

财政监控国有企业的 方式、内容和重点

○刘明慧

国有企业要健康发展，除需要竞争性的市场结构外，还必须包括健全的外部监控体系。没有完备的监控体系，就不能保证国有企业经营沿着法制化和公平竞争的轨道运行，也很难保证其改善经营，提高效率。作为社会主义市场经济体制下宏观调控主要手段的国家财政，要与国有企业改革的目标相适应，在建立国有企业监控体系中找到正确的定位，发挥更有效的作用。

（一）财政监控的方式。随着国

有企业改革向现代企业制度的目标全面推进，财政对国有企业的监控也要由以直接的宏观监控为主转变为间接的宏观监控为主。但这并不意味着财政对国有企业的直接宏观监控必然随之消失。国家作为国有资产所有者，不但要关心国有资产保值，更要考虑国有资产增值。因而，在国有公司法人财产权确立之后，财政一方面要通过有关财政政策、法规来弥补和克服市场机制的不足，从而对国有企业实行间接的宏观监控，另一方面又要直接参与市场活动，使财政监控机制和市场机制有机结合，共同配置社会资源，以促进经济结构优化，保持社会总供给和总需求在总量上和结构上的相对平衡，从而实现对国有企业的直接宏观监控。总之，财政宏观监控的特点是直接的宏观监控与间接的宏观监控相结合，以间接宏观监控为主。

由于社会主义国家具有作为政治权利行使者和作为国有资产所有者的双重身份，因此决定了财政对国有企业直接宏观监控与间接宏观监控的相对分离性。财政的间接宏观监控主要是以政治权利行使者的代表身份出现的，以税收为主要调控手段，即通过税种、税率、税收优惠等调整国有企业法人的经济利益，进而调节国有企业生产经营活动的规模 and 方向；财政的直接宏观监控主要是以国有资产所有者的代表身份出现的，以股权为主要调控手段。股权是股份制经济条件下国有资产所有权的具体表现形式。它作为财政直接宏观监控手段则表现为国有资产管理部門能够通过控股的比重，调整国有企业的产业结构和产品结构，同时，国有资产管理部門通过参股、控股等直接投资于国有企业，从而利用股权委派董事会和监事会代表直接参与和监督国有企业的经营决策。此外，国有资产管理部門还通过股权获取股息和红利，从而直接参与国有企业的利润分配。由此可见，以股份形式出现的财政投资在国

有资产管理部門的直接宏观监控中占有及其重要的地位。它不但直接决定着国有企业生产经营活动规模，而且直接决定着以股息和红利形式存在的财政投资收益在国有企业利润总额中所占份额，影响和制约着国有企业的经营决策。

需强调的是，在现代企业制度建立以后，财政一般不再直接参与和干预国有企业的生产经营活动。但这并不表明作为财政直接宏观监控的国有资产管理部門对国有企业只有直接宏观监控，也存在着采取委托经营的形式，通过组建国有资产控股公司来实现对国有企业的间接微观监控。即国有资产管理部門以控股公司为中介，实现国有资产管理部門对国有企业的直接宏观监控和间接微观监控的有机结合。

（二）财政监控的内容。财政作为政府的宏观调控主体，是确定支柱产业、制定并执行国有企业发展战略的主体；国有企业作为市场竞争的主体，则应是制定自我发展战略规划的主体。两者紧密相关，但不能互换其位。财政可以充分运用各种经济、法律手段，制定各种政策来引导产业结构的调整。而且根据我国现阶段的情况，甚至也可适当运用某些行政手段，直接干预国有企业的经营管理，以促进其经济效益提高，加快新技术、新产品的开发及增强国际竞争能力。由此，经济调控、法律调控、计划管理以及行政干预共同构成财政对国有企业监控的内容。具体表现在：

1. 经济调控。这是财政对国有企业实施监控的主要形式。财政运用税收、国家预算、财政投资、财政贴息等手段调节国有企业的各项经济活动，并通过产业政策积极引导国有企业的发展方向。

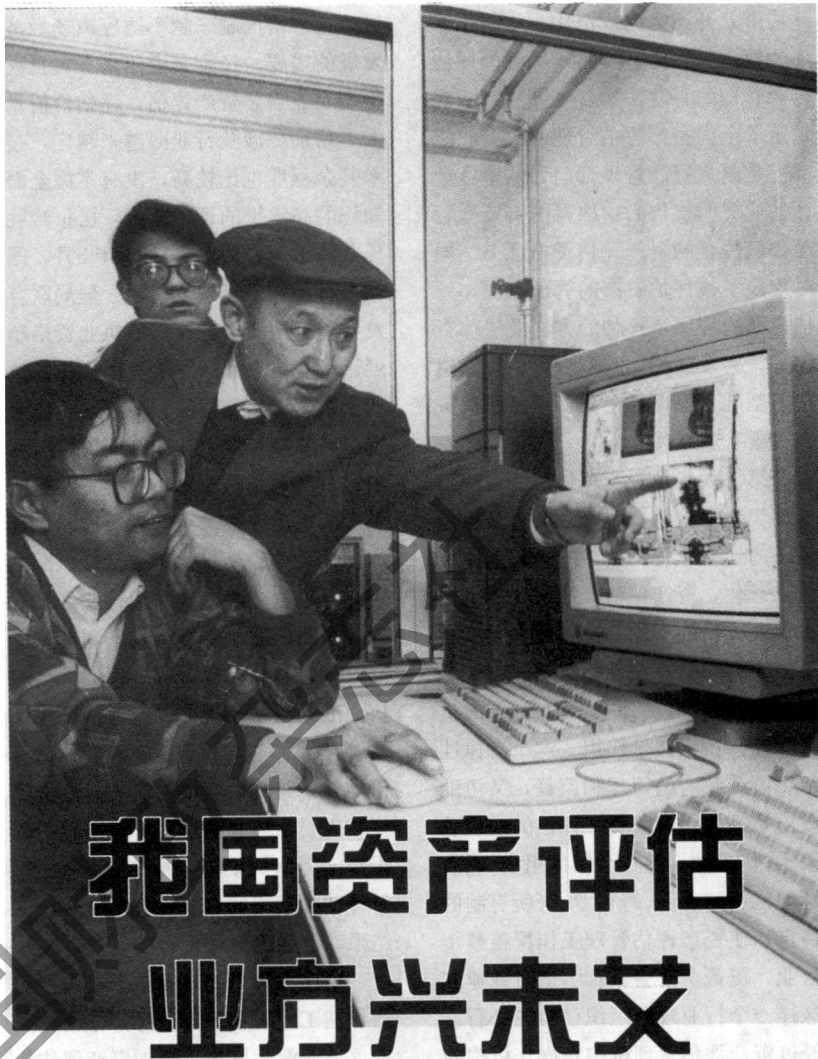
2. 法律调控。以税法、公司法及国有资产管理法等法律为主要依据，对国有企业的性质、地位、及国有股份制企业的组建、管理、运营等

方面进行规范化调控。

3. 计划管理。财政对国有企业的管理要从微观管理、中观决策中走出来,转向宏观管理。通过中长期发展计划、各阶段经济发展战略的具体规划等形式,指导国有企业作出符合国家宏观经济政策目标的中观决策和微观决策。对一些规模大、实力强的大型国有企业采取在国家计划中单列的方法,对其生产计划实施特别管理和业务指导。

(三) 财政监控的重点。财政对国有企业监控的重点是宏观财务和中观财务,同时适当兼顾微观财务。社会主义市场经济的建立,客观上要求财政的财务职能从微观转向宏观管理,这就要求强化财政的宏观财务和中观财务管理职能。首先,作为宏观财务管理政策的主要制定者和实施者,财政要为规范国有企业生产经营活动而制定各种法规、政策及制度,并依此确定监控的根据。如国有企业成本费用的开支标准、国有股份制企业税后利润的分配程序等。其次,以国有资产财务为中观财务管理对象,财政要重点加强国有资产的价值管理,制定行之有效的控制国有资产流失以及保证国有资产高效运营的政策和规则,以资本保全、保值增值为目标来规范企业的行为。最后,财政对以企业内部财务为监控对象的微观财务,虽然要逐步减少甚至取消不必要的干预,但在不完备的市场经济体系下,财政仍要履行部分微观财务职能。重点是建立健全企业内部财务制度,如对大中型国有企业要求必须配备总会计师;对单位主要财务负责人可试行上级委派制,即国有控股公司向控股企业委派财务负责人,股份公司由董事会委派财务负责人。此外,通过税收财务大检查,对企业内部财务状况进行更加全面彻底的监管。

(作者单位:东北财经大学)



○倪吉祥

改革开放以后,随着国家经济建设的发展,我国经济生活中出现了一定程度的通货膨胀问题,以人民币计价的企业固定资产,如机器设备等,其帐面价值远远低于现实的价值。同时,在过去长期计划经济条件下,国有企业的土地都由国家无偿划拨,许多企业帐面上没有反映土地资产价值。即使有企业将土地资产入帐,也仅反映征地拆迁等很少的一部分费用。另外,由于我国1979年以前长期处于经济封闭状态,对外经济联系不多,国际重视的无形资产,在我国也没有作为资产作价管理。这样以来,

在企业产权制度改革和中外合资、合作经营过程中保护国有资产权益和中方资产权益问题越来越显突出。有鉴于此,1990年6月,我国资产评估行业管理的最高机构——国家国有资产管理局建立了资产评估中心并正式履行管理职责。随后各省、自治区、直辖市和计划单列市国有资产管理局也相继成立资产评估管理机构。

我国的资产评估业自诞生以来,迈出了重要的四大步。

第一大步是1991年11月国务院发布了《国有资产评估管理办法》。国务院91号令的发布,标志着我国资产