

化医药卫生体制改革的意见》和《国务院关于印发医药卫生体制改革近期重点实施方案（2009—2011年）的通知》相继下发，标志着历时三年的医改方案进入实施阶段。

四、健全和完善城乡社会救助体系，构筑社会保障“最后一道防线”

针对传统社会救济制度难以覆盖改革中出现的城镇新贫困人群的问题，20世纪90年代后期，我国开始探索建立城市居民最低生活保障制度。1999年10月，国务院颁布实施了《城市居民最低生活保障条例》，规定持有非农业户口的城市居民，凡共同生活的家庭成员人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准的，均有从当地人民政府获得基本生活物质帮助的权利。截至2008年底，全国共有2334.6万名城市居民享受了城市最低生活保障，基本实现了应保尽保。1998—2008年，全国财政共安排城市居民最低生活保障补助费1687亿元，其中中央财政安排953亿元。各地还建立了一些临时救助制度，帮助城市最低生活保障对象解决医疗、住房和子女教育等方面的困难。随着经济社会发展和财力的增长，我国开始将低保制度由城市向农村延伸。2007年，国务院发布了《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》，要求2007年在全国范围内建立起规范的农村最低生活保障制度。经过各级政府和各有关部门的共同努力，到2007年底，各地均已建立了农村最低生活保障制度，截至2008年底，已有4284.3万人享受了农村最低生活保障。2008年，中央财政安排农村低保补助资金93.65亿元，专项用于支持已建立农村低保制度的地区完善制度，支持未建立制度的地区建立制度。此外，2006年国务院修订了《农村五保供养工作条例》，将农村五保供养经费纳入地方政府预算。中央财政通过农村税费改革支出合理安排五保供养资金，支持地方妥善解决农村五保供养对象的突出困难。截至2008年底，共有543.4万名农村五保老人享受到了农村五保救济。

考虑到我国城乡尚有部分困难群体未被基本医疗保险制度或新型农村合作医疗制度所覆盖，他们面临着较为迫切的

医疗保障问题。为此，我国从2003年起开始推进城乡医疗救助制度建设。其中，农村医疗救助制度从2003年启动，到2005年底全国所有的县（市、区）基本建立了农村医疗救助制度；城市医疗救助试点从2005年启动，到2008年底已在全国范围内普遍建立。2003—2008年，中央通过预算和彩票公益金分别安排农村医疗救助和城市医疗救助补助资金66.6亿元和44.1亿元。

另外，1998—2008年，全国各级财政安排救灾补助资金879亿元，其中中央财政安排582亿元，为各地抗灾救灾提供了坚实的物质基础。

五、规范和强化社会保障资金管理，管好用好人民群众“养命钱”、“保命钱”

随着社会保障事业的快速发展，社会保障资金规模迅速扩大，为管好用好社保资金这一老百姓的“养命钱”和“保命钱”，各级财政部门不断完善社会保障财务管理制度，建立健全社会保险基金监管机制，将社会保险基金纳入财政专户，实行“收支两条线”管理，确保基金安全和完整。会同有关部门研究出台再就业资金、救灾资金、残疾人专项资金、卫生事业补助资金、农村医疗救助资金和农村低保资金等社会保障资金管理办法，积极探索建立社会保障预算，不断推动社会保障资金监督管理工作向纵深拓展。按照公共财政的要求，积极推进政府采购、社会保障资金财政专户集中支付、重大财政社会保障支出项目绩效考评，提高财政社会保障资金的使用效益。会同有关部门积极稳妥地推进完善社会保险基金管理体制，加强社会保险费征缴，实现应收尽收，清理规范各项社会保险待遇，基金财务状况逐年好转。2008年，全国企业职工基本养老保险、失业保险和城镇职工基本医疗保险等3项主要社会保险基金收入分别为8748亿元、585亿元和2782亿元，滚存结余分别为9084亿元、1310亿元和3162亿元，大大增强了各项社会保险基金的抗风险能力。

国家财政与国有企业改革三十年发展历程

财政部企业司司长 贾 湛

改革开放30年来，国家财政始终把搞活国有企业置于整个财政工作的中心环节，通过研究制定企业财务制度、企业分配政策、采取财税支持措施等手段，不断调整规范国家财政与国有企业之间的关系，实现了财政企业政策目标、支持方向、惠及对象、分配公平和资金管理五个方面的重大转变，使国有企业逐渐成长为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的市场主体。可以说，每一次国有企业的深化改革，无不伴随着国家财政利益的重新调整，而每一次国家财政利益的调整，也为国有企业深化改革注入了强大活力。

一、企业财务制度改革取得重大成就

1978年以来，我国企业财务制度经历了三次重大改革。一是打破财政对企业财务“统收统支”的管理模式，逐步扩大企业自主权。这一阶段主要以“扩权让利”为特征。1978—1992年，财政部先后出台了企业基金、利润留成、利改税、承包经营等一系列财务制度，允许企业留存部分利润，用于企业自身发展和提高职工待遇。这个阶段的改革力图切断企业与国家财政的“脐带”关系，建立企业自主经

营、自负盈亏、自我发展的经营机制,提高国有企业经济效益。二是确立企业的市场主体地位,实现所有权和经营权的分离。为适应计划经济向市场经济全面转型的时代要求,财政部于1992年发布了“两则”(即《企业财务通则》和《企业会计准则》)和“两制”(即十大行业财务制度和十三大行业会计制度),并于1993年7月施行。“两则两制”的颁布实施,统一了原先按所有制、组织形式、经营方式、行业等条块分割制定的企业财务制度;废除了计划经济下形成的资金三段平衡模式,确立了产权明晰的资本金制度;改革了固定资产管理制度,促进了企业技术进步;改革了传统的完全成本法,实行了制造成本法和三项期间费用制度;改革了财务会计报告制度,建立了企业财务评价指标体系。这次改革为《公司法》的出台及现代企业制度的建立、会计制度与国际接轨(趋同)、国有企业的公司制改建等奠定了财务基础。此后,为适应宏观经济管理体制改革以及企业与党政机关和军队武警法机关脱钩的需要,2001年财政部发布了《企业国有资本与财务管理暂行办法》,在推动构建政府出资人财务管理制度体系方面进行了有益的探索。三是转变政府管理企业职能,保护企业及其相关方的合法权益。为适应国家宏观经济体制和企业微观环境发生的重大变化要求,2006年财政部对《企业财务通则》进行了重新修订,重点围绕企业财务管理功能、财务管理观念、财务管理体制、财务制度体系、财务运行机制和财务管理要素六大方面进行了创新,实现了从国有资产出资人向公共管理者的角色转变,成为《公司法》等市场经济主体法律的有效补充和细化。

二、国有企业改革取得重大成就

1982年以来,国家一直把国有企业改革确立为城市经济体制改革的中心环节。我国所进行的投资、价格、财政、税收、金融等领域的一系列改革,都是围绕搞活国有企业这一中心环节而展开的。我国的国有企业改革大致经历了三个阶段,第一个阶段是放权让利;第二个阶段是承包经营;第三个阶段是推进国有企业的股份制改革。前两个阶段都是试图通过调整国家与企业之间的分配关系,放权让利给国有企业,从而达到搞活国有企业的目的。改革开放初期,我国的经济成份极为单一,除了国有经济和近似国有经济的城镇集体企业,其他各类所有制的经济成份微乎其微。国有企业没有生产经营和财务管理自主权,其从事生产经营活动所需要的设备、物资和材料都需要由国家按计划统一配置,其生产的产品也由国家按计划统一销售,国有企业实现的利润也要按规定全部上缴国家财政。这一时期以放权让利为主导的改革办法虽然有一定的成功,但无法从根本上推进国有企业的改革。1992年,党的十四大提出建立社会主义市场经济体制,并把建立现代企业制度确立为国有企业改革的方向,国有企业从此真正开始步入实质性的改革阶段。特别是1997年以后,国家从战略上要求从整体上搞活国有经济,实行的方针政策是“有进有退”、“有所为有所不为”,采取的主要措施是“抓大放小”。对国有大中型企业,按照《公司法》的规定,推进公司制、股份制改革,建立以“产权清晰、责权明确、政企分开、管理科学”为核心内容的现代企业制

度;对国有小型企业,按照放开搞活,允许采取兼并、联合、出售、拍卖和租赁经营等方式进行改革。这个阶段的改革是以所有制形式为主要内容的体制机制改革,这种改革是行之有效的。绝大部分国有企业通过改革在体制、机制、制度和管理创新方面取得了重要进展,现代企业制度初步建立,法人治理结构逐步完善,管理能力明显提升,资产规模不断扩大,资产质量明显提高,国有经济的控制力、影响力和带动力显著增强。这一期间,国家财政在企业财务制度、会计制度、税收制度建设方面,以及财政政策的制定和财政资金的分配上,都为国有企业改革的顺利推进提供了强有力支持。

大力支持国有企业实施政策性关闭破产,使一大批长期资不抵债、亏损严重、扭亏无望的国有大中型企业以及资源枯竭的煤炭、有色金属矿山和军工企业平稳退出了市场。1994—2007年,全国共实施政策性关闭破产的国有企业达4936户,安置关闭破产企业职工949万人。同时,中央财政累计拨付补助资金1375亿元,核销金融债务3872亿元。通过实施这项政策,初步建立起了国有企业退出市场的机制,淘汰一部分落后生产能力,推动了国有经济结构战略性调整,提升了国有经济的整体素质和竞争力。

大力支持中央企业分离办社会职能,向地方政府移交了大量的中小学校及公安、检察院、法院等社会职能单位,切实减轻了国有企业的社会负担。截至2007年底,分离中央企业办社会职能工作(农垦、森工企业除外)已经全面完成,中央财政累计核定经费补助基数96.83亿元,共移交机构2640个,其中:中小学1148个,公检法机构465个;移交在职人员16.84万人,离退休人员10.93万人;移交资产总额47.09亿元。通过分离中央企业办社会职能,一方面,减轻了国有企业社会负担,改善了国有企业组织结构,培育了市场主体,为国有企业与其他各类不同所有制企业公平竞争创造了体制环境;另一方面,推动了政企分开,理顺了政企关系,强化了政府提供公共产品和公共服务的职能,提高了资源配置效率。

积极推进厂办大集体改革试点,逐步划清厂办大集体与国有企业之间的产权关系,为国有企业健康发展创造良好的外部条件。厂办大集体是计划经济时期由国有企业批准并资助兴办的集体所有制企业,随着改革开放的逐步深入,厂办大集体难以适应激烈的市场竞争环境,其生存发展遇到了很大困难,企业停产、职工失业问题十分突出,成为影响和制约国有企业改革发展的重要因素。这一问题在东北地区的国有大中型企业中表现得尤为突出。2004年国务院决定,按照“先试点,再推开”的原则,逐步解决东北地区厂办大集体问题。由此,拉开了厂办大集体改革试点的序幕。

积极推进国有企业主辅分离、辅业改制,不断提升国有企业的竞争力。主辅分离、辅业改制是将国有企业改革与再就业有机结合的一项重大举措,是国有企业转换经营机制、分流安置富余人员的重要途径。国家采取的主要政策是利用原企业的非主业资产、闲置资产或关闭破产企业的有效资产(以下简称“三类资产”)兴办经济实体,安置分流企业的富余人员。这项改革政策对于国有企业精干主业、减员增效

发挥了积极作用。2003—2007年,共有76家中央企业的主辅分离改制分流总体方案及实施方案得到批复。从已批复的实施方案看,涉及改制单位5200个,其中改制为非国有法人控股企业的有4833户,占改制单位总数的92.94%;涉及“三类资产”账面值1565.5亿元,净资产613.17亿元;涉及分流安置富余人员86.37万人,其中由改制企业安置74.8万人,占分流安置人员总数的86.6%;涉及解除劳动合同的职工有67.51万人,需支付经济补偿金295.4亿元。

积极采取财政扶持政策,支持重要国有企业重组改革。按照国务院提出的“改制后不增加企业负担”的原则,2000年以来,中央财政认真研究政策,采取有力措施,对石油石化、煤炭、冶金、有色、电力、电信、民航和航运等基础产业领域的重要国有企业给予了重点支持。通过中央财政的大力支持,这些重要国有企业的重组改制步伐明显加快,经济效益大幅好转,盈利能力显著增强,整体实力明显提升,对于确保国家经济安全,增强国有经济控制力、带动力和影响力,保持国民经济又好又快发展发挥了重要的基础支撑作用。与此同时,中石油、中石化、中海油、中国铝业、鞍钢集团、神华集团、中国移动、中国网通、中国联通和中国电信等一大批国有企业成功实现海外上市,企业国际竞争力显著提升。2007年我国进入世界500强的国有企业有22家,其中进入前100位的有3家。

积极发挥财政职能,推进电力、电信等垄断行业体制改革。2002年2月,国务院发布《关于印发电力体制改革方案的通知》(国发〔2002〕5号),决定改革我国电力体制,重组电力资产,打破垄断,引入竞争。财政部积极参与这项工作,在电力资产划分、移交、预留资产处置和财税政策及财务核算等方面做了大量基础性工作,为我国电力体制改革作出了积极贡献。截至2008年底,我国电力资产由原国家电力公司独家经营重组为2家电网公司、5家发电公司及4家辅业公司分别管理,初步实现了厂网分开、多家办电的竞争格局,企业活力明显增强,竞争意识、服务意识显著提高,区域电力市场初步形成,电力资源得到优化配置。同时,积极支持电信体制改革。一方面,加大财政投入,支持中国联通集团公司发展壮大;另一方面,积极参与中国电信业务拆分重组的有关工作,形成了中国电信、中国网通、中国移动和中国联通等多家企业集团共同竞争的局面,打破了电信市场独家垄断的格局,改进和提高了基本电信服务的市场效率。

三、非公有制经济及中小企业蓬勃发展

随着改革开放的不断深入,我国非公有制经济从小到大、从弱到强得到了迅速发展。特别是1992年中央提出建立社会主义市场经济体制后,我国非公有制经济的发展更为迅猛,为建立以公有制为主体、多种所有制并存的基本经济制度发挥了重要作用。与此同时,我国中小企业特别是民营中小企业得到了前所未有的蓬勃发展,成长为我国非公有制经济的重要组成部分,为促进我国国民经济快速健康发展起到了重要作用。可以说,中小企业作为国民经济的一支重要力量,在优化资源配置、稳定经济增长、增加居民收入、促

进社会稳定和增强创新活力等方面发挥着越来越重要的基础性支撑作用。

党中央、国务院高度重视中小企业和非公有制经济的发展,近年来,制定出台了一系列政策法规。2003年1月,我国第一部促进中小企业发展的专门法律《中小企业促进法》正式施行。2005年2月,国务院发布《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》,标志着我国开始全面促进非公有制经济的发展。在党和国家一系列方针政策的指引下,中央财政不断加大财政投入,积极采取有力措施,为促进中小企业发展注入了强大的推动力量。

在资金政策方面,中央财政逐步建立了面向各类中小企业的财政资金政策体系。1999年以来,中央财政相继设立了科技型中小企业技术创新基金、中小企业国际市场开拓资金、中小企业发展专项资金、中小企业服务体系补助资金和农业科技成果转化资金等。2003年又根据《中小企业促进法》的规定,在财政预算中设立了中小企业科目,专门反映和核算财政用于支持中小企业发展的各项资金投入。“十五”期间,中央财政累计安排各类支持中小企业的专项资金85亿元,极大地促进了中小企业的快速发展。与此同时,中央财政还注重发挥引导作用,带动地方财政及各类社会资金共同支持中小企业发展。截至2007年底,全国共有35个省级财政部门设立了约160项支持中小企业发展的专项资金。此外,通过加大中小企业环境建设的投入力度,鼓励中小企业服务机构、担保机构和创业投资企业等,积极为中小企业提供公共技术、信息、融资担保等服务,引导社会资本向初创期中小企业投资,为中小企业发展创造了有利条件。

在税收政策方面,中央财政制定出台了一系列有利于中小企业发展的优惠政策。如,对符合条件的小型微利企业,减按20%的税率征收企业所得税;国家需要重点扶持的高新技术企业,减按15%的税率征收企业所得税;对个人独资企业和合伙企业不征收企业所得税;创业投资企业采取股权投资方式投资于未上市的中小高新技术企业2年以上的,可以按照其投资额的70%抵扣该创业投资企业的应纳税所得额;对纳税人向科技型中小企业技术创新基金捐赠按一定比例予以税前扣除;对企业技术转让年净收入在30万元以下的,暂免征收所得税。小规模商业企业按4%的征收率、工业企业按6%的征收率征收增值税。对纳入全国试点范围的非营利性中小企业信用担保、再担保机构,可由地方政府确定,对其从事的担保业务收入,三年内免征营业税。对符合规定的商贸企业、服务型企业、劳动就业服务企业中的加工型企业和街道社区具有加工性质的小型实体,在新增的岗位中,当年新招用持有《再就业优惠证》的人员,按实际招用人数予以定额每人每年4000元,依次扣减营业税、城市维护建设税、教育附加和企业所得税优惠等。这些税收政策的出台,极大地促进了中小企业的快速发展。

在财务会计政策方面,财政部发布了新的《企业财务通则》,出台了《小企业会计制度》及《担保企业会计核算办法》等一系列财务会计规章制度,对于促进中小企业由“传统家族式企业”向“现代企业”转变发挥了积极作用。为缓解中小企业融资难问题,财政部发布了《中小企业融资担

保机构风险管理暂行办法》，对担保机构的组织形式、业务范围、运营原则、保费收取、责任准备金和保证金的提取等作了明确的规定，有力地推进了中小企业信用担保体系建设。同时，还制定发布了《关于加强地方财政部门对中小企业信用担保机构财务管理和政策支持若干问题的通知》，对中小企业信用担保机构建立内部负债管理制度、代偿损失管理制度和待处理资产管理制度等提出了指导性要求，并对担保机构代偿损失的补偿原则等进行了具体规定。

四、企业自主创新能力显著增强

改革开放 30 年，国家始终从战略基点的高度重视和发展科学技术，不仅注重发展基础科学研究，不断提高基础科学研究的能力和水平，更加重视运用高新技术改造和提升传统产业，提高传统产业技术水平，走中国特色新型工业化的道路。进入 21 世纪后，我国又进一步提出建设创新型国家的战略目标，要求加快建立以企业为主体、以市场为导向、产学研相结合的技术创新体系。

与此相适应，国家财政始终把促进企业自主创新作为调整产业结构、转变经济发展方式的中心环节，着力提升企业自主创新能力，制定出台了一系列政策措施。一是充分发挥增值税、所得税等税收政策的激励作用，制定出台了鼓励企业增加研发投入、鼓励企业使用国产设备、鼓励企业加大技术改造投入、鼓励发展高新技术产业、鼓励技术转让和鼓励引进先进技术等方面的税收政策，促进企业强化自主创新的内在动力机制初步形成。二是着眼于促进企业自主创新长效机制的建设，制定出台了鼓励企业自主创新的财务政策，允许资本、技术、人才和劳动等生产要素参与企业内部分配，推进企业内部分配向研发技术人员倾斜，对技术折股、股权出资、技术奖励或分成等进行规范。三是充分发挥政府采购政策的导向作用和示范效应，制定出台了政府采购方面的政策措施，通过扩大政府购买性支出，支持和引导企业加大科技投入，扩大自主创新产品的生产规模等。四是不断调整财政支出结构，安排大量专项资金用于支持企业研制新产品、新装备、新技术和新工艺，鼓励企业加快技术改造步伐，扶持和引导关键领域和与重要行业企业不断加大科技投入，提高技术装备水平。如，设立科技型中小企业技术创新基金、中小企业发展资金、中央企业基建贷款财政贴息等专项资金，专门用于支持各类不同所有制企业的科技创新和技术进步。五是积极采取有效措施，鼓励和引导各类不同所有制企业购买和使用国产技术与装备，促进国产技术装备制造能力的提升等。

从资金投入情况看，中央财政的科技投入已经成为政府调控科技研发活动的重要手段，也是全社会科技投入的重要基础。2005 年中央财政科技投入总量达 1334.9 亿元，比 1995 年增长 3.41 倍；我国企业的研发投入达 1642 亿元，占全社会研发投入的 67%。与同期发达国家相比，比美国、英国、法国、澳大利亚、加拿大分别高出 3.3、23.1、16.2、18.2 和 19.9 个百分点。从企业研发投入结构看，内资企业仍然是研发投入的主导力量，占全部企业研发投入的 72.9%。其中，国有企业占全部企业研发投入的 50% 左右；

非公有制企业的研发投入比重迅速提高，由 2000 年的 22.9% 上升到 2004 年的 32.8%，成为一支不可忽视的重要创新力量。在国家财政的有力支持和各类企业的共同努力下，我国基础工业、加工制造业以及新兴产业领域的技术创新能力明显增强，技术创新成果不断涌现，产业技术水平取得了辉煌成就。

五、对外经贸发展取得重大成就

改革开放 30 年来，我国对外经贸工作努力抢抓机遇，开拓创新，陆续实施了市场多元化、以质取胜、大经贸发展和科技兴贸等战略。归纳起来，大致经历了三个阶段。第一个阶段是 20 世纪 80 年代，我国抓住国际上以轻纺产品为代表的劳动密集型产业转移的机遇，大力发展轻纺产品加工贸易，10 年进出口总额累计达 7115 亿美元，相当于改革开放前 28 年总和的 4.8 倍。第二个阶段是 20 世纪 90 年代，我国抓住国际产业结构调整机遇，大力促进机电产业发展和机电产品出口，10 年进出口总额累计达 24295 亿美元。其中，机电产品占新增出口额的 50%，迅速上升为第一大类出口商品。第三个阶段始于世纪之交，我国抓住以信息技术产业为代表的全球制造业转移的机遇，实施了以高新技术产品和机电产品拉动整体进出口增长的发展战略，取得了重要成就。特别是加入 WTO 以来，我国进出口规模翻了一番，其中高新技术产品进出口总额增长了 3 倍。

在第一个阶段，国家财政采取的主要政策是增加出口商品货源、扶持外贸企业改善出口经营等优惠政策。包括建立扶持出口商品生产专项资金、商贸周转金，设立外贸企业简易建筑费，采取外贸企业亏损补贴等资金扶持政策，以及实行鼓励出口的退税政策，实行外汇额度留成制度，采取“三年承包”办法。同时，在企业财务管理上充分调动外贸企业积极性，在利润分配政策上向外贸企业倾斜，实行减亏分成办法、出口供货奖励制度、收汇奖励制度、美元工资含量工效挂钩办法等。在第二个阶段，国家财政采取的主要政策包括支持外贸体制改革，取消出口补贴；改革外汇留存分配办法，实行有偿上交中央外汇人民币补偿政策；从建立自负盈亏机制入手，促使我国对外贸易逐步走上统一政策、平等竞争、自主经营、自负盈亏、工贸结合、推行代理制、联合对外的轨道；实行汇率并轨改革，建立了以市场供求为基础的、单一的、有管理的人民币浮动汇率制度；实行“免抵退”的全面出口退税政策。同时，统一所有外贸企业所得税制度和企业利润分配办法。在第三个阶段，国家财政采取的主要政策是适应 WTO 规则的要求，逐步建立并完善了全方位促进我国对外贸易发展的政策体系。在完善全面出口退税政策的同时，围绕做大财政经济蛋糕，按照公共财政的要求，着眼于体制、机制、制度创新，通过设立政府性基金，支持并鼓励企业努力开拓国际市场，支持政府公共商务促进服务体系的建设。2007 年我国进出口总值达 2.17 万亿美元，位列全球第三，外汇储备余额达 1.53 万亿美元，位列全球第二；进出口贸易总额占全球的比重由 1978 年的不足 1% 上升到 2007 年的约 8%；累计实际使用外资超过 7800 亿美元，为国际资本提供了广阔市场；我国经济对世界经济增长的贡

献率超过10%，对国际贸易增长的贡献率超过12%，已经成为名符其实的贸易大国。这是我国实行改革开放以来取得的重要成果，也是我国积极参与经济全球化、与世界各国谋求共同繁荣发展的必然结果。

与此同时，国家财政认真贯彻落实“走出去”发展战略，有力地促进了我国对外经济技术合作规模和领域不断扩大。从国际合作的范围和领域看，已由传统的对外承包工程、对外劳务合作等服务贸易领域，逐渐向对外直接投资、对外承包工程、对外劳务合作、境外经济贸易合作区等投资与服务贸易领域并重的方向发展。从国际合作的行业来看，已由劳动密集型的建筑施工行业，逐渐向资本技术密集型的石油、化工、冶金、有色、通讯和家电等制造加工行业延伸扩展。我国全方位、宽领域、多层次的国际经济技术合作体系正在逐步形成。

六、国有资本经营预算初步建立

1993年党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出，要改进和规范复式预算制度，建立政府公共预算和国有资产经营预算。这是在中央文件中第一次正式提出建立国有资本经营预算的要求。1995年《预算法》颁布，其实施条例第二十条规定“各级政府预算按照复式预算编制，分为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算”。这一规定标志着建立国有资本经营预算正式取得法律地位。2007年9月，国务院发布《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》，明确了试行国有资本经营预算的指导思想和原则，确定了国有资本经营预算的收支范围及编制、执行和审批程序，从此国有资本经营预算正式进入了实施阶段。

国有资本经营预算是国家以所有者身份依法取得国有资

本收益，并对其进行分配而发生的各项收支预算。国有资本经营预算的收入是指各级人民政府及其部门、机构履行出资人职责的企业（即一级企业，下同）上交的国有资本收益。主要包括应交利润、国有股利股息、国有产权转让收入、企业清算收入和其他国有资本收益。

根据《中央企业国有资本收益收取管理暂行办法》的规定，将企业划分为三类，第一类是具有资源性特征行业企业，上交比例为净利润的10%；第二类为一般竞争性行业企业，上交比例为净利润的5%；第三类为国家政策性企业，暂缓3年上交或者免交。另外，暂行办法还对中央企业国有资本收益的申报、核定、上交等事项进行了明确。截至2007年底，财政部核定并收取中央企业国有资本收益139.9亿元。

国有资本经营预算的支出是指国家根据国有资本经营预算收入规模和国民经济发展需要制订的支出计划。主要包括根据国家产业发展规划及国有经济布局和结构调整规划，用于支持国有企业改制重组、自主创新、提高企业核心竞争力等方面的资本性支出；用于弥补国有企业改革成本等方面的费用性支出；依据国家宏观经济政策以及不同时期国有企业改革和发展的任务，统筹安排确定的其他支出，包括用于社会保障等方面的支出。

目前，国有经济结构战略性调整的任务非常繁重，国有企业改革和发展的任务十分艰巨，国有企业分配失序的问题十分突出。实施国有资本经营预算，有利于丰富和发展国家预算管理内涵，有利于健全国家预算管理体系，有利于增强政府的宏观调控能力，有利于解决国有企业发展中的体制性障碍，有利于推进国有经济结构战略性调整和支付改革的必要成本。对于深化国有企业改革，推动国有企业转变发展方式，促进国民经济又好又快发展，具有十分重要的意义。

不断深化国有金融企业财务管理改革

财政部金融司司长 孙晓霞

国有金融企业是我国金融体系的主体，金融企业财务管理是国家财政的一项重要职能。1993年以来，我国对金融体制进行了重大改革，建立和完善了以中央银行领导、国有商业银行为主体、多种金融机构分工协作的金融组织体系。为适应我国经济由计划体制向市场体制转轨，完善金融企业财务管理，1993年财政部发布了《金融保险企业财务制度》，由此拉开了国有金融企业财务管理改革的序幕。

一、支持国有商业银行的改革与发展，再造国有商业银行经营机制

（一）充实国有商业银行资本金。1998年，为使国有商业银行的资本充足率达到8%，财政部发行了2700亿元特别国债，专项用于补充国有商业银行的资本金。2003年起，

中央汇金投资有限公司利用外汇储备先后向中国银行、中国建设银行、中国工商银行分别注入美元以补充资本金。这些措施，极大地提升了国有商业银行的资产质量，促其成功引入境外战略投资者并在境内外上市。

（二）及时消化国有金融机构历史包袱。1998年，根据国务院要求，财政部支持4家金融资产管理公司承接了中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国建设银行和国家开发银行约1.4万亿元不良资产。此次政策性剥离，一次性使国有商业银行不良贷款比例平均下降了近10个百分点，消除了金融系统的风险隐患，为推进国有金融机构的综合改革奠定了坚实的基础。2003—2005年，在中国工商银行、中国银行、中国建设银行财务重组时，财政部核销了代表国家持有的3家银行所有者权益近4000亿元；在中国工商银行