

略论国有资本经营预算

邓子基

(厦门大学,福建 361035)

内容提要:按照国家财政“一体两翼”基本框架和“双重(元)结构财政”模式,本文着重论述了建立国有资本经营预算的必然性、重要性,进而分析国有资本经营预算与公共预算之间的关系,最后提出建立国有资本经营预算的思路与建议。

关键词:“一体两翼” 双重(元)结构财政 国有资本经营预算

近几年,我在有关文章^①中重申了国家财政的“一体两翼”、“一体五重”和公共财政与国有资本财政的两种模式的基本观点。有的学者曾认为“国有资本财政不可取”,要砍去“一翼”,当然就谈不上“国有资本经营预算”。党的十六大报告,明确指出两个“毫不动摇”。随着新的国务院国有资产监督管理委员会的组建,构建“国有资本经营预算”的方向已为许多同志所共识,但如何构建国有资本经营预算,在认识上还存在许多分歧,下面我谈几点个人看法,以供讨论。

一、建立国有资本经营预算的必然性与重要性

长期以来,我国对国有资本经营收支没有单列预算和进行分类管理,而是与经常性预算收支混合在一起,这种做法无法体现政府作为社会管理者和国有资产所有者两种职能及其两类收支活动的运行特征。随着我国实行社会主义市场经济和政资两种

职能的逐渐分离,政府作为国有资产所有者,必须建立起独立于公共预算之外的国有资本经营预算来全面掌握经营性国有资本的收入、支出、资产和负债情况,以确保国有资本保值增值和再投资的有计划进行,已成为客观必然。具体地说,建立国有资本经营预算有以下必然性和重要性:

1. 有利于国有资本出资人充分发挥它的职能作用。国资委作为国有资本出资人的代表,其职能应定位为对国有资本的监督管理,包括国有资本的产权监管、运营监管和国有资本总量与结构的调控管理,但不能直接干预企业的生产经营活动。国有资本经营预算反映的预算期内国有资本经营的目标,是国有资本经营计划的财务安排,是国资委职能作用发挥的基础。

2. 有利于实现政府作为国有资本所有者的监管职能。在市场经济条件下,按照政资分离的原则下,政府公共预算的编制和实施体现着政府行使社会管理职能的需要;而国有资本经营预算则体现政府行使国有资本所有者职能的需要,其收入应主要来源于国家以国有资本所有者身份取得的各种国有资本收益,其支出必须用于国有资本的再投入。

3. 有利于国有资本出资人加强对国有资本经

^①请参阅邓子基在《当代财经》发表的下列文章:(1)《“国家分配论”与构建公共财政的基本框架》(1999年第5期);(2)《对国家财政“一体两翼”基本框架的再认识》(2003年第1期);(3)《为什么要加强对“国有资本财政”的研究》(2005年第3期)以及在《财贸经济》发表的《建立稳固、平衡、强大的国家财政与构建公共财政的基本框架》(2002年第1期)等。

营者的约束与控制。在目前国有资产管理的“两级三层”模式中,国资委与国有资本经营公司既是国有资本的出资人代表,又是国有资本的经营者。国资委要对国有资本运营公司的经营者进行约束控制,国有资本经营公司要对被其控制或参股公司的经营者进行产权约束。而约束与控制的一个重要手段就是分级建立国有资本经营预算。

4. 有利于强化对国有资产的规范化管理。国有资本所有权和经营权随着国有企业的改组和改制实现了分离后,政府与国有企业经营者之间就形成了一种“委托——代理”关系。由于信息不对称,代理人有可能发生损害所有者权益的“道德风险”。为了预防这种“道德风险”的发生,必须建立国有资本经营预算,以便对国有资本经营活动进行统筹规划,对国有企业经营者的业绩进行考核和评价,从而最大限度地减少“道德风险”,确保国有资本的保值增值。

5. 有利于完善我国复式预算制度。我国国家财政必须建立起包括公共预算、国有资本经营预算和社会保障预算在内的复式预算制度,以利进一步转变和拓宽国家财政职能,增强财政宏观调控能力,强化预算约束。可见,建立国有资本经营预算乃是深化我国财政体制改革,促进我国复式预算制度不断完善发展的需要。

二、实行国有资本经营预算的客观依据

1. 理论依据。社会主义国家财政的本质内含着“一体五重”的关系,即一个主体(国家或政府)——两种身份(政权行使者、国有资产所有者)——两种权力(政治权力、财产权力)——两种职能[社会管理、经济(含国有资产)管理]——两种分配形式(税收、国有资产收益)——两种分配关系(税收征纳、利润上缴)。这种“一体五重”的关系形成了社会主义国家财政特有的公共财政和国有资产(本)财政的“双重(元)结构模式”;对应于财政管理部门来说,则形成国家财政部门和国家税务部门与国有资产管理部的“一体两翼”格局(其中,财政是“母体”,税务与国资是与母体不可分割的“两翼”)。需要强调的是,在上述“一体五重”的关系中,社会主义公有制为主体与各种经济成分并存的基本经济制度,是“一体

两翼”的经济基础;而社会主义国家的两种身份与两种职能,则是“一体两翼”的理论基础。

只要我国以公有制为主体的社会主义基本经济制度不变,社会主义国家的双重职能[社会管理与经济管理(含国有资产)]不变,以国家为主体的分配关系这一财政本质不变,我国财政“一体两翼”的基本框架既不会过时,也不可能被轻易改变,现行“双重(元)结构”的财政运作模式也不可能为其它单一结构的财政模式所替代,因此国有资本财政和国有资本经营预算就有其存在的理论依据。

2. 政策依据。首先,党十六大报告提出两个“毫不动摇”,即“必须毫不动摇地巩固和发展公有制经济,必须毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展”,而且十六大报告和三中全会也一再指出,我国的基本经济制度是“公有制为主体、多种所有制经济共同发展”,这种主体地位决定了社会主义市场经济条件下,经营性国有资产,对控制国民经济命脉,对经济运行、社会稳定和国家主权都有至关重要的作用。国家直接调控国有资产的配置和运行,不仅能优化国有资产的规模、结构和运行状态,而且能够根据国家产业发展战略正确引导社会资本的流向,充分发挥国有经济对国民经济的主导作用和控制力与竞争力。

其次,党的十六大报告再次强调了国有经济的战略性调整,即国有经济要“有进有退,有所为有所不为”。而这个战略性调整必须借助于国有资本经营预算,对现有国有经济按照优化产业结构和扩大企业规模的要求进行统筹规划,保证重点。通过制定切实可行的国有资本经营预算,确保新增国有资产的投资方向符合“有所为有所不为”的原则,能够对现有国有资产存量进行结构调整,引导一般竞争性国有企业通过售股变现、收购兼并、债务重组、破产清算等方式有序地退出市场,以此促进经济结构的合理调整和优化升级,增强国有经济的控制力和竞争力,实现国有经济战略性调整的目标。

最后,十六大作出了建立国有资本经营预算的决定。党的十六届三中全会的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中明确提出:“建立国有资本经营预算制度和企业经营业绩考

核体系。积极探索国有资产监管和经营的有效形式,完善授权经营制度。建立健全国有金融资产、非经营性资产和自然资源资产等的监管制度。”

三、国有资本经营预算与公共预算之间的关系

根据《预算法》,我国政府复式预算改革的目标是逐步建立由公共预算、国有资本经营预算和社会保障预算等组成的功能互补的预算体系。公共预算和国有资本经营预算都有自己的收入来源,各自平衡,相对独立,同时又密切衔接,适度互通,共同构成“一体两翼”框架下的政府预算的有机整体。

1. 同属“一体”之下,同为政府预算的组成部分。国家所进行的财政活动局限于公共财政和国有资本财政两大领域内,二者之间虽然在活动目的、运作方式和收支内容等方面存在差异,但国家作为共同的财政主体是唯一的,因此,公共预算(以税收为主要收入来源与以满足公共需要为主要支出)和国有资本经营预算(以国资收益为主要收入来源与以再投入、扩大投资为主要支出)的关系格局是国家预算的两个组成部分。

2. 作为“两翼”而相对独立存在。首先,它们体现不同的身份、权力、职能、收支形式与分配关系,即“五重”关系。其次,它们有自己的收入来源与支出结构。政府公共预算的收入来源是面向社会各经济主体征收的税款,相应地支出结构为满足公共需要,其规模必须严格控制在税费收入的范围内,保持公共预算的收支平衡。而国有资本经营预算的收入应主要来源于国家以国有资本所有者身份取得的各种国有资本收益,包括国有企业上缴的利润、国有股份红利收入、国有资产产权转让收入等。这些收入原则上由中央或地方国有资产监管部门自行积累,不宜上交同级财政部门,但须列入同级政府预算。国有资本经营预算的支出结构也与公共预算的不同,其目的必须用于国有资本的再投入、扩大投资,这些支出包括对新建项目的资本金投入、向不同所有制企业参股控股、对国家鼓励发展的建设项目进行贴息等。

3. 密切衔接,适度互通。首先在预算收支结构

上,公共预算和国有资本经营预算之间有着既有分工又有衔接的关系,在明晰确定了公共预算和国有资本经营预算的外在边界后,有必要建立两者密切衔接与适度互通的关系,这就是说,应在两者预算收支科目内,分别设置专门衔接科目,按照预算收支平衡的原则,在公共预算有结余的时候,可按产业政策要求,实行转移支付,对国有资本财政进行投资。如这种财政投资项目本身缺乏应有的投资收益,无法在短时间内实现投资本身的保值增值时,公共预算亦可对该项目拨出专项投资或采取补贴办法,弥补国有资本经营预算的损失,以期在彼此分工的原则前提下,共同完成宏观调控任务;又如在我国目前的经济改革向纵深推进的过程中,为支持改革而支付的成本使公共财政支出与社会保障支出面临巨大的资金缺口时,则应需要按量力负担原则,由国有资本经营预算加以填补。这些缺口主要包括:各级政府承接国有企业剥离的社会职能必然加大公共财政支出;过去的积极财政政策形成的后续工程和稳健(中性)财政政策执行所导致的一定公共财政缺口;为化解基层财政风险而导致的潜在公共财政支出缺口;中央财政为降低国有商业银行金融风险必须支付的成本等。

四、建立国有资本经营预算的思路与建议

国有资本经营预算,是指国有资产监督管理机构依据政府授权,以国有资产出资人的身份依法取得国有资本经营收入、安排国有资本经营支出的专门预算。

1. 国有资本经营预算的编制目的。开展国有资本经营预算工作、编制国有资本经营预算要达到以下目的:(1)加强对国有资本的整体规划和调控,进一步规范国有资本管理、监督、营运主体之间的关系,实现国有资本收益的最大化;(2)进一步明确和落实国有资本出资人的收益权,完善收益分配的管理程序,维护国有资本出资者的合法权益;(3)强化国有资本营运的过程监控,反映国有资本经营过程、结果以及经营效率的财务信息,加强国有资本经营收益的管理,提高资本营运质量;(4)形成一套既符合国有资本管理需要,又能体现国有资本运营机构

内部规范化运作的制度及程序。

2. 国有资本经营预算的编制主体、审批程序、层次。我个人认为,根据政府预算的统一、完整的原则,国有资本经营预算的编制、审批与执行不应该脱离国家财政预算部门之外,作为政府复式预算的重要组成部分,其编制主体仍应为国家财政部门,并纳入各级政府财政预算管理,同财政公共预算一并报请本级人民代表大会批准后执行。国有资本经营预算采取“统一领导、分级管理”的管理体制。国家统一制定国有资本经营预算的方针政策;统一规定预算收入和支出项目;统一规范预算的有关规章制度等。各预算编制与执行部门在总预算范围内安排本级国有资本经营预算。国有资本经营预算的管理,既要体现政府预算的完整性和统一性,又要保证不同预算的相对独立性,能够满足各类不同性质支出的需要。

就具体程序而言,我认为,国家财政部应代表中央人民政府(国务院),委托授权国务院国有资产监督管理委员会作为国有资本经营预算的实际主体,负责编制中央国有资本经营预算草案,上报国家财政部审核,国家财政部连同公共预算汇编成政府总预算呈报全国人民代表大会批准。地方各级人民政府的国有资本经营预算由各地方人民政府财政厅(局)代表地方人民政府,委托授权地方国有资产监管部门编制并报由各地方人民政府财政厅(局),由各地方人民政府财政厅(局)连同公共预算汇编成各地方人民政府预算呈报各级人民代表大会批准执行。国有资产营运机构或权属企业是基层国有资本经营预算的编制主体,负责制定本级次的预算并上报国有资产监管部门,组织预算收入的收缴和支出的管理,完成预算目标。经过审批的预算由本级国有资产管理部門组织执行,并下达给下一级单位具体实施。

国有资本决算按照有关规定和程序编报,汇入同级政府决算,报同级人民代表大会批准。国有资本总决算汇入政府总决算,并呈报全国人民代表大会批准。

3. 国有资本经营预算编制原则。编制国有资本经营预算的原则概括起来为:量入为出、收支平衡、

分级编制、保值增值。具体来说有以下几点:(1)遵照国家经济发展目标、战略及政府政策法规。国有资本经营预算是政府经济活动的重要反映,预算指标必须与国民经济和社会发展的指标体系相适应相衔接,综合测算和确定年度国有资本经营预算的收支规模和结构,同时也要充分考虑政府当年重大的经济政策、法规的调整,保证在基本法律框架内体现国家对国有经济和宏观经济的政策意图;(2)分级编制。十六大报告指出:在坚持国家所有的前提下,中央和地方人民政府分别代表国家履行出资人职责,充分发挥中央和地方两个积极性。因此,在国有资本经营预算的编制上,也应采取由中央和地方人民政府分别编制中央和地方国有资本经营预算的做法。(3)量入为出,收支平衡。国有资本经营预算支出要以国有资本经营预算收入的多少来确定,即根据一定时期内公共预算有多少结余,国有企业税后利润有多少能够上缴的预算收入情况,科学合理地安排国有资本经营预算支出。如果国有资本经营预算支出超过了相应的预算收入,实际上是超额使用国有资本的经营收入,使下一预算年度的国有资本经营预算目标难以完成;(4)保证重点、兼顾一般。在编制国有资本经营预算支出,对关系国计民生的重点项目、主导产业的投资应优先安排,突出重点;(5)保值增值,实现赢利。国有资本经营预算应追求宏观经济效益,发挥在国民经济发展的乘数效应,引导、带动社会资本,并实现自身的保值增值。

4. 国有资本经营预算收支内容。(1)国有资本经营预算收入。是指国有资产监管部门、国有资产营运机构(国有资产授权经济公司)及其权属企业对经营性国有资产进行投资经营和产权运作所产生的收益。主要包括:一是国有资产收益收入。主要是国有企业应上缴国家的利润及股份制企业中国家出资(股权)应分得的股息和红利;政府授权的投资部门或机构以国有资产投资形成的收益应上缴的部分;国有企业产权转让收入、股份制企业国家出资(股权)转让收入;土地等国有资源使用权出让应上缴的收入;非国有企业占用国有资产应上缴的占用费收入;境外企业应上缴的国有资产收益收入;其他按规

定应上缴的国有资产收益收入。二是公共预算转入。包括转入国有资本经营预算的结余、专项投资或其他转移收入。三是国内外债务收入。四是其他国有资产经营收入。

(2)国有资本经营预算支出。主要用于国有资本的再投资和再发展。主要包括：一是用国有资产收益安排的支出。其主要包括：股份制企业国家股配股(或增资)支出；向新、老国有企业注入资本金支出；国家调整产业结构安排的投资支出；保证国家对重要行业 and 重点企业控股、参股的投资支出；国有资产保值增值的奖励支出；用国有资产收益安排的其他支出。二是基本建设支出。三是国有企业挖潜改造支出。四是国家专项建设基金支出。五是科技三项费用支出。六是国内外建设借款还本付息支出。七是其他支出。

5. 国有资本经营预算的编制模式选择。所谓资本预算模式问题,也就是资本预算的内容、范围与其他预算的相互之间的关系问题。世界各国目前已形成了以下几种主要模式:(1)以财政收入和支出是否具备资本性质为标准来建立资本预算。(2)按照国家财政支出是否属于经济建设性质为标准来建立建设性预算。(3)依据财政支出是否形成生产性或赢利性国有资产为标准来建立国有资本经营预算。(4)按照财政收入的有偿性和无偿性分别建立经常预算和债务预算。(5)按照预算资金的专项用途建立的特别预算。事实上,这五种资本预算模式分别是适应具体社会经济发展阶段而提出的,国有资本经营预算不一定非要选择其中之一,而应将几种模式综合考虑,结合我国国情,创立新的模式。

6. 实行国有资本经营预算的相应配合措施。

(1)按市场要求建立国有资本投资、经营体制。只有国有资本投资、经营体制真正实现市场化,才能从整体上确保国有资本得到合理配置,确保国有资本的保值增值,这是国有资本经营预算得以开展的前提条件。如果国有投资公司能够实现市场化运作,那么竞争性领域的国有资本投资决策就将建立在经济合理性的基础上,即使由于投资项目和企业本身的经营或市场变化等原因造成少部分项目和企业亏损,投资失败,也仍然能够保证大多数项目和企业资

本经营的成功,保证国有资本经营预算充盈。(2)改善国有资本经营预算的制度法律环境。首先,制定一系列更符合国有企业实际、更具操作性、指导国有资本经营预算工作的制度和法律法规,把国有资本经营预算立法纳入《预算法》的修改和《国有资产法》的立法框架中,加快国有资本经营预算的制度和法制化建设。其次,合乎时宜地修改预算会计制度。随着社会主义市场经济体制和财政预算管理制度改革的逐步深化,现行预算会计制度的不适应性日益突出:一是会计核算的内容较窄;二是会计核算以收付实现制为基础有一定的局限性;三是会计科目功能不足;四是财务报告制度不完备等。因此,现行预算会计制度必须相应进行修改,这样才能使得国有资本经营预算切实反映国有资本运营的真实情况。(3)及时发现并解决实施国有资本经营预算过程中出现的矛盾。如协调各方利益问题。在国有资本经营预算由国资委负责编制的前提下,其至少要说清楚资产的全景,但目前金融性国有资产和行政事业单位的国有资产在其监管之外,而行政事业单位有一部分资产是以经营的方式在运行的,而且还存在国资委与其下辖中央授权经营企业的博弈,这些都值得关注,并通过诸如推动国有资本经营预算的信息披露、问责制等措施及时加以解决的。

参考文献:

- [1] 邓子基:《财政理论与财政实践》[C].北京:中国财政经济出版社,2002.
- [2] 邓子基:“关于国有资产监管体制改革的几个认识问题”[J].《福建论坛(人文社会科学版)》,2004.2.
- [3] 邓子基、陈少晖:“国有资产分级所有体制的建构原则与划分标准”[J].《经济研究参考》,2003(79).
- [4] 贾康、董敬怡等:“国有资本预算的研究”[J].《财政部科研所研究报告》,2004(22).
- [5] 张伟、吴涓:“国有资本经营预算的组成、编制原则及内容”[J].《国有资产管理》,2004(11).
- [6] 李燕:“论建立我国国有资本经营预算”[J].《中央财经大学学报》,2004(2).
- [7] 谢茂拾:“国有资本运营的预算监管制度集成问题探讨”[J].《广东商学院学报》2004(1).

【责任编辑 连家明】