

主编 韩英杰 夏清成

国有企业利润 分配制度新探

GUOYDUGIYE

LIRUNFENPEI

ZHIDUXINTAN

● 中国经济出版社 ●

(京)新登字 079 号

责任编辑:邵 岩

封面设计:高书精

国有企业利润分配制度新探

主 编 韩英杰 夏清成

*

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街3号)

各地新华书店经销

通县滨河印刷厂印刷

*

850×1169毫米 1/32 13印张 326千字

1995年3月第1版 1995年3月第1次印刷

印数:0001—9 000

ISBN 7-5017-3142-X/F·2243

定价:13.80元

《国有企业利润分配制度新探》编委名单

主 编 韩英杰 夏清成
副主编 庄毓敏 崔建庄 余治华 李方旺

编 委 (以姓氏笔划为序)
乔荣欣 庄毓敏 李方旺 张宝安
余治华 杨洪超 沈遂双 金贵联
尚照武 姜 岩 高志民 夏清成
梁太祥 崔建庄 董安民 韩英杰
魏有元

分主编
回顾篇 庄毓敏 乔荣欣
改革篇 余治华 尚照武
探索篇 李方旺 金贵联

前 言

我国要建立的市场经济体制是以公有制为基础的社会主义市场经济体制，国有企业在整个国民经济中占有突出的地位。为了更好地发挥国有企业在社会主义市场经济体系中的支柱作用，需要通过深化国有企业改革，转换国有企业经营机制，理顺国有企业产权关系，建立现代企业制度。1995年将以国有企业改革为重点推进社会主义市场经济体制的建立和完善。深入研究国有企业的利润分配制度，具有重要的现实意义。

利润是企业经营的最终成果，是企业发展的物质基础，同时，利润的分配又是企业资产所有权的集中体现。企业的资产所有权决定企业利润的归属。国有企业的资产所有权属于国家，国有企业利润的所有权也属于国家。但是，在坚持国有企业利润所有权属于国家的前提下，随着国有企业管理体制的变化，国有企业的利润分配制度需要进行调整。国有企业利润分配制度如何进行调整，既关系到国家、企业和职工利益关系的调整，又关系到转换国有企业的经营机制，理顺国有企业的产权关系和建立现代企业制度。国有企业利润分配制度如何调整，始终是国有企业管理体制改革的重要内容，同时也是财税管理体制改革的重要内容。

理顺国家与国有企业利润分配关系的关键在于明确国家的双重身份和双重职能。在国家与国有企业的关系中，国家具有双重身份和双重职能。双重身份是指，对国有企业来讲，国家既是社会管理者又是资产所有者。双重职能是指，对国有企业来讲，国家既有社会管理职能又有资产管理职能。征税（包括征收所得税）体现国家的社会管理者身份和社会管理职能。分利体现国家

的资产所有者身份和资产管理职能。征税和分利作为国家取得财政收入两种方式也有区别，征税的办法比较规范，分利的办法比较灵活。征税和分利不能互相代替，否则就会引起混乱。建国以来，我国国家与国有企业之间的利润分配关系之所以变化很多并且有很大的反复，一方面是因为随着政治经济形势的变化而进行的合理调整，另一方面则是因为混淆征税和分利的界限而产生的盲目性。利改税之前，长期不对国有企业征收所得税，是征税不到位的表现，也是忽视国家的社会管理者身份和社会管理职能的表现。利改税特别是第二步利改税，试图完全用征税代替分利，从一个极端走到另一个极端，是税收越位的表现，也是忽视国家的资产管理者和资产管理职能的表现。后来全面推行的含税承包制，实际上否定了国有企业征收所得税，又从一个极端走到另一个极端，从税收越位偏到征税不到位，再一次忽视了国家的社会管理者身份和社会管理职能。经过长期试点，已经开始全面推行的国有企业利润分配制度改革，即税利分流改革，一方面坚持对国有企业征收所得税，另一方面主张用比较灵活的方式处理所得税之后利润的分配，并相应调整归贷办法和免征“两金”，这样就比较全面的体现了国家的双重身份和双重职能。从理论上讲，税利分流符合关于国家职能的理论和产权理论，从实践上讲，税利分流是几十年来我国改革国有企业利润分配关系的经验教训的总结。当前正在全面推行的税利分流改革，是按照社会主义市场经济的要求，规范国家与国有企业分配关系的关键一步。

税利分流改革在提法上有个变化过程，最初称税利分流（又称利税分流），后来改为在“两则”的基础上规范国家与国有企业的分配关系，再后来又改为改革国有企业利润分配制度。提法上虽然有变化，但税利分流的基本内容并未改变，如果认为实际工作中一般不再用税利分流一词了，就以为税利分流改革不再进行了，是一个很大误解。实际上，当前正在进行的国有企业利润分

配制度改革正是税利分流在全国范围的推行。

为了从舆论上支持税利分流改革，我们编写了《国有企业利润分配制度新探》一书，试图对国有企业利润分配制度改革进行系统的分析和探索。全书分为3篇18章，1~5章为回顾篇，6~13章为改革篇，14~18章为探索篇。我国目前正在进行的国有企业利润分配制度改革是在建国以来多次改革国有企业利润分配关系的基础上进行的，为了从历史经验的借鉴中加深对当前改革的理解，在回顾篇中，对于以往的多次改革进行了系统的评介。改革篇的篇幅最大，是本书的核心篇，在改革篇中，对于税利分流改革的酝酿提出、试点过程、方针政策、改革方案的设计和调整等都进行了具体的阐述，以增加本书的实用性。探索篇则是结合当前正在进行的转换国有企业经营机制、理顺国有企业产权关系和建立现代企业制度，进一步探讨了与建立和完善国有企业利润分配制度有关的问题。为了便于查阅有关法规，在书的附录中收录了与国有企业利润分配制度改革有关的规章制度。

本书由韩英杰、夏清成任主编，负责全书的设计、总纂和定稿，各章的作者是，1~4章庄毓敏，5章崔建庄、乔荣欣，6~8章余治华，9章余治华、尚照武，10~11章夏清成、余治华，12~13章韩英杰、余治华，14~16章李方旺，17章李方旺、金贵联，18章李方旺，附录由曹一平编辑。

本书的编写和出版，得到了财政部有关业务司、河南省财政厅和中国经济出版社的大力支持，在此表示衷心感谢！

由于时间和水平所限，书中的误点和错误在所难免，欢迎批评指正！

作者

1994年11月9日

目 录

回 顾 篇

第一章	1978 年以前国家与国有企业分配关系概述	3
第二章	企业基金制	28
第三章	利润留成制	44
第四章	两步利改税	59
第五章	含税承包制	86

改 革 篇

第六章	我国国有企业利润分配制度改革的实践与 税利分流	107
第七章	关于税利分流的理论分析	121
第八章	税利分流试点	140
第九章	在“两则”的基础上规范国家与国有企业的 分配关系	154
第十章	恢复对国有企业征收所得税	169
第十一章	改税前还贷为税后还贷	207
第十二章	建立完善国有资产投资收益制度	228
第十三章	“两金”的开征与免征	255

探 索 篇

第十四章	转换国有企业经营机制	269
------	------------------	-----

第十五章	理顺国有企业产权关系·····	287
第十六章	市场经济体制下的国有企业利润分配·····	297
第十七章	不同类型国有企业的利润分配制度·····	326
第十八章	主要配套改革措施·····	355
附录：	·····	369

回 顾 篇

第一章 1978 年以前国家与国有企业分配关系概述

建国以来，我国政府对国有企业投入了大量的资金，使之成为我国经济发展的重要支柱，同时，国有企业也是财政收入的主要提供者。处理好国家与国有企业之间的分配关系必成为财政体制改革中的一个核心内容。

一定时期内实行何种分配办法不仅要受当时政治经济环境的影响，而且经济理论的发展程度也会制约这一体制改革的深度以及走向。

1978 年以前我国国家与国有企业之间的分配关系总体看来是属于集权型的，但各个时期的具体办法又有所不同，大体可分为四个阶段：

一、国民经济恢复时期和第一个五年计划时期（1950～1957 年）

（一）这一时期我国的政治经济状况

新中国成立后，毛泽东在 1950 年 6 月召开的中国共产党七届三中全会上提出了利用 3 年左右的时间，争取实现国家财政经济状况根本好转这一艰巨任务。建国初期，由于战争尚未结束，中国政府和人民仍面对着各种状况和内患，巩固人民政权的首要任务就是要尽快结束战争，解放全中国。长期帝国主义、封建主义和官僚资本主义的压榨、掠夺和连续战争的破坏，使我国的国民

经济已经处于崩溃状态，要建设一个强大的新中国，必须要迅速恢复国民经济。然而，当时的财政经济却十分困难，财政出现巨额赤字，物价剧烈波动。原因主要在于财政支出中用于军费和行政管理费方面的支出日益庞大。为了解放全中国，巩固新生的人民政权，军队的规模随着解放区的扩大而扩大，政府不得不支出巨额的军费。最高时曾占财政收入的一半以上。随着解放区的扩大，国家的管理机构相应增加，行政人员队伍随之增大，他们的生活要由政府给予保障，造成财政上的沉重负担。从财政收入方面来看，由于战争进展十分迅速，新解放的城市和农村的税收制度来不及建立，即使有些地区开始征税，仍显规模过小。城市中的主要税源是企业的收入，由于战争的巨大破坏，企业生产没有恢复正常，甚至面临倒闭的危险，他们不但不能为国家提供收入，相反还需要国家的大力扶持。此外，交通阻塞、城乡物资交流不畅等也影响了税收。

在财政经济存在严重困难、财政收入一时不能有较大增长的情况下，为了弥补财政赤字，回笼货币，调节现金，稳定金融物价，1949年12月2日，陈云在中央人民政府委员会第四次会议上提出1950年财政收支概算的同时，提出了发行人民胜利折实公债的议案。会议正式通过了《关于发行人民胜利折实公债的决定》。《决定》提出，这项公债在1950年内发行两期。1949年12月16日正式颁布《1950年第一期人民胜利折实公债条例》。《条例》指出，发行公债的目的在于弥补赤字、减少现钞发行，有计划地回笼货币，稳定物价，以利于人民生活的安定和工商业的正常发展。公债发行的数量虽然不大，但对弥补赤字，回笼货币，调节现金，稳定金融物价等，起到了良好作用。第二期公债，由于国家财政经济状况已经有所好转，就没有发行。

改善财政经济困难局面的第二条出路在于整顿税收。1950年1月30日，政务院发布了《全国税政实施要则》，从1950年起在

全国实行。《要则》规定在全国范围内统一征收 14 种税。《要则》还规定了税收的立法权限，从而统一了中国税政。

为了从根本上解决财政经济困难，还必须加强全国财政经济管理，统一财政经济工作。1950 年 3 月 3 日政务院第二十二次政务会议通过了《关于统一国家财政经济工作的决定》。统一财政经济工作的基本内容有三项，即统一全国财政收支的管理，统一全国物资管理，统一全国现金管理。

1. 统一财政收支

统一财政收支的重点在于财政收入，即公粮和城市税收。统一财政收支后，公粮的征收、支出、调度均统一于中央。征收公粮的税利、税率，统一由中央人民政府政务院规定，征收任务的分配由政务院依据各地实际情况而定。税收和公粮一样，统一财政收支后，除中央批准征收的地方税外，所有货物税、工商业税、盐税、关税的一切收入，均归中央人民政府财政部统一调度使用。此外，在当时的政治经济条件下，所有中央政府或地方政府所经营的企业，都要将利润和折旧金的一部分，按隶属关系按期解缴财政部或地方政府。统一财政支出，主要是保证军队和各级人民政府的开支及恢复国民经济所必需的投资。

2. 统一全国物资管理

统一全国物资管理，就是把国家所有重要物资，从分散的状态下集中起来，变为有效的力量，用于国家急需的方面。全国范围内开展了清仓查库工作，所有库存物资，由中央财经委员会统一调度，合理使用。

3. 统一全国现金管理

1950 年 3 月，政务院指定中国人民银行为国家现金调度的总机构。外汇牌价和外汇调度均由人民银行统一管理。国营经济部门及各机关请求外汇，统由中财委审核，一切军政机关和国营企业的现金，除留若干近期使用者外，一律存入国家银行，不得对

私人放贷，不得存入私人行庄。各单位之间的相互约束，使用转帐支票，由人民银行汇拨。

统一财经工作，是人民政府恢复国民经济的重大步骤，不仅保证了国家的重点需要，同时使财政收支出现了基本平衡的局面，平抑了市场物价。

为了促进财政经济状况的根本好转，党和政府采取了调整工商业，调整税收，减轻农民负担等措施。但是，由于抗美援朝战争的开始，国家不得不重新调整经济发展方针，提出一切服从战争，一切为了战争胜利的口号。采取短期冻结存款、适当增加农业税、调整工商税等临时性措施，保证增加财政收入。同时，对军费以外的其他支出大力压缩，以满足战争需要。此后，又在全国范围内开展了增产节约运动和“三反”、“五反”运动，并取得了抗美援朝的最后胜利。

总之，在三年恢复时期，由于实施了一系列得力措施，到1952年底，国民经济得到全面恢复，各项指标均实现历史最好水平。农业总产值达到483.9亿元，比1949年增长48.5%；工业总产值达到343.3亿元，比1949年增长144.9%；钢产量达到134.9万吨，比1949年增长753.8%。全国物价也实现了稳定，人民生活安定。财政收支在这一大环境下实现了平衡，并略有节余。三年恢复时期，财政总收入为382.05亿元，总支出为366.56亿元，结余15.49亿元。此外，在国民经济恢复过程中，国有经济在国民经济中的主导地位得到了进一步巩固和加强，提高了国有经济向国家提供财政收入的比重。1952年，国营经济上交的财政收入为101.01亿元，占财政收入的比重为58.1%。这一事实证明，一方面国有经济在整个国民经济中正逐步占据基础地位，成为我国经济发展的推动力；另一方面，在处理国家与国有企业分配关系的过程中，根据当时的政治经济条件，选择了高度集中的体制，从而迅速地提高了财政收入中国有经济上交的比重。应当承认，这一选择符

合历史的要求，并促进了国民经济的恢复和发展。

1952 年底，党中央提出了过渡时期的总路线，即要在一个相当长的历史时期内，逐步实现国家的社会主义工业化，并逐步实现国家对农业、手工业和对资本主义工商业的社会主义改造。总路线的实质，就是把解放初期建立在多种所有制基础上的新民主主义社会，逐步改变为使全民所有制和集体所有制经济在整个国民经济中占主导地位的社会主义社会，使社会主义经济成为国家和社会制度的基础。根据这一总路线，国家制定了发展国民经济的第一个五年计划。它的基本任务是：集中主要力量进行以苏联帮助中国设计的 156 个项目为中心的工业建设，以建立社会主义工业化的初步基础；发展部分集体所有制的农业生产合作社，并发展手工业生产合作社，以建立对于农业和手工业的社会主义改造的初步基础；基本上把资本主义工商业分别纳入各种形式的国家资本主义的轨道，以建立对于私营工商业的社会主义改造的基础。保证国民经济中社会主义成份的稳步增长，保证在发展生产的基础上逐步提高人民的物质生活和文化生活的水平。

财政工作为了保证实现国家的战略目标，首先要在扩大生产的基础上，努力积累建设资金，保证国家重点建设的资金需要，并合理地运用资金；其次，利用各种财政政策和手段，促进国家对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，调节各阶层的收入，推动生产力的发展；第三，在发展生产的基础上，适当提高人民的生活水平。

实现过渡时期总路线和第一个五年计划提出的任务，都必需有丰厚的财力作保证。第一个五年计划期间，财政总收入为 1354.88 亿元，相当于原定五年计划 1309.41 亿元的 103.47%。财政收入平均每年增长 11%，基本上保持与同期社会总产值同步增长的速度。财政收入占国民收入的比重，在“一五”期间为 32.7%，适应了国家集中资金保证重点建设的需要，也体现了财政在社会主

义工业化中的作用。

随着国家工业化建设的发展和工业生产在国民经济中比重的不断上升,工业部门缴纳的收入占全部财政收入的比重,由1953年的39.8%,提高到1957年的49.2%。全民所有制经济上交财政收入的比重在“一五”时期已上升到69.4%。这说明国有经济在国家经济发展中已占据主导地位。

(二) 奖励基金制和超计划利润分成制的内容

国民经济恢复时期和第一个五年计划期间,国家与国有企业之间的分配关系,除坚持高度集中的分配体制以保障适当集中资金外,为了调动企业和职工的生产积极性,国家对企业实行了奖励基金制和超计划利润分成制度。奖励基金制是允许国有企业留用少部分利润,用于奖金和福利方面的开支,不能用于生产开支。这是集中型财政体制下常常采用的一种方式。超计划利润分成制则是将国有企业的超计划利润留给企业一个较小的部分,用于补充各种生产资金的不足。这也是集中型财政体制常常采用的一种方式。

实行奖励基金制和超计划利润分成制的主要目的,是调动企业完成和超额完成国家计划,并给于企业一定的机动财力。1952年1月15日,原政务院中财委颁发了《国营企业提用企业奖励基金的暂行办法》,规定企业提取基金的条件、办法以及基金的使用范围。

1. 基金的提取条件:①完成国家批准的生产、销售、财务等项计划;②由于价格变化等原因影响利润的,可以调整。

2. 基金的提取办法:①按不同行业分别从计划利润中提取5% (一类企业)、3.5% (二类企业)、2.5% (三类企业);②从超计划利润中提取20% (一类企业)、15% (二类企业)、12% (三类企业);③提取总额不得超过全年工资基金总额的15%;④主管部门可以集中一部分奖金;⑤基层企业可在季度应提数 $\frac{2}{3}$ 范围内预提,年终结算,多退少补。

其中，一类企业是指：矿山开采业，煤炭工业，黑色金属冶炼业，有色金属冶炼业，石油工业，酸碱化学肥料、矿物化学工业，水泥、云母、石棉业等。

二类企业是指：电业，机器制造业，农业机械制造业，电讯电机器材制造业，铁路，航运，汽车运输，邮电业，纺织工业，轻化学工业，工业橡胶制造业，造纸工业，印刷工业，皮革工业等。

三类企业是指：食品工业及不属于一、二类企业的其他轻工业、公用企业等。

3. 奖励基金的使用范围：①发给先进工作者、劳动模范个人及模范单位集体的奖金；②职工特殊困难救济；③集体福利事业，如职工宿舍、医院、托儿所等的新建、扩充和改善等。

在实施上述企业按利润提取奖励基金的时期，我国经济体制是属于高度集中型的计划体制，企业生产的产品价格基本上全部由国家定价，并规定了不合理的价格形成机制，导致产品比价关系的不合理。价格形成是否符合产品价值构成，最终反映到产品和企业实现利润的大小。即价格的高低从一定意义上决定了产品和企业的盈利状况，价格的不合理必然造成利润分配的不公平。企业奖励基金按企业实现利润多少的一定比例提取，也必将造成奖金提取多寡相差悬殊，最终影响到各企业职工福利待遇的不公平。因此，上述办法实施不到两年，在企业的呼声下，中财委又于1953年11月17日颁发了《关于国营企业提取企业奖励基金的临时规定》，修改了原办法中的奖金提取条件、办法和使用范围。

1. 奖金提取条件：①完成产值、利润和利润上交计划；②由于价格变化等原因影响利润的，可以调整。

2. 奖金提取办法：①工交企业从计划利润中提取3.5%（一类企业）、3%（二类企业）、2.5%（三类企业）、2%（四类企业），从超计划利润中提取20%（一类企业）、18%（二类企业）、