

# 试论国家对国有 企业财务监督管理

○ 季步江

目前我国企业财务管理体制的新格局是,初步建立了以《企业财务通则》为统帅,以行业财务管理制度为主体,以企业内部管理办法为补充的财务制度体系。同时,改革了国家与国有企业分配关系,推行了“税利分流”办法。在此情况下,国家还有无必要加强对国有企业财务监督管理,如何有效地进行国有企业财务监督管理,已成为摆在我们面前不容回避的问题。

## 一、国家加强对国有企业财务监督管理的必要性

从理论上讲,这是政企分开,维护国家所有者权益的需要。政企分开的前提是政府的双重职能分离,即政府的社会经济管理职能和国有资产(资本)所有者管理职能分离。政府的社会经济管理职能主要是通过法律、法规、产业政策、宏观调控和必要的行政手段对所有企业实施间接管理,以实现社会公平和经济的稳定增长。这种政府的社会经济管理方式由过去凭借所有权的直接管理过渡到面向全社会的间接管理,就是政企分开。但是,就政府的所有者管理职能而言,政府同企业的关系则不是简单分开的问题,而是怎样理顺产权关系的问题。政

府作为出资者,对与其相应的企业拥有法人财产权。从道理上讲,所有权与法人财产权是一对矛盾的统一体,没有所有权就没有法人财产权;没有一定的法人财产权,所有权也形同虚设,不可能增值。因而,它们是一对共生体,是相互依存的,但所有权是基础,法人财产权是从所有权中派生出来的,是处于从属地位,这也是《公司法》的一条基本原则。在理顺政府与企业产权关系过程中,需要强调的是企业法人财产权的职责最终应由出资者决定,并不能由经营者自定,这是一条国际通用的准则。显然,政府作为所有者同企业在财产上形成的权利和义务的关系是切不断的。如果硬要切断政府所有者管理职能部门同企业的关系,必将导致企业在缺乏所有权约束情况下走向“企业自治”,不可避免地发生乱摊成本、少提或不提折旧、吃“老本”、分配向职工消费倾斜等侵犯资产所有者权益的行为,即所谓“一放就乱”。因此,政府在实现社会经济管理职能意义上的“政企分开”过程中,绝不能削弱而是要大力强化所有者管理职能,从加强财务监督管理入手,按照资本保全、保值增值的要求去约束企业行为,使企业真正成为“自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束”

的法人实体和市场竞争主体。

从实践上看,这是规范经济行为,促进经济健康发展的需要。当前,国有企业经济效益下滑,固然有市场约束进一步加强等方面的客观原因,但企业整体素质不高和市场竞争能力不强则是问题的根本症结,其中企业管理特别是财务管理滑坡,导致企业生产经营效率低下,损失浪费严重是重要因素。目前,国有企业财务管理出现较大滑坡,财经纪律松弛现象突出,有相当一部分企业财务管理的基础工作严重倒退,计量不严,定额老化,原始记录不全,内部财务制度不完善且执行不力;财务管理在企业管理中的中心作用没有能够发挥出来,财务管理工作仍处于算帐、报帐的低级管理状态;许多企业不同程度存在着帐帐不符、帐实不符或有帐无物、有物无帐的问题,虚盈实亏现象严重;个别企业乱设“小金库”,少数人钻企业财务管理方面的漏洞,大肆侵吞国家财产,国有资产流失严重。以某省辖市为例,全市1279户国有企业,经过三年清产核资,共清理出各类资产损失15.15亿元,资产损失率高达7.38%。

## 二、国家加强对国有企业财务监督管理应遵循的原则

1、政企分开的原则。政企分开是建

立社会主义市场经济体制,正确界定和处理政府部门与企业关系的重要原则,也是加强国有企业财务管理应遵循的首要原则。只有在政企职责分开的前提下,企业才能面对市场依法自主经营、自主理财。政府通过法律、法规和产业政策等手段,建立符合市场经济要求的,各种经济成份共同遵守的社会经济运行规则,并依此对企业生产经营活动进行宏观监督管理。作为贯穿于生产经营活动全过程的企业财务,理所当然要接受政府社会经济管理部门的监督管理,包括税务监督、会计监督等。

2.政资分开的原则。政资分开就是理顺政府社会经济管理职能和国有资产所有者职能的关系,这是建立适应社会主义市场经济要求的国有资产管理与监督体制的重要原则,也是加强中观、微观企业财务管理的重要前提条件。在政府的社会经济管理方式由直接的、微观控制转向间接的、宏观管理的同时,要通过强化企业财务管理,逐步建立起国有企业的所有权监督约束机制,以保障国有资产的安全、完整和增值。

3.维护法人财产权的原则。《监管条例》明确规定,国有企业依法享有法人财产权,依法独立支配国家授予其经营管理的财产。政府和监督机构不得直接支配企业法人财产。这就是说,国家作为所有者,一方面正确行使选择经营者、获取资本收益和决定重大决策等出资者的权利,把所有权管住管好;另一方面要加强对企业的服务和监督,使企业行使好经营权,以对全部法人财产及其净资产保值增值承担经营责任。

4.集中统一的原则。集中统一是指财务管理的权限要集中,履行财务监督管理职能的部门要统一。除企业内部财务管理办法外,企业财务制度的制定权、修订权和解释权都应集中在国家财政部,地方及部门没有此项权限,但地方财政部门有财务检查监督权和有关财务事项审批权。同时,要明确同级财政部门包括国有资产管理部门是企业财务的主管部门。

### 三、国家加强对国有企业财务监督管理的重点内容

《企业财务通则》及新的分行业财务制度已实施三年有余,由于内部产权约束机制未建立,外部监督管理未跟上,企业在执行过程中暴露出诸多方面的问题。当前,政府财政部门及国有资产管理部门应对企业下列财务行为实施重点监督管理:

1.加强对企业各类资产的监督管理,有效地控制资产损失。一是加强对企业各类资产损失的监督。企业日常合理的、规定限额以内的资产损失,在健全审批手续的前提下,由企业自行处理;对超出权限的资产损失,必须由企业提出处理意见,企业法定代表人签字后,报主管财政机关和国有资产管理部门审批。企业不论自行处理还是报请审批,都必须查明资产损失原因,明确造成资产损失的责任,努力减少资产损失程度。财政部门 and 国有资产管理部门对企业上报的呆(坏)帐损失、产品(商品)成本高于售价损失、对外投资损失等都要深入实际进行调查,待取得确凿证据后,方可同意处理。二是加强对企业对外投资的监督。企业的对外投资要认真搞好可行性研究,并由企业职代会讨论决定。超过一定规模的对外投资,需报财政部门 and 国有资产管理部门批准。三是加强对企业对外经济担保的监督。为国内企业提供一定数额以上的担保和为境外企业提供任何数额的贷款担保,都必须报财政部门 and 国有资产管理部门同意后方可实施。

2.加强对企业成本费用的监督管理,严防企业任意调节成本。一是加强对跨期摊提费用的监督。递延资产必须严格按照财务制度规定的摊销期限或受益年限进行摊销;预提费用不得跨年度使用;待摊费用摊销期限不得超过一年;在建工程必须及时验收并办理竣工决算手续,否则,一律估价转入在用固定资产,并按规定计提折旧,工程借款利息计入当期财务费用。二是加强对业务招待费的监督。监督企业从严掌握业务招待费的使用范围和开支标准,严禁乱支乱列,化整为零,对企业内部承包单位发生的业务招待费,应从有关承包开支项目中剔出,纳入企业总量考核中。对超支

的业务招待费,需事先报财政部门 and 国有资产管理部门审批。同时,要督促企业的厂长(经理)每半年通过书面形式,据实向职代会报告业务招待费使用情况。三是加强对差旅费的监督。要指导企业从严制定差旅费开支标准,督促企业财会人员要认真审核差旅费报销项目,对出差人员个人购物、娱乐、保健、美容等消费支出及绕道旅游支付的费用和超标准开支等,一律不得报销。

3.加强对企业利润及利润分配的监督管理,维护国家所有者权益。一是加强对营业外支出的监督。要求企业不得自行增加营业外支出项目,对超过国家规定允许扣除的公益、救济性的捐赠,以及非公益、救济性的捐赠,事前必须报主管财政部门 and 国有资产管理部门审批后方可支出。二是加强对税后利润分配的监督。审批企业税后利润分配方案,督促企业按规定提取法定盈余公积金、公益金,公益金要按规定用于职工集体福利设施方面的支出,不得用于职工消费性支出。三是加强对国有资本金及其权益的监督,审批国有资本金及其权益的结构变化和增减变化情况,特别对企业合并、分立及产权转让等涉及到产权变动的事项,必须报财政部门 and 国有资产管理部门审批。

4.审查经厂长(经理)签署的、注册会计师验证的企业财务报告,监督、评价企业经营效益 and 国有资产保值增值状况。一是加强对会计师事务所(审计事务所) and 注册会计师执业质量的监督。每年抽查一定数量由会计师事务所(审计事务所)出具的企业年度财务决算审计报告,重点检查其真实性、合法性和全面性。二是加强对企业年度财务决算调帐事项执行情况的监督。督促企业按照注册会计师验证的、主管财政部门 and 国有资产管理部门确认的年度财务决算审计报告的要求,及时调整帐务,规范财务会计核算。三是加强对企业年度财务决算资料使用情况的监督。经审查确认的企业年度财务决算是国有资产保值增值指标测算、考核奖惩以及向社会公众发布信息的合法依据。

(责任编辑 何杰平)