

# 试论外商投资企业的财政监督

黄进冲

改革开放以来,我国的外商投资企业发展迅速,外商投资企业的发展对我国的经济建设起了一定的推动作用,但是由于各种因素的影响,对外商投资企业的监督管理工作尚未跟上,致使外商投资企业存在许多问题,尤其是财务管理方面问题比较突出,直接影响了外商投资企业的健康发展。因此必须切实加强对外商投资企业的财政监督,以保证外商投资企业沿着健康的轨道发展。

## 一、外商投资企业在财务管理上存在的问题

**1. 有章不循,管理混乱** 一是财务制度不健全。由于外商投资企业大多系新办企业,故没有现成的财务制度,特别是财务方面的监督约束机制不健全,使得企业的财务管理混乱,产生资金存量不合理,负债经营等不利因素,更有甚者设置两套帐目,一套属合资企业,一套归自己,成本、费用、亏损由合资企业负担,利润则设法转入自己帐内,而中方由于缺少必要的财务约束,对此束手无策。二是财务工作不规范。有些是用的国内老企业的一套记帐方法,有的由外方操纵的财务人员用的是外方的一套,如有的企业采用英文记帐,有的企业只按香港的报表格式设计报表。在实际财务记帐上,更是花样百出,有些企业固定资产无明细帐簿,存贷采用实地盘存制倒计出成本,有的企业增值税核算不采用多栏式帐页,进项、销项及转出项目难以分清。三是对财务工作重视不够。不按规定设置财务机构和配置财务人员,甚至有些地方财务人员出现总帐、现金一人担当的现象,一些地方和部门还出台了一些明显与国家有关规定不一致的吸收外商投资的优惠政策,如有些地方不执行财政部关于征收外商投资企业的场地使用费、中方职工物价补贴等方面的规定,造成国家财政收入流失。

**2. 违反财经纪律现象严重** 从财政部门每年检查的情况来看,外商投资企业大部分都存在一些违反财经纪律的现象。某省1996年对1995年度外商投资企业会计决算的检查中发现,818家外商投资企业中,发现有违纪问题的企业644户,违纪面达78.9%。违纪金额30606.3万元,应补交财政收入9516.57万元。在有违纪问题的企业中,违纪金额5~10万元的企业131户,10~50万元的企业149户,50~100万元的企业27户,100万元以上的企业38户,户均违纪47.5万元。在具体违纪项目上主要表现为:一是违反规定乱列费用和营业外支出;二是偷税漏税。偷漏税

种主要有增值税、营业税、企业所得税、个人所得税、契税、印花税,另外还漏交场地使用费和国家物价补贴。特别需要指出的是,在检查中还发现有些会计事务所和审计事务所存在一定的违纪问题,如不按规定出具验资、查帐报告,不是依据国家法律法规,而是顺从企业和地方某些部门的意愿,按企业要求出具验资和查帐报告,弄虚作假,骗取营业执照正本和国家的某些优惠政策,严重损害了国家的利益,损害了作为中介机构的执业形象。

**3. 国有资产严重流失** 一是国有资产作价偏低。尽管国家有关部门规定,对中方投资者投入的资产,要进行全面清理,并评估作价,但在实际工作中,由于财政、国有资产管理部門参与不够,致使一些企业以资产的净值作为投资,有些还忽视了无形资产的价值,以致于中方国有资产被外方无偿占用,给中方投资者和国家带来了不应有的重大损失。如江苏某市有一全民企业以场地使用权与台商合资,该场地使用权经国家有关部门评估后,价值 611 万元人民币,合资企业仅以 75.9 万元人民币入帐,中方不但在资本金中少了 535.1 万元人民币,而且在今后的合营期限中还少分红,其损失是无法估算的。二是外商投资低价高报。据调查在目前我国的外商投资企业中,大部分外商是以实物的形式折价投资的,有的虽然以现汇投入,但却要求企业所需的设备由其在境外购买,外商在购进设备时,以旧顶新,以次充好,低价高报,据国家有关部门测算,外商投资财产的报价平均要高出实际价值的 20% 左右,而在一些项目中外商的报价甚至超出实际价值的几十倍、几百倍,这样外商在设备投入时就将投资部分收了回去,(这部分外商的投资比例一般较低,仅在 30% 以下),企业投产后,外商还按其投资比例要求分红,实际上,仍然是损害了中方的权益。三是外商通过转移价格方式损害中方利益。外商利用其垄断或控制合营企业对外购销业务,高价进口原材料,低价返销产品,通过转让定价将合营企业的利润转移到境外的关联企业,逃避税收,从而给中方造成巨大损失。

**4. 假亏损和虚盈实亏等现象突出** 外商投资企业近年来虽然发展迅速,但亏损问题及虚亏实盈、虚盈实亏等问题依然突出,一是亏损现象日趋严重。近年来,外商投资企业的亏损面在扩大,1994 年全国三资企业的亏损面约占 1/3,至目前三资企业的亏损面已超过 50%,亏损的原因是多种多样的,有正常性亏损,也有非正常性亏损,非正常性亏损则是由于人为的原因所造成的,有些三资企业不仅外方管理人員工资过高,而且这些人员在境内外的吃、住、游玩和个人所得税等项费用均由企业承担,侵蚀了企业利润。有些三资企业管理混乱,职责不明,有些则因为经营方针失误,产品无法外销,大量积压导致亏损。二是虚亏实盈。这部分三资企业大多属于两头在外的企业,进销渠道由外方控制,他们打着亏损的旗号,掩盖转移利润逃避税收的真相,造成了国家税源的大量流失。还有些三资企业,虚亏实盈则是为了享受国家免二减三的优惠政策,逃避税收,因为国家税法规定外商投资企业从获利年度起享受免二减三的优惠政策,因此,这些三资企业采取帐外成本、虚假成本、转办新企业等手法,推迟获利年度,不合理地持续享受减免税待遇,从而出现一些三资企业一方面帐面亏损,另一方面又不断增加投资扩大生产的奇怪现象。三是虚盈实亏。这部分三资企业大多由中方控制,企业领导人为了考核和政绩的需要,该提的不提,该摊的不摊,结果造成企业虚假盈利,达到了个人的目的,但却掏空了企业,损害了国家和职工的利益。

**5. 人员素质较低** 目前有些三资企业的财务管理混乱,主要原因是财务人员素质较差,一方面有些三资企业的外商为了掌握公司的财务权将一些在国内的亲朋好友,充实到公司的财务队伍中去,这部分人员大多从未搞过财务工作,却对财务工作指手划脚,另外一些人员是外商从境外带进来的,他们在境外虽然从事财务工作,却对境内的财务情况不甚了解,仍然

用在境外的一套办法管理财务,造成三资企业财务管理混乱。另一方面内地及乡镇的一些三资企业,由于中方合营者大多是集体或乡镇企业,原有财务人员的素质状况较低。如某地7户合资企业的23名财务人员,具有会计师职称的仅有1人,助理会计师5人,还有相当一部分人员连会计员都不是,大部分人员不熟悉合资企业会计核算制度和财经法规,缺乏应有的经济综合分析能力,难以适应三资企业财务工作。这些三资企业,从一开始由于财务人员的素质较低,而导致财务管理混乱,财务实际情况不能反映企业的生产经营情况,从而使得企业领导者不能依据财务报表反映的财务状况正确决策;导致企业管理混乱,直接影响企业的健康发展。

## 二、加强对外商投资企业财政监督的几点建议

举办外商投资企业是我国实行对外开放的一项重大举措。提高外商投资企业的经济效益,扭转亏损局面则是财政等部门的主要职责,针对上述种种问题,目前各地财政部门应侧重抓好以下几方面工作。

**1. 加强筹备期间的财政参与工作** 项目的前期管理至关重要;包括项目的可行性研究、合同条款的制订、项目筹建、中方高级管理人员的推选等,它直接关系到项目的兴衰存亡,因此在项目前期财务部门就应该介入。按照财政部《关于外商投资企业筹建期财政财务管理有关规定的通知》中的要求,一是要在筹备期就应建立健全财务会计机构,至少配备一名主管会计和一名出纳员。对项目建议书、可行性研究报告、合同章程等重要文本的制订以及各种谈判、签约应请懂政策、熟悉财会业务的人员参加,财务人员应对谈判、签约项目认真进行测算和分析研究,提出分析报告和建设方案,协助主谈人员顺利谈判和签约。二是在筹备期间,要建立健全必须的财务管理制度。应按照筹备期的特点,建立一些符合筹备需要的制度,主要是建立健全设备材料、物资的验收和出入库管理制度,筹备期费用管理制度等,企业在筹备期间,应严格执行国家关于外商投资企业财务管理的有关法律法规,并依法报送资产负债表、在建工程、开办费明细表等各种会计报表。三是要建立健全各种帐目帐册。必需的帐目帐册不能少,否则将会对今后的移交和管理产生不良影响,主要应建立设备、材料、物资的总帐、明细帐及有关卡片和清册等会计帐目,设专人负责管理,做到帐目清楚,帐帐、帐卡、帐实相符,保证在筹建结束后向企业及时移交实物和帐目,保证开业后的生产经营、会计核算能够正常进行。

**2. 加强审批过程中的财政指导工作** 目前三资企业的审批工作大多由各地的外经委、计经委、工商局等部门来完成,财政部门参与指导的作用没有得到充分发挥,而在审批过程中吸收财政部门参与审批的指导又是必不可少的,这样可以防止国有资产的流失,堵塞各种漏洞,防止不必要损失的扩大。按照目前的情况,财政部门一是要加强对项目投资导向的指导。减少地方在吸引外商投资方向上的盲目性,财政部门应根据国家鼓励外商投资的产业目录,结合本地的资源等优势,按照因地制宜,发挥优势,扬长避短等原则,指导地方各部门正确合理地利用外资,对那些钻国家政策空子,偷漏税的审批项目和扩建项目,财政部门应及时进行干预。二是加强对中方的国有资产投资的指导。针对目前某些地方为了吸引外商投资,片面迁就外商造成国有资产大量流失的状况,财政部门在审批初期就应该介入,要从维护中方投资者和国家利益的前提出发,对中方投入的各项资产,进行认真清理核对,建议各地外经委等审批机关应在财政、国有资产部门对中方的投资部分进行资产评估和对各项费用进行审核后,方可给予办理审批手续。三是加强对三资企业合同、章程的指导。要帮助企业严密合同条款,指导企业

选择正确的投资方式和出资比例,要帮助企业争取外商以现汇出资,中方争取将厂房设备土地作价出资,这样切实减轻中方配套资金的压力,对需要引进的设备要由中外双方共同进行认证,也可由双方委托第三方购买,减少外商以设备出资、在设备上赚钱的机会,提高外商对项目的危机感和责任心,对能在我国内地购买的设备则尽量在我国内地购买,各地财政部门,应根据自己对各地企业状况、产品情况比较熟悉的特点,建立企业产品目录库,这样通过计算机联网,帮助企业选购设备。对两头在外的企业,则应在合同上完善返销购进条款,对原料购进要实行公开报价制,增加原料购进的透明度和公正性,对商品返销在价格上也要严格控制,应掌握在国际市场同等平均价格水平上,也可以确定合理的产品利润率,确保企业有一定的利润和经济效益,对外商不返销的要明确经济赔偿条款,防止外销比例、产品返销流于形式。

**3. 加强企业投产后的财政监督工作** 加强外商投资企业的财政监督工作,对加强外商投资企业的管理,提高外商投资企业效益有着一定的促进作用。目前,财税部门应侧重抓好以下几方面的监督工作。一是严格监督企业建立健全财务制度。严格执行国家关于财务方面的方针政策,严格执行财经纪律,对财务制度不完善的企业要及时发出整改通知,会同当地经贸主管部门及时进行检查整顿,限期纠正。对财务管理混乱的企业要会同主管部门进行清理,对不合格的财务人员及时调整,对财务机构和人员不完善和不符合规定的应帮助企业及时充实完善。切实做好企业财务管理的基础工作。二是对三资企业要定期进行专项财务、税收、物价大检查。对三资企业除国家每年一度的三项大检查外,还应根据当地的实际情况,组织专项检查。侧重是检查弄虚作假、偷漏税、国有资产流失、违反财经纪律等行为,对查出的问题要依法严肃处理,对情节严重、性质恶劣的重大违法行为一定要绳之以法,对造成国有资产流失的中方责任人一定要追究其政治、经济和法律的责任。三是要加强对会计师事务所等中介机构的监督检查工作。要加强中介机构的队伍建设,提高其执法水平,对少数政治素质差、政策水平差的中介人员要及时调整,对中介机构日常工作中出具的各种证明,财政部门应定期组织检查核实,对弄虚作假的一定要严肃处理,切实维护中介机构的形象。

**4. 加强对外商投资企业财务人员的培训工作** 由于外商投资企业发展较快,各地的外商投资企业的财务人员大多未及时进行培训,今后各地财政部门一是要及时对已投产的外商投资企业的财务人员定期进行培训,对外商投资企业的财务管理工作、财务规范、财务制度进行讲解,使他们能够熟练掌握国家关于外商投资企业财务管理的各项规定和国家关于财务管理方面的方针政策,对外商自带的财务人员,中方财政部门应主动加强和他们联系,建议他们参加中方的财务人员培训班,并且规定这些人员在经过中方财政部门培训后,经考试合格取得会计上岗资格证书后才能成为外商投资企业的财务人员。二是要帮助外商投资企业推荐财务人员,建议在各地财会学校,增设外商投资企业财务专业,专门培养一批从事外商投资企业财务管理工作的专业人才,对目前一些企业财务人员不健全的,应及时帮助从有关国有企业选调政治素质高、业务素质好的财务人员充实到三资企业中去。三是选一批外商投资企业的高级财务人员到高等院校进修,为外商投资企业培养一批高级财务管理人员(总会计师),这样为外商投资企业的健康发展打下基础。