



2019年第5期 / 总第178期

主办单位：中国人民大学中国财政金融政策研究中心

Public Economic Review

郭庆旺/主编

公共经济评论

China Financial Policy Research Center Renmin University of China

www.frc.com.cn

国家财政与国有企业的历史起点

王文素

竞争中性和国有企业的财政问题

聂辉华

要实行国有资本价值预算

文宗瑜

国家治理视角下的国有企业作用

林光彬

国有企业的职能

刘晓路

国有企业如何为国家财政做贡献？

马光荣

2019 年 5 月 15 日下午，中国人民大学财税研究所与中国财政金融政策研究中心共同举办“国家财政与国有企业”财税圆桌论坛。财政部财政科学研究院文宗瑜研究员，中国社会科学院财经战略研究院杨志勇研究员，中国人民大学国家发展战略研究院聂辉华教授，中央财经大学林光彬教授，中央财经大学财政与税务学院王文素教授，中国人民大学国家发展战略研究院刘瑞明教授，中山大学历史系刘志伟教授，中国人民大学财政金融学院何平教授，中国人民大学财政金融学院刘晓路副教授，中国人民大学财政金融学院马光荣副教授等多位专家受邀参加，围绕国家财政与国有企业问题进行探讨，中国人民大学财税研究所执行所长吕冰洋教授主持论坛。《公共经济评论》本期和下一期分别刊登各位嘉宾的发言稿。

王文素：国家财政与国有企业的历史起点

关于国家财政和国有企业两者间的联系，我们国家和其他国家可能有很大的不同。不仅是现在，从历史上就不一样：西方的历史，政府历来都是“比较小”——管理的事务比较少，而我们国家政府历来都“比较大”——管理的事务比较多。虽然在这几千年当中有变化，但总的来说，我们国家不仅仅是中华人民共和国建国以后政府才“大”——管理的事务比较多，之前我国也有“大”的时候。由于政府要管理的事务多，正常财政无法提供足够支持，有时不得不借助国有企业来实行。那么我国从什么时候开始有国有企业了？这还得从春秋时齐国开始说起。

在《管子》这部书中，记述了管子和桓公对话，其中包含着丰富的政府理财思想。桓公问管子说：我想对台榭进行征税（意思是开征房产税），怎么样？管子说：“此毁成也”，意思是说好房子要多交税，征房产税就是不想让百姓住好房子。桓公就又问管子：我是不是可以对树木征税？管子说：“此伐生也”。意思是说你对树征税，就是不让大家多种树，但植树对国家有好处，对百姓也有好处，征税弊大于利。桓公又问：我对六畜征税行不行？管子说：“此杀生也”，意思是说养六畜对国家和老百姓都有好处，而征税老百姓就不愿意养六畜了。

桓公又问：能不能对人征税（人头税），管子说：“此隐情也”。对人征税，就会出现有一个人就征一个人头税，那么老人和孩子怎么办？应该对有劳动能力的人征税，特别是对成丁男子征税，如果对没成丁的人都征税的话，如对小孩征税，老百姓就会出现生孩子不养（溺死），因为那个时候不计划生育，小孩隔一两年一胎，征税会使得父母交不起税，所以叫“隐情”。

齐桓公就纳闷了，说：对什么征税都有害，我何以为国？——有国家必须得有税，得有财政，你不让我征税，我的国家就没法治理了。管子就对桓公说：不用征税，可以实施“官山海”。桓公问：什么叫“官山海”？管子就提出了两个政策，一个就叫“正盐策”，一个叫“正铁策”，就是对盐和铁进行官营（专卖）。从此以后，我国就产生了政府控制的企业。从齐桓公和管仲的对话可看出，盐铁官营实际上是在特定的条件下产生，代替直接税而满足财政需要的国家策略。

管子认为：君主要直接对老百姓征税，对国家和百姓都不利，老百姓会反对君主。而君主要是实行官盐铁，可以寓税于价，百姓在买盐和买铁制工具的过程中就交税了（间接税），国家获得了财政收入，老百姓也不会反对君主。这是管子实行盐铁专卖的初衷。从此，我们国家历代都会实行“官山海”的政策，后来又拓展到对茶、对酒、对醋实施专卖。一直到近现代香烟都专卖，实际上主要选择需求弹性比较小的产品来进行专卖。这样既解决了财政收入问题，又不引起百姓的反对。还有一个问题，在春秋时期，国与国之间竞争太激烈了，多征税就可能让人跑到别的国家去了，也就是说，那时国与国之间也有激烈的税收竞争。所以管

子就采取了这样一个“官山海”办法，慢慢延伸到后来国有企业，之前叫国营，后来叫国企。

管子说得很清楚，他说的是对所有人征税的话，老百姓就会“必嚣号”，反对声音就会很大，所以我给你一个盐营政策，百倍于上，但是每个人都不能避这个税。因为有需要，不能不吃盐，每一斤盐上加一分钱、两分钱，大家在买盐的时候绝对感受不到，而且还必须得吃盐，买盐就相当于交税了。而且如果有对外贸易，盐提价相当于对其他国家征税，盐营政策还会起到打击其他国家经济的效果。

因此，管子实行盐铁专营政策的目的是，一是解决财政收入问题，二是解决君主和老百姓的关系问题。到汉朝时，政府又认为盐铁政策还有利于宏观调控和调节分配。在汉朝《盐铁论》著作中，理财大臣桑弘羊提出“山海有禁而民不倾，贵贱有平而民不疑”，就是说资源收归国有，然后由政府加以控制，那么物价就不会乱，也有利于调节收入分配。

古代在盐铁经营策略上，没说国家一定要实行国营政策。管子就提出，会有不同的方法来解决，第一种方式可以让一些罪徒去挖矿石，由国家来统一买卖，制国家的兵器、老百姓的农具等等，但是这种经营办法效果不好，会有很多人逃亡，因为那个山是很大的地方，逃亡也是很严重的，“发徒隶而作之，则逃亡而不守”。第二种方式是让一般老百姓来挖掘矿产，最后通过买卖来获得收益，但是有可能让老百姓怨恨君主，说君主怎么能这么使用我，也不给我们收入，让我们一天到晚在那儿工作。到有战事的时候百姓就不会跟君主同仇敌忾，可能就先暴动了，政权也就不稳了。原话是“发民，则下疾怨上，边境有兵，则怀宿怨而不战。未见山铁之利而内败矣”。

管子认为最好的方式是“与民量其重，计其赢，民得其七，君得其三”，即虽然是国有，但不必国营，可以让老百姓来做，政府拿走赢余的 30%，至于铁器的买卖则可能是由国家统一收购后而制定适当价格销售的，也就是说铁器是由国家专卖的。

因此，从历史起源上看，实行盐铁政策主要是实现两大目标：满足财政需要，满足宏观调控的需要。我们要根据两个目标把所有国有企业划分开来，哪些企业要国营？哪些企业要国有？国营应该是最小的部分，国有是中间的部分，最多的还是民企，不要把包袱背在政府身上。如果私人部门能够盈利和向国家上缴税，那么对财政会有贡献；但如果把这个企业变成国营、国有，可能不盈利，政府还得给补贴，它就是很大的负担。其实，回顾近几十年国营企业改革的历程，尤其是 90 年代，多少国营企业倒闭，国家财政不得不代企业给职工发工资，或者用银行贷款发工资，由此背着这个大的包袱。

总之，通过梳理历史，我个人认为我们应该回归原来建立国有企业的初衷，就是实现两个目标：满足财政需要，实现宏观调控。

聂辉华：竞争中性和国有企业的财政问题

2018 年 10 月，中国人民银行行长易纲率先在国际会议上说中国要推行竞争中性的原则，今年 3 月份李克强总理的政府工作报告里面提到，“将按照竞争中性原则，在要素获取、准入许可、经营运行、政府采购和招投标等方面，对各类所有制企业平等对待。”我觉得这是下一步改革开放的重要的风向标。

简单说一下竞争中性什么意思，所有的企业在竞争上一视同仁，这方面 OECD 比较成熟，他们提了八个方面，我说说其中几个重要方面。

第一个就是投资回报，国家资本投到国有企业里，要拿正常的回报率，不能低也不能高，政府投钱了，按道理来讲应该收取市场同等的回报率，市场机会成本是 5%，你就要给 5% 的收益，必须上交财政。

第二条是所有制形式，以后要规定这个企业是国有企业，你要跟其他企业同等竞争就不能有任何庇护，如果不竞争就是特殊企业，必须圈定一个严格的范围，在这个范围内可以不跟民营企业竞争，否则就不能称为特殊企业。

第三个就是税收中性，国企基本上很难逃税，也没有逃税的动力，国有企业交的税平均比民营企业多一点，税负确实重一点。

第四个是信贷中性。国企和民企面临的信贷政策和信贷环境要大致相同。

第五个是监管中性，在生产、安监、环保、社保等等各个方面，按道理讲国企和民企要一视同仁。

第六个是采购中性。国企和民企面临的政府采购机会也要大致相同。

如果要推行竞争中性的话不亚于中国第二次入世。现在大家的焦点都在中美贸易战，但是大家发现，特朗普提的建议跟竞争中性是有关的。我觉得欧美发达国家形成了一个共识，在竞争中性的前提下逼中国往市场化方向改革，取消国有企业的特殊待遇。

前一段时间我参加人民银行组织的高级别国际会议，我说一下外方的几个关注点。

第一是停止政府对国有企业的注资。现在国有企业资本资金来自三个方面：1.政府直接注资变成股本。2.政府通过国有银行向国有企业放贷。3.国有企业从市场融资。第一个渠道即政府注资还存在，而且比例还不小，人家认为不应该有这种情况，许多人甚至提出不能再成立新的国有企业，更不能政府直接注资。

第二是预算收益的问题。按道理国有企业的钱是政府的钱，拿政府的钱就应该给政府上交利润和正常的资本回报，但是第一，我们根本没有上交足够多的利润，第二，交了之后又有不少返还，就是国有企业的收入交给政府之后，政府又以税收返还的形式或者什么形式返还给国有企业了，这个也是遭到外方批评。

第三是补贴，这是意见最大的。之前有一个媒体的记者做了一个报道，他说中国给所有上市公司的国有企业都发了补贴，为了回应我们特别查了数据，发现在过去十年平均 90% 的上市公司都得到了政府补贴收入，这是事实，不管是民企和国企，补贴率都超过 90%。我们还有庞大的僵尸企业，政府不能给补贴了，庞大的僵尸企业怎么办？按照他们要求政府应该停止所有补贴，我说不可能。

第四是贷款，贷款基本上没有实现竞争中性，存在所有制歧视。

第五是担保，国有企业之所以得到贷款，就是有政府的隐性担保。不仅要取消隐性的歧视，还得取消显性歧视。这么多年，我们破产企业就很少，在破产企业中国有企业尤其少，这个违背市场的规律，正常情况下有那么多的僵尸企业，可是为什么中国的破产企业越来越不多呢？等于没有足够的企业受到财经纪律的约束，这是很严重的批评。

第六个方面他们意见特别大的就是，实现竞争中性对国有企业的监管方和出资方应该是分离的。换句话说国资委作为出资方就不能管监管，如果国资委认为是监管方就不能作为出资方。现在他是代表国家出资人，你这就不对了，既是运动员，也是裁判员，没有办法防止政府对国有企业进行利益输送。国际通行的惯例是财政部作为国有企业的出资方，国资委作为监管方，监管的时候就可以避开利益冲突。

我觉得国有企业的核心问题在于国有企业的定位不清楚。现在所有的改革，关于国企改革为什么这些年大家公认没有大的进步，很关键的问题是没有有人敢直面国有企业的定位问题。国有企业到底要干吗？如果国有企业的目标是弥补市场失灵，作为战略投资者控制国民经济的关键领域和重要命脉，保证国家安全没问题，这样的企业应该是特殊企业，甚至是公营企业。我甚至认为应该叫国营企业，但是容易被认为计划经济的产物，我们就叫公营企业，那你不应该以利润率为最大目标，不跟民营企业竞争。极少数还可以，绝大多数国有企业不可能都变成公营企业。要做到竞争中性就应该成为纯粹的财务投资者，这一点我们要学习新加坡的淡马锡模式。

淡马锡模式的特点是，公司跟财政部有一道防火墙，财政部只负责淡马锡的财务收益，我只管你挣不挣钱，我不需要你控制国民经济命脉。它在全世界各个地方投资，因为在全世界各个地方投资可以分担风险，所以它挣了很多钱，它就无所谓了。但是中国不可能，中国很多国企是地方政府持有，让地方政府去海外投资不太现实，怎么可能做到？还有人说要强调政企分开，我说句实话不太同意政企分开。因为政府出资了，是股东，股东不能关心自己的利益，这叫什么逻辑？政企怎么分？凭什么分开？你出钱了，还不能干预企业经营了？你怎么理解？如果认为一点都不能干预我认为没有道理的。如果在中间建一道防火墙，你关心的只是有没有达到预期收益，其他的都不要管，这就是我说的纯粹的财务投资者。但是国有企业承担了庞大的社会职能、政治职能，不是简单的经济职能，这怎么能做到？现在国企分为公益类和商业类，这个分法的经济学含义不清楚，而且由出资者决定是属于商业类还是公益类，也不太合适。

这是我的一些观点，我这些观点只代表我个人的意见。

文宗瑜：要实行国有资本价值预算

我就国有企业对政府预算收入贡献、政府资产负债表或国家资产负债表弥补的相关问题进行交流。

一、国有企业对政府预算收入的贡献及走势

如果就政府预算体系看，国有企业对政府预算收入的贡献分为四类：

- 1. 国有企业对一般公共预算收入的贡献。
- 2. 国有企业对政府性基金预算收入的贡献。
- 3. 国有企业对国有资本经营预算收入的贡献。
- 4. 国有企业对社会保险基金预算收入的贡献。

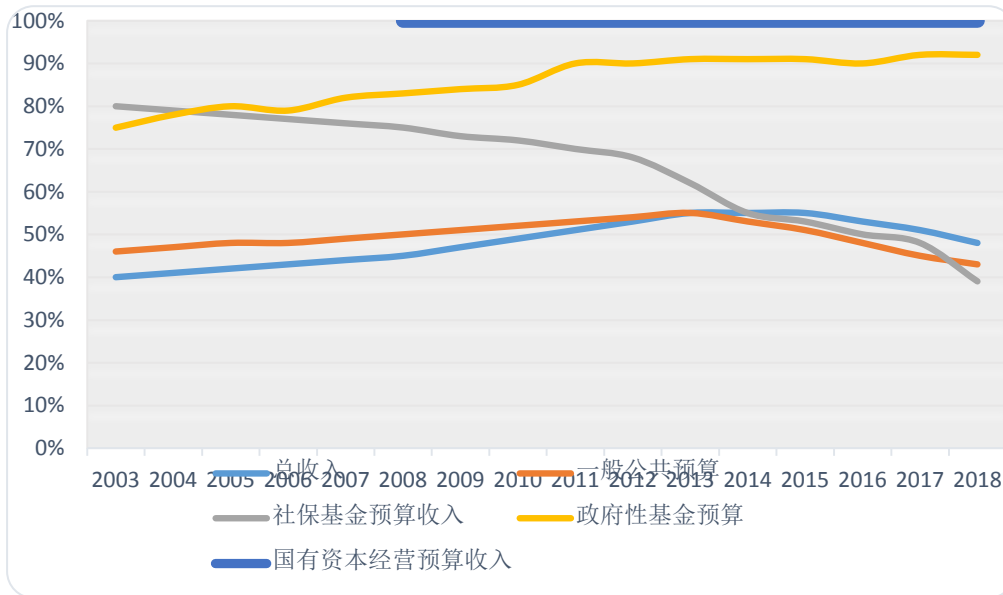


图 1 国有企业对政府预算收入贡献比趋势图

根据公开数据，我把 2003 年到 2018 年 15 年国有企业对政府预算收入贡献做了一个趋势图，趋势图里面有五条线，一是政府预算总收入，二是一般公共预算收入，三是政府性基金预算收入，四是国有资本经营预算收入，五是社会保险基金预算收入。如果看趋势向下的三条线，蓝线是政府预算总收入，红线是一般公共预算收入，黄线是社保基金预算收入。通过这三条线趋势大致可以看到，当下国有企业对政府预算总收入贡献比有所下降，在政府预算总收入中占比是降低，近五年一直呈下降之势；国有企业对一般公共预算收入贡献比呈逐年下降态势，最近五年的下降十分明显；对社保基金预算收入贡献比呈现为较大幅度的下降。单就黄线看，在本世纪初国有企业对社保基金预算收入贡献比接近 80%，但是，到 2018 年年底，国有企业对社保基金预算收入贡献比已下降为不到 40%，约是 38.5% 左右。黄线下降斜率大，说明当下社保基金支出面临的压力大，问题严重。

在国有企业对政府预算总收入、一般公共预算收入、社保基金预算收入贡献比下降的同

时，其对政府性基金预算收入贡献比呈逐年上升之势。除此以外，从2008年开始政府要求国有企业上缴红利，建立国有资本经营预算制度，到2018年正好十年，这十年，国有企业对国有资本经营预算收入的贡献比是一条直线，百分之百的贡献。

二、从做大国有企业规模到做强做优做大国有资本

国有企业从数量超多到规模巨大的变化。1978年到2002年的这段时间，国有企业从160万家减少到17万家；2003年以后，国有企业的数量继续减少，数据显示，到2018年底国有企业包括国有控股参股公司约为11.3万家；数据还显示，从2003年到2018年这15年，国有企业的资产规模增长了27倍。应该说，这15年国有企业最大的变化是资产规模高速增长，出现了资产规模过千亿过万亿的大型特大型国有集团，一些国有企业的资产规模已是世界之最。

国有企业占有及使用的国有资产数额也十分惊人。2018年作为改革的一项重要内容，各级政府要向各级人大常委会提交国有资产管理报告，从2018年10月24号财政部代表国务院向全国人大常委会提交了《国有资产管理报告（2017）》，报告显示，截止到2017年年底，第一类为企业国有资产，主要是指经营型国有企业占用及使用的国有资产。企业资产总额是183.5万亿，负债总额是118.5万亿，国有资本及权益总额是50.3万亿；第二类为金融企业国有资产，主要是指国有控股参股金融机构占用及使用的国有资产。金融企业资产总额241万，负债总额是217.3万亿，国有资产16.2万亿。

除此以外，还有一类国有企业比较特殊，就是党政机关事业单位办的国有企业，也占用及使用国有资产，可称之为第三类行政事业企业国有资产。根据统计及估算，截止到2017年年底，行政事业企业总资产10.2万亿，负债总额5.93万亿，国有资本及权益额4.27万亿。企业国有资产、金融企业国有资产、行政事业企业国有资产合计约为70万亿左右。可以说，国有企业占用及使用的国有资产规模很大，2017年GDP总量才82.7万亿，而国有企业占用及使用的国有资产就高达近70万亿。国有企业占用及使用了这么多的国有资产，与国有企业范围无限扩大存在关联。国有企业是公有制的具体实现形式，马克思在《资本论》中讲的公有制是指“生产资料公有制”，当下国有企业不再局限于生产资料领域，正在向生产资料以外的范围无限扩大，国有控制了太多的领域。

在国有企业范围无限扩大的同时，国有企业占用及使用国有资产的结构、贡献利润的结构也发生了重大变化。这种结构变化可以归纳为国有企业的“二八现象”及“五九五”现象。“二八现象”是指20%的国有企业占用及使用了80%的国有资产；“五九五”现象是指5%的国有企业贡献了95%的国有企业实现利润。“五九五”现象说明国有企业的垄断性十分强，国有企业几乎垄断了所有最赚钱的领域；可以说，正是垄断保证了5%的国有企业贡献了95%的利润，这种利润结构在其它国家或地区十分罕见。

随着国有企业资产规模的不断扩大，关于国有企业发展的政策也在不断调整。中共中央十八届三中全会之前强调做大国有企业规模，2003年在中央政府层面设立国务院国有资产监督管理委员会，国务院国资委设立以后，主要是通过管人管事管资产，督促国有企业无限做大规模。因此，从2003年到2013年的这10年，国有企业经营的主要精力放在无限扩大资产规模上；2013年中共中央十八届三中全会后提出了做强做优做大国有企业的政策表述，

由做大有企业转到做强做优做大有企业；虽然政策要求做强做优做大有企业，实际上国有企业仍是忙着做大资产规模。

做强做优做大有企业的政策表述一提出，就引起经济学界和理论界的讨论及质疑。所有的企业都有生命周期，用政策支持国有企业做强做优做大，除了违背企业生命周期的规律，也不符合国有企业与非国有企业公平竞争的市场规则。与此同时，随着中国改革开放再出发，中国要推进力度更大的开放，国际竞争要求国有企业也要遵守“竞争中性”规则，做优做强做大有企业与“竞争中性”规则相冲突。正是基于这些问题及国际竞争要求，2017年中共十九大提出“做强做优做大有资本”新表述，用做强做优做大有资本来替代做优做强做大有企业。与此相应推动一个转变，国有资产管理从管国有企业转变到管有资本。做强做优做大有资本的表述及政策导向，意味着单纯做大有企业的阶段已经宣告结束。

用做强做优做大有资本替代做强做优做大有企业，重视有资本的专业化运营，会使有资本价值及有资本价值预算在中国经济的中长缓慢下行中发挥更大作用，产生重要意义。

三、“两个支出缺口”与政府资产负债表和国家资产负债表弥补

中国2008年以来的经济下行是短中长周期调整叠加导致的，形成了中长缓慢下行通道。在未来10~15年中国经济的缓慢下行中，经济增速会破6、破5，甚至还有可能破4，经济运行形态是一条下斜线及下斜型，并不是经济学界讲的L型。经济运行的中长缓慢下行通道带来的最大影响，会出现政府预算的“两大支出缺口”，第一是一般公共预算支出缺口，第二是社保基金预算支出缺口。

政府预算的“两大支出缺口”，涉及到政府资产负债表或国家资产负债表如何弥补的问题。经济发展的可持续及社会稳定，存在着及时弥补政府资产负债表或国家资产负债表的多方面要求。第一是政府信用评级及国家信用评级的要求，第二个是人民币汇率稳定的要求，一旦政府资产负债表或国家资产负债表出现问题，汇率会受到冲击而形成比较大的波动，第三是抑制通货膨胀的要求。

那么，政府资产负债表或国家资产负债表如何弥补？可以实行有资本价值预算，通过有资本价值预算弥补政府资产负债表或国家资产负债表。新一轮国有资产管理体制改革已经在推进有资本运营专业化，从而为有资本价值预算创造了条件。目前政府预算体系中的有资本经营预算，主要是国有企业按年度实现利润的百分比上缴红利，预算的只是增量；有资本价值预算要覆盖有资本经营预算，预算的是存量与增量。有资本价值预算包括中长期预算与年度预算，有资本价值中长期预算侧重于有资本价值波动及国有股权变现规划，有资本价值年度预算侧重于当年度的有资本运营收益与国有股权变现收益。有资本价值预算要考虑与编制政府资产负债表或国家资产负债表相衔接，有资本价值纳入政府资产负债表或国家资产负债表的编制中，有资本运营收益也要计入政府资产负债表或国家资产负债表。

依托有资本价值预算建立经常性权益储备。有资本运营收益是经常性权益储备的主要来源，国有股权变现收益是经常性权益储备的补充来源，经常性权益储备在有资本价值预算中设为跨年度科目。经常性权益储备主要是定位于政府或国家支出的“大的支出缺口”

弥补，还可用于政府债务或国家债务的偿还。就“大的支出缺口”弥补而言，是指政府预算的两大支出缺口，包括一般公共预算支出缺口与社保基金预算支出缺口。经常性权益储备除了用于政府或国家的支出缺口弥补，还可用于政府或国家的债务偿还。依托国有资本价值预算建立经常性的权益储备，来解决政府资产负债表或国家资产负债表的平衡问题。

林光彬：国家治理视角下的国有企业作用

关于国家财政和国有企业的关系，我从历史的角度谈一谈。

首先，从国家治理方式看，无论什么类型的国家，要维持正常的运转，都需要财政汲取，但方式可以使直接的，也可以是间接。国有企业属于间接的方式。

其次，从我国要追求工业化、现代化的一百多年历史看，一直到今天的伟大复兴看，政府和国有企业都扮演了关键角色。

最后，从中国国家治理的历史经验看，从家族国家的诞生到近代民族政党国家，国有企业都扮演了国家支柱或国民经济基石的作用。

到现在的条件下，政府和国有企业的关系哪种情况最适合？这个可以做多方面探讨。

到底财政和国有企业的关系，我们国家历史上怎么演进过来的，我们看一看，也做一个分析。

在我们国家，政府财政和国有企业的关系是具有中国特色的国家治理的一组最重要的关系。从中国至少三千年的政治体制和经济体制相互作用下，至少可以说是一种相互依存的关系。中国的国家演进、国家的功能，不管是古代、现在，政体就决定我们国家和其他国家不一样。

我国国家形成中的经济社会职能的优先顺序，不管古代还是现代，不管是民国时期还是新中国，似可这样概括：

第一，发展生产，保障供给——务四时(遵守经济规律)，守仓廩(民以食为天)，保持国民经济及其体系的稳定；尤其是近现代和当代又有后发国家工业化追赶的任务。我们国家不是公共财政的国家，只管分配，不管生产。因为咱们这个国家五千年文明延续的国家，从她的诞生开始，就首先是一个生产共同体。咱们都学过历史，到底我们国家什么时候产生的？一般认为，尧舜禹禅让制后，禹的儿子启开始实行继承制，就是夏朝的开始，国家诞生了。要问具体到哪一年产生的？很多人言语不详。《管子》里说，舜第一次迁徙先建一个小城，第二次迁徙建了一个大城，第三次迁徙就建了一个国家。这个说法，如果能成立，就比夏朝要早。根据《史记》记载，舜时派禹不仅治水，而且让禹勘查测量全国的土地等级和自然资源，并制定了详细的税制。一般认为，税制的诞生是国家的成熟的一个重要标志。古代一个部族称为一个国家，它是一个生产体，要生产、要消费，不是单纯的公共体，国家是这样演化过来的。这样演化就决定了它的财政既有生产的功能。发展生产，保障供给，这是政府的首要功能。比如，古代修建水利工程、建立国家储备粮仓和制度，实行国家赈灾制度，特别是负有保障春耕、夏耘、秋收的生产任务。这就决定我们的财政和西方的公共财政是不一样的。

第二，合理分配，保障和谐——不患寡，患不均。

第三个就是要提供公共品，协调生产与生活——顺民意，保民生。

第四，维护公平秩序，保障安全——上服度(法、伦理、道德)，四维张(礼、义、廉、耻)。

这就决定了国家的财政不仅仅是分配职能，或者现代公共财政职能，一定有生产性职能。这是中央集权大国稳定和财源的基石。国家要把核心的大宗商品、大宗资源控制在自己手里，政府治理有这样一种考虑。

为什么古代要实行间接税，比如流转税；现在都强调直接税，比如所得税。古代通过对盐铁等重要商品的垄断经营、政府专营获得政府所需的收入。这是中国人国家治理智慧的一种表现。现在每天开车用的油、抽的烟，这些大宗商品垄断以后，作为国家的财政手段。征收直接税你得给大家一个公理说法，间接税的好处是不知不觉就交了。比如，在唐代的时候，就把盐铁民营化，扩大税基，开始管理得很好，税收增加了。

1978 年之前，财政和国有企业关系非常密切的。中央政府财税改革的另一大特点是以控制税源为主，服务于国防和工业体系建设。为了控制税源，提升国家的国防和经济建设的能力，政府在城市实行国有制，在农村实行集体所有制，在新疆、黑龙江等地实行屯田制（设立独立建制的生产建设兵团、农垦兵团）。这种所有制安排一方面极大地提高了政府的经济组织能力，促进了生产；另一方面可以有效的控制税源，保障政府集中配置资源的能力，典型的说法就是——集中力量办大事。应该说，这对我国的工业现代化、国防现代化做出了巨大的贡献，至少在很短的时间就建成了完整的国防和国民经济体系，为中国成为世界工业大国、强国奠定了得天独厚的物质和技术保障。但计划经济的问题随着时间推移也逐渐暴露出来了：企业产品由国家统一定价，企业实现利润的高低，与企业生产经营效率的高低不成正比，对企业不能形成有效激励。到 1979 年 4 月，全国有将近 10 000 个工业企业亏损，商业、农业的亏损面也很大；1979 年，财政负担的企业亏损补贴和价格补贴支出合计 169 亿元，占当年国内财政支出的 14%。因此，国有企业改革首先是财政压力下的倒逼结果。

到了改革开放，我们都知道先后实行过承包制、租赁制、利改税、拨改贷、股份制等一系列改革，转变政府收入的方式。把税收收入交上去了再拨下去，现在改成交税交利。现在还在改，实行混合所有制。混合所有制上市公司都是公众公司。尤其中央所属的大公司 80% 都是上市的，上市公司现在国有控股，它是公众公司，好多股份是公众持有。

我们国家几代人，包括现在伟大复兴一样，都是为建设现代化中国而奋斗。尤其是在美苏双重封锁架构下要建现代化，没什么选择。现代化的主力是国有企业。但是现在工业化进入后期，基本快完成了，发生了变化。国有企业筹资多元化以后，多重所有制以后，而且好多国有企业还上市了。现在好多公司还在美国上市了。我自己观察，在市场上，企业和价格都是分层的。大企业控制了绝大多数价格的主导权，本身的生产也是计划的，小企业为了生存而不得不竞争，随市场跳舞。国有企业控制一大部分，未来民营企业也会控制一大部分。那些垄断性的企业，有专利资产的，最后都是像收知识产权费一样，都愿意当二政府，坐地收银子。美国的市场一直就是这样的。华为未来也会这样。大企业控制市场上的绝大部分价

格，剩下的小企业互相竞争，没有办法，因为你对价格没有控制权，只能加价，就像批发市场卖到超市，再卖到终端加价，是这样一个概念。所以，如何激励、约束、规制大企业是一个世界性的难题。

我们国家现在国有企业讲管资产。我根据财政部资产管理司的数据算了一下税收。2018 年国有企业（不含金融企业）交了 46089.7 亿税收。这个国有企业是国有控股企业，这个统计口径其实还不全。国有企业治理，政府管资产，那是政府调控自身治理和控制资源的方式。我们可以讨论哪些合理、哪些有改进的空间，我觉得这个完全可以讨论，不是不可以讨论的。我还算了一下，2018 年中央企业交了 32409.3 亿元的税，占中央一般财政收入 85000 亿元的 37.93%，很高了，如果算上金融企业，比例就更高了。2018 年，国有企业税后净利润 24653.7 亿元，归属于母公司所有者的净利润 15311.6 亿元，其中中央企业 14583.4 亿元。也就是说，尽管 2018 年全国国有资本经营预算收入仅 2899.95 亿元，但加上金融国有企业的税后净利润，国家财政有超过 3 万亿美元的现金流作为后备资金。特别是，国有控股企业的总资产、净资产增长很快，所有者权益 2016 年 41.32 万亿元，到 2018 年增加到 67.70 万亿元，其中中央企业资产 2016 年所有者权益合计 20.92 万亿元，到 2018 年增加到 26.67 万亿元。虽然每年交给财政的利润或分红目前还比较少，但是政府随时可以控制、调剂，是重要的政策储备和政策工具，这是国家应对重大危机的坚强实力后盾。

从历史来看，财政与国有企业的关系演进到今天，我们看待政府和国有企业关系的时候，特别是国有企业现在大部分公众化、公司化以后，它的复杂性已经不是原来计划经济的概念了，对二者的关系不能停留在计划经济时代，也不能停留在 21 世纪以前普遍亏损的时代，要有与时俱进的研究。尤其是，当前国际格局处于百年未有之大变局的时代背景下，建设现代化国家治理体系，提高政府治理能力，国有企业存在的问题如何通过机制设计创造性的解决，它到底应该发挥那些作用，都是重大时代课题，需要深入研究。

刘晓路：国有企业的职能

随着大家讨论的深入，各种观点的展现，我认为有个基础性的问题是需要注意的，就是要有一个共同的话语平台，也就是某些具体的概念有必要界定好。比如讲国家财政和国有企业，这里面都涉及到国家，我们到底说的是什么样的国家？我觉得很多老师在谈的时候默认国家就是全国人民的一个集合体，但从学术角度来说，未必是这样的。比如财政社会学角度会认为国家是一个组织，一个少数人构成的组织。这个组织是统治者，其余的人是被统治者，或者说的委婉一些，他们构成了决策者和不能参与决策的那些人。当我们说国家财政和国有企业的时候，国有企业和国家财政到底在为谁服务？这是一个问题。如果把国家看作一个组织的话，对于国家财政和国有企业的很多思考大概都有一些新的想法。

我今天想跟大家讲讲历史，但是不是讲中国的历史，而是欧洲的历史。欧洲国有企业最早的时候出现在中世纪的威尼斯共和国，那个时候的意大利是文艺复兴和欧洲现代化的起源，其中威尼斯共和国是其中最早崛起的国家之一。威尼斯有很典型的国有企业，整个国家经济都是围绕国有企业完成的。马克思主义说，当一个新事物出现的时候，能够最好地展现其中内含的基础矛盾。所以在威尼斯共和国的运作中，国有企业的功能有一个比较好的体现。

威尼斯国有企业具有的第一个职能就是经济职能。威尼斯是一个具有非常明确的经济战略的国家，它对教皇说，我是基督徒，但是我天生就是一个贸易民族，因此即便我是一个基督徒，我还是要和穆斯林做交易。后来教皇威胁惩罚整个城市，但那也不行，因为威尼斯的经济战略是非常明确的，就是要做远洋贸易，这是立国之本。远洋贸易的核心，一个是造船业，一个是航运业，它们全都是国有的。造船的兵工厂被认为是欧洲最早的工业化企业，整个兵工厂就是造船厂，完全国有。航运业也是如此，船是国家造出来的，所有权归国家，同时船上的船长、大副、海员全是国家公务员，国家支付薪水，什么时候启航、什么时候到达、什么时候停留、停留多长时间、什么时候返回都由国家元老院制出详细的运作表，所有的步骤都规划好了。整个威尼斯从一个小小的人口不到十万的小岛最后发展成欧洲的 3/8 的罗马帝国。这实际上就是以造船业、航运业为国有的一个体系。它对于整个经济发展，支持力是很强大的，没有这个根本谈不上威尼斯的崛起。

第二个就是战争职能，在威尼斯的崛起过程中，整个航运业面对的一个主要问题就是持续不断的海盗的骚扰，所以那个时候造船的企业叫兵工厂，从造船厂的名字就可以看出来，它造的船，平时是商船，但是一旦需要打仗的时候，增加一些舰炮，增加一些弓箭手马上就变成了军舰。国有企业战争职能非常强，没有战争职能的话，经济职能根本实现不了。

第三个职能是统治职能。当初我看到相关资料的时候觉得很有意思。威尼斯整个统治阶层分为两个阶层，一个是贵族，一个是公务员。分别有两个名册，一个黄金名册，一个白银名册，所有属于统治阶级的家族，不管是一类贵族还是二类贵族都列到黄金名册和白银名册当中。这个名册有什么特权？船造出来了，允许出发航行了，但是船舱里面到底放什么货物？

只有贵族有权通过拍卖的方式买下舱位，放下货物。这就是在统治阶级内部分配利益，使得威尼斯在欧洲最著名的特点就是政治非常稳定。在整个历史存续时间中，从12世纪崛起，历经几百年的时间后被拿破仑灭掉，其间基本上没有大的内乱，这就是统治职能的体现。通过国有企业，只有统治阶级的一等贵族、二等贵族才能通过商业活动获取直接商业利润，使得大家的利益均分，彼此没有斗争的需要。其他阶层只是附属，围绕着航运业运作，获取利益。从最初欧洲的国有企业就能够看到国有企业的基本特征，就是为了统治阶级服务的，因此它具有的职能是实现国家的经济战略，支持国家进行对外战争（包括防卫其他国家的挑战），维护统治集团内部的相对的和谐稳定。这三个职能，可以看作是威尼斯时期国有企业的基本定位。

在中国计划经济时代，国有企业实际上就体现着这三个职能。从经济职能看，计划经济时代我们国家实行赶超战略、重工业优先发展战略，都是依靠国有企业进行的。第二个是战争职能，我们国家在改革开放之前都是提心吊胆的，不是担心美国打我们就是担心苏联打我们，周边的这些战争，使得我们始终活在战争的阴影当中。国有企业的支撑帮助我们顶住战争压力。最典型的就是三线建设，为了应对战争，我们对国有企业进行了一系列的调整。最后是统治职能。在计划经济时代，工农之间是有明显的区别的，一个是统治阶级，一个是盟友，有这么一个分类。这不单单是写在文件里面的一句话，它直接导致了企业的职工比农民享受到更多的福利，这个和威尼斯的做法是一致的。在当前这个情况下，我们要用“国有资本”这个提法替代“国有企业”，这个说法让我感到很困惑。国有企业是特定的一群人、为了实现特定的目标，按照特定的制度组织起来的，它是很具体的东西。但是资本很抽象，它的本质就是挣钱，如果只是为了挣钱，刚才所说的经济职能、战争职能、统治职能一个都实现不了。所以我觉得从中国目前来看，国有企业要不要发展取决于这三个职能对现在来说是不是很重要。

首先，我们现在是不是面临着有一个重大的经济战略需要去实现？我们以前的社会主义主要矛盾，强调要靠发展经济解决。现在的基本矛盾则强调要消除社会不公，这个问题怎么解决？私有化能解决这个问题？我觉得只会恶化这个问题。所以这对国有企业的功能上的需要是明显存在的，而且有强化的可能。我们国家政府作为一个组织，可能引发问题的东西在什么地方？第一个是腐败，第二个就是在政府内部，中央政府和地方政府离心离德，这两个问题实际上都跟国有企业有关。如果国有企业治理不好的话，它可以成为腐败者的提款机，国有企业也可以成为地方政府行为的主要推动力，不管是中央的国有企业还是地方政府的金融机构，都有这个功能在里边。这些问题如果不解决的话，我觉得统治方面也是存在问题的，作为一个组织的国家，它的存在、它的延续、它的发展是要受到很多限制的。

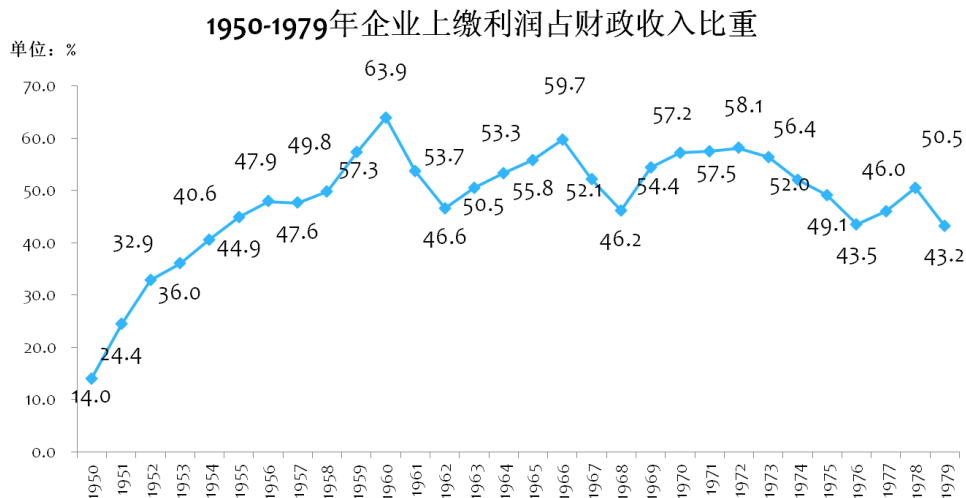
根据以上分析，我觉得国有企业恐怕还要存在一段时间。国有企业经营得好或者不好是一个问题，国有企业要不要存在、要不要壮大是另外一个问题。好不好是由管理方式决定的，但是要不要发展壮大是由发挥的职能决定的，这两个问题要分开看，不能混为一谈。

马光荣：国有企业如何为国家财政做贡献？

今年政府工作报告提出，为应对减税带来的收支缺口，要提高国有企业利润上缴财政的比例。作为社会主义市场经济国家，我们仍然有较高的国有经济比重，国有企业在 2018 年实现了 2.5 万亿元的利润（不含金融类国有企业）。国有企业的股东是政府，因此除了像民营企业一样缴纳各项税收外，国有企业的税后利润也天经地义应向政府分红，为国家财政做出贡献。民营企业的利润向私人股东分红，那么如果国有企业利润不向政府分红，事实上也违背了竞争中性的原则。

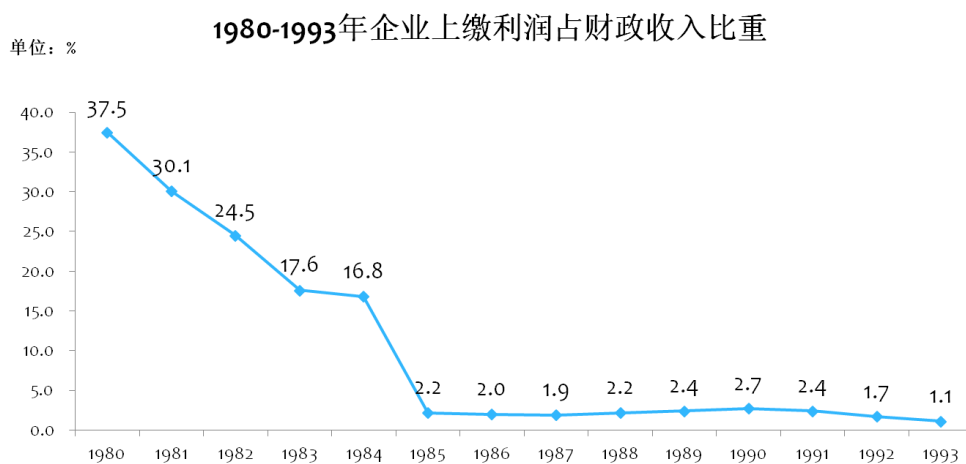
今天，我想用几个方面的数据去回答以下三个问题：第一，目前国有企业利润向政府分红了多大比例？为财政收入做出了多大贡献？第二，国有企业向财政的分红，钱去哪了？第三，未来如果我们想让国有企业为财政做出更大的贡献，特别是要去弥补社保资金的缺口，如何实现？

对于第一个问题，首先如果我们看计划经济时期，当然跟现在是完全不同的图景，计划经济时期，财政收入的最大来源就是国有企业的利润上缴，而不是税收。从图 1 可以看到计划经济时期财政收入一半都是靠国企利润上缴，那个时代的财政叫做建设财政，财政收入主要是从国有企业抽取利润，财政支出则主要是投向国有企业。那个时期，国有企业是计划的微观主体，财政仅仅是计划指令的一部分，财政是服从计划的。

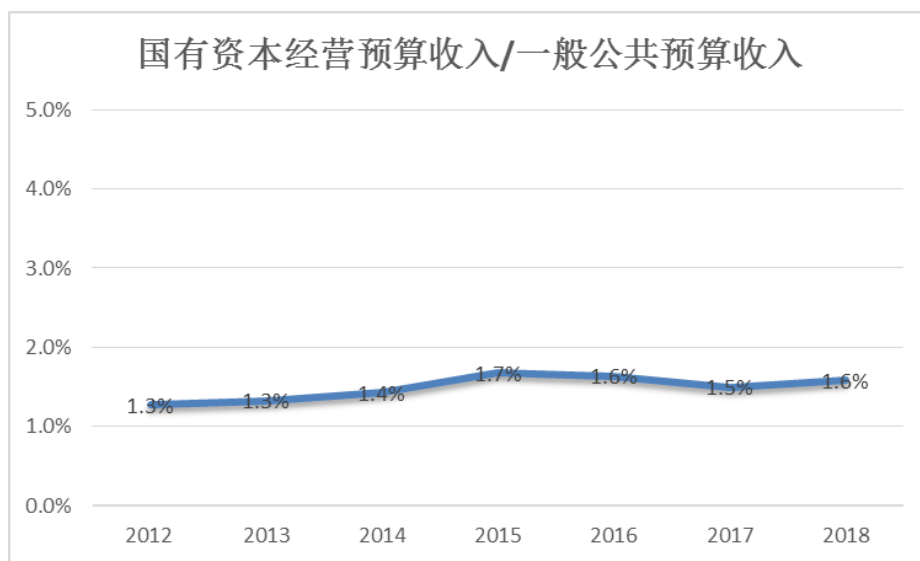


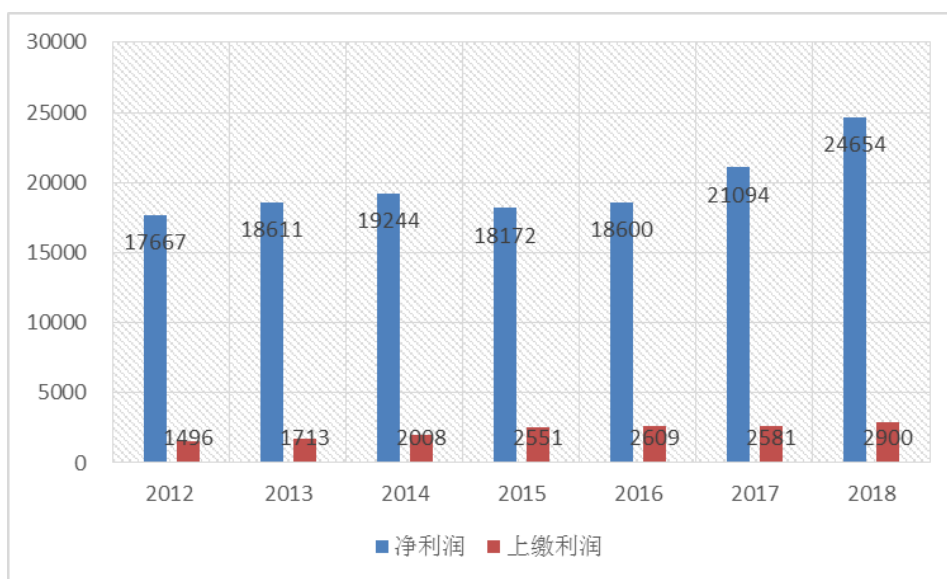
1984 年利改税之后，国有企业对财政的贡献，改为以税的形式缴纳，而国有企业税后利润上缴在国家财政收入的贡献降到了仅有 2%（图 2）。到了 1990 年代，随着国有企业大规模改制，国有企业利润上缴对财政的贡献进一步降至 1%。1984 年之后历次税制改革的一

个主方向是，是将国有企业与民营企业、外资企业在税收上一视同仁，这是建设市场经济体制的题中之意。但此后，国有企业只缴税，利润上缴财政的比例极低，不对财政做额外的贡献，因此国有企业与财政是脱钩的。



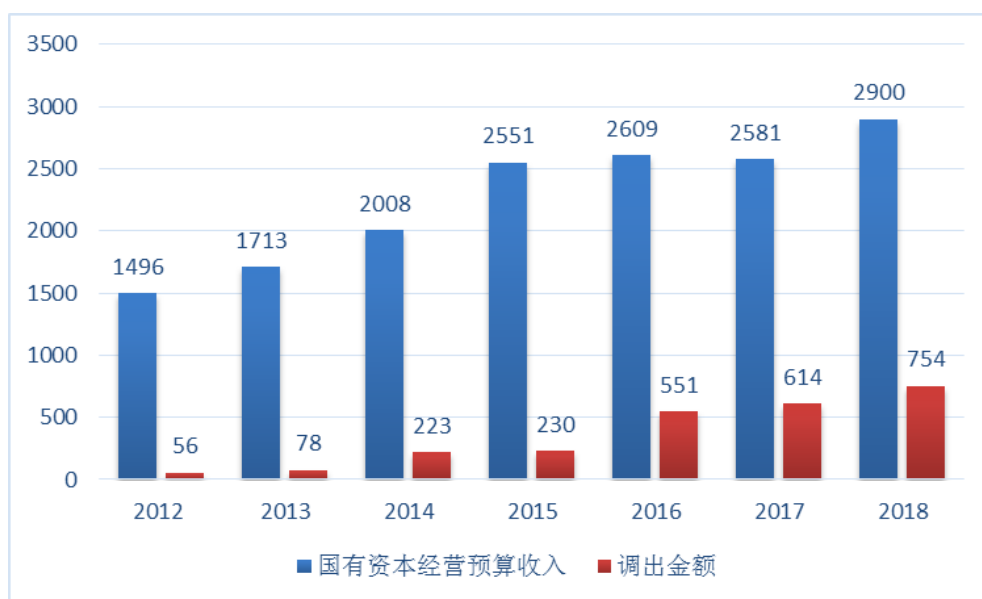
2008年之后的新变化就是我们建立了国有资本经营预算，政府开始更加规范地向国企抽取税后利润，计入财政四本账之一——国有资本经营预算收入。图3是国有资本经营预算收入与一般公共预算收入之比，从中可见，目前国有企业利润上缴对财政的贡献其实仍然非常低，仅有1.5%左右。国有企业净利润向财政的分红率仍然不高，2018年国有企业净利润总额是2.5万亿，上缴到国有资本经营预算的是2900亿元，分红率仅有12%。





第二个问题，国有企业给财政的分红，钱去哪里了？2018年总分红2900亿元当中，仅有754亿元调出到公共财政预算，调出率为26%。而2015年以前调出率更低，都不足10%。十八届三中全会指出的大方向是，逐步提高调出比例，更多地用于保障和改善民生。国有企业分红，也被寄予了补充社保资金缺口的厚望。但国有资本经营预算目前仅调出754亿元，远远不足以补充我们的社保资金缺口。我国公共财政目前对社保基金的补助每年达1万亿元，其中向养老保险补助5000亿元，而目前国有资本经营预算做出的贡献明显还很小。如果要更大幅度保障民生、充实社保基金，那么势必要提高调出率。

我们看到仍然有74%的国有企业分红没有调出，这笔钱由国资委负责支配，主要是又用到了国有企业身上，其中包括对国有企业历史遗留问题和改革成本支出800亿元，国有企业资本金注入798亿元。国有企业资本金注入，是国资委作为出资人，以注入资金本的形式对国有企业拨款，目标是扶持国有企业的发展壮大，实现国有资本的保值增值。这笔拨款，尽管在会计上不同于普通的补贴，但也是产业政策的一种形式。但是，对于这些注资，应该需要细致评估其是否达到了预期目标，是否符合竞争中性原则。



第三个问题，未来如果我们想让国有企业为财政做出更大的贡献，能否实现？即使国有资本经营预算收入全部调出至公共财政，那么也仅有 2900 亿元，与目前社保 1 万亿元的资金缺口还有相当大的距离。因此，更重要的是，应大幅度地提高国有企业向财政分红的比例。按照中央在十八届三中全会里面制定的改革方向，到 2020 年国有企业利润上缴财政的比率平均要提高到 30%，所以目前我们与 30% 还有相当一段的距离。以中央企业为例，中央目前对央企建立的分红制度，将所有央企分为五个分红率档次，烟草类企业上缴率最高为 25%，大多数央企是 15% 和 10% 这两档。倘若达到 30% 的分红率，而且分红全部调至公共财政，那么大约有 5000 亿元的规模，对于缓解社保压力可以起到更为可观的作用。

但是，需要注意的是，政府以行政命令的方式，强制要求国有企业按 30% 分红，这是有代价的。因为这等价于向国有企业利润征收了双重税，国有企业利润除了缴纳 25% 的所得税之外，加上税后利润 30% 的分红率，双重税的合计税率为 47.5%。这样高的所得税率，有以下几个方面值得担心：一是，税率高必然降低国有企业投资的积极性，与国有资本保值增值的目标是矛盾的。目前民营企业的平均分红率普遍较低，但是国有企业 30% 分红，事实上也是违背了竞争中性。二是，行政命令的强制分红，与国有企业的市场化经营和股份化改造是矛盾的。民营企业的利润分红决策，是根据企业实际经营状况，作出的最符合企业长远发展和股东利益的决策。但是强制的、不根据企业实际状况调整的分红率，则干扰了国有企业作出最有利于企业长远发展的决策。国有企业的股份化改革、混合所有制改革之后，政府仅仅是股东之一，但是政府的强制分红决策也会与其它股东之间产生利益的不一致问题。第三，面对高达 47.5% 的税率，一些国有企业很有可能做出财务手脚，通过避税手段将部分利润隐藏。最后实际上，不仅使国企对财政做更大贡献的目标没有实现，国有企业为达到避税目标也将付出额外的代价。

最后总结一下，国有企业为国家财政做更大贡献，但是以行政命令提高分红率，与国有

企业改革、国有企业长期保值增值，这些目标有内在冲突，需要保持一个平衡点。建立国有资本运营公司，通过国有资本运营公司的形式来权衡分红与国有企业长期增值、分红与其它股东间的利益冲突这些矛盾，实现更为市场化的分红决策，则有助于实现这么一个平衡。