

# 2016 年全省行政事业单位资产 清查核实办法培训要点

卢飞凤

## 一、资产清查核实办法出台背景

依据 2005 年出台的行政事业单位国有资产管理暂行办法（财政部第 35 号令、36 号令），财政部于 2006 年和 2007 年分别出台了《行政事业单位资产清查暂行办法》（财办〔2006〕52 号）、《行政事业单位资产核实暂行办法》（财办〔2007〕19 号）。执行近 10 年来，这两个办法对有效规范行政事业单位资产清查和核实工作起到了积极作用。但是也暴露出不少问题：一方面，行政事业单位资产清查与核实工作本身密不可分，强拆分为两个办法，导致工作内容重复、执行不便；另一方面，随着改革的推进，各项制度逐步出台，两个办法已经不能满足现实需要，甚至与新出台的有关制度办法相互矛盾，影响了制度的统一性和权威性，迫切需要做出修订。为适应全面深化改革新要求、完善国有资产管理体制、加强行政事业单位资产管理，本着“规范、统一、简便”的原则，财政部在广泛征求全国地方财政部门和部分单位主管部门和行政事业单位的基础上，经过多次讨论，慎重研究后做出抉择，将原清查办法和核实办法两个办法合并为一个清查核实办法，即《行政事业单位资产清查核实管理办法》（财资〔2016〕1 号）（以下简称《办法》）。

## 二、资产清查核实办法逻辑构架

《办法》共分 11 章共计 63 条，包括：

一是总则，即第 1 章，明确了资产清查核实的概念、适用范围、遵循原则；

二是资产清查，包括第 2 章至第 6 章，规定了资产清查涉及各方职能职责、清查内容、工作程序、社会中介机构参与资产清查问题，明确了中介机构委托费用承担原则；

三是资产核实，即第 7 章，规定了资产核实工作的一般程序、需要提交的材料、审批权限设定问题等；

四是账务处理，即第 8 章，明确了在资产清查核实过程中财务处理的方法和要求；

五是监督和管理，即第 9 章，规定了财政部门、主管部门、行政事业单位、中介机构等的责任和义务；

六是附则，即第 10 章。

## 三、资产清查核实办法主要内容

### （一）资产清查核实概念定义

#### 1、什么是行政事业单位资产清查

《办法》第 2 条规定，是指各级政府及其财政部门、主管部门和行政事业单位，根据专项工作要求或者特定经济行为需要，按照规定的政策、工作程序和方法，对行政事业单位进行账务清理、财产清查，依法认定各项资产损溢和资金挂账，真实反映行政事业单位国有资产占有使用状况的工作。

#### 2、什么是行政事业单位资产核实

《办法》第 3 条规定，是指财政部门 and 主管部门根据国家资产清查核实政策和有关财务、会计制度，对行政事业单位资产清查工作中认定的资产盘盈、资产损失和资金挂账等进行认定批复，并对资产总额进行确认的工作。

## （二）资产清查适用范围条件

### 1、适用范围

《办法》第 4 条规定，执行行政或者事业单位财务、会计制度的各级各类行政事业单位和社会团体的清查核实适用本办法。

《办法》第 59 条规定，执行《民间非营利组织会计制度》的社会团体及民办非企业单位中占有、使用国有资产的，参照本制度执行。

### 不适用范围

《办法》第 59 条规定，行政单位所属未脱钩企业，实行企业化管理并执行企业财务和会计制度的事业单位，以及事业单位所办的全资企业和控股企业，其国有资产的清查核实工作按照企业清产核资的有关规定执行。

《办法》第 60 条规定，事业单位代表政府管理的，未纳入本单位核算的政府储备物资、公共基础设施等资产的清查核实办法另行制定。

**特别提示：**一是行业协会商会。《财政厅关于开展 2016 年全省行政事业单位国有资产清查工作的通知》（川财资产〔2016〕3 号）规定，“尚未与行政机关脱钩并执行企业财务会计制度的行业协会商会”纳入此次清查范围。理由是：执行《财政部关于加强行业协会商会与行政机关脱钩有关国有资产管理的意见（试行）》（财资〔2015〕

44号), 要进行资产清查。

**二是宗教资产。**政府宗教管理机关作为政府职能部门, 包括其直接管理的行政事业单位的各类资产应进行资产清查。但由宗教团体(比如寺庙)直接管理的资产, 暂不列入本次资产清查报表编报范围。

**三是工会资产。**凡由国家拨给工会使用的资产或由国家拨付资金形成的资产, 应作为国有资产进行清查登记, 纳入本次资产清查范围; 由工会会员缴纳的会费形成的资产可纳入资产清查范围。供销社以及其他群团的资产清查工作, 参照上述方法处理。

**四是人防资产。**各级人防部门占有、使用的国有资产, 纳入资产清查范围。各级人防部门管理的人防工程、指挥、通信、警报设备设施等国有资产作为战备资产, 不纳入此次资产清查报表编报范围。

**五是储备物质。**行政事业单位代国家、其他单位或个人代储的财产物资, 没有在行政事业单位账务核算反映的, 不纳入清查范围。

**六是解放军、武警部队**不纳入本次资产清查报表编报范围。

各地根据资产管理的实际需要, 可以扩大本次资产清查的单位范围, 但是必须按照省财政厅的口径要求上报资产清查结果数据。

## 2、适用条件

《办法》第2条规定, 行政事业单位有以下6种情形之一的, 应当开展资产清查:

1. 根据国家专项工作要求或者本级政府及其财政部门实际需要, 被纳入统一组织的资产清查范围的。

2. 进行重大改革或者改制的。(比如: 司法体制改革、事业单位分类改革、与行政机关尚未脱钩的行业协会商会改革等)

3.遭受重大自然灾害等不可抗力造成资产严重损失的。（比如：**我省两次大地震**）

4.会计信息严重失真或者国有资产出现重大流失的。

5.会计政策发生重大变更，涉及资产核算方法发生重要变化的。

6.财政部门、主管部门认为应当进行资产清查的其他情形。

**〔解读〕**：因此，《办法》既适用于财政部门 and 主管部门统一组织开展的资产清查核实工作，也适用于单位日常自行开展的资产清查核实工作。

### （三）资产清查遵循基本原则

《办法》第5条规定，资产清查核实由财政部门、主管部门和行政事业单位按照“统一政策、分级管理”的原则组织实施。财政部门、主管部门和行政事业单位在规定权限内对资产盘盈、资产损失和资金挂账等事项进行处理，国家另有规定的，依照其规定。

**〔解读〕**：一是《财政厅关于开展2016年全省行政事业单位国有资产清查工作的通知》（川财资产〔2016〕3号），明确了本次资产清查工作是坚持“统一政策、统一方法、统一步骤、统一要求和分级实施”的原则，各级财政部门组织开展所辖行政区划范围内的资产清查工作。二是财政部只对中央级行政事业单位的资产核实有关权限做了比较具体的要求，授权各地财政部门结合地方实际制定本级资产清查核实管理权限。市县财政部门结合当地行政事业单位资产管理体制自行制定。省级行政事业资产清查核实管理权限由财政厅会同省机关事务管理局研究制定。

### （四）资产清查各方职责边界

## 1、财政部门

《办法》第8条规定，地方各级财政部门的主要职责有5项，具体是：

1.根据国家及上级财政部门有关行政事业单位资产清查核实的规定和工作需要，制定本地区和本级行政事业单位资产清查核实规章制度，组织开展本地区和本级行政事业单位资产清查核实工作，并负责监督检查。

2.负责本级行政事业单位资产清查立项申请的批复（备案）。

3.负责审核本级行政事业单位资产清查结果，并汇总本地区（含本级）行政事业单位资产清查结果，及时向上级财政部门报告工作情况。

4.按照规定权限审批本级行政事业单位资产盘盈、资产损失和资金挂账等事项。

5.指导下级财政部门开展行政事业单位清查核实工作。

**[ 解读 ]：在具体组织实施中，各地结合地方实际，还可充分发挥机关事务主管部门的积极性，提高工作效率。省级将本条第1、2、3、4款涉及的某些具体事项交由省机关事务管理局具体承担和组织实施。**

## 2、主管部门

《办法》第9条规定，主管部门的主要职责有5项，具体是：

1.负责审批或者提出本部门所属行政事业单位的资产清查立项申请。

2.负责指导本部门所属行政事业单位制定资产清查实施方案，并

对所属行政事业单位资产清查工作进行监督检查。

3.按照规定权限审核或者审批本部门行政事业单位资产盘盈、资产损失和资金挂账等事项。

4.负责审核汇总本部门所属行政事业单位资产清查结果，并向同级财政部门报送资产清查报告。

5.根据有关部门出具的资产核实批复文件，指导和监督本部门所属行政事业单位调整信息系统相关数据并进行账务处理。

**[ 解读 ]：本条所指主管部门不是行政事业单位资产管理的主管部门（比如财政部门、机关事务管理部门或国资部门），而且是财务隶属关系的主管部门（比如教育局是学校的主管部门、公安局是派出所的主管部门等），即单位主管部门。**

### 3、各个单位

《办法》第 10 条规定，行政事业单位的主要职责有 4 项，具体是：

1.向主管部门提出资产清查立项申请。

2.负责制定本单位资产清查实施方案，具体组织开展资产清查工作，并向主管部门报送资产清查结果。

3.根据有关部门出具的资产核实批复文件，调整信息系统相关数据，进行账务处理，并报主管部门备案。

4.负责办理相关资产管理手续。

《办法》第 12 条还规定，行政事业单位因自身工作需要，定期或者不定期对资产进行的清查盘点，不需要报经财政部门或者主管部门审批。

**〔解读〕：**办法第 12 条规定的情形，行政事业单位在盘点中如发现有资产盘盈、资产损失和资金挂账的，应按规定报财政部门或主管部门审批（备案）。

《办法》第 11 条规定，财政部门、主管部门或行政事业单位组织开展行政事业单位资产清查核实，应当明确内部工作机构。

**〔解读〕：**对财政部门、主管部门或行政事业单位内部资产清查核实工作运行机制，《财政厅关于开展 2016 年全省行政事业单位国有资产清查工作的通知》（川财资产〔2016〕3 号）提出了要求：单位主管部门按照财务隶属关系负责所属单位资产清查，行政事业单位法人代表是资产清查的第一责任人。财政部门根据需要可成立资产清查临时工作机构，负责制定资产清查工作方案，培训和指导资产清查工作，解释资产清查有关政策，研究处理资产清查中涉及的重大问题，审核确认资产清查结果。主管部门和单位要建立由资产、财务、纪检、人事、基建、后勤等相关部门组成的资产清查工作组，负责领导和实施本部门、本单位的资产清查工作。

## **（五）资产清查核实一般程序**

### **1、资产清查一般程序**

#### **► 财政部门组织开展程序**

《办法》第 13 条第 1 款规定：

（1）财政部门统一部署，明确清查范围、基准日等；

（2）行政事业单位在主管部门、同级财政部门的监督指导下明确本单位资产清查工作机构，制定资产清查工作实施方案，根据方案组织清查；

- (3) 行政事业单位形成资产清查报告按规定逐级上报；
- (4) 财政部门 and 主管部门对报送的资产清查结果进行审核确认。

### ► 主管部门组织开展程序

《办法》第 13 条第 2 款规定：

- (1) 主管部门应当向同级财政部门提出资产清查立项申请，说明资产清查的原因，明确清查范围和基准日等内容；
- (2) 同级财政部门审批同意立项；
- (3) 按第 1 款程序组织实施。

### ► 各个单位组织开展程序

《办法》第 13 条第 3 款规定：

- (1) 行政事业单位向主管部门提出资产清查立项申请，说明资产清查的原因，明确清查范围和基准日等内容；
- (2) 主管部门审批同意立项；
- (3) 行政事业单位在主管部门的监督指导下明确本单位资产清查工作机构，制定实施方案，根据方案组织清查；
- (4) 行政事业单位形成资产清查报告按规定逐级上报至主管部门审核确认。

**〔解读〕：行政事业单位在开展资产清查时发生重大资产变动情况的，还应由主管部门报财政部门审批。**

## 2、资产核实的一般程序

《办法》第 36 条规定，行政事业单位资产核实的一般程序是：

- 1. 行政事业单位依据资产清查出的资产盘盈、资产损失和资金挂账等事项，搜集整理相关证明材料，提出处理意见逐级向主管部门提

出资产核实的申请报告。

2.主管部门按照规定权限进行合规性和完整性审核（审批）同意后，报同级财政部门审批（备案）。

3.财政部门按照规定权限进行审批（备案）。

4.行政事业单位依据有关部门对资产盘盈、资产损失和资金挂账的批复,调整信息系统相关数据并进行账务处理。

5.财政部门、主管部门和行政事业单位结合清查核实中发现的问题完善相关制度。

**〔解读〕:**《办法》第 13 条、第 14 条规定了社会中介机构参与开展资产清查的有关内容。财政部门、主管部门或行政事业单位认为必要时,可委托社会中介机构对资产清查结果进行专项审计或复核。按照“谁委托,谁付费”的原则,由委托方承担费用。《办法》第 40 条规定,承担资产清查专项审计及相关工作的社会中介机构应当是依法设立的,并具备与所承担工作相适应的专业人员和专业胜任能力的会计师事务所、资产评估机构、律师事务所、专业鉴定机构等。涉密单位资产清查结果如确需中介机构进行专项审计的,应当委托经国家保密行政管理部门认定具有涉密资质的社会中介机构开展相关工作。

## （六）资产清查核实主要内容

### 1、资产清查的主要内容

《办法》第 15 条规定,资产清查工作内容主要包括单位基本情况清理、账务清理、财产清查和完善制度等。

**〔解读〕:**资产清查工作内容主要有以下 5 项:

**（1）单位情况。**要求各单位依据机构编制等部门批准文件,对

包括单位规范全称、组织机构代码、财政预算代码、单位户数、单位性质、财务和行政隶属关系、执行的会计制度、人员编制、人员数量及人员结构等情况的清理。

**（2）财务清理。**要求以资产清查基准日为时点，对包括单位各种银行账户、各类库存现金、有价证券、各项资金往来和会计核算科目等基本账务情况进行全面核对和清理。

**（3）财产清查。**要求按照实物盘点同核实账务相结合、清理资产同核查负债与净资产相结合的原则，对单位各项资产进行全面的清理、核对和查实。包括固定资产、流动资产、对外投资、无形资产等。

**（4）损溢认定。**单位对清查出的各类资产盘盈、资产损失和资金挂账等进行认证，按资产清查要求分类提出处理建议。

**（5）健全制度。**各部门各单位针对资产清查中暴露出来的资产管理和财务管理等方面的问题，按照有关政策法规的要求，及时整改并建立健全内部管理制度。

**特别提示：**因历史原因或者特殊工作需要，以民营企业或者个人名义代持属于国有产权的行政事业单位资产，属于《办法》适用范围。

## 资产盘盈

《办法》第 17 条至 25 条对资产盘盈作了非常具体的规定。

### ●什么是资产盘盈

《办法》第 17 条规定，资产盘盈是指行政事业单位在资产清查基准日无账面记载，但单位实际占有使用的能以货币计量的经济资源，包括货币资金盘盈、存货盘盈、对外投资盘盈、固定资产盘盈、无形资产盘盈、往来款项盘盈等。

〔解读〕：有 6 类

### ●盘盈的处理方式

①**货币资金盘盈**认定方式，根据现金实物盘点情况和银行对账单和银行存款余额调节表等进行认定。

②**存货盘盈**认定方式，根据存货实物明细表和价值确定依据等进行认定。

③**对外投资盘盈**认定方式，根据对外投资合同（协议）、价值确定依据等进行认定。

④**固定资产盘盈**认定方式，根据固定资产实物盘点单、盘盈价值确定依据（同类资产的市场价格、类似资产的购买合同、发票或竣工决算资料）等进行认定。

⑤**无形资产盘盈**认定方式，根据无形资产盘点单、盘盈价值确定依据（同类资产的市场价格、类似资产的购买合同、发票或自行开发资料）等进行认定。

⑥**应收票据、应收账款和预付账款等往来款项盘盈**认定方式，根据清查明细表、与对方单位的对账单或询证函等进行认定。

〔解读〕：在确认盘盈前，首先应仔细进行账务清理，确认无账面记载或反映，因会计账务延时记账或有发票但漏记账等行为导致盘点的实物资产大于会计账面记录，不应算盘盈，应视为财务会计失误。这一点见《办法》第 42 条的有关规定。

简单地说盘盈情况的处理至少需要四个方面的损益证据：一是要有盘点明细单。二是要有盘点情况说明，重大资产盘盈（原则上是 1 万元以上）应有单位法人代表签字或单位会议记录确认的证明材料。

三是资产盘盈的价值确定,应根据《政府会计准则——基本准则》(财政部令第78号)第4章第1节的规定,按历史成本、重置成本、现值、公允价值和名义金额(即人民币1元)的顺序选择价值计量方法。

四是除产权明确属于非国有外(即私人或者私人企业),所有盘盈资产应首先依法确认为国有资产,纳入国有资产管理范畴。

## 资产损失

《办法》第26条至33条对资产损失作了非常具体的规定。

### ●什么是资产损失

《办法》第26条规定,资产损失是指行政事业单位在资产清查基准日有账面记载,但实际发生的短少、毁损、被盗或者丧失使用价值的,能以货币计量的经济资源,包括货币资金损失、坏账损失、存货损失、对外投资损失、固定资产损失、无形资产损失等。

[解读]: 有6类

### ●损失的认定原则

《办法》第27条规定,行政事业单位清查出的资产损失应当逐项清理,取得合法证据后,对损失项目及金额按照规定进行认定。对已取得具有法律效力的外部证据,而无法确定损失金额的,根据社会中介机构出具的经济鉴证证明进行认定。

[解读]: 法定原则

### ●损失的处理方式

①货币资金损失处理方式,见《办法》第28条;

②坏账损失处理方式,见《办法》第29条,有7种情形;

③存货损失处理方式,见《办法》第30条,有3种情形;

④**对外投资损失**处理方式，见《办法》第 31 条，有 3 种情形；

⑤**固定资产损失**处理方式，见《办法》第 32 条，有 3 种情形；

⑥**无形资产损失**处理方式，见《办法》第 33 条。

**[ 解读 ]：**在确认财产损失前，首先应对资产作详细地盘点，确认盘点无遗漏，防止故意隐瞒资产，导致国有资产流失。

简单地说财产损失情况的处理至少需要两个方面的损益证据：一是要法理性依据（包括法律性文件认定、社会中介机构出具的证明、内部核批文件等）。二是除自然性消耗或不可抗力因素（自然灾害、意外事故外）外导致的财产损失外，要有责任追究或赔偿说明。

## 资金挂账

《办法》第 34 条和 35 条对资产挂账作了规定。

### ●什么是资产挂账

《办法》第 34 条规定，资金挂账是指行政事业单位在资产清查基准日应当按照损益、收支进行确认处理，但挂账未确认的资金（资产）数额。

### ●挂账的处理方式

对于清查出的资金挂账，按照真实客观反映经济状况的原则进行认定。《办法》第 35 条对涉及职工住房改革和对外投资的两类特殊资产挂账的处理作了规定。

**[ 解读 ]：**实际上还有两类特殊资金挂账，可按以下方式处理：一是属于基本建设项目实际投资支出超过基本建设概算的，作为自筹基建支出列为暂付款的挂账，应按基本建设程序进行概算调整，基本建设项目实际支出应纳入项目建设成本，并根据竣工财务决算批复转

**增固定资产。二是转制为企业的，因固定资产未按规定核定净值、造成固定资产账面价值和实际价值背离较大的，按照使用年限和已使用年限对固定资产净值进行重新估价。**

## **2、资产核实的主要内容**

根据《办法》第 2 条规定，资产核实的实质是依法依规认定和批复。认定和批复的对象就是行政事业单位资产清查出来的资产盘盈、资产损失和资金挂账等。

### **●单位申报资产核实要件**

《办法》第 40 条规定，行政事业单位申报资产核实提供的要件有 6 个方面：

- 1.资产损溢、资金挂账核实申请文件。
- 2.行政事业单位国有资产清查报表。
- 3.行政事业单位国有资产损溢、资金挂账核实申请表。
- 4.申报处理资产盘盈、资产损失和资金挂账的专项说明，逐笔写明发生日期、损失原因、政策依据、处理方式，并分类列示。
- 5.根据申报核实的事项，提供相应的具有法律效力的外部证据、社会中介机构出具的经济鉴证证明、特定事项的单位内部证据等证明材料。
- 6.其他需要提供的材料。

**◆具有法律效力的外部证据**是指行政事业单位收集到的与本单位资产损溢相关的具有法律效力的书面文件，包括单位的撤销、合并公告及清偿文件；政府部门有关文件；司法机关的判决或者裁定；公安机关的案件受理证明或结案证明；工商行政管理部门的注销证明；

专业技术部门的鉴定报告；保险公司的出险调查单和理赔计算单；企业的破产公告及破产清算的清偿文件；符合法律规定的其他证明等。

◆**社会中介机构的经济鉴证证明**是指具备与所承担工作相适应的专业人员和专业胜任能力的会计师事务所、资产评估机构、律师事务所、专业鉴定机构等社会中介机构按照独立、客观、公正的原则，对单位的某项经济事项出具的专项经济鉴证证明或鉴证意见书。资产损失和资金挂账应当委托社会中介机构出具经济鉴证证明，涉及国家安全的特殊单位、特殊事项和已取得具有法律效力的外部证据的事项除外。

◆**特定事项的单位内部证据**是指行政事业单位对涉及资产盘盈、资产损失和资金挂账等情况的内部证明和内部鉴定意见书等，包括有关会计核算资料和原始凭证；行政事业单位的内部核批文件及情况说明；资产盘点单和明细表；行政事业单位内部鉴定技术小组或内部专业技术部门的鉴定文件或资料；因经营管理责任造成的损失的责任认定意见及赔偿情况说明；相关经济行为的业务合同等；符合法律规定的其他证明等。

### （七）资产清查核实账务处理

《办法》第 44 条至 46 条对资产清查核实的账务处理做了规定。

#### 1、批复（备案）前处理方式

（1）**资产盘盈**：可以按照财务、会计制度的有关规定暂行入账。

（2）**资产损失及资金挂账**：单位不得自行进行账务处理。

#### 2、批复（备案）后处理方式

资产盘盈、资产损失和资金挂账批复后，行政事业单位按照国

家统一的财务、会计制度进行账务处理，并在批复之日起 30 个工作日内将账务处理结果报主管部门备案。未按照规定调账的，应当详细说明情况并附相关证明材料。

### 3、产权登记及时变更

行政事业单位需要办理产权变动登记手续的，在资产核实审批后，按照有关规定办理相关手续。

## （八）资产清查核实操作系统

《办法》第 6 条规定，清查核实应当依托行政事业单位资产管理信息系统开展。

**[ 解读 ]：**资产清查软件操作系统统一使用财政部委托久其公司在行政事业单位资产管理信息系统中开发的资产清查子系统。目前，我厅采取全省大集中模式作了部署，免费提供给省级单位和市县使用。

## 四、资产核实清查结果的报告要件

《办法》第 16 条对行政事业单位向主管部门、财政部门报告资产清查结果的内容和要求做了规定，包含 5 个方面：

**1.工作报告。**主要反映本单位的资产清查工作基本情况和结果，应当包括本单位资产清查的基准日、范围、内容、结果，基准日资产及财务状况，对清查中发现的问题的整改措施和实施计划。

**2.清查报表。**资产清查报表及其他相关纸质报表。

**3.专项审计报告。**社会中介机构对行政事业单位资产清查结果出具的经注册会计师签字的专项审计报告。

**4.证明材料。**清查出的资产盘盈、资产损失和资金挂账等的相关凭证资料和具有法律效力的证明材料。

### 5.其他需要提供的备查材料。

[解读]: 资产清查工作报告的格式见《办法》附件2、附件3。

## 五、资产核实清查的档案管理要求

《办法》第41条和52条对行政事业单位资产清查核实的档案管理提出了明确的要求。一是第41条规定，行政事业单位经批准核销的不良债权、对外投资等损失，实行“账销案存”管理，相关资料、凭证应当专项登记，并继续进行清理和追索。经批准核销的实物资产损失应当分类清理，对有利用价值或残值的，应当积极处理，降低损失。二是第52条规定，行政事业单位对在资产清查中新形成的资料，要分类整理形成档案，按照国家有关会计档案管理的规定进行管理，并接受国家有关部门的监督。

## 六、行政事业单位资产清查的监管

《办法》第47条至58条对加强行政事业单位资产清查核实的监督和管理作了明确的规定。

### （一）财政部门

财政部门应当加强对行政事业单位清查核实的指导和监督检查，依照国家有关法律、法规、规章和有关财务、会计制度规定，对行政事业单位提交的有关资产清查结果的审核和资产损溢、资金挂账的认定作严格把关，可以结合工作需要组织相关专业人员或委托社会中介机构进行检查、抽查或复核。

### （二）主管部门

主管部门应当加强行政事业单位资产清查核实的组织实施和督导，对行政事业单位资产清查结果进行认真复核，保证资产清查结果

的全面、准确和合规。

### **（三）行政事业单位**

行政事业单位应当做到账表、账账、账卡、账实相符，不重不漏，查清资产来源、去向和管理情况，找出管理中存在的问题，完善制度、堵塞管理漏洞。配合社会中介机构的工作，提供专项审计及相关工作必需的资料和线索，不得干预社会中介机构的正常执业。对资产清查中发现的资产盘盈、资产损失和资金挂账事项提供合法证据，单位主要负责人应当对申报的资产清查结果的真实性、完整性承担责任。

### **（三）中介机构**

社会中介机构按照独立、客观、公正的原则，履行必要的程序，认真核实单位各项资产清查材料，进行实物盘点和账务核对。按照国家资产清查核实政策和有关财务、会计制度的相关规定，对资产清查结果出具专项审计报告，在充分调查论证的基础上进行职业推断和客观评判，出具鉴证意见。社会中介机构应当对行政事业单位资产清查专项审计报告、经济鉴证证明的真实性、准确性、完整性承担责任，严格履行保密义务。

## **七、本次资产清查核实的政策依据**

本次清查的政策依据主要有：

- 1.新《预算法》（主席令 2014 年第 12 号）
- 2.《会计法》（主席令 1999 年第 24 号）
- 3.《行政单位国有资产管理暂行办法》（财政部令第 35 号）
- 4.《事业单位国有资产管理暂行办法》（财政部令第 36 号）

5. 《行政单位财务规则》（财政部令第 71 号）
6. 《事业单位财务规则》（财政部令第 68 号）
7. 《政府会计准则——基本准则》（财政部令第 78 号）
8. 《事业单位会计准则》（财政部令第 72 号）
9. 《行政单位会计制度》（财库〔2013〕218 号）
10. 《事业单位会计制度》（财会〔2012〕22 号）
11. 《行政事业单位资产清查核实管理办法》（财资〔2016〕1 号）。

## 12. 其他行业会计制度

## 八、其他事项说明

### （一）关于资产定义问题

1. 《行政单位财务规则》（财政部令第 71 号）第 28 条规定，“资产是指行政单位占有或者使用的，能以货币计量的经济资源，包括流动资产、固定资产、在建工程、无形资产等。”

2. 《行政单位会计制度》（财库〔2013〕218 号）第 18 条规定，“资产是指行政单位占有或者使用的，能以货币计量的经济资源。由行政单位直接支配，供社会公众使用的政府储备物资、公共基础设施等，也属于行政单位核算的资产。”

3. 《事业单位会计准则》（财政部令第 72 号）第 18 条规定，“资产是指事业单位占有或者使用的能以货币计量的经济资源，包括各种财产、债权和其他权利。”

4. 《政府会计准则——基本准则》（财政部令第 78 号）第 27 条规定，资产是指政府会计主体过去的经济业务或者事项形成的，由政

府会计主体控制的，预期能够产生服务潜力或者带来经济利益流入的经济资源。

**〔解读〕：对于行政事业单位资产的定义，各项制度没有统一的说法，表述也不一致。在深刻理解现行制度的基础上，结合近几年中央对加强行政事业单位资产管理、深化资产管理体制改革的要求，我们可以通俗地大致定义为：由行政事业单位占有、使用的或以政府名义管理供社会公众使用的，能以货币计量的各类经济资源。包括固定资产、在建工程、无形资产、长期投资、公共基础设施、政府储备资产、文物文化资产、保障性住房和自然资源资产等。**

## **（二）关于资产折旧问题**

1.《行政单位财务规则》（财政部令第 71 号）第 38 条规定，“行政单位的固定资产不计提折旧，但财政部另有规定的除外。”

2.《行政单位会计制度》（财库〔2013〕218 号）第 22 条规定，“行政单位对固定资产、公共基础设施是否计提折旧由财政部另行规定；按照规定对固定资产、公共基础设施计提折旧的，折旧金额应当根据固定资产、公共基础设施原价和折旧年限确定。行政单位应当按照本制度的规定对无形资产进行摊销；对无形资产计提摊销的金额，应当根据无形资产原价和摊销年限确定。”

3.《事业单位会计准则》（财政部令第 72 号）第 23 条规定，“事业单位对固定资产计提折旧、对无形资产进行摊销的，由财政部在相关财务会计制度中规定。”

4.《事业单位会计制度》（财会〔2012〕22 号）规定，“事业单位应当按照《事业单位财务规则》或相关财务制度的规定确定是否对

固定资产计提折旧、对无形资产进行摊销。”“事业单位应当对除下列各项资产以外的其他固定资产计提折旧：（一）文物和陈列品；（二）动植物；（三）图书、档案；（四）以名义金额计量的固定资产。”

5.《科学事业单位财务制度》（财教〔2012〕502号）第46条规定，“科学事业单位应当对固定资产采用平均年限法或者工作量法计提折旧。文物、陈列品、图书、档案盒动植物不计提折旧。”第51条规定，“科学事业单位应当对无形资产在其使用期限内采用平均年限法进行摊销。”

6.《高等学校财务制度》（财教〔2012〕488号）第43条规定“高等学校应当对固定资产采用年限平均法或工作量法计提折旧。计提固定资产折旧不考虑残值。”第47条规定“高等学校应当对无形资产在其使用期限内采用年限平均法进行摊销。对于使用期限不确定的无形资产，摊销办法执行国家有关规定。”

7.《医院财务制度》（财社〔2010〕306号）第47条规定，“医院原则上应当根据固定资产性质，在预计使用年限内，采用平均年限法或工作量法计提折旧。”

8.《地质勘查单位财务制度》（财基字〔1996〕88号）第26条规定，“已完工交付使用但尚未办理竣工决算的工程，自交付使用之日起，按照工程预算、造价或者工程成本等资料，估价转入固定资产，并计提折旧。竣工决算办理完毕后，按照决算数调整原估价和已计提折旧。”第27条规定，“地勘单位下列固定资产计提折旧：房屋及建筑物；在用的机器、仪器、设备及其他固定资产；季节性停用和修理停用的固定资产；以经营租赁方式租出的固定资产；以融资租赁方式

租入的固定资产。下列固定资产不计提折旧：除房屋及建筑物以外的未使用、不需用的固定资产；以经营租赁方式租入的固定资产；已提足折旧继续使用的固定资产；以前已经估价单独入帐的土地以及用于国家预算内地勘工作的国家规定的大型设备、仪器等。”第 28 条规定，“地勘单位固定资产折旧方法，一般采用平均年限法和工作量法。对于技术进步较快的机器设备，经主管财政机关批准，可以采用双倍余额递减法。”

**〔解读〕：**一是行政单位的固定资产不计提折旧，事业单位固定资产原则上不折旧，纳入行政、事业单位资产核算的公共基础设施可按基本建设的有关规定计提折旧。二是行政、事业单位无形资产按使用期限内采用平均年限法进行摊销。三是科学事业单位、高等学校、医院、地勘事业单位按行业财务制度规定实行固定资产折旧和无形资产摊销。

### 三、关于与部门决算财务会计衔接问题

《财政厅关于开展 2016 年全省行政事业单位国有资产清查工作的通知》（川财资产〔2016〕3 号）要求各级各部门上报资产清查结果的相关数据应与同年度财务会计决算数据进行衔接，有差异的应作说明。

**〔解读〕：**资产清查结果的相关数据与同年度财务会计决算数据进行衔接，并不是必须要求一致，要消除这个误解。理由在于目前财务管理与资产实物管理脱节，两者的数据常常不一致。因此，要通过资产清查核实来做实资产基础数据，同时也对财务会计账依法依规进行调整处理，实现账实相符、账账相符。但同口径的数据应当一致，

比如机构人员、流动资产等有关数据。通过此次清查，今后年度资产数据要及时动态调整，部门决算中的有关固定资产数据应与行政事业单位报表的数据相一致，为编制权责发生制政府综合财务报告奠定基础( 国务院关于批转财政部权责发生制政府综合财务报告制度改革方案的通知（国发〔2014〕63号）。这就对资产清查工作提出了很高的要求，加大了工作责任。

#### 四、关于驻外机构的资产清查核实问题

按照现行资产管理体制，本地区派驻外地的行政事业单位资产清查核实工作，原则上由派出部门负责组织实施。若驻外单位是本级政府直属机构的，按照财务隶属管理关系，由同级财政部门直接组织实施资产清查核实工作。其资产清查核实操作系统可用从资产清查系统导出的 EXCELL 规范模板填报，由派出部门或财政部门负责导入资产清查系统。

