

# 事业单位对下属企业财务监管研究

陈双

(国家发展和改革委员会机关服务中心, 北京 100824)

**摘要:** 事业单位下属企业, 一方面承担着事业单位在改革中剥离的经营性与市场化职能, 为事业单位经费来源提供有力保障, 另一方面也肩负着维护国有资产安全及保值增值的重要职责。基于此, 本文针对事业单位对下属企业财务监管展开深入分析, 探讨事业单位对下属企业进行财务监管的意义, 以防范化解下属企业重大财务风险, 提高下属企业财务管理水平; 整合完善财务监管措施, 全流程闭环监管; 财务监管部门形成合力, 开创大监管格局。旨在保障事业单位对下属企业财务监管工作的有效性, 充分发挥财务监管工作在事业单位及其下属企业发展中的实际职能, 促使事业单位与下属企业实现稳健发展的目标。

**关键词:** 事业单位下属企业; 财务监管; 监管对策

**中图分类号:** F275

**文献标识码:** A

**DOI:** 10.12317/j.issn.1673-3169.2023.07.038

## 0 引言

作为社会主义市场经济主体, 事业单位下属企业面临着复杂多变的内外部经营环境, 财务风险相伴而生, 包括流动性风险、投资风险、筹资风险、收益分配风险等。事业单位通过加强和完善财务监管体系建设, 规范权力运行, 对下属企业财务风险进行事前识别评估、事中监控预警、事后评价分析, 全过程、多维度管控财务风险, 能够有效避免“黑天鹅”“灰犀牛”事件发生, 不断增强财务风险防范化解能力<sup>[1]</sup>。

## 1 事业单位对下属企业财务监管的意义

### 1.1 提高下属企业财务管理水平

下属企业行业规模各异, 财务管理水平参差不齐, 事业单位通过制定财务监管要求及统一监管标准, 将财务监管理念寓于下属企业内控建设、“三重一大”决策、日常财务管理及企业财务负责人考核中, 提高其财务决策的科学性、合理性及合规性, 并通过监管巡查、审计等多种方式, 持续监督下属企业提高财务管理水平。

### 1.2 促进事业单位及下属企业高质量发展

党的十九大报告指出, 深化事业单位改革, 强化公益属性, 推进政事分开、事企分开、管办分离。事业单位加强对下属企业财务监管, 不仅是事企分开、国有资产安全的重要保障, 更是管办分离后的权责之所在。事业单位对下属企业财务监管, 要由“要我管”变为“我要管”, 创新监管方式, 以国有资产保值增值为目标, 以财务风险管控为导向, 综合运用多种监管手段, 形成权责利相统一的闭环监管方式, 促进事业单位自身及下属企业的高质量发展。

## 2 事业单位对下属企业财务监管的原则

### 2.1 风险管控与价值创造并重

风险管控与价值创造作为财务监管的重要目标,

从长远角度看, 二者在内在层面具有一致性, 最终目标均是促进国有资本保值增值、实现企业价值最大化。但基于现实情况, 二者会存在一定的矛盾性, 这类矛盾需要在财务监管活动中平衡、调节。基于此, 事业单位在对下属企业执行财务监管工作时, 应当秉承风险管控与价值创造并重的原则制定监管制度, 切实结合下属企业实际经营情况制定实施监管方案, 因企施策, 一企一方案, 充分协调风险管控与价值创造二者关系。

### 2.2 财务监管与自主经营并行

在事业单位当中, 部分工作人员对于加强财务监管以及尊重自主经营的认知并不是十分明确, 认为二者存在一种此消彼长的关系, 同时, 认为财务监管工作也会抑制企业的自主性经营, 最终产生监管活动低效化的问题。基于此, 应当对财务监管和自主经营间的关系进行梳理, 促使二者间建立起明确的监管边界, 严格执行各项监管程序, 促使二者处于各自发展进程中, 保持一路同行、齐头并进的良好态势<sup>[2]</sup>。

### 2.3 全面性与重要性兼顾

事业单位应针对下属企业的生产成本、管理费用、经营收入以及资产负债项目等关键项目加以控制, 不能出现真空或失控地带, 也不可事无巨细、眉毛胡子一把抓, 而是必须充分兼顾全局和重点, 做到有轻有重、轻重适度。

### 2.4 原则性和灵活性兼具

在展开监管活动时, 既应当凸显上级部门的权威性, 对待任何工作遵守相关原则, 又应当拥有良好的沟通技巧, 仔细分析企业实际情况。通过秉承着原则性和灵活性兼具的基本原则, 确保事业单位对下属企业财务开展的财务监管工作更具弹性, 更利于满足事业单位及其下属企业的实际发展需求。

### 3 事业单位对下属企业财务监管存在的问题

#### 3.1 财务监管意识存在误区，缺乏创新性

部分财务监管人员存在以下观念误区：一是下属企业是独立法人、单位负责人应对财务工作负最终责任，片面强调下属企业的财务主体责任，忽略自身的监督责任，造成财务监管主动性不强，监管流于形式、浮于表面，真正发现问题防范风险也就无从谈起；二是滥用财务监管权，超范围、超职权监管，甚至以权谋私，影响企业正常经营管理；三是对财务监管的认识仍停留在会计资料审核以及确保会计记录完整、准确的会计核算层面，囿于自身能力水平、组织制度体系不完善等多种因素，没有将财务监管提升到防范下属企业财务风险、确保国有资产保值增值及高质量发展的高度，最后财务监管变成了财务复核，财务监管的基本动作都未完成，创新动作更加遥不可及<sup>[3]</sup>。

#### 3.2 财务监管措施彼此独立，缺乏联动性

目前，部分事业单位对下属企业财务监管措施主要包括财务报表报送（月度、季度、年度）、季度财务巡查、法人离任审计、年度绩效考核、对下属企业财务人员培训指导等多种措施，加强财务监管，并取得了较大成效。但各种监管措施彼此相对独立，缺乏联动性，监管合力有待加强，监管成效仍有提升空间。例如：季度财务巡查、法人离任审计发现的问题及整改情况未纳入年度考核指标体系，未形成监管闭环；季度报表未将财务巡查及审计问题整改情况纳入报送范围，报表实用性降低，等等。各种监管措施目前还是一条条单独的线，尚未织成一张监管密网。

#### 3.3 财务监管部门各自为战，缺乏协调性

部分事业单位对下属企业的财务监管经历了以下两个阶段，最初仅由财务部门监管，后来发展为财务监管部门、经营单位管理部门、财务部门三个部门共同监管。监管的分工带来效率的提升，但是彼此间未建立完善的信息共享机制，存在信息孤岛现象。财务监管部门是监管巡查的主要力量，监管发现问题不能第一时间分享至其他部门；财务部门仅负责收集财务报表，难以掌握下属企业巡查审计等情况，影响报表分析效用；经营单位管理部门由于信息缺乏，对财务风险与企业经营风险关联性分析研判不足<sup>[4]</sup>。

#### 3.4 下属企业财务水平不一，缺乏专业性

下属企业财务管理水平影响着财务监管资源投入及监管成本。财务管理水平高、内控运行良好的企业，财务监管资源投入较少，监管成本较低且可控；财务管理水平低、内控运行失效的企业，将极大浪费有限的财

务监管资源，监管成本高企且事倍功半。下属企业财务管理水平参差不齐，主要表现为管理人员基本财务知识匮乏，对财务内控建设轻实施、维护，财务决策缺乏科学性，财务人员专业知识更新不及时等。部分单位负责人重业务、轻财务，对企业管理者应具备的基本财务知识掌握不全面，对财务职能的定位不准确，仍停留在财务核算职能，财务的管理职能未充分发挥，在业务决策中容易忽略财务风险。部分单位财务人员不能及时更新专业知识，对会计准则、税收法规变化等学习不全面，浅尝辄止，使新业务的财务管理面临审计、税务风险<sup>[5]</sup>。

### 4 事业单位对下属企业财务监管的优化对策

#### 4.1 树立正确财务监管理念，创造性开展工作

事业单位对下属企业进行财务监管，既是权利，更是职责，监管人员要摆好位置，端正思想，在符合监管制度的前提下，因企施策，创造性开展工作。“打铁必须自身硬”，财务监管人员应具备较高的综合素质，既懂专业技术，又懂管理，既要熟悉事业单位财务准则制度、预决算、政采、资产管理等，也要熟悉企业准则制度、税务、资产管理、合同法律等，这样工作起来才能得心应手。

例如，某事业单位下属企业以小企业为主，对于地理位置接近、规模小的企业，统一采取财务集中模式，即将下属小企业财务集中到事业单位财务部门进行统一财务核算，这样统一了核算标准、提高了财务数据质量、降低了企业人员成本，增加了财务独立性，从源头上为财务监管创造了良好的环境基础。单位财务监管部门再对财务部门代管的下属企业财务进行监管，形成了监管闭环。

#### 4.2 整合完善财务监管措施，实现全流程闭环监管

现有财务监管措施已相对完善齐全，发挥了较大作用，但是政策之间缺乏联动性，需要重新梳理监管流程，做到财务有监管、监管有反馈、反馈有应用、应用有评价，最终形成全流程闭环监管。具体而言，需要重点加强以下几点：

一是重视并加强监管反馈的应用。例如：在反馈应用环节，季度财务巡查报告、法人离任审计报告等作为监管成果，是被监管企业完善内控、提高财务管理水平的重要机会，也是人员考核、交流轮岗、培训教育的重要参考，力求应用效果最大化，避免“文字整改”的形式主义或将报告束之高阁了之。

二是重视并加强监管应用的评价。例如：监管巡查发现问题及其整改情况纳入企业负责人年度考核体系，将“不犯错、少犯错”，“有错必改、有错早改”

理念植入考核评价体系；企业法人离任审计结果作为企业负责人任用依据，将经责审计开展时间前移，由离任后变为任中、任后结合，争取“立行立改”。

三是完善各项监管措施，做到形式与实质的统一。例如：财务报表报送，形式上就是反映企业财务状况、经营成果及现金流量，但是实质上应成为事业单位财务监管所需信息的载体，笔者所在事业单位打破惯性思维，对季度财务报表进行了完善，将原资产负债表、利润表按照最新会计准则进行了修改，并新增了现金流量表，与报送财政部财务报表有效衔接；将原财务说明内容进行了扩充，增加了报表附注、财务情况分析、重大资金（项目）、审计（巡查）整改情况、财务自查情况等内容，加强对所属单位财务全面监管；删减了部分表格，包括会计人员情况、利润分配表等，通过改进完善报表报送内容，大大增强了报表的实用性<sup>[6]</sup>。

#### 4.3 监管部门形成合力，开创大监管格局

形成职责分明、多部门联合协作的大监管格局。事业单位财务监管部门承担下属企业财务监管主要职责，需要实现经营单位管理部门、财务部门、资产管理部门等多部门联合协作监管，重点加强以下几点：

一是完善信息共享机制。事业单位相关部门建立监管信息共享机制，包括定期不定期联席会议、相关报表报告抄送制度等，及时有效分享企业财务信息，联合研判财务风险应对策略，打破信息孤岛，确保相关部门能够在各自监管范围内，将监管成果及时共享。

二是财务监管打破企业管理层级，由一级监管一级，转变为“一竿子插到底”方式让监管力量直达基层企业。这样做的优势包括：首先，统一监管标准、提升监管质量，财务监管不打折扣全覆盖，有效避免财务监管“上热、中温、下冷”现象；其次，提升监管效率，下属各级企业将主要监管职责统一收归事业单位财务监管部门，企业财务部门专司本级财务管理，不断提升财务监管、财务管理专业化水平及工作效率；最后，从事业单位及下属各级企业整体角度防范财务风险，“不谋全局者，不足谋一域”，财务监管部门站在全局高度，把控总体财务风险，事业单位及下属企业内部面临财务风险的传导及放大效应，外部面临系统性财务风险等，只有从总体角度出发，实施监管政策，才能有效防范化解整体财务风险。

#### 4.4 提高下属企业财务水平，加强财务培训

为实现监管资源有效投入，提高监管效益，达到预期监管目标，应重点优化监管环境，提高下属企业财务管理水平。其中，关键点在于培养相关人员财务风险意识、掌握岗位要求的相应财务知识。首先，事业单位需要加强对下属企业管理人员的财务培训，特别是企业法人代表及董事、监事及高级管理人员等决策人员，可通过基本财务管理知识考核作为任职的前置条件；其次，完善决策机制，在日常经营管理及“三重一大”涉及财务的决策中，充分尊重财务人员及负责人员的意见建议，将业务优先、财务事后付款核算改变为财务风险评估先行、业务财务并重，同时对企业管理人员任期考核增加财务管理指标的考核权重，通过考核评价，激励引导管理人员重视财务管理、参与财务管理、提升财务管理水平；最后，要充分调动各级财务人员学习工作积极性，可以通过为财务人员提供带薪学习考试假、培训学习费用报销、专业证书与待遇任职直接挂钩等手段，激励员工学习，创造良好学习氛围，并通过举办专项培训、财务人员线上线下交流等多种方式，不断提高财务人员业务水平。

### 5 结语

推动事业单位对下属企业开展财务监管是一项长期的工作，关键在于树立正确的监管理念、实施科学的监管措施、形成多部门联合协作的大监管格局。面对复杂多变的内外部环境，坚持创新、因企施策，事业单位需要形成由监管到评价的闭环监管流程，全面提高下属企业财务管理及科学决策水平，防范化解财务风险，确保下属企业高质量发展，国有资产保值增值。

#### 参考文献

- [1] 杨楠.新形势下事业单位加强对所属企业财务监管的途径研究[J].中国集体经济,2019(10):137-139.
- [2] 刘俊.事业单位下属企业财务管理风险及其应对措施探讨[J].经济师,2022(5):73-74.
- [3] 游晓梅.事业单位下属企业财务管理风险及对策实例研究[J].财经界,2020(26):197-198.
- [4] 王玥昭.事业单位下属企业财务管理问题研究:以A研究所为例[J].纳税,2019(20):167.
- [5] 胡弘杰.行政事业单位对下属企业财务监管刍议[J].经济研究导刊,2020(19):88-89.
- [6] 张玲.对于事业单位会计监督职能分析[J].消费导刊,2017(8):179.