

水利国有资本经营预算制度探讨

沈剑萍

(水利部综合事业局,北京 100053)

摘要:为增强水利行业各级政府调控能力,促进水利国有资本的合理配置,提高企业核心竞争能力,对水利国有资本经营预算编制应遵循的原则、编制程序进行了探讨,分析了预算编制中可能出现的准确性、约束性不高的问题,提出做好水利国有资本经营预算的 3 点建议:提高对水利国有资本经营预算编制的认识;加强国有资本经营预算制度建设;建立一套完善的国有资本经营预算编制体系。

关键词: 国有资本 预算 水利产业

中图分类号: F270 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-9511(2008)01-0032-02

建立国有资本经营预算制度是中国共产党十六届三中全会通过《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》的明确要求。实行国有资本经营预算,是国家以所有者身份取得企业国有资本收益,用于支持实施产业发展规划、国有经济布局和结构调整、企业技术进步,补偿国有企业改革成本以及补充社会保障^[1]。

1 实施水利国有资本经营预算的意义

水利国有资本是指投资于防洪除涝、农田灌排骨干工程、城市防洪、水土保持、水资源保护以及供水、水力发电、水库养殖、水上旅游、水利综合经营等项目中的国有资本。长期以来,水利企业产业结构不合理,一方面老国有企业负担沉重,管理体制落后,改制不彻底,法人治理结构亟待完善;另一方面“小”、“散”企业较多,资产不成规模,经济效益不明显,市场竞争力较低。

建立和实施水利国有资本经营预算制度,统筹用好水利国有资本收益,对于增强水利行业各级政府调控能力、深化国有企业收入分配制度改革、合理配置水利国有资本、促进企业技术进步、提高企业核心竞争力具有重要意义。

通过建立国有资本经营预算,确保新增水利国有资本的投资方向符合“有所为有所不为”的原则,增强对水利主导产业的投入,增强国有经济在水利主导产业和关键领域的支配地位,扶持主导产业做

强做大,按照“有进有退”的原则,对部分水利国有资本进行结构调整,引导一般竞争性水利国有企业通过售股变现、收购兼并、债务重组、破产清算等方式退出市场。

通过建立国有资本经营预算,可以促进水利国有资本在全行业范围内的充分流动与优化组合,促进经济结构的合理调整和优化升级,提高水利国有资本的集中度和竞争力,提高资本的营运效率,发挥水利国有经济控制力、影响力、带动力。

通过建立国有资本经营预算,对资产收益和产权变动等经营活动进行规范,有利于水利国有资本出资人加强对经营者的约束与控制,以维护国有资产所有者应有权益。

2 水利国有资本经营预算编制应遵循的原则

a. 稳妥可靠。水利国有资本经营预算收入应从实际出发,预算支出要统筹兼顾留有后备稳妥可靠。

b. 明确收益权^[2]。建立国有资本经营预算的核心,就是要进一步明确和落实国有资产的收益权,完善和规范收益分配的管理程序。水利部各级国有资产监督管理部门作为水利国有资产的出资人代表,应在不同层级内享有水利国有资产的预算分配权。

c. 注重效益。编制水利国有资本经营预算必须以市场为导向,以提高水利国有资本绩效为核心,

作者简介:沈剑萍(1974—),女,江苏启东人,会计师,主要从事水利国有资产管理工。

注重培育有市场发展空间的成长性企业,实现水利国有资本的保值增值。

d. 有进有退。引导水利企业退出一般竞争性行业,同时加大对水利主导产业和重点扶持企业的投入力度,促进水利产业升级、经济结构调整和提高水利国有经济的竞争力。

e. 量入为出,收支平衡。要结合国有资产收益收缴工作,对年度的各项支出需求情况做全面分析。特别是对长期投资、短期投资项目要考虑财力的统筹能力,先急后缓,先重点后一般^[3]。国有资本的收支预算,应该收支平衡,不出赤字。

3 国有资本经营预算编制的程序

a. 预算由基层水利企业编起。各水利企业根据国有资产经营预算编制的要求,编制本企业经营收支预算,报母公司和出资人公司审核。

b. 各母公司和出资人公司在编制好本机构经营收支预算的同时,对所属水利企业的经营收支预算审核汇总,形成总经营预算,报水利部直属二级单位国有资产监督管理部门审核。

c. 水利部国有资产监督管理部门接收下级部门的总经营预算后,编制好本部门水利国有资本经营监管预算,报财政部审核。

d. 根据批准的水利国有资本经营预算,由水利部批复到二级单位。二级单位批复到各母公司和出资人公司,再批复到基层水利企业。

4 国有资本经营预算可能面临的问题

a. 国资经营预算编制的准确性不高。国资经营预算编制必须建立在企业内部财务预算的基础上,而在实际编制中,部分水利企业财务管理薄弱,预测能力较差。因此,在预算的编制中往往是大略估计,有的甚至根本没有建立规范的企业内部财务预算。由于企业财务经营预测能力弱,直接影响水利国有资产经营预算的准确性。另外,水利投资性公司由于主要实施政府性投资项目,资金来源大多为银行借款等融资收入,故收入预算受到国家宏观政策的直接影响,导致预算收入较难把握。因此,编制之后的预算与实际执行的差距可能很大。

b. 国资经营预算的约束力不强。由于企业经营的复杂性,公司年度的各项资金收支计划在执行中存在很大变数,如:公司改制及处理遗留问题,宏观经济政策引导下部分公司融资难的问题,一些投资项目审批、建设进程也难以按计划开展等。因此,

预算执行的难度可能比预算编制更大。

5 做好水利国有资本经营预算编制的建议

a. 提高对水利国有资本经营预算编制的认识。编制水利国有资本经营预算是强化国资监管,提高水利国有资产运行效益,实现资产保值、增值的需要。因此,各级水利企业应按照《中华人民共和国公司法》及相关法规规范运作,认真执行国有资产经营预算,注重加强企业内部财务预算制度的建立和完善工作,严格按照公司法人治理结构进行财务核算。

b. 加强国有资本经营预算制度建设。①水利部应根据国家出台的各项法律法规,制定水利国有资本经营预算的制度办法,从制度层面构建经营预算的编制、执行体系,加强监管,保证水利国有资本经营预算的效果。②要修改预算会计制度。现行预算会计制度存在会计核算的内容较窄,会计核算以收付实现制为基础不符合企业实际^[4],会计科目功能不足等缺陷。因此,现行预算会计制度要进行相应的修改,这样才能使得国有资本经营预算切实反映国有资本运营的真实情况。

c. 完善国有资本经营预算编制体系。①明确水利部各级国有资产监督管理机构为一级会计主体和预算主体,各级企业为二级会计主体和预算主体。水利部各级国有资产监督管理机构是预算的一级编制主体,分级负责国有资本经营预算编制和执行的组织工作,检查国有资本经营预算的落实情况,各级企业是国有资本经营预算的二级编制主体,是国有资本经营预算的具体执行者。②建立统一的国有资产经营预算报表体系。在企业实行合并会计报表制度的同时,水利部各级国有资产监督管理部门要建立本级母公司报表,要制定统一报表格式和研制软件,以保证预算编制的完整性和统一性,提高预算编制的效率。

参考文献:

- [1] 李燕.论建立我国国有资本经营预算制度[J].中央财经大学学报,2004(2):1-4.
- [2] 谢茂拾.关于建立我国国有资本经营预算制度的框架设计[J].中国改革,2005(7):57-58.
- [3] 张伟,吴涓.国有资本经营预算的组成、编制与思考[J].国有资产管理,2004(12):58-60.
- [4] 李丹,吴祖宏.关于建立国有资本经营预算制度的思考[J].经济界,2005(2):70-73.

(收稿日期:2007-09-26 编辑:张志琴)