

SHIYEDANWEIGUOYOUZICHANGUANLI
ZANXINGBANFAWENDA

事业单位国有资产管理 暂行办法问答

财政部教科文司 / 编



中国财政经济出版社

事业单位国有资产管理 暂行办法问答

财政部教科文司 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

事业单位国有资产管理暂行办法问答/财政部教科文司编. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.9

ISBN 7-5005-9320-1

I. 事… II. 财… III. 行政事业单位-国有资产-资产管理-条例-中国-问答 IV. D922.291.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 095020 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

北京牛山世兴印刷厂印刷

787×960 毫米 16 开 14.25 印张 232 000 字

2006 年 8 月第 1 版 2006 年 8 月北京第 1 次印刷

定价: 20.00 元

ISBN 7-5005-9320-1/F·8093

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

责任编辑：张晓彪 刘 茜

序

事业单位国有资产是政府履行公共服务职能的重要物质基础，管好用好事业单位国有资产，对于进一步完善财政职能、体现公共财政为民理财的思想，对于深化收入分配制度改革、构建和谐社会，对于提高政府执政能力、推动服务型政府和责任型政府的建设等具有极为重要的现实意义。随着社会主义市场经济体制的不断完善，事业单位国有资产管理规章制度已明显滞后、管理职责不清晰、管理方式落后、监督管理不力，已严重制约了事业单位国有资产管理工作的深入开展。适时出台与社会主义市场经济体制相适应的事业资产管理办法已成为历史发展的必然。近日，财政部公布了《事业单位国有资产管理暂行办法》（以下简称办法），标志着事业单位国有资产管理进入了一个崭新的历史阶段！

革弊，须从源头理会。新公布的《办法》为今后的事业资产管理工作指明了方向、目标和任务，呈现了资产管理与预算管理、财务管理相结合，资源整合与共享共用相结合，信息化与资产动态管理相结合的新理念，应当引起我们的高度重视。为使全国的事业单位资产工作者深刻领会和把握《办法》的有关内容，教科文司组织编写了《事业单位国有资产管理暂行办法问答》一书。该书是一本关于事业单位国有资产管理的工具书，是针对《办法》培训的实用手册，该书既详细解读了《办法》的有关内容，又结合

事业单位国有资产管理工作的实际，剖析了事业单位国有资产管理的目标和政策等。同时还收录了教科文司近两年编写的部分地方事业单位国有资产管理的经验和做法，对理论研究者、实务工作者以及关心资产管理的读者都具有重要的参考价值，有利于各界准确把握事业单位国有资产管理改革的方向和进程。

《办法》是今后一个时期规范和加强全国事业资产管理的指导性文件，是事业单位国有资产管理工作的新起点。希望各地区、各部门、各单位以《办法》的公布为契机，认真学习、深入实践、勇于创新，提高效率，共同谱写事业资产管理的新篇章！

A handwritten signature in black ink, consisting of three stylized Chinese characters: 陈宝善 (Chen Baoshan).

2006 年 8 月

财政部党组成员、部长助理张少春 对事业单位国有资产管理办 法培训班的批示

教科文司举办这次培训非常必要、及时，培训工作要深入、细致，务求实效，使大家准确理解和把握《办法》的精神实质，以指导和推动全国事业资产管理工作。作为公共财政管理的重要组成部分，事业资产管理工作任重道远。部令的公布，为加强资产管理提供了制度基础和法律保障，同时也是贯彻中央关于收入分配制度改革精神的具体体现。下一步，要按照部党组的要求和“金财工程”建设的总体部署，切实抓好贯彻落实，抓紧完善配套制度，尽快开展资产清查和信息系统建设，开创事业资产管理工作新局面！

2006年7月12日

目 录

1. 制定《事业单位国有资产管理暂行办法》的背景是什么？	(1)
2. 1998 年以来包括事业资产在内的国有资产呈现哪些特征？	(2)
3. 目前事业单位国有资产管理存在哪些问题？	(8)
4. 《办法》的公布有何重要意义？	(13)
5. 事业单位国有资产管理与规范收入分配秩序有何内在联系？	(15)
6. 事业资产管理改革与当前各项财政改革的关系是什么？	(17)
7. 《办法》的总体框架和主要内容是什么？	(17)
8. 《办法》与 1995 年的 17 号文件相比有哪些主要特点？	(19)
9. 《办法》为何与《行政单位国有资产管理暂行办法》分开制定？	(21)
10. 《办法》与《行政单位国有资产管理暂行办法》的主要区别有哪 些？	(23)
11. 《办法》为什么定位为“暂行”？	(24)
12. 事业单位国有资产管理的目标是什么？	(25)
13. 制定《办法》的依据是什么？	(27)
14. 《办法》的适用范围是什么？	(27)
15. 如何理解“事业单位国有资产”的定义？	(28)
16. 事业单位国有资产的形成渠道有哪些？	(30)
17. 事业单位国有资产的表现形式有哪些？	(31)
18. 事业单位国有资产管理需坚持哪些原则？	(31)
19. 影响实物费用定额制度执行效果的因素是什么？	(36)

20.《办法》是如何确定事业单位国有资产管理体制的？	(37)
21.《办法》是如何确定事业单位国有资产管理模式的？	(41)
22.为什么由财政部门对事业单位国有资产实施综合管理？	(42)
23.资产配置标准应如何制订？	(44)
24.如何促进事业单位国有资产的整合与共享共用？	(45)
25.推进有条件事业单位实现国有资产市场化、社会化的含义是什么？	(57)
26.事业单位国有资产收益包括哪些内容？	(58)
27.财政部门、主管部门和事业单位应如何设置资产管理机构？	(58)
28.如何理解《办法》第十条？	(59)
29.什么是资产配置？	(60)
30.什么情况下允许进行资产配置？	(60)
31.什么是资产配置标准？	(61)
32.什么是资产调剂？	(62)
33.资产调剂的主体和对象是什么？	(62)
34.资产调剂的形式和程序是什么？	(63)
35.事业单位资产购置如何履行审批程序？	(64)
36.如何理解事业单位资产购置审批与部门预算的关系？	(66)
37.如何理解事业单位资产购置审批与政府采购的关系？	(67)
38.对事业单位资产日常管理的具体要求有哪些？	(67)
39.事业单位利用国有资产对外投资、出租、出借和担保为何必须经过批准？	(68)
40.事业单位利用国有资产对外投资、出租、出借和担保审批应提交哪些材料？	(69)
41.对用于对外投资、出租和出借的资产实行专项管理的具体要求是什么？	(69)
42.事业单位国有资产有偿使用收入如何管理？	(70)
43.事业单位国有资产处置的含义是什么？	(70)
44.事业单位国有资产处置的形式有哪些？	(71)
45.新时期为什么要加强国有资产处置管理？	(72)
46.事业单位国有资产处置应遵循哪些原则？	(73)

47. 事业单位国有资产处置的范围是什么？	(73)
48. 事业单位国有资产处置应如何履行审批程序？	(75)
49. 事业单位国有资产处置审批应提交哪些材料？	(76)
50. 事业单位国有资产公开处置的主要方式有哪些？	(76)
51. 对房屋建筑物、土地、车辆的处置和货币性资产损失核销的审批 权限是如何规定的？	(78)
52. 对非特定资产的处置审批是如何规定的？	(79)
53. “无偿转让”与“资产调剂”的联系和区别是什么？	(80)
54. 政府非税收入的主要内容及管理要求有哪些？	(80)
55. 事业单位国有资产处置收入如何管理？	(82)
56. 对事业单位持有的企业国有产权有偿转让或无偿划转问题如何处 理？	(84)
57. 在资产处置环节如何实现预算管理与管理资产的有机结合？	(85)
58. 事业单位国有资产产权登记的含义是什么？	(85)
59. 为什么要开展产权登记工作？	(86)
60. 什么是《产权登记证》？对《产权登记证》的印制和使用是如何 规定的？	(87)
61. 哪些部门是事业单位产权登记的登记机关？	(88)
62. 哪些事业单位须办理事业单位产权登记？	(88)
63. 事业单位国有资产产权登记包括哪些主要内容？	(88)
64. 事业单位产权登记的类型有哪些？	(89)
65. 如何开展产权登记的定期检查？	(90)
66. 产权界定的含义是什么？	(91)
67. 产权界定应遵循哪些原则？	(91)
68. 现阶段国有资产产权界定依据的主要法规文件有哪些？	(91)
69. 什么是产权纠纷？	(92)
70. 事业单位发生产权纠纷如何处理？	(92)
71. 资产评估的含义是什么？	(93)
72. 资产评估包括哪些基本要素？	(94)
73. 《办法》对事业单位国有资产评估做了哪些具体规定？	(95)
74. 当前事业单位进行国有资产评估依据的法规制度有哪些？	(96)

75. 事业单位国有资产评估的工作程序是如何规定的？	(97)
76. 财政部门 and 事业单位在国有资产评估过程中的主要职责是什么？	(99)
77. 事业单位需要进行国有资产评估的事项有哪些？	(99)
78. 事业单位不需要进行资产评估的情形有哪些？	(100)
79. 事业单位进行资产评估时涉及股权投资的，应如何评估？	(100)
80. 事业单位所投资企业原股东股权比例发生变动时，需要对哪些资 产进行评估？	(101)
81. 事业单位转让产权（股权）时，需要对哪些资产进行评估？	(101)
82. 事业单位收购非国有资产时，需要对哪些资产进行评估？	(101)
83. 事业单位接受非国有单位以实物资产偿还债务，需要对哪些资产 进行评估？	(102)
84. 如何选聘资产评估机构？	(102)
85. 什么是评估机构的评估资质？目前评估资质有哪几种？	(102)
86. 评估基准日一般如何确定？	(103)
87. 资产清查的含义是什么？	(103)
88. 当前为什么要在全国范围内开展资产清查工作？	(104)
89. 事业单位资产清查的主要内容有哪些？	(104)
90. 在哪些情况下事业单位应当进行资产清查？	(105)
91. 事业单位自行组织资产清查应履行什么程序？	(106)
92. 为什么要对事业单位国有资产实行信息化管理？	(106)
93. 建立资产管理信息系统的重要意义体现在哪些方面？	(107)
94. 资产管理信息系统建设应树立的理念是什么？	(109)
95. 资产管理信息系统建设的思路是什么？	(110)
96. 财政部建立资产管理信息系统的具体实施步骤有哪些？	(111)
97. 为什么事业资产信息报告是财务报告的重要组成部分？	(117)
98. 事业资产信息报告应反映哪些主要内容？	(117)
99. 为什么说事业单位的资产占有、使用状况是财政部门 and 主管部门 安排预算的重要依据？	(118)
100. 为什么要加强事业单位国有资产的监督检查？	(119)
101. 在维护事业资产安全完整的管理活动中，事业单位及其工作人	

员的责任如何确定？	(120)
102. 如何建立科学合理的事业单位国有资产监督管理责任制？	(120)
103. 加强事业单位国有资产监督的方式方法有哪些？	(121)
104. 《财政违法行为处罚处分条例》的有关罚则在《办法》中是如 何体现的？	(123)
105. 为什么要把国有资产收益进行单独规定？	(125)
106. 附则的主要内容有哪些？	(125)
107. 除一般事业单位外，哪些单位可以参照执行《办法》？	(126)
108. 参照公务员管理的事业单位和社会团体如何管理？	(126)
109. 实行企业化管理并执行企业财务会计制度的事业单位，以及事 业单位创办的具有法人资格的企业，其国有资产如何监管？	(126)
110. 地方和中央事业单位国有资产管理的实施办法为什么要单独制 定？	(128)
111. 今后事业单位国有资产管理将出台哪些文件？	(129)
112. 财政部结合行业特点将分别制定哪些办法？	(129)
113. 《办法》中“规定限额”由省级以上财政部门另行确定，是基 于什么考虑？	(130)
114. 为什么《办法》从2006年7月1日起施行？	(130)
115. 以前颁布的有关规定与《办法》相抵触的如何处理？	(131)
116. 如何加强新时期事业单位国有资产管理的宣传和交流工作？	(131)
附录1 事业单位国有资产管理暂行办法	(132)
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	(142)
附录3 新办法 新理念 新起点 ——财政部教科文司司长丁学东就《事业单位国有资产管理 暂行办法》答记者问	(145)
附录4 贯彻落实《事业单位国有资产管理暂行办法》切实做好新时 期事业资产管理工作	丁学东(149)

附录 5 学好办法 管好资产	王家新(156)
附录 6 事业资产管理问题研究报告	(163)
附录 7 大型科研仪器设备/设施管理国际比较及借鉴	(176)
附录 8 国有资产产权理论介绍	(199)
后 记.....	(216)

1. 制定《事业单位国有资产管理暂行办法》的背景是什么？

1995年2月15日，原国家国有资产管理局、财政部颁发了《关于印发〈行政事业单位国有资产管理暂行办法〉的通知》（国资事发[1995] 17号）（以下简称17号文件），明确了在改革开放的新形势下，做好事业单位国有资产管理工作的有关要求，对加强事业单位国有资产管理，维护资产的安全完整，提高资产使用效益，促进各项事业发展，起到了重要的促进作用。截至2006年6月，事业单位的国有资产管理一直沿用17号文件的有关规定，从未进行过修订。

1998年国务院机构改革方案实施后，原国家国有资产管理局撤销，其承担的制定政府公共财产（包括行政事业资产）管理制度并对执行情况进行监督检查的职能相应划入财政部。近年来，我国社会、经济形势发生深刻变革，各项事业快速发展，事业单位体制改革不断深入，与此同时，为认真贯彻落实中央关于建立和完善社会主义市场经济体制的要求，建立适应社会主义市场经济体制运行的公共财政体制，1998年以来财政部门先后进行了部门预算、国库集中收付、政府采购、收支两条线、政府收支分类等多方面的财政改革。财政改革的不断深化和事业单位的快速发展，都对事业单位的国有资产管理提出了新的更高要求，需要财政部出台新的事业资产管理规章制度与之相适应和相配套。

为适应财政改革和发展的需要，2004年7月财政部在教科文司设立事业资产处，承担制定事业资产管理政策和组织开展事业资产管理工作的职责。事业资产处成立后，结合目前事业资产管理中存在的问题和现行有关规章制度，开始了《事业单位国有资产管理暂行办法》（以下简称《办法》）的起草工作。考虑到该办法将是今后一个时期统领全国事业资产管理工作的指导性管理制度，涉及面广，意义重大，影响深远，为确保其科学性、适用性和可操作性，在起草过程中，财政部认真总结以往事业单位国有资产管理有关经验，积极开展了专题调研，并采取座谈会、论证会等形式，多次征求部分地方财政部门、中央有关部门、有关专家以及部内有关单位的意见。在广泛征

求意见和反复研究修改的基础上，形成了该《办法》。

2. 1998 年以来包括事业资产在内的国有资产呈现哪些特征？

(1) 我国国有资产规模总量状况

1998 年以来，在国家持续扩大内需、深化国有企业改革、加大国有经济战略重组力度的推动下，我国国有资产规模、总量快速扩张，国有资产整体运行质量和分布结构进一步改善（详见表 1 和表 2）。

表 1 1998—2002 年全国国有资产总量变化情况表 单位：亿元

	1998 年	1999 年		2000 年		2001 年		2002 年		年平均
	总量	总量	比上年增长 (%)	总量	比上年增长 (%)	总量	比上年增长 (%)	总量	比上年增长 (%)	增长 (%)
全国国有资产	82211.1	90964.2	10.6	98859.2	8.7	109316.4	10.6	118299.2	8.2	9.5
经营性国有资产	62405.0	66748.4	7.0	68612.6	2.8	73149.3	6.6	76937.8	5.2	5.4
非经营性国有资产	19806.1	24215.8	22.3	30246.6	24.9	36167.1	19.8	41361.4	14.4	20.4
其中：行政事业单位国有资产	16236.2	18557.0	14.3	21653.7	16.7	26163.5	20.8	30406.1	16.2	17.0

数据来源：历年《中国会计年鉴》。

表 2 2003—2004 年全国国有资产总量变化情况表 单位：亿元

	2003 年	2004 年	
	总量	总量	比上年增长 (%)
全国国有资产	104412.0	115830.4	10.9
经营性国有资产	70405.6	77345.6	9.9
非经营性国有资产	34006.4	38448.8	13.1
其中：行政事业单位国有资产	34006.4	38448.8	13.1

数据来源：历年《中国会计年鉴》。

2002 年以前（包括 2002 年），全国国有资产总量的统计口径为：全国国有资产分为经营性国有资产和非经营性国有资产，其中，经营性国有资产包括一般工商企业和金融保险企业的国有资产，非经营性国有资产包括行政事业单位和基本建设单位的国有资产。2002 年后，全国国有资产总量的统计口径发生了变化，经营性资产总量统计不包括金融保险企业资产，非经营性资产总量统计不包括基本建设单位资产，即《中国会计年鉴》中，经营性国有资产总量仅指工商企业国有资产总量，非经营性国有资产总量仅指行政事业单位国有资产总量。因此，有关年增长率的统计中，2003 年和 2004 年的数据与 2002 年之前的数据不具可比性，2004 年数据只与 2003 年数据相比。

受传统体制影响，行政资产和事业资产作为非经营性资产的主要组成部分，在数据统计上通常合并在一起；因此这里所采用的许多数据也呈现出上述特点。

行政事业单位国有资产是我国国有资产的重要组成部分，多年来一直呈现出不断增长的趋势。从表 1 和表 2 可以看出，1998 年至 2002 年，全国行政事业单位国有资产，从 16236.2 亿元增长至 30406.1 亿元，年增长率分别为 14.3%、16.7%、20.8% 和 16.2%，平均增长率为 17.0%。比同期国有资产总量的平均增长率 9.5% 高出 7.5 个百分点，比经营性国有资产总量的平均增长率 5.4% 高出 11.6 个百分点。2003 年到 2004 年，全国行政事业单位国有资产从 34006.4 亿元增长至 38448.8 亿元，增长率为 13.1%，比同期国有资产总量增长率 10.9%，高出近 2.2 个百分点。

（2）国有资产总量的特征

从我国国有资产总量增长与结构变动的增长态势和内部增长结构分析，特征如下：

① 各类国有资产继续保持不平衡增长态势。1998 年到 2002 年，我国国有资产总量年平均增长速度达到 9.5%，2004 年的国有资产总量又较 2003 年增长了 10.9%，但从国有资产增长的结构来看，存在明显的不平衡现象。1998—2002 年，全国非经营性国有资产总量增加额为 21555.3 亿元，年均递增 20.4%，比同期经营性国有资产增幅高出 15 个百分点。2004 年非经营性国有资产为 38448.8 亿元，占

33.2%，比上年增长 13.1%；经营性国有资产为 77345.6 亿元，占 66.8%，比上年增长 9.6%。

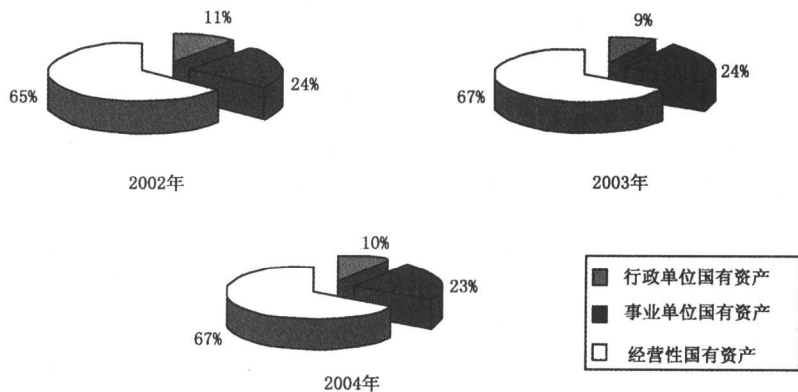


图 1 2002 年、2003 年、2004 年全国国有资产总量结构

②国有工商企业占用国有资产在经营性国有资产中的比重有所提高。国有工商企业占用的国有资产在全国国有资产中占绝对比重，是推动我国国有资产增长的主导力量。2002 年，一般工商企业国有资产数量达到 65476.7 亿元，占整个国有资产总量的比重为 55.3%，到 2004 年，该数量上升到 77345.6 亿元，占整个国有资产总量的比重也上升为 66.8%。

③国有资产向重点企业和基础行业集中的态势进一步加强。一是国有大型企业占用国有资产总量大幅增长，如 2002 年，国有大型企业占用国有资产总量比上年增长 9.7%；占全部国有工商企业国有资产总量的比重为 77%，比 2001 年上升 0.1 个百分点。二是交通、能源、通讯、原材料等基础行业的国有资产规模迅速增长。2002 年基础产业占用的国有资产比 2001 年增长 9.2%，占全部国有企业国有资产总量的比重为 62.1%。

④非经营性国有资产保持较快增长速度。随着我国财政管理体制改革的深入，近年来公共领域的投入力度不断加大，形成非经营性国有资产持续高速增长。与 2001 年相比，2002 年非经营性国有资产的增长速度比国有资产总量增长速度高出 6.2 个百分点，比经营性国有资产增长速度高出 9.2 个百分点；与 2003 年相比，2004 年非经营性