

構建市場經濟下財政支持企業發展的全新模式

Liu Yuting analyses how a new financial model will support the development of enterprises in a market economy

財政部企業司司長 劉玉廷

企業是經濟的細胞，是創造社會財富和財政收入的泉源，是國民經濟發展的主導和各項事業的保證。關注、支持和促進各類企業改革發展是我們的歷史責任。在市場經濟條件下，財政與企業的關係已經發生了根本性變革。我們必須認清形勢，加快轉變思想觀念，調整工作思路，改進工作方法。只有這樣，才能適應新時期的工作要求，這是轉型時期財政支持企業工作的必然規律。

支持重點產業調整和轉型升級

財政部門是國家重要的宏觀調控部門。煤、電、油、運等國民經濟重點行業和關鍵領域的健康穩定運行，歷來是財政工作關注的重點。煤炭是不可再生的重要資源，其生產、運輸、供應等很多問題都值得研究；石油是國民經濟的重要物資基礎，對外依存度過高，涉及國家戰略安全；電力是國民經濟的先行產業，電力生產涉及上下游產業鏈，需要從根本上解決火電企業的突出矛盾和困難；航運需要貫徹落實「國貨國運」戰略，關注三大航空集團的歷史債務，增強自身發展能力。

重點產業涉及國家核心競爭力，結構調整和轉型升級是「十二五」規劃確定的主攻方向。裝備製造業是國民經濟的「母機」工業，戰略性新興產業代表當今世界經濟轉型升級的方向。產業結構調整和轉型升級屬於國家戰略。在市場經濟下，財政如何支持產業結構調整和轉型升級，是擺在我們面前的核心問題。為此，我們啟動了重點產業優化結構調整和優化佈局的重大課題研究，全面梳理我國傳統製造業和戰略性新興產業中的薄

弱環節，重視核心技術的研究與開發，關注市場失靈領域，研究全新的支持政策。財政將着力引導市場機制發揮配置資源的基礎性作用，支持國民經濟重點產業結構調整和轉型升級，增強國家經濟發展的核心競爭力。

深化國有企業改革應當提上議程

上個世紀90年代後期到2000年左右，全國性的國有企業改革對建立現代企業制度和社會主義市場經濟體制發揮了至關重要的作用。可以說，沒有那次全國性大範圍的國企改革，我國的市場經濟、現代企業制度等都無從談起，也正是那次國企改革帶動了相關

大型國有企業可以國有控股，但要多元化，地市縣級的競爭性國有企業完全可以放開。

領域的改革，實現了社會財富和財政收入的大幅增長。

近些年來，國有企業一股過大、機制不活、投入產出效率低下、發展質量不高等問題，應當引起足夠的重視。2011年，國務院領導在我部上報的《財政部關於我國國有企業十年發展的報告》明確批示，要求深化國有企業改革。為此，我們啟動了國有企業產權改革重大課題研究。在我國，公有制經濟為主體、多種所有制經濟共同發展的基本經濟制度是不可動搖的。但是，國有企業不能

一股過大，更不能發展成全資企業。「一股過大」運行機制不活，不符合現代企業制度要求，實行董事會制度也沒有實際意義。這也是導致中小企業不活、非公經濟發展受阻的重要原因之一。大型國有企業可以國有控股，但要多元化，地市縣級的競爭性國有企業完全可以放開。江浙、上海、廣東等發達地區之所以發展較快，關鍵就在於他們觀念轉得快，把握了市場經濟發展的規律。

深化國有企業改革不僅有助於建立和完善現代企業制度，而且能夠盤活國有資本存量，增加國有資本收益，擴大國有資本經營預算的規模，有效解決財政支持企業改革發展資金不足的問題。這既是財政宏觀層面的資本運作，也是新時期正確處理財政與企業分配關係的創新。國有企業從2007年開始收取稅後紅利，最高為20%，超過80%留在企業自行投資，企業很難從國家宏觀層面考慮結構調整、轉型升級和解決核心技術的研發問題。因此，我們需要統籌考慮國有企業稅後利潤，發揮財政的二次分配功能。我國的國有企業包括央企和地方國企。央企除了國資委監管的117家以外，其他部門管理的企業有7,000多家，地方國有控股企業近10萬家。我們最近下發了《關於開展全國地方國有及國有控股企業基本情況統計調查工作的通知》，並擬加快研究國企改革的思路和方案，積極推動國有企業改革。

大力支持中小企業特別是微型企業健康發展支持和促進中小企業健康發展，已經成為推動市場經濟、促進國民經濟平穩運行和改善民生的重大戰略任務。從去年上半年開始，針對國際金融危機蔓延對我國中小企業特



別是小型企業的影響，我們深入多個省區和基層企業，開展了大量調查研究，向國務院上報了《關於支持和促進我國中小企業特別是小型企業發展的政策建議》，得到國務院領導的高度肯定。國務院多次召開會議，研究並確定了支持中小企業發展的一攬子政策措施，明確了要在2012年依法設立國家中小企業發展基金。基金來源包括中央財政預算安排、基金收益、捐贈等，其中中央財政共安排資金150億元，分五年到位。基金將充分引導社會資金投向，形成全方位、多層次、大力度支持中小企業特別是小型企業健康發展的長效機制。

我們正在抓緊研究國家中小型企業基金設立方案。這是一項較為複雜的系統工程，要總結相關基金實際做法，借鑒國際通行慣例，形成國家層面的引導基金。在基金的管理體制、運行機制、市場化運作方式以及構建嚴格的全過程監控體系等諸多方面將實現重大創新，以確保實現政策目標。

上述基金的設立屬於增量安排，同時還要完善現有中小企業專項資金政策，不斷擴大資金規模，更多運用間接手段支持中小企業技術創新和產業升級。改善公共服務，培育

現有政策要體現國家政策導向性，增強針對性、連續性和可操作性，向小型企業和中西部地區適當傾斜。

地方特色產業集群，鼓勵信用擔保機構、創業投資機構以加大融資服務。現有政策要體現國家政策導向性，增強針對性、連續性和可操作性，向小型企業和中西部地區適當傾斜。繼續落實國有股轉持豁免政策，鼓勵創業投資機構加大對早中期中小企業的支持。

支持進出口貿易平衡和「走出去」戰略

進出口貿易直接關係國民經濟發展，充分利用「兩個市場、兩種資源」，實施「走出去」戰略，是中央確定的方針政策。我國出口規模世界第一，進口位居世界第二，要在符合WTO（國際貿易組織）規則的前提下，調整

外貿結構，促進貿易平衡。在出口方面，要鼓勵高附加值產品出口；在進口方面，要支持先進設備、關鍵零部件以及能源、資源和原材料進口。要支持國有骨幹企業在境外進行能源資源開發，加強國際經濟技術合作，對外承包工程、勞務合作以及境外經濟合作區建設等，促進我國企業集群式「走出去」。財政部從2012年起建立並實施境外企業財務巡查機制，擬通過政府購買服務方式，聘請資產評估等中介機構開展境外企業財務實地巡查工作，加強境外企業財務管理，保障國家利益不受損失。

構建新型企業財務管理模式

財務管理是現代企業管理的核心，也是國家財政工作的重要組成部分。傳統的企業財務管理模式已不適應現代企業發展要求，所以迫切需要構建新模式。為此，我們開展了「企業首席財務官制度」等重大課題研究。發達國家的企業和跨國公司大都設立有企業首席財務官，稱之為CFO。CFO參與企業重大決策，在企業決策層佔有十分重要的地位，僅次於首席執行官CEO，其職責權限非常廣泛。我國企業的總會計師或財務總監，與發達國家的CFO還相差甚遠，很多總會計師進不了決策層，在管理層也排在副總之後，這與我國企業強化內部管理、防範財務風險、實施「走出去」的戰略不相適宜，急需研究解決。

我們開展了「企業財務管理評價」重大課題研究，基本思路是要全面提升現代企業財務管理能力。初步考慮，體現企業財務管理能力的關鍵要素應當包括：產權結構的合理性、市場化運行機制、財務高管人員的地位和作用、財務管理信息化水平、全面預算、財務風險管控、產融結合、財務成果等。這些關鍵要素確定後，我們可對評價標準、程序、方法及評價結果應用等做出制度安排，以此為紐帶，確立市場經濟條件下新型企業財務管理模式，實現管理創新。開展企業財務管理評價工作是一項系統工程，對企業財務管理的評價結果將作為財政和有關部門支持企業相關政策的必備要件之一。企業財務管理評價也是一種評估制度，可以委託資產評估等專業機構開展企業管理能力的評價工作，充分發揮中國資產評估協會的作用，確保評價工作的客觀性、獨立性和公正性。管理與技術同等重要，同樣體現核心競爭



力，搞好企業財務管理就抓住了「牛鼻子」，對我國企業尤其如此，通過這一制度安排，能夠全面提升我國企業管理水平。

充分發揮資產評估等專業機構作用

我國的資產評估立法工作有了新的進展，全國人大審議資產評估法草案進入了「一讀」。財政部今年3月印發的《中國資產評估行業發展規劃（2011-2015年）》（徵求意見稿）明確指出：加快發展資產評估行業，是完善社會主義市場經濟體制的制度安排，是促進經濟結構調整、轉變發展方式的客觀需要，是支持企業參與國際競爭的重要舉措。在社會主義市場經濟條件下，要轉變政府職能，強化社會管理和公共服務。資產評估涉及的範圍非常廣泛，貫穿新時期企業改革與發展的各個領域，如國民經濟重點行業產業結構調整和產業升級、深化國有企業改革、支持中小微企業健康發展、促進外貿平衡和實施「走出去」戰略、構建新型企業管理模式等，都需要充分發揮資產評估等專業機構的作用。

積極探索改進財政資金支持方式

現行支持各類企業改革與發展的財政資金，

涉及公共財政預算、國有資本經營預算和政府性基金預算，其中國有資本經營預算是重中之重。我們開展了國有資金經營預算重大課題研究，旨在全面總結國資預算制度實施四年來的運行情況，系統分析其存在的主要問題，提出完善國資預算制度的一攬子政策建議。在市場經濟條件下，財政支持企業要

設立國家中小企業發展基金，通過參股創業投資機構，支持中小企業健康發展，是典型的通過市場配置資源、間接支持企業的方式。

根據市場規則和公共財政原則，發揮財政資金的槓桿功能，更多地採用國家引導基金等市場化間接支持方式，撬動社會資源，支持市場失靈領域，包括增強國民經濟核心競爭力 and 綜合國力，促進產業結構調整和轉型

升級中關鍵技術的研發，初創期中小企業的培养和貫徹「走出去」戰略等。

設立國家中小企業發展基金，通過參股創業投資機構，支持中小企業健康發展，是典型的通過市場配置資源、間接支持企業的方式，也是國際通行慣例。財政資金支持擔保機構，通過擔保機構促進商業銀行向中小企業發放貸款，解決眾多中小企業特別是小微企業「融資難」和「融資貴」的問題，支持國民經濟重點產業結構調整和轉型升級。

在市場經濟條件下，應當儘可能減少財政直接對企業或項目的支持方式，因為這種方式會影響市場經濟的公平競爭，引起國外反傾銷，還可能引發尋租和腐敗行為。當然，改革需要一個過程，在現階段，對於戰略性、國家性、全局性的重大項目支出，直接支持還是必要的，但要在陽光下運行，加強資金的跟蹤問效。



Liu Yuting is director-general of the Ministry of Finance's state equity and corporate finance department.