

行政单位国有资产管理暂行办法

解 读

财政部行政政法司 编



中国财政经济出版社

《行政单位国有资产管理暂行办法》

解 读

财政部行政政法司 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

《行政单位国有资产管理暂行办法》解读 / 财政部行政政法司编. — 北京: 中国财政经济出版社, 2006.7

ISBN 7-5005-9264-7

I. 行… II. 财… III. 行政事业单位 - 国有资产 - 资产管理 - 条例 - 研究 - 中国 IV. D922.291.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 084964 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行电话: 88190555

北京财经印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开 9.125 印张 271 000 字

2006 年 8 月第 1 版 2006 年 8 月北京第 1 次印刷

定价: 26.00 元

ISBN 7-5005-9264-7/F·8044

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

1995年，原国家国有资产管理局、财政部制定了《行政事业单位国有资产管理暂行办法》，对行政单位国有资产管理工作起到了重要作用。十多年来，各级财政部门、主管部门和行政单位在国有资产管理方面做了大量的工作，取得了一定的成效。但随着国民经济和社会发展，以及部门预算、国库集中支付、政府采购、“收支两条线”等财政改革的不断深入，原有的制度规定已不能满足新的需求。根据党中央、国务院以及《第十一个五年规划纲要》关于“建立健全国有金融资产、非经营性资产和自然资源资产等的监管体制，防止国有资产流失”的要求，在总结我国行政单位国有资产管理实践经验的基础上，经过深入研究和广泛征求各方面意见，财政部制定了《行政单位国有资产管理暂行办法》。

《行政单位国有资产管理暂行办法》以财政部令第35号颁布，自2006年7月1日起实施。《行政单位国有资产管理暂行办法》全文共十章、五十六条，对行政单位国有资产管理的范围、管理机构及职责、资产配置、资产使用、资产处置、资产评估、产权纠纷调处、资产

统计报告、监督检查和法律责任等作了全面规定。《行政单位国有资产管理暂行办法》是规范行政单位国有资产管理的一项部门规章，它的颁布，对规范国有资产管理，维护国有资产的安全和完整，合理配置国有资产，提高国有资产使用效益，保障行政单位履行职能，具有极其重要的意义。

为了宣传、贯彻《行政单位国有资产管理暂行办法》，财政部行政政法司组织相关人员编写了《〈行政单位国有资产管理暂行办法〉解读》一书，以期对学习、理解和掌握《行政单位国有资产管理暂行办法》有所裨益。此外，为了便于各级财政部门贯彻落实全国行政资产管理工作会议精神，进一步做好行政单位国有资产管理和改革工作，本书还收录了《廖晓军副部长在全国行政资产管理工作会议上的讲话》、《创建我国行政事业单位国有资产管理的模式》以及其他一些有关文章，供大家学习参考。

本书在编写过程中，进行了多次集体讨论、修改，并得到了财政部条法司、经济建设司、教科文司、预算司、国库司、资产评估协会以及河南省、河北省等省市财政部门的大力支持和热情帮助，在此，谨向上述单位表示衷心的感谢。

由于本书编写时间紧迫，加上我们水平有限，疏漏、错误之处在所难免，恳请读者批评指正。

财政部行政政法司

2006年7月

目 录

第一章	总则	(2)
第二章	管理机构及职责	(38)
第三章	资产配置	(63)
第四章	资产使用	(92)
第五章	资产处置	(118)
第六章	资产评估	(148)
第七章	产权纠纷调处	(160)
第八章	资产统计报告	(168)
第九章	监督检查和法律责任	(182)
第十章	附则	(196)
附录 1:	行政单位国有资产管理暂行办法	(203)
附录 2:	财政部关于认真贯彻实施财政部令 第 35 号 第 36 号有关问题的通知	(212)
附录 3:	财政部公布行政事业单位国有资产管理 办法	(216)
附录 4:	工欲善其事 必先利其器 ——访财政部行政政法司司长李林池	(220)
附录 5:	依法加强行政单位国有资产管理	

——财政部行政政法司司长李林池访谈	(225)
附录 6：廖晓军副部长在全国行政资产管理工作会议上的讲话	(231)
附录 7：李林池司长在全国行政资产管理工作会议上的讲话	(237)
附录 8：创建我国行政事业单位国有资产管理新模式	(250)

1995年，原国家国有资产管理局、财政部制定了《行政事业单位国有资产管理暂行办法》，对行政单位开展国有资产管理工作起到了重要作用。十多年来，各级财政部门、主管部门和行政单位在国有资产管理方面做了大量的工作，取得了一定的成效。但随着国民经济和社会发展，以及部门预算、国库集中支付、政府采购、“收支两条线”等财政改革的不断深入，原有的制度规定已不能满足新的需求，迫切需要出台新的管理办法以规范和加强行政单位国有资产管理工作。财政部在广泛听取各方面意见和反复研究的基础上，起草了《行政单位国有资产管理暂行办法》，力求全面规范行政单位国有资产管理工作，维护国有资产的安全和完整，合理配置国有资产，提高国有资产使用效益，保障行政单位履行职能。经财政部党组2006年4月25日审议通过，本办法以财政部令第35号颁布，自2006年7月1日起正式施行。本办法共十章、五十六条，对行政单位国有资产管理范围、管理机构及职责、资产配置、资产使用、资产处置、资产评估、产权纠纷调处、资产统计报告、监督检查和法律责任等作了全面规定。

第一章 总 则

本章共七条，对本办法的制定依据和适用范围，行政单位国有资产的管理任务、管理内容、管理原则和管理体制等作了规定。

第一条 为了规范和加强行政单位国有资产管理，维护国有资产的安全和完整，合理配置国有资产，提高国有资产使用效益，保障行政单位履行职能，根据国务院有关规定，制定本办法。

〔解读〕本条是关于制定本办法的宗旨和依据的规定。

一、制定本办法的必要性

（一）行政单位国有资产管理工作亟待加强

行政单位国有资产是行政单位开展公务活动的物质基础，是国有资产的重要组成部分。近年来，各级财政部门、主管部门和行政单位在资产管理方面做了大量的工作，取得了比较显著的成效，但由于规章制度滞后，管理体制未理顺等原因，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，超编、超标现象普遍存在；资产使用缺乏评估和监督；资产使用效率较低，还存在资产闲置浪费现象；资产处置不规范，对非经营性资产投入生产经营活动的管理弱化，资产流失情况严重等。这些问题几乎覆盖了资产管理的每个环节，行政单位国有资产管理工作亟待加强，迫切需要尽快出台新的、更为有效

的管理办法加以规范。

（二）原有制度已不适应实际管理工作的需要

本办法出台以前，行政单位国有资产管理依据的仍然是原国家国有资产管理局、财政部 1995 年制定的《行政事业单位国有资产管理暂行办法》、《行政事业单位国有资产产权登记实施办法》、《行政事业单位国有资产处置管理实施办法》等规章制度。这些办法在许多方面已经不能适应实际管理工作的需要：①从体制上看，这些办法规定，由归口财政部管理的国家国有资产管理局负责履行行政单位国有资产管理的职责。1998 年国务院机构改革时，原国家国有资产管理局已经撤销，行政单位国有资产管理的职责划归财政部。为理顺行政单位国有资产管理体制，必须制定新的管理办法，进一步明确财政部门管理行政单位国有资产的职责。②从管理内容看，这些办法的具体规定已经不能满足当前行政单位国有资产管理工作需要，如在资产配置环节，没有对资产配置标准和审批制度作出相应的规定；在资产使用环节，没有对提高资产利用率、资产调剂使用作出相应的规定，对非经营性资产投入生产经营活动的管理不够严格；在资产处置环节，没有对资产处置程序、处置方式、收入管理作出严格的规定，等等。为全面加强行政单位国有资产配置、使用、处置等环节的管理，必须制定新的管理办法统一进行规范。③近年来，随着我国社会主义市场经济体制的进一步完善，政府职能逐步转变，在公共财政理论指导下，财政管理进行了部门预算、国库集中收付、政府采购、“收支两条线”等多项改革，这些都对行政单位国有资产管理提出了新的、更高的要求。按照部门预算改革要求，资产管理必须与预算管理相结合，以提高预算编制的科学性；按照政府采购制度要求，资产配置必须坚持公开、公正、公平的原则，按照政府采购法律法规的规定进行；资产处置必须严格按照规定程

序报批；按照“收支两条线”管理改革要求，国有资产有偿使用收入、处置收入等必须纳入财政专户实行“收支两条线”管理。因此，必须制定新的管理办法，将上述要求落实到行政单位国有资产管理工作中去。

二、制定本办法的宗旨

（一）规范和加强行政单位国有资产管理工作

1998年以后，各级国有资产管理局陆续撤销，行政单位国有资产管理职责划归财政部门，这是国有资产管理体制的一个重大变化。由于制度上未作相应调整，由此引发了行政单位国有资产管理分工不清、体制不顺的问题，这是行政单位国有资产管理弱化的一个重要原因。因此，理顺体制，明确行政单位国有资产管理机构及职责，是本办法的核心内容之一。为此，必须按照“国家统一所有，政府分级监管，单位占有、使用”的管理体制，建立全国统一的行政单位国有资产管理体制。由财政部制定全国统一的行政单位国有资产管理体制，并对执行情况进行监督检查。地方各级财政部门根据财政部制定的全国办法和上级财政部门有关国有资产管理的规定，制定本地区和本级的具体实施办法，对行政单位国有资产实施综合管理。

除管理机构及职责外，行政单位国有资产管理涉及资产配置、资产使用、资产处置、资产评估、产权纠纷调处、资产统计报告、监督检查和法律责任等多个环节。本办法针对行政单位国有资产管理各个环节中存在的问题，进一步细化了管理办法，全面进行了规范，明确了各个环节的管理程序和管理责任。

（二）维护国有资产的安全和完整

行政单位的资产，必须做到管理有序，卡片齐全，做到数量清、质量清、规格清，管理责任明确，确保总账与明细账相符、

账与卡片相符、账与实物相符。在使用过程中，应当防止不当损失和浪费。行政单位国有资产出租、出借、处置，应按照规定，向财政部门提出申请，经批准后方可进行出租、出借、处置，并进行相应的账务处理。资产出租、出借、处置收入，属于政府非税收入，是财政收入的重要组成部分，由财政部门负责收缴和监管，实行“收支两条线”管理，收入必须上缴同级财政专户，支出由同级财政按批准的计划和用途从财政专户中拨付。

（三）提高国有资产使用效益

行政单位配置资产时，对有规定配备标准的，应当按照标准进行配备；没有规定配备标准的，在保证工作正常需要的前提下，各地区、各部门、各单位应当根据实际需要，从严控制，合理配备。不同单位以及单位内部各部门之间能够调剂使用、共享共用的资产，就不要重复配置。对临时需要而且能够通过市场租用的资产，就不要重新配置。对单位占有、使用的资产，要加强使用管理，提高资产利用率，使其发挥最大的使用效益。

（四）保障行政单位履行职能

行政单位国有资产是行政单位开展公务活动、履行社会管理和公共服务职能的物质基础，通过规范和加强行政单位国有资产管理，维护国有资产的安全和完整，提高国有资产使用效益，才能更好地保障行政单位充分履行职能，维护社会稳定，促进国民经济和社会的发展。

三、制定本办法的依据

（一）制定政府公共财产管理制度是国务院赋予财政部的职责

1998年，根据第九届全国人民代表大会第一次会议批准的国务院机构改革方案，原国家国有资产管理局撤销。1998年7

月4日,经国务院批准,国务院办公厅印发了《财政部职能配置、内设机构和人员编制规定》(国办发[1998]101号),明确将原国家国有资产管理局承担的制定政府公共财产管理规章制度的职能划入财政部。在财政部“三定”方案中,具体表述为:“拟定政府公共财产管理的规章制度并对执行情况进行监督”。

(二)党中央、国务院要求财政部门加强行政单位国有资产管理

党中央、国务院一直重视国有资产管理,多次下发文件,要求加强国有资产管理,防止国有资产流失。比如,在党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中明确提出:“要建立健全国有资产管理体制和监督体制。积极探索国有资产监管和经营的有效形式,完善授权经营制度。建立健全国有金融资产、非经营性资产和自然资源资产等的监管制度”。在党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》和第十届全国人民代表大会第四次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中又进一步重申:“建立健全国有金融资产、非经营性资产和自然资源资产等的监管体制,防止国有资产流失”。

在中共中央办公厅、国务院办公厅转发中央纪委、中央组织部、监察部、财政部、人事部、审计署《关于做好清理规范津贴补贴工作的意见》(中办发[2005]21号)中明确提出:“加强行政事业单位国有资产管理。各级财政及有关部门要进一步加强行政事业单位国有资产管理,切实提高资产使用效率,研究探索行政事业单位国有资产管理改革措施。”

为了从根本上切断各单位自行发放津贴补贴的资金来源,实现个人收入与单位占有的国有资产和掌握的行政权力脱钩,根据

中央有关文件，对各项政府非税收入，要坚决按照国家有关规定上缴国库或财政专户，由财政部门统筹安排。同时，由财政部门对行政事业单位国有资产实行统一管理，按规定发放的津贴补贴由财政预算统一安排。有条件的地方可以一步到位；暂不具备条件的地方可以分步实施，在3年内到位。

四、行政单位国有资产在国有资产管理体制中所处地位

（一）国有资产的概念和分类

国有资产，是指属于国家所有的一切财产和财产权利，即国家以各种形式进行的投资及其收益、拨款、接收的馈赠、凭借国家权力取得或者依据法律认定的各种类型的财产和财产权利。国有资产分为三大类：经营性国有资产、行政事业单位国有资产和资源性国有资产。

1. 经营性国有资产。经营性国有资产，是指从事产品生产、流通、经营等服务活动，以营利为目的，依法经营和使用的，产权属于国家所有的一切财产。经营性国有资产是国有资产中最重要、最活跃的部分，是国有资产收益不断增长的源泉，是国有资产增量不断扩大的基础，也是国有资产管理的重点对象。

经营性国有资产主要有以下特征：

（1）效益性。经营性国有资产具有资本的一般属性，即逐利性，追求利润的最大化；但国有资本的逐利性受社会主义国家职能制约，不能唯利是图。既要讲究微观效益，更要讲究宏观效益，而且微观效益要服从于宏观利益。总体上讲要有效益，但根据国家意志，为了给其他企业或行业的盈利创造条件，有的企业或资本也可能微利、无利甚至亏损。

（2）流动性。资本的增值只能在资本的不断运动中实现。资本的流动有两个层次，一个是企业内部流动；另一个是资本的社

会性流动。深圳、上海两个股票交易所的股票交易、企业的兼并转让、新企业的设立和老企业的破产等都是资本的社会性流动。

(3) 经营方式的多样性。由于行业特点、技术基础、企业管理水平、生产规模、区域环境等方面的差别,经营性国有资产的经营方式不可能整齐划一,而是多样性的。当前,经营性国有资产的主要经营方式有独立经营、委托经营、承包经营、租赁经营、股份经营、联合经营等等。

2. 行政事业单位国有资产。行政事业单位国有资产是指由行政事业单位占有、使用的,依法确认为国家所有,能以货币计量的各种经济资源的总称。包括行政单位用国家财政性资金形成的资产、国家调拨给行政单位的资产、行政单位按照国家规定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。

行政事业单位国有资产主要配置于社会的非生产领域,其使用不应以营利为目的,而只能以服务为根本目标。行政事业单位国有资产一般由财政的基本建设、行政、事业费等支出形成,单位在使用期间不计提折旧。在行政事业单位国有资产的使用过程中,要加强管理,厉行节约,高效服务,减少不必要的资产残损、流失,保障国有资产的安全完整。

3. 资源性国有资产。资源性国有资产是指在人们现有的知识、科技水平条件下,通过开发使用能带来一定经济价值的国有自然资源。资源性国有资产的范围是随着科学技术的发展而不断变化的。当一种国有资源由于科技水平较低,人们对其尚未认识,也不能带来一定经济价值的时候,这种自然资源还不能称为资源性资产。自然资源转变为资源性国有资产一般要具备以下条件:一是处于自然界的某一存置空间;二是能用货币计量;三是能为人们所拥有和控制;四是能为人类带来经济效益;五是能够用现代技术取得。

资源性国有资产主要有以下特征：

(1) 品种的稀缺性。如我国已发现的矿产资源仅 168 种左右，有些重要的矿种，如铬铁矿、金刚石、铂矿等，比较少见或者短缺。

(2) 数量的有限性。如我国耕地面积只占世界耕地总面积的 7%，林地面积和森林蓄积量及淡水资源占世界资源总量的比例也明显偏小。

(3) 分布的失衡性。我国的资源分布很不均衡，比如水利资源大部分集中在西南，煤炭资源大部分蕴藏于华北等。从总的情况看，经济欠发达地区资源比较丰富，而经济发达地区资源特别是矿产资源比较匮乏。

(二) 行政单位国有资产管理办法在国有资产管理体制体系中所处地位

1993 年在第八届全国人民代表大会第二次会议上，卢振远等 32 位代表建议，尽快制定“国有资产管理法”，以规范和加强国有资产管理。根据八届全国人大常委会制定的立法规划，由全国人大财经委员会牵头与国务院有关部门共同组成了《国有资产法》起草组，开展《国有资产法》的起草工作。在研究起草《国有资产法》的过程中，对《国有资产法》的调整范围一直就有不同的看法。截至目前，共有四种观点。第一种观点认为，应该将经营性国有资产、行政事业性国有资产与资源性国有资产、国防资产都列入《国有资产法》的调整范围。第二种观点认为，可以将上述国有资产都包括，但应当侧重和突出经营性国有资产。第三种观点认为，调整范围应该是经营性国有资产和行政性国有资产。第四种观点认为，调整范围应该着重于经营性国有资产，即国有经营性净资产。

《行政单位国有资产管理暂行办法》作为财政部令，是迄今

为止在现行行政单位国有资产管理方面具有较高法律效力的制度文件。由于行政单位国有资产是国有资产的重要组成部分，行政单位国有资产管理办法也构成国有资产管理法规体系的重要组成部分。它的出台，为下一步制定国有资产的有关法律创造了有利条件。这个办法的发布实施，将会对建立、健全我国行政单位国有资产管理法律制度，进一步改革国有资产管理方式，依法维护国有资产的安全完整、合理配置、有效利用发挥积极作用。同时，本办法也是当前切实推动财政部门依法行政、依法理财工作的一项具体举措，也是推进财政法制建设的重要措施。

第二条 本办法适用于各级党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关和各民主党派机关（以下统称行政单位）的国有资产管理行为。

【解读】本条是关于本办法适用范围的规定。

一、行政单位的概念和范围

行政单位，狭义的概念是指行使国家权力、管理国家事务的各级国家机关。包括：国家权力机关，即全国人民代表大会和地方各级人民代表大会及其常务委员会；国家行政机关，即国务院和地方各级人民政府及其所属工作机构；国家审判机关，即各级人民法院；国家检察机关，即各级人民检察院。

政党组织的中央和地方各级常设工作机构，从一般意义上讲，不属于国家机关，但由于其业务活动的方式和财务活动的特点与国家机关类似，因此，作为行政单位管理。政党组织包括：中国共产党、中国国民党革命委员会、中国民主同盟、中国民主建国会、中国民主促进会、中国农工民主党、中国致公党、九三