

○ 胡迎春

要防范国企破产危及财政

对我国经济、社会和文化发展不平衡的基本国情，对现有的 574 个国家级贫困县的人员和公用经费由中央政府全部承担，上划中央直管，其经费由中央财政直列预算；对省级贫困县的教育公用部分由省、市政府全部承担，教育人员工资由县级政府负担；对非贫困县的教育投入，可由县级政府自己承担，市级政府适当补贴。另外，考虑到区域经济发展的不平衡性，对中西部贫困地区的省定贫困县和非贫困县，可由中央财政予以适当补助。

2. 明确各级政府责任，科学划分其对义务教育的负担比例。目前的农村义务教育投入体制虽然明确规定以县为主，由多级政府分担，但如何分担，分担的比例多少并不明确。因而有专家提议可借鉴国外的一些做法，比如，美国许多州普遍采取的基础拨款公式法。这种做法的做法是州政府确定生均经费基础水平，如 6000 美元，并要求当地通过最低的财产税率(比如 1%)，提供该费用的一部分。因此，对于地区 A，如果平均每个学生对应了 10 万美元的应征税财产，将在本地收入中产生 1000 美元的生均经费；同样在地区 B，每个学生平均对应 20 万美元的应征税财产，将产生 2000 美元的生均费。在基础拨款公式中，州政府要弥补地方财政拨款与 6000 美元的基础水平的差额，拨给 A 地区每个学生 5000 美元，B 地区每个学生 4000 美元。按照这样一种思路，我们就可以考虑设立中央、省、市级的最低生均经费标准，这一标准通过科学测算必须能够保证学校的正常运转。然后，按照经济发展水平确定县级财政所应承担的比例，差额部分由中央、省级和市级财政转移支付解决。这样各级政府的职责就更为明确，农村义务教育的发展也会有一个比较稳定的保障。同时这种方法也比较公平，避免了一些贫困地区努力程度很高却仍然无法保障义务教育运转的窘境，有利于合理地调动县级举办义务教育的积极性。

3. 强化管理，确保农村教育资金专款专用。在加大中央和省市政府对农村义务教育投入力度的同时，还要重视教育转移支付资金的严格管理和合理使用。首先，要做到转移支付资金“三统一”，即对转移支付资金按照上级政府规定的用途，由县统一管理、统一调配、统一审批，由县教育主管部门会同财政部门提出初步意见，按比例和项目分解到乡(镇)学校，报政府审批后，下拨到各地各学校。其次，加强督查管理，确保教育经费专款专用。严格按照原农村教育附加和教育集资的用途和要求使用，对教育转移支付资金设立县级专户，专款专用。同时，加强督查审计，对资金使用情况跟踪调查，定期组织审计、监督、财政、教育等部门联合检查，设立举报电话，发现有截留、挤占、挪用教育经费的，坚决严肃处理，以确保教育经费的合理使用。

(作者单位：江西财经大学公共管理学院、四川标准会计师事务所有限公司)

特困企业出路上策是激活而不是破产

近年来，我国国有企业改革发展取得了令人瞩目的成就，一大批企业瞄准国内外市场商机，通过有效扩张、兼并和重组，在各自的市场领域独占鳌头，已成为具有很强实力的企业集团。但是，目前仍然有一批债台高筑，资不抵债，人员下岗，处于两难困境的特困企业。对这些企业的出路要慎重决策，不能一味破产了事，因为国企破产必然危及财政安全，对多数处于困境的企业采取激活之策可能是最佳选择。

以中国建材集团列入破产计划的河南安阳海工水泥厂和湖南建材纸厂为例：前者原为军工企业，一度是海军部队的明星工厂，有员工730人，总资产为5000万元，1999年由部队整体划转中国建材集团管理，交给地方时该厂已陷入特困境地；后者是该集团下属企业，始建于80年代中期，现有员工1100人，总资产近3亿元，曾为国家填补石膏板护面纸空白，获得过不少桂冠和荣誉。1992年以来由于管理不善，盲目投资，债台高筑，1997年前被迫停产。这两家企业财务状况极差，账面资产不足抵债，2001年，中国建材集团将这两家企业列入破产计划。在投产的前几年里，这两家企业都曾经为国家增加财政收入，解决城镇人员就业，支持当地小城镇建设等方面都做出过积极贡献，也曾有过辉煌的历史。从现在这两家企业的状况看，激活仍然有很大的希望。

第一，思想观念在变化。河南安阳海工水泥厂和湖南建材纸厂在停产的几年时间里，员工经过停产下岗的磨炼，思想观念发生了根本变化，渴望企业改制，期盼重新上岗就业。据了解，企业停产后，员工中除了有一技之长的去海南、深圳等地自谋生计外，大多数员工不知所措，生活维艰，有的家庭因夫妻下岗而解体，有的因下岗出走外地，有的在自家门前摆地摊，有的靠拾荒过日子，广大员工渡过了极其艰苦、极其困难的时期，数千名职工下岗后进入再就业中心，依靠中央财政拨给的基本生活保障金和民政部门发给的最低生活费维持生计，少量留守人员以微薄的工资坚持守厂，通过艰苦工作，保全了国有资产，维护了企业稳定。目前，广大员工思想更加成熟，渴望企业改制，希望能获得重新就业的机会，决心在困境中崛起。

第二，市场容量在变化。以水泥

为例，尽管国家宏观政策对新上项目有所控制，但我国水泥的需求量总体上处于上升之势，尤其是高标号名牌水泥和用于油井、大坝、机场的特种水泥的市场容量不断扩大，供求矛盾十分突出。河南安阳海工水泥厂周边地区除豫鹤外，没有成规模的水泥厂，而县办小水泥厂将逐一关停，这为安阳海工水泥厂提供了发展机遇。按照中国建材集团的发展战略，中原地区以安阳海工水泥厂为半径，往东200公里与山东“鲁南水泥”在菏泽相接；往南180公里与河南“南阳水泥”在郑州相接；往北150公里与河北“鑫磊水泥”在邯郸相接，具有得天独厚的市场条件。河南南水北调(中线)工程直穿其境，且从安阳水泥厂旁经过，旋窑水泥需求量与日俱增，同时，河南省正式动工的6条高速公路，对旋窑水泥的需求大大超过了当地的实际生产能力。造纸业大环境处于复苏发展时期，国内外市场总体看好。

第三，客观条件在变化。一是存量资产有望升值。以湖南建材纸厂为例，该厂现有主要生产设备为90年代技术水平，目前仍不落后；离厂区1公里处的湖南沅江茅草街大桥可望2005年内通车，交通条件进一步改善；洞庭湖退耕还湖扩大了面积2000平方公里，水、芦苇、速生杨等造纸资源更加丰厚。如果对该厂有形资产和无形资产重新评估，预计可升值1亿元以上。二是生产要素不断优化。安阳海工水泥厂资源丰富，技术力量很强，这些年不少员工受聘外地开发新技术、新品种，应用水平进一步提高，生产高标号水泥的技术更加成熟。有关专家认为，按照安阳海工水泥厂的客观条件，完全可以同中国建材科学研究院合作，利用研究院的技术，进行技术改造，打造我国最大的集研究、开发、生产于一体的特种水泥生产基地。三是员工认识更加理性。从河南

安阳海工水泥厂和湖南建材纸厂问卷调查情况看，有80.6%的人认为导致停产的主要原因是管理问题；91%的人认为现任领导班子有能力改变企业面貌；71.6%的人认为企业复苏大有希望；89.6%的人对未来3—5年的市场形势看好；59.7%的人认为全面恢复生产只需少量的资金投入，技术完全可行；71.3%的人认为，企业改革发展应该实行集团控股的混合经济体制；92.5%的人认为，员工队伍综合素质较好，能够适应企业发展的需要。

国企破产对财政的影响

在我国，虽然各种经济成份发展很快，但以国有经济为主体的基本格局仍未改变，支持国家经济社会的发展的财力主要取源于国有企业。显而易见，破掉一个国有企业，国家财政的大盘子中就少了一份来自国有企业缴纳的税金，经济社会的发展也就少了一份财力支持。

以黑龙江阿城糖厂为例，2000年前，黑龙江阿城糖厂是我国最大的一起国企破产案。该厂始建于1905年，是我国第一家以甜菜为原料的制糖生产厂，在我国制糖业发展史上有过光辉的历史，由于长期以来的食糖短缺给制糖业带来了巨大的经济收益，曾经是黑龙江省财政的重要支柱，人们当时称黑龙江省财政为“糖财政”。这个局面一直保持到1990年。随着市场经济的发展，全省各地糖厂不断扩大生产能力，31家糖厂的甜菜加工能力达到700万吨，而全省甜菜的实际产量仅为200万吨，不到加工量的三分之一，原料供应紧张状况日趋加剧，食糖的销售渠道发生变化，国家包销的格局开始打破，而吃惯了政策饭的阿城糖厂却毫无思想准备，在原料大战和销售大战面前束手无策，随之而来的是生产成本增加销售利润下降，以至由盈利大户变为亏损大户。原厂长调出时，审计亏损1036

万元,到1992年,继任厂长离任时,亏损总额上升到2亿多元,到了1994,该厂欠银行贷款本息4亿多元,第三任厂长离任时,新增债务1亿多元,债务总额达40138万元。1995年企业破产时,糖厂的变现资产全部用于安置职工,所欠的8亿多元债务全部核销,使国家银行、财政受到巨大损失。

根据国家颁发的有关企业破产和国企改制的文件精神,我们对中国建材集团列入破产的两家企业进行了初步测算,仅偿还职工工资、三项保险、企业向职工集资借款、安置人员几项约需资金1亿元以上。此外,要核销欠国家的各项债务2亿多元。与正常生产经营时期相比,两家企业破产后,每年国家将减少税收5000万元。

帮助特困企业走出困境

第一,科学制定改制方案。2002年11月,国家经贸委、财政部、人民银行等8部委联合颁发了《关于国有大中型企业主辅分离辅业改制分流安置富余人员的实施办法》,作为贯彻《中共中央国务院关于进一步做好下岗失业人员再就业的通知》的配套文件,提出了一系列政策性意见;2003年7月,劳动和社会保障部、财政部、国务院国有资产管理委员会三部委又联合下发了处理企业

富余人员劳动关系的办法,对国企改制中的具体问题作出了政策规定。我们认为,研究特困企业问题,既要从国家宏观战略上考虑,也要从企业现状及其发展可行性方面考虑。无论采取何种改制方案,或无偿让渡资产,或支付经济补偿金,或从账面上挤掉资产水分,或注入资金启动生产,国家都要付出代价,财政都要受到影响。相对而言,生产是上策,停产是中策,破产是下策。国企破产的损失直接危及财政,建议有关部门慎重决策。要确立以人为本的人文理念,用全面协调可持续发展的科学发展观,对已列入破产计划的特困企业进行逐个分析,帮助企业制定改革方案,凡是有望复苏的企业,要重新研究启动办法,从根本上帮助企业走出困境。

第二,适当投入启动资金。对有望恢复生产的企业,有关部门要从人力、物力上给予支持,启动中央企业集团下属的二、三级企业,集团要给予必要的资金支持,这既是盘活国有存量资产的需要,也是解决国企员工再就业的需要。大部分特困企业只需少量投入,就可起到“四两拨千斤”的作用。

例如,河南安阳海工水泥厂改造现有设备,启动生产仅需投入资金1500万元。改造后年生产能力可

由现在的30万吨提高到40万吨,成本可下降三分之一,年实现净利润800—1000万元,一至两年即可收回全部投资。中国建材集团在注入资金的同时,可对该厂进行股份制改造(集团出资1200万元,员工出资300万元)。集团按51%控股,注入资金的其余部分,用以抵还职工欠款并将其转为职工股权,以增强员工的责任,减轻集团的投资风险。

湖南纸厂可利用现有厂房、设备,再建一条年产3万吨生产线,投资概算为4350万元。(如果新建一座年产3万吨纸厂,约需资金3亿元)。其资金来源,一是引入民营资本1000万元,二是向商业银行申请抵押贷款2000—3000万元,三是集团控股,投入资金500—1000万元。这项投资完成后,预计年产量可达7万吨,销售收入3亿元,新增税收1400万元、净利润3000万元,集团和企业投入的资金可在两年内收回。

第三,相关部门全力支持。企业有产品而无销路就会置企业于死地,同样产品有销路而无部门的支持,也可以置企业于死地。如果财政竭泽而渔,银行不给贷款,进出口不开绿灯,就可能使企业贻误商机,带来直接损失。特困企业生命脆弱,经不起风浪的颠簸,尤其需要各相关部门的呵护与支持。按照国家有关文件规定,凡是利用原企业的“三类资产”,吸收原企业人员30%以上,独立核算、产权清晰并逐步实现产权主体多元化,与安置职工签订了新的劳动合同的,财政部门可按规定给予专项资金支持,银行应给其恢复生产提供足额贷款,并采取挂账停息等办法减轻企业历史包袱,税务部门可给予免征3年所得税的优惠政策,只要国家政策都能落到实处,给企业以休养生息的机会,就一定能够走出困境。

(作者单位:财政部中国注册会计师协会)

