

国有资产经营预算的理论与实践

深圳市国有资产监督管理委员会 胡国斌

【摘要】 本文结合深圳建立国有资产经营预算的实践,论述了建立国有资产经营预算的理论意义和实践意义,提出建立国有资产经营预算的基本框架,并进一步提出需要解决的几个问题。

【关键词】 国有资产 收益 预算 制度

党的十六届三中全会提出要建立国有资产经营预算。随着国有资产管理体制改革的进一步深化,企业界、学术界和有关部门围绕如何行使国有资产收益权展开了系列讨论。本文结合深圳建立国有资产经营预算的实践,就如何建立国有资产经营预算问题进行探讨。

一、深圳建立国有资产经营预算的实践

1987年,深圳成立了全国第一家国有资产管理专门机构——深圳市投资管理公司,授予其征收企业税后利润和资产占用费的权利。规定凡经营盈利的国有企业,均应向市投资管理公司上缴利润。这次改革的重大历史意义之一,就是打破了国有企业利润留在企业循环、国有资产收益和公共财政混合的传统体制,由出资人以企业股东的身份参与企业的利润分配,将收益用于重点项目、重点企业和重点产品的再投资,从而建立起国有资产经营预算管理体制的雏形。

1995年,深圳市人大颁布《深圳经济特区国有资产管理条例》,以立法的形式对1987年改革形成的国有资产收益管理体制进行了巩固和确立。该条约规定:国有资产收益实行预算单列、专收专支,国有资产经营公司代表国家履行出资人职责,负责收取、管理和使用国有资产收益。经营国有资产的企业,应按期、定额地向运营机构缴纳国有资产的收益。该条例同时提出了国有资产收益预算,规定建立国有资产收益的报告制度。国有资产的收益预算草案和决算草案,由国有资产管理机构编制,经市、区政府审议后于每年的第一季度报同级人民代表大会或其常务委员会审查批准。国有资产的收益预算,由国有资产管理机构组织实施。

1998年,深圳市国有资产管理部门正式编制收益预算,由市政府提交市人大审议。这也是第一次编制国有资本经营预算。

2004年新组建的深圳市国有资产监督管理委员会(以下简称市国资委)拥有的一个重要职能,就是国有资产收益收缴和使用管理职能。市政府在国资委“三定方案”中明确规定:市国资委负责收缴所监管企业国有资本金收益和产权转让收益,并对资本收益的使用进行管理,维护国有资产出资人的权益。

2005年3月,市政府出台了《深圳市属国有企业国有资产收益管理暂行规定》,进一步完善了国有资产产权收益管理,比较完整地地对国有资产收益预算管理、收益的收缴和使用、收

益的财务管理和监督等予以了规范。

二、建立国有资产经营预算的意义

建立国有资产经营预算制度具有重要的意义,表现在以下两点:

1.建立国有资产经营预算制度,是国家预算制度的创新。建国后,我国实行的是计划经济,与之相适应,财政实行统收统支的管理体制,实行单式预算制度。这种单式预算制度,将财政收支编制在一个预算之中,很难分清资金的性质和用途。市场经济体制的建立对我国财政体制和财政理论建设提出了新的要求。随着政府职能的转换,政府由微观管理为主转为宏观调控为主,由直接管理转为间接管理。从政府行为理论来看,政府收入主要是税收收入,政府支出是为了提供公共产品和服务,政府在经济领域的职能,主要是为企业间公平竞争及企业发展创造良好的环境。国有资产经营预算是国家或地方政府每一预算年度内国有资产经营收入、支出和平衡的计划,是复式预算的重要组成部分,它反映了国家凭借所有者的身份参与一部分社会产品分配所形成的分配关系。

2.建立国有资产经营预算制度,丰富了现代产权理论。产权,一般理解为财产权,是财产占有的法律形式,具有法律赋予的强制性。现代企业首先必须做到产权清晰,具有法人财产权,独立承担法律责任。现代企业追求长期稳定发展,不断加快技术进步,注重资本的积累。建立国有资产经营预算制度,理顺了产权关系,有助于实现政府的社会经济管理职能和所有者职能分开,有利于国有资产管理职能与经营职能分开,也有利于国家终极所有权与企业法人财产权分开,从而使企业成为真正独立的经济实体。

三、国有资产经营预算的基本框架

建立国有资产经营预算的基本框架包括以下方面:

1.国有资产经营预算的要点。国有资产经营预算是一个新的科学领域。预算管理不是一个抽象概念,而是一个操作框架。在理论和实践上,人们的理解还没有达成一致。从实践来看,国有资产经营预算通常要满足以下几个假设:①预算支出水平适合需要,即适合各级政府的产业政策、支出的规模和支出的能力;②资金使用有效,包括资源配置效率、技术效率等;③预算的结果与公共选择相一致;④收益的收缴和支出的管理透明,权责分明。

国有资产经营预算是组织经济活动的一种方式,这种方式是借助预算进行资源的优化配置。它包括两个要点:

(1)预算的范围和组织方式。预算收支项目牵涉到许多部门和单位。譬如一个投资项目,它可以由多个股东共同投资,有的投资项目需经政府批准立项;股份公司的分红受到各个股东的意愿的影响。因此,合理确定预算收支的总量和结构就很重要。

(2)经济活动的结果和效率。由于市场不完全、信息不完备,企业的经济活动与国有资产管理部的目标、结果之间会产生偏差,在预算执行过程中要及时修正。另外,还要有较为完善的评价标准,要用成本——收益分析法对经济活动进行评判。

2.国有资产经营预算管理和编制主体。由于国有资产管理部是国有资产的出资人,依法享有收益权,因此,应该由国有资产管理部负责国有资产收益的收缴、使用和管理,并编制国有资产收益预算,经审批后组织实施。对国有资产收益预算的编制、审批、执行、调整等都必须进行统一规范。

国有资产经营预算是国有资产管理部依据政府授权,以国有出资人身份在预算年度内依法取得国有资产收益、安排国有资产收益支出的专门预算,其本质是国有出资人预算。深圳从1997年就开始编制国有资产收益预算,在无先例可循的情况下,经过不断摸索,逐步形成了国有资产收益预算独立于公共预算的模式,国有资产经营预算由国有资产管理部负责编制,报市人大及其常委会审批,然后由市国有资产管理部负责组织预算执行,预算的内容包括收益的收缴和使用两个方面。这种模式极大地保障了深圳国有资产管理部发展和壮大国有经济的能力。

3.国有资产收益来源和使用范围。国有资产收益来源包括资本性收益和产权转让收入。其中资本性收益包括国有独资公司应上缴的利润;国有控股公司中国有股权应分得的股利、红利收入;其他单位因占有、使用市属国有资产形成的应上缴收益。产权转让收入包括转让国有独资企业、国有独资公司产权的净收入;转让国有控股公司中国有股权及配股权的净收入;转让其他国有资产的净收入。

国有资产收益使用范围包括资本性支出、企业改革成本支出、为所属企业提供融资等。资本性支出是指以实现国有资产保值、增值为目标,根据市场经济原则和国有经济布局结构战略性调整规划等要求所进行的国有资本投入,包括新设企业的注册资本金投入、现有企业增加注册资本金、购买企业股权等。企业改革成本支出指为符合条件的改制企业人员安置提供的部分资金支持,包括发放安置补偿金、支付社保欠款、支付所欠工资和其他资金支持。为所属企业提供融资指为需要资金的企业提供短期借款。

4.国有企业利润分配制度和留存收益的处置。企业利润分配政策构成了国有资产经营预算的基础。企业应当编制利润分配方案,经董事会或有权批准的机构批准后执行。由于目前企业中普遍存在内部人控制问题,作为企业经营者往往希望企业的可供分配利润多留一些在企业,由此产生利润分配的博弈。国有独资企业应当按照国有资产管理部的意见决定利润分配,国有控股企业的利润分配方案提请股东大会

审议批准,国有产权代表应当按照国有资产管理部的意见,在股东大会上表达意见和行使表决权。

企业按规定进行利润分配后剩余的未分配利润,列入所有者权益,可留待以后年度进行分配,未经批准,企业不得擅自调整未分配利润余额。留存收益用于弥补亏损、转增资本的,国有产权代表应当向国有资产管理部事前请示报告。

5.建立国有资产收益上缴责任人制度。国有企业每年应上缴利润(股利、红利)应在规定的时间内缴清。对未按规定按期上缴的,按同期银行利率收取收益占用费。为了保证国有资产经营预算制度的实施,应将国有资产收益收缴和考核结合起来,确立国有产权代表为国有资产收益上缴的责任人,凡未经批准欠缴利润或不按规定程序分配利润的,年度考核时国有资产管理部应取消该国有产权代表奖励资格。

四、建立国有资本经营预算制度还需要解决的几个问题

1.法律依据问题。从国家层面来说,由于《国有资产法》迟迟未出台,由国资委单独编制预算还缺乏法律依据。从深圳的情况来说,国有资产管理体制产生了调整,《深圳经济特区国有资产管理条例》因此面临重大修改,由于受到国家法律规定不明确的影响,修改后的条例是否沿用以前的规定,特别是国有资产收益预算的审批主体是否仍然为市人大及其常委会,也还是不确定因素。当务之急是尽快制定有关法律,以法律的形式将国有资产收益预算的编制行为固定下来,并以法律约束预算行为。法律必须明确的内容至少应包括国有资产收益预算编制主体、预算内容、编制原则、编制程序和审批程序等。

2.会计制度问题。由于预算会计制度实行收付实现制,不能对国有资产存量准确计量,不能合理匹配国有资产经营的收入和成本,最终影响到对国有资产收益预算执行的检查和考核。按收付实现制度,国有资产管理部在实际收到企业上缴利润时,才能记作收入。事实上,企业分配利润与实际缴付利润往往相隔很长时期,这段时期内,若国有资产管理部不进行会计核算,则国有权益在账面上得不到完整体现,国有资产收益的管理工作也不能及时到位。再如,对所监管企业的国有资本投入是国有资产管理部的一项重要职责,应如何进行会计核算?所监管企业严重资不抵债的,是否可以计提长期投资减值准备?如果不核算长期投资或者不计提减值准备,就不能真实地反映国有资产的状况和质量。

3.监督管理问题。国资委负责对国有资产进行监督管理,那么如何监督管理国资委?我们认为,首先必须强化预算约束,预算一经批准,必须严格执行。要建立预算执行报告制度,加强对预算执行情况的监管。最为重要的是,要制定相应的考核办法,对预算执行结果进行考核。但考核的内容还需要在实践中加以认真研究,比如资本性支出预算,由于市场的不确定性,某项投资没有必要再进行,预算没有完成,对该类行为应如何考核评价?其次,应发挥审计监督的作用,由国家审计部门对年终预算执行结果进行审计,确保预算执行结果的真实可靠。再次,应增加信息的透明度,国有资产收益预算执行情况不仅应报告给市人大和市政府,还应提供给广大社会公众,接受全社会的监督。