

新形势下提高行政事业单位 国有资产使用效益研究

包头市财政局 张瑞霞 吴瑛

摘 要：本文对新形势下国有资产管理的背景、行政事业单位国有资产管理及使用的现状进行了简单的阐述，并提出了行政事业单位资产使用管理存在的问题，结合现状和问题，提出几点个人建议。

关键词：行政事业单位； 国有资产； 使用

随着我国财政改革工作的不断推进和新政府会计制度的全面推行，加之财政收支矛盾扩大，由上至下各级财政部门都强调要过“紧日子”，增收节支。鉴于此，如何对国有资产进行科学有效地管理，优化配置资产提高其利用率，促进国有资产保值增值在当前这个阶段显得尤为重要，本文结合包头市行政事业单位资产情况，就盘活存量资产，进一步提升资产使用效益方面，探究行政事业单位资产管理使用中遇到的问题及应对策略。

一、新形势下行政事业单位国有资产管理的背景

2017年12月，中共中央印发《关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况的意见》，部署建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度，对地方建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度也提出了明确要求。2019年财政部印发了《财政部关于进一

步加强和改进行政事业单位国有资产管理工作的通知》(财资〔2018〕108号),要求切实加强和改进资产管理,更好地保障行政单位有效运转和促进各项事业发展,提高资产使用效率,加快解决存在的问题。在探索建立共享共用和资产调剂机制方面,要强化资产配置与资产使用、处置的统筹管理,探索建立长期低效运转、闲置资产的共享共用和调剂机制。各部门要推动所属单位间的共享共用和资产调剂,切实盘活资产存量,提高资产使用效率。要坚决杜绝和纠正既有资产长期闲置,又另行租用同类资产的现象。财政部门要创造条件推动不同主管部门之间的共享共用和资产调剂。

二、行政事业单位国有资产管理及使用现状

(一) 资产管理框架

近年来,行政事业单位资产管理工作取得明显成效,确立了“国家统一所有,政府分级监管,单位占有、使用”的管理体制,初步构建了管理制度框架,逐步规范资产配置、使用、处置等各环节管理。随着包头市经济实力的不断增强和公共财政制度的建立健全,财政资金逐步从一般性、竞争性领域退出,对行政事业单位的保障力度日益增强,行政事业单位国有资产规模不断扩大,为各级行政事业单位履行职能、促进各项社会事业发展提供了有力保障。

(二) 资产管理制度建设情况

近几年,财政部、财政厅、各级政府关于行政事业单位资产管理的规定屡有出台,为进一步规范和加强行政事业单位国有资产管理,维护国有资产的安全和完整,结合工作实际,在全面梳理和广泛征求意见的基础上,包头市于2019年3月制定印发了《包头市人民政府关于加强行政事

业单位国有资产管理的实施意见》（包府发〔2019〕13号），共分为行政事业单位国有资产使用、处置、机构改革资产管理、资产信息系统、日常管理五部分 24 条。从行政事业单位国有资产使用、处置、机构改革资产管理、资产信息系统、日常管理等各方面进行全面规范，使新形势下的行政事业性国有资产管理工作有规可依，有章可循。

（三）资产总体情况

截至 2019 年 12 月 31 日，包头市行政事业性资产总额（账面净值，下同） 711.99 亿元，较上年增长-2.08 %。负债总额 353.68 亿元，较上年增长 13.02%。净资产 358.31 亿元，较上年增长-13.49%。市本级固定资产 162.51 亿元，其中在用 150.59 亿元，出租出借 1.6 亿元，闲置 2.26 亿元。结合 2019 年开展的市本级行政事业单位资产清查出的共计 93 户 480 处 70 万平方米的出租、出借、闲置房屋土地资产，包头市先后制订了《市本级行政事业单位的资产分类处置方案》、《盘活行政事业单位资产分类处置的方案》、《包头市本级行政事业单位资产处置化解政府债务实施方案》等方案，达到利用行政事业单位存量资产增加财政收入、化解政府债务，实现资产使用效益的利益最大化。

从资产的构成情况来看，现代化的办公用具和仪器设备大幅度增加，资产的技术构成水平有了明显的提高。其次，是资产的更新换代和增长速度也不断加快。全市行政事业单位占用的国有资产总量下降，主要原因是随着公共财政支出体系的逐步建立，财政支出逐渐加大对社会公共基础设施和社会保障的投入，而部门预算、政府采购、国库集中支付的实施，又细化了行政事业单位的预算编制，规范了部门、单位的购建行为，加强了

财政资金使用的监督，有效防止了各级各部门、单位盲目建设和重复购置等现象。

（四）资产信息系统建设情况

2018年，建立了“包头市公务用车信息化管理平台”和“包头市党政机关房地产信息化管理平台”，完善和更新了“行政事业单位资产管理信息系统”，对全市房屋、办公设备、闲置等资产建档立卡，利用基础数据，通过信息化手段，基本实现了对资产从“入口”到“出口”的全过程精细化、严要求管理。

三、存在的问题

（一）资产管理机构设置存在缺陷

部分单位并未设置专门的资产管理员，而是由会计兼任，实物管理较混乱。资产管理与财务管理，应该既是有机联系又相互制衡的，实际工作中，行政事业单位由于“三定”方案中未单独设资产管理部门或人员较少，也不设专职的资产管理岗，形成了单位的资产管理就是财务管理、财务管理就是会计岗位管理的习惯；固定资产没有专业人员的看管，对于购入的物品不验收，取走使用时也没有领用登记，导致追究责任时没有任何依据；会计只对固定资产(含二级明细)进行金额核算，并不负责保管固定资产实物。资产清查盘点时，再临时抽调人手；因为没有固定资产实物管理岗提供的实物数据核对，只能根据会计账的记录填报，而不管实物是否准确，即使有资产管理员也缺乏资产管理意识，忽视了资产的使用环节，没有做到合理利用，造成诸多资产被闲置直至报废。

（二）资产疏于管理，监督检查不够。

财政部门、主管部门行政事业单位三级监管架构虽已建立，但权责不明确，单位内部资产、财务管理脱节，主管部门的承上启下作用没有充分发挥，资产监管体系未能形成有机链条。在行政事业单位资产的处置过程中，部门、单位一般只注重对资产盘亏的处置，往往忽视了对盘盈资产的处置。因此，有一些部门、单位存在着大量的账外资产，而行政事业单位的资产盘盈大部分并不是真正意义上的资产盘盈，把它称为账外资产更恰当。从2019年资产清查的总体情况来看，行政事业单位资产盘盈和损失的原因是资产管理的基础工作比较弱，这主要是行政事业单位取得财政拨款后，一些部门、单位领导及管理者却并没有切实承担起与预算资金管理同等重要的资产管理责任，财政部门也没有制定相关政策和制度，对这些单位资产的利用情况进行有效的跟踪考核，年度审计和财务检查也疏于对资产占用、特别是固定资产管理和使用状况的检查。并且在工作执法的过程中，对部门单位不进行申报，先行调拨和处置资产的现象缺乏有效的约束手段，处罚的严肃性和刚性不够，客观上削弱了对有关部门、单位负责人和管理者的制约，导致行政事业单位资产没有充分利用，有的甚至长期闲置；资产利用的社会化程度很低，调剂困难，造成各个行政事业单位之间在资产配置上的“大而全”、“小而全”现象普遍。

（三）忽略实物管理，资产利用效率不高

行政事业单位的资金主要来源于国家财政拨款和补助，因此部门、单位往往注重财政预算的安排和经费的追加，而不重视现有资产的合理配置和使用。由于各个部门、单位对资金的需求不断增长，综合财政预算与资产购置预算的有效整合不到位，存量资产家底不清，流量资产没有得到有

效控制，增量资产监管力度不够，导致各个部门、单位间一方面，不注重现有资产的养护和维修，重复购置。另一方面，使得本来还有使用价值的资产闲置堆放一边，久而久之造成损失浪费，甚至报废。

四、应对策略

（一）抓职能落实，确保有人管理

各级财政部门、主管部门和行政事业单位要各司其职，各负其责，齐抓共管，理顺和巩固“国家统一所有，政府分级监管，单位占有、使用”的管理体制，完善“财政部门主管部门—行政事业单位”三个层次的监督管理体系，强化财政部门综合管理职能和主管部门的具体监管职能，落实行政事业单位对占有使用国有资产的管理主体责任，使用单位要明确会计岗与实物管理岗是不相容岗位，实物管理职责必须从财务部门分离出来，涉及实物管理的，由专职的资产管理部门或管理岗负责。会计岗与资产管理岗两者，既互相合又互相监督：分别以会计账，行政事业单位资产管理信息系统登记单位的相关资产，分别登记，定期核对，实现对行政事业性国有资产的有效管理。推动建立政府牵头、部门统领、单位参与的“三位一体”的政府资产管理联席会议制度，协调解决监管工作中存在的问题和困难，形成部门合力，提高监管效率。

（二）强化资产管理认识，实施资产绩效评价

今后我们要建立日常稽查和专项检查的资产管理机制，会同纪委（监察）、审计、国土、工商和公安车辆管理部门相互配合，加大对行政事业单位国有资产管理工作的监管力度，建立行政事业单位资产考核评价制度。科学合理的管理使用国有资产，要充分发挥使用单位的主观能动性，同时

组织培训相关的业务知识，提高管理能力与业务水平，单位领导更要主动强化意识，承担责任，将如何把资产用活，提高其使用效率当作一项重要任务。俗语讲物尽其用，不要把本应发挥重要作用的资产放在那里不管不问，同时要以政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度为契机，使相关部门和单位充分意识到人大依法实施监督后对提升国有资产管理水平的倒逼机制和作用，统一思想，提高认识，加强管理，主动接受监督，把资产管理与绩效考评相挂钩，以部门自评、财政抽评与重点评价相结合方式，全面实现资产绩效评价，建立与预算安排和资产配置相挂钩的激励约束机制，从而倒逼资产管理更加规范高效。

（三）切实采取措施盘活资产提升国有产使用效益

根据资产类别、权属登记、用地性质、建筑结构等情况，对出租、出借、闲置房地产，可通过以下方式运作，提高资产使用效益。

1. 开发建设

针对部分收储土地和有开发价值的闲置土地，依法采用开发建设的模式，盘活此类资产，使其资产效益最大化。

2. 改造升级

将位置好，不适宜拆旧建新的办公楼，采用改造升级的方式，将其打造成快捷酒店或医养结合的养老公寓，以最大限度地消除其体量大、年久失修等弊端给处置价格带来的不利影响，通过彻底改造使其转化为受市场青睐的优质产品，从而实现资产收益最大化。

3. 出售变现

从清查出的长期低效运转、闲置资产中，选取一批权属清晰、市场条

件相对成熟，具备出售的国有房屋、土地资产，依法依规开展资产评估，采取公开拍卖；协议转让；招标转让；竞价转让；打包处置等方式，及时变现。

4. 资产调剂

结合党政机关机构改革，加大调剂力度。建立行政事业单位资产跨部门调剂机制，优化资源配置，提高资产使用效率。

5. 出租运营

引入市场机制，组建资产运营中心，针对地段较好、规模较大、不适于分散经营、市场前景较好的商业资产集中统一招租。开展国有商业用房公开竞租活动，实行“六统监管模式”，即统一出租审批监管，统一评估招租价、统一实行公开招租、统一规范合同文本、统一使用专用票据、统一收益专户管理。按照市场价格重新签订租赁协议，提高租金收益。

（四）抓平台建设，确保科学管理

建立系统大数据库，实现资产数据“横向到边、纵向到底”，通过整合“包头市公务用车信息化管理平台”、“包头市党政机关房地产信息化管理平台”、“行政事业单位资产管理信息系统”，启动开发统一的既相互衔接又有效制衡的工作业务流程信息平台，力争实现资产信息全覆盖、全共享、全监控。这是及时了解和掌握各部门和各行政事业单位国有资产情况、实现动态管理的最有效途径，有利于提高工作效率，更好地管理和监督国有资产。

新形势下，国有资产管理改革势在必行，如何更好地盘活各类存量资产，提高资产利用效率，从资产中收取收益来弥补资金的不足等一系列问

题，督促各级政府部门有效地对行政事业单位国有资产进行运营管理，在当下尤为重要。只有把资产管理工作做好，把资产用好、用活，才能促进财政增收，并进一步节约行政运行成本，从而促进社会主义市场经济更加完善地发展，提高国有资产的使用率，维护国有资产的完整性。