

市七届人大常委会

第 40 次会议参阅材料三

此件已呈王文荣同志审阅

## 参阅《关于我市行政事业性国有资产管理 情况的调研报告》目录

内容	材料名称	页码
参阅 材料	关于我市行政事业性国有资产管理情况的调 研报告	1-11

# 关于我市行政事业性国有资产管理情况的调研报告

市人大常委会财经工委

根据中共海南省委《关于建立县级以上人民政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度的实施意见》要求和市人大常委会 2020 年工作安排，由市人大常委会财经工委牵头，成立了以常委会副主任王文荣为组长、财经工委人员、4 名工委委员和 3 名市人大代表组成的调研组，于 4 月中下旬，开展对我市行政事业性国有资产管理情况的调研活动。通过集中学习法规文件、召开调研座谈会、实地抽查调研和函调相关数据报表等方式进行调研，深入了解了我市行政事业性国有资产总体情况、管理状况、存在的困难和问题等，经调研组集体分析研究，并形成以下调研报告。

## 一、我市行政事业性国有资产管理总体情况

截至 2019 年 12 月 31 日，全市资产总额（账面净值）4,984,515.88 万元，负债总额 1,007,265.49 万元，净资产 3,977,250.39 万元。附我市行政事业性国有资产分类情况表（下表 1、表 2、表 3）

表 1：按单位性质分类 全市行政事业单位占有使用国有资产情况

单位性质	机构数（家）	资产总额（万元）	占比
行政单位	204	3,731,024.82	74.85 %
事业单位	417	1,253,491.06	25.15 %
合计	621	4,984,515.88	100%

表 2：按市、区管理层级分类的行政事业单位占有使用国有资产情况

管理层级	机构数（个）	资产总额（万元）	占比
市级	282	4,180,359.45	83.87 %
区级	339	804,156.43	16.13 %
合计	621	4,984,515.88	100%

表 3：按资产类别分类 我市行政事业单位占有使用国有资产总额情况

资产构成	全市（万元）	占比	市本级（万元）	占比
流动资产	1,550,802.67	31.11%	1,011,436.13	24.19%
固定资产	306,866.68	6.16%	237,737.73	5.69%
在建工程	3,049,143.93	61.17%	2,878,380.81	68.85%
长期投资	2,011.55	0.04%	2,011.55	0.05%
无形资产	7,432.16	0.15%	5,810.14	0.14%
公共基础设施等	68,258.9	1.37%	44,983.08	1.08%
合计	4,984,515.88	100%	4,180,359.45	100%

**资产配置处置情况：**2019 年，全市各单位共配置固定资产 66,293.01 万元。共处置资产 9,900.62 万元，主要是固定资产到期报废，其中无偿调拨（划转） 1634.68 万元，报废报损 8,184.76 万元，其他方式 81.10 万。

**资产收益情况：**2019 年度，全市国有资产处置收益 2,231.64 万元（其中办公设备处置收入：1.71 万元；拆迁补偿收入：2,114.52 万元；车辆处置收入：16.87 万元；其他国有资产处置收入：98.53 万元）；长期股权投资收益 116.52 万元。

## 二、抽查的行政事业单位资产管理情况

（一）抽查了 8 家行政单位（含下属 4 家参公单位、50 家事业单位）和 1 家事业单位（市人民医院），截至 2019 年

末，被抽查单位的资产总额（账面净值）达 2,950,422.29 万元，负债总额 228,052.66 万元，净资产 2,722,369.62 万元。附具体资产类别情况表（下表 4）：

表 4：抽查的行政事业单位按资产类别分类占用国有资产总额情况

资产构成	行政 8 家、参公 4 家、事业 51 家（万元）	占比
流动资产	397,847.17	13.48%
固定资产	200,033.75	6.78%
在建工程	2,315,253.75	78.47%
长期投资	1,344.68	0.05%
无形资产	4,482.14	0.15%
其它资产	31,460.78	1.07%
合计	2,950,422.29	100%

表 5：市级行政事业单位房屋建筑物、土地等不动产承租、出租情况

承租出租 单位性质		行政单位 (房屋建筑物)	事业单位		合计
			房屋建筑物	土地	
承租	机构数（家）	15	21	3	39
	面积（m <sup>2</sup> ）	29,079.27	364,439.76	1,035,502.66	1,429,021.69
	租金（万元/年）	2,431.87	2,420.32	57.49	4,909.68
出租	机构数（家）	5	17	7	29
	面积（m <sup>2</sup> ）	344,201.72	2,699,361.54	1,842,515.32	4,886,078.58
	租金（万元/年）	2,655.53	815.58	660.20	4,131.31
说明：1. 行政单位无土地承租、出租情况； 2. 行政单位出租租金收入均上交财政，其中 2,447.03 万元为公租房承租家庭交纳租金收入。					

（二）调查我市市级行政事业单位房屋建筑物、土地等不动产占有使用、承租、出租情况统计报表。截至 2019 年 12 月 31 日，我市有 31 家市级行政单位占有使用房屋建筑物

等不动产，权属面积 11,722,614.20 平方米，价值 84,140.05 万元；有 4 家市级行政单位占有使用土地等不动产，权属面积 29,762.89 平方米，价值 7733.00 元。有 47 家市级事业单位占有使用房屋建筑物等不动产，权属面积 5,249,378.70 平方米，价值 176,534.72 万元；有 17 家市级事业单位占有使用土地等不动产，权属面积 34,997,579.35 平方米，价值 49.92 万元。附我市行政事业单位房屋建筑物、土地等不动产承租、出租情况表（上表 5）：

### 三、行政事业性国有资产管理情况

近年来，市政府及财政部门依据行政事业性国有资产管理有关法规，不断健全完善资产管理制度和机制体制，深入推进资产管理与预算管理、核算管理有机结合。

一是行政事业性资产管理制度逐步健全完善。市政府及其财政等部门按照中央、国务院和省委相关文件要求，不断加强制度建设，逐步建立健全配套制度，先后出台了《关于印发〈三亚市行政事业单位国有资产收益收缴管理暂行办法〉的通知》（三府办〔2007〕34 号）、《关于全面使用〈三亚市本级行政事业单位国有房屋租赁合同〉范本的通知》（三财资〔2010〕55 号）、《转发三亚市财政局关于行政事业单位国有资产管理规程的通知》（三府办〔2013〕318 号）、《关于印发〈三亚市市直行政事业单位国有资产配置标准〉的通知》（三财〔2018〕1110 号）等规章制度，研究制定资产清查、出租出借收入上缴、政府机关软件资产管理等规章制度和一系列配套规程。基本建立了“配置有标准、使用有监督，

处置有审批”的管理制度体系。部分行政事业单位结合本部门实际，制定了本单位具体制度措施。如市教育局制定并印发了《三亚市教育局财务管理制度》和《三亚市教育局固定资产管理制度》（2019 年修订）。

**二是行政事业性资产“三级”管理体制逐步建立。**按照“国家统一所有，政府分级监管，单位占有、使用和支配”的行政事业单位国有资产管理体制，“财政部门—主管部门—行政事业单位”三个层次的监管责任体系已基本建立，形成了各部门单位各司其职、各负其责、齐抓共管的格局。市财政局紧扣重点环节，构建“入口”到“出口”全过程监管体系。“入口”关将资产配置管理职能嵌入到部门预算编制流程，推进资产管理与预算管理的有机结合；严格执行出租出借报批手续和办理程序，有效地防止腐败现象的滋生；把住资产的“出口”关，严格执行国有资产处置制度，履行审批手续，规范处置行为，防止了国有资产流失。各主管部门加强本部门国有资产配置、使用、处置等事项的审核和监督管理。如市卫健委积极开展业务培训、经验交流，创新固定资产动态监管、与预算管理紧密结合等资产管理方式。

**三是行政事业国有资产管理改革有序推进。**我市公车改革工作依据《海南省公务用车制度改革总体方案》的总体部署，有序推进公车改革取消车辆的处置工作，统计出我市行政单位公务用车总数为 1229 辆。其中，740 辆车保留使用，489 辆车作拍卖和报废处置。目前行政单位公车改革已完成，规范了公务用车运行管理，有效降低行政成本，为下一步事

业单位公车改革打下基础。2019 年 3 月全市机构改革，国有资产管理机构职能进一步完善。如市教育局内设行政科室财务审计科，设置固定资产管理员，将资产管理责任落实到科室，负责本级及直属学校（单位）固定资产管理工作，对额度 500 万以上的工程交给国企综合代管，500 万以下的工程由业主单位自管，并委托专业机构进行审计，有效提高资产管理效益。

**四是推进信息化资产管理工作。**为全面加强行政事业单位国有资产管理，实现资产管理科学化、精细化、规范化，我市自 2010 年开始全面推行资产系统管理业务，利用网络技术对行政事业单位国有资产进行日常动态监管。现我市共有 282 家行政事业单位启用资产系统管理。通过建立单位资产动态数据库，及时掌控单位资产存量；同时，建立资产系统与账务系统的有机衔接，从机制上推进单位资产账实相符，实现资产与财务的管理融合。

#### **四、存在的突出问题和困难**

通过本次调研，将数据进行对比和综合分析，发现当前我市行政事业单位国有资产管理工作还存在一些突出问题。

**（一）资产管理基础工作薄弱。**当前我市行政事业单位国有资产管理中，一些部门和单位“重资金、轻资产”“重购置、轻管理”的现象仍然存在，资产管理基础工作仍较薄弱，管理粗放。**一是**部分单位对资产管理的重视程度不够、管理人员责任意识缺失、对国有资产的有效管理和监督不足，

出现固定资产核算不规范，资产账实不符等问题。**二是**大部分单位业务力量相对不足，无专门的资产管理人员，更无专业管理人员，多为财务人员兼职或由政府雇员负责管理，管理队伍不健全、不稳定，与当前的国有资产管理要求不相适应。**三是**市政府和财政部门出台的行政事业性国有资产管理的制度，有些已不能适应新形势要求，相关方面规定缺失，需要进一步修改完善。资产占有使用单位多数尚未建立专项的资产内控管理制度，仅以财务管理制度代之，相关条款规定有限。

（二）部分资产账实不符、权属不明。**一是**资产统计数据不准确、不全面、不完整。有的单位资产购置较频繁，登记不及时，账实不符，有的实物形态已经消失而账面价值仍未处置，有的资产实物（特别是电子产品）虽然存在却丧失了使用价值，长期挂账，未作处理等，存在记账不及时或漏记资产账情况。**二是**资产产权不清。部分行政事业性国有资产由于资产建设、投资来源渠道多，因历史遗留问题造成资产证照不全，一些单位历史上以划拨方式取得土地，有房无证现象比较普遍，严重影响了这些单位产权的确定和登记，机构改革后，有的行政事业单位撤并、机构调整未及时办理资产移交登记手续，有的部门调剂使用的固定资产也没有进行账务登记。有的产权登记在一个单位，而占有及使用核算在另一个单位，资产的使用和管理不相衔接。**三是**财政预决算管理和资产管理对象不完全一致，导致预算系统与资产信息系统数据统计口径不一致，系统之间的统计数据有所差



异。

（三）存在大量已竣工投用未结算“在建工程”，致使全市“在建工程”总体占比太大。全市行政事业单位国有资产类别中普遍存在大量“在建工程”，一些单位办公及业务用房已竣工使用多年，而长期未办竣工结算，一直滞留于“在建工程”，没能及时按规定转为固定资产。全市行政事业单位中“在建工程”占比达 61.17%，市级行政事业单位中“在建工程”占比 68.85%；抽查的 63 家行政事业单位中“在建工程”占比 78.47%；如市住建部门“在建工程”占比达 86.72%，市教育部门“在建工程”占比高达 94.35%，市交通运输部门“在建工程”占比达 88.93%。远远超过了 2018 年全国行政事业性国有资产中“在建工程”占比的 16.4% 水平。调研组还调取了我市“在建工程”占比较高的 10 家单位进行了统计分析，“在建工程”数量共 132 个，其中，建成并投入使用 59 个，占比 44.7%；建成并投入使用 3 年以上的 34 个，占比 25.76%；建成并投入使用 5 年以上的 15 个，占比 11.36%。

#### （四）部分资产配置不均衡、使用绩效不高。

一是个别单位国有资产管理信息系统运行故障等问题，未能及时上报年报。如市人民医院资产管理系统故障，没能得到及时维修，系统数据无法通过平台提交等。二是财政部门对各单位资产购置、使用、处置的审查、监管不能做到全覆盖，国有资产管理指导工作指导不到位，对盘活资产存量、用好增量缺少通盘考虑和具体措施，致使资产闲置与资产短缺并存，资产的总体营运质量偏低。三是单位之间国有资产配置不均

衡，很多行政事业单位缺少办公场所或办公场所拥挤，影响工作开展，一些单位大量租赁办公场所，我市有 39 家市级行政事业单位租用办公场所，年租金近 5 千万；而有的单位办公面积超出实际使用面积，造成闲置浪费。

## 五、加强行政事业性国有资产管理的建议

（一）健全规章制度，加强资产管理。一是按照财政部新出台的《行政事业性国有资产年度报告管理办法》，对现行的三亚市行政事业单位国有资产管理规程等规章制度进行修订完善，逐步构建涵盖资产配置、调剂、使用、处置等各个环节的管理办法和资产清查、产权登记、收益收缴、监督检查、专项工作报告等全方位的制度体系。二是指导各单位建立健全管理制度，发挥主管部门的管理职责，对不同性质和业务类别的行政事业单位，分类制定本行业资产配置标准、规范工作流程、弥补制度缺位。三是要加强对行政事业单位国有资产全过程的审批监管，财政部门 and 行政事业单位要严把“入口关”、“使用关”和“出口关”，提升资产管理水平。

（二）强化责任意识，加强基础建设。一要提高加强行政事业单位国有资产管理重要性的认识，树立法制观念、责任观念和绩效观念。二要进一步落实行政事业单位对占有使用国有资产的管理主体责任，把资产管理放在与资金管理同等重要位置，建立健全资产管理内部控制机制，实现对行政事业单位国有资产的有效管理。三要大力推进国有资产管理信息化建设。进一步优化管理流程，为做好新旧会计制度衔

接、提升资产数据质量，实现资产动态监管提供保障。**四要**加强国有资产管理队伍建设。各部门、单位要注重加强资产管理配备，至少确定一名专人长期从事国有资产管理工作，以保证国有资产管理工作的专业性、连续性；财政部门要加强行政事业性国有资产管理人员的工作指导，适时组织相关业务培训，提高管理人员素质和能力，以适应新形势对改进和加强行政事业性资产管理工作的需求。

（三）开展自查普查，真正摸清资产家底。结合我市的实际情况，全面开展一次资产清查工作，通过单位自查、全面核查、资料整理、产权界定等方式，对我市行政事业单位国有资产进行进行全面清理和核查。按照尊重历史、实事求是、依法依规的原则，妥善推动解决资产权属不清问题，对产权进行全面确认登记。并对清查的数据进行有效记录，研究制定消化不良资产的处置办法和措施，真实、完整地反映单位的资产和财务状况，做到弄清家底，实物清楚、数据准确、账实相符。

（四）研究对策，有效化解“在建工程”。完善资产账务核算体系，统一核算标准和方法，健全国有资产台账，定期组织开展资产核查，对多种原因形成的资产遗留问题及呆坏账，应加强清理处置工作力度，特别是历史遗留问题应本着宜粗不宜细的原则，尊重历史、实事求是予以妥善处置，确保对“在建工程”项目竣工后及时办理结算，已投入使用的“在建工程”及时转为固定资产，做到资产账实、账账、账表相符，确保资产核算真实完整。

（五）纳入部门预算，加强绩效管理，开展专项审计。

建立健全新增资产配置相关预算管理制度，把资产配置与部门预算、政府采购、单位职能和实际需要紧密结合，完善资产管理和预算管理相结合的机制，从源头上管控资产配置中的不合理现象。建立和完善国有资产管理绩效评价体系，科学设立评价、考评机制，与领导班子和领导干部目标考核联系起来，加大问责力度，不断提高资产配置效率。加强国有资产审计监督，财政部门应会同审计部门，适时组织对行政事业性资产管理工作进行专项审计。