

认真贯彻落实《条例》 全面提升行政事业性国有资产管理水平

(许宏才 2021年6月8日)

2021年2月1日，国务院颁布《行政事业性国有资产管理条例》(以下简称《条例》)，自2021年4月1日起实施。

《条例》是我国行政事业性国有资产管理的第一部行政法规，在行政事业性国有资产法治建设进程中具有里程碑意义，标志着我国加快构建安全规范、节约高效、公开透明、权责一致的国有资产管理体制机制，全面提升国有资产治理水平和治理能力迈出了更加坚实的一步。财政部举办本次培训班，是为了宣传和解读《条例》，推动《条例》落实落地。

一、提高站位，充分认识《条例》的重要意义

党中央、国务院高度重视国有资产立法工作。习近平总书记、李克强总理多次做出重要指示批示，对加强行政事业性国有资产管理与监督提出明确要求。党的十九大报告重要改革举措任务分工要求制定行政事业性国有资产管理法律法规。制定并实施《条例》，是贯彻落实党中央、国务院决策部署的重要举措，对于加强行政事业性国有资产管理具有重大的现实意义。

（一）制定并实施《条例》，是加强人大监督的必然要求。

党的十八届三中全会指出，要加强人大国有资产监督职能。《中共中央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制度的意见》明确提出，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。这对于提高国有资产管理透明度、提升国有资产管理公信力，巩固和发展中国特色社会主义基本经济制度、管好人民共同财富等，具有重要意义。行政事业性国有资产是国有资产的重要组成部分，落实人大监督的要求，有必要通过立法对行政事业性国有资产报告制度予以明确。

（二）制定并实施《条例》，是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求。

财政是国家治理的基础和重要支柱。行政事业性国有资产是党和国家事业发展的物质基础和重要保障。依法管好、用好行政事业性国有资产，有利于更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用。行政事业性国有资产规模不断壮大的过程中，“重资金、轻资产”“重购置、轻管理”的观念还客观存在，行政事业单位存量资产闲置、沉睡的现象时有发生，迫切需要提升资产的配置效率与使用效率，激活并释放行政事业性国有资产效能。根据全面依法治国战略部署，制定科学规范、内容完备、运行有效的行政事业性国有资产

管理法规，依法加强行政事业性国有资产的管理与监督，是夯实国家治理体系和治理能力现代化基础和支柱的制度保障。

（三）制定并实施《条例》，是进一步深化预算管理制度改革的客观要求。

资产管理是预算管理的重要组成部分，两者是一个硬币的两面，不可分割。预算是行政事业性国有资产的主要来源，资产是预算支出物化后支撑行政事业单位履职的物质基础。预算支出主要包括工资福利支出、商品和服务支出、资本性支出等，资本性支出应当形成资产，资产使用维护也需要预算支出，资产处置又形成预算收入。同时，资产管理与政府债务管理紧密衔接，管好政府债务必须要充分考虑存量资产情况。今年3月，国务院印发了《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》（国发〔2021〕5号），对加强政府性资源统筹管理、盘活各类存量资源、将资产管理纳入预算管理一体化系统等作出制度性安排。实施《条例》进一步规范和加强资产管理，并将资产纳入预算统筹管理，是深化预算管理制度改革的客观要求，是加强财政资源统筹和可持续性的必然选择，也是完善宏观调控的重要手段。

二、发挥各方积极性，形成管理合力

《条例》聚焦并进一步明确了行政事业性国有资产管理体制与机制，围绕资产配置、使用和处置的全生命周期管理，

突出预算管理、基础管理和报告制度，强化人大监督与财政、审计等部门的协同监管。《条例》的出台，对于做好行政事业性国有资产管理工作的，进一步提升资产管理效能，提出了新的更高的要求。各级财政部门、主管部门包括机关事务管理部门都要严格按照《条例》的要求，明确管理思路、确定重点工作，采取有效措施，推动行政事业性国有资产管理水平再上新台阶。

（一）清理管理制度，完善制度体系。各级财政部门、主管部门要根据《条例》，对行政事业性国有资产管理现有规章、规范性文件进行清理。综合考虑现行制度与《条例》的衔接情况、规范范围、执行效果、出台时间等因素，分别按规定予以废止、修订或保留。力争用 2-3 年的时间，构建起以《条例》为统领，涵盖行政事业性国有资产管理各环节和全链条的制度体系，提升资产管理法治化、规范化水平。同时，密切跟踪《条例》的执行效果，总结梳理《条例》贯彻实施情况，配合全国人大有关部门开展行政事业性国有资产管理立法研究，推动立法工作。

（二）厘清管理职责，严格落实责任。财政部第 35 号令、36 号令实施以来，行政事业性国有资产的管理体制逐步理顺，构建了“国家统一所有、政府分级监管、单位占有使用”的管理体制，以及与此相适应的“财政部门、主管部门、行政事业单位”协同管理的模式。《条例》沿袭了实践中成

熟的管理制度，进一步明确行政事业性国有资产属于国家所有，实行政府分级监管、各部门及其所属单位直接支配的管理体制。**针对中央部门实际情况**，《条例》依据现行“三定”规定，对国务院财政部门、机关事务管理部门和其他主管部门职责进行了明确。**财政部**负责落实行政事业性国有资产“管总统筹”职能，制定行政事业单位国有资产管理规章制度并负责组织实施和监督检查，牵头编制行政事业性国有资产管理情况报告；**国务院机关事务管理部门和有关机关事务管理部门**负责中央行政事业单位机关和机关服务中心等资产管理工作，要充分发挥职能作用，接受财政部的指导和监督；**中央相关部门**要担负管理职责，按照集中统一、分类分级原则，优化管理手段，提高管理效率，做好部门本级及所属单位行政事业性国有资产管理；**行政事业单位负责具体管理**，应当建立和完善内部控制管理制度，明确管理部门和人员，建立健全岗位责任制，强化使用人员的责任意识和管理意识，确保管理责任落实到人。**考虑各地情况不一**，《条例》没有对地方行政事业性国有资产管理职责作出一致性规定，地方各级财政部门要会同有关部门，切实加强本地区行政事业性国有资产管理。

三、将资产管理作为进一步深化预算管理制度改革的重要内容，推动《条例》落实

《条例》专设“预算管理”章节，对资产配置预算编制

和资产收支等作出明确规定。各级财政部门、主管部门和行政事业单位要贯彻落实十九届五中全会关于“加强财政资源统筹”精神，按照国务院关于进一步深化预算管理制度改革的总体部署，将资产管理工作纳入预算管理改革范畴，切实推动《条例》落实。

（一）加快推动资产管理融入预算管理一体化。预算管理一体化系统建设，是运用信息化手段全面深化预算制度改革的重要举措，目前大部分地方已经上线实施预算管理一体化系统，中央预算管理一体化系统建设正在试点中。各级财政部门要加快预算管理一体化系统建设，按照《预算管理一体化规范》要求，将资产管理嵌入一体化流程，实现资产管理与预算编制、预算执行、会计核算等环节的深度融合，建立预算资金形成资产的全链条管理机制，准确核算和动态反映资产配置、价值变动、存量等情况，为强化资产预算约束提供基础支撑。近期，财政部印发《关于修订预算管理一体化规范和技术标准有关资产管理内容的通知》（财办〔2021〕23号），统一了资产信息卡样式，规范了资产信息标准。各级财政部门要下大力气抓好资产信息标准实施，按照标准补齐信息项，进一步夯实基础信息，逐步形成全面完整、真实准确的资产管理基础数据库。

（二）推进新增资产配置相关支出预算管理工作。各级财政部门要在深化部门预算管理改革中，建立健全新增资产

配置相关支出预算编制制度，明确编报要求，逐步扩展编报范围，着力提升编报的科学性和完整性。要结合资产存量审核新增资产配置相关支出预算，逐步建立健全与公共财政相适应的行政事业资产配置标准体系，按照标准配备；没有标准的，应当按照过紧日子要求，结合单位履职需要和事业发展需求从严控制，从源头提高资源配置效率。主管部门、行政事业单位要严格执行新增资产配置相关支出预算，没有预算不能配置资产。

（三）强化资产收入统筹管理。资产收入是政府非税收入的重要组成部分，在财政处于紧平衡状态、收支矛盾较为突出的形势下，要进一步加强资产收支预算管理。资产处置收入要按规定上缴国库，资产出租等使用收入要按规定上缴国库或纳入单位预算，未纳入预算的收入不得安排支出。国有资产收入、支出应当在决算中全面、真实、准确反映。

四、坚持一鼓作气并久久为功，持续抓好行政事业性国有资产管理基础工作

夯实基础工作是加强行政事业性国有资产管理的的前提，也是做好国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况的基本要求。《条例》对行政事业性国有资产基础管理作出专章规定，旨在进一步强化资产会计核算、资产盘点清查、权属管理以及信息化管理等基础工作。2016年，财政部组织开展了全国行政事业单位国有资产清查工作，基本摸清了行

政事业单位国有资产存量家底，但对于新增资产和公共基础设施、文物文化资产等，仍然存在会计核算不完整等突出问题，比如资产入账不及时，多计、少计资产价值时有发生，往来款项长期得不到清理，工程项目已完工交付使用但长期未转固定资产等。对此，必须坚持一鼓作气、久久为功的理念，持续发力强化基础工作。

（一）加强资产会计核算工作。要按照政府会计准则制度要求设置资产台账，进一步规范各类资产的会计核算，加强资产实物和价值管理，已处置资产要及时进行会计处理，已交付使用的建设项目要按规定转为固定资产、无形资产等，并及时办理基本建设项目竣工财务决算手续，不得形成账外资产。《条例》在“法律责任”中对未按照规定设置国有资产台账、未按照规定期限办理建设项目竣工财务决算等提出了具体罚则，大家要引起重视。

（二）强化资产权属管理。在现实中大量存在有账簿记录、但权证手续不全的行政事业性国有资产，为了加强权属管理，促进遗留产权问题解决，《条例》规定“对有账簿记录但权证手续不全的行政事业性国有资产，可以向本级政府有关主管部门提出确认资产权属申请”。各级财政部门、主管部门和行政事业单位在实际工作中，对存在这类历史遗留问题的资产，要依据《条例》规定，积极主动向相关行政主管部门申请解决。

（三）夯实国有资产报告基础工作。国有资产报告制度建立以来，在各级财政部门、主管部门的共同努力下，行政事业性国有资产报告体系不断完善，编审水平和数据质量大幅提高，资产数据分析为相关改革和科学决策提供了有力支持。资产报告工作离不开基础工作的支撑，要进一步夯实行政事业性国有资产管理基础，确保报告数据“全口径、全覆盖”，提升报告质量，更加全面反映相关管理制度建立和实施情况，以及推进管理体制机制改革情况，抓好报告问题整改，在落实国有资产报告制度的同时，促进行政事业性国有资产管理水平不断提升。

五、落实“过紧日子”要求，提升行政事业性国有资产管理效益

李克强总理指出，政府要真正过紧日子。刘昆部长指出，“政府过紧日子，目的是让人民群众过好日子，这是一个长期的方针政策，并不是短期的应对措施”。行政事业性国有资产管理作为财政管理的有机组成部分，要不折不扣落实“过紧日子”要求，进一步盘活存量资产，提升管理效益，有效节约财政支出，更好地服务国家战略。

（一）积极盘活货币资金。针对当前部分行政事业单位货币资金数额大、占比高，资金闲置沉淀、效率低下等问题，各级财政部门、主管部门和行政事业单位要落实《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》，以编制2022年部

门预算为抓手，合理预测当年收入和上年结余，加强部门各类资金统筹，优先动用各类结余，安排本年支出，提高货币资金使用效益。

（二）推动资产调剂共享。《条例》对建立健全国有资产共享共用机制、给予共享共用合理补偿等作出明确规定，要全面落实《条例》要求，探索建立长期低效运转和闲置资产的调剂共享机制，鼓励有条件的地方和部门搭建统一开放的资产共享平台，对低效运转或者长期闲置资产进行调剂使用。积极推进建立“公物仓”，对临时办事机构、大型活动所需通用资产等加强整合，尽可能周转使用，避免闲置浪费。

（三）做好科研仪器设备开放共享工作。科研仪器设备是科技创新活动的重要条件和保障，党中央、国务院高度重视科研仪器设备开放共享，部署建立科研仪器设备开放共享平台。近期，财政部、科技部联合开展了科技基础条件资源调查工作，进一步强化行政事业性国有资产管理与科研仪器管理的工作协同和数据共享，夯实开放共享科研仪器设备信息。各级财政部门、相关主管部门和行政事业单位要深入贯彻习近平总书记关于“努力成为世界主要科学中心和创新高地”的指示精神，加快完成科技基础条件资源调查，精准掌握科研仪器设备基础数据，确保符合条件的科研仪器设备“应开放尽开放”，着力健全科研仪器设备开放共享激励约束机制，助力国家创新驱动发展战略的实施。

六、加快构建公共基础设施等行政事业性国有资产管理体 理体系

公共基础设施、保障性住房、政府储备物资、国有文物文化资产，是行政事业单位提供公共服务和保障履职的重要物质基础。2019年实施的政府会计准则制度新设立了有关资产科目，随着国有资产报告制度的建立，公共基础设施等行政事业性国有资产管理已经有了很好的开端。但是，现阶段仍然存在对管理需求的认识尚不清晰、基层管理人员职业判断水平有待提高、行业主管部门的资产细化衔接制度亟待完善、未组织开展专项资产清查、有效的管理手段需要进一步探索和完善等问题。各级财政部门、主管部门和行政事业单位要切实提高对公共基础设施等行政事业性国有资产管理的重视程度，克服畏难情绪和等靠观望态度，着力提高各级财务资产管理人员的政策理解力、职业判断力和工作执行力，下大力气贯彻落实《条例》的各项规定，推动做好公共基础设施类资产细化分类衔接工作，组织开展专项资产清查，加快推进登记入账核算，夯实数据基础。在这个过程中，要充分发挥行业主管部门的积极性和行业管理优势，尽快构建财政部门与行业主管部门相互配合、协调一致的工作机制。在此基础上，结合公共基础设施等行政事业性国有资产自身特点，以问题为导向，有针对性地谋划管理思路、出台管理制度，加快构建符合公共基础设施等行政事业性国有资

产特点的管理体系，为实现国家治理体系和治理能力现代化奠定坚实基础。

七、扎实做好《条例》的组织实施工作

“天下之事，不难于立法，而难于法之必行”。《条例》的出台开启了行政事业性国有资产管理法治化的新征程，书写了行政事业性国有资产治理体系完善和治理能力提升的新篇章。法律法规的生命力在于实施，法律法规的权威也在于实施。今年4月份，财政部已经印发了《关于做好<行政事业性国有资产管理条例>贯彻实施工作的通知》。下面，我再提三点要求。

（一）深入贯彻实施《条例》。各地方、各部门、各单位要深刻领会《条例》的重要意义，将贯彻实施《条例》作为行政事业性国有资产管理的首要任务。加强行政事业性国有资产管理头绪多、任务重，要对照《条例》的规定要求，调整和完善本地区、本部门、本单位的工作计划。加强与预算管理改革相衔接，要将资产管理纳入预算一体化系统，同设计、同部署、同实施。

（二）加强宣传与培训。各地方、各部门、各单位应当高度重视《条例》的宣传与培训工作，通过多种形式，组织相关管理人员和工作人员认真学习《条例》内容，准确把握《条例》精神，严格遵守《条例》规定。要将《条例》作为财政法制宣传教育的重要内容，在各类业务培训中予以适当

安排。坚持学用结合，学以致用，不断提高依法履职能力，切实提升行政事业性国有资产管理水平。

（三）注重协调配合。《条例》依据部门现行“三定”规定，进一步明确了行政事业性国有资产管理体制和各方面管理职责，并没有调整相关部门管理职责。各级财政部门、机关事务管理部门、主管部门、行政事业单位应当按照《条例》和“三定”规定，切实担负起各自的职责，有责必担当、失责必问责。在各司其职的同时，更加注重协同配合，齐抓共管，同向发力，形成管理与监督的强大合力。

《条例》的颁布实施是我国行政事业性国有资产法治进程中的一件大事。全国行政事业性国有资产管理战线的同志们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，以颁布实施《条例》为新的起点，进一步明确思路、创新方法、完善措施，认真履职，协同发力，共同开创行政事业性国有资产管理崭新局面。