行政事业单位国有资产管理
基础理论与实践研究

田 华 著

吉林人民出版社

行政事业单位国有资产管理基础理论与实践研究

田　华　著

吉林人民出版社

图书在版编目（CIP）数据

行政事业单位国有资产管理基础理论与实践研究/田华著．--长春：吉林人民出版社，2021.11

ISBN 978-7-206-18786-5

Ⅰ.①行… Ⅱ.①田… Ⅲ.①行政事业单位－国有资产管理－研究－中国 Ⅳ.①F123.7

中国版本图书馆CIP数据核字（2021）第232072号

责任编辑：韩春娇

封面设计：向燕翎

行政事业单位国有资产管理基础理论与实践研究

XINGZHENG SHIYE DANWEI GUOYOU ZICHAN GUANLI JICHU LILUN YU SHIJIAN YANJIU

著　　者：田　华

吉林人民出版社出版发行（长春市人民大街7548号 邮政编码：130022）

咨询电话：0431－85378033

印　　刷：长春市华远印务有限公司

开　　本：880mm×1230mm　1/32

印　　张：7.75　字　　数：200千字

标准书号：ISBN 978-7-206-18786-5

版　　次：2021年11月第1版　印　　次：2021年11月第1次印刷

定　　价：45.00元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与印刷厂联系调换。

前　言

行政事业单位是行政单位和事业单位的统称，是社会服务的提供者和监督者，代表着我们党和政府履行管理及国家负责的社会事业的服务职能。行政事业单位国有资产是行政事业单位履行职能、保障政权运转以及提供公共服务的物质基础。近年来，伴随党和政府对行政事业单位国有资产管理的检查监督力度不断提升，行政事业单位国有资产管理工作取得了显著成效，但是从整体来看，我国行政事业单位国有资产管理还存在一些亟待解决的问题，如管理者主体责任没有得到很好落实、管理制度体系不够健全完善、资源配置智能未充分发挥等。

行政事业单位加强国有资产管理是切实履行自身职能、保障政权运转、提供优质公共服务的必然要求。按照深化财税体制改革的总体部署，基于现阶段我国行政事业单位国有资产管理中存在的主要问题，本书对行政事业单位国有资产管理基础理论与实践进行了分析研究。

全书共八章，第一章对行政事业单位国有资产进行了概述；第二章介绍了行政事业单位国有资产管理基础知

识；第三章介绍了行政事业单位国有资产管理主体；第四章介绍了行政事业单位国有资产配置；第五章介绍了行政事业单位国有资产处置管理；第六章介绍了行政事业单位国有资产管理绩效评价；第七章介绍了行政事业单位国有资产报告编制与填报；第八章介绍了行政事业单位国有资产管理的地方实践与审计技巧。为了让读者了解行政事业单位国有资产管理的政策法规，本书在附录部分增加了《关于进一步加强和改进行政事业单位国有资产管理工作的通知》以及《行政事业性国有资产管理条例》。本书坚持以问题和目标为导向，针对行政事业单位国有资产管理工作中存在的突出问题和薄弱环节，着力加快行政事业单位国有资产管理工作水平，强化工作的实效性。

由于本人写作水平有限，所以本书在撰写过程中参考和借鉴了一些学者的文献资料，在此向他们表示衷心的感谢！同时，由于时间仓促，书中难免存在一些纰漏之处，衷心希望广大师生和专家能够对本书提出宝贵意见和建议，以使本书得到进一步完善。

田　华

2021 年 7 月

目　　录

第一章　行政事业单位国有资产概述 …… 1
第一节　行政事业单位国有资产…… 1
第二节　行政事业单位国有资产的性质与作用…… 8
第三节　行政事业单位国有资产的总量与结构 …… 12

第二章　行政事业单位国有资产管理基础知识 …… 20
第一节　行政事业单位国有资产管理概述 …… 20
第二节　行政事业单位国有资产管理的职责与功能 …… 30
第三节　行政事业单位国有资产管理现存的问题与优化对策 … 37

第三章　行政事业单位国有资产管理主体 …… 46
第一节　行政事业单位国有资产管理主体 …… 46
第二节　行政事业单位“一把手”责任制 …… 53
第三节　建立健全资产管理内部控制机制 …… 64

第四章　行政事业单位国有资产配置…… 80
第一节　严格执行国有资产配置标准 …… 80
第二节　严格履行国有资产配置审批手续 …… 93
第三节　《行政事业单位资产处置审批表》填报…… 97

第五章　行政事业单位国有资产处置管理 …… 105
第一节　行政事业单位国有资产处置行为…… 105
第二节　行政事业单位国有资产处置审批手续…… 121
第三节　行政事业单位国有资产处理管理规定…… 131

第六章　行政事业单位国有资产管理绩效评价…… 149
第一节　行政事业单位国有资产管理绩效评价的特点…… 149
第二节　行政事业单位国有资产管理绩效评价的必要性
与可行性…… 158
第三节　行政事业单位国有资产管理绩效评价的基本思路 … 164

第七章　行政事业单位国有资产报告编制与填报 …… 169
第一节　国有资产报告制度…… 169
第二节　行政事业单位国有资产汇总报表编制…… 179
第三节　行政事业单位国有资产汇总报表填报…… 195

**第八章　行政事业单位国有资产管理的地方实践与
审计技巧** …… 202
第一节　行政事业单位国有资产管理的地方实践…… 202
第二节　行政事业单位国有资产管理的审计技巧…… 210

附录 …… 221
附录 1　《关于进一步加强和改进行政事业单位国有资产
管理工作的通知》 …… 221
附录 2　《行政事业性国有资产管理条例》 …… 226

参考文献 …… 236

第一章　行政事业单位国有资产概述

第一节　行政事业单位国有资产

一、行政事业单位的范围

行政事业单位，泛指党政机关、社会事业单位、社会团体，以及附属营业单位。按照现行行政事业编制和财务管理的分类，行政事业单位可以有以下划分。

（一）行政党团机关

行政党团机关，是指国家进行行政管理，组织经济建设和文化建设，维护社会公共秩序的单位，即管理国家事务的机关。行政党团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；国家行政机关，即国务院和地方各级人民政府及其工作机构；政治协商会议机关，即全国和地方政治协商会议机关；审判机关和法律监督机关，即最高人民法院、检察院和地方各级人民法院、检察院；民主党派组织机构和列入国家行政编制的社会团体。

（二）事业单位

事业单位是指受国家机关领导，一般不直接从事物质资料的生产。直接或间接为生产建设和人民生活服务的单位，即从事各项社会事业活动的单位。事业单位包括农林水利气象事业单位、交通事业单位、商业贸易事业单位、文教卫生事业单位、科学事业单位、

抚恤和社会福利救济事业单位、其他事业单位和列事业编制的社会团体。

（三）社会团体

社会团体，按其性质不属于行政事业单位，但在预算管理上视同行政事业单位。社会团体包括除行政党团机关和事业单位中列入国家行政事业单位编制的社会团体以外的社会团体，即列入社团编制的社会团体，如各种协会、学会、联合会、研究会、基金会、促进会、商会等。

（四）附属营业单位

附属营业单位，是指行政事业单位所属，经国家工商行政管理机关核准设立，领取了营业执照，从事生产经营或服务活动，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、企业化经济的事业单位不包括在内，这类单位应当纳入企业管理范围。

二、行政事业单位国有资产的概念

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。其构成包括行政事业单位用国家财政性资金形成的资产、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[①]。

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

① 庄序莹，毛程连．国有资产管理学［M］．上海：复旦大学出版社，2020.

资产一般是财政的基本建设、行政、事业费等支出的形成，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和完整。

三、行政事业单位国有资产的特点

（一）配置领域的非生产性

行政事业性国有资产主要分布在社会非生产领域的各种组织中，如各级党政机关、科学、文化、教育等事业单位、各种人民团体等。但并非所有的行政事业性国有资产都分布在这些单位之中。同样，并非行政事业单位的国有资产都是非经营性国有资产，因为这些单位中的部分国有资产也可能成为经营性资产。

（二）使用目的的服务性

由于行政事业性国有资产主要配置于社会的非生产领域，其作用在于：保证各项行政事业单位工作能顺利开展；保证整个社会正常运转；支持社会经营性资产的营运。行政事业性国有资产的使用不应以营利为目的，而只能以服务为根本目的。

（三）资金补偿、扩充的非直接性

行政事业性国有资产的规模及其扩张速度，只能以经营国有资产的规模适度和不断发展为前提，在使用中，必须做到节约、有效地使用；在管理中，应尽可能地强化行政事业性国有资产使用者的节约意识和经济核算意识。

四、我国事业单位国有资产的共性与个性

（一）共性

事业单位国有资产既有其固有的、本质的特征，也有区别于其他企业资产的特殊性。

1. 公共性

事业单位国有资产是事业单位履行公共职能，发展公共事业，推动社会全面发展的重要物质基础。事业单位持有国有资产为社会提供公共产品，包括纯公共产品和准公共产品，诸如安全、公平、健康等。这类公共产品具有非竞争性和非排他性的特点，决定了事业单位国有资产提供的服务必然是面向全社会公众，具有明显的公共性质。

2. 非营利性

事业单位国有资产的非经营性决定了它们的首要目的是要实现社会公共利益，满足公共需求，以社会公平为目标，实现公共利益最大化，而不是资产的经济收益最大化。因此，事业单位国有资产不能以保值增值为目标。

3. 来源于公共财政

事业单位国有资产的非营利性决定了无法从市场上吸引私人资源，只能靠公共财政保证必要的投入，民间捐赠、事业收费等只能作为资金的补充来源。

4. 占用无偿

由于资产的非营利性，用于公共事业的事业单位国有资产属于一种消耗性的资产，其使用成本不能或不能完全从市场上得到补

偿，其占用也不能要求支付资产占用费用。它存在的主要目的是为社会生产提供适当的环境和必要的公共服务，而自身不参与价值的创造。其价值必然会随着占用单位的使用而减少，是一个消耗过程，因此，必须建立良性的事业单位资产使用和公共投入补偿机制[①]。

（二）个性

与行政单位国有资产及其他非经营性国有资产相比，我国事业单位国有资产具有自己的特殊性，表现在以下几个方面。

1. 资产性质复杂

由于事业单位性质、功能、职能的多样化，事业单位占用国有资产也呈现出复杂的性质。有些事业单位的主要职能是提供纯公共产品，维护社会稳定与公平，其资产具有纯公益性，有的事业单位的主要职能是提供准公共产品，为社会生产与生活提供公共服务，其资产具有准公益性，还有一些事业单位将部分闲置资产用于创办附属企业，或者用于出借、出租、经营，并且，随着我国事业单位的改革，很多事业单位的性质和功能正在发生变化，实际上已经转化为经营性质，并且与单位其他非经营性国有资产交织在一起，难以分辨，这些都为事业单位资产管理增加了难度。

2. 资产量多面广

当前我国的事业单位根据不同的工作性质和服务对象，划分为教育、科研、文化艺术、广播电视、卫生、社会福利等十二大类、二十多个种类，涉及社会生产生活的各个领域，跨越了各行各业，服务范围和对象非常广泛，整个体系庞大且呈现一定的复杂性，因此，事业单位占用的资产在数量种类上相对于其他的非经营性国有

① 法律出版社．行政事业性国有资产管理条例［M］．北京：法律出版社，2021.

资产而言必然也会要更加庞大和复杂。同时，不同的事业单位具有特定的服务领域和服务对象，决定了事业单位的资产具有较强的行业性和技术性。

3. 资产形成渠道复杂多样

事业单位资产有多种不同的形成渠道，主要包括：行政拨款、事业收费、社会捐赠、资产运营收入、民间资本投入等，资金的来源包括国家、社会以及私人资本。资金来源及渠道复杂化，使事业单位的资产产权管理、资产日常管理更加复杂。

五、行政事业单位国有资产的来源

国有资产来源多种多样，具体来讲，分为以下几种。

（1）国家拨给，即国家财政拨款形成和直接调拨实物资产或无形资产形成。其中，财政拨款是一个主要渠道，特别是行政单位和财政补助事业单位，每年都要依靠财政拨款来实现资产的积累和更新。另一渠道是国家直接调拨给行政事业单位使用的资产，如划拨土地等。

（2）单位组织收入形成，包括事业单位通过开展专业业务活动及其辅助活动取得事业收入，或在专业业务活动及其辅助活动之外开展非独立核算经营活动取得收入以及取得对外投资收益等其他收入形成资产。

（3）行政事业单位以单位名义接受捐赠形成。

（4）其他途径取得，依据有关法律确认为国家所有的资产。

六、行政事业单位国有资产管理工作的重要性

在行政事业单位日常运营管理工作中，国有资产管理是一项极其重要的工作内容，其是保障行政事业单位各项管理职能有效履行

的基础。因此，每个行政事业单位的领导和员工都必须正确认识到国有资产科学规范管理工作的重要性，注重提升单位资产利用率，充分发挥出国有资产的价值和作用。

（一）实现国有资产有效增值保值目标

在当前行政事业单位国有资产管理工作中，普遍采用的管理模式是国家统一所有、各地区政府分级监管以及行政事业单位占有使用。每个行政事业单位对于国家拨付下来的各项资产都具备使用权，通过合理管理利用国有资产能够帮助单位更好地为社会民众提供优质服务，履行好自身社会责任和义务。行政事业单位要想实现国有资产的有效增值保值目标，就必须结合单位自身发展情况和特点，优化配置使用资产资源，提升国有资产实际利用率，从而完成对国有资产保值增值的工作目标，同时为国家政府全面提高执政水平提供有利的物资保障。

（二）提高国有资产管理使用安全可靠性

党的十九大强调：“加强作风建设，要始终围绕保持党同人民群众的血肉联系，增强群众观念和群众感情，不断厚植党执政的群众基础”。党风廉政建设中一项重要内容就是要加强财务监督和管理。行政事业单位通过持续强化对国有资产的科学监督和管理工作，将国有资产管理、财务管理以及预算管理有机结合在一起，并引进利用先进的财务监管技术和方法，有效提升我国行政事业单位的防腐能力，杜绝以权谋私，从而有效保障国有资产管理使用的安全可靠性。

（三）促进行政事业单位健康有序发展

现代行政事业单位要想促进自身健康有序地发展，为社会民众

提供高质量的公共服务，坚决履行好自身的公共管理职能，就必须通过加强自身的国有资产科学管理工作，有效提升单位国有资产综合管理水平。行政事业单位要组建起专业完善的国有资产管理人才队伍，切实落实好各项国有资产管理措施，只有这样才能够实现对各项资产资源的合理配置使用，降低单位运营管理成本，促使行政事业单位能够更加轻松地完成为社会提供公共服务的工作发展目标，为社会创造出更多的价值。

第二节　行政事业单位国有资产的性质与作用

一、行政事业单位国有资产是国家行使各项职能实现国家长治久安的物质基础

行政事业单位国有资产是我国各级政权履行各项职能的基本物质基础，是行政事业单位有效履行职责为社会公众提供公共服务的基本物质条件，是保障和支持社会主义经济制度的重要物质载体，是我国各级党政机关、事业单位和人民团体开展正常工作、履行职能而所需的必要资产。行政事业单位在使用这些资产时并不以营利为目的，而是通过对资产的占有和使用来为社会提供公共服务，以资产的安全为目的，以保证社会和经济正常运转，促进社会和经济发展①。

国家作为社会管理者，在履行社会行政管理、维护社会公共秩序、市场经济宏观调控等各项任务时，必须占用一定的物质基础。行政事业单位国有资产主要是服务于国家机器正常运转、国家行政管理以及公益性事业发展等需要。如果行政事业单位国有资产投入

① 刘筠筠．国有资产管理法律与政策研究［M］．北京：中国政法大学出版社，2018.

规模不足，就会使行政事业单位无法满足行政管理和经济管理工作正常开展的需要，社会的政治秩序和社会经济运行就会缺乏有效的管理而产生混乱，难以正常开展，甚至可能影响到整个国家的稳定。国家作为社会的管理者，不仅要维持正常秩序，组织社会的经济活动，而且还要保障教育、科技、文化、卫生、环保、社会保障、医疗卫生、水利、交通、住房保障、公共安全、国防等各项社会事业的发展，这些都需要以行政事业单位的国有资产作为物质基础[①]。

二、行政事业单位国有资产是完善社会主义市场经济体制、优化资源配置的物质基础

在社会主义市场经济体制下，政府具有经济调控、公共服务、社会管理等方面的重要职能，这些职能的实现须通过具体的行政单位和事业单位来完成，必须要有相当规模国有资产为物质基础保证行政事业单位能在正常运转的情况下，服务于社会管理、经济调控和公共服务，服务于社会主义市场经济，促进社会分工，优化资源配置，发展市场经济和加深市场化程度。行政事业单位国有资产主要通过财政性资金进行配置，不论是存量资产的初始配置、消耗性补偿，还是资产规模扩大的增量资产的资金来源，都不能直接从国有资产使用的过程中获取，而只能来源于财政的配置。因此，行政事业单位国有资产与公共财政特别是财政资源配置的财政支出、财政预算和财政政策选择等有必然的相关性。

① 许娟．行政事业单位财会人员必备通识［M］．北京：中国财政经济出版社，2020.

三、行政事业单位国有资产是促进社会全面发展的重要支柱

行政事业单位国有资产主要是由各级政府的财政性资金形成，不以增值为目的，在资产的使用过程中不能直接创造出新的财富，资产的使用过程从社会再生产的方面来看，是一个非生产性的消耗过程。从经济发展规律的角度看，随着一国社会经济的渐趋发达，行政事业单位国有资产在全社会总资产中的比重就会逐渐增加，从温饱阶段到小康阶段公众对于社会公共服务和公共产品的需求程度就越高，所以在市场经济条件下，对行政事业单位国有资产的要求程度也就越高。社会全面发展离不开各项事业的发展，尤其是离不开教育、科技、卫生、环保、社保、文化、公共设施等事业的发展，而行政事业单位所占有使用的国有资产是发展这些事业的重要支柱。各党派和社会团体的发展和活动，也离不开行政单位国有资产的物质支持。行政事业单位国有资产还是直接为全体公众提供公共物质产品的重要物质手段。

四、行政事业单位国有资产是全面构建和谐社会、促进社会公平的最主要的物质基础

全面构建和谐社会不仅要靠经济发展，还要促进社会公平，建立社会保障制度，让国民共享我国社会主义经济社会的发展成果。对此，构建和谐社会必须依靠行政事业单位的国有资产来保证客观地对待社会发展进程中的各种社会问题、社会矛盾、社会冲突、社会对抗；必须通过行政事业单位依靠国有资产的物质保证来加快社会保障制度建设、民主法治建设、强化秩序规范、推进社会主义精神文明建设，促进必需的社会组织和社会协调机制的发育，健全和完善社会管理体制等途径，来促进社会公平，保证社会发展和经济