

行政单位国有资产管理研究

宋堂军 张健光 王琳 著

XINGZHENG DANWEI GUOYOU ZICHAN
GUANLI YANJIU

中国财经出版传媒集团

 中国财政经济出版社

行政单位国有资产管理研究

宋堂军 张健光 王 琳 著



中国财经出版传媒集团
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研究/宋堂军, 张健光, 王琳著. —北京: 中国财政经济出版社, 2016. 6

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6607 - 7

I. ①行… II. ①宋…②张…③王… III. ①国家行政机关 - 国有资产管理 - 研究 - 中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 000775 号

责任编辑: 康 苗

责任校对: 刘 靖

封面设计: 孙俪铭

版式设计: 兰 波

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: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京京华虎彩印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 14.25 印张 226 000 字

2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月北京第 1 次印刷

定价: 30.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6607 - 7/F · 5316

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88190492, QQ: 634579818



序

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央就加强作风建设、厉行勤俭节约、反对铺张浪费做出了一系列重要批示，并着手从体制机制上深化改革，不断释放改革红利。行政单位资产管理是国有资产管理的重要组成部分，也是管理和改革难度较大的部分，还有释放改革红利的巨大潜力。但行政单位资产管理领域鲜有兼具系统性、理论性和操作性的研究成果，在一定程度上延缓了其改革进程。全国会计领军（后备）人才培养项目（行政三期）的学员在这方面做了尝试，出版的《行政单位国有资产管理研究》一书是一部关于行政单位资产管理领域的研究成果。

《行政单位国有资产管理研究》一书力求对行政单位资产管理现状进行客观评价，从理论的角度对行政单位资产管理模式、资产清查、资产处置、资产绩效管理 etc 实践性问题进行了科学的整理、总结和分析，提出了一系列较为新颖的观点和令人信服的发展趋势判断。

本书内容丰富，涉及面广，对许多重要理论和实践问题进行了研究。例如，首先指明了行政单位资产管理机构设置内部化、简单化和占有使用单位与“所有者”一体化的根本问题，然后从科学地对行政单位资产管理主体进行权责定位开始，试图提出一种全新的行政单位国有资产管理模式。再如，第七章至第九章对行政单位资产预算管理、资产清查管理和资产处置管理等主要业务进行了研究，



既有实践经验总结又有理论分析判断。我们还将绩效管理和内部控制作为行政单位资产管理的重要部分进行了较为详细的阐述。

总体上看,《行政单位国有资产管理研究》一书能够紧密结合行政单位资产管理工作实际,融系统性、理论性和可操作性于一体,既可以作为理论学习和交流的工具书,也可以为相关管理人员提供具体的工作指导。

由于对行政单位国有资产进行研究在我国具有一定的开拓性质,因此,该书不可避免地存在一些不成熟的地方,敬请广大读者批评指正,使之不断完善。

编 者

2016年6月



摘要

近年来,我国经济和社会发展取得了巨大成就,社会进步的同时要求行政管理公正透明的呼声越来越高。行政单位国有资产管理的高效是国家机关高效治理国家的体现,但目前我国行政单位国有资产管理还存在管理体制机制不顺,经费浪费、流失严重,实物资产效率较低,内部控制乏力,国有资产流失出口多等问题。现在的行政单位国有资产管理实践和理论研究文献往往拘泥于现行的体制框架和传统做法,导致技术性的管理新方法和新手段虽然引入多,但最终在实际应用后往往效果欠佳。本研究通过理论分析,对我国行政单位国有资产管理中的若干重要问题进行了研究分析,从概念、基础理论、研究现状和管理问题分析入手,按照先对行政单位国有资产管理主体权责定位后提出管理模式,先管理模式研究后具体管理业务内部研究,最后进行绩效管理与评价和内部控制研究安排内容。本课题的创新性工作主要体现在以下几个方面:

第一,较为系统地对行政单位国有资产管理问题进行了理论分析。通过第四章的分析研究发现,当前行政单位国有资产管理机构设置内部化、简单化,占有使用单位与“所有者”一体化,是各利益主体的产权管理责任划分不清的根源;各级行政单位经济活动内部控制乏力,国有资产流失出口多;行政单位经费管理制度健全,却浪费、流失严重;实物资产效率较低,成利益输送渠道。存在以上这些问题的深层次原因是“所有者”缺位的问题没有得到解决,加上没有健全的行政单位国有资产绩效考核制度,使得这些问题更加严重。

第二,对行政单位国有资产管理主体进行了权责定位。产权界定是所有者行使产权管理的核心和纽带,必须围绕归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的基本要求建立健全管理机制、方法和措施。产权归属清晰是实施产权管理的基础,因此第五章重点分析了行政单位资产管理中各项权能与利益主体的



关系,并就权能分配进行了探讨,提出了“所有者”、主管单位(部门)、占有使用单位、监督者应该承担的权责。

第三,构建了以保护所有者利益为核心的行政单位国有资产管理模式。在第六章,通过理论分析,认为在人民代表大会下设立行政单位国有资产监督管理委员会是弥补行政单位国有资产管理所有者缺位的重要手段,同时在该机构下成立独资独立的行政单位国有资产运营公司并按照分类分级的原则设立子运营公司具体管理行政单位国有资产的运营问题。由于垂直管理和属地管理的行政单位有很大差异,本部分也对两者如何设立子运营公司进行了阐述。此外,还对占有使用权、收益权和处置权等进行了划分设计。

第四,对行政单位国有资产管理主要业务进行了研究,包括资产预算管理、资产清查管理和资产处置管理。行政单位国有资产管理与预算管理相结合改革已经完成,两者结合的成果就是成熟的行政单位国有资产预算管理,因而第七章对行政单位国有资产预算管理进行了系统阐述和分析。资产清查管理和处置管理是行政单位国有资产管理的重要内容,是改进行政单位国有资产管理的的基础工作,同时也关系到其使用效益和安全完整。为此,第八章对行政单位国有资产清查的目的和意义、清查的范围、组织实施和具体程序等内容进行了阐述,第九章对资产处置的意义、基本内容、处置时机和流程进行了系统研究分析。

第五,对行政单位国有资产绩效评价管理进行设计。首先明确了行政单位国有资产绩效评价参与各主体的职责,然后对绩效评价方法选择和评价指标设计思路进行了详细说明。具体提出应该从资产规模效益、资产结构效益、资产使用效益和资产处置效益等四个方面入手设计具体的评价指标体系。

第六,对行政单位国有资产内部控制进行了研究。第十一章阐述了行政单位国有资产内部控制基本框架、要素和建设现状,并对行政单位国有资产内部控制建设的思路和重点内容、行政单位国有资产管理业务风险识别与控制及科学统筹行政单位国有资产内部控制建设与相关方面的关系进行了深入研究。



目 录

第一章 导 论	(1)
一、研究的背景及其意义	(1)
二、行政单位国有资产管理的相关概念	(4)
三、现行国有资产管理体制	(8)
四、行政单位国有资产管理的原则	(15)
五、行政单位国有资产管理的定位、目标与内容	(16)
六、研究的主要问题和框架	(18)
第二章 行政单位国有资产管理理论	(21)
一、产权管理理论	(21)
二、委托代理理论	(26)
三、价值管理理论	(27)
四、资产全生命周期管理理论	(29)
五、资产配置理论	(31)
六、资产结构效应理论	(34)
七、资产预算管理理论	(36)
小结	(37)
第三章 主要研究文献回顾	(39)
一、国有资产管理体制的研究	(39)
二、国有资产产权管理的研究	(46)



三、国有资产绩效评价的研究	(48)
小结	(51)
第四章 行政单位国有资产管理问题分析	(52)
一、管理体制机制不顺,致产权划分不清	(52)
二、经费管理制度健全,却浪费流失严重	(55)
三、实物资产效率较低,成利益输送渠道	(56)
四、各级行政单位经济活动内部控制乏力,国有资产 流失出口多	(58)
小结	(60)
第五章 行政单位国有资产管理主体的权责定位	(61)
一、行政单位国有资产产权构成及其利益主体分配的 分析	(61)
二、行政单位资产管理相关机构部门的权责定位	(65)
小结	(66)
第六章 行政单位国有资产管理模式构建研究	(68)
一、国内外行政单位国有资产管理模式的特点及启示	(68)
二、行政单位资产管理模式构建的思路和原则	(69)
三、行政单位国有资产管理主体的设计	(71)
四、行政单位国有资产管理的管理机构框架和主要业 务内容	(75)
小结	(76)
第七章 行政单位国有资产配置标准及预算管理	(78)
一、资产标准及资产配置标准特点	(78)
二、行政单位国有资产配置标准建立的原则	(80)
三、行政单位国有资产配置标准建立的范围和程序	(82)
四、行政单位国有资产预算管理	(85)



五、加强行政单位国有资产预算管理的对策	(89)
小结	(92)
第八章 行政单位国有资产清查管理	(93)
一、资产清查的目的和意义	(93)
二、行政单位国有资产清查的范围	(95)
三、行政单位国有资产清查的组织实施	(97)
四、行政单位国有资产清查的具体程序	(98)
五、资产清查报告	(99)
小结	(100)
第九章 行政单位国有资产处置管理	(101)
一、资产处置的意义	(101)
二、行政单位国有资产处置的基本内容	(103)
三、行政单位国有资产处置的时机	(103)
四、资产处置的流程	(104)
小结	(110)
第十章 行政单位国有资产绩效管理内容与评价	(111)
一、非经营性领域管理绩效评价的进展	(112)
二、行政单位国有资产绩效评价各参与主体的职责	(113)
三、行政单位国有资产绩效评价方法选择	(116)
四、行政单位国有资产绩效评价指标设计思路	(118)
五、绩效评价实施程序与措施	(126)
小结	(128)
第十一章 行政单位国有资产内部控制	(129)
一、行政单位国有资产内部控制基本框架	(129)
二、行政单位国有资产内部控制的要素	(131)
三、行政单位国有资产内部控制建设现状	(137)



四、行政单位国有资产内部控制建设的思路和重点内 容	(140)
五、行政单位国有资产管理业务风险识别与控制	(145)
六、科学统筹行政单位国有资产内部控制建设中的关 系	(152)
小结	(153)
第十二章 结论和展望	(155)
一、主要研究结论	(155)
二、研究局限性	(157)
三、研究展望	(158)
参考文献	(159)
附录一：行政单位国有资产管理规章制度	(163)
附录二：行政单位国有资产配置标准实例	(202)
后 记	(215)



第一章

导 论

行政单位资产管理是国有资产管理的重要组成部分，行政单位国有资产管理是一项涉及委托关系复杂、系统性强的课题。厘清与行政单位资产相关的资产、国有资产、资产管理体制等概念和内涵，对于深刻把握行政单位国有资产管理实质具有重要意义。弄清行政单位资产管理目标则是正确理解行政单位资产管理规章制度和现状的基础，有利于推动行政单位国有资产管理理论和实践的创新发

一、研究的背景及其意义

（一）研究背景

国有资产管理是世界各国社会经济管理工作中的重头戏也是管理的难点，对国有资产的管理利用水平能够影响到宏观经济调控与发展，甚至影响到许多国家的社会稳定。经营性领域的国有资产管理改革相对比较成熟，在体制机制和法律制度上形成了比较健全的管理框架。与经营性领域国有资产管理相比，行政事业单位国有资产管理具有成本效益难衡量、目标多元化、委托代理关系复杂、涉及利益主体多等特点，导致其管理改革阻力大，至今尚未形成科学成熟的管理体制机制和相关的法律制度。



改革开放以前,我国是典型的计划经济体制,公有经济占绝对数量和比例,从一定意义上说,当时的社会经济管理与国有资产管理基本可以等同。随着改革开放的深入,私有经济和私有财产的比例逐渐扩大,公有单位资产管理问题越来越突出,加强国有资产管理的问题被提上了议事日程。1988年我国专门成立了国有资产管理局专司国有资产管理工作,此后国有资产管理体制不断变迁,但国有资产管理水平不断提高和进步。然而在2003年以前,我国国有资产管理改革的着力点在国有企业,主要侧重于企业领域经营性国有资产管理改革,行政事业单位的国有资产管理改革相对滞后。长期以来,行政事业单位资产管理只是作为财务管理工作的一小部分,日常管理分散在具体的资产使用管理单位部门。直到2004年,财政部行政政法司设立行政资产处,教科文司设立事业资产处后,专门针对非经营领域的资产管理体制框架才逐渐形成。自2006年起,财政部及有关主管部门陆续发布了《行政单位国有资产管理暂行办法》《事业单位国有资产管理暂行办法》《行政事业单位资产清查暂行办法》《行政事业单位资产核实暂行办法》《中央级事业单位国有资产管理暂行办法》《中央垂直管理系统行政单位国有资产管理暂行实施办法》《驻外机构国有资产管理暂行实施办法》《全国政协行政单位国有资产管理暂行实施办法》等针对行政事业领域的资产管理规章制度。

随着我国经济的发展、改革的深入和公共财政制度的逐步建立,行政事业单位的国有资产在国有资产中所占的比重越来越大。近年来,行政事业领域的国有资产伴随着每年数万亿元的巨大投入持续稳定地快速增长,这越来越凸现了加强行政事业单位资产管理的重要性。由于我国国情和历史背景的原因,事业单位的范围一直处于模糊不清的状态,其职能与行政单位、企业单位、非营利单位存在很多交叉。按照《事业单位登记管理暂行条例》的规定:事业单位是指国家为了社会公益目的,由国家机关举办或者其他组织利用国家财政创办的从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。由于事业单位在设立之初职能定位就不甚明确,导致了政事不分、事企不分。按照近期事业单位改革的趋势,将对行政职能类和生产经营类的事业单位进行改革,分别改为行政单位和经营性单位,只保留公益服务类的事业单位。鉴于当前我国事业单位改革还未完成,其资产管理对象和模式难以最终确定,本研究主要针对行政单位资产管理进行研究。

行政单位是履行社会公共管理职能的社会部门,掌握大量公共管理权力和



资源分配使用权力,社会公共监督通常难以奏效。由此容易导致行政单位资产浪费流失现象严重,例如,据国家信息中心披露,仅2004年全国公款招待费用就已达到3700亿元,而2011年根据中央部门公布的“三公”经费数据显示,仅接待费一项中央部门自我披露的数字就高达近15亿元。近年来,各级各类行政单位都非常重视资产管理工作,随着管理力度的不断加大,行政单位资产管理工作逐步规范,但是由于多种原因,资产管理仍然存在一些薄弱环节,如资产配置不合理,资产使用效率不高,重复购置、闲置较多,资产损失严重等问题,与迅速发展的科技手段和经济环境不相协调。

行政单位资产是我国国有资产的重要组成部分,是行政单位建设和发展的重要物质基础。在新的历史阶段,建设公正透明、廉洁高效的政府是全国各族人民的共同心愿,为此必须要有体制健全、方法科学、运用高效的行政单位资产管理作为保证。本研究的研究内容着眼于行政单位资产管理的问题分析、体制和模式设计、绩效评价等方面。

(二) 研究意义

行政单位的最大特点就是职能多、任务杂、影响广,其所掌控的资产分散程度高、条块关系更复杂、使用效益难衡量、核算与管理更粗放、监管力度相对较弱等特点。研究完善行政单位资产的管理问题,其目的在于规范和加强行政单位资产管理工作,从而实现以下几个方面的目标:一是维护行政单位资产的安全和完整,防止国有资产流失。由于规章制度建设与发展滞后,管理体制未理顺等原因,一直以来,行政单位普遍存在着资产管理粗放、家底不清、处置随意的现象,浪费与流失问题严重,在安全性和完整性方面存在着极大的隐患。二是促进行政单位资产的合理配置,提高行政单位资产的配置结构效益。基于长期以来缺乏严格的一体化监管体系,也由于各单位驻所与职责分工差异较大,行政单位资产在不同部门、不同单位的调配和分布,呈现出“一潭死水”“苦乐不均”的现象,奢侈与艰苦并存,闲置与短缺同在。这导致了总体上存在着结构性的损失浪费、闲置浪费、奢侈浪费等问题,难以充分发挥行政单位资产的效益。三是合理使用行政单位资产,高效保障各项职能任务顺利完成,提高行政单位的资产使用效益。综观行政单位资产的使用情况,滥用、乱用、挤占、挪用的现象屡见不鲜,至于用后的跟踪管理、绩效考核等方面在行政单位尚未建立健全,由此不免就产生了层出不穷的无效投入、低效使用的问



题。四是通过对行政单位资产的科学合理使用,打造和展示廉洁行政、勤政爱民、绩效政府的形象,巩固社会经济长远发展的基础。

因此,研究行政单位资产管理问题至少有以下三个方面的意义:一是通过对以产权理论和委托代理理论的全面分析,以及科学管理方法的引入和重新设计,可以得到全面系统的行政单位资产管理理论和方法,弥补当前我国行政单位资产管理理论匮乏的状况;二是从资产所有者利益出发研究出的行政单位资产管理理论,能够为行政单位资产管理改革指明方向,走出各管理主体职责混乱的局面;三是加强行政单位资产管理,增强资产管理安全系数,提高资产管理效益。

二、行政单位国有资产管理的相关概念

(一) 资产

1. 资产的概念

资产是一个颇具争议的概念,古今中外各领域专业人士对资产的理解较多,但能够被经济管理领域和社会各界所共同认可的权威定义直到近代才出现。资产在英文中通常用 Assets、Property 或 Capital 表示,在中国历史上常将资产一词当作资财、产业使用。如《后汉书·崔駰传》中谈道:“葬讫,资产竭尽,因穷困,以酤酿贩鬻为业”;叶圣陶在《倪焕之》中指出:“富有资产,生活不成问题的,是一种人。”

近代资产概念的形成是人们对其本质认识逐渐成熟的一个过程,先后有四种主要的观点。一是未消逝成本观,认为资产就是消耗的成本费用中没有完全消逝的部分,例如,各种固定资产、存货等。未消逝成本观是从经营性单位的角度出发,对消耗的成本费用进行分类,完全消耗掉的部分不是资产(如接待开支的费用),没有消耗掉的部分则构成资产(如各种设备设施)。二是借方余额观,该观点是从会计记账的角度进行的理解,由于借贷记账法产生初期贷方表示资金运动的来龙,借方表示资金运动的去脉,也即借方表示资产的增加、贷方表示资产的减少。所以,从会计的角度理解借方账户余额都是资产。



三是经济资源观,认为资产是指拥有或基于信用能力控制的任意一项具有经济价值的项目。该观点所指的资产范围较广,只要能够产生经济价值都可以算作资产,例如,资产不仅包括一般意义上的固定资产、流动性资产,还可以包括关系资源、正确的战略、高级管理人才等广义的无形资产。四是未来经济利益观,认为资产是预期的未来经济利益,能在未来提供某种服务。未来经济利益观着重理解资金起作用的时间跨度差异,说明资产与费用的相对性,也真正指明了资产的本质是产生未来的经济利益。未来经济利益观目前已被广泛接受,例如2006年年底发布的《企业会计准则》将资产定义为:“资产是指企业过去的交易或者事项形成的由企业拥有或有控制、预期会给企业带来经济利益的资源。”

2. 资产的分类

按照不同的分类标准,资产可以分为不同的类别。按照流动性强弱,可分为流动资产和长期资产;按照是否有实体形态,可分为有形资产和无形资产;按照拥有的主体不同,划分为私有、集体、国有资产;按照是否抵押,可分为抵押资产和非抵押资产;按照会计核算项目,可以分为货币资产、存货、有价证券、固定资产、在建工程、其他长期资产等;按照资产的投资性质,可分为金融资产和非金融资产;按照性质不同,可分为经营性资产、行政事业性资产、资源性资产。

3. 资产的本质特征

根据上述定义可以看出,资产具有以下三个方面的特征:

一是资产是实际拥有或控制的。资产必须是现实的资产,而不能是预期的资产。这里所指的过去的交易或者事项包括购买、生产、建造行为或其他交易或者事项。预期在未来发生的交易或者事项不形成资产。例如,通过购买、自行建造等方式形成某项设备,会形成资产,但预计在未来某一时点将要购买的设备,引起相关的交易或者事项尚未发生,就不能作为资产。

二是资产必须由特定主体拥有或控制。所有的资产都应当由企事业单位或其他主体拥有或者控制,没有特定主体拥有的资源不属于资产。

三是资产预期会给资产主体带来经济利益。预期会给资产拥有主体带来经济利益,是指直接或间接导致现金和现金等价物流入的潜力。资产必须具有交换价值或使用价值,否则不能确认为资产。例如,待处理财产损失或已失效、已毁损的存货,他们已经不能给企事业单位带来未来经济利益,就不应该再作



为资产出现在资产负债表中。

（二）国有资产

1. 国有资产的概念

国有资产是属于国家所有的一切财产和财产权利的总称，是指政府以各种形式投资及其收益、拨款、接受馈赠、凭借国家权力取得或者依据法律认定的各种类型的财产或财产权利。国家属于历史范畴，因而国有资产也是随着国家的产生而形成和发展的。

国有资产有广义和狭义两种不同理解。广义的国有资产即国有财产，指属于国家所有的各种财产、物资、债权和其他权益，包括：①依据国家法律取得的应属于国家所有的财产；②基于国家行政权力行使而取得的应属于国家所有的财产；③国家以各种方式投资形成的各项资产；④由于接受各种馈赠所形成的应属于国家的财产；⑤由于国家已有资产的收益所形成的应属于国家所有的财产。狭义的国有资产是指在法律上确定为国家所有的并能为国家提供未来效益的各种经济资源的总和。

2. 国有资产的分类

国有资产与普通资产的重要区别是拥有主体不同，因而在分类上与一般资产类似。根据国有资产的性质分类，可以分为经营性国有资产、行政事业性国有资产、资源性国有资产三类，这也是国有资产管理体制构建的基本依据。

（1）经营性国有资产。

经营性国有资产是指国家作为出资者在企事业单位中依法拥有的资本及其权益。具体地说，经营性国有资产，指从事产品生产、流通、经营服务等领域，以盈利为主要目的，依法经营或使用，其产权属于国家所有的一切财产。经营性资产包括：企事业单位国有资产；行政事业单位占有、使用的非经营性资产通过各种形式为获取利润转作经营的资产；国有资源中投入生产经营过程的部分。经营性国有资产具有运动性、增值性、经营方式的多样性等特征。

（2）行政事业性国有资产。

行政事业性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和。包括：国家拨给行政事业单位的资产、行政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，以及接收捐赠和其他经法律确认为国家所有的资产。