

国企红利分配的民生导向探讨

□林裕宏

目前,国有资本经营预算制度不断完善,国企利润征缴的主体范围逐步扩大,征缴的红利比例日益提高,但如何实现国企红利的合理再分配、平衡国企红利用于自我发展和保障民生的比例,仍然是社会各界讨论的焦点,国企红利流向民生领域已成为国企利润分配制度改革的重要内容。

一、国企红利分配失衡

(一)国企红利大部分流向国企内部,形成体制内循环。据财政部预算报告显示,2011年中央国有资本经营支出为769.54亿元,主要用于国有经济和产业结构调整、中央企业兼并重组、中央企业重大科技创新项目、境外投资等。相比之下,中央国有资本经营支出仅有0.21亿元用于教育,0.51亿元用于社会保障和就业,40亿元用于转移性支出。2012年中央国有资本经营预算支出安排875.07亿元,其中,资本性支出744.72亿元,约占预算支出的85.1%,国有股减持收入补充社保基金支出20.1亿元,调入公共财政预算用于社保等民生支出50亿元,这两者仅占预算支出的8%左右。不难看出,国企红利大多流向国企内部,形成体制内循环。尽管,国企红利纳入公共财政预算的份额有所增加,但国企红利大多用于自身发展轻民生分配的局面仍然没有发生根本性改变。同时,国有企业凭借其资源能源优势和政策倾斜,创造了巨大的经济效益,使得国企员工的薪资水平和福利待遇远远高于非国有企业,国企员工过度消费了国企红利。

(二)国企红利的民生分红增长缓慢、比例很低。自2007年《中央企业国有资本收益收取管理暂行办法》实施以来,中央国有资本经营预算支出主要是资本性支出,即用于中央企业结构调整、资产重组等,费用性支出和其他性支出则相对较少,用于民生领域的支出更是捉襟见肘。2007、2008两年,国企红利调入公共财政预算,用于社会保障等民生的支出只有10亿元;2009年,国有红利用于社会保障类相关预算支出只有15亿元;2010年,中央国有资本经营预算调出资金40亿元,纳入公共财政预算用于支持社保等民生事业发展。2011年,这一预算支出提高到50亿元。尽管国企红利投入民生领域的费用以较高的增长比例逐年增加,然而由于基数小,增加的国企红利很难满足公众的民生需求。从总量来看,其增加值也远小于资本性支出。也就是说,由于国企经营能力增强而增加的国企红利再分配过程中也较多地倾向于资本性支出,短期内实现民生分红与国企红利同步增长相当困难。另外,国企民生分红比例远远低于国际水平。按照国际惯例,上市公司股东分红比例为税后可分配利润30%—40%之间。一般而言,欧美国家在分红比例的确定上,普遍保持在42%—65%的较高水平。相比来看,我国国企不仅向国家分红的比例较低,而且国企红利的分配也主要用于国企的转制和改革,较少用于民生领域。

二、国企红利流向民生领域的制约因素

(一)国企经营注重实现利润最大

化。与一般企业不同,国有企业的经营目标具有企业性和公共性的双重属性,是“企业目标”和“公共目标”的对立统一体,既要实现国有资产的保值增值,获得经营利润,也要提供福利性的服务,回馈社会。然而,现实中,国有企业在处理效率和公平关系的时候,不仅没有很好地选择一个平衡点(即使这个平衡点是优先考虑效率的),而且背离了双重的目标约束,单一地追求企业利润最大化,纷纷进入汽车、纺织、房地产等竞争性行业与民营企业争利。国有企业经营目标的异化既是市场经济体制改革不断深化的结果,也是“GDP导向”政策下的必然趋势。首先,政府官员为了完成乃至超额完成GDP考核目标,往往将国企红利投入国有重点行业和关键领域,集中发展具有竞争力的国有经济。其次,行政任命制下国企管理者背负考核晋升的压力,为了获取更大的行政激励,唯有更加注重企业利润的获得。

(二)国企红利分配政策存在制度性缺陷。近年来,我国不断完善国有资本经营预算制度,对收支范围、编制原则、编制和批准程序等作了原则规定,为国有资本收益收取和管理提供了坚实的制度保障。然而,现行的制度安排仍存在不合理之处。首先,2011年起实行的国企红利上缴比例5%—15%较低,而且纳入国有资本经营预算的国有企业及国有控股企业并不包括国有金融类企业。其次,国企红利分配次序先国企后民生,这一分配导向原则致使国企红利的资本性支出远远高于民生支出,并且分配格局并没有随着民生财政导向的趋势有所变化。迄今为止,国企红利流向

民生领域仍然遵循“适度”和“从低”的原则，而这两个原则确立之初就饱受争议。由此可见，国企红利向民生领域倾斜面临着诸多制度性的瓶颈，而且短期内难以打破。

(三)提高民生分红比例会减少既得利益。目前，国家对于中央企业国有资本收益收取的试行范围、申报、核对以及上缴比例都有了明确的规定，然而，在没有行政施压的情况下，国企并不能按照相关规定足额上缴利润，往往是能拖则拖，能少交就少交。一方面，国企早已习惯将留存收益用于自身发展，上缴利润已经损害了管理层和国企员工的既得利益，如果再将大部分国企红利用于社会保障等民生领域势必会遭到国企内部的强烈抵触。另一方面，在所有权和经营权分离的情况下，国企的管理者作为分散的股东的代理人经营公司，从“理性经济人”的角度出发，管理者有可能利用信息不对称进行“内部人控制”，通过增加税前支出，提高员工薪酬，滥发奖金，巧立名目发放员工福利等规避上缴利润。国有企业的账目表现出微利甚至于亏损，所能上交的利润就少了，能用于民生分配的利润总额相应地减少。再者，基于我国转变经济发展方式的大环境，国企经营者会以结构调整、扩大再生产、技术创新等为由争取更多的改革发展资本，尽管其已经占有大部分的留存收益，但在和国家职能部门的博弈中，它仍然享有更多的主动权，毕竟国有企业仍然控制国民经济的命脉。

三、民生导向下国企红利分配的路径选择

(一)完善国企红利分配的制度安排。2007年，重新启动国有企业税后利润征缴机制，表明国家和国有企业的利润分配关系的制度框架初具雏形，然而现行的制度安排需要在实践中逐步完

善，才能朝着有利于扩大民生分配比例的方向发展。首先，明确规定国企红利用于民生的比例。国企红利的社会属性决定了国企红利应该为全民共享，不应以增资扩股、改革重组等方式返还给国企内部。事实上，以法律的形式明确国企红利的民生分配比例对于保障公众享受国企改革带来的福利最为有效。但从现行制度安排来看，并非易事，实践中，只能逐步地修复国企上缴红利的制度缺陷。可以减少国有资本经营预算的资本性支出，或者将部分境外投资和用于解决国企历史遗留问题的费用性支出转为转移性支出，纳入公共财政预算。其次，建立透明的信息披露制度。财政部等部门应及时披露国企上缴红利的实施情况以及红利分配的使用情况，而且务必详尽。作为国企所有者的公众应当强化所有者权益意识，主动了解国企红利的使用去向，充分行使监督权，进一步发挥社会公众舆论监督作用。

(二)优化国有企业的公司治理结构。首先，着力解决“内部人控制”问题。保证所有者到位是解决这一问题的重要举措。实践中，国资委履行“出资人”职责的法律规定已经明确。因此，国资委要实行好法律所赋予的职责，对经理人员进行必要的控制和监督，特别是要侧重检查国企管理层是否按照政策规定按时足额地上缴国企红利，是否利用信息不对称为自身谋求利益，及时制止管理人员不当或不称职的公司行为。其次，建立有效的激励和约束机制。完善经理聘任制，通过引进职业经理人，提高国企管理的科学性，增加经营效益。实行企业利益与经营者利益挂钩，建立以聘任制为主的市场约束制度，减少国家财政用于弥补国企经营不利的费用，削弱国企经营者同国家职能部门讨价还价的能力。最后，构建公司治理结构所需的体制平台。理论上说，公司治理结构的完善需要建立在政企分开、社企分离的

平台基础上。现行的制度框架允许政府减少不必要的行政干预，增强国企经营的独立性，可以通过引进职业经理人完善公司治理。

(三)增强国有企业的盈利能力。国有企业盈利能力的增强有助于增加国有企业的税后利润，而国企红利总量的增加进一步地扩大了国企红利的民生分配比例，不仅如此，平衡国企发展和民生分配、实现国有企业经营目标的“企业性”和“公共性”也需要建立在坚实的国企利润基础上。一是提高国有企业的投资效率。高额投资有助于刺激经济增长，为此，国有企业应当合理地发挥资源优势和政策优势，进行理性投资。具体而言，国有企业应投资于国家鼓励发展的行业，投资于重大技术装备领域，减少对钢材、水泥、能源、化工等行业的投资，以最大限度地避免重复低效率投资。二是逐步退出汽车、纺织、房地产等一般竞争性行业。兼具资本优势和政策支持的企业参与这些行业的市场竞争，会对民营企业的经营产生“挤出效应”，不利于构建公平的市场竞争机制。此外，民营企业为农民工、大学生、下岗人员提供了大量的就业岗位，在缓解就业压力、服务群众等方面做出了贡献。从这个意义上来说，国有企业退出一般竞争领域还利于民的同时，也提高了全民福利。三是持续推进国企改革。对于国有企业来说，改革是一个核心性的命题。要通过国有企业改革优化国有经济布局，调整国有经济结构，加快股份制改革的步伐，完善现代产权制度。作为国企改革的重要内容，国企红利分配制度必将随着国企改革的推进不断完善。国企红利向弱势群体倾斜，实现全民所有不仅是国企红利分配制度改革的目标更是国企改革实践的重要导向。^[4]

(作者单位：福建师范大学)

责任编辑 张敏