

建立国有资本收益管理制度的

思考

○ 赖永添 郑庆华

国有资本收益是国家以资产所有者的身份从企业取得的收益，属于财政的一种非税收入，主要包括企业分配的税后利润和企业国有产权转让收益。按照现行的企业利润分配体制，国有企业不需向国家上交利润，国有产权转让收益往往一事一议地决定，缺乏有效的管理法规。随着国有企业改革和国有经济结构调整战略的实施，以及财政预算改革的深入，迫切需要改革现行的国有企业利润分配体制，建立国有资本收益管理制度，把国有资本收益纳入预算管理，集中必要财力，对国有资本经营支出严格实行预算约束。

建立国有资本收益管理制度的可行性

(一)理论有依据。在市场经济中，资源配置的公平性体现在资本成本上，企业取得资本必须支付成本，公平对待所有的出资人。政府投资以后，如果国有企业不上缴利润，其资本成本为零，非国有企业就会处于劣势地位，不能与之公平竞争，从而使非国有资本出资人受到伤害。如果投资主体多元化的企业在红利分配时，不需要支付国有资本分享的红利，就不能贯彻“同股同利”的公平原则，从而损害国有权

益。在资本配置上的不公平，必然导致国有资本使用中不讲求“效率”的弊端，企业以及持有国有资本的各种机构对国有资本存在扩张占有的倾向，在低效率的领域缺乏退出来的动力，在高效率的领域缺乏流动的压力，不能尽快实行优胜劣汰，不利于创造国有企业转换经营机制的环境。国有资本属于全民所有的财产，也是前辈老职工劳动积累的成果，将其增量部分和变现部分收归财政统筹安排，用于必要的社会保障性支出和国有资本再投资，可以有效改变全民所有的财产由少数人控制、现有新职工坐享其成的不合理状况。因此，将国有资本收益纳入财政预算，按照“收支两条线”原则管理，是市场经济下贯彻“公平原则”的必然要求，对于创造企业公平竞争的市场环境，完善与社会主义市场经济相适应的企业基本经济制度，提高国有资本整体竞争力，具有积极的作用。

(二)法律有规定。在市场经济条件下，各级财政部门依法行政，就是要依法理财。按照《预算法》规定，预算收入包括税收收入与非税收入，必须完整纳入预算，应收尽收。国有资本收益是非税收入的一项重要组成内容，应纳入国家财政预算管理，同时贯彻政府宏观调控的政策，依照法定程序编制国有资本经

营预算，经过人大批准，接受人大监督。这样，在国有资本运营中，可以避免国有资本收益管理中产生“坐支”行为，确保财政资金按照透明度要求和法律规范运行。

(三)政策有要求。在国有经济结构调整和国有企业改革中，稳定与发展是各级政府的两大要务。一方面，分流安置富余人员，实现下岗职工再就业，解决困难企业职工基本生活，提供离退休人员的社会保障，需要各级财政多方筹措资金。另一方面，促进企业技术创新和高新技术产业化，实施西部大开发和“走出去”的战略，振兴东北等老工业基地，增强国有经济的控制力，需要大量的财政资金。从长远看，增强政府的财政调控手段，发行国债恐怕不是唯一的途径，而把国有资本收益纳入财政管理，可以建立、健全长期有效发挥宏观调控作用的财政机制。对于确保社会稳定与企业发展两大要务，实现国有经济结构调整和国有企业改革的战略方针，具有重要意义。

(四)现实上可行。我国从1994年1月1日起，对1993年以前注册的多数国有全资老企业实行税后利润不上交的办法，有利于国有企业资本积累，增强技术改造和产业升级的自我发展能力。经过十几年的改革，特别是1998年实行企业与党政

机关、军警系统脱钩以来，多数老企业已经改组、改制，按照投资主体多元化要求改造为新的企业。据资料反映，从1997年-2003年，全国国有及国有控股企业从25.4万户减少为14.6万户，平均每年减少1.8万户。90年代国务院确定的514户国有及国有控股重点企业中，已有430户进行了公司制改革，占83.7%。因此，从现实情况看，国有全资老企业实行税后利润不上交的政策，已经完成阶段性目标。在国有全资老企业多数已经改革的情况下，由财政收取国有资本收益是可行的。

国有资本收益上缴比例的确定

建立国有资本收益管理制度，主要难题在于如何确定国有企业税后利润上交水平。从1999年-2003年，全国国有及国有控股企业所有者权益从5.38万亿元增长到7.10万亿元，平均每年增长7.1%，并表现出几个特点：大型企业增长高于中

小型企业；中央企业增长快于地方企业；东部沿海地区企业增长高于中西部地区企业；投资主体多元化企业增长高于纯国有企业。国家收缴的国有资本收益，实际上将主要由盈利能力较强的中央企业、国有控股的大型企业和东部沿海地区企业承担。鉴于以上情况，可以采取以下办法确定国有企业税后利润的上交水平：

(一)按照1982年开征15%国家能源交通重点建设基金的水平确定。如果按照15%上缴利润，从2003年度全国国有企业实现利润情况看，可上缴利润大约300亿元，相当于提取法定盈余公积金的68.46%，国有资本增长幅度将减为6.32%，少增长0.45个百分点，企业在总体上是可承受的。由于不同地区、不同行业存在差异，按照国有资产分级行使所有权的体制，可允许各地适当浮动。

(二)按照企业注册的国有资本的一定比例核定。资本具有追求增值与投资回报的特性，按照出资比例

核定利润上交水平，既可以消除行业、企业的差别，避免“鞭打快牛”的弊端，又符合资本流动和逐利的特性，适应市场经济的要求。

(三)按照国有企业扣除法定提留后的余额核定。企业实现的净利润全部归出资人所有。但是，为了维护企业再生产，法律、行政法规规定了企业法定提留的项目和比例。企业税后可供分配利润的分配，股份制企业由股东大会决定，国有企业由国家财政决定，充分体现了出资人的权利，也符合法律规范。

由于国有资本分布广泛，地区之间、行业之间、企业之间差别很大，制定统一的比例不大现实。上述第三种办法可以充分体现国家的资本权益要求以及财政在经济结构调整中的调控功能，因而是比较科学、合理的确定国有企业税后利润分配体制的办法。

(作者单位：财政部企业司 北京化工大学)

* 短讯 *

邹平县构建行政事业单位 固定资产双重核算机制

今年以来，山东省邹平县财政局积极探索国有资产管理的新路子，在县直行政事业单位中实行了固定资产由机关核算中心与国资管理办公室双重核算的长效管理机制，大大规范了固定资产的有序核算。

长期以来，行政事业单位的资产管理，大部分单位核算不及时，或有的单位长期不记固定资产明细账，使财与物脱节，反映的单位资产不实，“家底”不清，不能真实反映单位的资产价值及其使用状况。鉴于以上情况，该局从今年4月份在全县开展了行政事业单位的清产核资工作，进一步地核对了单位的资产占有及使用情况，并以此为契机，建立起了各单位的固定资产明细账，实现了固定资产由国资部门直接管理的新模式。在此基础上，形成了机关核算中心核算单位资产的总分类账，国资管理部门核算单位资产的明细分类账的格局。这一机制的建立，使县直行政事业单位的资产，在发生增加或减少时，都要经过国资管理部门审核、批复后，单位才能增加或减少固定资产明细账，同时，机关核算中心按照批复记入单位的资产账，改变了单位不按时记固定资产账的状况。

截至目前，县直78户行政事业单位的固定资产明细已纳入该局国资管理部门进行动态管理，时时反映单位固定资产的变化情况，为管好单位的固定资产奠定了基础。

(赵方成)