

新形势下财政与国有企业的关系

○ 侯孝国

办法,将是一项长期的工作。为使这项工作规范化、科学化,应在总结经验的基础上,参照国际惯例完善贷款贴息法规。

(四)基金。这里所讲的基金,是指由各级财政出资,或由国家减税让利建立的基金,以及由政府、企业多元投资建立的基金,其目的是为促进结构调整、优化升级服务。目前应建立以下几种基金:

1.建立工业结构调整投资基金。基金的构成,由财政资金、社会公开募集资金和上市公司国有股变现资金组成。这笔基金全部用于工业结构调整,支持重点企业结合改组改制而进行的技术开发、技术改造,促其采用高新技术改造传统产业,实现高新技术产业化。

2.建立风险担保补偿基金。我国现有一批大中型工矿企业,有着较为雄厚的人力、物力基础,其产品有市场,技术力量也较强,发展前景看好,但由于历史积淀下来的债务难以如期归还,银行不愿贷款;还有一批中小企业,尽管产品有市场,资金回笼快,发展有前途,也因种种原因出现了贷款难的问题。因此,建议采取“多家抬”的办法(国家财政出一点、地方财政出一点、会员企业第一点的多元投资办法),建立不同层次的“风险担保补偿基金”,组建包括国家、省、市几级企业担保公司,使之形成体系,承担会员企业(包括非国有企业)向银行贷款的担保,使之走出困境,形成良性循环。此外,还可参照此法建立中小企业创新基金。

3.建立海外市场准备金制度。为适应中国企业在“入世”后的新形势,鼓励企业挤进国际市场,参考日本、德国政府的做法,有计划、有重点地选择一批出口优势企业,准许从其出口贸易收入(或销售收入)中提取1—5%的资金,专项用于开拓海外市场。

(五)税收。就工业结构调整涉及的税收调节而言,包括工业产品盈利的

经过20年的改革探索,目前我们已将财政职能定位在公共财政框架中,将政府对国有企业的管理定位在出资人的职责范围内。在公共财政框架和出资人管理制度的双重约束下,重塑财政与国有企业的关系,对于完善市场经济基础上的国有资本管理体制,建立强大而稳固的财政,具有十分重要的意义。

一、公共财政框架中的财政与国有企业

在公共财政基本框架下,财政与国有企业的关系可概括为以下几个方面:

(一)公共财政收入的主要来源是税收,依法纳税是包括国有企业在内的一切企业向国家(财政)应尽的义务。政府作为社会经济活动的“守夜人”,

调节,工业企业盈利的调节,工矿企业级差收入的调节,固定资产再生产投资的调节等。有关部门应当按照公平、公正的原则,参照国际经验,结合我国国情,提出有利于促进工业结构优化升级的税收政策。像财政界不少专家学者提出的“尽快改革增值税”的建议,抓紧提出并尽快实施

为社会经济活动的有序进行提供公共服务和便利(即公共物品),企业在政府有关政策和法规的框架内,通过市场交易进行各种生产经营活动。政府与企业的联系纽带是税收,税收是国家财政的主要来源。在这样的公共财政框架下,依法纳税是每个企业对政府应尽的义务,也只有照章纳税才有享受政府提供服务的权利。国有企业与其他性质的企业一样,与财政的关系也是在享受政府服务的同时向政府纳税。如果我们的应纳税国有企业连国家税法规定的税收都交不起,那么也就真的失去了其存在的合理性,国有资本就应当从中退出。

(二)公共财政支出首先要用于满足国家公共部门正常运转的需要,财政对国有企业的投入要进入市场失灵领域,坚持“不与民争利”的原则。公

“由生产型转为消费型”的增值税改革方案,以减少企业税负,增强其产品的价格竞争能力;“尽快调整内外资企业所得税率的差异”,使国内企业的税负合理化等等,都是十分中肯的意见和建议。

(作者为国务院体改办经济体制与管理研究所研究员)

共财政的核心在于满足公共需求。公共需求与私人需求一样具有层次性,在所有的公共需求中,国家公共部门的正常运转是最基本的需求。因此,公共财政支出应当确保公共部门正常运转经费。在公共财政框架下,不是不要国家财政投资于国有企业,国有企业作为政府向社会提供公共服务的手段之一,没有一定的财政投资是不现实的。但是必须强调指出的是,公共财政对国有企业的投入应限制在“不与民争利”的范围内,主要投向私人资本不愿投入、无力投入,但又是社会所需要的市场失灵领域。

(三)公共财政要服务于经济发展的主题和经济结构调整的主线,国有企业应当成为经济发展和结构调整的主导力量。公共财政是经济发展到一定阶段后对“建设财政”的扬弃。但公共财政不是不要搞建设,而是要坚持“一是吃饭,二是建设”的理财原则。财政作为宏观经济调控的主要手段之一,必须服务于经济发展的主题和结构调整的主线。财政对国有企业的投入是财政发挥宏观调控职能的重要途径之一,目的是通过国有企业的导向作用,促进以少量的财政资金带动社会资本投入经济发展和结构调整。

(四)公共财政要充分发挥“社会稳定器”职能,建立和完善社会保障体系是公共财政和国有企业资产与财务管理的结合点。没有健全的社会保障体系,就没有社会的稳定,没有稳定的社会环境,就没有经济的健康发展。公共财政的重要职能就是调节个人收入分配,为市场经济中的弱者提供生活必需的保障,如离退休保障、失业保障、最低生活保障等。在公共财政框架下,财政对国有企业资产和财务管理的切入点就是在国有企业建立和完善各种社会保障。只有建立和完善社会保障体系,国有企业的减人增效、制度创新等各项改革才能顺利进行。由于多年累积的财政对国有企业的欠账,国有企业社会保障体系的建立和完善离不开财政的广泛和深入

参与。

二、出资人管理制度中的财政与国有企业

国有企业改革的目标是建立适应社会主义市场经济体制要求的现代企业制度。现代企业制度是出资人所有权和法人财产权相分离的制度。在现代企业制度的框架内,如何实现企业在出资人所有权的控制和约束下独立行使其法人财产权,是企业理论和实践急需探讨和解决的问题。我国国有企业的改革正处于强化政府出资人所有权控制和进一步放活企业法人财产权的双重制度建设过程中,在这个过程中,由于国有资本的“非人格化”特点,建立起合理有效的出资人管理制度,显得十分迫切。财政在国有企业的出资人管理制度中占有重要地位,具体表现在以下几个方面:

(一)财政部门是国有企业的出资人代表之一。谁是国有企业的出资人代表是一个理论上探讨了很久的问题,之所以一直没有令人满意的结论,症结就在于国有企业出资人代表在本质上是一个政府“集合体”。国有企业和私人企业在出资人方面的根本不同点就在于:私人企业的出资人可以具体到明确的个人,具有典型的“人格化”特点;国有企业的出资人不能具体到明确的个人,只能是一种委托代理关系,做不到出资人的“人格化”,最多只能是出资人代表的“人格化”。如果一定要为国有企业的出资人给出结论的话,结论或许是既清楚又模糊,清楚在政府“统一所有,分级监管”,模糊在出资人权能必然要分散在政府这一出资人“集合体”的不同的职能部门来协同行使。任何明确某一政府部门作为国有企业全权出资人的做法都因缺乏现实可操作性而导致失败。在出资人管理制度下处理财政与国有企业的关系时,我们必须明确的是,财政作为政府的主要职能部门之

一,也必然是国有企业的出资人代表之一。

(二)财政是政府出资人产权收益方面的代表。《公司法》规定出资人享有一项基本权利:重大事项决策权、主要经营者的任免权和收益权。由于政府出资人是一个集合体(政府),这些权利必然要由政府不同的职能部门代表政府这一集合体来行使。财政作为主管国家金库的机关,理当成为政府出资人在产权收益方面的代表,代表政府对国有企业行使国有资本的收益权。

(三)财政是国有企业在出资人财务管理方面的代表。从对企业的外部财务监控看,财务管理有公共财务管理和出资人财务管理两大类。公共财务管理制度是全社会所有企业都应当遵循的基本准则,财政部门是公共财务管理的职能机关。在出资人所有权和法人财产权相分离的现代企业制度中,出资人不参与企业的财务管理,很难保证其收益不被企业法人所侵蚀。现代企业制度不是不要出资人对企业法人的控制,而是如何在干预企业法人经营自主权的前提下实现控制。既然财政是政府出资人对国有企业收益权的代表,财政也理应是政府出资人财务管理的代表,以出资人代表的身份加强对企业的财务控制。不过,实施控制的手段已经不能继续再沿用过去的行政手段,而必须是经济手段和法律手段。

(四)国有企业要在财政公共财务管理制度和出资人财务管理制度的双重约束下运行。这一点是由国有企业的根本性质和财政出资人代表的职能决定的。作为一般纳税人的国有企业要遵循公共财务管理制度,作为政府出资举办的国有企业又要遵循出资人财务管理制度。小额股东可以仅仅通过公共财务制度了解和监督企业,政府对国有企业的监控则需要制度的约束。

三、直面财政的中央企业集团

随着国有经济结构的调整和国有企业组织结构的重组,平面的单一国有企业转变为立体的大型国有企业集团,财政与国有企业的关系在很大程度上转变为财政与大型国有企业集团的关系。在新的形势下处理好财政与这些中央企业集团的关系,准确定位国有资产管理体制中的中央企业集团,是摆在我们面前的一个重大课题。我们认为,直面财政的中央企业集团至少可以定位在以下几个方面:

(一)中央企业集团是国有经济结构调整的重要主体之一,是财政直接参与国有经济结构调整的重要渠道。经济结构调整是我国经济发展的主线,调整的焦点是国有经济结构的调整,而国有经济结构调整的一个重要主体就是中央直属的大型国有企业集团。中央企业集团是中央政府和市场在国有经济结构调整中发挥作用的聚合点。中央政府依据企业发展的内在规律,利用行政手段打破原来的地区割据和部门封闭,以产权为纽带组建一批跨地区、跨部门、跨行业、跨所有制的中央骨干企业集团,是加快国有经济结构调整的必须的重要举措。这些中央企业集团在生产经营和资本运作中利用市场机制开展兼并收购和集团内部优化重组是国有经济结构调整的基本途径。财政在这一过程中有大量的工作要做,如方案制定、股权设置、资产评估、产权划转、财务监管、统计评价、收益收缴等。

(二)中央企业集团在国有经济中占有十分重要的地位,应当强化财政对中央企业集团的扶持和管理。据统计,1999年末144家中央企业集团拥有三级以上单户国有及国有控股企业11924户,资产总额38606亿元,国有资产总量17397亿元,分别占全国国有企业资产总额和国有资产总量的26.6%和32.6%;实现利润489亿元,实际上交税金1296亿元,分别占全国国有企业实现利润和实际上交税金的42.7%和26%。这些数字表明,只要我们控制好、管理

好中央企业集团,使之高效、稳定、健康、快速的发展,就在相当程度上保证了国有经济的高效、稳定、健康、快速发展。作为主管中央企业集团资产和财务的财政部门,应当遵循“有所为、有所不为”的指导思想,集中力量强化对中央企业集团的扶持和管理。

(三)中央企业集团的母公司是政府授权的投资机构的生长点,是理顺和完善国有企业出资人管理制度的关键环节。国有企业的出资人管理制度是一种层级委托代理制度,不过这里的层级委托代理已不是以行政隶属关系为纽带,而是以出资人产权关系为纽带。在国有企业出资人管理制度中,政府授权的投资机构要代替政府对国有企业行使出资人职权。出资人制度有效运转的关键就在于能否科学合理地选择和重构能够承担起出资人功能的政府授权的投资机构。中央企业集团的母公司以其与所属企业的产权联结特性,成为政府授权的投资机构的最佳生长点。财政以政府出资人一方代理的身份,直接面对中央企业集团的母公司,中央企业集团的母公司再以出资人的身份将财政的意图贯彻到集团内所有的法人国有企业,从而以出资人产权为纽带形成财政对国有企业的有效监控体系。

四、若干工作思路和政策建议

(一)减少审批事项,强化财政政策的指导功能。财政政策应当是覆盖全社会的,都应当带有总体指导性的特点,引导不同所有制性质的企业在政策指定的框架范围内处理企业的各种事项。为此,作为承担政府宏观调控职能的财政部门,应当转变观念和思路,主动从繁琐的个案审批中解脱出来,研究新问题,寻找新思路,制定新政策,以政策创新替代个案审批来加强财政对国有企业的指导和控制。

(二)强化财政对国有企业资产和财务的信息收集和分析处理功能,为国有经济结构调整提供真实可靠的依

据。市场经济是信息经济,谁掌握准确可靠的信息,谁就有决策的发言权。作为主管财务、会计的财政部门,有责任以国有经济结构调整为主线,建立起科学统一的国有企业资产和财务信息搜集体系,并成立专门的信息分析机构,对之进行加工和处理,提出言之有据的政策和建议,服务于国有经济结构调整。

(三)配合国有企业的授权经营和国有股的减持,做好有关资产和财务的划转和监控工作,防止国有资产的流失。国有企业的授权经营和国有股的减持,是近期搞好国有经济的重大举措,作为政府在资产和财务方面出资人代表的财政部门,责无旁贷地应当承担起相关资产和财务的划转和监控工作,谨防借授权经营和国有股减持之机侵蚀国有资产。

(四)建立健全独立于公共财政预算之外的国有资本经营预算制度。公共财政不是不要建设,国有经济结构调整也不是要求所有国有资本都要退出经济领域。因此,建立国有资本经营预算制度是必要的。需要特别强调的是,国有资本经营预算应当与一般的公共财政预算分开,应当对国有企业实行有限责任制度,不能用一般公共财政预算来平衡国有资本经营预算。

(五)加强出资人财务制度建设,明确财务总监的职权。财政部门应当按照《会计法》和《企业财务会计报告条例》的要求,加强出资人财务制度建设,规范国有企业财务行为。在出资人财务制度建设中,重要的一环是由财政部门向国有企业特别是中央企业集团的母公司直接派出财务总监。这里特别要注意的是,财务总监仅仅是出资人在企业中的财务代表,代表出资人对企业的财务进行监控,不能干预企业的正常财务工作,不能模糊外部的财务总监和内部的总会计师的职权。同时注意处理好财务总监和国有企业监事会的关系。

(作者单位:财政部统计评价司)