

主编 庞敦之 刘兴云

行政事业资产管理 理论创新研究

XINGZHENG SHIYE ZICHAN GUANLI
LILUN CHUANGXIN YANJIU

XINGZHENG SHIYE ZICHAN GUANLI LILUN CHUANGXIN YANJIU



经济科学出版社
Economic Science Press

主编 庞敦之 刘兴云

行政事业资产管理 理论创新研究

XINGZHENG SHIYE ZICHAN GUANLI
LILUN CHUANGXIN YANJIU



经济科学出版社
Economic Science Press

责任编辑：吕 萍 于海汛

责任校对：徐领柱

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

图书在版编目 (CIP) 数据

行政事业资产管理理论创新研究 / 庞敦之, 刘兴云主编.

—北京: 经济科学出版社, 2011. 1

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0277 - 2

I. ①行… II. ①庞…②刘… III. ①行政事业单位 - 国有资产 - 资产管理 - 中国 IV. ①D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 258424 号

行政事业资产管理理论创新研究

主 编 庞敦之 刘兴云

副主编 张 鹏 刘瑞波

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

汉德鼎印刷厂印刷

德利装订厂装订

787 × 1092 16 开 20.5 印张 320000 字

2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

印数: 0001—3100 册

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0277 - 2 定价: 33.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

完善行政事业资产管理机制 促进财政科学化精细化管理（代序）

行政事业资产是政府配置给行政事业单位，用于保障政权运转和各项社会事业发展的物质基础。行政事业资产管理是财政管理的重要组成部分。在新形势下，我们必须进一步转变观念、创新机制，大力推进行政事业资产管理改革，促进财政科学化精细化管理。

一、加强行政事业资产管理至关重要

近年来，各级将行政事业资产管理改革纳入公共财政体系统筹规划，着力理顺资产管理体制，完善制度体系，创新管理手段，加大监管力度，在提高国有资产和财政资金使用效益、促进财政增收节支等方面取得了一系列突破。但也要看到，目前行政事业资产管理仍存在一些薄弱环节，如资产管理法规制度体系不够健全，资产管理与预算管理、财务管理衔接不够紧密，个别部门、单位的资产管理责任意识不够强，存在“重资产购置、轻资产管理”的现象等，进一步加强行政事业资产管理，形势迫切、意义重大。

——加强行政事业资产管理是贯彻落实科学发展观的要求。随着经济社会发展和政府职能的延伸，行政事业单位资产规模不断扩大。1999年，全省行政事业资产总额只有1649亿元，2009年达到7096亿元，十年翻了两番多。这些资产，是

各级财政多年投入的结晶，是国民财富的积累，是各行政事业单位履行职能的保障。在目前形势下加强资产配置管理，可以防止重复建设，优化资源配置结构，解决长期以来存在的资产占用不均衡问题；加强资产使用管理，可以促进资产整合、调剂和共享共用，充分发挥现有资产使用效益，防止资产闲置浪费，节约财政资金；加强资产处置管理，可以防止国有资产损失和流失，维护国有资产安全完整；加强资产收入管理，可以规范社会收入分配秩序，从源头上防治腐败，促进政府廉政建设。因此，对于各级行政事业资产管理机构来说，贯彻落实科学发展观，最重要、最根本、最现实的就是要创新资产管理机制，把每项行政事业资产管好用好。

——加强行政事业资产管理是推进财政科学化精细化管理的要求。行政事业资产管理不仅是财政管理的重要内容，而且与其他财政管理密切相关。从资产管理与预算管理的关系看，资产管理是预算管理的一项基础性工作，有效开展资产管理，及时提供资产存量信息，可以为编制部门预算、科学分配资金提供依据；预算管理又是规范和加强资产管理的有效手段，财政预算资金安排的规范性、科学性，直接决定了资产配置的合理性与公平性。从资产管理与政府非税收入管理的关系看，行政事业资产收入是政府非税收入的重要组成部分，规范和加强政府非税收入管理，深化“收支两条线”改革，必须加强资产管理，确保资产收入足额纳入财政综合预算。从资产管理与政府采购管理的关系看，政府采购是资产配置的主要方式，实施政府采购管理是做好资产管理工作的重要环节；资产管理是政府采购的依据，合理编制政府采购预算、有效实施政府采购，均须建立在完善的资产管理基础之上。所以，只有加强资产管理，并将其与预算管理、非税收入管理、政府采购管理等相关财政管理紧密结合起来，相互促进、协同发展，才能全面推进财政科学化精细化管理。

——加强行政事业资产管理是深化行政事业改革的要求。近年来，随着经济和行政管理体制改革的逐步深入，行政事业单位的资产划入、划出、转让和改变用途等事项日益频繁，随之带来资产产权、数量、结构的变化，资产结构多样化趋势及资产流动速度明显加快。此外，深化行政事业管理体制改革，对资产管理工作也提出了新的要求，特别是当前事业单位改革、文化体制改革正在加紧推进，如何制定科学合理的财政支持政策，及时跟进完善相关管理措施，既确保改革过程中国有资产的安全完整，又促进改革顺利进行，是财政部门必须认真研究的重要问题，也是必须抓紧抓好的一项重大任务。

二、新形势下行政事业资产管理的目标任务

按照党的十七大“完善国有资产管理体制和制度”的部署要求，结合当前资产管理工作存在的突出问题，当前和今后一个时期，全省行政事业资产管理要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面落实科学发展观，以建立资产配置预算制度为重点，探索资产管理与预算管理、财务管理有机结合的机制；以维护国有资产合法权益为目的，深化资产有偿使用管理，挖掘资产运营潜力，促进财政增收；以建立资产调剂使用和共享共用机制为手段，促进国有资产充分利用，节约财政开支；以建立产权交易平台为契机，加强资产处置管理，堵塞管理漏洞，防止国有资产流失；以推进财政科学化精细化管理为着眼点，创新管理理念、管理机制、管理制度和管理方式，全面推动行政事业资产管理改革。具体要实现以下几个目标：

——产权清晰。夯实资产管理基础，完善行政事业单位国有资产产权登记制度，明晰产权关系和管理责任；加快资产管理信息化建设进程，全面实现资产信息化动态管理，为加强财政管理，深化财政改革提供数据支撑。

——配置科学。制定科学合理的行政事业单位资产配置标

准，建立资产配置预算制度，将资产配置纳入财政预算编审程序；探索建立通过资产调剂、共享共用等方式解决新增资产配置需求的机制和办法。

——使用高效。制定单位资产管理规范，完善单位内部资产控制制度，提高单位资产运行质量；加强行政事业资产有偿使用管理，有效控制投资风险，确保国有资产安全完整和保值增值；建立行政事业资产整合、调剂及共享共用机制，最大限度地发挥存量资产使用效益，防止资产重复建设和重复配置。

——处置规范。完善行政事业资产处置管理制度，建立相关部门、相关业务之间的联动管理机制，严格控制资产处置行为；健全产权交易体系，实行市场公开方式处置国有资产，实现国有资产市场价值；加强资产收入收缴管理，防止财政收入流失。

——监督有力。建立完善行政事业资产管理责任制，实行单位内部监督与财政监督、审计监督相结合，日常监督与专项检查相结合的监督管理机制；加强社会监督，完善中介机构资产审计、评估制度。

三、当前行政事业资产管理的工作重点

行政事业资产管理工作头绪众多，环节复杂，必须在明确目标任务的基础上，突出抓好以下工作重点。

（一）加强资产管理制度建设，建立健全制度体系

健全完善的管理制度，是规范和加强行政事业资产管理的重要保障。重点是要加快推进行政事业资产管理地方立法工作，建立资产配置预算制度，明确资产配置预算的范围、标准、程序及与部门预算的关系；建立资产管理标准制度，制定资产更新报废和配置标准，促进资产管理公开、科学、均衡；建立资产评估管理制度，明确评估范围、方法及核准、备案程序；建立产权交易管理制度，对房屋建筑物、机动车辆、大型

设备等资产实行公开集中处置；建立绩效考核和奖惩制度，提高资产使用效益。

（二）完善资产管理信息系统，全面推进资产管理信息化

完备的资产信息管理系统，是实现资产科学化精细化管理的重要技术支撑。目前全省信息系统框架体系基本建立，下一步重点是要加快信息系统功能作用的开发应用，推进信息系统“全覆盖”，全面、实时掌握资产现状及增减变动信息；实现资产管理网络自动化，将审批功能和内部管理业务镶嵌到资产管理信息系统中，提高管理效率；建立资产调剂和资源整合网上平台，对各单位资产信息进行分类整理和分析测算，建立网上“公物仓”，提高资产使用效益。

（三）建立资产联动管理机制，全面提高资产运行质量

行政事业资产管理与财政预算管理、财务管理，以及工商、土地、房产管理等密切相关，必须加强协调配合，建立联动管理机制。重点是要推进资产管理与预算管理联动，研究编制资产配置预算，将行政事业单位资产配置审查纳入财政预算编审程序，达到以存量资产控制增量预算，以增量预算优化资产配置的目的；推进实物管理与价值管理联动，实现资产管理与财务管理相互制约、相互促进；推进内部管理与外部管理联动，加强与工商行政管理、土地管理、房产管理、公安车辆管理、纪检监察等相关部门的协调配合，切实加大对资产购置、处置行为的监督制约力度。

（四）建立资产调剂和共享机制，充分发挥存量资产效益

有效整合行政事业资产，建立调剂和共享共用机制，是避免资产重复配置、闲置浪费，提高资产使用效益的重要措施。重点是要强化对行政事业资产的行政调剂手段，依据整体资源配置和需求状况，对国有资产进行调剂再分配；建立资产共享共用平台，提高资产信息及时性和透明度，为资产的共享共用和合理流动创造有利环境；建立资产共享共用激励机制，提高

资产占用单位主动提供资产调剂和共享共用资源的积极性。

（五）建立资产考核激励机制，调动各方面管理积极性

加强行政事业资产管理的激励约束，是调动各方面积极性，保证国有资产安全完整和保值增值的重要手段。一方面，要建立行政事业资产管理绩效考评制度，将考评结果作为财政预算安排的重要参考，对资产管理规范、使用高效的单位，给予表彰奖励，对管理不善、损失浪费的，通过预算管理手段予以有效控制。另一方面，要建立单位内部监督与财政监督、审计监督、社会监督相结合的监督机制，严肃查处资产管理违法违规行爲，建立良好的资产管理秩序。

（六）完善日常监督管理机制，确保国有资产安全完整

重点是要强化基础管理，扎实做好产权登记和资产管理信息统计等基础性工作，提高资产信息质量。规范和加强资产处置管理，严把资产“出口”关，严格执行资产处置审批制度和产权交易制度，提高资产处置的透明度，防止国有资产流失。加强资产有偿使用管理，对行政事业单位国有资产租赁、投资、担保等行为，进行严格的论证审批和跟踪问效，确保国有资产安全。强化国有资产收入收缴管理，确保国有资产收入全额纳入财政预算。加强工作指导和监督检查，积极督促部门、单位建立健全资产管理制度，落实国有资产管理责任制，强化内部控制和约束，提高资产管理水平。加强理论研究，总结提升实践经验，探索研究工作规律，推动资产管理上层次、上水平。

山东省财政厅厅长



2010年11月17日

前 言

行政事业单位资产是中央和地方政府履行其职能的基本物质保证,也是推动全面构建社会主义和谐社会的重要物质基础。近年来,山东省认真落实党的十七大精神,以科学发展观为统领,用改革创新精神全面加强行政事业单位资产管理,较好地促进了行政事业单位各项工作的开展。目前山东省行政事业国有资产总量已近7 000亿元。随着行政事业单位资产规模的不断增长,强化行政事业单位资产管理理论创新研究,既是山东省财政工作当前面临的现实问题,也是今后财政工作实现突破与再上新台阶的重点所在。

为进一步加强和推进山东省行政事业资产管理工作,山东省财政厅委托山东财政学院进行《行政事业资产管理理论创新研究》专项课题研究。山东省财政厅领导高度重视此次课题研究工作,庞敦之副厅长统筹课题研究的各项工作,并亲自参与课题研究。山东财政学院非常重视此次委托项目,刘兴云院长直接领导和部署研究工作,主持了历次论证会、商讨会、汇报会,利用暑假时间亲自率领课题组赴东营、潍坊、威海和烟台等地进行实地调研,有力地推进了课题研究工作的开展。科研处作为项目的综合协调单位,精心组织,狠抓落实,为项目顺利进行提供了有力的服务保障。财税与公共管理学院、会计学院的多位优秀科研骨干教师,积极参加本项目的调研、座谈、撰写等各个环节的工作,高质量地完成了课题研究任务。

本次课题研究从2010年4月开始至9月结束,历时6个月。项目研究大致分为五个阶段:第一个阶段,2010年4月,熟悉山东省行政事业资产管理现状,完成资料的收集与整理,对国内外研究进行系统的文献综述;第二个阶段,2010年5~6月,确定研究报告总体思路、框

架结构，确定研究大纲；第三个阶段，2010年7~8月，课题组成员赴东营、潍坊、烟台和威海等地进行实地调研，获取第一手资料；第四个阶段，2010年8月，完成研究报告初稿；第五个阶段，2010年9月，对研究报告进行总结论证，提请专家审阅并听取修改意见，完成项目结项。

山东省财政厅庞敦之副厅长、山东财政学院刘兴云院长和山东省财政厅行政事业资产处张鹏处长任《行政事业资产管理理论创新研究》课题总负责人。该课题具体包括三个子课题，分别是子课题一：《行政事业资产配置预算制度研究》，子课题二：《行政事业单位资产运作与财源建设现实意义研究》，子课题三：《构建科学的行政事业资产管理体制、机制研究》。会计学院副院长、经济学博士朱德胜教授和财政厅行政事业资产处张鹏处长担任子课题一的项目负责人，会计学院管理学博士杜宁副教授、叶飞副教授参与课题研究；财税与公共管理学院副院长、经济学博士朱德云教授和财政厅行政事业资产处明德兵副处长担任子课题二的项目负责人，财税与公共管理学院经济学博士马静副教授、经济学博士郭磊副教授参与课题研究；财税与公共管理学院副院长、经济学博士李森教授和财政厅行政事业资产处张磊科长担任子课题三的项目负责人，财税与公共管理学院经济学博士赵宝廷副教授、会计学院宋涛副教授参与课题研究。

课题完成后，成立了以山东社会科学院经济研究所所长张卫国研究员为组长，山东财政学院副院长、博士生导师王玉华教授、山东大学经济学院博士生导师张宏教授、济南大学管理学院朱孔来教授、山东财政学院刘正林教授为成员的专家验收组。专家一致认为：研究选题具有很强的理论意义和重大的现实指导意义，适应山东省建设强省的现实要求，完全符合当前山东省“转方式调结构”、“促进财源建设”的工作思路；课题结构设计科学，三个子报告环环相扣，研究思路清晰，研究内容系统充实，论证严谨；从理论基础分析、国内外经验现状分析、对策研究等方面层层展开论证，翔实地分析了行政事业资产管理的若干重大问题；研究方法科学，研究结论可信可靠。并建议研究成果尽快正式出版，让更多读者分享这一研究成果。

在课题研究过程中，山东省财政厅和山东财政学院的领导高屋建瓴，统揽全局，确保项目研究的科学性、先进性；山东省财政厅行政事

业资产处参与了具体组织和研究工作，东营、潍坊、烟台和威海等四市财政局给予了大力支持与帮助，保证了项目研究信息的真实性、研究结论的可靠性和对策建议的可操作性。值此之际，课题组全体成员表示真诚的谢意！

我们深知，中国行政事业资产管理理论创新的研究与探索任重道远。一些问题的研究才刚刚破题，某些问题的研究还需进一步深化，有些问题的研究观点和思路还有待于社会的评判和实践的检验。所以，我们要继续努力，再接再厉，在学术研究的道路上不断地探索和创新，在服务于社会的实践之中提供更多更有价值的咨询报告。

因受时间、学识、能力所限，研究报告肯定会存在这样或那样的不足，我们期待着各位领导、专家学者给予批评指正。

《行政事业资产管理理论创新研究》课题组

2010年11月

总 目 录

总 报 告

行政事业资产管理理论创新研究 / 1

分 报 告 之 一

行政事业资产配置预算制度研究 / 15

分 报 告 之 二

行政事业单位资产运作与财源
建设现实意义研究 / 97

分 报 告 之 三

构建科学的行政事业资产管理体制、
机制研究 / 199

行政事业资产管理 理论创新研究

主 持 人：庞敦之 山东省财政厅副厅长
刘兴云 山东财政学院院长，教授
张 鹏 山东省行政事业资产处处长

主要成员：

朱德云 山东财政学院财税与公共管理学院副院长，教授
朱德胜 山东财政学院会计学院副院长，教授
李 森 山东财政学院财税与公共管理学院副院长，教授
明德兵 山东省财政厅行政事业资产处副处长
刘瑞波 山东财政学院科研处处长，教授
韩小清 山东财政学院科研处副处长，副研究员

一、研究背景

行政事业单位资产是指由行政事业单位占有与使用的，能以货币计量，依法确认为国家所有的各种经济资源的总称，包括行政事业单位使用国家财政性资金形成的资产，国家拨给行政事业单位的资产，行政事业单位按照国家政策运用国有资产组织收入形成的资产，以及接受捐赠和其他经法律确认为国家所有的资产等。行政事业单位资产是中央和地方政府履行其职能的基本物质基础，也是推动全面构建社会主义和谐社会的重要物质保证。

伴随 20 世纪 90 年代初市场经济的加速发展，以及政府开办第三产业的放宽，大量行政事业单位孵化出隶属于自身的经济实体，资产范围随之迅速扩大。经营性资产盈利成为行政事业单位预算外收入的重要来源。随着部门预算改革的推进以及非税收入管理的强化，行政事业经营性资产管理在行政事业单位资产管理中的重要作用日益显现。1995 年，财政部和原国有资产管理局制定发布了《行政事业单位国有资产管理暂行办法》（国资事发〔1995〕17 号）（以下简称 17 号），对行政事业单位开展国有资产管理工作起到了重要作用。10 多年来，各级财政部门、主管部门和行政事业单位在行政事业单位资产管理方面做了大量的工作，取得了一定的成效。但由于规章制度滞后、管理体制未理顺等原因，行政事业单位资产管理仍然存在不少问题。主要表现在：基础工作比较薄弱，家底不清；资产配置不公平，普遍存在超编、超标现象；资产使用缺乏评估和监督；资产使用效率较低，存在资产闲置浪费现象；资产处置不规范，资产流失情况严重等。随着国民经济和社会的不断发展，以及部门预算、国库集中支付、政府采购、“收支两条线”等财政改革的日益深入，原有的制度规定已不适应实际管理工作的需求，迫切需要出台新的管理办法以规范和加强行政事业单位国有资产管理。为此，财政部在广泛听取各方面意见和反复研究的基础上，颁布了《行政单位国有资产管理暂行办法》（财政部令第 35 号）（以下简称 35 号）和《事业单位国有资产管理暂行办法》（财政部令第 36 号）（以下简称

36号),自2006年7月1日起正式施行。

为进一步规范和加强行政事业单位国有资产管理,在财政部两个部长令的规范和指导之下,我国各地区纷纷推行了行政事业单位资产管理体制改革。有些地区不断开拓思路,在改革中走在了全国前列;有些地区历史遗留问题较多,改革进程比较缓慢;有些地区已经形成了具有特色的运作模式;有些地区仍然在积极探索……与本地区行政事业单位资产管理状况相适应,各地区行政事业单位资产管理与创新在速度和路径上存在明显差异。

2000年以来,我国实施的部门预算一系列改革举措,已经取得了很大成效,预算分配的科学性得到很大的提高。近年来,财政部门又连续推出多项改革,包括收支两条线、政府采购、国库集中支付、政府公务仓等,公共财政管理体系的框架基本形成。但是对行政事业单位资产管理的改革仍相对滞后,在资产的配置与预算管理相结合方面仍存在很多问题,阻碍了部门预算改革的深化。问题解决的关键在于把资产管理与预算管理结合起来,财政部门根据资产的存量状况来审核预算,逐步建立行政事业单位国有资产的预算管理体制。如何进一步加强预算管理与资产管理工作,推进两者的结合,是财政改革发展应予积极研究解决的重大课题。推进预算管理与资产管理相结合,对深化部门预算改革具有十分重要的意义,是深化公共财政改革的现实需要。

随着我国经济社会的发展,地方政府也逐步认识到加强财源建设的重要意义,纷纷出台措施培育优质财源,强化财源建设,取得了显著成效。山东省成绩尤为突出,近年来山东省财政收入总额和增长速度均居全国前列。与此同时,山东省地方财源建设仍然存在着若干急需解决的问题。目前,我国正在大力推进经济发展方式和结构转型,山东省也积极实施“调结构转方式”政策,这给地方财源建设带来了新的机遇。如何加强财源建设、壮大财政实力、寻找新型财源,这既是当前山东省财政工作面临的现实问题,也是今后财政工作的重点和难点所在。而行政事业单位资产运作带来的增收、节支和涵养财源等,都与财源建设存在着密切的关系。对行政事业单位资产运作与财源建设的一般理论、构建山东省新型行政事业单位资产运行模式进行深入研究具有重要的实践意义和应用价值。