

加强国有资本经营 预算管理的 探索与思考

喻光耀



自2011年起,浙江省绍兴市柯桥区开始试行国有资本经营预算管理。三年来,全区国有资本经营预算从无到有实现了零的突破,并在国有资本收益收缴、预算管理范围扩展、促进国有资本有效运营等方面发挥了积极作用。2011—2013年,纳入预算管理的国有资本经营收入7293万元,主要为利润、股利收入、产权转让收入等;支出6358万元,用于补充社会保险基金、推动公交国有化、增加国有资本投入等方面。但年均2431万元的国资经营收入与国有资本投资总规模相比还存在较大的提升空间。为此,应进一步创新管理机制,规范国有资本收益收缴和预算管理。

一、柯桥区国有资本经营管理的实践

(一)国有资本投资规模逐年增长,但国有资本利润额与投资规模不相适合。2011—2013年,柯桥区国有资产投资经营有限公司投资企业从50家增至56家,投资额从56.23亿元增加至68.63亿元,平均增长率为10.48%。国有资本及权益从270.73亿元上升至367.61亿元,营业收入从25.46亿元上升至36.97亿元,上交税金从1.65亿元增长至3.46亿元,利润额从亏损3.24亿元至盈利3.17亿元。但存在的问题是造血能力较差,经营性资本比重较低,投资的56家企业中有18家为经营性企业,仅占国有资本投资额的15.7%;盈利能力较弱,收益率较低,近3年国有资本收益率仅为-1.20%、-0.26%、0.86%,远远低于同期银行存款一年期定期利率;资产负债率较高,资本状况堪忧,2013年,国有资产总体资产负债率已经达到49.32%,接近50%的资产负债率警示线。这些问题不但严重制约了国有企业的发展,也带来极高的经济和社会风险。

(二)国有资本经营收入逐年增加,但国有资本收益上缴情况仍不理想。2011—2013年,柯桥区纳入国有资本经营预算的国有资产经营收入为7293万元,剔除2013年轻纺城物流中心开发经营有限公司的一次性转让收入3835万元,三年来利润、股利等分红收入上缴分别为84万元、1868万元、1506万元,主要是绍兴银行、县国有物业经营有限公司、中石油、中广有线等企业的股利、利润等分红收入剔除亏损企业亏损额,上缴比例仅为0.23%、4.92%、1.92%,远远低于中央、省政府的规定。究其原因主要是:尚未形成完善的国有资本收益收缴管理制度,对国有资本收益上缴比例未作明确规定;企业缴纳意识不强,在取得股利收入、产权(股权)转让收入后不主动申报上缴收益,需主管部门进行多次催缴;部分国有企业代表政府行使对参股控股公司收取的利润、股利等分红收入未进行申报上缴。以某有限公司为例,2011—2013年从某股份公司取得了分红收益,按照收益收取办法规定,应比照国有控股、参股企业应付国有投资者的股利、股息,上缴比例为100%。但却将投资分红与该公司其他经营亏损相抵冲,以公司整体负利润作为申报上缴基础,无法准确反映公司真

实的利润。

(三) 区级机关部门所属经济实体利润未上缴国库, 无法进行预算统筹管理。截至2013年12月底, 共有17家行政事业单位拥有下属经济实体44家, 注册资金合计7436.8万元。2013年实现营业收入30865.55万元, 当年净利润1652.38万元。截至2013年底, 44家企业账面银行存款21026.26万元, 未分配利润累计9352.51万元。按照规定, 行政事业单位所属经济实体净利润应当实行“收支两条线”管理, 不得坐支, 相应支出应当在国有资本预算中予以统筹安排。但是部分经济实体的净利润和留存收益却未按要求纳入预算管理, 留存于账上, 部分已用于弥补行政事业单位支出。调查发现, 部分行政事业单位将行政事业性收费项目转为经营服务性收费以及国有资产有偿使用收入, 由所属经济实体收费, 导致政府非税收入变为公司经营收入。

二、加强企业国有资本运营监管的对策

(一) 抓紧建立完善国有资本收益收缴管理办法。首先, 明确国有资本收益收缴范围及比例。参照省、市相关规定, 结合柯桥区实际情况, 对于国有独资企业利润上缴分类比例, 代表政府行使对参股控股公司收取的收益应100%上缴; 国有独资公司的利润应按10%比例上缴(假设利润/投资额低于同期银行一年期定期利率, 则参照第三类); 亏损国有独资企业按投资额的同期银行一年期定期利率上缴, 如企业申请免缴需区委区政府同意; 政策性国有独资企业及融资平台免交。对于国有控股、参股企业应付国有投资者的股利、股息, 上缴比例为100%。对于国有产权转让收入、企业清算收入和其他国有资本收益, 上缴比例为100%。其次, 明确国有资本收益收缴程序及期限。国有独资企

业利润应在年度终了后5个月内一次申报; 国有股股利、股息, 应在股东会或者股东大会(没有设立股东会或者股东大会的为董事会, 下同)表决日后30个工作日内、股利(股息)支付日前申报; 国有产权转让收入, 应在签订产权转让合同后30个工作日内申报; 企业清算收入, 应在清算组或者管理人编制剩余财产分配方案后30个工作日内申报; 其他国有资本收益, 应在收益确定后30个工作日内申报。

(二) 强化预算支出管理, 建立科学的国有资本经营预算支出体系。一是统筹安排国有资本经营收益。根据上级规定, 对国有资本经营收入的30%安排补充区级社会保险基金, 其余70%部分纳入预算统一管理, 根据区委区政府对国有资本管理的需要统筹进行安排。重点用于全区国有经济和产业结构调整, 向新设企业注入国有资本金, 向现有国有企业增加资本投入, 收购其他企业股权(股份)等资本性支出; 加强国企监管、解决国有企业历史遗留问题及改革成本等方面的费用支出; 补助国有企业重大技术创新、节能减排、改革重组等重点支出。进一步加强部门所属经济实体的管理。对于经济实体的收益实行“收支两条线”管理, 纳入国有资本经营预算。并与部门预算情况相结合统筹安排, 逐年加大统筹力度, 用于民生保障、社会发展等支出, 直至该部分收益与部门预算脱钩。对行政事业单位在所属经济实体中开支奖金、福利的现象, 应加强监督检查, 有效杜绝转移支出现象。建立完善该部门企业费用开支标准, 使其成为真正独立自主经营、自负盈亏的企业法人, 体现真实经营水平。三是强化国有资本经营预算执行, 完善预决算制度。国有资本经营预算一经批准必须严格执行, 确保预算的严肃性。对确需对预算进行变更, 也必须依照有关程序报批。预算年度结束之后, 各预算单位应

及时编制并上报预算执行情况, 由国资部门负责汇总并上报至财政局。

(三) 建立完善国有资本预算管理体系, 明确国有资本预算管理职责分工。各国有企业作为国有资本预算的主体, 主要职责是提出本单位国有资本经营预算草案并组织本单位国有资本经营预算的执行, 提出本单位国有资本经营决算草案; 负责国有资本收益的上交及所监管(或所属)企业上交国有资本收益的监交工作。国有资产管理部門作为国有企业的主管部门, 主要职责是制定国有企业收益收缴办法及相应的比例, 按规定征收所监管企业的国有资本收益; 负责编制月度、年度国有资本变动状况表, 监控国有资本存量及其调整以及收益及其分配的状况; 考核国有资本保值增值情况并监督检查国有企业的相关支出情况。财政部门作为国有资本预算管理单位, 主要职责是负责制(修)订国有资本经营预算的各项管理制度、预算编制办法; 负责区级国有资本经营预算收支核算; 编制区级国有资本经营预算草案, 报告国有资本经营预算执行情况; 汇总编报区级国有资本经营决算。

(四) 建立完善国有资产预算监管、绩效评价考核制度。建议把国有资产预算管理纳入各企业年终目标管理考核指标范围, 对国有资产预算管理规范, 实现预算准确性及资产保值增值的单位和责任人给予表彰奖励, 反之, 要追究行政或法律责任。建立国有资产管理绩效评价考核目标责任制, 由区国资办、财政局、监察局、审计局等职能部门建立考核小组, 按照区政府有关要求制定考核办法, 明确考核项目和指标, 引入中介机构对财政投入数和回报率进行硬性考核, 进一步实现国有资产的保值增值。

(作者单位: 浙江省绍兴市柯桥区财政局)

责任编辑 张敏