

编者按：“十五”以来，为了创造一种公平、公正的市场环境，促进企业创新发展，各级财政除了利用传统的资金扶持和财务监管手段以外，还出台了一系列促进改革和鼓励自主创新的政策，在国有资本收益管理和国有资本经营预算工作方面，也进行了有益的探索，对其他所有制企业、中小企业支出了大量资金，出台了一系列政策，企业改革和发展取得了较好的成效，市场适应能力进一步增强。为了便于广大读者了解财政企业工作，本期专题重点介绍了今年国家财政支持企业改革与发展的主要政策措施以及近几年部分地区财政企业工作典型经验。



加强制度和政策创新 推动企业改革与发展

贾 湛

2006年财政企业工作的基本思路 and 主要任务是，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，认真贯彻党的十六大和十六届三中、四中、五中全会精神，全面落实科学发展观，促进经济增长方式转变，增强企业自主创新能力，做大经济财政蛋糕。积极推进国企改革，促进经济发展，维护社会稳定。要着力建立一个预算，即建立国有资本经营预算，突出一个重点，即提高企业自主创新能力，完善一项制度，即全面修订并实施《企业财务通则》，推进一项改革，即厂办大集体改革，强化一个手段，即强化财政监管手段，开创财政企业工作的新局面。

研究建立国有资本经营预算制度

建立国有资本经营预算，是党的

十六届三中全会提出的一项重要任务。建立国有资本经营预算制度，对于深化国有资产管理体制改革，加强国有资本收益管理，理顺国家与国有企业的分配关系，完善国家预算制度，具有重要意义。为推进此项工作的有序进行，2006年要重点做好以下三个方面的工作。

一是会同有关部门研究提出《关于试行国有资本经营预算的实施意见》。主要就国有资本经营预算的收支内容、预算管理、试点原则、实施步骤等一些重大问题提出具体意见。

二是研究制订国有资本经营预算的相关配套办法。主要包括《企业国有资本收益收缴办法》和《国有资本经营预算收支科目》，将对国有资本收益的范围、上缴比例、入库办法、预算科目

等问题做出规定。

三是会同有关部门草拟《国有资本经营预算条例》。国务院已将《国有资本经营预算条例》列入2006年立法计划。建立并实行国有资本经营预算制度，直接涉及到国家与国有企业之间利益关系的调整，对财政企业工作的任务和职能也将产生重要影响。各级财政部门要高度重视并积极参与。已经开展国有资本收益管理或编制国有资本经营预算的地区，要积极总结这方面的经验，为制定全国性的国有资本经营预算制度，提出建设性意见。

稳妥推进厂办大集体改革试点

去年11月，国务院决定在东北地区选择部分城市进行厂办大集体改革试点。今年4月，中共中央、国务院下

发的关于促进中部崛起的若干政策意见决定厂办大集体改革试点工作也将在中部地区若干城市中进行。此项改革是继国有企业主辅分离辅业改制、分离企业办社会、政策性关闭破产以及垄断性行业企业重组等改革之后,进行的一项新的重大改革。按照国务院的总体部署,这一重大改革在部分地区试点取得经验后,将在全国逐步推开。试点地区省、市财政部门,必须高度重视,按照国务院的要求,加强领导,精心组织,扎实工作,确保试点工作的平稳顺利进行。

要严格掌握政策,制订好试点方案。纳入试点的集体企业,必须是政策规定的国有企业厂办大集体,任何部门、单位和个人都不得擅自扩大范围。纳入试点的集体企业职工,必须是规定范围的厂办大集体正式职工,不得擅自扩大范围。对参与改制或解除劳动关系的职工给予的补偿,必须严格按政策规定执行。对纳入试点的厂办大集体企业的各类资产,要认真清理,进行必要的资产评估,按照政策和规定进行合理处置,保证集体企业权益和国家利益不受损害。要实事求是地认真按规定的政策,对改革成本及所需补助资金进行测算。要按政策规定,测算和确定厂办大集体企业、主办企业和中央及地方财政应分担的改革费用。要确保本地区厂办大集体改革试点方案测算准确,政策落实,周密稳妥。

要扎扎实实地做好各项基础性工作。厂办大集体情况复杂,有的已多年停产歇业,各项基础性管理工作十分薄弱。要使各项政策落实到位,保证改革试点工作的顺利进行,必须扎扎实实地做好各项基础性工作;要认真细致地做好相关企业资产以及债权债务的核实、清理及登记工作;要注意做好厂办大集体企业职工人员的核实登记,实行档案管理,扎扎实实地做好各项

基础性工作,是确保试点工作顺利进行的重要基础。希望试点地区的财政部门高度重视,精心组织和协调,保证各项基础性资料、数据的真实可靠。

要切实注意维护广大集体企业职工的合法利益。要按照试点指导意见明确的政策内容和政策要求,认真做好对改制企业职工和解除劳动合同职工的各项补偿工作。各种补偿政策,不论方案的设计测算,还是具体实施,都要坚决落实到位,确保职工的合法利益不受损害。试点过程中,厂办大集体企业不论是改制重组还是关闭,对其资产的处置,都必须按制度、规定办理。要进行必要的资产评估,通过市场运作方式处理。用于改革的各类资产,要合理确定其价值,保证集体企业和主办企业的权益不受损害。

非试点地区的财政部门,也要认真学习 and 掌握试点政策和要求,组织了解本地区厂办大集体情况,研究本地区厂办大集体存在的问题,组织开展各项基础性工作,为下一步扩大试点做好必要的准备。

积极支持企业自主创新

提高企业自主创新能力,是党的十六届五中全会提出的重要任务。大力推动企业自主创新,对于调整产业结构,实现经济增长方式的转变,提升国家核心竞争力,具有十分重要的意义。各级财政部门要高度重视并积极支持企业的自主创新。

一是认真贯彻落实《国家中长期科学和技术发展规划纲要》的有关配套政策。国务院颁发的《关于实施〈国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)〉若干配套政策的通知》,分别从财政投入、税收政策、财务制度以及政府采购等方面,提出了对企业自主创新给予支持的具体要求。我们要认真贯彻《纲要》和国务院有关

文件精神,认真抓好配套措施的落实工作,为企业进行自主创新创造良好的政策环境和制度平台。

二是进一步完善现有的政策措施。要进一步研究完善现行财政政策,完善企业财务制度,建立有利于企业自主创新的财税政策体系和财务制度体系。要进一步落实税收抵扣、减免和加速折旧政策,鼓励企业加大科技创新投入、开展职工技术培训以及设备更新改造投入的力度。要通过完善企业财务制度,建立企业科技支出的补偿机制。要不断完善企业分配制度,研究实行鼓励企业科技人员开展科技创新的分配政策,鼓励企业引进科技人才。

三是重视支持公共技术服务平台建设。目前,企业自主创新存在的一个突出问题是技术条件不足。这个问题在国有企业、中小型科技企业中表现得尤为突出。为解决这个问题,目前一些地方在公共技术服务平台建设方面,已经进行了有益的探索。一些地区支持建立了“技术服务中心”、“技术研发中心”等。这些中心,由政府主导,非营利性质,开放式服务,社会化运作,对帮助企业开展自主创新活动,发挥了很好的作用,受到企业的广泛欢迎。应根据本地区经济发展的特点和企业自主创新的需要,积极推动本地区公共技术服务平台建设。对于公共性、开放式、为企业自主创新活动提供技术服务的各类技术服务中心,应积极研究和探索具体的政策措施,支持其发展。

四是重视解决中小科技企业投融资难的问题。为解决这个问题,目前一些地方正在进行积极的探索,有的研究设立了创业投资基金,有的在推进中小企业担保和再担保体系建设。要研究探索必要的政策措施,支持创业投资企业的发展,鼓励民间资本投资创业投资基金,支持中小科技企业融

资担保体系建设。通过不断探索,逐步建立适应中小科技企业发展需要的投融资体制和机制。

五是优化支出结构,支持公共服务体系建设。要按照科学发展观和支持企业自主创新的要求,根据市场经济的要求和公共财政改革的方向,进一步研究调整财政资金的支出结构,改革财政资金支持方式,逐步减少对某一具体项目或具体企业的支持,加大对企业公共服务体系建设的投入。要调整科技型中小企业创新基金和中小企业发展资金的使用方式,增加对中小企业公共服务领域的建设投入。逐步建立符合市场经济要求,有利于促进企业自主创新的公共服务体系。

全面修订《企业财务通则》 完善企业财务制度体系

一是做好《企业财务通则》的修订和实施工作。目前《企业财务通则》的修订工作已经基本完成,正在按部门规章的立法程序报批。修订后的《企业财务通则》,对新形势下财政部门企业财务管理的任务、内容、方法做了新的调整,既是企业财务管理的制度创新,同时也为各级财政部门对企业财务实施有效管理,创建了制度性平台。各地财政部门要认真组织做好《企业财务通则》宣传、培训和实施工作,指导和帮助企业做好新老制度的衔接,确保《企业财务通则》的顺利实施。

二是围绕安全生产、节约资源、生态环境保护等新的要求,进一步完善企业财务制度。要从有利于安全生产、节约资源、生态恢复、环境保护、劳动者合法权益保护的要求出发,进一步加强企业财务制度的修订和完善工作。目前,财政部已经起草了《矿山企业生态恢复可持续发展有关财务管理的若干规定》和《高危行业企业安全生产有关财务管理的若干规定》两项制度,拟

对各类矿山企业和高危行业企业,分别建立矿区生态环境恢复补偿金、矿山企业衰退期转产资金、安全生产费用、风险抵押金等做出强制性规定,从财务制度上保障和促进企业安全生产和资源型企业可持续发展。

三是推进《企业财务会计报告编报管理暂行办法》的立法工作。为了加强对非国有企业财务会计报表的管理,明确各类企业向财政部门报送财务会计报告的义务,目前该办法已经起草完成,并已列入今年财政部的立法计划,将在进一步征求各地财政部门和企业意见后尽早出台。

改进和加强财政监管 不断提高管理水平

近几年,财政企业工作取得了很大成绩,但仍然存在许多薄弱环节,其中比较突出的问题是资金的监管不到位。从近几年实际情况看,由于管理不到位,已经带来严重的后果。一是有的企业申领财政资金时弄虚作假,败坏了党风、政风和社会风气。二是有的部门和单位擅自改变资金用途,使财政资金的安全性受到严重损害。三是一些单位使用财政资金不按规定报账,监管失去控制,资金有效性受到质疑。各级财政部门必须高度重视这个问题,绝不能允许这种情况继续存在。当前要突出抓好以下三项资金的监管。

一是破产补助资金的监管。中央财政目前每年用于破产补助的资金达200多亿元。管好用好这笔资金,对于落实中央的政策,保障职工的利益,保证破产工作的顺利进行,有着重要的意义。从去年专项检查发现的问题看,破产补助资金的申请和使用,存在许多问题。特别是弄虚作假,违规挪用,在一些地区和单位还比较突出,要特别强调的是,各级财政部门务必要重视加强对破产补助资金的监管。一要

严格破产预案的审核工作,确保情况真实、数据准确。二是要加强对破产补助资金使用情况的监督,确保资金按规定用途使用。三要对弄虚作假、违规使用资金的,进行严肃查处,决不姑息。今年第四季度财政部企业司将会同部监督检查局,对部分地区关闭破产企业中央财政补助资金使用情况专项检查。

二是外贸发展基金的监管。中央财政每年都安排大量资金用于地方和企业外贸事业的发展。根据我国外贸发展形势,今年外贸发展基金将主要用于促进外贸增长方式的转变,支持纺织品企业“走出去”、实现原产地多元化,扶持中小企业开拓国际市场,加强知识产权保护等。从目前外贸发展基金使用情况看,存在重资金申请、重项目推荐、轻资金监管的问题。各级财政部门必须重视改进和加强对外贸发展基金的管理。东北地区、西部地区和中部地区,要根据部里的有关规定,结合本地区外贸发展基金使用情况,从加强资金监管出发,认真制订和完善有关使用中央外贸发展基金的管理制度。要加强对本地区外贸发展基金使用情况的日常监管,保证资金按规定用途使用。要注意加强对外贸发展基金政策效果的分析。对直接向财政部申请使用中央外贸发展基金的企业或项目,各级财政部门要严格审查,保证申报材料的真实性。对不符合条件的,不予上报。对本地区使用中央外贸发展基金的企业或项目,地方财政部门都应建立项目管理档案,对资金 ([使用情况进行有效的日常监管,并定期报送本地区外贸发展基金使用情况的报告。

三是科技型中小企业创新基金的监管。科技型中小企业创新基金是中央财政安排直接用于支持中小企业科技创新的专项资金,多年来一直受到

中小企业的普遍欢迎,社会各界也给予了很好评价。去年以来,这项资金使用管理过程中出现了一个新问题,滞留在财政部门的时间过长。据反映,财政部去年11月下拨的资金,在有的地方、企业至今没有收到。各省(市、区)财政部门要查明原因,迅速纠正。去年财政部企业司组织有关机构对创新基金的使用情况进行了一次专项检查,从检查情况看,在资金的申报、使用和管理方面,也存在一些问题。一是有的申报单位并不属于科技型中小企业,没有创新项目,而是通过各种关系获得推荐。二是对企业使用创新基金缺乏必要的监管,有的企业把申请到的资金转作他用。希望各级财政部门加强对创新基金的监督管理,及时纠正资金使用过程中存在的问题,确保财政资金的安全和有效使用。

推动制度创新 促进经济增长方式的转变和企业的可持续发展

继续支持国家重点骨干企业的改革和发展。要结合国家“十一五”发展规划和国家重点企业发展战略,研究“十一五”期间中央财政对石油、石化、钢铁等国家重点骨干企业的扶持政策,调整所得税返还办法,继续支持国家重点骨干企业的改革和可持续发展。适应成品油价格形成机制改革,建立并实行石油特别收益金征收制度。

大力扶持中小企业发展。进一步完善科技型中小企业技术基金和中小企业发展专项资金的有关政策,并结合中小企业发展的需要,研究实施有效的政策措施,支持中小企业公共技术、信息服务平台建设。

促进外贸增长方式的转变。研究调整相关政策措施,支持具有自主知识产权的产品扩大出口,支持出口机电产品和高新技术产品的技术改造。研究支持建立境外合作区的政策措施。

支持纺织企业实施“走出去”发展战略,实现原产地多元化。加大对中小企业开拓国际市场的扶持力度。继续支持中西部和东北老工业基地外贸事业的发展。调整外贸发展资金使用方向,支持国内贸易流通体系建设,发展农村市场。

支持企业开拓国际市场,开展对外经济技术合作。继续实施对外经济技术合作专项资金政策、对外承包工程保函风险专项资金政策、贷款贴息和前期费用扶持政策,支持企业开拓国际市场、开展对外承包工程业务,支持企业境外投资和对外经济合作。

完成第二批中央企业分离办社会职能工作。指导和协调中央企业与地方政府有关社会职能机构移交工作,核实确定移交的机构、人员、资产及经费补助基数,批复地方政府与中央企业签订的移交协议,落实先期移交办社会职能机构相关政策,总结上报第二批分离企业办社会职能工作情况。

做好资金筹集和分配工作,支持三峡工程建设和库区经济的发展。加强三峡工程建设基金的征收管理工作,完成2006年度三峡工程建设基金征收任务,确保三峡工程建设需要。参与三峡库区地质灾害防治有关政策措施的研究制订工作,做好三期地质灾害治理所需资金的筹措和分配。结合库区经济社会发展规划,合理分配库区产业发展基金,促进库区产业结构的优化升级,支持库区的经济发展。积极参与全国水库后期移民扶持政策的调整完善工作,认真做好后期扶持资金的筹集和分配。

进一步加强企业财务信息工作强化资产评估行政监管

认真做好各类报表的汇总编报工作。近年来,企业财务报表的编报工作虽然取得了明显的成效,但仍然存在

报送财务信息的时效性较差、企业财务数据质量不高、非国有企业财务快报工作进展缓慢等问题。各地区财政部门要高度重视这些问题,认真做好各类报表的编报工作。要强化财务会计报告审计责任,健全从报表布置、填报审核到事后考核相衔接的工作规程和质量控制体系,确保财务信息真实准确和完整。要加强组织和协调,建立健全与各种所有制企业的沟通、联系机制,将规模以上的大中型非国有企业、对当地经济有较大影响的骨干或龙头企业、已纳入财政资金扶持范围或需要申请有关财政资金扶持政策的各类企业,全部纳入企业财务快报编报范围,进一步健全企业财务会计信息的报送渠道,扩大报表编报范围。

不断完善报表指标体系。由于历史的原因,现有的指标体系还不能完全满足管理的需要,还不能全面反映重大政策的实施情况及实施效果。各级财政部门要重视对企业财务信息指标体系的研究,在重视报表指标尽可能简化的同时,逐步完善反映国家宏观经济政策实施情况及效果的指标内容。

重视加强对企业经济运行情况的分析工作。各级财政部门要重视加强对国家宏观调整政策的实施效果、重大财政改革对经济的影响等进行跟踪分析。对企业运行中出现的问题,及时提出政策建议。

关于资产评估行业的行政监管。2006年,要重点做好《评估行业管理条例》和《资产评估机构从事证券业务资格管理办法》的拟定工作,争取尽快出台。同时,进一步加强对协会工作的指导,通过建立年检等制度,改进和强化对资产评估机构执业资质和执业质量的管理,完善评估行业监管制度的建设,不断提高资产评估行业的行政监管水平。●

(作者为财政部企业司司长)