国有资本经营预算制的发展与实践思考

高 严(博士)

(广西财经学院 南宁 530003)

【摘要】本文根据国有资本经营预算理论结合经济体制改革实践,介绍了我国国有资本经营预算的发展过程,并提出了建立和完善国有资本经营预算制度需要解决的主要问题及解决措施。

【关键词】国有资本 经营预算 公共财政预算 政资分离理论 国家财务论 委托代理理论

国有资本经营预算是近年来理论界提及较多的一个范畴。它是伴随着我国经济体制改革的进一步深化,结合逐步推进社会主义政治体制改革的形势,所推出的一项旨在加强国有资本管理、确保国有资本保值增值、优化产业布局和产业结构,同时有利于完善财政复式预算体系的重要举措。了解国有资本经营预算制度产生的现实条件、分析其产生的客观必然性,深刻领会资本经营预算制度的理论基础,厘清当前条件下施行国有资本经营预算需要解决的主要问题,继而推动国有资本经营预算的建立与完善,具有重要的理论和现实意义。

一、国有资本经营预算制度的产生与发展

在国有资本的管理过程中,政府的职能是管理社会事务和管理国有资本。前者集中体现行政角色,后者集中体现经济角色。因此,在国有资本的管理上应当区分两个角色、采用不同的方式。但是长期以来我们并没有对国有资本经营收支单独列示预算和进行分类管理,而是采用将它与经常性预算收支混合在一起的做法。这种做法既不能很好地发挥公共预算社会管理的作用,也没有建立独立于公共预算之外的国有资本经营预算。随着经济体制改革的推进,尤其是在国有资本的所有权与经营权分离之后,作为国有资本的出资人,政府必须建立独立于公共预算之外的国有资本经营预算,以全面掌握经营性国有资本的收入、支出、资产和负债情况,确保国有资本保值增值和进行再投资。

我国的国有资本经营预算是与复式预算、建设性预算、国有资产预算、国有资本金预算等范畴紧密联系在一起的。早在1986年部分人大代表就提出议案,建议实行复式预算,将政府单一预算划分为经常性预算和建设性预算两部分,两年后财政部就拟定了实行复式预算的初步方案并报送国务院。1989年全国人大常委会正式提出实施复式预算的意见,两年后财政部又拟定出修订的复式预算方案报送国务院。嗣后国务院颁布《国家预算管理条例》,规定从1992年起国家预算按复式预算编制。1993年中共十四届三中全会《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出,要“改进和规范复式预算制度,建立政府公共预算和国有资产经营预算,并可根据需要建立社会保障预算和其他预算”,首次明确提出国有资产经营预算。

其后全国人大八届二次会议通过并于1995年实施的《预算法》明确规定,中央预算和各级政府预算按照复式预算编制。在此基础上由国务院于1995年发布的《预算法实施条例》也详细规定,各级政府预算按照复式预算编制,分为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算。这标志着复式预算正式确立了法律地位。但由于当时国家对国有企业实行了暂停上缴税后利润的政策,使建立国有资本经营预算失去了政策基础和收入来源,国家预算仍实行单式预算的编制方法,国有资本经营预算处于有名无实的尴尬境地。

在原国家国有资产管理局于1998年并入财政部后,财政部提出了新“三定”方案,指出要改进预算制度、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。

2003年5月国务院发布《企业国有资产监督管理暂行条例》,明确了国有资产监督管理机构的职责和地位,即“代表国务院履行出资人职责、负责监督管理企业国有资产的直属特设机构”。这客观上也使得国有资本经营预算水到渠成。当年10月,十六届三中全会《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》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,首次明确提出国有资本经营预算制度。2004年3月国务院的政府工作报告再次强调,抓紧完善国有资产监督管理相关法规和实施办法,研究建立国有资本经营预算制度和企业经营业绩考核体系,进一步落实国有资产经营责任。2007年3月温家宝总理在政府工作报告中再次强调,从当年起要开始编制中央企业的国有资本经营预算。

2007年9月8日,国务院正式发布了《关于试行国有资本经营预算的意见》;11月20日,财政部发布《中央企业国有资本经营预算编报试行办法》;12月11日,经国务院批准,财政部会同国资委发布《中央企业国有资本收益收取管理办法》。上述文件及有关配套管理办法的相继出台,标志着我国国有资本经营预算制度基本框架的初步建立。

二、国有资本经营预算的理论基础

1. 政资分离理论。作为行政管理者的政府,要对包括领

土完整、环境保护、税收征管、社会保障、安全秩序、公共福利等社会事务行使充分的管辖权，其前提取决于国家机器的性质，其依据是法律制度。在这种管辖的对象中，既包括非国有企业，也包括国有企业。但是这种管辖是行使社会事务管辖权并承担维护公共事务正常运转责任的过程，所有被管辖的对象在法律面前都是平等的。

而与此同时，政府也是国有企业或国有控股企业的出资者。国有资本是资本，它就具有资本最重要的一般属性即增值性，这就要求必须按照经济规律由出资人对其实施管理，保证满足其保值增值的根本要求。而且，我国是以公有制为基础的社会主义国家，而国有资本毕竟不同于与此对应的其他社会资本，它承载着实现政府目的的任务，因此国有资本的增值性必定受到政府目的的制约。国有资本财政最本质的特征在于通过国有资本的战略性配置，优化经济结构，取得宏观经济效益；确保国有经济质量和控制力，保障宏观经济健康运行。

2. 国家财务论。本质上财务是一种本金的投放与收益获取的活动，国家财务是国家作为资本的所有者，对国有资本生产经营单位所进行的本金投入与取得收益的经济活动及其所形成的经济关系。国家财务有其独立存在的客观性，它是社会主义市场经济的要求，是国家双重身份（社会公共事务管理者和国有资产所有者）和“两权分离”（所有权和经营权相分离）的产物。它是以所有权为依据的资本所有者与受托者之间的产权关系和分配关系；其资金运动包括本金投入和收益分配两个方面，沿着筹资——投资——投资收益与分配——再筹资的轨迹运动，有着补偿性和增值性的特点。另外，其支出是以提高国有资本的经济效益为目的的。

3. 委托代理理论。随着国有企业的改组和改制，国有资本的所有权和经营权实现了分离，政府与国有资本经营者之间就形成了一种委托代理关系。基于客观存在的信息不对称现象，代理人就有可能损害委托人权益，产生逆向选择和道德风险。而为了预防这一后果的发生，就必须建立有效的约束和激励机制。据统计，截至 2006 年年底，国有企业（不含金融企业）的资产总额达 27.73 万亿元，国有净资产总额 9.80 万亿元，年度实现的税后利润 6 252 亿元。如此大规模的存量调整及增量收入，若无有效的控制和引导，其投资和消费会对经济社会产生巨大影响。在此情况下，以建立国有资本经营预算为手段，对国有资本经营活动进行统筹规划，对国有资本经营者的业绩进行考核和评价，实现约束和激励机制的有效运行，从而最大限度地减少逆向选择和道德风险，确保国有资本的保值增值，就非常必要。

三、推进国有资本经营预算需要解决的主要问题

应当说，国有资本经营预算是我国的一个独有范畴，国外学术界提出并经过长期研究的资本预算概念与此不同，因而国外的理论与实践并不具有借鉴意义。而建立和完善我国国有资本经营预算，涉及的面很广、内容较多、新问题层出不穷，需要我们以“摸着石头过河”的精神开拓创新。从当前情况来看，推进国有资本经营预算迫切需要解决的问题主要有：

1. 明确国有资本经营预算编制主体。目前学术界对于国有资本经营预算编制主体有两种意见：一是根据现行《预算法》的要求提出的以财政部门作为编制主体；二是国有资本预算体现的是国家作为国有资本所有者的身份，为利于政资分开，应由政府部门与国有资产管理部门分别编制公共预算与国有资本预算，以分别向人民代表大会汇报。

国有资本经营预算以国有资本的宏观运营为目标，反映国家作为资本所有者代表与国有资本经营者之间的收益分配关系和再投资关系，是对国家在一个财政年度内国有资本经营性收支活动的反映。编制资本经营预算既是完善国有资本绩效考核的必要基础，也是强化对国有企业约束和激励的有效方式。所以，以后一种意见即由国资委作为国有资本经营预算编制主体较为合理。此外，在国有资本经营预算的编制级次上，应由中央和地方国资委分别编制中央和地方预算，两级预算的内容相同，但中央预算要包括地方预算，以便全国人大了解全国国有资本的整体运营情况，并通过预算的形式控制整个国有资本的运营，达到调控国有经济的目的。

2. 协调国有资本经营预算与公共财政预算。公共预算和国有资本经营预算之间既有分工又有衔接。在这里我们必须厘清两个方面的问题：第一个方面，根据《预算法》的相关规定，我国政府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。也就是说，国有资本经营预算是政府公共预算的有机组成部分之一。国有资本经营预算是一种典型的政府性收支，必须要纳入政府预算体系进行统一管理，在保持政府预算完整及统一的同时，实行高效、合理、规范的利益再分配。第二个方面，国有资本经营预算的范围可按中央政府和地方政府事权的划分分级编制。它是一种预算收支数值可能浮动的激励性约束，主要是既刺激国有资本运营的各种机构努力实现预算目标，又约束其运营过程中各种人为偏离目标的因素。它是与其他预算体系相互保持衔接同时独立于政府复式预算中其他预算而存在的独立体系。

3. 进一步完善相关法律法规。从目前建立和完善国有资本经营预算制度的角度来说，1994 年颁布实施的《预算法》中关于预算编制、审批、调整和监督的规定，在时隔十多年之后回头看来，有些条款已经明显不能适应形势的变化和改革的要求了。我们应与时俱进，根据实际需要尽快修改现行的《预算法》，为建立和完善国有资本经营预算制度，使政府预算体系更加规范、透明，奠定坚实的法律依据。与此同时也要对预算编制的时间、内容和程序作出更为科学的规定，使其更具可操作性。此外，新近颁布实施的《国有资产法》中的相关内容，也是为了配合国有资本经营预算制度的建立和完善而制定的，应当在深入学习领会的基础上，将其贯彻到实际工作中。

主要参考文献

1. 邓子基.略论国有资本经营预算.地方财政研究，2006;1

2. 陈柱兵，申明.国有资本经营预算的历史沿革、内涵及意义.经济研究参考，2008;48

3. 焦建国.论国有资本经营预算制度.经济与管理研究，2008;11