浅析国有资本经营预算的编制主体

张瑞琰

(西南财经大学财税学院　成都　610074)

【摘要】本文从政治权力属性分配和财产权利属性分配关系的角度出发,在辨析公共财政预算和国有资本经营预算关系的基础上,对围绕国有资本经营预算的编制主体产生的几个问题进行梳理。

【关键词】国有资本经营预算　公共财政预算　编制主体

建立国有资本经营预算是国有资产监督管理机构代表国家履行国有资产出资人职责的重要方式，也是进行政府收支分类改革的必然要求。对于国有资本经营预算究竟应由谁来编制,目前理论界和政府相关部门还存在种种不同看法。为了明确这个问题，首先需要明确国有资本经营预算的性质及其与公共财政预算的关系。

一、国有资本经营预算的性质

财政的本质就是以国家为主体的分配，这对于任何社会形态下的国家都是适用的。马克思在《资本论》中指出:“国家既作为土地所有者，同时又作为主权所有者而同直接生产者相对立,那么,地租和赋税就合为一体,或者不如说,不会再有什么同地租形式不同的赋税”。他还指出:“在这里,国家就是最高的地主”,“主权就是在全国范围内集中的土地所有权”。也就是说,国家既是财产权利的主体,又是政治权力的主体,其以地租和赋税两种不同的形式取得的收入,虽然形式不同,但实质相同,即都是以国家为主体进行的分配,都应纳入财政分配的范围。

根据马克思关于国家所有和国家主权所有的学说，在我国社会主义条件下，建立在生产资料公有制基础之上的国家无疑具有双重身份，不仅具有一般性——作为主权者或社会管理者,凭借政治权力,以税收的形式参与包括国有经济在内的各种经济成分和资本组织形式的收入分配，并做相应的再分配;而且具有特殊性——作为生产资料的所有者或出资者,凭借财产权力，以上缴国有资产收益的形式参与国有经济及相关的资本组织形式的利润分配,并做相应的再分配。在这两种分配中,国家都是分配的主体,所不同的是国家具有双重身份,并由此具有两种权力,因而形成两种不同的分配方式。所以，财政分配主要包括政治权力属性的分配和财产权利属性的分配。在社会主义市场经济条件下,税收和国有资产收益有着不同的分配依据,应区别这两种不同性质的资金,分别建立两种不同的预算加以监督和管理。

二、国有资本经营预算与公共财政预算的关系

有观点认为,即使在统一的国家财政内部,由于财政分配行为所体现的职能需要不同，也存在相对独立的公共财政与国有资本财政的双重结构财政运作模式，从而认为公共财政预算与国有资本经营预算是一种并行不悖的关系。对此,首先需要明确国家财政与公共财政的关系。笔者认为,公共财政即市场经济条件下的财政，这仅是相对于计划经济条件下的生产建设型财政或者说是统收统支财政而言的。在市场经济条件下,国家财政就是公共财政,国家以生产资料的所有者身份参与财政分配同样属于公共财政的范围,而不能望文生义,认为公共财政只包括国家凭借政治权力参与财政分配的部分,而排斥了财政固有的生产建设职能。同样地,也不存在任何与公共财政相并列的所谓国有资本财政，国有资本经营过程中的分配关系本来就是公共财政的一个重要组成部分。

预算是狭义的财政，是现实财政分配关系在国家计划上的反映和表现，两种权力属性的财政分配反映在预算上就是政府的一般性预算和国有资本经营预算。因此,公共财政预算可分为政府一般性预算和国有资本经营预算两大类，国有资本经营预算属于公共财政预算的一部分，而不是一种和公共财政预算相对立的预算形式。国有资本经营预算应在公共财政框架内进行编制。

实际上,在统收统支的计划经济体制下,财政的公共性范围无序扩张,国有资产的所有权、管理权和经营权长期混同合一,独立的国有资本经营预算不可能建立起来。只有在社会主义市场经济条件下,财政的公共性才能得到独立、规范和完全的表现,国有资本经营预算也才能真正建立起来,并与政府一般性预算共同构成完整的公共财政预算体系。

由于国有资本经营预算与政府一般性预算所依据的权能和所体现的权力不同,因此两者之间必然存在一定区别。具体来说有以下几个方面:

1. *依据和性质不同*。政府一般性预算依据的是国家公共权力及其派生出来的对国民经济收入的分配权和再分配权,体现了国家作为社会管理者而享有的政治权力，从性质上看是非经营性预算。国有资本经营预算依据的是国家对国有资本的所有权及由此派生出来的收益索取权和支配权，体现了国家作为生产资料所有者享有的财产权利，性质上属于经营性预算。

2. 编制的目的不同。编制国有资本经营预算的主要目的是强化对国有资本营运的过程监控，实现国有资本的保值增值。编制政府一般性预算则主要是为了满足政府提供公共产品、行使社会管理职能的需要，关注财政资金运用所产生的社会效益。

3. 反映的内容不同。国有资本经营预算主要反映预算期间国有资本经营的过程、结果、效率和资金安排等，必须根据财务运行的规律和财务原则编制。政府一般性预算则根据整个国民经济发展和国家宏观调控的需要来编制，反映政府收支活动和国家职能的履行。

4. 预算收支形式和结构不同。国有资本经营预算收入主要来源于国家，以国有资本所有者身份取得各种国有资本收益，支出则主要以投资形式出现，资金使用上具有周转性和有偿性。政府一般性预算收入的主要来源是面向社会各经济主体征收的税款，主要用于社会公共支出，资金使用上具有一次性和无偿性。

总之，一个完整的公共财政预算体系至少应该包括政府一般性预算和国有资本经营预算这两大部分，国有资本经营预算只是公共财政预算的一部分，而不可能成为与其相提并论的一种预算。但由于它与政府一般性预算之间存在的区别，决定了在编制公共财政预算时应该注意政府作为社会管理者和资本所有者的双重身份，实行收支分类管理，把政府作为社会管理者征收的税收收入和作为资本所有者获得的资本经营收益分别纳入政府一般性预算和国有资本经营预算进行管理和使用，实现政府一般性预算和国有资本经营预算的分离。

三、国有资本经营预算的编制主体

有观点认为，国有资本经营预算应由国资部门进行编制，理由是国有资本经营预算体现的是国家作为国有资本所有者的身份，编制的预算不是公共财政预算，而是出资人的财务预算，公共财政预算和国有资本经营预算的性质并不相同，因此应该由财政部门与国有资本管理部门分别编制、分别收支、分别审议，以实现政资分开。另一种观点则主张应由财政部门编制国有资本经营预算，其理由是国资委作为国务院特设机构，不是政府部门，并不承担政府社会公共管理职能，而且作为一个预算执行单位，当然不能编制预算。国资部门作为监督国有资产运营管理的部门，可以汇总编制其监管国有企业的经营预算，然后以部门预算的形式加入到财政部门编制的公共财政预算中。

上述对国有资本经营预算编制主体的争论实质上反映了对国有资本经营预算的性质和国资委定位上的不同认识。前已述及，国有资本经营预算属于公共财政预算的一部分，应该在公共财政框架内进行编制。但是，在公共财政框架内编制并不等于就是一定要由财政部门来编制，也不能仅因国资委也是一个预算执行单位就不能编制预算。实际上，单从部门来看，财政部门同样是一个预算执行单位。预算编制主体的确认应取决于编制主体的职责及编制预算的目的和内容。

我国作为一个社会主义国家，各级政府既是社会公共事务的管理者，又是国有资产的出资人。但由于历史原因，长期以来这两种身份并没有真正分开，一方面部分国有资产出资人不到位，另一方面政府对企业的行政干预过多。为了扭转这一局面，有效地实现政企分开，政府必须委托专门的机构来统一行使国有资产所有者的职能，国资委正是在这种环境下应运而生的。

从国资委的定位来看，它作为“代表国家履行出资人职责的一个特设机构”，是国有资产出资人的代表，统一承担“管人、管事和管资产”的职能。它不仅拥有原国家经贸委和财政部等部门管理国有资产的相关职能，而且拥有包括国有企业人事任免在内的一般政府部门不具有的权力。从这个角度来说，国资委确实不是一个通常意义上的政府部门，它不仅承担着社会公共管理职能，而且代表国家行使一般公共部门所不具有的资产经营管理职能。

我们在这里讨论国有资本的经营预算实际上只是经营性国有资产的预算，目的是理顺财产关系，更好地考核国有企业的经营状况，促进国有资本的保值增值，它是国有企业经营状况的反映，属于一种出资人的财务报告。而按照现代企业制度的观点，出资人的重要权利之一就是享受投资回报，不能享受投资回报收益就不是完整意义上的出资人，也无法履行出资人的其他职能。国资委作为出资人的代表，不仅应对国有资本的运营进行监督和管理，还应通过编制国有资本经营预算掌握国有资本收益的处置权，以有效地控制企业的经营行为，切实履行出资人的职责。

当然，在这一过程中，国资委只作为出资人的代表而非出资人本身，国有资产终极所有权属于全体人民，国务院和地方人民政府分别代表国家享有所有者权益，各级国资委又是代表国务院和地方人民政府履行出资人职责、负责监督和管理企业国有资产的直属特设机构，这样的国有资产管理体制以及国有资本经营预算是公共预算的一个重要组成部分。这就决定了各级国资委编制好国有资本经营预算后，应由财政部门汇总形成统一公共预算，向各级人大报告并由其按程序进行审批。这一编制程序也符合宪法和相关法律的精神。

四、结论

国有资本经营预算属于公共财政预算的一部分，而不是一种和公共财政预算相并列的预算形式，应该在公共财政框架内进行编制。在这一框架内部，由于与政府一般性预算所依据的权能和所体现的权力不同，两大预算之间存在着既相对独立又密不可分的关系，因此应分类管理。目前，我们所要编制的国有资本经营预算主要反映的是经营性国有资本的经营情况，它既不同于一般政府部门的部门预算，也不同于单个企业的财务预算。国有资本经营预算在本质上属于一种出资人的财务报告，应由作为国有资产出资人代表的各级国资委来编制。

主要参考文献

1. 王国清，马骁，程谦.财政学.北京：高等教育出版社，2006

2. 何加明.国有资本营运新论.成都：西南财经大学出版社，2006