

会计与投资者保护系列丛书

Series of Research on Accounting-based Investor Protection

Research on Improving the Operating
System of State Owned Capital Budget

完善国有资本预算经营 制度研究

谢志华 崔学刚 何玉润 高晨 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

会计与投资者保护系列丛书

Series of Research on Accounting-based Investor Protection

Research on Improving the Operating
System of State Owned Capital Budget

完善国有资本预算经营 制度研究

谢志华 崔学刚 何玉润 高晨 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

完善国有资本预算经营制度研究/谢志华等著. —北京:
经济科学出版社, 2015. 5

(会计与投资者保护系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5749 - 9

I. ①完… II. ①谢… III. ①国有资产经营 - 制度 -
研究 - 中国 IV. ①F123. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 095291 号

责任编辑: 齐伟娜 易 莉

责任校对: 刘 昕

责任印制: 李 鹏

完善国有资本预算经营制度研究

谢志华 崔学刚 何玉润 高晨/著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 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)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 15 印张 240000 字

2016 年 5 月第 1 版 2016 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5749 - 9 定价: 38.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究 举报电话: 010 - 88191586)

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

本专著系：国家社科基金重大项目——国家治理视角下国有经营预算制度研究（14ZDA027）；国家社科基金重点项目——国有资本授权关系及实现模式研究（14AJY005）；科技成果转化和产业化——北京市国有企业预算管理体系完善对策及实施（PXM2013_014213_000099）项目；北京工商大学国有资产管理协同创新中心项目（批准号：GZ20130801）；北京市教委创新团队项目——投资者保护的会计实现机制及其效果研究（IDHT20140503）；财政部会计名家培养工程支持项目。

目 录

第一章 国有企业改革、财政体制改革与国有资本 预算经营制度	(1)
一、国有企业改革与国有资本经营预算制度	(1)
二、我国财政体制改革与国有资本经营预算制度	(10)
三、从国有资本经营预算到国有资本预算经营	(12)
四、国有资本预算经营制度的含义与框架	(26)
第二章 出资者财务与国有资本预算经营机制	(35)
一、出资者财务对国有资本经营机制的要求	(35)
二、预算功能彰显及其组织绩效	(41)
三、国有资本预算经营机制	(58)
附表：调查问卷内容（变量设计）与调查结果的 描述性统计	(66)
第三章 国有企业分红与国有资本收益上缴	(69)
一、国有资本收益上缴与国有资本预算经营	(69)
二、国企分红与国有资本收益上缴的实证研究	(74)
第四章 国有资本预算经营制度体系构建	(159)
一、国有资本预算经营制度框架体系	(159)
二、国有资本预算经营组织体系	(163)
三、国有资本预算目标体系	(166)
四、国有资本预算编制体系	(185)
五、国有资本预算监控体系	(190)

六、预算考评制度	(196)
第五章 完善国有资本预算经营制度的政策建议	(207)
一、正确区分政府职能，明确国有资本预算经营的功能定位	(207)
二、完善国有资本收益上缴制度，强化国有资本经营责任约束	(209)
三、强化战略导向，完善国有资本预算经营循环与预算管理技术	(211)
四、提升国有资本预算经营的科学性	(215)
五、明确国有资本预算监管主体，强化国有资本预算经营监督机制	(219)
六、完善国有资本预算经营及其配套制度的法律框架	(222)
参考文献	(224)

第一章

国有企业改革、财政体制改革与 国有资本预算经营制度

在从计划经济向市场经济转轨的过程中，我国的国有资本经营管理制度及其环境不断发生着改革与创新，国有企业、政府、财政三者自身及其相互关系的不断调整，推动了我国国有资本经营预算制度的形成。国有资本经营预算制度从根本上说还是政府预算制度，强调国有资本收益上缴和国有资本收支预算，从而限制了其对我国国有资本经营管理的功能发挥。如何依据现有的国有资本经营预算制度，完善国有资本预算经营，对于完善我国国有资本管理体制，保证国有资本经营预算目标的实现具有至关重要的作用。本章将系统探讨国有企业改革、财政改革、国有资本经营预算制度以及国有资本预算经营制度之间的互动关系与演化路径，提出国有资本预算经营的概念，论证国有资本预算经营制度的内涵与特征。

一、国有企业改革与国有资本经营预算制度

国有企业改革是我国经济体制改革的中心环节，在我国改革特别是经济体制改革的全局中，有着特别重要的地位。国有企业改革的历程既波澜壮阔，又坎坷崎岖。国有企业改革的深化导致国有资产管理体制的深度变革，探索国有资本经营体制与经营制度既是新的国有资产管理体制下国有资本经营的重大课题，也是我国财政体制改革的重要课题。其中国有资本经营预算制度作为重大制度创新，对于真正发挥国有资本经济功能，提高管理效率，理顺财政体制关系，具有重要的价值与意义。本章将主要探讨我国国有企业改革、国有资产管理体制演变与国有资本

经营预算制度之间的关系,分析现有国有资本经营预算制度在国有资本经营管理方面的功能缺陷,进而提出国有资本预算经营的概念,探讨其含义与特征。

1. 我国国有企业改革与国有资产管理体制演变——我国国有企业改革与国有资产管理体制演变阶段

改革开放以前,国有企业分别由部门(条条)和地方(块块)按计划以行政的方式组织全部的生产经营活动,企业的产供销、人财物都是按照行政隶属关系制定的计划活动。当时的政府是“政资一体”,政府的社会管理职能与出资者两种职能混合在一起,政府直接组织和指挥企业的生产经营活动。企业与财政的关系是企业投资靠财政、企业利润交财政、企业亏报财政补,所以当时的财政理论认为,国营企业财务是财政体系的基础环节。随着我国国民经济的迅速恢复和社会经济的发展,这种体制弊端不断暴露,严重束缚企业活力和生产积极性,经济体制改革与国有企业管理体制改革势在必行。自1978年改革开放以来,我国对社会主义经济体制的认识经历了以计划经济为主市场调节为辅、有计划的商品经济以及社会主义市场经济等逐步演变的阶段。与国有企业改革进行相适应,我国国有资产管理体制也不断改革和完善,大致经历了以下三个阶段。

(1) 1978~1992年:国企改革与国有资产管理体制的初步探索。

从1978年到1992年,是我国国企改革的初步探索阶段和国有资产管理体制起步阶段。党的十一届三中全会明确提出了“让地方和工农业企业在国家统一计划的指导下,有更多的经营管理自主权”的指导思想,中央出台了“简政放权”、“减税让利”等一系列改革措施,将企业的日常经营决策权、国家计划外产品销售权等权力下放给了企业,并通过利润留成、利改税,使企业由国家统负盈亏向一定程度上的自负盈亏迈出了第一步。党的十二届三中全会提出企业的所有权与经营权适当分离(即两权分离)的改革思路,按照该思路,1988年国务院决定成立国家国有资产管理局,把国有资产的产权管理职能从政府的行政管理职能和一般经济管理职能中分离出来,统一归口形成国有资产所有权的经营管理职能。这标志着我国国有资产管理体制改革在政府层面上将社会经济管理职能与国有资产管理职能分开方面开始起步。

第一,放权让利揭开了我国国企改革的序幕。作为经济体制改革的

核心环节，国企改革开始于对国有企业进行扩权让利的改革试点，主要集中在两个方面，一是以计划经济为主，同时充分重视市场调节的辅助作用，调整国家与企业的关系；二是扩大企业自主权，并且把企业经营好坏同职工的物质利益挂钩，着眼于调动企业和职工的积极性主动性。通过扩大企业自主权的改革，企业有了一定的生产自主权，开始成为独立的利益主体，企业和职工的积极性都有所提高，并打开了传统计划经济体制的缺口。但是由于信息不对称，约束机制难以规范，出现了企业为扩大自销比例而压低计划指标、未完成调拨任务和财政上缴任务等问题，结果是形成了“内部人控制”，出现了“工资侵蚀利润”和行为短期化问题。在这种情况下，1982年中央推广实行工业经济责任制，旨在解决放权让利中暴露的问题，处理好国家和企业之间的分配关系，解决大锅饭问题。但是由于该政策很难找到可操作化的指标来规范国家与企业之间的责、权、利，企业激励不足问题十分严重。1983~1984年先后又两次推出利改税，但结果都不理想。

第二，多种形式的国企改革先后出现。1984年10月召开的党的十二届三中全会提出要建立自觉运用价值规律的计划体制，发展社会主义商品经济。改革主要是为了实行政企分开，所有权与经营权相分离，明确国企改革的目标是要使企业真正成为相对独立的经济实体，成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者，具有自我改造和自我发展能力，成为具有一定权利和义务的法人，并在此基础上建立多种形式的经济责任制。改革的主要措施是实行厂长（经理）责任制，并在大多数国有企业实行承包经营责任制，对一些小型国有企业实行租赁经营，并在少数有条件的全民所有制大中型企业中开始了股份制改造和企业集团化的改革试点。

第三，价格体制改革等宏观经济改革与国企改革同步进行。国企改革是与价格体制、投融资体制等宏观经济改革同步进行的。在价格体制上，国企改革的推进对价格体制提出了挑战。1984年以后开始了对价格体制的改革，以不同形式、不同程度放开价格为主。1987年9月，国务院发布了《中华人民共和国价格管理条例》，明确规定国家的三种价格形式，即国家定价、国家指导价和市场调节价，并规定企业在价格管理方面享有的权利，主要是赋予企业对一部分价格的定价权。

在投融资体制上，中央进行了“拨改贷”改革、成立国有资产管理局。国家建设项目投融资体制从拨款改为贷款。在监管体制上，国务

院直属的国有资产管理局成立，行使国有资产所有者的代表权、监督管理权、投资和收益权、处置权。

此外，进入 20 世纪 80 年代后期，随着发行股票的企业增多，对股票交易的需求压力相应增大。经中国人民银行批准，上海（1986 年）和深圳（1987 年）先后建立了股票柜台交易市场。其后，两地先后于 1990 年和 1991 年成立了证券交易所。据中国证监会的统计，从 1987 年至 1990 年末，我国共向社会发行了可流通股 47 亿股，筹集资金 47 亿元。资本市场的建立不仅为国企改革提供了融资渠道，还为将来国企改革的深化奠定了基础。

第四，国有资产管理局的建立。1985 年通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》规定，国家对企业的管理要逐步由直接控制为主转向间接控制为主，主要运用经济和法律手段。但是，与企业经营权的扩大和企业活力的增强相比较，国有资产管理体制严重滞后于国有企业改革，导致国有资产流失现象严重。1988 年 1 月国务院正式决定建立国家国有资产管理局，把国有资产的产权管理职能从政府的行政管理职能和一般经济管理职能中分离出来，由该局统一归口管理。1988 年 8 月，国家机构编制委员会审议并确定了国家国有资产管理局的“三定”方案，方案规定：国家国有资产管理局作为国有资产的代表者，是国务院专门管理国有资产的职能机构；按照“统一领导、分级管理”的原则，逐步建立起从中央到地方的国有资产管理体制。国有资产管理局的建立，是中国国有资产管理体制改革正式起步的主要标志，并大大推动了国有资产产权管理工作。但是国有资产管理具有的政企职责不分、社会经济管理职能与国有资产管理职能不分、国有资产所有权与经营权不分以及国有资产管理的条块分割等特征基本没有改变，国有资产管理局没有真正发挥其应有作用，国有企业也不能成为市场主体，因此，深化国有企业改革成为当时一个紧迫的任务。

（2）1992～2003 年：国企改革的制度创新与国有资产管理体制的创新。

党的十四大明确提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。党的十四届三中全会第一次明确提出“出资者所有权与企业法人财产权”分离的概念，为国有企业的股份制改革奠定了基础。1999 年党的十五届四中全会进一步提出“国家所有、分级管理、授权

经营、分工监督”的指导思想，使我国国有资产管理体制改革进入了更深层次的探索。国企改革由此进入了第二个阶段。

第一，明确国企改革的目标是建立现代企业制度。1992年10月，十四大明确指出，我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，并要求围绕社会主义市场经济体制的建立加快经济改革步伐。1993年11月，党的十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，明确指出我国国有企业的改革方向是建立“适应市场经济和社会化大生产要求的、产权清晰、权责明确、政企分开和管理科学”的现代企业制度，要求通过建立现代企业制度，使企业成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体。在社会主义市场经济体制框架下建立现代企业制度是国企改革实践的重大突破，具有划时代得意义，为国企改革指明了方向。

第二，国有企业战略性改组与国有经济布局调整。1995年9月党的十四届五中全会明确指出：“要着眼于搞好整个国有经济，通过存量资产的流动和重组，对国有企业实施战略性改组。这种改组要以市场和产业政策为导向，搞好大的，放活小的，把优化国有资产分布结构、企业结构同优化投资结构有机结合起来，择优扶强、优胜劣汰”。十五大报告中进一步强调要调整国有经济布局，强调国有经济的主导作用主要体现在控制力上。要从战略上调整国有经济布局。对关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，国有经济必须占支配地位。在其他领域，可以通过资产重组和结构调整，以加强重点，提高国有资产的整体质量。一大批新型的民营企业从自身发展的需要出发，参与国有企业改革。通过兼并、收购、投资控股、承包、租赁、委托经营等改革举措，将非公有制经济的管理理念和管理方式融入国有经济运行中，盘活了大量的国有资产。特别是中共十五大肯定股份合作制和提出调整所有制结构后，各地国有中小国企改革的步子加快，改制企业的比重迅速上升。

第三，国企脱困成为国企改革要解决的重要问题。进入20世纪90年代中后期，与非公经济迅速发展形成鲜明对照的是，国有企业由于高负债率、冗员多、社会负担重、摊派严重、员工积极性不高等原因，陷入了发展的困境，效益逐年下滑，亏损面逐年增大。1997年，党的十五届一中全会将国企改革的目标确定为在三年内在大多数国企初步建立起现代企业制度，并使大多数国有亏损企业走出困境。为了给国有企业

解困，中央推出了多项政策，包括兼并重组、主辅分离及债转股，等等。其中，影响最大的是结合国有商业银行集中处理不良资产的改革，成立四家专门的金融资产管理公司，对部分符合条件的重点困难企业实施“债权转股权”改革。此外，国务院还采取其他一些有效措施，努力解决企业冗员过多、企业办社会等问题，主要是将国有大中型企业的附属普通中小学校和医院等社会负担逐步分离或独立出来，转移到地方，由当地教育和卫生部门进行管理，取得了较好的效果。

第四，股份制和公司制试点。股份制试点在 1986 年就被提出，但当时是为了增强企业活力，仅针对少数有条件的大中型全民所有制企业。1992 年国务院颁布了《股份制企业试点办法》、《股份有限公司规范意见》、《有限责任公司规范意见》、《股份制试点企业财务管理若干问题的暂行规定》等 11 个法规，引导股份制试点走向规范化。1994 年，国家经贸委、体改委会同有关部门，选择 100 家不同类的国有大中型企业，进行建立现代企业制度的试点，以落实《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干重大问题的决定》的精神。随后，全国各地根据本地区的实际情况，先后选定了 2 500 多家国有企业参与现代企业制度试点。本着“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的要求，这些试点企业在清产核资、明确企业法人财产权基础上，逐步建立了国有资产出资人制度，建立了现代企业制度的领导体制和组织制度框架初步形成了企业法人治理结构。1999 年，党的十五届四中全会提出，国有大中型企业尤其是优势企业，宜于实行股份制的，要通过规范上市、中外合资和企业互相参股等形式，改为股份制企业，发展混合所有制经济，重要的企业由国家控股。

1994 年，在进行现代企业制度的试点的同时，国家经贸委在 18 个城市进行“优化资本结构”的配套改革试点。试点的主旨为以市场为依托，在整体推进国有企业转换经营机制的前提下，采取多种政策，通过破产、兼并探索建立国有企业优胜劣汰机制，在补充企业资本金、减轻企业债务负担，分离社会服务功能，分流富余人员，资产多元化等方面实现了重点突破，尤其是在企业破产、兼并和职工再就业方面取得了一定成效。国务院逐步扩大了“优化资本结构”试点范围，1996 年增加到 58 个城市，1997 年扩大到 111 个城市。“优化资本结构”试点虽然取得了一定的成效，但是由于国有企业亏损面太大，亏损额太高，无法从根本上为国企解困。

第五，利用资本市场解决国企改革的融资问题。党的十四届三中全会提出的《中共中央关于建立社会主义市场经济体若干问题的决定》指出，要利用资本市场积极稳妥地发展债券、股票融资。同时，资本市场的发展有利于现代企业制度的建立。因为企业为了自己的股票能够上市，采用直接融资手段，必须按照《公司法》要求，对企业进行公司制的改造，并完成上市公司的规范操作。与此同时，投融资体制实行“拨改贷”之后，随着国有企业经营亏损日益增加，银行对国有企业的不良贷款率不断攀升，间接融资渠道很难满足国有企业改革资产重组、规模扩张等的融资需求，此外，解决国有企业历史遗留的过度负债和财产损失也需注入庞大的资金，在国有企业改革中，仅靠银行的间接融资已难以满足其巨大的资金需求，这些因素都推动了资本市场的发展。在利用资本市场解决国企改革的融资问题的过程中，一方面大力发展国内的资本市场，另一方面让一些企业走出去，在国际资本市场上进行融资。截至2001年年初，我国境内上市公司从1990年的14家增加到1 063家，其中包括114家境内外上市外资股公司和52家境外上市公司，境内上市公司市价总值达46 061.78亿元，流通市值达15 492.49亿元，投资者开户数达到5 683.88万户。

第六，国企改革带动了整个国民经济改革。建立现代企业制度的国企改革是与国家宏观经济改革结合进行的。在所有制结构上确立了非公经济的重要地位；在分配制度上确立了按劳分配为主，多种分配形式并存的分配方式；价格体制改革进一步深化，提出了建立社会主义市场经济体制的目标；改革外贸、外汇管理体系；在社保制度改革方面，纷纷出台养老保险、医疗保险、住房制度等政策，为企业解除后顾之忧；企业富余人员、下岗失业职工再就业政策给解困工作创造条件；国债补贴技改，促进了企业的技术进步等。

(3) 2003年至今：国有资产管理体制的不断完善催生了国有资本经营预算制度。

党的十六大提出“坚持国家所有的前提下，中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，管资产和管人管事相统一，权利、义务和责任相结合”的指导思想。2003年成立国资委至今，国有资产监管组织体系、法规体系和责任体系已经基本建立。在这一阶段，国有资产管理体制框架基本建立并逐步完善，国有资产监管得到加强，国有企业改革不断深化，国有经济的活力、控制力和影响力进

进一步增强。

第一，国有资产管理体制改革的深化。2002年11月，中共中央在十六大报告中提出了深化国有体制改革的重大任务，明确要求中央和省、直辖市、自治区，两级政府设立国有资产管理机构，成立专门的国有资产管理机构，改变部门分割行使国有资产所有者职能。2003年3月，中央和地方国有资产监督管理委员会分别成立，统一了管人、管事和管资产的权力。此后的十六届三中全会也提出，要建立健全国有资产管理体制，国资委成立后明确所管辖的大型国有企业要吸引外资和社会资金，实行产权多元化，可以上市募集资金，而且鼓励整体上市，以保持和增加企业的整体实力，许多大型企业正在剥离社会职能部分。在企业内部实行主辅分离，使各部门面向社会，成为独立经营的实体，企业同国资委分别签订责任书，对领导班子进行考核。新的国有资产管理体制的建立，有效扭转了出资人缺位，所有者分散的局面，基本体现了“政企分开、政资分开”的意图，“分级代表，共享所有者权益”，激活国有资产运营积极性。

第二，成立国有资产运营机构。国有资产运营机构是指由国家独资设立、对国家授权范围内的国有资产具体行使所有者权利、以持股运作方式从事国有资本营运的企业法人或机关法人。国有资产运营机构的主要职责是以所有者代表身份对国有资产进行产权管理，主要负责登记、管理企业的存量资产；负责管理国家以资本金投资形式投入企业的国有资产以及所形成的红利；按国家投入资本的比例，负责选派股权代表和监事会成员；负责审核企业的年度财务报告，并向国有资产监督管理委员会和政府财政部门述职。

第三，试行国有资本经营预算与国有资本收益上缴制度。经过长时间的酝酿和试点，同时得益于财政体制改革的重大突破，2007年9月8日，国务院发布《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》（以下简称《试行意见》），明确国有资本经营预算，是国家以所有者身份依法取得国有资本收益，并对所得收益进行分配而发生的各项收支预算，是政府预算的重要组成部分。建立国有资本经营预算制度，对增强政府的宏观调控能力，完善国有企业收入分配制度，推进国有经济布局和结构的战略性调整，集中解决国有企业发展中的体制性、机制性问题，具有重要意义。并明确了试行国有资本经营预算的指导思想和原则、国有资本经营预算的收支范围、国有资本经营预算的编制和审批程序与方法、

国有资本经营预算的执行、国有资本经营预算的职责分工以及试行国有资本经营预算的组织实施。

2. 我国国有企业改革与国有资产管理体制演变——国有企业改革与国有资产管理体制改革已经实现的目标

国有企业在 30 多年的改革历程中，在企业经营权、企业市场化运作、对经营者的激励约束机制、国有产权主体等方面进行了一系列的探索，取得了瞩目的成果。

(1) 政企分开，国有企业经营权已经基本到位。国企改革是沿着放权让利、承包经营责任制和建立现代企业制度尤其是股份制的方向进行的。改革背景是计划经济体制下，国有企业作为政府或国家行政的附属物，完全按照国家计划进行生产经营，企业没有自主经营的权力。在实行市场经济后，经济的运行框架由大统一的计划运行模式向政府调节市场、市场引导企业的运行模式转变。它要求政府不再直管或直接通过计划控制企业，政府走向宏观市场，对市场总供给和总需求及其结构进行调节，确保实现经济的均衡运行和稳定发展；它也要求企业不再受命于国家的直接安排进行生产经营，企业走向微观市场，根据市场需求，组织生产经营活动。在国企改革过程中，国家正是循着这一思路对国企实行经营权的放权或归位。在经过放权让利、承包经营责任制和现代企业制度的改革，以及政府行政部门不直管企业，企业与政府行政部门脱钩，成为“无行政主管”企业后，企业已基本获得了经营自主权。其根本特征是企业生产经营什么、怎样生产经营已成为自身的决策；企业投资什么、怎样投资以及怎样获得资金也已成为自身的决策。

(2) 政企分开，基本实现独立核算、自负盈亏的市场运作模式。国有企业改革不仅要实现自主经营、享有经营权，而且要自负盈亏、承担经营责任，从而实现经营权与经营责任之间的对称。在计划经济体制下，企业既不负盈也不负亏，利益和风险都由国家承担，这当然是以国家享有企业的经营权为前提的。伴随企业经营权的归位，企业也必须逐渐对其盈亏负责。最早的改革以放权让利为主调，结果企业基本上是负盈不负亏。直到实行承包经营责任制，从结果上看，承包人没有实现盈利目标，其收入必然下降，在一定程度上开始承担盈利减少的责任。但是当企业亏损时，承包人或企业仍然不能承担责任，还具有负盈不负亏的特征。在实行现代企业制度尤其是股份制后，企业长期亏损必然承担破产风险；经营者必须承担解聘风险，甚至刑事责任；职工必须承担下

岗或失业风险。这一切正是企业独立核算、自负盈亏的必然结果。

(3) 逐步建立了激励和约束机制。伴随政企分开的实现,国有企业的两权分离也就自动实现。在计划经济体制下,政府既充当行政管理者的角色,也充当所有者的角色,一旦政企分开,政府不再直接管理企业,当然政府作为所有者也不再直接经营企业,而是委托经营者对企业进行管理。在计划经济体制下,国有企业按国家计划进行生产经营,通过国家计划对国有企业建立了约束机制,可称为计划控制。政企分开不仅意味着政府不再直接管理企业(至少是不能采用行政或计划的方法约束企业),而且也意味着两权分离,国家作为所有者不可能直接经营企业。在这种背景下,要保证企业经营者按照国家所有者的要求进行经营,必须建立激励和约束机制,以此代替行政或计划约束。把这种从所有者要求出发建立的激励和约束机制称为所有权约束(或激励)。

(4) 逐步构造起政资分开、独立行使国有产权权利的产权主体。在政企分开后,政府不再直管企业,而国家作为所有者又是以抽象形式存在的,不能直接行使国有产权权利。这样,自然产生了谁来行使国有产权权利的问题。如果不能明确国有产权主体或代表,并使其能有效行使权利,必然造成政企分开后国有产权主体缺位,经营者的行为不能受到所有者的有效监督,经营者实际上不仅享有经营权,而且享有所有权,却只承担经营责任。结果造成经营者行为的不合理甚至对所有者的背叛。基于此,在国有企业的改革中,国家一直致力于构造国有产权主体或其代表。国家作为所有者实际行使职能的或者是政府行政机构,或者是实施国家所有权的组织。无论谁来充当国有产权主体,都必须站在所有者的立场,为实现资本的保值增值对经营者建立激励和约束机制。另外,政企分开,企业办社会,企业履行政府功能逐渐被脱开,企业越来越少承担政府职能和社会职责。这主要得益于规范政府和社会收费、费改税的改革,以及逐步建立的三项保险制度。

二、我国财政体制改革与国有资本经营预算制度

事实上,国有资产管理体制改革与财政改革是密不可分的,国有资本经营预算则更是财政改革的直接结果。在市场化改革过程中,国有企业与财政的关系在财政的收入与支出、国企的投资与收益分配等方面都发生了重大变化。在国有企业改革过程中,政府财政的放权让利等一系

列改革使国有企业从计划经济下政府的附属物，企业财权财力高度集中于政府的状态下解脱出来。但企业要真正成为市场自主经营的独立主体，最核心的问题还是处理好企业与政府的关系。关键是要切实转变政府职能，真正实现“政资分离”、“政企分开”，政府不再以行政权力干预企业的生产经营活动，维护企业作为市场主体的合法权益。而“政资分离”在财政上的最直接的体现就是将公共财政与国有资本经营财政分立。政府以政治权力为手段向国有企业征收税费，纳税人公共预算用于为企业和全社会提供公用产品和服务。政府通过其特设的独立机构作为授权的出资人代表，以产权关系为手段，履行出资人的收益权、再投资权、资产处置权、监督管理权等，促使企业实现保值增值，引导企业的发展符合国家的战略规划和政策要求，为国家对国有经济布局的调控提供财力支持，同时维护企业作为市场主体的合法权益，实现自主经营。

1998年中央首次提出构建公共财政的思想，经过一段时期的系列改革，特别是部门预算制度、国库集中收付制度、政府采购制度的建立和收支两条线等改革，到目前为止，公共财政的基本框架已经建立，并处于不断完善阶段。在中国的渐进式改革中，有很长一段时期国有资本经营财政的改革没有提到议事日程上来，只是在个别地方试编国有资本经营预算（当时称资本金预算）。到2003年成立了国务院国有资产管理监督委员会作为政府授权的国有资本出资人代表，行使出资人的权责；十六届三中全会和十届人大政府工作报告明确提出要建立国有资本经营预算制度；2007年国务院国资委提出争取在年内建立中央企业国有资本经营预算制度。国有资本经营预算财政的构建才进入日程。从财政的角度讲，国有资本经营预算制度的建立，是完善国家预算制度的需要，没有国有资本经营预算，必然使公共预算中两种不同性质的资金（非市场经营性资金与市场经营性资金）混杂在一起，不利于财政管理，同时也使国家复式预算缺了一半。

随着国有资本经营预算制度的建立和在全国的实施，中国财政改革中构建以公共财政和国有资本经营财政为主体的二元结构财政模式将形成并逐步完善。目前公共财政中一些涉及生产经营领域的经营性收支将纳入国有资本经营预算。这将使公共财政成为名副其实的为社会提供公共产品和服务的公共财政。非市场经营性公共资金与市场经营性资金将分别按其性质纳入公共预算和国有资本经营预算中。资金性质和运行范