贯彻科学化精细化管理要求 推进国有资本经营预算工作

袁海尧

我国“国有资本经营预算”是伴随着复式预算而提出的，大致经历了建设性预算、国有资产经营预算、国有资本金预算等变化，但实质内容基本一致。2007年9月8日，国务院发布《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》，规定中央本级国有资本经营预算从2007年起试行，地方试行国有资本经营预算的时间、范围和步骤由各省（区、市）及计划单列市人民政府决定，标志着我国正式建立国有资本经营预算制度。

一、建立国有资本经营预算制度的重大意义

建立国有资本经营预算制度，是党中央、国务院从完善社会主义市场经济体制的全局出发做出的一项重要决策，对深化国有企业改革，推进国有经济结构和布局的调整，增强政府的宏观调控能力，规范国家与国有企业的分配关系，具有重要意义。

（一）有利于规范国家与国有企业的分配关系。国家与国有企业的分配关系，先后经历了“利润留成”、“利改税”、“承包经营”等不同阶段。1994年税制改革后，为增强国有企业自我积累、自我发展的能力，在统一税制的基础上，国家暂停向国有企业收缴利润。同时，先后实施了一系列支持国有企业改革和发展的政策措施，并取得了明显成效，国有企业的资产规模不断扩大，资产质量明显提高，盈利能力显著增强。建立国有资本经营预算制度，有利于完善国家与国有企业之间的分配关系，完善行业企业之间的分配政策，促进社会公平和社会主义和谐社会建设。

（二）有利于增强政府的宏观调控能力。十五大以来，党中央、国务院多次强调要加快国有经济布局和结构调整。近年来，通过兼并联合、重组改制、关闭破产等多项改革措施，国有经济布局和结构调整取得了初步成效，但调整的任务还十分艰巨。同时，随着国有企业税后利润的大幅增加，部分企业扩大规模、盲目投资、重复建设的问题突出，对全社会固定资产投资增长过快的驱动作用愈加明显。建立国有资本经营预算制度，有利于增强政府宏观调控能力，加快产业结构调整和经济发展方式的转变，促进国有经济结构战略性调整，增强国有经济活力、控制力、影响力。同时，还可以抑制一些企业盲目上项目、过度扩张，缓解全社会固定资产投资增长过快的压力，稳定经济增长。

（三）有利于完善政府预算管理体系。我国财政改革的一项重要内容是建立复式预算。《预算法》及其实施条例明确要求，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。因此，建立国有资本经营预算制度，有利于完善政府预算管理体系，健全公共财政职能，为稳定宏观经济运行提供强有力的手段。

二、试行国有资本经营预算的实践

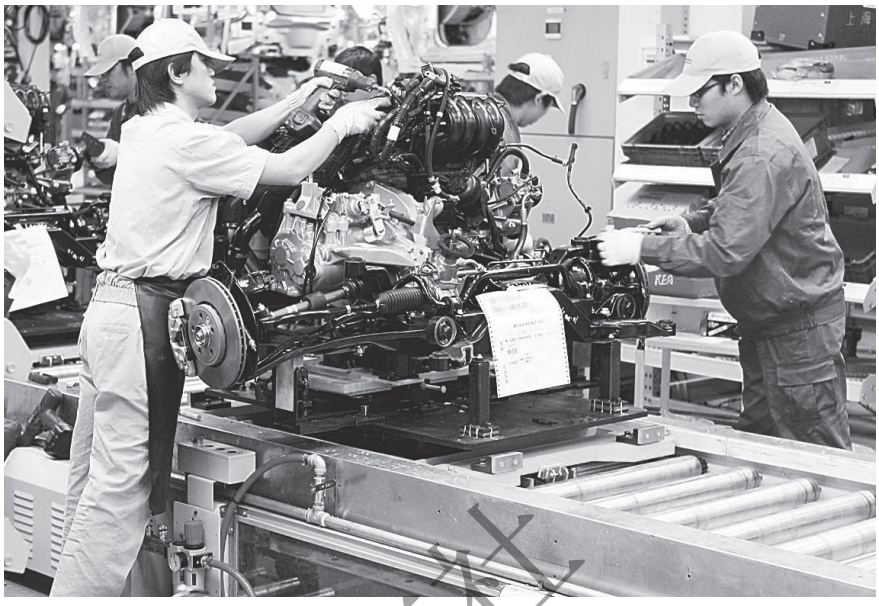
（一）国有资本经营预算试行的主要制度办法。目前中央国有资本经营预算试行的主要政策制度是“一个意见两个办法”。一个意见即《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》，对国有资本经营预算试行的指导思想、原则、收支范围、编制审批、执行职责分工、试行时间等事项进行了明确。两个办法即《中央企业国有资本收益收取管理暂行办法》和《中央国有资本经

中国财政杂志社

营预算编报试行办法》，对中央企业国有资本收益收取范围、内容、申请、核定和上交等事项，以及中央国有资本经营预算的试行范围、内容、编报批复程序进行了规定。此外，财政部及时修订了政府收支分类科目，在政府收支分类科目中单独设计了国有资本经营预算的预算科目。同时，还修订了《财政总预算会计制度》，增设了“国有资本经营预算”会计核算科目，对国有资本经营预算收支实行单独核算。

（二）中央国有资本经营预算试行情况。中央国有资本经营预算收入主要来源于试行范围内的中央企业上交的税后利润。2007年—2009年，共收取中央企业国有资本收益1572.2亿元，其中：2007年139.9亿元，2008年443.6亿元，2009年988.7亿元（包括电信企业重组专项资本收益600亿元）。2008年和2009年，中央国有资本经营预算支出1553.3亿元，主要用于国有经济和产业结构调整、中央企业灾后恢复生产重建、中央企业重大技术创新、节能减排、境外矿产资源权益投资以及改革重组补助支出等。以上中央国有资本经营预算支出，在推进中央企业加快转变发展方式，缓解国际金融危机对企业影响，提高企业自主创新能力，提高节能环保水平，完善企业社保体系，积极开展国际能源资源互利合作，推动中央企业的兼并重组等方面发挥了重要作用。2010年中央国有资本经营预算收入预计421亿元，加上上年结转收入19亿元，合计440亿元；中央国有资本经营预算支出安排440亿元。

（三）地方国有资本经营预算试行工作逐步推进。中央国有资本经营预算工作的顺利推进，对地方国有资本经营预算工作起到了推动和示范效应。截至2009年底，全国36个省、市、自治区、直辖市、计划单列市中，有20个省市出台了试行国有资本经营预算的实施意见、制度办法。其中10个省市开始单独编制年度国有资本经营预算草案，两个省地市级以下也开展了国有资本经营预算试行工作。根据2009年第四季度地方国有资本经营预算报表反映，2009年，地方国有资本经营预算收入98亿元，其中：省本级国有资本经营预算收入76亿元，地市级及以下国有资本经营预算收入22亿元；地方国有资本经营预算支出94亿元，其中：省本级国有资本经营预算支出73亿元，地市级及以下国有资本经营预算支出21亿元。截至2009年底，地方国有资本经营预算收入历年累计250亿元，地方国有资本经营预算支出历年累计236亿元。



三、当前国有资本经营预算工作面临的形势和任务

（一）积极推进国有资本经营预算制度建立，促进财政部门依法理财。2009年5月1日起施行的《企业国有资产法》已明确，国家取得的国有资本收入以及支出，应当编制国有资本经营预算，国有资本经营预算按年度单独编制，纳入本级人民政府预算，报本级人民代表大会批准；国务院和有关地方人民政府财政部门负责国有资本经营预算草案的编制工作。然而，目前仍有16个省市未建立国有资本经营预算，其已收取的国有资本收益累计达到了360亿元（其中2009年50亿元）；已建立国有资本经营预算的20个省市中，也还有10个省市未单独编报国有资本经营预算，这不利于财政部门依法理财，亟待完善。没有建立国有资本经营预算的省市要进一步做好单独编报工作。

（二）逐步扩大国有资本经营预算收支规模，规范国有企业税后利润分配。根据2009年国有资本经营预算季报统计，2009年全国国有资本经营预算收入1084亿元，其中收取税后利润420亿元，占全国国有及国有控股企业税后利润的6%（其中：中央企业占8.4%，地方企业占

中国财政杂志社

1.3%)。从企业税后利润分配情况看，企业留存收益占企业利润总额比例较高，既给国有及国有控股企业自身积累与发展创造了条件，同时也存在国有经济布局与结构调整的问题。从目前的实施情况看，国有资本经营收益收取规模与国家宏观调控需求、国有企业发展水平并不适应，尤其是地方国有收益收取规模小，难以发挥调控作用。因此，一是要扩大国有资本经营预算实施范围，中央要逐步将铁道、农业、水利、教育等中央部门管理企业以及中科院等事业单位管理企业纳入中央国有资本经营预算试行范围；地方要抓紧国有资本经营预算制度体系的建立，扩大覆盖范围。二是拓宽国有资本经营预算收入来源渠道，改变国有资本预算收入来源形式单一的现状。三是根据国有资本分布情况、国有企业效益情况以及国家对国有企业的战略调整要求，进一步研究提高国有企业税后利润上交比例。

（三）加强国有资本经营预算规范化管理，为汇总编制全国国有资本经营预算奠定基础。根据全国人大审议决定，2010年起中央国有资本经营预算已正式报送全国人大审议，2011年起地方试编国有资本经营预算，试编两年后，将汇总编制全国国有资本经营预算报送全国人大审议。为做好汇总编制全国国有资本经营预算工作，必须建立规范的国有资本经营预算管理体系。一是要根据《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》，建立和完善国有资本经营预算制度体系；二是要正确处理国有资本经营预算与公共预算、社保预算之间的关系，按照统一规定的国有资本经营预算收支分类和会计核算科目，对国有资本经营预算收支实行单独核算；三是要按年度单独编制国有资本经营预算，并纳入本级人民政府预算，报本级人民代表大会批准。此外，要加快国有资本经营预算条例的制定，为国有资本经营预算实施提供法律保障。同时，加快研究制定地方国有资本经营预、决算的汇总上报体系及软件编报系统，为统一中央和地方国有资本经营预算管理提供制度基础和技术保证。

（作者为财政部企业司副司长）

责任编辑 常 嘉

中国财政杂志社

PHOTO NEWS 图片新闻

朱光耀副部长出席上海世博会全球环境基金荣誉日活动

财政部副部长朱光耀近日出席了上海世博会全球环境基金(GEF)荣誉日活动。活动期间，朱光耀会见了GEF总裁兼首席执行官莫尼卡·芭布女士，并就中国与GEF在环境保护领域的合作等交换了意见。

（本刊记者 摄影报道）