：从微观直接管理转向宏观间接监管，从资产安全保全转向综合绩效提升，从数量规模扩张转向质量效益优先。

1.3 现实基础与战略意义

多年改革下，事业单位国有资产管理成效显著：资产监管体系基本健全，分级监管框架初步形成；内部管理制度逐步完善，基础工作日益规范；资产配置结构持续优化，资源向核心领域集中，保障能力增强；国有资产安全完整获有效保障，事业单位综合服务能力提升。战略上，深化该改革是完善社会主义市场经济体制的内

在需求,是推动公益事业高质量发展的关键,对提升公共服务效能、防范资产流失、维护公共利益及推进国家治理现代化意义重大^[1]。

2 新时代事业单位国有资产管理体制面临的突出问题

2.1 监管职能转变不到位

从“重购置轻管理”转向“全生命周期绩效管理”是改革核心,但实践中转型滞后。一是监管边界模糊,主管部门存在越位、缺位、错位问题,过度干预微观事务,事业单位自主管理空间不足,市场主体地位未完全确立。二是监管权责失衡,资产监管与公共管理职能交织,主管部门多重角色冲突,难以兼顾监管目标与公共服务目标。三是授权放权不充分,资产使用、处置等自主权未完全落实,事业单位活力受限。根本原因在于绩效管理理念未真正落地,监管方式仍依赖传统行政手段,法治化、市场化监管不足。

2.2 资产使用机制不完善

资产使用效率偏低成为突出短板。部门间权责边界仍不清晰,内部决策与运行机制不健全;资产共享共用水平低,跨部门、跨单位调剂困难,重复购置与闲置浪费并存;市场化配置机制不健全,有偿使用、开放共享推进缓慢;激励约束机制弱化,资产使用效益与绩效评价、预算安排挂钩不紧密,导致“重占有、轻使用、轻效益”现象普遍存在,直接影响公共服务供给效率。

2.3 资产处置效率不高

资产处置是退出与盘活的关键环节,当前存在流程长、渠道窄、管理弱等问题。审批程序繁琐、周期过长,大量闲置资产长期挂账,无法及时盘活;市场化处置渠道不畅,公开交易、竞价转让等机制不健全,资产变现能力弱;处置收益管理不规范,部分单位存在截留、挪用、坐支等问题,造成国有资产收益流失;资产报废标准不统一,“该报废不报废、不该报废乱报废”并存,影响资产流转与规范管理^[2]。

2.4 分类管理与差异化监管不足

分类改革是精准监管的前提,但实践中仍有明显短板。公益一类、二类事业单位分类标准与功能定位不够细化,监管政策适配性不强;监管方式同质化,未根据单位职能与运营特点实施差异化管理;考核评价体系不完善,社会效益与经济效益权重设置不合理,考核结果运用不充分;授权放权未体现分类差异,难以满足不同类型事业单位发展需求,改革精准性与有效性不足^[3]。

2.5 监督体系与风险防控机制不健全

监督体系协同性、系统性不足。财政、审计、纪检监察等监督主体各自为政,信息不共享,重复监督与监督空白并存;监督方式偏重事后检查,事前论证、事中监控薄弱,重财务合规、轻绩效与风险防控;信息化监管水平不高,数据采集、分析、预警能力不足;全面风险管理体系缺失,对资产配置、使用、处置、对外投资等关键环节风险识别与防控不到位,易造成闲置浪费与流失风险,资产安全防线有待加固。

3 新时代事业单位国有资产管理体制改革的路径选择

3.1 明晰监管边界,推进职能转变

以绩效为核心推动监管转型,厘清“监管与运营”边界。主管部门聚焦宏观管理、标准制定、效益评价、安全监督,不干预事业单位具体业务活动;制定权力与责任清单,规范监管行为,杜绝清单外干预。深化分类授权,赋予事业单位与功能定位相匹配的资产使用、管理、处置自主权,激发单位内生动力。监管模式从事前审批为主,转向事中事后监管为主,更多运用法治化、市场化、信息化手段,理顺财政与主管部门权责分工,构建协同高效、权责清晰的监管格局^[4]。

3.2 完善使用机制,健全内部管理制度

以提升使用效益为目标,完善资产使用全流程管理。推动资产管理与预算管理、财务管理、业务管理深度融合,明确各管理主体权责,确保协同高效运转;强化内部制度建设,规范资产验收、登记、领用、保管、维护、盘点等基础工作,实现账实相符、全程可溯。建立与绩效挂钩的激励约束机制,将资产使用效率、共享成效、服务效益纳入考核,强化正向激励与反向约束,提升管理主动性与规范性。

3.3 优化处置流程,提升资产流转效率

以规范高效为导向,打通资产退出与盘活通道。简化审批程序,实行分级分类处置:低值易耗品由单位自主处置、事后报备;大型贵重及专用资产按权限审批,缩短处置周期。依托公共资源交易平台,推进市场化、公开化处置,保障资产价值最大化。统一资产报废标准,建立使用年限与技术状态相结合的评估机制,做到应报尽报、规范处置。严格处置收益管理,确保收入全额上缴国库,严防截留、挪用与坐支,维护国有资产权益。

3.4 深化分类改革,实施差异化监管

以精准适配为原则,推进分类管理与差异化监管。细化公益一类、二类分类标准与功能定位,根据事业发展实行动态调整。公益一类侧重基本公共服务供给,

强化服务质量与资产使用效率考核, 坚守公益属性; 公益二类兼顾公益服务与市场运营, 强化效益考核, 完善市场化运行机制。构建分类考核评价体系, 科学设置指标权重, 兼顾社会效益与经济效益; 依据单位治理水平与管理能力实施分类授权放权, 提升监管精准性与有效性, 激发事业发展活力。

3.5 健全监督体系, 筑牢风险防线

构建全方位、全流程、协同化监督与风险防控体系。整合财政、审计、纪检监察、社会监督等力量, 搭建信息共享平台, 消除信息壁垒, 形成监督合力。强化事前配置论证、事中动态监控、事后审计评价的全流程监督, 实现闭环管理。运用大数据、人工智能等数字技术, 建设在线监管系统, 提升监督智能化、实时化、精准化水平。建立全面风险管理机制, 聚焦配置、使用、处置、对外投资等关键领域, 完善风险识别、评估、预警、处置流程, 守住不发生重大国有资产损失的底线。

4 事业单位国有资产管理体制改革的制度创新

4.1 资产配置制度创新

构建“预算约束—配置标准—绩效评价”三位一体配置制度。财政部门牵头制定分类分档资产配置标准, 明确数量、价格、使用年限等刚性上限, 实现标准化、科学化管控; 将资产配置全面纳入部门预算管理, 坚持“无预算不购置、超预算不审批”, 从源头严控资产规模、优化配置结构; 重大资产配置项目开展可行性论证与绩效评审, 配置后实施跟踪评价, 形成“配置—使用—评价—优化”的闭环管理, 提升投入产出效益。

4.2 资产使用制度创新

围绕“共享共用、有偿使用、绩效挂钩”推进制度创新。打破部门壁垒, 建设统一高效的资产共享平台, 推动大型仪器设备、办公用房、场地等通用与专用资产开放共享, 减少重复购置与资源浪费; 对具备市场化运营条件的资产探索有偿使用模式, 收入按规定规范管理并上缴国库, 防止国有资产收益流失; 建立资产使用绩效评价制度, 评价结果与预算安排、资产配置、考核奖惩直接挂钩, 形成“管得好、多支持; 管得差、严约束”的鲜明导向。

4.3 资产处置制度创新

以“程序简化、渠道畅通、收益规范”为核心创新处置制度。实行分级分类审批, 放管结合, 赋予基层单位适度处置权限, 提高处置效率; 推动资产进场交易、公开竞价、阳光操作, 确保处置过程透明、结果公允;

建立资产回收调剂与再利用机制, 对尚有使用价值的资产优先调剂使用或公益捐赠, 提升资产全生命周期价值; 完善处置收益上缴与全程监管制度, 杜绝截留、挪用与流失风险。

4.4 资产绩效管理制度创新

构建“目标设定—过程监控—结果评价—反馈应用”全链条绩效管理制度。统一制定绩效评价办法与指标体系, 兼顾资产数量、质量、使用效率与公共服务社会效益; 强化资产运行过程监控与动态管理, 及时发现并解决低效闲置问题; 评价结果与预算安排、资产配置、干部考核、奖惩任免深度挂钩, 强化刚性约束; 推进绩效信息公开, 引入社会监督, 推动事业单位从“争资产、争规模”向“争效益、争服务”转变。

4.5 资产监督制度创新

构建协同权威、多元联动、全面覆盖的监督制度体系。完善人大国有资产报告与监督制度, 强化法定监督效力; 推进审计监督全覆盖, 突出资产配置、使用、处置等重点环节审计; 强化纪检监察监督, 健全权力运行制约与问责机制; 推进国有资产信息依法公开, 保障公众知情权、参与权与监督权; 建立健全资产损失责任追究制度, 明确追责情形、程序与标准, 提高违法违规成本, 形成强大震慑, 全方位守护国有资产安全。

结束语

新时代事业单位国有资产管理体制改革是系统性长期工程, 关乎公益事业与公共服务体系建设全局。本文梳理理论演进, 指出监管、使用、处置、分类监管、监督体系五大问题, 提出改革路径与制度创新方向, 形成完整思路。深化改革要坚守公益底线, 以全生命周期绩效管理为主线, 以权责明晰为关键、制度创新为动力, 完善相关体制机制, 提升资产使用效率、监管效能与公共服务价值, 为推进国家治理现代化、满足人民美好生活需要提供保障。

参考文献

- [1] 景文. 国有资产管理体制改革 [J]. 上海轻工业, 2023(2): 58-60.
- [2] 付芝军. 国有资产管理体制改革的分类实施 [J]. 管理学家, 2023(9): 64-66.
- [3] 陈玮. 国有企业与国有资产管理体制改革研究 [J]. 管理学家, 2023(8): 10-12.
- [4] 张贵先. 国有资产管理体制改革的深层思考 [J]. 中国哈尔滨经济贸易洽谈会会刊, 2023(5): 45-47.