

GUOYOU ZIBEN JINGYING
YUSUAN GUANLI

国有 资本经营预算管理

文宗瑜 刘微 / 著



经济科学出版社

F123.7/12

2007

国有资本经营预算管理

文宗瑜 刘 微 著

 经济科学出版社

责任编辑：王红玲

版式设计：高文悦

技术编辑：李长建

国有资本经营预算管理

文宗瑜 刘 微 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京汉德鼎印刷厂印刷

华丰装订厂装订

787 × 1092 16 开 29.75 印张 440000 字

2007 年 7 月第一版 2007 年 7 月第一次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6201 - 2/F · 5462 定价：52.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

丁学东

作为深化国有资本管理体制改革的的重要举措，国有资本经营预算即将在中央政府层面试点并推开。国有资本经营预算问题已提出多年，学术界也经常在讨论，但是，系统研究的人少，专业性的成果也少。文宗瑜同志博士毕业后，长期致力于国有资产管理理论及政策的研究，具有很好的理论功底与逻辑思维能力；他几年前就着手研究国有资本预算问题，在撰写了多篇关于国有资本预算的文章和研究报告基础上，与其同事刘微博士共同完成了《国有资本经营预算管理》一书，弥补了这一研究领域的一个空白。作为国内第一本系统研究国有资本经营预算问题的著作，不仅解决了一些理论难题，而且提出了一系列政策建议，理论与政策相结合，可以很好地指导国有资本经营预算及其管理的实践。

经过多年的探索与改革，国有资产管理 work 取得了很大成就，国有经济的效率大大提高，一部分国有企业及国有控股公司形成了很强的竞争力。与此相适应，国有资本的数额及价值也有了很大增长。但是，如何让国有资本更好地发挥作用，如何保证国有经济更有利于推动全社会资源配置效率的提高？是国有资产管理面临的新问题。正是为了解决这些新问题，才决定实施国有资本经营预算。现在许多人把国有资本经营预算等同于向国有企业及国有控股公司征缴收益，这是对国有资本经营预算理解的简单化与片面化。就国有资本经营预算收入的来源而言，确实表现为国有企业及国有控股公司要把每年实现利润的一部分上缴，但是，作为深化国有资产管理改革的重要举措之一，国有资本经营预算是要从宏观层面进行调控，致力于解决中国转型时期的深层次社会经济问题。国有资本经营预算包括国有资本经营预算收入与国有资本经营预算支出，无论是国有资本经营预算收入指标的分解及落实，还是国有资本

经营预算支出结构的确定及执行，都应体现经济可持续发展、构建和谐社会的理念及意志。当然，国有资本经营预算在启动或试点阶段还面临着许多难点和障碍。这就要求进行深入的理论与政策分析，为国有资本经营预算及其管理提供帮助与指导。国有资本经营预算实施在即，要着手解决好国有资本经营预算的编制流程、收入征缴标准、支出构成、资金收支结算、信息公开、监督审计等具体问题，但是，许多理论性及政策性的问题仍要继续研究，力求有所突破。从当前国有资本经营预算的推进要求看，应该围绕以下几个问题进一步探索。

第一，国有资本在市场经济条件下应该发挥什么作用？

在市场经济条件下，国有资本用来做什么，国有资本应该发挥什么作用？在自然资源日益稀缺的条件下，国有资本与全社会资源配置效率是什么关系？这些问题能否准确回答，直接影响着国有资本经营预算如何实施及其结果。长期以来，国有资本一直围绕国有资产保值增值、国有经济效益提高而运作，国有资产管理更侧重于国有企业及国有控股公司微观层次问题的解决。从社会各界的呼声及政府宏观调控的要求看，国有资本似乎应该发挥比保值增值还要大的作用。从国有资产管理到国有资本经营，再到国有资本经营预算，要求区分国有资本在宏观层面与微观层次的作用及具体要求。保值增值是国有资本在微观层次的作用及具体要求，引导并强调国有企业及国有控股公司提高竞争力，尽力实现股东利益最大化。但是，从国有资本宏观层面的作用及具体要求看，国有资本应该在提高全社会资源配置效率、解决一些深层次社会经济问题等方面充分发挥作用。

第二，国有资本经营预算及其管理的目标如何定位？

从国有资本宏观层面的作用及具体要求看，国有资本经营预算应打



破国有资产片面保值增值的思维，从保值增值的具体工作中摆脱出来，着眼于政府宏观调控的目标。把国有资本预算及国有资本经营预算当作政府宏观调控的一种衍生手段，强化政府宏观调控的作用，推动经济结构根本性调整及产业升级，解决一些与人民根本利益相关的深层次社会经济问题、支持公共财政职能的充分履行等，应该是国有资本经营预算要关注的重点。在某种意义上，实施国有资本经营预算，是要强化国有资本在宏观层面的作用，提升国有资本在宏观层面的要求。

第三，国有资本经营预算与公共财政预算的关系是什么？

国有资本宏观层面作用的发挥，国有资本经营预算的目标定位，决定了国有资本经营预算不可能独立于公共财政预算之外，国有资本经营预算应该能够支持公共财政职能的充分履行。从市场经济发展所要求的政府预算体系构建看，国有资本经营预算不可能独立编制及独立审批，要作为公共财政预算的附加预算提交人大审批。应着眼于公共财政预算、社保基金预算、国有资本经营预算的统一与平衡，来界定及处理国有资本经营预算与公共财政预算的关系。因此，在国有资本经营预算支出安排中，要保证一部分支出用作社保基金缺口、公共财政缺口的“双缺口”弥补，当然，当务之急是要优先实现对社保基金缺口的弥补。

《国有资本经营预算管理》一书对以上三个问题进行了深入的研究，提出了作者自己的观点与主张，实现了理论上与政策上的某些突破。除此以外，作者还就国有资本经营预算的许多具体问题进行了分析及回答，提出了许多好的政策建议与许多具有可操作性的设计，我就不再一一表述。

愿这本书能够对国有资本经营预算及其管理起到很好的推动作用。



作者简介

文宗瑜 (Dr. Zongyuwen)，博士学位，研究员，博士生导师，中国著名青年经济学家。博士毕业后，长期在原国家国有资产管理局、国家财政部工作，现在财政部科学研究所任职；兼任全国十省市经济顾问，五家上市公司的独立董事，多家非银行金融机构和集团公司的财务顾问。

主要从事经济理论与经济政策具体应用研究，对改革开放以来中国应用经济学体系建立有很大影响作用，被推崇为中国应用经济学的杰出代表。已经出版《证券场外交易的理论与实务》、《公司股份期权与员工持股计划》、《产权证券化与创业板（二板）融资》、《产权制度改革与产权架构设计案例教程》、《薪酬体系构建与薪酬模型设计案例教程》、《现代公司的统一财务控制与统一收支结算》、《现代公司治理：董事会与CEO的较量及制衡》等十几部著作；在《经济研究》、《经济学家》、《人民日报》、《光明日报》等报刊杂志上发表文章600余篇。主持并参加多项国家级、国际合作课题，许多科研成果获全国性奖励；先后参加了一系列重大法律、法规、条例的起草工作，其所撰写的大量内部研究报告，对某些政策的制定产生了重大影响。



作者简介

刘微，1971年生于黑龙江省伊春市。经济学硕士、法学博士，副研究员。1996~2001年在中共黑龙江省委政策研究室工作，2004年8月至今在财政部财政科学研究所就职。主要从事转型财经、俄罗斯财政经济、国有资产管理及财税政策研究。主持、参与多项各类课题研究，出版专著一部，独立、合作发表过多篇论文及译作。

责任编辑：王红玲

封面设计：张卫红



录

总论:

统一的国有资本预算体系及其作用	文宗瑜 刘 微 (1)
-----------------------	---------------

第 1 章 国有资本预算管理的目标定位 (30)

第 1 节 国有资本预算是政府宏观调控的衍生手段	(30)
第 2 节 保值增值是国有资本经营在微观层次上的 具体要求	(36)
第 3 节 国有资本应该发挥比国有资产保值增值更大的 作用	(41)
第 4 节 国有资本预算管理必须超越地方利益与部门 利益	(46)

第 2 章 把国有资本预算纳入政府预算框架 (52)

第 1 节 转变政府职能所要求的政府预算	(52)
第 2 节 三种预算的统一与平衡	(60)
第 3 节 国有资本预算与公共财政预算的关系	(67)
第 4 节 国有资本预算与社保基金预算的关系	(73)

第 3 章 国有资本预算体系的构成 (81)

第 1 节 广义的国有资本预算范畴及体系	(81)
----------------------------	--------

第2节	狭义的国有资本预算范畴及体系	(89)
第3节	变现预算与经营预算的同步推进	(95)
第4节	国有资本预算的收益与支出	(100)
第5节	国有资本预算管理的绩效评价	(106)
第4章	国有资本变现预算	(114)
第1节	国有资本变现预算的定义及目标定位	(114)
第2节	国有资本变现的中长期预算	(119)
第3节	经济结构调整中的国有资本退出及变现	(125)
第4节	后股改时代上市公司国有股流通及变现	(131)
第5节	国有资本变现用途的目标定位	(137)
第5章	国有资本经营预算及职责分工	(143)
第1节	国有资本经营预算的定义及对象	(143)
第2节	国有资本经营的年度预算	(150)
第3节	国有资本经营预算的分类编制	(156)
第4节	国有资本经营预算的职责分工	(163)
第6章	国有资本经营预算收入及管理	(170)
第1节	国有资本经营预算收入的构成	(170)
第2节	国有资本经营预算收入收缴的标准	(175)
第3节	收入确认及收入收缴的监管	(181)
第4节	国有资本经营中的公司（企业）绩效考评	(186)
第7章	国有资本经营预算支出及管理	(192)
第1节	国有资本经营预算支出的构成	(192)
第2节	国有资本经营预算支出编制和执行的原则	(197)
第3节	国有资本经营预算支出的批准	(203)
第4节	国有资本经营收入的再投资	(207)

第8章 国有资本经营预算收支的资金结算管理····· (215)

- 第1节 国资管理与国有资本经营预算资金管理的分离··· (215)
- 第2节 把国有资本经营收支结算纳入财政结算体系····· (221)
- 第3节 国有资本经营预算收入的收缴结算········· (227)
- 第4节 国有资本经营预算支出的拨付········· (231)

第9章 国有资本经营预算的编制和审批····· (238)

- 第1节 国有资本经营预算编制的主体········· (238)
- 第2节 建立国有资本经营预算的信息通道········· (244)
- 第3节 完善国有资本经营预算的编制程序········· (249)
- 第4节 以公共财政预算的附加预算提交人大审批····· (255)

第10章 国有资本经营预算的执行和监督····· (260)

- 第1节 国有资本经营预算执行的分工········· (260)
- 第2节 国有资本经营预算执行的信息公开········· (266)
- 第3节 国有资本经营预算的制度性监督········· (270)
- 第4节 国有资本经营预算的审计········· (275)

第11章 国有资本经营预算分级的地债发行····· (282)

- 第1节 分级行使产权的地方债券发行········· (282)
- 第2节 地债发行的规模限制········· (288)
- 第3节 地方债券发行的担保及信用评级········· (296)
- 第4节 部分中长期地债转国有资本经营预算······· (302)

第12章 国债投资转国有资本的预算管理····· (310)

- 第1节 国债投资管理面临的问题········· (310)
- 第2节 国债投资市场化管理的的发展方向········· (322)
- 第3节 国债投资转国有资本的实现形式········· (332)
- 第4节 国债投资转国有资本的预算管理········· (341)
- 第5节 国债投资纳入国有资本预算管理体系······· (350)

第13章 把部分行政事业性国资纳入国有资本

经营预算 (359)

第1节 行政事业性国有资产的构成及现状 (359)

第2节 构建全新的行政事业性国有资产管理体制 (365)

第3节 行政事业性国有资产管理及改革 (378)

第4节 非经营性国资转经营性国资的管理 (386)

第5节 部分行政事业性国资的经营预算管理 (392)

附录：后股改时代上市公司国有股的价值及

变现预算 (398)

后 记 (461)

总论：

统一的国有资本预算体系 及其作用

文宗瑜 刘 微

国有资本预算及其管理要解决什么问题，发挥什么作用？多数人的思维习惯尤其是多年从事国有资产管理的人，会毫不犹豫且不容置疑地回答，是为了实现国有资产保值增值。可以说，正是国有资产保值增值的思维定势及片面追求国有资产保值增值的行为，弱化了国有资本作用的充分发挥，延缓了许多经济社会深层次问题的解决。从国有资产管理到国有资本经营，再到国有资本预算，要求区分国有资本在宏观层面与微观层次的作用及具体要求。国有资本在宏观层面的作用及具体要求，应定位于发挥政府宏观调控的作用，尤其是中国作为国有资产数额最大与国有经济比重最大的“两大”国家，国有资本的宏观调控作用有利于全社会资源配置效率的提高、有利于解决中国改革攻坚阶段的深层次社会经济问题；国有资本在微观层次的作用及具体要求，应定位于追求国有资产的保值增值，引导并强调国有企业及国有控股公司提高竞争力，尽力实现股东利益最大化。长期以来，国有资产管理的误区，表现为混淆了国有资本在宏观层面与微观层次的作用及具体要求。研究国有资本预算，实行国有资本经营预算的试点，就是要强化国有资本在宏观层面的作用，提升国有资本在宏观层面的要求。具体而言，“国有资本预算是政府宏观调控的衍生手段”，应该从宏观调控的高度去定位国有资本预算的目标。

作为多年从事国有资产管理问题研究的学者，我们从来不反对国有

资产保值增值，但是，我们一直反对放弃与弱化国有资本在宏观层面的作用。中国经过了 29 年的改革开放（从 1978 年算起），西方学者及一些中国新经济自由派学者所预言的“中国私有化进程及目标”没有实现。我们欣喜万分地看到，中国的改革开放及市场化，实现的是“资产资本化”、“资本社会化”的“两化”。随着“两化”进程的推进，越来越多的国有资产转变为国有资本，国有资本的逐利本能及规模扩张冲动越来越强。与国有资本微观层次作用的放大相反，国有资本宏观层面的作用是逐渐弱化，由此导致了国有资本固定资产投资的强烈冲动，国有企业及国有控股公司成为政府宏观调控的“盲区”。从 2003 年到 2006 年，中央大型国企盈利总和从不到 4 000 亿元到超过 7 000 亿元，实现的利润由各个国企变成了再投资；中央大型国企的投资冲动不仅表现在用盈利扩大投资上，而且表现在无限扩大贷款规模而在全中国“跑马圈地”式的上新项目上，甚至无视政府的环保评审及降耗限排的规定而不顾，先斩后奏，项目开工或完工后再环评、再整改。国有资本在微观层次的资产保值增值，表现为国有企业利润实现了连续 4 年（2003 ~ 2006 年）的高速增长。但是，国有资本在全社会资源配置效率提高、中国改革攻坚阶段深层次社会经济问题解决方面的作用却没有充分发挥。因此，国有资本预算作为政府调控的衍生手段，不能再片面强调保值增值，如果一方面调控，一方面片面强调保值增值，就会导致国企及国有控股公司成为政府宏观调控的“盲区”。可以说，国有资本宏观层面作用的充分发挥，要求政府及其职能部门必须站在构建和谐社会的高度去运用国有资本预算这一政府宏观调控的衍生手段。

当然，国有资本宏观层面作用的充分发挥，必然会影响到微观层次一些国企及国有控股公司的发展。对于一些涉及国家经济安全与国家技术创新领域的国企及国有控股公司，可实行单独立法的做法，例如石油类的战略能源企业、高端类的军工企业，可通过立法规定此类企业的特殊地位及特许经营权。通过立法，实现该类企业与其他充分市场竞争类国企及国有控股公司的区别，一方面可以维护国家经济安全与支持国家技术创新，另一方面可以强化国有资本预算的宏观调控作用。否则，以国家利益为借口允许并支持一些国有企业及国有控股公司通过垄断获取高额利润，既不利于市场公平竞争机制的建立，也不利于国有资产管理

体制改革的深化。

国有资本预算要发挥宏观调控的作用，就必须构建统一的国有资本预算体系。就目前国有资产的构成来看，从数额由大到小的顺序依次为资源性国有资产、经营性国有资产、行政事业性国有资产，与此相适应，应该实施三类国有资本预算：一是资源性国有资产的资源性国有资本预算，二是经营性国有资产的经营性国有资本预算，三是行政事业性国有资产的行政事业性国有资本预算。目前中央政府要推动试点的是经营性国有资本预算。经营性国有资本预算包括了国有资本经营预算与国有资本变现预算。从目前的条件及观念看，经营性国有资本预算主要是着眼于国有企业及国有控股公司实现利润的征缴；当然，只是部分征缴；从长远来看，随着中国证券市场的繁荣及多层次证券市场体系（包括了产权交易市场）的构建，要依托证券市场实行国有股权的变现和国有资产的出售，就必须实施国有资本变现预算。统一的国有资本预算体系构建决定了国有资本预算是一长期艰难的工作，在某种意义上说，最艰难的是如何实施资源性国有资本预算、事业性国有资本预算（行政事业性国有资本预算的一部分）。经营性国有资本预算的试点及全面推广，可为资源性国有资本预算、事业性国有资本预算积累经验。

国有资本预算把国有资产管理提高到了一个新水平，政府通过国有资本预算可以推动国有资产管理体制改革的深化。为此，有人呼吁重启《国有资产法》的立法程序。主张尽快颁布《国有资产法》的理由集中为两点：其一是有利于保护国有资产；其二是有利于国有企业的做大做强。如果仅仅是为了这两点理由而起草并颁布《国有资产法》，可能会回避许多问题。其中最大的问题就是《国有资产法》是否涉及资源性国有资产、行政事业性国有资产的管理及处置。实事求是地说，2004年《宪法》修改所增加的产权保护条款及2007年颁布的《物权法》已经解决了国有资产的保护问题，没有必要再单独立法。至于支持国有企业做大做强，仍然是国有资本微观层次上的具体要求，更不需再颁布《国有资产法》。我们主张从国家经济安全与国家技术创新两个方面着眼，可以对一些特殊国企实行单独立法，一类企业或一家企业颁布一部法律。

实施国有资本经营预算试点，构建统一的国有资本预算体系，是一

项重大而艰难的工作。可以说,这不涉及太多的理论问题,而且也没有市场经济发达国家的多少经验可借鉴。作为多年从事国有资产管理问题的研究学者,关注并研究国有资本预算,不是希望构建什么理论体系,而是着眼于方法论,力求解决国有资本预算管理尤其是国有资本经营预算试点中的理念定位及政策导向问题,防止国有资本经营预算管理走入误区。当然,也力求解决国有资本经营预算管理的一些具体问题。

一、“两个最大”所要求的政府宏观调控手段创新

从1978年开始的中国改革开放,打破了以国有企业为载体的国有经济一统局面。非国有经济的比重不断增加,大多数国有企业被股份制公司所替代,国有企业数量急剧减少,股份制公司逐渐成为“公有制经济”的主要实现形式。经济多元化与经济结构的不断调整,似乎形成了国有资产数额大大减少与非国有经济占主导的一种假象。但是,经过29年改革开放,中国目前仍然是全球大国中国有资产数额最大、国有经济比重最大的国家(简称“两大”)。中国经济的“两大”现状,决定了中国必须进行政府宏观调控手段的创新,把国有资本预算当作政府宏观调控的衍生手段,强化国有资本在宏观层面的作用及具体要求。

1. 全球国有资产数额与国有经济比重最大的中国经济现状

经过了29年的改革开放,中国已经成为世界经济大国,经济总量排在全球第4位,在全球经济大国中,中国的国有资产数额最大、国有经济比重最大。改革开放的市场化推进的不是“中国私有化进程”,而是“资产资本化、资本社会化”的“两化”进程,实现了国有资产的重新估值及价值放大、国有经济主导作用的充分发挥。国有资产数额最大和国有经济比重最大的“两大”现状,是由中国29年“资产资本化、资本社会化”的“两化”进程所导致的。

第一,“资产资本化”实现了国有资产重新估值及价值放大。

在中国改革开放之前的计划经济体制下,大多数资源及生产要素是完全由行政力量配置的,要素市场及产权市场几乎不存在,国有资产表

现为非流动的实物资产形态，国有资产价值表现为记账或统计的账面数额。但是，随着市场经济的发展，要素市场及产权市场尤其是证券市场的繁荣，推动并实现了资产资本化，国有资产通过再资本化，由实物形态转变为以股权为载体的流动形态。由国有资产到国有资本是一个“资产资本化”的进程，与这个进程相伴随的是国有资产重新估值，从而导致了国有资产价值的急剧放大。可以说，市场经济发展实现了国有资产的巨大增值，而不是国有资产流失。

在资产资本化中，自然资源的稀缺及不可再生性，使得资源性国有资产的价值十几倍乃至上百倍放大。在中国土地国有的制度下，包括土地在内的各类自然资源形成了资源性国有资产。中国国有资产数额在全球最大的主要原因之一，在于资源性国有资产的重新估值及其价值放大。

第二，“资本社会化”保证了国有资本的优先地位及国有经济最大比重。

国有经济比重的减少及经济结构调整，有两种途径：一是国有资产存量出售，二是国有资产存量吸收增量资本。在国有资产资本化过程中，绝大多数的国有企业采取了吸收增量资本转变为股份制公司的方式。国有资产存量吸收增量资本的资本社会化进程，推动了全社会经济总量的增长。在全社会经济总量的增长中，国有经济比重有所下降，但是下降的比重并不是很大，主要原因在于：一是国有资产存量与非国有资本增量的定价折股比例不同，国有资产一般是等价折股，而非国有资本增量是溢价折股；二是国有资产的先天优势及“政府偏爱”，在许多重大或重要经济领域仍然限制非国有资本进入或者是非国有资本只能是参股。可以说，资本社会化既实现了国有资本对非国有资本的吸纳与引导，又保证了国有资本的优先地位与国有经济的最大比重。

2. 资产资本化与资本社会化的改革更符合中国国情

改革开放以来，关于“中国私有化进程及目标”的争论从来没有停止过。资产资本化与资本社会化的“两化”进程及结果，出乎许多新经济自由派学者的预料之外。29年的改革开放，不仅仅是实现了中国从计划经济到市场经济的转型，更重要的是使中国国情被认识得更清