



中國人民大學
RENMIN UNIVERSITY OF CHINA

产业发展参考

2012年第5期（总第13期）

产业管理处 编

2012年6月

本期内容提要

【产业政策】

- ◆ 国有资本经营预算制度的建立和发展历程回顾
- ◆ 财政部规范国有资本收益净利润扣除问题

【产业前沿】

- ◆ 财政部公布 2012 年中央国有资本经营预算
- ◆ 301 家企业入围国有资本经营预算实施范围
- ◆ 郑州出台国有资本收益收取办法 地产企业缴 15%
- ◆ 山东省青岛市首次单独编制国有资本经营预算

【产业视点】

- ◆ 求解国资预算改革
- ◆ 国企红利应转向公共支出 实现“全民股东”利益最大化

国有资本经营预算制度的建立和发展历程回顾

国有资本经营预算，是国家以所有者身份对国有资本实行存量调整和增量分配而发生的各项收支预算，是政府预算的重要组成部分。在今年财政部提交十一届全国人大五次会议审议的财政预算报告中，2012年地方国有资本经营预算和全国国有资本经营预算安排情况全面“亮相”。下面对我国国有资本经营预算制度的建立和发展历程进行回顾和总结。

一、国有资本经营预算概念的提出

1993年党的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定》中提出，要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。这是在中央文件中第一次正式提出建立国有资本经营预算的要求。1995年《中华人民共和国预算法》颁布，其实施条例第二十条规定“各级政府预算按照复式预算编制，分为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算”。标志着建立国有资本经营预算正式取得法律地位。但由于当时国家对国有企业实行了暂停上缴税后利润的政策，使建立国有资本经营预算失去了政策基础和收入来源，国有资本经营预算处于有其名而无其实的尴尬状况。

二、国有资本经营预算制度的正式建立

2007年9月，国务院正式下发《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》（国发[2007]26号，以下简称“国务院26号文件”），明确了试行国有资本经营预算的指导思想和原则、确定了国有资本经营预算的收支范围及编制、执行和审批程序，这标志着酝酿多年、也争论多年的国有资本经营预算工作在国家层面正式开始启动，国有资本经营预算制度正式建立。

根据国务院 26 号文件，财政部及时制定了《中央国有资本经营预算编报试行办法》（财企[2007]304 号）、《中央企业国有资本收益收取管理暂行办法》（财企[2007]309 号）。财政部也及时修订了政府收支分类科目，在政府收支分类科目中单独设计了国有资本经营预算的预算科目。这三个文件基本奠定了国有资本经营预算的制度框架。

根据国务院 26 号文件，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，并对其分配而发生的各项收支预算。国有资本经营预算的收入是指各级人民政府及其部门、机构履行出资人职责的企业（即一级企业，下同）上交的国有资本收益。主要包括五个方面：一是应交利润，即国有独资企业按规定应当上交国家的利润。二是国有股股利、股息，即国有控股、参股企业国有股权（股份）获得的股利、股息收入。三是国有产权转让收入，即转让国有产权、股权（股份）获得的收入。四是企业清算收入，即国有独资企业扣除清算费用后的清算净收入，国有控股、参股企业国有股权（股份）扣除清算费用后应分享的公司清算收入。五是其他国有资本收益。

根据《中央企业国有资本收益收取管理暂行办法》的规定，采取区别不同行业适用不同比例的方式，即将企业划分为三类，**第一类**为烟草、石油石化、电力、电信、煤炭等具有资源型特征的企业，**上交比例为 10%**；**第二类**为钢铁、运输、电子、贸易、施工等一般竞争性企业，**上交比例为 5%**；**第三类**为军工企业、转制科研院所等国家政策性企业，**暂缓 3 年上交或者免交**。另外，《暂行办法》还对中央企业国有资本收益的申报、核定、上交等事项进行了明确。

国有资本经营预算的支出是指国家根据国有资本经营预算收入规模和国民经济发展需要制订的支出计划。主要包括三个方面：一是根据国家产业发展规划及国有经济布局和结构调整规划，用于支持国有企业改制重组、自主创新、提高企业核心竞争力等方面的资本性支出。二是用于弥补国有企业改革成本等方面的费用性支出。三是依据国家宏观经济政策以及不同时期国有企业改革和发展的任务，统筹安排确定的其他支出，包括用

于社会保障等方面的支出。

三、国有资本经营预算制度的完善和扩围

国有资本经营预算制度自 2007 年试行近 5 年来，取得了重要的阶段性成果，对推动国有企业改革和发展、推进国有经济布局和结构的战略性调整，发挥了积极作用，其间分别于 2010 年和 2012 年进行了两次扩围。

2010 年 11 月，国务院决定扩大中央国有资本经营预算实施范围，适当提高中央企业国有资本收益收取比例。2010 年 12 月 23 日，财政部下发《关于完善中央国有资本经营预算有关事项的通知》（财企[2010]392 号），明确从 2011 年起，将教育部、中国国际贸易促进委员会所属企业，国家广播电影电视总局直属中国电影集团公司，文化部直属中国东方演艺集团公司、中国文化传媒集团公司、中国动漫集团公司，农业部直属黑龙江北大荒农垦集团公司、广东省农垦集团公司，以及中国出版集团公司和中国对外文化集团公司纳入中央国有资本经营预算实施范围。通知同时明确从 2011 年起，适当提高中央企业国有资本收益收取比例，并将中央企业国有资本收益收取比例类型由原先的三类调整为四类：第一类为企业税后利润的 15%；第二类为企业税后利润的 10%；第三类为企业税后利润的 5%；第四类免交国有资本收益。新纳入企业均按第三类标准上交红利。根据最新的四类执行法，除纳入第四类的中国储备粮管理总公司和中国储备棉管理总公司，继续免交国有资本收益外，其余央企税收利润提交比例统一提高了 5%。

2012 年 1 月，财政部印发《关于扩大中央国有资本经营预算实施范围有关事项的通知》（财企[2012]3 号），继续扩大中央国有资本经营预算实施范围。《通知》规定，从 2012 年起，将工信部、体育总局所属企业，中央文化企业国有资产监督管理领导小组办公室履行出资人职责的中央文化企业，卫生部、国资委所属部分企业，民航局直属首都机场集团公司，纳入中央国有资本经营预算实施范围。新纳入实施范围的国有独资企业将按照中央国有资本收益收取政策第三类企业归类，上缴利润比例为税

后净利润的 5%。

四、推动地方开展国有资本经营预算编制工作

十一届全国人大三次会议通过了《关于 2009 年中央和地方预算执行情况与 2010 年中央和地方预算草案的审查结果报告》，提出“2011 年地方试编国有资本经营预算”。为落实全国人大要求，推进地方国有资本经营预算试编工作，财政部于 2010 年 5 月下发《关于推动地方开展试编国有资本经营预算工作的意见》（财企[2010]83 号）。意见指出，建立国有资本经营预算是依法行政、依法理财的具体要求，中央国有资本经营预算的顺利实施对各地有重要的借鉴作用。意见要求各地财政部门应严格按照《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国企业国有资产法》和国务院 26 号文件的规定，认真履行国有资本经营预算管理职责，切实做好制（修）订国有资本经营预算的各项管理制度及预算编制办法和预算收支科目、收取企业国有资本收益、编制国有资本经营预算草案、审核拨付国有资本经营预算资金、预算调整及汇总编报国有资本经营预算决算等各项工作。同时，各地财政部门应结合本地区的实际情况，参照财政部制定的有关办法，科学制定国有资本收益上交办法，合理安排预算支出，抓紧建立健全国有资本经营预算制度体系。

在各地政府的高度重视下，通过各地财政部门的不懈努力，至 2011 年 4 月，全国已有 31 个省（自治区、直辖市、计划单列市，以下简称省区市）出台了实施国有资本经营预算的意见或办法，多数省区市已经开始编制国有资本经营预算，部分省区市已延伸到地市级。地方国有资本经营预算工作总体进展顺利。为落实全国人大提出的“2011 年地方试编国有资本经营预算”和“2012 年汇总编制全国国有资本经营预算”要求，2011 年 4 月下旬，财政部下发《关于推动地方开展试编国有资本经营预算工作的意见》（财企[2010]83 号），进一步推进地方国有资本经营预算工作，完善政府预算管理体系。财政部要求，尚未开展国有资本经营预算工作的地方，财政部门要加大工作力度，提出切实可行的国有资本经营

预算实施意见，大力推进国有资本经营预算制度的有效实施。已经开展国有资本经营预算工作的地方，要积极推进预算编制的全面覆盖，合理确定国有资本收益收取比例，制定并完善相关管理制度和办法，确保相关制度办法落到实处。

在财政部的逐步推进及各地财政部门的共同努力和配合下，在今年财政部提交十一届全国人大五次会议审议的财政预算报告中，2012年地方国有资本经营预算和全国国有资本经营预算安排情况得于全面“亮相”。

五、财政部进一步研究完善的几项工作

1、进一步提升国有资本经营预算相关文件规定的立法层次。国务院26号文件和财政部的相关文件出台后，法律界在肯定的同时也提出了一些质疑。主要观点就是立法层次太低。国有企业利润属全民所有，全民所有的财产由一个部门的文件规定来分配，立法层次太低了。为此，财政部正在致力于推进相关文件的立法层次。一是在修订《预算法》过程中，要进一步明确国有资本经营预算相关内容。二是研究推进《国有资本经营预算条例》的起草工作。三是提升《中央企业国有资本收益收取管理暂行办法》的立法层次。逐步上升，先从部门文件上升为部门规章。

2、进一步理顺国有资本预算与公共预算的关系。《预算法》规定，政府预算实行复式预算，包括政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算。这是一种并列关系。试行国有资本经营预算后，就必然要处理好公共预算与国有资本经营预算的关系。用于国有企业的改革与发展的支出将逐步从政府公共预算中退出。虽然试行初期，由于国有资本经营预算规模较小，政府公共预算中用于国有企业改革和发展的支出，仍然继续安排，一下子还退不出来。形成两个预算的双轨制运行格局。但不能长期如此，要逐步理顺。这就涉及到支出范围的具体化，既要合理划分范围，又要有互通渠道。部里初步考虑的原则是，国有企业改革发展的增量支出从国有资本经营预算中列支，而公共预算中安排的存量支出，逐步消化。要完全理顺还需要进一步研究。

3、研究国有资本经营预算体制问题。这是更深层次的问题，既涉及到国有资产管理体制，也涉及到财政体制，还涉及到国有经济布局 and 战略结构调整等，财政部在争取及早研究。

（根据财政部网站相关文件资料整理，产业发展战略
与规划办公室李春霞）

财政部规范国有资本收益净利润扣除问题

财政部近日下发《关于做好 2012 年度国有资本收益收取工作的通知》（以下简称“《通知》”），规定需缴纳国有资本收益的中央文化企业可在计算收益前先行扣除以前年度未弥补亏损和当年提取法定公积金。

《通知》规定了各纳入中央国有资本经营预算实施范围的财政部代表履行出资人职责的中央文化企业今年申报受益的具体流程。对于国有独资企业拥有全资子公司或者控股子公司、子企业的，应当由集团公司或母公司，以 2011 年度合并财务报表反映的归属母公司所有者的净利润，扣除以前年度未弥补亏损和当年提取法定公积金后，按余额的 5%进行申报。

其中应交利润基数为负数的则按零申报，若以前年度未弥补亏损，则以企业合并报表期初未分配利润负数金额扣除。对于法定公积金，则以企业合并报表归属于母公司所有者净利润的 10%扣除，其中企业申报抵扣法定公积金的应当先弥补以前年度亏损。

对于国有控股、参股公司，《通知》规定应以向国家股分配的 2011 年度股利、股息进行申报。申报前公司应当按照有关规定，由股东会对公司 2011 年度利润分配方案进行表决并形成书面决议。应当依法予以分配的年度净利润，当年不予分配的，应当说明暂不分配的理由和依据，并出具股东会的决议。

通知要求，各中央文化企业应按时申报、上交国有资本收益。国有独资企业（公司）应当于 2012 年 5 月 31 日前，国有控股、参股公司应当于股东会表决日后 30 个工作日内（不得超过 6 月 30 日），向财政部文资

办申报国有资本收益。此外，中央文化企业应当于 2012 年 10 月 31 日前根据收到的相关通知办理完国有资本收益交库手续。

（摘编自上海证券报，2012 年 05 月 15 日，郭一信）

• 产业前沿 •

财政部公布 2012 年中央国有资本经营预算

近日，财政部公布了《关于 2012 年中央国有资本经营预算的说明》（以下简称《说明》），包括 2012 年中央国有资本经营收入和支出的预算表。《说明》显示，2012 年中央国有资本经营预算支出安排 875.07 亿元；预计收取中央企业税后利润 823 亿元。

国有股减持收入补充全国社会保障基金支出 20.1 亿元，而去年这一数字只有 0.5 亿元。

央企红利上缴比例仍偏低

《说明》指出，经国务院批准同意，2012 年中央国有资本经营预算编制范围为：国资委监管企业 117 户，所属企业 55 户外，还有教育部、工信部所属企业；农业部、卫生部等部门的所属企业，共计一级企业 963 户。

据悉，2012 年预计收取中央企业红利 823 亿元，比上年执行数增加 65.64 亿元，增长 8.7%。其中收入预算表包括利润收入、股利、股息收入、产权转让、清算收入和其他国有资本收入几大项目。

根据 2011 年 12 月份企业财务快报，已纳入中央国有资本经营预算编制范围的中央企业 2011 年实现利润总额 14943.9 亿元，增长了 11.3%。2011 年央企上缴的红利 757 亿元，相对于央企的利润总和，比例不足 10%。

“相对于国际上的平均数 25% 的红利上缴比例，目前的红利上缴比例还是偏低的。” 国务院参事汤敏认为，央企红利上缴应该在 25% 到 30% 之间，但是也要基于不同企业的具体情况。“提高央企红利上缴比例本身

是改革的一部分，一是可以体现国有企业对社会的贡献；二是防止央企的过度扩张，手里钱多了就要想办法去花这笔钱。”汤敏如是说。

中央财经大学政府预算研究中心主任王雍君也表示，央企红利上缴比例还是偏低，使得民企国企在竞争中继续处在一个不公平的地位，国有企业税后利润很容易投向没有前途的项目，可能会导致投资过度，加剧资产泡沫。

“应该按照央企所持有的股份数量来进行分红。”王雍君建议。

通过完善经营预算推动国企改革

“国有资产属于全民的资产，必须增加国有资本的透明度，来接受全民的监督，推动国企改革。”汤敏表示。

王雍君表示，央企和国企本质上就是和政府财政有密切的关系，央企资金的流动应该作为国有资本经营预算的一部分，但是央企的经营一直都很不透明。另外，政府与央企之间的资金流动，也没有进行详细的公开。

“通过细化国有资本经营预算，发挥政府在央企投资项目的选择上的作用，让国企来对重点有前途的项目进行投资，而放弃一些产能过剩、回报低的项目，对国有企业进行结构性调整，从而推动国企改革。”

首都经济贸易大学财政税务学院教授、博士生导师焦建国在接受本报记者采访时表示，国有资本金预算最大的不足就是做得非常粗，是远远不够的。他认为国有资本经营预算还应该包括企业的资产负债的情况、央企经营成本的情况、全部的利润情况、已经上交到财政的利润比例等一系列企业基本情况。另外，对于近期备受热议的国有企业“主辅不分”问题，焦建国表示，完善国有资本经营预算，可以对央企过度多元化经营进行抑制。

（摘编自 21 世纪经济报道，2012 年 03 月 28 日，纪佳鹏）

301 家央企入围国有资本经营预算实施范围

财政部昨日发布《关于扩大中央国有资本经营预算实施范围有关事

项的通知》（以下简称“《通知》”）称，经国务院批准，从2012年起，继续扩大中央国有资本经营预算实施范围。

《通知》明确，从2012年起，将工信部、体育总局所属企业，中央文化企业国有资产监督管理领导小组办公室履行出资人职责的中央文化企业，卫生部、国资委所属部分企业，民航局直属首都机场集团公司，纳入中央国有资本经营预算实施范围。新纳入实施范围的国有独资企业按照中央国有资本收益收取政策第三类企业归类，上交利润比例为税后净利润的5%。

根据此次公布的301家名单，工业和信息化部所属企业包括北京赛西电子科技有限公司等81户；卫生部所属企业3户，有北京协和药厂等；国资委所属企业55户，包括北京富商华物业管理有限责任公司、北京中恒房地产开发有限公司等；国家体育总局所属企业53户，包括青岛航海宾馆等；中国民用航空局直属企业1户，为首都机场建设集团；文资办履行出资人职责企业108户，包括中广传播集团有限公司、中国教育出版传媒集团有限公司等。

通知同时称，纳入预算实施范围的符合小型微型企业规定标准的国有独资企业，应交利润不足10万元的，比照第四类政策性企业，免交当年应交利润。

（摘编自证券日报，2012年02月04日，朱宝琛）

细数“家底”防损失 摸清收益促发展

5月15日从马鞍山市审计局获悉，马鞍山市今年首次组织开展的混合所有制企业中国有资产管理情况审计调查进展顺利，对38家企业中国有资产管理情况审计调查基本已完成。据悉开展此类审计调查，在全省尚属首例。

据马鞍山日报报道，今年2月以来，市审计部门通过精心组织、调查摸底等方式，全面启动对混合所有制企业中国有资产管理情况专项审计

调查，38 家企业中涉及制造业、物流业、服务业以及银行系统等，投资领域广，覆盖范围大，审计中突出对三个方面的审计调查。

一是突出对国有资产质量的审计调查。通过审计调查，了解企业国有资产实际保值增值指标、实现利润和利润分配情况，反映国有企业的对外投资、资产处置情况，防止国有资产损失。

二是突出对国有资产管理情况的审计调查。通过审计调查，了解市属企业改制方案的执行及资产规模和国有资产总量、结构，反映国有资产保值增值状况，揭示国有资产管理与监督体制中的问题，推进国有企业的改革和发展。

三是突出对国有资本经营预算制度执行情况的审计调查。摸清企业国有资产变动、收益情况，反映国有企业收入分配制度，进而推动国有资本经营预算制度的完善，增强政府宏观调控能力。

（摘编自中安在线，2012 年 05 月 22 日，胡晓华、司小敏）

郑州出台国有资本收益收取办法 地产企业缴 15%

5 月 20 日，郑州市政府公布《郑州市市属国有企业国有资本收益收取使用管理暂行办法》（简称《办法》），对国有资本的收益和使用做出原则性规定，其中产能过剩、房地产开发、垄断行业及政府限制性行业的国有独资企业，将拿出年度净利润的 15% 上缴。

据了解，2011 年 11 月，河南省出台的《河南省省级企业国有资本收益收取管理办法（试行）》，对国有资本收益上缴比例的规定与郑州市此次出台的《办法》基本一致。

上缴比例上缴最高者为年度净利润的 15%

《办法》规定，国有独资企业应上缴年度净利润的比例，按照不同行业分四类执行：

第一类：主要是产能过剩、房地产开发、垄断行业及政府限制性行业的企业，这类企业上缴比例为 15%。

第二类：主要包括资源类、金融类、投资类、交通运输及商贸服务等行业的企业，上缴 10%。

第三类：主要是先进装备制造、社会公益等行业的企业，上缴 5%。

第四类：主要包括监狱劳教、民政福利等特殊行业的企业为免缴。

国有控股、参股企业应付国有投资者的股利、股息，按照股东会或股东大会决议通过的利润分配方案执行。当年不予分配的，应说明暂不分配的理由和依据。企业根据国家政策进行重大调整，或者由于遭受重大自然灾害等不可抗力因素造成巨大损失，需要减免应缴国有资本收益的，应当提出专题申请，经市政府批准后，将减免的金额直接转增国家资本。

国有资本收益的用途主要有三个方面，包括：资本性支出；费用性支出；市政府批准的其他支出。

专家解析 上缴利润体现国有资本的全民性

省政府参事、省发改委经济研究所所长郑泰森介绍，从上世纪 70 年代末、80 年代初开始，为解决国有企业经营不善、亏损严重、体制僵化的问题，我国开始进行以“放权让利”为主要内容的国有企业管理体制改革，并从 1994 年开始，大多数国有企业税后利润不再上缴政府。目前，政府从国有及国有控股企业获取投资收益不仅时机已经成熟，而且对增强政府宏观调控能力和促进市场经济体制健康发展等都有积极作用。

河南豫都律师事务所律师李韬告诉记者：国有或国有控股企业中的国有资本属公有制性质，属全民所有，应为全民带来利益。企业使用国有资本，主要为该企业职工提供就业、生存的条件，并不是所有人享受了该部分国有资本带来的好处，因而，其净利润未分配之前，只体现了作为该企业利益的集体性，只有企业将国有资本应分得的利润上缴财政之后，才能恢复其本来面目——全民性。当这部分利润上缴财政，纳入公共预算，用于公共服务、提高全民福利时，才体现了社会主义公有制的优越性，而且让国有及国有控股企业体现了其存在的真正价值。

（摘编自大河报，2012 年 05 月 21 日）

山东省青岛市首次单独编制国有资本经营预算

山东省青岛市十五届人大一次会议日前审查批准了《关于青岛市2011年预算执行情况和2012年预算(草案)的报告》(以下简称“草案”)。值得一提的是,青岛首次单独编制的国有资本经营预算也纳入政府预算,一同获得审查批准。这使青岛预算管理的完整性进一步提高。

草案界定,国有资本经营预算是指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的收支预算,是政府预算的重要组成部分。

“国有资本经营预算单独编制之后,收入是多少,来源是什么,支出是多少,钱花在哪里,就更清楚了。”青岛市财政局企业处调研员马路达介绍。2008年,在国家试行国有资本收益上缴的背景下,青岛开始改变以往国有企业税后利润一直留归自用的做法,落实国有企业出资人权益,在全省率先向国有企业收取国有资本收益。但在实行前期,青岛并没有单独编制国有资本经营预算,而是将其纳入到财政一般预算中。

根据草案,2012年,青岛市本级国有资本经营预算收入安排3.12亿元,其中:国有资本经营收益2.43亿元,国有产(股)权转让收入0.69亿元。2012年,青岛市本级国有资本经营预算支出相应安排3.12亿元,其中:交通运输支出12351万元,资源勘探电力信息等支出14109万元,其他支出4757万元。

《青岛市人民政府关于试行国有资本经营预算的意见》规定,国有资本经营预算的收入包括国有独资企业按规定上交国家的利润,国有股股利、股息,国有产权转让收入,国有股东分享的清算收入等;国有资本经营预算的支出包含用于国有企业的资本性支出,用于弥补国有企业改革成本、国资监管等方面的费用支出等。

“现在,青岛国有资本收益的收缴工作步入常态化。”青岛市政府国资委资本收益预算处处长李茂喜表示,几年来,青岛国企上缴的国有资本收益持续大幅增长,从2008年的0.92亿元,到2009年的1.57亿元、2010

年的 2.35 亿元,再到 2011 年的 5.55 亿。从 2010 年起,青岛国有独资企业国有资本收益收缴比例已经从企业税后净利润的 5%上调至 10%。

尽管走在了全省前列,但青岛的国有资本经营预算仍存在收支科目不够具体、预算支出在国有企业“内部循环”等问题。一位青岛市人大代表建议,青岛的国有资本经营预算还有两大方面需要改善:一是,收支科目还比较笼统,不够细化;二是,在支出上,尽管规定了“可部分用于社会保障等项支出”,但在目前,青岛的国有资本经营预算支出仍然是“取之于企业,用之于企业”,主要用于国有企业的布局调整、科技创新以及改制企业职工安置等方面,而国有资产具有全民所有属性,在国有资本收益的预算支出上,应当增加社会保障支出,让百姓从中受益。

(摘编自大众日报,2012 年 04 月 04 日)

• 产业视点 •

求解国资预算改革

如果仅仅从使用的角度看的话,大体可见,国有资本经营预算收入主要在国有资本经营范围内使用,只有在必要时才对社会保障预算缺口进行调剂,对于是否能用于公共预算缺口的调剂并未做出规定。

纠结的是,上月结束的“中美战略与经济对话”,我国承诺将提高国有企业红利上缴比例,增加上缴利润的国企数量,并将国有资本经营预算纳入国家预算体系,引来一片热议。

此番国家表态要将国有资本经营预算纳入国家预算体系,是否正好落入美国“竞争中立”之套?

此前引起高度关注的话题是,美国要求经济合作与发展组织(OECD)研究“竞争中立框架”,从税收中立、债务中立、规则中立、保证国有企业与私营企业的利润率具有可比性等方面入手,限制各国政府对国有企业支持,确保国有企业和私营企业能够公平竞争。

众所周知，国有资本经营预算制度，就是指国家对取得的国有资本收入及其支出实行预算管理的一项制度。当初建立此项制度，旨在深化国有企业改革、规范国家与国有企业分配关系、增强政府宏观调控能力。

与此相对应的预算的编制重点被确定为：国有经济和产业结构调整支出，中央企业兼并重组支出，重大科技创新项目支出，重大节能减排项目支出，企业境外投资支出，安全生产保障能力建设支出，企业改革补助支出，新兴产业发展支出，社会保障补助支出等。

由于预算收入上缴到财政部，而且国有资本经营预算性质决定支出对象主要是国有企业和国有经济。由此而遭来国外的质疑，被认为是政府对国有企业进行了补贴，在与其他国家的市场化的企业竞争中凸显不公平。

值得注意的是，西方国家也在不断地对国家预算体系进行改革和完善，以加强对政府资本性资产的财务预算管理。

由此看来，建立国有资本预算管理体系，实现国有资本的预算管理，把出资人、经营者、代理人的责任和权利以预算的方式进行划分和规范，不失为强化国有资本管理的一个有益探索和尝试。

随着我国社会主义市场经济体制的不断完善，在市场经济活动中，国有企业逐渐成为独立参与、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，政府的职能范围发生了较大的改变。

这种变化通过国有企业在公共财政预算和国有资本经营预算中的不同缴纳方式来体现，一方面，作为独立的市场主体，其对政府公共财政的贡献同其他非国有企业一样，主要通过纳税来实现；另一方面，作为市场经营主体，国有企业通过向出资人上缴投资收益来实现其对投资者或产权人的贡献。

尽管公共财政预算和国有资本经营预算是两个作用不同的预算，但二者之间是相关联的。

出资人预算的收入和支出，和公共预算是相互衔接的，除直接用于增加国家资本金，投资到企业外，国有资本预算的收入还可以用于支付应

当由公共预算承担的改革成本、社会保障等。如国有资本变现收入和国有优先股分红收入，通过预算支出的规划将其划拨为社保基金。

有专家建议，是否可以考虑将国有资本经营预算体系独立出来，由作为出资人的国资委管理，充分代表出资人意愿，行使出资人权利，对企业进行产业投资和监管。

通过国资预算体系的运行，出资人与经营者之间建立以预算指标为核心的契约关系；通过对预算执行结果的分析与考评，出资人可以科学客观地评价经营者的经营业绩，从而约束和引导经营者采取合理的经营决策，实现国有资本保值增值的目标。

观察人士分析认为，现行的国有资本预算编报主体本身存在分歧。

《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》和《国有资产法》强调了财政部门在编制预算方面的主导地位，同时又为国资委独立编制国有资本经营预算留有余地。

那么，如何协调好国有资本经营预算相关部门之间的关系？在国有资本经营预算编制系统中如何明确界定相关部门的权责？国资预算是否应由央企监管部门国资委来独立编制？

从宏观上讲，国资委可以拥有独立账户进行预算收支，享有完全的国资预算编制权，并直接向同级人大报告，业内专家的此种假定确有其合理之处。

将国有资本预算管理权力授权国资委，可以充分利用国资委对于监管企业熟悉的优势，更有针对性地进行预算的收支管理。

而对国有资本经营者预算的核心目的是提高企业的资源配置效率。通过经营者预算，一方面，合理配置企业人力资源、资本资源、市场资源等，对企业所占有或控制的各项资源进行整体的分析；另一方面，对企业运营的内部和外部环境进行完整的评估，使企业更好地适应外部政策及市场环境的变化，从根本上解决国有资本在企业内部的配置效率问题。

不可否认的是，国有资本收益的支出投向仍不够明确。国有资本经营预算收入是在国有资本经营预算范围内循环使用，还是在包括公共预

算、国有资本经营预算和社会保障预算在内的更为广泛的政府预算范围内分配和使用，目前尚存在争议。

此外，据专家分析，美方对中国国企分红问题的关注，主要是认为我国国企分红上缴为国企提供了变相的“政策支持”，因而会加剧中美之间相关产业的失衡格局。

业内人士分析认为，通过国资委来掌管国有资本预算，行使出资人职责，应该可以回避政府直接的补贴或转移支付，从而可以有效规避“竞争中立”所质疑的国家财政补贴国企的事实。

当然，如果由国资委进行管理，国有资本预算需要做到公开透明，真正做到取之于企业，用之于企业，对国有经济的结构和布局调整发挥出积极的作用，长久有效地保证国家的利益。

（摘编自中国企业报，2012年06月05日，徐旭红）

国企红利应转向公共支出 实现“全民股东”利益最大化

近年来，提高国企红利上缴水平是社会热议的话题之一。在笔者看来，这已经成为我国经济改革的一个“深水区”和攻坚点。而前不久，刚刚闭幕的第四届中美战略与经济对话上，我国政府郑重承诺，将提高国有企业红利上缴比例，增加上缴利润的中央国企和省级国企的数量，将国有资本经营预算纳入国家预算体系，继续完善国有资本收益收缴制度。这一承诺显示我国政府在这方面改革的决心，格外引人注目。

溯源

回顾过去发展的历程，我国国企要不要上缴红利以及上缴多少，曾经历过“分红暂不分红低比例分红”的改革过程。

首先，在计划经济时期，基本上是国企“一统天下”，当时的经济运行模式，也主要是由国家提供企业资金，而企业则将大部分利润上缴国家，由国家统一拨款，于是就出现“收支两条线”的状态。

其次，改革开放的初期，由于市场竞争的加剧，许多国企出现亏损，

能上缴利润的国企非常有限。而正是为了给刚进入市场的国企获得休养生息的机会，国家在1994年颁布的《关于实行分税制财政管理体制的决定》中提出，“国企暂停税后利润上缴，以扩大国企的自主权。”而这个“暂时”一直持续了十几年。

最后，2007年底，国资委与财政部联合发布了《中央企业国有资本收益收取管理办法》，指出政府作为国有企业的出资人，有权要求国有企业向自己分红。同年，国务院发布的《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》提出，2007年将在部分中央企业试点国有资本经营预算。这标志着国企享受了14年只纳税、不向国家分红的“优待”划上了句号，国企分红进入第三阶段，国家行使国企股东的分红权利。从2007年开始，国企开始上交国有资本的经营收益，并分5%和10%两档。当时主要是考虑国有企业的包袱还很重，很多方面需要去投入。

辨析

近年来，随着经济社会的发展、改革开放的深化，对于国企红利上缴多少越来越成为社会各界关注的焦点。

就目前来看，国资委管理的国有企业根据行业不同，其上缴红利占其利润的比例分为四类，分别是15%、10%、5%和不上缴。目前除了国资委管理的国有企业外，相当多的非国资委管理的国企并没有上缴红利。

而按照财政部发布数据显示，全国国有企业2010年实现利润19870.6亿元，同比增长37.9%，其中化工、电力、有色、交通等行业利润增长超过1倍。但在国企取得如此可观的利润的情况下，2010年国企缴国家红利只有440亿元，仅约占当年国企利润的2.2%。

借鉴国际惯例，上市公司股东分红比例为税后可分配利润30%—40%。而国有资本向国家上缴盈利普遍高于这个水平，不论什么机构担任国有股东的代表，一般都要求将国有企业的红利转给财政部门，用于公共支出。丹麦、芬兰、法国、德国、新西兰、挪威、韩国以及瑞典等国都是如此。但不同国家对国有企业的分红政策及分红比例差别却很大。如新西兰根据

国有企业的资本结构、未来投资计划和盈利前景等因素来制定分红计划；新加坡国有企业分红主要考虑现金流（即折旧前盈利）等。而国际上，对于国企分红水平高的达到盈利的 80%—90%，一般为盈利的 1/3—2/3，像英国盈利较好的企业上缴盈利相当于其税后利润的 70%—80%。

通过上述的分析，笔者认为，按照现行的办法，国企上缴红利的比例明显偏低。而在当前经济增速放缓，企业经营困难加剧，国内需求增长滞后的时候，改革国企上缴税后利润的步伐应该加快、加大。

客观讲，目前我国提高国企红利上缴水平的条件已经具备。经过多年来的改革、调整、创新，国有企业的体制、机制都已经发生了深刻变化。运行质量、经营效益得到了很大的提升，竞争能力、发展活力得到了明显的增长，2002—2011 年，进入世界 500 强的中央企业从 6 家增加到 38 家。另有数据显示，在绩效指标方面，中国已有 1/3 的行业领先企业赶上或超过世界企业 500 强。

当然，也应看到，我国国企红利受多方面要素制约：一是国企履行部分国家职能和一些特殊的社会职能，过高、过快上调比例会影响其正常发挥职能；二是短期内大幅提高征收比例会影响企业正常经营与发展。因此，国企红利上缴要因地制宜，因企而异。按现在的平均水平看，石油石化、冶金、烟草等行业的净资产收益率高达 20% 以上，而农林牧渔、建材等冷僻行业仅在 3% 左右。笔者建议，在改革国企上缴红利比例方面不应“一刀切”，可以视行业不同来分别实施，可以先从电信、石油石化、电力等垄断特色明显的企业起步。其上缴比例提升到国内上市公司分红的平均水平是一个比较合理的状态。按此分析，电信石化等分红比例至少应在 20%。这一数字仍比国际惯例要低很多，按发展趋势，最少应在 30%，才算合理。

思考

实际上，在笔者看来，除了国企上缴红利的多少之外，国企红利的分配同样值得引起关注。就目前来说，我国以国有资本红利为主要来源的

国有资本经营预算体系，

主要定位于调整国有资本在不同行业与企业之间的配置状况，并不注重公共福利。像 2007、2008 两年，国企红利调入公共财政预算，用于社会保障等民生的支出只有 10 亿元。

此外，国企红利在内部循环似乎也有法理基础。目前，我国实行的是“统一所有，分级代表”的国有资产管理体制，即中央政府国务院作为全国人民的统一代表，成为国企所有者，享受国企红利；同时全国人大授权地方政府像中央政府一样“代表”国家履行出资人职责，享有出资人权利。如此一来，国企红利的分配对象从理论上讲是全国人民，但在现实中则依托地方政府滞留于国企内部，出现国企红利内部化现象。

笔者认为，这样的国企红利分配方式不仅不利于市场，不利于社会的发展，而且与效率和公平背道而驰。具体来看，主要体现在以下几个方面：

首先，留在企业的利润过多，就可能导致企业的盲目投资及低水平重复建设，不利于国家调控和经济发展方式的转变。同时，大量国企投资还可能挤占民间资本的机会与空间，导致更多的利润向国企集中，不利于整个国民经济的协调发展。

其次，国企大额红利的内部停滞，造成加大内部分配引发社会分配总量不公。举例来说，国企红利大多用于企业内部建设，给国企高层内部建设时利用薪酬、国企福利等方式将国企红利划归个人所有，或划归内部员工所有创造机会，如此“水涨船高”，势必拉大国企与社会收入差距。

再次，分配的内部化造成市场垄断格局，对中小企业形成不公平竞争状况。国企红利内部化无疑增加了国企参与市场竞争的筹码，主要得益于大量的国企红利被国企用于扩大再生产，使得经营规模逐渐扩展，从而在竞争的市场环境下，能依靠强有力的资金支持与私营企业打持久战或价格战。私营企业在资本量与资本流通速度上无法与国企匹敌，在市场激烈的竞争中，许多小型的、刚起步发展的私营企业常常因国企的猛力打压而倒闭。

第四，分配的内部化促使市场转向低效率。垄断的国有企业可以在市场中自由定价，成为价格的执行者，同时垄断企业在市场上缺乏竞争对手，使其不会耗费成本进行新型产品的研发和产品工艺技术的改进。这就使得部分市场经济行业满足于当下的经济生产行为，促使市场的生产效率降低，不利于市场发展。

最后，分配内部化易形成社会问题，激化社会矛盾。由国企的属性可知国企的最终本质出资人是全体人民，因此国企红利该归全体人民所有，而国企红利的分配内部化使得这一理论在现实中无法成立。人民依靠自身劳动赚取金钱，并依照国家法律按时缴纳税款，国家将税收用于支持国有企业的经营和建设，全体人民成为国有企业的最大股东。但是“股东”在投入成本后却无法享有国企的税后利润，长期以来易造成社会收入分配不公。在下一轮的税款收缴过程中，易形成矛盾激化，长久下来容易造成社会动荡，产生社会问题。

建言

改革国企红利分配方式，是国家经济体制改革的重要内容。对此，笔者的一些思考和建议如下：

深化改革，完善国有资本收益收缴制度。

现在向国企怎么收、收多少红利会成为问题，关键在于很多央企是按照《全民所有制企业法》而不是《公司法》注册设立的。如果是按照《公司法》成立的股份制公司，国资委应是国有企业的股东，企业分不分红、分多少，完全可以按照相关法律规定，由董事会和股东大会决定。因此，当前央企的改革重点之一，就是应将按《全民所有制企业法》注册的企业转型为按《公司法》注册的企业，国资委作为国有企业的出资人要明确其股东地位。

在确定分红比例时，应确保企业用利润进行的再投资符合国有经济布局调整的思路和方向。应避免计划经济时期“寅吃卯粮”，“杀鸡取卵”等现象的再次出现。

形成合理法案填补改革成本，解决下岗职工遗留问题。国企红利应确保下岗的国企工人能够得到应有的退休金、社会保障服务等。这是国企改革中无法忽略的费用，也是社会关注的焦点。国有企业应带头做好这方面工作，为社会上的其他多种经营企业树立榜样。

建立完善的企业监督机制，防止国资流失。可以考虑在内部设立一个专门机构对国企红利的来源及去向进行统计，严格把关。这个监督机构应该是脱离国企的一个专门机构，以保证机构的公正性。监督机构的组成人员应该由中央政府委任的政府人员、人民代表大会的部分成员构成，切实保证人民利益。让人民亲身参与国企红利的分配环节，使得国企红利能够最大限度地流向满足广大人民群众利益的方向。

国企红利的分配方式应转向社保、教育、医疗等公共支出。国企红利既然归全民所有，就应该实现全民利益的最大化，应积极用于全民的社会保障体系中去，使得全民真正享有国企带来的社会效益。这既解决了可用公共财力不足的问题，又实现了国企红利全民共享。像亚洲开发银行就曾在《2010 亚洲发展展望更新》中建议，中国应通过再分配将国有企业利润更多地用于社会开支。据亚行统计，中国教育、卫生、社保等公共方面的开支仅相当于 GDP 的 6%，而发达国家的这一比重高达 28%。

应颁布相应的法律法规，以完善有关国企的法律体系。针对国有企业这样一个在市场中数量稀少但规模庞大，影响力巨大的经济参与者，颁布一套与之相适应的法律是极其重要的。如果在国企的产生、发展、运行的各个过程中，都能在法典里找到与之“对应法案”，那么无论国企在市场中从事什么样的行为，又或者国企红利该如何分配，都能够有法可依，在市场的运营过程就能得以简化，从而减少争端。这不仅能够约束国企管理者和生产者的行为，而且能使得广大民众发挥公众的监督力量，切实保护全体人民的根本利益。这样才能形成一个稳定有序的市场经济。

（摘编自中国经济导报，2012 年 05 月 15 日，李锦）

主题词：校办产业 发展 参考

报：学校领导、教育部科技发展中心、北京市校办产业管理中心

送：学校办公室、组织部、宣传部、纪委办公室（监察处）、发展规划处、高教研究室、科研处、人事处、财务处、资产与后勤管理处、审计处、文化科技园管委会办公室、国际应用科技开发协作网（ISTA）

发：校属企业

助理编辑：李清桐

责任编辑：李春霞

核发：关伟

Email:chanyexinxi@163.com
