

# 建立国有资本 经营预算的思考

○ 邓子基

长期以来，我国对国有资本经营收支没有单列预算和进行分类管理，而是与经常性预算收支混合在一起，这种做法无法体现政府作为社会管理者和国有资产所有者两种职能及其两类收支活动的运动特征。随着我国实行社会主义市场经济和政策两种职能的逐渐分离，政府作为国有资产所有者，必须建立起独立于公共预算之外的国有资本经营预算来全面掌握经营性国有资本的收入、支出、资产和负债情况，以确保国有资本保值增值和再投资的有计划进行。建立国有资本经营预算有利于国有资本出资人充分发挥其职能作用，有利于实现政府作为国有资本所有者的监管职能，有利于国有资本出资人加强对国有资本经营者的约束与控制，有利于强化对国有资产的规范化管理，有利于完善我国复式预算制度。

## 实行国有资本经营预算的客观依据

1. 理论依据。社会主义国家财政的本质内含着“一体五重”（国家是分配主体“五重”指身体、权力、职能、收支形式与分配关系）的关系，这种“一体五重”的关系形成了社会主义国家财政特有的公共财政和国有资产（本）财政的“双重（元）结构模式”；对应于财政管理部门来说，则形成国家财政部门和国家税务部门与国有资产管理部的“一体两翼”格局（其中，财政是“母体”，税务与国资是与母体不可分割的“两翼”）。只要我国以公有制为主体的社会主义基本经济制度不变，社会主义国家的双重职能即社会管理与经济管理

（含国有资产）不变，以国家为主体的分配关系这一财政本质不变，我国财政“一体两翼”的基本框架既不会过时，也不可能被轻易改变，现行“双重（元）结构”的财政运作模式也不可能为其他单一结构的财政模式所替代，因此国有资本财政和国有资本经营预算就有其存在的理论依据。

2. 政策依据。首先，党的十六大报告提出，“必须毫不动摇地巩固和发展公有制经济，必须毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展”，而后的三中全会也继续强调，我国的基本经济制度是“公有制为主体、多种所有制经济共同发展”，这种主体地位决定了社会主义市场经济条件下，经营性国有资产对控制国民经济命脉，对经济运行、社会稳定和国家主权都有至关重要的作用。国家直接调控国有资产的配置和运行，不仅能优化国有资产的规模、结构和运行状态，而且能够根据国家产业发展战略正确引导社会资本的流向，充分发挥国有经济对国民经济的主导作用和控制力与竞争力。其次，十六大报告再次强调了国有经济的战略性调整，即国有经济要“有进有退，有所为有所不为”。而这个战略性调整必须借助于国有资本经营预算，对现有国有经济按照优化产业结构和扩大企业规模的要求进行统筹规划，保证重点。通过制定切实可行的国有资本经营预算，确保新增国有资产的投资方向符合“有所为有所不为”的原则，能够对现有国有资产存量进行结构调整，引导一般竞争性国有企业通过售股变现、收购兼并、债务重组、破产清算等方式有序地退出市场，以此促进经济结构的合理调整和优化升级，增强国有经济的控制力

和竞争力，实现国有经济战略性调整的目标。最后，十六大作出了建立国有资本经营预算的决定，而后的三中全会的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》又进一步提出：“建立国有资本经营预算制度和企业经营业绩考核体系。积极探索国有资产监管和经营的有效形式，完善授权经营制度。建立健全国有资产、非经营性资产和自然资源资产等的监管制度。”

## 国有资本经营预算与公共预算之间的关系

根据《预算法》，我国复式预算改革的目标是逐步建立由公共预算、国有资本经营预算和社会保障预算等组成的功能互补的预算体系。公共预算和国有资本经营预算都有自己的收入来源，各自平衡，相对独立，同时又密切衔接，适度互通，共同构成“一体两翼”框架下的政府预算的有机整体。

1. 同为政府预算的组成部分。国家所进行的财政活动局限于公共财政和国有资本财政两大领域内，二者之间虽然在活动目的、运作方式和收支内容等方面存在差异，但国家作为共同的财政主体是唯一的，因此，公共预算（以税收为主要收入来源与以满足公共需要为主要支出）和国有资本经营预算（以国资收益为主要收入来源与以再投入、扩大投资为主要支出）的关系格局是国家预算的两个组成部分。

2. 作为“两翼”而相对独立存在。首先，它们体现不同的身份、权力、职能、收支形式与分配关系，即“五重”关系。其次，它们有自己的收入来源与支出结构。政府公共预算的收入来源是面向社会各经济主体征收的税款，相应地支出结构为满足公共需要，其规模必须严格控制在此范围内，保持公共预算的收支平衡。而国有资本经营预算的收入应主要来源于国家以国有资本所有者身份取得的各种国有资本收益，包括国有企业上缴的利润、国有股份红利收入、国有资产产权转让收入等。这些收入原则上由中央或地方国有资产监管部门自行积累，不宜上交同级财政部门，但须列入同级政府预算，目的是用于国有资本的再投入、扩大投资。国有资本经营预算的支出结构也与公共预算不同，这些支出包括对新建项目的资本金投入、向不同所有制企业参股控股、对国家鼓励发展的建设项目进行贴息等。

3. 密切衔接，适度互通。首先在预算收支结构上，公共预算和国有资本经营预算之间有着既有分工又有衔接的关系，在明晰了公共预算和国有资本经营预算的外在边界后，有必要建立两者密切衔接与适度互通的关

系，这就是说，应在两者预算收支科目内，分别设置专门衔接科目，按照预算收支平衡的原则，在公共预算有结余的时候，可按产业政策要求，实行转移支付，对国有资本财政进行投资。如这种财政投资项目本身缺乏应有的投资收益，无法在短时期内实现投资本身的保值增值时，公共预算亦可对该项目拨出专项投资或采取补贴办法，弥补国有资本经营预算的损失，以期在彼此分工的原则前提下，共同完成宏观调控任务；又如在我国目前的经济改革向纵深推进的过程中，为支持改革而支付的成本使公共财政支出与社会保障支出面临巨大的资金缺口时，则应按量力负担的原则，由国有资本经营预算加以填补。这些缺口主要包括：各级政府承接国有企业剥离的社会职能必然加大公共财务支出；过去的积极财政政策形成的后续工程和稳健（中性）财政政策执行所导致的一定公共财政缺口；为化解基层财政风险而导致的潜在公共财政支出缺口；中央财政为降低国有商业银行金融风险必须支付的成本等。

## 建立国有资本经营预算的思路

国有资本经营预算指国有资产监督管理机构依据政府授权，以国有资产出资人身份依法取得国有资本经营收入、安排国有资本经营支出的专门预算。

1. 国有资本经营预算的编制目的。编制国有资本经营预算要达到以下目的：一是加强对国有资本的整体规划和调控，进一步规范国有资本管理、监督、营运主体之间的关系，实现国有资本收益的最大化；二是进一步明确和落实国有资本出资人的收益权，完善收益分配的管理程序，维护国有资本出资者的合法权益；三是强化国有资本营运的过程监控，反映国有资本经营过程、结果以及经营效率的财务信息，加强国有资本经营收益的管理，提高资本营运质量；四是形成一套既符合国有资本管理需要，又能体现国有资本运营机构内部规范化运作的制度及程序。

2. 国有资本经营预算的编制主体、审批程序、层次。根据政府预算的统一、完整原则，国有资本经营预算的编制、审批与执行不应脱离国家财政预算部门之外，作为政府复式预算的重要组成部分，其编制主体仍应为国家财政部门，并纳入各级政府财政预算管理，同财政公共预算一并报请本级人民代表大会批准后执行。国有资本经营预算采取“统一领导、分级管理”的管理体制。国家统一制定国有资本经营预算的方针政策；统一规定预算收入和支出项目；统一规范预算的有关规章制度等。各预算编制与执行部门在总预算范围内安排本

级国有资本经营预算。国有资本经营预算的管理，既要体现政府预算的完整和统一，又要保证不同预算的相对独立性，能够满足各类不同性质支出的需要。在具体的编制程序方面，我认为，国家财政部应代表中央人民政府（国务院），委托授权国务院国有资产监督管理委员会作为国有资本经营预算的实际主体，负责编制中央国有资本经营预算草案，上报国家财政部审核，国家财政部连同公共预算汇编成政府总预算呈报全国人民代表大会批准。地方各级人民政府的国有资本经营预算由地方人民政府财政厅（局）代表地方人民政府，委托授权地方国有资产监管部门编制并报地方人民政府财政厅（局），由财政厅（局）连同公共预算汇编成各地方人民政府预算呈报各级人民代表大会批准执行。国有资产运营机构或权属企业是基层国有资本经营预算的编制主体，负责制定本级次的预算并上报国有资产监管部门，组织预算收入的收缴和支出的管理，完成预算目标。经过审批的预算由本级国有资产管理部组织执行，并下达给下一级单位具体实施。国有资本决算按有关规定和程序编报，汇入同级政府决算，报同级人民代表大会批准。国有资本总决算汇入政府总决算，呈报全国人民代表大会批准。

3. 国有资本经营预算编制原则。编制国有资本经营预算应按照“量入为出、收支平衡、分级编制、保值增值”的原则进行。具体来说有以下几点：一是遵照国家经济发展目标、战略及政府政策法规。国有资本经营预

算是政府经济活动的重要反映，预算指标必须与国民经济和社会发展的指标体系相适应相衔接，综合测算和确定年度国有资本经营预算的收支规模和结构，同时也要充分考虑政府当年重大的经济政策、法规的调整，保证在基本法律框架内体现国家对国有经济和宏观经济的政策意图。二是分级编制。十六大报告指出：在坚持国家所有的前提下，中央和地方人民政府分别代表国家履行出资人职责，充分发挥中央和地方两个积极性。因此，在国有资本经营预算的编制上，也应采取由中央和地方人民政府分别编制中央和地方国有资本经营预算的做法。三是量入为出，收支平衡。国有资本经营预算支出要以国有资本经营预算收入的多少来确定，即根据一定时期内公共预算有多少结余，国有企业税后利润有多少能够上缴的预算收入情况，科学合理地安排国有资本经营预算支出。如果国有资本经营预算支出超过了相应的预算收入，实际上是超额使用国有资本的经营收入，使下一预算年度的国有资本经营预算目标难以完成。四是保证重点、兼顾一般。编制国有资本经营预算支出，应对关系国计民生的重点项目、主导产业的投资优先安排，突出重点。五是保值增值，实现赢利。国有资本经营预算应追求宏观经济效益，发挥在国民经济发展的乘数效应，引导、带动社会资本，并实现自身的保值增值。

（作者为厦门大学教授，博士生导师，博士后联系导师）

## \* 短讯 \*

# 中央财政将通过贴息方式带动社会投资

日前，财政部公布了《中央预算内固定资产投资贴息资金财政财务管理暂行办法》。今后，中央财政将通过贴息方式，带动和引导社会投资，用于需要政府鼓励和引导社会投资的竞争性、经营性项目。

根据规定，该项贴息资金是指由中央预算内固定资产投资（含国债项目资金）安排的，用于符合条件、使用了中长期银行贷款的固定资产投资项目贴息的资金。贴息资金主要适用于公共基础设施项目、保护和改善生态环境项目、促进欠发达地区的经济和社会发展项目、推进科技进步和高新技术产业项目、符合国家有关规定的其他项目。

办法规定，贴息资金贴补率不得超过当期银行中长期贷款利率。贴息资金总额根据符合贴息条件

的项目银行贷款总额、当年贴补率和贴息年限计算确定，不得超过项目建设期实际支付的银行中长期贷款利息总额。贴息资金可根据项目建设实施进度和贷款的实际发生额一次或分次安排。

有下列情形之一的，财政部门要责令其限期整改，逾期不改正的，要核减、停止拨付或收回贴息资金：提供虚假情况，骗取贴息资金的；转移、侵占或者挪用贴息资金的；银行贷款为流动资金贷款的；擅自改变主要建设内容和建设标准，存在超概算、超规模、超标准等情况的；项目单位违法违规受到举报的；其他违反国家法律法规和本办法规定的行为。

（本刊通讯员）