

经营者财务不同的功能和责任;在内容上,现行财务制度许多内容属于会计范畴,随着会计制度的完善,财务与会计制度交叉重复问题比较严重;在规范对象上,当时的非国有经济成分尚不发达,制定制度主要针对国有企业,对内外资企业也没有实行“国民待遇”;等等。总之,弊端多多,必须改革。

改革现行国家宏观财务管理制度,需要明确几个问题:

(一)国家宏观财务管理制度的制定主体是政府财政部门。宏观财务制度是国家财政法规的重要组成部分,建立与完善公共财政体制,必然要求建立与之相适应的宏观财务制度体系,财政部作为国务院主管公共财政的职能部门,理应是国家宏观财务管理制度的制定者。不过,现行的宏观财务制度缺乏较高层次的法律法规,缺乏权威性,使财政部制定具体的财务管理办法没有依据,因此,建议国务院制定《企业财务管理暂行条例》,对企业财务管理中原则性的、综合性的问题做出规定,财政部再据此条例制定实施办法。

(二)国家宏观财务管理制度的规范对象是全社会的所有企业。国家出资人财务管理内容主要是针对国有独资及国有控股企业,而国家宏观财务管理制度则应当适用全社会的所有企业,不仅包括国有企业,还包括非国有企业,不仅约束企业经营者的行为,而且约束企业出资人的行为,也包括约束国家出资人的行为。不管是哪类企业,在市场经济环境下,都具有平等的地位,都是市场的主体,尤其是“入世”后,更应遵循非歧视原则和公平贸易原则,对所有企业实行公平的“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环境。

(三)国家宏观财务管理制度的主要功能是维护公共利益和经济秩序,实现社会稳定和经济发展。在市场经济条件下,资本具有逐利性,这是各类资本的共同特征,是资本运营的经济规律。国家作为宏观调控者所制定的财务管理制度,其主要功能应从公共利益出发,规范企业及其相关利益主体的财务行为,保障企业公平、合理地对待不同利益主体的权益,协调企业财务关系,处理好与出资人、债权人、债务人、供应商、销售商、国家税收及内部职工的关系,使资本的逐利性与社会公共利益相统一,使企业财务行为符合国家有关社会经济发展的政策要求,保证经济有序地运行,促进社会稳定健康发展。

(作者单位:沈阳大学工商管理学院)

责任编辑 王教育

浅议企业财务管理

法规体系的

制度创新



□ 李绎理 齐兆振

企业财务实质是利益协调问题。尤其在市场经济条件下,企业内部与外部之间、所有者与经营者之间、出资人与债权人之间,各种利益关系进一步复杂化。不少人认为,企业财务属于企业内部事务,完全可以由企业自行管理。但是,任何单位的经济运行都具有外部性,企业财务也如此,因而企业“自行管理”必须以遵守共同的财务管理法规为前提。企业财务管理法规,一方面作为国家财政规章的重要组成部分,应当既能够给各级财政部门管理企业财务提供制度平台,实现依法行政,又可以为各类企业获得国家财政支持创建沟通与联系的渠道,实现公平竞争;另一方面作为企业财务管理的行为准则,能够为企业在组织财务活动、处理各种利益关系方面提供参照的标准。《企业财务通则》和行业财务制度施行十余年来,我国经济体制、行政体制、企业制度等经历了一系列成功的改革,必然导致制度变迁,从而产生新的制度需求。如果没有及时实现制度供给,就会发生一些意想不到的社会经济秩序混乱的现象。因此,笔者认为,企业财务管理法规应当适应环境的变化,在充分分析制度需求的基础上,通过彻底改革现行的《企业财务通则》和行业财务制度,创新实现财务管理的制度供给。具体地说,应当区分强制约束与制度规范两个层面去研究、解决现实

中确实需要解决的财务管理规制问题。

一、关于强制约束的内容

在新的企业财务管理法规中，应当明确企业有哪些财务问题必须照章执行，没有照章执行需要承担哪些法律责任。结合现阶段情况，需要从法规上研究解决的问题主要有：

(一)企业产权管理制度

现代企业制度以明晰的产权为基础，产权制度是企业的基本经济制度，企业不论是否属于国有，都要求具有产权明晰的共同特征。从现行产权管理制度看，国有资产管理经过了十余年的实践，积累了成功的管理经验，随着《企业国有资产监督管理暂行条例》的出台，国资委已经在紧锣密鼓地建章建制。但是，在非国有资产管理方面，国家有关部门则缺乏关注、支持，这在制度安排上对非国有资本所有者是不公平的。如果继续维持现行做法，在处理国有与非国有之间的产权关系中，就会在两者不同出资人之间产生不平等现象，同时，在非国有资本管理中也因缺乏统一的产权制度，不利于创造公平、有序的财务环境。因此，建立各类企业共同遵守的产权制度，既是推进企业深化改革的需要，也是完善企业基本经济制度的要求。

在企业财务管理中，企业产权制度表现为资本管理制度，它涉及资本静态的构成管理和资本权益管理，更涉及资本动态的权属确认及其价值管理。前者可以吸收《企业财务通则》的成果，后者则可以在总结十余年来国有资产管理的经验基础上，对企业的产权界定、资产评估、产权纠纷调处、产权交易等基础性产权管理，制定全社会通用的准则。

(二)企业财务分配制度

企业财务分配，包括企业与国家、出资人、债权人、经营者(指高层管理者)、职工之间的利益分配，不同层次的分配，具有不同的内容。

企业与国家之间的利益分配，除了税收以外，还有特定的内容，如政府性基金、行政事业性收费。企业财务管理法规虽然不能规范政府非税收益的征缴行为，但是，从执行的角度，可以规范企业的财务分配行为及其责任。

企业与出资人之间的利益分配，则是围绕资本收益进行的利润分配。现行法律对企业利润分配有所规定，但是不够具体、全面，比如《公司法》对公司制企业利润分配作出了规定，但不能适用依据《企业法》等其他法律注册的企业；《中外合资经营企业法》对利润提留的项目作出了规定，但没有法定的标准。出资人如果过度分配企业利润，就会削弱企业持续经营的能力，从而缩短企业寿命周期，反之，则会影响到出资人的投资信心。对此，企业财务管理法规应当予以细化，既可增强法律的可操作性，又促进社会经济的发展。

企业与债权人之间的利益分配，主要是债权保障问题，

要求企业诚实地支付贷款利息。市场经济建立在诚信、法制健全的基础之上，在构建企业财务诚信中，企业财务管理法规可以发挥其应有的作用。

企业与经营者的利益分配，除了经营者的基本报酬以外，对于经营者的职务消费、风险报酬、股权激励，特别是公有制企业的经营者以劳动、管理、技术等要素参与分配，现行法律、行政法规尚存空白之处。联想集团的成功，在一定程度上取决于国家给予的分配政策发挥了积极的效用。三九集团在创办之初，军方曾给予关键创业者优惠政策，但是1998年与军队脱钩以后，由于国家没有相应的法规制度，使原有的奖励分配政策无从落实，造成国家对经营者的分配不公。企业财务管理法规应当将党的方针、国家的政策转变为可供操作的分配制度，从而创造有利于企业公平竞争和企业管理人才成长的财务环境。

企业与普通职工之间的利益分配，企业财务管理法规应当贯彻“公平”与“效率”的原则，既要求企业依法支付职工工资，提供职工必要的福利和社会保障待遇，又要限制某些具有特殊优势的企业过度向职工利益倾斜，从而导致社会分配不公的行为。同时，还应当建立鼓励职工发明创造的分配制度，以利于提高职工素质，促进企业科技创新。

(三)企业财会信息管理制度

企业财会信息不仅对于出资人、债权人、职工具有重要意义，而且是国家财政机关监测经济运行、预警财政风险、制定有关财政政策的重要依据。因此，收集、汇总、分析企业财务会计信息，理所当然是各级财政机关的职责。财政部根据《会计法》和《企业财务会计报告条例》的规定，“主管全国的会计工作”，“负责制定并公布国家统一的会计制度”，“制定财务会计报告的具体编报办法”。同时，依照国务院有关规定，整顿企业会计秩序，通过社会审计、报表稽核、财政检查等方式促进企业提高财务会计信息质量。

目前，企业依照《会计法》、《企业财务会计报告条例》和《企业会计制度》的规定编制财务会计报告，但是在向财政机关报送、向社会披露、对内部公开等方面，现有法律、行政法规都有一些不足之处。比如财政机关根据《企业财务会计报告条例》完全可以按月向企业收集财务会计信息，但是根据《外资企业法实施细则》第五十九条关于向财政机关报送年度资产负债表和损益表的规定，《中外合资经营企业法实施条例》第八十九条关于向财政机关报送季度和年度会计报表的规定，财政部门就不能按月收集这些企业的财会信息。因此，如何建立并适时调整、修改和完善企业财务会计信息管理制度，如何规范企业财务会计信息披露行为，以满足财政机关、企业出资人、债权人、职工以及其他有关管理机构对企业管理信息的需要，是企业财务管理法规必须考虑的问题。

(四)企业财务责任追究制度

有效的企业财务管理法规,应当明确处罚违规行为的具体手段、措施、标准,并且具有可操作性。否则,在企业财务管理领域中的有令不行、有禁不止弊端终究难以克服,达不到立法目的。企业是国民经济的细胞,社会经济的良好秩序建立在企业依法经营、依法管理的基础上。对于违反财务管理法规的企业,财政、审计等政府监管部门应当可以清楚地界定、追究企业的法律责任。

在企业财务管理相关利益主体中,出资人、经营者具有不同的职责和权利,承担着不同的法律责任,如果责任不清,奖惩不明,势必影响企业财务管理法规的效力,并且产生行政风险。财政机关对企业的财务管理,也必须在规定的范围之内进行。因此,企业财务管理法规应当在界定企业及其相关利益主体的财务管理职责、权利、义务的基础上,明确违反强制性规定应负的法律及其追究制度,以便执行中真正做到依法办事,从而维护企业财务管理法规应有的严肃性。

二、关于制度规范问题

除了强制约束的内容以外,为了促进企业加强内部财务管理,同时改革政府财政部门传统的直接管理方式,新的企业财务管理法规还应当有指导性规定,让企业结合自身特点参照执行。从现实财务管理工作来看,需要作出指导性规定的内容主要有:

(一)企业资源配置规范

企业的资源包括财务资源和非财务资源,前者如现金、实物资产、债权、债务、注册资本与留存收益等,后者如管理权、经营权等。企业在作为市场竞争主体的条件下,其资源配置主要是围绕企业战略和经营规划进行的,因而属于企业依法经营的内部事务。但是,企业内部独立经营不能损害外部其他相关方的利益;在企业内部法人治理结构中,出资人与经营者具有不同的制度安排,双方都不能越位或者缺位;中小企业具有科学管理的愿望,在尚不具备相应条件时,也确实需要制度规范与技术指导。传统的财务管理规章主要局限于会计要素的确认与计量,缺乏财务行为规范,已经不适应市场经济发展的需要,必须进行改革。企业财务管理法规在企业资源配置上给予制度规范,不同企业可以根据不同情况参照执行,符合企业经济的外部性特征要求和企业有序运营、科学管理的内在要求,也符合企业财务制度改革的具体情况。

(二)企业财务控制规范

企业财务控制围绕财务风险和企业价值开展,二者属于企业内部控制制度的关键环节,控制主要以全面预算管理为手段,贯穿于财务活动全过程和企业经营全方位,并与企业内部业绩评价结合起来得以实现。全面预算管理既是现代西方发达国家企业成功的管理经验,又是我国《公司

法》的制度安排。财政部在2002年下发《关于企业实行财务预算管理的指导意见》以后,许多企业更加重视预算管理,把预算管理作为加强内部控制、实现科学管理、保障战略目标、提升企业价值的有效方法。

实行财务控制,还应当明确控制的重点内容。就财务指导而言,可以从对企业财务状况的影响度和对社会经济秩序的影响度两个方面作出决定,即企业实际的财务收支事项,对收入、成本(费用)、利润、现金流量等关键指标的指标值的影响超过一定幅度例如5%或者10%的,作为重点控制项目;对社会公共利益和其他相关利益主体的权益容易造成损害的,或者对企业文化产生负面影响的,例如业务招待、出国考察、高层管理者的职务消费、产权交易、基本建设、对外投资、大宗采购等,作为重点控制项目。对于重点控制项目,建立相关的控制制度,除了预算控制以外,还应包括授权审批、业务流程、责任追究、财务监督等制度规范。

(三)企业财务评价规范

企业财务评价不是企业的预算考核,也不是企业的业绩评价,而是财政机关依照科学方法对全社会各类企业的财务状况、经营业绩进行分类、测评,形成真实、客观、公正的综合评判,并以一定方式向社会发布,给社会各界提供评价企业价值时参考,从而促进企业加强管理,达到引导企业发展的目的。

1993年实行的《企业财务通则》和行业财务制度,建立了企业财务评价指标体系。1999年,财政部会同有关部门制定了《国有资本金绩效评价指标体系》,除了明确评价方法、标准、工作程序以外,全面完善了评价内容和指标体系。该规则不仅有效地完善了国有资本金的监管制度,而且对企业开展内部业绩评价具有重大的参考价值,一些企业经过对国有资本金绩效评价规则进行个性化改造之后,形成了企业内部的业绩评价制度。

企业财务管理法规可以充分吸收已有的改革成果,结合企业财务环境变化情况和制度创新的目标要求,制定新的企业财务评价规范,从而改革财政监管直接管理企业财务的方式,通过财务评价检查财政政策实施效果,为企业提供战略发展的导向。

(作者单位:中国工艺品进出口总公司财务部)

责任编辑 王教育

