

# 国有资本经营预算支出绩效评价研究

张婷<sup>1</sup> 孔玉生<sup>1</sup> 宋文阁<sup>2</sup>

(1. 江苏大学财经学院 江苏镇江 212013 2. 江苏省国资委 南京 210024)

**【摘要】** 国有资本经营预算是国有资产所有者履行所有者职能,实现国有资产保值增值的重要政策工具。本文从国有资本经营预算支出的内容出发,从配置绩效、耗用绩效和社会绩效三个方面来构建国有资本经营预算支出绩效评价的指标体系。

**【关键词】** 国有资本经营预算 配置绩效 耗用绩效 社会绩效

长期以来,我国对国有资本经营收支没有单独编列预算和进行单独管理,而是与经常性预算收支一起混收、混用、混管,这种处理方式不但无法体现政府作为社会管理者与国有资产所有者的职能,也无法反映两类收支活动的运行特征,而且不利于其绩效评价。目前,我国构建的应是国有资本经营预算而不是国有资产预算,因为国有资本和国有资产两个概念的内涵和外延有很大的区别。从理论上讲,根据公共品理论可以把国有资产分为公共性国有资产和经营性国有资产,并且可以据此把公共性国有资产纳入政府公共预算,把经营性国有资产纳入国有资本经营预算。我国各级国资委作为出资人代表管理的主要是经营性国有资产,其目的是盈利而不具公益性。而公共性国有资产由财政部门管理,土地与其他资源性国有资产归各主管部门管理。因此,国有资本经营预算是指政府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。

2007年出台的《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》(以下简称《意见》)指出,国有资本经营预算的支出主要包括:根据产业发展规划、国有经济布局和结构调整、国有企业发展要求,以及国家战略、安全等需要,安排的资本性支出;用于弥补国有企业改革成本等方面的费用性支出。必要时,可部分用于社会保障等项支出。

## 一、国有资本经营预算支出绩效评价指标体系设计原则

国有资本经营预算支出的内涵非常丰富,用少量指标来衡量和体现如此丰富的内涵,就面临着有限与无限、量与质的逻辑矛盾问题。再多的指标也是有限的,而国有资本经营预算支出的内涵是无限丰富的;指标多是量的概念,而国有资本经营预算支出则是量和质的综合。因此,在确定国有资本经营预算支出绩效评价指标时应遵循以下一些基本原则。

1. 科学性原则。评价指标体系的设计建立在客观数据和科学评价的基础上,评价指标的选择围绕国有资本经营预算支出绩效的本质,涵盖反映国有资本经营预算支出绩效的重要因素。

2. 系统性原则。国有资本经营预算支出是一个系统,其

绩效评价指标体系也应具有系统性。

3. 可操作性原则。评价指标体系的可操作性和指标的可度量性是建立评价指标体系的一个基本原则,否则评价指标体系将缺乏实际意义。因此评价指标的设计要求概念清晰、定义明确,方便采集数据与搜集情况,要考虑现行科技水平,并且有利于绩效的提高。

4. 可比性原则。评价指标体系中同一层次的指标应该满足可比性原则,即具有相同的计量范围、计量口径和计量方法,评价指标取值应采用相对值,尽量不采用绝对值。

5. 定性与定量指标相结合的原则。评价指标体系的设计应当满足定性与定量指标相结合的原则,只有通过量化才能较为准确地反映问题的本质。对于缺乏统计数据的定性评价指标,可采用评分法,利用专家意见近似实现其量化。

## 二、国有资本经营预算支出绩效评价指标体系的构建

国有资本经营预算支出的内容主要是根据我国目前深化国企改革的目标来确定的。因此,国有资本经营预算支出绩效评价指标体系的构建也要围绕这一目标来进行。本文从国有资本经营预算支出的内容出发,从配置绩效、耗用绩效和社会绩效三个方面来构建国有资本经营预算支出绩效评价指标体系。

### (一)配置绩效评价

从整体上看,我国国有经济分布仍然过宽,产业布局和企业组织结构不尽合理,一些企业主业不够突出,核心竞争力不强。分析国有资本的配置效率,必须从国有经济的运行状况出发,我们主要通过以下三个方面来构建评价指标:

1. 国有资本总体获利能力状况。

(1) 国有资本保值增值率=扣除客观因素影响后的期末国有资本÷期初国有资本×100%。

国有资本保值增值率的计算按照《企业国有资本保值增值结果确认暂行办法》的规定进行,客观因素包括客观增加因素和客观减少因素。

(2) 国有及国有控股企业平均净资产收益率=本年国有及国有控股企业平均净利润÷本年国有及国有控股企业平均

净资产×100%。

从国有资本的总体获利能力标准来看,按照马克思经济理论,资本是指能够带来剩余价值的价值,而剩余价值在市场经济运行形态上转化为利润,即资本投入生产经营过程之后的增加额。即只有能够产生利润,资本才能真正称得上是资本,获取利润应当是资本运营的首要目标。国有资本与其他任何性质的资本一样,通过一定的生产经营之后也应当发生增值,为其所有者带来利润。

## 2. 国有资本的集中度状况。

(1)高新技术领域国有资本比重=国家认定为高新技术企业的国有企业中的国有资本额÷国有资本总额×100%。

(2)从整体上看,我国国有经济分布仍然过宽,产业布局和企业组织结构不尽合理,一些企业主业不够突出,核心竞争力不强,必须抓紧解决。一是部分关键领域仍然由国有经济控制。此外,国有经济还应积极进入高新技术领域,引导全社会产业结构的优化。二是要在一般性竞争领域合理收缩国有经济战线。如果国有资本的集中度偏低,则不可避免地带来两个问题:一是同一产业中生产相同产品的国有企业间的过度竞争,将导致市场资源配置效率的降低;二是单个国有企业的规模偏小,不能获取规模效益,从而损害国有企业的竞争能力和经济效益。

(3)赫芬达尔—赫希曼指数(HHI)。该指数是反映市场集中度的综合指标,它是用某特定市场上所有企业的市场份额的平方和来表示的,其公式为:

$$HHI = \sum_{i=1}^N (X_i/X)^2 = \sum_{i=1}^N S_i^2$$

式中:X表示市场的总规模; $X_i$ 表示*i*企业的规模; $S_i$ 表示第*i*个企业的市场占有率;N表示该产业内的企业数。

HHI的计算方法是取某一特定市场上的50家最大企业(如果少于50家,则全取),计算每家企业的市场占有率的平方之和。显然,HHI越大,表示市场集中程度越高,垄断程度越高。

3. 国有资本支配力和控制力状况。所谓资本的支配力和控制力,是指资本在国民经济、产业及企业组织形式中的优化结构配置,实现以较少的资本投入来支配和控制更多的资本、资源,甚至支配和控制整个国民经济。可见,国有资本支配力和控制力的强弱是检验国有资本配置效率高低的标志。

(1)相对控股企业与绝对控股企业的比重=相对控股国有企业数÷绝对控股国有企业数×100%。

目前,我国对全部社会资本的控制一般采取绝对控股和相对控股两种方式。国有资本的控制方式仍以绝对控股方式为主。绝对控股是指国家资本(股本)在企业的全部资本中所占比例大于50%;相对控股是指国家资本(股本)所占比例虽未大于50%,但相对来说仍大于企业中的其他经济成分所占比例。如果绝对控股企业较多,则是对国家控制权的一种浪费。

(2)民间资本参股国有企业程度=国有企业中民间资本总额÷国有企业资本总额×100%。

民间资本总额是指企业资本中剔除了国有资本、法人资本、外资资本后的资本总额。这一指标显示了在国有资本控股和参股的企业中,国有资本直接和间接推动或影响的民间资本与国有资本的对比关系。

(3)国有资本在上市公司资本中的比重=上市公司资本中的国有资本÷国有资本总额×100%。

这一指标是对上市公司资本中的国有资本与国有资本总额的比较。尽管我国上市公司中国有资本占了全部资本的绝大部分,但是我国资本市场总体上还不发达,我国这一指标的比重还非常小。

## (二)耗用绩效评价

根据《意见》的要求,国有资本经营预算支出的上限是国有资本经营预算收入,国有企业改革成本的支出只是支出的一个方向,因此,假如不谋求最低成本的支付,不控制改革的成本,国有企业改革就寸步难行。

### 1. 支出结构比例。

(1)费用性支出占国有资本经营预算支出的比率=用于弥补国有企业改革成本等方面的费用性支出÷国有资本经营预算支出总额×100%。

(2)资本性支出占国有资本经营预算支出的比率=资本性支出÷国有资本经营预算支出总额×100%。

资本性支出主要指根据产业发展规划、国有经济布局 and 结构调整、国有企业发展要求,以及国家战略、安全等需要安排的资本性支出。资本性支出和费用性支出是目前国有资本经营预算支出的主要支出方向,研究其支出比率有助于我国构建合理的支出结构,进行收支绩效评价研究。

2. 劣势国有资本的估价和变现合理性。所谓劣势国有资本,是指在经营过程中竞争能力较差、不断贬值的国有资本。劣势国有资本退出一般竞争性领域并不是不计成本的,而是国有资本的战略调整,因此,必须考虑劣势国有资本的合理估价和变现问题。在劣势国有资本退出一般竞争性领域的过程中,我们应当以现有的经营状况和贬值程度为基础,以重置价值核算方法为基本依据,主要通过市场竞标的方式实现劣势国有资本的合理估价和变现。

3. 国有资产评估、转让和变现的规范程度。从总体上看,我国开展国有资产评估、转让和变现等业务的时间还不长,相关制度和政策还不完善,程序还很不规范,与建立社会主义市场经济体制和实现国有经济布局战略调整的要求相去甚远。

## (三)社会绩效评价

根据国有资本经营预算支出的性质和内容,我们可以看出国有资本经营预算支出虽然不同于财政性支出,但是也体现了国家的宏观政策调控以及一定公共财政的性质,对社会经济发展、社会稳定等方面能够产生积极的影响。

1. 国有资本经营收入用于支持社会保障事业的程度。转入社保资金比率=转入社保资金金额÷本年国有资本经营收入×100%。针对《意见》提出的“必要时,可部分用于社会保障等项支出”,财政部财政科学研究所所长贾康认为,社会保障关系到整个大局,通过国有资产收益的调度,以及国有经济战

# 中小型企业并购风险识别及防范

张咏梅 张士强 万方

(山东科技大学经济管理学院 青岛 266510)

**【摘要】** 本文依据并购过程中会面临的风险,阐述了如何识别中小型企业并购中的风险以及如何有效防范并购风险,进而实现并购收益最大化。

**【关键词】** 中小型企业 并购风险 识别 防范

在 21 世纪的市场经济体制下,企业想在竞争激烈的市场经济中生存下去,必须不断地发展壮大,否则就会被淘汰出局。中小型企业应该积极考虑如何做大做强的问题。而在发展的过程中,中小型企业都会遇到因规模扩张带来的资金短缺问题,要解决这一发展问题,企业既可以利用内源资本扩大生产经营规模,又可以通过外部融资来筹集扩大生产规模所需要的资金。全球约有三分之一的中小型企业是通过并购的方式获得进一步发展的,因此最直接有效的办法是通过并购其他企业来扩大生产规模。

## 一、中小型企业的特点及其对并购风险的影响

1. 中小型企业在制度、管理及管理人员素质方面有很大的局限性。我国中小型企业组织机构比较简单,内部控制薄弱,抗风险能力较弱,经营失败率较高。管理层往往拥有很大权力,通常是一人决定企业的生产经营方针,管理层的行为缺乏有效的监督。管理人员素质相对低下也是中小型企业中普遍存在的问题,这导致管理层在作决定时缺乏有效的分析和预算,并且在出现危机时不能合理、有效地化解危机。此外,中小型企业财务制度的不健全、会计核算的不规范以及监管不足都使中小型企业实施并购时会面临较之大型企业更多更大

略性重组过程中国有资产变现收入的调度支持社保体系的运行,解决我国人口老龄化问题以及养老金空账问题,很有必要。社会保障等支出只是转轨过程中的阶段性需要,其重大意义在于开通了一个规范的渠道。

2. 重要行业 and 关键领域满足国民经济和社会发展总体需要的程度。随着国家宏观经济政策的不断调整和国企改革的不深入,关系国民经济命脉的重要行业和关键领域正在不断发展。但是,这些行业和领域的发展在许多方面还不能满足国民经济和社会发展的总体需要。比如,金融业的发展还不能满足广大中小型企业经营和发展的需要,国家科技创新和应用体系还不能满足产业结构优化、升级的需要,铁路运输制约国民经济增长的问题还没有得到根本解决等。这些情况说明国有资本的布局结构还未调整到位,国有资本经营的政策功能还未充分体现出来。

的风险。

2. 中小型企业信用等级低、融资渠道较少。由于中小型企业规模较小、经营不稳定,因此信用等级低,银行出于风险控制考虑很难给中小型企业提供贷款。在资本市场上,虽然 2004 年深圳证券交易所推出了中小企业板,但满足条件并能够上市的中小型企业为数极少。目前,我国证券市场主要针对大型企业服务。因此,中小型企业资金来源大多是业主的自有资金和经营利润,资本积累速度慢、资本增值能力较弱,因此中小型企业普遍存在资金短缺问题。由此引发的并购风险显然与大型企业、上市公司有所不同。

3. 中小型企业资本结构比较单一。中小型企业通常不会有大的长期投资项目,不发行债券和股份,因此往往忽略了财务管理的作用,在杠杆经营及资本运作方面均有所不足。资本结构的单一会带来并购之后的整合风险,特别是在财务整合方面。通过并购会从很大程度上改变中小型企业的资本结构,发挥杠杆经营效应。

## 二、中小型企业并购风险的识别

企业并购风险是指被并购企业财务报表失真,以及并购后企业在资金融通、经营状况等方面可能产生的风险。企业并

3. 国企职工身份置换状况。职工身份置换问题已成为困扰当前国企改革的一个重要问题,当前国企职工身份置换中主要存在对政策的理解和把握不到位以及对职工利益保护不充分的问题,而难点主要表现在观念滞后、补偿标准及置换成本三个方面,因此,我们应从这三个方面来评价国企职工身份置换的状况。

## 主要参考文献

1. 陆庆平.公共财政支出的绩效管理.财政研究,2003;4
2. 黄萍,黄万华.公共行政支出绩效管理.红旗文稿,2003;22
3. 朱志刚.公共支出绩效评价研究.北京:中国财政经济出版社,2003
4. 王敏.政府财政教育支出绩效评价体系研究.经济经纬,2007;6