

# 国有资本经营预算制度若干问题探讨

长沙理工大学 李世聪(博士生导师) 周晓蓉 唐 莺

**【摘要】** 本文从国家财务理论和所有者财务理论角度,探讨了国有资本经营预算制度的意义和价值、理论依据、管理范畴、主要内容、主要观点和创新之处,以利于更好地完善国有资本经营预算制度。

**【关键词】** 国有资本 经营预算 国家财务理论 所有者财务理论

随着市场经济体制的逐步确立以及政府两种职能的逐渐分离,如何尽快建立国有资产经营预算,以单独反映国有资本经营活动的状况,确保国有资产保值增值和再投资计划的有效进行,已成为迫切需要解决的问题。因而,完善国有资本经营预算制度具有重要的理论价值和现实意义。

## 一、国有资本经营预算制度的理论依据

1. 国家财务理论。国家财务问题是郭复初教授于1986年首先提出来的,他认为,国家财务是社会主义国家作为生产资料所有者,对国有资产生产经营单位进行的资本金投入与取得收益的经济活动及其所形成的经济关系。国家作为资产所有者在资本市场上筹措资金和通过产权市场优化资产结构就形成了财务活动。他还认为国有经济的财务活动具有三个层次,即国家财务、部门财务和企业财务。随后他在1993年《国家财务论》中系统地论述了国家财务理论。国家财务理论由五个具体理论构成:①国家财务独立论,包括国家财务存在的客观性、国家财务与财政的关系、国家财务管理体制的独立构建等。其中,国家财务和国家财政关系的合理区分是国家财务独立论的核心。②国家财务筹资论,包括国家财务投资的主体、目标、渠道、方式和风险等。③国家财务投资论,包括国家投资的主体、范围、结构优化、项目评估、投资资金的使用效益以及投资风险的控制和考核。④国家财务分配论,包括国家财务分配的目的、内容、特点以及收益分配的结构和模式选择。⑤国家财务控制论,包括国家控制在国民经济宏观调控中的地位、调控的方式、重要经济参数的运用等。在这“五论”中,最重要的是国家财务独立论,它指出,在市场经济条件下,国家财务活动必然从原有的财政活动中独立出来,成为独立的经济活动。

2. 所有者财务理论。所有者财务理论以现代产权理论为基础,以所有权与经营权相分离下法人财产概念的提出为前提,体现了市场经济条件下投资者与经营者的受托责任关系。干胜道教授于1995年首先提出所有者财务问题,同时将传统的企业财务视作经营者财务。他在对所有者财务存在的客观依据及意义进行论述的基础上,概括了所有者财务与经营者财务在财务主体、目标、职能和对象上的差异。在随后的研究中又进一步确立了所有者财务和经营者财务的理论结构。所有者财务的理论结构如下:①基础理论与基本概念,包括所

有者财务主体、本质、目标、职能等的基础理论,以及资本保全、真实收益、企业价值等基本概念。②应用理论与方法,包括资本来源理论与实务、收益获取与再投放、重大政策参与度与参与方式、企业整体价值评估理论与实务、国家财务理论与实务。

## 二、国有资本经营预算制度属于国家财务管理范畴

国有资本经营实际上是国家及其授权或委托的资本经营主体所进行的资本金投入与取得收益的经济活动,因而国有资本经营管理应属于国家财务管理范畴。国有资本经营预算是国家为管理国有资本金而编制的预算,主要反映预算期内国有资本经营进行计划与控制的一系列活动的,因而国有资本经营预算是国有资本经营管理不可或缺的一部分,理所当然属于国家财务管理范畴。根据国家财务理论下国家财务活动与财政活动相独立的观点,属于国家财务管理范畴的国有资本经营预算与属于国家财政活动范畴的国家财政预算是相互独立的预算体系。财务与财政的性质及其运行方式等的不同,决定了国有资本经营预算与财政预算的不同。

国有资本经营预算作为一种国家财务预算,是国家预算的一部分,是从国家财政预算中发育和成长起来的,属于宏观经济管理范畴,必须承担一定的社会责任,因而它与国家财政预算有内在联系。首先,国家财政与国有资本经营之间存在税收缴纳关系。国有资本经营的效果直接影响到国家财政收入,财政收入预算和国有资本经营税费支出预算是密切相关的。国有资本经营得好,国有企业上缴财政的税费自然就多,反之亦然。其次,两大预算之间可以通过设置相应的预算科目进行连接。公共财政的资金可以作为增加经营性国有资产投资流向国有资本经营预算。同样,为适应国有资本从一般竞争性领域退出的需要,国有资本经营预算的收入也可依相应的规定和程序流向财政预算,充实财政预算资金。最后,国家财政预算结余还可通过有偿方式提供给国家财务部门使用,作为国家财务筹资预算的来源。财政预算与国有资本经营预算之间通过资金的相互流动,体现政府调控国有资本分配结构、优化国有资本分配布局的意图。

## 三、国有资本经营预算制度研究的主要内容

1. 研究的基本思路。首先,在对国有资本经营预算研究

的基础上,找到问题的切入点——国有资本经营预算与公共财政预算以及企业财务预算的关系,以国家财务理论和所有者财务理论为依据来分析它们之间的关系,从而合理定位国有资本经营预算编制主体的问题。其次,构建国有资本经营预算编制的范围和内容体系。最后,研究国有资本经营预算的监管机制,以保证国有资本经营预算的实现,达到提高国有资本的运行效率、实现国有资本的保值增值的目的。

**2. 国有资本经营预算的定位、编制主体及编制的基本流程。**  
①定位问题:根据有关学者讨论的意见,定位为国有资产出资人预算制度(即国家所有者财务预算制度)比较合理。  
②编制主体问题:国资委和国有资产经营公司是国有资本经营的宏观主体,也是无可争辩的国有资本经营预算的编制主体,因此可以构建国资委至国有资产经营公司的这样一个国有资本经营预算的二级预算体系。从国有资本经营预算的编制来看,国资委是国有资本经营预算的一级编制主体,国有资产经营公司是国有资本经营预算的二级编制主体。  
③编制的基本流程为:国有资本控股、参股公司编制本企业的财务预算,这是国有资本经营预算的数据基础和数据来源;国有资产经营公司作为国有资本经营预算的二级编制主体,负责根据下属控股企业或参股企业的财务预算编制本公司国有资本经营预算,即国有资本经营预算体系中的分预算;中央和地方国资委作为国有资本经营预算的一级编制主体,再根据所属国有资产经营公司的分预算编制国有资本经营总预算,形成完整的全国国有资本经营预算。从中央和地方两级国有资本经营的总预算来看,中央和地方两级国资委作为独立的预算主体必须以国有资产经营公司的财务预算为基础,分别编制中央和地方两级国有资本经营总预算。

**3. 国有资本经营预算的编制范围和内容。**  
①编制范围:一是国有资本经营预算收入的主要项目包括国有资产经营收入、国有资产转让收入、融资收入、政策公共预算转入收入、其他法定收入等;二是国有资本经营预算支出的主要项目包括国有资本投资支出、国有资本营运支出、债务性支出、其他支出等。  
②编制内容:一是由国资委编制国有资本经营性收支预算表。它是反映预算期内国有资本经营过程中经营性收入、经营性支出与结余的预算报告。它所追求的是收支平衡,力求充分利用有限的资源。二是财务预算报表应主要由国有资产经营公司在公司本级和所辖的参股、控股企业编制预算的基础上汇总编制,并上报国资委。其中主表应包括现金收支预算表、非现金收支预算表和国有权益变动预算表等,附表应包括补充现金流量预算表、资产负债预算表、利润及利润分配预算表、投资预算表、投资收益预算表、融资预算表和管理费用预算表等。三是国有资产经营预算报告。国有资产经营预算报告是国有资产经营公司向国资委反映其本级预算收支、年度发展及营运规划的规范性文件,也可称为编制说明书。四是设计国有资本经营预算的编制程序及方法,制定符合国有资本经营预算的会计制度,真实完整地反映国有资产总量分布及其运营和收益状况。

**4. 完善国有资本经营预算的监管机制。**国有资本经营预

算管理按照权、责、利相统一原则,实行统一管理、分级负责的制度,建立中央和地方两级预算的监管体系。同时,提出完善国有资本经营预算的监管机制,建立健全国有资本经营预算的执行控制机制和考评机制。国有资本经营预算经人大批准后,必须严格遵照执行。对预算执行的监管可以分为三个层次:第一层次是各级人大对国有资本经营预算执行情况的监管,这是人大凭借其执法监督权对国资委进行监管;第二层次是各级财政部门对国有资本经营预算执行情况的监管,这是财政部门作为国家预算主管单位对国资委进行监管;第三层次是各级国资委对国有资本经营预算执行情况的监管,这是国资委作为一级执行主体对预算的具体执行者——二级执行主体国有资产经营公司进行的监管。

#### 四、国有资本经营预算制度研究的主要观点和创新之处

##### 1. 主要观点。

(1)正确处理国有资本经营预算与公共预算的关系。国有资本经营预算与公共预算是两个相对独立的预算体系,但也有相互联系的一面。相对独立是指公共预算属政府财政预算,国有资本经营预算属宏观财务预算,两者的性质有根本的区别。同时,国有资本金的性质决定国有资本经营必须具备追求经济效益、保值增值的特征,因此国有资本经营预算必须根据财务运行规律,按照宏观财务预算的要求,反映国有资本的经营过程及效果,它与公共预算追求的“社会效益、政府行为”有截然的区别。相互联系是指两者之间存在税收缴纳、财政补贴、转移性收支关系,而且国有资本经营绩效必然影响公共预算收支,所以两者又有不可分割的联系,国有资本经营预算作为政府公共预算体系的组成部分,必须处理好同政府公共预算的衔接问题。由于财政部门负责政府总预算的汇总编制,所以国有资本经营预算最终要由财政部门统一汇总编制纳入政府公共预算的范畴。

(2)合理定位国有资本经营预算编制主体。合理定位国有资本经营预算编制主体是研究国有资本经营预算机制问题的前提与基础。我们以国家财务理论和所有者财务理论为基础,提出国有资本经营预算是一种国家所有者财务预算。在此基础上,研究国有资本经营预算与财政预算和企业财务预算的关系,明确我们当前要建立的国有资本经营预算是与财政预算独立的国家财务预算体系,以企业财务预算为基础,并满足国家宏观调控需要的预算。因而,国有资本经营预算的编制主体是国资委及下属国有资产经营公司。

(3)加强国有企业财务基础工作。国有资本经营预算是以国有企业财务预算为基础编制的,因此必须规范企业财务会计报告,强化企业财务监督,提高会计信息质量,真实反映企业的财务状况和经营成果,使控股、参股企业提供的经营预算数据准确、完整、可靠。从而使国有资本经营预算准确地反映预算期内国有资本经营的财务信息,以便国家了解国有资本的运营情况和运营效果。

(4)全面反映经营性国有资产。将经营性国有资产全部纳入预算范围,以便国家全面掌握国有资产的经营状况和经营效果,以利于国家统筹规划、全面安排,更好地经营国有资产,

# 等待期内权益工具公允价值会计处理的相关思考

重庆工学院 孙芳城(教授) 韩俊杰 唐洋

**【摘要】** 本文对《企业会计准则第11号——股份支付》中等待期内权益工具公允价值的会计处理进行了思考,对准则规定的等待期内采用授予日权益工具公允价值计量提出了质疑,分析了权益工具后续计量模式的选择,完善了权益工具的后续计量方法。

**【关键词】** 等待期 权益工具 公允价值

对于以权益结算的股份支付方式,权益工具的公允价值计量是困扰很多企业的一个问题。那么,《企业会计准则第11号——股份支付》(以下简称“股份支付准则”)规定的等待期内采用授予日权益工具公允价值计量是否合理呢?本文就该问题进行了探讨。

## 一、股份支付准则中关于权益工具的会计处理

1. 以权益结算的股份支付换取职工提供服务。股份支付准则及其应用指南规定:以权益结算的股份支付换取职工提供服务的,应当以授予职工权益工具的公允价值计量。以权益结算的股份支付的会计处理涉及三个时间,即授予日、等待期

发挥经营性国有资产在国民经济中的主导作用。通过编制国有资本经营预算,有利于国家宏观调控与管理,同时也有利于对国有资产实行资本运营,促进国有资产的合理流动与优化组合,最大限度地提高经营性国有资产的运营效率,实现经营性国有资产的保值增值。

### 2. 创新之处。

(1)理论上的创新——合理定位国有资本经营预算。以相关财务理论为依据,从我国经营性国有资产管理现状出发,定位国有资本经营预算为国家所有者财务预算。这一定位明确了国有资本经营预算的基本属性,也明确了国有资本经营预算与公共财政预算和企业财务预算的区别与联系,为完善国有资本经营预算指明了方向。

(2)制度上的创新——从管国有资产到管国有资本。就国有资本经营预算制度的建立而言,体现了国家从管国有资产到管国有资本的转变。国资委和国有资产经营公司是国有资本的产权代表,理应成为国有资本经营预算的编制主体,并构建三层次的国有资本经营预算体系。在明确编制主体的基础上,界定国有资本经营预算范围内的收入和支出项目,进而论证国有资本经营预算的编制内容,包括经营性收支预算报表和财务预算报表两部分。提出完善国有资本经营预算的监管机制。按所有权与经营权相分离的原则,国有资本经营预算管理应通过完善国家所有者预算激励约束机制、预算监督管理机制和控制机制等来实现。

内每个资产负债表日、行权日,下面分别进行说明。

(1)授予日。授予日通常不做会计处理,但授予后立即可行权的,应当在授予日按照权益工具的公允价值计入相关的成本或费用,相应增加资本公积。这种方式在实务中比较少见。

(2)等待期内每个资产负债表日。股份支付在授予后通常不能立即行权,一般需要在职工或其他方履行一定期限的服务或在企业达到一定业绩条件后才可行权。等待期内某期应当确认的金额为按照授予日权益工具的公允价值和预计可行权的权益工具数量,计算截至当期累计应确认的成本或费用

(3)预算信息质量上的创新——强调提高国有企业经营数据质量。国有企业是国有资本的使用与经营单位,不是国有资本产权代表,但提供国有资本经营预算的基础资料和原始数据。它们提供数据资料的真实度和准确度直接关系到编制国有资本经营预算的质量水平,所以提高国有企业经营数据质量是至关重要的。为此必须加强对国有企业财务会计报告的审计工作,规范企业财务会计报告,强化企业财务监督,提高会计信息质量,真实反映企业的财务状况和经营成果。建立健全内部控制制度,完善监管机制,保证基础信息原始数据准确、完整、可靠,从而保证国有资本经营预算的质量和水平。

(4)具有中国特色的创新——构建新型的国有资本经营预算制度。我国是社会主义国家,国有经济在国民经济中占绝对比重。面对这一现实,国家必须加强对国有经济的宏观控制与管理,通过国有资本经营预算制度将经营性国有资产全部纳入国家预算范畴,统筹兼顾、全面安排,合理确定国家与企业之间的分配关系,搞活国有资产,保证国有资产不流失,充分发挥国有资产的作用,实现国有资产的保值增值。

## 主要参考文献

1. 耿建新,崔宏.国有资本监管理论与实务创新.财经科学,2005;2
2. 刘永泽,陈艳利.国有资本预算相关问题探究.国有资产管理,2005;7