



国有企业消费基金使用 管理中的产权问题

郭东风 张卫星

近年来,我国国有企业职工奖励基金、福利基金以及其他消费基金具有超前增长的势头,局部地区和行业甚至出现了失控的局面。这不仅导致社会消费基金膨胀的重要原因,同时还反映着一个更为深刻的问题,即国有资产的产权受到了侵害。尽快解决这个问题,既是治理整顿、抑制消费基金膨胀的需要,也是改革公有制企业管理体制、巩固和完善公有制经济基础的需要。

一、问题的由来

前一时期的改革,主要是围绕着搞活国有企业这个核心展开的,对企业实施了一系列的放权让利措施,企业可支配的财力大为增加。但与此同时,由于没有相应地建立一套企业留用资金的管理制度和管理办法,也未在企业内部建立起一种有效的制约机制,使这些资金实际处于敞口使用的状态,因而出现了企业将留用的资金过多地用于消费,使消费基金超前增长。

为解决国有企业消费基金增长过快的问题,国家曾采取了诸如压缩财政支出、控制社会集团购买力、加强企业预算外资金管理、开征奖金税等多种措施。这些措施不能说没有作用,但收效甚微。是什么原因?我们认为,这些措施中宏观方面的多,微观方面的少;在企业外部进行管理的多,从企业内部进行管理的少。须知,消费基金直接关系到个人的收入和消费,与每个人的切身利益息息相关,它受物质利益规律和攀比心理作用的影响十分明显。因此,仅从企业外部采取措施而不从企业内部引入一种制约机制,是无法从根本上解决问题的。

企业人为地扩大消费基金范围和政策开口过大,诚然是导致国有企业消费基金增长过快并造成消费基金失控的重要原因,但这些还不是问题的根本所在。从深层上讲是我们管理体制上的缺陷造成的,它是我们长期以来忽视和弱化产权管理以致使企业内部缺少

必要的产权约束机制的必然结果。

经济体制改革以来,我们注重向企业放权让利,实行了政企分开,所有权与经营权分开等一系列政策措施,在搞活企业方面确实迈出了一大步,但与此同时,所有权管理却进一步弱化,使企业在微观上基本失去了约束。就拿企业消费基金管理来说,它不属于宏观范畴,在实行政企分开,两权分离情况下,不应由政府部门来管,可又无其他主体代替政府部门实施管理。因此,直至目前企业仍缺少必要的微观的产权约束,这不仅使政府的宏观管理失去了基础,也使企业内部的自身管理失去了目标和依据。

现在的问题是,虽然企业仍有许多“婆婆”,但都是政府部门,均属行政管理,无法代替所有者的产权管理。正是因为没有一个产权主体,造成了事实上的企业所有制,企业除向政府纳税和上交利润外,并不需对资产所有者负责。而由于企业经营使用的资产实际上又并不为企业经营者和职工所有,资产保全与增值同经营者和职工的切身利益并不直接相关。相反,他们部分利益的取得却是以损害和侵吞这些资产及其经营收益为前提的。在没有一个明确的所有者主体具体维护其资产权益的情况下,企业不可避免地会发生侵权行为,国有资产经营收益被大量地转化为职工奖金、福利并由此转化为消费基金,乃是重要表现之一。可见,国有企业消费基金失控问题中隐含着国有资产产权受到侵害这一更为深刻的问题。

二、问题的后果

发生在我国国有企业中的消费基金超前增长问题,已经严重地侵害了国有资产所有者的权益,即侵害了国家乃至全体公民的财产权益。这些自觉或不自觉的侵权行为已经产生了严重的社会后果。

第一,破坏了按劳分配的原则,造成社会分配不公。国有企业消费基金超前增长,是指在企业经济效

益没有提高甚至下降的条件下，职工工资、奖金等消费基金单方面增长，或者消费基金增长超过经济效益增长幅度。这是明显违反按劳分配原则的，同某些消费基金与经济效益同步增长的企业相比，是明显的社会分配不公。

第二、助长了企业短期行为，导致低效经营。只有当企业消费基金增加依据于经济效益增长的情况下，企业才会努力发展生产，改善经营管理，提高经济效益。而在政策允许或默认消费基金超前增长的情况下，企业便无需进行上述努力。长此以往，就会使企业滋生一种贪图眼前既得利益而不考虑企业长远目标和经济效益的短期意识。

第三，干扰社会经济秩序，酿成通货膨胀。消费基金超前增长，必然造成社会有效供给不足。当社会具有支付能力的消费需求过多地超过社会实物可供量，就会对市场产生冲击或构成冲击的威胁，从而干扰社会经济秩序。推动物价上涨，加剧通货膨胀。

第四，消费基金超前增长持续下去，不仅妨碍经济效益的提高，还会削弱企业的物质基础，将从根本上产生对社会生产力的破坏作用，并不断削弱公有制经济基础。

大量消费基金是由生产基金转化而来的，它相对占用和消耗了企业的生产发展基金和资产保值增值基金，使得企业的固定资产得不到应有的更新改造，并且在短期行为的驱使下，现有固定资产超负荷运转，将加速资产磨损、老化和报废。我国国有企业目前普遍面临着更新改造任务重而资金短缺的问题，很多企业已没有几年老本可吃，若任其消费基金以挤占生产基金的方式继续超前增长，企业的物质基础和发展后劲将无从谈起。

国有企业消费基金超前增长中包含着企业经营者和职工对国家和全体公民的自觉或不自觉的财产侵权行为，因而它客观上起到了对公有制的破坏作用，构成了对社会主义经济基础的威胁。

诚然，上述后果并非都是由国有企业消费基金超前增长引起的，但不能否认它是重要的原因之一。

三、问题的解决

国有企业消费基金超前增长的问题，主要是由于我们以长期以来忽视和弱化产权管理而使企业缺少必要的微观约束机制引起的。因此，解决这个问题必须从加强国有企业产权管理入手，把产权管理机制引入企业内部。

第一，赋予产权管理机构以应有的权力。要使产

权管理机构真正负起产权管理和产权维护之责，必须赋予其应有的权力。从西方国家的产权管理来看，无论是独资企业的老板，还是股份企业的股东大会，当他们将自己的资产交给他人经营使用时，首先会考虑到以下几个问题：一是交给谁去经营使用？二是决定投资方向；三是资产如何保全（他们要制定一整套管理制度，首先是财务制度，以资保证）；四是经营策略如何制定（所有者关心的是决策能否达到利润最大化）；五是投资和经营收益如何分配使用（所有者要从中维护自己的权益）。其中第五点至关重要。企业投资和经营收益是企业经济活动的最终结果，也是资产所有者投资的直接目的。投资和经营收益的分配使用，直接关系到所有者的经济利益及其经济权力的实现。为此，对企业各项收益特别是税后利润进行有效管理，是所有者最主要的管理行为和管理目标，也是产权管理最重要的内容。参照这五点基本要求，我国的各级产权管理机构应具有以下职权：（1）企业法人代表的任免权。法人代表对国有资产所有者的负责程度，直接关系到企业各项资产及其经营收益的保全和增值。因此，产权管理机构应该有权决定企业厂长、经理的任免。在目前体制下，可考虑暂由主管部门提名，产权管理机构审查批准并按产权管理的要求进行考核的办法。（2）国有资产投资决策权。除国家财政对企业的政策性投入（包括政策性亏损拨补）外，企业其他投资包括企业用自有资金和银行贷款进行投资，都要由产权管理机构审核批准。（3）国有资产管理制度的制定监督权。企业各项资产的使用和管理，由产权管理机构负责制定管理办法，并监督执行。现有企业财务制度的调整、修改和完善，也要由产权管理机构参与。（4）重大经营决策审核权。企业年度以上的经营计划要经产权管理机构审核同意后方可实施。目前可暂采取主管部门审批后报产权管理机构备案的办法。（5）税后利润分配权。企业税后利润分配比例的确定，调整以及各项基金的提取和使用，都要报产权管理机构审批；并要编报年度、季度利润分配报表，以便审核监督。

这里需要说明的是我国的产权管理机构，是代表全国11亿人民的财产利益行使其职权的，这就从根本上否定了所谓部门利益和行业观点，这是社会主义与资本主义私有制的根本区别。

第二，在企业内部建立资产经营目标责任制。资产经营目标责任制主要包括各项资产的利润率、增值率、利用率、完好率、闲置率等分项和综合考核指标体系。除上述相对数指标外，还要有实现利润、资产

保值限额、资产净增值额等绝对数指标。对这些指标的完成情况，产权管理机构定期进行考核，并据此决定奖惩。以上各项指标分别与企业经营者和职工的工资、奖金和福利挂起钩来，使企业消费基金的增长建立在企业发展和经营成果扩大以及资产正常增值的基础上。也可考虑在企业内部实行风险抵押制度，将经营者和职工收入的一部分作为企业风险基金，由产权管理机构掌握使用并进行管理，主要用于企业资产保值增值和减盈或增亏抵补。同时，建立资产负债及其报告制度，确立企业与产权管理机构之间的债权债务关系。

第三，在税利分流的基础上将政府财政收入与所有者收益分离开来。要真正实现政府社会管理者职能与所有者产权管理职能的分离，必须使两者在经济上相对独立。今后，企业经营收益除按适当的比例向政府纳税外，税后利润由产权管理机构根据国家计划和产业政策负责管理、分配和安排使用。税后利润是消费基金的主要来源，也是全部国有资产中最易出漏洞和问题的部分。加强税后利润的产权管理，对于控制国有企业消费基金的增长具有决定性意义。为此，要对现有企业留利比例进行适当调整，相应扩大生产发展基金的比重。同时，对税后利润的使用也要严格加强管理，坚决杜绝挤生产发展扩大消费的现象。奖金发放必须与企业经济效益状况切实联系起来，改变效益不增长甚至下降时，奖金照发甚至增发的状况。四个半月免税部分的奖金可由企业按规定发放；超过四个半月的纳税部分是否发放要由产权管理机构根据企业经营状况决定批准。企业增发奖金所纳奖金税，也是国有资产收益的一部分，实际是占用国有资产所有者收益增加个人收入。因此，企业缴纳奖金税必须由产权管理机构同意。

第四，将产权管理引入现行承包经营责任制。在目前经济体制不作大的调整的情况下，应尽可能完善承包经营责任制，其中一个重要内容就是要引入产权管理机制，除增设有关资产保值增值指标外，更主要的是要建立起承包企业的经营者与所有者的产权关系。企业厂长、经理作为企业法人代表，首先要对产权管理机构负责。厂长、经理的任免权可逐步过渡到产权管理机构，但其经济利益则应尽快与产权管理机构衔接起来。他们的工资报酬应与企业经营状况挂钩。由产权管理机构决定付给。产权管理机构根据企业一定时期的资产保值增值和经济效益状况决定对他们的报酬和奖励，完不成承包指标的，不仅要停发奖金，还要扣减工资。这样做的目的，是要使企业厂

长、经理对其经营管理的各项资产真正负起责来，这对于克服和消除经营者的短期行为，防止企业内部化国有为私有、任意侵吞、私分国有资产及其经营收益，从而有效地控制企业消费基金增长、维护国有资产所有者权益，定会产生重要作用。



全国化工财务工作会议在 杭州召开

3月24日至29日，化学工业部在杭州召开全国化工财务工作会议。会议期间，来自全国化工行业的100多名代表，分组深入杭州电化厂、杭州橡胶总厂和杭州农药厂，剖析研究了财会工作如何为搞活大中型企业服务，提出了1991年化工财务的主要工作：一、加强资金管理，促进产品销售，活化流动资金，眼睛向内挖潜力，缓解资金紧张的矛盾。二、多方筹集资金，支持新产品开发和技术改造，促进产品结构的调整。三、充分发挥财务部门的职能作用，与生产、技术等部门密切配合，以降低物质消耗、节约费用开支为重点，加强成本管理。四、切实抓好扭亏增盈工作。亏损企业要着重于内部挖潜，狠抓企业管理，加强经济核算，在提高质量、增加品种，降低消耗、节约费用上下功夫。五、继续理顺化工产品价格和税负。六、继续开展财会工作学吉化活动，加快会计达标升级步伐。

化工部副部长林殷才在会议总结时指出，化工行业财务工作的指导思想要紧紧围绕“质量、品种、效益年”活动，以提高经济效益为中心，加强企业管理，深挖内部潜力，搞活资金流通，支持科技兴化和技术改造，促进调整产品结构，提高产品质量，降低物质消耗，节约费用开支，大力扭亏增盈，为提高化工行业经济效益而努力奋斗。（本刊记者）

