

# 财政在建立 现代企业制度中的作用

○ 孙立东

建立现代企业制度是党的十四届三中全会《关于经济体制改革若干问题的决定》中提出的我国国有企业的改革目标,它是对我国国有企业十几年改革的科学总结,也是企业改革发展今天的必然选择。建立现代企业制度又必须进行宏观经济管理体系、国有资产管理体制等多方面的综合配套改革,财政作为宏观经济管理体系中的一个重要分支,也应相应地为建立现代企业制度创造条件。

一、现代企业制度的基本特征可以概括为“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”。建立现代企业制度导致了财政分配关系的一些重大变化:

其一,财源结构的变化。现代企业制度的建立,使财政赖以存在的微观基础和财源产出细胞发生了深刻的变化。随着产权的流动和重组,财产混合所有的经济单位越来越多,财源结构也必然发生重组。

其二,财政责任的变化。实现国有资产所有权归属国家,企业拥有法人财产权,进行独立经营、政企分开、政资分离,使企业摆脱了对行政机关的依赖,国家也解除了对企业承担的无限责任。国家和国有企业的相互关系发生了历史性变化,分配活动和分配关系将过渡为企业真正自负盈亏、权责明确、财政责任有限化。

其三,国有资产管理的变化。国有资产的管理与营运分开,国家实行国有

资产归国家统一所有,政府进行分级管理,多元授权营运,企业独立经营,为大部分国有企业实行不同类型的公司制创立了条件,同时也有利于国有资产的保值增值,优化国有资产结构,提高国有资产营运效率。

其四,资源配置方式的变化。以法人制度为核心,以有限责任为特征,以公司制为主要形态的现代企业制度的建立,对保证众多的利益主体在市场中平等竞争,实现优胜劣汰,发挥市场在配置资源中的基础性作用,提供了新的契机。价值营运、价值分配、资本金制度、产权制度、投资收益、产权转让等,都朝着市场化的方向发展。

二、由于以上的变化,那么财政在当前建立现代企业制度、国有企业改革中应主要抓什么?

看法之一,认为当前的重点是产权改革。持这种观点的人认为,以放权让利为主要内容的改革已经走到了尽头,必须转向以制度创新为主要特点的改革,而制度创新的重要内容就是通过产权改革,建立新的产权关系,从而建立起现代企业制度。他们认为不能把产权改革等同于私有化。明晰产权有着极其丰富的内容,产权改革并不意味着要改变公有制,究竟由哪个机构代表国家行使所有者权力,并对国有资产的保值增值负责,企业究竟有哪些权力,究竟由谁对国有资产的运营进行监督等等,都需要通过产权改革来界定清楚。

看法之二,认为当前重点是加强与改善管理。持这种观点的人认为,企业“以改代管”的倾向,对搞活国有企业和建立现代企业制度是极其不利的。无论在什么样的产权制度下,都必须加强管理,提高管理水平,否则,产权改革就不能产生应有的效果。同时,由于我们对现代企业制度还较生疏,产权交易缺乏严格的规范,资产评估不够准确,在以往的企业改制过程中国有资产流失现象较严重。有鉴于此,在今后的国有企业改革过程中,对产权改革、产权交易一定要慎之又慎。在企业改制的条件尚未成熟时,不要盲目搞产权改革,而应该下大气力加强与改善企业管理。

看法之三,认为要全面理解“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”这四句话,不能强调一个方面,忽视另一个方面。我国国有企业目前缺乏活力,效益不高,既有产权不清晰的因素在起作用,也因为我们一个时期以来放松了管理,导致了管理滑坡。因此必须双管齐下,综合治理。

我们认为,第三种观点是较可行的,也是比较符合国有企业实际的。

三、财政作为政府配置资源,加强宏观调控,实现公平分配的基本手段,在实现“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”方面,有着其特有的作用。

第一,理顺产权关系的主导作用。在维护国有资产所有权的统一性、完整性的基础上,应放手确立产权制度,建立

企业法人财产权制度,这不仅是实现政企分开、转换企业经营机制的重要环节,而且是坚持公有制为主体,发挥国有经济主导作用的关键所在。财政面对企业制度的改革创新,能够在理顺产权关系的过程中,划分所有权主体和法人财产权主体,使产权企业化、企业法人化,更好地推行现代企业制度,为之铺平道路发挥主导作用。

通过产权制度改革,明确国有企业法人财产权,目的在于更好地实现所有权和经营权分离,切实做到三个“确保”:确保国家作为所有者的权益,实现国有资产保值增值;确保企业独立运营,排除来自政府任何部门和其他方面不应有的干预;确保出资者和企业各自承担有限责任。对国有企业的所有权不应分割,更不能把国家所有权变为企业所有权、个人所有权,否则,将难以遏制多种形式、多种渠道的国有资产流失,并有可能形成名义上不提“私有化”而实际上逐步演变为“私有化”的严重后果。国家财政在防止发生这种偏向方面,可以发挥重要作用。

第二,理顺分配关系和规范作用。财政与国有企业的分配关系,必须适应市场经济体制和建立现代企业制度的要求,并且与国际惯例接轨。国家一视同仁地对国有企业征收所得税,体现的是国家与国有企业之间的社会管理者关系;对国有企业税后分利,体现的是国家与国有企业的资产所有者关系。因此,规范国家对国有资产投资收益分配的方式,即对股份制企业实行分红,对合资企业分利,对全资(独资)企业实行税后利润上交,规范全资企业税后利润在所有者、企业经营者、职工之间合理分配,通过建立公积金、公益金分别保证企业扩大再生产的需要和企业经营者及职工的利益,向投资者分配利润保证国家作为所有者的利益,这一系列行为、制度的规范,是财政作用于现代企业制度所必须承担的重任。

规范的财政与国有企业分配制度,可以使国有企业产权明晰化,国家作为国有资产的所有者,其所有权通过获得投资收益得以体现,而企业则依法自主

经营、自负盈亏,对国家承担保值增值的责任,从而有利于体现企业的法人财产权。改革财政与国有企业的分配制度以后,由于各种类型企业之间所得税税负相同,财务会计制度统一,有利于它们之间开展公平竞争。改革后,政府以社会管理者的身份征税,以国有资产所有者代表的身份获得投资收益,不再直接干预企业的日常生产经营活动;企业不能再依赖政府,必须自主经营、自负盈亏。这就规范了政府和企业的各自行为,有利于政企的彻底分开。

第三,确保国有资产保值增值的监督作用。目前,国有资产的经营和管理不适应市场经济的要求,管理松弛,经营效益差,体制不合理等情况,已经到了再也不能继续下去的时候了,财政作为国有资产所有者代表,对国有资产加强管理,制止流失,严格监督,本身就是实现国有资产保值增值的重要环节。发挥财政监督作用,是现代企业制度的客观要求。

应着眼于国家所有权与企业财产权的关系,对企业进行分类指导,区分国有资产管理与国有资产营运的关系。把注意力集中到国有资产价值形态的保值增值上来,实行授权或委托经营,并且加强对国有资产的评估收益分配的监督管理。财政在提高国有资产营运效率和优化国有资产结构的改革中,可以通过国家参股、控投等方式,建立国有资本金制度,发育产权市场等,调整资产存量,制止资产流失,维护国有资产的权益。

第四,为企业以市场为导向,全力提高企业经济效益创立条件。国有企业效益上不去,亏损面大,亏损额长期居高不下,有体制、政策、经营管理等各种原因,但也与政府和财政管理了许多应该由企业、市场去管理的事有关。所以,政府职能无限扩张,财政统包社会需要,税收优惠减免成灾等,就曾严重地束缚了企业经营的积极性和主动权。现在应当转变政府职能,依据公共财政的要求,重新界定财政职能的范围、环节和实现的方式。其中在投资方面,要使企业成为投资主体并在整个社会投资中占有重要地位,同时要大力发展财政投融资,建立国有资产经营预算等,从各方面支持建立现

代企业制度。这除了包括以上所述的确定产权制度,理顺产权关系,确立企业法人财产权外,还包括财政不再直接干预企业的生产经营活动,通过实行资本金制度和资产经营责任制,使自负盈亏责任落实到企业;包括按《公司法》的规定,加强对公司的监督管理;包括切实落实企业的各项自主权,形成企业自我约束,自我发展的内在机制。

第五,实施国家社会福利政策的保障作用。一个体现社会福利政策的完整的社会保障体系,包括社会保险、社会福利、社会救济、优抚安置四个部分。建立起以社会保险制度为重点,资金来源多渠道、保障方式多层次、权利与义务相对应、管理和服务社会化的社会保障体系,对于深化企业改革,建立现代企业制度具有重要的保障作用。财政可以通过多种方式对建立社会保障体系发挥作用,从而为企业转换经营机制解除后顾之忧。

第六,促进社会公平的调节作用。为正确处理公平与效率的关系,坚持效率优先,兼顾公平,使企业成为市场经济中公平竞争的主体,财政通过税收、补贴等手段,调节各类利润关系,调整国民生产总值分配格局,调动企业和职工发展生产,提高效益的积极性。这种促进社会公平的调节作用对创立平等竞争的市场环境是不可缺少的,竞争是市场经济的灵魂,市场竞争公平化,是企业优胜劣汰的推动力。必须为包括国有企业在内的所有企业提供公平的税收环境、投资环境、基础设施环境等,在平等竞争中发挥国有企业的主导作用。

第七,为减轻企业的不合理负担提供保障,使企业得以轻装前进。现在企业的税负仍偏重,债务负担较沉,多余劳动压力很大,企业办社会不堪重负,如果再加上五花八门的“乱摊派、乱收费、乱罚款”,企业的总体负担就更加沉重。对此,财政可从分配环节制止“三乱”,转变“企业办社会”,调整企业税负,扩大社会保险,妥善处理历史上遗留的债务负担,尽快使企业的问题在建立现代企业制度中得到合理的解决。

(责任编辑 何杰平)