

行政事业单位 国有资产管理指南

行政事业单位国有资产管理指南

ISBN 7-5343-6111-1

• 山东教育出版社

本书编委会

主 编:王学伦 王福柱
编 委:王景海 王玉芝 王保民
王增友 仪明海 李 红
刘 宏 张均昭 张焕杰
袁从仕 徐兴良 耿 军

序

长期以来,我国对行政事业单位国有资产的管理缺乏完整的体系和科学的方法。在社会主义市场经济条件下,如何建立与之相适应的行政事业资产管理运行新机制,以利于实施有效管理,提高其使用效益,对我们来说是一个新问题,需要在实践中不断积累经验,在理论上不断进行探索。目前,在管理上可借鉴的成功经验还不多,这方面的书也少见,于是,《行政事业单位国有资产管理指南》一书应运而生。

随着改革的不断深化,行政事业资产管理工作越来越重要。1993年完成了建国以来第一次全国行政事业单位财产清查登记工作,全国行政事业资产总量8364.79亿元,国有资产7133.40亿元。这部分国有资产是行政事业单位完成工作任务和事业计划的物质基础,管好用好这部分国有资产对加强国家政权建设,维护国家的长治久安,促进社会主义各项事业的健康发展,具有重要意义。但是清查中发现,产权意识淡薄、产权关系不清、财产帐实不符、帐外资产量大、管理松弛、资产利用率低、国有财产无偿占用、浪费流失等问题十分突出。必须采取有效措施,加大力度,强化管理,为此今年初,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》,这是建国以来制定的第一个全面、系统、完整地行政事业

单位国有资产管理的重要法规,必将为行政事业国有资产管理走上法制化、科学化、规范化轨道起到重要作用。以此为依据,本着理论和实践相结合的原则,尤其是在总结实践经验基础上,以务求实用性和可操作性为最大特点的《行政事业单位国有资产管理指南》一书,明确了行政事业资产管理的具体内容和采取的管理措施,是值得称道的,我相信编者辛勤劳动的成果将对推进我省行政事业资产管理工作发挥积极作用。

党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,明确指出了国有资产管理体制改革的方向。去年11月,全国国有资产管理暨清产核资工作会议上,又进一步明确了国有资产管理改革的原则、工作任务和改革目标。在此基础上,行政事业资产管理的目标也非常明确,就是要保障国有资产的完整和安全,防止国有资产的流失;促进国有资产的合理、有效、节约使用,节减国家财政支出;对非经营性资产转经营性资产实行有偿使用,确保其保值增值;建立和健全行政事业单位国有资产占有使用、产权登记、资产处置、监督管理等一系列规章制度,使国有资产管理工作法制化、经常化、科学化、正规化,建立正常、严格的管理秩序。

实现行政事业资产管理目标,还有一个较长时间的实践探索过程,需要付出艰辛的努力。广大国有资产管理工作者,要从实际出发,锐意进取,积极开拓,不断探索行政事业资产管理的新路子。本书中已经提到了有关管理方法和措施,难免有欠成熟的地方,有待于在实践、认识,再实践、再认识的循环过程中,不断丰富和提高。我希望有更多的有志于研究行政事业资产管理的理论工作者和实务工作者,大胆探索,不断总

结,不断提高,使我省行政事业单位国有资产管理 work 再上新水平。

马海龙

目 录

序	(1)
第一章 总论	(1)
第一节 行政事业单位的概念和范围	(2)
第二节 行政事业资产的构成	(5)
第三节 行政事业资产的特征	(12)
第四节 行政事业资产管理的任务、原则、机构和职责	(18)
第五节 行政事业资产管理回顾与展望	(26)
第二章 产权登记	(36)
第一节 产权登记管理概述	(36)
第二节 产权登记的形式	(44)
第三节 产权登记的内容	(46)
第三章 行政事业单位国有资产使用管理	(60)
第一节 行政事业单位国有资产使用管理的原则	(60)
第二节 行政事业单位国有资产使用管理的几个环节	(62)
第三节 行政事业单位国有资产使用管理的要求	(68)
第四节 行政事业单位国有资产使用管理的方法	(70)
第四章 非经营性资产转经营性资产的管理	(77)

第一节	非经营性资产转经营性资产的概念和方式	(77)
第二节	非经营性资产转经营性资产的审批管理	(80)
第三节	非经营性资产转经营性资产的评估管理	(84)
第四节	非经营性资产转经营性资产的使用管理	(87)
第五节	非经营性资产转经营性资产的考核管理	(119)
第五章	资产处置的管理	(129)
第一节	资产处置概述	(129)
第二节	资产处置管理权限划分	(137)
第三节	资产处置收入的管理	(143)
第六章	产权界定与产权纠纷的调处管理 ..	(145)
第一节	产权界定概述	(145)
第二节	产权界定的原则	(148)
第三节	产权纠纷调处的概念与范围	(153)
第四节	产权纠纷调处的原则与程序	(154)
第七章	国有资产报告	(158)
第一节	资产报告的作用、种类及编制要求	(158)
第二节	国有资产汇总报表编制说明	(167)
第三节	国有资产汇总报表的分析	(184)
附件 1:	行政事业单位国有资产管理办 法 ..	(189)
附件 2:	行政事业单位国有资产产权登记实施办法	(200)
后记		(206)

第一章

总 论

党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，指明了国有资产管理体制改革的方向；1994年11月召开的全国国有资产管理暨清产核资工作会议上，又进一步明确了国有资产管理改革的原则、工作任务和目标。国有资产管理工作的越来越引起各级党政领导的高度重视和社会各界的极大关注，国有资产管理工作的已经步入了一个崭新的发展阶段。与此同时，行政事业单位国有资产管理工作的也提到了重要议事日程。1992年12月至1993年8月，完成了建国以来第一次全国行政事业单位财产清查登记工作，查清全国行政事业单位财产总量8364.79亿元，其中国有财产总额7133.40亿元，占全部资产总额的85.3%。不仅查明了国有资产的数量、分布、结构情况，摸清了“家底”，而且发现了财产管理方面存在的问题和矛盾。针对清查中暴露出的问题，为便于采取措施，加强巨额资产的管理，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》，它理顺了行政事业资产管理“统一政策、分级管理”的体制；明确了各级、各部门、单位管理好国有资产的职权，使其职责分明；规定了行政事业资产管理的若干措施和管理的具体

内容；指明了行政事业资产管理的方向、任务。它是建国以来第一个全面、系统、完整地提出行政事业资产管理的重要法规。《行政事业单位国有资产管理办法》的出台，必将进一步增强全社会，特别是行政事业单位广大干部职工的产权意识，加强对行政事业资产管理的关心度；也将会使各级国有资产管理部門以及有关部门、单位，利用好这一法律手段，采取有效措施，加大监管力度，从而使行政事业单位国有资产管理工作迈上一个新台阶。

第一节 行政事业单位的概念和范围

一、行政事业单位的概念

行政事业单位是指行使国家权力的国家机关和与广大人民群众文化生活密切相关的事业单位，它们在国家的政治、经济领域中占据重要地位。行政单位是指人民行使国家权力和国家进行行政管理、组织经济建设、维护社会公共秩序的单位，即管理国家事务的机关；事业单位是指受国家机关领导，一般不直接从事物质资料生产，直接或间接为上层建筑服务、为生产建设和人民生活服务的单位，即从事各种事业活动的单位。另外，党派和社会团体，按其性质不属于行政事业单位，但在预算管理上也视同行政事业单位。

行政单位和事业单位既有一定的共性，又存在各自的特点。就其性质来讲，都属于非物质生产部门，不以盈利为目的，主要讲求社会效益，这是它们的共性。但是，行政单位的主要任务是执行国家行政管理职能；事业单位的主要任务是发展社会各项事业，事业单位一般是在行政单位直接或间接领导

下开展业务活动的。就其预算管理形式来讲,国家财政对行政事业单位在缴拨款关系上都实行预算管理,这些单位的经费主要靠国家财政拨款,这是它们的共性。但是,行政单位其经费全部由国家财政拨款形成,实行全额预算管理,预算以外的各项收入,应按规定上缴国家预算收入,或经同级财政部门同意,留给单位使用。事业单位其所需经费主要靠国家财政拨款,由于这些单位中既有全民性质,又有集体性质;既有纯消费性单位,又有纯生产性与消费性和经营性与消费性相结合的单位;还有生产性、经营性和消费性三者兼备的单位。所以,其管理形式比较复杂。

1. 对没有稳定的经常性业务收入或收入较少的事业单位,实行全额预算管理。其单位所需的经费全部纳入预算,经费支出由国家预算拨款。各项预算外收入作为应缴预算收入上缴国家预算,实行收支两条线管理,或由财政机关核定一定的收支,纳入单位预算经费,抵顶预算拨款。

2. 对有一定数量的稳定的经常性业务收入,但还不是以解决单位的经常性支出,需要国家财政补助的事业单位,实行差额预算管理。其支大于收的差额,由国家预算拨款补助;少数收大于支的差额,向国家预算缴款。国家只对差额补助或差额上缴数纳入财政总预算,同时对差额单位的全部收支进行全额管理。

3. 对有稳定的经常性收入,可以解决本单位的经常性支出,但尚不具备企业管理条件的事业单位,实行自收自支管理。其单位组织收入不上缴国家预算,支出国家预算不拨款,由单位自收自支,自求平衡,结余留用。

随着改革的不断深化,将逐步实现全额预算单位向差额

预算单位、差额预算单位向自收自支单位的过渡,向自收自支单位向实行独立核算企业化经营过渡,不断增强事业单位活力。

就其资产使用管理来讲,国有资产都以非盈利为目的,不存在资产补偿。只讲求资产使用中的保全,不追求资产的增值。当然,随着改革的深入,行政事业单位在保证完成自己行政事业任务的前提下,利用自身的优势,开展创收活动,以弥补行政事业费不足,减轻国家财政负担,创办经济实体,或提供有偿服务,对这部分由非经营性转经营性资产,使用单位要独立进行核算,并应负起保值增值的责任。

二、行政事业单位的范围

行政事业单位既包括国家权力机关、国家行政机关、国家审判机关和国家法律监督机关,又包括文化、教育、科技、卫生、广播电视、体育以及农林水等事业单位。按照现行行政事业编制的财务管理的分类,行政事业单位具体分为:

1. 行政机关。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常务委员会机关;政府机关,即国务院和地方各级人民政府及其工作机构;全国和地方各级政治协商会议机关;各级人民法院和检察院;党派组织机构和列入国家行政编制的社会团体。

2. 事业单位。包括科学、文化、教育、卫生、体育、广播电视、勘察设计、抚恤和社会福利救济等事业单位,以及农林水、气象事业单位、工交建、商粮贸事业单位和列入事业编制的社会团体。

3. 社会团体。包括 1、2 两类列入国家行政事业编制的社会团体外的全民所有制性质的社会团体。即列入社会团体编

制的社会团体。如各种协会、学会、联合会、研究会、联谊会等。

4. 附属营业单位。指从事经营、服务等创收活动,并经工商注册,领取了《营业执照》,但不具备企业法人资格,不能独立承担民事责任的经营单位。

实行独立经济核算企业化管理的事业单位不包括在内,因其已经具备了企业法人资格,能够独立地对外承担民事责任,所以应纳入企业管理的范围。

第二节 行政事业资产的构成

一、行政事业资产的概念

行政事业单位的国有资产,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的、能以货币计量的各种经济资源的总和。包括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规定运用国有资产组织收入形成的资产,以及接受捐赠形成和无偿调入的各种资产。

加强行政事业资产的管理,对于保护国家财产的安全和完整,保证行政任务的完成和事业计划的实现;对于节约国家资金,充分发挥行政事业资产的效能,达到资产的合理配置;对于堵塞管理上的漏洞,防止资产流失。都具有重要作用。

二、行政事业资产的分类

行政事业资产的分类,是把名目繁多的国有资产按照它们的内在性质和相互联系,进行科学地、系统地归并排列。它对于加强行政事业资产宏观控制和微观管理,充分发挥国有资产效益,具有重要意义。

1. 行政事业资产按其经济用途,可分为经营性资产和非

经营性资产两大类。

经营性资产,是指行政事业单位,在保证完成本单位正常工作的前提下,按照国家有关政策规定用于从事生产经营活动的资产。经营性国有资产能直接为国家创造财富,具有增值性的特征。非经营性资产是指行政事业单位为完成国家行政任务和开展业务活动所占有、使用的资产。非经营性国有资产不直接参与生产经营过程和创造物质财富,但能产生重要的社会效益。

2. 行政事业资产按其形态,可分为有形资产和无形资产。

有形资产是指具有价值形态和实物形态的资产,如土地、房屋及建筑物等。无形资产是指不具备实物形态,却能在一定时期取得收益的特殊的国有资产,如专利权、著作权、版权等。

3. 行政事业资产按其流动性,可分为动产和不动产。

不动产指相对不流动的资产,如房屋、建筑物等。动产指易于流动的资产,如机器设备、交通运输工具、一般设备等。

4. 行政事业资产按存在形式,可分为固定资产、流动资产、长期投资、无形资产和其他资产。这种分类反映了行政事业单位资产的表现形式,也是行政事业资产最主要的构成方式。

三、行政事业资产的构成

(一) 固定资产

行政事业单位的固定资产,是指能在较长时期内使用、消耗其价值,但能够保持原有实物形态的设备和设施,如房屋、建筑物、机器设备等。作为固定资产管理应同时具备两个条件,即耐用年限在一年以上、单位价值在规定标准以上的财

产、物资。

1. 固定资产的范围标准。行政事业单位固定资产的确定标准有以下两种：

(1)一般标准。行政事业单位的固定资产,按现行制度规定,一般设备单位价值在 50 元以上,使用年限在一年以上的,属于固定资产的核算起点。单价虽然不满 50 元,但耐用年限在一年以上的大量同类物资,也应作为固定资产进行核算管理。

(2)特殊标准。行政事业单位的专用设备,根据行政事业单位的具体情况,凡使用年限在一年以上,单位价值在 100—200 元以上的或低于 100 元的大量同类专用设备,作为固定资产进行核算管理。

另外,实行企业化管理的事业单位,固定资产的范围和标准,参照同类企业的有关规定,由主管部门和同级财政部门研究确定。

1992 年 12 月至 1993 年 8 月,全国开展行政事业单位财产清查登记工作,在 1992 年 10 月国务院清产核资领导小组制定的《国家行政事业单位财产清查登记工作方案》中,对行政事业单位的固定资产起点标准做了规定:“此次财产清查统一规定,行政事业单位的固定资产起点标准为:一般设备单价在 200 元以上,专用设备单价在 500 元以上,且耐用时间都在一年以上。单价不满上述起点标准,但耐用时间在一年以上的大批同类财产,也作为固定资产进行管理。”1993 年 1 月,财政部以(93)财预字第 3 号文发出通知,决定事业行政单位固定资产会计核算起点提高,即按上述标准自 1993 年 1 月 1 日执行。从此,行政事业单位固定资产会计核算起点偏低的问题

得到了解决。

2. 固定资产的分类。行政事业单位固定资产种类繁多、规格复杂、标准不一、用途各异,为便于管理,必须对其进行科学分类。按照现行会计制度规定,行政事业单位固定资产可分为六大类:

第一类:房屋和建筑物。包括办公用房、职工生活用房、仓库等。

第二类:专用设备。包括各种仪器和机械设备、医疗设备、交通运输工具、文体事业单位的文体设备等。

第三类:一般设备。包括被服装具、办公与事务使用的设备和家具,以及一般文体设备等。

第四类:文物和陈列品。包括博物馆、展览馆和文化馆中的一切文物和陈列品。

第五类:图书。包括专业图书馆的图书和事业单位的技术图书等。

第六类:其他。指不属于上述各类的固定资产。

上述分类,各主管部门还可以根据本部门的具体情况作适当变更,并具体规定各类固定资产目录。

全国行政事业单位财产清查期间,国家技术监督局中国标准化与信息分类编码研究所、国务院清产核资领导小组办公室和国家国有资产管理局编印了一本《固定资产分类与代码》(试用),对固定资产作了新的分类,并决定在1993年进行的行政事业单位财产清查登记中试用。其中规定固定资产分为十大类:

第一类:土地、房屋和建筑物;

第二类:通用设备;

- 第三类:专用设备;
- 第四类:交通运输设备;
- 第五类:电气设备;
- 第六类:电子产品及通讯设备;
- 第七类:仪器仪表、计量标准器具、衡器;
- 第八类:文化体育设备;
- 第九类:图书、文物、陈列品;
- 第十类:家具、用具及其他。

以上分类,尽管较为详细地反映出行政事业单位国有资产的存量结构,但还没有从制度上规定下来。所以行政事业单位固定资产的分类,还需要进一步研究一种结构合理、运用性强、具有权威性的固定资产分类目录,并以制度形式确定下来,以便于对行政事业单位的固定资产进行科学、有效地监督管理,提高其使用效益。

3. 固定资产的计价标准。固定资产的计价标准有三种:固定资产原值、重置完全价值和折余价值。重置完全价值一般在清查财产时盘盈的固定资产和接受捐赠固定资产,无法确定其原始价值,对固定资产进行重估作价时使用;折余价值可反映固定资产的新旧程度。所以一般行政事业单位的固定资产按固定资产原值作为计价标准。

固定资产原始价值,指单位在购置、建造或以其他方式取得某项全新固定资产时所发生的全部支出。现行会计制度规定,固定资产原值的主要计价方法是:

第一,新建、购入和调入的固定资产分别按造价、购价和调拨价入帐。

第二,自制固定资产,按所开支的工料费入帐。

第三,无偿调入和旧存的固定资产,不能查明原因的,可估价入帐。

第四,调出、变卖、报废和报损的固定资产,都按帐面原价注销。

第五,购入、调入固定资产的运杂费,不计入固定资产的价值。

(二)流动资产

流动资产是指可以在一年内或长于一年的一个营业周期内变现或运用的资产,包括材料和低值易耗品、货币资金、结算资金和周转金等。

1. 材料和低值易耗品。行政事业单位的材料是指单位在完成行政工作和事业发展计划过程中所需要的消费性物资。就其特点看,使用期短,使用过程中大部分要改变原有实物形态,并且大都使用一次就消耗掉全部价值。事业单位的材料,一般可分以下几类:

第一,原材料和辅助材料。原材料指使用后能构成另一种物品的主要实体的各种材料、外购件、器件等;辅助材料是指有助于加工物品的形成或便于加工的进行,但不能构成物品主要实体的各种材料。

第二,燃料。包括各种固体、液体和气体燃料等。

第三,修理用备件。指对专用设备和一般设备进行大、中、小修理所耗用的各种零配件。

材料的计价,一般按实际价格计算,在核算上,为简化手续,对材料的运杂费和采购人员的差旅费等,都不计入材料价格内,而直接在业务支出或成本费用中列支。

低值易耗品,是指单位价值较低、容易损耗、不够固定资