

我国国有企业利润分配制度的历史、现状及其完善

○ 吴晓红

(合肥学院 机械工程系,安徽 合肥 230601)

[摘要]国有企业与国家之间的财政分配关系,一直是国有企业改革的重要环节。自新中国成立以来,每个时期的国有企业利润分配制度都有其历史特点。市场经济体制建立以后,国有企业确立了以“建立现代企业制度”为目标的改革方向,国有企业利润分配制度也发展到了国有资本经营预算制度阶段。十八届三中全会明确要求,积极发展混合所有制经济,进一步推动国有企业完善现代企业制度。这表明,国家、国有企业与全体公民之间的三元利润分配格局将会被打破,完善我国国有资本经营预算制度,应成为我国国有企业利润分配制度的重要目标。

[关键词]国有企业;国有资产;国有资本;国有资本经营预算

我国国有企业利润分配制度是伴随着经济体制共生的。在计划经济和市场经济体制下,我国国有企业利润分配制度呈现出两种完全不同的财政分配关系。一般情况下,我们以国有资本经营预算制度试行为分水岭,也就是说,以2007年为基准来探讨我国国有企业利润分配制度的历史和现状。

一、我国国有企业利润分配制度的历史

(一)国有企业利润分配制度的演进:统收统支(1949—1977年)^[1]

新中国的国有企业承载着重要的历史使命。1952年以前,国民经济千疮百孔,作为计划经济体制的唯一经营主体,国有企业的经营体制、管理制度带有浓重的计划色彩。作为国家财政收入的重要组成部分,国有企业的投资、运营和利润分配都体现了高度集权的计划特征。那个时候的国有企业没有任何生产决策

作者简介:吴晓红(1978—),法学博士,合肥学院机械工程系讲师,研究方向:财税法、经济法。

权,国有企业与国家之间的财政分配关系表现为统收统支。

虽然在1949—1977年近三十年的时间里,我国的国有企业利润分配制度多次出现微调,但由于整个国家的经济体制没有发生根本性改变,因而这些微调总体上没有摆脱统收统支的框架。根据国有企业与国家之间财政分配关系变化的情况,这个时期的国有企业利润分配制度包含:奖励基金制^[2]、超利润分成制^[3]、全额利润留成制^[4]。

(二)国有企业利润分配制度的发展:税利合一(1978—1993年)

十年浩劫给国民经济造成的损伤,引起了党中央的高度重视,“左倾”错误指导思想也得到了拨乱反正,中共十一届三中全会的召开,标志着我国经济体制改革进入新的历史时期。国有企业改革成为当时经济体制改革的核心环节,受到前所未有的关注,也一度成为经济体制改革的重点和难点。

毫无疑问,国有企业的改革依然要从国有企业与国家之间的财政分配关系入手,国有企业利润分配制度理所当然成为理顺财政分配关系的突破口。而十一届三中全会后的国有企业利润分配制度,与以往的任何一次国有企业利润分配制度相比,都是实质性的飞跃。这种质的改变,从国有企业利润分配关系“税利合一”开始,到1994年国家税制改革后,国有企业利润分配关系“税利分流”改革结束。纵观近十五年的改革历程,这个时期国有企业利润分配制度包括:基金与利润留成制^[5]、两步利改税^[6]、承包经营责任制^[7]。

(三)国有企业利润分配制度的改革:税利分流(1994—2006年)

无论利改税还是承包经营责任制,自身的局限都无法适应经济体制改革的需要,在转换经营机制的过程中伴随着一系列负面作用。改革者痛定思痛,终于厘清了国家在国有企业与国家财政分配关系中的定位,也找准了国有企业在国民经济中应扮演的角色。

其实,早在80年代末,国有企业承包经营责任制的弊端已经引起理论界的广泛争论。“税利分流”的观点得到改革者的高度重视,由于以往多次失败的教训,使得改革者更加谨慎,于是我国开始了长达六年之久的税利分流试点工作。1993年,试点企业向国家上缴税收32.2%,企业留成38.8%,还贷29.0%。^[8]1993年,我国颁布《企业财务通则》与《企业会计准则》,历史上称之为“两则”。这两部法规的实施,使得我国不太健全的会计核算体系有了科学的计算基准,也为国有企业税利分流改革推向全国创造了便利条件。^[9]

二、我国国有企业利润分配制度的现状

(一)国有企业上缴利润之创新:国有资产管理体制改革(1993—2003年)

伴随着国有企业改革,国有企业利润分配制度不断地调整国有企业与国家之间的财政利益分配关系。通过放权让利,国有企业利润分配制度逐渐呈现出两种态势:一是随着国有企业经营自主权的扩大,企业的发展更加依赖企业经营者的决策能力,二是企业通过利润分配制度的激励从而产生了更大的利益诉

求。^[10]我们发现,国有企业利润分配制度改革过程是一个“否定之否定”的过程。从扩大企业自主权到利改税,再到承包经营责任制度,后一分配制度都是对前一分配制度的否定,但又不是简单的否定,解决问题后又将新问题带入到下一轮改革。^[11]在这个过程中,国有企业总在试图努力地摆脱行政权力对国有企业经营的干预。

国有企业利润分配制度改革的这一弊端,引起了国家的高度重视。中共十四大的召开,使得国有企业改革迈上新的历史轨迹。“放权让利”的思路被彻底摒弃,取而代之的是以“建立现代企业制度”为目标的改革方向。西方企业理论认为,国有企业与民营企业在经营上本无差异,区别在于两者所代表的利益不同,前者代表国家所有权,后者代表私人所有权。这一理论被我国改革者所采纳,在我国引发了国有资产管理体制的变革。新的国有资产管理体制要求,国家要将国有财产所有者职能与社会公共管理职能相分离,因此,我国创设了具有中国特色的“国有资产出资人制度”。

中共十六届三中全会通过了《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,会议要求建立中央和地方政府分别履行出资人职责、采取管资产、管人和管事相结合的国有资产管理体制。2003年,经第十届全国人民代表大会通过,我国设立了国有资产监督和管理委员会,专门履行国有资产出资人职责。^[12]

(二) 国有企业上缴利润之恢复: 国有资本经营预算(2007-2013年)

1. 国有资本经营预算试点

1994年税制改革以后,我国国有企业利润分配制度一直未作重大调整,税利分流成为国有企业与国家之间财政分配关系的方向。然而,该制度在实施过程中,留下一个重大现实隐患,那就是国有企业税后利润并未向投资者进行分配,而是留在企业继续使用。当初,国家为了给国有企业更多养精蓄锐的机会,也是为了顺利推进分税制改革,作出了暂缓收缴利润的决定,这种做法一直延续到2007年。

有数据显示,1994年底,全国国有企业利润的总值为829亿元,而截止2007年底,这一数值为1.74万亿元,国有企业利润在十三年间增长了近21倍。^[13]这些国有企业利润并没有进行分配,而是全部留在国有企业,用于继续投资和高额薪酬发放。另外,当时的财政预算体系没有区分税收收入与国有资本收益,国家的社会管理者职能与国有资本所有者职能相互混淆,导致国有经济产业结构不尽合理,国有企业高额垄断利润阻碍了其他经济成分的有效发展。

其实,国有资本经营预算并不是新鲜事物,早在1994年《预算法》颁布以后,《预算法实施条例》中首次出现了“国有资产经营预算”字眼。颇为滑稽的是,在《预算法》颁布的同时,分税制改革使得国有企业开始了暂缓上缴利润的历史,“国有资产经营预算”成为一纸空文。

上世纪90年代初,我国上海、深圳等地开始探索如何有效地收取国有资本收益,中共十六大提出“建立新型国有资产管理体制”以来,北京、江苏和武汉等

地也相继以改革国有资产管理体制为契机,积极进行国有资本经营预算的试点工作。

在北京,北京市国资委于2004年5月出台《关于建立北京市国有资本经营预算管理体系的通知》、《北京市国有资本收益收缴管理暂行办法》;同年9月,北京市财政局与北京市审计局共同出台《国有资本收支预算管理办法》,北京市尝试收取一些国有企业的利润。^[14]北京市国有资本经营预算由收支预算与经营预算两部分组成,分别与公共财政预算相衔接,^[15]这一做法与2014年新修订的《预算法》一致;2008年,北京市国有企业取得收入4003.5亿元,上缴利润127.8亿元。^[16]

上海市也是试点国有资本经营预算较早的城市之一,1996年,上海早已开始探索国有资本经营预算工作;2003年,《上海市国有资产营运机构国有资产经营预算管理办法》规定,上海市国资委负责全市国有资本经营预算管理工作,并要求设置专门账户对国有资本收益进行收支管理,规定国有资本收益收取比率为20%。有数据显示,2002年,上海的国有资产总值为5762亿元,2007年上升为10222.22亿元,这一数值在2008年则为115000亿元。^[17]

深圳市十分重视国有资产管理 and 国有企业改革工作,早在1987年,深圳成立了全国第一家国有资产运营机构,即深圳市投资管理公司,这一模式在中共十八大报告中得到了肯定。1995年,深圳市人民代表大会颁布《深圳经济特区国有资产管理条例》,是第一个法律层级最高的国有资本经营预算制度,该条例授权深圳市投资管理公司代为行使国有资本收益收缴权利,为促进市场竞争,深圳市又随后成立三家资产管理公司;2004年,深圳市直接将这几家公司撤并,组建了深圳市国资委;2005年,《深圳市属国有企业国有资产收益管理暂行规定》颁布;截止2007年底,深圳市属国有资产达2067亿元,实现营业收入612.37亿元,上缴利润215.14亿元。^[18]

2. 国有资本经营预算试行情况

税利分流框架下的国有企业利润分配体制,既有利于提高国有企业自主经营的积极性,又能让国家财政收入稳健增长,它成为国有企业与国家之间财政分配关系的目标选择;而且,随着国有资产管理体制的改革,我国财政体制逐步发展到“双元财政结构”阶段。^[19]

然而,1994年分税制改革使得国有企业一直暂缓上缴利润。与1994年相比,国有企业早已脱离困苦状态,2004年全国国有企业实现利润总额7525.4亿元,净利润3604.2亿元,其中,中央监管企业实现利润总额4879.7亿元,净利润2514.9亿元^[20];特别是,国有资产管理体制改革以后,国有企业的实力和地位得到加强,从2002-2007年,国有企业销售收入平均每年增加1.9万亿元,实现利润每年增加近2500亿元,上缴税收每年增加近1800亿元,年平均增长率分别为16.1%、33.7%、18.2%。^[21]2005年,世界银行驻中国代表处发表研究报告《国有企业分红:分多少?分给谁?》,该研究报告指出,中国国有企业应该向政

府分红。^[22]这一研究报告“一石激起千层浪”，恢复国有企业向国家上缴利润的话题频繁诉诸报端。2006年两会，有代表再次重提国有企业分红议案。

2007年9月8日，国务院颁布《关于试行国有资本经营预算的意见》（以下简称“试行意见”），同年12月11日，财政部颁发《中央企业国有资本收益收取管理办法》（以下简称“管理办法”），规定从2008年开始，将中央国有企业分为三类，按照收取办法的比例向政府缴纳国有资本投资收益。^[23]2010年12月12日，财政部颁布《关于完善中央国有资本经营预算有关事项的通知》（以下简称“完善通知”），通知提高了国有资本收益的比例，将国有企业分为四类。^[24]

国有资本经营预算试行以来，共收取2006年部分范围内国有资本收益总计达170亿元；2008年收取2007年部分范围内企业国有资本收益总计达547.8亿元；2009年收取2008年部分范围内企业国有资本收益总计达988.7亿元（包括电信企业重组专项资本收益600亿元）；2010年收取2009年部分范围内企业国有资本收益总计达421亿元；2011年收取2010年部分范围内企业国有资本收益总计达788.35亿元；2012年收取2011年部分范围内企业国有资本收益总计达823亿元；2013年收取2012年部分范围内企业国有资本收益总计达1000.8亿元。^[25]

（三）国有企业上缴利润之重构：混合所有制改革下公共预算与国有资本经营预算的融合（2014年—）

从国有企业与国家之间的财政分配关系来说，税利分流框架下国有资本经营预算制度的试行，使得国有企业利润分配制度化、法律化。从国家财政收入与中央、地方财权事权关系上来说，分税制又带来一个新的财政问题，那就是中央政府的强权与地方政府的弱势。我们知道，1994年颁布的《预算法》是建立在分税制改革的基础之上，当时的《预算法》规定，国有资本经营收入是国家财政收入的一部分，国有资本经营预算也包含在国家预算内，然而，真正实施国有资本经营预算却始于2008年。

分税制改革和1994年《预算法》颁布以后，国家的财政收入中缺少了国有资本运营收入这一大块，2008年试行的国有资本经营预算制度，也仅仅将中央国有企业囊括其中。也就是说，1994至2008年之间，所有国有企业的利润不仅没有上缴给国家，反而政府的公共预算中包含了国有企业补贴、国有企业投资等子项目。在实践中导致的问题是，一方面纳税人上缴的税收部分用于国有企业的发展和再投资，另一方面国有资本运营的收入没有向股东（全体人民）分红。这个状况即使到了2008年以后，仍然没有得到根本解决，因为《预算法》实施以来，我国的市场经济体制已经逐步建立，我国国有企业的经营状况也发生了明显改善，原来的《预算法》与国有资本经营预算制度均不能适应经济形势的发展。

2013年，十八届三中全会通过了《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，决定表明全面深化改革的目标是，推进国家治理与治理能力现代化，更加注重改革的系统性、整体性与协调性，决定要求继续发展公有制经济、增强国有

经济的控制力和影响力,同时鼓励、支持和引导非公有制经济发展。其中,明确提出要积极发展混合所有制经济,允许国有资本、集体资本与非公有资本交叉持股、相互融合,强调进一步完善国有资本经营预算制度,提高国有资本收益上缴比例。^[26]

2014年6月30日,中共中央审议通过《深化财税体制改革总体方案》,该方案的目标是建立实现国家长治久安的现代财政制度,建立公开透明的现代预算管理制度。2014年8月31日,全国人大常委会审议通过修订后的《预算法》,修订后的《预算法》规定,“预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算与社会保险基金预算”,“政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算应当与一般公共预算相衔接”,“国有资本经营预算是对国有资本收益作出支出安排的收支预算”,“国有资本经营预算应按照收支平衡的原则编制,不列赤字,并安排资金调入一般公共预算”。

这样一来,我国中央与地方之间的财政关系将会向纵深方向改革,国有资本管理体制改革也将在此轮财税体制改革中得到改善,我国国有企业利润分配制度作为诸多制度中的重要一环,必将随着国有资本经营预算制度的完善而完善。

三、我国国有企业利润分配制度存在的问题与成因

(一)我国国有企业利润分配制度存在的问题

1. 国有企业分类模糊

我国国有企业的分类按照不同的标准有不同的分类。按照出资模式分为中央国有企业与地方国有企业,按照权利形式分为股份制国有企业与非股份制国有企业,按照公司治理结构分为国有独资企业、国有控股企业和国有参股企业,按照行业隶属分为国资委管辖国有企业、财政部管辖的中国烟草总公司以及金融类国有企业,根据十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中的新提法,目前我国国有企业分为三种类型,即公益性国有企业、自然垄断国有企业和竞争性国有企业。

此外,还存在一些其他的分类标准,比如根据国有企业的规模和国有企业的功能进行的分类等。鉴于本文主要论述国有企业利润分配制度的现状,在此以国有企业所处的行业进行分类,以便与《管理办法》、《完善通知》保持一致。

《试行意见》将上缴国有资本收益的企业分为三类,《完善通知》将上缴国有资本收益的企业分为四类。通过比较这两份文件发现,很难找出一个统一的分类客观标准。在第一类企业中,有垄断性国有企业也有资源型国有企业,在第二类企业中,同样包含垄断性国有企业和资源型国有企业。至于为何要将不同的垄断性企业与资源型企业划分到不同的类别中,不得而知。

南开大学段文斌教授曾选择了37个工业行业进行了样本统计,通过对1993-2007年期间,国有资产、国有企业利润和利润率三个指标排序,发现国有资本大多流向高利润行业 and 资源类行业。

表1 国有资产比重、利润占有量与利润率排名(1993-2007年)^[27]

从该表可以看出,烟草加工业、石油天然气开采业、电力蒸汽热水生产供应业、交通运输设备制造业、黑色金属冶炼压延加工业、有色金属采选业、有色金属冶炼及压延加工业这七大行业(以下简称“七大行业”)的国有资产比重、利润占有量和利润率三项指标都位于工业行业前列,是国有企业效益中最好的行业。煤炭采选业、石油加工及炼焦业、煤气的生产和供应业、自来水的生产和供应业四大行业,虽然利润占有量和利润率排名并不靠前,但国有资产比重依然较大,这表明国有资本在这些行业中具有控制地位。^[28]段文斌教授的研究成果告诉我们,如何对国有企业进行分类应该有一套科学可行的标准。可以说,《试行意见》与《完善通知》仅仅凭这几个类别就规定了不同档位的比率,据此收取国有资本收益,无论是对国有企业行业之间,还是对整个国家财政收入,这样的分类都是有失公允的。

2. 国有企业分红比例过低

如前所述,我国国有企业在很长一段时间内只缴税,而不上缴利润。2007年试行国有资本经营预算以后,国有企业已经从只上税不缴利转变为既上税又缴利的状态,国有资本收益上缴比例因国有企业分类不同而比例不同。相对于历史来说,这无疑是显著的进步。但是,国有资本上缴利润的比例仍然存在不合理之处。

首先,国有企业上缴利润比率过低。2007年的《中央企业国有资本收益收取管理暂行办法》规定,中央企业的国有资本收益收取比例分别为10%、5%、0%,2010年的《关于完善中央国有资本经营预算有关事项的通知》规定,国有资本收益收取比例分别为15%、10%、5%、0%。然而,2006-2009年中央企业利润总额达3.26万亿元,而按照《暂行办法》的上缴比例,只需向国家上缴比例仅

为5%到10%的利润,利润区间为0.16-0.32万亿元,2008年、2009年中央企业利润总额分别为547.8亿元、873.6亿元^[29]。有一项调查显示,仅仅2009年,中央国有企业的全部利润为7977.2亿元,按照当年第一类利润比例10%上缴,国家财政收入也才获得797.7亿元,连总利润的零头都没有达到^[30];2010年的数据则显示,2010年中央企业实现利润19870.6亿元,同比增长37.9%,上缴国家却只有440亿元^[31]。

其次,国有上市公司分红比例过低。长达13年的休养生息,很多国有企业的盈利水平排在世界500强之列。根据上市公司年报,仅仅2008年,中国工商银行税后利润为1112亿元;中国移动税后利润高达1127.93亿元;中国石油这一数字为1144.31亿元。这些企业每年只向国家上缴10%的利润,而中国工商银行属于金融类国有企业,尚未纳入《试行意见》收取范围,仅仅这三家企业,总利润为3300亿元以上,上缴利润却只有200多亿元。毫无疑问,相对其通过垄断地位攫取的高额利润,其分配给国家这个股东的利润实在是“杯水车薪”。^[32]2001-2010年,沪深两市国有上市公司分红情况见下表:

表2 2001-2010年国有上市公司分红情况(单位:亿元)^[33]

3. 国有资本收益支出不合理

分税制改革以后,我国国有企业暂缓上缴利润,使得国有企业留存了大量利润;国有资本经营预算制度试行以来,国有企业也只上缴了很小一部分的利润给国家。这与我国国有企业的公有制属性不相吻合,与国有企业所占有的垄断资源不相匹配,与全体公民对国有企业的期待更是相差甚远。

与我国国有资本收益较少惠及民生相比,西方国家国有企业向政府公共预算直接分红,额度很大。美国州立国有企业,采取直接向老百姓分红的方式派送国企红利。比如,阿拉斯加州成立永久基金公司,该基金公司专门负责管理和保护石油等资源的租金收入。从1982年起连续20多年,该基金公司向符合条件的该州居民发放每人每年几百至上千美元的分红。^[34]英国、法国和德国则是直接通过财政政府公共预算将国企利润上缴国库。^[35]

根据《试行意见》与《完善通知》的相关规定,部分中央国有企业上缴利润的比率为5%-10%。首先,上缴的利润占利润总额的比例就较低;其次,缴上来的利润再次支出时,用于社会保障民生的份额更少。在中国财政部的网站上,只查到了部分国有资本经营预算收支数据,2008、2009年,中央国有资本经营预算

支出约 1550 亿元,而用于社会保障民生的支出只有 10 亿元;2013 年,中央国有资本经营预算收入 1058.43 亿元,预算支出 978.19 亿元,其中用于社会保障民生支出 65 亿元;^[36]2014 年,中央国有资本经营预算收入 1410.91 亿元,预算支出 1419.12 亿元,其中用于社会保障民生支出 184 亿元。^[37]而与此形成鲜明对比的是,国有企业高管享受高额年薪制,国企员工高工资、高福利,国有企业投资扩张,“与民争利”。

(二)导致我国国有企业利润分配问题的原因分析

我国国有企业利润分配制度几经变迁,终于确立了税利分流的框架,也发展到了国有资本经营预算制度阶段。为什么时至今日,我国广大民众对国有资本经营预算制度,对国有企业利润分配制度依然怨声载道?不外乎以下几个方面:

1. 体制改革排异

纵观我国国有企业利润分配制度的发展史,不难发现,每一次利润分配制度的变迁都以国有企业改革为突破口。无论是最初的统收统支,还是后来的税利合一,无外乎都是沿着国有企业与国家之间财政分配关系嬗变这一逻辑主线。换句话说,不管是国家多一点还是企业多一点,都是在社会主义计划经济体制下进行的。在计划经济体制下,国家在社会主义建设中集国家财产所有者与社会生活管理者双重身份于一身,国家在国有企业利润分配中很难独善其身,国有企业哪怕获得一点点自主权,都是在国家行政干预主导下实现的。直到中共十四大提出建立社会主义市场经济体制,改革者意识到国家要从国有企业经营中脱离出来,从而创设了具有中国特色的国有资产管理体制,国有资产也开始向国有资本转化,真正在形式上确立了政府公共预算与国有资本经营预算相互独立却又互相影响的国家财政预算管理体系。

这也标志着,我国财政管理体制进入了“二元结构财政”时代。然而,正是基于国有资本的双重属性,二元财政开始不断地磨合。一方面,国有资本经营预算制度自身仍遗留有计划经济体制下的改革痕迹,国有企业与国家之间的财政分配关系难以彻底摒除路径依赖;另一方面,国有资本的逐利本能又使得国家要在国有企业运营过程中获取财产利益。因此,国资委的横空出世有效地阻断了国家伸向国有资本的恶手,同时,又在一定程度上限制了国有企业自我市场竞争。

2. 法律传统隔阂

经济体制改革与国有企业改革结伴同行,社会主义市场经济体制的建立,出台了一系列与西方法律文化接轨的法律法规,如《公司法》的修订,这些适合社会主义市场经济发展的法律法规,赋予了我国各经济主体自由竞争的权利。我国国有资产管理体制的改革,也催生了一系列配套法律法规,如 2003 年的《企业国有资产监督管理条例》、2007 年的《试行意见》、2008 年的《企业国有资产法》。

《公司法》的修订引入了世界上先进的立法技术,对我国社会主义市场经济体制起到了保驾护航的作用。国有资本投入运营后,也是独立的经营主体,与其他经济主体一起参与市场竞争。那么,问题来了!当国有资本与其他主体之间

因社会主义市场经济法律关系引发冲突时,是适用《公司法》还是适用与国有资本经营相关的单独法规?且不说国有资本经营预算相关法律法规的立法技术不太成熟,仅凭这些法规对国有企业利润分配的本质定位不清这一点,就足以表明,立法者仍然用计划经济体制时期的法律思维来解决市场经济体制下的国有企业与国家之间的财政分配关系。这必然导致新时期的国有企业与国家之间的分配关系与社会主义市场经济体制不相容。

3. 宪政程序缺失

在计划经济体制下,我国国有企业利润分配制度长期在行政主导下实现。在市场经济体制下,国有资产管理体制的改革与国有资本经营预算制度的试行,在很大程度上沿袭了传统利润分配关系的路径。其实,国有企业与国家的财政分配关系,在社会主义市场经济体制中,已经演变为两种互相交融的分配关系。一是政府公共财政预算管理体制下,国有企业与国家之间的税收分配关系,二是国有资本经营预算管理体制下,出资人与国有企业之间的财产分配关系。而这两种分配关系,又均受制于社会主义复式预算制度。遗憾的是,我国国有资本经营预算制度,没有体现出资人与国有企业之间平等的财产利益,没有体现全体公民对国有资本投资运营的监督权。实际上这就是有时候宪政程序缺失的表现。

四、我国国有企业利润分配制度完善对策

国有企业利润分配制度存在问题,理论界和实务界早已达成共识,而对于国有企业利润分配制度的完善却众说纷纭。有的认为国有资本收益上缴比例要达到50%^[38],有的认为国有资本经营预算应该由国资委来编制,更有甚者认为国有企业在我国完全没有存在的必要。以上观点都有其合理性,但是我国是社会主义国家,国有企业在我国将会持续存在,如何在现有经济制度下,进一步完善国有企业利润分配制度,让全体公民满意才最重要。可以从以下几个方面完善:

(一)完善国有资产管理体制

国有企业利润分配是国有资本经营预算制度一个微观环节,也是一个非常重要的环节;国有企业利润分配制度的演变,是国有企业与国家之间财政分配关系博弈的历史,也是一段与国有企业的改革、发展密切相关的历史。然而,预算实际上是一个政治过程,研究预算等同于研究政治的另一表达。^[39]当然,我们不可能就一个国有企业利润分配制度,去挖掘国有资本经营预算制度背后的政治动因,但我们可以从整个国有资产管理体制入手,去重新配置国有资产管理体制中相关部门的职权,去合理界定部门权力与全体公民权利的边界。

现行国有资产管理体制,没有区分国有资本的国家所有权与全体公民私有财产权的属性,仍然以行政权力的行使来代替私有财产权的契约特质。因此,我们要进一步完善国有资产管理体制,逐步形成一个与国家所有权、全体公民私有财产权相互制衡的国有资产管理体制。

(二)完善国有资本经营预算制度

2014年,《预算法》的重新修订,国有资本经营预算进一步完善并走入了公众视野,国有资本经营预算制度将成为重新界定国有企业与国家之间财政分配关系的核心内容,相应的制度建设首当其冲。

目前,我国国有资本经营预算涵盖的是国有企业。但是,并没有涵盖所有国有企业。在中央,只涵盖了本级国有企业,而发改委、交通部、铁道部、公安部和公安部等部属国有企业没有涵盖进去,还有金融类国有企业尚未纳入国有资本经营预算范围,恰恰是这些金融类企业盈利水平最高;在地方,没有涵盖所有级别的国有企业,当前国有资本经营预算对象为一级国有企业,对二级及以下国有企业没有纳入征收范围。

随着新的《预算法》开始实施,我们要着手修订国有资本经营预算制度,逐步扩大国有资本经营预算范围。首先,将所有中央和地方、所有一级以及一级以下国有企业全部纳入国有资本收益收缴范围。如果一步到位比较困难,国务院应该联合相关部门,制定扩大计划,确定逐年扩大预算范围内的国有企业的行业、类别和家数。其次,授权地方政府制定适合地方的国有资本经营预算制度,结合以前地方试点的经验,探索我国国有资本经营预算制度的发展之路。

(三)合理确定国有企业真实利润

真实的利润是国有企业利润分配的前提,也是国有资本经营预算制度的重要基础。国有企业的利润与企业的成本、费用相关,本应是一个简单的会计学概念。国有企业的公有制属性,决定了国有企业的真实利润又与民营企业存在本质区别,而且根据国有企业所占有的公共资源不同,不同行业的国有企业之间的利润差异也非常之大。比如,很多资源型国有企业,仅仅拥有探矿权或者开采权就能够获得高额利润,此外,一些具有垄断市场地位的国有企业,比如中石化、中国移动等类似企业,他们的利润水平大大高于其他国有企业。现行《中央企业国有资本收益收取管理办法》考虑了不同行业国有企业之间的差别,将国有资本收益上缴比例进行了分类。但是,这种粗糙的行业区分下的国有企业利润分配方案缺乏相应的理论基础,在源头上就导致了国有企业行业之间的不公平。

因此,合理确定国有企业的真实利润,要将会计学和经济学两种不同计量方法相结合。首先,应该扣除国有企业利润中资源要素价值。^[40]其次,要查明国有企业的准确成本。这是会计学上的计量方法。国有企业的公有制属性,也决定了国有企业在社会主义市场经济体制中,除了要实现国有资本保值增值的目标,还要承担一定的社会责任。这部分社会责任有时被国有企业利用,用于降低其真实利润数额。有一些人认为,国有企业提供了很多公共产品或者准公共产品,有时还必须配合国家宏观政策调节资源配置。不可否认,国有企业承担的这部分责任相应提高了其经营成本,但是国有企业的国有资本与行政事业单位的国有资本有本质区别,行政事业单位的国有资本仅仅是国家公共管理职能的需求,没有逐利性,而国有企业中的国有资本从一开始就承担保值增值职能,具有逐利性。^[41]笔者认为,只要国有企业的公有制属性不变,国有企业承担社会公共责任

的现状不会改变,为了避免部分国有企业夸大这部分责任的功能,借此减少国有企业利润,我们可以通过严格的财政补贴政策弥补国有企业的付出。鉴于该内容与本文关联不大,在此不赘述。

(四)全面确立人大监督程序

无论是国有资产管理体制与国有企业的改革,还是国有资本经营预算制度与国有企业利润分配制度的完善,都必须建立在立法先行的基础之上。我国是社会主义国家,公有制是我国的基本经济制度,我们的经济体制乃至所有制度的建构,都应该以全体公民的权利为起点和终点。

首先,要确立国有资产的终极所有者——全体公民的权利本位。理顺全体公民与国家之间的一级委托代理关系,厘清国家与国有资产出资人的二级委托代理关系。或者说,在整个宪政层面,要赋予全体公民对国有资产出资人、国有资产经营者和国有资产管理者监督权。全体公民对国有资产的监督权体现在国有资产的投资决策权、国有资产管理的参与权、国有资产运营的知情权。

其次,要确立全国人民代表大会对国有资产管理体制的监督权。国有资产的投资、管理和运营,均应通过全国人民代表大会授权。考虑到我国全国人民代表大会的现实,可以在全国人大常委会下设立国有资本经营预算工作委员会,其工作职责与预算工作委员会类似。^[42]新的《预算法》进一步明确了国有资本经营预算与政府公共预算相互独立的地位,因此,设置国有资本经营预算工作委员会与预算工作委员会,既有可行性又有必要性。

注释:

[1]新中国刚成立时,国民经济的重要载体称谓是国营企业,后来随着经济体制改革的推进,又改为国有企业。为了行文和阅读方便,本文统一称谓为国有企业。

[2]1952年1月,财政部颁布《国营企业提用企业奖励基金暂行办法》,该办法规定,企业奖励基金的来源为经国家批准的计划利润和超计划利润,企业奖励基金的使用办法包括先进工作者和劳动模范及先进单位的奖金、特殊困难职工救助、集体福利事业支出,企业奖励基金的提取办法根据企业类别划分为三类,不同类别的企业提取基数不同。

[3]1955年8月,政务院颁布《国营企业1954年起计划利润分成和使用办法》。该办法规定,对于国有企业1954年的超计划利润部分,通过不同比例划归相关部门使用。

[4]1958年5月,国务院颁布《关于实行企业利润留成的几项规定》,这份文件对利润留成的使用范围、利润留成比例做了详细规定。

[5]1979年7月,国务院颁布《关于国营企业实行利润留成的规定》、《关于扩大国营工业企业经营自主权的若干规定》。这些文件从纲领上,规定了国有企业经营自主权的权限内容。

[6]1983年4月,财政部颁发《关于国营企业利改税试行办法》,要求在全国范围内,对国有企业实施利改税改革,历史上称之为“第一步利改税”;1984年,国家总结第一次利改税的经验,决定对国有企业完全以税代利,历史上称之为“第二步利改税”。

[7]1986年,国务院颁布《关于深化企业改革增强企业活力的决定》,该决定允许大中型国有企业实行承包经营责任制,在小型企业中推行租赁制,条件许可的前提下试点股份制改革。

[8]邓子基:《税利分离研究》,厦门:厦门大学出版社,1994年,第211页。

[9]《企业财务通则》第三十二条规定,企业利润应依法缴纳企业所得税,税后利润首先应该向投资者分配。

- [10]何自力等:《公司治理:理论、机制和模式》,天津:天津人民出版社,2006年。
- [11]吕大刚:《国有企业改革的方向:反垄断和市场化》,南开大学2010年博士学位论文,第51页。
- [12]2003年出台的《企业国有资产监督管理暂行条例》与2008年颁布的《企业国有资产法》构成了现行国有资产管理体制的行政法规和法律框架。
- [13][33]张舒:《我国国有企业收益分配情况研究》,《山西财经大学学报》2013年第8期,第42、45页。
- [14][16][18]黄振东:《公共财政框架下的国有资本经营预算研究》,湖南大学2009年硕士学位论文,第14、14、17页。
- [15]张国慧、吴作章、王建志:《五省市国有资本经营预算制度试行情况的调查》,《地方财政研究》2006年第9期,第49页。
- [17]宋静:《国有资本经营预算管理的框架体系研究》,江苏大学2008年硕士学位论文,第38页。
- [19]叶振鹏、张馨:《双元结构财政——中国财政模式研究》,北京:经济科学出版社,1995年。
- [20]廖添土:《国有资本经营预算:历史考察与制度重构》,福建师范大学2010年博士学位论文,第100页。
- [21]李荣融:《五年来国有企业改革发展取得重大进展》,《工业审计与会计》2008年第2期,第5页。
- [22]高路易、高伟彦、张春霖:《国有企业分红:分多少?分给谁?》,http://wenku.baidu.com/link?url=imfjqHAT3fyjA9mktDyC6GKQoGwmKz2VA2MNYdUObA0KKG_6SjkzKa7ltfuv_rMWUDeN2ce8LbZpiNPyz8EdJUgqknTXyOjG8yIugSkLSJG,2015-1-21。
- [23]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%;第三类为军工企业和转制科研院所企业,上交比例3年后再度;国有控股、参股企业应付国有投资者股利股息按照股东大会决议通过的利润分配。
- [24]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。
- [25][34][42]吴晓红:《我国国有企业利润分配法律制度研究》,安徽大学2014年博士学位论文,第63、75、90页。
- [26]参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/201311/18/t20131118_1767104.shtml,2015-1-26。
- [27][28]段文斌、骆昭东:《治理机制、行业聚集与国有工业部门绩效变动模式》,《南开学报(哲学社会科学版)》2009年第5期,第138、139页。
- [29]根据财政部网站上相关数据整理,http://qys.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/qiyeyunxingdongtai/200904/t20090421_135002.html,2015-2-23。
- [30][32]王晓颖:《国有企业利润分配问题研究》,山西财经大学2010年硕士学位论文,第9、10页。
- [31][35]王昊:《国有企业利润分配的沿革与现状分析》,《经营管理者》2013年第8期,第39、40页。
- [36]根据财政部数据整理,http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengshuju/201406/t20140624_1103948.html,2015-3-27。
- [37]参见《2014年中央国有资本经营预算收支情况》,http://qys.mof.gov.cn/zhuantilanmu/gzybjiys/201502/t20150205_1188824.htm,2015-3-27。
- [38]万静:《专家质疑国企上缴利润方案合法性》,《法制日报》2008年3月2日,第008版。
- [39][美]阿伦·威尔达夫斯基:《预算过程中的新政治学》,上海财经大学出版社,2006年,第61页。
- [40]要素价值论是经济学的一种观点。其认为土地、资本和劳动三种要素共同创造价值,资源要素价值即占有资源应该支付的报酬或资源的使用费。例如,土地的租金、资源的使用价格。
- [41]周炜、宋晓满、白云霞:《国有企业利润分配制度研究》,《财会月刊》2011年第8期,第3页。

[责任编辑:文 谊]