

经济下行背景下 财政助推国企深化改革之管见

肖翔

当前,我国经济正面临较为严峻的下行和失速风险,深化国有企业改革也处于较为复杂的经济背景之下。地方政府债务负担过重、财政减收使国有企业与财政的关系有了一些新变化;人口红利下降、社保资金缺口使国有企业陷入劳动成本上升、社会费用压力增大的困境;产业结构不合理、生态环境和资源

瓶颈压力凸显又使国有企业面临着结构性收缩和改革转型成本上升的严峻考验。十八届三中全会及其《决定》对推动国企改革、完善现代企业制度做出了清晰的构划,明确提出了改革方向和手段,“混合所有制经济是我国基本经济制度的重要实现形式,发展混合所有制是当前深化国企改革的基本方向”,“以

管资本为主加强国有资产监管,改革国有资本授权经营体制,组建若干国有资本运营公司,支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司”等等。在经济下行背景下,财政应更加灵活地发挥逆周期调节功能,充分利用预算和税收工具,采取补贴、贴息、减税、定向增支、设立产业基金等政策手段,为深化国企



改革尤其是产权制度改革、发展混合所有制等重点工作提供资金和政策支持。

当前,财政在推进国有企业改革与扶持发展中,还存在一些亟待解决的问题:一是资金投向分散,使用不充分。国有企业门类众多,没有进行科学的功能界定与分类,财政扶持国有企业发展补助的资金分散在技术改造、困难企业补助、进出口类企业补贴补助等多种用途上,侧重点不明确,国有企业改革的重点领域和薄弱环节还缺乏足够的投入。另外,结转结余资金沉淀已成当今普遍现象,闲置资金经年累计数量庞大,有效使用不足,甚至造成浪费。二是监管不到位。国有企业改革虽然有严格的管理规定和程序,但由于监管没有完全到位,以及国资委系统和其他相关监管部门没有形成监管合力,改革实施过程中仍无法避免“灰色交易”、内部人控制、国有资产流失严重等违法违规问题,使得改革进程阻力重重,财政政策应有作用大打折扣。三是财政刺激盘活国有资本力度不够。当前,财政面临着地方债务居高不下、社保资金不足的风险,而国有企业也陷入债务过重、产能过剩的困境,这反映出财政对国企改革资金扶持有限、刺激不足的问题。因此,急需利用财政刺激盘活国有资本存量,引导社会资本投入,从而解决国有企业融资问题,并逐步缓解由此带来的财政风险。

经济下行背景下,应看到简政放权改革带来的体制环境改善、“互联网+”带来的创新机遇等经济上行助推力,坚定深化国有企业改革的信心,充分发挥财政资金的引导和调节作用,确保各项改革措施落实到位。

一是组建政府产业引导股权投资基金,由财政资金与社会资本合作设立基金,以市场化方式开展股权投资。政府产业引导股权投资基金组建后,可通过1:3或1:4甚至更高的杠杆比,放

大财政扶持资金,以市场化运作方式投入到技改、技术进步和科研开发产业化等方面。以重点扶持方式加大产业重组、企业并购力度,促进经济结构调整、产业转型升级和资源优化配置,并大力推动国有企业海外并购走出去战略。产业引导股权投资基金的运行模式,使市场发挥资源配置中的决定性作用,政府和财政部门仅提供基本的市场“守夜人”服务,减少不必要的干预,杜绝灰色交易。

二是促进资本多元化,推动国有企业向混合所有制发展。2015年是改革深化年,发展混合所有制是国有企业改革的重头戏。十八届三中全会《决定》提出:“国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济,是基本经济制度的重要实现形式。允许更多国有经济和其他所有制经济发展成为混合所有制经济。”国有企业发展转型可以说是增量上的突破,但根本上还要从存量入手,以解决产能过剩、效率底下、盈利弱的问题。推动国有企业向混合所有制发展,能促进资本市场发展和资本要素的优化配置;完善企业法人治理结构,引导社会资金投入,能使国有企业资本多元化,从而更加符合社会主义市场经济的需要。国有企业发展混合所有制经济,既解决了资产配置问题,也解决了国有企业融资问题,又降低了财政压力,促使财政债务风险降低,最终实现三赢的局面。

三是进一步完善国有资本经营预算制度。当前我国正处于“三期叠加”期,既要化解产能过剩和促进经济转型,又要维持经济不偏离增长底线,很容易因为眼前利益而忽视长远利益导致财政政策摇摆。随着国有企业改革不断深化,诸如混合所有制改革、兼并重组、分类改革、整体上市、国有资本投资公司试点等改革内容也将在资本市场上迅速反映。因此,要进一步完善国有资本经营

预算制度,不仅保障国有企业深化改革的顺利进行,又要使国有资本的收益为全体国民共享。一方面,分类别、分阶段地提高国有资本红利征收比例,盘活巨额国有资产存量;另一方面,合理调整国有资本经营预算的支出方向与支出方式,充分考虑国家的战略目标、产业政策和国有经济结构调整规划,将国有资本收益更多地投向民生社会保障、基础设施建设、产业调整发展领域。同时,财政资金的投入要更加注重前瞻性和预见性,通过支出绩效评价解决以往“重分配、轻管理”的问题,进一步提高资金使用效益。

四是政府职能归位,分离企业办社会职能。无论是背着政策负担,还是坐享特殊照顾,都会使国家更难对企业经营状况作出准确评价,企业还有可能将劣绩的原因归于政府,而将政策性利润内部化。因此,界定政府监管职能,实现政企分开、政资分开,营造公平的竞争环境是国有企业深化改革的核心之一。首先,真正做到政企分开。政府的目标和公共利益不能靠对企业的直接控制来实现,更不能把企业作为政府官员实现个人利益的工具,要坚决杜绝政府部门和个人向企业“乱伸手”的现象。政府与国有企业之间的关系,应从行政管理关系转变为出资人与投资企业之间的关系,凡和出资人有关的事情要严格地管起来,把内部事务完全交由国有企业,使其能更好更主动地面向市场。同时,政府要进一步健全社会保障体系,减轻企业的社会负担。其次,消除所有制歧视。对不同所有制的企业实行同等待遇,打破限制竞争的行政性垄断,放宽市场准入,使民营资本和国有资本拥有均等的机会和权利,实现资源的优化配置,释放经济持续增长活力。

(作者为财政部驻福建省财政监察专员办事处副监察专员)

责任编辑 张敏