

# 我国国有资本经营预算问题研究

杨龔姝

(河北经贸大学 财政税务学院,河北 石家庄 050061)

**摘要:**国有资本经营预算的实施非常重要,我国自实施该种预算以来取得了很大的成效,但是在实施国有资本经营预算的同时也出现了相关法律法规不够完善、预算监督体系不够健全等问题,因此需要采取一些方法来解决这些问题,更好地完善国有资本经营预算制度。

**关键词:**国有资本经营预算;国有资本经营预算收益;国有资本经营预算监督

**[DOI]**10.12231/j.issn.1000-8772.2020.32.002

## 1 国有资本经营预算概述

国有资本经营预算是对国有资本收益作出支出安排的收支预算,是政府预算的重要组成部分,因此建立国有资本经营预算制度是非常必要的:

第一,实行国有资本经营预算,可以加强国有经济的战略性调整,深化国有企业的改革。近年来,我国中央级国有企业进一步突出主业,优化了资源配置。通过制定切实可行的国有资本经营预算,确保新增国有资本的投资方向“有所为有所不为”,来促进经济结构的合理调整和优化升级,实现国有经济战略性调整的目标。

第二,实行国有资本经营预算,有利于更好地把握我国国有资产及其收益的现状。在 2006 年,我国国有企业取得了很高的利润,交出了一份满意的答卷,但是这其中中央企业申请核销的不良资产也很多,这样会使得国有企业的经营状况大打折扣。事实上,因为我国国有资产的所有权和经营权是分离的,那么这其中就会存在着道德风险问题,代理人就有可能为了自己的利益而损害所有者的利益。而建立国有资本经营预算,就可以对国有资本经营活动进行统

筹规划,国有企业需要定期上报国有资本经营预算的执行情况,从而加强对国有企业的监督,有利于强化对国有资产的规范化处理,确保国有资产的保值增值,防止国有资产的流失。

## 2 我国国有资本经营预算中存在的问题

尽管我国国有资本经营预算实施以来取得了非常显著的成效,但是由于国有资本经营预算开始实施的时间比较晚,经验尚且不足,因此我国国有资本经营预算中还存在着一些问题:

### 2.1 国有资本经营预算收入偏少

首先,国有资本收益上缴比例偏低。财政部规定从 2014 年开始,五类纳入中央国有资本经营预算实施范围的央企的国有资本收益上缴比例分别为 25%、20%、15%、10%和免交当年利润,而发达国家国有资本收益的征收比例一般为 1/3 到 2/3,因此,从整体上来看,我国国有资本收益上缴比例仍然是比较低的。其次,我国国有资本经营预算的实施范围偏小。我国有一些地区由于各种原因,还没有实施国有资本经营预算;另外,我国国有企业不仅种类繁多、而且分布范围很广,但是还有一些国有企业没有被纳入国有资本经营预

算的实施范围。这样一来,也会使我国的国有资本经营预算收入偏低。<sup>[1]</sup>

## 2.2 国有资本经营预算支出的方向不够合理

建立科学的国有资本经营预算体系,要求国有资本经营预算支出应该更大力度地投向国家安全领域、民生领域以及战略性领域等等。虽然我国国有资本经营预算支出的规模在逐年增大,支出方向也越来越合理,但是仍然存在一些预算支出投向了非重点行业的情况,这样不能使得全体人民充分享受到国有资本收益带来的好处,未能充分体现相关政策的要求。

## 2.3 国有资本经营预算相关的法律法规不够健全

当前我国国有资本经营预算相关的法律依据主要有《预算法》和《中华人民共和国企业国有资产法》等,但是它们仅仅给出了一些指导性原则,不够全面详细,可操作性不够强;另外还有财政部及地方政府编制的《国有资本经营预算编报办法》等,它们的法律效力和约束力是比较低的,同时它们也缺乏全面性和系统性,因此,也会导致国有资本经营预算在实施中遇到很多问题。

## 2.4 国有资本经营预算绩效考评制度不够完善

由于我国实施国有资本经营预算的时间较短,预算的考评制度还不够完善,如果预算执行经营的相关部门的人员的薪资以及奖金等未能与国有资本经营预算的完成质量和效率有效挂钩的话,将不能更好地激励他们完成工作,这样会间接影响我国国有资本经营预算作用的发挥。

## 2.5 国有资本经营预算监督体系不够健全

国有资本经营预算监督的实施过程主要包括内部监督和外部监督两方面内容,但是国有资本经营预算的监督机构设置还不够完善,这样就会使得国有资本经营预算的编制和执行缺乏必要的监督。一方面,以人大为代表的外部监督受到了种种制约;另一方面,国有企业内部监督机制不够健全,当前很多国有企业的法人治理结构不够完善,一些经营者出现随意挪用预算资金的情况,监事会有时会受制于企业经营者,在企业中的地位不高,形同虚设。这些都会使国有资本经营预算的实施缺乏必要的监督。

## 3 我国国有资本经营预算中存在问题的解决对策

尽管我国国有资本经营预算实施以来取得了非常显著的成效,但是由于国有资本经营预算开始实施的时间比较晚,经验尚且不足,所以我国国有资本经营预算中还存在着一些问题,那么我们应该采取一些方法来解决这些问题,让国有资本经营预算发挥更大的作用。

(1)扩大国有资本经营预算收入规模:①逐步提高国有资本收益上缴比例。目前我国国有企业的分红比例与国外发达国家相比还是很低,相对来说,我国国有企业的利润上缴比例还有进一步提升的空间,我们可以借鉴一下其他国家的经验,国外的国有资本收益的征收比例是灵活多变的,比如丹麦政府制定的国有企业利润上缴比例可以随着经济的波动而改变,是比较灵活的,我国可以借鉴一些优秀的经验和方法,逐步提高国有资本收益上缴比例。②进一步扩大国有资本经营预算实施范围。我国国有企业不仅分布范围很广,而且种类繁多,因此扩大国有资本经营预算的实施范围就相当于增加了基数,这可以有效地扩大国有资本经营预算的收入规模。

(2)调整国有资本经营预算支出方向。国有资本经营预算支出应更大力度地投向关键性领域、民生领域等等;并加大对战略性新兴产业的扶持力度,要将更多的预算资金用于国有企业新技术开发、教育就业、医疗卫生以及社会保障等领域,还应该重点加大对国有经济和产业调整、节能减排等项目的支出规模和扶持力度,从而使国有资本经营预算的支出方向更加合理。<sup>[2]</sup>

(3)完善国有资本经营预算相关法律法规。要针对国有资本经营预算实施的每一个环节都制定全面详细的法律制度,从而更好地做到有法可依,防止出现模棱两可的现象,减少国有资本经营预算实施中的问题。

(4)加强国有资本经营预算绩效考评制度并完善激励约束机

制。应该明确预算考核评价的内容,并选取适当的考核指标,加强对国有资本经营预算的绩效考核评价;还应该构建合理的激励机制,实现预算执行经营的相关部门的人员的薪资以及奖金等等与国有资本经营预算的完成质量和效率有效挂钩,这样可以更好地激励他们更高效高质量地执行国有资本经营预算,还可以建立一些约束机制来抑制预算实施相关人员的偷懒行为,激励机制与约束机制二者相辅相成,共同作用。另外,还应当更好地运用大数据、区块链等现代化科技手段,探索建立全面联网的项目库信息化平台,为国有资本经营预算的绩效考评制度的完善添砖加瓦,从而使国有资本经营预算可以更好地发挥作用。

(5)建立全面的国有资本经营预算监督体系。我国国有资本经营预算监督主要是从两方面来进行开展的,首先应该提升人大监督的主体地位,在宏观层面进行战略性监督引领,微观层面进行规范审查;要提升政府部门的监督效果,明确财政部门的监督导向,突出审计部门的效率性设计并且强化国资委系统指标性监督;还应该完善国有资本经营预算信息公开披露制度,做到信息的公开透明,方便公众开展监督。还应该坚持“互联网+政务服务”的思想,积极运用大数据、信息比对、区块链等一些现代化的审计监督方式以及科技手段更好地进行监督。同时,还应该健全企业内部预算监督机制,提高监事会、内部审计机构在国有资本运营公司或国有企业中的地位,进一步提高国有资本经营预算监督效果。<sup>[3]</sup>

(6)国有资本经营预算实施中的问题一般不是一方面的,而是混合的,很复杂的,因此在采取以上五方面的措施的基础上,还应该采取深化国有企业改革、加快政府职能转变、以及实施股票期权激励等一些相关的配套措施,从而更好地解决国有资本经营预算中存在的问题。

## 4 结束语

总而言之,国有资本经营预算的实施是非常重要的,在我国实施以来也取得了显著成效,但针对实施过程中存在的一些问题,我们应该采取一系列措施来解决,从而更好地完善国有资本经营预算制度,使其发挥更大的作用。

## 参考文献

- [1]戚振宇.国有资本经营预算实施中的问题及对策研究[D].吉林大学,2016.
- [2]马君.我国国有资本经营预算研究[D].财政部财政科学研究所,2015.
- [3]杨志安,贾波.我国国有资本经营预算的监督问题研究[J].辽宁大学学报,2018(6):28-35.

作者简介:杨龔姝(2001,03-),女,民族:汉,籍贯:河北省张家口市怀安县,职务:本科生。