

上缴 30%收益 深化国企改革好开端

■ 蔡梦黎 报道

十八届三中全会闭幕后，政府于 15 日发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(下称“《决定》”)中第 6 条明确提出,划转部分国有资本充实社会保障基金。完善国有资本经营预算制度,提高国有资本收益上缴公共财政比例,二〇二〇 年提到百分之三十,更多用于保障和改善民生。

上缴收益倒逼国企还利于民

有观点认为,《决定》明确国有企业在 2020 年需上缴 30%的资本收益,看似国企改革一小步,但却是明确国有企业智能的一大步。相关报道显示,国企经营利润上缴的问题事实上迟迟处于拉锯状态,征求意见很难统一,此次中央用倒逼的方法让国企“吐金”,国企的社会效益将得到更大凸显。

中国企业研究院首席研究员李锦分析,在企业使命上,国有资本收益上交利润要达到 30%是“全民所有”到“全民所用”的重大突破。同时也是将“全民所有制”落到实处,让老百姓能真真正正分享到国企红利。

2007 年 9 月,国务院颁布了《关于试行国有资本经营预算的意见》,明确提出试行国有资本经营预算。国有资本经营预算,是国家以所有者身份依法取得国有资本收益,并对所得收益进行分配而发生的各项收支预算。

3 个月后,财政部会同国资委发布了《中央企业国有资本收益收取管理办法》,规定央企国有资本收益将按“适度、从低”原则,分三档上缴财政部。其中,石油石化、电信、煤炭、电力、烟草五个行业的上缴标准为税后利润的 10%;科研院所和军工企业 3 年内暂时不上缴;其余央企均按照 5%的标准上缴红利。

2010 年 11 月,国务院决定从 2011 年起,将 5 个中央部门(单位)和 2 个企业集团所属共 1631 户企业纳入中央国有资本经营预算实施范围。2011 年财政部明确将教育系统等部委所属的 600 多家企业纳入了上缴红利的范畴,并将央企上缴红利的比例较之前普遍上调了 5%。上调之后,石油、电信、烟草等垄断行业的红利上缴比例调高至 15%。2012 年经国务院批准,中国烟草总公司税后利润收取比例提高至 20%,是唯一一家执行特别比例的央企。

财政部公布的《2013 年中央国有资本经营收入预算表》显示,2013 年预计收取中央企业税后利润 10008 亿元,比上年执行数增加 5004 亿元,增长 53%。2011 年执行数为 757.36 亿元,2010 年执行数为 43061 亿元。

业内人士表示,过去有个说法,企业都是国家的,所以钱留在企业里还是国家的,而实际上,留存在企业内部的资金极易转化为企业资产。红利在企业内部的循环,容易盲目投资,导致资产消失;还容易导致资产转化为职工福利,被少数人占有。全民财产被企业少数人花掉,而不是被全民所用。而部分国企还因为长期靠行政垄断躺着挣钱,其垄断行业的产品价格不断上扬,服务质量还越来越差,这让老百姓不仅无法享受到国有企业带来的红利,反而因此受到了各种不便。

此外,某些国有企业用留存的红利进“副业”投资和建设,造成了不好的社会影响。李锦表示,这就好比你是共和国的“长子”,得到的资源多,也应该多给国家交钱,国家要建设医院、学校,要保障社会保险、民生。现在利润上交是中央提出来,是一种倒逼机制。这就克服了国有资本在企业内部循环的现象,更多地向公共保障事业发展,有效地加快了民生建设的步伐。国家用这个钱盖房子、盖医院、养老,这一点就牵涉到社会发展目标和效益问题,是国企的经济价值所在。当然,这一下子,对国企的压力是相当大的,可能要引起一系列的深刻变化,有些效益低的央企不转型日子会更难受了。

对国企而言,他们不仅仅是企业,更有国字当头。赚钱固然重要,但赚到钱以后怎么花同样重要。在国企改革的过程中,非法窃取国有资产的人需要绳之以法。国企作为国民共有之产权,利润所得理应纳入国家财政公共预算,在兼顾企业后续发展需要的同时,需取之于民用之于民,这是全民共享改革成果的途径之一。

三板斧将国企引入正道

除了国企上缴 30%收益还利于民外,《决定》还为国企定做了两板斧,力图将国企引入为民服务、还利于民的正道。《决定》第 7 条明确表示,将推动国有企业完善现代企业制度。国有企业属于全民所有,是推进国家现代化、保障人民公共利益的重要力量。国有企业总体上已经同市场经济相融合,必须适应市场化、国际化新形势,以规范经营决策、资产保值增值、公平参与竞争、提高企业效率、增强企业活力、承担社会责任为重



点,进一步深化国有企业改革。

准确界定不同国有企业功能。国有资本加大对公益性企业的投入,在提供公共服务方面作出更大贡献。国有资本继续控股经营的自然垄断行业,实行以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的改革,根据不同行业特点实行网运分开、放开竞争性业务,推进公共资源配置市场化。进一步破除各种形式的行政垄断。

健全协调运转、有效制衡的公司法人治理结构。建立职业经理人制度,更好发挥企业家作用。深化企业内部管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减的制度改革。建立长效激励约束机制,强化国有企业经营投资责任追究。探索推进国有企业财务预算等重大信息公开。

国有企业要合理增加市场化选聘比例,合理确定并严格规范国有企业管理人员薪酬水平、职务待遇、职务消费、业务消费。

另外,《决定》第 10 条也指出,要完善主要由市场决定价格的机制。凡是能由市场形成价格的都交给市场,政府不进行不当干预。推进水、石油、天然气、电力、交通、电信等领域价格改革,放开竞争性环节价格。政府定价范围主要限定在重要公用事业、公益性服务、网络型自然垄断环节,提高透明度,接受社会监督。完善农产品价格形成机制,注重发挥市场形成价格作用。

对于第 7 条,有业内人士表示,发展混合所有制经济有利于为国企发展注入活力,是改革的突破。目前关于非国有资本参股一事,并未有明确具体参股形式。曹凤岐认为,没有明确的国有和民营参股比例才是合理的。除去四大国有银行等重点企业,在竞争性企业中,国有和民营企业都有机会控股才有利于发展。

打破国有企业的垄断是国企改革中最重要的一点。“目前民营企业面前都有一个‘玻璃门’,看起来可以进入但却被门堵住”,他指出。民营企业认为国有企业占有更多资源与政策支持,而国有企业又认为自己受到的行政干预太多、民营企业更自由。要打破这困境就要让国有和民营企业站在同一个起跑线上。

而关于第 10 条,有专家表示:此举意在强化市场,突出市场的决定性作用。凡是能由市场形成价格的都交给市场,放开能源交通电信等领域的竞争性环节。而且,这是第一次把“政府不进行不当干预”写入文件。

他山之石

事实上,《决定》针对于国企的三板斧,在西方发达国家,均能找到相仿的做法。特别是国企上缴 30%收益给政府并用于公益事业,这种做法在国企同样众多的俄罗斯早已沿用多年。

2004 年 8 月,普京亲自确定 1063 家俄

罗斯大中型企业为国有战略企业,并明确规定政府无权对这些战略企业实行私有化。这些企业涉及国防、石油、天然气、运输、电力、对外贸易、银行、渔业、钢铁制造业等领域。有俄罗斯学者指出,加强对国有资产的毕控,进而保持俄经济安全和社会安定,是普京颁布国有战略企业名单的深层次原因

数据显示,俄罗斯国内税收事实上主要依靠国企。而 20 世纪 90 年代初以来的私有化进程给俄罗斯留下了深刻的教训。俄罗斯战略企业被私人寡头和外国资本控制,国家安全乃至整个经济受到很大威胁。直到 2004 年,普京将别列佐夫斯基、霍多尔科夫斯基等“寡头”清除后,俄罗斯国有公司产值才恢复到 GDP 的 25%。据世界银行报告,2004 年,俄罗斯政府税收收入就比 2003 年增加了 3200 亿卢布。

无独有偶,在中国政府明确提出国有企业需上缴 30%收益的几天前,据《俄新闻网》11 月 5 日消息,俄罗斯国家杜马也正在审议 2014-2016 年国家财政预算方案。该方案要求国有企业按照俄罗斯会计统计标准向国库上缴纯利润的 35%(现行国企上缴纯利为 25%),以增加财政预算收入。2014 年,联邦财政预算赤字将达到 3914 亿卢布(约合 122 亿美元),2015 年财政赤字将为 8170 亿卢布(约合 255 亿美元)。据政府有关部门预测,加大国有企业上缴利润比例,联邦预算每年可增加收入 1000 亿卢布(约合 3125 亿美元)或更多。

除了通过国家财力扶持对对国家有战略作用、涉及国家安全的国企以外,俄罗斯政府也并不吝惜国企过分垄断市场资源所带来的那点利益,政府同样对一些不必要国有化的国企动了手术刀。2012 年 4 月,时任俄罗斯总统的梅德韦杰夫在政府会议上表示,俄政府应在今年 7 月 1 日以前公布俄国企业的全部清单,并逐一解释每家企业必须由国家持有份额的原因。对于那些不必保留国有控股的企业,政府将出台具体私有化计划。梅氏这一举动被称为“20 版私有化”,成为俄国内争论的焦点。俄经济学院院长古里耶夫与耶鲁大学教授齐温斯基在俄媒上撰文称,政府将出售数十家重要国企的股份,为国库增收数万亿卢布;这一计划还将促进民间投资,促使国企改善管理。但俄金融管理公司首席经济学家亚历山大·奥辛指责,“通过出售国有资产来解决财政问题是一种短视行为,国家将失去未来的依托”。

还有许多问题亟待解决

尽管十八届三中全会勾勒出了国企在未来的改革路径,但这并不意味着国企和央企的改革已经没有障碍。相比于复杂的所有制地位、去行政级别化等,央企和国企的改革还很可能最先从最为简单的高管薪酬入手。在今年年初公布的《国务院办公厅关于

深化收入分配制度改革重点工作分工的通知》提出,“加强国有企业高管薪酬管理。对行政任命的国有企业高管人员薪酬水平实行限高,推广薪酬延期支付和追索扣回制度。缩小国有企业内部分配差距,高管人员薪酬增幅应低于企业职工平均工资增幅。”之前有媒体报道,从今年 5 月初开始,人社部会同相关部门在国内近十个省份展开了国有企业高管薪酬调查,目前该调查结果已经接近整理完成,并将上报到更高的权力机构,作为政策制定的依据。一位参与此项调查的地方级别的相关人士透露,“调查结果出现了明显的两极分化。一些效益不好的国企,高管收入也非常低,效益好的国企高管收入非常高。一家上市的金融公司,国有控股,其高管属于国企派驻,体制内人士,其收入接近千万。”

据知情人士评价,“这份调研结果,将对未来的决策制定有直接意义。”而在人社部与国资委和央企的讨论中,曾经出现过一次尴尬的局面。国资委目前为央企高管制定的平均年薪为 70 万元。

“但是,现在各个部委部长的年薪也只有十几万元,两者之间的差距还是非常大的。”曾经参与讨论的人士表示。

而中国国企高管和政府官员具有特殊性,几年来,央企高管调任政府要职的现象屡见不鲜。央企高管具有行政级别。

“央企高管其实又是官员、又是党员,与政府部门的领导形成了鲜明的薪酬对比。”一位不愿透露姓名的行业专家表示,“具有行政级别代表着养老、退休等各个方面都有保障,职业有了保险。不能一边享受着‘红色保险柜’的待遇,另一边又拿着高薪,这是不公平的。”

对于国企高管薪酬问题的讨论将影响更高层的政府决策部门。

而人社部的调研结果与建议,将对未来国有企业高管的薪酬制定产生明确影响,降薪将成为主旋律。

红利全民分享仍存障碍

此外,国企红利上缴在中国事实上也早已有之,且历经多次改革。但是,即使此次《决定》再度将红利上缴提上案头,一些专家仍认为全民分享较难。

在计划经济年代,国家统分统销,国企利润全额上缴。1983 年开始,对企业实行放权让利,要求把国有企业和其他企业放到一个公平竞争的地位上,于是开始实行利改税。此外,国有企业又加上调节税,一户一率,实际上是变相的利润上缴和留成。此后,又经历了价、税、财联动,企业经营承包制,税利分流等改革。

1993 年颁布的《关于实行分税制财政管理体制的决定》,对国有企业的利润分配做出了明晰的划分,应该上缴国家的部分采取

税的形式,并按照统一的税率征收,剩余部分全部归企业所有。这份文件也明确规定了“要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缴的分配制度”。

1994 年,国企开始了长达 13 年不向政府支付红利的历史。当时,国家开始实施分税制改革,考虑到当时国有企业固定资产投资由拨款改为向银行贷款,还本付息由企业负担,再加上国企承担了大量的社会职能,作为阶段性措施,暂停向企业收缴利润。企业应上缴的利润全部留在企业,用于企业的改革和发展。

此后,国企改革不断突破,国有企业的经营状况、社会负担发生巨大的变化。随着市场经济的进一步发展,关于国有产权和国有产权收益的认识逐步完善,相关部门认识到,国有企业应该像其他企业一样,恢复为投资者(国家)分红。

2006 年 2 月,世界银行在北京发布了一份题为《国有企业的分红:原因、金额以及支付给谁?》的研究报告,指出 1994 年税制改革以来,中国的大多数国有企业都不向政府分红。而在其他国家,国家作为国有企业的重要股东,通常会像其他股东一样从企业那里获得红利。

2007 年 12 月 11 日,财政部会同国资委发布了《中央企业国有资本收益收取管理办法》,央企率先按比例上缴利润。《办法》规定,央企国有资本收益将按“适度、从低”原则,分三档上缴财政部。其中,石油石化、电信、煤炭、电力、烟草五个行业的上缴标准为税后利润的 10%,科研院所和军工企业三年内暂时不上缴,其余央企均按照 5%的标准上缴红利。红利新政的推出,意味着 1994 年以来国有企业连续 13 年不向政府分红的历史正式结束。

从 2007 年至今,提高国有资本、特别是央企的利润上缴比例,呼声渐高。

2012 年,全国政协委员、国资委原主任李荣融在两会期间表示,对于两会期间一些政协委员热议的“提高国企红利上缴水平”表示赞同,并指出在确保连续性的前提下,可将国企上缴红利占利润的比例逐步提升到 20%、25%。。而事实上,有数据显示,2008 年来央企红利仅 5%用于民生。

有网友希望国企上缴红利可以实现像中国香港、澳门那样,每年向所有居民发放等额红包。但专家认为,全民直接享受到国企分红的实惠目前仍较困难。当前,更多地是需要让“全民”这个股东来监督这些国有资产收益分红是否将更多的部分用于保障和改善民生。

财政部财料所国有经济研究室主任文宗瑜表示,发达国家没有这么多国有企业。但国际上国有资本收益的上缴比例较高,他们的公营企业,国有资本和民营资本都可以进入,但需要进行严格的国家审计,信息要公开,还要公平竞争。

国资研究专家、上海天强管理咨询总经理祝波善认为,理论上,红利上缴比例的提高,老百姓会得到实惠。但这会牵扯到复杂的行政管理体制。钱收上来之后,怎么花,拿去做了一些什么事。国有资本经营预算,包括给国有企业、给社保,都需要更好的监管体系。

他认为,最重要的是,今后国有资本红利需要进行分类监管。部分处于行政垄断地位的央企,不应该过多地追求盈利,甚至可以要求它不盈利。如果它的利润低下来了,对整个社会都是有益的。另外也要注意,30%的红利上缴在推进过程中,不能追求指标的一步到位。因为在现有的国资监管体制之下,央企可能会加大砝码将任务摊派到下级单位,有的下级单位可能无法承受。

链接

那些年,国企上缴过的红利

1983 年开始 实行利改税,相当于变相的利润上缴和留成。
1993 年 决定国企利润应该上缴国家的部分采取税的形式,并按照统一的税率征收,剩余部分全部归企业所有。
1994 年开始 实施分税制改革,国家暂停向企业收缴利润。企业应上缴的利润全部留在企业,用于企业的改革和发展。
2007 年 12 月 11 日 央企率先恢复按比例上缴收益到财政部。结束了 1994 年以来国有企业连续 13 年不向政府分红的历史。
2011 年起 央企上缴比例改分四类,比例分别提高至 15%、10%、5%和暂不上缴。
2013 年起 央企上缴比例改分五类,比例分别提高至 20%、15%、10%、5%和暂不上缴。
2013 年 11 月 15 日 十八届三中全会决定,2020 年前,国企红利上缴比例提高到 30%。