



三友会计论丛

第 11 辑

SUNYO ACADEMIC SERIES IN ACCOUNTING

国有资本经营预算 组织与编制研究

王景升 ● 著

Research on Organization and Compilation of
State-owned Capital Operation Budget



FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press



三友会计论丛

第 II 辑

SUNYO ACADEMIC SERIES IN ACCOUNTING

国有资本经营预算 组织与编制研究

王景升 ● 著

Research on Organization and Compilation of
State-owned Capital Operation Budget

江西省图书馆



11312036

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连



© 王景升 2010

图书在版编目 (CIP) 数据

国有资本经营预算组织与编制研究 / 王景升著. —大连: 东北财经大学出版社, 2010.11

(三友会计论丛·第11辑)

ISBN 978-7-5654-0173-2

I. 国… II. 王… III. ①国有资产-资本经营-预算-财政制度-研究-中国②国有资产-资本经营-预算编制-研究-中国 IV. F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 218956 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连北方博信印刷包装有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 150mm×220mm

字数: 163 千字

印张: 6 7/8

印数: 1—1500 册

2010 年 11 月第 1 版

2010 年 11 月第 1 次印刷

责任编辑: 李智慧 包利华

责任校对: 毛 杰

封面设计: 冀贵收

版式设计: 钟福建

ISBN 978-7-5654-0173-2

定价: 22.00 元

作者简介

王景升，男，1964年生，辽宁朝阳人，管理学博士，东北财经大学会计学院副教授，硕士研究生导师，东北财经大学内部控制与风险管理研究中心研究员。现任东北财经大学会计学院财务管理系副主任，中国会计学会会员、中国资产评估协会理事、大连市资产评估协会常务理事、注册资产评估师、注册房地产估价师、司法鉴定人。作为主要成员参与国家自然科学基金项目等国家及省部级10余项课题研究，主要研究方向为资产评估、资本运营、国有资产管理等。曾出版著作与教材七部，在《财经论丛》、《财务与会计》、《财经问题研究》等刊物发表论文30余篇，并有多篇论文获辽宁省社会科学优秀科研成果奖。

出版者的话

随着我国以社会主义市场经济体制为取向的会计改革与发展的不断深入,会计基础理论研究的薄弱和滞后已经产生了越来越明显的“瓶颈”效应。这对于广大会计研究人员而言,既是严峻的挑战,又是难得的机遇。说它是“挑战”,主要是强调相关理论研究的紧迫性和艰巨性,因为许多实践问题急需相应的理论指导,而这些实践和理论在我国又都是新生的,没有现成的经验和理论可资借鉴;说它是“机遇”,主要是强调在经济体制转轨的特定时期,往往最有可能出现“百花齐放,百家争鸣”的昌明景象,步入“名家辈出,名作纷呈”的理论研究繁荣期和活跃期。

迎接“挑战”,抓住“机遇”,是每一个中国会计改革与发展的参与者和支持者义不容辞的责任。为此,我们与中国会计学会财务成本分会(原中国中青年财务成本研究会)、东北财经大学会计学院联合创办了一个非营利的学术研究机构——三友会计研究所,力求实现学术团体、教学单位、出版机构三方的优势互补,密切联系老、中、青三代会计工作者,发挥理论界、实务界、教育界三方面的积极性,致力于会计、财务、审计三个领域的科学研究和专业服务,以期我国的会计改革与发展作出应有的贡献。

三友会计研究所的重大行动之一就是设立了“三友会计著作基金”,用于资助出版“三友会计论丛”。它旨在

荟萃名人力作及新人佳作，传播会计、财务、审计研究与实践的最新成果与动态。自 1997 年起，本论丛定期遴选并分辑推出。

采取这种多方联合、协同运作的方法，如此大规模地遴选、出版会计著作，在国内尚属首次，其艰难程度不言而喻。为此，我们殷切地希望广大会计界同仁给予热情支持和扶助，无论作为作者、读者，还是作为评论者、建议者，您的付出都将激励我们把“三友会计论丛”的出版工作坚持下去，越做越好！

东北财经大学出版社

三友会计论丛编审委员会

顾问:

欧阳清 冯淑萍 李志文

委员(以姓氏笔画为序):

马君梅	王立彦	王光远	王化成
方红星	刘永泽	刘志远	刘明辉
刘 峰	孙 铮	宋献中	李 爽
张为国	张龙平	张先治	张俊瑞
何顺文	杨雄胜	陆正飞	陈毓圭
陈国辉	陈建明	陈信元	陈 敏
周守华	罗 飞	孟 焰	郑振兴
赵德武	夏冬林	秦荣生	徐林倩丽
黄世忠	谢志华	蔡 春	薛云奎
魏明海	戴德明		

前 言

国有资本经营预算是具有中国特色的资本预算组织形式，它不仅仅是政府预算中资本性收支的预算，更重要的是对国有资本进行运营、管理、监督的方式和手段。建立国有资本经营预算既是政府预算管理制度改革的重要举措，又是国有资本运营、管理和监督方式的重大转变。

国有资本经营预算起源于西方发达国家复式预算中的资本预算。在我国，从20世纪90年代初期开始，进行了国有资本经营预算的理论研究和政府复式预算改革的实践探索，近20年来，随着国有资产管理体制和政府预算制度改革的不断深化，理论界和实务界对国有资本经营预算的认识不断加深，对国有资本经营预算的称谓也经历了从建设性预算、国有资产经营预算、国有资本金预算到国有资本经营预算的过程，特别是2003年中共十六届三中全会明确提出了“建立国有资本经营预算制度和企业经营业绩考核体系”，赋予了国有资本经营预算新的内涵。国有资本经营预算不仅仅是政府预算中的资本性收支预算，更应该体现为国有资本经营的预算，国有资本经营预算是有国有资本运营、管理和监督的重要方式。

本书对国有资本经营预算的研究，力求摆脱传统的“预算就是收支计划”的思维模式，从国有资本经营入手，重新界定国有资本经营预算的内涵以及国有资本经营预算与国有资本收益预算、国有资本经营预算与政府公共预算的关系；提出国有资本经营预算建立的理论依据和制度基础；根据国有资本经营预算建立初期亟待研究和解决的关键问题，着重研究新型国有资本经营预算体系框架下的预算组织、预算编制以及预算监督保障问题；运用经济学、管理学、财政学、财务学的有关理论，将国有资本经

营预算研究与企业资本运营、管理控制、绩效评价等研究有机结合，宏观财务问题研究与微观财务问题研究有机结合，形成一种新的研究视角和思路。

本书以国有资本经营预算组织与编制研究作为研究的核心内容，以国有资本经营预算体系框架研究作为预算组织与编制研究的前提，以国有资本经营预算监督保障研究作为预算组织与编制研究的深化和拓展。

本书的具体研究思路是：首先，以国有资本经营预算的实践探索和理论演进为线索，从实践和理论的视角为提出国有资本经营预算体系框架设计奠定基础。其次，在梳理国有资本经营预算实践和理论演进的宝贵思想的基础上，根据我国政权结构、新型国有资产监管体制和国有资本出资人制度，构建出全新的国有资本经营预算体系整体框架。再次，对国有资本经营预算体系框架中的预算组织体系及运行机制，预算编制目标、内容和方法等进行研究。最后，根据国有资本经营预算的特点，构建了内部监督与外部监督相结合的预算监督系统，提出了预算监督保障的具体措施。

作为本书研究的核心内容，对于国有资本经营预算组织的研究，本书首先阐述了国有资本经营预算组织的目标和原则，并从国有资本经营预算的有效运行出发，着重研究了国有资本经营预算组织体系的框架及内容，论述了国有资本经营预算组织体系的运行机制。对于国有资本经营预算编制的研究，本书根据各预算编制主体不同的职能定位，分别阐述了国资委预算、国有资本运营机构预算和国有企业预算的不同编制目标，并根据国资委预算、国有资本运营机构预算和国有企业预算的不同特点，分别确定了各层次预算编制的内容和指标，分析和研究了国有资本经营预算编制中几个需解决的难点问题。

重新界定国有资本经营预算的内涵是本书的创新之一。本书提

出国有资本经营预算不仅仅是国有资本的收支计划，更重要的是对国有资本进行运营、管理、监督的方式和手段，国有资本经营预算的本质是对国有资本经营实施预算管理和控制。

创建新型的国有资本经营预算体系框架是本书的创新之二。本书将“国有企业资本”划定为国有资本经营预算范围，根据我国政权结构、新型国有资产监管体制和国有资本出资人制度，系统性构建了以国有资产监督管理委员会为主体，中央预算和地方预算两个级次，国资委、国有资本运营机构和国有企业三个层次，由预算组织、预算编制、预算执行和预算监督等运行程序构成的国有资本经营预算体系框架。

构建以国资委为主导的国有资本经营预算组织系统是本书的创新之三。本书确立了预算组织在国有资本经营预算体系中的核心地位，创建了以国资委为主导，以国资委、国有资本运营机构和国有企业为预算体系内部组织主体，以财政部门、人民代表大会、审计机关为预算体系外部组织主体的国有资本经营预算组织体系架构；提出了各主体中预算组织机构设立的具体思路，划定了相应的职责，阐明了国有资本经营预算组织体系的运行机制。

设计“三层次”的国有资本经营预算编制方案是本书的创新之四。本书以国资委、国有资本运营机构和国有企业的职能定位为基点，分别确立了国资委、国有资本运营机构和国有企业的预算编制目标，并根据不同的预算编制目标相应地划定了“三层次”预算的编制内容，设计了预算编制的指标和表格，提出了预算编制中的难点问题及其解决思路，体现了理论研究的前瞻性和实践应用的可操作性。

国有资本经营预算的编制工作在我国还处于起步阶段，国有资本经营预算制度建设中还有许多问题值得进一步研究和探讨，如国有资本经营预算执行中的考核评价问题，国有资本经营预算与政府公共预算、社会保障预算的衔接问题，国资委、国有资本运营机构、

前 言

国有企业三个层级预算的衔接问题，国有资本经营预算内外部监督的有效配合问题等。这些问题都应作为我今后对国有资本经营预算进行研究的方向。

作者

2010 年 10 月

目 录

1 导 论	1
1.1 研究背景与意义.....	1
1.2 研究目标与方法.....	8
1.3 研究思路与内容.....	11
2 实践探索与文献综述	15
2.1 国有资本经营预算实践.....	15
2.2 国有资本经营预算研究综述.....	28
2.3 实践探索与理论研究的评析.....	44
3 概念界定与研究基础	51
3.1 相关概念界定.....	51
3.2 国有资本经营预算的制度基础.....	65
3.3 国有资本经营预算的理论依据.....	74
4 国有资本经营预算体系框架研究	88
4.1 国有资本经营预算体系构建的目标和原则.....	88
4.2 国有资本经营预算体系框架及内容.....	92
4.3 国有资本经营预算体系中需处理好的几个关系.....	102
5 国有资本经营预算组织研究	107
5.1 国有资本经营预算组织的目标和原则.....	107
5.2 国有资本经营预算组织系统框架及内容.....	112
5.3 国有资本经营预算组织系统的运行机制.....	116
6 国有资本经营预算编制研究	126
6.1 国有资本经营预算编制的目标.....	126
6.2 国有资本经营预算编制的内容.....	140
6.3 国有资本经营预算编制的指标.....	147

6.4 国有资本经营预算编制中的难点问题及其 解决思路	156
7 国有资本经营预算监督保障研究	167
7.1 国有资本经营预算监督的目标和原则	167
7.2 国有资本经营预算监督系统框架及内容	171
7.3 健全国有资本经营预算监督保障的措施	177
8 结 论	190
8.1 本书的创新	190
8.2 本书的不足	191
8.3 进一步研究的问题	192
主要参考文献	193
后记	205

1 导 论

国有资本经营预算作为具有中国特色的资本预算组织形式，涉及国有资本运营和监管、国有企业收益分配、政府预算改革等诸多方面，已成为财政学界和财务学界理论研究的重点问题。

1.1 研究背景与意义

国有资本经营预算是具有中国特色的资本预算组织形式，它起源于国外复式预算中的资本预算，但又与国外的资本预算有着很大的不同。我国国有资本经营预算从理论探讨到制度建立经历了一个过程，到目前为止，国有资本经营预算中的许多问题仍在争议和探讨之中，这在很大程度上影响到了国有资本经营预算的建立和实施。

1.1.1 研究背景

在中国社会主义市场经济体制建立的过程中，国有资本对控制国民经济命脉、经济运行和社会稳定都有着至关重要的作用。国有资本的有效运营、管理和监督必须充分发挥国有资本出资人的职能，加强对国有资本经营者的约束与控制，强化对国有资产的规范化管理，其重要的手段就是建立国有资本预算制度。通过国有资本预算的编制和实施，可以加强对国有资本的整体规划和控制，进一步规范国有资本运营、管理和监督主体之间的关系，维护国有资本出资人的合法权益，完善国有资本收益分配的管理程序，实现国有资本

收益的最大化。

1992 年开始,我国进行了政府预算改革,中央预算和地方预算按照复式预算的组织形式编制,将政府预算分为经常性预算和建设性预算。1993 年中共第十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决议》提出“改进和规范复式预算制度,建立政府公共预算和国有资产经营预算,并可根据需要建立社会保障预算和其他预算”。这是我国首次提出要建立国有资本经营预算^①。2002 年中共第十六次全国人民代表大会(简称十六大)明确提出要建立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”的国有资产新型管理体制,为国有资本预算的建立进一步奠定了理论基础。2003 年中共十六届三中全会《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出,要“建立国有资本经营预算制度和企业经营业绩考核体系”,“积极探索国有资产监管和经营的有效形式,完善授权经营制度”,“督促企业实现国有资本保值增值,防止国有资产流失”。2007 年国务院颁布了《国务院实行国有资本经营预算的意见》,决定从 2008 年开始编制中央本级的国有资本经营预算。

从实践来看,由于国有资产管理体制改革和国有企业改革难度大,以及政府预算制度改革的整体设计不全面等原因,尽管在中央政府文件以及有关法律法规中多次强调要加快政府预算制度改革,建立国有资本经营预算,但中央政府的国有资本经营预算工作并没有取得实质性的进展。各地方(如上海市、深圳市、广州市、武汉市、吉林省等)政府也相继开展了国有资本经营预算的试点工作,并积累了一定的经验,但各地做法不一,且推广速度缓慢。

从理论研究来看,我国理论界对建立国有资本预算的基本理论、

^① 我国国有资本经营预算的提法经历了从“国有资产经营预算”、“国有资本金预算”到“国有资本经营预算”的过程。

预算体系、预算编制主体和内容等方面作了研究和探讨，并取得了一定的成果。但理论研究中仍存在不足，其突出的表现就是没有突破传统财政理论的框架，仍然停留在计划、编制技术等表层上面，将国有资本经营预算仅仅理解为“国有资本收支计划”，没有从国有资本运营、管理和监督的角度研究国有资本经营预算问题；对于国有资本经营预算体系框架、编制主体、编制层次、编制内容等方面仍然存在争议；对于国有资本经营预算组织、国有资本经营预算监督等问题的研究都不够完整和深入。

本书试图研究和解决国有资本经营预算理论研究中不够全面、深入和存在争议的重点和难点问题，为国有资本经营预算的实施提供建设性意见。

1.1.2 研究意义

从国有资本运营、管理和监督入手，界定国有资本经营预算的内涵，构建国有资本经营预算体系，对国有资本经营预算的组织、编制和监督进行全面系统的研究，对我国国有资本经营预算的建立具有一定的理论价值和实践意义。

1) 理论价值

从理论上对新型国有资本监管体制下的国有资本经营预算进行分析与论证，对于创新具有中国特色的国有资本运营、管理和监督理论，完善国有资本经营预算理论，丰富国有企业全面预算管理理论，拓展财务管理理论研究的领域等都具有一定的推动价值。具体体现在以下几个方面：

(1) 创新了国有资本运营、管理和监督理论。

对中国经济体制转型下国有资本特征的阐释，尤其是国有资本经营预算是有国有资本运营、管理和监督模式的现实选择这一结论，具有深刻的理论价值。转型经济条件下，政府与国有企业的财务契

约关系经历了利润留成、利改税、承包制、税利分流等形式，实践证明各种形式的分配制度，都没有能够把国有资本的投入和收益分配作为一个统一的、有机的监控体系，国有资本只有投入，不计回报，国有资本运营效率低下，没有形成有效的国有资本运营、管理和监督制度。国有资本经营预算作为出资人监督资本运营、实现资本收益分配的一种有效管理控制制度，第一次明确地站在国有股东（资本出资人）的角度，提出如何保障国有股东按照股权契约关系参与管理、分享收益、制订合理的薪酬激励计划的制度安排，通过预算管理和控制，既可以保证国有资本的投资效率，强化国有资本运营的过程控制，又可以保证实现国有资本“出资人”的投资收益。国有资本经营预算是对国有资本经营实施预算管理和控制，是国有资本运营、管理和监督理论的创新。

（2）完善了国有资本经营预算理论。

国有资本经营预算理论是由国有资本经营预算基本理论、预算体系框架、预算组织理论、预算编制理论、预算执行理论和预算监督理论等组成的理论体系。关于国有资本经营预算内涵的界定、国有资本经营预算体系框架的构建，突破了从财政预算的角度研究国有资本经营预算问题，将国有资本经营预算作为国有资本运营、管理和监督模式来研究；将国有资本出资人定位为国有资本经营预算组织的主体，突显了“国有企业资本预算”的本质特征；对“三层次”预算编制方案的设计，弥补了国有资本编制问题研究的不足；构建内部监督与外部监督相结合的国有资本经营预算监督系统，丰富了国有资本经营预算监督理论。

（3）丰富了国有企业全面预算管理理论。

国有企业全面预算管理是企业内部为实现企业发展目标和企业财务管理目标，对企业的资金筹集和投放、企业材料采购和产品销售、企业生产各环节、企业成本核算、企业财务收支等各方面进行预算管理和控制的活动。企业全面预算管理是企业管理者对企业生