

# 关于中央级事业单位财务资产及对外投资管理问题的思考

李明太

(水利部综合事业局,北京 100053)

**摘要:**着重分析了作为中央级事业单位目前财务资产管理方面存在的问题,研究了事业单位改革与发展的前景,提出了中央级事业单位做好财务资产管理工作的建议。

**关键词:**中央级事业单位 财务资产 对外投资管理

中图分类号:F830.593

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2011)05-0010-03

由于机构规模、作用发挥以及其他历史原因,我国事业单位在整个国民经济和社会发展中占有比较重要的地位。同时,由于各方面的原因,事业单位在改革和发展中也遇到种种困难,其改革相比政府机关和企业的改革更难一些。相当部分事业单位职能界定和经费取向,处在一种似政非政、似企非企的夹缝中,改革和发展处在两难境地。中央级事业单位从经费保障情况来看,在预算总规模上基本能满足需求,但结构上却不尽合理。而地方上大多数的事业单位经费保障都相当困难,有的事业单位甚至人员经费都成问题。本文主要关注中央级事业单位的财务资产及对外投资管理问题。

## 1 财务资产管理存在的问题

### 1.1 预算编制方面

从预算管理的原则来看,目前的事业单位分为全额拨款、经费补助和经费自理 3 种类型。按道理讲,不同类型的预算管理单位,预算编制方式、预算规模、预算执行、项目组织实施、开支范围应该有所区别。但是从目前实际操作的情况来看,差别仅在人员经费的核定,项目经费包括资产购置基本上没有差别。

由于没有按照业务和人员的定额标准进行,导致部门预算编制精细化、科学化程度不高,特别是项目预算的核定、资产的购置存在一定的盲目性。每年的预算编制基本上都是预算编制人员和主管领导凭感觉操作,所谓专家评审基本上是走过场。基本建设投资是国家预算的重要途径,资金量相对较大,但从目前情况来看,基本建设预算却游离于财政预

算管理之外,预算编制非常粗糙,远远落后于部门预算的深度<sup>[1]</sup>。

### 1.2 预算管理及执行

对预算的编制及执行缺乏科学有效的评价机制也是造成预算编制工作科学性较差的原因之一。由于对预算的检查重点都放在了支出进度、资金使用是否与预算一致等方面,因此没有人关心预算编制是否科学合理。上级单位主要关心钱花得怎么样,却很少关心钱要得合适不合适。每年强调预算支出进度也是预算工作的误区,这样极易造成突击花钱,不讲程序,不讲效率,甚至出现乱花钱和腐败现象。

### 1.3 资产配置方面

目前的中央级事业单位类型很多,分布很广,管理体制十分复杂。有的单位成立于 20 世纪六七十年代,也有的是进入 21 世纪才成立的,经济基础不一样,所占有的资产量差距也很大。由于资产配置没有统一标准,单位之间存在严重的苦乐不均,国家统一调配也很难操作。每年的预算编制很少有人考虑资产存量情况,导致重复配置、闲置浪费、利用率低下的问题非常普遍<sup>[2]</sup>。特别是对于近年来财政项目,包括基本建设项目中的资产购置,基本上没有考虑存量资产的情况,有一定的盲目性,甚至产生“不买白不买”的思想。

### 1.4 对出资企业的监管方面

长期以来,由于历史、经费、人员和业务发展的原因,绝大多数事业单位都办了一些企业,有的企业已经有一定的规模和实力。但是,由于出资主体的事业单位性质,因此对企业的监管基本上沿袭了传

统的事业单位内部管理模式,根本不能适应现代企业管理的要求,人事、分配、奖惩制度严重滞后,科学、有效、通行的企业考核评价机制没能建立起来。

### 1.5 国家对事业单位办企业的管理政策

近年来,国家针对事业单位出资办企业在对外投资、资产处置和投资收益等方面进行了严格的管理。事业单位对外投资,重大经济活动均需履行上报审批手续。事业单位在进行对外投资和资产处置活动中需要遵守这方面的政策,但作为企业的股东单位又要适应市场竞争的要求。这种管理体制给事业单位办企业带来一定的影响。

## 2 如何切实做好财务资产管理工作

### 2.1 切实把握业务发展趋势,提高预算编制准确性

要提高预算编制的准确性,改变传统的“基数加增长”的经费分配模式。从源头抓起,包括人员费用、管理费用和项目费用,继续推进预算精细化、规范化,特别是要切实做好基本建设和专项业务支出预算的细化工作。对于基本建设资金,要下大力气,切实提高预算准确率,并密切关注支出情况和项目竣工验收工作。

### 2.2 研究建立资产配置标准,推进预算管理 with 资产管理相结合

业务性资产占用标准,是与业务的发展密切相关的,具有特殊性,财政部门不可能制定统一的标准,该标准只能由各部门自己制定,然后由财政部门认可。因此,要划分现有资产中一般管理性资产和业务性资产的界限,分别进行登记管理。在此基础上,根据业务发展的实际情况优先制定业务用(专用)资产的配置标准,力争得到财政部的认可,优先划分业务用资产的规模和配置,提前应对资产管理与预算管理相结合带来影响业务发展的不利因素。

与此同时,要从审批、购置、验收、使用等多个环节做好工作,努力为下一步预算管理与资产管理结合打好基础<sup>[3]</sup>。

### 2.3 全资(控股)企业日常和投资支出引入预算管理

目前,不少事业单位所办的企业资金管理相对粗放,计划性不强,其收入支出尚未纳入预算管理。可以考虑将国家部门预算管理的手段引入企业。企业每年制定自身的收支预算,并履行必要的审批程序。预算收入不仅包括分红收入、资产处置收入和其他收入,还包括银行贷款或其他方式的融资。预算支出不仅包括日常人员和管理工作的支出,还包括对外投资等资本性支出。

### 2.4 强化企业财务监督,防范出资企业财务风险

可采取派驻财务总监等多种方式强化对出资企业的财务监督。在财务资产管理任务重、所办企业资产规模大的事业单位设置总会计师岗位;在各层级的全资(控股)企业中设置总会计师岗位;向全资及控股企业委派财务总监,向投资额较大的参股企业委派财会人员参与管理。全资(控股)企业对其控股子公司也要加大财务监督力度。在条件允许的情况下,可采取会计委派制的方式。对一些散、小、规模以下的企业,可采取集中核算、财务代管、委派财务管理、委托审计等方式进行财务监督。

## 3 提高对外投资企业经济效益,切实提高事业单位发展能力

### 3.1 严格对外投资决策审批程序,提高对外投资效益

针对国家强化事业单位对外投资管理的实际,从建立健全国有资产出资人制度、投资风险约束机制、科学的投资决策制度入手,进一步完善投资决策规则和程序,针对不同的投资项目类型和资金运用方式,确定相应的管理办法,逐步实现投资决策程序的科学化、制度化和规范化。加大防范企业对外投资、对外担保、关键性资产抵押、不良资产处置等易发经营风险和法律风险行为的力度。

### 3.2 切实履行出资人职责,严格履行国有资产保值增值的监管责任

财务资产管理部门要履行企业财务监督的责任,要从人员、事权方面进一步加强对对外投资企业的管理,严格履行国有资产保值增值的监管责任。

对外投资控股企业要建立有序规范向出资人分配利润的机制。对于参股企业,也要通过股东代表,及时了解和掌握企业的经营状况,尽可能多地取得分红收益<sup>[4]</sup>。

### 3.3 加强和改进企业考核评价机制

要不断完善企业效绩评价考核体系,明确企业经营者的考核指标,强化投资收益等重大事项决策管理。一方面要从股东的角度出发,督促企业强化管理、提高效益,进行年度和任期考核,另一方面要从行业的角度出发,对企业的盈利能力、资产营运能力、偿债能力、发展能力和社会贡献进行评价,判断其在行业和市场中的位置,掌握其实际的经营状况。人事部门要将企业考核评价结果作为企业负责人任免的依据或重要参考。

### 3.4 强化对派出人员的管理,切实维护出资人利益

事业单位要建立对企业领导人员的管理制度,对企业领导人员的行为进行规范;对控股、参股企

业,要建立对所派股东代表、董事、监事进行管理的制度,督促其履行职责,在股东会、董事会、监事会上贯彻派出单位意图,保障企业管理重要信息渠道畅通<sup>[5]</sup>。要研究出台适合实际的事业单位人员兼职管理办法,对兼职条件、兼职薪酬等进行规范。

### 3.5 建立与市场经济相适应的财务资产和经营管理人才队伍

要把组织考核推荐和引入市场机制、公开向社会招聘结合起来,优化财务资产管理队伍,现有员工的培训要经常化,既注重学历教育,也注重非学历教育,不断提高员工的专业水平,紧跟市场发展进程;要着力培养和打造财务资产管理业务带头人,包括会计领军人才、注册会计师、证券分析师和专业研究人员,构建适应市场要求的经营管理人才队伍,并努力完善经营业绩与个人收入挂钩的薪酬分配体系。

### 参考文献:

- [1] 财政部. 行政单位国有资产管理暂行办法[EB/OL]. [2006-05-30]. [http://www.gov.cn/gongbao/content/2007/content\\_660528.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2007/content_660528.htm).
- [2] 财政部. 事业单位国有资产管理暂行办法[EB/OL]. [2006-05-30]. [http://www.gov.cn/gongbao/content/2007/content\\_660534.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2007/content_660534.htm).
- [3] 张红兵. 水利国有资产管理体制改革思路[J]. 中国水利, 2003(12.A): 29-32.
- [4] 郑通汉. 改革中央水利国有资产管理体制的理论思考[J]. 中国水利, 2003(1.A): 39-45.
- [5] 田圃德, 伊志宏. 关于我国事业单位改革的思考[J]. 财政研究, 2006(2): 57-59.

(收稿日期 2011-06-08 编辑 陈玉国)

## 《水利经济》征订启事

中国科技核心期刊      RCCSE 中国核心学术期刊  
全国水利系统优秀期刊      全国农业系统优秀期刊

(邮发代号 28-252, CN32-1165/F, 双月刊)

《水利经济》是由河海大学与中国水利经济研究会共同主办的以技术性为主、兼顾学术性和管理性的科技期刊。《水利经济》于1983年创刊,是全国唯一的水利经济研究方面的专业性期刊。主要刊登内容:水经济学理论;水权、水市场与水价研究;水利工程建设中的经济效益、社会效益和环境效益评价与分析;水利工程经济评价和财务评价;水利工程资本运作与费用分摊研究;水利工程管理研究以及水利事业和水利建设的体制改革研究;水库移民经济研究;水利旅游;农业经济与管理研究;生态与环境经济研究;生态建设领域中的水资源可持续发展研究等。主要读者对象:从事水经济、水利水电技术、经济管理、生态、环境、农业经济与管理工作的技术人员、科研人员、管理人员以及高等院校师生。

订阅办法:读者可通过邮局订阅,也可直接向编辑部订阅。2012年每期定价10元,全年6期共计60元。

编辑部地址:南京市西康路1号 河海大学《水利经济》编辑部 邮政编码 210098。

电话/传真 025-83786350 E-mail: [jj@hhu.edu.cn](mailto:jj@hhu.edu.cn) 网址: [kkb.hhu.edu.cn](http://kkb.hhu.edu.cn)