

# 国有资本经营预算编制中的博弈关系初探

冯瑞菊

(河南财经学院 财金系,河南 郑州 450011)

**摘要:**由于在现代企业产权制度下国有资本所有权与经营权的分离,国资委代表国家作为出资人,在编制国有资本经营预算时,与有独立经营权的企业在预算指标的确定上,因目标不同存在一定的博弈关系,这种博弈关系与其它博弈不同,它是所有权与经营权之间的博弈,是成本与效益的博弈。

**关键词:**国有资本经营预算;博弈;出资人

**中图分类号:** F812.3

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1006 - 1096 (2005) 03 - 0130 - 03

**收稿日期:** 2005 - 02 - 22

## 一、博弈产生的原因

长期以来,政府的社会公共管理职能与国有资产出资人职能一直没有分开,政府有关部门既作为国有资产出资人代表履行出资人职能,同时又兼有社会公共管理职能。这两种职能相互制肘,出资人代表的职能影响了政府部门公共管理职能的公正和有效行使。政资不分,一方面会导致政府部门同企业的关系具有行政权力性质,政府部门过多干预,影响企业的经营自主权;另一方面影响了政府部门作为纯粹、理智的出资人,作为终极老板行使出资人权利,维护出资人的利益,进而造成和加重了政企不分,影响了企业追求经济利益的独立的市场竞争主体。

国资委的成立和有效运转,是落实党的十六大报告关于国有资产管理体制改革的具体体现。国资委作为政府的特设机构,它只履行国有资产出资人的职责,不承担政府行政部门承担的社会公共管理职能。按现代企业产权制度和《公司法》的要求,出资人只能行使股东的权力,将“管资产与管人、管事相结合”,“履行出资者职责,享有所有者权益”,并通过建立和完善符合现代企业制度要求的出资人制度、授权经营制度、经营业绩考核制度与评价制度、企业负责人管理制度等,形成国有资产出资人履行职责,落实国有资产保值增值责任的制度保障机制,为规范公司治理结构提供制度保障,真正做到“不缺位,不越位,不错位”。“不缺位”是指出资人到位,权利到位,责任到位,既不能当“老板加婆婆”,也不能无所作为,保证出资人各项权利的充分行使和各项权益的充分实现。“不越位”是指不干预企业的生产经营自主权,既要依法履行出资人职责,又不削弱或侵犯企业的生产经营自主权,使企业真正成为自主经营、自负盈亏的市场主体。“不错位”是指严格按照政资分开的原则,不行使政府的社会公共管理职能,专门承担企业国有资产监管的职责。

中央和省两级国有资产管理委员会成立后,对国有资本

的经营和管理实际涉及到的主体有以下几个方面:政府、国资委、国有资本董事代表及公司董事会,四个主体代表两种权利关系。《企业国有资产管理暂行条例》第四条规定:“企业国有资产属于国家所有。国家实行由国务院和地方人民政府分别代表国家履行出资人职责……因此,政府作为国家的代理人,代表国家履行出资人职责;而政府作为社会公共管理部门,不能用行政管理手段直接管理国有资产,国资委作为政府直属的特色机构,代表政府履行出资人的职责,对国有资本的运营企业给予方向性的指导及监管,把握总的国有资产的运行状况;董事代表是国资委委派到公司董事会,代表国资委行使国有股东权利的人员,董事代表在公司董事会中按同股同权的原理,享有资产受益、重大决策和选择管理者等出资人的权益;董事会对全体股东负责,拥有公司的经营决策权。因此,政府、国资委及国有资本董事代表与公司董事会之间的关系是所有权和经营权的关系,它们的利益既一致又有所区别,一致是指他们都追求企业的高效率发展,区别是指企业董事会追求的是本企业的发展与壮大,而国资委追求的则是整个国有资本的保值、增值和经济结构的合理与平衡,这也是他们在确定预算指标时进行博弈的根本原因。

国有资本经营预算,是国资委作为出资人代表对国有资本经营进行管理的一种方式,也是对所出资企业经营业绩进行考核的一种手段。对国资委来说,预算指标的确定过程,是履行出资人职责,防止国有资本流失,保证国有资本保值增值的过程,也是调整和引导资金投向,实现政府对国有经济的宏观调控功能和改善国有经济结构,实行国有资产的优化配置,推动产业升级的过程;而对所出资企业来说,预算指标的完成情况,是对经营者财务业绩的考评尺度,也是促进经营者建立全面预算管理制度,加强成本费用控制和资金集中管理,健全内部审计与内部控制制度,提升企业财务管理水平的手段。所以,预算指标既体现出出资人最终获得的资本收益,又体现经营者的经营成果,但由于在企业最终利益的分配与使用上,国资委与所出资企业会有不同的决策,因此,在确定预算指标

作者简介:冯瑞菊(1965-),女,河南西平人,河南财经学院财金系副教授,主要从事财政、税务研究。

时,为保证各自的权益进行不断的沟通、协调,甚至讨价还价。预算指标的确定过程,也是出资人与经营者的一个博弈过程,只不过这种博弈是所有权与经营权之间的博弈,是成本与效益的博弈。

## 二、博弈的特点

1. 博弈的双方不是截然对立的,而是一个事物的两个组成部分,是国有资本所有权与经营权之间的博弈

按《公司法》规定,公司权力可分为所有权、经营决策权、经营管理权和监督权。国资委作为出资人代表,对公司拥有所有权(全资公司拥有全部所有权,控股公司和参股公司拥有部分所有权),可以对公司的运营进行监督管理,包括国有资本的产权管理、经营管理和国有资本总量与结构的调控管理;董事会对全体股东负责,拥有公司的经营决策权,包括选聘、监督经理和决定经理的薪酬、去留及公司的投资方向、利润分配等;经理是公司的经营者,享有公司的经营管理权,在董事会的战略决策和授权范围内独立主持公司的日常经营管理工作;监事会代表股东对公司进行监督,享有监督权。国有资本经营预算编制过程中博弈的双方,是公司的所有权方和经营权方,即国资委与公司董事会,是一个事物的两个方面。

2. 博弈的过程是一个对预算指标的讨价还价过程

在市场经济条件下,国有资本的经营状况主要表现为企业的盈亏状况,在外部环境不变的情况下,企业的盈利越多,表明企业的经营状况越好。我国国有经济的特殊性及其在国民经济中的主导地位,决定了国有资本除了最大限度地保值增值这一基本经济目标外,还要承担一定的社会政策目标,如某些政策性的非盈利项目,以弥补政府预算的不足,完善国家的预算体系等。在国有资本经营预算中,出资人向所出资企业收取的投资收益(收益收缴),虽然是企业生产经营成果的一部分,但它不同于强制性征收的税收,必须根据企业的经营状况和经营目标,区别不同企业的不同特点,分别加以确定。当企业经营状况较好,税后利润较大时,出资人可以考虑通过预算多收取一些投资收益,反之则少收一些。另外,如果出资人从资本的保值增值目标出发,需要鼓励某个企业扩大规模以增强竞争力时,还可以通过预算将所收取的投资收益转化为追加投资,以增强企业资本积累和发展后劲,反之,则收取较多的投资收益限制企业的发展。而作为一个有独立经营权的企业来说,要生存,要发展,也必须有一定的财力作保证,在企业盈利既定的情况下,董事会作为公司的决策机关,在国资委编制国有资本经营预算时,必然与国资委在投资收益的分配上进行讨价还价。所以说国有资本经营预算的编制过程也是所有者与经营者之间的一个相互沟通、相互协调和讨价还价的过程。

3. 博弈双方的强弱因国有资本在企业总资本中所占的份额而定

国有资本在企业经营中有三种参与方式:一是国有资本全资经营(即国有全资企业)。二是国有资本控股经营。三是国有资本参股经营。三种类型的企业,由于国有资本所占份额不同,在博弈过程中,国资委与所出资企业的地位不同。对全资国有企业来说,国资委作为惟一的出资人,对企业的利润分配、投资规模及投资方向等有绝对的处置权。但国资委也必须尊重所出资企业的自主经营权,在确定预算指标时应事先与所出资企业沟通,企业的经营者从企业本身的生存与

发展出发,可以向国资委提出更优秀的经营方案和更远大的经营目标。国有全资公司与国资委之间的这种博弈,是所有权与经营权的博弈。而对国有资本控股公司和国有资本参股公司来说,国有资本只是企业总资本的一部分,国资委作为出资人代表与其他股东同股同权,国有资本收益与其它股东的资本收益一样,分配权和处置权由企业董事会掌握。企业的投资方向、投资规模也由企业董事会决定,国有资本董事代表作为企业的董事成员可以在董事会上传达国资委的意图,但不能以大股东的身分(或国有资本出资人代表的身分)无视其他小股东的利益,在预算指标确定时,国资委只能通过董事代表与企业董事会进行协商和沟通。公司董事会代表的是全体股东的利益,在与国资委较量时占优势,国资委不能以行政权力强行让所出资企业上缴收益或改变投资方向,如若不能接受企业董事会的决策,国资委作为出资人代表可以撤出投资。国资委与控股公司和参股公司董事会之间的这种博弈,是成本与效益的博弈。

4. 博弈的最终结果是双赢

在预算编制的过程中,出资人与经营者的每次协调、沟通,都是出资人与经营者的一次较量。通过较量,既能使经营者的经营目标越来越客观、明确,又能考验出资人对企业经营的了解程度,如果出资人不了解企业的生产能力、管理水平、盈利状况等,就不可能编制出一个切合实际的预算。所以,通过国资委与公司董事会的讨价还价,最终被通过的国有资本经营预算,对出资人来说,既实现了调整和引导资金投向,有计划地组织政府的资本性投资,实现政府对国有经济的宏观调控和国有资产的优化配置,改善国有经济结构,提高政府配置资源的效率,又减轻了当前财政支出的压力。我国目前对政府举办的企业,一方面很少收取投资收益,另一方面这些企业的生存、改革和发展的系列支出又都由财政来承担,包括资本投入和对经营亏损的补贴等,而这些财政支出又没有建立专项的预算进行有效的约束,导致了经济建设支出往往挤占公共支出的被动局面。通过编制国有资本经营预算,可以对国有资本经营进行以收定支、量入为出的预算约束,减轻政府的财政压力。对所出资企业来说,除了照章纳税和按规定上缴投资收益之外,国有资本的运营不再与政府的社会经济事务相混杂,所出资企业将自主参与市场竞争,优胜劣汰,逐步建立权责分明,管理科学,激励和约束相结合的内部管理机制,为所出资企业能够真正成为独立的法人实体和市场竞争主体创造了条件。

## 三、博弈的必要性

1. 通过国资委与所出资企业的博弈,实现国家对产业结构的宏观调控

国资委作为出资人代表在国有资本经营预算编制中与所出资企业董事会的这种博弈,符合我国“发挥国有经济的主导作用,促进国民经济持续快速增长”的大政方针。目前,我国所有制结构中存在的问题是国有经济比重过大,国有资产布局分散,战线过长,没有向优势产业和优势企业集中,一定程度上造成国有企业竞争力不强,效益低下。因此,必须统一调整国有资产分布状况,建立国有资本有进有退,合理流动的机制,着力调整产业结构和企业组织结构,将经营性国有资产向优势产业和优势企业集中,以提高国有经济在涉及国家安全领域、关键行业和支柱产业的控制力,以及参与经济

全球化,增强国内外统一市场上的竞争力。要想实现这一宏观调控政策,必须对企业的存量资本和增量资本进行调整。因此,在编制国有资本经营预算时,通过与有独立经营权的经营商进行协调、沟通,确定切合实际的预算指标,调整国有资本投资收益收缴比例和投资方向,引导一般性、重复性、低效性国有企业的“并、售、破、股、转”,保证重点产业、重点企业的国有资产价值补偿、更新改造和规模扩张的资金需求,促进国有资本向推动国民经济发展的重点行业和高技术产业转移,促进国有资本从分散的中小企业向大型企业集中,重点培养一批拥有技术创新能力,主业突出,核心竞争力强的大企业或企业集团,彻底解决目前国有资产增长过分依赖国家投入和政策因素推动,以及经营性国有资产增长乏力等问题,培育国有经济新的增长点。

2 通过博弈,实现出资人对所出资企业的监督管理,保证国有资本的保值增值

在国有资本经营预算的编制过程中,国资委通过与所出资企业的多次沟通、协调,一方面有利于充分了解所出资企业的会计信息和运行情况,要求所出资企业建立和完善财务信息报告制度,及时反映企业财务状况和经营成果,为各项监督工作提供信息支持;督促企业建立全面预算管理制度,加强成本费用控制和资金集中管理,健全内部审计、内部控制制度,提升企业的财务管理水平。另一方面,有利于建立一种防止国有资产流失和效益流失的体系和机制。资产经营要有充分的现金流,投资要有充足的资本金,国资委通过与所出资企业的博弈,确定合理的收益收缴比例,使所出资企业保持稳健的资本结构和合适的负债率,以防止所出资企业负债经营和盲目扩张,降低资本经营的风险,实现国有资本的保值和增值。

#### 四、与企业全面预算中博弈的区别

企业全面预算是控制企业经营活动全过程的主要依据,也是连接企业战略与绩效考核的桥梁,因此,企业全面预算的编制过程,是高层管理者与低层经营者的一个讨价还价过程。讨价还价的中心围绕着企业的预算目标,也即高层管理者的总体目标,包括效益与规模兼顾、短期利益与长期发展能力均衡、内部效率和外部市场开拓并重及总体利润最大化等。在预算编制的过程中,企业预算委员会对各经营中心上报的预算进行审核,并与各经营中心交换意见,反复沟通、协调及反馈意见,然后在企业的年度预算质询会上对预算目标进行质

询,要求各经营中心或业务部门的预算目标有相当的高度且实际可行,并尽量保证企业总体预算目标的实现。在企业预委员会与各经营中心的讨价还价过程中,高层管理者和低层经营者不断沟通协调,既增强了管理者的业务熟悉程度和管理能力,又充分发挥了各生产经营单位的主观能动性。参与企业全面预算编制的部门之间的关系,是上级管理部门、决策部门与下级各生产经营部门之间的关系,是管理与被管理的关系。

而国有资本经营预算编制过程中涉及的部门之间,既不是上下级之间的关系或同级部门之间的关系,也不是管理部门与管理部门之间的关系,而是所有权与经营权之间的关系。在预算指标的确定上,不像企业全面预算那样可以充分的讨价还价,对国有全资公司来说,国资委要想实现对国有资本运营的监管和对国有资本经营规模和经营结构的调整,必须通过一定的预算指标传达给所出资企业,这时的预算指标就具有一定的强制性,讨价还价的余地也就较小。但对国有控股和参股企业来说,国资委作为出资人代表,与其他股东的地位一样,在投资收益的分配上,由公司董事会最终决定,国资委对控股和参股公司的调控,只能靠股权的增加或减少。国资委与公司董事会在确定预算指标时的博弈,是在保证国资委作为出资人享有所有者权益,公司作为独立的法人享有独立的经营权的前提下进行的,所以,国有资本经营预算的编制程序虽然也有“上”有“下”,有讨价还价,却与企业全面预算有很大的区别。

#### 参考文献:

- [1] 财政部企业司. 企业全面预算管理理论与案例 [M]. 北京:经济科学出版社, 2004.
- [2] 吴树畅. 国有资本经营预算初探 [J]. 国有资产管理, 2003, (8).
- [3] 李保民. 现代产权制度与完善公司治理结构 [J]. 国有资产管理, 2004, (5).
- [4] 许保利. 国有资产管理体制改革问题研究综述 [J]. 国有资产管理, 2003, (5).
- [5] 李毅中. 化国有资产管理体制改革, 促进实现国有资产保值增值 [J]. 国有资产管理, 2004, 4.
- [6] 王建民. 国有企业管理的深层思考 [J]. 经济经纬, 2003, (2).

## Game Relations in Development of State - Owned Capital Budget

FENG Rui - ju

(Dept of Banking and Finance, Henan University of Finance and Economics, Zhengzhou 450011, China)

**Abstract:** Due to the separation of ownership and power of management in modern enterprises, the representative of the state - owned capital, say, the state - owned assets supervision and administration commission, have different targets with the SOEs in the issue of budget development. Different from other relations, the game relations between the two are crucial and are about cost and benefit.

**Key words:** state - owned capital budget; game; representatives of contributors

(编校:少卿)