

浅谈首钢总公司国有资本经营预算资金管理

杨晋梅 李向光

一、国有资本经营预算含义

(一)国有资本经营预算的含义

国有资本经营预算是指政府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而发生的各项收支预算,是政府预算的重要组成部分。国有资本经营预算管理体系由预算收入、预算支出和绩效管理组成。

在市场经济条件下,按照政资分离的原则下,公共预算的编制和实施体现着政府行使社会管理职能的需要;而国有资本经营预算则体现政府行使国有资本所有者职能的需要,其收入应主要来源于国家以国有资本所有者身份取得的各种国有资本收益,包括中央及地方国资委当年取得的国有资本收益、上年结转收入以及其他收入。其支出必须用于国有资本的再投入,主要是根据国有经济布局 and 结构调整、产业结构优化升级、企业发展要求等安排的支出,弥补企业改革成本和解决历史遗留问题等方面的支出,以及企业监管和国有资本经营预算管理等方面的支出。

(二)首钢总公司国有资本经营预算的含义

首钢总公司国有资本经营预算,是指首钢总公司依法取得列入北京市国资委年度国有资本经营预算安排的预算资金,按照预算项目进行专项拨付,编制年度预算执行报告的全过程管理。首钢总公司国有资本经营预算用于进一步规范首钢总公司国有资本经营预算管理,规范国有资本经营预算项目申报和资金的使用。

二、首钢国有资本经营预算主体

(一)首钢总公司简介

首钢始建于1919年,是以生产钢铁业为主,兼营采矿、机械、电子、建筑、房地产、服务业、海外贸易等多种行业,跨地区、跨行业、跨所有制、跨国经营的大型企业集团。进入新世纪,面对前所未有的压力和挑战,首钢完成了国内外没有先例的大型钢铁企业的搬迁调整,新钢厂建设达到世界一流水平,实施跨地区钢铁企业联合重组,产业布局拓展到沿海和资源富集地区,开创了钢铁企业“一业多地”发展的新格局;非钢产业资产整合、北

对于政府性投资项目的社会公众,我们可以分类,包括:委托方、受托方、其他利益相关者。我们可以分别从他们的细分维度进行考虑。对于委托方,我们可以评审项目预期目标完成比率、预期目标完成质量、项目提供的技术成果情况;对于受托方,我们可以评审项目成果预期收益情况、项目经验积累情况等;对于利益相关者,我们可以评审项目成果共享程度、项目成果借鉴性、科研成果应用转化率、项目服务满意度等。

(三)政府投资性项目内部流程维度评审要点

1.项目预算编制:预算目标设计、项目预算方法选择等。

2.项目组织管理:制度(项目专项管理制度、项目监督检查制度)、保障(规章制度保障、支撑条件保障)、项目档案管理等。

3.监督、检查:项目自我检查、项目验收(验收标准、验收程序)、质量管理(项目监理、工程质量合格率指标)等。

(四)政府投资性项目学习与成长维度评审要点

通过学习与成长实现项目的持续成长性和改进性。在这个维度中,最重要的就是项目人才的积累和项目制度的建设,其次还有项目智库的储备与项目信息化水平等指标。具体可以从以下几个细分维度评审。

1.项目智库储备:项目智库建设等。

2.项目人才的积累:包括项目人才的选拔机制,项目人才的培训机制,项目人才满意度等。

3.组织中体制建设:包括创新体制的建设、项目文化体制建设等。

4.项目信息化水平:包括基建项目信息化建设和信息更新程度等。

总之,本文首先阐释了修正的平衡计分卡的维度,并将其应用于政府性投资性项目评审,这种方法综合全面考虑了各种因素,是一种比较客观、比较全面的项目投资评价方法。

参考文献:

[1]黄永金,赵巍,何劲.平衡计分卡在基建项目预算审计中的应用——以XX中心基建项目为例[A].中国会计学会.中国会计学会高等工科院校分会2010年学术年会论文集[C].中国会计学会,2010:16.

[2]金灵君.平衡计分卡在企业经济责任审计中的应用[J].中国内部审计,2011,11:12-15.

[3]赵竹明,刘长琳.基于NPV法的扇贝育苗项目投资决策实证研究[J].中国渔业经济,2013,02:81-87.

[4]黄永金.项目预算审计中平衡计分卡的应用研究[D].电子科技大学,2011.

(作者单位:安塞县财政局投资评审中心)

京园区建设和新产业开发逐步推进,使首钢进入了转型发展的新阶段。2012年末首钢集团资产总额达到3844亿元,全年实现销售收入2166亿元,在《财富》世界500强排名中位列第295位,集团综合实力明显增强。

(二)首钢总公司为国有资本经营预算资金的申报主体,各预算项目的承办单位为实施主体。首钢总公司计财部为首钢总公司国有资本经营预算部门

首钢计财部是首钢最重要的综合部门,是集团计划财务专业的管理核心,担负首钢战略结构调整和经营生产的重要保障任务。下设预算处、成本处、会计处、价税处、资金处、国有资产管理处、项目管理处、综合处、统计处、结算处和停产资产核算管理处等11个处室,实行财务委派制和派驻制。

首钢计财部负责制(修)订总公司预算管理办法,汇总编报总公司预算项目支出计划,向北京市国资委报送预算项目,收付市国资委安排的预算资金,规范资金核算,监督项目承办单位预算资金执行情况,组织项目承办单位按要求报送预算资金执行报告。

三、首钢总公司国有资本经营预算管理问题

(一)管理过于依赖财务,没有充分发挥专业部门职能

首钢总公司国有资本经营预算管理部门为计财部,从项目申报、资金申请到项目执行全部由财务人员组织实施,相关主管处室和专业部门参与性不强,积极性不高。由于专业差异,财务人员在筛选项目时,对项目了解不透,不能更好的选择出符合国有资本经营预算的项目,工作难度加大。

(二)国有资本经营预算项目难产,不能充分满足国有资本经营预算管理要求

首钢总公司从2005年开始实施搬迁调整,2010年底北京地区钢铁产业正式停产。在此阶段,北京市财政局和国资委要求国有资本经营预算资金支持首钢厂区建设,发挥资金效益,促进首钢转型发展。根据这一要求,首钢总公司目前国有资本经营预算项目依然停留在钢铁业和与其相关的产业项目。由于园区开发刚刚起步,国有资本经营预算项目无法与园区建设相结合,造成项目不符合市政府支持方向,项目重新申报。如此反复,做大量重复的工作,造成项目确定、资金申请、资金拨付、资金使用均晚于市属其他单位,在审计过程中不能及时发挥国有资本经营预算资金作用,给国有资本经营预算管理带来诸多不便。

(三)国有资本经营预算监督机制不完善

国有资本经营预算资金拨付次年,政府大额资金支出需经过审计。在历年的国有资本经营预算资金审计过程中,从资金拨付,到资金使用,再到项目实施和绩效考

评,各使用国有资本经营预算资金的项目单位均存在各自的问题,例如资金拨付财务核算不规范,不能专款专用,项目实施过程中没有招投标,项目收益甚微。

四、完善首钢国有资本经营预算管理措施

(一)首钢总公司其他部门为首钢总公司国有资本经营预算管理协助单位,充分发挥专业作用

首钢总公司审计部负责审查监督预算项目执行和资金使用情况,审查预算资金决算工作,对预算资金决算工作的真实性和完整性出具鉴证证明。首钢总公司规划发展部、资本运营部、新产业开发管理部、能源环保部、总工办,以及技术研究院等部门,依据总公司产业规划和总体发展要求,参与预算项目的申报和审查论证。

各部门在专业基础上对项目进行审查和筛选,符合市政府要求。项目前期需作出可行性研究,中期实施过程中根据国家相关法律法规和首钢总公司项目招标文件进行招投标,规范资金使用,严格按照概预算指标实施,确保项目可行及项目目标的实现。

(二)完善管理制度

为了进一步规范国有资本经营预算资金的管理,首钢总公司已按照北京市国资委国有资本经营预算管理相关制度规定,制定了“首钢总公司国有资本经营预算管理办法”,主要对国有资本经营预算的概念、申请、支出、执行、调整、决算、监督检查、各方职责和外埠企业相关事项等进行了规定。办法适用于首钢总公司北京地区全资及控股企业。

1. 国有资本经营预算资金申请

(1)各项目承办单位每年7月31日前,按照要求提出次年预算项目,经总公司分管领导审批后报计财部。

(2)申报的预算项目需具备以下条件:符合北京市国有经济发展规划、国有经济布局和产业布局要求,符合总公司产业结构布局和发展要求,重点为高端装备制造业项目、新产业开发项目、生产性服务项目等,且项目能够在当年实施建设并投入使用资金。

(3)项目承办单位申报预算项目时应编制预算项目计划报告。预算项目计划报告包括:项目名称及主要内容;项目实施单位基本情况;项目实施的主要目的和目标;资本性支出项目包括项目立项的依据,项目可行性分析,项目投资方案与资金筹措方案(详细说明申报和取得政府资金的情况),项目实施进度与年度计划安排,项目经济效益和社会效益的分析等;费用性支出项目包括立项的必要性,项目具体的支出范围,项目资金测算依据和标准等;项目绩效考核及其有关责任的落实;项目申报承诺书;保障实现项目总体目标和绩效目标的主要措施和预算资金使用管理方案。

2. 国有资本经营预算资金支出

(1)计财部收到市国资委拨付的预算资金后,在“实收资本”中核算,增加总公司资本金。

(2)各项目承办单位按照预算项目实施情况向总公司计财部提出拨付预算资金的书面申请,计财部按照预算资金拨付文件,提出会知意见,经总公司主管领导批准后,将预算资金拨付至项目承办单位。项目承办单位收到预算资金后,应当严格执行预算,专款专用,不得挪用。未经规定程序,任何单位和个人不得擅自变更预算资金用途。项目承办单位为独立法人的,资本性预算资金支出经总公司审定后可作为总公司投资,用于增加资本金。

(3)预算资金应当当年拨付,当年使用。如当年有结余的,项目承办单位应在当年12月31日前将结余原因以书面形式上报计财部并申请结转到下年度。计财部上报市国资委批准后,可以在下一年度按原批复用途继续使用预算资金。

3.国有资本经营预算执行

(1)资本性支出项目使用预算资金的,项目实施单位应连续三年于每年1月10日前,根据项目执行情况向计财部和审计部报送上一年度预算执行报告。

(2)费用性支出项目使用预算资金的,项目承办单位应于次年1月10日前报送计财部和审计部上一年度预算执行报告。项目完成后,预算资金有结余的,项目承办单位应当将结余资金上缴计财部,计财部报请总公司经理办公会批准后上缴市国资委。

(3)计财部按照市国资委要求编制年度预算执行报告,报请总公司主管领导批准后,上报市国资委。

(4)预算执行报告编制内容包括:项目资金落实情况。包括预算资金到账金额和使用情况、项目自筹配套资金到账金额和使用情况、项目单位账务处理等情况。项目的进展情况和效益分析:资本性项目。对于实施过程中的资本性支出项目,要将项目进度、实际完成的投资、产能、现阶段效益等指标与立项文件、国有资本经营预算项目申报书的相关指标进行对比,分析产生差异的原因。已经完成的项目,要具体说明资金的使用、产生的经济和社会效益、利税贡献等情况,并分析与立项文件、预算项目申报书的相关指标差异的原因;费用性项目。要按具体项目对预算资金的使用情况及其经济效益和社会效益进行分析说明;无法实施项目及其原因分析。

(5)项目承办单位于每年1月10日前对项目上一年度执行情况进行绩效评价,形成绩效评价报告报计财部。绩效评价报告主要包括:是否到达上报项目时确定的实施的主要目的和目标、项目实施进度、项目实施后产生的经济效益和社会效益等。要将各项指标量化,与上报时的目标进行对比分析。

4.国有资本经营预算监督检查

(1)计财部负责对预算项目的预算编制、执行和决算进行跟踪管理,督促检查。审计部负责对预算执行情况进行审查。

(2)项目承办单位为被审计主体,需会同计财部等相关部门,接受市国资委、市财政局、市审计局等政府部门对预算资金使用的监督和审计。

(3)对政府部门审计过程中发现的问题,项目承办单位及时会知审计部,并向总公司主管领导报告。计财部负责解释预算资金收付情况,项目实施单位负责解释预算项目实施情况,与审计部门充分沟通,做好解释汇报,及时整改。政府审计部门出具审计报告后,项目承办单位要对审计提出问题形成书面整改报告,在限定时间内落实整改意见。

(三)规范财务核算,加强项目资金监督检查

按照专户管理、专款专用的原则,加强资金管理,规范核算体系。申请的国有资本经营预算资金全部进入专户,实行专户存储,由首钢总公司审批项目概算后,拨付项目单位,项目单位严格按照工程概预算组织项目实施并进行项目工程核算。

为加强项目资金的管理,特别是国有资本经营预算资金作为配套资金使用的项目管理,每年要组织项目单位对项目单位的资金使用进行监督检查。

五、首钢国有资本经营预算管理成果

(一)保障了国有资本经营预算收益分享

根据北京市国资委构建国有收益分享机制和国有资本收益收缴办法规定,首钢总公司在北京市国资委下发税后利润上缴工作安排通知后,申报应交利润额,经核定后下达收益收缴通知书,首钢总公司按通知书要求上缴年度税后利润。上缴税后利润金额按照财务决算的合并报表“归属母公司净利润”为基数,弥补首钢总公司母公司报表上年末实际未弥补亏损,提取10%法定盈余公积金后的余额,按20%比例计算应交利润。

(二)获得了国有资本经营预算资金支持企业建设

国有资本经营预算支出资金作为支持企业发展的配套资金,起到盘活企业存量、促进国有资产保值增值的作用。2006年至2011年首钢总公司共申请国有资本经营预算资金15.7亿元。其中:2006年至2008年申请7.3亿元,用于京唐注资,支持首钢京唐建设,缓解首钢总公司在搬迁调整过程中的资金压力;2010年申请5.1亿元,用于首钢京唐建设,支持首钢总公司搬迁及产业结构调整;2011年申请3.3亿元,用于支持首钢总公司工业区改造项目。

(作者单位:首钢总公司、中国农业银行股份有限公司唐县支行)