

# 瑞典、英国财政企业预算管理与启示

赖永添 吴子云 ■

## 一、瑞典、英国国有企业管理体制

### (一) 部门管理, 逐步退出

瑞典、英国的国有企业都属于全民所有, 国有资产管理 and 处置的基本原则由议会决定。瑞典国有企业由工业部、财政部等 8 个部门具体管理, 在实质性变更公司的经营方向、稀释所有权、增资以及购买和出售股份等重大事项上, 需获得议会批准。英国国有企业分别由商业部、财政部等 11 个部门管理, 商业部下属的国有股东事务管理局, 则相当于提供专业咨询服务的投资银行, 主要是为有关部门或地方政府、国有企业董事会或管理团队提供咨询, 同时按照有关部门或地方政府的授权, 向国有企业派出董事或管理者。

英国是西方发达国家中最早发起国有企业私有化运动的国家, 瑞典也在 2006 年通过财政预算明确减持股权或出售的企业名单和时间表, 计划在 2007 年-2010 年出售价值 2 000 亿瑞典克朗处于市场竞争较为充分行业的国有企业股权, 以偿付中央政府的债务。

### (二) 定位明确, 分类管理

目前, 瑞典政府拥有 52 家国有企业, 其中 38 家为国有全资, 14 家为国有控股, 并根据国有资产不同定位, 区分两类管理: 第一类是电力公司、电信公司等 28 家处于完全竞争市场的国有企业, 追求利润最大化; 第二类是酒精专卖公司、药品专营公司等 24 家具有特殊社会利益的企业, 企业价值主要体现在特殊社会利益方面。

与瑞典有所不同, 英国中央及地方政府现有全资、控股、参股的企业约 300 家, 按预算主体地位划分为国营公司、自筹资金的国营公司、私营非金融公司(从事非政府业务的公司, 但不排除政府作为股东投资)等。按法律形式划分为商业基金、按公司法设立的公司、法定公司(依据某个法律创设的企业, 一般无股东)和非政府部门公共团体, 还有按商业基金模式运作的执行机构和政府部门。

在国有企业利润分配体制上, 瑞典、英国大体相同。不同定位的企业实行不同的分红政策, 并且在财政部编制的政

府预算中予以明确; 企业董事会或管理团队根据财政政策进行利润分配决策, 而分管部门大多不予涉及。

## 二、瑞典、英国财政预算管理特点

### (一) 瑞典政府财政预算管理特点

瑞典中央政府拥有很大权力, 地方政府的自主性非常有限。瑞典政府总预算即中央政府预算, 具有以下特点:

一是两个草案。第一个是 4 月形成的“春季财政政策草案”, 主要阐述政府关于未来几年宏观经济和财政预算政策指导方针的建议。第二个是 9 月形成的“预算草案”, 主要通过项目优先排序, 将春季财政政策草案的建议进一步细化为下一预算年度各个领域、各项支出和收入的具体建议。

二是功能性预算。政府预算分成 27 个支出领域, 每一个支出领域对应一个部门及其下属机构。拨款项目分为日常运转支出、转移支付、资本性支出 3 类。为帮助议会及公众更好地理解政策目标、财政支出与结果的关系, 27 个支出领域再细分为 48 个政策领域。

三是两个预算政策目标。第一个目标是结余目标, 要求公共财政在一个经济周期内, 结余要保持在国内生产总值(GDP)的 2% 左右, 以应对经济周期波动和提供社会福利支出发生较大波动之需。第二个目标是中央政府每年的预算支出, 不得超过议会逐年审议通过的最高支出限额。

四是跨度三年的滚动预算管理方式。实现宏观政策目标往往需要几年时间, 为保证财政预算政策的延续性, 编制年度预算草案时, 就需要列出前 2 年的预算执行结果和前 1 年的预算执行预测结果, 据此提出当年的预算建议。

### (二) 英国财政预算管理特点

英国中央政府实行“财政部垂直管理、赋予各部门一定灵活性、内外监督密切结合”的财政预算管理体制, 但与瑞典也有许多类似之处。例如: 基本流程; 以 3 年为周期的中期预算; 一年两次预算报告, 即财政大臣春季向议会报告预算, 秋季发布先期预算报告。英国的中央政府预算模式具有以下特点:

1. 预算编制和会计核算采用权责发生制。与此相适应,中央政府预算分为资源预算和资本预算,属于典型的复式预算管理体制。

2. 预算管理必须遵循两项规则:一是黄金规则,要求在一个经济周期内,政府借款仅能用于资本性支出,经常性支出必须来源于税收收入。该规则成为复式预算的基石。二是可持续投资规则,要求政府的公共债务必须低于GDP的40%。

3. 财政部在预算管理上享有较其他欧洲国家更大的权限,制定和修改财政预算框架以及部门的不可控支出时,无需议会批准。金融危机爆发以来,英国实施了一揽子救市政策,使得财政赤字猛增,公共债务余额已突破了法定的40%上限。为此,英国政府新增了第三条预算管理规则,即“临时行动规则”,为财政部调整预算提供了依据。

4. 预算编制时间较长。以2007年4月1日至2008年3月31日的年度预算为例,从2006年3月底就着手准备,一般要到2007年7月底方能由下议院审议通过。因此,财政年度已开始,但该年度预算尚未正式通过的期间,还需设立临时预算。

此外,与瑞典高度统一的管理体制不同,英国地方政府在预算管理方面享有相当大的自主权,大部分地方政府主要以年度预算为基础,预算周期为1年,并且引入企业化运作模式,以结果为导向,预算弹性也较中央预算大得多。

### 三、瑞典、英国对国有企业的财政预算管理

#### (一) 瑞典对国有企业预算管理

瑞典采取高度统一的预算管理体制,来自国有企业的收入与其他非税收入合并列示在“来自中央政府活动的收入”和“来自资产处置的收入”中;与国有企业相关的支出,分散在中央政府预算支出的27个支出领域,如能源、交通和通信等。具体如下:

1. 来自国有企业的财政预算收入,主要是分红和股权转让收入,由财政部纳入预算收入中统筹安排使用。

(1) 分红收入:每家国有企业都有既定的分红政策,分红比例高的企业超过50%,低的长年不需上交利润。2006年和2007年,政府分别从国有企业取得319.49亿和255.24亿克朗的分红,分别占当年总预算收入的3.9%和2.8%。

(2) 股权转让收入:本届政府推行国有资产减持政策,该项收入十分可观。2007年5月,曾转让电信公司8%的国有股权,总价款为179.5亿克朗;2008年1月和3月先后转让斯德哥尔摩证券交易所和伏特加生产商的全部国有股权,分别收入21.18亿和550亿克朗。目前,受国际金融危机影响,国有企业的价值急剧下降。为减少损失,瑞典财政部已暂停原定的转让计划。

2. 用于国有企业的财政预算支出,由管理国有企业的

各部门分别提出预算需求,财政部负责审核和统筹安排,主要包括:

(1) 资本注入。政府注资的原因是多方面的,对象也不固定。5年前国有铁路企业因持续亏损陷入财务危机,最后由国家注资20亿克朗予以重组。目前,受国际金融危机影响,国有控股的航空企业SAS也陷入了类似困境,财政部正在研究是否需要采取注资措施。

(2) 借款:对于特定国有企业,国家给予无息或低息借款成为债权人。

(3) 对企业从事特定政策性业务的补助。2008年,对邮政公司按照政府要求承担偏远地区邮递业务的亏损,财政予以补助4亿克朗。

(4) 对企业从事研发活动的补助。受欧盟竞争协议限制,除了企业研发活动外,财政一般不得为企业提供其他资助。

#### 3. 瑞典国有企业预算管理可借鉴的经验

(1) 财政部与各企业管理部门具有的分工和协作机制。国有企业需要向政府请示的重大事项,由董事会直接向分管部门报告;涉及预算收支事项以及分管部门认为无法独自处理的紧急和重大事项,由分管部门进一步向财政部报告。必要时,财政部与分管部门共同制定和执行相关方案。

(2) 财政部对国有企业实行特殊性的预算管理措施。允许从一家国有企业取得的额外红利收入,作为“特别款项”,经议会批准直接用于另一家国有企业的资本重组。此外,财政部正力图构建一个“资本池”,使国有企业收支预算能够与公共预算相对独立,有条件地封闭运行。

(3) 国有资本运营服务于宏观经济调控。一方面减持一般竞争性领域的国有资产,另一方面加大对承担特定业务的国有企业的支持力度。例如,为中小企业提供融资和咨询服务的ALMI公司和提供出口信贷的SEK公司,财政补助逐年增加,且无需向财政支付红利。因此,政府通过国有资本运营调控宏观经济的能力,并没有因推行国有股权减持而弱化。

#### (二) 英国复式预算的管理经验

1. 资源预算和资本预算。针对政府公共支出区分经常性支出和资本性支出的情况,财政分别建立资源预算和资本预算。资源预算的收入是税收,资本预算的收入是资源预算结余和公共债务。工党执政以来,加强资本预算管理,要求各部门定期向财政部报告资产管理状况,并采取了一系列遏制各部门“重经常性支出、轻资本性支出”倾向的措施,以逐年提高财政支出中的净投资(即折旧后固定资产总值与可用于再投资的资产出售收入之和)比重。

2. 设定部门支出上限(DEL)、年度管理支出(AME)和总管理支出(TME)。将每个部门的总管理支出划分为可控支出和不可控支出。对可控支出设定一个DEL值,每个部门3年内不得超出此限;对不可控支出,每年预测一个AME值。

在为期3年的预算周期内,部门大臣每一预算年度都可以对本部门资源预算和资本预算进行调整,但总管理支出不得超出既定的TME值。

3. 引入资本成本收费机制,激励部门提高资本管理效率。财政部对那些资本管理效率低于设置目标的部门,加计一定的资本成本收费,作为资源预算支出项目。在DEL值固定情况下,迫使那些部门减少其他资源预算的支出项目。

4. 投资项目的管理机制。财政部定期在网站上发布“绿皮书”,一是设定折现率(目前是3.5%),如果部门的投资回报率低于折现率,就会被加计资本成本收费;二是指导部门优化投资,特别是在个别项目超支的情况下,应如何调整其他投资项目。

5. 资本预算资金的竞争机制。各部门必须在本部门的预算草案中阐明拟投资项目的意义,并分析成本与效益。财政部通过审核预算草案,结合本届政府的既定政策目标,对不同项目作出排序,并评价各部门执行同类型项目的的能力,最终对有限的资本预算资金作出分配决策。

#### 四、对完善我国国有资本经营预算制度的启示

(一) 正确定位国有资本经营预算制度,处理好与一般预算的关系

瑞典、英国没有编制专门的国有资本经营预算,国有企业分红收入以及国有股权转让所得,属于政府公共收入纳入财政预算管理。但即使大力减持国有股权,政府仍以国有资本作为宏观调控的重要政策手段。各国在应对金融危机中,向企业注资以及将企业国有化,是目前广泛采用的有效措施。相对于瑞典和英国,我国国有经济的主导地位更加突出,建立国有资本经营预算也更有意义。但是,财政预算的统一性、完整性不可分割,国有资本经营预算属于财政预算的组成内容,其独立性仅相对于政府一般预算而言,编制职能应由财政部门统一承担,不同预算体系应当有互相联系的通道。

(二) 建立国有资本经营预算目标形成机制,处理好与宏观经济政策目标的关系

根据瑞典和英国的经验,财政部将政府的宏观调控意图转化为财政政策,并细化为各领域的财政收支内容。因此,财政预算目标与宏观经济政策目标保持高度一致,使财政预算可以有力支持宏观经济政策的贯彻实施。

国有资本经营预算同样适用上述原则。财政部门在编制国有资本经营预算时,应当根据国家宏观经济政策目标,结合国有经济布局和结构的战略性调整需要,进一步确定预算收入政策和预算支出方向,确保财政预算服务于宏观经济调控。

(三) 建立合理的国有资本经营预算管理体制,处理好财政部与履行出资人职责的机构之间的关系

从瑞典和英国的经验看,财政预算保证统一性、科学性、客观性,具有两个前提:一是财政部作为预算编制和组织执行的主体,将各部门预算进行比较、排序、权衡和取舍。在预算执行过程中,由于环境、条件的变化,财政部需要根据现实情况做出各种决策。二是财政部在预算编制中充分与预算部门沟通和协商,预算部门履行职能中就需要预算支持的事项充分向财政部报告,形成分工明确、协作有序的预算管理格局。完善我国国有资本经营预算管理体制,应当理清财政部与履行出资人职责的机构之间的职能分工关系。

(四) 健全国有资本经营预算支出管理机制,处理好刚性约束和弹性执行的关系

瑞典和英国的财政预算支出经议会审议通过后,即具有法律效力,政府不得随意更改。但在执行过程中,各预算部门在授权内可以根据不可控因素变化情况,对预算支出进行调整。资本运营的灵活性和不确定性,决定了国有资本经营预算支出更需要处理好刚性约束和弹性执行之间的关系。一方面,可将国有资本经营预算周期按照政府任期设定为5年,财政部门和企业可以在预算周期内,对年度预算收支进行适度调整。另一方面,建立国有资本经营预算支出的项目管理制度,探索建立国有企业预算项目会审制度、项目支出报告制度、财政资金使用绩效考核制度,确保预算支出的具体项目符合政策目标的总体要求。

(五) 完善国有资本经营预算收入政策形成机制,处理好政策合理和执行容易之间的关系

预算收入政策除了要保证预算支出的资金来源外,还应当作为实施国有经济结构和布局战略调整的重要手段。制定国有资本经营预算收入政策,需要考虑以下几个问题:一是收入方式。结合国有资本有进有退原则,有些国有企业可实行细水长流的分红政策,有些则应予出售。必要时,还可通过发行国债筹集预算资金。二是征收对象。国有企业分布广泛,需要根据财政政策,确定缴纳国有资本经营预算收入的企业范围。三是征收比例。不同领域的企业,经营环境、盈利状况、政策目标不同,应当实行不同的利润分配政策。四是征收机制。不同企业具有不同的内部治理结构和国有股权比重,国有资本经营预算收入政策应当转化为企业内部的利润分配决策。

制定预算收入政策,既要防止形成权力寻租的弊病,又要考虑与国有企业的谈判协调成本。中央本级国有资本经营预算试行期间,区分三类行业设定三档上缴利润比例的简单做法,很难满足国有资本经营预算科学化、精细化管理的需要。因此,预算收入政策形成机制可以按照所处行业等进一步细化,以提高政策的合理性,增强执行的可操作性。

(作者单位:财政部企业司)

责任编辑 屈艳贞