# 论建立我国国有资本经营预算制度

来源：网络 作者：海棠云影 更新时间：2024-03-09

*\" [摘要]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建立公共财政框架体系的一个重要内容，是建立激励与约束机制，确保国有资产保值增值的重要举措。在构建中应处理好其与公共预算之间的关系，界定好收支范围和内容，选择好编制主体及...*

\" [摘要]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建立公共财政框架体系的一个重要内容，是建立激励与约束机制，确保国有资产保值增值的重要举措。在构建中应处理好其与公共预算之间的关系，界定好收支范围和内容，选择好编制主体及方式，通过预算真正为公众行使知情权和监督权搭造起一个信息平台。

[关键词]国有资本经营预算 公共预算

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改革的一项重大课题，也是贯彻党的十六大关于深化国有资产管理体制改革系列探讨的一项重要内容。

一、国有资本经营预算的涵义及与公共预算的关系

（一）涵义

严格来讲，我们当前要建立的应是国有资本经营预算而非国有资产预算，因为国有资本和国有资产不同，国有资本也可称为经营性国有资产，特指处在竞争性领域的国有资产，主要特征是具有盈利性而不是公益性，而国有资产则泛指国家所有的资产。目前，我国各级国有资产监督管理委员会作为“出资人代表”管理的主要是国有经营性资产，非经营性国有资产由财政部门管理，土地与其他资源性国有资产归各主管部门管理，因此作为公共财政框架下政府出资人管理企业国有资产与财务工作的结合点，作为市场经济条件下实现所有者职能、确保出资人到位的基本手段，当前需要的是将国有资本经营预算与公共预算分离，而非将全部国有资产预算和公共预算分离。因此，国有资本经营预算是指反映政府出资人以资本所有者身份取得的收入和用于资本性支出的预算，即是对政府在一个财政年度内经营性国有资本收支活动进行价值管理和分配的工具，反映国有资本所有者与国有资本经营者之间的收益分配和再投资关系。国有资本经营预算就是要通过计划，反映和监督国有资产管理机构履行出资人职责的活动，以实现国有资本的保值增值，推动经济结构战略性调整与国有企业的根本性重组，确保国有资产的优化配置，并服务于政府的社会和经济管理的总体目标。

（二）公共预算与国有资本经营预算的关系

一般来说，政府公共预算的编制和实施体现了政府的社会管理职能，其分配主体是作为社会管理者的政府，分配的目的是为了满足社会公共需要，分配的手段主要是凭借政治权力经由非市场的渠道进行分配，分配的形式主要是税收，并安排各项具有公共需要性质的支出，其中包括经费性和公共投资性支出，其支出必须严格控制在税费收入的范围内，保持收支平衡。公共预算从性质上看是供给型预算。

国有资本经营预算则体现政府的国有资本所有者职能，其分配主体是作为资本所有者代表的政府，它以国有资本的宏观经营并取得宏观经济效益为分配目的，以资本所有权为分配依据，并以竞争性市场为其活动范围，其收支内容基本上是围绕着对经营性国有资产进行价值管理和分配形成的，因而国有资本预算是经营型预算。国有资本经营预算的基本目的在于划分政府的社会管理和资产所有者双重身份的不同属性和不同要求，实现政府公共预算与国有资本经营预算分离，把政府作为社会管理者征收的税收收入和作为资产所有者获得的资本经营收益，分别纳入公共预算和国有资本经营预算进行管理和使用，以期体现既有利于政企分开、政资分开，又有利于深化国有资产管理和营运效率改革的目标。

因此，公共预算和国有资本经营预算是两个相对独立的预算体系，既各自独立又有一定的内在联系。从联系来说，两者之间存在着税收缴纳以及财政补贴和转移性收支的关系，国有资本经营的绩效必然影响公共预算收支，但国有资本金的性质决定了其追求经济效益、保值增值的特征，由此决定了国有资本经营预算须根据财务运行的规律，按照宏观财务预算的要求反映国有资本的经营过程及结果。

二、我国现阶段建立国有资本经营预算的客观必要性

长期以来，我国对国有资本经营收支没有单独编列预算和进行管理，而是与经常性预算收支一起，混收、混用、混管，这种作法无法体现出政府作为社会管理者与国有资产所有者两种职能及其两类收支活动的运行特征。如何尽快建立国有资本经营预算，以单独反映国有资本经营活动状况，确保国有资产保值增值和再投资的有计划进行，已成当务之急。因此，我国现阶段建立国有资本经营预算的现实意义主要有如下几点：

（一）有利于建立和完善社会主义市场经济体制

随着我国社会主义市场经济体制的建立，政府的职能范围发生了较大的转换，国有企业日益成为独立参与市场活动的、自负盈亏的市场主体和法人实体，从而相应要求政企分开、政资分开。这种变化决定了国有企业与政府有着双重关系：一方面，作为独立的市场主体，其对政府公共财政的贡献应同其他非国有企业一样，主要通过照章纳税来体现；另一方面，作为市场经营主体，其对投资者或产权人的贡献，应通过向出资人上缴投资收益来实现。由此决定了我国政府经济管理职能是双重的。而政府预算作为反映政府活动的范围和方向、保障国家发挥其职能的工具，自然要随着政府职能的转换而进行相应的改进，使政府以不同身份行使的职能反映为预算上不同性质的收支，就是要分别建立公共预算和国有资本经营预算，政府负责对企业实行有效的产权制约、引导和监控，维护国有资产的合法权益；企业按照国家有关国有资本与财务管理的规章制度，承担国有资本保值增值的法律责任。基于此，通过单独设立国有资本经营预算，集中管理国有资本运营，特别是国有资本收益与再投资活动，有助于在预算制度方面，将国家作为国有资本所有者所拥有的权力与作为社会管理者所拥有的行政权力相分离，促进政府职能转换与政企分开。

（二）有利于提高国有资产整体运营效益

党和国家提出的国有经济战略性调整，支持发展混合经济和国有企业改革发展与制度创新等重大举措，已使我国国有经济发生了根本性变化，国有企业有进有退，有所为有所不为的机制正在形成。国有资产正从一般竞争性领域退出，同时增强财政对支柱产业和高新技术产业中重要骨干企业的投入，增强国有经济在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域的支配地位，促进国民经济结构优化和升级，引导和带动整个社会经济的发展。国有资本经营预算的设立，有助于对国有资产实行资本经营，促进国有资产在全社会范围内的充分流动与优化组合，最大限度提高国有资本的营运效率，发挥国有资本在我国国民经济发展中的骨干作用。此外，通过设立国有资本经营预算，还有助于对财政投资按其不同性质实行分类管理，克服过去在建设性预算条件下，由于公益性投资与经营性投资不分而导致的财政对基础性设施投入不足问题，促进国有资产运营宏观经济效益的提高。

（三）有利于维护国有资产所有者权益

随着我国经济体制改革的不断深入与政府职能的转变，国家逐渐将国有资产经营权交由企业行使，但由于相应的监督约束机制尚未完全建立，在一些企业中出现了“所有者缺位”现象，如产权界定时存在产权代表不确定，产权交易中国有资产流失严重，资产经营中所有者权益无保障等。为正确、全面体现依据国有资产所有权而形成的政府分配活动，保证国有资产所有者权益不受侵蚀，有必要通过建立国有资本经营预算，对资产收益和产权变动等经营活动进行规范，以抑制国有资产的流失，维护国有资产所有者应有权益。

（四）有利于公共财政预算框架体系的建立

随着社会主义市场经济的不断发展和深入，逐步建立与其相适应的公共财政框架的任务更加明确和突出。建立国有资本经营预算正是为完善公共财政预算体系，实现财政对国有资\" 产的管理从计划、行政管理为主向市场化运作的产权营运为主的转变。通过国有资本经营预算的编制、执行及决算的全过程监控，更有效地实行国有资产进退机制，促进经济结构的合理调整和优化升级。另外，建立国有资本经营预算也是依法理财，体现政府预算透明、高效的需要。即通过国有资本经营预算，将国有资产收益及其再投资置于国家的制度框架及法律监控之下，从根本上规范其管理。同时国有资本经营预算通过人大监督，真正为社会公众行使国有资产经营情况的知情权和监督权搭建起一个信息平台。应该明确的是，国有资本经营预算是政府预算框架体系的有机组成部分，政府预算的完整性不仅不能因机构、预算的分立而被肢解，相反必须得到加强。

（五）有利于国有资产管理部门职能作用的发挥

国有资产管理部门———国资委作为出资人，其职能主要是对国有资本进行监督管理，包括国有资本总量与结构的调控管理、国有资本的经营管理和产权管理。国有资本经营预算是国有资本经营的财务计划，反映了计划期内国有资本的经营目标，要按预算管理程序上报各级政府，并在经各级人民代表大会批准后产生法律效力，有利于国有资产管理部门职能的发挥和责任的明确。

三、国有资本经营预算的编制

（一）国有资本经营预算的编制目的

（二）国有资本经营预算的编制主体

目前对国有资本经营预算的编制主体存在较大分歧。一种观点主张应由财政部门编制国有资本经营预算，理由是《预算法》规定政府预算的唯一编制主体是财政部门，而且企业的国有资产与政府的预算有着千丝万缕的联系，因而为维护政府预算的完整性，也要求由财政部门编制国有资本经营预算。另一种观点则认为各级国有资产管理部门———国有资产监督管理委员会（国资委）是代表各级政府履行出资人职责、负责监督管理企业国有资产的直属特设机构。这就决定了国有资本经营预算和公共预算共同构成我国的政府预算体系。由于两种预算性质不同，其中国有资本经营预算体现的是国家作为国有资产所有者的身份，因而建议由国有资产管理部门———国资委编制国有资产经营预算，并与各级政府财政部门编制的公共预算共同形成政府预算。笔者认为国有资本经营预算的编制主体不应拘泥于原有的模式，而应取决于该预算的编制目的和内容。如果明确了我们目前所要构建的是经营性国有资本预算而非整个国有资产预算，这个问题的答案就有了，即应由国有资本的产权主体———国资委作为国有资本经营预算的编制主体。

我国目前的国有资本监督管理体制可以称作“两级三层”模式，即建立中央和地方两级“国资委”，及国资委———授权国有资产经营公司———国有资本控股、参股公司三个层次。其中，国资委作为国有资本出资人的代表应对人民代表大会负责；授权国有资产经营公司应对国资委负责，因此，国资委和授权国有资产经营公司都是国有资本经营预算的编制主体，而国有资本的参股、控股公司所编制的公司财务预算则为国有资本经营预算的编制提供了数据基础。

（三）国有资本经营预算的编制内容

目前我国各类预算的编制格式主要采用政府预算报表格式，但国有资本经营预算的编制，是否仍简单地采用该格式则值得探讨。无疑，运用政府预算报表格式编制国有资本经营预算，能有效反映预算收支平衡情况，但其不足之处也很明显。首先，这种报表很难反映预算年度国有资产保值增值情况；其次，这种报表只反映当年国有资产增量情况，而无法反映历年国有资产存量的积累情况；再次，这种编制方式不便于正确反映预算收支性质，如国有资产产权转让与国有资产经营收入都作为预算收入列表，但其所反映的经济性质却截然不同，资产产权转让收入反映的只是国有资产由实物形态向价值形态的转变，以及价值形态的国有资产产权在不同的产权主体间的转移，国有资产总量并未增加，而资产经营收入反映的是我国资产总量的增值；最后，这种编制格式也无法反映国有资本经营预算的宏观经济效益。而我们编制国有资本经营预算的目的主要在于了解经营性国有资产的收支、资产、负债、盈利及现金流动状况。在市场经济条件下，经营性国有资产的运营管理应按照市场经济的要求进行，按照企业的预算模式进行，即通过建立以财务预算为核心的详细全面的预算体系来实施管理，通过财务报告及其指标体系来分析评价经营状况和经营成果，应更侧重于根据企业财务报告所传达的信息，而非简单的预算收支执行的情况，来对企业的经营效果进行评价。而要想达到以上目的，仅仅通过编制预算报表是不可能实现的，因为它不能准确地提供财务信息和评价指标体系，不能客观地评价国有资本的运营质量和盈利状况。

因此，为更好地体现国有资本经营预算的编制目的，我国国有资本经营预算的编制内容应由年度的收支计划和要达到的预期盈利目标组成，即除采用政府预算报表反映当年的经营性国有资产收支情况外，还应采用企业会计报表形式综合反映经营性国有资产的保值增值情况，以及运用附表及经营报告说明国有资产的经营绩效情况、财务状况的变动情况及重大事项的披露等，以使公众及时了解受托责任方的充分信息。

国有资本经营预算的主要内容应包括：

2 财务会计报表部分。这部分应主要由授权的国有资产经营公司在公司本级和所辖的参、控股企业编制预算的基础上汇总编制，并上报国资委。包括：

（1）主表。主表应包括诸如现金收支预算表、非现金收支预算表和国有权益变动预算表等。现金收支预算表是对预算年度内预算单位可支配的现金及其等价物的流入和流出情况所做的预测；非现金收支预算表是对预算年度内预算单位以资产换资产等非货币性交易情况所做的预测；国有权益变动预算表是对预算年度内预算单位国有权益的增减变动情况所做的预测。

（2）附表。附表包括补充现金流量预算表、资产负债预算表、利润及利润分配预算表、投资预算表、投资收益预算表、融资预算表和管理费用预算表等。

（3）国有资产经营预算报告。国有资产经营预算草案报告是国有资产授权经营机构向国资委反映其本级预算收支、年度发展及营运规划的规范性文件，也可称为编制说明书。应包括以下内容：预算年度内的主要工作任务、投资发展规划及国有资产营运规划；预算编制的指导思想和主要依据；纳入预算编报范围的企业户数及有关财务指标；所处行业和主要产品情况；预算年度的主要经济指标，如预计利润总额、净资产利润率；投资、融资、收益收缴及分配情况；经营者管理情况，主要说明经营者年薪制的实施计划；对外投资计划；政府政策支持的情况等。

（四）国有资本经营预算的编制层次

党的十六大报告指出：在坚持国家所有的前提下，中央和地方政府分别代表国家履行出资人职责，充分发挥中央和地方两个积极性。因此，在国有资本经营预算的编制上，也应采取由中央和地方政府分别编制中央和地方预算的做法，即由中央和地方国资管理部门分别对中央直属国有资本和地方所辖范围的国有资本编制预算，然后由国家国有资产监督管理委员会汇总完成全国国有资本经营预算。以便国家权力机构了解国有资本的整体运营情况。

参考文献：

[1]财政部、国资委网站。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn