

国有企业利润分配制度研究

周 炜(博士) 宋晓满 白云霞(教授)

(同济大学经济与管理学院 上海 200092)

【摘要】 本文通过讨论投资于国有企业的国有经营性资本在资金成本上的特殊性和国有企业委托代理问题的特殊性,提出了以企业价值最大化为目标、以企业净资产收益率与基准收益率的对比关系为依据的国有企业利润分配制度的设计构想。

【关键词】 国有企业 利润分配 企业价值最大化

一、引言

新中国成立以来,我国国有企业的利润分配制度经历了多次变迁。改革开放以前,我国实行的是计划经济体制,采用的基本上是利润全额上缴的方式。改革开放以后,我国曾先后采用“利润留成制”、“利改税”、“承包制”等方式,直到80年代末逐步推行“税利分流”制度,沿用至今。实行“税利分流”制度后,由于国家对国有企业实行了暂停上缴税后利润的政策,绝大部分国有企业实际未向国家上缴税后利润,大量的国有企业利润被保留在企业中,引发了社会各方关于公众不能分享国有资本投资回报以及国有企业是否存在投资过度和薪酬福利过高等问题的质疑。2007年12月,财政部、国资委颁布了《中央企业国有资本收益收取管理暂行办法》,明确了部分中央国有企业的税后利润上缴问题。2010年12月,财政部又颁发了《关于完善中央国有资本经营预算有关事项的通知》,对中央国有企业的分类和利润上缴比例做出了新的规定,但是社会各方对于国有企业利润的分配问题仍有很多的议论和质疑,尤其是对现行制度的制定依据和科学性存在争议。

国内众多学者对这一问题进行了研究。邓子基(2006)、文宗瑜(2008)等学者从预算角度讨论了建立国有资本预算的设想,对于国有资本预算与原有财政预算的关系衔接等提出了建议;张涛(2008)从国有资本收益的收缴和预算支配两个方向对国有资本收益相关制度进行讨论,并提出了改进建议;汪平(2008)从现代财务理论出发提出了以资本成本估算为基础的利润分红制度;张荭(2008)从国有资本收益收取对企业行为的影响方面进行了研究;李丛笑(2010)则从公平与发展之间权衡的角度对国有资本收益分配体制改革的必要性和方法进行了讨论。这些学者的研究为国有企业利润分配制度的设计提供了很好的理论基础和思路,本文拟在他们研究的基础上,通过从理论上进一步剖析国有企业利润分配的性质、特征和目标等基本问题,结合经济学的一般原理,提出一种既符合国有企业资本特征,又满足经济学一般原理的国有企业利润分配的制度安排。

二、国有企业利润分配理论分析

1. 营利性是经营性国有资本的主要特征。资本是追逐盈

利的,这是共识,投资于国有企业的国有资本也不例外。一些人可能会认为,由于国有企业的国有所有权性质,国有企业可能会承担许多其他的功能,如提供公共产品、准公共产品,调节资源配置等,不宜把盈利作为国有资本追逐的目标。这样的说法有一定道理,但是,这里必须厘清的概念是,国有企业的国有资本不同于国家投入到行政事业单位的资本。行政事业单位是非营利性质的,投入到这些领域的资本不追逐盈利是正确的,但国有企业既然是企业,投入其中的国有资本就是经营性的资本,这些国有资本就应该有营利性的要求,否则这些国有企业也就不能称之为“企业”了。如果撇开“国有企业是营利性的”这一基本判断,国有企业的利润分配问题也就失去了研究的基础。事实上,从新中国成立到现在,国家也一直对国有企业有营利性的要求,只是对于国有企业的利润如何考核、如何分配等进行过多次的调整和变革。实际上,从合理进行职能分工的角度来说,国有企业并不应该承担非经营性的责任,即使因为特殊的原因政府将一部分社会责任放到了国有企业,这也不应改变国有企业营利性的特征。这样的特殊问题可以通过专门的方法来处理,如通过财政补贴弥补国有企业承担社会责任的成本,但不可以因此放弃对国有企业营利性的要求。

2. 国有企业利润分配应遵循非国有企业利润分配的一般原理。国有企业是国家出资组建的,国有企业理应向出资人分配利润,这一点无可非议。但是,在实践中如何实现国有企业对国家的利润分配却存在一系列的问题。其中一个最基本的问题是,如果国家对国有企业利润上缴做出较为强硬的规定(如“利改税”时期),企业会抱怨利润上缴负担过重,缺乏经营自主权,从而企业经营积极性下降,企业效益下滑;反之,如果国家对国有企业利润上缴做出较为宽松的规定(如“税利分流”后,暂停上缴国有企业利润),则企业虽然经营积极性提高,但国家却无法获得相应的利润回报。这一问题是不可能完全消除的,为尽可能好地解决这一问题,关键是要设计一个既能保护企业的积极性,有利于企业的长远发展,又能保障国家获得合理投资收益的制度。

应该注意的是,不仅仅是国有企业会遇到利润分配的问

题,非国有企业也面临着同样的问题。财务领域已经有较为丰富的关于企业股利分配的理论,国有企业的利润分配问题可以借鉴这些理论来解决。实际上,只要国有企业是企业,不是非营利性的行政或事业性机构,国有企业的经营管理就应该适用关于企业经营的一般性理论。

3. 国有企业利润分配与非国有企业利润分配的差异。理论界普遍认同的企业财务管理目标是企业价值最大化,从投入到国有企业的经营性国有资本的性质来说,其管理目标也应该如此,但是从实践的角度来看,国有企业与非国有资本出资的企业还是存在明显不同。非国有资本出资的企业出资人是具体的自然人和法人,是实在的主体,因此这些出资人可以较好地履行出资人的职能,可以根据企业实际情况和出资人的意愿较为灵活地调整利润分配政策;而国有企业的出资人是国家,虽然由国资委等部门代为履行出资人的职能,但是国资委毕竟是一个行政部门,其关联的国有资本投资企业众多,客观上难以做到对每个企业都充分进行调研论证,确定企业的利润分配方案。这就意味着国有企业的利润分配政策不宜过于个性化,也不宜频繁调整,一项相对规范、固定的国有企业利润分配制度更能保障国家的利益,也更具备可操作性。所以,一项科学的国有企业利润分配制度必须协调处理好为实现企业价值最大化目标的灵活性要求和为保证现实可操作性的固定性要求。

灵活性和固定性是一对矛盾:为保证国有资本投资收益的实现,必须强调经营性国有资本收益分配制度的规范性和固定性,但是强化制度的固定性又势必会限制企业对利润分配的自由度,可能影响到企业价值最大化目标的实现。对此,可以从两个方面克服制度固定性带来的负面影响:一是设计制度时不是简单地“一刀切”,而是将企业上缴利润的水平与经营成果建立关联,从而奖优罚劣,促进企业提高效益,实现价值最大化目标;二是建立配套政策,如以企业价值最大化为目标的财政投资和补贴政策,弥补因为收益分配制度固定性带来的企业好的发展计划缺乏资金支持的不足之处。

三、国有企业利润分配制度设计

1. 按照责任和利益对应的原则设计国有企业利润分配制度。国有企业的利润分配问题从根本上说是国家同企业之间利益的划分问题。如果利润上缴太多,企业就不能较好地享有经营成果,会影响企业的发展和企业管理者的积极性;如果利润上缴太少,国家就不能正常享有投资的收益,也可能助长企业的过度投资,造成公共利益的损失。所以,要处理好上述问题,就需要制定一项能够科学平衡政府同企业之间利益的国有企业利润分配制度,而这一制度能够取得良好效果的关键则是企业管理者责任和利益的对应问题。从当前的情况来看,国家放弃或过少收取国有企业的利润,是国家承担了投资的风险,却未能正常享有投资收益;企业则享受了国家投资的利益,却没有尽到回报投资者的责任。这是不合理的,更是不科学的。根据委托代理理论,只有通过合理的监督和激励制度设计,明确管理者的责任和利益,使得企业管理者的利益同企业所有者的利益相对一致,才能保证企业的良性发展。而处理

好国有企业利润分配问题的关键,就是处理好国家同企业管理者的委托代理关系,所以,一项科学的国有企业利润分配制度必须解决好企业管理者的责任和利益的对应问题。

对于国有企业来说,管理者的责任就是取得一定的经营成果,达到国有资产的经营目标;管理者的利益则是在工作上获得企业发展的资金和政策支持,在个人待遇上获得良好的薪酬福利。因此,要明确管理者的责任,就必须有一个基准收益率即最低净资产利润率的要求,而要做到责任和利益的对应,就应该将企业利润的上缴比例和管理人员的薪酬福利待遇与企业的盈利水平适当挂钩,做到“净资产利润率越高、利润上缴比例越低、人员薪酬福利越高”。“净资产利润率越高、人员薪酬福利越高”这一点是容易理解的,因为企业的净资产利润率越高,说明管理层的工作业绩越好,其理应得到更高的报酬。但是,如何理解“净资产利润率越高、利润上缴比例越低”呢?其实,这符合财务理论中有关投资的原理,因为净资产利润率越高,说明资金投资在企业中的回报越理想,只要净资产利润率高于基准收益率,资金留存于企业就是有利的;反之,净资产利润率越低,资金留存于企业的回报也就越不理想,如果净资产利润率低于基准收益率,理论上就应该收回投资。所以,“净资产利润率越高、利润上缴比例越低”是一个符合一般财务理论的科学选择。

2. 基准收益率和利润上缴比例的确定。

(1) 基准收益率的确定。国有资本的基准收益率是国有企业应该达到的最低净资产利润率水平。基准收益率的确定,直接关系到对国有企业经营成果考核的公正性和科学性。从经济理论的角度来看,基准收益率应该至少不低于国有资本的资金成本。但是,由于国有资本的特殊性,国有资本的成本不适合以资金的获得成本来衡量,只能以机会成本替代,即以相似企业的平均净资产利润率作为基准收益率。由于国有资本投资的领域众多,各个投资领域的收益率水平存在差异,选择一个整齐划一的国有资本资金成本就不够合理,所以对经营性国有资本投资的领域进行划分,对各领域分别确定基准收益率是一种更为科学的做法。当然,对于垄断性行业或缺乏同行业参照企业的国有企业,其基准收益率应采用别的方法单独加以确定。

对经营性国有资本投资的领域进行划分,至少应该考虑两个方面:一方面是行业的差异。如2008年,全国工业企业中净资产利润率最高的行业是石油和天然气开采业,达到59.67%,最低的行业是石油加工、炼焦及核燃料加工业,为-42.89%,所以对不同的行业确定不同的基准收益率是必要的。另一方面是地域的差异。如2008年,同样是通用设备制造业,净资产利润率最高的省份是黑龙江省,达到56.70%,最低的是辽宁省,仅为-1.38%,差异非常大,所以对不同地域的同一行业企业确定不同的基准收益率也是必要的。鉴于我国的行政体制情况,由各省份分别确定本地各行业经营性国有资本基准收益率、由国家国资委确定各中央国有企业的国有资本基准收益率水平是一个较为合适的方案。

具体来说,一个省份可以本省某行业的平均净资产利润

率作为确定该行业基准收益率的基准,再结合本省这一行业中国有企业占有的份额多少和地位高低,适当微调,最终确定该省这一行业的经营性国有资本基准收益率。另外,为了避免经济波动对基准收益率的影响,可以考虑以当年之前3~5年的资本额作为权重计算加权平均净资产利润率作为基准收益率。

(2)利润上缴比例的确定。根据“净资产利润率越高、利润上缴比例越低”的原则,可以基准收益率作为基准,以企业实际净资产收益率作为依据,制定国有企业净利润的上缴比例。根据企业净资产收益率是否达到或超过其适用的基准收益率,可以把国有企业区分为两种情况。

第一种情况,企业的净资产收益率低于其适用的基准收益率。从理论上说,如果一家国有企业的净资产收益率低于其适用的基准收益率,国家投资这家企业就没能达到期望的净资产利润率目标。如果预计企业未来不能提高收益率,国家就应该收回投资;反之,如果预计收益率可以提高并达到基准收益率水平,则可以保留对该企业的投资。现实中,对一家企业未来收益率进行预测是存在较大困难的,所以,在不能获得明确的收益率提升预期的条件下,一个简单的做法就是不再追加对该企业的投资以减少可能出现的损失,因此,对于净资产收益率低于其适用的基准收益率的企业,应该要求其全额上缴税后利润。至于这些企业哪些应该加以扶助,使得它们能够改善经营并提高收益率,达到基准收益率要求,哪些应该进行兼并、出售、破产等特殊处理,则应该另行单独考虑,不应与企业的利润上缴问题混为一谈,避免加深利润上缴工作的复杂程度。

第二种情况,企业的净资产收益率达到或超过其适用的基准收益率。这类企业处于经营良好的状态,从理论上说,如果企业的净利润留在企业当中其收益率能够达到或超过基准收益率,净利润就应该留在企业,否则就应该分配给企业的投资者。对于这类企业,同样存在预计企业未来收益水平的困难,所以,一个简单的处理方法是,可以认为企业的净资产收益率越高,其获利能力越强,净利润留在企业实现高的收益率的可能性就越大,这样的企业就可以将更大比例的净利润留存下来,反之,净资产收益率低的企业则应该降低净利润留存的比例。根据这样的思路,可以设定随净资产收益率超过基准收益率的幅度递增净利润留存比例。例如,可以规定:净资产收益率达到基准收益率1.0~1.5倍的,企业净利润留存比例为30%;达到1.5~2.0倍的,企业净利润留存比例为50%;达到2.0倍以上的,企业净利润留存比例为90%。当然,上述企业净利润留存比例方案只是示例,具体规定可在进行更深入研究的基础上制定。

(3)配套制度的建设。投资于国有企业的经营性国有资本的管理是一项复杂的系统工作,国有企业的利润分配只是其中的一个方面,完整的经营性国有资本管理制度最少还应包括经营性国有资本投资制度和经营性国有资本预算制度。相对于经营性国有资本收益分配制度,经营性国有资本投资制

度是经营性国有资本管理的另一方面,主要解决对经营状况好的企业追加投资和对经营状况差的企业收回投资的问题,只有收益分配制度与投资制度协调配合,才能真正促进国家经营性国有资本的良性运转。经营性国有资本预算制度则是与国家预算配套衔接的制度,是解决经营性国有资本管理与国家整体财政工作衔接、协调问题的重要制度保障。所以,要使得国有企业利润分配制度收到好的效果,必须建立和完善相应的配套制度。

从经营性国有资本的投资制度方面来说,关键是要建立科学的投资决策机制,其核心原则应该是追求企业价值最大化,即以投资收益率高于基准收益率作为投资要达到的基本目标。鉴于国有企业的特点,管理层有为了自身业绩而热衷于扩大投资的倾向,可能导致投资的低效率甚至失败,因此建立本文所建议的按照企业净资产收益率状况确定利润分配比例的利润分配制度是对这一问题一个有效约束。但是,较为固定的利润分配制度可能不能适应企业发展对投资的需求,这就需要在经营性国有资本的投资制度方面进行协调,针对企业好的发展计划给予有力的资金支持,解决因为利润分配制度造成的企业自我积累资金不足问题。另外,对于不能达到基准收益率的企业如何处理也是经营性国有资本的投资制度中应该明确的问题。

从经营性国有资本预算制度方面来说,关键是解决好经营性国有资本预算与国家预算的配套衔接问题,一个较为普遍的观点是将经营性国有资本预算作为我国复式预算的一个子预算,与其他子预算共同构成我国的财政预算体系。在这方面邓子基、文宗瑜等学者有较为全面的研究,本文不再赘述。

四、结论

国有企业的利润分配问题一直是我国经济理论界和实践领域的一个重要课题,国有企业利润分配依据的多元化观点客观上造成了多年来国有企业利润分配制度的多变性。回归国有企业要求营利性这一基本特征,兼顾国有企业资金成本和委托代理问题的特殊性,设计一项以企业净资产利润率与基准收益率对比关系为基本依据的国有企业利润分配制度将是一个具备较高可操作性,并且更加符合经济学一般原理的方案。

【注】本文由国家自然科学基金项目“政府治理对国有企业绩效的影响”(项目编号:70602026)资助。

主要参考文献

1. 邓子基.略论国有资本经营预算.地方财政研究,2006;1
2. 文宗瑜,刘徽.国有资本经营预算如何与公共收支预算对接.财政研究,2008;1
3. 汪平.基于现代财务理论的中国国有企业利润分红问题研究.首都经济贸易大学学报,2008;2
4. 张荭.国有资本收益收取与企业行为.价格月刊,2008;11
5. 李丛笑.国有资本收益分配体制改革:在公平与发展之间权衡.北京行政学院学报,2010;1