

新《企业财务通则》 为国企财务管理立标准

叶友 郭志英

从2007年1月1日起,新修订的《企业财务通则》(以下简称“新通则”)取代了已沿用10多年的老的《企业财务通则》(以下简称“旧通则”),在我国境内依法设立的具备法人资格的国有及国有控股企业中施行,其他企业则参照执行。新通则有诸多创新,规范了资金筹集、资产营运、成本控制、收益分配、重组清算、信息管理及财务监督等财务管理要素,为企业建立健全财务管理制度提供了较为完善的指导,被称为“新世纪企业财务管理的国家标准”,对于构建现代企业财务管理体系、完善法人治理结构、推进现代企业制度建设有着重大的意义。

一、旧瓶新酒:新通则另起炉灶创新多

新通则适应市场经济发展的要求,按照“规范、有效”的原则,要求企业建立健全企业财务运行机制,明确财务决策的要求、财务控制的方法,强化企业财务风险管理,树立企业的社会责任观念,从而为企业建立和完善内部财务制度提供了标准和规范。

新通则不是对旧通则的小修小补,而是彻底改革。虽然新旧通则的名称相同,但新通则从旧通则的窠臼中跳出,还原了财务管理的本质,体现了以下几大变革:

(一)实现了财务功能的回归,完善了财务管理制度

新通则不再对会计核算、纳税处理等事项进行规范,而是围绕企业资金筹集、资产营运、成本控制、收益分配、信息管理及财务监督六大财务管理要素,对财务管理方法和政策要求做出了规范,规定了企业不同财务管理主体所应当履行的职责、所享有的权利以及所承担的义务,写入了真正意义上的财务内容。新通则拓展了企业财务领域,建立了企业财务风险管理和企业信息管理制度,明确了企业重组的财务管理规范,完善了企业财务监督体系。

新通则建立了财务风险管理制度。规定了企业应当建立财务风险管理制度和财务预警机制,在涉及有关资金管理、资产营运和利润分配的条款中,也体现了控制财务风险的要求。

新通则构建了企业财务信息管理制度。对企业财务信息制度的建立、财务信息的管理、财务信息的披露、经济运行监控制度以及财务评价体系等内容都做了规定。

新通则规范了企业重组清算管理的财务内容。规定了企业改制、转让等重组需要做好的财务事项、职工安置与国拔土地等国有资源管理的财务政策,以及企业合并、分立、托管等重组中的资产、债权及债务的处置原则。

新通则完善了企业财务监督体系。要求从企业经营者、投资者和主管财政机关三个层次构建企业监督体系,明确了财务监督内容以及不当行为所应承担的法律责任。新通则还借鉴证券市场管理的经验,引入了“公开谴责”的处罚手段。

新通则还对利润分配制度进行了改革。取消了公益金提取的规定,改革了企业职工福利费的规定,取消了按工资总额14%提取职工福利费的做法,将原从职工福利费列支的职工医疗、养老等社会保险项目统一改为按照规定比例直接从成本中列支;增加了企业经营和其他职工以管理、技术等要素参与企业收益分配的内容,明确了“职工技术、管理等要素参与分配”原则,规范了企业即期激励和远期激励行为;同时还明确了企业应付国有利润直接上缴国库。

(二)有助于构建权责分明的企业财务管理体制

新通则目标在于构建资本权属清晰、财务关系明确、符合企业法人治理结构要求的财务管理体制。新通则从国家、出资人、企业三个不同的角度来规范企业财务行为,将财务管理划分为政府宏观财务、投资者财务和经营者财务三个层次。

新通则健全了国家的公共管理功能。国家作为社会管理者,对所有企业应实行公平的“国民待遇”,不偏爱国有企业,不歧视非国有企业,为各类企业创造公平竞争的环境。新通则规定了政府在对企业进行宏观管理时的角色,明确了在政企分开的经济体制下,政府应如何实施财务管理。新通则将国家赋予财政部门的职责转化为行政规章,将财政政策、财政资金及财政监督纳入了企业财务制度体系,且明确了政府部门与企业之间的财务管理关系,使政府职能实现了

从“越位”、“缺位”到“放权”、“监督”的转换，有助于企业构建权责分明的财务管理体制。

(三)为建立具有开放性的企业财务制度体系搭建了平台

新通则则是企业财务制度体系中基础性、纲要性的财务行为规范，是其他各项财务制度的指导性规章，主要规定了政府对企业的宏观财务管理关系、企业各利益相关者的权利和义务以及企业基本财务行为规范等。

在新通则的指导思想下，由过去国家为企业制定具体的财务制度转变为现在国家对企业进行指导与监督。国家为企业的财务制度提供总体框架和方向指引，制定出相应的针对出资者财务职责和经营者财务职责的指导规范。随着新通则的出台，我国以新通则为基础，以企业具体财务行为规范、财务管理指导意见、财政监管规定为主体或配套的一个新型的开放型企业财务制度体系也将逐步完善。

(四)规范了企业财务行为，有助于促进企业内部治理结构的完善

新通则第八条规定“企业实行资本权属清晰、财务关系明确、符合法人治理结构要求的财务管理体制。企业应当按照国家有关规定建立有效的内部财务管理级次”。可见，新通则强调法人治理对于具有独立地位的企业的重要意义。

新通则对企业投资者、经营者不同的财务管理职权进行了划分，明确了各自的财务责任，解决了企业投资者与经营者职责不分、角色错位的问题，着力构建“激励规范、约束有效”的财务机制，体现了企业不同利益主体的财务诉求，符合现代企业制度的需要。例如，新通则通过强调投资者权益，彰显了对国家利益的保护。由于我国国有企业和国有控股企业内部法人治理结构不够健全，经营者侵犯出资者权益现象比较严重，新通则在借鉴国际通行做法的前提下，明确了企业从政府取得的投资等五类财政资金的处理方式，有效保护了“政府股东”的权益。同时，新通则还强调维护企业职工的利益。如新通则规定：企业通过改制、产权转让、合并、分立、托管等方式实施重组，涉及企业解除职工劳动关系的，应当按照国家有关规定支付经济补偿金或者安置费等。

(五)有助于提高财务会计信息质量

针对财务信息问题，新通则要求企业将会计信息与业务信息更加紧密地联系在一起，在企业业务和财务信息一体化管理和应用方面也提出了规范性要求。如新通则第六十一条规定“企业可以结合经营特点，优化业务流程，建立财务和业务一体化的信息处理系统，逐步实现财务、业务相关信息一次性处理和实时共享。”

新通则的实施，将有效推动企业改造现有的会计核算系统，进一步完善相关业务管理和信息管理系统，进行业务流

程再造，以满足企业会计核算、内部管理以及企业财务预警和对外信息披露的要求，促进我国企业财务会计信息质量的提高。

二、把握方向：面对新通则的因应之道

作为企业的基本财务规范，新通则为企业利益各方提供了一套基本的“游戏规则”。在执行新通则时，笔者认为，应把握以下几个方面：

(一)正确认识与处理新通则与会计制度、税收制度及国有资产管理制度的关系

新通则取消了旧通则中有关会计和税收方面的内容，正因如此，在执行新通则时更要正确认识和处理好与会计制度和税收制度的关系。同时，由于新通则主要适用于国有企业及国有控股企业，还要正确认识和处理好与国有资产管理制度的关系。

新通则与企业会计制度之间存在着互补关系。新通则为企业确定财务行为规范，而企业会计制度是会计要素确认、计量、记录、报告等方面的规定，为企业经营者、内部职工以及外部投资者、债权人、政府管理部门等利益相关者提供财务会计信息，以作为决策依据。财务管理重在财务行为的前期决策和过程控制，必须利用会计信息；会计核算重在财务行为的过程核算和结果反映，为财务管理提供基础。因此，新通则与企业会计制度之间互为补充，相辅相成。

企业财务管理追求企业自身利益的最大化，而税收管理是对企业财务成果的法定分配。国家税收制度从维护国家税收收入出发，规范企业与国家之间的收入分配关系。市场经济中的企业则是一个追求利益最大化的独立自主的实体，在遵守国家税法的前提下，可以进行税收筹划，以维护企业的自身利益。尽管通过税收法规和纳税调整会影响到企业的财务行为及财务结果，但是税收不能完全决定财务行为的发生，也不能对财务行为的公正性和必要性进行控制，因为企业纳税行为属于财务行为，但不是财务行为的全部。新通则既想维护社会公共利益，又想维护企业的个体利益，同时取消了税收方面的规定。因此，新通则与国家税收制度是两种并行的制度体系。

新通则体现着国家作为社会管理者对企业法人(不仅仅是国有企业)履行社会经济事务管理的职责，管理的目的是通过规范全社会企业的财务行为，治理经济秩序，实现社会稳定和经济发展。国有资产管理制度的则是针对国有资本的投入、营运、收益分配和考核评价全过程的管理，体现了国家作为国有资产所有者履行企业投资者的职责与权利，管理目的是通过优化配置、授权经营，实现国有资本保值增值。因此，两种制度的管理职能、管理对象、管理幅度和管理目的

均不相同,无论从理论上讲,还是从实际需要来看,都是不可替代的,而只能是相互依赖、相互支持与相互平衡。

(二)政府和企业应一道努力,尽快完善我国企业财务制度体系

随着新通则的出台,我国以新通则为基础,以政府发布的法规文件和企业自身制定的财务制度为主要内容的新型企业财务制度体系也应逐步完善,这一财务制度体系包括由政府发布的企业外部财务制度和企业制定的内部财务制度。

新通则由两种不同的规范构成,一种是强制性规范,另一种是指导性规范。如新通则第六十三条规定“企业应当建立财务预警机制,自行确定财务危机警戒标准,重点监测经营性净现金流量与到期债务、企业资产与负债的适配性,及时沟通企业有关财务危机预警的信息,提出解决财务危机的措施和方案。”其中,“企业应当建立财务预警机制”就是强制性规范,而“自行确定财务危机警戒标准”及以下则是一个指导性规范。新通则规范的“强制性”不仅仅针对企业,同时也针对政府。例如,第六十七条规定“主管财政机关应当建立健全企业财务评价体系,主要评估企业内部财务控制的有效性,评价企业的偿债能力、盈利能力、资产营运能力、发展能力和社会贡献。评估和评价的结果可以通过适当方式向社会发布。”第六十八条规定“主管财政机关及其工作人员应当恰当使用所掌握的企业财务信息,并依法履行保密义务,不得利用企业的财务信息谋取私利或者损害企业利益。”对于其中的强制性规范,各单位没有讨价还价的余地,应该严格照章执行;对于其中的指导性规范,则应根据实际情况决定是否执行以及如何执行。这一点将体现在企业财务制度体系的形成过程之中。

在政府发布的法规文件方面,主要应包括企业具体财务行为规范、财务管理工作指南、财政监管规定的企业外部财务制度体系。其中,企业具体财务行为规范,其主要内容应是政府结合实施经济政策和财务管理的需要,在企业基本财务制度的原则下,对企业具体行为进行规范;财务管理工作指南,主要内容应是为企业财务人员提供工作思路和技术方法,企业财务指南应更多地偏向于服务性,旨在提高企业财务人员的财务管理工作水平;财政监管规定,主要是对新通则的有关政府机关对企业进行监督的规定进行细化,制定出可操作的工作规则、工作流程和工作指南。

在企业自身制定的内部财务制度方面,企业应在政府所制定的外部财务制度的指导下,结合自身财务管理的“性格”,制定适合本企业发展需要的内部财务管理制度,如本企业的财务体制、工作流程、激励机制及财务评价规范等。

(三)政府应严格区分国家的社会管理角色和国有资产的出资者角色

政府具有双重身份:社会管理者和国有资产出资者。作为社会管理者,政府应对包括国有企业和非国有企业在内的各类企业进行统一的公共事务管理。政府的职责是为企业的生存和发展创造基本条件,为企业制定开展经济活动时所应遵循的法律规则,为各种企业制造一个平等竞争的环境。作为企业出资者,国家对企业的管理仅限于国有资本投入的企业,即国有及国有控股企业,管理的目标是确保国有资产的保值和增值。各级国有资产管理机构专门履行出资人职责,但不承担政府的公共管理职能,在不直接干预企业经营的前提下,实现对经营者的有效控制,切实保障国家作为出资人的权益不受侵犯。

各级政府部门在对企业的财务管理进行指导监督时,一定要牢牢记住自身的角色和职责,既不能越俎代庖,进入企业经营者财务领域,去干预企业的具体财务事项,更不能放任自流,放弃了政府作为社会管理者以及出资者的身份和职责,任由企业经营者一手包办、一意孤行乃至为非法行为,损害整个社会以及作为出资者的政府的利益。

(四)企业应强化投资者的财务管理权利

新通则虽然明确界定了企业投资者与经营者不同的财务管理职责,但是目前我国大多数企业并非按照《公司法》组建,投资者与经营者之间存在着职能“错位”、“越位”、“缺位”的现象,“内部人控制”问题十分突出,如企业的对外投资,本应属于出资人决策的转移资本行为,而往往却由经营者决策,企业改制也往往由经营者操纵,因此企业应强化投资者的财务管理权利。当然,投资者特别是国有资产投资者在履行其财务管理职责与权限时,应按照规定通过企业股东会、董事会或者类似的权力机构进行,而不能游离于企业法人治理结构之外而自行其是。

(五)企业集团应乘势组织实施新通则,贯彻发展方针

目前,不少企业集团在财务管理上过度放权与过度放权,对下属企业驾驭不力,难以从集团整体发展的战略高度来统一安排投资和融资等财务管理和财务控制活动,结果造成了下属企业各自为政、各行其是,追求局部利益“最大化”,损害了集团的整体利益。

因此,企业集团要借实施新通则的机会对其内部财务管理进行一次梳理、总结、提高。在集团内部,要从发展战略的高度来实施新通则,以便调整内部财务体制,统一财务政策,加强事前预算和事中控制,避免成员企业各自为政。对集团外部,需要统一归口与主管财政机关的联系,加强与其他有关部门、机构的沟通和协调,争取有利的理财环境。

(作者单位:中国工商银行牡丹卡中心)

浙江财经学院会计学院)

责任编辑 刘黎静