发挥财政职能作用 促进国企改革和发展

○ 张昭立

国有企业改革和发展，是关系到整个经济体制改革成败和国民经济持续健康发展的大问题。财政工作如何促进国有企业改革和发展，我认为要做到以下几点：

一要大力支持。当前，国有企业改革和发展进入攻坚阶段，实现“三年两大目标”到了关键时期，财政部门必须一如既往加大对国有企业改革和发展的支持力度。

1.用足财政政策。多年来，各级政府和财政部门制定了一系列支持国有企业改革和发展的政策措施。从山东的情况看，近几年出台的各类财政政策中，用于支持国有企业的最多，力度最大。比如，先后对现代企业制度试点企业、优化资本结构试点单位、八大重点企业集团等，实行了拨补流动资本、红利收入转增资本金、停息挂账，减免行政性收费等许多政策，仅“八五”期间，全省财政以各种政策形式留给国有企业的财力就达115亿元。这些对于国有企业减轻负担、增强实力、加快改革与发展，起到了重要的作用。今后要进一步深入挖掘政策潜力，更好地发挥政策优势。首先要继续抓好原有政策的落实。过去制定的大量政策，由于种种原因有些还没能真正落实好。比如，目前山东省国有工业企业技术开发费实际列支额仅占销售收入的1.15‰，如果达到“两则”改革前1%的列支比例，仅此一项就可增加8.89亿元的技改财力，如果按改革后的规定据实列支，数额会更大。这既是问题，也是潜力，应在帮助督促企业落实原有政策上多下功夫。其次，要研究制定新的扶持政策。最近，中央出台了一些新的财政政策，比如，调整固定资产投资方向调节税、提高出口退税率、对企业设备投资按比例抵扣所得税等，这对于促进企业改革与发展都是十分有利的。各级财政部门要结合本地实际，抓紧研究制定具体贯彻意见。

2.用活财政资金。财力不足、资金紧张，既是困扰国有企业的大问题，也是困扰各级财政的大问题。在这种情况下，财政拿不出更多的钱支持国有企业改革与发展，必须在用活用好财政资金上多下功夫、多作文章，使有限的资金发挥更大的作用。比如，今年山东省省级财政筹措3亿多元资金，建立中小企业担保基金，可以为整个中小企业吸引资金、加快发展创造良好的条件。同时，省财政安排8 000万元，对高新技术产业实行部分贷款贴息，据测算，可以支持100个高新技术项目，吸引社会投资约40亿元，经济效益、社会效益、宏观效益都比直接投入到几个企业要大得多。而且在社会主义市场经济条件下，政府直接投资企业也不符合改革与发展的方向。今后要注重发挥好财政资金的导向作用，采用贴息、担保、建立基金等多种形式，重点用于支持国有企业发展高新技术产业、改造传统产业，培育新的经济增长点，以及开拓国际市场等方面。同时，把目光只盯在现有的资金上是不够的，要拓宽思路和视野，采取多种途径解决支持资金不足的问题。比如，可以通过搞好资产运营替代财政资金，加大对国有企业的支持力度。到1998年底，山东省国有资产总量已达2585.44亿元，净资产总量达1 637.13亿元，如果资产运营效率提高1个百分点，就可净增利润25.05亿元，潜力是很大的。因此，要进一步引导企业搞好资产运营，鼓励产权交易和资产流动，促进所有制结构调整和国有经济战略性改组，优化资源配置，提高国有企业的规模实力和市场竞争力。

3.提供优质服务。财政部门与企业特别是国有企业的工作联系多，要发挥自身职能和优势，为企业改革搞好服务。过去，我们在这方面做了一些探索，比如，连续两年举办了三期企业厂长(经理)现代理财知识培训班，300多名重点国有大中型企业的厂长(经理)参加了培训，各方面反映效果良好。当前，要在前两年培训的基础上，采取多种方式，进一步增强企业经营者的现代理财意识和技能，促进企业家队伍建

中国财政杂志社

设,帮助国有企业进一步提高管理水平。今后,还要为国有企业提供多方面的有效服务,比如推广先进管理经验、交流市场信息等等。同时,财政部门要进一步转变作风,提高服务质量。要结合这次集中开展的"三讲"教育,牢固树立为国有企业改革和发展服务的自觉意识,设身处地地为企业着想,在坚持依法行政的基础上,简化工作程序,提高工作效率。

二要提供保障。随着国有企业深化改革,社会保障问题显得越来越重要,成为关系到国有企业改革和发展能否深入进行的关键环节。因此,要真正做到公平竞争、优胜劣汰,必须进一步强化政府的社会保障职能,尽快健全社会保障体系,为国有企业改革与发展创造良好的外部环境。

1.加大社会保障力度,为国有企业及其职工解除后顾之忧。近几年来,大力发展社会保障事业已成为社会共识,方方面面都做出不少努力。最近,中央决定进一步加大社会保障力度,大幅度提高失业保险、下岗职工基本生活保障、城市最低生活保障"三条线"的标准,这对于促进国有企业深化改革和加快发展,将产生积极的作用。在增加社会保障资金的同时,还要扩大覆盖面,提高社会保险社会化服务水平。以前,社会保障主要覆盖国有企业和大集体企业,对"三资"企业、外资企业、私营企业和个体工商户很少涉及,结果造成国有企业职工即使挣钱少甚至下了岗,也不愿离开国有企业这棵"大树",因为只要在国有企业,国家就会管养老、失业和医疗。这样一来,国有企业卸不掉该卸的包袱,改革和发展的步子仍然沉重。同时,由于社会保障覆盖面窄,基金的共济能力差,保障能力和保障水平低,当很多国有企业实际已经严重资不抵债、没有发展前途时,政府也不敢让其破产,只能采取"减一点、免一点"的办法尽力维持,越维持资金浪费越大。年初,国务院颁布了《社会保险费征缴暂行条例》,对扩大各项社会保障覆盖面作出了明确规定。虽然扩面工作难度很大,但应该抓住有利时机克服困难,各部门联动,真正把社会保障覆盖到所有企业。

2.建立市场就业机制,使国有企业的用人机制真正"活"起来。国有企业要在市场上求生存、求发展,必须有灵活的用人机制以适应多变的市场。而在现行体制下,国有企业大量的冗员不能随意裁减,临时需要增加人员时,又受到种种限制。这些都影响了国有企业在市场上与"三资"企业、私营企业展开竞争。因此,搞活国有企业的用人机制,是加快国有企业改革与发展的一个重要环节。政府不但要适当放权,放宽对企业用人的限制,对裁减下来的人员给予保障,而且要加强劳动力市场建设,搞好劳动力市场信息网络建设,为用工者和求职者提供便捷、可靠的信息服务。同时,要规范职业中介行为,取缔非法职业中介,建立起以政府主办的公共职业介绍机构为主的职业介绍体系,并把职业介绍机构建成公益性的社会服务机构,充分体现政府为国有企业和职工服务的宗旨。这样,既可以让国有企业自主决定用工事宜,搞活内部用人机制;又可以从劳动力市场中解决人员供需矛盾,搞好外部用人机制,使国有企业在市场竞争中能够做到反应迅速,竞争有力。

三要逐步规范。要保证国有企业改革和发展真正沿着建立现代企业制度的方向规范、健康深入地进行,从财政担负的职责看,应抓好以下几点:

1.规范企业改制。近几年来,国有企业改革在取得显著成效的同时,也存在一些不尽规范的问题。有的地方在"先改制、后规范"指导思想下,集中力量进行了企业改制,目前看改制的面比较大,但有的还没来得及规范,企业经营机制仍未发生根本变化,个别地方也有将国有资产半卖半送、名卖实送等问题。在企业改制中,有的地方偿还债务时不按规定的顺序进行,逃漏国家税收的现象也比较普遍。江总书记指出,对国有大中型企业要实行规范的公司制改革,用多种形式放开搞活国有小企业,无论采取哪种形式,都必须规范操作,防止国有资产流失,防止逃废银行债务。各级财政部门要从与党中央保持一致的高度出发,对规范企业改制切实负起责任来,消除"管不了、不敢管"等种种思想顾虑,严格做好资产评估管理、产权转让收入管理、产权界定等各项基础工作,把产权清晰、权责明确等现代企业制度的要求落到实处。同时,加快国有资产授权经营的工作步伐,明确资产经营者的保值增值责任,通过做好效绩评估工作,促进经营者激励约束机制的建立和完善,促进国有企业建立有效的国有资产管理、监督和营运机制。

2.规范税费政策。长期以来,财税优惠政策作为一种手段,在促进企业改革发展方面发挥了一定的作用。但财税优惠政策过多过滥,对企业改革和发展弊大于利。目前,税收返还的范围越来越广,几乎涉及到各类企业;返还的税种越来越多,几乎涉及到所有税种;返还期限越来越长,有的甚至没有期限规定;返还的税额越来越大,有的甚至全额返还。由于地区之间竞相以税收"先征后返"政策吸引投资,使得一些企业的依法纳税意识逐渐淡薄。种种税收优惠,比税制改革前的税收减免有过之而无不及,税收的杠杆作用难以发挥。如果任其泛滥,不仅会严重削弱政府的宏观调控能力,而且会引发地区间恶性竞争,破坏正常的经济秩序,也不利于企业间的公平、合理竞争,最终将阻碍企业的改革与发展。因此,必须对现行财税优惠政策进行规范。对于到期的财税优惠政策,要进行彻底清理;对各地自行出台的财税优惠政策,要坚决予以纠正;对确实必要的财税优惠政策,通过正常渠道加以解决,采取"堵后门,开前门"的办法,以保证政策的公平合理。除了税收优惠政策以外,目前各种收费也很不规范,加重了企业负担,影响了企业改革的顺利进行,也必须加

中国财政杂志社

建立和完善政府采购监督约束机制

○ 季步江

近年来,政府采购制度在全国各地得到迅速推广,既取得了良好的节支效果,又有力地促进了廉政建设。政府采购工作在我国起步较晚,政策法规尚不健全,对政府采购的监督管理还存在着不少薄弱环节。因此,迫切需要建立与之相应的监督约束机制,保证政府采购工作规范化运行。

一、建立政府采购监督约束机制必须坚持的原则

1.监督者与操作者相互分离。政府采购一般有三个当事主体:管理监督者、操作者和使用者。管理监督者主要是财政部门,操作者一般指政府采购中心或其他招标中介组织,使用者主要是指采购单位。如果管理监督者与操作者不能相互分离,既当裁判员,又当运动员,便很难保证其监督工作的客观公正性。

2.依法监督。尽管经济手段、行政手段是不可缺少的监督手段,但不是主要手段。建立健全必要的政府采购法规和政策制度体系,依据法律开展监督工作,应当成为政府采购监督工作的努力方向。

3.专业监督和群众监督相结合。借助现有的纪检、监察、审计等部门的监督力量,建立以财政监督力量为主,其他专业监督部门力量为辅,社会中介机构监督力量为补充的监督队伍体系,做到内外结合,专兼结合。

4.事前和事中监督为主。对政府采购活动的监督,要从编制采购计划环节就开始实施,在采购过程中,要保证有相应的监督力量参与采购活动全过程,注重"防"和"堵",使监督的关口前移,不能把主要监督力量放在事后的"查"和"罚"。

二、建立政府采购监督约束机制的基本内容

1.建立政府采购的监督法规体系。主要包括三个层次:一是国家制订统一的《政府采购法》。二是地方各级人民政府根据国家的《政府采购法》制订相应的管理办法。目前,国家《政府采购法》尚未出台,地方政府可以根据财政部已出台的《政府采购管理暂行办法》制订相应

中国财政杂志社

以改革和整顿。对企业的各种不合理收费,要坚决取消;对部分合理收费,要通过严格收费权限和标准、加快费改税和费税归并步伐等措施加以规范,切实减轻企业负担,为企业深化改革、加快发展创造有利条件。

3.规范企业财务管理。虽然我国国有企业管理水平有了长足进步,但不少企业财务管理状况仍然存在许多问题。部分企业由于内部法人治理结构不健全,有效的监督约束不力,财务行为不同程度地存在失控现象,企业财会信息失真,违纪行为屡禁不止。这说明国有企业目前的管理水平离建立现代企业制度的要求还相差很远。江总书记在华东七省市国企改革和发展座谈会上指出,要真实编制资产负债表、损益表和现金流量表,建立高效、准确、及时的信息系统和财务管理系统。财政部门作为财务主管部门,必须认真贯彻落实中央的指示精神,规范财务管理体系,强化财务管理职能,帮助国有企业进一步提高财务管理水平。要把推行厂务公开与建立企业内部法人治理结构结合起来,健全企业内部财务运行机制和监督约束机制,确保企业会计核算和财务监督管理依法正常开展。要进一步规范和加强社会中介机构建设,尽快实现会计师事务所全部脱钩的目标,确保社会中介机构的相对独立性和执法公正性,加强对企业财会工作的监督。要认真总结部分市地派驻财务总监的成功经验,对重点国有大中型企业逐步分级派驻财务总监,积极做好重点国有大型企业选派稽查特派员工作,强化对企业的日常监督。

(作者系山东省财政厅厅长)