

论新形势新时期国有资产的经营管理

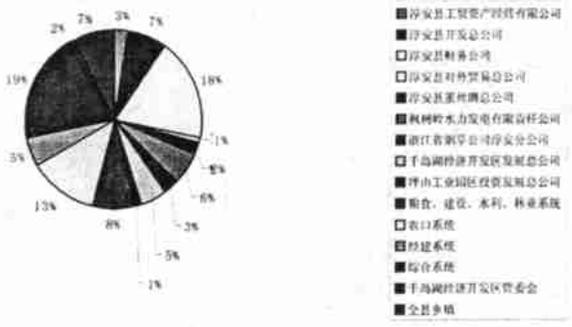
浙江省淳安县工贸资产经营有限公司 许冠钧 浙江省淳安县发展计划局 金华斌

改革开放 20 多年来,特别是党的十六大和十六届三中全会以来,我国国有资产管理体制改革取得了明显的成效,国有资产质量明显得到提升。然而,如何继续优化国有资产经营管理,全面提高国有资产的运营效率,最大限度地实现国有资产保值增值,进一步发挥国有资产在县域经济发展中的作用,是授权从事国有资产经营管理各部门所面临的共同性课题。笔者就此作一探讨,与同行们商榷。

一、淳安县国有资产经营管理模式的演变及现状

改革开放以来,为适应国家经济体制改革的要求,淳安县的国有资产经营管理模式的演变也和全国各地大同小异,大体经历了五个阶段:第一阶段为 1980—1982 年,实行扩大企业自主权的改革。主要特点是“放权让利”,使企业有了一定的经营管理自主权和独立的经济利益,因而提高了国有企业的经营积极性。第二阶段为 1983—1987 年,实行利改税和税利分流改革。国家与企业的分配方式由上交利润改为按实现利润的一定比例及核定的基数上交所得税和调节税。这既有利于企业转变经营机制,提高经济效益,又有利于国有资产管理部更有效地行使国有资产管理职能。第三阶段为 1988—1993 年,实行承包经营责任制改革。以“包死基数、确保上缴、超收多留、欠收自补”的承包制度形成激励机制。从而保证了财政收入的稳定增长,促进了企业经营机制和投资主体的转变,企业后劲有所增强。第四阶段为 1993—1999 年,实行产权制度改革。国有资产管理改革突破了原来的放权让利框架,进入到产权制度创新阶段。改革主要方式是国有资产整体出售、股份制改造、租赁经营等,对部分非经营性资产和不良资产进行剥离和核销。第五阶段为 2000 年起至今,继续深化产权制度改革,同时全面推进劳动用工制度改革。2000 年初,淳安县政府出台了一系列关于国有、集体企业职工身份置换的政策,标志着全县企业改革进入实质性阶段。到 2004 年底,全县有 151 家企业实行全面改制,9465 名职工实行身份置换。

目前,淳安县国有资产经营管理的格局是:由政府国有资产管理办公室履行国有资本出资人的职责,下属淳安县工贸资产经营有限公司、淳安县财务公司、淳安县枫树岭水力发电有限责任公司、淳安县新安江开发总公司、淳安县茧丝绸总公司、淳安县对外贸易总公司、浙江省烟草公司淳安分公司、千岛湖经济开发区发展总公司和坪山工业园区投资发展总公司等 9 家国有资产专营公司,履行国有资产经营管理的职责,确保国有资产保值增值目标的实现。除此之外,全县各部委办局也从事对各自所属国有资产的经营管理。根据国有资产产权登记及有关资料统计,截止 2004 年 12 月 31 日,全县 15 个系统和部门,国有资产总额 310560.3 万元,负债总额 120293.7 万元,所有者权益 190266.6 万元。其中全县 10 个企业系统和部门资产总额为 167079.4 万元,负债总额 82197.7 万元,所有者权益 84881.7 万元,占全县国有资产总额的 53.8%;全县 5 个行政事业系统和部门资产总额为 143480.9 万元,负债总额 38096 万元,所有者权益 105384.9 万元,占全县国有资产总额的 46.2%。具体情况见淳安县国有资产统计分布图。



淳安县国有资产统计分布图

人选的选拔。要真正提高文化产业的核心竞争力,首先要提高文化产业的第一竞争力,选拔好行政“一把手”。因此上级主管单位管理文化产业一个十分重要的工作,就是“用好人”,用好人首先是用好一把手,就是选出一位具有现代水平和意识、称职的、优秀的社长、厂长、总经理,是使文化产业走上健康发展道路的重要的前提;选一个好的社长、厂长、总经理就等于主管部门做好了相当部分的管理工作,对于文化产业的发展能够起到事半功倍的效果。二是有利于一把手本人增强对这个职务的使命感、神圣感和责任感,使之千方百计做好自己的工作,不辱使命。当赋予了行政一把手必要的经营管理自主权后,为了发挥其“第一竞争力”作用,上级部分不仅要使其想有所为,有能力有所为,还要让其能够有所为,有条件有所为。因此,深化改革、减少行政干预,明确法人地位,完善法律法规十分重要和迫切。三是有利于员工尊重一把手的领导和管理,使一把手充分发挥其作用。员工要以生产力的标准,以两个效益的标准来衡量一把手的工作,看他是不是使两个效益提高了,是否使文化产业的品牌知名度扩大了,是否使职工的收益和上交国家的利税增加了。

【参考文献】

《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》、《人民日报》2004.9.27、《文化产业创新与发展》申维辰主编,山西人民出版社 2002.4

从上图可以分析得出淳安县国有资产的分布和结构呈以下特点:一是资产总量小。全县国有资产的所有者权益仅为190266.6万元,存在总量优势不足的问题。二是分布比较散。从上图可知,9大国有资产经营公司拥有的国有资产是76722.9万元,仅占全县国有资产总量的40.32%,而全县59.68%的国有资产却分布在其它5个系统的各个部门、单位和所属企业,明显存在规模经营不足的问题。三是结构不合理。现有的国有资产大部分属于传统性经济领域,缺乏发展后劲。

二、目前国有资产经营管理存在的主要问题

(一) 政企分开“不到位”,国有资本出资人“缺位”现象犹存。一是政府部门与所办企业还没有完全脱钩,政府及其部门仍然存在直接或间接地对企业的产供销人财物实施行政干预的现象,比如在集贸市场管理、宾馆酒店经营、市政工程建设甚至在文化教育和医疗卫生事业等领域“政企不分”、“政资不分”的现象都不同程度存在。某些行业管理部门既对本行业行使行业管理权,又自己经营企业,集“裁判员与运动员”于一身,明显违背公平竞争原则,影响了政府部门执法的公平与权威。如县盐务管理局和盐业公司,烟草专卖管理局和烟草公司等两块牌子一套班子的运作模式明显地存在缺陷。二是政府作为国有资产的最终所有权人,理应代表国家履行出资人职能。但由于管理和经营国有资产的职能分散在各个部门,从淳安县国有资产统计分布图可以明显地看到占到59.68%的国有资产不属于国有资产专营公司经营管理,因而出现了政府和各相关部门都可以管,但谁都难以管到位的现象,换言之,没有哪个部门能够真正对国有资产的安全、完整、保值增值等负责,导致出现事实上的出资人缺位情形。

(二) 国有资产运行监管机制不完善,资产管理激励机制不健全。一是对企业国有资产监管目标不明确,错将企业法人财产当作国有资产的监管对象,表面上看似很到位,实际上是剥夺了企业法人财产权,经营者成了“二传手”,主观能动性和创造性难以发挥,仍旧回到了“政企不分”。二是由于国有资产监管职能分散于各职能部门,由于责任不明确,有些部门的国有资产管理出现“真空”现象,这些国有资产游离于政府部门的监管之外,造成国有资产的流失。三是缺乏完善的国有资产经营目标管理机制、激励机制以及科学严格的考核机制,因而国有资产保值增值的目标和任务落不到实处。

(三) 资产经营管理有缺陷,国有资产流失现象时有发生。一是在企业改制过程中由于政策不透明,管理不严格,操作不规范,监督不到位,造成国有资产流失现象时有发生。一些企业在改制过程中采取隐匿、转移、瞒报等手段,导致政府改制成本的增加;一些企业在资产评估中弄虚作假,采取低评、少评或不评等办法,实行所谓的零资产或负资产“买断”,由个人以极低廉的成本购进整个企业,出现“一夜暴富”现象;一些企业由于工作不缜密,程序不规范,匆匆改制,潦草改制,导致企业存在大量遗留问题,政府出于不得已还要从财政拿出钱来给这些企业处理“后事”等,这些都给国家造成了不应有的损失。二是对改制后留在企业的国有资产缺少必要的监管和收缴措施,导致国有资产的流失。比如企业改制时剥离的资产、借用的国有资本收缴主体至今未明确,目前仍由改制后企业无偿占用;又如改制企业提取的改制基金,对其使用结余如何处置未作明确规定,导致基金使用管理混乱;再如改制企业的国有股权转让不规范,不同企业采取不同的转让办法,造成企业间的不平衡,引起了企业间相互计较。

三、加强国有资产经营管理的思路和对策

按照党的十六大和十六届三中全会关于完善国有资产管理体制,深化国有企业改革的要求,笔者认为,加强县级国有资产经营管理的思路是:以党的十六大和十六届三中全会精神为指导,以资产管理为立足点,以有进有退为出发点,以资本经营为突破点,以完善机制为支撑点,以改革开放为推动点,从政策引导、制度制约、机制创新和加强监督四个方面加强对国有资产的经营管理,确保国有资产保值增值目标的实现。所谓政策引导就是应按照市场经济规律的要求和资本自身的属性,本着有所为,有所不为,进退有序的原则,加以引导。所谓制度约束就是要按照市场经济规律的要求制定切实可行的政策,指导和约束资产经营者按章办事,按制度办事,严格履行出资人赋予的管理和经营职能,承担国有资产保值增值的责任。所谓机制创新就是要解放思想,转变观念,以资本增值为目的,用全新的理念,按照客观经济发展规律的要求,正确处理权、责、利三者之间的关系,通过制度创新,调动积极因素,特别是人的因素,使生产力中这一最活跃因素与其他生产要素完美结合,实现保值增值的目的。所谓加强监督就是在委派产权代表的同时,通过派驻监事会,委派财务总监,委托中介机构进行审计的方式,加强企业日常经营和年度预决算的检查,堵塞漏洞,完善管理。具体的对策措施是:强化县级国资监管部门职能,健全国资经营管理考核机制;壮大国资经营管理公司,完善公司法人治理结构;加强国有资本运作,注重国有资本运营。

(一) 强化县级国资监管部门职能,健全国资经营管理考核机制。强化县级国资监管部门职能,健全国资经营管理考核机制是优化县级国有资产经营管理的前提。要管理经营好国有资产,必须建立科学的绩效评价体系。企业绩效是指企业在一段时期内经营者所体现的业绩和企业所取得的经济效益的客观反映。经营者业绩主要通过经营者在经营管理企业过程中对企业经营、成长、发展所取得的贡献和成果来考察;企业经营效益主要表现在盈利能力、资产运营水平、偿债能力和后续发展能力方面。为此,要实现国有资产的保值增值必须建立科学的绩效评价体系。一是要建立国有资产经营公司年度业绩考核和经营者任期目标考核的奖惩办法,指标到户,责任到人,使经营者的风险、利益与企业的经营业绩挂钩,通过风险抵押、年薪制等方

式,使经营者的利益与企业的利益紧紧地捆绑在一起,增强国有资产经营管理的责任感。二是要建立科学的考核指标,首先是经济效益指标,比如利润、净资产收益率、国有资本收益上缴率等;其次是资本运营的指标,比如国有资产保值增值率等,从而增强国有资产经营管理的紧迫感。三是要加强国有资产经营过程中的监督,通过监事会、财务总监的日常工作,对企业的投资、变现、改组改制进行跟踪,防止恶意侵占国有资产行为的发生和经营者决策失误,确保国有资产不致流失。同时要加强对企业内部核算的监督,加强对国有控股、参股企业的管理。对造成国有资产流失的行为要坚决予以追究,做到依法办事,严惩不贷。

(二)壮大国资经营管理公司,完善公司法人治理结构。壮大国资经营管理公司,完善公司法人治理结构是优化县级国有资产经营管理的基础。壮大国资经营管理公司,一是确保国有资产底子清,数量明,便于监督,减少风险;二是可以有效防止个别部门将国有资产经营所得用于搞单位奖金福利,避免造成不必要的流失;三是分行业、分门类经营有利于提高经营效率,减少经营成本,提高资产效率;四是将资产集中后可增加授权经营公司的资本实力和经营规模,并利用资本雄厚的优势迅速向高、新、尖产业渗透,有效组织一定数量资本投向回报率高的产业项目,以追求速度效益和规模效益。为此,县域范围内的国有资产经营管理一定要在管理体制和经营理念上进一步革除原计划经济时期形成的痼疾,打破原来的条块分割、各自为政的做法,将分散在各政府机关部门和企业主管部门的国有资产统一收归县国有资产管理办公室监管,并且划分行业和经营种类,分别由专门授权的国有资产经营公司负责经营运作,从而达到政企分开,行政事业单位不再管理经营性国有资产的目标。从淳安县国有资产统计分布图可得知,全县将有105384.9万元,占资产总额的46.2%的国有资产要划入资产专营公司经营管理,而专门的资产经营公司则具有人才优势和管理优势,这样就如同将原来伸开的五个手指收拢后紧握成一个拳头出击,从而使做强做大国有资产,促使国有资产保值增值真正落到实处。再则,国有资产经营公司必须实行规范的公司制管理,同时要坚持制度创新,不断深化企业内部人事、用工、分配制度改革,逐步建立起一整套完善的现代企业制度,从而确保国有资产的保值增值。一是要进一步完善公司法人治理结构,明确企业董事会、监事会、经营班子和公司党委的职责,形成各负其责、协调运转、有效制衡的企业法人治理结构。二是要继续深化企业内部三项制度改革,改变人浮于事,责任心不强的现状,真正做到职工竞争上岗,干部能上能下,收入能多能少。实行因岗定人,因才用人,按劳分配,按贡献取酬的用人机制和分配机制,增强经营者和职工收入与企业经济效益的关联度,提高风险意识,按照现代企业制度的要求,通过建立有效的激励和约束相结合的机制,从而在用人、用工和分配制度上发生脱胎换骨的变化。三是要建立健全企业内部各项规章制度,加强内部监督。通过完善各种规章制度,实现企业经营、职工收入透明化和公开化,充分发挥职工和工会在企业经营管理中的监督作用。

(三)加强国有资本运作,注重国有资本运营。加强国有资本运作,注重国有资本运营是优化县级国有资产经营管理的关键。资本运营是经济基础发展到一定阶段,资产数量发展到一定规模的必然,通过资本整合,一方面可以通过吸引增量来盘活存量,实现资产的优化配置,合理利用,发挥其最大潜能,从而实现国有资产的保值增值。另一方面,通过资本运营,可以使国有资本实现战略布局的调整,进退有序。通过参股、控股的办法可以用少量国有资本控制更多的社会资本,有利于国有资产在重点行业的做大做强。从现实中看,县级国有资产在传统的经营领域中占到了很大比例,而这些传统经营领域无论在科技含量上,还是在经营策略上都已经明显落后,由于发展空间狭小,相互之间竞争又异常激烈,难以有理想的效益,但尽管在这些领域中国有资产收益不高,但因为风险相对较小,普遍为县级国有资产经营公司所接受,并且难以在短时间内改变这一现状,可以说这是县级国有资产经营公司之所以得不到长足发展的根本原因。为此笔者认为要改变传统经营国有资产的做法,必须树立资本经营的理念,彻底跳出传统经营领域,向科技含量高、产业发展前景好、投资回报率高的领域挺进。结合我县实际,可考虑从以下方面加大资本运作力度。首先是创新机制,积极寻求资本经营新亮点。要树立超前意识,打破旧的经营模式,实现跨行业、跨区域发展。只要符合国家产业政策,能够促进生产要素的优化组合和国有资产的合理配置,最大限度地实现国有资产保值增值的方法,都要大胆地想、大胆地干。县级国有资产经营公司要在创办资产拍卖(租赁)公司、典当行、产权交易所、融资担保公司等中介公司上有所突破。其次是坚持国有资产有进有退,有所为有所不为的原则,突出重点,优化布局,合理流动,逐步处置一批偏僻、保值增值差的存量资产,退出资产收益负增长的经营领域,加大资本运作力度。一是要在旧城改造、公共事业建设、营业性房产置业上做文章。如对现有固定营业性资产通过合作或融资进行改造,提高资产的品位和质量;利用原有地块优势并结合县旅游转型的契机,发展水上运动等旅游项目;利用现有的地产优势,进行适度的房地产开发。二是要在积极融入旅游经济和现代服务业上动脑筋。如投资开发旅游系列产品,大力发展现代服务业。三是要在农村现代化上找路子。如瞄准农村和农业产业化,投资开发绿色农产品,建设绿色农产品生产基地和绿色农产品物流中心等等。总之,国有资本经营要实现从传统领域向多元化、跨地区、跨行业的战略性转移,真正做到有所为有所不为,从而最大限度地发挥国有资产的效益,最大限度地实现国有资产的保值增值。

新形势下我国税收制度改革的新走势

中国科技大学商学院 梅艳晓 安徽工业大学管理学院 耿正萍

[摘要] 自20世纪80年代以来,西方发达国家经历了两次大的减税浪潮,在世界经济一体化和中国已成为世界贸易组织成员的情况下,这种全球性的减税已对我国的经济带来压力和挑战。本文通过对这两次全球性的减税的分析,结合我国的国情,提出我国应该进行结构性减税主张及具体建议。

[关键词] 减税 税制改革 税收制度

一、世界上主要发达国家税制发展的趋势

80年代中期世界上主要发达国家经济普遍出现“滞胀”,生产率增长缓慢,失业率居高不下,通货膨胀,凯恩斯主义解决不了这种现象,这时以拉弗为代表的供给学派登上历史舞台,他们认为:只有解决资本和劳动力投入的数量和质量及其使用效率等“总供给”问题,才能使资本主义经济恢复活力。减税是增加社会储蓄、投资和劳动的有效工具,它使经济中的劳动投入和资本投入增加,从而增加总供给。他们主张政府实行以减税为主要手段的“供给管理政策”,最终实行刺激经济增长的目的。世界上许多发达国家采用了这一理论,纷纷进行减税。世界上发达国家的减税浪潮大致可分为二个阶段,第一阶段从20世纪80年代开始到90年代中期,西方发达国家纷纷进行税制改革,以“降低税率,拓宽税基”为主要进行所得税改革,这一改革成为各国税制改革的重点。如在公司所得税方面,1986—1995年几乎所有OECD成员国都不同程度地降低了公司所得税税率,平均减少近10个百分点。个人所得税降低最高边际税率,减少税率档次。同时,通过扩大征税范围,减少税收优惠来拓宽税基。以美国为例:个人所得税税率从原来14级11%—50%,到1988年减少为2级15%和28%,另对高收入者课以5%的附加税,合并最高税率为33%,比原来降低17个百分点;公司所得税的税率由5档的15%、18%、30%、40%和46%减为3档15%、25%和34%,最高税率比原来降低12个百分点。取消税法中的一些免税项目,通过降低税率来减少税收偷逃和税基侵蚀。

这次大规模的减税使许多发达国家的经济逐步摆脱了“经济滞胀”的局面,重新步入经济发展的轨道上来。同时值得注意的是,在这次减税浪潮中,世界各国的宏观税负并没有下降。据《OECD税收统计》资料显示,1980—1995年间,在OECD成员中,美洲国家由36.4%增至40.8%,环太平洋国家由28.9%增至31.6%。发展中国家的税负水平也在逐步提高,20世纪80年代以来,马来西亚的宏观税负从28.4%提高到32.5%,印度宏观税负从17%提高到22.2%,泰国也从14%提高到18%。

第二次减税是从20世纪90年代后期开始,这次减税和第一次减税相比,减税幅度更大,涉及国家更多。各国减税的主要措施是进一步降低所得税税率。公司所得税直接降低税率,如德国计划2001年—2005年将企业所得税税率由40%降为25%,取消企业出售股份的资本收益税;加拿大自2001年起逐步降低企业所得税税率,到2004年由28%降为21%。个人所得税主要采取降低边际税率与提高扣除额、缩小税基并举的办法。以美国为例,小布什政府计划全面降低个人所得税税率,简化税率级次,最低税率由15%降低到10%,最高税率由39%降低为33%,并提高未成年孩子的退税额,从500美元提高到1000美元。这二次减税主要

淳安县国有资产统计分布表

类别	系统和部门	资产总额 (万元)	负债总额 (万元)	所有者权益 (万元)	占资产总额 的比例(%)
企 业	1、淳安县工贸资产经营有限公司	8838.4	5095.1	3743.3	2.85
	2、淳安县开发总公司	21323.2	13557.3	7765.9	6.87
	3、淳安县财务公司	57789.7	32401.2	25388.5	18.61
	4、淳安县对外贸易总公司	2493.1	2004.3	488.8	0.80
	5、淳安县茧丝绸总公司	6762.2	4251.5	2510.7	2.18
	6、枫树岭水力发电有限责任公司	18451.8	6776.2	11675.6	5.94
	7、浙江省烟草公司淳安分公司	9534.4	371.1	9163.3	3.07
	8、千岛湖经济开发区发展总公司	14516.2	1938.2	12578	4.67
	9、坪山工业园区投资发展总公司	3481	72.2	3408.8	1.12
	10、粮食、建设、水利、林业系统	23889.4	15730.6	8158.8	7.69
	小计	167079.4	82197.7	84881.7	53.80
行 政 事 业	11、农口系统	40260.3	8908.2	31352.1	12.96
	12、经建系统	15654	8542.2	7111.8	5.04
	13、综合系统	60021.6	10957.3	49064.3	19.33
	14、千岛湖经济开发区管委会	4667.1	3019.9	1647.2	1.50
	15、全县乡镇	22877.9	6668.4	16209.5	7.37
		小计	143480.9	38096	105384.9
	合计	310560.3	120294	190266.6	100.00