

论第三财政

张馨

内容提要:近年来国有经济大规模盈利,导致了第三财政范畴的出现。这是不同于“第一财政”和“第二财政”、古今中外尚未有过的、横跨市场内外的财政范畴。第三财政有着若干积极作用,也有着诸如根本否定公共财政等弊端。这些弊端的产生,是由于作为代理者的各级政府而不是作为所有者的“全民”掌控与支配了国有经济利润。为了防止和抑制第三财政的弊端,必须将国有经济利润分别纳入政府一般预算和国有资本经营预算,置于“全民”的决定与掌控之下。

关键词:公共财政 第三财政 国有资本经营预算

所谓“第三财政”,指的是政府通过支配国有经济^①盈利而形成的财力分配活动。它直接根植于国有经济,但根本上则是政府行为,对我国社会经济有着巨大深远的作用与影响。本文仅探讨第三财政即国有经济利润分配问题,而不涉及国有经济更深更广的问题。

一、第三财政的形成:

意外之喜

十余年来,国有企业盈亏状况于不知不觉中发生了根本变化,从而产生了“第三财政”现象。

从表1可以看出国企盈利状况的巨大变化。

1.第(3)栏是全国国企的“利润总额”,它是盈利国企的盈利总额减去亏损国企的亏损总额的差,它给出了从企业角度考察的全国国企的净盈利状况。表中的数据显示,全国企业利润总额有了很大增长,尤其是2003年以来几乎是跳跃式大规模增长。

2.第(2)栏与第(3)栏相加,得出

的是从政府角度考察的全国国企净盈利状况。这是政府支配的一般预算财力和政府基金财力之外,能够由政府支配和使用的又一财力,即第三财政的财力。

3.从2007年开始政府一般预算不再向国企提供亏损补贴,从此国企“利润总额”就是第三财政数额了,国企实力进一步增强。

4.从1999年开始,第三财政在波动中迅速膨胀,2010年达到21428.20亿元,与1999年的855.77亿元相比,11年间增长了24.04倍,年均增幅高达34.01%,大大高于同期政府一般预算收入19.75%的年均增幅。^③

5.表1仅是“国有企业”数据,如果扩大到“国有经济”,则第三财政

表1 第三财政规模表^② 单位:亿元

年份	第三财政规模 (1)=(2)+(3)	企业亏损补贴 (2)	利润总额 (3)
1998	-119.79	-333.49	213.70
1999	855.77	-290.03	1145.80
2000	2555.02	-278.78	2833.80
2001	2511.16	-300.04	2811.20
2002	3526.70	-259.60	3786.30
2003	4543.02	-226.38	4769.40
2004	7150.87	-217.93	7368.80
2005	9386.64	-193.26	9579.90
2006	12013.28	-180.22	12193.50
2007	17441.80	-	17441.80
2008	13335.20	-	13335.20
2009	15606.80	-	15606.80
2010	21428.20	-	21428.20

资料来源:分别见《中国财政年鉴》(2002),第441页;《中国财政年鉴》(2011),第483,449页。

* 本文是张馨教授主持的国家社科基金重大项目《健全公共财政体系研究》(编号:10zd&036)的研究成果之一。

规模将更大。

作为“国有”经济,其利润归各级政府支配和决定,从而国有经济利润分配具有“政府分配”性质。这就是“第三财政”,它有着如下基本特点:

首先,它是全新的财政范畴。它是不同于“第一财政”、“第二财政”的新财政范畴。第一财政是行为相对合法与正常的政府财力活动。“第二财政”是合法但又行为严重扭曲的政府财力活动,是滥用政府权力的财力攫取与运作。它集中表现为土地出让金(不是政府的全部土地收入)和政府性债务(其中包括政府性融资平台)等现象。这些活动成长于现行体制和制度的缝隙,它们并不违法违规,属于“遇到黄灯抢着过”的行为。第三财政是合法的以企业利润形式存在的政府财力活动。

其次,它是独有的财政范畴。建国以来直至90年代中期,都不存在第三财政范畴。计划经济时期,国家依据政治权力、生产资料所有权和经营权,将企业利润全部收缴到国库,直接纳入一般预算,由政府统收统支。改革开放到90年代中期,国有经济全面亏损,成为各级政府沉重的财政负担。然而,90年代末以来,国有经济有了巨额盈利,政府凭借资本权利集中了小部分利润到政府预算。所以,这是古今中外绝无仅有的现象,是一种前所未有的财政范畴。

最后,它是混合的财政范畴。(1)作为资本的利润,其分配依据是“资本权利”,这是内在于市场的活动。(2)作为政府的分配,不管如何“政企分开”,政治权力起决定作用,从而它又是外在于市场的活动。于是,在市场经济体制下,出现了一个既含市场性又含非市场性的独特财政范畴。这是必须单独提出第三财

政问题的根本原因,也是分析与理解第三财政问题的矛盾和症结所在。

二、第三财政的作用:

无心植柳

(一)财政作用。

第三财政的出现,意味着国有经济从吞噬政府财力的“无底洞”转变为聚宝盆和摇钱树:(1)财政从弥补国企亏损重负中解脱出来。1989年是财政企业亏损补贴最大的年份,净补贴高达535.28亿元(“企业亏损补贴”598.88亿元减去“企业收入”63.60亿元的差),相当于当年一般预算收入2664.90亿元的22.47%。2011年一般预算收入为103740.01亿元,按此比例将高达2.3万余亿元。国企整体扭亏为盈,意味着为政府腾出了巨额财力。(2)2010年国企利润总额高达2.1万余亿元的财力,这是各级政府在一一般预算和基金预算之外,还拥有的一笔巨额财力。

(二)经济作用。

国有经济大规模盈利对经济增长有着重要意义:(1)“2002年至2011年,全国国有企业营业收入年均增长17.6%,实现利润年均增长22%,上缴税金年均增长17.9%,为国民经济平稳较快发展做出了重要贡献。”^④(2)国有经济布局结构进行了战略性调整,改变了国有企业“小散乱”状况,在国民经济命脉、国家安全和国计民生的重要行业与领域占有主导地位。在军工、电信、民航、石油及天然气开采和电力供应领域,国有经济占90%以上。这种变化,为私营经济的发展腾出了空间,也促进了整个经济的更快增长。(3)国有经济2万多亿元利润对经济增长的作用,只要对比2008年极为严

峻经济形势下政府投资只增加4万亿元,就非常清楚了。

(三)社会作用。

随着国有经济财务状况的好转,有关国企承担“社会责任”的报道不断见诸媒体,尤其是几次大天灾的救援。国企承担的“社会责任”至少有:(1)企业办社会仍然不同程度存在,出于社会稳定等原因不敢剥离附属企业。(2)为了社会稳定,宁可牺牲效益也不敢全力裁减冗员,承担“扩大就业”的社会责任。(3)为了稳定物价,有意压低企业产品的价格。(4)为政府背景的重大文化体育等活动提供赞助,尽管企业提供赞助可能属于商业行为,但贯彻政府意图和指示的赞助,则是可以归入“社会责任”的。(5)贯彻政府行政指令包括行政性“宏观调控”意图的企业活动不属于市场行为,而是承担“社会责任”的行为。(6)在某些民众纠纷事件中,政府使用国有企业财力“摆平”了纠纷。(7)国有经济集中到国民经济命脉、国家安全和国计民生等领域,这既有经济稳定作用,更有社会稳定作用,也是一种“社会责任”的承担,等等。

(四)制度创新作用。

30余年来国有经济不断进行制度的改革与创新,利润分配制度则是其核心与根本。1994年改革形成了国有企业利润全留的制度安排,对国有企业脱贫解困起了巨大作用。近年来随着国有经济利润快速增长,国有资本经营预算制度逐步建立,就更是我国的独创。

三、第三财政的问题:

饮鸩止渴?

然而,第三财政又有着若干重大缺陷与问题。

(一)所有者地位的架空。

众所周知,企业利润不属于企业的经营者和员工,而属于所有者。《中华人民共和国企业国有资产法》(以下简称《国资法》)第三条指出:“国有资产属于国家所有即全民所有。国务院代表国家行使国有资产所有权。”在这里,所有者是“国家”或者“全民”,国务院只是代行所有权,而不是所有者。但在现实中,国有经济利润的决定权与支配权却实际上操于各级政府与企业之手,这就架空了所有者地位与剥夺了所有者权益。下面从国有经济利润分配的两大部分分别考察。

首先,国企利润大部分留归企业,它不归“全民”决定与支配。1994年开始,国企利润全部留给企业,近年来才开始将部分利润缴入国有资本经营预算,但上缴比例却很小。如从2011年起,央企的国有资本收益收取比例分为四类执行:第一类为企业税后利润的15%;第二类为企业税后利润的10%;第三类为企业税后利润的5%;第四类免交国有资本收益。^⑤地方政府所属企业的上缴比例各有不同,但超过30%的极少。

对于企业留利的使用,《国资法》第四条规定:“国务院和地方人民政府依照法律、行政法规的规定,分别代表国家对国家出资企业履行出资人职责,享有出资人权益。”第十二条规定:“履行出资人职责的机构代表本级人民政府对国家出资企业依法享有资产收益、参与重大决策和选择管理者等出资人权利。”按这些规定,各级政府掌握了企业留利分配主要的决定权;而直接掌握留利的企业管理者,也拥有或实际拥有一定的留利支配权。在这里以及有关法律法规中,各级政府只是“代表国家”履行出资人职责和享有其权益,而作为所有者的“全民”的

职责和权益是什么,则没有提及,好像毫不相关的局外人。

其次,国企利润少部分上缴预算,它也不归“全民”决定和支配。《国资法》第六十条规定:“国有资本经营预算按年度单独编制,纳入本级人民政府预算,报本级人民代表大会批准。”各级人代会是各级“全民”的代表,因而纳入国有资本经营预算的这部分国企利润,从形式上看是由所有者决定的。但是,由于各级国有资本经营预算至今为止更多属于“报备”的状态,预算的编制与决定实际上由政府主导和决定,从而其实际所有者仍然是政府和国有企业。

产权明晰是市场经济的根本要求,所有者缺位显然是第三财政的重大缺陷,随着国有经济的扩张,这个问题将更严重。

(二)天然的超国民待遇。

经过多年努力,我国在制度、政策、法律等层面规定了对所有经济成分一视同仁的“国民待遇”,但实际上并没完全执行与落实,国企和私企的差别待遇仍然存在。

国有经济活动被界定在“关系国民经济命脉和国家安全”、“重要基础设施和重要自然资源”等特殊领域,这些领域往往具有垄断性,与处于竞争性领域的非国有经济是不同的。垄断与竞争本身就谈不上“待遇”同等,加上这些领域往往只准国有经济进入,非国有经济基本上被排斥在外。经济垄断加行政垄断,国有经济不想享受“超国民待遇”都难。

国有经济一直被定义为“基本经济制度”,言外之意非国有经济不是“基本经济制度”而位列另册。这种区分的影响是深层次的,是政府与社会公然歧视非国有经济的理论

与法律依据。典型的如私营企业贷款难问题的根源就在于此。

对于国企的市场竞争活动,理论上各级政府不应以行政力量支持和干预之。其实不然。第三财政作为自己的大金库,利益驱使各级政府情不自禁地以行政手段干预与支持国企。

这些年来,尽管国企利润急剧膨胀,但“国有企业的市场表现远不如民营企业 and 外资企业”,同时“仍有可能在若干年后重陷困境”。^⑥为了不使第三财政这一钱包瘪下去,各级政府符合逻辑的做法就是加大对国企的“支持”,其结果是国有经济越壮大,超国民待遇问题将越严重,政府直接插手与干预市场将越强。

(三)政府性的资本分配。

国企利润分配尽管是资本行为,却有着明显的“政府”性质:(1)国企承担“社会责任”动用利润,依据的是政府指令或意愿而不是市场盈利准则,这是企业替政府承担公共服务职责,是政府特色而不是企业特色的分配。(2)国企分配是由政府官员或具有官员身份的企业首脑决定的,掺杂了大量的政府官员行事的风格与套路。国企尤其央企更成为相对独立的行政组织,具有不受国家和社会控制与监督的分配权限。企业盈利了归自己支配使用,亏损了向国家伸手。这是政府风格的分配,而不是资本作派的分配。(3)国企分配足够“大气”,如企业主管高得离谱的薪酬和员工畸高的收入、企业奢华的福利待遇、活动设施、办公大楼与奢侈浪费的各种开支,等等。这些开支尽管可能列入成本,但实质仍是对利润的挤占。这种“气派”的分配,只有在现今政府及政府性机构才能看到,在中外私企

是看不到的，有着鲜明的“政府气派”。

政府性质的分配与企业性质的分配在市场经济下显然是两回事，第三财政越膨胀，市场领域就越充斥政府行为方式，越弥漫政府行事格调与风格而越扭曲。

(四)分配格局失衡加剧。

掺杂了政府因素的国企利润分配，大大加剧了国民收入分配格局的失衡程度：(1)国企高管与员工的高报酬和高福利，并不完全是市场努力而是掺杂了政府因素在内的结果。国企的利润和业绩，掺杂了自然垄断、经济垄断和行政垄断在内，以此为依据确定报酬和待遇，显然会导致社会心理的严重不平衡。(2)居民收入和政府占GDP比重的持续此消彼长，一直为社会所焦虑。但如果将国有经济利润归入政府收入，则国民收入分配天平将进一步向政府倾斜。

分配不公对市场经济有着严重的危害，政府因素介入市场分配所导致的不公，比市场分配不公更难以为社会所接受，对社会稳定的影响是深层次的。

(五)根本否定公共财政。

第三财政与其他政府财政的根本区别，在于它是“资本”性质而非“公共”性质的财政。作为“公共”财政，不仅支出是公共性质的，收入也应当是公共性质的，并且税收的公共化本身就是公共财政赖以产生和形成的源头。所以，公共财政的基本收入形式应当是税收，并辅之以政府收费等形式。国企利润是“资本”性质的收入，如果它只提供少部分的政府收入，还不影响整个财政的公共性质；如果占了主要比重，则财政的总体性质就不是“公共”性质的了，这就从源头上否定了整个财政

的公共性质。因此，第三财政的过度膨胀，可能挤占公共财政的发展空间，而最终全面否定公共财政。

四、第三财政的应对：

正本清源

上述分析表明，第三财政的存在尽管有其合理性，但处于极端“收入饥渴”的各级政府，无意间发现国有经济的财政价值，势必运用一切可能的手段去膨胀第三财政。这种欲望以及由此推动的扩张势头如果不能有效阻止，其结果将是灾难性的。它将使得国有经济的活动，从正常行为蜕变成政府以垄断方式在市场内部的拼命敛财，从有利于国计民生转向危害社会公众利益和市场正常运转。

这些弊端的产生，是国有经济利润与各级政府切身利益的直接相关，但根本原因则是各级政府而不是“全民”掌控与支配了国有经济利润。于是，各级政府拿着别人的钱办自己的事，又不要承担相应的责任，当然越多越好，而不管其来源的正常与规模的适度与否。因此，要防止和抑制第三财政的弊端，就必须斩断国有经济与政府间的利益链条，其关键措施是将国有经济利润纳入预算，置于“全民”的决定与掌控之下。

(一)国有经济利润全部纳入政府预算。

《国资法》第三条指出，“国有资产属于国家所有即全民所有”。在这里，“国家所有”是等同于“全民所有”的，然而，这一命题能够成立吗？“国家”是政权组织，是全体人民授权建立的公共机构，必须服从于和服务于全体人民，授权者和被授权者、服务者与被服务者，怎么等同？

由于“全民”不可能直接履行所

有者职责，在现实中是通过“国家”来代行职责的。因此，“国家”只是代理者而不是所有者。现行国有经济管理模式是通过一长串代理链来落实所有权的，即全民→国家→政府→国资机构→企业董事会→企业经理层。

这其中除“全民”外，都只是代理者，包括“企业董事会”亦如此。可见，利润分配决定权如果停留在“国家”或“政府”层面，则仍然没有达到“全民”层面，所有者的身份和权益仍被代理者架空、剥夺与否定。这仍然是一种特殊的“内部人控制”。利润是资本的产物，资本的生命也体现在利润上。国有经济利润由政府而不是由“全民”掌握和支配，不仅使得企业行为“政府化”，也使得政府行为“企业化”，从而产生种种弊端。要根本解决问题，就必须将国有经济全部利润都纳入政府预算，而不是只纳入一小部分。

因此，“国有经济利润归全民所有”，应当是国有经济利润分配制度乃至整个国有经济制度改革的目标与核心口号。通过社会公众对政府预算的决定和监督，才能避免少数人随心所欲支配使用国有经济利润，才能真正体现“全民”的所有者身份和确保其权益，起到釜底抽薪的作用，杜绝罹患严重“收入饥渴症”的政府在利润诱惑下的危害性行为。

(二)国企“政府性”收益应纳入政府一般预算。

国企利润包含两种性质的内容：一是“政府性”收益，一是“市场性”收益。这是两种完全不同性质的收益，应当纳入不同性质的政府预算。

政府性收益必须全部收归公共性质的政府一般预算，不应当留给

企业:(1)这是政府基于“公共利益”授予国企垄断地位的收益,本身是公共性质而不是资本性质的收益,当然应收归公共财政。(2)垄断利润是通过垄断高价挤占竞争性企业和民众的收益形成的,本身具有对社会“课税”性质,也必须收归公共财政。(3)国企设立的基本依据是“公共利益”,国企的垄断高价危害了竞争性企业和社会公众的利益,国企作为庞大与强大的“利益”集团,其负面影响集中在垄断利润的攫取上,将垄断利润收归公共财政,将抑制政府和国企凭借不正当手段获取收益的冲动。

(三)国企“市场性”收益应纳入国有资本经营预算。

政府性收益收缴公共财政后,余下的是市场性收益,必须全部而不是部分纳入国有资本经营预算:(1)作为国有“资本”,其利润必须由所有者决定和支配,全部利润上缴国有资本经营预算,将其置于人代会决定与监督下,才可能落实所有者地位与权益。(2)企业利润可以用于所有者的“消费”,作为国企所有者的“全民”,其消费就是公共消费,这是为什么国企可以承担“社会责任”的根本原因。但这已是公共财政的行为,这部分财力应当从国有资本经营预算转入政府一般预算统筹使用。(3)企业利润还可以用于资本的再投资,其中包括留归本企业的投资和用于其他项目的投资,这些都需要通过国有资本经营预算。

总之,国企利润分配涉及的关系远较私企利润分配要复杂,这样安排之后,将形成清晰的与市场经济相适应的国企利润分配制度,对政府和国企行政干预市场行为起着釜底抽薪的作用,可以大大净化我国的市场秩序和规范政府行为。

主要参考文献

- [1]张馨. 财政公共化改革:理论创新·制度变革·理念更新[M]. 中国财政经济出版社, 2004-7.
- [2] 叶振鹏, 张馨. 二元结构财政——中国财政模式研究[M]. 经济科学出版社, 1995-6.
- [3]高秀兰. 浅谈防范国有企业腐败现象的对策[N]. 攀枝花日报, 2012-3-30.
- [4] 国务院国有资产监督管理委员会党委. 坚定不移地推进国有企业改革发展 [J]. 求是, 2012(10).

作者单位:厦门大学经济学院财政系
(责任编辑 刘静武)

①本文将区分使用“国有经济”和“国有企业”两个概念。“国有经济”指的是“国家出资企业”,它包括“国家出资的国有独资企业、国有独资公司,以及国有资本控股公司、国有资本参股公司。”而“国有企业”(简称“国企”)则不包括国有资本参股公司,而只包括国有独资企业、国有独资公司以及国有资本控股公司。

②由于1998年是大规模开展国有企业脱贫解困努力的年份,国有企业盈利状况的改变是从那一年开始的,故而本文使用的数据从1998年开始。

③依据《中国财政年鉴》(2011),第445页数据计算得出。

④国务院国有资产监督管理委员会党委:“坚定不移地推进国有企业改革发展”,《求是》2012年第10期。

⑤财政部2011年12月23日发布的《关于完善中央国有资本经营预算有关事项的通知》。载财政部网站2010年12月30日, <http://finance.qq.com/a/20101230/004728.htm>

⑥张文魁:“‘十二五’期间国有企业改革的方向和任务”,《中国经济新闻网》2011年7月22日, <http://www.cet.com.cn/zjpd/zjzl/zwk/260955.shtml>.

新 制度经济学用主流经济分

析方法来解释制度的构成和运行,并揭示了制度因素在经济体系运行中的地位 and 作用。其中科斯理论中所蕴含的制度选择与演化思想,经诺斯、戴维斯等人拓展,衍生出制度变迁理论。该理论认为制度变迁是一种制度对另一种制度的替代过程,其基本动力是行为主体追求利益最大化,其诱致因素在于经济主体期望通过制度创新来获取潜在收益。同时,制度变迁具有很强的路径依赖性,新体制会沿初始选择的方向惯性滑行,这时往往需要外生力量或依赖政权变化来扭转局面。制度不均衡所形成的经济压力和社会压力是制度变迁的基本动因,但只有按进入效用函数的政治、经济、社会以及个人等多种变量来衡量,推行新制度的预期边际收益大于或等于预期边际成本时,强制性制度变迁才会付诸行动。建国以来,由于政府目标、财政资源分配、技术进步、制度选择集合等方面因素的变化,内在地决定了我国财政管理体制从改革开放前的中央集权型“统收统支”体制到改革开放后的行政性分权型“财政包干”体制,再到目前与国际惯例接轨的经济性分权型“分税制”体制的变迁。

1950年,国家推行重工业优先发展的赶超战略,为避免地方政府财权过大造成资金分散,影响国民经济迅速恢复和长足发展,需要实行高度集中的财政管理体制,而且需要高度集中于中央政府。从“一五”时期开始,我国实行“统收统支”体制。由于高度集中,这种资源计划