

# 国有资产会计监管问题研究

谢雄军

(中南大学商学院 长沙 410083)

**【摘要】** 本文剖析了当前国有企业会计监管的现状以及我国国有资产管理中存在的问题,进而对现有的国有资产保值增值考评体系存在的弊端进行了分析。最后结合实际情况,从财务会计的角度提出了在新形势下进一步完善国有资产监管工作的具体措施。

**【关键词】** 国有资产 会计监管 考评体系

## 一、引言

任何国家都存在着数量不等、规模各异的国有资产。虽然我国国有资本在配置上已经发生了战略性转移与调整,但是国有资本仍控制了全社会50%以上的实收资本,而且在竞争性产业,国有资本也占到了30%左右的比例。因此,加强国有资产的监管对我国经济发展仍然有着重要意义。

国有资产监管是指监管者在多变的客观环境下设法运用各种资源来影响国有资产运作,以达到国有资产保值增值目标的各种活动和全部过程。从国有资产监管的定义可以看出,国有资产监管是对国有资产运作不同环节或过程的监管,包括对国有资产的清产核资、评估、投资、运作、收益处置和分配、监督等方面或环节的监管。

针对不同资产,在不同条件下,具体监管内容和方法都有差异。但其都有相同的本质或实质,即对国有资产的产权监管。清产核资、产权登记是对产权最基础的计量或者为定量管理提供基础依据。而评估就是对资产产权的价值定量,它虽然不是产权交易的成交价格,却是交易的基础或参考。投资从所有者角度说,实际上是在执行所有者权能,即进行投资选择和决策。运作实际上就是资产的经营操作,是执行经营权职能。收益处置和分配,实际上是对产权收益的监管。对不同环节的监管也就是对产权监管不同环节的监管,而监督本身就是管理的内容之一,只是当前将监督职能放到了非常重要的位置,才把传统的“国有资产管理”称之为“国有资产监督管理”,其实两者的内容和实质是一样的。国有资产监管的范围是国家及其代理者行使国有资产产权权能的总量和空间范围界区。当国家及其代理者作为产权主体行使权能的时候,处于与其他产权主体平等的地位,不能超过自己所行使权能的范围界区,否则就会形成对其他产权主体的权利侵犯。因此,国有资产监管的核心就是国有资产产权监管。

依据国有资产的存在形态,可以将国有资产的监管范围分为国有股权监管、国有债权监管、国有独资公司监管和非经营性国有财产监管等。随着股份制不断发展和完善,国有竞争性资产将主要以股权形式存在,国有股权监管将成为国有

资产监管中最重要、最复杂的部分。国有资产监管的内容很多,其中监管的关键是产权监管,按照监管工作的四个阶段,可以将国有资产监管分为投资监管、运作监管、收益监管、处置监管。国有资产监管的目标是多重的,包括经济性、政治性和社会性三重目标。经济性目标,即防止国有资产流失,实现国有资产保值增值;维护公有制的主体地位,发挥国有经济的主导作用,促进整个国民经济健康发展。政治性目标,即维护社会主义制度,夯实共产党执政的物质基础。社会性目标,即维护社会公平,促进共同富裕。目前大多数国有企业还面临着较多的政策性目标,多目标监管必然导致国有资产监管和经理人业绩考核的复杂性和变异性,只有向国有资产保值增值这个单目标转变才能适应新型出资人制度的要求。以国有资产的保值增值为单一目标,将是国有资产监管在目标层次上的重大转变。虽然新国有资产体系的建立实现了公有制与市场经济的对接,但是,国有资产经营与会计监管中仍存在诸多问题。

## 二、国有资产会计监管现状

### (一) 国有企业会计监管存在的问题

从微观上来看,企业的财务管理部门是国有资产管理,对加强国有资产的监管,保持国有资产的安全完整,促进其不断增值负有重要的责任。因此,企业财务监管情况的好坏,直接影响企业的生存和发展。通过规范企业财务管理和会计核算,降低企业生产成本,完善内部控制机制,提高管理效率,进一步提高国有资本营运水平,实现国有资产最大限度的保值和增值。

1. 会计基础薄弱,会计监管制度不规范。在国有企业会计核算过程中,由于国有企业特有的经济背景,导致国有企业会计核算基础的薄弱。企业在会计核算和监管的过程中,对于会计核算方式和方法的选择存在着一定的偏差,企业长期习惯于以行政命令来取代经济指标等,导致企业的会计基础相对薄弱,有些企业存在着随意选择会计政策,变更坏账提取比例、折旧年限,人为调整效益指标等情况。有些企业会计核算不实,监督不力,财务人员没有经过深入细致的调查和论证,

使得经营成果预测不可靠,致使决策不当,企业的资源得不到合理的配置,资金的使用率低下,从而导致财务管理应有的作用没有发挥。而在会计监管制度方面,更由于对其缺乏重视,存在以行政命令或者以行政文件规范等代替会计监管制度的现象。

2. 内部控制不健全,内部审计监督乏力。众所周知,企业内部会计监管主要依赖于企业的内部控制,而内部控制主要又依赖于内部审计监督。国有企业内部控制不健全表现得很明显,这同样是由国有企业的特点所决定的。在国有企业内部,资产的所有权属于国家,企业只拥有其经营权,领导者更关注的是自身的利益和企业的相应效益指标,对于内部控制则重视不够,如相关的内部控制制度设计得不及时、不完善,使企业财务管理没有很好发挥作用,大部分企业内部控制的设计和執行主要集中在货币资金、采购与付款、成本费用等方面。

3. 管理意识淡薄,法人治理结构不完善。究其根本,国有资产会计监管不力更主要表现在企业的管理意识淡薄,法人治理结构不完善。国有企业虽然经历了现代企业制度的改革,但还是明显带有以往计划经济行政命令的特点。企业经营对经营效果的关注远远不如其他类型企业,而由于历史原因,机构臃肿、缺乏效率也一直是国有企业面临的难题。企业不重视管理,管理流于形式,都导致了国有资产监管不力。而带有明显计划经济特色的法人治理结构,更是导致国有企业资金管理严重失控,形成贷款拖欠居高不下、产成品资金有增无减等问题。

## (二)经营性国有资产保值增值情况

改革开放以来,我国国有资产发展获得了良好的机遇。但是同时,我国国有资产管理法规制度尚不完备,在一些地方和单位,国有资产流失严重。主要表现在如下几方面:

1. 管理制度不健全,造成国有资产流失。制度不严密,资产的投资缺乏合理的制度监管,使得企业盲目投资、上项目,使固定资产投资膨胀,造成重大损失。或者由于企业为了追求短期利益,急功近利,片面追求产值,盲目攀比速度,产销脱节,致使大量产品滞销积压,甚至于一些企业或个人用各种手段化大公为小公、化公为私,白拿国有资产,钻改革的空子。

2. 国有资产大量闲置,不能最大限度地发挥效能。由于国有资产的宏观调控不力,不能对其进行合理配置和优化组合,投资结构不合理,大量财产物资长期闲置。资产没有得到合理有效的运营,不能实现保值增值。

3. 企业亏损严重,使国有资产不能保值增值。由于我国经济管理体制还未理顺,企业的经营效率不理想,导致企业的资产灵活性和盈利性不够,国有资产无法获得正常收益,甚至亏损,而导致国有资产不能保值增值。如企业中“三角债”问题长期存在,设备落后导致产品质量、数量上不去,无法参与市场竞争等。

## (三)国有资产保值增值考评体系存在的局限性

为了确保国有资产安全、完整和不断增值,提高国有资产运营效益,增加资本积累,发展经济,国家有关部门在1994年

颁布的《国有资产保值增值考核试行办法》中规定的国有资产保值增值主要考核指标有:国有资产保值增值率、净资产收益率(税后净利/所有者权益)、总资产收益率(税后净利/资产总额)、成本费用利润率(利润总额/成本费用总额)。其中,最为关键的考核指标为:期末国家所有者权益/国有资产保值增值率=期末国家所有者权益/期初国家所有者权益 $\times 100\%$ 。该指标的特点是简便易行,若等于1则为保值,大于1即为增值。但这种以账面国家所有者权益来确定增值与否的办法具有一定的局限性。

1. 偏重宏观总量考核,缺乏对结构的考虑。这种考核方法给人一种假象,即期末的国有资产价值同期初相等,即为保值;大于期初,即为增值。然而国有资产的保值增值不能局限于总量,还应注意国有资产结构上的保值增值。一般来说,企业的资产可以分为流动资产和非流动资产,各部分又由各种不同的小类所组成。对于国有资产来说,并不是所有的资产在总体中所占地位都是相同的,为了维持企业的高效运作和发展,相对来说,有些资产要保持一定的比例,有些资产占的比重越大越好。仅仅只是简单地以总量衡量,则会使管理者忽视对资产本身质量和结构的重视。譬如有些国有机构,从账面上来看资产总额是增加的,但是细究其增加的原因,却是由于大量的积压存货,或者企业销售出了物资,但是货款无法收回,呆账坏账大量存在。企业要顺利经营,固定资产和流动资产之间,要保持一定的比例,仅仅只是资产总量增加,无法准确衡量资产的质量和资产的价值。

2. 指标没有考虑通货膨胀因素。任何社会都普遍存在着通货膨胀因素,这是经济运行的必然。进行指标统计的时候,采用的价格指数通常都是各自的价格,没有考虑通货膨胀等因素。采用不同的物价指数来进行计算,会使指标使用者无法明确区分到底是产量产值或者效率的变动还是单纯的价格指数的变动,这种物价指数变动,会导致从账面上看国有资产的总额增加,表面上实现了资产保值增值,但事实上,资产不但可能没有增值,甚至有可能贬值,这样国有资产保值增值的指标将失去评价的意义。

3. 指标没有考虑货币的时间价值。货币是具有时间价值的,随着时间的推移,货币的价值不断减少,不同时点上等量的货币,其价值是不等的。国有资产同样具有这样的特点。因此在衡量国有资产是否保值增值时,应该考虑资金的时间价值,采用一定的指标如银行贷款利率、国债利率等对资产不同时间的价值进行折现,这样计算出来的资产价值才真正符合资产的内部价值。

## 三、加强国有资产会计监管的途径

### (一)完善国有资产保值增值考评体系

1. 改进原有国有资产保值增值考评体系。如前文所述,价格的变动对资产的总额产生很大的影响,我们可以利用两种办法:一是购买力法,即将各资产总额价值折合为购买力;二是现值法,通过计算资产的现行市价或者重置价值等方法来确定资产的价值。这两种方法都可以使资产的计量引入物价变动因素。

2. 关注国有资产保值增值考核指标审计中的问题。要确认企业所有者权益调整因素的增减变动情况是否真实合理,就需要对影响所有者权益的有关因素进行全面审计。在审计中我们不能简单地从财务报表上抄取“所有者权益”的数字,而是还需要审计所有者调整因素,包括“待处理财产损溢”科目的组成内容,“待摊费用”、“递延资产”科目以及往来账项是否存在长期挂账的费用,“在建工程”是否存在待摊费用。审计长期投资,如果投资得到收益,则调增所有者权益;如果发生投资损失,则调减所有者权益。审计过程中的另外一个重点是审计往来账项中的坏账处理,如果发生债权性的坏账损失,则调减所有者权益;如果发生债务性坏账损失,则调增所有者权益。

## (二)创新企业内部会计监管的构想

1. 试行独立会计主管制度。会计委派制度的不利之处在于,会计人员若由政府派出,会产生政企不分的负面影响,不利于企业的自主经营。因此,企业可以采用独立会计主管制度。企业可以像设立独立董事一样设独立会计主管,即企业的会计主管可由股东从会计公司聘请专业会计人员来担任。独立会计主管采用固定年薪制,独立会计主管的任命权由股东大会掌握,企业经营者可以提供聘用意见但无决定权。在人员选择上,最好由股东大会直接委托专业会计公司提供候选者再由股东大会定夺,这样可以较好地做到将会计控制权从企业代理人手中转移至企业委托人,形成权力的制衡;同时也避免企业外部对企业经济活动的干预,不会对企业的自主经营产生负面作用。

2. 建立严密的企业内部会计监管体系。会计监督是对各单位的经济及财务核算的合法性、合规性所进行的审查和监督。在会计工作中,核算工作是基础,监督工作是核算工作的延伸、发展和提高。建立严密的会计监管体系,旨在确保会计信息的质量,防范各类经济犯罪行为的发生和规避高风险,以维护国家的经济权益,确保国有资产的保值增值。

(1)加强企业内部控制环境的建设。一是要建立真正意义上的公司法人治理结构,使权力有所制衡,逐步建立专门针对公司高层管理人员经营绩效的独立评估机构。二是要建立相应的激励约束机制,将核心人员的短期行为长期化,使公司核心人员更关注公司长远的发展,从根本上消除制造虚假会计信息的动机。三是加强内部审计,审计部门的设置应该高于其他职能部门,这样才能保证内部审计的权威性和独立性,同时要把审计工作的主要职能从查错防弊转到对公司的管理分析、评价和提出管理建议上来。

(2)设立会计监管局,作为各级财政局的二级机构,以加强监管与有利于部门协调。会计监管局履行会计从业人员资格审查、会计信息质量检查、会计继续教育、会计机构设置(财务总监、总经济师、总会计师的配备)、会计咨询(会计法解释)、会计档案管理、会计核算、会证凭证、账本监制、行使行政处罚权、负责会计监督部门及政府监管机构之间的协调(避免重复检查,依法出具检查结论,明确检查责任,以及将触犯刑律的会计违法案件移送司法机关处理)等职能。

(3)明确单位负责人的法律责任,使会计人员依法行使职权具有切实法律保障。《会计法》在总则中明确,单位负责人是本单位会计责任主体。单位负责人作为法定代表人,不能认为会计工作只是会计人员的事情,不能认为在财务报表上签章仅是一种手续,而对其内容不负责任。要着重组织政府机关财务人员、单位主要领导(分管财务)以及广大干部职工认真学习《会计法》,从而加大会计监管的力度、深度和广度,真正做到知法、懂法、守法、用法。这是确保会计信息质量得以提高的基础,也是源头治腐和加强领导廉洁自律,加强自身建设的重要措施之一。

(4)健全会计稽核制度。会计稽核就是对会计核算的全过程所进行的稽查和复合。各部门各单位要重点对财务收支计划、业务、凭证、账表、财产清查、会计档案等进行稽核。

## 四、结论

国有资产监管是国企改革的重要方面,是防止国有资产流失的根本举措,是从总体上增强国有经济控制力和竞争力的重要课题。而有效的会计监管是防止国有资产流失以及控制内部人控制的重要手段。

国资委成立以来,围绕国有资产监管体制的改革和完善进行了大量的探讨。近年来,通过建立健全法律法规、采取多种经营方式、健全企业内部管理体制、缩小国有资产的范围、营造竞争机制等一系列行之有效的改革举措,加强了国有资产的监管,防止了国有资产的流失。特别是跨越三届全国人大,《企业国有资产法》于2009年5月1日起正式施行,使得我国国有资产的监管实现了有法可依,使得国有资产监管工作走上新的台阶。但是我们仍然需要更进一步完善监管体制,使之更加适应我国市场经济体制的需要,更加有力地推进国有企业的改革。

国有资产监管具有系统性、复杂性、艰巨性和渐进性。我国国有资产监管虽然在理论上取得了重大突破,在实践中也取得了显著成果,但其仍然任重道远。作为会计专业人员,我们主要应从资金的管理、资产的管理、明晰产权关系、规范利润分配关系、加强会计和法律监督等方面严防国有资产的流失。本文只是从会计的角度对加强国有资产监管提出了一些建议和意见,要全面加强国有资产监管研究还有待广大理论界同仁和实际工作者的共同努力。

## 主要参考文献

1. 王克稳. 论国有资产的不同性质与制度创设. 行政法学研究, 2009; 1
2. 平新乔. 中国国有资产控制方式与控制力的现状. 经济社会体制比较, 2003; 3
3. 刘纪鹏. 国有资产监管体系面临问题及其战略构架. 改革, 2010; 9
4. 邵学峰, 孟繁颖. 国有资产流失与所有者主体缺位: 由“公地经济”引发的思考. 经济与管理研究, 2007; 4
5. 张春华. 公允价值与会计监管. 当代财经, 2009; 3
6. 贺伟跃, 于广亮. 《企业国有资产法》确立的国有资产监管体系的理论及现实困境. 华东经济管理, 2010; 12