

# 事业单位所办企业国有资产管理研究

陈冠南

事业单位经商办企业是在我国改革开放这一大背景下进行的。三十多年来,事业单位创办了大量企业。截至2014年底,中央部门事业单位所办企业共10000余户,年末从业人员约150万人,资产总额17000多亿元,所有者权益7000多亿元。不论是从历史上看,还是从目前情况看,事业单位所办企业在促进科技成果转化、解决事业单位经费不足、安排富余职工等方面都起到了积极作用。随着社会主义市场经济体制的逐步确立和公共财政体系的逐步完善,事业单位办企业日益显现出一系列亟待解决的问题。

(一)事业单位行为属性不清。从源头上看,事业单位应当是什么性质,应该发生什么行为这一基本问题不清楚,是事业单位办企业难以规范的根本原因。目前在事业单位分类改革尚未完成的情况下,既有履行政府职能的事业单位,也有主要从事生产经营活动的事业单位,还有公益性事业单位。事业单位概念和内涵上的混乱必然导致事业单位在政策、管理和行为上的混乱进而使得事业单位办企业的性质和行为属性不清晰、不明确。比如有些事业单位一边从事公益活动,一边从事经营活动,有的甚至依靠主管部门的行政职能,从事垄断经营活动;一些事业单位在“利字

当头、利润最大化”动机驱使下,往往不考虑与其职能定位和主营业务的相关性,而选择收益好、见效快的行业或“短平快”的项目进行投资。投资决策时,高估回报,低估风险,最后投资损失由事业单位承担。这不仅弱化了事业单位的公益服务职能,而且违背了公平竞争的市场经济原则。

(二)政策界限不清晰。长期以来,由于对事业单位一直没有实行分类管理,对事业单位办企业也缺乏统一的法律规范,不同时期中央出台的有关政策规定也不统一。虽然国家对于事业单位经商办企业是允许的,但是对于事业单位投资的领域和方向、投资收益的分配与使用以及经商办企业的具体形式等,相关政策和规定并不十分明确。我国的事业单位是政府兴办的,但是又具有和国外非营利组织类似的职能。西方发达国家的一般做法是大学、科研机构和非营利组织等开展经营活动,收益绝对不能用于提高经营者和管理者的工资福利待遇,隔断其利益纽带;公立大学的科研成果不一定自己办企业去转化,而是交由学校设立的专门机构,由其面向社会推荐给企业,取得的收入纳入学校财务预算,补充学校教育资金。

(三)履行出资人责任的主体不明确。《企业国有资产法》明确规定:“国

务院和地方人民政府依照法律、行政法规的规定,分别代表国家对国家出资企业履行出资人职责,享有出资人权益。……国务院和地方人民政府根据需要,可以授权其他部门、机构代表本级人民政府对国家出资企业履行出资人职责。”从实际情况看,国务院授权财政部对铁道、邮政、烟草等未脱钩企业,以及与中央级党政机关脱钩的文化企业履行出资人职责,授权北京大学、清华大学、中国科学院成立资产经营公司对所办企业履行出资人职责。除此之外,并没有明确某个部门或单位对事业单位所办企业履行出资人职责,使得绝大多数事业单位所办企业履行出资人责任的主体不明确。目前,财政部门、主管部门和事业单位都对事业单位所办企业有一定的监管职责,但究竟由谁代表国家履行出资人职责,以及三者在具体监管工作中分别承担什么责任等,并不十分明确,这在一定程度上造成多头管理的局面。有事业单位所属企业反映,每年需要向不同的管理部门报送5套财务和资产决算报表,而且每套报表格式和内容都不尽相同。

此外,由于履行出资人责任的主体不明确,使得事业单位所办企业的产权关系也不是十分清晰。相当一部分事业单位对所属企业仍采用行政化管理

方式,事业单位和所办企业之间关系混乱,人员、资产混用,产权模糊不清,产权意识淡薄。企业无偿占有使用事业资产与事业单位随意抽撤、调用企业资金和资产的现象并存。比如,某事业单位所办的113家经济实体中,98家无独立的办公场所,52家无专业设备,长期无偿或低价使用事业单位的房屋和设备等从事经营活动。再比如,许多事业单位所办企业已成立几十年,但一直未办理国有资产产权登记。

(四)家底不清。事业单位兴办了大量企业,对于这些企业的性质、类型、数量、规模和经营状况等基本情况,没有一个部门掌握完整、准确的数据信息。甚至有些事业单位对其所办企业的情况也不是十分清楚。有些企业实际已经破产多年,但并未办理注销手续;有的事业单位所办企业财务会计信息严重缺失,不仅历年经营往来票据难以提供,甚至连企业的办公地点都无法找到。

(五)收益分配较乱。按照《公司法》和《企业财务通则》的相关规定,事业单位作为投资者,在所办企业形成的税后利润弥补亏损并按照规定提取法定公积金、任意公积金后,可以参与利润分配,用以弥补事业经费不足。实际执行中,收益分配混乱的现象比较普遍。一是有收入无利润。有的事业单位把所办企业当作“自留地”,将大量不合理支出转嫁到企业负担,导致原本经营状况良好的企业年终无利可分,但其实质是已提前进行了收益分配。二是有利润无收益。有的企业有良好的经营利润,但作为投资者的事业单位却未能获得应有的投资收益。2007年资产清查结果显示,全国各级独立核算的事业单位对外投资实收收益30.5亿元,收益率仅为2.9%。三是有收益无贡献。一些事业单位没有将分配的投资收益纳入单位财务账反映,成为单位“小金库”和违规发放津补贴的资金来源之一。比如,某市审计局在对

该市部分事业单位兴办经济实体的管理情况进行审计时发现,11家事业单位经商办企业13户,投资总额达5261万元,均未在账面反映,形成的投资收益规避了财政监管,成为单位的“小金库”。

上述问题的存在,弱化了事业单位公益职能,增加了国有资产流失风险,影响了财政资源配置职能的发挥。之所以产生这些问题,原因主要是对事业单位出资行为监管不力,对收益分配监管不到位,这些问题是特定经济和社会发展阶段产物,是多方面因素共同造成的,应当客观、辩证地研究分析。

规范和加强事业单位所办企业的管理,有利于推进事业单位分类改革,实现事企分开;有利于理顺收入分配秩序,加强反腐倡廉建设;也有利于加强国有资产管理,深化财政管理改革。采取切实有效措施,规范和加强事业单位所办企业管理,已迫在眉睫。开展事业单位所办企业的规范管理工作,涉及面广,历史遗留问题多,情况复杂,政策性强,协调任务重,有必要建立相应的工作机制,统筹考虑,积极稳妥地推进此项工作。现阶段,建议采取集中统一监管的模式,规范和加强事业单位所办企业管理。

(一)总体思路和改革目标。按照“转变政府职能,创新体制机制,完善政策制度,推进经营性国有资产集中统一监管,促进国家公共事业有序健康发展”的思路有序开展。通过推进中央行政事业单位经营性国有资产集中统一监管,实现“集中管理、合理布局;完善制度、统一监管;高效运营、协同发展”的改革目标。

(二)基本原则。分类施策,不搞“一刀切”;逐步推进,分阶段实现目标;统筹兼顾,确保政策充分衔接;合理保障,支持各项事业加快发展;以人为本,妥善解决遗留问题。

(三)主要内容。一是保留一批与公

共事业密切相关的企业。与国家公共事业发展密切相关的事业单位所办企业,事业单位应当充分利用已有的下属平台公司,以划转股权或建立集中监管机制等方式,逐步对这部分所办企业实施集中监管。二是划转一批与公共事业无关的企业。与国家公共事业发展无关的一般营利性企业,划转移交给国务院直接授权的平台公司、相关国有资本投资运营公司或国有企业等实现集中管理。三是处置一批质量效益低下的企业。对于发展质量效益低下的事业单位所办企业、僵尸企业、空壳企业等,采取注销、撤销、整合等措施进行处置。四是改组组建国务院直接授权的平台公司,逐步对事业单位保留的所办企业实现集中监管。

(四)配套措施。一是稳步推进事业单位所办企业改革。与国家已出台的中央党政机关与所办企业脱钩、事业单位分类改革、创新驱动发展战略,中央正在推进的后勤服务社会化改革、培训疗养机构改革等有关政策充分衔接,分类提出脱钩改革要求。二是进一步统一经营性国有资产监管规制。通过在资产管理、财务和收益管理、国有资本布局和结构调整、完善现代企业制度等方面建立统一制度,统一执行尺度,解决监管缺位、不到位问题。三是妥善解决历史遗留问题,保障职工权益。四是建立完善相关财税支持政策。

(五)试点先行。选择2—3家具条件的事业单位开展所办企业脱钩试点工作,符合条件的脱钩企业按要求分类分步纳入集中统一监管体系。在总结试点经验的基础上按照规定的改革步骤逐步推开。在此期间,事业单位会同有关部门积极理顺所办企业产权、人员、经费、资产等关系,妥善处理历史遗留问题,为完成脱钩划转工作、推进集中统一监管体系建设做好充分准备。

(作者单位:财政部资产管理司)

责任编辑 雷艳