

国有企业特殊资产管理存在的问题及对策

■ 陈小丽 聂新田 屈志凤

一、国有企业特殊资产管理存在的问题

1. 缺乏完整的内控制度

对国有企业特别是中央企业而言,无论是国资委,还是企业领导层,均是高度重视内部控制体系建设的。2012年4月25日,国资委召开专题会议,要求全部中央企业两年内建立起规范的内控体系。在此前,以中央企业为代表的国有企业已经按照财政部等五部委印发的《企业内部控制基本规范》和配套指引的有关要求,开始创建规范的企业内部控制体系。但内部控制制度的建设还不完整,缺乏整体规划,基层单位内控制度缺失。具体表现在,已经启动内控建设的国有企业,集团层面的内控体系大框架已经建立,但尚未细化到分公司、子公司、孙公司等,特别是还未延伸到县市分支机构,给人的感觉是“总部、省公司轰轰烈烈,县市公司冷冷清清”。

2. 缺乏有效的外部监控

国有企业的表内资产既受到国资委的监督管理,又受到财政机关、审计机关、各级纪检监察机关等的监督,上市的国有企业更是要受到证监会和证券交易所的强制性信息披露制度的约束,信息透明度较强。但是对于国有企业各类特殊资产(资金),无论是法律法规的规定,还是各类监管机关的实

际监管行为都有欠缺。如审计法规定,审计机关可以对国有企业的资产等实施国家审计监督,但未明确是否适用于国有企业代管资产这些特殊资产;审计机关可以对中华慈善总会等纳入财政预算的单位所管理的社会捐赠资金进行审计监督,但没有明确国有企业慈善基金会管理的资金是否需要由国家审计机关监督。

3. 资金管理分散

国有企业这些特殊资产,分散于集团、子公司或分公司、孙公司等各个层面,各个层面执掌“财务一支笔”的关键领导,由于缺乏监管,可能会把资金违规拆借、违规提供担保或抵押、公款私存、截留挪用、投资于高风险领域,并对资产(资金)的实际所有权人隐瞒实际情况。国有企业特殊资产并不属于企业,分布零散且总额较大,使得这些资产(资金)的安全性以及合理利用受到严重威胁。

4. 管理人员素质欠缺

在某些国有企业领导眼中,这些特殊资产相比于企业自己拥有所有权的资产来讲金额不大,因此不需要派年富力强的专业骨干进行管理。比如,对于企业慈善基金会的管理人员,大部分为已经退休的原领导干部或已经退居二线的现职领导干部;对于可以投资的特殊资产,缺乏擅长投资的专业骨干等。

二、对策及建议

(一) 加强内部控制

1. 建立健全内部控制体系。应建立覆盖集团总部、省公司、县市分支机构各个层面的完整内控制度体系,开展广泛的内部培训,特别是强化对基层业务骨干的培训,培训内容要具体,要具有现实可操作性,大力推广内控体系比较规范的基层单位的经验和做法,以点带面,以先进带动后进,形成从总部到基层单位完整的培训体系,形成完整的覆盖全集团的内部控制规范体系;在建立内部控制体系过程中,对于法律法规及规章制度有明确规定的,需在相关规定的基础上细化具体实施措施,国家没有统一要求的,企业总部要结合本企业的实际情况,按照内部控制基本规范制定的原则和要求,开创性地制定专项管理办法;内部控制制度建设方面,实施重点主要是规范有关资金管理机构、资金管理岗位的设置以及收入、费用的开支范围和标准,特别是要具体细化日常管理制度、责任追究制度、事中和事后监督检查制度、资金支出的审批权限和程序制度,对于不相容岗位必须采取分工牵制措施。

2. 集中资金管理权限,变主要领导审签制度为领导集体审签制度。国有企业对于特殊资产的管理权限要上收,从

中层、基层向高层集中,由集团总部集中管理,实行“收支两条线”,并做到专款专用。对于大额资金的支出,不能由个别主要领导一个人说了算,而应由高管层集体决策,实行联签制度,并要接受严格的监督检查和群众监督。对于特殊资金账户要由集团总部统一开立并管理,改变以前多头开户、集团总部不易掌控的局面。企业集团应将特殊资产的收支纳入集团资金管理系统,利用计算机技术进行严密的实时监控,并建立相应的预算管理制度和运作分析制度,定期或不定期地与有关方面对账,以防范资金挪用、挤占、截留等损失风险。

3.建立特殊资产内部审计制度。国有企业要在内部审计制度中明确特殊资产(资金)的专项内审检查制度,对于特殊资产(资金)内部审计过程中发现的问题,应直接向单位主要领导汇报或向上级单位领导汇报,并发出整改建议书,督促整改直达到标;内部审计的重点,主要是特殊资产(资金)的专户

管理制度、实际资金收缴、支出的规范性,投资的授权、集体决策、投资风险防范制度和实际运作情况等。

4.提高特殊资产管理人员的专业素质。对于关键岗位,要严把人员入口关,选拔政治素质高、业务素质强的中青年干部。对于需要增值的特殊资产,要选拔具有会计学、金融学、投资学等专业背景以及投资实务经验的专业人才予以掌管。

(二) 强化外部监管

1.需要完善有关法律法规,让监管有法可依。比如,修改《审计法》,把国有企业的特殊资产纳入国家审计的范围;修改相关法律法规,明确国资委、财政机关、纪检监察机关的监管职责。此外,还应建立国有企业的日常报告制度,规定国有企业作为特殊资产(资金)的管理主体,必须承担资金安全责任,及时向国资委等部门报告,强化资金管理的透明度。

2.加强外部审计监督,建立问责制

度。国资委、审计机关、纪检监察部门、财政部门、人民代表大会常委会等可以建立联合审计监督机制。对于疏于管理导致特殊资产(资金)损失的,要给予行政处分和党纪处分,触犯刑法的应依法移送司法机关。国资委可以招标委托会计师事务所等中介机构作为第三方机构开展独立审计工作,也可以从各国国有企业抽调内部审计人员,跨省进行异地审计。

3.发挥广大人民群众和新闻媒体的监督作用。国有企业是全民所有制,中央企业更是归全国人民所有,人民群众是国有企业的所有者和主人,也是天然的监督者。因此,要鼓励和保护人民群众举报国有企业领导干部对特殊资产失职行为的积极性,保护新闻媒体的职业良知,对恶意打击报复新闻工作者的行为予以曝光和严惩。

(作者单位:武汉长江工商学院管理学院会计系)

责任编辑 周愈博

封面读说



摄影:廖跃平

锦绣

绿非一种,有深浅明暗,有新生细芽,有长成阔叶。
水最多姿,在田灌地,在天为云,在山为雾。
随意行走,满目的翠,似乎争相悦人,各样的水,常欲湿了衣履。
美山沃土,问不清是何年铺下,有密林、有飞鸟、有流水、有人家。
水田如绣,费了多少人工,一锄一犁,去了杂草,培了田埂,放了新水,插了秧苗。
青山本天然,匠心人意是锦上添花,处处用功,处处精彩。
于是爱从山下头眺,耳中是鸡鸣犬吠,山下是大好稻田,远处一山苍翠,猜不出是杜鹃林,还是茶园。慢慢吹起的风里,只记得这是人间。

撰文:王杆