

切实履行财政职责

着力推进国有企业改革和发展

◎ 刘克崧

党的十五届四中全会审议通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),是指导国有企业跨世纪改革和发展的纲领性文件。《决定》以邓小平理论和十五大精神为指导,对国有企业改革和发展的重要性、紧迫性、艰巨性做了深刻阐述,提出了国有企业改革和发展的基本方向、主要目标和指导方针。这一纲领性文件,给财政部门的工作提出了新的任务和挑战,要求我们努力转变思想观念,切实履行财政职责,着力推进国有企业改革和发展总体目标的实现。

一、深刻领会十五届四中全会《决定》精神,增强推进国有企业改革和发展的紧迫感

《决定》从我国国有企业改革和发

展面临的形势和国有企业的重要地位、作用出发,重申了十五大和十五届一中全会提出的国有企业改革和脱困三年目标,提出了2010年国有企业改革和发展的中长期目标,这就是适应经济体制与经济增长方式两个根本性转变和扩大对外开放的要求,基本完成战略性调整和改组,形成比较合理的国有经济布局 and 结构,建立比较完善的现代企业制度,经济效益明显提高,科技开发能力、市场竞争能力和抗御风险能力明显增强,使国有经济在国民经济中更好地发挥主导作用。

从辽宁的实际情况看,改革开放20年来,国有企业的面貌发生了深刻的变化。在公有制为主体、多种所有制经济共同发展的新格局下,国有经济的总体实力进一步增强,初步形成了石化、冶金、机械、电子四大支柱产业。1998年,

全省国有及国有控股工业企业资产总额达5392亿元,占乡以上独立核算工业企业的76.7%;实现产品销售收入2144亿元,占乡以上独立核算工业企业的66.8%;实现工业增加值602亿元,占乡以上独立核算工业企业的65.7%;实现利税总额134亿元,占乡以上独立核算工业企业的73.1%。国有企业一直是财政收入的主要来源,在全省国民经济中继续发挥着主导作用,并且为经济体制的转换支付了巨额的改革成本。

但随着国有企业的体制转换和结构调整进入攻坚阶段,一些深层次矛盾和问题集中暴露出来。突出表现是,相当一部分国有企业还不适应市场经济的要求,经营机制不活,技术创新能力不强,债务和社会负担沉重,富余人员过多,生产经营艰难,经济效益下降,一些职工生活困难。根据我们对全省497

户国有及国有控股大中型企业从获利能力、营运能力、偿债能力、发展能力四个方面进行的综合财务评价,这些企业大体上可以分为三类:属于基本脱困的企业 244 户,占 49%;属于尚未脱困的企业 200 户,占 40%;属于需要破产、关闭、淘汰重组的企业 53 户,占 11%。从总体上看,半数左右的国有企业还没有走出困境,实现国有企业改革和发展中长期目标的任务更为艰巨,财政部门在政策研究、资金扶持和基础管理等方面还有很多艰苦细致的工作要做。

二、处理好五个关系,准确把握财政部门在推进国有企业改革和发展过程中的工作定位

经过 20 年的改革开放,我国的宏观经济环境发生了巨大的变化,经济市场化程度日益提高,国有企业的市场竞争主体地位初步确立,政府职能转变取得显著进展。在这种形势下,财政部门推进国有企业改革和发展的思路、方式也应作相应的转变。当前要注意处理好以下五个关系:

一是处理好建立公共财政框架与推进国有企业改革和发展的关系。在市场经济条件下,由于市场失灵现象的存在,也需要政府为主体的公共财政以非市场的方式配置资源。但政府部门对资源的配置,应仅限于市场失灵的范围,否则就会影响公平和效率。我国现行财政职能同市场经济的要求相比还有很多不适应的地方,主要是财政供给“越位”与“缺位”并存,财政供给范围向竞争性生产建设领域延伸过多,而应由政府承担的一些社会公共需要却无力保障。这就要求财政转变职能,建立以保证社会公共需要、优化资源配置、调控宏观经济运行为主要内容的公共财政的基本框架。这在客观上要求财政资金要逐步退出生产性和竞争性领域。但财政的这种退出,具有一定的渐进性,要与市场经济体制建立的进程相适应。这是一种作用方式的退出,是一种调控方式的转变,而不是影响力的退

出,是由直接管理企业、提供生产和建设资金,向通过财政政策调控市场、为企业提供公共服务的转移。在社会主义市场经济条件下,财政对国有企业改革和发展的推进方式,要从直接参与企业的生产经营活动过程,逐步转移到为企业改革和发展创造良好的宏观环境上来。

二是处理好直接管理与间接管理的关系。市场经济体制下,政府不再是集社会管理者、资产所有者、国有企业经营者“三位一体”的政府,财政也不再身兼保证公共需要、满足经济建设的资金需要、提供企业生产资金的重重职能。除应履行作为出资人对国有资产管理职能,作为政权组织身份的政府,主要担负着社会管理者的职能,在经济管理方面主要进行宏观管理。一方面通过宏观调控为企业生产经营创造一个相对平衡发展和稳定的宏观环境,另一方面要制定国民经济和社会发展规划以及各部门与行业的发展计划和产业、技术经济政策等等,并运用各种经济参数对企业进行间接调控。财政部门要从直接投资、直接管理,转到通过贴息、减税等优惠扶持政策,引导企业的投资方向,通过完善社会保障体系,剥离企业办学校、医院等社会公益事业,确立企业追求价值最大化的经营目标,间接引导企业的微观经济行为上来。

三是要处理好帮进与帮退的关系。《决定》提出,从战略上调整国有经济的布局,要同产业结构的优化升级和所有制结构的调整完善结合起来,坚持有进有退,有所为,有所不为。过去财政支持国有企业的方法比较简单,往往从单一的国有企业入手,着重帮助企业上项目,解决生产经营资金,通过减税让利等措施减轻企业负担。而从战略上调整国有经济的布局,要着眼于国有经济整体素质的提高,促进资源配置的合理化。为此,财政支出的重点,应从重生投入转向推动结构调整和支付改革成本上来。在帮助优势企业通过科技

进步和资源配置,实现产业结构、企业组织结构、产品结构调整的同时,也要帮助劣势企业处理好企业兼并、破产、关闭中的债务偿还和职工安置等问题,以实现国有经济布局的战略性调整。

四是要处理好抓大与放小的关系。推进国有企业战略性改组,财政部门要坚持“抓大”,重点围绕培育跨地区、跨行业、跨所有制和跨国经营的大型企业和企业集团制定财税政策,发挥这些企业在资本运营、技术创新、市场开拓等方面的优势,使之成为国民经济的支柱和参与国际竞争的主要力量。财政部门又要坚持“放小”,重点要在培育中小企业服务体系,为中小企业提供信息咨询、市场开拓、筹融资、贷款担保、技术支持、人才培养等服务上下功夫。积极扶持中小企业特别是科技型企业,使它们向“专精特新”的方向发展,同大企业建立密切的协作关系,提高生产的社会化水平。放开搞活中小国有企业要从实际出发,继续采取改组、联合、兼并、租赁、承包经营和股份合作制、出售等多种形式。在制度和政策上,要对中小企业转制尤其是产权转让加以规范,防止资产流失,保证职工合法权益。

五是处理好转换企业经营机制与加强和改善企业管理的关系。强化企业管理,提高科学管理水平,是现代企业制度的内在要求,也是国有企业扭亏增盈、提高竞争能力的重要途径。强化企业管理,是国有企业改革与发展的永恒的主题,现代企业制度不仅是一种产权关系,也是一种管理规范,离开了管理科学,现代企业制度也就成了空中楼阁。经济体制转换时期的财政部门,不仅要帮助企业进一步转换经营机制,建立现代企业制度,同时还要帮助企业狠抓管理上的薄弱环节,重点是企业的成本管理、资金管理。加强对企业经济活动的财政监督,坚决制止和严肃查处作假账、违反财经纪律、营私舞弊、挥霍浪费等行为,全面夯实企业管理的基础工作。

三、采取有力措施,支持国有企业改革和发展

辽宁的国有企业尤其是国有大中型企业比较集中,国有企业改革和发展的任务十分艰巨。这就要求全省各级财政部门,以十五届四中全会的《决定》为指针,积极发挥财政部门在政策、资金、管理监督上的导向作用,大力支持推进国有企业改革与脱困目标的实现。重点要抓好十项工作。

1. 积极探索国有资产管理的有效形式。要按照国家所有、分级管理、授权经营、分工监督的原则,结合政府机构改革和干部人事制度改革,逐步建立“四分开、一结合、三层次”的国有资产管理、监督、营运体系和机制。“四分开”,即政资分开、政企分开、国有资产管理职能与经营职能分开、出资者所有权与企业法人财产权分开;“一结合”,即管事与管人相结合;“三层次”,即政府的国有资产专职的管理机构、资本营运性的投资管理公司、直接从事生产经营活动的企业。逐步解决国有资产“责任主体缺位”和国有资产管理中的职能交叉和重叠的问题。

2. 建设完善的社会保障体系。全省各级财政部门,要调整财政支出结构,按标准足额安排国有企业下岗职工基本生活保障金和城镇居民最低生活保障金。对于企业和社会确实无力筹集的国有企业下岗职工基本生活保障金,财政部门要通过缴资能力评价的办法,执行分类“兜底”的政策。要扩大城镇居民最低生活保障制度的覆盖面,调整失业人员、下岗职工、企业离退休人员收入的计算方法。中央和省直属破产企业集体职工的基本生活,要本着属地管理的原则,由所在地城镇居民最低生活保障线予以保障。

3. 加快重点国有企业主辅分离和增资减债工作进度。省政府确定对61户国有大型工业企业和企业集团进行重点扶持,其资产总额占全省国有大中型工业企业的78%,销售收入占全省国

有大中型工业企业的83%,是制约辽宁国有企业改革和发展全局的关键。要本着“一厂一策、突出重点、集中资金、逐步解决”的原则,对61户重点企业,积极稳妥地将其承担的学校、医院、共用设施等社会职能剥离出来,交由地方政府管理,实现精干主线、分离辅线、减轻负担、提高效益的目标;认真落实增资减债的各项政策,对61户重点企业视其上缴所得税情况,三年内注入部分资本金;61户重点企业实施主辅分离或转制为母子公司后,三年内仍按原统一核算办法,由企业主体或母公司汇总缴纳所得税。

4. 研究资源性产业转型的财政政策。借鉴发达国家资源性产业转型的成功经验,就辽宁资源性产业转型的资金投入和改革成本的支付问题进行专题研究;研究资源枯竭、亏损严重的煤炭、有色等行业和“四小”企业的“关、停、破”工作中涉及的财政、财务问题,积极参与制定破产、关闭方案,测算改革成本,制定相应的政策,确保改革顺利进行。

5. 促进高新技术产业发展。研究出台《辽宁省加快高新技术产业发展的若干规定》,在政策上积极支持高新技术产业发展和用高新技术改造传统产业,促进产业升级和产品升级换代;设立辽宁省发展高新技术产业化特殊贡献奖;鼓励企业开发和生产进口替代产品。建立高新技术风险投资基金和科技型中小企业贷款担保基金;制定辽宁省高新技术风险投资基金和科技型中小企业贷款担保基金管理办法;参与组建相应的投资公司和有限责任公司,确保资金用于产品起点高、附加值高、市场占有率大的高新技术企业。

6. 推进重点国有企业“债转股”工作的进程。一是积极筹集、合理调度资金,帮助班子能力强、企业管理好、产品有市场的企业研究减轻企业短期贷款财务负担的具体措施;二是帮助企业规范会计核算,加强财务管理,正确核算企业产品成本、各项费用和企业收益;

三是帮助企业研究降低成本,降低管理费用、财务费用、销售费用的具体措施,努力增加企业边际利润。通过加强科学管理,规范会计核算,确保企业利润率达到“债转股”有关规定的水平。

7. 支持国有企业进入国内外资本市场。积极配合有关部门,从资产评估、会计咨询、财务建议等方面,促进具备条件的国有企业进行资产重组,使之具备上市条件。在募集生产发展资金的同时,加强对上市公司的会计核算和财务管理,监督会计中介机构,正确核实和评价企业经营成果,真实、准确地反映会计信息,提高上市公司的经营水平、收益核算水平及财务管理水平。

8. 加强技术改造专项资金的管理。改变资金管理上存在的职能弱化、方法落后、效果不佳的被动局面,从立项、论证、审批、资金拨付和回收、项目跟踪检查和事后评价等多方面入手,制定具体的工作制度和资金管理办法,进一步提高专项资金的使用效果。

9. 做好国有企业会计基础规范化和财务整顿工作。根据《辽宁省会计管理条例》的要求,帮助和指导企业不断完善会计基础工作,逐步建立起适合企业发展的内部会计控制制度和必要的内部牵制制度,保证企业财会人员依法理财、依法核算、依法分配,规范企业财务行为。按照《辽宁省工业企业财务整顿方案》的有关要求,从企业财务基础工作、资金管理、成本费用管理、购销活动等方面入手,切实解决目前企业财务管理中存在的问题,堵塞企业管理中的漏洞,规范企业财务行为。

10. 加强对国有大中型企业的财务监督管理。配合有关部门认真做好向省政府确定的地方国有大型企业派驻稽查特派员工作,代表国家行使监督权力。进行国有大中型企业总会计师政府委派制度试点,选择部分国有大中型企业,根据国家的统一部署和安排,试行总会计师政府委派制度,强化对企业财务行为的监督与管理。

(作者为辽宁省人民政府副省长)