

# 镇级国有资产管理探析

潘传新

河南省固始县财政局

**[摘要]**随着新形势下市场经济的深入发展与科学技术的广泛普及，行政事业单位资产管理孕育了一系列漏洞和风险，传统的散点型管理模式已然无法适应当今市场对财务管理的需求。如何有针对性的把控资产管理风险，构建一条法制化、信息化、系统化的管理机制，铺铸更加安全、可控、高效的资产管理路径，成为摆在基层政府治理面前的现时难题。本文从基层政府国有资产管理面临的财务风险与挑战出发，重点探讨现代财务制度中资产管理新路径。

**[关键词]** 国有资产；财务风险；闭环管理

**[DOI]** 10.12252/j.issn.2096-6261.2021.12.2763

## 一、引言

我国实施分税制改革以来，国有资产管理体制经过不断调整和完善。尤其是2016年后连续出台了国有资产登记、运营、收益、配置标准、清查、年报等一系列政策法规，基本上确立了“国家所有、政府分级监管、单位占有使用”的管理框架，国有资产购配营运成为全口径预算绩效管理的四大组成部分之一。然而，由于镇级国有资产具有体量大、占比高、收益低等特点，且实际操作中存在着账实不符、产权模糊、配置效率低、占用不均衡、核算不准确、浪费与流失等风险成为监管痼疾，给基层政府治理带来了很大的挑战。

## 二、镇级国有资产管理面临的风险挑战

长期以来，受思想文化意识的影响以及政治经济体制机制的束缚，加之现代世界科技与思想浪潮的冲击，传统的财务体制对资产的核算、产权界定、配置使用、处置报批等存在诸多纰漏。

### （一）资产管理理念相对薄弱

三十年前，资产管理走的是一条粗放型管理路子，行业标准化、精细化的建设意识比较薄弱。财务核算更加注重资金的核算与使用，对资产的评估、转让、使用等登录不够准确，例如一些单位遗漏土地产权的确认与价值评估；一些行政事业单位的资产处置较随意，租赁房屋维护疏于修护，权力寻租和人情免租时常有浮现；一些管理意识淡薄的干部任意处置资产，例如有形动产一小汽车的虚报维修款、变卖贱卖偶有出现；资产条码化管理未落实，部分资产存放与登记不符；一些财务人员和用人重配置，轻修护，频繁更换；部门重投入建设，轻绩效管理，国有资产浪费与流失时有发生；资产信息化系统未全覆盖，部分单位未建账或仅存空账户，资产报表随意“捏数字”虚假操作月报表行为等。

### （二）管理制度体系不够健全

资产从配置、采购、使用到处置涉及部门多，辗转环节多，给监管带来较大难度。第一、管人、管事、管资产与资产出资代表人相脱节，多头管理最终使监督形同虚设；第二、资产购建预算的散落与绩效评价、监督机制相脱节，管理流程增多、重叠，加大了管理难度；第三、产权无法评估登记或人为操作等形成庞大的账外账，资产数据不真实；第四、已报废注销或新购资产不及时调账，账证、账卡、账实不符；第五、非经营性国有资产报废与损失缺乏有效的监督追责，流失较大；

第六、经营性国有资产产权模糊、低收益高负债等权力经济腐蚀手段较为隐蔽；第七、部分资产因单位改制原因划转或拍卖未履程序，随意丢弃；第八、接受捐赠和其他应确认的国有资产没有入账或长久“趴账”未注销。过去配置与预算标准瞄准存量管理，不能跟进市场经济变化等等，这些现象与管理体制落后、管理手段单一、管理体系不健全密切相关。

### （三）财经操作规程衔接不够充分

资产最终落实到具体使用人是经过很多部门与环节，导致电子登录系统时间上相互脱节。资产管理与预算管理衔接不紧密，传统的资产配置标准带有浓重的计划色彩，与新的预算部门管理衔接不够；年度预算编制粗糙，单位之间占有总量、实际存量、年度预算增量分布不均衡，造成资源配置与使用差异较大；资产调剂共享机制未真正落到实处，资产利用效率较低，例如一些电子设备如相机、电动车、电脑采购后闲置；资产管理与财务管理衔接不够，表现主要是资产岗位、核算岗位、决策流程、稽核监管岗位等同为一人，出租、出借、审批、处置等个人主管色彩较浓、主观性大；政府采购货物预算约束松软散，预算单位缺乏预算资金测算与规划；执行预算配置时，一些单位脱离年度预算指标、购置标准，有意摆脱财政部门、政府采购的监督；实物管理与价值管理衔接不充分，以价值管理为导向的管理会计人才紧缺，收益收缴、价值评估、划转捐赠、融资租赁没能及时登记入账，形成体外循环等。

农村许多会计人员缺乏财会专业的教育经历，委托代理记账现象普遍，新业务的应用推广完全依赖临时培训；部分会计人员操作电子记账系统不熟练，缺乏钻研精神，加之预算编制的不科学、部门之间中梗阻、管理体制机制的不流畅、监管意识薄弱等问题给资产管控带来一定风险，镇级资产管理呼唤基层治理体系。

## 三、建构镇级国有资产管理的途径

经济学家凯恩斯认为，减少市场经济配置资源的盲目性是政府干预经济发展存在的必要前提。新形势下，应改变传统的散点型管理为闭环式管理，合理配置资源要素，加强宏观经济的调节力度，建构全网信息闭环管理体系，是推动我国经济社会发展的必然之路。

### （一）提高资产管理思想认知

第一、强化岗位职责，对预算单位主要负责人实施必要

的业务指导与培训，扛起一岗双责、一岗多责、守土有责的担当意识；对在岗财会人员进行专业化、精细化、标准化培训，政府采购、预算编制、资产报表、财务分析等实行一专多能培训，淬炼一支财务铁军；第二、提高常规管理意识，落实常规检查、季度资产汇总分析、年度报表核算与分析，做到动态监管与日常监管相结合；建立闲置资产“公务仓”，实现供需平衡；加强财经纪律执纪，对造成流失的，视情节轻重，依照相关法律追究经济与刑事责任；第三、提升差异化意识。对于非经营性国有资产应加强基础管理，突出程序性的配置、处置等监督；对于经营性的国有资产突出绩效评估，强化管资本的财务战略与风险、资本的收益与股权等管理。各预算单位根据实际业务需要和经济情况，制定适合本单位的资产管理措施、绩效评价等。

## （二）构筑预算单位内控系统

预算部门应明确资管风险大概率是来自于基础管理的疏漏。首先，要抓牢基础管理工作。一是守好资产配置入口关。根据单位职能、资产存量和使用绩效，制定科学的配置标准，细化配置预算，做好条码化登录，不做外账，做到账实相符，发挥资源的基础作用，保障部门运转；二是把好运行关。登录、出租出借、融资租赁、合并划转、评估拍卖、调剂共享等，让资产在使用与流转环节，不能脱离财务与主管部门的监督视域，要及时反映在账面上、非税系统、国库现金等财务系统里；三是把好出口关。资产处置要履行在公共资源交易平台上交易的要求，重大资产处置要进行必要公示，例如房屋、土地、大型机械设备等。其次，设置必要的会计科目，对资产的清查与处置，及时注销、调账，杜绝私设“小金库”现象；健全单位内部监督、财务监督、审计监督、事前、事中与事后监督、日常与专项监督相结合，从入口到出口构建全生命周期行政事业单位资管过程。再次，坚定履行岗位不兼容原则。授权批准与业务经办、业务经办与会计记录、会计记录与财产保管、授权批准与监督检查，对这些不兼容职务，应实施相应分离措施，形成各司其职、相互制约的工作机制；资产的采购、验收和结算不得由同一人经办；出纳不得兼任稽核、会计档案保管和收入、支出、债权债务账目登记、核算岗位人员不得兼任出纳的现金收付、有价证券保管等专项工作。最后，落实钱、账、物分人管理，将单位内控制度有机嵌入资产管理系统。

## （三）建立网络信息闭环管理机制

互联网似一把双刃剑，给资产管理带来极大便利的同时又裹挟了很大风险。企业、政府及个人的现金、股票、不动产等有形的、无形的财富大量涌入互联网平台进行交易，随时有被转移或骗夺的可能，共建资产管理的科学化、信息化、安全化已经成为全人类的共识。

科学设置管控目标。根据经济环境，预算单位要明确业务流程、关键风险点，有针对性地梳理出风险等级，制定风险管控目标，对财会人员进行必要的风险教育与警示，减少

风险出现的概率和造成的损失；将政府投资的公共基础设施、政府储备资产、自然资源资产等经营性资产纳入管理范围，摸清底数、做好资产月报、清查、登记、评估、统计、考核等工作，减少账外账；强化财务人员会计电算化熟练程度，提升适应信息化资产管理风险模式。

完善风险预警机制。将风险引入日常管理，调整预警模式，有效查找风险因素，投入较大精力和资金，筑牢防范堤坝；尽量做到内网、外网分离、分机、分人制衡，保证预警的有效性；鼓励财务人员建言献策，听取一线岗位人员的建议，提升预警风险水平。

实施多系统互联。实现资产系统、预算系统、决算系统、政府采购系统、非税收入系统、国库现金管理系统即时对接、无缝对接，一件资产登记即时多系统警示环节，对系统创造条件实现基本事项网上办理；积极建立公安、国土、房产、纪检监察和审计等部门联动机制，将资产监督、管理责任落实到具体部门和个人；依托电子系统可以实现“全面、准确、细化、动态”国有资产数据库，为基层政府提供管理决策和部门预算编制提供参考。

另外，会计人员业务素养是基层财政治理一项重要的指标。要加强基层会计人员业务能力，提倡会计人员持有中级会计师证书上岗，具备相应的岗位财经纪律意识与实践操作经验，减少人为因素的风险漏洞。

## 四、结束语：

国有资产是公有制经济的重要组成部分之一，是社会主义国家国计民生的重要物质保障，是我国市场经济进行宏观经济调控的重要力量。镇级政府是国有资产监管的终端组织，是资产维护与运营的实际法人，是我国基层财政治理的触角末梢，也是落实建立现代财政制度的最后一公里。财政部门要建立国有资产生态地图与生命周期表，构建信息化闭环管理模式，充实民生保障水平，从而促进我国“十四五”经济社会平稳健康地发展。

## 参考文献：

- [1] 曹蕾. 事业单位会计核算的问题及优化策略 [c]. 中国民商, 2020 (9): 140-142.
- [2] 付佳利. 论事业单位财务管理内控体系完善和风险防范 [J]. 纳税, 2020, 14 (05): 93-94.
- [3] 陈赛芳. 事业单位财务风险及防范措施探析 [J]. 中国总会计师, 2019 (11): 74-75
- [4] 韦丽. 价值管理视角看管理会计在商业银行的应用 [c]. 中国周刊, 2020 (10): 39
- [5] 高健. 行政事业单位国有资产管理的思考 [c]. 中国民商, 2020 (9): 36-37

作者简介：潘传新（1978.11—），男；河南固始人，硕士研究生，经济师，研究方向：财政税收。