

行政事业单位国有资产管理 暂行办法讲解

奚喜生 主编

新华出版社

行政事业单位国有资产管理 暂行办法讲解

主编：窦喜生

新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政事业单位国有资产管理暂行办法讲解/窦喜生主编. 北京:
新华出版社, 2007. 4

ISBN 978-7-5011-7937-4

I. 行... II. 窦... III. 行政事业单位—国有资产—资产管理—
中国—学习参考资料 IV. F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 041363 号

• 行政事业单位国有资产管理暂行办法讲解

责任编辑: 陈一青

装帧设计: 王树红

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号

网 址: <http://press.xinhuanet.com>
<http://www.xinhupub.com>

邮 编: 100040

经 销: 新华书店

印 刷: 北京怀柔红螺福利印刷厂

开 本: 880mm×1230mm 1/32

印 张: 13

字 数: 330 千字

版 次: 2007 年 4 月第 1 版

印 次: 2007 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5011-7937-4

定 价: 28.00 元

图书如有印装问题, 请与印刷厂联系调换 电话: (010) 61639067

前 言

十多年来，随着国民经济和社会发展以及部门预算、国库集中支付、政府采购以及“收支两条线”等财政改革的不断深入，原有的《行政事业单位国有资产管理办法》已无法满足要求。财政部遂于2006年颁布了新的《行政单位国有资产管理暂行办法》和《事业单位国有资产管理暂行办法》，并于2006年7月1日起实施。

两个国有资产管理暂行办法的公布，是贯彻落实党的十六届三中全会精神和“十一五”规划要求的一项重要举措，标志着我国行政事业单位国有资产管理进入了一个崭新阶段，对促进我国行政事业单位国有资产管理向规范化、科学化、法制化和信息化方向发展，对维护行政事业单位国有资产安全完整、合理配置和有效利用，对保障行政事业单位履行职能，建立适应社会主义市场经济和公共财政要求的行政事业单位国有资产管理体制具有十分重要的意义。地方各级财政部门（以及有的省市专设的国有资产管理部門）都要认真组织学习，进一步明确行政事业单位国有资产管理的原则和思路，理顺管理体制，建立健全行政事业单位国有资产管理规章制度，全面加强资产配置、使用、处置等各环节的监督管理，不断提高国有资产和财政资金的使用效益。

从半年多来执行的情况看，全国进展不够平衡，其中一个原因是有的部门和单位对《办法》的理解上还有偏差，认识上也有待深入。为此我们组织有关专家学者编写了《行政事业单位国有资产管理暂行办法讲解》一书，以期对广大读者学习、理解和掌握《行政单位国有资产管理暂行办法》、《事业单位国有资产管理

行政事业单位国有资产管理暂行办法讲解

暂行办法》有所裨益。

本书编辑时凡是行政、事业单位共同的规定即称之为行政事业单位，所述行政单位者仅适用于行政单位，事业单位者公适用于事业单位。本书第三、四章由王爱琴编写，第六、七章由李芙蓉编写，第五、八章由窦森编写，窦喜生编写其余部分并负责总编纂。

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

作 者

2007年3月28日

目 录

第一章 绪 论	1
第二章 总 则	11
第三章 管理机构及职责	65
第四章 资产配置	111
第五章 资产使用	149
第六章 资产处置	179
第七章 资产评估与资产清查	225
第八章 产权登记与产权纠纷调处	253
第九章 资产统计报告与信息化管理	269
第十章 监督检查和法律责任	299
第十一章 附 则	321
附录一：行政单位国有资产管理暂行办法	335
附录二：事业单位国有资产管理暂行办法	344
附录三：财政部关于开展全国行政事业单位资产清查工 作的通知	356
附录四：关于印发行政事业单位资产清查工作中有关问 题解答的通知	359

行政事业单位国有资产管理暂行办法讲解

附录五：关于做好行政事业单位资产清查技术支撑工作的通知	370
附录六：楼继伟副部长在全国行政事业单位资产清查工作电视电话会议上的讲话	377
附录七：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	383
附录八：国有资产产权理论介绍	385

第一章 绪 论

我国行政事业单位国有资产总量规模不断扩大，在国有资产总量中所占比重持续上升。1998 年原国资局撤销后，行政事业单位国有资产管理职责合并到财政部，多数省级地方政府国有资产管理职责划回财政部门，个别省份交给了国资部门。目前管理体制存在的主要问题是家底不清、账实不符；闲置浪费、配置不公；管理不善、流失严重；体制不顺、职责不清；制度缺失、方法落后。

行政事业单位国有资产是指由行政事业单位占有、使用的、在法律上确认为国家所有、能以货币计量的各种经济资源的总称。包括行政事业单位用国家预算资金形成的资产，国家调拨给行政事业单位的资产，行政事业单位按照国家政策规定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。行政事业单位国有资产的表现形式为：流动资产、固定资产、无形资产、长期投资和其他资产。

我国行政事业单位国有资产总量及其变化特点

改革开放以来，行政事业单位国有资产的范围随着经济体制和政府管理体制的改革，也在不断发生着变化。行政事业单位国有资产包括非经营性资产和一部分由非经营性转化而来的经营性资产（即“非转经资产”）。长期以来，非经营性资产是行政事业单位国有资产的主体，行政事业资产范围的政变主要体现在非转经资产范围的变化上。政革开放之初，行政事业单位非转经的资产很少，上世纪 90 年代初，随着市场经济的发展，以及对政府开办第三产业的放开，很多行政事业单位办起了经济实体，资产

行政事业单位国有资产管理暂行办法讲解

范围迅速扩大。1998 年中共中央决定，军队、武警部队一律不再经商办企业，要求其必须在 1998 年底以前与所办经济实体和管理的直属企业完全脱钩，不再直接管理企业，对所属企业脱钩改制。此后，中央要求党政机关与所办经济实体和管理的直属企业脱钩。经过这样的调整，行政事业单位国有资产的范围有所缩小。目前，行政单位国有资产中，经营性部分的范围一脱只包括直接为行政机关服务的附属后勤单位，如幼儿园、招待所等。而对于事业单位而言，情况比行政单位复杂一些。一些事业单位还办有经济实体和直接管理企业，有些事业单位本身就是企业化管理的单位，直接参与经营。随着政府机构改革的深入和事业单位分类改革的推进，预计在不远的将来，行政事业单位国有资产的范围将进一步缩小。行政单位国有资产的范围将只限于非经营性资产，没有经营性资产；现有行使行政职能的事业单位转为行政机关或参照公务员管理的事业单位，其资产也只有非经营性资产；从事公益服务的事业单位，根据其从市场取得经济补偿的能力，国家财政根据政策和单位特点给予投入，其资产主要是非经营性资产；现有从事生产经营活动的事业单位，要通过改制转为企业，财政不再供给经费，资产性质完全转为经营性资产。

近年来，我国的行政事业资产，尤其是事业资产增长迅速，主要体现在以下几个方面：

一、从总量上看：截至 2004 年底，全国国有资产总量为 115830.4 亿元，其中行政事业单位国有资产总量为 38448 亿元，占 33.2%，事业单位国有资产总量为 27260.2 亿元，占 23.5%。

二、从结构上看，一是事业单位国有资产在全部行政事业单位国有资产中所占比重较大，约为 71%。二是在行政事业单位总资产中，固定资产所占的比重大，其中又以房屋建筑物居多（56.8%）。

三、从增长态势上看：1998 年至 2002 年，行政事业单位国

第一章 绪 论

有资产总量年均增速达 17%，比同期 GDP 年均增长 8.86% 的速度高出 8 个多百分点；2004 年又比 2003 年增长 13.1%，随着公共财政体制改革的不断深化，财政资金将逐步从一般性竞争领域退出，国家对公共事业的保障力度将进一步加大，这将进一步促进行政事业单位国有资产，特别是事业单位国有资产总量的快速增长。

四、从中央、地方占有资产的分布上看：一是地方行政事业单位国有资产在全部行政事业单位国有资产中所占比重较大，2004 年为 82%。二是越是基层政府，所占比重越大，有的地、市行政事业与企业占用国有资产之比甚至接近 5:1。

从数量方面看，行政事业单位国有资产的总量在不断上升。改革开放以来，随着我国经济发展和公共财政制度的逐步建立，行政事业单位国有资产数量和质量也在不断改善，不仅拥有一大批房地产、办公家具，而且大量地配备各种现代化办公设备、进退工具和仪器设备。尽管我国国有资产总量，包括国有企业资产以及行政事业单位国有资产的绝对值都在上升，但国有资产总量中国有企业资产所占比重却在不断下降，行政事业单位国有资产所占比重不断上升。随着公共财政政策的进一步实施，行政事业单位国有资产比重还会进一步上升。

目前我国行政事业单位国有资产管理中存在的主要问题：

一、家底不清，账实不符

我国许多行政事业单位不同程度存在着资产存量不清、账实不符的现象，大量资产以账外资产的形式存在，这些资产应该属于国家所有，但却没有登记在册，所有权掌握在单位甚至个人手中。如黑龙江省反映，在该省组织的一次资产清查中，被查的 103 家单位中有 78 家存在账外资产，账外资产总值达到 18.1 亿元，占资产总值的 28.5%。据新疆维吾尔自治区反映，全区共

行政事业单位国有资产管理暂行办法讲解

有行政事业单位 1.89 万户，而进行行政事业单位产权登记的仅 1.09 万户，漏登 8000 户，占全区行政事业单位户数的 42.3%，近一半单位游离在财政部门监管范围之外。这个问题的成因比较复杂，既与管理制度不够完善有关，也与使用单位的管理意识淡薄、管理方法落后有关。

二、闲置浪费，效率低下

资产使用效率不高是行政单位国有资产管理中存在的另一个严重问题，许多单位存在着大量闲置资产，大大降低了国有资产的使用效率。以在京中央行政单位房产使用状况为例，在被调查的 106 个中央部门在京行政单位拥有的 2056.6 万平方米产权房产中，有 0.4% 的房产处于闲置状态，面积达 9.1 万平方米。在车辆使用上，一些单位的有些车辆每天除了接送通勤，其余时间都停在单位，而这些车辆的保险费、维修费和司机的工资福利等费用却必须照常开支。除了房产车辆等主要资产外，一些办公设备也存在类似问题。例如有些单位盲目求全、求新，购置了许多不常使用的设备，淘汰了许多不该淘汰的机器。尤其是一些单位在举办会议时，计算机、传真机、通讯工具等资产完全是重新购置，有的大型会议还购置了专用车辆，而会议结束后这些资产就长期闲置，使用效率极低，有的甚至不知去向。

资产使用效率低的原因与各单位对办公资源配置不科学、管理不善、使用行为约束软弱有直接关系。如有些单位为了追求与兄弟单位“齐头并进”，对一些尚能正常使用的资产提前更新，导致了大量尚能使用的资产处于闲置状态，或者为了购买新设备，对一些正在使用的设备不愿花钱去进行正常的维护和保养，甚至破坏性地使用，造成了这些设备的加速老化和提前报废。其中最典型的是电脑的闲置浪费。

三、配置不均，使用不公

房产、公务车等国有资产在各行政单位之间配置不公平的现象在各地、各部门十分普遍，也是目前国有资产管理中比较突出的问题。据统计，在上述被调查的 106 家在京中央行政单位中，有 59.4% 的单位人均办公用房面积低于平均水平，66% 的单位人均职工宿舍面积低于平均水平；而有些部门人均占用办公用房和职工宿舍的面积却超出平均水平很多，有的部门人均办公用房面积高达 100 多平方米，是平均水平的 3 倍；有的部门人均职工宿舍面积高达 200 平方米，是平均水平的 2 倍，苦乐不均现象十分严重。再以湖北省某市的办公用房为例，该市的市直行政事业单位现有房产总面积 141.46 万平方米，人均占用房产面积 77 平方米，办公用房相当宽裕。但该市却有许多市直单位没有房产可用，办公用房只能由市财政拨款租借，而一些单位人均占用办公用房面积却达到几百平方米，有闲置房产可供出租。如市政府的一个部门，有办公用房 2591 平方米，而现有人数只有 8 人实际定编 7 人，按现有人数计算，人均占用办公用房面积达 324 平方米；除办公用房外，还有闲置房产 227 平方米，经营出租房产面积 185 平方米，每年经营收益达几个万元。不仅办公用房和职工宿舍存在配置不公平的问题，公务车的配置也存在同样问题。仍以在京中央行政单位为例，各单位百人平均实际占用车辆 18.6 台，但却有 18% 的单位百人平均实际占用车辆超过 30 台，个别部门甚至超过 40 台，如某中央单位在职人员 98 人，实际占用车辆 48 台，平均两人就占用一辆车；与此同时，却有 6.6% 的部门百人平均占用车辆低于 10 台，如某单位实有职工 169 人，却仅有车辆 14 台。据 2007 年 3 月 23 日中央电视台报道：广东等省在办公用房和办公用车方面稍加清理即年节约资金 1.9—3.4 亿元。

行政事业单位国有资产管理暂行办法讲解

资产配置不公平与资源配置标准不健全、执行不力有关；同时也与传统的产权管理方式有很大关系。在传统的管理体制下，行政事业单位国有资产管理一直是分散的，国有资产被各单位分散占有和使用，实质上成为各单位所有，作为所有者的国家产权虚置，失去应有的统一管理权威，难以进行调剂。

四、管理不善，流失严重

行政单位国有资产管理流失问题发生在资产管理的各个环节。在购置环节，一些单位常常购买质次价高的产品或者工程，造成了国有资产的大量流失；在资产使用环节，一些单位管理不善，损坏和丢失现象时有发生；在资产处置环节，资产流失的渠道更为复杂，如低价出售、无使出借、无偿担保等。从目前掌握情况看，“非转经”是资产流失的最为严重的一个渠道。一些单位把资产转为经营用途后，直接将经营收入作为单位的“小金库”；据财政部对有关部门政策外补贴所作的调查，各单位发放的政策外补贴中，30%来自“非转经”收入。有的则通过各种手段变相侵蚀国有资产，如在出租、折股、联营时低估国有资产价值，假借散产名义转移国有资产等，变国家利益为集体利益，甚至个人利益，造成了国有资产的严重流失。某县把 8000 万元投资尚未投产的国有水泥厂仅作价几十万元与外资合营。

五、体制不顺，职责不清

管理体制的作用是解决“谁来管”的问题，好的体制是管好国有资产的基础。但是长期以来，行政事业单位国有资产管理体制一直没有理顺，存在着职责划分不清的问题。1998 年机构改革后，虽然全国及中央行政事业单位国有资产管理职能划归了财政部，大部分省份也明确将职能放在了财政部门，但仍有少数地方将职能散在了国资监管部门。另外，有的省份的省级机关事

第一章 绪 论

务管理局承担了行政事业单位国有资产管理的部分具体工作。在财政部门、国资监管部门、机关事务管理局对行政事业单位国有资产管理的关系上，一些地方存在职能交叉、分工不明的问题。这些体制上的问题，导致制定制度、开展监督等资产管理工作“谁都负责，谁都不负责”。可以说，体制不顺是行政单位国有资产管理弱化的一个根本问题。体制不顺的主要原因是由于目前我国处于特殊的经济体制转轨时期，机构、职责都在不断调整变化和磨合过程中，管理体制尚未定型。

六、制度缺失，方法落后

行政单位国有资产的管理是依靠一系列管理制度以及由其规定的管理办法实现的，它解决的是“怎样管”的问题。但是，目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》等规章制度。这些制度规定的管理方法已经不能满足现在的管理需求，如在资产配置环节没有规定必要的审批控制；在资产使用环节，缺乏提高资产使用率的调剂办法和有效的监管机制；在资产处置环节，没有规定规范的处置程序和处置方式；对“非转经”管理不够严格等。这个问题的产生主要与机构变动频繁，工作缺乏连续性，制度创新不足，管理创新滞后等方面原因有关。

七、资产管理与预算管理缺乏有机结合

长期以来，行政事业单位国有资产管理一直在一定程度上存在着管理理念上的偏差，那就是“就资产论资产”、“为了管理而管理”，而没有将资产管理与预算管理的有机结合作为管理工作的出发点和最终归宿。主要表现在以下几方面：一是资产购建经费的安排与现有资产存量状况脱钩。多年来，由于资产管理信息

行政事业单位国有资产管理暂行办法讲解

体系不健全，财政部门 and 主管部门、事业单位之间资产存量信息不对称，致使预算安排往往陷于被动局面，难以有效控制资产重复购置和超实际需求购置资产。二是对与资产配置相关的预算执行情况缺乏有效的跟踪监督。部分单位不按预算规定的用途和标准配置资产，巧立名目、挪作他用，严重削弱了预算管理的严肃性和政策性。三是国有资产收益的管理不到位。事业单位国有资产处置收入、对外投资收益、资产出租收入等国有资产收益的管理不力，收益披露缺乏透明度，部门预算编制中隐瞒或混淆。国有资产收益的情况较为普遍。四是固定资产日常维护、消耗费用的安排与单位占有资产实物量相脱节，公用经费预算不够科学。

八、管理手段不科学，管理效率低下

目前，许多行政事业单位在资产管理上还是采取传统的手工或半手工的操作方式，管理手段落后、对账困难、信息闭塞、监控不力，管理效率低下。尤为突出的是，目前事业单位管理体制上存在“条块分割”，事业单位基本上是按行政区域设置，分部门管理，资源为部门所有，由于缺乏有效的现代网络信息技术手段的支持，严重影响了地区、部门和单位内部及其相互之间资产管理信息的集中度、时效性和连续性，无法为预算资金分配和资产的调剂、共享提供及时、全面和准确的参考信息。因此，在当今信息化的时代，迫切需要运用先进的网络信息技术手段来加强资产管理，提高管理效率和管理效果。

行政事业单位国有资产管理中存在的这些问题，降低了国有资产的利用率，提高了事业的运行成本，严重影响了行政事业单位社会公益服务职能的履行，亟待政府相关职能部门采取有效措施予以解决。加强行政事业单位国有资产管理，已迫在眉睫。

制定行政事业单位国有资产管理暂行办法的背景

1995年2月15日，原国家国有资产管理局、财政部颁发了

第一章 绪 论

《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,做好行政事业单位国有资产管理工作的有关要求,对加强行政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,行政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管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,行政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行政事业单位的快速发展,都对行政事业单位的国有资产管理提出了新的更高要求,需要财政都出台新的行政事业资产管理规章制度与之相适应和相配套。

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,在总结我国行政事业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,财政部遂于2006年5月30日以财政部第35、36号令分别颁发了《行政单位国有资产管理暂行办法》和《事业单位国有资产管理暂行办法》,于2006年7月1日起施行。

