

doi:10.3969/j.issn.1674-8131.2010.02.014

# 国家与国有企业财政分配 制度变迁的路径依赖与替代\*

徐文秀<sup>a</sup>, 朱 珍<sup>b</sup>

(福建师范大学 a. 公共管理学院; b. 经济学院, 福州 350007)

**摘要:**新中国成立60年以来,国有企业始终在国民经济的发展中居于主导地位,然而,囿于历史环境和制度非均衡,其与国家的利润分配制度反复试错。在此过程中,路径依赖与路径替代相伴相随,国家与国有企业也尚未形成稳定规范的分配模式,影响了财政收支的完整性和统一性。基于国有企业面广量大的事实和双元财政的要求,应以税利分流为基础重构国有资本财政收入制度,并建立国有企业利润上缴的宪政框架,维持新制度的相对均衡,即高效的路径替代;从社会福利的视角考虑,红利应重点投向教育和国有企业的自主创新,实现国有企业和民生的正和博弈。

**关键词:**财政分配;制度变迁;路径依赖;路径替代;税利分流;国有资本财政

**中图分类号:**F812.2;F276.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-8131(2010)02-0089-06

## The 60 Years Evolution of Financial Allocation between the State and State-owned Enterprises

—Path Dependence and Substitution in the Institutional Change

XU Wen-xiu<sup>1</sup>, ZHU Zhen<sup>2</sup>

(1. School of Public Administration, Fujian Normal University, Fujian Fuzhou 350007;

2. School of Economics, Fujian Normal University, Fujian Fuzhou 350007, China)

**Abstract:** The state-owned enterprises have always been the dominant position in the national economy's development during the 60 years of new China. However, the profit distribution system between the state and state-owned enterprises has repeated trial and error because of historical circumstances and institutional non-equilibrium. The path dependence and path alternative have gone hand in hand in this process, a stable and standard distribution model between the state and state-owned enterprises has not been formed, affecting the integrity and unity of fiscal revenue and expenditure. Based on a wide range and large volume of state-owned enterprises and "Dual-financial", it should be prioritized profits and taxes shunt as the basis of the state-owned fiscal revenue system, meanwhile, establishing the constitutional framework of profits turned over and maintaining the relative balance of the new system, that is, the efficient path alternative. From the perspective of the social welfare considerations, dividends should be invested into education and self-innovation of state-owned enterprises for achieving the positive-sum game of state-owned enterprises and livelihood.

**Key words:** financial allocation; institutional evolution; path dependence, path substitution; profits and taxes shunt; state-owned capital finance

\* 收回日期:2009-12-08;修回日期:2010-01-11

基金项目:国家社会科学基金项目(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,福建寿宁人;讲师,硕士,在福建师范大学公共管理学院任教,主要从事经济学和管理学研究。

朱珍(1985—),女,福建永泰人;硕士研究生,在福建师范大学经济学院学习,主要从事国资管理与财政研究。

## 一、引言

国家与国有企业的财政分配关系经历了“统收统支——企业基金制——利润留成制——利改税——承包责任制——税利分流制——重启央企红利上缴”的60年制度嬗变。在制度变迁过程中,受制于制度环境和路径依赖,其分配模式合理、规范的制度框架尚未完全形成。不可否认,2007年开始试行的国有资本经营预算及向央企收取国有资本收益的办法,说明二者财政分配关系的制度框架粗具雏形,但其尚未向国有企业全面铺开,同时制度本身也需要在实践中逐步补充与完善。邓子基教授(2002)认为我国国家财政的本质内含着“一体五重”的关系。这“一体五重”的关系是税利分流的理论依据,进而也成为国有企业上缴红利的缘由所在。而红利的合理使用成为国有资本财政收支制度建立的关键点。第一种观点认为国有企业红利应主要用于履行公共财政所承担的职能、国有企业改制的成本、国有经济结构的战略性调整,代表者主要有董方军、王军(2008);而李重华、李真男(2008)则持第二种观点,即红利应主要用于教育支出和国有企业的创新支出。

本文同样赞成税利分流,同时基于正和博弈和社会福利的角度也主张红利应用于人力资本投资和国有企业的自主创新投资。但认为应还税利分流以实质,而不是分税制下的税利分流,进而以其为基础重构国有资本财政收入制度;笔者试图从制度变迁中的路径依赖和路径替代来分析国家与国有企业分配关系的嬗变,论证制约国有企业不分红的制度基础已消失,且分红时机已成熟,应用更高效的路径替代来改变长期的路径依赖。同时,从现行的制度缺陷来探讨设计国有资本财政收支的制度框架。

## 二、国有企业利润分配体制的60年变迁(1949—2009)

### 1. 传统体制下国有企业利润分配制度的刚性试错(1949—1977)

在以高度集权为特征的传统经济体制下,作为微观经济主体的国有企业仅是政府的附属物,政府与国有企业的利润分配是单一的固定模式,即基本

呈现全额上缴的“统收统支”特征——国有企业几近将所得利润全部上缴财政,然后从国家再分配中获得投资资金。在这种制度框架下,二者的分配模式具有极强的制度刚性和“路径依赖”,“路径替代”不明显。简言之,国家与国有企业的分配模式出现4阶段的小幅试错:

(1)统收统支和奖励基金制度(1949—1957)。为了集中力量恢复和发展国民经济,国有企业除了缴纳规定的税款外,“一切中央政府或地方政府经营的工厂企业,均须将折旧金和利润的一部分,按期解交中央人民政府财政部或地方政府,其解交的总数和按期交出的数量,由政务院财政经济委员会及地方政府根据情况分别规定之”,<sup>①</sup>同时要求国营企业只能分别提取计划利润的2.5%~5%和超计划利润的12%~20%作为企业奖励基金。<sup>[1]</sup>这样的制度安排使“一五”计划提前超额完成,从而进入大规模经济建设时期。

(2)利润留成制(1958—1960)。大规模经济建设在社会主义总路线的指引下全面展开,却也不可避免地暴露出经济管理体制的一些管得过严、统得过死的弊端。于是,党中央在1958年开始改革财政管理体制,取消奖励基金制,实行企业留成制,留成比例以主管部门为单位计算确定。1958年企业留成比例为13.2%,随后逐年增加。留成主要用于生产,少部分用于职工福利支出。

(3)利润留成制过渡到企业奖金制(1961—1965)。1961年1月23日,中共中央批转财政部《关于调低企业利润留成比例加强企业利润留成资金管理的报告》,将国营企业留成资金占企业利润的比例,由原来的平均13.2%调低到6.9%,并且留成利润必须大部分用于“四项费用”、<sup>②</sup>技术革新等。1962年起,除了商业部门仍实行利润留成办法外,其他部门的企业停止实行利润留成办法,改为提取企业奖金的办法,“四项费用”由国家拨款。通过这一系列制度设计,“大跃进”时期国民经济比例严重失衡的局面得到一定的调整和扭转。

(4)统收统支制(1966—1977)。“文化大革命”的爆发使刚刚有所恢复的国民经济再一次处于崩溃的边缘,国家与国有企业之间初步理顺的利润分

<sup>①</sup>1950年3月4日:《中央人民政府政务院关于统一国家财政经济工作的决定》。

<sup>②</sup>四项费用是指企业所需的技术组织措施费、新产品试制费、劳动安全保护费、零星固定资产购置费。

配关系也随之遭到破坏。从1967年起,国营企业不再向国家上缴折旧基金,而原先由财政预算拨款的用于固定资产更新和技术改造的资金转为由折旧基金提供。1969年改企业综合奖为附加工资,固定发放,这样企业奖励基金制度就被取消。1970年起,对国营企业只征收工商税。“文化大革命”结束后,为了扭转十年内乱中工业管理的混乱局面,1977年开始了一些恢复性的调整,国营企业一部分折旧基金被重新纳入财政预算管理,50%上缴财政,50%留给企业。

## 2. 改革开放以来国有企业利润分配体制的弹性变迁(1978—2009)

经济体制改革是改革开放的中心任务,国有企业作为经济体制改革的重点,其利润分配制度与企业的活力及效率息息相关,影响着财政收入的稳定增长。而改革的出发点就是打破高度集中的计划经济体制,建立使企业充满生机和活力的新体制。因此,在这样的制度背景下,服务于“搞活国有企业”这个中心,利润分配体制经历了以下6个阶段的弹性调整:

(1)企业基金制度(1978—1979)。改革开放之初,为了鼓励企业加强经济核算,改善经营管理,国务院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。国营企业若完成国家规定内的8项年度计划指标,<sup>①</sup>最高可按职工全年工资总额的5%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。

(2)利润留成制度(1979—1982)。为了进一步扩大企业的经营自主权,1979年改按工资总额提取企业基金的办法,实行利润留成,且留成比例逐步提高。根据试点经验,国务院于1980年1月22日下发《国营工业企业利润留成试行办法》,明确规定允许企业利润留成比例为40%,其余60%上缴国家;且对利润留成的使用进行了规定:用于发展生产方面的不得少于60%,用于职工福利和奖金方面的不得超过40%。同时,1980年还在400多家企业进行“以税代利”的试点。

(3)利改税制度(1983—1987)。利润留成使得财政收入整体下滑,同时,1980年“以税代利”试点

取得显著效果,因此,自1983年1月1日起实施利改税试行办法。这是我国实行的第一步利改税,即税利并存的制度:凡是有盈利的国营大中型企业,实现的利润均按55%的税率缴纳所得税;凡是有盈利的国营小型企业,实现的利润按8级超额累进税率缴纳所得税。税后利润根据不同情况,在国家与企业之间采取“递增包干上交”、“固定比例上交”、“定额包干”、“调节税”等4种形式的分配办法,仍采用税利两种交纳形式上交企业利润。1984年10月1日起,试行第二步利改税,即完全的利改税制度:将国营企业应当上缴国家财政的利润按照11个税种向国家缴税,税后利润由企业自己安排使用。

(4)承包经营责任制(1987—1993)。鉴于两步利改税仍然无法理顺国家与企业的分配关系和有效激发国有企业活力,改革的决策者只得再次调整思路,决定从1986年开始对国营大中型企业实行承包经营责任制试点,并于1987年在全国全面推广。在此制度下,国有企业以下列形式向国家上缴利润:在缴税的基础上,上缴利润递增包干;基数包干,超收分成;微利企业上缴利润定额包干;亏损企业减亏包干。

(5)税利分流制(1994—2007)。利改税制度和承包经营责任制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,因此,伴随着分税制改革,新的国有企业利润分配制度——税利分流于1994年1月1日开始全面推行。具体做法是:统一企业所得税为33%,增设27%和18%两档照顾税率,并取消各种包税的做法;逐步建立国有资产投资收益按股分红、按资分利或税后利润上交的分配制度;作为过渡措施,近期可根据具体情况,对1993年以前注册的多数国有全资老企业实行税后利润不上交的办法,同时,微利企业缴纳的所得税也不退库。<sup>②</sup>

(6)重启央企利润上缴制度(2007至今)。2007年12月11日,国家国资委会同财政部颁发了《中央企业国有资本收益收取管理办法》,明确规定收益收取对象为中央管理的一级企业国有独资企业,国有独资企业应交利润的比例按照不同行业分三类执行:第一类为烟草、石油石化、电力、电信、煤

<sup>①</sup>指产量、品种、质量、原材料、劳动生产率、成本、利润、流动资金占用等8项年度计划指标。

<sup>②</sup>来源于国发[1993]85号文《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》。

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、转制科研院所企业,上交比例3年后定。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。<sup>①</sup>

### 三、国有企业利润分配体制60年嬗变的路径依赖与替代

新制度经济学认为,制度变迁过程存在着路径依赖现象。所谓路径依赖是指在制度变迁过程中,存在报酬递增和自我强化的机制,这种机制使得制度变迁一旦走上某一条路径,它的既定方向会在以后的发展中自我强化。沿着既定的路径,经济和政治制度的选择可能进入良性循环的轨道,迅速优化;也可能沿着错误的路径往下滑,甚至还会被锁定在某种无效率的状态之下。而路径替代是指政府等权威力量改变制度变迁的路径依赖性而建立起全新制度安排的制度变迁方式。回顾国有企业利润分配体制的60年变迁轨迹,不难发现路径依赖和路径替代的存在。同时,制度环境对制度变迁路径具有决定性的影响,不同的社会经济条件下,制度变迁的轨迹也不相同。<sup>[2]</sup>因此,在计划经济与改革开放的历史时期,国有企业利润分配体制呈现出不同的演变轨迹,且政府始终是制度变迁的主体,其预期收益是否大于预期成本决定了政府是否有意愿去消除制度不均衡及其相应的路径选择。

#### 1. 刚性试错的制度诱因——路径依赖

在“统收统支”的制度框架下,国有企业的利润分配体制演变是政府主导型的强制性制度变迁,而作为微观经济主体的国有企业,只能是制度变迁的被动接受者。同时,囿于高度集权型的制度环境,国家与企业的利润分配体制尽管呈现出4阶段的小幅变化,但每一阶段的制度演进都是服务于特定的历史环境,而没有深究制度本身的合理与否。第一阶段的统收统支和奖励基金制度服务于国民经济的恢复和发展;第二阶段利润留成是由于大跃进暴露出的弊端而作出的路径选择;为解决国民经济比例失衡,才有了第三阶段的企业奖金制;“文化大革命”使国民经济几近崩溃的边缘,于是才有了第四

阶段的统收统支制。其间的利润留成和奖金只是微幅的调整,依然没有消除统收统支的制度束缚。因此,这一时期的路径替代只是形式而非本质的变化,即制度变迁具有较强的路径依赖性,从而使得制度被锁定在低效率状态,或者我们可以谓之“政策失败”。尽管国有企业以税利混一的形式几乎将所得利润全部上缴财政的制度有利于中央集中财力恢复和发展国民经济,但国有企业被管得过严、统得过死,职工的利益同经营成果脱节,致使企业缺乏活力,经济运行效率低下。这种低效在计划经济体制下是无法克服的,所以伴随着改革开放,国有企业的利润分配制度也被纳入了改革的范畴,这是国有企业内部较大部分利益主体的诉求,亦是改变制度不均衡进而寻求更高效的路径替代的必然选择。

#### 2. 弹性变迁的制度动因——路径替代

国有企业利润分配体制改革三十年以来,一定程度上赋予了国有企业与其他性质的企业平等的市场地位,同时国家与国有企业的分配关系也趋于稳定。然而,长期计划经济体制沉重的历史惯性所形成的“路径依赖”制约着改革的进程;<sup>[3]</sup>同时,每一步改革前的既得利益者会千方百计地阻挠各种制度改革或创新,从而使得路径替代呈现渐进性演变的格局;此外,政府作为“经济人”的化身,按照“诺斯悖论”,出于政治体制的需要,在特定的制度环境下有可能将一种经济上低效的制度安排作为政治上的选择与落脚点。因此,每一阶段改革形成的新的制度安排只是暂时的博弈均衡,而新的制度又产生新的利益格局,从而改变了博弈主体的策略安排,进而使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。<sup>[4]</sup>

综合以上因素,改革初期,政府出于搞活国有企业的需要,采取了企业基金制和利润留成制;而随之而来的是财政收入下降,政府的预期利益下降,继而出台了利改税、承包经营责任等制度创新措施;然而,财政收入的“两个比重”依然在下降,于是政府进行了分税制改革,并确立起税利分流的分配方式;在分税制的背景下,由于国有企业普遍亏损,政府为了分税制的顺利推行,在和国有企业经

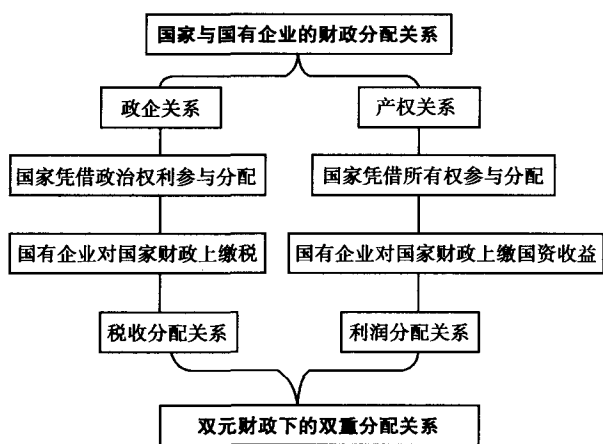
<sup>①</sup>来源于中华人民共和国财政部网站《财政部出台国有资本经营预算有关配套管理办法》,http://www.mof.gov.cn/mof/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/200805/t20080519\_27821.html。

营者的博弈中作了妥协:作为过渡措施,对1993年以前注册的多数国有全资老企业实行税后利润不上交的办法;分税制下形成的特殊的税利分流制度由于路径依赖而持续的时间最长,进而使得国家对企业的双重分配关系未体现出来,因此,2007年重启央企利润分配制度,国家与国有企业的利润分配关系开始以较为规范、合理的形式固定下来,进而实现了较改革前更为高效的路径替代。但这个制度未向所有国有企业全面铺开,且在试行过程中还存在分红比例不合理、收支主体不明确、法制不健全等问题,因此,完整意义上的国有资本财政分配制度尚未真正建立,需要在实践中逐步探索。

#### 四、从制度嬗变进程中总结设计国有资本财政分配的制度框架

##### 1. 以税利分流为基础构建国有资本财政收入制度

国有企业利润分配体制变迁过程中,囿于历史环境和路径依赖,国有企业常以税利混一的形式向国家上缴收入,没有区分国家与国有企业的双重分配关系,使二者的利润分配关系难以理顺,进而未实现实质的路径替代——以税利分流为基础的国有资本财政收入制度。二者的分配关系如下图:



国家与国有企业具有双重的分配关系,国家既可以凭借政治权利向企业征税,又可以凭借所有者的权利向企业收取国有资本收益。这是我国实行

税利分流、重建国有资本财政收入制度的基本理论依据。所谓税利分流,是指企业先按税法规定向国家缴纳所得税,税后利润再在国家和企业之间进行适当分配。为了让国有企业获得休养生息的机会和配合分税制的完成,当时政府作出让国有企业暂不上缴利润的妥协,从而使得税利分流在特殊的历史条件下有了特殊的形式。因此,现在国有企业利润大幅增长,绝对量从1994年的829亿元增加到2007年的1.62万亿元,<sup>①</sup>13年间增长了18.54倍,2008年由于自然灾害、金融危机等的影响国有企业利润滑至1.18万亿元。<sup>②</sup>这些数据都说明国有企业已走出困境,且大幅盈利,国有企业不分红的制度基础已不存在,重构国有企业利润上缴的制度框架时机已基本成熟。因而应还税利分流以本来的面目,即国有企业既上税也上利。且从制度借鉴的视角看,国际上通行的做法是有盈利或微利的国有企业都要向国家分红。因此,以税利分流为基础构建国有资本财政收入制度是制度演进的必然选择,应逐步向所有国有企业征收红利,从而为国有资本财政支出奠定基础。

##### 2. 把国有资本财政收支制度纳入宪政管理

新中国成立60年以来,国家与企业的分配关系基本上是以国务院颁发的条例或办法的形式来确定,且一般很少通过人大审议的程序,政策易被朝令夕改,这就使得政策的制定易被操纵而不够高效。基于政府在制度变迁中的主导性作用,政府意愿的变化决定了路径替代的走向,而政府作为“经济人”的化身,难免会出现政府过分干预国有企业而频频给国有企业补贴的情形,这样政府作出的路径选择就有可能在社会层面上是低效的。同时,国有资产面广量大,其在国民经济发展中发挥极其重要的作用。因此,需要从政策层面上升到法制层面、宪政层面,对政企分开、政资分开、国有企业利润的收支主体、如何收取、以何比例收取、红利的使用去向等问题予以明确,并严格走人大审议路线,使我们越来越接近于市场经济比较成熟国家的那

<sup>①</sup>摘自《中国工业经济统计年鉴2008》——中国主要年份国有工业企业主要财务指标统计(1952—2007)。

<sup>②</sup>中华人民共和国财政部网站《2008年1-12月国有及国有控股企业经济运行情况》: [http://qys.mof.gov.cn/qiyesi/zhengwuxinxi/qiyeyunxingdongtai/200901/t20090121\\_110055.html](http://qys.mof.gov.cn/qiyesi/zhengwuxinxi/qiyeyunxingdongtai/200901/t20090121_110055.html)。

一套“一一有法案对应”的办法,<sup>[5]</sup>才能根本克服传统体制和改革初期的路径依赖,实现高效的路径替代。同时,还应配合公众监督通过完整的法制化程序确定和实施国资收益的分配,进而使国有资本财政收支制度走上透明、规范的法制化进程。

### 3. 基于正和博弈与社会福利的增进来安排红利的支出

红利的合理支出是建立国有资本财政分配制度的落脚点,倘若支出不合理甚至是低效乃至负效用,那么恢复国有企业利润上缴制度的路径选择将失去意义。国民是国有企业真正的出资人,而国有企业又是国民经济的支柱,所以在安排红利支出时需要二者兼顾。笔者认为应从社会福利的最大化出发,同时考虑民生和国有企业,实现二者的正和博弈。

(1)用于民生的部分,主要投向教育。工业化和城市化对技术含量的要求越来越高,通过教育投资,尤其是加大对农村教育的投资力度,让更多的人享受教育,才能提高劳动者的知识技能和劳动力的边际产出,从而满足工业化和城市化的需求。加大教育投资,不仅是初等教育,还包括中高等教育以及适应社会需求的职业技能教育投资。提高国民素质,有助于解决就业问题,从而提高国民收入,缓解社会保障支出的压力;教育还会产生各种非经济效益,如新型的国民观念、文明的生活方式、良好的社会道德等,这些都有利于和谐社会的构建。因此,把红利用于教育投资,可以说是发挥“造血”功能,而非单纯粹的“输血”。当然,在教育投资过程中,要注重结构的合理安排,注重包括中西部在内的人力资本投资,这样更有助于社会福利的持续增进,实现帕累托改进。

(2)用于国有企业的部分,主要投向自主创新。如果把国有企业上交的红利全部用于国有企业的再投资,那还是相当于把利润留在国有企业内部使用,违背利润上缴的初衷及税利分流和双元财政的要求。但鉴于国有企业在国民经济发展中的主导

地位,我们可以把国有资本财政收入的部分资金投向国有企业,并且再投资与否及投资的比例应以国有企业自主创新的程度为准。我国的自主创新能力以及科技成果的转化率偏低,很大程度上束缚了我国经济的发展。如果把红利用于国有企业的创新投资,国有企业的自主创新能力越强,投入就越多,形成对国有企业创新的激励机制,<sup>[6]</sup>不仅有助于国有企业发展,促进国有企业改革的完成,形成良性循环,还会因国有企业的示范和辐射作用而产生正的外部效应,增进社会福利,进而使技术创新成为内在的持续过程。

合理的制度安排和高效的路径替代有利于从根本上克服路径依赖与制度非均衡,达到制度的供需均衡,即国民相对满意的状态,进而促进私人利益和社会利益的结合,最大化地推进经济的发展与和谐社会的构建。因此国有资本财政收支制度的合理构建,是新中国成立60年来国家与国有企业利润分配关系能够真正理顺,从而促进国有企业和国民共享福利的关键点和归结点。

#### 参考文献:

- [1] 汪海波. 中国现代产业经济史[M]. 太原:山西经济出版社,2006.
- [2] 诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 上海:上海三联书店,1994.
- [3] 陈少晖,廖添土. 海西建设框架下的福建国有企业改革:历史演进与制度创新[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版),2009(3):66-73.
- [4] 程民选,等. 中国国有企业制度变迁:特点及经验总结[J]. 南开经济研究,2005(6):91-93.
- [5] 贾康. 国有企业利润分配政策思路和分配法治化的探讨[EB/OL]. 百度财经,(2008-02-26). <http://finance.baidu.com/n/finance/review/zdtxs/2008-03-05/20081769567.html>.
- [6] 李重华,李真男. 国有企业分红纳入国家财政预算问题研究[J]. 经济经纬,2008(5):129-131.

(编辑:南 北;校对:段文娟)