



GONG HUI ZI CHAN GUAN LI YU JIAN DU SHI YONG SHOU CE

工会资产管理与监督实用手册

新时期新阶段工会业务指导丛书

霍起迈 主编



華齡出版社

新时期新阶段工会业务指导丛书

工会资产管理与监督 实用手册

霍起迈·主编

華齡出版社

责任编辑:佟景宸 李惠玲 闫 丽

装帧设计:正 萌

图书在版编目(CIP)数据

工会资产管理与监督实用手册/霍起迈主编. —北京:
华龄出版社, 2006. 1

(新时期新阶段工会业务指导丛书)

ISBN 7-80178-329-8

I. 工... II. 霍... III. 工会—资产管理—中国—手册

IV. D412. 67-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 157886 号

丛 书 名:新时期新阶段工会业务指导丛书

书 名:工会资产管理与监督实用手册

作 者:霍起迈 主编

出版发行:华龄出版社

印 刷:北京诚顺达印刷有限公司

版 次:2006 年 1 月第 1 版 2006 年 1 月第 1 次印刷

开 本:850×1168 1/32 **印 张:**44

字 数:1140 千字 **印 数:**1~5000 册

定 价:160 元(全六册)

地址:北京西城区鼓楼西大街 41 号

邮编:100009

电话:84044445(发行部)

传真:84039173

《新时期新阶段工会业务指导丛书》

编委会

主 任 霍起迈

副主任 寇常宁

成 员	凌裕庭	胡燕森	陶林玲	刘 强
	刘应成	黄永观	何健衡	王小金
	王相民	刘远聪	钟德章	龙太荣
	孙武志	谢春旦	张祖贻	赵刚文
	阮耀才	苏盛汉	苏济钦	陈素珍
	陈燕清	谢少蓓	程会武	郭 继
	宋 宇	何裕良	俞小青	谭光远
	刘典夫	卢 兵	吴敬林	宋骏同
	覃初盛	李新光	李 浩	何健衡
	何丹平	马步强	范荣辉	罗必玲
	姚 敏	谭久荣	覃志超	潘克统
	刘志良	姜皖宁	唐格莲	周 泓



代序

2005年8月1日,中华全国总工会工会成立资产监督管理委员会。全总书记处授权、代表全总监督管理全国工会职工劳动福利事业资产的专门机构——中华全国总工会工会资产监督管理委员会的成立,标志着工会资产监督管理体制改革迈出了具有实质性意义的一步,工会资产管理从此迈入监管新阶段。

全总副主席、书记处第一书记张俊九在成立大会上强调,改革工会资产监督管理体制的目标,是建立工会资产的出资人制度,由全总工会资产监督管理委员会代表全总履行工会资产出资人职能,在坚持工会“统一所有、分级管理”的前提下,自上而下地建立独立的全国工会资产监督管理机构体系。

伴随着中华全国总工会工会资产监督管理委员会的成立,是全国工会资产现状及其面临的种种机遇和挑战。

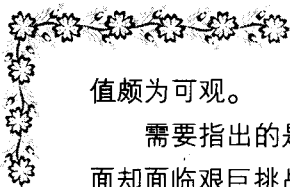
目前,工会资产总额不小,但在保值增值方面却面临艰巨挑战。

说起工会资产,最常规的表述往往为“工会资产是工会组织的宝贵财富,是工会联系职工、服务职工必不可少的物质基础”。

统计显示,新中国成立以来,在党和政府的高度重视和大力支持下,经过各级工会的艰苦创业,工会资产已经形成了相当大的规模。截止2003年底,全国基层以上工会资产已达525.6亿元。

而据全总有关人士表示,如果更详细地估算工会资产的土地增值部分,工会资产总额还应不止这一数字。因为工会资产大部分分布在工人文化宫、俱乐部、体育场馆、疗、休养院(所)、海员俱乐部、职工学校、工人报刊、宾馆饭店等职工劳动福利事业之中,而这些职工劳动福利事业往往地处城市的黄金地段,近年来土地增





值颇为可观。

需要指出的是,尽管目前工会资产总额不小,但在保值增值方面却面临艰巨挑战:工会经费收缴阻力大、工会资产流失严重,已经威胁到工会赖以生存的物质基础。

在全国人大常委会去年开展的《工会法》执法检查调研中,不少地方工会都反映,由政府及其部门随意侵占、挪用、调拨或拒不返还行为而引起的工会资产流失,在工会全部流失的资产中占相当大的比例,其中,又以工人文化宫、俱乐部和工人疗、休养院等不动产流失最为严重。甘肃省总调查发现,个别市县的工人文化宫、俱乐部被有关部门无偿占用、调拨,或者在未获得合理补偿的情况下被拆除开发;大多数破产企业的工会资产被视为企业资产处置,未按规定移交上级工会;个别基层法院在处理企业债务纠纷中置法律规定于不顾,用工会的财产清偿企业债务等。

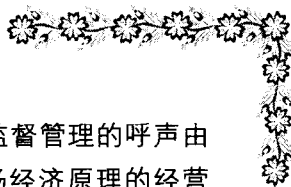
沈阳市总工会曾对该市 16 家改制企业工会组织建设及维权工作状况进行了调查,发现工会财产和经费被挤占和挪用的现象屡见不鲜,要么是在企业重组兼并过程中,将工会的固定资产随同企业其他资产一并被清算处理,或者在创建其他企事业中被非法侵占,要么是部分改制企业以各种理由拒不向上级工会交纳经费,有的则将提留出来的工会经费拒不拨付到工会账户上,而是长期挤占和挪用等。

其实,拖欠、克扣或者拒缴工会经费的现象不只是出现在改制企业。据统计,2002 年全国工会经费平均收缴率只有 41.9%。在广东,全省 21 个地级市工会经费收缴率平均只有 23%。以深圳市为例,目前 90% 的工会经费来自仅占企业总量 10% 的国有企业,随着国有企业的改制,工会经费收缴问题越来越突出。甘肃省 70% 以上的县(市区)机关、事业单位工会经费或者未列入财政预算,或者列而不支,造成 2003 年全省工会经费收缴率不足 30%。

显然,工会资产监督管理面临的形势并不容乐观。

长期以来,对于工会资产的属性认识模糊乃至存在误解,导致





工会资产管理体制改革滞后。

加快管理体制改革步伐,强化对工会资产监督管理的呼声由来已久。但是,要真正建立起符合社会主义市场经济原理的经营管理体制,首先必须明确工会资产的概念和性质。

工会资产概念在法律意义上的界定是一个政策性很强的问题。目前工会界普遍公认的观点认为,应从工会资产的来源和特点来界定工会资产的概念。即工会资产是受国家法律保护的,通过多种渠道形成的,由工会享有所有权(拥有占有、使用、收益和处分权)的动产与不动产,是工会开展活动的物质基础,也是工会成为社团法人的重要条件。

从这一概念出发,工会资产首先具有的是由多种渠道形成的特点。根据《工会法》第四十二条,“工会经费的来源:(一)工会会员缴纳的会费;(二)建立工会组织的企业、事业单位、机关按每月全部职工工资总额的2%向工会拨缴的经费;(三)工会所属的企业、事业单位上缴的收入;(四)人民政府的补助;(五)其他收入”。

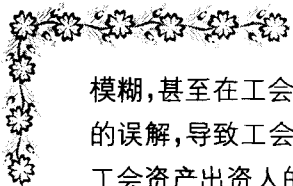
其次,工会资产既有动产也有不动产。工会完全有权使用自己的经费购置不动产,为开展工会活动提供场所和条件,同时有权处置自己的资金。

工会资产是社团法人资产。工会资产具有自己本身的属性,既非国有资产,也非集体所有的资产,更不是个人所有的资产,而是工会社团所有的资产,是工会作为社团法人的必备条件。根据《民法通则》,任何社团法人必须拥有“必要的财产或者经费”,以便社团“独立承担民事责任”。

因此,工会资产作为工会开展活动的物质基础,依法受到法律的保护。《工会法》第四十六条、第四十七条分别明确规定:“工会的财产、经费和国家拨给工会使用的不动产,任何组织和个人不得侵占、挪用和任意调拨。”“工会所属的为职工服务的企业、事业单位,其隶属关系不得随意改变。”

但事实上,长期以来社会各界对于工会资产的属性认识非常





模糊,甚至在工会内部,也存在诸如将工会资产认定为“国有资产”的误解,导致工会资产管理体制改革滞后。如工会的社会职能与工会资产出资人的职能没有分开;工会资产的监管职能分散在全总各个部门,多头管理;全总和地方工会资产管理体制不对应;没有形成有效的工会资产监督机制和严格的绩效考核制度。上述这些问题的存在,又导致工会资产监管缺乏明确的责任主体,“谁都管,又谁都不管”,管资产与管人、管事相脱节,工会资产保值增值的责任难以真正落实,从而制约了工会资产的合理流动和资源优化配置,造成一些地方工会资产闲置,甚至流失。

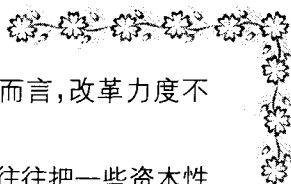
基于目前全国工会资产管理的现状,要从根本上解决出资人缺位和多头管理问题任重道远。

中华全国总工会工会资产监督管理委员会,目前各项工作尚处在起步阶段,但其目标十分明确,即建立工会资产的出资人制度,推进会资分开、会企分开和会事分开,按照权利、义务和责任相统一,管资产和管人、管事相结合的原则,对全国职工劳动福利事业资产和全总本级企事业单位实行统一归口管理和统一监管,也就是从根本上解决出资人缺位和多头管理问题。

应该说,基于目前全国工会资产管理的现状,要实现这一目标任重道远。且不说能否在不长的一段时间里形成全会上下相互对应、统一高效的工会资产监管体系和有效机制,仅做好工会资产的基础管理工作就是一项浩大的工程,无论是清查核资、产权界定、资产评估、产权登记、纠纷调处,还是工会资产的统计和分析评价等工作,无一不需耗费大量的人力、精力。至于推进职工劳动福利事业的改革与发展,落实工会资产的保值增值责任,则更是任务艰巨。

就以职工劳动福利事业(在1999年全总十三届二次执委会上,将工会兴办的各类企事业单位统一改称为职工劳动福利事业)来说,近些年来尽管在事业单位数、营业收入总额、资产总额、利润总额和从业人员等方面,都有较大幅度增长,且初步形成了具有工会特色的产业体系框架,在为职工办实事好事、扩大工会影响力和增





强工会经济实力等方面发挥了积极作用,但整体而言,改革力度不大,经营管理上尚存在不少“软肋”。

比如,资产的所有权、经营权不明确,上级工会往往把一些资本性投资误作为消耗性补助补贴给了企事业单位,习惯于用行政手段管理企事业单位,不讲收益分配与收缴;资产保值增值,管理和经营责任人不明确,责任大小和负债形式也不明确;管理体制不顺,管理机构不健全,人力不足,职责不清,管人、管财、管事相脱节等等,其结果是责任心不强、短期行为、工会资产流失、企事业单位效益不佳……

据全总去年关于职工劳动福利事业的调研显示,目前全国职工劳动福利事业存在产权结构单一问题,绝大部分为工会独资,难以形成相互制约的法人治理结构;经营机制不活,大部分企事业单位的劳动用工制度、人事制度和分配制度没有进行根本性改革,缺乏有效的激励约束机制。对 286 个企事业单位的调查发现,工会独资的 223 个,占 78%;负责人由上级委派的占 76%,实行资产经营目标责任制的占 49%,实行总经理负责制的占 44%,建立法人治理结构的仅占 6%。

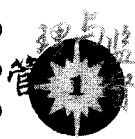
可见,要使职工劳动福利事业发展走出一条可持续发展之路,既需要进一步明确定位,把握好发展方向,实施战略性调整,促进产业结构优化和资源合理配置;又要坚持以建立出资人制度为重点,理顺管理体制,特别是要建立、完善经营管理调节机制和工会资产营运的监督机制,形成产权清晰、会企分开、责权明确、管理科学、体现特色的职工劳福事业管理体系,同时也急需建设一支能够驾驭市场的高素质的经营管理者队伍,切实增强职工劳动福利事业的活力和竞争力。而要做到上述这些,都不是能够一蹴而就的。

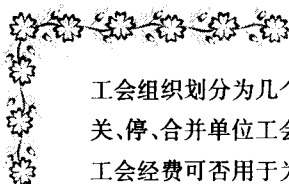
但正如全总副主席、中华全国总工会工会资产监督管理委员会主任苏立清说的:“全总书记处把监管全国工会职工劳动福利事业资产这一光荣而艰巨的重任交给了我们,这是对我们的信任。”既然工会资产管理体制改革的方向目标已定,我们同样有理由对明天充满信心!



目 录

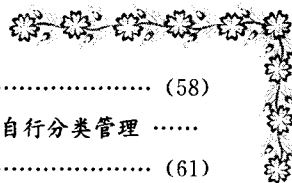
什么是工会资产?	(1)
工会资产如何分类?	(1)
如何对固定资产进行计价?	(3)
已经入账的固定资产除发生在什么情况可以变动固定资产账面价值?	(3)
如何对固定资产的价值变动?	(4)
如何对固定资产进行增减变动?	(4)
申报资产处置的手续,应根据不同情况提交哪些有关文件、证件和资料? ...	(5)
工会如何对固定资产进行日常管理?	(5)
工会财产管理原则和要求是什么?	(7)
工会财产管理范围有哪些?	(8)
固定资产的核算起点是多少?	(9)
工会资产有偿使用有何规定?	(9)
工会资产产权如何界定?	(10)
工会资产所有权界定的原则是什么?	(10)
工会及其所属事业单位固定资产的如何进行计价?	(11)
怎样进行工会财产增减变动的管理?	(11)
如何进行工会资产有偿使用的管理?	(12)
如何进行工会财产清查与核算?	(13)
工会财产的购置有什么要求?	(14)
如何进行工会财产建账?	(14)
工会财产在管理上有什么要求?	(14)
如何加强固定资产的维修保养?	(15)
破产企业工会资产如何处置?	(15)
破产企业工会资产的处置应采取哪些步骤?	(17)
关、停企业的工会财产、结余经费如何处理?	(17)
合并到其他单位的工会组织,其财产和结余经费如何处理?	(17)





工会组织划分为几个单位的,其财产物品和结余经费如何处理?	(18)
关、停、合并单位工会的账册、档案如何处理?	(18)
工会经费可否用于为各类经济活动提供担保?	(18)
工会经费可否用于支付职工家庭财产保险?	(19)
能否将“工会经费集中户”的存款视为企业财产予以冻结和划拨?	(19)
各级工会的房屋和设备如何解决?	(19)
基层工会经费使用管理原则有哪些规定?	(20)
工会经费开支范围有哪些?	(21)
国家规定由行政承担的费用开支有哪些?	(22)
截留、挪用应上解的工会经费属于违纪行为有哪些?	(23)
产业工会、基层工会是否具备社团法人资格和工会经费集中户可否冻结划拨?	(24)
工会经费能不能用于工会所办三产的借款担保和抵押?	(25)
工会能否拨款作为职工消费合作社资金问题?	(25)
工会机关及企事业不能为各类经济活动提供担保?	(25)
工会固定资产审计监督主要内容有哪些?	(26)
工会固定资产审计监督要求是什么?	(27)
为什么要加强工会资产管理?	(27)
当前工会资产方面面临的主要问题及其危害是什么?	(29)
工会资产的法律地位是怎样的?	(32)
加强工会资产管理的措施有哪些?	(36)
怎样正确运用法律维护工会资产的拥有权、使用权和处理权?	(38)
当前工会资产管理存在的问题有哪些?	(39)
规范工会资产管理基础工作的意义和作用是什么?	(40)
如何规范工会资产的管理?	(41)
如何用好工会资产?	(42)
如何进行资产清查?	(46)
如何进行工会资产产权登记?	(47)
附录:有关法律规定	(50)
关于工会资产界定与管理有关问题的通知	(50)
中华全国总工会办公厅关于印发《工会固定资产管理办法》的通知	(51)
工会固定资产管理办法	(51)





工会财产管理暂行办法	(58)
材料和低值易耗品可根据本单位实际情况和管理的需要自行分类管理	(61)
全国总工会、国家工商行政管理局关于在企业登记中以工会资产投资设立企业出具资信证明有关问题的通知	(65)
中华全国总工会、国家国有资产管理局关于工会资产界定与管理有关问题的通知	(65)
全总资产管理局《关于重申工会资产界定问题的通知》	(67)
全总资产管理局《关于破产企业工会资产的处置意见》	(68)
王兆国同志在全总十四届六次主席团(扩大)会议上的讲话	(71)
中华全国总工会关于印发《关于坚持走中国特色社会主义工会发展道路的决议》的通知	(78)
关于坚持走中国特色社会主义工会发展道路的决议	(79)
张俊九同志在全国工会财务工作表彰电视电话会议上的讲话	(86)
徐德明、董力同志在全国工会经费计拨审计经验交流会上的讲话	(92)
徐德明同志的讲话	(92)
董力同志的讲话	(99)
关于广东省总工会和黑龙江省总工会自行处理工会资产情况的通报	(107)
孙宝树、董力同志在全总十四届经费审查委员会第四次全体会议上的讲话	(108)
孙宝树同志的讲话	(108)
董力同志的讲话	(112)





♣ 什么是工会资产?

工会资产是近几年来经济体制改革中提出的一个新概念,它以《工会法》中对工会经费和财产的论述为基础,对工会独立拥有资产,独立进行资产管理,从而有别于国有资产而提出的,是工会组织赖以生存和发展的物质基础。

工会资产是指各级工会及其所属事业单位依法占有、使用的固定资产、材料和低值易耗品,属于工会社团集体所有的财产。包括工会购置、行政拨入和其他单位或个人支援、捐赠的财产。工会资产:包括固定资产、低值易耗品和材料。它们都是工会资金的事物形态。

♣ 工会资产如何分类?

固定资产

各级工会及其所属事业单位的财产,凡一般设备单位价值在500元以上、专用设备单位价值在800元以上,使用期限在一年以上,并在使用过程中基本保持原有实物形态的资产属固定资产。单位价值虽未达到规定标准,但耐用时间在一年以上的大批同类物资,也作为固定资产管理。

固定资产的分类

1. 各级工会机关单位固定资产一般可按以下类别分类:

(1)宣传文教设备——教学仪器、扩音机、录音机、电视机、电影放映机、游船及各种娱乐器具等。

(2)体育设备——各种体育设备。如篮球架、乒乓球桌及体育器械等。

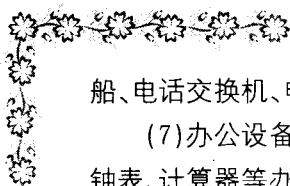
(3)图书——各种供职工群众借阅的图书、杂志、报刊等。

(4)医疗设备——各种医疗上专用的仪器、机械设备等。

(5)技协设备——技术协作活动所用机电设备等。

(6)交通通讯设备——汽车、摩托车、自行车、三轮车、马车、





船、电话交换机、电话机等设备。

(7)办公设备和家具——各种桌、椅、沙发、柜橱、床铺、火炉、钟表、计算器等办公、生活用设备家具。

(8)房屋建筑——办公、事业、活动、宿舍用房屋及附属建筑和设备等。

(9)被服装具——公用服装、衣帽、靴鞋和寝具等。

(10)生产设备——进行生产经营活动所用的机械设备等。

(11)其他设备——凡不属于以上各类固定资产均属之。

2. 不按企业化管理的事业单位固定资产一般可按以下类别分类：

(1)房屋及建筑物；(2)交通工具；(3)医疗器械及仪器；(4)家具器皿；(5)被服寝具；(6)文教体育设备；(7)各种图书；(8)机械设备；(9)其他设备。

3. 按企业化管理的事业单位和企业经营单位固定资产一般可按以下类别分类：

(1)房屋及建筑物；(2)交通工具；(3)家具设备；(4)文教体育设备；(5)机械设备；(6)仪器仪表；(7)其他设备。

4. 低值易耗品的管理

低值易耗品的分类

工会及所属企业单位的工作任务和经营的业务范围不同，所拥有的低值易耗品的种类也不完全相同，应从实际出发进行分类管理，一般可按用途分为以下几类：

(1)仪表器皿；

(2)生产或业务用具；

(3)管理用具；

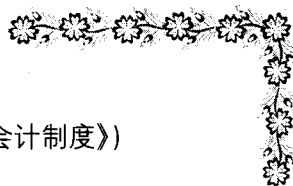
(4)保护用具；

(5)各种工具；

(6)其他用具。

流动资产：流动资产包括现金、银行存款、经费集中户存款、有价证券、暂付款、借出款、库存材料、投资、专项资金占用、应收上解





经费、应收上级补助、拨出经费。

(参见全国总工会总工发[1998]22号《工会会计制度》)

♣ 如何对固定资产进行计价?

1. 购入、有偿调入的固定资产,按实际支付的买价、调拨价以及运杂费、保险费、安装费、车辆购置附加费等记账;

2. 自行建造的固定资产,按建造过程中实际发生的全部支出记账;

3. 在原有固定资产基础上改建、扩建的固定资产,按改建、扩建发生的支出,减去改建、扩建过程中发生的变价收入后的净增加值,增记固定资产账;

4. 接受捐赠、赞助、奖励和无偿调入的固定资产,按照同类固定资产的市场价格或者有关凭证记账,接受固定资产时发生的相关费用应计入固定资产价值;

5. 盘盈的固定资产,按照重置完全价值入账;

6. 已投入使用,但尚未办理移交手续的固定资产,可先按估价入账,待确定实际价值后,再进行调整;

7. 用外币进口的设备,按当日汇率折合人民币金额,加上国外部分的运费及其他费用(外币应折合成人民币金额),再加上支付的关税、海关手续费等计价入账;

8. 融资租入的固定资产,按租赁协议确定的设备价款、运杂费、安装费等记账;

9. 购置固定资产过程中发生的差旅费,不计入固定资产价值;

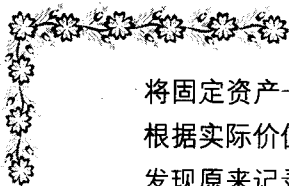
10. 工会固定资产按原值入账,不实行折旧。

♣ 已经入账的固定资产除发生在什么情况可以变动固定资产账面价值?

根据国家规定对固定资产进行重新估价的;

增加补充设备或改良装置的;





将固定资产一部分拆除的;
根据实际价值调整原来暂估价值的;
发现原来记录固定资产价值有误的。

♣ 如何对固定资产的价值变动?

由各单位资产管理部门负责办理相关事项。需要评估的工会固定资产,按照国家有关规定,聘请相应资质的中介机构进行评估。各单位不得干预中介机构的独立执业。要规范程序,及时申办有关核准或备案手续后,通知单位财务部门,对固定资产有关账目作相应调整。

♣ 如何对固定资产进行增减变动?

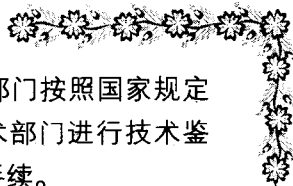
1. 购置固定资产应根据批准的年度预算执行。分清资金支出渠道,分别在相关科目中列支。

2. 购入、有偿调入和自制、自建完工交付使用增加的固定资产,应由单位资产管理部门及时组织验收,属于技术设备的还应会同技术部门验收,并建立技术档案。验收合格后,由单位资产管理部门根据发票、固定资产调拨单或基建、自制项目交付使用验收单据等凭证,填制固定资产增加通知单,办理有关入库、财务报销和使用单位领用等手续。

3. 接受捐赠、赞助、奖励或无偿调入或盘盈等增加的固定资产,应由单位资产管理部门办理接收和交接,并根据固定资产交接清单、发票或固定资产盘盈盘亏报批单等凭证,填制固定资产增加通知单,办理有关入库、财务报销和使用单位领用等手续。

4. 调出、变卖、投资、损失、报废、盘亏等减少固定资产的处置,由单位资产使用部门提出申请,单位资产管理部门审核鉴定、提出意见并报单位财务部门同意,经单位主管领导(或领导办公会议)审批,并报主管工会或上一级工会核准或备案,单位资产管理部门根据批件和有关资料办理调出或注销等固定资产减少手续。





5. 正常报废的固定资产,由单位资产管理部门按照国家规定的年限确定,对专用的仪器、器械等,应会同技术部门进行技术鉴定,根据鉴定意见及相关批件等,办理有关注销手续。

6. 非正常损失减少的固定资产,由单位资产管理部门会同技术部门进行技术鉴定后,要查明原因,明确责任。根据鉴定意见,对责任人的处理意见及相关批件等,办理有关注销手续。

7. 土地、房屋、建筑物、汽车等特殊资产的处置及非经营性资产转经营性资产时,均需单位资产管理部门提出申请,经单位领导办公会议(或常委会或委员会)决定,报主管工会或上一级工会核准或备案。

8、工会组织或事业单位撤销时,经清理后的全部价款和未处置的资产要全部移交到上一级工会或主管工会;工会组织或事业单位合并到其他单位时,其资产要并入到新的单位;工会组织分立时,其资产原则上按照职工人数分配。以上资产的处置,均由上一级工会核准;相关工会和事业单位根据批件和有关资料办理入账和注销手续。

♣ 申报资产处置的手续,应根据不同情况提交哪些有关文件、证件和资料?

1. 单位资产管理部门资产处置的申请书;
2. 单位分立、撤销、合并、改制、隶属关系改变等的批准文件;
3. 资产原始价值凭证的复印件;
4. 技术部门的鉴定意见;
5. 资产评估机构出具的有关资产评估报告;
6. 非正常损失情况说明及对责任人、有关领导的处理情况;
7. 申报单位的《中国工会资产产权登记证》复印件;
- 8、工会固定资产处置的相关报批单。

♣ 工会如何对固定资产进行日常管理?

1. 固定资产的日常管理是指在日常工作或业务活动中对所需

