

# 从厂办大集体改革 看政府复式预算理财理念的不足

□谭 啸

厂办大集体改革是当前重点推进的国有企业改革，也是一项重大民生工程。为了推进改革，国务院出台18号文《关于在全国范围内开展厂办大集体改革工作的指导意见》，规定中央财政对在职集体职工的经济补偿金给予一定比例奖补，同时还对于职工的社保接续提出了政策要求。目前，厂办大集体改革在哈尔滨市等地区试点后正逐步推开，但从试点经验看，18号文规定的财政补助政策还较为笼统，执行中财政补助过于依赖公共预算，没有分清政府复式预算体系中各项预算的支出责任，财政补助存在一定的错位和缺位。究其原因主要是政府还没有完全树立和贯彻好复式预算体系中各项预算的理财理念。

## 一、厂办大集体改革财政补助存在错位和缺位

解除劳动关系的经济补偿金和接续社保的费用是厂办大集体改革中职工诉求的焦点，也是推进改革的关键。在解决这两类成本方面，中央财政补助存在一定错位和缺位。

（一）经济补偿金补助安排中存在公共预算与国有资本经营预算错位。18号文规定“厂办大集体净资产不足以支付解除在职集体职工劳动关系经济补偿金的”，中央财政根据具体情况给予不同比例补助。执行中，补助由公共预算安排，与过去国企政策性破产的相关做法保持一致。这一做法体现了国企改革

相关政策的延续性，但也混淆了政府各项预算的支出责任。与政策性破产时期不同，我国目前已经建立了包括公共预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算、政府性基金预算在内的政府复式预算体系。国家预算分别编制，重要目的之一是按照预算各自职能定位划清支出责任。公共预算基于国家的社会公共管理职能编制，应当突出国家公共责任；资本预算基于国家的出资人管理职能编制，应当突出国家出资人责任。在厂办大集体改革中，根据《劳动合同法》确定的职工经济补偿金属于私法调节范畴，应当由企业出资人支付，如果企业现有资产不足支付，即使追溯其中的国家责任，也应当是国家的出资人责任，理应由出资人预算即资本预算给予弥补，不宜从公共预算列支。

（二）职工社保接续中存在政府预算资金缺位。18号文对厂办大集体职工的社保接续提出了要求，并允许核销部分关闭破产厂办大集体的基本养老保险欠费，但没有安排中央财政资金补助。由于社保资金目前均为地方统筹，“中央请客，地方埋单”的情况导致中央企业厂办大集体改革政策执行难，矛盾突出表现在：一是养老保险欠费核销难；二是未参保职工纳入养老保险费用和退休人员医保趸交费用偏高，超出职工支付能力。追溯矛盾产生的原因，核销难既有企业效益不佳缴费不足的原因，也有中央与地方财政关系不顺、支出责任不清的因素；未参保人员缴费标准高源于社保体制制造的身份障碍，同在一个

国企中，但集体职工无法像国企职工一样享受《社会保险法》规定的“参加基本养老保险前，视同缴费年限期间应当缴纳的基本养老保险费由政府承担”的待遇；退休人员医保趸交费用高则主要源于医保体系建设较晚，财政投入历史不足等。扩大社保覆盖面是政府推进基本公共服务均等化、促进社会公平的重要内容，困难厂办大集体职工的参保困境存在体制上的原因，政府理应再拿出部分财政资金弥补。哈尔滨市试点时就从财政中拿出了部分资金补助市属企业改革，比如规定对退休人员趸交医保费用所需资金由同级财政补贴60%，由省财政、市财政和省社保统筹“三家抬”消化所核销的养老保险欠费，等等。因此，中央财政应当利用公共预算对中央企业厂办大集体改革安排一定社保资金补助，分担部分职工参保成本。

## 二、政府复式预算安排仍缺乏清晰的理财理念

建国以来，我国政府预算长期采用单式预算方式编制，将政府各项收支放在一张预算表中平衡，保证了预算的完整性，但不利于将财政收支分类管理考核，不利于经济效率分析。1994年，《预算法》规定中央和地方各级政府预算按照复式预算编制。1995年，《预算法实施条例》进一步将我国复式预算编制明确为“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”。2007年以来，随着预算收支相关条件的成熟，我国陆续开始单独编制国有资本经

营预算、政府基金预算和社会保险基金预算,逐步实践和完善政府复式预算编制。但是,从目前厂办大集体改革财政补助中的错位和缺位情况看,我国的复式预算安排仍缺乏清晰的理财理念,部分预算支出仍在按工作惯性安排,各项预算支出安排存在混淆。

(一)公共预算与资本预算界限不清。政府预算体系中,公共预算与资本预算对于国企改革与发展都安排有支持资金,有些资金有着类似的用途,比如都用于解决国有企业历史遗留问题等,如果缺乏理财理念指导,不加区分的沿袭过去单式预算编制方法安排预算,预算资金安排就容易出现混淆或重叠。但是也不能搞一刀切,将所有与国有企业相关的支出都划入资本预算安排。政府复式预算体系中,各项预算都有着相对独立的功能定位,因此,对于支出责任的划分,应当以各项预算的功能定位及其衍生的理财理念作为指导,突出“财”与“政”之间的因果逻辑。以解决国有企业历史遗留问题为例,有的历史遗留问题是政府作为公共管理者历史投入不足

和体制原因造成的,比如企业办社会、厂办大集体职工的身份障碍等,这些补助应当由公共预算支出,突出公共预算促进社会公平的理财理念;另外,还有的历史遗留问题是应当由政府作为出资人负担的,比如国有企业布局 and 结构调整中的退出费用就应当在资本预算中列支,突出资本预算推进国有企业布局 and 结构调整的有关理财理念。

(二)资本预算尚未形成清晰的理财理念。我国自2007年试行资本预算,中央资本预算支出近年来主要投入国有经济布局 and 结构调整、发展战略性新兴产业、解决国有企业历史遗留问题、应对自然灾害以及补充公共预算社保支出等方面。尽管支出大类上较为清晰,但尚未形成如公共预算“公共性”、“公平性”、“公益性”等较为简洁清晰、体现预算功能定位的理财理念。目前,社会公众对资本预算的质疑颇多,直观地认为资本预算就是国有企业利润简单的体内循环,不理解资本预算的定位和政策功能,这与资本预算理财理念的缺失或模糊有很大关系。单独编制资本

预算用于支持国有企业改革发展,对于集中力量实施国企甚至国家的赶超战略,培育国际市场中的中国力量,实现国家和人民的长远利益等都有重要意义,有关政策效应和功能定位应当予以提炼,形成独立的理财理念。这些理念一是可以通过加强宣传,赢得更多人的理解,为资本预算编制创造好的舆论环境;二是可以成为实际预算编制工作的指导,避免资本预算在模糊的“民生”概念下,被过度调剂用于其他预算应予承担的社会保障支出等内容,丧失国家预算应有的职能。

### 三、提炼理财理念,划清支出责任

理财理念是政府预算安排的逻辑,反映政府预算理财的思路,体现政府预算管理的水平,同时,由于财政预算服务于国家政治,理财理念还彰显执政党执政理念。因此,理财理念在财政实践中具有重要意义,应当加以重视。我国的政府复式预算体系建设时间还不长,有的预算是从原来单一预算中分离出来编制,有的是将原来部分预算外资金与同类预算资金合并编制,各项预算功能界限还存在模糊地带,更需要加强理财理念的提炼,从预算功能定位中探索理财理念,并以简洁明确的理财理念划清预算支出责任,从而更好地实现预算功能定位。目前看,公共预算应当进一步强化公共财政的理财理念,摆脱支出惯性,重新梳理支出范围,不该管的坚决不管,同时加大用于民生、公共服务等领域的开支;资本预算应当理清并树立政府出资人的理财理念,围绕完善我国基本经济制度安排支出,避免定位不清成为公共预算的补充;其他预算则应在各自的功能领域梳理并强化支出职责。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 李艳芝

