

吉林省 C 市行政事业单位国有资产管理实践与思考

刘丽萍¹

1. 吉林财经大学税务学院, 3038066114@qq.com

摘要:新时期下,国家对于行政事业单位财政投入不断加大,为使得行政事业单位更好地服务于我国经济发展、提供社会公共服务、助力稳定社会发挥其相应作用。地方财政投入的加大,使得行政事业单位国有资产规模不断攀升,当前加强国有资产管理、提升国有资产使用效率成为行政事业单位财务工作所要思考的重点环节。本文对吉林省 C 市行政事业单位国有资产的基本情况和管理现状进行分析,并发现该市在资产管理方面仍存在管理基础薄弱、资源配置失衡、信息化监管机制不健全的问题,并结合存在的一些不足之处针对性提出了“全周期管理+分类联动配置+数字赋能监管”的路径。

关键词: 行政事业单位; 国有资产管理; 国有资产监管

一、引言

国有资产作为国家治理的物质基础和制度保障,其管理成效直接影响着国家经济、社会公平与治理体系现代化水平。党的二十届三中全会指出要“健全各类国有资产管理体制,促进国有资产保值增值”,已将国有资产治理提升至国家战略层面。在此背景下,厘清不同类型国有资产的功能定位与管理逻辑,成为落实国家治理现代化要求的重要课题。

行政事业单位国有资产以“保障公益、服务民生”为根本导向,是政府履职的物质依托,并以涵盖资源多,分布范围广的特征,在各类国有资产中有特殊属性和战略价值。据财政部数据,2023年末全国行政事业性国有资产总额已超过60万亿元,占国有资产总量的17%,其规模扩张与管理优化对国家财政资源配置效率及公共服务供给质量具有决定性影响。

吉林省 C 市作为东北老工业基地核心城市,其行政事业单位国有资产的地位与作用更具地方特殊性。当前 C 市在制度规范和资产盘活等方面虽已取得一定成果,但仍存在部分问题制约着管理质量的提升,与东北振兴要求形成落差。因此,本文通过进一步分析其行政事业单位国有资产基本情况和管理现状,结合其存在的问题提出相关建议,为老工业基地提升行政事业单位国有资产治理效能提供理论与实践参考。

二、行政事业单位国有资产管理基本情况

(一) 资产规模及结构情况

1. 资产总额及变动分析

由表1可知,自2021年 C 市资产总额逐渐上升,处于平稳增长状态。2023年度,本级行政事业性国有资产总额489.07亿元,比上年增长25.93%,增长率比2022年增加15.71个百分点;净资产总额411.74亿元,比上年增长30.97%,增长率比2022年增加22.22个百分点。区县行政事业性资产总额2792.47亿元,净资产总额2289.37亿元,同比分别增长1%、3.36%,增长率与2022年相比分别下降3.72、1.92个百分点。汇总市本级和区县2023年度行政事业性资产总额为3281.54亿元,净资产总额2701.11亿元,同比分别增长4.07%、6.79%^[1]。

近三年吉林省 C 市市区县级行政事业单位国有资产总额及净资产总额以较大程度高于市级资产总额,2021年区县级资产总额占全市资产总额88.23%,在近两年比重稍有下降,2023年占比降至85.10%;市级资产总额占比则从占比11.77%提升至14.9%。

表1 2021-2023年各级行政事业国有资产情况

单位：亿元

时间	资产总额			净资产总额		
	市本级	区县级		市本级	区县级	
2021年	2992.52	352.35	2640.17	2392.90	289.09	2103.81
2022年	3153.19	388.37	2764.82	2529.39	314.38	2215.01
2023年	3281.54	489.07	2792.47	2701.11	411.74	2289.37

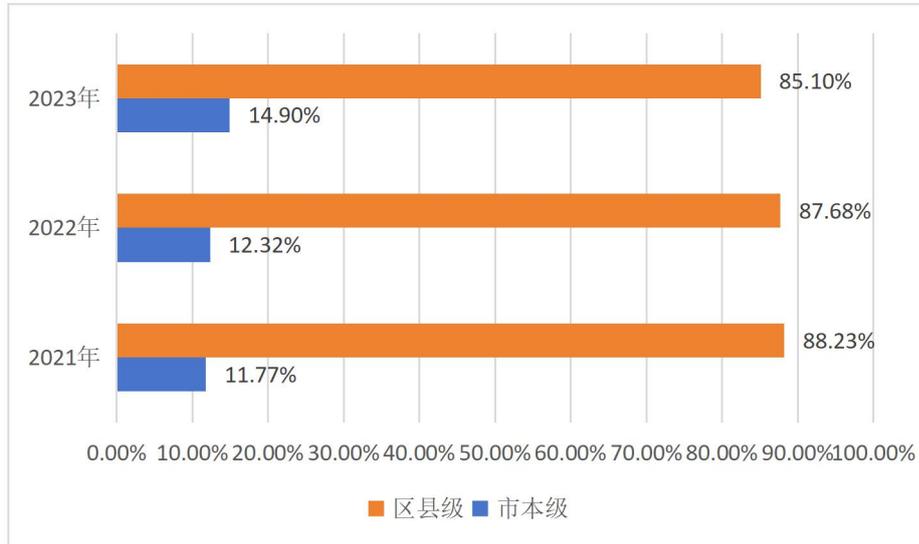


图1 2021-2023年各级行政事业国有资产占比情况

资产总额变动原因主要体现在两个方面：一是管理机制优化，C市在2021年已开始注重活化闲置资产，采用多种方式盘活资产，闲置资产清查常态化，并在2023年进一步形成了“1+N”盘活政策体系，以此与债务协同治理，全年实现盘活收入85.9亿元，直接优化了资产负债结构，促使负债总额同比下降7%，净资产增速提升至6.79%。二是预算与资产管理一体化的刚性约束，2022年C市依托预算一体化平台推动新增资产配置预算管理，逐步扩大配置标准执行范围^[2]；2023年进一步将现有资产管理系统纳入预算管理一体化系统并于7月正式上线，通过“存量制约增量、增量调整存量”的机制严控低效资产配置，导致资产总额增速从2022年的5.37%放缓至4.07%，体现资源配置效率的精准化提升。

2. 资产结构及变动分析

近三年，C市行政事业单位国有资产中流动资产逐年减少，相比2021年，2023年流动资产总额减少38.43亿元，占比下降3.03个百分点；固定资产增加46.24亿元，占比增加0.48个百分点；在建工程增加154.01亿元，占比增加3.31个百分点；无形资产增加10.24亿元，占比增加0.23个百分点；公共基础设施增加69.89亿元，占比下降1.99个百分点；其他资产增加47.07亿元，占比下降3.03个百分点。此期间C市用于公共基础设施行政事业单位资产占比虽有下降，但其占比仍居首位，随后分别是流动资产、在建工程、固定资产。由此可见，C市资产结构符合行政事业单位国有资产偏重公共资源配置的基本特征。

表2 2021-2023年C市行政事业单位国有资产结构划分

单位：亿元

资产类型	2021年	2022年	2023年
流动资产	630.19	652.95	591.76
固定资产	314.11	328.24	360.35
在建工程	467.29	557.66	621.3
无形资产	28.47	31.49	38.71
公共基础设施	1,403.03	1423.26	1472.92
其他资产	149.43	159.59	196.5

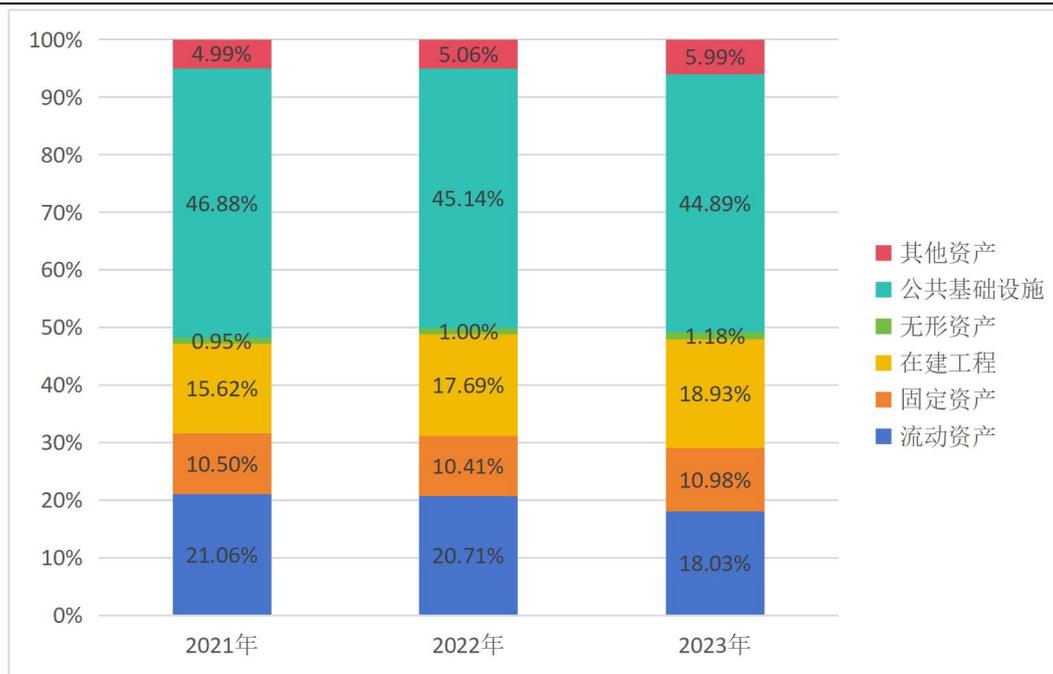


图2 2021-2023年 C 市行政事业单位国有资产构成情况

资产结构的变动主要有两方面原因：一是非流动资产中重点项目投资导向。2023年C市围绕产业培育与公共服务升级，投资建设市算力中心，并高品质推进人才公寓、租赁住房等项目，直接带动在建工程占比从2022年的17.69%微升至18.93%。同时，2022年启动的供水9大工程、二次供水泵站改造等项目在2023年持续推进，使得非流动资产占比保持79%以上的高位，流动资产占比相应从20.71%降至18.03%，反映资金向实体项目的集中投放。二是精细化资产分类体系。2021年C市在疫情防控现实要求下，更加注重民生保障，采取资产分类配置，突出财政资源统一管理，2022年更加关注公共基础设施、保障住房等重点资产的管理，2023年进一步细化分类，新增保障性住房、文物文化资产等类别，公共基础设施虽占比从45.13%略降至44.89%，但总额从1423.26亿元增至1472.92亿元，体现资产管理从“总量统计”向“结构精细”的转型，呼应2022年“强化重点资产管理，协同行管部门齐抓共管”的要求。

（二）吉林省 C 市行政事业单位国有资产管理情况

1. 制度体系持续完善，管理框架初步成型

规范的资产管理制度是优化国有资产管理的重要基础。自2008年起，吉林省C市即根据财政部颁布《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》，并结合该市的实际情况，制定了相应试办法。该办法的制定实施使资产管理有更具体、更切实的管理方案和章程，同时已经形成了行政事业单位国有资产管理中心管理该项国有资产，建立分级管理的模式明确各级部门工作职责，有利于国有资产的分级监管^[3]。随后2015年C市根据经济发展重新修订优化该管理办法，更加明确了国有资产管理的原则、程序和方法，资产管理制度在动态中适时调整，使资产管理制度更加规范。2022年C市已针对闲置资产盘活、预算与资产一体化管理等出台专项措施，明确多种盘活方式；2023年进一步构建“1+N”盘活政策体系，新增“双组长”负责制、“双追责”问纪制等4项工作机制，强化全流程责任约束。此外，其资产管理制度对标省级规范实施，2023年更将资产管理系统纳入预算一体化平台并上线运行，实现资产信息与预算管理的联动。在资产管理制度化基础上，吉林省C市资产管理更加注重规范化，以形成长效管理机制。

2. 管理实践不断深化，盘活效能逐步释放

在资产配置上，C市在2008年制定出台的《C市行政事业单位国有资产管理办法》中，其对行政、事业单位办公需要配置的通用办公设备小汽车和公用设备配备标准等予以明确，实践中加强资产配置预算的设定和审核。2015年该办法重新修订后，对没有规定配置标准的资产，加强了其应从本单位实际需要和经济水平出发进

行合理配置，同时要从严控的要求，使资产配置量入为出，避免浪费。对于增加资产配置属更新行为的，通过以旧换新的要求进行规范，积极推动资产共享共用，推进跨部门、跨级次低效、闲置资产的调剂利用，减少资产的重复购置，深化资产管理首要环节的实践。

在资产使用形式管控上，C市从2015年制定的《长春市行政事业单位国有资产管理办法》中对行政、事业单位国有资产的使用在对外投资和担保就进行了严格限制。同时规范行政事业单位经营性土地、房屋的产权管理，明确了单位就国有资产可采用的经营方式。此外还严格限制单位不得以任何形式用占有、使用的国有资产举办经济实体。从2021年分类管理到2022年采用专项管理方式进一步加强重点资产的管理，2023年再进一步强化公共基础设施、政府储备物资等全周期管理，推动行业主管部门形成“财务——业务——资产”联合管理机制。

3. 监管手段日趋多元，协同机制初步建立

为有效促进国有资产管理,国有资产的增值保值,当前各级政府依据中央政策指导,不断升级资产管理手段。对此,吉林省C市一方面推动建立资产管理与预算管理相结合的激励和约束机制,另一方面极力推动资产信息化管理,采用以财政内网为支撑的资产管理信息系统来代替之前仅根据自填的报表系统来监管国有资产的传统方式。在资产管理信息化方面,具体而言是能够对行政事业单位国有资产的现状到处置全过程进行信息化动态管理,并要求各管理主体定期、及时进行信息报送,以此倒逼其加强对国有资产有效管理。此外,财政部门根据各单位在线上上传的国有资产统计和信息报告即可进行资产审核批复工作,财政内网系统审批优化了对单位的纸质文件比对的工作,降低审批误差性^[4]。

三、吉林省C市行政事业单位国有资产管理现存问题

(一) 资产管理基础工作存在短板

在资产管理上,C市部分行政事业性单位管理认知不足,仍存在较强的存在“重钱轻物”思想,注重国有资产的购置,侧重改善办公条件和满足办公需求,且局限于固定资产保管,缺乏“配置—使用—处置”全周期系统化管理思维。独立管理机关少,且大部分单位资产管理人员多为非财务人员,业务力量相对不足,加之缺少再教育培训,管理人员对政策精神解读不全极大影响了制度落地的效果,更无法满足资产精细化管理要求。据2023年审计报告显示,该市当年资产管理存在管理基础薄弱,处置程序不规范问题,出现多个单位少记、漏记资产以及违规处置和出租资产现象。

在责任落实上,近年来C市对国有资产管理责任落实到人并没有具体规定,部分资产管理主体和维护主体责任界限尚不明晰。在单位人员变动时也存在管理衔接不畅问题,更加加重了管理人逃避承担资产管理责任,责任约束上诸多漏洞,致使管理人员失职现象严重。

(二) 资源配置结构性矛盾突出

一是配置标准执行力度不足。《C市行政事业单位国有资产管理办法》虽明确规定“先调剂,后购置”原则,但该市新增资产中通过调剂解决的资产少,主要还是依赖新购置,且存在权属不清、重复建设的问题,严重影响资产管理的准确性和规范性。二是配置产业及领域失衡。当前汽车、光电等重点产业的科研设备更新较慢,资产布局未能紧密结合产业转型需求。此外,尽管近年教育领域设施配置有所提升,但医疗、文化等社会领域资源仍短缺严重,整体仍出现民生领域资源不足与行政部门资源闲置并存的问题。三是配置标准更新滞后。现行行政事业单位设备配置标准尚未纳入云服务器、AI终端等新型数字化设备,新产业、新业态领域设备配置不到位。

(三) 信息化建设及监管机制不完善

现有信息系统多为部门自建,缺乏统一数据标准,财政、审计及主管部门数据无法实现实时共享;省级调剂平台数据覆盖率低,部分单位未及时录入闲置资产信息,导致当前调剂匹配效率较低。当前C市绩效考核过程中对“资产使用效率”、“盘活成效”等核心维度的指标所赋权重不足,约束性较弱;财政与行业主管部门

的职责边界仍较为模糊,公共基础设施等资产未实现协同监管;国有资产采购配置、管理清查和处置报废管理,与账务管理、预算管理的结合尚未实现完全监管一体化,缺乏大数据分析,各部门监管信息共享利用未充分实现。

四、吉林省C市行政事业单位国有资产管理完善建议

(一) 强化管理队伍建设,落实全周期管理

一是深化管理意识,提升管理水平。以“治理能力现代化”为导向,将资产管理纳入行政事业单位年度考核体系作为核心指标,制定相关激励和约束机制,调动员工资产管理的主动性和自觉性^[5]。管理机构应就市行政事业单位及区县级重点单位分别设立独立资产管理部门,根据各级现有规模考虑设立数量,做到“应设尽设”,细化管理部门,明确编制与职责,并注重统筹跨部门协调管理。管理队伍要配备财务专业人员,建立“专业考核招聘+在岗定期培训”制度,在管理队伍建设源头设置一定的门槛,要求管理人员需取得相关专业资质;在人员在岗期间联合高校、会计师事务所开展实务培训,重点学习最新资产管理准则及数字化管理等内容,提升精细化管理能力。

二是制定资产全周期管理,明确各环节主体责任。配置环节实行从预算到调剂再到购置三级审批制度;使用环节要进行定期巡检,设置严格盘点期限,利用区块链技术进行资产数据存档,保证数据不可篡改,以便责任追查;处置环节引入第三方评估,先经过调剂、盘活环节,对确需报废资产公开处置流程。同时结合2023年“双组长负责制”实践基础,建立资产管理人员岗位变动交接清单制度,明确“离岗必交接、交接必留痕”的刚性要求,确保管理连续性,实施责任追溯机制。

(二) 优化资产配置标准,推进联动配置

首先,强化新增资产配置的规范约束,通过事前预算审批,设立必经调剂环节,设定每年新增资产和调剂资产比例,量化配置标准,对超标配置单位征收占用费。以市级单位带头严格执行,再推广至区县级单位^[6],规范优化占主要部分的基层单位的行政事业单位国有资产管理行为。其次,应以东北振兴战略为导向,将资产配置与产业升级和民生保障结合,制定基础保障类、产业服务类以及创新创业类多类别配置标准。基础保障类依据在职人员、单位级别严格设定通用标准,保证行政必要便利;产业服务类要聚焦地区重点产业,按地区发展需求优先配备研发设备、文化建设等,根据产业需求适时调整,避免需而缺的状况;创新创业类则可向校企联合研发、科技孵化器倾斜,放宽配置标准,给予相关补贴。最后,强化各单位资产调剂优化配置意识,资产配置需求方主动进行需求申报,各单位定期及时在平台更新闲置资产供给信息,在全省调剂平台进行智能匹配,实现资产联动配置。

(三) 数字赋能长效监管,提升治理效能

统一各部门数据标准,并建立资产数据质量标准,将数据完整性准确性和及时性纳入部门考核体系。构建一体化数字监管平台,由财政部门统筹协调,行业主管部门负责专业监管,外加第三方机构进行独立评估进行协同监管^[7],通过线上平台将民众群体纳入监管主体,拓宽社会监督渠道以扩大社会监督广度,主动接受社会监督,保障群众利益。同时,从资产利用效率和资产管理效率方面着手建立长效监管体系,将“规模导向”转向为“效益导向”。在资产利用效率上,可采用资产适用范围、资产使用频率和维修次数核算,充分反映资产购置后的利用程度,将管理人员职责落实资产管理的全过程,加大职责约束。在资产管理效率上,构建省级统筹数字监管平台,依托全省调剂平台,整合各部门数据,考核资产购置、保管、盘点、报废等多环节的工作效率、管理流程的规范性,实现全流程数字化,促进单位主动提高资产管理效率和水平,进一步降低管理成本。

参考文献:

- [1] 吉林省人民政府.吉林省2023年度国有资产管理情况的综合报告[R].2024.
- [2] 吉林省人民政府.吉林省2022年度国有资产管理情况的综合报告[R].2023.
- [3] 李英杰.晋城市行政事业单位国有资产管理情况的调研报告[J].山西财税,2019,(02):13-16.

- [4] 王茜.新形势下行政事业单位国有资产管理工作的探究——以厦门市思明区为例[J].行政事业资产与财务,2024,(13):12-14.
- [5] 郑建芸.行政事业单位国有资产管理研究[J].行政事业资产与财务,2024,(18):7-9.
- [6] 陈玉璋,王志刚.县级行政事业单位国有资产管理实践与探索[J].国有资产管理,2025,(05):54-59.
- [7] 张晓晨.数字赋能背景下行政事业单位国有资产管理研究[J].行政事业资产与财务,2025,(14):10-12.