

道德风险蔓延。

(五) 国家拥有防范社会公共风险和应付各种危机的财政能力。无论是发生对外军事对抗和战争, 还是遭遇严重的外来经济冲击; 无论是出现经济动荡还是大的自然灾害, 国家都应当随时以足够的后备财力应对。

在实施国家财政安全战略的步骤上要注意轻重缓急。国家财政安全的因素很多, 涉及方方面面, 而且这对于我们来说是一个全新的问题。根据我国财政实际状况, 实施国家财政安全战略的步骤包括:

(一) 从国家财政内部安全机制和外部经济环境上同时入手。防范财政风险、确保财政安全既要从财政内部下功夫, 更要从财政外部采取措施。需要政府从宏观上运筹, 需要各部门和社会各方面全力配合和支持。例如, 除财政本身的体制改革、强化管理和政策选择外, 更要从国家分配制度优化、行政体制改革和政治改革多方面下手, 为国家财政安全营造良好的政治、经济环境。

(二) 缓解、分散现有财政风险和防范新的财政风险同时进行。已经显现出来的财政风险容易引起重视, 而潜在的安全隐患则可能被忽视, 这在一定程度上取决于人们对财政风险隐蔽性、潜伏性特征的认识, 真正做到防患于未然。

(三) 中央财政和地方财政同步进行。国家财政安全从最终负担来讲主要是中央政府的事情, 但它与地方政府的积极配合也是分不开的。由于目前我国法律规定, 只有中央财政可以打赤字和发行公债, 并且许多重要的财政支出也由中央财政承担, 我国政府面临的显性债务主要表现在中央财政。在这同时, 几乎所有地方政府都存在巨大的隐性债务负担, 包括预算赤字挂账、国内外借贷和其它拖欠款项。中央政府的财政风险往往直接或间接来自地方财政的风险转移, 这就要求地方政府依法行政、依法理财,

改制后企业规范运行的财政思考

○ 陈士宣

近年来, 一些地方按照十五大的精神, 对国有企业进行了以股份制为主要形式的产权制度改革。企业的改制, 在一定的程度上增添了活力和生机。但由于各方面的原因, 企业改制后运行得不够规范, 存在着政企不分、国有资产流失严重、企业收入分配不规范、会计管理弱化等问题, 使改制后的企业不能健康发展。因此, 抓好改制后企业的规

范运行, 使改制优势尽快转化为生产力优势, 进而实现改制企业在现代企业制度的轨道上持续向前发展, 需要引起有关各方面的重视。

(一) 切实转变政府职能, 为企业提供宽松的发展环境。政府及有关职能部门应以《公司法》和股份制章程为行为规范, 明确政府职能定位, 彻底摆脱政企不分的羁绊, 努力实现

主动防范和化解地方财政风险, 不致给中央形成大的财政安全威胁。所以, 中央和地方政府应同步进行风险防范。

(四) 财政安全与政府面临的其它重大社会经济任务结合起来。如财政安全与金融安全、财政安全与国企改革、财政安全与结构调整、财政安全与对外安全等等。

(五) 国内自身加强安全建设与国际合作、协调相结合。国家安全并不是孤立的, 而是相互依赖的, 特别是新的世界形势下, 国家间需要建立安全共同点。特别是随着国际经济关系发展, 国内政治经济安全往往与国际政治经济安全联系在一起, 解决安

全问题需要国际间的协调与合作。从财政上讲, 也是如此。近年来, 各国财政领域的协调和合作越来越多, 包括双边和多边国际税收协调, 就债务、投资以及防范金融危机等问题的多边协调机制、世界银行、国际货币基金组织以及区域经济(如亚太经合组织财长会议)定期和不定期的磋商协调等等。充分利用这些机会, 主动走出去, 积极参与国际财政经济安全机制, 在国际协调中扩大自己的发言权, 既维护国家利益又积极合作, 在地区和国际经济协调中扮演与中国政治经济地位相称的角色, 这是全球化时代国家财政安全的重要手段。

(作者单位: 湖南省岳阳市财政局)

由微观管理向宏观管理,由直接管理向间接管理,由行政干预向依法管理,由利益主体向调控主体的“四大转变”,在企业生产经营活动中发挥好“引导、协调、监督、服务”作用,让企业拥有相对独立的人权和事权,使企业成为真正适应市场的法人实体和竞争主体。

第一,搞好产业政策引导。政府要坚持有所为有所不为的原则,在给企业充分经营自主权的前提下,站在与国际惯例和国家产业政策接轨的高度,制订切合当地实际的行业政策及中长期经济发展目标,以可持续发展为方向,注意运用金融信贷、税收法规、行政协调等杠杆,引导生产要素向高科技低污染支柱产业、向优势企业和拳头产品集中,对在工艺革新、新项目建设、外资引进和名牌创立等方面有重大突破的企业,可给予规费减免、国有或集体股利留用及税收款返还等优惠,而对一些低水平的重复建设项目则应该坚决“亮红灯”。通过资产重组谋求改制企业资产结构进一步优化,有效地克服旧体制条件下生产要素流动凝滞化和社会资源配置低效性的积弊,借助低成本扩张,致力培育一批有影响的、符合国家产业政策导向的大集团,不断增强地方的经济总量和综合实力。

第二,注重企业外部关系协调。企业改制后虽然与政府脱离了行政隶属关系,但企业的生存、发展离不开大环境、大气候,股份制企业作为一种反映社会化生产规律的经营方式和组织形式,尤其离不开外部关系的协调。改制企业生产经营计划纳入政府的发展规划框架、改制企业接受外部税务、审计、技术质量、银行等方面的监督、改制企业缴纳各种税款、规费和基金等问题,都需要政府牵头加以协调指导。政府作为行政主体,在企业与条块利害关系的协调上,仍具有企业不可替代的权威和功能。就目前情况来看,制止预算外收费项目反弹,

创造条件让企业敢于对“三乱”说“不”的政策环境,是政府责无旁贷的职责。

第三,充分行使监督职能。政府综合经济部门和国有资产营运机构,应按照“三法”、“两则”的规定,建立健全对改制企业经营活动定期审计和法人代表离任审计制度,突出加强对企业年度资产增值率和红利分配的审核监督。对连续三年资产增值率达不到规定幅度和挪用国有股、集体股红利的企业,政府及其职能部门可按有关程序行使控股权,对企业法人组织机构进行改组。应该明确的是,政府对改制企业的监督是防止国有资产流失的一种依法监督,其目的是为了保证企业更好的规范运行、健康发展,绝不可借监督之名干预企业正常的经营活动。

第四,要提高服务水平。没有政府的服务,在经济关联度日益提高的今天,企业很难自求生存和健康发展。当然,这种服务必须是适时、适当、适度的服务,切不可越俎代庖。目前,加快与企业发展密切相关的基础设施建设,加强党政干部勤政廉政和行业作风建设,加大社会治安综合治理力度,实施再就业工程和落实最低生活保障线制度等等,都是企业发展客观需要的政府服务范畴,政府应从支持企业发展大局出发,摆正位置,扮准角色,把服务工作抓细抓实,抓出成效,努力为企业的发展提供宽松和谐的大环境。

(二)强化国有资产管理,确保国有资产保值增值。能否对股份制企业中的国有资产即国有股权实施规范有效的管理,是衡量企业股份制改造的重要标志之一。随着改革的深入,加强股份制企业国有资产管理不仅有助于国有资产的保值增值,而且还可以在企业改革中收回部分国家投资,增加企业资本注入和技改投入,促进国有资产存量结构的调整。具体应采取如下对策:

1.明确股份制企业中国有资产产权管理的主体。与社会主义市场经济相适应的,较规范的国有股权管理模式应分三个层次建立,即国家国有资产管理机构——国家授权的投资机构——国有资产控股或参股的股份有限公司。国有资产管理机构代表国家行使所有者职能,国有资产管理部门应当以国有资产所有者即国有资产产权管理的主体的身份把股份制企业的国家股管起来,对股份公司国有股持有单位进行监管,并承担相应的管理责任,包括向股份制企业委派国有股权代表,组织收入并解缴国库等。只有这样,才能尽快改变国有股权管理政出多门又无人负责的局面。

2.建立资产经营责任制。针对国有资产在企业中管理责任不明的实际情况;应根据谁投资、谁所有、谁使用、谁负责的原则,建立资产经营责任制。国有资产经营者一旦拥有国有资产的经营权利,就必须履行国有资产保值增值的责任,必须承担包括破产损失,因经营失败给国家造成经济损失的赔偿责任,使企业经营者真正感到亏损的压力、破产的威胁,在具体操作过程中,全面建立股东大会授权董事会的资产委托经营责任制,对规模较大的企业应提倡实行董事长、总经理分设制;董事长、总经理应根据企业净资产按一定比例分别向股东大会和董事会交纳经营风险抵押金,并作出完成年度经营目标的具体承诺。对经营不善者根据具体情况给予黄牌警告、罚款、扣除风险抵押金、劝其辞职等处理;对亏损特别严重而又不愿辞职的经理,政府将行使控股权或建议权,通过股东大会和董事会予以解聘。

3.建立企业绩效评价体系。所谓企业绩效评价,就是运用科学、规范的数理统计方法,对企业一定期间的生产经营、资本运营效益和经营者业绩,进行定量、定性对比分析,作出客观、公正的综合评判。客观、公正

地评判企业绩效,有助于实现政府作为国有资产所有者和社会管理者的双重职能,实现加强政府监督和间接管理企业的目的。近年来,我国借鉴国外的经验,对一些较大的企业实行绩效评价制度,收到了较好的效果,对于转变政府职能,加强国有资本金的管理,促进企业改善经营管理,规范经营行为,提高经济效益都起着重要的作用。因此,我们要积极探索企业绩效评价的新路子,遵循“科学、规范、公正、真实”的原则,积极稳妥地推行,逐步规范企业的理财行为。

4.积极探索国有资本金预算管理新路。建立公共财政,财政性资金不再投向竞争性和经营性行业,已经投入的要逐步退出,国家财政资金用于资本性投入将会越来越少,国有经济新的资金来源依赖于资本收益、资本转让收入、发债等筹资渠道,因此必须通过建立国有资本金预算来全面反映国有资本收支,加强资本管理,采取积极有效措施筹集资本性资金。国有资本金预算可以将国家以所有者身份取得或支配的货币资金完整反映出来,通过编制、执行和调整资本金预算来贯彻、落实国家的产业政策和政府宏观调控意图,增强政府对宏观经济的调控能力。在具体实施过程中,国家资本金预算编制方案要通过与公共预算、社会保障预算相结合,方案要包含资本金预算的收支科目、收支划分、资本金预算的组织管理、实施保障等。通过国有资本金的预算,逐步达到对国有资本结构进行科学调整,着眼于提高国有资本的整体质量,使资本不断增值。

5.进一步加强对剥离资产的管理。在企业改制过程中,对资产的剥离要“一竿子到底”,明确其所有权、使用权和有关租金的缴纳数额。对土地使用权、企业的职工宿舍、浴室、食堂等,国有资产管理部要专门登记造册。国土管理部门既要注重对土地

的实物形式的管理,防止土地资源的破坏,又要注重土地价值形态的管理。对符合房改政策规定的职工宿舍,要尽快按房改的政策规定出售给企业职工,积极鼓励职工个人或合伙买断浴室、食堂等,让其独立经营;也可采用租赁形式,租给职工个人或合伙经营,为社会提供服务。对现存的剥离资产,国资部门一定要做好租金的收取,进行专户管理。

(三)公正合理地分配股权收益,加强国有股股权收入的管理。在股份制企业内部所有股东的权益都是平等的,因此要坚持“股权平等、同股同利、利益共享、风险共担”的原则。

那种既保息又分红、同股不同利以及优先保证个人股分红的做法是不符合股份经济的一般要求的,是一种侵蚀国有资产,损害国家利益的行为,必须予以制止和纠正。国有股不谋求任何特殊利益,也不允许有任何损害国家股权益的行为。只有这样,才能保证国有企业的股份制改造工作规范、健康、有序地进行。当前应做好两个方面的工作:一是国有股分红收入的管理。国有股分红的收入属于国有资产产权收益。其中国家股的分红收入由国有资产管理部组织收取,及时足额解缴入库,纳入国家建设性预算,用于生产建设,国有法人股的股权收益由投资单位组织收取,经股东一致同意,可用于发展投资企业生产经营或用于对其他企业的投入。二是国家股折股出售收入的管理。国家股折股出售属于资本变现,不属于产权收益,一般应由国家持股单位收取并用于资本的再投入。国家股持股单位应当将折股出售的收入设立国家股调节基金,并按规定报财政部门备案。

(四)进一步加强会计管理工作

1.改进工作人员管理办法。针对企业改制后有些单位领导人任用会计人员时任人唯亲,有些会计人员依附于领导的情况,财政部门应进一步强化

对企业财会人员特别是主办会计的管理,除按干部管理权限把好会计主管人员的任免关外,对资产数额较大、具备一定规模的企业可实行主办会计委派制,即企业的主办会计由财政部门以政府名义委派到企业,并对主办会计的工资、奖金实行“统一筹集、统一核算、统一发放”的办法,其工资、奖金由所在企业全额上缴到财政部门,经财政部门与主管部门对主办会计进行业绩考核后再行发放。这样做,有利于会计人员大胆工作,切实履行职责,如实提供准确无误的会计信息。当然,委派制在实施过程中,肯定会出现新的情况和问题。比如,任免权归财政会涉及人员管理权问题,筹集人员工资会涉及企业经济利益等问题。这些问题,都需要在实践中妥善解决,使委派制日趋完善。对生产规模小、不具备设置会计机构条件的企业,财税部门应要求其实行代理记账制,由企业委托社会中介机构(如会计师事务所等)的专职会计代理记账,中介机构对其所代理记账企业的会计报表的真实性负责。

2.完善会计监督体系。要保证会计工作依法有效进行,必须建立健全包括国家监督、社会监督和单位内部监督在内的会计监督体系。一是加强单位内部会计监督。各企业单位要严格按照《会计法》的规定开展工作,单位负责人要切实履行《会计法》赋予的职责,督促会计部门加强规章制度建设,健全内部会计监督。会计机构、会计人员要依法行使职权,认真进行会计核算,严格会计监督,为加强经济管理、提高经济效益服务。二是完善国家监督。财政、税务、审计、工商、监察等部门要加强协调配合,齐抓共管,形成合力,保证国家会计监督落到实处。财政部门和业务主管部门要严格加强会计报表管理,严肃查处编造、篡改会计报表和其他弄虚作假的行为。三是强化社会监督。要充分发挥会计师事务所等社会

中介机构的作用，对企业依法实行年度会计报表审计制度。鉴于目前中介机构人手少、力量不足的状况，年度报表审计制度可以采取逐步到位的办法，先大中型企业，后小企业；先国有企业，后集体企业、乡镇企业。同时，财政部门应当加强对会计师事务所等中介机构和注册会计师执业质量的监督检查，每年应对注册会计师出具的企业年度会计报表审计报告进行抽查，对中介机构和注册会计师违反《注册会计师法》或审计准则、规则，有意隐瞒情况甚至作弊的，应依法严肃处理，并取消其注册会计师的执业资格；情节严重的，工商行政管理部门要依法吊销该中介机构的营业执照。

3. 加大执法力度。对单位领导人授意、指使、强令会计人员编造、篡改会计数据，弄虚作假，损害国家和社会利益的，要追究领导的责任；对会计人员知情不报或者通同作弊的，除追究责任外要取消会计人员的专业技术资格；对负有领导责任的单位负责人和直接责任人，要按规定分别给予经济处罚和行政处分。此外，还要充分发挥舆论的作用，对会计资料严重失实、拒不缴纳税费、情节严重、性质恶劣的典型案例，有选择地予以公开曝光，加以震慑。

（作者单位：江苏省新沂市财政局）



务实拓财源 廉政为民富

——记河北省兴隆县南天门
满族乡财政所所长刘树林

○ 曹筱云 夏香柱 李怀春

南天门满族乡是个九山半水半分田的深山区，全乡10个行政村，7000人，总面积99平方公里，交通非常不便。刘树林同志1996年当上财政所长后，暗下决心，要努力开源节流，使财政走出困境。

因地制宜培植财源

根据本乡地处深山的实际，大力发展林果产业，既能增加财政收入，又可增加农民收入。经过深入调查思考，刘树林确定了这一思路。但首先遇到的困难就是资金问题。他决定由财政拿出一部分资金，同时做通农民的思想工作，由农民自己解决一部分资金。可是该乡公教人员工资发放都困难，财政资金哪里去找？于是他住进了县城，白天跑有关部门，晚上住在亲戚家，终于从上级财政及有关部门争取项目资金18万元。资金到位后，在乡政府的大力支持下，农民的

积极性也很高，先后在分水岭村建500亩板栗园，在大洼、郭家庄等村建100亩果园5处。在发展税源的同时，他还注重巩固税源。几年来，他多次协调有关部门争取支农资金46万元，购买果树专用肥500吨，农药5吨。特别是1999年，罕见的旱灾使大面积果树早落了叶子，农民望树兴叹，如不及时采取措施，就可能绝收。刘树林看在眼里，急在心中，及时到县里协调资金13万元，帮助农民打水井5眼，买机泵管带12台套，使大面积果树都浇上了水。看到清澈的井水哗哗地流进自己的果园，农民感动得哭了，他们从内心里感激他们的好所长，一位老大伯流着眼泪说：“你救活了我们的树，就等于救了我们的命，秋后我一定带头交税。”

在培植、拓展农业税源的同时，刘树林并没有忽略发展企业。经过多次考察，他根据本乡现有企业的实际情况，为领导献计献策，将资不抵债的牛圈子铁矿进行了依法破产，甩掉不良