

资金,全部纳入县支付中心“往来代管资金总户”(该账户纳入国库单一账户体系管理),预算单位进入该账户的资金经审核后由财政部门导入大平台代管资金模块,直接生成各单位可用额度,单位通过该模块录入支付申请,支付中心审核确认、打印支付凭证,银行办理资金支付。

(五)安全管理。县财政局与软件公司、各预算单位签订安全管理协议,该平台通过金财网内网使用,与外网物理隔绝;各预算单位按照不相容岗位分离原则,设置操作权限和密码;预算单位和财政业务股室以外的职能部门通过财政服务器查询、提取会计信息,必须履行严格的审批、授权程序,全面确保单位财务信息安全。

(六)运行维护。县财政局与软件服务公司签订运行维护协议,公司常年指派软件工程师通过远程或现场跟踪方式处理单位反馈的软件运行问题和升级服务,对单位反映较为集中的问题制定专门的处理手册,通过系统和各预算单位用户共享;县财政局有关股室、信息中心、支付中心通过金财网业务交流群实时在线为预算单位提供会计业务指导,每年有针对性地举办2—3次财政、会计业务培训,确保核算平台运行顺畅、会计业务办理规范准确。

## 二、主要成效

(一)规范了会计核算管理。在单机版核算模式下,预算单位各自有一套财务操作系统,不可避免地存在各自为政、随意增减账套、随意增减修改科目、会计核算不明细、专项资金管理不规范、会计信息不可比等问题和缺陷。实行会计网络核算平台后,一是统一了预算单位账务建设、科目设置、记账标准、账务结转、会计报表等基础信息工作,使单位会计核算工作整齐划一,所提供的会计信息规范准确;二是通过网络平

台获取信息具有很强的信息集中优势,能够及时地了解分析每个单位财务运行情况和汇总分析全县财政财务运行情况;三是有利于国家新的会计准则、制度的贯彻执行,以新事业单位会计制度和行政单位会计制度为例,全县统一业务培训、统一系统升级、统一科目设置、统一账务衔接、统一指导检查,所有行政、事业单位新会计制度在两个月内全部执行到位。

(二)强化了财政、财务管理。在单机版核算模式下,资金流出国库后,财政的监督职能和信息获得就会出现断层和滞后性。实行会计网络核算平台后,财政监督职能进一步延伸和细化,从财政预算、资金支付到会计信息的生产形成了一个完整的监督链条和信息圈。财政和有关职能部门可以通过会计核算平台实时、准确了解单位预算的具体执行、资金的具体收支、结转结余和资产负债信息,督促单位加快预算执行进度、加强专项资金的使用监管、及时纠正政策执行和财务管理中存在的问题,有效地提高了全县的财政、财务管理水平;各单位在国家、省市各项审计检查中均未出现重大违规违纪问题,赢得了上级部门的信任和认可,为全县争取更多的项目和资金支持奠定了良好的财务环境。

(三)降低了财务运行成本。会计核算平台的建立,完全以金财网络为支持,与支付平台(大平台)共用网络、电脑、打印机等设备,极大地提高了网络和设备的利用效率;核算软件、设备及运行维护,由财政统一通过政府采购进行,与一个单位一套软件、一套设备、分散采购、分散维护相比,极大地降低了软硬件采购和维护成本;财政及有关职能部门利用核算平台集中查询、获取单位财务信息,避免了通过单位分散沟通、收集、传送、汇总财务信息所耗费的时间成本和资金成本,

大大降低了单位财务运行费用,节约了财政资金。

## 三、完善建议

(一)加强大平台“核算功能模块”的开发。目前,各地区行政事业单位会计核算方式、会计软件、管理水平各异,会计信息与财政预算、部门决算信息存在脱节的问题,不利于财政预算、决算信息公开工作的推进。建议上级财政部门加大大平台“核算功能模块”的开发力度,将会计核算功能嵌入到大平台中,统一各地预算单位会计核算管理模式,最终实现财政资金的预算管理、支付管理、核算管理共平台、一体化,确保财政预算、会计核算、部门决算管理和信息有机对接。

(二)加强专业人才培养和内部控制制度建设。当前,各地基层行政事业单位会计队伍不稳定,会计专业技术职称与行政职务、工资级别脱钩,会计人员学习专业知识的动力不足、素质不高。建议各级财政部门出台会计人才培养激励措施,以贯彻执行财政部颁布的《行政事业单位内部控制规范》、新会计准则、制度为契机,加大宣传、培训和指导力度,使专业人才、制度建设、制度执行能真正在各单位落地生根。

(三)进一步提高单位会计信息的利用价值。网络化会计核算平台将单位分散的会计处理和会计信息进行了有效集中。建议财政等职能部门充分利用这一优势,建立信息运用和决策机制,通过单位会计处理和会计信息,分析单位和整个财政预算执行、资金收支、结转结余和资产负债管理情况,及时纠正政策执行和财政财务管理中存在的问题,使集中的会计信息为决策服务,全面提高财政财务管理水平和实效。□

(作者单位:四川省苍溪县财政国库支付中心)

责任编辑 韩璐

# 国有资本经营 预算改革面临的 形势、任务与难点

谭啸

党的十八届三中全会明确提出要完善国有资本经营预算制度，提高国有资本收益上缴公共财政比例，更多用于保障和改善民生，同时，提出要积极发展混合所有制经济、改革国有资本授权经营体制等，这些方向和要求将对国有资本经营预算的运行环境产生重大影响，也使国有资本经营预算下一步的改革发展面临不少新的形势与任务。

## 改革面临的主要形势

(一) 积极发展混合所有制经济。十八届三中全会提出要“积极发展混合所有制经济”。对于国有资本经营预算管理而言，混合所有制经济可能对收支管理带来以下变化：一是在收入管理方面，国有资本经营预算收入以国有独资企业税后利润为主体的状况将面临改变，国有控股和参股公司上缴的国有股分红将成为预算收入的主要来源。这意味着国有股东很难照搬目前对于国有独资企业行政命令式简单化、一刀切的利润收取政策，而要按照股东会决策机制，权衡股东各方利益，主导或引导制定更为市场化的公司利润分配政策。二是在支出管理方面，国有资本经营预算的资金申请渠道需要向全社会开放。目





前,非国有企业无法申请国有资本经营预算资金支持。但是,在积极发展混合所有制经济的背景下,既然国有企业可以引入私人投资者、外资等其他所有制资本实施混合,那么,私人企业、外资企业等也完全可以主动引入国有资本实施混合。因此,只要能确保国有资本权益得到落实,国有资本经营预算完全可以向私营企业、外资企业等非国有企业开放预算资金申请渠道。与开放渠道相伴而生的是一系列预算支出管理问题,如向什么样的非国有企业注资,注资规模和股权比例如何确定,等等。如果支出管理对这些问题解决得不好,很有可能造成国有资本流失。

(二)国有资本授权经营体制面临改革。十八届三中全会提出,“改革国有资本授权经营体制,组建若干国有资本运营公司,支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司”。这对于国有资本经营预算管理的影响主要有两个方面:一是国有资本运营和投资公司能够利用公司法人账户集中大量的国有企业资金,大部分国有资本收益将可能被转移到国有资本运营和投资公司,从而削弱国有资本经营预算的资金筹集能力。比如,国有资本运营和投资公司下属亏损国有企业会抵扣盈利国有企业的利润(过去直接上交),使国有企业应交利润基数减小。二是从新加坡淡马锡公司运营经验分析,国有资本运营和投资公司作为国有资本授权经营机构,很可能会承担部分国有资本布局和结构调整的任务,这与国有资本经营预算职能存在交叉,两者需要进行合理的职责分工。未来的改革需要关注国有资本运营和投资公司的投资和布局是否会取代国有资本经营预算注资,两者之间是替代关系还是互补关系以及两类投资究竟以哪一类为主等问题。

(三)国有企业面临分类监管。十八届三中全会提出,要“准确界定不同国有企业功能”,这可以看作是为实施国有资产分类监管作准备。在十八届三中全会之后,上海市出台《关于进一步深化上海国资改革促进企业发展的意见》,明确将国有企业分为竞争类企业、功能类企业、公共服务类企业三类实施分类监管。目前,虽然中央政府尚未出台对于中央企业分类监管的政策意见,但这样的趋势已不会扭转。对于国有资本经

营预算管理而言,分类监管要求对不同类别的国有企业实施不同的利润分配和资金支持政策。比如,对于竞争类企业,由于其以经济效益最大化为主要目标,企业的经济功能是第一位的,政府理所当然要多收取利润;对于公共服务类企业,企业是政府公共职能的延伸,不仅要“少取”,可能还需要“多予”;对于介于竞争类企业和公共服务类之间的功能类企业,则应确定适中的收益收取标准,并根据国有经济战略布局的要求安排适当的再投入。

## 改革的主要任务

(一)巩固和扩大国有资本经营预算的政策影响力。在我国政府预算体系中,国有资本经营预算主要管理国有资本收益,重点推进国有经济布局结构调整,推动国有企业改革发展。与其他预算万亿元的规模相比,国有资本经营预算的规模只有千亿元,虽比编制初期翻了一番,但在政府预算中仍属于“小预算”。然而,“小预算”也要实现“大作为”,应当在自己的功能领域内管好用好每一分钱,不断巩固和扩大自身的政策影响力。一是要进一步明确定位,厘清事权和支出责任,找准资金安排的重点和方向。既要主要资金用于推动国有企业改革发展,又要以适当方式反哺社会民生,同时还要避免国有资本经营预算与公共预算之间职能和资金投向的交叉重复。二是要进一步提升国有资本宏观经营的能力和水平,提高资金使用的效率。国有资本经营预算作为国家进行国有资本布局和结构调整的主要工具,带有国有资本宏观经营的特点,在未来的改革中,需要通过更具有前瞻性的收支安排更好地服务于国家战略需要,推动国家产业升级,维护国家经济安全。三是要进一步扩大预算实施范围,不仅要全部国有企业纳入实施范围,还要向非国有企业开放,不断扩大预算的影响力。

(二)完善国有资本收益收取机制。目前,社会层面对于国有资本收益的收取关注度很高,政策层面要求提高国有资本收益上交比例,此外,混合所有制经济和国资监管体制改革也对国有资本收益收取机制提出了新要求。结合前文分析,笔者认为下一步完善国有资本收益收取机制的具体任务主要包括:研究制定提高国有资本收益上交

比例的合理方案,避免片面强调提高上交比例,影响企业长期可持续发展能力;建立市场化的税后利润收取机制,即在混合所有制经济环境下,根据企业财务管理规律,统筹各方股东意见,制定个性化、市场化的税后分红政策;加大对国有产权转让收入的收取力度,对于国有资本退出部分行业领域所产生的国有产权转让收入,无论国有企业管理级次,均应作为国有资本收益上缴;合理披露国有资本收益收取情况,包括分红政策的制定情况和落实情况等,自觉接受公众监督,避免个性化的政策成为政策制定者的寻租工具。

(三)建立和完善国有资本收益分享机制。这是政策层面的要求,也是国有资产管理的应有之义,因为国有企业改革发展的终极目标还是为了增进人民的福祉。下一步改革的具体任务主要包括:一是建立和完善公开透明的国有资本收益分享机制。要使国有资本收益分享工作有章可循,既保证国有资本收益用于民生支出的金额逐年增加,又避免片面强调国有资本收益分享影响国有资本宏观经营目标的实现。另外,国有资本收益分享要做到公开透明,最大程度上凝聚社会共识。二是丰富国有资本收益分享的形式,比如按照十八届三中全会要求国有资本加大对公益性企业的投入等。

(四)建立适应新形势的国有资本经营预算管理体系。对于十八届三中全会提出的发展混合所有制经济等改革措施,国有资本经营预算的下一步改革需要积极适应,对现有管理方式方法做适度调整:建立适合混合所有制经济环境的预算收支管理措施,比如向非国有企业开放预算申请渠道、合理确定混合所有制企业收益收取政策等;合理划分国有资本经营预算与国有资本运营投资公司的职责分工和投资范围,确保国有资本运营的宏观经营性与微观灵活性的统一;针对不同类型的国有企业,研究制

定适应国有企业分类监管要求的国有资本经营预算管理措施,帮助各类国有企业实现应有的功能作用。

## 改革的难点

(一)提高国有资本宏观经营水平。提升国有资本宏观经营水平对于提高国有资本经营预算的影响力至关重要,对我国集中力量实现经济赶超也具有重要意义。但是,进行个体企业经营相对容易,对庞大的国有资本进行宏观经营则要难得多,因为这其中涉及的内容十分复杂:既有新兴产业的孵化,又有传统行业的技术提升,还有产能过剩产业的转移与消化;既有对前沿技术的跟踪研发,又有对传统技术壁垒的突破;既有资本与人力的扩张,还有资本与人力的退出;等等。要做好国有资本的宏观经营,不仅需要经营者具有较强的前瞻眼光和战略思维,具备较强的策划能力,同时,还要对我国国情有深刻的认识,具备较强的现实资源整合能力,以确保相关投资安排不仅适度超前,而且还能“落地生根”,最终达到“枝繁叶茂”。但是目前,我国无论是国家财政部门,还是履行出资人的国资委,其管理的重心大都在事务性工作上,对于国有资本宏观布局的研究还缺乏专门的力量。因此,实际工作中,国有资本经营预算安排更多体现出“自下而上”的特点,容易被国有企业的发展惯性牵着走,对国有企业发展“自上而下”的指导不够。下一步改革中,能否提升国有资本宏观经营能力,为国家生产力发展超前谋划、合理布局,将是考验国有资本宏观经营者的难题之一。

(二)合理确定国有资本收益收取比例。按照市场化原则逐户确定国有企业收益收取比例或利润分配方案是未来改革的方向。但是,市场化的分红方式也将给国有资本收益收取工作带来不少难题:一是政府出资人首先要形成规范

国有企业利润分配的政策体系,其中明确制定利润分配政策需要考量的基本要素和主要方法,确保政府出资人出具的利润分配意见既市场化、专业化、个性化,又不能因个性化失之规范,更不能以市场化为名成为有关国有资本监管人员个人的权力寻租工具。二是政府出资人对于企业内部人处于信息劣势,要按照市场化方式对企业内部人制定的利润分配方案提出调整意见,平衡企业利益与政府出资人利益,是对政府出资人监管专业能力和责任心的又一重大挑战。三是在混合所有制经营模式下,利润分配需要兼顾其他多个股东的不同利益诉求,如何充分利用市场和法律规制,主导或影响企业利润分配方案制定和通过,也是对政府出资人相关工作的一项重要挑战。

(三)有效平衡民生支出与国有资本经营支出。由于国有企业天然具有营利性和公共性的双重属性,国有资本财政必然需要承担一定保障民生的职能,反映在国有资本经营预算管理上,就是要安排部分支出用于保障和改善民生。民生支出与国有资本经营支出是一对矛盾。目前,国家要求将更多国有资本用于保障和改善民生,但如果片面强调补贴民生,进行国有资本经营的财力又难以保障,而且国有资本经营预算制度也容易成为公共预算的附庸,失去独立编制的必要性。但如果只注重国有资本经营,又容易导致国有资本在“独立王国”中形成“体内循环”,引发公众对于国有资本经营,乃至国有经济的质疑。因此,在下一步改革中,如何把握民生支出与国有资本经营支出之间的平衡,既保证国有资本经营独特作用的发挥,又保证国家收入分配改革目标和国有企业社会责任的实现,也将是需要认真研究的难点。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 张敏