

doi:10.3969/j.issn.1672-0598.2010.02.002

# 改革开放以来我国国企利润分配体制的变迁特征及趋向\*

徐文秀

(福建师范大学 公共管理学院, 福州 350007)

**[摘要]**改革开放以来我国国企的利润分配经历了复杂的体制变迁,运用制度变迁理论来揭示和总结其中的演变规律,对准确把握我国国企利润分配改革未来变迁的趋向,探索出一种科学公平的国企利润分配体制是很有裨益的。

**[关键词]**国企利润分配;体制变迁;演进特征;改革趋向

**[中图分类号]** F275.4 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1672-0598(2010)02-0006-05

## 一、新制度经济学制度变迁理论概述

新制度经济学是指以产权和制度为主要研究对象的当代西方经济学流派,其代表人物有科斯(Ronald H. Coase)、诺思(Douglass C. North)等人。在新制度经济学中制度被认为是影响经济的重要因素,制度变迁理论是新制度经济学的重要分支理论。

制度变迁理论的首要观点是“制度决定论”,即认为有效率的制度是刺激经济增长的关键。诺思认为,所谓经济增长就是人均收入的长期增长,而一些通常被认为是影响经济增长的因素,如技术进步、规模经济、资本积累等并不是经济增长的原因,它们本身就是增长的表现,而只有经济组织和制度才是影响经济增长的最终原因。在各种制度因素中,诺思特别强调了产权制度的基础性作用,“有效率的组织需要在制度上作出安排和确立产权以便造成一种刺激,将个人的经济活动变成一种私人收益率和社会收益率接近的活动。”

制度变迁理论的另一个重要方面是研究制度变迁的动因及规律。根据变迁主体不同,制度变迁可以分为诱致性制度变迁和强制性制度变迁两类代表性模型。诱致性制度变迁,是指制度的更迭是由一个人或一批人,在面对新的获利机会时自发倡导、组织和实施的制度变迁形式。强制性制度变迁就是在政府对制度变迁的目标、模式和路径具有理性的认识和精心准备的基础上,由政府颁布命令或

法律而实现的制度变迁。制度安排的创新到底会选择哪一种形式,取决于每一种形式的成本与收益。诺思说:“在分工收益与分工成本间不断发生的冲突,不仅是经济史中制度结构与制度变迁的根源,而且也是现代政治、经济实绩问题的核心。”

新制度经济学尽管产生于西方发达国家,但其方法和原理更适合于分析发展中国家,尤其适合于新旧体制转轨的国家。从制度变迁的角度来讲,目前我国正在经历着社会主义市场经济体制逐步确立和完善的演变。而国有企业改革,包括国企利润分配改革作为我国经济体制转型中最核心和艰巨的制度转型,也经历了一系列复杂的制度变迁。新制度经济学制度变迁理论对我国当前的国家与国企利润分配关系的发展有着很强的解释力和指导意义。因此,运用制度变迁理论来分析改革开放以来我国国企利润分配的制度变迁历程,通过对其变迁轨迹的梳理和剖析,揭示和总结其中的演变规律,对准确把握我国国企利润分配改革未来变迁的趋势,探索出一种高效率的国有企业改革途径是很有裨益的。

## 二、改革开放以来我国国企利润分配体制变迁的轨迹

国有企业的改革首先是从分配制度开始的,在过去30多年中,国有企业收入分配制度改革按照分配原则、分配主体和分配形式的变化过程可以划

\* [收稿日期] 2010-03-07

[基金项目] 国家社科基金项目(08BZZ037)“公共财政框架下的省域国有资本经营预算研究”

[作者简介] 徐文秀(1976-),女,讲师,在福建师范大学公共管理学院任教,主要从事经济理论研究。

分为以下几个阶段。

#### (一) 企业基金制度 (1978—1979)

改革开放之初, 国务院及其企业主管部门连续颁发了《关于国营企业试行企业基金的规定》等多个政策文件, 决定在实行独立核算的国营工商企业中全面实行企业基金制度。工业企业按照完成国家八项计划指标以及供货合同的程度, 可以按工资总额的 5% 从企业实现的利润中提取企业基金, 主要用于职工集体福利设施、弥补职工福利基金不足、发放职工奖金等。各行业主管部门也纷纷制定了各行业的企业基金办法。企业基金制度拉开了我国国企利润分配制度改革序幕, 也是我国经济体制改革的核心内容之一。

#### (二) 利润留成制度 (1979—1982)

1979年 7月开始, 为了进一步扩大企业自主权, 调动企业和职工的生产积极性, 国务院颁发了《关于国营企业利润留成的规定》要求试行企业按规定比例留用部分利润, 企业留用的利润按国家规定的比例用于建立生产发展基金、职工福利基金和职工奖励基金。这种方式比起企业基金制度有许多改进, 主要表现在: (1) 按企业当年实现的利润和国家核定的利润留成率计提企业留利。这样, 生产经营活动搞得好的企业实现的利润就多, 留利相应增加。这就解决了按工资总额提取企业基金而产生的企业留利封顶的问题。(2) 在确定企业利润留成率时, 除了考虑到职工福利和奖励对留利的需要以外, 还考虑到企业技术组织措施、新产品试制、劳动安全保护、补充流动资金和计划内基本建设投资不足的需要, 扩大了企业财权。

#### (三) 利改税制度 (1983—1987)

为了消除利润留成制度的缺陷, 进一步调整和完善国家与企业的收益分配关系, 国务院决定从 1983年起在全国范围内推行利改税的第一步改革。第一步利改税也称为税利并存, 主要是对有盈利的国营企业征收所得税, 即把企业过去向国家上交的利润大部分改为用所得税的形式上交国家。1984年 10月国务院又开始了第二步利改税, 也就是从税利并存形式过渡到完全的以税代利形式。对盈利的国营大中型企业实行比例税率, 再根据不同企业的盈利情况征收一定比例的调节税; 对于国营小型企业和集体企业按照八级超额累进税率征收所得税, 企业交纳所得税和调节税后, 税后利润按照制度的规定建立五项基金。第二步利改税可以说既是国企利润分配制度的改革, 也是我国税制改革的重要组成部分。

#### (四) 承包经营责任制 (1987—1993)

鉴于两步利改税仍然无法完全理顺国家与企业之间的分配关系, 有效地激发国有企业尤其是国有大中型企业的活力, 1987年国有企业开始实行承包经营责任制。1988年 2月《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》把承包制的最重要内容归结为两点: (1) 按权责利相结合的原则, 切实落实企业的经营管理自主权, 保护企业的合法权益。(2) 按照包死基数, 确保上交、超收多留、歉收自补的原则, 用承包上缴利润的办法取代了向国有企业征收所得税的办法, 确定了国家与企业的利润分配关系。自从承包制得到政府的认可并有计划地组织实施以来, 在全国大中型国营企业中得到了最大限度的推广。

#### (五) 利税分流制 (1994—)

由于利改税制度和承包经营责任制各自的局限性无法适应深化经济体制改革和国有企业转换经营机制的需要, 1993年国务院颁发了《关于实行分税制财政管理体制的决定》调整了国家和企业的分配政策和形式, 规定作为实行新税制的过渡措施。此后从 1994年开始, 国有企业的利润应该上缴国家的部分采取纳税的形式, 并按照统一的税率征收, 剩余的部分全部归企业所有。这就是目前国有及国有控股企业利润分配主要采取的“税利分流”制度, 可以概括为“税利分流、税前还贷、税后分利”。即在国家参与国有企业利润分配过程中, 开征一道所得税, 这一道所得税对所有经济成分的企业都是一样的, 而后再以适当的形式参与企业税后利润的分配。目前, 国家参与国有企业(含国有控股企业) 税后利润分配的主要形式有股份制与国有股分红、承包制与税后承包上缴利润、租赁经营与租金等。作为“利税分流”的重要内容, 我国的企业所得税在 2002年和 2007年还经历过两次重要的改革, 更加完善了国家和企业之间的利润分配关系, 促进了企业健康发展, 也使我国所得税法逐渐走向成熟。

### 三、我国国企利润分配体制变迁的制度分析

改革开放之初的企业基金制度和利润留成制度目标是使企业向具有一定的自主权和相对利益的经济实体转变。其重点是扩大企业的生产经营自主权, 让出一部分利润归企业自主支配, 使它们具有超额完成计划和增产增收的积极性, 增强发展意识和盈利意识。这对几十年没有自主权可言的国有企业来说产生了不小的影响。而且改革受

益者是包括国有企业在内的社会各种利益主体,在各利益主体均可获得收益下的制度变迁,不仅推动起来阻力小,还会对各个经济主体产生较强的激励作用。另外从国有企业制度的角度来看,这一改革是浅层次的,它是在计划经济体制的大环境下在政府和国有企业之间进行的利益调整,没有触及原有企业制度的基本框架,因而与外部制度环境是适应、协调的,是体制内的微量变化。这就使得放权让利取得了应有的效果。但是正是因为这一改革并没有使原有的国有企业制度发生实质性的变化,企业就不可能获得真正的经营权,其按国家计划安排生产的基本格局没有改变,因而其作用又是有限的,并没有解决原有制度的弊端,从而使国有企业很快又转向了改革的第二阶段。

“利改税”改革的目的在于力求解决企业与国家之间的利益与分配,通过使企业获得预期利润的办法,提高企业生产经营的积极性。“利改税”开始把国有企业看作是一个相对独立的生产经营实体,是企业以一个生产经营者的身份向国家缴纳税收的关系,而不再是过去那种国有国营、利润按一定比例在企业与国家之间进行分配的关系。应当说,用税的形式来取代利润分配,并以法律形式取代行政形式来明确政府与企业的利益分配关系,在规范政府与企业之间的关系上是一大制度变革。但是,由于这种改革形式没有与国有企业制度的整体改革相配套,在产权、组织与激励等方面均未有实质上的突破,在实施过程中不仅没有取得预想的效果,反而使企业税负加重,从而造成企业普遍对利改税失去兴趣。

上述两种制度拉开了国企利润分配体制改革的序幕,但其改革的效果和影响并不大,而承包制是在国企利润分配体制改革中较大的一个进步。承包经营责任制通过体制内改革的形式,极大地促进了传统国有经济模式的解体,使得企业的地位和行为发生了深刻的变化。承包制改革基本上否定了传统国有产权高度集中的一元化归属结构,使国有企业向名副其实的代理制企业转化,是其成为商品生产者和经营者迈出的重要一步。正是在承包经营责任制推行之后,“国营企业”才改称为“国有企业”。这一革命性的变化,反映出国有产权结构以及国有企业地位的重要变化。承包制在导致传统计划经济体制瓦解上的作用也是较为彻底的。在此条件下,国有企业不再是被动的计划执行者,开始作为相对独立的经营者向市场主体转化,使企业被真正推向市场。但是,企业承包制终究还是没

有彻底解决政企不分问题,企业仍不能取得完全独立经济主体的地位,企业短期行为、包盈不包亏的问题暴露得越来越充分,最终使企业承包制也走到了尽头。

“税利分流”是从 1994 年初开始实行的国有企业利润分配体制改革的新模式。多年的改革探索表明,税利分流的分配体制,既有利于增强国有企业的活力,又能使国家财政收入随着企业利润的增加而增长,是理顺国家与企业利润分配关系的方向性选择。这一体制的实质是把国家与国有企业的分配关系分解为两个层次:一是国有企业实现的利润,先以统一的所得税形式上缴一部分给国家,构成政府公共财政收入的来源之一;二是国有企业税后利润,扣除贷款本息和企业留利外,其余部分作为国有资本投资收益也必须上缴国家,从而构成政府国有资本财政收入的一项主要来源。由此可见,随着国有企业税利分流改革的推进,我国财政体制必然要由传统体制下的“单元财政”向社会主义市场经济体制下的“双重(元)财政”转化。正是这一历史必然性,决定了我们必须在税利分流的基础上建立和完善国有资本财政收入制度。

#### 四、我国国企利润分配体制变迁的特征

我国国企利润分配体制是伴随着经济体制改革进程进行的,其制度变迁无不留下经济体制改革制度变迁特征的烙印,但又有其独特性。把握这一制度变迁的特征可以帮助我们准确把握国企利润分配改革未来变迁的趋势,探索出更为科学合理的国企利润改革途径。

(一)我国国企利润分配体制变迁是一种强制性制度变迁

首先在传统的计划经济体制下,国有经济部门几乎覆盖了整个国民经济,无论在国有企业内部还是外部,都缺乏诱发诱致性制度变迁的因素。其次制度变迁具有很强的制度刚性和“路径依赖”,在国企利润分配体制变迁中,由于中央政府所处的特殊位置,其可以以委托人的身份与代理人进行博弈,或者以命令者的身份强制其他主体遵守来完成制度变迁过程,因而属于强制性制度变迁。可以说,国企利润分配体制变迁的每一步无不是源于自上而下的政府强制性供给行为,而作为微观经济主体的国有企业在这种制度变迁中仅仅是一个被动的接受者。

(二)我国国企利润分配体制的变迁是由中央政府主导和推动的

在强制性变迁过程中,政府主要采取强制的方

式直接实施制度的变迁; 政府直接组织和推进国有企业制度变迁, 直接规定国有企业具体的制度形式; 政府还是国有企业制度变迁的总控制者, 制度变迁的总体框架、目标、方法、步骤、遵循的原则等都由中央政府确定; 中央政府还是降低国有企业制度变迁成本和稳定社会的主要责任人, 政府根据需求诱导企业进行制度变迁, 同时又要解决历史遗留问题, 既为企业制度变迁构造可能性空间, 还要控制企业制度变迁的成本与收益, 实现降低强制性制度变迁的成本与减少社会动荡的双重目标。中央政府作为社会权力中心来提供新的制度安排并直接推动实施各种方案, 这是国企利润分配改革过程的一个最为突出的特点。

(三) 我国国企利润分配体制变迁是一种渐进性的制度变迁

改革开放之初, 改革的决策者认为企业缺乏自主权是低效率的根本原因, 应该把扩大企业自主权作为提高经营效率的主要手段。因此无论是利改税还是承包经营责任制改革, 都是在承认各地方以前既得利益的条件下, 从改进国有企业经营机制上的放权让利入手来改善企业效率。这种改革是在传统体制框架内、围绕着管理体制所做的逐步调整, 本质上属于行政性体制框架内的分权改革, 并不是一种迅速有效的激进式革命, 国有企业既有的权力和利益结构也没有得到根本改革。经过数次尝试, 逐步深入, 才触及深层次的产权制度和利益格局, 并最终实施整体推进的改革方案。这种渐进式体制改革尽管时间成本、实施成本较大, 但它能使整个社会不至于因体制变迁而造成剧烈的动荡, 保持了体制变迁的稳定性和连续性, 易于为社会公众所接受。而其得以成功实施正是由于中央政府强有力的支持。

(四) 我国国企利润分配体制变迁是国有企业与中央政府之间反复博弈的结果

每一阶段改革形成的新的制度安排都可以看作是暂时的博弈均衡, 而新的制度又产生了新的利益格局, 从而改变了博弈主体的策略安排, 也就使得国有企业利润分配体制变迁的阶段性表现为从一个均衡向另一个均衡演进。在计划体制下, 政府要负担企业的全部盈亏, 为了获得更多的利润收入, 如何搞活企业便成为政府考虑的首要问题。因此, “放权让利” 成为政府的必然选择。但是, “放权让利” 虽然给予国有企业部分的经营权, 增强了企业生产积极性, 同时也给企业侵占国家利益开了方便之门。政府为了保证自身的收益, 于是出台了

承包经营、利改税等制度创新措施, 使企业经营者进一步获得经营自主权和部分利润索取权, 而国家也实现了财政收入的增加。但是, 承包经营的局限性又不可避免地导致经营的短期行为, 政府利益受损, 国有企业经营者和政府之间的博弈也有了新的变化, 进而确立起税利分流的最新分配方式。

## 五、我国国企利润分配体制改革趋向

多年的改革探索表明, 实行税利分流的分配体制, 既有利于增强国有企业的活力, 又能使国家财政收入随着企业利润的增加而增长, 是理顺国家与国企利润分配关系的方向性选择。但应该看到, 现行体制设计还存在收支主体不明确、法制不健全、利润收支不规范等弊病。因此新一轮体制改革应当主要从以下几方面入手。

(一) 明确国企利润收支主体, 确定财政部作为国企利润分配的管理机构地位

财政部和国资委是对国企管辖权最大的两个部委, 要建立一个科学、公平的国企利润收支体制, 协调财政部和国资委之间的权利关系, 明确国企利润收支主体就成为首要问题。而全体人民是国有企业的真正出资人, 只有把国企利润纳入财政部而非国资委管理, 公共支出才能得到更多考虑, 从而真正体现出出资人的权益。因此当前应当努力倡导建立国有资本预算制度, 把国有资本预算和公共财政预算统一于财政部。而国资委作为国企中非金融性国有资本的出资人, 应当享有收益权, 但不是成为第二个财政部, 国有资本的终极收益权应属于全体人民, 其转化为公共财政收入方能体现这一点。目前来说, 最理想的一种模式就是把国企利润全部上缴给财政部, 纳入正规的预算程序, 但同时也要保证国资委通过正常的预算程序从财政部那里获得合理安排。

(二) 加强国企利润收支的法制建设, 对其进行规范, 确保利润的足额收取和合法使用

目前, 《公司法》《证券法》《会计法》等法律对国企利润收支的规定不尽一致, 其他法律法规也多有冲突之处。国企利润收支在法律上依据不一, 在实践管理容易造成各种争议。所以, 国家有关部门应从这些法律颁布实施以来的实际出发, 尽早修订有关法律法规中关于利润及利润收支的相关条款, 特别是应当尽快出台《国有资产法》对国家和企业的各自权责、相关各部门的职责、国企利润的收支管理办法等都进行明确规定, 在为国有企业的产权调整、产权改革、产权流动指明方向的同时, 也为国家分享国企利润建立法律保证, 使国企利润分

配改革做到有章可循,走上健康发展的轨道。

(三)建立国企利润分配的激励和约束机制,加大对不规范行为的处罚力度

由于惯性思维及经济人的利己之心,包括央企在内的国有企业极有可能采取各种或明或暗的措施来规避红利上缴或截留部分利润。因此历史上曾出现“利润随着政策转”的现象,明明盈利却报亏损,亏损年度却报盈利,造成国有资产受损。为了防止这种现象的发生,国资主管部门应该对纳入利润上缴范围的国企设置激励约束机制。在利润管理方面加大检查和处罚的力度,对那些核算不实、利润有假以及不按规定程序进行利润分配的现象严厉查处,并对相关人员进行责任追究。

(四)遵循“主要惠及民生,部分回归国企”原则,扩大国企利润的使用范围

现行政策规定国企利润主要用于国有经济布局和调整及支付国企改革成本。随着国有企业利润规模的大幅增加,国企利润的使用范围应进一步扩大。要遵循“主要惠及民生,部分回归国企”的原则,除了要有适当比例的利润回归国企,用于满足国企深化改革与经济结构优化调整的需要之外,国家应当将部分国企利润用于充实社保基金及其他公共用途。首先“国有资产为民谋利”的本质要求决定了国企利润支出的一个重要方向是充实社保基金。我国社保覆盖面过小、城乡差异悬殊,社保基金严重不足,一部分国企利润投入用于提高社会保障水平,能减少居民在相关领域的资金支出,矫正当前财富分配的失衡,在一定程度上改善民众生活质量。其次,公共事业也应当作为国

企利润的一个重要支出。国企的所有者是全国人民,国企利润理当纳入公共财政收入并转化为社会福利,在当前教育、医疗、养老、农村建设等关系国计民生的领域急需资金的情况下,国企利润应主要用于资金缺口巨大的义务教育领域、公共医疗卫生领域、公共交通、环境保护、新农村建设等。国企利润用于公共事业,有利于解除民众的后顾之忧,促进消费、拉动内需,从而又能为国企的发展提供更大的市场需求支持,达到双赢的目的。

#### [参考文献]

- [1] D·C 诺思, R·托马斯. 西方世界的兴起 [M]. 华夏出版社, 1989: 1
- [2] 林毅夫. 关于制度变迁的经济学理论: 诱致性制度变迁与强制性制度变迁 [M]. 上海: 上海三联书店, 1994: 371-403
- [3] L·E 戴维斯, D·C 诺思. 制度创新的理论: 描述、类推和说明. 财产权利与制度变迁 [M]. 上海三联书店, 1991
- [4] 诺思. 制度、制度变迁与经济绩效 [M]. 上海: 上海三联书店, 1994
- [5] 邓子基, 陈少晖. 国有资本财政研究 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2006
- [6] 汪海波. 中国现代产业经济史 [M]. 太原: 山西经济出版社, 2006
- [7] 吴海民. 国有企业红利上缴: 理由、原则与制度设计 [J]. 中外企业家, 2007
- [8] 杨瑞龙. 我国制度变迁方式转换的三阶段论 [J]. 经济研究, 1998(1).

(责任编辑: 夏东, 朱德东)

## On Evolutional Features and Tendency of China's State-owned Enterprise Profit Distribution since Reform and Opening

XU Wenxiu

(School of Public Administration, Fujian Normal University, Fuzhou 350007, China)

**Abstract** Since the reform and opening to outside world, the profit distribution of China's enterprises undergoes complex systematic evolution. It is of great significance to find a scientific and fair profit distribution system of the state-owned enterprises by using systematic evolution theory to reveal and summarize its evolution law and by accurately mastering the future evolution tendency of profit distribution of the state-owned enterprises.

**Keywords** profit distribution of state-owned enterprises; systematic evolution; evolution feature; reform tendency