

文章编号:1671-6523(2011)04-0074-06

先行先试:江苏省国有资本 经营预算的实践探究

徐文秀

(福建师范大学 马克思主义学院 福建 福州 350007)

摘要:江苏省国有资产面广量大,近年来,通过不断探索与实践,已建立起两级三层的国有资产管理体制框架,制定并出台国有资本经营预算相关政策。依据这些政策规定,江苏省开展国有资本经营预算工作的先行先试,为构建国有资本经营预算体系奠定一定的基础。最后提出,江苏省当前的实践探索应当重点防止国有资产流失;加快设立国有资本经营预算专门职能机构,并加强立法;建立健全国有资本经营预算配套制度。

关键词:国有资本经营预算;资本收益管理;江苏省

中图分类号:F123.7 **文献标志码:**A

Trial and Practice: A Study on Jiangsu Province State Capital Running and Budget

XU Wen-xiu

(Marxist Institute, Fujian Normal University, Fuzhou 350007, China)

Abstract: Jiangsu Province is one of the few provinces who played a piloting role in implementing state capital operating budget. In recent years, after continuous explorations and practices, Jiangsu Province established a two-grade-three-level state capital management system frame, placed and performed the state capital profit management policies, explicitly stipulated the state capital profit's charge body, scope, rate and expend methods. Meanwhile, following the management methods, certain foundation to establish state capital operating budget system is formed based on the pilot implementation. Current explorations and practices should be focused on avoiding state capital's erosion, building up special functional departments, strengthening legislation, and establishing and completing state capital running and budget policies.

Key words: state capital running and budget; capital profit management; Jiangsu Province

建立与社会主义市场经济体制相适应的国有资本经营预算,是当前我国财政体制改革的一项重大课题。2007年国务院出台了《关于试行国有资本经营预算的意见》,央企层面的国有资本经营预算工作全面启动。此后一些省、市、自治区也

开始按照中央国资委的统一规定要求,在所辖范围内对国有资本收益分配制度和国有资本经营预算制度进行因地制宜的探索。在实践工作积极开展的同时,理论界对省域国有资本经营预算的研究也开始起步,但基本上都只是以个别省份为例

收稿日期:2011-10-21 修回日期:2011-11-10

基金项目:国家社会科学基金项目(08BZZ037)

作者简介:徐文秀(1976—),女,讲师,硕士,主要从事市场经济理论研究, E-mail: sdxwx@163.com。

进行研究。例如学者丁婕(2006)从制定国有资本经营预算的必要性入手,分析了山西省国有资本经营预算制定、实施的可行性及难点;学者魏明静(2006)对上海、深圳国有资本经营预算工作进行了跟踪调查,认为其核心内容是国有资本经营预算与财政公共预算相互分离、独立运作,共同组成政府复式预算。据了解,江苏省是全国率先制定《国有资本收益管理办法》等相关政策并组织开展国有资本经营预算试编工作的少数省市之一。本文拟对江苏省国有资产总量与结构进行概要的综述,全面梳理近年来该省国有资本经营预算的实践探索,简要剖析其国有资本经营预算工作的不足,在此基础上提出相应的对策,从而有助于推动江苏省国有资本经营预算研究的深化。

一、江苏省国有资产总量与结构分析

2009年底,江苏省国企户数为4109户,比2008年增加了34户,其中通过投资设立、合并收购等方式新增企业450户,通过改革改制关停并转等减少企业416户;从企业规模分析,全部国企中,小型企业数量远超大中型企业:全省大型企业225户,中型企业884户,小型企业3000户;从隶属关系分析,省级国企数量较多,省辖市国企数量较少:2009年底省级企业1553户,市县企业2556户;从行业分析,全省企业主要分布在商贸、服务业、工业和交通运输仓储业。

2009年底江苏省国企资产总额16854亿元,负债总额10862亿元,所有者权益5992亿元,全部企业平均资产负债率为64.4%;从企业规模分析,大中型国企占有的资产大大超过小型国企占有的资产:大型企业占用6186亿元,中型企业占用6585亿元,小型企业占用4082亿元,分别占36.7%、39.1%和24.2%;从企业隶属关系分析,省级企业占有的资产较多,而省辖市占有的资产较少:省级企业占用4240亿元,市县企业占用12614亿元,分别占25.2%和74.8%;从行业分析,服务业占有资产大幅增加,交通运输仓储业占用资产略有下降:服务业占用5894亿元,交通运输仓储业占用1692亿元,分别占35%和10%;其余分别被工业企业、金融业和房地产企业占用。

表1 2009年江苏省国有资产经营规模分布情况

经营规模	国有资产/亿元	占全省国有资产比重/%
大型企业	1360	26.6
中型企业	2295	44.9
小型企业	1457	28.5
合计	5112	100

二、国有资本经营预算相关政策的制定实施

近年来,江苏省总结上海、深圳等先进城市的国企改革经验,结合本地情况,通过不断的探索与

表2 2009年江苏省国有企业主要指标

项目	一级企业数量 /家	所属三级以上 户数/户	年初国有资产 总量/万元	资产总额 /万元	人均利润 /(元·人 ⁻¹)
农林牧渔业	258	448	1285150.9	2952785.1	12213.2
工业	281	759	6972484.4	26824181.3	35432.1
建筑业	73	90	1564557.9	4922083.1	20017.9
地质勘察、水利业	53	58	957321.4	1973179.5	-685.2
交通运输业	45	180	5036029.1	25362397.7	48650.9
仓储业	385	390	308060.5	2249482.4	5017.3
批发零售餐饮业	195	652	1431906.1	7501895.1	39064.5
房地产业	136	174	7683358.4	22596298	433577.1
信息技术服务业	13	13	17306.1	46602.8	-23058.3
社会服务业	289	945	19786298.5	60857319.3	74600.8
卫生体育福利业	5	5	1257.6	6963.6	6628.5
教育文化广播业	101	245	1444637.4	2598833.7	45366.2
科研和技术服务	58	68	51356.4	221251.9	26180
机关社团及其他	24	82	2452502.5	10430296.4	129118
合计	1935	4109	48992227.3	168543569.8	45324.4

实践,建立起国有资产管理体制框架:即两级管理(市和区、县两级政府对国有资产的分级管理)、三个体系(管理体系、运营体系、监督体系)、三个层次(国资委——资产运营机构——各类企业)。相应地,江苏省也是全国率先制定并出台国有资本经营预算管理办法的少数省份之一,近几年密集出台国有资本经营预算相关政策,对国有资本收益的上缴使用、国有资本经营预算编报等问题进行了明确规定。

(1) 关于征收主体:2004 年江苏省国资委成立后,就明确规定由省国资委负责省级国有资本经营收益收缴、使用;省财政厅负责省级国有资本经营收益监缴及国有资本经营收益资金的管理。2006 年后又规定国有资本经营收益管理工作由省国资委和省财政厅共同负责、明确分工:省国资委负责省级国有资本经营收益收缴,国有资本经营收益的使用,由省国资委提出初步建议,会商省财政厅后,共同报经省政府批准后实施;省财政厅负责省级国有资本经营收益监缴入库和资金管理。

(2) 关于收缴范围《2010 年江苏省省属企业国有资本经营预算编报办法》明确规定:征缴范围为国有资产监督管理部门履行出资人职责的国有独资企业及国有控股、参股企业(简称省属企业)其中纳入 2010 年国有资本经营预算编制范围的省属国企有 23 家。

(3) 关于收缴比例:2006 年规定以企业税后利润为基数,按省政府确定的比例执行,当年收取比例为 10%;2009 年《省属企业国有资本收益使用管理暂行办法》和《2010 年江苏省省属企业国有资本经营预算编报办法》均规定这一比例由省国资委、省财政厅核定收取,省属企业收益资金收取比例为 15%。

(4) 关于上缴方式:早在 2002 年江苏省就规定国有资产收益按年计算,分季预缴。2006 年《江苏省省属企业国有资本经营收益管理暂行办法》调整为:企业应当在年度终结 4 个月内,依据经审计确认的财务会计报告,办理收益上缴申报手续,由省国资委审核确认,于 20 日内缴入省金库。国有独资企业、国有独资公司上一年度应缴利润和省属国有控股、参股公司的国有股权应分股利、红利必须在次年的 5 月 31 日前全额缴清。

(5) 关于支出方式:在支出方面,2006 年江苏省规定企业申请国有资本性支出和改革成本支出的,应向省国资委书面提出申请。2009 年《省属企业国有资本收益使用管理暂行办法》重申:省

属国企向省政府申报相关支出资助要求,由省国资委、省财政厅根据省政府确定的支持重点研究提出初步安排意见,报省政府审定。并规定省国资委、省财政厅每年组织对国有资本收益使用情况进行跟踪检查,必要时可进行专项审计。

(6) 关于收入构成:2006 年江苏省对省属企业国有资本经营收益有明确规定,《2010 年江苏省省属企业国有资本经营预算编报办法》将这一收益扩充为:①利润收入:即省属企业按规定比例应上缴的利润;②股利、红利收入:即省国资委控股、参股企业国有股权应分得的股利、红利收入;③产(股)权转让收入:即省国资委所持产(股)权转让净收入;④清算收入:即扣除清算费用后省属企业清算收入和省国资委控、参股企业国有产(股)权享有的清算收入;⑤其他国有资本经营收入。

(7) 关于使用方向:2006 年《江苏省省属企业国有资本经营收益管理暂行办法》、《2010 年江苏省省属企业国有资本经营预算编报办法》等均明确其专项使用于省属企业国有资本性支出、省属企业改革成本支出、国有资产监管专项支出和省政府确定的其他支出。

三、国有资本经营预算的先行先试

与理论政策的制定实施相适应,江苏省对国有资本经营预算的实践探索亦走在全国前列。2007 年,江苏省着手规范省属企业国有资本收益上缴工作。根据国资委统计,与上一年相比,2007 年省、市国资委履行出资人职责的 187 户企业,实现营业收入 3 585.37 亿元,增长 29.3%;利润总额 351.18 亿元,增长 1.5 倍;净利润 205.19 亿元,增长 1.8 倍。187 户企业资产总额 9 202.26 亿元,比上年增长 25.2%;净资产 2 862.3 亿元,增长 23.1%。净资产收益率 9.79%,比上年提高 3.98 个百分点;总资产报酬率 5.38%,比上年提高 2.5 个百分点。

2008 年与 2007 年相比,全省国企实现营业收入 5 281 亿元,营业成本 4353 亿元,全部企业盈亏相抵后实现利润 339 亿元,下降 19.5%;实现净利润 266 亿元,下降 13.6%。全部国企年初国有资本及权益总额为 3 987 亿元,年末为 4 187 亿元,国有资本平均保值增值率为 105%。产权交易方面:全年完成 225 宗,成交金额 50.94 亿元,比挂牌价增值 2.02 亿元,增长率为 4.13%;办理资产评估核准和备案项目 335 宗,评估后资产总额 633.08 亿元,增值 180.47 亿元,增长率为

39.87%;省国资委和南京、苏州、无锡、常州、扬州、盐城等市国资委开展国有资本经营收益收缴工作,省属企业国有资本经营收益上缴比例提高到15%,收缴金额46522万元。

2009年,江苏省进一步加强国有资本经营预算管理工作:一是启动了省属企业国有资本经营预算编报工作,省财政厅制定了《关于印发2010年江苏省属企业国有资本经营预算编报办法的通知》,对企业上报的国有资本收益进行了统计;二是进一步规范了省属企业国有资本收益管理工作,报请省政府转发了《省属企业国有资本收益使用管理暂行办法的通知》,收缴了2008年度收益,支出计划与省财政厅会商一致后上报省政府;三是配合审计署南京特办对国有资本收益收缴使用情况进行审计调查。据统计,2009年末省市国资委履行出资人职责的165户企业,资产总额为1.46万亿元,增长34.84%,其中省属企业资产总额4657亿元,增长24.79%;165户企业全年实现营业收入4053亿元,增长1.17%;实现利润总额322亿元,增长44.12%,其中省属企业全年实现营业收入1785亿元,基本与上年持平;利润总额172亿元,增长68.1%。此外产权(股权)转让管理工作也继续深化:全省国资系统办理评估备案核准项目285个,评估后增值100.84亿元,增值率42.16%;全省通过挂牌公开转让企业国有产权项目182个,成交溢价14.15%。全省国有资本经营收益管理工作扎实推进,在省市国企的配合下,按照国务院国资委的规定,有效推进了规范企业职工投资持股工作。

在近几年国资收益使用上,为充分发挥国有资本经营收益的导向作用,加快国有经济布局结构调整步伐,推动企业实现又好又快发展,围绕省政府确定的工作重点,省国资委、省财政厅积极推动国有资本经营收益使用向技术改造和提升产业层级项目倾斜、向现代服务业企业倾斜、向实施“走出去”战略企业倾斜、向基础设施和基础产业倾斜,取得了明显成效。到目前已累计向上述领域投入29621万元,占全部国有资本经营收益的89.4%,其中支持企业大力开展技术改造、科技创新的有12580万元,占已使用资金的42.5%;推动省属企业发展现代服务行业,在金融、成套设备代理及现代连锁经营等行业投入9800万元,占

已使用资金的33%;支持企业积极实施“走出去”战略,充分利用国内国际两种资源、两个市场,不断提升江苏经济国际化水平,安排资金3100万元,占已使用资金的10.5%;支持基础性产业发展安排7141万元,占已使用资金的24.1%。在引导企业树立科学发展观、增强竞争力和可持续发展能力上,发挥了积极的导向和示范作用。

多年来,江苏省在国有资本经营预算工作的先行先试,客观上为构建国有资产经营预算体系建立了一定基础。至此,在江苏省建立以国有资产管理部门为主体的国有资本经营预算管理体系,已经具备了可行条件。

四、国有资本经营预算实践工作的对策前瞻

江苏省在国有资本收益管理的实践中积累了丰富的经验,但也暴露出一些不容忽视的问题:比如有法不依、监督不力问题客观存在,导致国有资本收益流失;国资经营预算缺乏专门职能机构,国资预算管理和监督受限;国资经营预算缺乏相关配套制度保障等等。因此在当前发展实践中,应当着重加强以下几方面的工作:

(一) 将防止国有资产流失作为国有资本收益支出管理的重点

江苏省多位财经专家曾经联名提出,在国资经营预算过程中存在5种典型的国有资产流失方式,必须引起高度警惕。比如江苏部分规模较小的企业,超常规地兼并重组那些规模实力远大于自身的企业,极有可能出现大股东侵占国有资产的行为,犹如“蛇吞象”;再比如江苏有些地方政府为促进地方经济的迅速崛起,强行进行拉郎配式的重组,这样可能导致新进入的大股东轻易获得控股权,从中获取或转移利益;除此之外部分地区还存在“合并报表”、“非相关产业重组”、“改制方盘剥下岗工人”等各种国资流失现象。因此从防止国有资产流失的角度出发,江苏省国有资本经营预算在支出使用时应特别加强:第一,减少中间环节和管理成本,由预算执行部门直接拨付到用款单位;第二,保证资金的定向、定额和及时拨付,特别是防止公共财政资金和国有资本经营预算收入的相互挪用和挤占混淆,保证国有资本经营预算支出的相对独立;第三,尽量防止预算支出调整的发生。由于国有资本经营预算支出中还

涉及到和公共财政预算、社会保障基金预算的平衡问题,不确定因素很多,应尽量避免以增加支出为内容的预算调整,防止和杜绝未经审核和批准的支出;第四,保证资金拨付的全过程始终置于制度性监督之中,以便于及时发现问题并纠正错误。

(二)设立国有资本预算专门职能机构,充实技术力量

从江苏省国资经营预算执行实际情况来看,存在着国有资本收益上缴困难、应缴未缴的情况,具体情况各有不同:有些是国企经济效益低下,整体运营质量不高,利润难以上缴;有些是国有资本投资收益难以实现,如股份制发展不规范,国有股权益受损;还有些是产权主体不明确,非国资大量侵蚀国资权益等,使建立国有资本经营预算制度长期处于“虚置”状态。造成这一状况主要在于目前江苏省尚未成立国资预算专门职能机构,很难对预算进行卓有成效的管理和监督。而建立国有资本经营预算制度的一个重要方面就是要将各种属于政府收支行为的专用基金纳入预算,统一规划,统一使用,全面反映国有资本的收支状况,为政府宏观决策提供依据。但是,受部门既得利益的影响,名目繁多的专用基金一直分散在各个部门自行管理,各部门不愿将本由自己支配、使用的专用基金交由财政管理。由于部门之间难以协调一致,在一定程度上影响了国有资本经营预算制度的实施。而且,国资预算具有很强的专业性和技术性,如果缺乏相应的机构和专业人员,也不利于对预算进行管理和监督。目前江苏省还没有成立专门的预算部门和审计部门来专职承担相关工作,这样审查监督工作往往难以深入。因此,应当抽调专业工作人员成立江苏省预算工作委员会,为国有资本编制预算和监督执行提供技术支持。专门职能机构成立后,在议事规则上不能照抄照搬现在行政部门的“议决制”,应当引入和实行“票决制”,像董事会议事决策一样,建立和完善一人一票、投票表决、记录在案的议事规则,实行权利与责任一致的个人责任追究制度,保证其科学合理行使出资人职责。在专门机构工作人员选聘方面,不能再单纯沿用以往的行政手段和方式,要选择专业知识强并长期从事财政、审计、会计、统计分析的人员,建立具有专业性、技术性和社会性的特征同时符合市场经济要求的人员选聘

制度。

(三)加强立法,加快国有资本预算法制化建设

尽管近几年江苏省密集出台国有资本管理办法和相关政策规定,但是要建立和完善国有资本经营预算制度,仅靠下发文件、多方面宣传是不够的,更重要的是适时建立强有力的法律制度。随着国有资产管理体制改革和国有资本预算管理的逐步深入,旧的《预算法》已不能适应形势,也不能满足各级人大加强对预算审查监督的要求,修改《预算法》势在必行。应当修改《预算法》中国有资本经营预算的性质、地位以及编制、审批、调整和监督等规定,并对预算编制的时间、内容和程序作出更为科学和细化的规定,使《预算法》更具可操作性和指导作用。还可建立相关法律制度,严肃财经法纪,对违反国资预算法律法规的行为加大惩处力度,树立国有资本经营预算的权威。除此之外,国家层面还应当尽快制定征收国有资本收益的一系列法律法规,迫使企业经营者树立向各方投资者主动提供经营收益的责任意识,保证国有资本权益不受侵害。比如通过出台《国有资产法》明确规定国有资产管理机构及其职责、国有资产的定位和评估、经营、收益、处分、监督和法律责任,从根本上解决国有资产出资人的问题。

(四)建立健全国有资本经营预算的配套制度

国有资本经营预算管理工作是一个系统工程,需要一套完整的制度系统加以统筹。当前首先应当加快政府预算管理改革:要通过良好的制度安排和机制设计,促进江苏省、市政府更好地履行公共财政受托责任,提高财政透明度,增强财政政策的可预见性和可持续性,改善管理和运作效率,实现公共财政管理各项目标;其次要完善国有资本出资人制度,真正实现国有资本出资人职能与政府公共管理职能分开,省、市政府不再直接行使国有资本出资人的各项职能,而各级出资机构也不再行使政府的各项公共管理职能,以真正实现政企分开和政资分开;第三要完善公司法人治理结构,通过清产核资、风险管理和完善监事会制度等,加强国有资产监管,要完善国企的决策、监督体系和国企负责人业绩考核制度与企业绩效考核评价体系,并积极探索有效的考核激励方法。

当前,在省域国有资本经营预算的开展问题上,国家尚无统一的政策法规和实施方案,江苏省

根据我国国有资产管理体制改革的基本要求和本省实际情况,先行先试,积累了一些有益的经验,但尚未建立起完善的国有资本经营预算管理体系。与此相适应,关于省域国有资本经营预算的理论研究也还偏弱,缺乏深入、系统的分析。从未

来的趋势看,国有资本经营预算研究应该跳出多年来保值增值的思维定势,要从更宏观的企业发展层面,利用国有资本经营预算的功能,对国有资产存量进行结构性调整,真正促进我国经济结构的合理调整和优化升级。

参考文献:

- [1] 乔卫兵. 2009 中国国有资产监督管理年鉴 [M]. 北京: 中国经济出版社, 2009: 173-179.
- [2] 丁婕. 国有资本经营预算浅议 [J]. 会计之友(旬刊) 2006(11) : 42.
- [3] 魏明静. 沪深模式对构建国资经营预算体系的启示 [J]. 上海国资, 2006(10) : 43-45.
- [4] 邓子基, 陈少晖. 国有资本财政研究 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2006: 78-86.
- [5] 李重华, 李真男. 国企分红纳入国家财政预算问题研究 [J]. 经济经纬, 2008(5) : 129-131.
- [6] 文宗瑜, 刘微. 国有资本经营预算管理 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2007: 64-71.
- [7] 吴祥云. 建立国有资本经营预算的若干思考 [J]. 当代财经, 2005(4) : 32-37.
- [8] 闫海, 蒋丽娜. 我国国有资本经营预算制度的问题及对策 [J]. 地方财政研究, 2010(10) : 37-41.
- [9] 刘永泽, 陈艳利, 孙光国. 国有资本预算制度的构建目标、原则与基本框架 [J]. 财经问题研究, 2007(9) : 72-77.
- [10] 张涛. 国有资本收益预算目标定位 [J]. 经济研究参考, 2010(60) : 14-15.
- [11] 陈金祥. 加快建立国有资本经营预算制度——当前国有经济布局和结构战略性调整的根本保障 [J]. 经济管理, 2007(13) : 6-8.
- [12] 邓连生. 关于加快国有资本经营预算立法的几点思考 [J]. 福建理论学习, 2009(6) : 41-44.
- [13] 吴国玖. 全民分红理论及实践的国际比较和借鉴 [J]. 企业家天地: 理论版, 2007(12) : 80-81.

(责任编辑: 康兰媛 英摘校译: 吴伟萍)