

完善国有资本经营预算制度的几点思考

□ 蔡玉 郎福宽

2007年9月8日,国务院发布《关于试行国有资本经营预算的意见》,明确规定政府以国有资本所有者的身份收取国有资本经营收入,按照宏观调控和推进国有企业改革的目标,安排国有资本经营支出。国有资本经营预算制度的建立,改变了长期以来国有资本经营收益由企业自主支配、所有者不参与分红的状况,可以说是一个很大的进步。但由于国有资本经营预算制度建立时间不长,各项制度尚处于试点和探索阶段,还存在很多亟待改进和完善之处,主要包括以下几个方面。

(一)国有资本经营预算收益的分配方式不利于全民共享国有企业改革发展成果。按照现行国有资本经营预算管理体制的有关规定,国有资本经营预算按照资金使用性质可划分为资本性支出、费用性支出和其他支出。资本性支出主要是根据国家产业发展规划,国有经济布局和调整规划,用于支持国有企业改制、重组以及自主创新,从而提高企业核心竞争力。费用性支出主要用于弥补国有企业改革成本,解决历史遗留问题,重点解决困难企业职工养老保险、离退休职工医疗保险、特困企业职工生活补助、分离企业办社会职能、企业后勤服务社会化等涉及企业职工切身利益的问题以及

重点行业节能减排。其他支出即用于社会保障方面的支出。按照上述规定,国家收取的国有资本经营收益,主要在国有企业内部循环,即只有部分国有企业和企业职工能享受到本应由全体公民共享的成果,这是目前国有资本经营预算制度存在的主要问题。

(二)国有资本经营预算的编制范围有待进一步统一规范。虽然我国自2007年就开始建立国有资本经营预算制度,但进展很不理想,从中央本级来看,只有部分国有企业纳入了国有资本经营预算编制范围,还有金融类等国有企业未编制国有资本经营预算。从全国范围看,进度也不统一,只有部分地区开展了国有资本经营预算编制试点。

(三)国有资本经营收益收取比例缺乏科学统一的标准。按照有关规定,我国从2011年起按四个档次收取国有资本经营收益:第一类是烟草、石油、电力、通信等,按照税后利润的15%收取;第二类是冶金、有色、机械制造等,按照税后利润的10%收取;第三类是军工企业,按照税后利润的5%收取;第四类是中国储备粮管理总公司、储备棉管理总公司等从事政策性业务的企业,不收取国有资本经营收益。同样都是国有企业,由于国有资本经营收益收取比例不同,客观上造成企业

可自主支配的资源不同,因而不利于企业之间的公平竞争。

(四)国有资本经营预算支出范围与公共预算存在交叉重复,不利于提高公共资源的利用效率。目前国有资本经营预算与一般公共预算之间衔接不够紧密,两者支出安排交叉重复。比如公共财政预算安排了节能减排专项资金、科技创新专项资金等,国有资本经营预算也做了相应安排。这种做法,不利于统筹利用社会资源,导致公共资源损失浪费。

(五)国有资本经营预算管理模式不利于企业之间公平竞争。由于国有企业属于全社会所有,国有资本经营收益的本质是公共资源,因此国有资本收益的分配不应仅限于国有企业。但按照目前的管理模式,国有资本经营收益除少部分补充社会保障基金预算外,绝大部分在国有企业内部循环。这将带来两个问题:一是国有企业和其他所有制性质的企业待遇不同。国有企业可以使用公共资源,解决生产经营中遇到的问题,而其他所有制性质的企业无法使用。二是不同的国有企业之间不公平。由于国有资本经营预算开支并无科学严谨的标准,致使经营管理水平高的企业上缴的红利多,使用国有资本经营预算的机会少;而经营管理水平不高的企业存在的问



题多,反而使用国有资本经营预算的机会多。

建立国有资本经营预算制度,是党中央、国务院做出的一项重大决策,完善国有资本经营预算制度,对于深化国有企业改革、规范国家与国有企业分配关系、增强政府宏观调控能力具有十分重要的意义。笔者认为,应按照“厘清认识、明确目标、统一步调、完善制度、加强监管”的原则,进一步完善国有资本经营预算制度。

(一)厘清对国有资本经营收益的认识,明确国有资本经营预算的目标定位。要完善国有资本经营预算制度,首先必须厘清对国有资本经营收益的认识。所谓国有资本经营预算,是指国家以企业所有者的身份依法取得国有资本收益,并对所得收益进行分配的收支计划。由于国家代表全体公民,对国有企业改革和发展投入了大量的公共资源,国有企业的投资收益实际上是公共资源经营的增值。因此,国有资本经营收益,理应属于全体公民所有。其次,国有资本经营预算应按照全民共享的原则进行分配。既然国有资本经营收益权属于全体公民,全民共享国有企业改革和发展的成果理应是国有资本经营预算的立足点和出发点。总之,国有资本经营预算制度框架,不

应脱离全民共享国有企业改革和发展成果的基本原则。

(二)逐步扩大国有资本经营预算的范围,统一国有资本经营预算的步调。一是从中央层面上来说,要逐步扩大中央国有企业国有资本经营预算的编制范围,除国有资产监督管理委员会管理的中央国有企业外,其他部门管理的国有企业,也要逐步纳入国有资本经营预算编制范围。二是各级地方财政也要比照中央财政做法,积极推进地方国有企业编制国有资本经营预算,统一中央和地方国有资本经营预算企业范围。三是逐步统一国有资本经营收益上缴比例。改变目前区分不同企业,区别不同上缴比例的做法,按照公平、公正、科学、合理的原则,统一不同行业、不同企业国有资本经营收益的上缴比例。

(三)加强国有资本经营预算和一般公共预算的协调配合,统筹利用社会公共资源。一是改变目前国有资本经营预算和一般公共预算各自独立的做法,建立健全一般公共预算和国有资本经营预算互相协调的机制。二是调整国有资本经营预算支出重点,逐步提高国有资本经营预算补充社会保障基金预算的比重,更好地体现全民共享国有企业改革发展成果的原则。

三是在项目支出安排上,建立国有资本经营预算和一般公共预算“查重”机制,统筹利用两个资源,防止交叉重复支持同一类型的项目,提高公共资源的配置效率。

(四)健全国有资本经营预算管理制度,规范国有资本经营预算管理行为。一是建立健全国有资本经营预算管理的法律、法规。结合《预算法》的修订,把国有资本经营预算纳入《预算法》规范的范围,同时研究制定国有资本经营预算管理的各项规章制度,依法加强国有资本经营预算管理。二是参照一般公共预算的管理模式,进一步完善国有资本经营预算的编审程序。经过多年的改革和完善,一般公共预算已形成了一整套比较完善的管理规范。国有资本经营预算作为政府预算的重要组成部分,应参照一般公共预算的编审程序,结合国有资本经营预算自身的特点,尽快建立适应自身特点的编审规范。三是按照公平、公正、科学、合理的原则,加强国有资本经营预算支出管理,严格界定国有资本经营预算的支出范围,科学制定国有资本经营预算的支出标准。

(五)加强国有资本经营预算监督,提高国有资本经营预算绩效。一是完善国有资本经营预算报送全国人大审查的制度,将每年国有资本经营预算收支情况,提请全国人大进行审查,并根据全国人大审查意见及时修改完善。二是各级审计部门应加强对本级国有资本经营预算执行情况的审计,及时发现和纠正国有资本经营预算执行中存在的问题。三是按照《政府信息公开条例》的要求,向社会公开国有资本经营预算相关信息,自觉接受社会公众对国有资本经营预算的监督。

(作者单位:中央电视台 财政部预算司)

责任编辑 李 杰

