

● 龚 刚 敏

## 从税利分流谈国营大中型企业产权的重组

税利分流是针对第二步利改税后税利合一引起政府双重职能的混淆而提出的。要求企业税利分流，税后承包，税后还贷，自负盈亏。同时降低所得税，取消调节税。国家一方面作为行政管理者，凭借政治权力向企业征税，另一方面作为国营企业的所有者代表，凭借所有权要求企业上缴一部分税后利润。这个设想的提出，比起纯粹的承包制，产权关系更为明确，但仍然没有摆脱承包制实行过程中所遇到的两大难点：一是基数的核定。以往往往是以前一年或几年的利税额作为基数，包死基数，规定年递增率，必要时几年再作调整。这样形成了一种静态的、间断性的分配方式，一方面容易造成不公平，另一方面也缺乏法律的严肃性。二是企业包盈不包亏的问题。企业效益好，由于包死基数，国家财政收入不能随国民经济的好转而同步增长，使财政收入占国民收入的比重越来越低；企业亏损，无利税可包，则由财政补贴，仍然是“大锅饭”。这违背了实行承包制、搞好搞活企业的初衷。税利分流要求税后承包、税后还贷的设想，对此两点并没有太多的改善，即仍然存在包死基数和包盈不包亏的问题。本文拟从税利分流的实质出发，提出企业产权重组多元化的设想，并就其优点、可能出现的问题及可行性作些探讨。

### 一、国营大中型企业产权的重组

税利分流的本质在于国家对企业同时行使行政管理权和所有者代表权两种不同性质的权力。利润的上缴是税后利润在所有者与经营者之间的分配，是国家凭借其对企业财产的所有权而提出的对税后利润的分享，实质上可以理解为国家占有企业的全部股权而要求的分红和股息。

目前在理论上，利润分配与税收是两种不同性质的分配手段，但事实上利润是与税收一起，统一由各级财政局（厅、部）征收，共同形成国家财政收入的一个组成部分。其中利润上缴的原因也可以理解为现有的国营企业资金除少部分是解放初期由政府通过没收、合营、合股等方式将官僚资本、民族资本收归国有以外，绝大部分是由财政以直接拨款的方式形成的。以后虽实行“拨改贷”，但大部分固定资产的形成来源于财政，从而财政——后来建立国有资产管理局——成为唯一的也是最终的国营企业的所有者代表，即唯一的股东。于是财政同时成为行使两种不同权力的复合主体。

在这种情况下，股权显然是高度集中的，即集中于财政。此时，即使产权关系明确，过于集中的产权也使以企业为主体、以股权为依据进行税后利润的分配很容易流于形式，名义上税利分流，实际上税利合一，以确保财政收入和兼顾企业“摆平”。企业仍然是财政（实际管理者是政府）的附属物。

所以，随着经济的发展和经济行为的逐步规范，应实行产权多元化以求各经济利益主体

相互配合、相互约束，促进经济运行的良性循环。在具体操作上，重组国营大中型企业产权结构，使股权分散，由中央和地方国有资产管理局、各专业银行、保险公司、各福利保障基金会（如退休、失业、伤残、教育等）、各建设基金会（铁路、通讯、能源等）共同持股，组成有限责任公司或股份有限公司，必要时也可由企业相互参股，以及个人拥有一小部分股权。这样分散决策权，由大的股东（仍然是公有部门——以下同）委派职员作为股东代表参与选举董事会，由董事会来决定经理的人选、企业经营的战略方向及投资的决策、留利的使用等。

## 二、产权重组的优点

企业产权重组后的优点，首先表现在分配方面。因产权关系明确，税后留利由董事会讨论决定，除提取一部分留作企业生产发展基金和必要的扣除以外，再按股权比例在股东之间分配股息或红利。董事会从自身投资的安全、保值和增值出发，必然考虑企业的长远利益，因而能够共同协商企业留利的程度和去向，这样就避免了由财政作为单一所有者而形成的“一对一”谈判确定基数的问题。同时，由于纯化了职能，财政只代替政府行使行政管理者职能，因而能同等对待各类所有制企业，这一方面体现了公平原则，另一方面税制确定后具有法制的严肃性和持久性，避免了今后的相互扯皮现象，保证了财政收入随国民收入的增长而同步增长。

其次，表现在生产经营方面。由于各股东有其独立的经济利益，因而关心自身投资的保值与增值。中央、地方国有资产管理局还须兼顾就业、产值与均衡发展，但由于它只是股东之一，从而避免了绝对的权力而形成的行政干预。由各股东选举出的董事会在进行长期决策时，会充分考虑自身的利益，而一旦决定，则企业经理享有充分的自主权，这样对企业则有实实在在的激励作用和约束力。

第三，表现在投资方面。由于企业的股权是分散的，同时股东的投资对象也是分散的，可以不受地域、行业、所有制的限制，而企业的经营效果直接关系到各股东的利益，所以由董事会作出的决策不会盲目地追求扩大投资规模或在几个地方重复建设。这样既打破了现在以地域为界的诸侯经济格局，有利于促进形成全国统一市场，又提高了投资效益。

第四，表现在企业资产处置方面。由于产权关系明确，使真正的企业兼并成为可能，具体表现为股权的转移和股权比例的变化。随着企业投资由股东（各公有部门）来承担，财政可用一部分财力来进一步完善社会保障制度，并且各社会福利基金会也作为股东之一参与投资，以利于自身的保值与增值，从而促进社会保障制度的完善。在此条件下，真正的破产也成为可能，具体表现为企业解散、资产拍卖、由股东索赔、工人暂时领取社会救济金等待重新聘用等。兼并和破产的实施使企业负盈不负亏的状况得到根本的改善。

## 三、可能出现的问题及相应措施

重组企业产权结构，在分配、生产、投资和资产处置等方面具有许多优点，但同时由于新旧体制的转换、管理方式的改变、管理权限的调整，也可能会出现许多问题。

首先是作为股东的公有部门所派出的代表是否会尽职尽责地为本部门竭诚努力。这是公有制下由于利益约束不当而常出现的问题，也是不改变公有制性质的情况下推行股份制的最大障碍。这里由于国内没有试行的经验，我们可以参照西方国家大的财团向自己参股的企业

委派职员任董事会成员的方式，如建立适当的指标体系来衡量董事会决策的科学性，采用高薪、赏罚分明的办法，以及培养职业道德、进行业务培训等。这是个操作性的技术问题，有待进一步探讨。

第二是财政收入是否会减少以及其影响如何的问题。从以上分析可以看出，由于税后利润将不是企业与财政分成，而是企业与股东分成，所以很可能财政收入会因此而减少。但由于以前的企业投资大部分由财政直接拨款或贷款解决，并且财政每年要用很大部分支出来弥补企业亏损，而在上述重组模式的条件下，企业的投资由其他公共部门承担，长期亏损企业可以用被兼并或破产方式重新组织生产，由股东承担有限责任，这样又大大减轻财政的负担。我们可以作一个简单的估算：1989年和1990年仅用于企业亏损支出分别占当年财政支出的19.87%和17.04%，这里还不包括流动资金贷款、挖潜改造和科技三项费用的支出；而1989年国营企业所得税占财政收入31.13%，1990年略有下降，假设重组后所得税率为33%，则国家财政收入少掉22%这一块，占12.52%。相对前面的少支出19.87%来看，财政可支配财力是增加了。同时，由于财政的减税放权，企业自主权增强，将促使企业劳动生产率提高和生产扩大，这样税基扩大，财政收入可有上升的趋势。在这种情况下，财政支出可以用更大的比例用于社会福利保障，以创造一个良好的社会环境。

第三，各公有部门间的关系如何处理的问题。国有资产管理局是国家对企业行使所有权的代表，而财政部（厅、局）则是国家凭借政治权力征税的部门，体现行政管理者的职能，两者本质截然不同，故现行的国有资产管理局隶属于财政部（厅、局）是不妥当的。而且由于国家国有资产管理局和地方分别代表不同范围的“全民”，理论上应分别具有其独立的投资决策权、收益权和资产处置权，中央、省（市、区）、市（县）三个层次的国有资产管理局应分别隶属于三个层次的人民代表大会，以充分体现全民的性质。至于其他各部门也应有相应的归口管理，主要是各专业银行、保险公司、福利基金会等。

第四，公有部门股权的不当转让可能会造成股市的不正常波动，引起社会动荡，同时还有可能会使公有部门不真正注重企业劳动生产率的提高和经营效果的改善，而被引向投机的歧途。一条解决思路是构造企业为有限责任公司，限制股权的随意转让，对有上市股票的股份有限公司也可以用适当的法律限制大股东对股市的操纵。

最后则是由于产权重组多元化，成立股份公司的模式是否会改变公有制性质的问题。回答是否定的。从前面的分析可以看出，这些分散的产权代表都是公有部门，分散公有股权是为了避免单一公有股权所带来的种种缺陷。很显然，企业仍然是公有制性质的，企业的相互参股也不影响此结论。随着经济的发展和经济意识的提高，也会出现少量个人股。即使如此，从理论上说，只要公有股份占有51%，即可视为公有制企业，这个比例是可以由公有部门掌握的，所以这个问题不必多虑。由此还可以附带地得到一个公有企业吸收私有股份以弥补资金不足的集资手段。

当然，要完全达到这个模式，还须有适当的外部环境，如合理的价格体系，逐步完善的商品市场和人力资源、物力资源和资金等要素市场，以及逐步完善的社会福利保障体系，这与产权重组的目标是一致的，也将随着改革的深入逐步完善，本文将不作进一步展开。总之，产权重组模式的提出，虽然不能解决目前经济运行中的所有问题，但毕竟可使之得到改善，特别是避免了承包制及税后承包、税利分流中的不足之处，并且也为以后经济运行进入良性循环提供了一条可行的思路。