

山东省优秀财政 理论成果论文集

(1999年—2002年)

山东省财政学会 编

SHANDONGSHENG YOUXIU CAIZHENG
LILUN CHENGGUO LUNWENJI



经济科学出版社

山东省优秀财政理论成果论文集

(1999年~2002年)

山东省财政学会 编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

山东省优秀财政理论成果论文集 (1999 年 ~ 2002 年) /
山东省财政学会 编. —北京: 经济科学出版社,
2003. 12

ISBN 7 - 5058 - 3876 - 8

I. 山... II. 山... III. 财政—经济理论—文集
IV. F810 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 108358 号

前 言

为了调动广大财政工作者进行调查研究和理论探讨的积极性、主动性和创造性，促进全省财政研究工作的深入开展，山东省财政学会和山东省中青年财政理论研究会于2003年9月举办了山东省第四次优秀财政理论研究成果奖评选活动。参评作品为两学会理（干）事、团体会员单位成员于1999年1月1日至2002年12月31日在省级以上报刊发表的论文、调研报告和国家出版机关出版的专著等财政经济理论研究成果。这次评选共评出特等奖6项，一等奖6项，二等奖12项，三等奖19项。获奖成果充分体现了山东省这几年财政理论研究和政策调研水平。现将获奖成果（两本专著除外）整理、编辑出版，供大家参考。

由于时间仓促，编辑工作难免有疏漏和不当之处，敬请批评指正。

山东省财政学会
山东省中青年财政理论研究会
2003年10月20日

目 录

坚持有所为有所不为 促进国有企业改革和 发展	/	张昭立 (1)
财政工作要算好经济账和政治账	/	尹慧敏 (15)
与时俱进 开创国有资产管理新局面	/	宋文平 (27)
山东省地方财政风险问题研究	/	阮凤英 (35)
论会计职业道德建设与会计人员的职业 品德培养	/	孟凡利 (54)
对积极财政政策有关要论的分析思考	/	于国安 (63)
对中国公共财政建设中几个理论问题的 认识	/	胡乐亭 (73)
我国地方财政支出结构实证分析	/	樊丽明 (82)
“十五”期间我国国债政策取向问题研究	/	黄玉荣 (106)
面对人世：财政政策的调整 and 选择	/	任先德 (123)
建立公共财政理论体系应注意的几个 问题	/	左 敏 (134)
加强财政法制建设 提高财政管理水平	/	李国健 (145)
论社会保障制度的建立与完善	/	李和森 (153)
建立我国地方公债制度的构想	/	李齐云 (183)
中国建立和发展国有经济的原因探析	/	郝书辰 (192)
必须尽快消除对农业的税收歧视	/	董建英 (204)

行政事业单位国有资产管理中的问题与 对策	/	朱孔生	(213)
现行分税制体制对地方财政的影响及 对策	/	王次忠	(220)
建立和完善财政法制建设的运行机制	/	王法义	(229)
财政扶持发展高效农业大有可为 ——关于淄博市扶持发展高效农业的调查与思考	/	淄博市财政局、山东大学 课题组	(235)
深化预算管理制度改革的思考	/	高发林	(244)
改革国有企业考核制度 实施效绩评价	/	殷明	(251)
我国农村公共品供给分析	/	李文	(257)
建立国库集中支付制度的思考	/	董苏彭	(268)
正确认识当前军费管理矛盾特点 积极探索 部队财务工作落实规律	/	张相农	(288)
政府教育投入的国际比较与经验借鉴	/	曹文	(297)
政府农业投入：问题与对策	/	朱德云	(308)
透明度原则是税收理论的重要发展	/	王守昆	(319)
论我国地方政府债务风险的四大成因	/	郭琳	(330)
刍议地方政府投资的合理定位问题	/	陈东	(342)
中国财政金融调控理论探析	/	赵梦涵	(351)
以“三个代表”重要思想为指导 全面推进 新时期财政工作	/	陈福祯	(363)
创新政府采购运行机制 加快实施 阳光采购	/	刘瑞华	(367)
农村税费改革后要规范农税征管工作	/	孟庆国 李修明 王飞舟	(373)
对当前推进地方财政良性发展的思考	/	王燕	(378)
当前会计信息存在的问题与对策	/	旭东 彦业 存社	(383)

目 录

对行政事业单位职工保工资与涨工资应把握的 几个问题	/	孟 阳 (388)
进一步完善我国公务员制度的几点设想	/	李海军 (394)
强化财政投资评审职能 提高财政资金 使用效益	/	周美明 (400)
推行村级会计委托代理制 巩固农村税费 改革成果	/	郑金福 (405)
做好农村工业化和农业产业化结合文章 实现农村经济增长方式新突破	/	孙军强 (412)

坚持有所为有所不为 促进国有企业 改革和发展

张昭立

党的十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),以邓小平理论为指导,深入贯彻十五大精神,科学总结国有企业改革的经验,提出了推进国有企业跨世纪改革和发展的完整思路。这是指导国有企业改革和发展的纲领性文件,对于搞好国有企业以及加快整个国民经济发展,必将起到重大的作用,产生深远的影响。我们一定要认真学习、领会和贯彻十五届四中全会精神,充分发挥财政职能作用,坚持有所为有所不为,积极促进国有企业改革和发展,为建立现代企业制度创造良好的条件。

一、在促进国有经济战略布局调整方面,既要加强财政宏观调控,又不能直接参与竞争

财政是国家职能的重要组成部分,财政政策是国家宏观调控的一个重要工具,在促进国有经济战略布局调整方面,应该而且可以有所作为。《决定》指出,目前,国有经济分布过宽,整体素质不高,资源配置不尽合理,必须着力加以解决,从战略上调整国有经济布局。从山东省的情况看,国有经济占国民经济的比重为63%,超出全国平均水平20个百分点,调整国有经济战略布局的任务更加艰巨而又迫切。对于国有经济需要控制的行业和领域,包括涉及

国家安全的行业、自然垄断的行业，提供重要公共产品和服务的行业，支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业等，要加大政策扶持和资金投入。特别是要利用当前国家实施积极财政政策、扩大内需的有利时机，集中一部分财力，配合中央国债转贷资金，重点支持基础设施建设、公益事业、高新技术及其产业化发展等。要采取有效的政策措施，鼓励公有制多种实现形式的探索实践。比如，对以所有制形式为依据的税收优惠政策进行调整，以产品、产业类型作为制定优惠鼓励政策的依据，为国有资本与社会资本相融合提供条件，放大国有资本的功能，提高国有经济的控制力、影响力和带动力。再比如，制定企业相互持股、参股、出让国有股等具体鼓励政策，支持混合所有制经济的发展。同时，要通过加大和改进财政转移支付等途径，积极促进地区结构的调整。目前，财政转移支付主要是帮助困难地区解决工资发放问题，而在推动地区结构调整和产业结构升级方面发挥的作用不大。今后，欠发达地区应通过增加财政收入、调整支出结构、精简财政供养人员等途径，提高本级财政保工资的能力；省对下转移支付在逐步扩大规模的同时，要跳出单纯保工资的圈子，逐步降低转移支付中的工资性比重，增加对转移支付地区的科技教育、资产重组、结构调整、国有企业下岗职工安置和社会保障等方面的支出，支持和促进欠发达地区的经济发展。

促进国有经济战略布局调整，财政还必须逐步退出一般性竞争领域。“退”是为了更好地“进”，“有所不为”是为了更好地“有所为”。目前国有经济战线过长，超出了国家财政的承受能力。据国务院发展研究中心计算，如果保持国有经济现有的行业和企业分布状况不变，要使国有企业基本具备与国内外竞争者同等的财力，国家至少需要投入2万亿至2.53万亿元，而1998年全国财政收入只有9876亿元，用于支持国有企业的财力则更少。有限的财力，面对庞大的国有企业群体，难免星星点点，力量分散，重点行业和领域得不到重点扶持，国有经济的主导作用不明显。不仅如

此，政府直接参与竞争领域，影响了宏观调控的精力和能力，也使企业难以成为真正的市场竞争主体。今后，财政应减少对一般竞争企业生产经营的直接投入，并通过有偿转让国有资产等方式，逐步退出一般竞争领域，避免与民争利。即使对于国有经济需要控制的行业和领域，也要进中有退。比如，竞争领域中需要重点支持的支柱产业、高新技术产业中的重要骨干企业，一方面要加大投资，另一方面，投资不能像过去那样直接用于企业的生产经营，而应当采取财政贴息、参股、担保等方式，鼓励和吸引企业和社会投资，发挥财政资金的调控和引导作用。

二、在推动国有企业战略改组方面，既要积极鼓励和引导，又不能违背客观经济规律

改革开放以来，国有企业组织结构发生了积极的变化，但目前仍不合理。企业大而全、小而全，没有形成专业化生产、社会化协作体系和规模经济，缺乏市场竞争能力，要区别不同情况，继续对国有企业实施战略性改组。无论是“抓大”，还是“放小”，都需要资产重组和产权转让。但由于种种原因，目前资产流动阻力较大，困难较多，必须采取有效措施，促进国有资产向高效益领域转移，从整体上提高国有资产的运营效益。比如，目前许多企业仍然习惯于依靠自身资金积累扩大再生产的传统经营模式，缺乏依靠企业联合、兼并实现低成本扩张和建立规模经济的现代经营思路。对此，财政应当通过制定关于鼓励企业实施资本运营具体的政策，引导企业经营者转变经营观念，推动企业资本运营。尽管目前国有企业拥有较大的自主权，但仍有部分收益分配权、人事权归企业主管部门行使，这也是造成部门分割、阻碍资产流动的一项重要原因。今后，要加快授权经营工作步伐，将国有资产直接授权给资产经营机构或大型企业集团，落实企业的资产经营自主权，增强企业在资产流动中的主动性和积极性。再如，尽管近几年来企业兼并、联合

有了很大进展，但大多数是在本地区进行，跨地区兼并、联合阻力较大，根本原因在于地区利益的制约。从财政体制上看，企业所得税按企业隶属关系上缴，在一定程度上固化了地区利益，影响了资产流动。对此，山东省已经实行了企业所得税按属地征收的办法，对于促进省内企业兼并、联合，起到了积极的作用。今后，可以对现行财税体制和政策继续进行改革探索，按税种划分各级的财政收入，或者对企业所得税实行行政级次与企业所在地共享，使税收问题、地区利益不再成为资产流动的障碍。

推动国有企业战略重组，不能违背客观经济规律。发展大型企业和企业集团，要以企业为主体，以资本为纽带，通过市场来形成。政府要减少行政干预，更不能靠行政手段勉强撮合、搞“拉郎配”，也不能盲目地求大求全、简单地“归大堆”。放开搞活国有中小企业，不能搞一个模式，还要防止一哄而起、一卖了之、一股了之等片面、过急行为。按照优胜劣汰的市场竞争规则，对于应淘汰的企业，特别是对于产品没有市场、长期亏损、扭亏无望和资源枯竭的企业，以及浪费资源、技术落后、质量低劣、污染严重的小煤矿、小炼油、小水泥、小玻璃、小火电等，不但不能给予扶持，而且要实行破产、关闭。产权变动和资产交易行为，也不能违背等价交换原则。对于低价评估、低价出售以及逃废银行债务及国家税款的产权交易，不予办理审批手续。

三、在支持企业科技进步和技术创新方面，既要进一步强化政策措施，又不能替代企业的主体地位

科技进步和技术创新是企业发展的源泉。目前不少国有企业经营绩效不佳，其中一个重要原因就是缺乏技术创新能力，技术水平上不了高度，产品质量上不了档次，形成了低附加值产品过剩与高附加值产品短缺并存的局面。影响了国有企业的市场竞争能力和发展后劲。财政部门要按照《决定》的要求，采取积极有效的政策

措施，支持企业技术进步和产业升级。对于重点行业、重点企业、重点产品的技术改造和重大先进设备的研制生产，要加大财政扶持力度。对于有市场、有效益、符合国家产业政策的技术改造项目贷款，必要时可给予财政贴息支持。今年，山东省财政集中了8 000万元资金，对高新技术项目贷款给予贴息，这既是财政资金投入方向的调整，也是财政资金投入方式的重大改革，可以更好地发挥财政的导向和带动作用。今后，随着财政收入的逐步增加和支出结构的调整优化，各级都要拿出更多的资金支持企业技术进步，更大范围、更加有力地鼓励企业和社会资金投向提高技术水平和产品科技含量的项目上。从今年下半年起，国家对政策鼓励的技改项目的国产投资设备，按40%的比例抵免企业所得税，虽然这项政策的实施财政减收较多，但必须从长远和战略发展上着眼，按规定落实到企业和项目。要大力支持建立信用担保公司，积极为企业提供科技贷款担保，分散和分担企业从事科技开发的风险，保护和调动企业技术进步的积极性。对于科技成果转化，要进一步制定和实施财税鼓励政策，促进科技成果尽快更多地转化为企业的生产能力。为了促进企业技术进步，近几年来，国家和省里制定了一系列鼓励政策，比如加速折旧、提高新产品开发费提取比例、新产品退税、减免进口先进技术与设备的关税和进口环节税等。但由于种种原因，许多政策目前落实情况并不理想。对此，财政部门要采取有效措施，继续帮助和督促企业落实好有关政策，加大技术改造的力度。

解决国有企业的技术落后问题，离不开政府的支持，但政府不能代替企业，企业才是真正的技术创新主体。目前，国有企业的主体地位尚不明显，全国近70%的研究开发力量仍在企业之外，国有大中型企业拥有技术开发机构的尚不足1/3。原因固然很多，但不可否认的是，政府对科技事业包揽过多，从某种程度上看，成为了企业技术创新的主体。一方面，几乎各类科研机构长期在“吃财政饭”，没有太大的生存和发展压力，也造成了科技成果转化不畅、科技与经济相脱节；另一方面，财政对企业的技术进步实行直

接投资的办法，久而久之形成了企业对政府的依赖思想，缺乏自我开发创新的内在动力。近几年来，一些地方的新技术产业发展很快，企业的竞争能力不断增强，一个重要原因就是建立了以企业为主体的应用研究开发体系。比如，深圳市 521 家研究开发机构中，有 477 家建在企业，占 92%；全市科研人员 90% 在企业，科研经费的 80% 来源于企业。要加快企业技术创新步伐，政府必须有所不为，从“越位”的位置上退回来。比如，减少对科研单位的财政拨款，逐步把有条件的科研单位推向市场，促进产学研结合，推动科研机构和科研力量进入企业和企业集团。再比如，用于企业技术改造的财政资金，如果采取“以奖代投”的方式，变事前的直接投入为事后的间接奖励，可能会更有利于企业技术创新主体的形成，更有效地促进以企业为中心建立技术创新体系。

四、在健全社会保障体系方面，既要加大财政支持力度，又不能全部由财政统包统揽

加快社会保障体系的建设，是加快国有企业改革步伐的重要条件，是保持社会稳定的客观需要，也是各级财政支持国有企业改革和发展最重要的工作，必须进一步加大工作力度。目前，我国的社会保障体系还不够健全，影响了下岗分流、减员增效和实施再就业等企业改革措施的落实，影响了企业降低成本、提高效益和效率等发展目标的实现，也给社会稳定工作带来了很大的压力。对于社会保障事业，财政要舍得花钱，宁肯压减其他方面的开支，也要保证这方面的需要。在及时、足额落实财政应负担的社会保障资金的前提下，还要对亏损企业和社会筹集费用不足的部分给予保证。要进一步完善下岗职工基本生活保障、失业保险和城市居民最低生活保障制度，为提高这三条保障线标准提供财力支持，并搞好“三条线”的相互衔接，把政府关于保障下岗职工和失业人员基本生活的政策措施落到实处。要配合有关部门，大力做好再就业工作，进

进一步完善促进下岗职工再就业的财税优惠政策，鼓励下岗职工到非公有制单位就业或从事个体私营。特别是对于自谋职业的，地方财政要在税费优惠方面给予更多的扶持。要拿出一部分资金，专项用于对下岗职工进行转岗培训，并积极建立、发展和规范劳动力市场，使之既能接受企业富余人员，又能给用人单位提供合格的劳动者，逐步形成人员能进能出、灵活高效的用人机制。在依法扩大养老、失业、医疗等社会保障覆盖范围的同时，要强化社会保险费的征缴，提高收缴率，清理追缴企业拖欠的社会保险费，确保养老金的按时足额支付，并进一步完善基本养老保险统筹制度，增强基金调剂能力，提高社会保障资金的社会效益。

社会保障事业是一项复杂的社会系统工程，并非财政多拿钱就能解决所有问题。财政该拿的钱一定要拿，但必须符合社会公平原则，关键是要调动各有关方面的积极性，共同建立一个完善的机制、完整的体系。比如，目前实行的城市居民最低生活保障和国有企业下岗职工基本生活保障两条线并行的办法，不仅造成财政重复拿钱，而且影响了社会保障标准的提高和范围的扩大，影响了社会保障对象的公平国民待遇，最终影响了社会保障事业的快速、健康发展。应逐步实现两条线并轨的办法，解决财政重复拿钱的问题及由此带来的一系列负面影响。对于进入企业再就业服务中心的下岗职工，如果长期由国家和企业发给基本生活费，既不利于企业改革和发展，也不利于社会保障制度的真正建立。对于在再就业服务中心满三年的下岗职工，应严格按国家有关规定解除劳动合同，停止拨付财政性资金，这样才能有效促进下岗职工再就业，加快国有企业的改革和发展。企业最低工资制度，是建立社会保障制度的重要组成部分。目前，由于缺乏有效的约束措施，许多企业并没有真正落实，这条保障线几乎成了一条“虚线”。下岗职工基本生活保障费用按规定由企业、社会、财政各负担三分之一，但目前由企业和应负担的社保资金到位率很低，社会保障资金对财政的依存度越来越高，财政实际承担的部分达到70%左右。从某种意义上讲，

这是财政兜底办法不完善、缺乏相应约束措施的结果。今后，对于企业最低工资制度执行不到位的、企业和社会应承担的社保资金能落实而不落实的，财政资金不要盲目兜底，防止建立社会保障制度工作偏离正常的轨道，甚至演变为单一的“政府保障制度”。

五、在完善企业分配制度方面，既要建立经营激励约束机制，又不能影响企业的自主分配权

建立和完善企业内部分配制度，是深化国有企业改革的重要环节。《决定》强调，要建立和健全国有企业经营管理者的激励机制和约束机制，把物质鼓励和精神鼓励结合起来。我国现在国有企业内部分配制度尚不完善，既有激励不够的因素，也有约束不力的问题。中国企业家调查系统 1998 年度报告显示，国有企业经营者月收入 3 000 元以上的仅占 7.6%，1 000 ~ 3 000 元的占 42.5%，远低于在其他所有制企业工作的企业经营者的平均收入，约有 59.4% 的国有企业经营者认为自己的收入水平低或偏低。这在一定程度上影响了国有企业经营者工作的积极性和自身潜力的发挥。不少优秀的经营者不安心工作，造成经营管理人才外流，或者寻找正常收入以外的“灰色”甚至“黑色”收入，这些对于国有企业的发展都是十分不利的。建立完善企业内部分配制度，必须充分调动经营管理者和劳动者各方面的积极性。要按照效率优先、兼顾公平的原则，适当拉开企业内部收入差距，允许和鼓励生产要素参与收益分配。企业经营者既是劳动者，又是拥有知识、技术和管理才能的生产要素，收入应当高于企业其他人员的平均水平。在建立经营者物质利益激励机制方面，许多地方进行了大胆、有益的探索。比如，实行经营者年薪制、试行经营者持有股权等等，今后还应当在继续探索中规范和完善。特别是对于有突出贡献的企业经营者，要敢于重奖，可以从国有资产增值部分中拿出一块来奖给经营者，这样尽管会使一部分国家利益变为个人利益，但效果总比由

于经营者得不到激励、不尽职尽责而导致国有资产增值率低甚至亏损流失要好得多。在建立收入分配有效激励机制的同时，还必须建立起有力的约束机制，这是一个问题的两个方面，缺一不可。无论是实行年薪制，还是实行其他报酬支付办法，都必须把经营者收入与企业的经营业绩牢牢挂起钩来，建立完备的企业效绩评价指标体系，全面、真实地考核和评价经营者的经营业绩。对企业效绩的评价，要增加一些长期性指标，防止出现短期行为。要提高经营者风险收入在全部收入中的比重，经营者要预先向资产所有者缴纳一定数额的风险抵押金。对于经营业绩不佳的经营者，从风险收入及风险抵押金中扣除相应的收入；对于经营者合法但过高的收入，要通过征收个人所得税加以调节；对于各类不合法的收入，则应坚决取缔。

建立和完善企业内部分配制度，应以企业为主进行。政府的主要任务是确定国家与企业分配制度，对国有资产经营者的收入分配提出主导性意见，以及调节社会分配等等。对于企业职工的工资水平，政府可以提供政策指导，主要还应当由企业根据当地社会平均工资和本企业经济效益自行决定。即使是对于国有企业经营者的收入分配，也不能完全以政府考核评价结果作为惟一依据，要把对经营者的激励约束与实行按劳分配、建立企业法人治理结构、推行厂务公开等工作结合起来，综合企业董事会、监事会、职工代表大会等各方面的意见，尊重企业职工的主人翁地位，切实保障职工的民主权利，发挥职工民主监督的作用。

六、在加强和改善企业管理方面，既要帮助企业加强管理，又不能管得过多过死

强化企业管理，提高科学管理水平，是建立现代企业制度的内在要求，也是国有企业扭亏增盈、提高竞争能力的重要途径。财政作为财务管理的主管部门，有责任、有义务帮助企业加强财务管

理,提高企业管理水平。经过多年的努力,国有企业管理水平有了长足进步,但也存在不少问题,相当一部分国有企业内部管理制度不严,管理水平低下,违纪问题屡禁不止。1997、1998两年,经对山东省部分省属企业单位年度决算审查,违纪面都在90%以上。企业财务会计信息失真,也是当前社会反映比较强烈的问题。今年初,我们对全省地方国有工业企业潜亏情况进行了调查,发现企业潜亏不仅没有得到及时处理,而且呈逐年递增趋势,1998年末企业潜亏额为当年实现利润总额的5倍多。这些情况说明,国有企业的管理工作特别是基础管理工作还十分薄弱。新财会制度实施以后,企业拥有的管理自主权多了,但企业自主管理机制尚未真正形成,缺乏加强管理的内在动力和外部压力。在这种情况下,加强和改善企业管理,既要依靠企业的自身努力,又离不开外部的帮促。财政部门要按照《决定》的要求,从企业基础管理和薄弱环节抓起,重点搞好成本管理、资金管理、质量管理。统一会计制度,帮助企业建立健全内部财务管理办法,督促企业及时编制资产负债表、损益表和现金流量表,真实反映企业经营状况。同时,要发挥财政部门自身优势,为提高企业管理水平提供多方面的工作服务。比如,组织对厂长(经理)的现代理财知识培训、测试,增强企业经营管理者管理意识和技能,促进企业家队伍建设;总结、推广先进的企业管理经验,引导企业广泛采用现代管理技术、方法和手段;尽快实现财政与国有企业的信息联网,建立灵敏、准确、共享的财务信息系统,为企业改进经营管理提供咨询服务。

越是深化企业改革,越要加强企业管理,越应当强化财政的财务管理职能。但是,不能像计划经济条件下那样,靠行政手段把企业管得过死。财政工作要积极适应发展市场经济和建立现代企业制度的需要,转换角色,转变职能,强化服务意识,通过政策指导、工作服务等方式,达到帮助企业提高管理水平的目的。要减少对企业一些具体财务事项和指标的审批,改变传统体制下那种事无巨细、一事一议、一事一批的管理方式,属于企业微观财务管理的事