

国有资本收益 与国有企业改革问题思考

□李新龙

长期以来,从国有资本收益的范围、比例、使用等途径寻找解决国有资本收益问题的办法,常常陷入就事论事的困境,让一些问题反复求证而无解。而如果将国有资本收益与国有企业改革联系起来,许多理论和实践问题迎刃而解。

一、国有资本收益范围比例与国有企业改革

在国有资本收益范围上,国有资本收益制度必须符合市场化要求,具备与市场化相适应的征缴范围。在社会主义市场经济体系中,包括国有企业在内的所有独立竞争的法人主体地位平等,不允许有特殊群体存在。国有企业已经拥有超过其他外资、民营主体的政治优势和资源条件,比如稀缺性自然资源的特许经营、在同等条件下优先获得银行等金融机构融资等,如果仍然无法竞争过其他主体,无法实现国有资本收益,那么除了国家战略和国计民生根本利益的需要,以及公益性事业外,只有通过转换经营机制或产权变革,让体制僵化退让竞争活力,而决不能让劣币驱逐良币。

在国有企业上缴收益的考量上,国有资本成本是对国家股东的最低补偿,国有企业分红实质上是国家作为投资者取得最低投资回报的问题。现行的财务会计准则只确认和计量债务资本的成本,没有将权益资本成本从营业利润中

扣除,权益资本成为一种“免费资本”。除了政策性、公益性企业外,国有企业的资本成本应是企业获利水平的最低限度。国有企业使用国有资本,不应该有“免费的午餐”。市场化的国有企业改革在国有资本定价方面也应进行市场化选择,即以实现保值增值为基准价值判断,让国有企业有偿使用国有资本,其最低报酬也应满足国家资本成本,实现最基本收益。

另外,在国家与国有企业利益分配的性质问题上,国家和政府需要解决“租”与“利”分界问题。两步利改税和1994年分税制改革解决了“税”与“利”分流问题,但没有解决“租”与“利”分流问题。当前,对于行政性、自然性资源独占的垄断性企业,没有市场化竞争和对价支付,资源级差收入混淆于企业经营收益中体现,从而造成畸形红利现象,被社会广为诟病。这种性质不明也会导致政策偏差。如对于石油、稀土等战略资源性企业,这些“垄断性”企业担负国家战略任务,但社会舆论则要求征收高比例国有资本收益。财政部曾对中国石油、中国石化收取“石油特别收益金”,以累进比率的非税收入形式上缴财政。虽然这类类似于对国有资源征收“租金”,但实际还是基于价格考虑,调节超额收益,本质上并没有与资源占用量联系在一起。解决的办法是从利润收入中剥离出其占用国有资源、使用行政特许权等所需要付出的“租金”要素,单独上缴国

有资源收益。

二、国有资本收益制度与国有企业改革

1. 经济化分类的现实状况分析

当前国有资本收益制度是根据国有企业经济能力进行的规划设计。即按照国有企业在市场经济条件下的竞争状况和盈利能力,以垄断性、一般竞争性、政策性的标准分类,分行业并以固定比例确定国有资本经营收益征缴。这种分类方式存在一定的政策缺陷,引发一些现实问题:

其一,国家的政策目标在于国有企业的控制力、活力和影响力,而经济化分类的制度和办法客观上让国有企业更加注重经济效果导向,促使国有企业更多地以盈利最大化为根本标准,而忽视应有的政策性、公益性方向。按照国有企业经济成果高低进行行业分类征收,实际上是国有资本收益比例政策的无差异化。国家需要战略支持的、关系经济运行命脉的煤电油运等企业,由于带有一定垄断性质并获得高额收益,就需要缴纳更多的国有资本收益;可以推向市场的一般竞争性企业,不论何种原因取得低额收益,则仅需缴纳非常低的国有资本收益,这会形成国有资本经营收益分配效果向国家政策指导方向上的逆袭。

其二,分行业切块和固定比例征缴,以表面上的公平隐藏了实际的不公平,造成解决问题简单化。国有资本收

益水平与行业平均利润率相联系,区分了高利润行业 and 低利润行业,实行20%、15%、10%、5%等固定比率。具体到独立法人主体的国有企业,实际效果则截然不同。多得者多缴,少得者少缴,不得者不缴,如果不考虑政策性企业的特殊情况,势必形成“鞭打快牛”的导向,形成某种意义上的“奖懒罚勤”,而不是优胜劣汰。实现多少国有资本收益一定程度上与国有企业竞争力相关,企业上缴少并不利于提升其经济效率,反而可能助长其投机性。甚至一些企业不是相互竞争活力和盈利能力,而是攀比谁缴多缴少。从实践数据加以观察和分析:2011年,中央企业税后利润收入预算数为788.35亿元,其中,第一类企业占79.8%;第二类企业占17.7%;第三类企业占2.6%。那么,按照资源垄断型、一般竞争性行业、军工和科研、政策性四种现实分类,如果要大幅提升国有资本收益比例,那么重任就势必落在第一类烟草、石油石化、电力、电信、煤炭等资源垄断型企业身上。因为虽然其数量少,但其比例高,数额大,占比重,类似于决定大盘指数的“权重股”。而其他钢铁、运输、电子、贸易、施工等一般竞争性企业,比例低,数额小,占比低,在提升上缴比例上并不需担负重要义务,在提高经营效率上也并不需负太多责任。在国有资本收益上,这种“吃大锅饭”的平均化比例背后暗藏制度的不公平,使得国家政策与实际效果之间存在着一定偏离倾向。

2. 功能化分类制度设计的思考

当前,国家发展战略是提升国有经济活力、控制力和影响力,但经济化分类难以契合政策要求。解决这一问题,需要按照国有企业的功能化特点,重新分类国有企业,重置法人治理结构,重定国有资本收益政策。具体来说,就是依据功能,将国有企业划分为战略性、公益性、盈利性三类,重新确定国有资本收益政策。

一是战略性企业。以控制力为主,实行平均收益政策。对于军工航天、生物技术、信息产业等战略行业,适度收取国有资本收益,并实行“收支两条线”,国有资本收益专项支持相关产业和企业的发展。二是公益性企业。以影响力为主,实行较低收益政策。对于政策盈利的,以较低比例上交,重在承担社会责任;对于政策亏损的,核定成本,公开信息,承担社会责任,并视同等量国有资本收益上缴。三是盈利性企业。以激发活力为主,实行高收益政策。按照市场化要求,强调市场公平竞争,推进企业整体上市。可以大幅提升上缴比例,多赚多缴,少赚也得多缴,不缴的则要国有资本退出,进行结构调整。另外,在原有经济性分类中,对于具有行政和资源垄断性的企业,要区分“租”、“税”、“利”性质,分门别类收取和使用。例如,对于石油石化企业,将石油资源的国家所有权和行政特许权,以“租金”形式,按照固定比例或数额,专项收缴,上缴财政,专项用于国家战略石油储备;经营利润部分,则由国有资产监管机构核定,作为“利润”形式上缴国有资

产收益。

三、国有资本收益分配使用与国有企业改革

1. 公共民生与国民生辨析

从所有权和法理角度,国有资本收益理由全民共享。而目前国有资本收益使用中,社会公众认为国有企业留利多,上缴比例低,影响民生资金筹集保障;国有资本收益用于民生少,用于国有企业多,形成体制内循环。

在收入方面:上缴国家比例低,国有企业现金过多而分红过少,造成社会福利不均和不公。从管理者控制、投资决策、现金管理等角度,如果国有企业拥有过多的自由现金和可支配权力,缺乏必要的限制和制约,将会增大企业管理者运营风险,造成过度投资或消费,也会损害到国有股东利益,最终伤害到社会公平。

在支出方面:社会普遍反映要求国有资本收益弥补社会保障不足,用于公共支出。而现实是国有企业曾经担负了企业办社会等较重的责任,实现制度转型需要较高的改革成本,为保障国有企业“改制”和“增效”,有必要给予国有企业政策性支持。2011年,中央国有资本经营支出858.56亿元,其中,产业结构调整、兼并重组支出等763.56亿元,社会保障补助、补充社保基金、调入公共预算95亿元。

国有资本收益目前主要用于国有企业方面,但不能就此论断国有资本收益未较好使用在民生方面。对于民生问题的理解,实际存在“大民生”与“小民生”概念。一方面,国有企业自身民生问题也是重要的民生组成;另一方面,国有企业担负社会责任部分也是民生,如调控经济、稳定物价、保障水暖公交等准公共产品等。当然,国有企业从做好“小民生”走向保障“大民生”,这是总的趋势,也是国有企业改革的重

序号	功能性分类	意图方向	法人治理	会计治理	层级架构	收益政策
1	战略性	控制力	董监事会	行政监管	央企	必要职责
2	公益性	影响力	公职人员	委任派驻	市县	有限责任
3	盈利性	活力	职业经理	社会监管	省企	重要义务

点任务之一。对于国有资本收益用于民生方面的问题，不能割裂和局限，也不能以偏盖全，而应全面观察。目前中央国有资本收益规模相对很小，2008—2011年仅实现2953.86亿元，并集中于应交利润的“流量”。对于“存量”国有资产，如何取得国有资本收益并用于民生方面，还需要推进和深化国有企业改革。

2. 平均分配与集中使用辨析

国家通过国有资本经营预算，将国有资本收益集中起来，再进行二次分配使用出去。在如何分配方面存在截然对立的观点。一种观点认为要全民平均分配。但将国有资本收益向每一个公民“发钱”，既缺乏现实操作性，也无益于全民共享实现。另一种观点认为要国家集中使用，但将国有资本收益用于资本支出还是社保补充，又实难兼顾平衡。这两种观点分别站位民生角度和国家角度，都有其科学性，是辩证统一的，关键是以何种形式去实现。

其一，将国有资本收益用于国有企业资本性投入还是向全民“分钱”，毫无疑问，这是生产型社会和消费型社会的不同要求。那么，现阶段集中于资本性投入，将来用于平均分配的消费型支出，解决的是长远与眼前的关系问题。其二，将国有资本收益用于国有企业改革还是社会保障补充，剖析其实质，这是同一问题在各个阶段的不同表现。国有资本收益在某一阶段集中解决国有企业改革遗留问题，并作为社会保障的重要组成，与其他社会保障体系融合起来，最终推进建立全社会统一的社会保障体系。其三，将国有资本收益用于公益企业还是用于福利项目，这要看到，在民生共享的实现方式上，存在不同的解决方式。例如居民对于水电煤气涨价的敏感度，远比公共财政发放的价格补贴感受强烈。在这种情况下，将国有资本收益用于公益基础和民生建设，远比福利项目和发放补贴要有经济和社会效用。□

（作者单位：河南省焦作市财政局）

责任编辑 张敏

财政支持义务教育均衡发展思路分析

□李苏强

江西省把义务教育学校标准化建设列为“提升民生幸福指数”的主要内容，各级政府把义务教育全面纳入财政保障范围，通过加大财政投入总量、优化财政投入结构，义务教育逐步由基本普及向高水平、高质量巩固提高阶段转变，特别是农村义务教育状况逐步得到改善，发展质量和水平不断提高。但同时，由于经济总量不足、财政体制不顺等方面的原因，江西义务教育经费增长仍不能完全满足义务教育发展需求，尤其是中小学教育经费投入与发展需求矛盾突出，成为江西义务教育均衡发展面临的主要障碍。

一、江西义务教育财政投入存在的矛盾与问题

（一）财政支出与经济总量矛盾突出。义务教育财政投入不足与经济发展状况有紧密的正相关关系，经济发展形势好，则相应投入就多，相反便会出现总量不足的情况。2011年，江西地方生产总值、人均地区生产总值、地方财政收入分别为11702.82亿元、26150元、1053.43万元，在全国的排名分别为第19位、第24位、第21位，均处于低位水平。这种差距反映到教育上就是师资力量、教师福利、学校基础设施不同程度地存在巨大差别。江西省初中和小学生师比（教师人数=1）分别为21.25、16.36，横向看，分别高出全国平均水平3.54、1.98个百分点；纵向看，初中生师比情况还不及全国8年前的平均水平，小学仅相当于全国5年前的平均水平。

（二）财政支出财力与事权矛盾突出。从财力上看，分税制使全国50%—60%的税收进入国库，属于地方的税收只有40%—50%，中央政府掌握了主要财力。在事权上，由于投入主体责任没有明确划分，中央政府将兴办义务教育的事权下放给下级政府，特别是县级政府，无疑加重了县级财政的负担。2011年，江西省教育经费总支出504.45亿元，其中中央、地方财政各负担0.76亿元、503.69亿元，分别占总支出的0.16%、99.84%。江西教育支出占到财政总支出的19.94%，义务教育经费支出分别占到财政支出、总教育经费的11.3%、56.67%，农村义务教育支出分别占到7.68%、38.51%。县市级政府所占比例更大，如2012年赣州市教育支出占到地方财力的40%以上，有的县级政府占比超过了50%。