

加强和规范中央级农业科研单位所办非企业法人单位财务管理的几点思考

张士安

(中国农业科学院财务局, 北京 100081)

摘要 非企业法人在我国高校、科研院所等领域广泛存在。中央级农业科研单位为加快自身发展举办非企业法人单位,取得了明显成效。由于这类法人单位的管理没有完备的制度体系作为依据,财务管理方面的问题较多。文章从制度层面梳理了该类法人单位在财务管理方面存在的问题,从完善法人治理结构、强化监督管理、加强内部控制、明细财务管理模式等方面提出了加强管理的建议,为该类法人单位加强财务管理提供了借鉴和参考。

关键词 中央级农业科研单位 非企业法人 财务管理

近几年来,部分中央级农业科研单位为加快发展,或自身出资、或与地方政府共建、或与企业等主体共同组建成立了一些独立的非企业法人单位,如地方研究院、研究所、科技中心等,这些单位形式多样,一般都定性为事业单位。这些单位充分利用中央、地方和社会3方面的积极性,整合资源,管理灵活,为中央级农业科研单位的发展做出了一定贡献,由于此类单位与预算单位及企业存在区别,没有完备的制度体系作为治理依据,财务管理方面的问题较多,需要从制度层面梳理明确其管理模式,既不能管死,又要管到位,促进其健康发展。

1 非企业法人单位存在的主要问题

受预算管理、地域管理要求等因素影响,非企业法人单位的财务资产管理存在以下问题。

1.1 管理关系不明晰

对于事业单位利用自身货币资金、无形资产或其他资产兴办非企业法人单位的行为,财政部有关事业单位财务制度和国有资产管理体制没有明确规范的管理规定。中央级农业科研单位与企业共同出资兴办的具有事业单位性质的地方科研院所,冠名中央级农业科研单位,其产权属于双方共有,此类单位不同于出资成立公司,无法依据《公司法》等法律规定,按照出资比例等确定单位内部治理规范和要求进行管理。中央级农业科研单位与地方政府共同举办的科技中心,冠名中央级农业科

研单位,其产权应属于双方共有,但不能明确细分谁拥有具体数额,实际管理权是中央级农业科研单位。由中央级农业科研单位业务主管、地方政府某事业单位出资举办的地方科技中心,虽然事业单位法人证书登记的举办单位为当地政府部门某事业单位,但实际管理权是中央级农业科研单位。因此,这种双重管理的体制,如果其管辖关系不清晰,容易导致管理责任不明确。

1.2 产权关系不明晰

《事业单位财务规则》第四十四条规定:“对外投资是指事业单位依法利用货币资金、实物、无形资产等方式向其他单位的投资”。事业单位对外投资一般是为了取得投资回报,这种可以是对其他事业单位的投资,也可以是对企业的投资^[1]。因而,部分事业单位把出资设立非企业法人单位当成是一种对外投资行为。由于非企业法人单位是非营利性事业单位,不能像企业那样向出资主体上交利润和分红,中央级农业科研单位一般都没有按照“投资”进行会计记录和核算。财政部2016年发布《政府会计准则第2号——投资》、2017年发布的《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》(财会[2017]25号)、2018年发布的《关于印发科学事业单位执行〈政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表〉的补充规定和衔接规定的通知》(财会[2018]23号)均没有对该出资行为的账务处理做出明确的规定。但是,2018

年财政部发布的《关于印发高等学校执行〈政府会计制度—行政事业单位会计科目和报表〉的补充规定和衔接规定的通知》(财会〔2018〕19号)中对“关于出资成立非企业法人的账务处理”明确规定:高等学校经批准出资成立非企业法人单位,如教育基金会、研究院等,应当借记“其他费用”科目,贷记“银行存款”科目;同时,借记“其他支出”科目,贷记“资金结存—货币资金”科目^[2]。据此,事业单位出资设立非企业法人的行为不是投资行为。这样就带来一个问题:中央级农业科研单位出资设立的非企业法人单位,尤其是多个主体共同出资设立的非企业法人单位的财务报告如何反映?所形成的资产如何体现?如果这个问题不处理好,产权关系就不清晰,对非企业法人单位及其财务资产的管理就难以规范。

1.3 财务资产数据“遗漏”“重复”

由于产权关系和管理关系不明晰,导致部分中央级农业科研单位所办的非企业法人单位的预算、决算和财务报告,应向谁报送或应纳入谁的编制体系没有明确的规定。有的非企业法人单位的财务资产没有纳入任何一方预算决算进行管理,其财务报告未并纳入任何一方政府财务报告编制体系;有的非企业法人单位的财务资产可能会分别纳入共建各方预算决算进行管理,其财务报告分别并入共建方政府财务报告编制体系;有的非法人单位实行的是事业单位企业化管理,执行的是企业会计制度,既不能按事业单位的财务规则也无法依据《公司法》相关会计原则按照股权比例确定应纳入合并的单位,其财务资产报告可能会出现未纳入任何出资方合并、或全部纳入某一出资方合并、或分别纳入出资方合并,从而出现遗漏财务资产数据或虚增财务资产数据的现象。

1.4 经费来源不稳定,财务管理不规范

中央级农业科研单位所办非企业法人单位一般是指由地方政府批复设立的“三无”(无编制、无级别、无固定人员经费)事业单位。单位成立之初,虽然中央级农业科研单位和地方政府会安排一定的科研项目经费,由于没有稳定的经费保障,人员经费、运行经费等经费均需自筹,人员不稳定,财务管理基础薄弱,单位运营比较困难。非企业法人单位还具有一个功能,为中央级农业科研单位将来申办相关预算单位做准备。相关预算单位申办成功后,该非企业法人单位作为预算单位发展的辅助

单位,积极申请地方财政配套项目。在此阶段,两个单位基本上是一块牌子、一套人马,两个单位的法人代表为同一人或实际控制人为同一人,人力资源发展壮大,经费来源渠道比较顺畅,但毕竟财政安排的人员经费缺口较大,导致两个单位之间经费往来不规范。

2 加强和规范财务管理的建议

2.1 完善法人治理结构

面向社会提供公益服务的事业单位要探索建立和完善法人治理结构。完善法人治理结构是推进非企业法人单位依法依规治理、规范财务管理,落实独立法人地位和运营管理自主权,激发单位发展动力和活力的必然要求,应解放思想,充分发挥社会和市场机制作用,创新管理体制和运行机制^[3]。一是建立理事会。非企业法人单位决策监督机构的主要组织形式应是理事会,理事会作为单位的决策和监督机构,依照法律法规、国家有关政策和本单位章程开展工作,理事会负责本单位的发展规划、财务预决算、重大业务、章程拟订和修订等决策事项,按照有关规定履行人事管理方面的职责,并监督本单位的运行。理事会一般应由政府有关部门、举办单位、主管单位、服务对象和其他有关方面的代表组成。根据单位的规模、职责任务和服务对象等方面特点,兼顾代表性和效率,合理确定理事会的构成和规模。规模较大的非企业法人单位可探索设立监事或监事会,负责监督单位财务和理事、管理层人员履行职责的情况。二是搭建管理层。管理层作为理事会的执行机构,由非企业法人单位负责人及其他主要管理人员组成。管理层对理事会负责,按照理事会决议独立自主履行日常业务管理、财务资产管理和一般工作人员管理等职责,定期向理事会报告工作。单位负责人由理事会任命或提名,并按照人事管理权限报有关部门备案或批准;其他主要管理人员的任命和提名,视不同情况可以采取不同的方式。三是制定完善章程。章程是法人治理结构的制度载体和理事会、管理层的运行规则,也是有关部门对单位进行监管的重要依据。非企业法人单位章程应当明确理事的权利义务;明确理事会和管理层的关系,包括理事会的职责、构成、会议制度,理事的产生方式和任期,管理层的职责和产生方式等。非企业法人单位章程草案应由理事会通过,并经举办单位、主管单位同意后,报

登记管理机关核准备案。四是建立完善制度。应科学建立和不断完善各项内部管理制度,确保法人治理结构的相关措施能落实到位。建立完善非企业法人单位年度报告制度,加强对履行章程情况的监管;建立信息公开制度,强化社会监督。

2.2 强化监督管理

一是强化论证设立非企业法人单位。中央级农业科研单位在出资设立或与其他主体共同出资设立非企业法人单位时,应进行必要性、可行性和科学性论证,加强顶层设计,既考虑当前实际,以便单位成立后能正常运行,按照目标开展工作,不因缺乏必要的经费保障而导致运营举步维艰;又考虑未来发展趋势,以便单位随着经济社会的发展,将来有充足的发展空间。二是慎重与企业合办非企业法人单位。企业活动是以营利为目的,企业与中央级科研单位合作的目的一般是要借中央级农业科研单位的名称来获得利益。因此,应慎重与企业合作成立非企业法人单位,特别是慎重与企业合作成立冠名中央级农业科研单位名称的非企业法人单位。如果需要与企业合作成立非企业法人单位,应以中央级农业科研单位为主进行管理,防范因企业主导管理出现违规违纪,或运营不善出现法律纠纷而给中央级农业科研单位带来连带责任。三是加强对非企业法人单位的财务监管。非企业法人单位应设立独立的财务机构,配备具有财会专业技术的财务人员,按照国家财经法律法规的规定开展财务工作;加强和完善会计基础工作,建立财务信息定期报送制度。非企业法人单位对大额资产调动及大额资金支付等“三重一大”等事项,应按章程规定程序决策,并报主办单位和主管单位备案;应当严格控制对外投资,如确需对外投资,应在保证单位正常运转和事业发展的前提下,科学论证并经理事会决议通过,按国家法规和章程要求履行相关审批程序,按规定报主办单位和主管单位审批。中央级农业科研单位应加强对所办非企业法人单位的财务指导,可采取定期或不定期的检查,开展内部审计,加强对其非企业法人单位的财务监管。

2.3 加强内部控制

中央级农业科研单位应加强对所办非企业法人单位的内部控制建设的指导,参照《行政事业单位内部控制规范(试行)》建立健全内部控制制度,提高非企业法人单位运营管理水平 and 风险防范能力,促进其可持续发展。同时应重点关注以下风

险:一是非企业法人单位章程未明确合作各方的出资额,或对合作各方权利义务的规定出现缺陷或重大差错,导致产生合同纠纷,难以保障中央级农业科研单位合法经济利益。二是非企业法人单位由于内部管理不善,外部监管不力,导致浪费中央级农业科研单位及合作方资源,并且未实现预期目标。三是非企业法人单位未按照国家法律法规和章程要求开展科学研究活动,或超范围开展其他业务,可能导致中央级农业科研单位声誉受损或牵涉法律纠纷。四是未按规定设置专门的财务机构,未配备具有财会专业技术的财务人员,财务制度不健全,管理混乱,可能出现腐败和职务犯罪,中央级科研农业单位因此承担监管责任。

2.4 明细财务管理模式

根据《关于印发高等学校执行〈政府会计制度—行政事业单位会计科目和报表〉的补充规定和衔接规定的通知》,中央级农业科研单位出资设立非企业法人单位的行为不是投资行为,出资时直接列支(财务会计记费用),不做投资处理。对非企业法人单位的管理模式建议根据出资来源和管理性质的不同类型分别进行管理:一是中央级农业科研单位独资举办的非企业法人单位,新成立的单位实质上是举办单位的附属单位,财务独立核算,执行政府会计准则制度,应纳入举办单位的预决算管理和财务报表合并范围。二是中央级农业科研单位与地方政府共同出资举办的非企业法人单位,地方政府的出资一般是以科研项目经费的名义给付的补助经费,新成立的单位由中央级农业科研单位控制管理,实质上是中央级农业科研单位的附属单位,财务独立核算,执行政府会计准则制度,可纳入中央级农业科研单位的预决算管理,其财务报表应纳入中央级农业科研单位的合并范围。三是中央级农业科研单位与企业共同出资举办非企业法人单位,有两种情况:一种是新成立的单位按事业单位进行管理,执行政府会计准则制度;另一种是新成立的单位实行企业化管理,执行企业会计准则制度。其财务不纳入中央级农业科研单位预决算管理,实际控制人为中央级农业科研单位,其财务报表纳入合并范围;如果实际控制人不是中央级农业科研单位,则财务报表不纳入合并范围,但要注意参与监管,防范连带风险。四是地方单位出资举办的非企业法人单位,挂名主管单位为中央级农业科研单位,新成立的单位应该是举办单位的附属事业单

位,即便实际控制人为中央级农业科研单位,财务独立核算,应纳入举办单位的预决算管理和财务报表合并范围。

2.5 多方争取资金,用好用活地方政策

中央级农业科研单位与地方政府或企业合作,在地方举办非企业法人单位,其目的就是为了充分利用地方政府的优惠政策,利用多方资源,拓展发展空间,发展壮大自身科研实力。因此,非企业法人单位成立后,在独立运营的基础上,应按有关规定积极多方申请项目经费和科研经费。一是将非企业法人单位作为中央级农业科研单位的一个科研平台或科研基地,申请中央财政项目经费支持,包括科研项目经费、科研仪器设备购置经费和科研设施运行费维护等;同时根据功能定位,积极向主管部门对口司局申请相关项目经费;通过政府购买服务的方式,承接主管部门、科技部门和地方政府的科研项目和服务,增加收入。二是积极争取地方政府支持。地方政府批准中央级农业科研单位设立非企业法人单位,就是为了引进和培育高水平科研院所和人才,建设国家级科技创新平台,非企业法人单位应充分利用自身为中央级农业科研单位附属单位

的特点,积极争取地方政府优惠的配套政策和经费支持。如《中共海南省委 海南省人民政府关于加快科技创新的实施意见》(琼发[2017]12号)提出了加大力度引进科研机构的优惠政策:“对国内外著名科研院所、大学在该省设立科研机构,给予大力支持。设立建制科研机构,给予最高不超过2000万元的支持;设立分支机构,给予最高不超过500万元的支持。省财政、发展改革、科技等相关部门,采取一事一议的方式决定支持额度,省财政安排经费,支持科研机构完善科研条件和引进、培养人才等。”三是积极申请竞争性科研项目经费。可作为牵头单位或参与其他科研院所项目方式,依据学科方向按照程序积极组织申报竞争类项目,如争取获得国家(省)重点研发计划项目、国家(省)民口科技重大专项、国家(省)自然科学基金等项目,其中直接经费可用于科研活动各类支出和聘用人员劳务费,间接经费可用于全职工作人员工资绩效等支出。非企业法人单位作为独立法人主体和科研平台、基地,可为其他相关农业单位提供科研试验有偿服务,参与其他单位科研活动同时取得资金作为补充单位运维。

参考文献

- [1] 财政部编写组. 事业单位财务规则解读. 北京: 中国财政经济出版社, 2000.
- [2] 中华人民共和国财政部. 关于印发高等学校执行《政府会计制度—行政事业单位会计科目和报表》的补充规定和衔接规定的通知(财会[2018]19号). (2018-08-14) [2020-04-06] http://kjs.mof.gov.cn/zhengcefabu/201808/t20180816_2988842.htm.
- [3] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于印发分类推进事业单位改革配套文件的通知(国办发[2011]37号)(2011-07-24) [2020-04-06] <https://wenku.baidu.com/view/aebb3f15cc7931b765ce15c3.html>.

THINKING ON STRENGTHENING AND STANDARDIZING THE FINANCIAL MANAGEMENT OF NON-CORPORATE LEGAL ENTITIES RUNNING BY CENTRAL-LEVEL AGRICULTURAL RESEARCH UNITS

Zhang Shi'an

(Department of Finance, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081, China)

Abstract Non-corporate legal persons exist widely in universities and research institutions in China. Central-level agricultural research institutions establishes a quantity of non-corporate legal person units in order to accelerate their own development, which have achieved remarkable achievements. Since lacking complete management system as a basis, there are many problems in financial management in such kind of legal entities. This paper sorted out the different financial management issues existed in these legal entities. From the aspects of the improving corporate governance structure, supervision and management, internal control, and refining financial management mode, some relative suggestions helping for strengthening and standardizing financial management were put forward, which could provide reference for strengthening financial management of this type of non-corporate legal entities.

Keywords central agricultural research institutions; non-corporate legal entities; financial management