

完善政策 加大投入 支持企业改革与发展

□ 财政部企业司

“十一五”期间，中央财政以资金投入为支撑，以制度建设为保障，不断规范企业财务行为，支持企业进行技术创新、转变增长方式，促进企业深化改革和可持续发展。

完善企业财务制度

以建立新型的企业财务制度体系为中心，从多方面入手，完善了企业财务制度。

（一）修订《企业财务通则》，建立新型企业财务制度体系

自2002年9月起，财政部历经4年多的反复调查、研讨、论证和修改，完成了《企业财务通则》的修订工作，于2006年12月4日正式颁发。新的《企业财务通则》是新型企业财务制度体系的核心，对比传统的企业财务制度，在功

能、观念、体制、体系、机制、内容上都有重大的创新，对企业财务行为更加注重引导，并且涵盖了资金筹集、资产运营、成本控制、收益分配、信息管理、财务监督六大财务管理要素。对规范企业财务行为，维护国家及其他各方的权益，促进企业完善内部治理结构，增强抵御风险的能力，实现可持续发展发挥了重要作用。

（二）完善创新激励机制，促进企业自主创新
2006年10月，财政部与相关部委联合印发了《关于企业实行自主创新激励分配制度的若干意见》，主要内容包括建立企业内部知识产权管理制度，鼓励企业内部分配向研发人员倾斜，采取技术折股、股权出售、奖励股权、技术奖励或分成等多种分配形式激励相关人员的财务政策。2007年9月，财政部印发了《关于



企业加强研发费用财务管理的若干意见》，界定了研发费用的内涵与组成内容，明确了研发准备金、集团公司集中使用研发费用等财务行为规范，为国家对企业研发活动的财政资金支持、税收征管奠定良好的财务基础。2010年2月，财政部和科技部联合印发了《中关村国家自主创新示范区企业股权和分红激励实施办法》，明确了股权激励的对象、实施条件、股权激励的类型及其实施方法，规定了股权管理的要求和激励方案的实施程序，不仅对推动中关村科技园区科技创新和高新技术产业化具有重要的指导意义，而且对在全国范围内探索企业分配制度改革、建立中长期激励分配机制具有广泛的示范效应。

(三)协调企业相关利益关系，维护社会收入分配公平

一是规范企业补充养老保险。2008年，财政部印发了《关于企业新旧财务制度衔接有关问题的通知》，重申补充养老保险的企业缴费总额在工资总额4%以内，并对企业年金(即补充养老保险)列支渠道、应付工资结余的处理问题做出了明确规定，规范了企业相关收入分配行为。二是加强企业职工福利费财务管理。2009年11月，财政部印发了《关于企业加强职工福利费财务管理的通知》，明确了企业职工福利费的开支范围、改革方向、管理原则和控制收入分配差距的具体要求，对企业负责人福利性货币补贴和公用事业企业实物福利进行了规范。

试行国有资本经营预算

2007年，财政部先后出台《中央企业国有资本收益收取管理暂行办法》和《中央国有资本经营预算编报试行办法》，对中央企业国有资本收

益收取事项和中央国有资本经营预算的编报程序进行规定，并及时修订政府收支分类科目，在政府收支分类科目中单独设计了国有资本经营预算的预算科目。在《财政总预算会计制度》中，增设了“国有资本经营预算”会计核算科目，对国有资本经营预算收支实行单独核算，开始在国有资产监督管理委员会监管的企业中试点国有资本经营预算。2008年和2009年分别将中国烟草总公司和中国邮政集团公司纳入试行范围，2010年起，中央国有资本经营预算正式提交全国人大审议。

2007—2009年国家共收取中央企业国有资本收益1572.2亿元，其中：2007年收取139.9亿元，2008年收取443.6亿元，2009年收取988.7亿元(含中国移动集团上交的电信重组专项国有资本收益600亿元)。2008和2009年共安排中央国有资本经营

截至2010年上半年，创新基金累计支持的中小企业技术创新项目已超过2.3万个。

预算资金1572.2亿元，其中：2008年安排571.3亿元，2009年安排1000.9亿元。2010年，全国人大审议通过的中央国有资本经营预算收支总规模为440亿元。通过对国有资本收益的合理分配和使用，中央国有资本经营预算资金在推进中央企业加快转变经济增长方式，提高节能环保水平和自主创新能力等方面，发挥了积极的作用。

(一)实施中央国有资本经营预算节能减排政策，促进中央企业节能减排

为全面落实我国“十一五”节能减排目标，中央财政及时出台激励政策，并逐步加大支持力度，完善政策措施。2008年，财政部研究制定了《中央国有资本经营预算节能减排资金管理暂行办法》，中央财政从国有资本经营预算中安排节能减排专项资金20亿元，支持中央五大发电企业燃煤电厂脱硫和四大钢铁企业节能减排。2009年以来，中央财政进一步加大对中央企业节能减排的支持力度。2009—2010年，在中央国有资本经营预算中分别安排节能减排专项资金32.96亿元、30亿元，用于支持火电企业燃煤机组脱硫、钢铁企业烟气烧结脱硫，十大重点节能工程中燃煤工业锅炉(窑)炉改造、区域热电联产工程、余热余压利用工程项目，以及电力、钢铁、石油石化、煤炭、有色、建材等行业循环经济项目。“十一五”时期，中央国有资本经营预算共计安排资金

82.96亿元，支持了近40户中央企业470多个节能减排项目，充分发挥了财政资金的引导和示范效应，有力地推动了中央企业节能减排工作。

(二)实施中央国有资本经营预算技术创新政策，促进重大技术创新和成果产业化

为发挥国有大型企业骨干带头作用，增强中央企业自主创新能力，促进重大技术创新和科研成果产业化，自2008年起，在中央国有资本经营预算中安排重大技术创新及产业化专项资金，支持中央企业围绕国家有

关重点研发任务开展技术创新活动。一方面,采取资本金注入方式支持中央企业实施技术创新能力建设,改善研发条件;另一方面,通过无偿资助方式,鼓励中央企业加大研发投入,开展技术研究、开发、新产品研制、测试等活动。为进一步明确资金的重点支持领域,围绕国家中长期科技规划明确的重点任务,结合国家重点工程和产业发展对科技的需求,2010年,财政部与工业和信息化部联合制定了《中央国有资本经营预算重大技术创新及产业化资金项目指南》,明确了近2—3年支持的重点内容,共涉及信息电子技术、石油化工技术、化工技术、钢铁技术、有色金属技术、建筑材料技术、机械装备技术、轨道交通装备技术、轻工纺织技术、医药技术等十多个技术行业的74个技术领域。2008年—2010年,中央国有资本经营预算累计安排资金66.9亿元,共支持了454个创新能力建设项目及研发项目。从实施情况看,该项政策对强化企业作为技术创新和科技投入的主体地位,引导中央企业积极开展技术创新活动,提升重点、关键行业的技术创新能力和产业化水平产生了较强示范作用和深远影响。

扶持中小企业发展

中小企业是我国国民经济和社会发展的力量。为扶持中小企业发展,财政部先后出台了一系列政策措施,设立了多项专项资金(基金),从不同方面引导和支持中小企业发展,资金规模实现了逐年较大幅度增长。截至目前,中央财政累计安排专门用于支持中小企业发展的各项专项资金(基金)438.1亿元,重点支持了中小企业技术创新、产业升级、市场开拓以及改善服务环境等方面。

(一)大力支持技术创新,推动新兴产业发展

为鼓励中小企业技术创新和创业,促进科技成果转化,经国务院批准,1999年中央财政设立了科技型中小企业技术创新基金,截至目前,累计安排资金139.5亿元。

创新基金的政策内容不断丰富,作用成效日益显现,为构建以企业为主体的创新体系发挥了重要作用。

一是扶持了一大批创新型企业。创新基金根据国家科技发展规划和产业政策,从解决中小企业技术创新过程中的“市场失灵”入手,重点围绕电子信息、新能源与高效节能、新材料、生物医药及高技术服务业等高新技术领域,支持了一大批中小企业开展技术创新活动,促进了科技成果产业化和新兴产业发展。截至2010年上半年,创新基金累计支持的中小企业技术创新项目已超过2.3万个。

二是改善了高端人才的就业和创业条件。创新基金吸引和扶持各类高学历人才、留学人员到技术创新第一线,鼓励他们创办科技型中小企业,开展科技成果转化和产业化。据统计,截至2009年底,正在执行的5269个项目职工人数达49.8万人,比项目立项前增长了23%。其中大专以上学历人数占53.6%,硕士以上学历人数占5.5%。

三是为企业营造了良好的创新环境。随着支持方式的不断调整和完善,创新基金逐步从单一支持技术项目向培育企业综合创新能力转变,从支持企业创新向改善创新环境转变。为吸引更多的社会资金共同支持中小企业,近几年,创新基金的支持范围逐步扩大到公共技术服务和创业投资等领域,对于改善中小企业技术创新、融资等外部环境发挥了积极作用。在中央财政带动下,目前全国37个省级单位均设立了创新基金,总规模约36亿元。初步形成了“上下互动、服务创新”的良好工作局面。另据统计,自创新基金设立以来,科技型中小企业群体已由当初的2万家发展壮大到目前的约15万家。

创新基金有效地调动了中小企业加大研发投入,开展技术创新活动的积极性,促进了许多中小企业在关键技术领域实现新的突破,取得了一大批创新成果和产品。据统计,截至2009年底,正在执行的5269个项目中有55%获得专利授权,专利授权数为9136个,项目2009年销售收入总额比立项前增长了38.9%,上缴税金增长了65.6%。

(二)鼓励专业化、集约化、集聚化发展,积极推动结构调整

为充分发挥财政资金的导向作用,促进中





我国重要的科技企业创新园——中关村科技园丰台园

小企业转变发展方式，自2004年起，中央财政在中小企业发展资金中安排有关项目支出，重点支持中小企业调整结构、节能减排、开拓市场、创建品牌、改善公共服务条件等，促进走专、精、特、新发展道路。截至目前，共拨付有关项目资金33.5亿元，其中2009年和2010年共拨付26.4亿元，资助了2431个中小企业项目。围绕十大产业振兴规划，支持相关中小企业结构调整、专业化发展、与大企业协作配套；围绕节能减排的目标，鼓励中小企业生产或应用节能环保产品；围绕培育战略性新兴产业，支持电子信息、生物技术、新能源、新材料等产业项目的建设；围绕扩大就业，扶持劳动密集型企业 and 农产品加工企业增加就业岗位，支持小企业创业发展所需场地、公用工程、公共服务、设施等的技术改造和建设等。

为了引导中小企业集聚发展，2010年，财政部制定印发了《地方特色产业中小企业发展资金管理暂行办法》，安排地方特色产业中小企业发展资金29.5亿元，拨付各省级财政部门按照统一要求并结合当地实际，重点支持地方特色产业集群和聚集区内中小企业技术进步、节能减排、协作

配套，引导各地积极发展具有比较优势的特色产业，促进形成特色鲜明、分工合理、各展所长、协调发展的产业和区域经济格局，从而带动整体产业结构调整和优化。

（三）创新支持方式，带动社会资金改善融资环境

由于中小企业量大面广，资金政策与中小企业的实际需求存在较大差距。为缓解这一矛盾，拓宽中小企业融资渠道，近年来，财政部积极改进和创新支持方式，在进一步明确支持领域、突出工作重点，充分体现国家政策导向的同时，综合运用并创新多种支持手段，发挥财政资金的引导和带动作用，有效地激发了社会资金支持中小企业的热情。

促进中小企业信用担保体系建设。为发挥担保机构在中小企业信用保证、资金融通方面的积极作用，中央财政自2006年起实施了中小企业信用担保业务鼓励政策，主要采取业务补助、保费补助及资本金投入等支持方式，支持信用担保机构增强业务能力，扩大中小企业担保业务。2010年，财政部与工业和信息化部在深入调研和总结经验的基础上，联合制定了《中小企业信用担保资金管理暂行办法》。

截至目前，中央财政累计安排中小企业担保资金70.38亿元。2010年上半年，获得补助的663家担保机构共为4.5万户中小企业提供了1887亿元贷款担保。

实施了创业投资引导基金政策。为了引导创业风险投资企业投资处于种子期和起步期的创业企业，财政部和科技部于2007年7月印发了《科技型中小企业创业投资引导基金管理暂行办法》，标志着首只国家级“创业投资引导基金”（以下简称“引导基金”）正式设立。引导基金是财政支持方式的创新，主要运用阶段参股、跟进投资、风险补助、投资保障方式，通过科学、有效的制度安排，使政府政策目标与创业投资机构商业目标有机结合，以引导创业投资机构向初期科技型中小企业投资，扶持中小企业跨越创业阶段的“死亡地带”。为积极稳妥推进此项工作，还研究建立了尽职调查、专家评审、银行托管、后续监管等一系列工作程序。目前此项工作进展顺利，并已取得初步成效。2007—2010年，中央财政共安排资金11.6亿元。其中：通过风险补助和投资保障两种无偿资助方式共安排资金5亿元，支持192家创业投资机构投资

于1000多家初创期科技型中小企业,投资金额超过47亿元。同时,有354家高成长的初创期科技型中小企业获得了创业投资机构的辅导和跟踪,并有望获得10.4亿元的创业投资资本。在阶段参股方面,2008—2010年,引导基金共安排6.6亿元资金,与创业投资机构合作设立新的基金支持科技型中小企业,已设立及拟设立的基金约25家,注册资本总规模达到42亿元。目前,已设立机构运作顺畅,投资活跃。引导基金通过少量财政资金吸引和撬动了较大规模的市场资金,为中小企业融资探索了一条新路径。

支持企业“走出去”

为贯彻落实党中央、国务院关于“走出去”发展战略精神,创新对外投资和合作方式,加快培育我国跨国公司和国际知名品牌,积极开展国际能源资源互利合作,支持我国企业充分利用两个市场、两种资源带动国产设备、技术和原材料的出口,中央财政

出台了多项政策,安排专项资金,有力地支持我国企业“走出去”。

2005年,财政部、商务部联合出台对外经济技术合作专项资金管理办法,对我国企业从事境外投资,境外农、林、渔业和矿业等资源合作,对外承包工程,对外劳务合作和对外设计咨询等对外经济技术合作业务予以支持。按照支持方式分为直接补助和贷款贴息两大类,直接补助的内容包括前期费用、资源回运运保费、“走出去”人员人身意外伤害保险、境外突发事件处置费用、境外研发中心专利注册费用和在外派劳务人员的适应性培训费用。2006—2010年,中央财政累计拨付对外经济技术合作专项资金31.4亿元。

2009年10月,财政部印发了《中央国有资本经营预算境外投资资金管理暂行办法》,以中央国有资本经营预算境外投资资金,支持中央企业通过新设、并购等方式在境外设立非金融企业,或取得既有非金融企业的

所有权、控制权、经营管理权等权益行为。资金采取资本金注入的支持方式,支持比例不超过中方实际投资的20%。2010年中央国有资本经营预算境外投资资金支持的境外投资包括了丰富多样的境矿产资源开发以及境外电力资源开发(电力回输)项目。2008—2010年,累计拨付中央国有资本经营预算境外投资资金82.4亿元。

“走出去”在有效促进经济增长和外贸发展方式转变、推动产业结构调整和技术升级的同时,部分缓解了国内资源不足、产能过剩、就业压力以及国际收支不平衡等问题。据统计,2006—2009年,我国非金融类对外直接投资境外企业累计实现销售收入1.6万亿美元,累计实现进出口总额5542亿美元,2009年末境外企业中方便业人数达53.2万人;对外承包工程带动出口约760亿美元,其中绝大部分为大型成套机电产品;每年在外劳务人员汇回外汇收入超过40亿美元。

责任编辑 常嘉

【图片新闻】



《中国公共财政管理研究报告(2010)》发布

1月20日,财政部财政科学研究所在北京举行《中国公共财政管理研究报告(2010)》发布暨研讨会。该研究报告以“地方公共财政管理实践评价”作为主题,在开展地方公共财政管理问卷调查、数据整理分析和评价研究的基础上,形成了省级、地市级和县级财政管理的分类管理指数,建立了财政管理的效率指数、公平指数和协调指数的基本方程组,并提出了进一步完善地方公共财政管理框架,实现财政管理科学化精细化的总体思路 and 具体设想。

(本刊记者 摄影报道)