

谈谈国有资本金预算

○ 柯永果

一、国有资本金预算的由来

国有资本金预算是政府复式预算的重要组成部分,是国家以所有者身份将其拥有或者支配的货币资金用于资本性投入的收支计划,是国有资本所有权管理的基本手段,也是实现政府调控目标和国有资本有效营运的重要措施。

建立国有资本金预算是适应我国经济体制改革深化和政府职能转变的必然要求。建国以来,我国的国家预算一直采取单式的编制方法,其预算结构比较简单,编制方法也比较简便。财政部于1991年开始制定复式预算方案,是由“经常性预算”和“建设性预算”构成的两式预算,经国务院和全国人大常委会批准,从1992年开始,中央预算和部分省级预算按照复式预算的形式进行了试编。1993年党的十四届三中全会提出了由“公共预算”、“国有资产经营预算”和“社会保障预算”等特别预算构成的三式预算或多式预算。1995年《中华人民共和国预算法》开始实施,复式预算已取得法律地位,预算法明确规定:“中央预算和地方各级政府预算按照复式预算编制。”1998年在国务院批准的财政部“三定”方案中明确将国有资本金管理职能纳入财政职能,并正式提出要改进预算制度、强化预算约束,逐步建立起政府公共预算、国有资本金预算和社会保障预算制度。

二、国有资本金预算的职能

(一)实现政府双重职能分开,使国有资本所有者职能落到实处。国有企业自主权难以落实、国有资本结构不合理一直是整体搞活国有经济的症结所在。国有资本金预算实质上是国有资本的宏观经营活动,可以较好地以资本为纽带,理顺出资关系,调整资本结构,实现国有资本的宏观经济效益。

(二)科学反映政府的财政收支,维护政府预算的完整性。社会主义国家政府具有多种职能,不同性质的职能要靠对应的财政收支来支撑。社会行政管理职能需要国家预算来支撑;经济建设职能则需要资本金预算来支撑。不同的性质职能分别编制不同性质的预算,有利于分析政府行使各项职能情况和财政支出效果,便于发现问题,改革管理。

(三)有利于增强政府对宏观经济的调控能力。国有资本金的形成、政府集中到使用过程也即预算实施过程,是内在于市场机制的储蓄与投资活动,直接参与整个市场总供需的均衡。当经济不景气,需要进行反周期调节时,就应当加大国有资本金预算支出,反之亦然。去年,在东南亚金融危机、我国经济增长不力的情况下,国务院果断采取增发1000亿国债(其中转贷地方500亿元),用于增加水利、环保、农业等投资,以扩大内需,刺激经济增长,就是运

用国有资本金预算手段增强政府调控能力的典型例子。

(四)有利于加强对政府预算的监督。在单式预算的情况下,不同性质的财政收支混在一块,当预算赤字时,很难直观发现是政府公共预算入不敷出,还是国有资本宏观营运发生亏损。有了国有资本金预算,就能详细了解资本金的分产业、分项目投资情况,便于对政府预算进行有效监督。

三、国有资本金预算的基本内容

(一)调整现行复式预算,确立国有资本金预算的主体部分。基本的设想是将现行复式预算制度的经常性预算中的生产性基本建设支出剔除后,与建设性预算中的非盈利性投资这两部分放在一起,共同形成政府公共支出预算。在此基础上,按照非此即彼原则,将经常性预算和建设性预算中其余的部分统统划入国有资本金预算范围,即成为国有资本金预算的主体部分。包括三部分:国有资本(包括由政府支配的、具有资本性质的各种收费、基金)、资本化的国有资源及政府投融资。现行复式预算中的具体收支科目应作一些调整,对具体科目反复过滤,将不同预算中错位的科目矫正。

(二)结合国有资本的营运特征,建立国有资本金预算的辅助系统。由于国有资本的宏观营运是一个更大风险和收益相结合的过程,因此,必须建立



一套确保国有资本健康、有效宏观运营的辅助系统。

1. 风险控制体系。(1) 建立国有资本投入方向检核体系。国有资本金预算的各级编制、执行部门及有关政府经济管理部门及时检查、核实国有资本的投入是否符合有关产业政策、是否科学合理等,从投入的源头把关。(2) 建立权责明确的投融资决策分级管理体系。(3) 健全由专业部门审计、社会中介审计等多层次的审计网络,加强经营管理审计与经济效益审计相结合。

2. 国有资本金预算的信息分析体系。(1) 建立国有资本金的统计分析体系。加强对国有资本的区域分布、行业结构、资产构成、营运效益等有关数据的收集、汇总和分析,为国有资本金预算的科学编制和实施提供可靠、有效的基础数据。(2) 建立国有资本金的绩效评价体系。对国有资本营运企业一定时期的成果进行客观、公正的综合评价,逐步完善和拓展企业信用等级评判制度。

3. 国有资本金预算的保障体系。主要指建立国有资本金预算、决算报告制度及对资本金预算执行情况的考核奖惩和评判制度。

(三) 国有资本金预算的主要收支项目。国有资本金的预算收入应该是政府以所有者身份取得或支配的一切经营性、增值性收入,主要包括国有企

业税后利润的社会平均利润集中部分、非国有企业中的国有股股东收益,提供未来收益的各种基金及负债经营的各种债务收入等等;国有资本金的预算支出主要以国有经济为对象,依据国家的产业政策进行盈利性投资,并尽量避免减少对非国有资本投资的挤出效应。具体说来,其主要的内容是:

1. 收入部分。(1) 国有资本金经营收益:指国有资本存量运营所产生的增值,它包括转让其持有的部分国有产权(含股权)取得的转让收入;(2) 公共预算的资本性支出:指公共预算安排的将形成经营性资产的支出;(3) 资本性融资收入:指用于国有资本性投入的直接或间接融资收入,主要包括国家基本建设基金、国内外债务收入和财政信用资金;(4) 各部门投入资本运营的基金收入:指各部门的基金,无论过去与财政预算的关系如何,即无论过去是在预算中实收实支、列收列支,还是部门自收自支的基金,均纳入国有资本金预算统一管理。(5) 历年预算结余收入:指历年累计尚未用于资本性投入的结余部分;(6) 其它收入:指可用于国有资本性投入的其它资金来源,它包括现行税系中具有非国民待遇性质的税收收入转化为国有资本金预算收入的部分,非税法规定的税收优惠形成的资金收入,以及捐赠资产等等收入。

2. 支出部分。(1) 资本投入:指用

于股份有限公司增资配股、增购股份、非股份制企业国家资本追加投入、新企业开办、新项目投入的国有资本金支出;(2) 专项债务的还本付息支出和直接融资的分红派息支出:指专项债券或借款的本金及利息支出和以股权形式融资的分红派息支出;(3) 激励等专项基金支出:指国有资本金管理过程中发生的有关费用支出,包括为激励国有产权代表而设立的有关奖励基金、国有产权代表的工薪支出等;(4) 总预备费:指按照当年国有资本金预算支出的一定比例设置的用于当年预算执行中难以预见的特殊开支;(5) 预算周转金:指从预算结余中提取适当比例,用于调剂预算年度内阶段性收支差额的部分;(6) 其它支出。

(四) 国有资本金预算的平衡。严格地讲,政府复式预算只有政府公共预算和国有资本金预算两部分。社会保障预算只能算是政府公共预算的一种特殊情况、一种专项预算。前者依托于政治权力,后者依托于财产权力。两种预算的原则性界限在于非经营性领域与经营性领域之分、公共事业投资与开发性投资之分。就某些具体项目而言,则取决于政策规定,因为这些项目很难明确地说是属于哪种预算,而且随着技术等因素的变化,上述两种预算的界限也是可以变化的。比如,由于收费技术的改善,公路项目就可以走向市场,成为经营性项目。

从两种预算的资金往来分析,国有资本金预算安排的资金或预算结余不应用于政府公共预算,套用一句话,就是不能将“建设”的钱用于“吃饭”;但反过来,公共预算的结余应该转入国有资本金预算(公共预算的赤字只能通过精简机构、压缩开支来弥补)。一方面是结余资金避免闲置、用于增值的需要,另一方面是与国有资本投资的开发性原则相联系的,从某种意义上讲,是对国有资本投资外溢性的一种补偿。

政府公共预算由于其收入的税收主体性和支出的非经营性等原因,政府

公共预算必须坚持年度平衡、留有结余原则。但就国有资本金预算而言,它实质上是一种国有资本的宏观营运决策行为,因此,国有资本金预算在奉行年度平衡原则的同时,不排除赤字安排的合理性,也就是国有资本可以负债经营。这种负债经营行为有时可以体现某种明确的政府意图,比如当前实行的积极财政政策,实际上是更大规模国有资本负债经营,目的是在特殊的背景下,拉动国内需求,刺激国民经济增长。但另一方面,同企业和个人经营者举债的最大制约是债务的偿还能力一样,国有资本的举债经营也要充分考虑其偿债能力,而且由于国有资本投资的特点,国有资本投资大多工期长、风险大、回收慢,这些也极大制约了国有资本发债经营能力。因此,国有资本金预算的赤字规模要严格把握,做到举债有度、用债有方、偿债有信。

四、国有资本金预算的组织管理

(一)国有资本金预算的级次。《预算法》规定“国家实行一级政府一级预算”,总共有五级预算。这对整个预算体系而言,当然是正确的。但就国有资本金预算来讲,我个人认为没有必要也分成五级。一方面,国有资本管理要体现“国家统一所有、政府分级监管、企业自主经营”原则,国有资本应当分级管理,也有利于调动地方政府积极性。另一方面我国国有资本的分布很不均衡,主要集中于地级以上行政区域,越往下,国有资本数量越少。这个角度看,国有资本金预算级次三级或者四级就可以了。而且“就高不就低”,这样并不妨碍地方预算和中央预算的汇总。

(二)国有资本金预算的预算年度。《预算法》规定,政府预算实行年度制,预算年度为公历1月1日至12月31日。但就国有资本金预算而言,由于国有资本项目投资、营运等常常是跨年度的,逐年编制可能出现收支不完整、不充分现象,可否考虑预算周期制,更能反映营运效果。预算年度制能够更好

反映投资的进度等(一些具体项目只可能是列收列支形式),为综合考虑眼前利益与长远利益相结合,我们倾向于分别编制以会计年度的单位的短期预算和三、五年为单位的长期预算。

(三)成立预算委员会。由于国有资本金预算的专业性、综合性、时效性很强,预算的调整要求更加灵活,政策预算外资金进行清理、规范,将性质上



可以纳入预算的资金纳入政府预算。对分散在各部门的各种建设基金要逐步纳入预算,统一安排。其次理顺国家与国有企业的分配关系,完善“税利分流”,实行税、利分别进入不同预算。

(二)改革投资管理体制。核心任务是社会公益性投资与开发、经营性投资相分离,前者纳入政府公共预算,后者纳入国有资本金预算。相应地弱化或者取消基本建设基金制,投资政策由财政部门会同相关综合经济管理部门,根据国民经济和社会发展规划、国家产业政策、技术状况等因素制定。适应企业无主管以后的形势,各项投资主要由财政等综合经济管理部门来直接管理,一些专业性较强的投资可委托有关专业部门或者机构来管理。

(三)国有企业成为真正市场主体。国有企业按照“四自”要求和目标,成为真正的市场主体,是建立国有资本金预

风险也大。为提高预算决策的科学性,我们初步倾向于设立一个跨部门的委员会,作为一个决策咨询机构。

五、国有资本金预算的主要外部环境

(一)整顿分配秩序,使政府预算能够反映政府的经济行为。首先是要对算的关键性外部条件。国有企业的生

产经营性负担要与社会性负担相分离,后者剥离后推向市场。今后国家对国有企业的亏损补贴应视为增加国有资本金,全部列入国有资本金预算,并由原来的收入退库(冲减收入)改为列支。国有企业的挖潜改造等项投资由企业自我负责,国家也可以以参股、增股、资本金投入等方式加以解决。

(四)改革国债管理办法。国家债务的种类和结构应根据国家投资项目的种类和建设周期的需要来设计,国家应该保证国家债务在发行中的优先权。债务收入要按照投资项目和有偿的原则安排支出,国家债务还本付息应由债务支出完成的项目归还国家的借款本金收入来解决。实行由国家转贷的,应按照谁使用债务谁负责归还债务本息的原则办理。

(作者单位:财政部国有资本金基础管理司)