

农业科研事业单位实施国有资产管理 暂行办法的几点意见

杨兰根¹, 付小燕¹, 廖元柱¹, 刘修礼²

(1. 江西省农业科学院, 江西 南昌 330200; 2. 江西财经大学经济与社会发展研究院, 江西 南昌 330200)

摘 要 财政部 2006 年出台《事业单位国有资产管理暂行办法》(以下简称“新《办法》”), 将农业科研事业单位国有资产分离, 实行分级、分类管理, 对推动农业科研事业单位国有资产的合理配置和有效利用等具有重要意义。作者就新《办法》体系如何更加科学、合理, 更好地发挥作用提出自己几点意见。

关键词 事业单位 国有资产 固定资产管理 办法

财政部 2006 年出台了两个办法:《行政单位国有资产管理暂行办法》财政部令第 35 号、《事业单位国有资产管理暂行办法》财政部令第 36 号(以下简称“新《办法》”), 将农业科研事业单位国有资产分离, 实行分级、分类管理, 并明确了财政部门对农业科研事业单位资产的综合管理职能。新《办法》于 2006 年 7 月 1 日开始执行。通过改革, 推动农业科研事业单位国有资产的合理配置和有效利用, 建立健全农业科研事业单位国有资产管理、监督机制, 规范资产管理行为, 确保国有资产安全完整, 促进“收支两条线”管理规定的落实和公共财政制度的建立, 在制度上消除部门之间由于国有资产占有的不平等造成的分配不公, 从源头上预防和治理腐败。这标志着我国事业单位资产管理工作进入了一个崭新的阶段, 将对我国的社会主义市场经济体制及节约型社会、和谐社会建设产生深远的影响。但理顺全国行政事业单位国有资产管理体制仍需逐步过渡, 为使新《办法》体系更加科学、合理, 更好地发挥其作用, 现就此问题谈点意见。

1 国有资产实行国家统一所有, 政府分级监管, 单位占有、使用的管理体制

农业科研事业单位国有资产管理体制存在划管模式的弊端。省院级农业科研事业单位国有资产是

以业务和行业性质进行划管的方式实行归口管理的。即农业科研事业单位计划财务处负责全院国有资产价值量的管理, 以下部门分别对实物量进行管理, 即后勤处(总务处)对房屋, 建筑物, 土地及行政, 后勤办公设备, 家具管理; 开发处(原生产处)管理房屋, 建筑物的在建工程, 对经济实体进行管理; 情报所管理图书资料; 各研究所对科研设备管理。这种国有资产的价值量由计划财务处管理, 而实物量又由其他相关的部门管理的模式, 在很大程度上形成了价值量与实物量的管理脱节, 是“报损销账”、“以账管物”的多头管理模式。上级国有资产部门和内部审计部门进行审计检查时, 也基本上是以账对物进行审计的, 无可非议。以业务和行业划管的方式, 以账管物的办法是一种基本、有效的管理模式, 但也存在很多不足的方面。总之, 划管的模式是流于形式的管理, 没有真正形成责、权、利的管理手段, 往往形成“你购物来我记账”、“你报损来我销账”、“你不报物、报损我不记账”、“报损不报账”、“销账”等现象, 出现账实不符, 账账不符, 造成国有资产严重流失。在这种管理模式下一般没有一个全面具体负责的资产管理, 筹划者。国有资产管理职责界定不清, 认识不统一, 管理目标不明确使得立法落后, 制度不全, 开展工作存在“谁都负责, 谁都不负责”的现象^[1]。农业科研事业单位固定资产要实

行“统一领导、归口管理”的办法进行管理^[2]。

农业科研事业单位国有资产管理实行什么样的管理体制,《办法》中已明确规定:事业单位国有资产是指事业单位占有、使用的,依法确认为国家所有,能以货币计量的各种经济资源的总称,即事业单位的国有(公共)财产。事业单位国有资产包括国家拨给事业单位的资产,事业单位按照国家规定运用国有资产组织收入形成的资产,以及接受捐赠和其他经法律确认为国家所有的资产,其表现形式为流动资产、固定资产、无形资产和对外投资等。事业单位国有资产管理活动,应当坚持资产管理与预算管理相结合的原则,推行实物费用定额制度,促进事业资产整合与共享共用,实现资产管理和预算管理的紧密统一;应当坚持所有权和使用权相分离的原则;应当坚持资产管理与财务管理、实物管理与价值管理相结合的原则。事业单位国有资产实行国家统一所有,政府分级监管,单位占有、使用的管理体制^[3]。

我国行政事业单位很长一段时期参照执行的是1995年4月国家国有资产管理局、财政部正式颁布的《行政事业单位国有资产管理办法》。长期以来,许多省份的科研单位资产管理处于若有若无的状态。据资料,全国31个省市的农科院设立专门国有资产处的仅1/5。一些有管理职能的单位大都将资产管理的岗位设在计财处,也有的省农科院将职能设在行政后勤处,一般没有一个全面具体负责的资产管理者、筹划者。国有资产管理职责界定不清,认识不统一,管理目标不明确使得立法落后,制度不全^[4],明显的是制度落后于现实的矛盾^[5]。在国内,随着财政部(财政部令第36号)《事业单位国有资产管理暂行办法》的颁布实施,目前增加了对事业资产实行国家统一所有,政府分级监管,单位占有、使用的管理体制的新规定,由于新《办法》颁布实施不久,国内对固定资产管理机构及其职责与新《办法》研究也是刚刚起步,通过对国内有关的学术刊物、国际国内有关学术会议的文章进行分析。

建议并细化主管部门国有资产管理体制,特别是细化固定资产管理机构及其职责。

1.1 设立机构

必须建立专门的国有资产管理机构,专门负责国有资产的管理。

1.1.1 方案一

为切实加强领导,保证农业科研事业单位国有资产管理工作的扎实、有效、顺利进行,农业科研事业单位有必要成立“院国有资产管理工作领导小组”组织领导,院计财处是全院国有资产管理的职能部门,其主要管理部门为计财处国有资产管理办公室(简称“国资办”),并抽调有关部门的同志参与办公室工作。国资办对农业科研事业单位全院固定资产实施统一监督管理。院国有资产管理工作领导小组由院领导、计财处、监察室及相关单位负责人组成,院党政领导亲自担任组长,财务处处长担任办公室主任,负责指导和监督院机关各处(室)、各研究所国有资产管理工作。采取以资产预算管理与经费预算管理相结合、以政府采购和年度预算相结合的农业科研事业单位预算办法。在编制预算支出申报的同时,与院构建仪器设备共享平台实施计划相结合,增加填报资产购置计划。年度部门预算编制前(指“一上”前),农业科研事业单位资产管理部门会同财会部门审核资产存量,提出下一年度拟购置资产的品目、数量,测算经费额度,报主管部门审核。主管部门根据农业科研事业单位资产存量状况和有关资产配置标准,审核、汇总农业科研事业单位资产购置计划,报同级财政部门审批。

农业科研事业单位有必要成立“院政府采购管理工作领导小组”组织领导,院政府采购领导小组由院领导、计财处、监察室及相关单位负责人组成,负责院政府采购重大事项的决策和指导全院政府采购工作的正常开展。政府采购领导小组办公室设在院计财处,并抽调有关部门的同志参与办公室工作,负责政府采购日常工作。院政府采购专家库由相关处(室)负责人和各专业(学科)负责人或带头人组成,主要负责对每一采购事项进行评标和确定中标单位。院内政府采购除省采购办批准由政府采购中心集中采购项目外,属单位采购和分散采购的事项均由院采购领导小组负责办理采购,包括政府集中采购的协议供货产品,定点服务项目,经批准实行部门采购和分散采购的项目。

1.1.2 方案二

明确职能,成立院国资处,院国资处是全院国有资产管理的职能部门。国资处与计财处、后勤处、开发处、各单位进行明确分工。可以下设:

(1) 政府采购科, 负责政府采购日常工作。院内政府采购除省采购办批准由政府采购中心集中采购项目外, 属单位采购和分散采购的事项均由政府采购科办理采购, 包括政府集中采购的协议供货产品, 定点服务项目, 经批准实行部门采购和分散采购的项目。(2) 投资科, 负责“非转经”资产的管理、监督。(3) 知识产权科, 负责无形资产、专利的管理。(4) 综合科, 负责制度建设等相关国资综合性事务的管理。

1.2 细化固定资产管理机构及其职责

1.2.1 农业科研事业单位固定资产管理应当实行“统一领导, 分级管理”的办法进行管理。农业科研事业单位国有资产管理领导小组(以下简称国资领导小组)统一领导农业科研事业单位固定资产管理工作。国有资产管理处(以下简称国资处)作为农业科研事业单位固定资产的一级管理机构, 负责农业科研事业单位仪器设备、家具、院属房屋及构筑物等固定资产的综合管理(图书由图书馆负责日常管理), 对各单位固定资产管理情况进行指导、检查和考核, 并向国资领导小组报告。资产使用单位作为农业科研事业单位固定资产的二级管理机构, 负责该单位固定资产的日常管理。单位主要行政负责人对本单位固定资产管理工作负责, 并根据固定资产规模配备思想素质好、责任心强的专(兼)职资产管理员, 确保所管固定资产的安全、完整。资产管理员要力求稳定, 工作发生变动时必须完备交接手续, 并报国资处备案。

1.2.2 各单位负责专用设备管理和操作人员的技术培训, 建立健全专用设备的操作、维修、保养、检验等管理制度。对技术复杂、精密度高的仪器设备的操作人员, 应经考核合格后, 方可上岗。

1.2.3 农业科研事业单位实行固定资产管理岗位责任制, 明确相关部门和岗位的职责权限, 在固定资产投资预算、购置、验收、付款、使用、处置等管理环节中, 应当做到职责明确、相互制约、手续完备。

2 国有资产处置收入上缴财政专户管理

要明晰资产产权关系, 必须开立财政专户。本级审批权限以内的资产处置权限还应该进行细化, 特别对接重新部署好全国事业单位开立财政专户, 以促进“收支两条线”管理规定的落实。新《办

法》关于农业科研事业单位国有资产处置收入的上缴财政专户管理没有配套的重新部署加以对“收支两条线”管理规定的严格操作执行。

农业科研事业单位资产存在产权关系不清, 不开立财政专户的问题。鉴于事业单位国有资产收益已经成为各部门、各单位政策外津贴发放的一个主要来源, 有些单位没有将重点放在抓好收益管理上。一是由于农业科研事业单位类型多、收入来源多元化, 而农业科研事业单位改革的总体方案尚未出台, 为避免影响农业科研事业单位组织收入的积极性, 目前还难以对农业科研事业单位国有资产收益全部实行“收支两条线”管理, 需要结合农业科研事业单位不同类型和收入的不同性质进行研究。二是新《办法》目前还难以对农业科研事业单位国有资产收益全部实行“收支两条线”管理, 需要结合农业科研事业单位改革的进程, 按照激励和约束并重原则, 研制具体的管理办法。三是农业科研事业单位国有资产的出售等处置收入实行“收支两条线”管理, 这一点《办法》中已明确。但有些单位不懂这一关键点, 老思想、老观点, 认为只要把处置收入上交单位财务账就行了, 资产产权关系理不清, 不开立财政专户。

建议明晰资产产权关系必须开立财政专户。国有资产收益包括国有资产有偿使用收入和国有资产处置收入, 应根据管理的需要, 相应分别实行纳入单位预算统一管理。但事业单位国有资产的出售等处置收入在扣除相关税费、评估费、拍卖佣金等费用后, 必须实行“收支两条线”管理, 这一点《办法》中已明确。主管部门在审批规定限额以下的资产处置事项后, 按照《事业单位国有资产管理暂行办法》的要求, 切实履行资产处置收入上缴的监管, 将资产处置收入及时、足额上缴财政专户。农业科研事业单位国有资产处置收入和残值收入归国家所有, 按照非税收入管理的规定, 必须实行“收支两条线”管理, 必须全额、直接缴入财政专户, 按照收缴分离的原则, 实行银行代收制。执收单位根据银行盖章的缴款凭证, 登记辅助账。资产处置收入主要通过非税收入和部门预算返还原占有单位, 用于单位资产的更新、维护、改造和管理费用等。无论是无偿调拨、捐赠、出售、转让, 还是以报废或报损方式处置国有资产, 农业科研事业单位均应根据财政国有资产管理部资产处置批

复文件或实际交易价格,按规定程序调整资产,资金账目,并办理资产产权变动登记。因此,农业科研事业单位还必须做好开立财政专户的国有资产管理基础工作(或者是还必须做好与主管部门财政专户对接的国有资产管理基础工作),才能保证农业科研事业单位资产处置收入及时、足额上缴同级财政专户或者国库,实行“收支两条线”管理,才能对农业科研事业单位资产处置收入实行规范化管理。

建议根据新《办法》规定实行资产处置审批制度。资产处置环节是资产管理的关键,如果处理不当就容易造成资产管理的漏洞。一方面,要做好盘盈盘亏资产的处置审批。财务部门经常对资产账面数和实际数进行清理盘点,对盘盈盘亏的资产要及时做出处理。另一方面,对待处置资产,除按农

业科研事业单位国有资产有关规定逐级报批外,对本级审批权限以内的资产处置权限还应该进行细化,从价值表现形式上,要按资产账面原值设置复合审批权限,从审批级别上,设置由单位党委、单位领导、资产使用部门、财务部门分级负责的审批制度,提高资产处置环节的透明度,避免资产处置环节的“暗箱”操作。

建议根据新《办法》规定财政部重新部署全国事业单位开立财政专户,这样开立财政专户后农业科研事业单位资产处置收入能及时、足额上缴同级财政专户或者国库,实行“收支两条线”管理。有利于农业科研事业单位对资产处置收入进一步规范管理和进一步加强监管,以促进“收支两条线”管理规定的落实。

参考文献

- 1 付小燕.农业科研事业单位国有资产管理的思路.农业科研经济管理,2007,(4)
- 2 李明安,詹静涛.事业行政财务管理.北京:科学出版社,1998
- 3 财政部令第36号.事业单位国有资产管理暂行办法.2006-05-30
- 4 赖福金.创新思路加强农业科研事业单位国有资产管理工作.农业科研经济管理,2006,(1)
- 5 付小燕.“与时俱进”做好财务会计管理和核算.农业科研经济管理,2008,(2)

SUGGESTIONS ON STATE - OWNED ASSET ADMINISTRATION TENTATIVE MEASURES FOR AGRICULTURAL RESEARCH INSTITUTES

Yang Langen, Fu Xiaoyan, Liao Yuanzhu, Liu Xiuli

(1. Jiangxi Academy of Agricultural Sciences, Nanchang 330200;

2. Economic and Social Development Research Institute of Jiangxi Finance and Economic University, Nanchang 330200)

Abstract Ministry of Finance promulgated the State - owned Asset Administration Tentative Measures for institutions in 2006 (new Measures for short) in which the state - owned assets of agricultural research institutions were separated and were administrated by classification. It had important significance in promoting the state - owned assets rational allocation and effective utilization. The authors in this paper made their own observations on how the new "measures" can be more scientific and reasonable.

Keywords Institutions; State - owned assets; Asset administration; Measures