

政资分开是解决国有企业问题的核心思路

张馨

我国国有企业在国民经济中占有举足轻重的地位,其存在形式与管理方式同西方国家相比有着很大的特殊性。西方国有企业一直根植于市场经济的土壤,而我国的国有企业从计划经济下的国营企业转化而来,虽然经历了一系列市场化改革,但现代企业制度还未真正建立,国有企业还未成为真正意义上的市场主体,计划经济下国家管理企业的方式,仍然深层次地影响政府和企业的行为。政府作为国有企业的“出资人”,其本质是“政权组织”,其所有者身份是由政权组织身份派生的。尽管理论上能够区分政府两种身份,但实践中却几乎是不可能的,只要拥有“出资人”身份,政府干预企业市场活动就是必然的结果,这也是改革至今未能真正解决政企分开问题的根本原因。换言之,没有“政资分开”就不可能有“政企分开”。

我国国有企业的特点决定了财政制度的“二元”特征。西方国有企业作为政府干预经济、弥补市场失效和提供公共服务的手段,往往是低利微利乃至亏损的。这些亏损是政府干预经济、弥补市场失效和提供公共服务的产物,必须由公共财政承担,因此,国有企业财务在西方属于公共财政的范畴。而我国国有企业不仅是政府用来调控经济与提供公共服务的工具,更主要的还是经营性的,它们直接参与市场竞争,由此而形成的财政与国有企业间财务关系,就不属于公共财政范畴,而属于国有资本财政范畴;就不能用公共财政的思维方式来对待,而应当按所有者与企业的市场关系来处理。

从我国国有企业特点和财政制度特征出发,解决国有企业问题的核心思路就在于政资分开,使政府的双重身份真正分开。在公共财政之外建立相对独立的国有资本财政,分别以政府公共预算和国有资本经营预算去界定与规范政府行为,就将政府双重身份的活动区分开来了,也就实现了政资分开。十六届三中全会要求“坚持政府公共管理职能和国有资产出资人职能分开”,此后组建了国家国有资产管理委员会对经营性国有资产进行监管,这是规范社会主义市场经济条件下国有资产管理与(公共)财政二者关系的必然选择,也是朝着政资分开的目标迈进、进一步推进国有企业改革的重要步骤。

目前,从中央到地方,新的国有资产管理体制已经完

成其框架构建,但相应的国有资本经营预算却还没有建立,公共预算与国有资本经营预算之间关系如何,更缺乏可资操作的规定。为此,应注意以下几点:

第一,要以公共性或经营性作为划分公共预算和国有资本经营预算的标准。公共预算是政府作为公共管理者,为了向全社会提供公共服务而进行的支出与收入,国有资本经营预算则是政府作为资本所有者的代表,为了自身资本的保值增值而进行的支出和收入;公共预算是公共性的和非营利性的,国有资本经营预算则是资本性的和营利性的。

第二,国有资本经营预算与公共预算之间,要建立起规范化的划转关系,并以法律形式确定下来。原则上,国有资本经营预算与公共预算是两个相互独立的预算,两者间资金划转关系不能任意平调。因为将钱从国有资本经营预算无偿转到公共预算,实质上是否定了其“资本”性质,意味着该资金退出市场经营活动,而不再是国有的“资本”。某些情况下,如果需要通过营利性国有企业实现政府的公共管理职能,那么应从公共预算中将相应资金划入国有资本经营预算。至于我国社会保障制度从现收现付制转向“统账结合”的部分积累制,表现出来的部分个人账户的“空账”问题,是历史形成的转轨成本,是欠账,应该以国有资本转让收益进行充实,国有资本经营预算中的国有资本转让收益就应当按规定比例纳入公共预算的社保基金中。

第三,国有资本经营预算应当由各级人民代表大会审批决定。各级政府以出资人“代表”的身份对国有资产行使所有者职能,其预算收支应当通过各级人民代表大会来审批,就每个国有企业做出具体决定:作为它的所有者的该级政府是否对其利润分红?如果分红,其比例多大?分得的红利是继续投入国有资本运营,还是用于其他用途?等等。

第四,建立和完善国有资本经营预算,将政府的资本性收支与公共性收支相区分,避免两者的相互纠缠与侵蚀。以公共性收支部分为对象,全力深化和完善公共财政制度的改革;而以资本性(经营性)收支部分为对象,探求解决好我国特有的国有企业的改革问题。这将是改革思路的厘清,大大有助于经济与财政改革的推进。