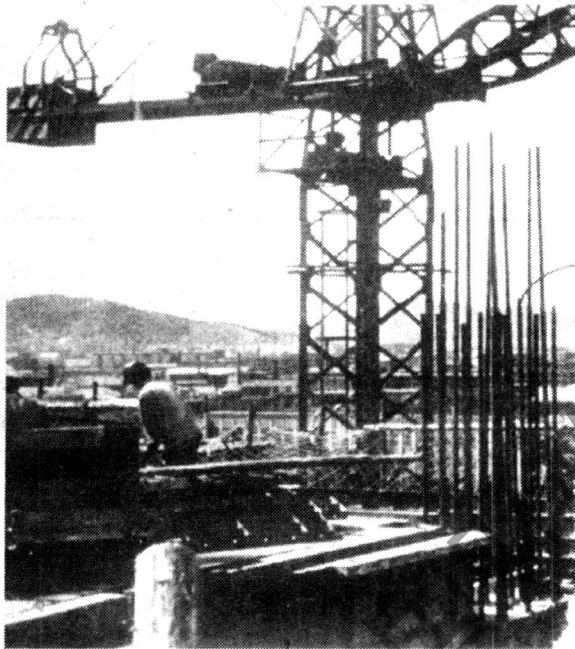


财政部门如何促进企业改革和发展

○李敬辉



党中央和国务院已经明确,1995年经济改革的重点是推进以建立现代企业制度为目标的国有企业改革。企业改革对企业发展将产生重大影响,作为财政部门应该正确理解现代企业制度的含义,并以企业改革为契机,促进企业的发展。

到底什么是现代企业制度,它与现有的企业制度有什么异同,这是大家经常提出的一个问题。从严格的意义上讲,现代企业制度是一个法律概念,是从法律角度对企业实体的界定,从而确立企业的法律轮廓和企业经营自主权的法律范围,使企业与政府的关系法律化。

党的十四届三中全会决定,将现代企业制度概括为16个字:产权清晰、政企分开、权责明确、管理科学。具体来讲,我认为可以从以下四个方面去认识:一是建立现代企业制度是企业改革的制度创新,不是以往单纯利润分配关系的调整或新一轮减税让利;二是建立现代企业制度的理论基础是所有权与经营权相分离;三是建立现代企业制度的根本目标是实现政企职责分开;四是建立现代企业制度的难点是明晰产权关系。产权明晰固然重要,但关键是实现政企分开,使企业真正做到自主经营、自负盈亏,为企业进入市场创造条件,同时抓好企业内部管理,逐步建立社会保障体系。

建立现代企业制度后,政府管理的对象就不再是基层企业,而是投资主体。所谓政府管企业,就是监管

面临的重要任务之一。

三、建设支出的管理

改革之后,基本建设支出占财政总支出的比重已大幅度下降,但每年几百亿元的“重点建设”资金安排,仍然对国民经济的结构调整和全局发展,有着举足轻重的作用;另外,各方面属于“经济建设类”的支出合在一起,目前仍占财政总支出的40%左右,比重依然可观。今后,对“经济建设类”支出中有资金回收能力的投资支出,应当严格纳入经营型资产管理的轨道,责成国有资产管理部门按照资产保值增值的目标监督、指导其运作,在复式预算的资本预算帐户上专门反映其情

况。对那些并不具备或不完全具备资金回收能力的“经济建设支出”,则应进一步分类,在管理上区别对待。纯公益性质而无任何回收能力的,可视同事业费,凡具有一定回收能力的,原则上都应列入资本预算,加强其资金使用效益的考核,由经常帐户的结余等资金来源补足其回收不足的部分。每年几百亿元的“国家重点建设”资金,是建设支出的“重中之重”,财政部门不能简单地把钱拨出就算完成任务,而必须参与项目的宏观统筹协调和必要的可行性研究过程,尽可能减少“重点建设重点浪费”一类现象的发生。

(责任编辑 李颖)

投资主体,由投资主体行使所有者职能。对国家财政而言,将没有预算内企业这个概念。但投资主体必须是国有资产经营预算的预算单位,通过国有资产经营预算来笼住投资主体,通过对投资主体的监管来实现财政参与经济,加强国有企业和国有资产管理。在今后所得税办法规范后,财政部门主要是通过国有资产收益分配、制定国有企业工资标准、向企业(主要是向投资主体)委派监事等进行管理。同时,企业则按照《公司法》依法自主经营。投资主体根据政府授权范围和内容进行经营,并按照《公司法》规范其经营行为。根本的区别是观念上的变化。政府不是直接管企业,而是依法约束企业行为;企业以市场为导向生产经营,向上对口是投资主体(出资者),而不是政府及政府各个部门;今后财政部门对企业不再是一户一策(政策),而是通过制定支持行业或产业发展的财政政策进行引导和调节。

国家财政历来关注和注重研究企业改革与企业发展,并在国家财政承受能力范围内,通过各种形式支持企业改革和企业发展。1994年财税体制改革出台顺利并运行良好,但真正检验财税体制改革的成功,还有赖于企业改革的成功,发挥国家财政的宏观调控作用,还有待于企业微观机制的转变。从这个角度来讲,必须正确处理企业改革与国家财政的关系。以往企业改革偏重于扩大企业自主权,在减税让利等方面措施多一些,财政部门也经常忙于测算各项措施出台对国家财政的影响程度,以及如何根据国家财政的承受能力制定具体措施或确定享受优惠政策的企业范围。这种做法不适应建立市场经济新体制的需要,已经不能再继续下去,国务院领导也一再明确,建立现代企业制度试点不吃“偏饭”,不搞减税让利等优惠措施。因此,我们应该从一个更高层次来研究企业改革和企业发展,并提出相应的政策措施,正确把握企业改革的方向和走势,把企业改革和发展与国家财政改革和财政振兴结合起来,这样才能真正发挥国家财政的宏观调控作用。

在建立现代企业制度试点工作中,国有资产投资主体、企业债务重组、企业养老等社会保障改革这三个问题需要重点研究。对于国有资产投资主体,国家财政应根据《国有企业财产监督管理条例》依法实施监督管理,并研究制定国家财政对国有资产投资主体的财务管理方法。关于企业债务重组,观点或思路不少,但不管是采取哪一种办法均与国家财政有关。现有的国有企业普遍存在资本金比重偏低,需要建立一种增补国有企业资本金的正常机制,这对国家财政的压力很大。当然,建立起国有资产经营预算后,可以通过预算这个正常机制来解决。我认为通过产权重组来实现债务重

组是较为理想的,这可以使企业的存量要素及土地使用权变成资本,使一批有发展潜力的企业注入资本金有来源,既解决了国有企业结构调整问题,又逐步调整部分企业资产负债结构。关键是这项工作由谁来抓,产权收入怎么能够集中用于需要支持或有必要调整资产负债结构的企业中去。关于企业养老等社会保障,现在在国有资产或国有资产收益上打主意的人很多,也有人提出划出一块国有资产或国有资产收益用来解决养老等社会保险不足问题。这个问题关系重大,需要认真探讨,慎重决策。我认为,建立国有资产经营预算与建立社会保障预算须同步考虑,既要解决企业发展问题,也要解决企业人员问题。

国家财政应继续推进企业改革,支持企业发展。1993年7月1日起实施的《企业财务通则》和《企业会计准则》(简称“两则”),为建立现代企业制度创造了基础性条件。现在回过头来看,制定和实施“两则”是积极推进企业改革的重大举措,规范企业行为,为企业平等竞争提供了制度保障,这个思路是正确的。下一步国家财政推进企业改革,仍然应注重制度、法规等方面超前研究,为企业改革创造条件。

支持企业发展,一是要围绕提高经济效益狠抓企业内部管理。目前,企业内部管理弱化问题已经引起社会各界普遍关注。财政部门要督促企业健全内部管理制度,完善定额管理、成本管理、资金管理和质量管理等基础工作,帮助企业搞好资金筹措和运用,提高资金使用效益。二是在狠抓企业管理的同时,积极支持企业技术进步和技术改造工作。这是财政部门多年来一贯坚持的做法。现在国家财政支持企业技术进步和技术改造的资金和政策不少。近几年国家预算安排的新产品试制费等科技三项费用数字不算小。此外,从1993年7月1日实施的“两则”,允许企业发生的技术开发费据实列支,不受规定的比例限制;提高折旧率,实行加速折旧法;取消能交基金和预算调节基金;加上税后利润近期不上交,一年可增加企业自主财力几百亿元。也就是说,企业只要有盈利,技术开发的资金渠道是畅通的。上述资金和政策极大地支持了企业技术进步和技术改造。下一步的工作重点要放在引导企业用好现有的资金和政策,包括鼓励企业把更多的自有资金用在技术进步和技术开发上,促使企业技术进步上一个台阶;在资金使用上向大企业、企业集团倾斜,提高国家财政资金使用效果;鼓励企业之间、企业集团内部共同研究开发新产品、新技术,并研究相应政策措施。

(责任编辑 江正银)