

广州市人大预算委员会关于广州市行政事业性 国有资产管理情况的专题调研报告

——2020年10月27日在广州市第十五届
人民代表大会常务委员会第四十二次会议上

广州市人大预算委员会主任委员 沈 奎

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

行政事业性国有资产是国有资产的重要组成部分，是行政事业单位贯彻落实党中央决策部署和省委、市委有关要求，保障职能履行，提供公共服务的重要物质基础。为深入贯彻落实《中共广州市委关于建立市政府向市人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》（穗字〔2018〕22号）要求，根据市人大常委会2020年监督工作安排，本次市人大常委会会议将听取和审议《关于2019年度广州市行政事业性国有资产管理情况的专项报告》，审议《关于2019年度广州市国有资产管理情况的综合报告》。为此，今年9月份，在常委会周建军副主任带领下，预算委员会、预算工委对全市行政事业性国有资产管理情况进行了广泛深入调研。组织实地视察市公安局物证鉴定中心、市规划和自然资源局地质调查院，召开市级和区级国有资产管理情况座谈会，与市财政、人社、民政、教育、卫生、体育等部门，以及越秀、黄埔、白云、

花都等区人大及政府进行座谈。此外，还以书面调研形式了解其他部分市政府部门、区人大及政府，以及南京、武汉等城市行政事业性国有资产管理 and 监督情况。在此基础上起草形成了调研报告，现将主要情况报告如下：

一、全市行政事业性国有资产和管理基本情况

（一）资产规模效益不断扩大。截至 2019 年底，全市行政事业单位（独立核算机构）4687 个，其中市本级 647 个；行政事业单位流动资产、固定资产、在建工程、公共基础设施等各类国有资产总额 7559.8 亿元，同比增长 25.4%；负债总额 2080.1 亿元，同比增长 6.3%；净资产 5479.7 亿元，同比增长 34.6%。其中：市本级行政事业性国有资产总额 2493.9 亿元，同比增长 23%；负债总额 1104.8 亿元，同比增长 13.9%；净资产 1389.1 亿元，同比增长 31.3%。区级行政事业性国有资产总额 5065.9 亿元，同比增长 26.6%；负债总额 975.3 亿元，同比下降 1.2%；净资产 4090.6 亿元，同比增长 35.8%。

（二）资产管理水平逐步提升。一是管理机制逐步健全。行政事业性国有资产管理遵循“国家统一所有、政府分级监管，单位占有、使用和支配”的管理体制，由市财政部门负责综合管理、主管部门负责监督管理、行政事业单位负责具体管理。市政府出台《广州市市属行政事业单位常用共用设施配置标准》《广州市市属行政事业单位国有资产使用管理办法》《广州市市属行政事业单位国有资产处置办法》等制度，各部门单位结合实际情况制

定相应的具体制度，初步形成覆盖全市行政事业性国有资产的管理制度体系。**二是管理秩序逐步规范。**市政府各部门单位积极创新管理模式，不断规范国有资产管理秩序，初步实现资产管理全周期、全流程和科学化、精细化。在资产配置环节，制定通用和专用配置标准，规范资产配置计划编制，从严审核新增资产配置，缓解部门单位之间资产占有不均衡状况，不断提高资产配置效益。在资产使用环节，严格对外投资、出租出借和非税收入管理，探索推进物业资产调配共用，提高存量资产效益。在资产处置环节，推进资产市场化公开交易，根据不同资产的使用性质分类盘活资产，促进资源循环利用。**三是基础工作逐步夯实。**加强资产清查整治工作，近年来先后组织五轮资产清查，基本掌握全市国有资产占有、使用现状；开展办公用房清理和各类违规整治工作，对党政机关和领导干部超标办公用房、公务用车、经营物业等开展专项清理整治，通过以点带面强化资产管理；努力提升资产信息化管理水平，初步实现对行政事业性国有资产动态监管。**四是行政监管逐步加强。**持续强化日常监督力度，市财政局印发各类工作指引和情况通报，开展资产违规出租出借专项整治活动。2019年，共整改完成违规出租出借物业 2875 处、面积 403 万平方米，督促 22 个部门对 105 名责任人实施了问责。2020 年，市审计局将行政事业性国有资产审计监督纳入年度审计范围，充分发挥部门内部审计作用，聚焦资产出租、出借和对外投资审批等重点环节，先后对 61 个部门发出 66 份涉及行政事业性国有资产方面问题的

提醒函，涉及 80 个问题，均得到及时整改。

（三）资产管理成效明显增强。一是保障了行政机关正常运转。市政府及其相关部门严格贯彻落实党政机关厉行节约反对浪费条例，推进节约型机关建设，以有限资源有效保障行政机关履行职能，行政事业单位办公条件得到一定改善。2019 年市本级超标准配置资产数量和金额同比下降 16.7%和 30.1%，闲置物业盘活面积同比增长 66.4%。二是服务了社会公共事业发展。市政府及其相关部门不断加大对公共服务事业的资产投入力度，教育、医疗卫生、体育等各项公共事业取得新发展。市教育局持续推进职业教育产教深度融合和高水平大学建设，中小学校三年提升计划累计新增公办学位 15.78 万个，公办园学位增加 5.88 万个；市卫健委打造一流临床重点专科，推进医疗机构“互联网+医疗健康”建设，新增医疗设备 4.6 亿元；市体育局推进体育惠民，全市 45 个公共体育场馆和上线“群体通”社会体育场馆惠民人数超过千万人次，全年成功举办各级各类体育活动 1184 项。三是实现了国有资产保值增值。市政府及其相关部门优化行政事业性国有资产配置、使用、处置，取得较明显收益。2019 年，全市行政事业性国有资产原值比上年增加 294.9 亿元，实现国有资产收益 10.9 亿元。市本级资产原值比上年增加 102.1 亿元，实现国有资产收益 4.4 亿元，其中出租物业 34.9 万平方米，同比增长 233.8%，提前报废和报损各类设施设备同比分别下降 67.7%和 31.1%。市规划和自然资源局完成 4 项历史遗留问题清理，涉及金额近 7000

万元。

（四）人大监督持续深入。市人大常委会深刻领会中央和省、市委关于进一步加强国有资产管理情况监督的要求，积极加强与市政府及其相关部门协调配合，努力促进全市国有资产监督管理和报告工作取得新成效。一是健全完善国有资产管理情况报告工作制度。2020年4月，出台《关于贯彻〈中共广州市委关于建立市政府向市人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见〉的实施办法》（穗常办〔2020〕8号），对国有资产报告工作进行了具体规范。二是深入开展国有资产管理情况专项监督调研。每年采取多种形式的调研方式，对全市各类国有资产管理情况进行广泛深入监督调研，撰写专题调研报告。三是扎实做好常委会审议国有资产管理情况报告准备工作。多次主动对接市政府相关部门，明确国有资产综合报告、专项报告和审计报告的编制要求，提出具体修改意见，召开预算委员会全体会议对政府报告进行初步审议。四是加强对各区人大国有资产管理情况报告工作的指导。及时跟踪了解各区国有资产管理情况报告制度建立和工作开展情况，指导解决实践中遇到的问题。目前，各区均已结合实际出台相关制度文件，并开展国有资产管理情况报告和监督工作。

二、我市行政事业性国有资产管理和监督存在的主要问题

近年来，市政府持续加大对行政事业性国有资产监管，取得明显成效，但对比国有资产管理有关要求，仍有一定差距，调研也发现一些存在的问题，亟待研究解决。

（一）主体职责意识不够强。行政事业单位资产大多为非经营性资产，不计成本，不核算盈亏，部门之间相互调剂，无偿使用，少数部门管理职责不清晰，主体职责落实不够好。部分行政事业单位对资产管理重要性认识不够到位，普遍存在“重资金、轻资产”“重硬件、轻软件”“重购置、轻管理”等倾向，管理工作更多地注重对资金收支的核算，弱化了对实物资产的管理。有的部门领导对资产管理工作不够重视，把资产管理作为财务的事，投入的管理人员及相关资源过少；有的单位资产管理政策宣传不够到位，单位资产管理意识淡薄；有的单位工作指导不够有力，下级单位资产管理存有漏洞。

（二）管理机制有待完善。目前虽然出台了行政事业性国有资产管理相关制度，但没有完全将行政事业性国有资产管理纳入全口径、全过程部门预算管理范畴，没有形成与精确化体系化资产管理相配套的制度机制。比如：工程结算工作滞后，公共服务类工程结算积压过多时间过久；市本级 28.6%的主管部门和 23.2% 下属单位未出台资产配置标准细则；资产共享共用和动态调整机制尚未确立，缺少全市跨部门通用设备共享机制；协同检查督查机制不够健全，市财政部门与相关部门单位之间没有形成有效的监管合力，自查清查核实工作尚未形成常态化机制；评价和考核制度不够明确，行政事业性国有资产保值增值评价考核办法不够完善。

（三）管理基础工作比较薄弱。目前国资管理系统与财务核

算系统无法共享，数据整理录入、月报等需要手工核对和多部门配合，数据展现和分析功能简单，资产管理效率不高，难以满足实际工作需要。各部门管理专业化水平普遍不高，有的单位资产管理力量薄弱且变动频繁，业务能力无法得到保证。市财政局统计，2019年，市本级没有实现资产管理专人专岗的行政事业单位占6.2%，未开展国有资产管理内部培训工作的占35.5%。还有的单位历史遗留问题较多，比如：市人社局6所技工院校部分建筑没有确权，部分单位回迁房存在使用不规范和安全隐患等问题；市体育局亚运场馆和设施至今尚有部分项目未完成竣工决算；市交通运输局等部门也存在土地和房产权属不清等问题。

（四）日常使用管理不够规范。部分行政事业单位国有资产管理制度的落实还不够好，在资产处置、使用和管理方面还存在一些问题。比如审计报告指出，有的单位出租出借资产未按规定报批，出租资产未公开招租、租金应收未收、合同台账管理不够规范，未按规定及时清理上缴租金和处置收入，储备土地合同管理不规范；有的单位已投入使用的工程项目未按规定及时结转固定资产，已处置资产或盘亏资产未按规定及时进行账务处理，未按规定摊销无形资产、少确认租金收入等等。市财政局统计，市本级行政事业单位没有产权证书的房产共3783处，占总房产的43%。

（五）常态化监督工作还不够有效。上述国有资产管理方面的问题，既反映了行政事业性国有资产体系庞杂，现实存在相关法规制度不够健全、管理体制有待完善、管理基础比较薄弱等问

题，也反映了市人大和市政府现有监督力量和手段有限、监督思路方法不够清晰、制度机制不够健全等问题。随着市政府向市人大常委会报告国有资产管理情况制度的逐步建立完善，对市人大常委会和市政府依法规范开展国有资产报告和审议、加强日常监督、建立规范的监督评价体系等都提出了新要求，亟需市人大和市政府完善监督制度，进一步增强监督实效。

三、加强我市行政事业性国有资产管理和监督的建议

深刻领会习近平总书记关于国有资产管理改革的重要讲话精神，全面贯彻党中央和习近平总书记关于坚持和完善社会主义基本经济制度，推动经济高质量发展的决策要求，进一步提高政治站位，完善体制机制，强化制度规范，创新管理方式，着力构建全面覆盖、权责明晰、协同配合、约束有力的国有资产管理体制，不断提升资产管理绩效，保障和促进各项事业实现新发展。

（一）进一步强化资产管理意识，落实管理责任。市政府及其相关部门要认真查找国有资产管理中存在的问题和不足，以对人民高度负责的精神，从履行人民公仆为民管财、为民守财的法定职责出发，增强做好国有资产管理工作的使命感责任感，加强组织领导，明确主体责任，层层抓落实，形成各司其责、上下联动、齐抓共管的良好局面。各行政事业单位要进一步加大国有资产管理政策宣传力度，提高行政事业单位资产管理主体责任意识，将资产管理监督理念深入到实际工作中，创新开展资产管理各项工作。

（二）进一步创新资产管理体制，健全管理体系。通过制度建设，强化资产管理与预算管理、财务管理的衔接，强化资产综合管理与主管部门管理、单位具体管理的衔接。市财政部门要系统梳理现有资产管理规章制度，根据国家财政部新出台的有关政策规定，结合我市实际，健全完善各环节资产管理办法，逐步形成全过程、全方位的管理制度体系。各主管部门应结合本部门或本行业实际情况，分类细化完善资产管理办法，形成本部门本行业国有资产配置、使用、处置、评价考核、责任追究等配套制度。各行政事业单位要针对本单位实际，制定各环节资产管理办法，明确操作规程，确保流程清晰、管理规范、责任可查。

（三）进一步夯实资产管理基础，提高管理能力。持续深入推进行政事业性国有资产清查盘点、登记统计、核算入账、权属管理等基础工作，妥善解决资产权属不清等历史遗留问题，做到实物清楚，数据准确，账实相符。探索建立行政事业性国有资产管理绩效评价指标体系，促进资源配置合理化。健全完善行政事业性国有资产报告报表体系，分类编制教育、医疗、交通、文化、体育等公共重点领域国有资产管理情况报告报表，推进报告报表管理专业化体系化。持续推进各类国有资产管理信息系统综合集成建设，完善系统数据综合展现和智能分析功能，开展系统常态化运用。积极探索建立专职人员和兼职人员相结合的管理模式，探索引入第三方社会服务机构管理资产模式，组织开展不同层次、不同维度的技能培训，切实提高资产管理队伍业务能力。

（四）进一步优化资产配置结构，提升管理绩效。市政府各部门单位要真正落实“过紧日子”要求，切实落实各项管理制度，提高管理绩效。要在摸清资产存量基础上，合理提出配置需求，严格审核把关，从严配置资产。加强固定资产使用管理，确保固定资产功能与单位职能相匹配，行政单位固定资产主要保障机关正常运转，事业单位固定资产主要支撑事业发展。积极探索资产共享共用机制，大力推进单位内部各类资产调剂共享，鼓励跨部门、跨行业、跨地区、跨级次的资产调剂和共享共用。完善资产管理内部控制，加强资产使用和处置审查，严格按照规定权限履行报批程序，公开、公正、公平处置固定资产，及时收缴处置收入，切实维护国有资产安全，防止资产流失。

（五）进一步加大资产监督力度，增强监督实效。持续推进财政监督、审计监督与人大监督相结合，全面实施行政事业性国有资产管理绩效监督，不仅监督政府“管理多少资产”，还要跟踪监督资产“发挥了多大作用，流失了多少、还有多少闲置浪费”，督促政府推进国有资产管理规范化、整体化、公开化。市财政部门要加快推进资产管理与预决算管理、财务管理的对接，加强资产日常监督，突出对资产管理制度落实情况常态化监督检查。市审计部门要充分发挥审计监督在资产管理中的作用，深化推进行政事业性国有资产审计全覆盖。市人大常委会及时将行政事业性国有资产监督情况向社会公开，督促政府及其相关部门有序公开行政事业性国有资产管理情况，保证国有资产管理与监督工作接

受人民监督。

专此报告。