

财政引导国企科学发展 应处理好几个关键问题

□ 李 玲

国有企业与政府间分配关系的调整是我国财政工作的主线之一。

国有企业与政府间分配关系的调整是我国财政工作的主线之一。改革开放以来，财政部门通过深化改革不断理顺并规范了国有企业与政府的分配关系，为国有企业做大做强提供了重要推动力。“十二五”时期，我国既面临难得的阶段性战略机遇，也面对国内外环境的复杂变化和重大风险挑战，根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》（以下简称“《纲要》”）的指导思想与纲领性要求，基于长期以来财政支持国企改革的经验与规律，“十二五”时期财政引导国有企业科学发展要处理好几个关键问题。

一、财政应构建支持国有企业科学发展、实现国强与民富战略目标的长效机制

随着国民经济和社会的快速发展，我国国有经济取得前所未有的巨大成就，企业收入持续多年大幅增长。但社会各界普遍认为，我国国有企业成就与其地位、所掌握资源并

不匹配，源于国家政策扶植与政府行政力量的超额垄断利润，长期被截留在国有企业内部循环，广大民众难以分享国有企业改革成果。

不可否认，我国现阶段国有企业收入分配结构失衡格局的形成，存在着方方面面的原因，有国有企业相关制度与机制方面的因素，但主要是由于现行公共财政体制与制度安排方面的滞后，这集中表现在相当长一段时期以来财政制度与政策的设计安排上都存在着国有企业优先发展的倾向，这使我国经济高速增长的成果大量滞留在国有企业内部，直接造成国有企业的“钱太多”。一定程度上造成公共财政收入相对于公共产品与公共服务等支出需求出现巨大缺口，社会保障欠账形成的空账运行长期悬而未决。因此，构建使国有企业保值增值成果真正服务于民、还利于民的长效机制，是财政规范、引导并支持国有企业科学发展要解决好的关键问题之一。

一是完善短期国有资本经营预算制度，建立中长期国有资本经营预算制度。1994年以来的相当长时期内，国有企业利润分配的制度性安排是将税后利润留存在企业，包括处于垄断行业拥有高额利润的国有企业，以继续支持其发展壮大。社会各界普遍认为，正因为这些应上交的利润留存央企内部，才直接导致当前央企高福利、高风险投资等不合理现象的出现。对此，财政部门近来陆续出台了一系列办法，提高了国有企业上交红利的比例。然而，这是在现行国民收入分配体制与格局未发生根本变化情况下的短期政策，并非长远之计。财政部门应在国有企业分类管理的基础上，根据各类国有企业收入来源性质的不同，不断探索规范化、合理化、法制化的国有企业利益分配关系，完善短期国有资本预算编制，建立中长期的国有资本经营预算制度，健全国有金融



资产管理体制,完善地方政府金融管理体制。

二是做到国有资本经营预算制度与公共预算制度之间既相对分开、又互相衔接。财政部门将国有资本的经营收支纳入整个国家的公共财政预算收支体系下,有利于统筹运用公共财政预算与国有资本预算,更好地提供公共产品和公共服务。短期内,国有企业仍面临着相当大的资本性开支需求,决定了国有企业上交红利的支出状况不太可能改变。从长远看,我国国有资本经营预算与公共财政预算的对接,主要是指中长期国有资本经营预算。因此,将各类国有资产的变现收入,用于筹措与补充全国社会保险基金缺口,是财政部门下一阶段必须考虑的工作重点之一。

二、财政应切实把握政府与市场边界,运用各种间接手段规范并引导国有企业科学发展

财政部门要切实把握政府与市场边界,妥善处理发挥市场机制的作用与政府支持之间的关系,完成由行政导向到经济导向的职能转变,进而规范、引导并支持国有企业实现内生性的可持续发展。以房地产行业的国有中央企业为例,拥有丰厚资金优势、担负国计民生天职的房地产行业央企,应是承担社会保障房建设的主体。但从全国保障房建设的最新资料来看,央企并不热衷于社会保障房。与之形成鲜明对比的是,最近几年央企频频拍得地王的投资举措。这不仅惹来社会各界的众多非议与责难,也直接引发了国务院国资委作出78家国有企业退出房地产的行政禁令。固然,对于国有企业不尽合理的投资行为,国资委的行政手段不仅必须而且必要。然而,这毕竟只是短期政策,

是一种及时纠偏的权宜之计。更重要的是,政府相关部门应运用各种经济手段来间接引导房地产行业央企的投资,形成有利于其科学发展的合理定位的长效机制。比如,在约束央企承担社会保障房与公共租赁住房建设责任上,财政部门可以运用的经济手段有三:一是,采取国有企业红利优惠政策,通过收入分配环节直接在建设资金上给予其支持;二是,运用财政补贴或财政贴息等政策,通过价格传导机制来间接影响国有企业,提高其国资保值增值率;三是,运用PPP(公私合伙或合营,又称公私协力)模式,即由国企与私人企业或用公共投资与私人投资合作方式来提供社会保障房等公共产品与公共服务。

三、财政应注重统筹安排,整体推进支持国有企业科学发展的相关配套改革

改革是一个整体,国有企业的科学发展与合理定位要从更为宏观的角度去统筹兼顾,整体推进,将国有大型企业改革与加快财税体制改革,预算管理体制改革等财政制度与体制机制结合起来,探求促进国有企业科学发展、实现合理定位的治本之道。

一是将深化垄断行业国有企业的改革与完善财政分税体制以及资源税改革有机结合起来。我国石油、天然气、煤炭等资源分布在不同的省份和区域,且大多由国有中央企业垄断经营。资源税是地方税种,改革后可能会减少垄断国企上缴的中央财政收入,增加资源所在地的地方财政收入。应综合考虑资源税改革前后资源所在地的地方利益得失情况,处理好中央和地方的利益分配关系与分配格局的调整。因此,垄断行业的国企改革、石油等资源税收制度与财政分税

体制三方面的改革必须进行统筹考虑,整体推进。

二是将完善公共资源出让制度与保障和改善民生的制度安排有机结合起来。公共资源属于全民所有,使用公共资源的收入是政府收入的重要组成部分。在目前尚不具备相关制度创新的情况下,财政部门应相机运用各种政府非税收入形式与手段将国有土地、海域、森林、水、矿产等各种公共资源的收入上缴到各级政府,充实公共财政收入来源。另一方面,及时将公共资源的出让收益,用于诸如低收入困难阶层的教育、医疗保障等等公共服务支出。在此基础上,应推进完善公开、公平、公正的公共资源制度建设,构建公共资源出让收益全民共享的机制安排,并将完善公共资源出让制度与保障和改善民生的制度有机结合起来。

三是将国有资本经营预算编制、预算执行及决算等制度建设与完善国有企业投资的监督约束机制有机结合起来。我国国有企业尤其是垄断行业国企的经营状况与财务信息相对封闭,无论是在国有企业与国家收入分配关系上,还是在国有企业投资的监督约束机制上,都还没有形成合理有效的制度与机制。对此,财政部门可以结合国有资本经营预算管理的法制化、透明化、民主化建设,来加强国有企业投资的监督约束和管理机制。具体要做到两点:一方面,扩大国有资本收益上交范围,提高国有资本收益上交比例。另一方面,完善公共财政预算信息的透明度与公开度改革,将国有企业投资的“领导决定”转变为“机制决定”,减少国有企业的过度投资、效率低下等问题。[图1](#)

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 陈素娥

