

【DOI】10.12315/j.issn.1673-8160.2021.26.050

关于加强行政事业单位国有资产管理的思考

黄涛涛

(汉中市南郑区云河水利水电工程建设管理局,陕西 汉中 723199)

摘要:行政事业单位作为社会管理者、公共服务和产品的重要提供方,管理水平主要体现在管理社会公共事务和提供社会公共服务的质量上。我国公共资源主要反映为国有资产,提高国有资产管理能力会带动行政事业单位内部治理能力和资产管理水平提升,更有效地利用公共资源为全体社会提供高质量的产品和服务。本文介绍了我国国有资产管理对国家治理能力的影响及重要性,阐明了目前国有资产管理中存在的主要问题,并据此提出相应的对策建议。

关键词:行政事业单位;国有资产;资产管理

自2009年以来,国家陆续出台了关于国有资产管理的政策法规文件,目的在于规范行政事业单位对国有资产管理,提高国有资产作为生产资料或者生产工具在社会主义市场经济建设中主力军的作用。2021年国务院正式颁布第738号令《行政事业性国有资产管理条例》。随着一系列法规文件落地,标志着我国国有资产管理重视程度和要求不断提高。在新形势和新要求下研究和解决符合当前国情的国有资产管理问题,具有重要的现实意义。

一、我国目前行政事业单位国有资产管理概述

(一)行政事业单位资产存在的主要形式

在现行财政供养体制下,我国行政事业单位国有资产主要来源于财政资金。存在形式主要为有形资产、无形资产和其他资产,分布区域遍及全国各地。从管理与核算角度主要区分为流动和非流动资产。流动资产主要加强银行存款、存货、往来款项的管理,重点反映财政资金支出合理合规,更注重预算管理。非流动资产主要加强固定资产、无形资产、长期投资等的管理。主要从资产的取得、资产的使用、资产的收益、资产的报废处置等方面进行,强调资产管理全过程合法合规,能够实现资产保值增值,预防资产流失,尤其是对于重大固定资产、无形资产购建、重大投资应遵循严格地审批制度和集体决策制度,强调预算控制。^[1]

(二)现阶段加强国有资产管理的现实意义

1.有利于强化行政事业单位内部治理能力

行政事业单位的治理体系决定了资产管理的整体框架和环境,强化资产管理对于行政事业单位不断完善治理体系有极大的促进作用。首先,依据资产权属清楚划分其归属,能够有助于各级财政国有资产管理负责指导本行政区域的资产管理工作。其次,各级单位设立资产管理部门或岗位,建立并完善内部控制制度。内部控制是现代管理的构成体系,通过建立并执行内部控制制度可以有效地降低错误和舞弊行为发生。最后,完善行政事业单位国有资产管理监督评价体系。做到资产管理结果有制度安排,有人追踪,有人评价,有人问责。对国有资产管理全过程透明化,预防国有资产管理中的舞弊、腐败等事件发生。

2.有利于提高行政事业单位国有资产使用效率

目前,按照管理活动和业务活动需要,行政事业单位通过主管部门审核,财政部门审批,以划拨、购置、捐赠等方式取得资产。长期以来行政事业单位在资产管理上一直存在利用效率不高、闲置重复、监管缺位的现象。资产配置不科学,有些紧缺的资产落实不到位,个性化需求的资产通过政府统一采购系统一时半会拿不到,而部分资产重复购建。资产共享和调剂机制滞后,比如公车,有些单位使用频率很低造成浪费,有些单位急需但无车可用致使租用社会车辆用于公务。资产管理监督评价体系有一定弹性,约束力不够强。实际工作中对国有资产监督评价集中在使用审批和信息上报方面,而对资产使用的经济价值和社会效益评价较少。通过加强国有资产管理,不断利用新技术,采用信息化管理手段,势必将国有资产使用效率提高,为国家节约财政资金。^[2]

3.有利于提高行政事业单位社会服务水平

随着社会主义市场经济大发展,综合国力提升,增进人民福祉、改善生活质量、提高人民整体获得感是政府服务的本质要求。通过改革发展、加大“放管服”一系列政策措施,就是要不断提高社会服务水平,不断满足人民日益增长的美好生活需要。随着各级行政事业单位对其资产管理水平的提升,各种公共产品配置会更加合理,公共服务会更加优良。

二、我国现阶段在国有资产管理中存在的主要问题

(一)管理意识薄弱

受传统思想意识影响,在国有资产管理方面,注重资金管理、轻视实物管理,注重数量管理、轻视质量管理,认识不充分、管理比较粗放。首先,单位领导的重视程度不够。各单位把自身业务作为工作重点,精力主要在完成本行业本部门硬性指标任务上,资产管理工作没有实质要求,甚至觉得可有可无。其次,资产管理人员意识淡薄。仅仅把使用资产、保管资产当成了资产管理的全部内容。甚至认为国有资产管理就是固定资产管理,忽视无形资产等其他资产。造成单位资产管理不全面、资产利用效率和效益较低。最后,资产管理环境较差。业务部门对资产管理部门的配合度不高,还经常出现为了部门利益抵制资产管理的现象。

(二)管理体系不健全

一是资产管理机构设置不健全不科学。部分单位特别是基层单位没有资产管理机构或者专门的资产管理人,大多数资产管理人从属于办公室或是后勤管理部门。资产保管、记录、账务处理不能有效分离,资产管理和财务核算严重混同。二是管理制度不健全、执行不到位。一些行政事业单位没有制定本单位的资产管理制度,即便是制定了也是大的框架,不细致,没有可操作的实际内容,不具有指导资产管理的实际功能。在具体资产管理工作中自主性太强,往往因没有刚性的约束,工作人员没有严格按照单位制度执行,形成资产管理信息和实际情况差距甚远。三是缺乏监管和有效的绩效评价体系。财政国有资产管理人部门与资产具体使用部门信息脱节,弱化了财政监管,许多基层单位没有单独的国有资产管理绩效评价标准、评价方法、评价人人和评价工具,致使国有资产管理结果无法评价、无人负责、无人问责。^[3]

(三)资产管理和会计核算脱节

行政事业单位资产核算是会计核算的重要内容,会计核算基础工作不规范导致会计信息和资产信息质量不高。一是资产入账不及时。部分单位不按会计核算原则处理,忽视会计核算及时性原则。在取得资产时,推迟入账、长期不记账,导致单位对固定资产、无形资产及其他资产的确认不符合《政府会计准则》的规定,影响其入账价值和后续计量,甚至存在账外资产。二是资产原值确认不准确。与国有资产相关的原始单据合同取得管理不符合规定,确认资产原值时费用支出和资本性支出区分不清,常出现差错。三是后续计量不按照《政府会计准则》规定执行。特别是对固定资产还按旧制度核算,对折旧范围、折旧年限、折旧金额的计算不准确,缺少卡片和台账管理。四是会计账簿记载与资产实物状况差异较大,资产盘点不严格按照规定程序,差异处理不规范。导致依据会计核算信息对资产管理进行决策不准确,甚至错误决策,造成国有资产浪费闲置或流失。

(四)信息化水平有待提高

随着信息技术不断发展,资产管理技术滞后表现得非常突出,信息技术的应用不广泛不深入。各单位特别是基层单位资源匮乏、人员技术落后,在国有资产管理上依然存在很多不足。首先,没有连通资产管理系统与会计核算系统,没有实现资产管理与会计核算共享基础数据,造成资产相关基础数据重复处理。其次,国有资产管理信息系统推广和使用不到位。实际工作中大部分单位信息系统主要用于资产购置在线审批和信息上报,没有发挥信息系统对国有资产流动全过程管理的作用。最后,信息化建设不均衡。由于不同单位财力不同,财力紧张的单位信息化建设投入较少、相应的硬件设备配备相对落后。

(五)资产管理人素质亟待提高

我国基层资产管理人众多,管理素养参差不齐,大部分缺乏国有资产管理的专门知识,缺乏运用信息技术的技能。

有的资产管理人掌握了资产管理知识,但对信息化技术的运用不到位,不能适应信息技术下对资产管理的要求。部分单位的资产管理人是身兼数职,在日常工作中难免顾此失彼。

(六)国有资产管理绩效评价不完善

目前,大部分基层部门没有单独建立国有资产管理绩效评价体系。国有资产管理人工作只求资产数量不出错,不管资产质量状况和使用效益。即便是建立了绩效评价体系,但绩效评价指标设置不科学、缺乏可操作性,使用定性评价指标较多,使用定量评价指标较少,尤其是资产管理绩效评价结果与员工晋升和奖惩不直接相关,使绩效评价人浮于事,起不到监督管理的作用。基层单位可以根据实际情况对国有资产管理的准确性、效率性、效益性制定简化评价指标,进行相应的评价,既反映国有资产管理水平,又找出管理中存在的缺陷。^[4]

三、优化行政事业单位国有资产管理的对策建议

(一)提高固定资产管理的思想认识

首先,各主体单位应充分认识到国家提供社会公共产品主要以固定资产形式存在。国有固定资产管理就成了资产管理的最重要方面。其次、主要领导干部应加强国有资产管理政策制度学习,通过专题会议、线上线下学习培训、考核等方式使资产管理人从思想上高度重视国有资产管理人工作。最后,加大对国有资产管理人工作的指导和监督力度,自上而下建立国有资产管理与各单位主要领导人经济责任履行相挂钩的机制。各级政府制定行政事业单位各部门年度考核目标时,增加国有资产保值增值以及国有资产使用效益指标,对不能达标的部门领导人启动约谈问责机制;财政监督部门和审计部门对领导人任期进行经济责任审计时,关注国有资产经济责任的履行情况,对不能按规定履职的领导人,按干部管理任用条例的相关规定做出相应的处理。

(二)建立健全行政事业单位国有资产管理人体系

国有资产管理人应接受各级地方政府财政和国有资产管理人部门的指导和监督,在财政和国有资产管理人部门的统一领导下各单位应建立健全本单位国有资产管理人体系。首先,各单位应遵守现行资产管理法律法规,结合本单位的实际情况,制定本单位的国有资产管理人制度。其次,根据本单位国有资产管理人性质规模,科学设置资产管理人部门或资产管理人岗位,实行定员定岗。描述资产管理人部门及岗位的工作职责、隶属关系和管理权限。配备具备相应资质的资产管理人。最后,完善国有资产管理的监督机制,保证监督的独立性,对基层行政事业单位国有资产管理人工作监督评价可以由单位纪检部门或监察部门负责,加大监督评价的权威性和客观性。监督评价的主要方面是国有资产取得和处置程序是否合法合规,内容是否真实准确;国有资产使用能否有利于行政事业单位完成各项工作,能否带来经济和社会效益。监督评价工作由单位主要领导人负责,因监督不力玩忽职守导致国有资产浪费损失流失等由上级部门予以追责,进而形成单位内部和外部全方位的国

有资产管理体系。^[5]

(三)提升国有资产核算质量

首先,严格执行《政府会计准则》及配套文件,加强会计基础工作,规范国有资产的确认、计量、报告。国有资产确认应按照资产定义和特点,结合资产权利凭证和合同文书准确把握资产确认时点,区分资产流动性和非流动性,还应特别关注固定资产的使用状态是在建还是交付使用等。固定资产计量应区分其取得方式,不同的取得方式计量标准不同。其次,依据《会计基础工作规范》开展会计基础工作,加强原始票据、合同、凭证的审核和管理,准确填制记账凭证,编制相关报表。最后,及时整理归档会计资料,按规定指派专人保管会计档案。注意区分纸质资料和电子资料存档保管规定,防火防潮防磁化等。纸质资料应按规范要求装订成册,装入档案盒;档案盒应有索引号和案卷目录。电子资料应与纸质资料保持一致,通常以不可修改的文件形式存入单独硬盘或者刻入光盘。整理归档的国有资产核算资料的纸质件和电子件不存放在同一地方。

(四)提高国有资产管理信息化水平

首先,国资委及各级政府的国有资产管理局应主导建立现代化的资产管理与会计核算数据处理共享中心,实现国有资产管理与会计核算共享基础数据,杜绝国有资产系统与会计核算系统数据不一致的情况,提高资产管理的完整性和准确性。其次,大力推进信息技术在资产管理中的应用。从财政主管部门到个业务单位都大力推进国有资产管理信息化建设,每一年预算资金中应列支专项信息化建设费用,主要用于购置信息化设备、建设信息化平台、培养信息化人员,提升国有资产管理的及时性和准确性。最后,应加大对资产管理技术人员应用方面的培训,让每一位资产管理技术人员熟练掌握资产管理所需的知识,学会采用新技术新方式新工具处理资产管理工作,提高资产管理效率和效益。

(五)提高资产管理人員整体素质

现代资产管理是全过程管理、精细化管理、信息化管理,要求实物流、信息流、资金流一致并同时反映。这对国有资产管理人員提出了更高的要求。为了满足国有资产管理的要求,各单位应建立学习培训制度。凡是从事国有资产管理工作的人員每年必须参加学习培训,并对学习培训成绩进行考核,不断强化学习使其工作能力能够胜任资产管理工作需要。新聘用的资产管理工作人員应具备学历、资产管理知识、相关会计知识、统计知识、信息技术知识的要求,严把人員素质关。通过系列学习培训、激励和约束机制,建立一支敬业爱岗素质过硬的国有资产管理队伍。

(六)完善国有资产绩效评价体系

绩效评价对国有资产管理非常重要,通过绩效评价能反映各单位各部门在资产管理中的各项投入以及管理效率,存在的各种错误舞弊以及腐败现象。各单位根据资产状况及特点,适当提高国有资产管理在单位年度工作评价中的权重。

从定性和定量的角度合理设置评价指标,对本单位资产管理工作进行评价,将评价结果与管理人員年度考评相结合。通过对国有资产管理结果的评价来促进国有资产过程管理,让管理落到实处、不流于形式。

综上所述,行政事业单位应高度关注国有资产管理问题,必须从管理意识、管理体系、会计核算基础、信息化水平、人員素质、绩效考核等方面提升管理水平、加强管理队伍建设。同时国有资产管理制度要跟上经济发展,不断培养资产管理复合型人才,为国有资产保值增值提供制度和人才保障,使国有资产在社会主义经济建设中发挥重要作用。

参考文献

- [1]丁燕.行政事业单位国有资产管理优化路径[J].财经界,2020(7):86-87.
- [2]张仁坤.行政事业单位国有资产管理问题研究[J].财经界,2020(8):88-89.
- [3]俎秀玲.关于加强行政事业单位国有资产管理的思考[J].行政事业资产与财务,2021(10):11-12.
- [4]王伟.创新机制强化行政事业单位国有资产管理[J].财会学习,2021(16):160-161.
- [5]陈莎.信息化时代行政事业单位国有资产管理问题分析[J].行政事业资产与财务,2021(01):10-11.