

国有资本经营预算定位及科目设置研究

长沙理工大学管理学院 周晓蓉

【摘要】 本文明确指出国有资本经营预算是在政府预算总体下与公共预算平行的一个子系统,国资委及其下属国有资产营运机构的预算和会计科目设置应当以自身定位为依据,既满足管理需要,又与政府预算相衔接。而营运机构要落实预算必须依靠加强承资企业财务预算。

【关键词】 国有资本经营预算 定位 营运机构 预算执行 科目设置

国务院已正式明确由国资委编制 2007 年中央直属企业的国有资本经营预算。这是我国深化经济体制改革的又一重大举措,对于明晰政府双重身份、理顺政企关系、实现国有资本所有主体权责到位、深化国有企业改革具有实质性作用。但在这一进程中,有关国有资本经营预算的定位、国有资本经营预算科目的设置、会计制度的调整以及国有资产经营公司预算等问题还值得深入探讨。

一、国有资本经营预算的定位

目前有观点认为国有资本经营预算应该独立于政府预算体系而成为一个单独的预算体系,且公共预算与国有资本经营预算之间不得通融(即税收收支与国有资本经营收支之间不能相互挤占),其初衷是想使政府不再作为最终“埋单者”给予国有企业保底承诺,而国有企业也不再背负社会福利职责,从而把国有企业完全推上市场主体之路。但这是否行得通?笔者表示怀疑,具体原因如下:

1. 由于国有资本是国家在企业拥有的财产份额,国有资本与其他非经营性的国有资产一样,都是国有财产,归全体公民所有,其收支安排均必须通过人大会议审议通过,所以国有资本的经营预算应该作为政府预算的重要组成部分和一个子系统。

2. 从现实需要着眼,虽然国有企业的盈利能力在近几年有了较大提高,但是不可否认,长期以来其依赖性依然存在,抗风险能力也较弱,要想一下切断其获得财政补贴的退路恐怕难以办到。

3. 从配套改革考虑,分析前不久出台的《政府收支分类改革方案》中的收支科目,可以看到:改革后的政府收入有六类,其中“非税收入”类中包括国有资本经营收入、国有资源有偿使用收入等;而政府功能支出有十七类,其中“交通运输”、“工业商业金融等事务”、“基建支出”、“其他资本支出”等类别与国有资本经营支出有关。这也就意味着我国国有资本的收益和支出是纳入政府预算指标体系的,并没有独立出去。实际上,这样做既便于国民经济的核算和统计,也与国际通行做法保持一致。

4. 在以市场经济为主的西方国家,私人经济是国民经济

的主体,国有企业数量极少,其预算通常也包含在政府预算当中。在我国,随着市场经济体制改革的深入和“抓大放小”政策的落实,国有企业的数量也将越来越少,将其预算单独分离出来没有必要。

因此笔者认为,把国有资本预算和公共预算分割开来的观念和做法不妥,两者应该是统一协调的关系,是“一体”下的“两翼”,特殊情况下还应该互通互补。

二、国有资本经营预算科目设置与会计制度调整

既然国有资本经营预算应作为政府预算的子系统,那么其预算科目设置以及国资委实行的会计制度都应当考虑与现行国家预算收支科目相衔接,同时兼顾国有资本经营预算的管理需要。

1. 国有资本经营预算科目的设置问题。国资委编制国有资本经营预算的前提是国有资本经营预算科目的确定,《政府收支分类改革方案》中规定的科目应当作为设置国有资本经营预算科目的依据。但是笔者认为,其分类仍然不够到位。国有资本经营收支分类,应当体现收入的具体来源和支出的具体用途,故建议在政府预算收支科目的基础上进行以下分类:

(1) 国有资本经营收入主要包括国有资产监管部门、国有资产营运机构(国有资产经营公司或授权经营集团公司)及其权属企业对经营性国有资产进行投资经营和产权运作所产生的收益。具体可分为:①国有资本投资收益,包括国有企业上缴国家的利润、股份制企业中国家出资应分得的股息和红利、政府授权的投资部门或机构以国有资产进行其他投资形成的收益上缴的部分。②国有产权转让收入,包括国有股减持收入和其他产权转让收入。③国有资源有偿使用收入。④国有企业计划亏损补贴(国有资本投资收益中的退库部分)。⑤公共预算转入,包括专项基金收入(指以前在公共预算中安排的从企业征收、用于特定企业和行业发展的专项基金收入,不包括用于履行社会管理职能的、带有公共预算性质的基金)、特殊情况下财政拨款的补贴资金等。

(2) 国有资本经营支出主要包括用于支付国有企业改革成本、促进国有经济布局调整和提高企业自主创新方面的国

有资本支出。具体可分为:①国有资产经营投资支出(以国有资本投资收益为来源的支出),包括股份制企业国家股配股(或增资)支出、向新老国有企业注入资本金支出、国家调整产业结构安排的投资支出、保证国家对重要行业和重点企业控股或参股的投资支出以及国有资产保值增值的奖励支出。②专项基金支出包括与专项基金收入对应的从企业征收、用于特定企业和行业发展的专项基金支出。③国有资产营运监管费用支出(以国有资本投资收益为来源的支出),包括国资委为组织国有资本预算实施所发生的费用,委派产(股)权代表、监事、财务总监的费用,营运机构发生的办公费用等。④国有资产融资支出(以国有资本投资收益为来源的支出),包括营运机构归还债券、借款利息。⑤上缴财政支出(以国有资本投资收益为来源的支出),特殊情况下营运机构的经营净收益中按规定上缴财政国资收益专户的资金。⑥其他支出(以国有资本投资收益为来源的支出),包括国有资产营运机构在对下属企业的改制中发生的支出。

国资委及其下属营运机构编制预算所使用的预算收支科目,既要适合自身管理需要,又要与新的政府预算收支分类科目相衔接,以体现母、子系统之间的关系,实现改革的配套协调。

政府收支分类体系由“收入分类”、“支出功能分类”和“支出经济分类”三部分构成。每部分科目分为类、款、项、目四级。如收入部分下分六类,其中“非税收入”类下又分“国有资本经营收入”等八款,“国有资本经营收入”下又分“国有资本投资收益”等三项,“国有资本投资收益”下又分“采矿业国有资本投资收益”、“制造业国有资本投资收益”等十四目。又如支出功能部分下分十七类,其中“工业商业金融等事务”类下又分“制造业”等十八款,“制造业”下又分“纺织业”等项。因此,国资委和国有资产营运机构的预算科目也应当在现有的科目上再进行相应分类,增设明细科目。

2. 国资委的会计制度调整问题。按照经济性质划分,国资委属于行政单位,应该沿用行政单位会计制度,但它又掌管国有资本经营资金,其双重身份类似于财政部门,故要设置两套会计制度,分别采用行政单位会计制度(仅核算其自身的会计事项)和财政总预算会计制度(核算由其掌管的国有资本经营资金运作情况)。

在运用财政总预算会计制度时,应当对其会计收支科目加以完善。将来的目标是完全遵循新的政府预算收支科目体系,并以此为依据来设置会计账户,即不再区分预算内外资金而进行统一收支核算。具体来说就应设置收入类会计科目和支出类会计科目,考虑到政府预算收支科目中还对支出的经济用途进行了分类,故还可以按照预算科目的支出经济类科目进一步增设相应的账内专栏。如支出明细账“向国有企业注资支出”内还可设置“基本建设支出”、“其他资本性支出”等专栏。这样才能保证国家财政、国资委、国有资产营运机构“三点一线”,在预算和会计核算上协调一致,并且清晰地反映国有资本经营收支,从而保证国有资本经营始终在国家掌控之中。

但是从目前来看,我国的财政总预算会计制度尚未改革,仍然按一般预算收支、基金预算收支等分条块设账,因此国资委的会计可以暂时不调整旧的总账账户,而只调整明细账户,使其与新的政府预算收支科目一致。比如,在“一般预算收入”科目下设“国有资本经营收入”一级明细科目,再下设“国有资本投资收益”等二级明细科目,以此类推。这样既能保持政策的连续性,也便于以后改革预算会计制度时的科目整合。

三、国有资产营运机构的预算执行

国有资产营运机构是指国有资产经营公司或授权经营集团公司。国有资产经营公司(授权经营集团公司)的性质是企业,必然要由市场引导来实现其经营目标,市场存在风险,那么经营公司的预算执行也就存在不确定性。而经营公司的预算又是国有资本经营预算的基础,由此我们对整个预算执行问题都将产生疑问。

如果国资委下达给国有资产经营公司的预算是指令性的,那么就回到计划经济的老路上去了;反之,预算的约束作用如何实现、如何考核评价国有资产经营公司的预算执行情况则将是一个现实问题。

笔者认为,国有资产经营公司的预算执行情况取决于承资企业的财务预算执行情况,故而落实承资企业的财务预算是关键。所以,应当从以下几个方面加强承资企业自身的预算管理工作:①必须有一个完善的预算管理组织结构;②必须建立全面预算的观念;③预算的编制要留有余地,要以弹性预算为依据;④要运用多种多样的方法和技巧来编制预算,使得预算更具实用性和参考性。

另外,还要对国有资产经营公司的会计制度进行完善,使之便于和国资委的总预算会计相衔接,同时便于考核预算的执行情况。具体做法:国有资产经营公司虽然执行《企业会计制度》,但为了反映预算执行情况,其收入和成本费用总账科目下的一级明细科目要与上述国资委的收支二级明细科目名称保持一致。如“主营业务收入”科目下设“国有资本投资收益”、“国有企业计划亏损补贴”、“国有产权转让收入”等明细科目,还可以照此继续往下设明细科目。这样,各国有资产经营公司的损益表就可清晰地反映出按预算分类的实际收支情况,然后再另外编制一张预算执行情况报表,将预算数和实际数列示其中。各国有资产经营公司将编制的预算执行情况报表报送国资委,再由国资委按行业汇总就能反映国资委的预算执行情况了。

主要参考文献

1. 李丹,吴祖宏.关于建立国有资本经营预算制度的思考.经济界,2005;2
2. 张伟,吴涓.国有资本经营预算的组成、编制原则及内容.国有资产管理,2004;11
3. 李燕.论建立我国国有资本经营预算制度.中央财经大学学报,2004;2
4. 张馨月.国有资本经营预算今年开局.第一财经日报,2006-01-25