

# 国家财政支持国有经济改革与发展五年巡礼

## ——1998年以来的企业资产与财务管理工作

### □ 财政部企业司

自1998年企业国有资本基础管理职能划入财政部的五年来,我们在企业资产与财务管理工作中认真贯彻党中央、国务院关于深化国有企业改革的方针、政策和各项措施,紧紧围绕国有经济战略性调整和国有企业战略性改组这一大局,与时俱进,不断完善、优化财税政策,调整财政支出结构,加大对国有经济调整的资金支持力度,规范企业资产与财务行为,有力地支持和推动了国有企业的改革和发展,取得了长足的进步。

#### 一、以结构调整为主线,积极推进国有经济结构的调整和国有企业的战略性改组

国有企业是我国国民经济的支柱,是我国社会主义制度的重要经济基础。国有企业改革是我国经济体制改革的中心环节。党的十四届三中全会特别是近5年来,以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体,为国有经济的发展、国有企业的改革作出了一系列重大决策。党的十五大和十五届四中全会提出,要着眼于搞好整个国有经济,推进国有企业实施战略性改组,从战略上调整国有经济布局和改组国有企业,提高国有资产的整体质量,增强国有经济的控制力、影响力和竞争力。为了贯彻落实党中央提出的从整体上搞好国有经济的战略部署,1998年以来,企业资产财务管理始终以结构调整为主线,通过研究并实施一系列财政政策措施,有力地推进了国有经济结构的调整和国有企业的战略性改组。

(一)支持煤炭、有色、核工业等资源枯竭矿山和部分军工企业实施政策性关闭破产,推进国有经济的结构调整。国有企业实施政策性关闭破产的工作,涉及产业结构调整、破产企业职工切身利益和社会稳定,头绪多,难度大,要求高。我们本着既要维护财政的职责,又要安置好破产企业职工,兼顾职工利益的原则,按照国务院的部署,全面承担了企业关闭撤销破产涉及财政的各项工作。一是参与制定并完善国有企业关闭破产政策法规,进一步规范国有企业关闭破

产工作。我们参与研究制定了《中共中央办公厅 国务院办公厅关于进一步做好资源枯竭矿山关闭破产工作的通知》、《研究辽宁部分有色金属和煤炭企业关闭破产有关问题的会议纪要》、《关于贯彻执行〈中共中央办公厅 国务院办公厅关于进一步做好资源枯竭矿山关闭破产工作的通知〉有关问题的意见》、《关于印发〈中央企业及下放的煤炭、有色金属企业关闭破产实施办法〉的通知》等国有企业关闭破产的政策法规。为严格审核和规范关闭破产企业中央财政补助资金测算工作,做到公平合理、公开透明和有章可循,我们又研究制定了《资源枯竭矿山企业关闭破产费用测算办法》、《非资源枯竭矿山企业关闭破产费用测算办法》和《财政部关于加强企业关闭破产费用预案审核工作的通知》。同时,为落实中央财政对关闭小煤炭、糖精厂和小糖厂实施工作的配套财政政策,对关闭布局不合理小煤炭等企业任务重、影响大且地方财政比较困难的地区,由中央财政给予适当专项资金补助,研究制定了《关闭小企业中央财政专项补助资金管理办法》。二是不断加大资金安排规模,确保国有企业关闭破产工作顺利实施。1999年以来,按照中央的部署,中央财政加大了对国有企业实施政策性关闭破产和压缩过剩生产能力的支持力度。据统计,1999—2001年,中央财政共拨付破产补助资金192亿元,经批准实行政策性破产的煤炭、有色、军工等企业共计544户,涉及职工109.89万人,其中在职职工68.52万人,离退休人员41.37万人。同时,中央财政还采取了对财政比较困难的地方给予适当补助的办法,推动地方依法关闭了一批质量低劣、污染严重、资源浪费和不具备完全生产条件的小煤炭、小糖厂、小水泥、小钢铁、小玻璃等“五小”企业,压缩了棉纺、毛纺和丝绸的过剩生产能力。中央财政补助资金的及时到位,有力保证了中央有关煤炭、有色等资源枯竭矿山以及“五小”企业实施关闭破产等政策措施的顺利落实。

(二)支持国有企业改制,研究解决存续企业的困难,促进企业转换经营机制。1998年以来,中央企业集团重组改制

步伐加快,一批具备条件的企业集团先后在境外资本市场发行股票,借助资本市场的规则和竞争压力,规范经营行为,切实转换了企业的经营机制。中海油、中石油、中石化、上海宝钢、中国移动、中国联通、中国铝业、招商银行等一批国有大型企业成功在境外上市融资。为贯彻中央关于国有企业重组改制后不增加其税收负担的精神,中央财政对中石油、中石化、宝钢、鞍钢、攀钢、武钢、东风汽车、葛洲坝水利水电集团等特大型企业改制上市后,实行所得税返还政策,用于支持母体存续企业的改革和发展,包括剥离企业办社会职能、安置分流富余人员等。

(三)积极参与行业管理体制改革,研究制定有关财政政策。为了确保国务院重大政策的贯彻实施,财政部积极参与行业管理体制改革重组过程中有关国有资产与财务等工作,为重大改革措施的顺利实施打下了良好的基础。一是参与电信、电力体制改革研究工作。这是我国对垄断行业的重大改革事项,我们配合有关部门积极工作,研究并提出相关财政配套政策。二是完成国务院关于有色金属企事业单位管理体制改革的各项工作任务。财政部积极主动研究并落实所得税返还、亏损补贴基数调整等财政政策,顺利完成下放地方管理的各项工作。三是做好军队保障企业和军队蜂窝移动网系统移交工作,在对军办企业全面清产核资的基础上,摸清底数,积极研究落实企业资产债务处理办法和对军队的补偿政策。四是积极参与免税业务集中统一管理的工作。为进一步加强国家对免税业务的集中统一管理,促进我国免税业务在符合国际惯例、适应社会主义市场经济要求的前提下持续、健康发展,增强参与国际免税品市场的竞争能力,财政部会同有关部门研究提出了关于进一步加强免税业务集中统一管理的意见,上报国务院批准转发,对进一步加强免税业务集中统一管理起到了很大的作用。

## 二、树立创新意识,积极研究探索国有企业改革发展中的重大政策问题

(一)改革国有资产评估行政管理方式。国有资产评估管理工作对规范和推动国有企业的改组改制,防止国有资产流失,起着十分重要的作用。但从管理方式看,由财政部门对评估项目进行立项确认审批,已不适应市场经济发展的要求,必须加以改革。为此,财政部主动提出取消评估立项确认审批,对一般性的国有资产评估项目实行备案制,对重大国有资产评估项目实行核准制。此项改革标志着中国资产评估业由此真正与国际接轨。国务院已批准这项改革方案,并以国办文件形式转发。通过这项改革,财政部门减少了对国有资产评估的微观事务管理,重点转向制定国有资产评估管理的制度法规,加强对评估各方当事人经济行为的监管。这是在总结多年资产评估实践经验基础上,对资产评估制度的一项重大改革,它对强化资产评估后的评估责

任,规范评估行为,推动资产评估事业健康发展,必将起到十分重要的作用。为了保证资产评估改革措施顺利实施,财政部又下发了四个相关配套制度。

(二)为积极探索新的企业分配制度,建立有利于调动职工积极性和创造性的分配激励机制。从2001年开始,我们会同国务院有关部门,在部分境外上市公司和北京中关村部分高科技企业分别实行了股票期权和股权激励试点工作。国务院已批转了财政部、科技部《关于国有高新技术企业开展股权激励试点工作的指导意见》,明确股权激励的对象是对试点企业的发展做出突出贡献的科技人员和经营管理人员,试点企业可以选择奖励股权(份)、股权(份)出售、技术折股等三种方式实施股权激励,试点应坚持效率优先、兼顾公平、风险与收益对等、激励与约束相结合的原则,有利于调动企业科技人员、经营管理人员的积极性和创造性,有利于国有资产的保值增值。这是我国在国有高新技术企业中探索按劳分配与按技术、管理等生产要素分配相结合的一项制度创新,有利于进一步推动并规范国有高新技术企业分配制度的改革。

(三)切实改革管理模式,减少行政审批。行政审批是一种典型的政府调控经济的行为,这种产生于计划经济体制下的制度,曾经为我国社会主义经济建设发挥了积极作用。但随着我国经济体制改革的不断深入,这一制度暴露出许多弊端,不利于发挥市场在资源配置过程中的基础性作用。按照国务院领导关于“转变职能,减少审批”的指示精神,财政部把减少行政审批作为转变工作方式和工作作风的一项根本性措施来抓,既有效防止腐败,也规避不必要的行政风险,更重要的是,可以集中精力抓大事。我们对涉及企业的行政审批事项进行了全面清理,研究确定了凡能由企业自主决策的事项,财政一律不再审批;能用市场机制替代的事项,运用市场机制解决,发挥社会中介组织的作用,财政主要采取事后抽查的办法履行监督检查职责;法律及行政法规已明确程序性审批的事项,实行事后备案制的基本原则。

## 三、坚持依法行政,不断完善企业国有资本与财务管理制度

近年来,我们按照依法行政、依法理财原则,针对企业改革和发展中出现的新情况、新问题,从加强和改进企业资产与财务管理出发,不断加强制度建设,制定出台了一大批企业资产与财务管理方面的制度和办法。

(一)制定《企业国有资本与财务管理暂行办法》,建立以出资人管理制度为中心的新型财务制度框架体系。为了适应建立现代企业制度的需要,规范企业国有资本与财务管理行为,推进国有经济战略性调整,财政部下发了《企业国有资本与财务管理暂行办法》。这个办法体现了中央关于国有资产实行“国家所有、分级管理、授权经营、分工监督”的

精神,明确财政部门和企业 在国有资本与财务管理方面各自的职责,规定了企业国有资本与财务管理的基本原则、内容、方法和程序,初步解决了企业在改革和建立现代企业制度过程中遇到的资本与财务管理新课题,为建立以出资人管理制度为中心的新型财务制度体系打下了良好基础。

(二)研究制定国有资本重组的财务政策,促进国有经济结构调整。改革开放以来,我国国有企业的经营方式、组织结构、管理体制等发生了较大变化,国有经济的活力明显增强,尤其是党的十五届四中全会通过了《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》,极大地推动了国有企业的改革、改组、改制和国有资本重组,国有经济结构调整的步伐日益加快。为了适应国有资本重组和国有经济结构调整的需要,规范企业公司制改建行为,促进企业建立现代企业制度,财政部下发了《企业公司制改建有关国有资本管理与财务处理的暂行规定》。

(三)改革国有企业财务决算财政审批办法,建立社会中介审计制度。为了深化企业改革,适应社会主义市场经济的需要,有利于维护企业、投资者和债权人的合法权益,建立社会经济监督制度,财政部在试点的基础上,于1998年印发了《国有企业会计报表注册会计师审计暂行办法》,明确从1998年起,国有企业年度会计报表除军工、兵团、监狱劳教、银行、保险等特殊行业(企业)外,不再实行财政审批制度,由企业委托中国注册会计师实施审计。经过两年的实践,为了适应我国加入WTO的形势,进一步规范国有企业年度会计报表注册会计师审计行为,通过社会经济监督促进国有企业改善资产和财务管理,财政部又先后下发了《关于国有企业年度会计报表注册会计师审计若干问题的通知》及《关于国有企业年度会计报表注册会计师审计有关问题的补充通知》,对审计备案、不同类型审计报告的处理以及财政监管等事项做出了规定。

(四)制定企业财务预算管理体制的指导意见,推动企业加强资本与财务管理。财务预算是建立在财务预测、财务决策基础上的、进行事前控制的一种财务管理手段,也是国际上通行的强化企业内部管理的一种科学方法。我们在总结一些企业实行预算管理制度获得成功经验的基础上,印发了《关于企业实行财务预算管理的指导意见》,要求企业财务预算应当围绕企业的战略要求和发展规划,以业务预算、资本预算、筹资预算为基础,以经营利润为目标,以现金流为核心进行编制,并主要以财务报表形式予以充分反映。这对推动企业加强资本与财务管理工作起到了很好的指导作用。

#### 四、管好用好财政资金,支持国有企业改革和发展

1998年以来,根据中央关于国有企业改革一系列重大

方针政策,中央财政安排了大量资金,用于支持企业改革和发展。包括税收返还、关闭破产、亏损补贴、纺织压锭补助、关闭“五小”企业补助、技改贴息、外贸出口贴息、中小企业技术创新补助等。据统计,1998年—2001年,中央财政预算直接用于国有企业资金累计达3 820.72亿元;用于改善国有企业资本结构,减轻债务负担的资金,累计1.03万亿元;减轻国有企业负担,增强国有企业自我积累能力,国有企业一年增加自有财力956亿元。为了确保中央有关重大政策的落实,我们在政策落实、资金到位基础上,不断改进和加强财政资金的管理,强化财政监督,保证了财政资金安全、合理、有效地使用。

(一)拟订相关管理办法,依法管好各项预算资金。实行“一项资金,一套管理制度”。为了确保中央有关重大政策的落实,财政部企业司成立以来,始终坚持“先制定办法,后安排资金”的管理原则,按照“一项资金一个办法”的原则,制定了《非资源枯竭矿山企业关闭破产费用测算办法》、《三峡库区地质灾害防治资金管理办法》、《冶金独立矿山专项扶持资金管理办法》等管理办法;与其他部委联合制定了《关闭小企业中央财政专项补助资金管理办法》、《农网还贷基金征收使用管理办法》、《外经贸公共信息服务专项资金使用管理暂行办法》、《中小企业国际市场开拓资金管理办法实施细则》、《对外承包工程保函风险专项资金管理暂行办法》、《对外劳务合同暂行办法》等一系列管理办法,不断改进和加强对分管财政资金的管理,为财政资金的合理使用提供了制度保障。

(二)强化财政监督,依法用好各项财政资金。我们在做好科技型中小企业技术创新基金、基建贷款财政贴息、冶金独立矿山专项扶持资金、施工企业技改资金等预算资金、企业所得税返还资金的审核和拨付工作的同时,对电力建设基金、三峡工程建设基金、碘盐基金和供电贴费资金、外贸发展基金等,进一步细化管理内容,增强监管力度。同时,严格预决算审批制度,强化资金的使用监管。组织了全国关闭破产企业财政补助资金使用情况的专项检查工作,发现挤占挪用财政资金的违法行为,坚决进行查处。通过改进管理,加强监督,财政资金管理水平有了明显提高。

(三)充分发挥财政资金的职能作用,积极支持国有企业的改革和发展。一是针对9·11以后世界经济增长明显放缓,尤其是美国、日本和欧盟经济疲软对我国出口带来的负面影响,根据国务院“千方百计扩大出口”的要求,我们充分运用积极、有效的财政政策,支持并促进了出口。尤其对重点的传统出口商品,对中小企业开拓国际市场和西部外经贸发展加大了支持力度。二是认真研究调整现行财政支出结构和方向,满足企业改革和发展的需要。针对我国加入WTO和公共财政建设步伐加快的新形势,我们专门组织力量,对现行财政支持企业改革发展的政策措施进行认真研

# 问渠哪得清如许 为有源头活水来

——在《财务与会计》荣获国家期刊奖提名奖庆贺暨读者作者座谈会上的专家建言



□ 本刊记者

2003年2月21日,中国科技会堂,来自财政部、国家新闻出版总署、国家经贸委、中国注册会计师协会、中国总会计师协会以及部分企业、高校、中介机构等方面的代表60余人济济一堂,共同庆贺《财务与会计》荣获第二届国家期刊奖提名奖。财政部部长助理李勇代表部党组到会对《财务与会计》获奖表示祝贺并作重要讲话(讲话已在本刊第3期全文刊发)。与会代表在祝贺本刊获奖的同时,积极为本刊的发展建言献策。中国财政杂志社社长朱平壤主持了会议。现将部分代表的发言作一摘登,以飨读者。

## 宣传财会改革的窗口

刘玉廷(财政部会计司司长):首先对《财务与会计》获得国家期刊奖提名奖表示祝贺,这是值得祝贺的大喜事。《财务与会计》与财政部会计司乃至每个同志关系都很密切。这本杂志历经20多年,尤其是近年来,面对激烈的市场竞争,办得很有特色。《财务与会计》最大的特点是注重实务,始终定位于实务,深受广大会计实务工作者欢迎。特别

是在宣传财政部财会方针政策方面,《财务与会计》作出了很大的贡献。会计改革,宣传很重要,要使广大财会工作者了解改革的指导思想、内容、方法,在很大程度上要借助于《财务与会计》。谈到这点,我感受颇深,可以说,财会改革的深化与《财务与会计》所作的贡献是分不开的。当前,财会杂志竞争日益激烈,希望《财务与会计》继续占据较大的市场份额,以更快地推动财会改革的进程。党的十六大强调,发展要有新思路,改革要有新突破,开放要有新局面,各项工作要有新举措。具体到《财务与会计》的发展,应体现创新,与时俱进。希望《财务与会计》保持自己的特点,为改革发展做好宣传,特别是要与财政部会计司的中心工作如当前的财会改革、会计国际化等更加紧密地结合起来。

## 推动行业发展的阵地

陈毓圭(中国注册会计师协会秘书长):我代表中国注册会计师行业协会表示祝贺。这不仅是《财务与会计》的获奖,也是会计行业的获奖。社科类期刊很多,作为专业性非

究,提出财政要适应国有企业改革和发展的新特点,着力解决企业面临的一些非解决不可的突出问题,建议改进企业亏损补贴的使用方向,将企业亏损补贴重点用于解决企业办社会的问题,为下一步分离企业办社会职能和进一步转换企业经营机制创造了条件。

## 五、企业资产与财务管理的各项基础性工作进一步加强

财政部企业司成立以来,组织开展了一批具有重要意义的基础性重大课题的研究工作,并取得重要成果。完成了

历年各类企业财政、财务法规制度的全面清理工作;编辑出版了《中华人民共和国现行财政法规汇编·企业国有资本与财务管理卷》;组织开展并完成了对企业资产与财务的行政审批事项的清理核实工作,取消了一批行政审批事项;完成了22.1万户企业国有资产重新占有登记以及换发新产权登记表证工作,摸清了家底,理顺了产权关系;改进并完善了企业报表指标体系,扩大了报表汇总编报范围,加大了企业资产财务及经营状况的分析力度,为把握形势,提出对策,发挥了重要作用。

责任编辑 周文荣