



摄影 汪秉康

中央科研机构事业性国有资产管理

——以中国科学院为例

文 / 张 渤 马 锋

近年来，中央、地方及相关部门对于科学研究及技术转化日益重视，陆续研究并实施了一系列促进科技创新发展的新战略与新部署，由此带来的科研投入也不断加大。中国科学院（以下简称中科院）作为科技创新的国家队，为顺应国家创新发展战略的需要，实施“率先行动”计划任务目标，各单位基础设施条件与科研环境得到了极大改善，各类高精尖科研专用仪器设备逐年增加，资产体量不断增大，有效地支撑和保障了科技事业的快速发展。在这种形势下，中科院不断加强资产管理工作，在制度建设、管理体制与机制、基础管理等方面都取得了一定的成效。

■ 建章立制，建立健全国有资产管理 制度体系

中科院在国有资产管理工作中始终秉承改革创新、制度先行的理念，一以贯之地加强制度层面的建设。1983年，以国家科委《大型精密仪器管理暂行办法》为指导，中科院制定并发布了《中国科学院大型精密仪器设备管理办法（试行）》。此后，涉及科技器材、房地产权等资产管理制度陆续出台。2013年，中科院正式出台《中国科学院事业单位国有资产管理办》，中科院国有资产管理步入了更加制度化、系统化、体系化和规范化的管理。在此之后，中科院不仅从顶层设计建立宏观指导意见，更

是从具体业务角度、资产不同类别等方面进行微观管理操作的细化。

中科院在经营性国有资产管理方面非常注重制度建设。2001年，收到国务院关于中科院改革批复后，中科院及时印发了《中国科学院关于加强经营性国有资产管理的意见》，明确了各项改革的具体举措。2003年，为了规范经营性国资收益的管理、加强经营性收益的管理及其有效使用，中科院以《中国科学院经营性国有资产收益管理暂行办法》为指导，开拓性地建立了收益收缴及使用管理。通过一系列的体制机制的改革创新，中科院初步建立了规范化的经营性国有资产管理体制。2007年，以“国家授权、事企分开、统一管理、分级营运”的经营性国有资产管理体制为目标，为实现国有资产保值增值，中科院制定了《中国科学院经营性国有资产监督管理暂行条例》及其配套制度。明确了经营性国有资产管理体制的建立要求、资产的界定与评估、资产的管理运营处置及收益等方面。2010年，为了进一步完善经营性国有资产管理体制、规范所属事业单位对外投资行为、完善对投资企业的监管、有效防范风险，中科院制定了《中国科学院对外投资管理暂行办法》。该办法于2017年进行了修订，并一直沿用至今。

■ 循序渐进，逐步强化国有资产管理体制机制

自建院以来，中科院关于国有资产管理的工作一直紧密贴合院科研及管理工作开展，对中科院甚至对我国科研水平发展起到了至关重要的作用。通过几十年的逐步探索，目前中科

院已形成了较为规范并成系统的国有资产管理体制，并为国有资产管理绩效评价打下了坚实基础。

事业单位国有资产管理体制应当理解为事业单位资产在中央与地方之间、中央各部门之间的一个组织制度，它包含国有资产管理职责权限的关系，各部门和单位的定位、功能、作用及职责。目前，中科院国有资产管理秉持着“国家统一所有、主管部门和研究所分级管理并占有使用”的原则。从院层面，中科院条件保障与财务局（以下简称条财局）作为主管部门，设立了资产财务处，主要负责制度建设、业务审批、工作指导以及监督检查等工作。其中，非经营性国有资产的管理直接由中科院办公厅和各院属单位分别进行本部门和单位的日常管理，经营性国有资产的管理则以分级管理为代表：一方面，条财局通过国科控股对中科院直接运营的经营性国有资产进行专业化管理；另一方面，条财局委托研究所对本单位直接运营的经营性国有资产进行下沉式管理，同时委托国科控股进行国资监管。通过上述多项制度建设，规范管理流程、行政审批等各项工作，做到了管理职责清晰、管理有效。

■ 多措并举，夯实行政事业单位国有资产基础管理

国有资产基础管理工作可以说是一项落实到具体实操方面的业务工作，针对业务的特殊性，中科院结合本单位实际情况，不断规范管理，主要包括以下几方面。

一是通过全面资产清查，摸清院里家底。国有资产管理的一项重要任务是摸清家底，即

做到对占有使用的国有资产心中有数。建院初期，中科院在国有资产管理方面的一个薄弱环节就是家底不清，不清楚所属各地区、部门的事业单位资产占用使用情况。2016年，中科院进行了全院清查资产工作。根据财政部的有关要求，对各事项进行分类审批或上报财政部，在2019年全面完成资产清查结果批复的基础上，确保清查核实工作进度，建立院内协同工作机制，委托会计师事务所协助进行专业审核，确保了资产核实工作顺利开展。在此基础上，充分利用清查结果，完善数据库并对数据进行了全面的分析，形成了系统翔实的分析资料，同时，以国有资产年度报告和月报为抓手，不断完善国有资产占有情况信息，保证了资产数据的及时、有效和完整。

二是完善了国有资产分类管理。关于固定资产，在《中国科学院事业单位固定资产管理办法》中明确，是指使用年限在一年以上，通用设备单位价值在1000元以上、专用设备单位价值在1500元以上，并在使用过程中基本保持原来物质形态的资产。中科院主管部门不断加强固定资产的管理工作，先后制定了房地产、车辆等相关管理制度，并不断完善固定资产管理制度体系。同时，中科院属各单位也都建立了固定资产管理相关制度。

关于材料、低值易耗品资产，中科院界定所属事业单位的材料和低值易耗品主要包括库存和在用的物资材料以及达不到固定资产标准的工具、器具等。其特点有：采购批量多，使用频次多，涉及品种多，规格型号复杂，单位价值不高，一次性消耗品等。材料、低值易耗品在科研院所中使用广泛，在科研工作中对稀

贵金属、办公用品、用具等有不同程度的需求。2019年，以《中国科学院稀贵金属和贵重试剂管理指导意见》为指导，中科院对单位稀贵金属和贵重试剂管理明确了要求和举措；对管理的要点给出了具体的意见，对各单位的管理起到了规范和促进作用。稀贵金属和贵重试剂管理指导意见下发后，各单位陆续结合自身特点制定了本单位的相关管理制度。在日常管理中，大部分单位均已取消库房，采取直接购入领出的方式管理，并设有专职验货人员，保障采购的耗材数量和质量符合要求，并建立耗材领用登记制度，追踪耗材的使用情况。

关于无形资产，指中科院所属事业单位持有的不具有实物形态而能为使用者提供某种权利的资产。包括专利权、商标权、著作权、土地使用权、非专利技术以及科学事业单位购入的不构成相关硬件不可缺少组成部分的应用软件等。2013年，中科院通过《中国科学院事业单位房地产管理办法》加强了房地产的管理。中科院各所属事业单位土地使用权证由单位存档保存复印件，京区单位土地使用权证原件统一由院房地产所保管，京外单位土地使用权原件由分院统一保管，如需使用，需向院/分院申请，批准后借用，从而有效地防止了使用土地抵押等情况发生。单位主要办公地点、大部分野外台站及分支机构土地，产权清晰且具有使用权证。但个别单位的土地，特别是涉及野外台站、分支机构，取得之时未办理土地权使用证；还有个别地处边远地区或是离单位距离较远，常年不使用且无人管理，容易造成产权不清甚至土地丢失。对此，中科院也通过相关管理要求进行进一步强化。

关于专利权、著作权、非专利技术、商标

权、软件等的管理依据，则是以中科院 2015 年下发的《关于使用 ARP 系统进行无形资产入账管理的通知》为准则。各单位无形资产管理部門大多设在科技管理部门，管理人员一般为专职或兼职管理人员；单位建立了无形资产登记制度，依托 ARP 管理平台对无形资产进行登记管理，其中大部分为成品软件；无形资产由主管部门负责登记，资产、财务部门配合，单位对无形资产管理认识充分，大多建立了相应的管理办法。

三是逐步实行了资产预算的归口管理。预算与资产的有机结合既是事业资产管理改革的要求，也是财政预算管理改革的重要内容之一。其有助于进一步深化部门预算改革，实现科学化、精细化管理，是事业单位国有资产管理的重中之重。中科院一直注重预算编制工作，为做好预算与资产的配合，中科院加强资产配置源头管理和绩效管理，发挥部门预算与国有资产管理的协同作用，将资产管理融入预算一体化管理系统，推进预算与资产工作的深度融合。首先，严格资产前置的审核。在完善工作流程基础上，按照《中华人民共和国预算法实施条例》规定，结合单位实际资产情况审核资产需求，以存量制约增量。对百余家二级事业单位申报的新增资产进行严格把控，减少资产重复购置，节约财政资金。其次，制定资产管理与预算管理衔接贯通的一体化业务规范。将资产管理与财政预决算、配置采购、财务记账等工作有机结合，形成预算经费的闭环体系管理机制。最后，探索开展资产绩效管理。主动谋划，将资产绩效管理融入预算绩效管理统筹推进，并按照预算绩效管理的统一架构，设计覆盖基础工作，制度建设，资产配置、使用、处置情

况等的绩效考核指标，实现资产绩效管理新突破。同时，要求各二级预算单位根据本单位发展中长期规划，建立年度资产预算归口管理制度。在编制年度预算中，凡资产配置、资产耗费等事项，必须经过资产部门审批。资产部门应以单位规划、发展需要、现有存量等情况，审核确定下一年度本单位资产总需求，并将结果纳入单位预算，实现资产管理与预算管理的有机衔接。

四是建立国有资产信息化管理。以资产清查数据为重要依据，中科院通过信息化系统，开发网络化的资产基础管理系统，全面了解所属单位现有资产存量、资产状况、使用情况、耗费记录，了解现有房地产面积、数量、年限等基础信息，作为编制资产预算的基础。中科院已建立了集财务、预算、资产、人事、科研、办公等于一体的资源规划系统（简称 ARP），实现了资产管理与财务、预算管理的连接，为预算编制科学化、精细化管理创造条件。在此基础上，条财局作为国有资产主管部门，建立了资产财务信息管理平台。通过该平台，针对国有资产管理的相关业务进行科学化、规范化及程序化管理，资产预算计划、采购配置、使用管理、报废处置及收益上缴等具体申报审核业务，都有了成体系的资产全生命周期管理。以信息化带动效益最大化，中科院通过“中科院重大科技基础设施共享服务平台”和“中科院仪器设备共享管理系统”，推动仪器设备整合共享。现已实现了系统化、完备化的科研设备全面向社会开放共享的管理体系，为地方政府、其他兄弟院所、高校和企业等提供了便捷化的信息获取和预约管理等。同时，中科院还建设了网上采购应用平台。以建成全院网上采购平

台为核心，实现全院研究所限额款以下货物、服务等采购的全过程管理，并通过与 ARP 的有效集成实现采购和报销的有效衔接，通过积累逐步实现建立全院供应商库、商品库和专家库，以支持全院采购管理工作，打造中科院国有资产配置管理的阳光、高效、诚信的采购环境。

■ 风险防控，着力优化国有资产内控建设

近年来，中科院内部控制与风险防控工作形成了相互结合的良好局面，取得了一定成效。2012 年，先于财政部印发了《中国科学院院属单位内部经济活动控制规范》，正式建立了相应的管理办法。经过几年的努力，各单位组织机构体系逐步健全，决策议事机制逐步建立，制度建设不断完善，管理信息化水平不断提升。为进一步提升内部控制整体水平、提高风险防范能力和管理效能，中科院于 2018 年编制了《中国科学院院属单位内部控制手册编制指引》，指引突破了传统业务内部控制的观念，坚持“问题导向、抓住关键、与时俱进”的原则，从单位层面和业务层面如何构建完整的内部控制制度进行了系统的阐述。指引中提出了内部控制管控工具、组织机构及岗位职责各业务环节的风险分析及防控说明，希望能够有效促进院属单位在较短时间内形成规范的中科院内部控制体系：中科院单位层面内部控制具有全面性特征，一是全过程控制，即对事业单位以资产管理活动为核心的各项活动进行全面控制；二是全员控制，即对全体员工进行控制。从业务层面来看，将中科院内部控制业务细分为九部分，各部分都能与资产管理紧密结合。预算业

务控制包括财政资金预算执行、内部预算编制、部门预算编制以及预算绩效评价控制。中科院通过内部控制的建立，加强了对国有资产管理从入口到出口的全流程管理的规范化、制度化的全覆盖监管，有效地提升了国有资产管理标准。

2021 年初，中科院条件保障与财务局作为国有资产主管部门，启动了对本部门资产管理的内控研究工作并制定了《中国科学院事业单位国有资产内部控制管理暂行办法》，该办法详尽地对资产内控提出了明确的可为与不可为。在依据、定义、适用范围、控制目标、院职责、单位责任等一系列权责利的划分基础上，通过国有资产配置、固定资产、材料低值易耗品使用、无形资产（土地、软件、著作权等）、盘点清查及安全、资产处置以及信息公开与报告七个方面进行了详细的风险点梳理并提出管理要求，有力地加强了中科院国有资产管理内控机制。

■ 提质增效，扎实提升国有资产使用效益

中科院作为国家国有资产占有、使用的重要部门，对不断探索如何提高国有资产的使用效益具有责无旁贷的重要责任。通过国有资产开放共享和盘活调剂，不仅合理地减少了财政国库的年度支出压力，而且有效地提升了财税的效益，即科研成果产出，降低了国有资产的闲置浪费。

（一）构建院所两级中心技术体系，推进大型科研仪器设备开放共享

为充分发挥国有资产使用效益，提高大型

科研设备、科研仪器设备使用效率，中科院于2008年召开了全院首次技术支撑系统工作会议，在全院范围内启动部署了以科研设施、科研装备向院内外全面开放共享的目标，整合并建设公共技术支撑系统的工作。2009年，中科院通过顶层设计，出台了《中国科学院技术支撑系统建设实施方案》，通过构建院所两级中心技术体系，推进大型科研仪器设备开放共享，强调体制机制建设，以科研装备和技术队伍建设为抓手，逐步建立了以院级大型仪器区域中心（简称区域中心）和所级公共技术服务中心（简称所级中心）为基本模式的全院技术支撑体系。目前，已先后规划建设了十多个区域中心和近百个所级中心。两个中心的实质是统筹管理通用和专用科研仪器设备，在满足本单位科研任务的基础上，依托“中国科学院仪器设备共享管理系统”，逐步实现了全院、全社会范围跨所、跨区域的仪器设备用户预约使用、仪器管理员审核、仪器操作和使用数据统计的实时操作和实时响应，并辅之以相关管理和操作的服务。数据显示，中科院50万元以上的科研仪器三年平均使用机时为2000多小时/台，平均使用效率近140%，总共享率超过45%。院所两级中心的建设和发展，有效地整合集中了中科院科技资源，大大提升了仪器设备的使用率和开放共享程度，在优化资源配置、实验方法和实验技术创新、促进重大科技成果产出以及服务区域发展等方面发挥了重要作用。

（二）持续推动重大科技基础设施开放共享

中科院重大科技基础设施是我国国有资产的重要组成部分，其作为科学技术发展的重要手段和研究平台，对越来越多的学科领域产生

深刻的影响，对满足国家重大战略需求发挥着越来越重要的作用。从世界上最大的射电望远镜，到世界第四的散裂中子源，再到亚洲第一个P4实验室，涉及包括时间标准发布、遥感、粒子物理与核物理、天文、同步辐射、地质、海洋、生态、生物资源、能源和国家安全等众多领域，中科院已经形成较为完善的重大科技基础设施体系，并已经在北京、上海、合肥、粤港澳大湾区等地区形成了重大科技基础设施集聚区。

为落实《国务院关于国家重大科研基础设施和大型科研仪器向社会开放的意见》《国家重大科研基础设施和大型科研仪器开放共享管理办法》等有关管理办法，切实推动国家重大科研基础设施和大型科研仪器的开放共享，中科院相应制定了一系列关于大科学装置和设施的管理规章制度。2015年，中科院正式组建了“中科院重大科技基础设施咨询委员会”，该委员会主要是从顶层设计层面对中科院所属的大科学装置和设施进行应用技术拓展、运行维护管理、共用共享考核及建议咨询决策等作出指导。各设施运行管理主体也已先后制定了大科学装置开放共享管理制度或细则，不断完善仪器设备运行、维护制度，提高开放共享服务水平。同时，以信息化建设为抓手，为社会公众搭建平台，为国家各类政府部门、社会各类科研院所和公司企业建立起畅通的集预约使用、技术交流、规范管理、数据应用、成果实现及科普宣传等多项功能为一体的体系。

总结起来，中科院重大科研基础设施开放共享管理呈现如下几个特点。一是制度先行，建章立制。中科院通过制定《中国科学院重大科技基础设施管理办法》等一系列的管理办法，

明确重大科技基础设施的管理要求。二是建立了用户管理和课题审核制度。相对于广泛的科研需求而言，重大科研基础设施属于稀缺科技资源，对稀缺科技资源的使用需要采取对用户和课题进行评估审核的方式，优先支撑重大前沿课题，从而保证重大科研基础设施的利用效率。三是建立了内部考核制度。重大科研基础设施建设投资大，运行成本也很高，能否保证运行质量和成果产出效率是管理的核心。不少重大科研基础设施建设单位都建立了设施运行计划管理和考核制度，定期对设施运行情况进行考核，从而保证设施的高效运行。四是建立了宣传推广制度。重大科研基础设施是国家科技发展的重器，对重大科研基础设施特点和重大成果的宣传推广，有助于让科学界乃至社会大众认识了解国家重要的科技资源，有助于重大科研基础设施的发展。

（三）切实落实国有资产盘活调剂工作

为切实提高资产使用效率、深入贯彻落实《财政部关于盘活行政事业单位国有资产的指导意见》有关精神，中科院下发《中国科学院条件保障与财务局关于转发〈财政部关于盘活行政事业单位国有资产的指导意见〉的通知》（以下简称《通知》），建立了资产盘活调剂的有效机制。《通知》要求院属单位建立资产内部调剂使用管理机制，对于本单位内部各部门存在闲置、利用效率较低的资产及待报废但仍具有利用价值的资产，应优先在单位内部进行调剂使用；对于不能在单位内部调剂使用的，应积极开展院内调剂。单位应将闲置、利用效率较低、因技术原因需要更新但仍有使用价值的，以及原值 50 万元（含）以上且具有使用价值的待报

废资产相关信息在院资产财务信息管理平台进行公示，寻求再利用。对于不能在院内单位间调剂使用的，应积极开展部门间调剂。单位应将闲置、利用效率较低、因技术原因需要更新但仍有使用价值的，以及原值 10 万元（含）以上且具有使用价值的待报废资产相关信息录入财政部资产调剂 App。信息匹配成功后，通过无偿划转方式办理资产划转审批手续。截至目前，中科院已开展多项向其他部委、高校以及院内单位之间的资产盘活调剂。

■ 简政放权，主动优化激发资产管理活力

近十几年来，中科院不断探索国有资产管理的体制机制，同时通过制度层面推行国有资产管理的简政放权，明确主管部门和单位的主体责任，放管结合，管理优化，下放权限，缩短管理流程。根据房屋、土地、车辆等不同资产类别以及资产使用、处置等不同资产管理事项的实际情况，简化和下放给事业单位及所属企业国有资产管理事项权限，加快推进管理部门的职能转变，提高政府服务效能。例如，提高国有资产处置审批额度、开放无形资产对外投资评估和股权要求等，确保“从财政部接得住”“向研究所放得下”。同时，进一步强化主管部门综合管理和监督检查职责，创新和完善事中事后监管。G

张 渤

中国科学院大学

马 锋

中国科学院条件保障与财务局