

國資預算修訂令央企更政治化

內地國有資本和國有企業在急劇擴張之下，其在內地整體經濟中的影響力也不斷擴大，而政府管理國資和國企方式和手段也在不斷強化規範之中。其中，內地國有資本的財務預算管理在不斷磨合探索下，近年逐漸形成了財政部和國資委兩家協調進行的權力格局。

而財政部作為國家財政預算的統一編制部門，對於中央國有資本逐步形成了相對完善公開的一套規則體系。國有資本預算的編制和實施，也成為觀察分析內地國資運作和國企管治的一個重要管道。

近日中央財政部公布了〈關於編報2013年中央國有資本經營預算的通知〉，明確規定了2013年中央國有資本經營預算的五個編制重點，即國有經濟結構調整支出、重點專案支出、產業升級與發展支出、境外投資及對外經濟技術合作支出，以及困難企業職工補助支出。從中可以看出，這一預算兼顧了國企兼併重組、業務擴張和歷史包袱的解決，鮮明的體現了國資預算的政策工具職能。

支持央企間兼併重組

國有資本預算的基本功能之一即是保持、優化和強化國有經濟、國有企業。

所以這一通知即明文指出，國有資本要用於支援中央企業之間的戰略性兼併重組，理順多元投資主體公司股權關係，保持和增強中央企業對關係國家安全和國民經濟命脈重要子企業的控制力，以及解決中央企業歷史遺留問題等。

2012年中央國資經營預算將重點支援中央企業兼併重組支出，其中主要支持中央企業為兼併主體的兼併重組。相比2012年的預算，2013年中央國有資本經營預算在支援央企重組方面，有一個較為明顯的不同點，即支援中央企業之間的戰略性兼併重組。

這可以看為只是對於國進民退的

一種隱性應對，不再公開支援央企對於地方國企和私有企業的收購兼併，而是調整為央企之間、國資內部的戰略重組。

支持央企境外併購

除併購重組外，2013年國資預算編制另外一個重點，是境外投資及對外經濟技術合作支出。其中包括，主要支援中央企業收購兼併能夠實質控制、具有較好經濟效益、國家急需的境外戰略性資源，以及擁有關鍵核心技術且對促進本企業技術創新具有推動作用的境外企業。

由此，直接點明了央企境外擴張的基本標準：戰略性資源和創新性技術。

相比2012年的預算中關於企業境外投資支出中提出的，支援中央企業通過新設、併購等方式在境外設立非金融企業或取得既有非金融企業的所有權、控制權、經營管理權等權益行為，2013年中央國有資本經營預算在支援央企「走出去」方面更為具體和詳細，反應了中央財政部門等對於央企境外併購的認識更為深化。

值得注意的是，獲取能源、礦產資源、大宗商品等戰略性資產的穩定供應是近年來中國央企在海外頻繁出手的主要目的，但也觸動着東道國政府敏感的神經。

由此，正常的企業併購行為被上升到了國家能源和資源安全的高度，東道國政府於是以保護資源、能源安全為名，出手干預、嚴格限制甚至阻撓央企的海外併購。這種外部阻力的加大，也許正是政府從資本預算層面加以支援的原因。

預算支出更為集中

整體而言，與2012年中央國有資本經營預算編制要求的十個支持重點不同，2013年支出重點更為集中，僅列出五個方面。

除了上述中央企業兼併重組、境外投資及對外經濟技術合作支出外，還包括（1）重點項目支出，用於支援中央企業涉及國家安全、國家核心競爭力和綜合國力等具有國家戰略意義的重大專案支出；（2）產業升級與發展支出，用於增強中央企業自主創新能力；及（3）困難企業職工補助支出，主要用於支持中央企業進一步完善離退休人員社會保障機制。

政府部門預算重點的傾向性和指導性，是政府多方權衡政治利益之下的政策決策，既有國企內在商業性發展需要，更有政府自身公共利益和自身利益的體現。

在國資預算愈來愈規範剛性的未來，內地央企的政治政策性導向將更為明顯。由此之下，央企的非市場化色彩也將更為濃厚，企業管治也將更為政治化。

李元莎為美國麻省大學商學院助理教授
何順文為香港公司管治議會主席



■在國資預算愈來愈規範剛性的未來，內地央企的政治政策性導向將更為明顯。（資料圖片）