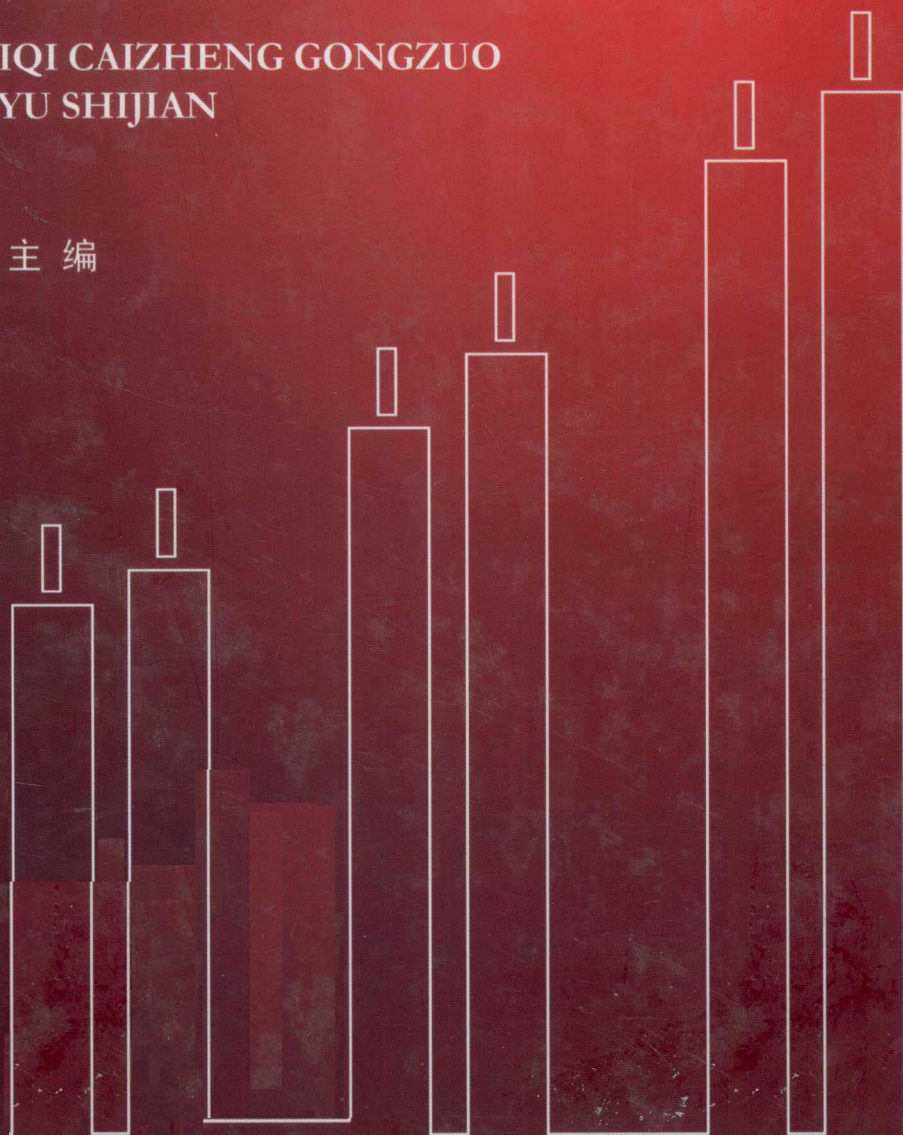


新时期财政工作 理论与实践 ①

XIN SHIQI CAIZHENG GONGZUO
LILUN YU SHIJIAN

吴继宽 主 编



经济科学出版社

新时期财政工作 理论与实践

主编 吴继宽

(中)

经济科学出版社



目 录

中 册

第七章 非税收入征收与管理	595
第一节 非税收入概述	595
第二节 国有资产收益	598
第三节 其他形式的非税收入	605
第四节 非税收入管理	608

附录:

规范政府非税收入管理初探——政府非税收入管理存在的问题及对策	李国栋 613
事业单位非税收入管理政策研究	韦 彦 616
规范、协调、有效	成 军 621
在非税收入征管中的实践与探讨	蔡 红 633
关于将诉讼费纳入政府非税收入管理之我见	李妍霖 636
如何贯彻落实科学发展观 推进非税工作健康发展	车 刚 638
忻州财政:厚积薄发 跨越崛起	张高栋 642
论规范河北省政府非税收入收缴管理	吕国新 闻广玉 646
鄂尔多斯市非税收入管理现状及	
规范化管理建议	内蒙古自治区鄂尔多斯市非税收入管理局 650
浙江省台州市新墙材专项基金征收管理存在的	
问题及解决对策	陈维荣 胡海平 朱维娅 654
宝鸡市政府非税收入规范化管理改革研究	朱卫强 冯 涛 658
我省非税收入管理改革探索	吴庆国 662
辽宁省阜新市非税收入发展改革与管理	刘忠孝 667



深入实践科学发展观夯实基础 扎实推进政府非税收入管理

——就政府非税收入及票据管理现状的调查	王维平	672
规范非税收入管理 推进地方经济转型	聂常江 刘晓华 聂常征	677
加强监督检查 提高非税征管水平	孙大丰	679
比照税收体制 规范与完善非税收入管理	徐正国 李济民	682

第八章 财政支出管理 689

第一节 财政支出与管理	689
第二节 财政支出规模管理	693
第三节 财政支出结构管理	701
第四节 财政支出效益管理	707
第五节 财政支出管理存在的问题	711
第六节 财政支出管理机制的改革	713

附录:

严控党政机关支出 实现“四个零增长”——湖南省宜章县党政

机关“四个零增长”支出现状及对策	肖 辉	715
优化地方财政支出结构 促进社会和谐发展的思考	朱 璐 赵登宇	718
关于建立县乡财政最低支出保障机制的 调查报告	杜兴让 师剑锋 蒋亚莉 苏 卓	722
浅谈财政资金绩效跟踪评价的思考	刘伟民 阳昭玲	731
关于控制行政管理费支出降低行政成本的几点思考	冉镇西	734
监管与服务并举 充分发挥公积金在住房保障体系中的作用	余远明	737
关于建设节约型政府的几点思考	张 力 金嘉岳	740
关于政府购买服务问题的思考	浙江省杭州市财政局课题组	744
围绕中央财政支出政策目标 推进支出监管 分析实践	张启华 汤明松 王 韬 邓 晖	757
关于深化收支两条线改革的思考	李宝忠	765

第九章 国库管理 768

第一节 国库管理概述	768
第二节 国库单一账户与政府收支管理	772
第三节 国库现金流量预测	773
第四节 国库现金头寸管理	778
第五节 国库现金管理操作市场	779
第六节 国库现金管理产品	782



第七节 国库集中收付制度	794
第八节 国库管理体制的改革	797
第九节 《国家金库条例》内容	799

附录:

积极探索 稳步实施 全面推进财政国库管理制度改革	丁 均 802
关于推进国库集中支付制度改革中有关问题的思考	段筱枫 代 维 805
宁夏开展国库现金管理的思考	宋海燕 史雅萍 白 岚 809
国库集中支付改革的实践与建议	李雪勇 815
创新模式 稳步实施 全面推进国库集中收付制度改革	白明泽 818
国库集中支付对基层单位财务的影响	刘勇男 820
《国库业务发展规划》执行中存在的问题和困难	邓俊枫 822
浅谈财政国库集中支付行政事业单位会计处理	谢晨光 827

第十章 国债管理

第一节 国 债	830
第二节 国债管理	835
第三节 国债发行管理	839
第四节 国债市场管理	843
第五节 国债的负担和效益	847
第六节 国债风险控制	850

附录:

关注重点环节 提高财政对国债项目资金的管理作用	孙 彬 851
调控国债规模与风险的对策建议	左 晖 854

第十一章 国有资产管理

第一节 国有资产含义及分类	864
第二节 国有资产产权管理	866
第三节 经营性国有资产管理	874
第四节 非经营性国有资产管理	886
第五节 资源性国有资产管理	891
第六节 资产评估	897

附录:

黑龙江省安达市行政事业单位国有资产管理改革的考察报告	李世锋 905
----------------------------------	---------





对锦州市行政事业性国有资产管理方式的思考	陈本战	908
认真发挥职能作用,积极构建行政事业单位		
公务用车管理新机制	刘立海 穆冬梅	912
抓好两个环节 实现三个结合 努力提高资产的管理水平		
——关于如何做好行政事业单位资产管理工作的意见和建议	王龙安	916
乡镇国有资产管理调研报告	石 岩	918
国有公共资源管理存在的问题及对策思路	田秀梅	922
浅谈管好国有资产	方世刚	924
新时期全面加强行政事业单位国有资产管理的几个问题	周学武	925
促进社会公平 构建和谐社会——由××企业改制引起的思考	税正元	933
论大型政府投资工程项目管理的投资控制	李文基 周理壮	935

第十二章 社会保障基金的筹集与管理 938

第一节 社会保障基金概述	938
第二节 社会保险基金的筹集	945
第三节 社会保障基金的支付管理	949
第四节 社会保险基金的运营管理	951
第五节 社会保障管理体制	959

附录:

农村社会养老保险制度存在的问题及对策		
(以迁安为例)	任小菲 李爱云 张秀文	968
发展西藏农业保险的财税政策研究	戴庭勇 肖奇志 王清江	972
保障低收入家庭居者有其屋	桑晓燕	979
实行统收统支、垂直管理的企业职工基本养老保险省级统筹模式	张增芳	982
云南省政法经费保障工作科学发展的思考	张云松	984
保障民生 构建和谐 健全完善城乡社会保障体系		
——甘肃省张掖市社会保障制度建设问题及对策研究	王 昉 邹永红	989
强化财政职能研究 探索社会保障资金管理的新途径	王德山	994
浅谈公共财政体制下新型农村养老保险制度建设	魏子荣 王 涛 孙 勇	996
吉林市医疗保障体系建设情况的调查与思考	王新杰	1004
重构农村社会养老保障制度的思路与对策	宋新生	1009

第十三章 会计管理与监督 1020

第一节 会计管理及其在经济管理中的作用	1020
第二节 会计管理体制	1021



第三节 会计机构和会计人员管理	1023
第四节 会计工作规范管理	1038
第五节 会计档案与电算化管理	1042
第六节 会计监督	1047

附录:

谈加强会计监管的新途径	黄开文 1056
夯实基础 创新机制 不断提升财政总预算会计工作管理水平	陈红玮 1058
21 世纪中国的会计改革与发展	刘继亮 1062
浅议企业内部会计管理制度	刘继亮 1066
加强会计人员继续教育, 开拓创新培训机制	黄建刚 1072
强化会计管理工作, 为全省经济快速发展 保驾护航	黑龙江省财政厅会计管理局 1075
改革中求发展, 发展中求创新——宁夏会计管理工作 30 年回顾	王春生 1078
经济的全球化, 亟待加强总会计师制度建设	石计宝 1085
会计师事务所及注册会计师行政监管	范琳 1088
会计信息失真成因分析	余广德 1092
论会计师事务所的监督管理	陶文清 1096
国有企业会计监督问题的研究	王曙艳 韩冬 刘敏 朱晓利 高影 1103
努力做好新形势下的会计人员继续教育工作	王东 侯树萍 1114
会计信息质量检查存在的问题及建议	阮金良 王彦广 1117
贵州注册会计师行业发展现状及思考	张琦 潘昌福 1121
企业会计信息失真的成因、危害及防范措施	张桂英 1123
谈财政监督与会计信息失真的有效控制	闫庆海 1126
适应新形势 开拓新视野 开创会计工作新局面	沙沫 1129
廉租住房建设的投资评审控制及存在问题浅议	王明鹏 1130



第七章 非税收入征收与管理

第一节 非税收入概述

一、非税收入的含义

非税收入有广义和狭义之分。广义的非税收入是指政府以非税收的形式获取的全部财政收入。政府要获取财政收入总要采用一定的收入形式,其中税收是最主要的收入形式,除税收以外,其他的收入形式的总称就是非税收入。因此,非税收入指的是一类收入,而不是一种收入。作为一类收入其与税收收入相对称。具体包括政府的经营和财产收入、规费和使用费收入、罚没收入、社会保障基金收入、私人部门的捐赠收入、通货膨胀税收收入、公债收入等多种具体的收入形式。狭义的非税收入则是指政府以非税收的形式获取的经常性财政收入,一般认为,广义非税收入中扣除债务收入以及很少被政府采用的通货膨胀税收收入即为狭义的非税收入。本章主要讲述狭义的非税收入。

二、非税收入和税收收入的比较

(一) 相同点

非税收入与税收收入相比在以下几个方面具有相同之处:第一,二者的征收主体都是政府。不论税还是非税,征收的主体只能是政府或者是政府授权的单位,除此之外,任何经济单位、社会团体和个人都无权征收。第二,二者的征收目的都是为了满足社会公共需要,实现社会利益,而不是为了满足私人需要,实现私人利益。第三,二者的征收都有一定的标准。非税收入中无论是社会保障基金收入,还是规费、使用费以及罚没收入的收取都要符合政府颁布的既定征收标准。这和税收的固定性基本相同。第四,二者都必须依法管理。从严格意义上讲,无论是税收收入还是非税收入,都必须纳入预算,预算外不应该存在政府财政分配活动,这是预算完整性原则的集中体现。

(二) 不同点

非税收入作为一类财政收入与税收收入相比,不同点体现在以下几个方面:第一,二者的征收范围存在区别。虽然从整体上讲,二者的征收范围都有广泛性特征,但非税收入的征收范围具有更强的选择性,特别是政府规费和使用费的收取,一般限定在能够按照收益原则确定特定消费者的项目内,而税收筹资则适用于不能确定特定消费者的项目。第二,二者所依据的征收原则存在区别。虽然二者的征收标准都具有确定性,但税收征集标准的确定主要是依据支付能力原则,即纳税人缴纳的税收收入的多少和其从政府提供的公共服务中得到利益的大小并无必然联系,而和纳税人的支付能力的大小直接相关。而非税收入征收标准的确定则通常依据收益原则(罚没收入收取标准的确定则依据征收对象违



法、违规的程度,实际是收益原则的必要补充),根据征集对象从政府提供的公共服务中得到利益的大小来确定收入征集标准。第三,收入征收的强制性程度不同,税收收入具有明显的强制性,只要经济主体发生了应该纳税的行为、取得了应该纳税的收入或者拥有应该纳税的财产,就必须按照税法规定交税,否则会受到惩罚;而非税收入除罚没收入、社会保障基金收入具有明显的强制性外,其他收入形式的强制性表现得并不是十分明显。比如,政府不能为了收费而强迫消费者接受其产品或服务。第四,收入征集有偿和无偿的区别。非税收入中除罚没收入具有无偿性外,其他的收入形式一般都具有有偿的性质,体现政府和收入缴纳者之间一定的交换关系。而税收收入的征集则是无偿的,政府取得税收收入并不偿还,也不向纳税人作出提供任何服务或产品的承诺。第五,二者在政府收入体系中地位不同。虽然非税收入包括的具体收入形式较多,但其却不是政府收入的主体,政府收入的主体是税收收入。在西方市场经济国家,税收收入占财政收入的比例通常在90%以上。这不仅是因为税收具有强制性、无偿性以及固定性的特征,从而能保证政府及时、足额获取收入,更重要的是因为税收是政府用来分摊公共产品生产成本的一种最为有效的社会分配机制。这是由公共产品自身所固有的属性所决定的。通常,政府通过税收——财政支出机制向社会提供公共产品比采用其他方式更为可靠和有效。与税收收入不同,非税收入在财政收入体系中居于补充地位,在收入总量中所占比例通常不到10%,但其在能够确定特定收益对象的条件下筹集收入,较税收筹集方式,不仅符合公平原则和效率原则的要求,而且能发挥特定的调节作用,因而其也是政府收入体系中不可或缺的组成部分。

三、非税收入的功能

非税收入的功能是对非税收入“到底能干什么”问题的理论回答。非税收入功能在社会经济生活中的具体体现就是非税收入的作用,而政府正确发挥非税收入的作用就可实现政府依靠非税收入所应该并且能够实现的目标。而政府能否正确发挥非税收入的作用,在很大程度上取决于对非税收入的功能能否合理界定。因此,非税收入的功能问题是非税收入研究的一个基本理论问题。一般认为,非税收入具有两项基本功能:

(一) 分配功能

非税收入的分配功能是指非税收入通过改变国民收入分配格局为政府财政筹集财政收入的固有能力。非税收入的分配功能与税收收入的分配功能各有分工、相互协调、相辅相成,共同完成筹集政府财政收入的任务,并与财政支出的安排结合起来,共同完成财政所担负的资源配置任务。

在财政实践中,税收分配的强制性、固定性和无偿性特征,使之可以有效解决公共产品生产和提供的“免费搭车”问题,因而税收收入在政府收入体系中居于不可替代的重要地位,具有强大的分配功能。但是,税收的分配功能客观上也存在一定的局限,集中体现为税收收入的筹集主要依据的是支付能力原则,通常只能在少数税种上采用受益原则,从而在事实上使税收收入筹集和公共产品提供之间的内在联系只能在整体上得到体现而缺乏结构性的对应关系,这既不利于合理界定政府和纳税人之间的权利和义务关系,也不利于公共产品生产效率的提高和纳税人自主纳税意识的培养,从而导致一系列棘手的现实问题。由于税收分配的主体地位是不可替代的,所以解决税收分配功能存在局限的问题,客



观上就只能是对其加以完善和弥补。由于政府提供的产品或服务中,除公共产品外,还有大量的混合产品,只要混合产品具有排他性特征,就可以依据受益原则筹集收入,即按受益原则对用户收取合理的费用,这就既能以公开和公正的、社会和受益人都能接受的方式筹集到收入,又能提高公共设施等由政府提供的混合产品的使用效率。即便是政府提供的纯公共产品,通过非税收入仍然可以提高其资源配置效率。比如,规费的收取有助于使社会成员合理使用政府提供的公共服务,而罚没收入则有利于行政、司法、执法部门维护正常的社会秩序。因此,非税收入的分配功能应该而且能够弥补税收分配功能的局限。这就是非税收入分配功能的合理定位。

为了保证非税收入分配功能的顺利实现,防止非税收入分配功能的“越位”和“缺位”,通常应注意以下几点:第一,对那些成本不能通过收费来弥补的公共产品,其提供所需资金应该根据公共产品整体上受益范围的大小由税收来筹资。这是税收分配功能发挥作用的领域。第二,公共服务的费用开支应尽可能通过与个人消费挂钩或与个人受益大小挂钩的收费方式向受益人回收。这可以尽可能体现受益原则的要求。第三,单纯从获取收入的角度考察,如果税收筹资带来的资源配置效率的损失小于增加非税收入带来的效率损失,则应采用税收方式筹资,反之,则反是。

(二) 调节功能

非税收入的调节功能是指非税收入可以通过改变政府与各经济主体之间的物质利益分配关系来实现政府经济调节目标的固有能力。虽然政府采用某些非税收入形式的目的不在于获取收入,而在于调节经济,但分配功能仍然是调节功能的基础。因为首先是非税收入改变了国民收入分配格局,调整了政府与收入缴纳者的物质利益分配关系,才有了非税收入调节功能的实现。一般来说,非税收入的调节功能具体体现在以下几个方面:

第一,提高资源配置效率的功能。对可以收取使用费的准公共产品,政府如果不收费,则社会成员对其的需求就会增大到边际收益为零的数量,这对社会而言会导致严重的效率损失。因为政府提供准公共产品也是要花费成本的,且边际成本递增,按照“帕累托标准”的要求,资源配置达到边际收益和边际成本相等时才是有效率的,而在准公共产品的边际收益为零时,边际成本是大于边际收益的,这意味着资源配置量过多、产量过大而导致了效率损失。如果政府按照边际收益和边际成本相等的原则确定收费标准,则可实现资源配置的帕累托最优。即便政府有意识地要增加低收入者的消费量,从而提高社会福利水平,适当收取一定的费用(该收费标准低于边际收益和边际成本相等时的收费标准)也比政府免费提供要有效率。比如,在卫生方面,按服务成本的一定比例收取一定费用,与完全免费医疗相比,会大大减少一些不必要的对药品和医疗服务的需求;在教育方面,适当收费可以促使学生、家长和教育管理人员更加关心服务层次、服务质量和服务成本,并珍惜教育机会,从而提高教育资源的配置效率;在国有资产经营领域,政府向经营使用国有资产的单位或个人征集一定的收入,作为国有资产收益,不仅是政府作为资产所有者所拥有的经济权力的体现,也是提高国有资产使用效率的必然要求;政府行政司法部门收取的规费,虽然带有一定的成本补偿性质,但更重要的是要促使社会成员或单位合理有效的使用政府提供的公共服务,避免因滥用而导致效率损失。

第二,公平收入分配的功能。从理论上讲,公共产品或准公共产品由政府通过“税收



——“财政支出”机制向消费者提供，使低收入者和高收入者都消费到这些产品，有助于公平收入分配。但是，在现实经济生活中，有些低收入者却可能消费不到这些产品，或者不如高收入者消费的数量大、受益程度高，这就大大制约了该机制公平收入分配功能的实现。比如，政府对高等教育给予财政拨款或补助，降低学校的收费标准，或者实行高等教育免费，则得到好处的只能是那些已经完成中等教育和能够通过大学入学考试的学生，而这些学生大部分来自富裕家庭。这说明“税收—财政支出”机制在公平收入分配方面的确存在一定局限。但显然并不能由此就得出非税收入可以公平收入分配的结论。事实上，非税收入公平收入分配也不是无条件的，而是有条件的。如果收入征集标准和方法不能合理界定，则非税收入也很难公平收入分配，比如，政府通过向生产者提供补贴降低水、电价格，受益多的很可能是那些城市里的用水、用电大户，这包括大量的高收入者，而低收入者却由于水、电消费量少而得到较少的好处。因此，非税收入公平收入分配功能的实现必须和确定合适的收入征集方式结合起来。比如，政府如果规定水的消费在规定限额以内，可以免费，而超过规定用量则按平均成本收费，就可以收到很好的公平收入分配的效果。再如，政府对面向大众的基本公共医疗服务（供给量大、受益面广、成本低廉）收取较低的费用，而对高质量的公共医疗服务（成本费用昂贵，只有高收入者才消费得起）收取较高的费用，也可起到公平收入分配的作用。类似的例子还有很多，不再赘述。总之，只要非税收入采用合适的征集方式，就可实现“税收—财政支出”机制在准公共产品提供方面所不能实现的公平收入分配的功能。

第三，避免和减轻“拥挤”的功能。如果政府提供的某种准公共产品面临拥挤问题，则社会福利水平就会因此而降低。此时，政府通过收取一定数量的使用费，将有助于避免和减轻拥挤。比如，某公园如果游客数量超过 1000 人就会出现拥挤，则 1000 人就是该公园的拥挤点。如果不收费的情况下，游客的数量不超过 1000 人，则政府就可不收费。但若超过 1000 人，政府则应通过收费来解决拥挤问题。显然，政府收费并不是为了弥补修建公园的成本开支，而仅仅是为了解决公园使用过程中的拥挤问题，因而收费标准的确立就应该以恰好能把游客的人数控制在 1000 人为宜。收费标准过低，游客人数大大超过拥挤点，会使每位游客的消费质量都降低，从而使拥挤的边际成本大于消费的边际收益，由此而导致的效率损失表明社会福利最大化未能实现；而收费标准过高，固然解决了拥挤问题，但由于游客过少，而使公园这种公共设施的利用率下降，出现了资源闲置，此时消费的边际收益大于拥挤的边际成本，由此而导致的效率损失表明社会福利最大化也未能实现。因此，要保证非税收入避免或减轻拥挤功能的顺利实现，关键是要解决好收费的标准问题。

第二节 国有资产收益

一、国有资产收益的含义

国有资产收益有广义和狭义之分。广义的国有资产收益是指国家凭借资产所有权取得的各种收益的总称，既包括经营性国有资产收益、也包括非经营性国有资产收益。狭义的



国有资产收益是指生产经营性国有资产收益。我们通常所讲的国有资产收益就是指狭义的国有资产收益。

国有资产收益和国有资产经营收益是两个不同的概念。国有资产经营收益是指国有企业在一定时期利用国有资产所创造并实现的,可在所有者和经营者之间进行分配的纯收入。在社会主义市场经济条件下,国有企业是一个自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的商品生产者和经营者,因而国有资产经营收益的一部分要留在企业,作为企业积累和发展的资金。国有资产经营收益中上缴财政的部分就是通常所讲的国有资产收益。也就是说,国有资产经营收益要分为两大部分:一部分要留给企业支配;另一部分要上缴财政,形成国有资产收益。国有资产收益和国有资产收入也是两个不同的概念。国有资产收入是指由于国有资产的使用以及产权转让所带来的全部收入,因此其除包括广义的国有资产收益外,还包括由企业、单位自主支配的一部分资产经营收益以及国有资产的产权转让收入。

二、国有资产收益的特征

国有资产收益与其他非税收入或其他财政收入形式相比具有以下特征:

(一) 分配依据的经济性

国有资产收益是作为资产所有者的国家凭借生产资料所有权参与国有企业资产经营收益分配而形成的财政收入。其分配的依据是生产资料所有权,这是一种经济权力,和税收的分配依据即国家的政治权力形成鲜明的对比。

(二) 分配范围的限定性

国有资产收益的征收对象是限定的,只有经营使用国有资产的企业才有义务向国家上缴国有资产收益。同样,只有对经营使用国有资产的企业,国家才有权征收国有资产收益,而对其他企业国家则无这种权力,同样,企业也无这种义务。

(三) 与资产经营收益的关联性

国有资产收益是国有资产经营收益的一部分,因此,国家能否从某一国有企业获取国有资产收益取决于该国有企业是否有经营收益。如果该企业是亏损的,那么国家将不可能从该国有企业获取国有资产收益。在国家对国有企业的分配政策既定的前提下,国有资产收益的多少取决于企业资产经营收益的多寡,国有资产经营收益越多,国有资产收益也就越多。反之,则反是。

(四) 分配方式的灵活性

国有资产收益分配方式的灵活性可从分配的形式和分配的标准两个方面进行考察。首先,国有资产收益的具体分配形式取决于国有资产具体的生产经营方式。在所有权和经营权统一的条件下,国有资产收益采用利润上缴的形式,在所有权和经营权分离的条件下,国有资产收益则随两权分离的具体模式或方法的不同而灵活采用承包费、租金、股利等多种具体形式。其次,国有资产收益的分配标准也是可以根据国家的分配政策、财政状况以及企业的经营状况,进行适当的调整变动,从而与税收的固定性相比就具有一定的灵活性。当然,这并不意味着国家与国有企业的分配关系没有相对的稳定性。



三、国有资产收益的具体形式

国有资产收益的具体形式是指国家参与国有资产经营收益分配的具体方式，也就是企业向资产所有者国家上缴部分国有资产经营收益的具体形式。其取决于企业经营使用国有资产的具体方式。企业经营使用国有资产的具体方式不同，向所有者上缴经营收益的具体形式，即国家获取国有资产收益的具体形式也就不同。当前，国有资产收益的具体形式有以下几种：

（一）利润上缴

利润上缴是采用国有国营生产经营方式的企业，按照一定比例将税后利润的一部分上缴财政而形成的国有资产收益。国有国营企业是资产全部由国家投资形成并由国家直接经营管理的企业。这类企业的主要领导人由国家调配任命，企业的产、供、销基本实行国家指令性计划，企业实现的利润要按规定的比例上缴财政，企业的留利也要按照规定的用途分配使用。应该说这类国有企业是计划体制的产物，因而随着我国体制的转轨，这类企业大多已经采用了所有权和经营权分离的经营模式，但仍有少数企业继续采用这种经营方式，主要是军工企业和少数关系国计民生的重点企业。这些企业采用国有国营的模式对于保持社会政治经济的稳定具有重要意义，因而是完全必要的，而国家掌握产权又使这种模式的确立具有可能性。因此，可以断言，在市场体制下，这种类型的企业还会长期存在。不过，国家在对这些企业进行计划管理的同时，也应适当扩大企业的自主权，使其在完成国家任务后，可自主安排某些生产经营活动并使企业的经营成果和物质利益挂钩，以充分调动企业和职工的生产经营积极性。

（二）承包费

承包费是实行承包经营责任制的国有企业按照合同规定将一部分国有资产经营收益上缴给国家而形成的国有资产收益。在市场经济条件下，国家为了调动国有企业生产经营的积极性，将国有企业承包给集体或个人，承包者负责企业的生产经营，并按照承包合同的规定将一部分国有资产经营收益上缴给国家，这就是承包经营责任制。其包括几种具体的承包形式。承包形式不同，国家获取承包费的具体方式也不一样。一般有以下几种承包形式：

1. “两保一挂”

所谓“两保”，即企业一要保证上缴利润指标的完成；二要保证完成国家核定的技术改造项目。企业若完不成利润上缴指标，须用自有资金补足；若完不成国家核定的技术改造项目，则会受到经济或行政的处罚。所谓“一挂”，即工资总额同经济效益挂钩。这种承包形式适合技术改造任务重、企业有潜力、管理较好的大中型国有企业采用。

2. 上缴利润递增包干

这种承包形式需要核定企业上缴利润的基数，在承包期的第一年，企业要按基数上缴利润，从第二年开始，企业按照规定的递增率上缴利润，递增率通常一定几年不变。正由于递增率一定几年不变，而企业的生产经营和利润情况却容易受经济波动的影响，所以，这种承包形式主要适用于市场比较稳定、产品销路好、外部环境比较宽松、技术改造任务



比较重的企业。

3. 上缴利润包干、超收分成

这种承包形式需要核定企业利润的基数及企业上缴利润的基数，在承包期内，企业要保证完成利润上缴的基数，如果企业有超收利润，则按照规定比例在国家和企业间进行分配。这种承包形式适用于那些利润不高、而产品又为社会所需要，经营暂时较为困难，但经济效益较为稳定的企业。

4. 上缴利润定额包干

这种承包形式要核定企业上缴利润的定额，在承包期内，企业按照定额向国家上缴利润，超收部分全部留给企业。这种承包办法适合于那些设备老化、技术改造任务重、资金缺乏、生产萎缩、长期处于亏损边缘的企业。

5. 减亏包干

这种承包形式需要国家核定企业的亏损基数，并在承包期内超亏不补、减亏分成或由企业全留。其有利于给亏损企业以压力和动力，促进企业减少亏损，尽快实现扭亏为盈。

（三）租金

租金是国家作为出租方将整个国有企业或部分国有资产出租给承租人进行生产经营活动而得到的收益。其是国有资产收益的一种重要的具体形式。在国有资产采用租赁经营方式下，国家在一定时期让渡了国有资产的使用权和经营权，必然要求承租者对国家的这种让渡进行价值补偿。这种价值补偿数量的多少即租金数额的确定通常需要参照承租者实际占用的资产数额、企业的资金利润率、银行的固定资产投资贷款利率以及企业的生产经营条件等具体情况，一般采用以下几种方法：

1. 固定租金法

即定额上缴租金。不论承租人经营状况如何，都要按照事先双方约定的数额缴纳租金。

2. 浮动租金法

即根据实行租赁经营责任制企业的固定资产净值以及企业的综合经济技术指标，由租赁双方事先确定基数利润和基数租金，而承租者实际支付的租金随企业实现利润的增长而等比例增加，又称基数租金法。

3. 资金利润率法

即以出租企业出租前一年度的资产利润率（或以前几年的平均资产利润率）作为百元资产租金率，然后以租赁资产总额乘以百元资产租金率，就得到企业有形资产租金。再由租赁双方商定商标、专利等无形资产租金。二者之和即为基础租金。

4. 租赁成本法

即以租赁成本为基础来核定租金数额的一种方法。其计算公式为：年租金 = （设备价值 - 估计价值 + 占用应付利息 + 出租者的预期利润）/ 租赁期限。公式中的设备价值，如果是新采购的设备即为原值；如果是旧设备，则为减去折旧后的资产净值。估计余值，则是指租赁期满时设备的市场售价。无论设备价值还是估计余值的确定都要考虑通货膨胀因素的影响。



5. 招标法

即首先由出租人按照上述确定租金的方法定出标的,然后通过投标者的竞争采用最后确定承租人和租金数额的方法。租金可以一定几年不变,也可以确定具体的增长幅度和增长方法。

(四) 股利

股利是指国家凭借股权从股份制企业获取的利润收入。随着国有企业股份制改造的逐步深入,作为国有资产收益的具体形式,其地位将越来越重要。

具体来讲,股利包括股息和红利两种基本形式。股息通常是优先股股东获取收益的一种方式,其是按照固定比例计算的股金利息,这一比例是事先约定的并在一定时间内固定不变。一般而言,股份有限公司只要在营业年度内有可供分配的盈利,就要优先分给优先股股息。但如果公司在营业年度盈利很多,优先股也只能按照约定的股息率获取股息。红利则是普通股股东获取收益的一种方式,公司在给优先股股东分配股息后,剩余盈利再由普通股股东按股份份额分配红利。

四、国家与国有企业利润分配制度的沿革

国家与国有企业的利润分配制度是我国财政收入分配制度的重要组成部分。其核心问题是要正确处理国家和国有企业的分配关系,确定国家参与国有企业利润分配的合理形式,规范国家与国有企业的分配行为,调动二者的积极性。由于国家与国有企业利润分配制度的确定,与国家所拥有的两种不同性质的权力即政治权力和财产权力的行使方式及与之相适应的政治、经济体制密切联系,因此,国家与国有企业的利润分配较之非国有企业要复杂得多。我国在处理国家与国有企业利润分配关系问题上就经历了长期的探索过程,了解这一过程对于准确理解科学、合理、规范的国家与国有企业之间的利润分配制度具有重要意义。

(一) 1983 年以前的国有企业利润分配制度

新中国成立初期,国家对国有企业的利润分配大体实行统收统支的分配制度,即企业利润全部上缴财政,而企业所需的各项资金由财政拨款。这种全额上缴的利润分配制度在当时有利于国家集中财力,统一安排财政收支和保证重点建设的顺利进行。但其弊端也是显而易见的,即国家对企业利润分配管得过死,不利于调动企业和职工的积极性。从 1952 年开始,国有企业利润开始实行在国家和企业之间进行分配的办法,即实行企业奖励基金制度。具体规定是当企业完成产值、利润和上缴利润等经济指标后,可以从利润中提取一定比例的企业奖励基金,用于职工福利和奖励。1955 年,在继续推行企业奖励基金制度的同时,实行以企业主管部门为核算单位的超计划利润留成制度,规定超计划利润的 40% 留归企业主管部门统一掌握使用,60% 上缴财政。

从 1958 年开始,企业利润分配制度改为以企业为核算单位的利润留成制度。其基本内容是:企业实现的利润除大部分上缴财政外,还按一定比例留给企业一部分。企业留用的利润根据大部分用于生产、适当照顾职工福利的原则,主要用于补充流动资金不足和用于经批准的基建投资,小部分用于劳动竞赛和职工集体福利等方面的支出。



1962 年停止实行利润留成制度，恢复企业奖励基金制度。“文革”期间，受极“左”思想的影响，搞平均主义，于 1969 年停止企业奖励基金制度，实行职工福利基金制度，把按工资总额的一定比例提取的奖励基金、福利补助金及医疗卫生补助金合并为职工福利基金，列入成本提取出来，并入工资平均发放。这种做法持续到 1977 年。

从 1978 年开始，国家又开始推行企业基金制度。该制度规定企业完成国家下达的利润、产量、品种、质量和供货合同等八项指标后，可以按工资总额的 5% 提取企业基金。企业基金主要用于举办职工集体福利设施、奖励及技术改造支出。1980 年，国家对国有企业实行利润留成制度，先是实行全额利润留成，后改为基数利润加增长利润留成。企业留用的利润按国家规定的比例用作生产发展基金、职工福利基金和职工奖励基金。利润留成制度在一定程度上扩大了企业的自主权，但由于利润留成比例的“弹性”太大，因而国家财政收入的稳定性不能保证，此外，企业按隶属关系上缴利润，也强化了政府对企业的行政干预，所以这种利润分配制度推行的时间也不长。

（二）1983～1993 年的国有企业利润分配制度

在 1983 年和 1984 年，国家分两步在全国范围内实行“利改税”制度。所谓利改税，是指将国有企业向国家缴纳的纯收入由利润上缴形式改为缴纳所得税和调节税等税收形式，从而把国家与国有企业的利润分配关系用税法的形式固定下来。企业纳税后剩余的利润，全部留归企业支配使用。“利改税”使国家对国有企业的利润分配实现了由收利向收税的转化，打破了长期以来对国有企业不能收所得税的禁区，实现了新中国成立以来，我国国有企业利润分配制度第一次实质性的转变（以前的国有企业利润分配制度的沿革实际都是国家收取国有企业利润所采用的具体形式的转换，并无实质内容的变化，也正是由于这个原因，本书把 1983 年作为国有企业利润分配制度发展阶段划分的时间界限），因而成绩是巨大的，但“利改税”在指导思想试图通过税收一种分配形式来处理国家与国有企业的分配关系，强调了国家的社会管理者身份，忽视了国家的资产所有者身份；强调了国家所拥有的政治权力，忽视了国家所拥有的经济权力；强调了税收形式的地位，忽视乃至否定了利润上缴形式存在的合理性和必然性，事实上混淆了国家对于国有企业所具有的双重身份、拥有的双重权力，混淆了“税”和“利”两种性质不同的分配形式。虽然“利改税”之前的国有企业利润分配制度过于强调利润上缴形式的重要性而否定税收分配形式的合理性存在严重的局限，但“利改税”对它的修正却走向了另一个极端，即过于强调税收分配形式的重要性，而否定了利润上缴形式存在的必然性。因此，“利改税”及其以前的国有企业利润分配制度都未能科学合理地处理国家与国有企业之间的分配关系。

从 1987 年开始，国家在利改税的基础上对国有企业普遍实行“包死基数、确保上缴、多收多留、歉收自补”的多种形式的承包经营责任制。用上缴承包费的办法取代了利改税中向企业征收所得税的办法。虽然承包制在一定时间内发挥了很大的积极作用，但其弊端也逐渐暴露出来，从处理国家与国有企业利润分配关系的角度看，由于当时实行的承包制是含税承包，即企业上缴的承包费实际是税利的混合，虽然其没有像 1983 年以前的制度那样“以利代税”，也没有像“利改税”那样“以税代利”，但其毕竟没有解决税利不分问题，因而承包制同样没有处理好国家与国有企业的利润分配关系。



(三) 1994 年开始推行的税利分流制度

为了建立规范、科学、合理的国有企业利润分配制度，国家从 1994 年开始在全国范围内实行税利分流制度。所谓税利分流是指国家在参与国有企业利润分配过程中，先开征一道所得税（这对不同所有制类型的企业都是一样的），然后再以适当的形式参与企业税后利润的分配。税利分流作为新的历史时期处理国家与国有企业利润分配关系的新型制度，既是对我国几十年国有企业利润分配制度建设经验的科学总结，也是我国财税理论界经过多年理论研究所取得的成果。

我国 1994 年税利分流制度改革及相关配套改革措施的主要内容有：①企业所得税不分所有制类型一律实行 33% 的比例税率（外商投资企业和外国企业除外）；②对实现利润较少和规模较小的国有企业在一定期限内采用两档照顾税率；③取消对国有大中型企业征收的调节税；④取消对企业征收的“两金”，即能源交通重点建设基金和预算调节基金；⑤实行税后缴利；⑥改税前还贷为税后还贷；⑦对于亏损企业限期扭亏，在限期内实行定额补贴或递减补贴的办法。

税利分流制度的理论意义体现在其准确概括了国家与国有企业利润分配关系的特点和应遵循的规律。在社会主义市场经济条件下，国家相对于国有企业具有双重身份（社会管理者和资产所有者），拥有双重权力（政治权力和经济权力），要履行双重职能（社会管理职能和国有资产管理职能），要实现双重目标（满足社会公共需要和实现国有资产保值、增值），因而国家自然应该取得两种不同性质的收入（税收和利润上缴）。这就在国家和国有企业之间形成了两种不同性质的分配关系，即作为社会管理者的国家与国有企业的税收分配关系和作为资产所有者的国家与国有企业的利润分配关系。把这两种不同性质的分配关系区分开是我国财税理论界经过长期艰苦探索所取得的重要成果，其意义远远超出把税收和利润两种不同性质的收入形式区分开的意义。实际上，这种区分是从理顺国家与国有企业的财政分配关系入手，为实现政企分开，从而转换国有企业的经营机制提供了基本的理论依据。

税利分流的实践意义体现在其具体的改革内容上，统一内资企业的所得税税率，取消调节税，取消“两金”，便于国有企业与其他所有制类型的企业平等竞争、提高效率；对小规模和微利的国有企业予以适当照顾，有利于国有经济发展壮大；改税前还贷为税后还贷，以及限期扭亏措施便于硬化国有企业的投资风险约束和预算约束，有利于实现政企分开，使企业成为“四自主体”；而税后缴利便于明确税收和利润的不同用途，即税收用于满足公共需要，而利润用于国有资产的保值和增值，从而保证具有双重身份的政府履行双重职能的需要。总之，税利分流制度正确处理了国家和国有企业的利润分配关系，有利于政府职能和国有企业经营机制的转换，适应了市场经济体制的要求。