

国有资本经营预算把脉国企

<http://www.criifs.org.cn> 2005年9月24日 赵云旗

随着我国国有资产管理体制的改革深化，国有资本经营预算正式提到议事日程，成为社会各方普遍关注的热点问题。国有资本经营预算与国有企业有着最直接的关系，这无疑引起广大国有企业者的种种忧虑和思考。国有资本经营预算会对国有企业的改革与发展产生什么影响，是值得全面分析研究的。

从国有资本经营预算建立的目的、意义和作用来看，它对国有企业的改革与发展产生多方面的积极效应是首先应该肯定的。

第一，实行国有资本经营预算，有利于国有企业尽快建立起现代化产权制度。

产权制度是现代化企业制度的显著标志之一，是我国国有企业改革的核心所在和主攻方向，它要求做到“归属清晰、权责明确、保护严密、流转顺畅”。国有资本经营预算，是以国有资产保值增值为主要内容的。但是，我国的国有企业长期存在着产权不清的问题，由于产权不明确，国有资本谁也不关心，保值增值难以实现。而且，国有资本能产生多大的增量，靠国有资本经营收益预算、经营支出预算也难以搞清楚。我国企业改革20多年的实践证明，在现有的这种企业组织形式下，政府无论采取什么样的措施，投入多大的监管人力，都不能很好地实现国有资本的保值增值。这就说明，要实现国有资本的保值增值，必须深化国有企业产权制的改革，建立现代化产权制度，把国有资产的保值增值建立在现代化产权制度的基础上。离开现代化产权制度，就实现不了国有资本经营的保值增值。所以，通过国有资产管理体制改革，建立国有资本经营预算，可以有力地推动国有企业的全面改制，加快建立产权制度的步伐。

第二，国有资本经营预算，有利于国有企业股份制改造。

用股份制改造国有企业，是建立现代化企业制度和进一步强化社会主义公有制基础的需要。党的十六大三中全会明确要求，“使股份制成为公有制的主要实现形式”，为国有企业改革指明了目标。要实现这一目标，必须加快国有企业改革，全面实现股份制改造，使国有企业转变为投资主体多元化的股份制公司。国有资本预算中长期预算正是实现这一目标的路径。国有资本预算体系是变现预算和经营预算的统一，在编制周期上是中长期预算和年度预算的结合。国有资本中长期预算是配合国资管理，使国有资本集中在涉及国家安全、自然垄断和公共服务等领域，退出一些充分竞争性、更适于非公有制成分发展的领域。在完成这一过程中，要求必须坚持股份制替代国有企业的改革方向。同时，国有资本中长期预算的制定必然会给某些企业带来压力，从客观上也推动了国有企业的全面股份制改造。而且，国有资本经营，应该是在国有制的主要实现形式——股份制公司条件下的国有股份增减行为，通过国有资本预算，把不能保值增值的国有股权减持，把保值增值的国

有股增持。因此，国有资本经营预算的实施，有利于企业的全面股份制改造，尽快建立起现代化企业制度。

第三，国有资本经营预算，有利于国有企业做大做强。

随着我国财政体制的深化改革，我国公共财政体制日益确立，按照公共财政的理论要求，政府财政支出的趋向主要是基础设施、社会保障、文化科技等具有公共性的领域，而具有经营性的、竞争性的国有企业已不在政府支出的范围之内。根据这一原理，我国目前政府财政已不再给国有企业注入资本金。在这种情况下，国有资本经营预算的作用日益突现，它有着公共财政预算不能代替的功能、特点和作用，给国有企业注入资本金只有它能承担。因为国有资本经营预算的收入主要来源于国有资本经营收益，支出安排也以追求经济效益和资本金绩效为目的，这恰恰是公共财政所不具备的。国有资本经营预算建立后，可以名正言顺地、理直气壮地对国有企业补充资本金，特别是对国家必须控制的领域和对国家未来发展有重要影响的领域进行投入，有利于国有企业做大做强。

第四，国有资本经营预算，使国有中小企业的改组成本获得保障。

党的十六届三中全会决议指出：“完善国有资本有进有退、合理流动的机制，进一步推动国有资本更多地投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域，增强国有经济的控制力。其他行业和领域的国有企业，通过资产重组和结构调整，在市场公平竞争中优胜劣汰。”根据十六届三中全会的精神，非关系国家安全和国民经济命脉的国有企业，通过资产重组和结构调整的途径，在市场公平竞争中求发展和生存。其中，有一些必须退出市场的国有企业，要经过破产、倒闭等形式被市场淘汰。目前我国有17.9万家国有企业，资不抵债和空壳企业占国有企业总数的47.8%。这些中小国有企业退出市场，需要有国有资本转让受益来支付这种改革成本。建立国有资本经营预算后，国资管理部门就可以分享国有企业的税后利润，包括股息、红利及其他形式的收入，有能力对这些退出市场的企业做出必要的安排。国有中小型企业改革成本有了保障，就会妥善解决国有企业因深化改革带来的诸多问题，使国有企业改革顺利推进。

第五，国有资本经营预算，有利于防止国有资本的流失和浪费。

在市场经济体制下，实行“政企分开”，保证国有企业的经营自主权，使其在市场经济中自我决策，自我经营，自我发展是完全正确的。但是，我国经济目前还处在转型时期，各种制度不规范，国有企业中现代化企业制度很不完善。在这种特定的阶段，由于监督不到位，在国有企业中出现大规模的资产流失。目前国有企业不上缴利润，国有企业特别是大型国有企业拥有庞大的税后利润结余，仅2004年1月至8月，国资委监管的186家中央企业累计实现利润3203亿元，全年利润总额突破4000亿元。巨额的利润结余，国资管理部门不清楚，管不着，全部由国有企业自主支配，存在着很大的随意性，极易造成资本流失，就会因决策失误造成极大的浪费。所以，近年来国有企业中国有资本的流失成为引人注目的大问题。国有资本经营预算建立后，由于将企业的经营收入和支出纳入预算管理，作为出资人的国资管理部门就可以有效地对国有企业加强监督，并通过预算渠道摸清国有企业的家底，防止和减少国有资本的流失。

但是，国有资本经营预算也有让广大国有企业家担心的地方。国有资本的经营预算编制如果延伸到国有企业一级，企业的收支被统得过死，就会影响到企业独立经营、自我决策的权力，企业就会退回到计划经济的体制之下，国资管理部门就成为名副其实的“婆婆+老板”了。国有资本经营预

算就会与市场经济下政企分开的改革方针发生矛盾，就会严重地影响企业的发展。所以，国有资本经营预算要把握适当的范围和合理的尺度，只发挥“资产所有者”的职能，不能再充当“社会管理者”，更不能由此干预企业的经营行为。

国有资本经营是国有资产管理在微观层次的工作，这一层次的工作只能介入到股东权利。因此，所有权和经营权严格分离，是国有资本经营预算编制的前提之一，只有这样才能避免对国有企业产生种种负面效应。

文章来源：中国财经报 （责任编辑： zfy）