

政府补助动机与实施效果研究述评

□田春晓(副教授) 江 灏(兰州理工大学经济管理学院 甘肃兰州 730050)

◇中图分类号:F275 文献标识码:A 文章编号:1002-5812(2016)04-0011-03

摘要 政府补助作为一种宏观调控、干预市场的手段,也是国家为了实现特定的社会和政治经济目标而直接或间接向微观企业提供的一种财政扶持,这种非市场化的经济行为,必然会对企业产生种种影响。近几年来关于政府补助的研究文献层出不穷,本文在回顾并整理了政府补助动机以及实施效果相关研究成果的基础上得出了政府补助的实施效果表现在对上市公司业绩、经营能力以及高管薪酬这三个方面,并对政府补助资金的合理使用提供进一步的研究思路。

关键词 政府补助 动机 实施效果

一、引言

目前,政府对于资本市场中的上市公司进行补助已经成为十分普遍的现象,作为一种干预市场经济的手段,政府补助对市场的调节以及经济的稳定发展具有重要作用。根据2013年的数据,我国的政府补助总金额超过500亿元人民币,1800多家上市公司接受了政府补助,并且有逐年增加和扩张的趋势。政府补助的形式多样,种类繁多,接受补助的上市公司也各不相同,政府对上市公司的财政补助也是源于不同的动机。然而,在现有的国内外文献中,政府补助在企业中的实施效果并没有形成统一的结论。

二、政府补助的动机分析

政府补助实质上是对资源的再分配过程,从而达到预期的理想效果,有时是为了达到一定的目标而实施政府补助。政府产生了强烈的补助动机是为了减少企业的失业率,从而维持较高的就业率,同时,政府在实施补助时,较多的考虑将补助给予能够创造出更多就业机会的企业,同时也会补助那些会给社会带来更多就业机会的项目(Carlsson, 1983; Eckaus, 2006)。Jenkins, Leicht, Jaynes(2006)认为,美国政府对高科技行业实施的7个政策中有5个政策对创造就业机会会有显著的促进作用。

随着经济全球化的发展,各国政府都积极地通过政府补助来保持本国已有行业的继续发展,同时为了引进新产业,政府更会加大补助的力度。政府与行业间潜在的契约关系是造成政府给予行业补助的主要因素,并且这有可能是政府为了保护行业的发展(Gerd and Benedict, 1999; Wallner, 2002)。

在我国当前经济转型的重要时期,研发创新对于企业来说具有重要作用,政府为了鼓励企业进行研发,所采取的措施之一就是给予企业一定的补助。孙维章、干胜道(2014)认为政府补助对当期的研发投入并没有显著影响反而对滞后一期的公司业绩有显著改善。由于公司业绩的好转,公司更愿意向研发中投入资金以保持公司新产品的不断开发。

政府之所以给予企业补助还有一个原因是帮助企业品牌和扭亏,地方政府一旦发现本地的上市公司出现了财务困境的情况而将要面临被特别处理时,地方政府会通过税收优惠或者给予财政支持的方式来帮助上市公司摆脱困境(李吉栋, 2006; 唐清泉、罗党论, 2007; 朱松、陈运森, 2009)。Chen, Lee, Li(2003)认为为了实现保牌的目标,地方政府通过财政转移支付的方式来提高上市公司的净资产收益率以达到融资、配股等要求。

三、政府补助会计准则在上市公司中的实施效果分析

为了增加劳动就业、支持行业和地区发展,鼓励企业研究与开发以及融资、保牌和扭亏等,对于不同的补助动机、不同的国家、不同的行业以及补助形式,可能会对企业产生不同的补助效果。国内外对于政府补助实施效果的研究主要集中在三个方面:一是政府补助对企业业绩的影响;二是政府补助对企业经营能力的影响;三是政府补助对企业高管薪酬的影响。

(一)政府补助对上市公司业绩的影响

从目前国内外的研究结果来看,政府补助给上市公司业绩带来的影响并无统一的结论。

关于政府补助产生的经济后果,国内学者最初是对上市公司的盈余管理现象进行研究。我国的陈晓、李静(2001)第一次运用实证研究的方法,以1999—2000年分别实施配股的共332家上市公司为研究样本,研究了地方政府的财政行为对当地上市公司业绩的影响,研究发现,若不考虑补助和税收的影响,近一半的已配股公司会丧失配股资格。当地政府更加愿意参与上市公司的盈余管理,给予企业财政扶持和税收优惠政策,这是为了更有效地争夺资本市场中有限的资源,但是这种行为会扭曲会计信息使会计信息失真。然而刘浩(2002)对同样的问题进行了研究但却产生了不同的结果,他认为地方政府并没有利用政府补助对上市公司进行盈余管理,而且当控股股东的性质为国有时,对获得的政府补助有正面的影响作用。张继袖、陆宇建(2007)认

为企业虽然通过政府补助提高了企业的盈余却降低了企业的盈余质量。1998年3月16日,中国证券监督管理委员会特别颁布了《关于上市公司状况异常期间的股票特别处理工作的通知》,自此,我国开始实施了特别处理制度。上市公司一旦出现亏损就会进入ST行列面临着被“摘牌”或退市的风险,对于ST公司而言,政府补助无疑是拯救其濒临退市命运最直接的手段。张天舒、黄俊、崔鹜(2014)选取了2005—2009年我国沪深两市每年新增的ST公司为研究样本,研究了政府补助对企业业绩的影响。研究发现,政府补助对企业短期业绩有明显的促进作用,而对企业长期业绩的影响并不显著,此外相较于国有企业,政府补助对民营企业业绩的提升作用更加显著。对于西方国家来说,盈余管理的主体是企业的管理层,政府并不进行干预,企业主要是通过操纵应计项目进行盈余管理。Bergstrom(2000)选取了1987—1993年瑞典企业为研究样本,对政府补助的效应进行了研究,他发现瑞典的企业在获得政府补助的第一年,会给企业的经营带来正面效应,但是从获得补助的第二年开始,补助会给企业带来负面效应。

杨瑾淑(2008)认为地方政府对于上市公司给予的财政补贴对上市公司的经营业绩存在着显著的影响。唐清泉、罗党论(2007)以2002—2004年上市公司作为研究样本,对政府补助的动机与效果进行了研究,从补助效果来看,上市公司的经济效益并未因获得的政府补助而有显著提升,但是对上市公司社会效益的发挥有显著提升作用。但是也有学者得出了不同的结论。周霞(2014)选取2007—2011年收到政府补助的A股上市公司作为研究样本,从企业生命周期的动态发展角度考察了政府补助对上市公司经济绩效的影响,研究发现,政府补助会对处在不同发展阶段公司的经济绩效产生不同的效果,其中处在成长期的企业,政府补助对其所产生的经济绩效最为显著。

对于农业上市公司的政府补助主要表现在我国政府对于农业的支持和税收政策的倾向上。王昌(2009)选取2004—2006年41家农业产业化国家重点龙头企业中的上市公司为研究样本,分析了国家的财政补贴和税收优惠政策对企业业绩的影响,研究表明,国家的所得税优惠政策对龙头上市公司的盈利产生显著影响,但从长期来看对其发展能力的提升并不显著。张京京、孟全省(2011)选取了2006—2009年共37家农业上市公司为研究对象,研究了财政补助与税收优惠政策对农业上市公司业绩的影响,结果表明,政府补助有助于农业上市公司当期利润的增加。

(二)政府补助对上市公司经营能力的影响

政府补助对上市公司经营能力的影响,国内外学者主要是从企业的偿债能力和获利能力等方面进行研究,并且得出较为一致的结论。

Van(1998)针对荷兰的投资补贴现状进行了研究,研究发现投资补贴会对企业原计划的投资决策和投资规划产生

不利影响,但其产生的负效应却显著提高了企业的偿债能力。Tzelepis and Skuras(2004)以希腊的企业作为研究对象对政府补助产生的效应进行了研究,得出了和Van相同的结论,即政府补助对于企业的获利能力以及企业效率的提升作用不显著,但是由于大量自由现金流入企业,这会显著提升企业的偿债能力。

我国还有部分学者关注政府补助对农业上市公司经营能力的影响,结合我国国情把研究样本具体为农业上市公司,也得出了相同的结论。邹彩芬、许家林、王雅鹏(2006)以1998年之前上市的36家农业公司,利用非均衡面板数据实证研究了国家的财政扶持政策以及税收优惠政策对农业类上市公司业绩的影响,结果表明,税收优惠政策对农业上市公司的产出并无显著提升作用,但是直接的财政扶持会显著增强企业的偿债能力,提高企业的资产收益率。张京京、孟全省(2011)同样也对农业上市公司进行研究,结果表明政府补助只对上市公司当期利润有所提升,但从长期的角度来看并未提升农业上市公司的获利能力,并且净利润的增加并未使股东权益增加,企业的价值未能实现。

上市公司只要连续两个会计年度出现亏损状况,就会被特别处理,被特别处理的上市公司(ST公司)作为一类特殊的分类,那么政府补助对ST公司的经营能力是否会产生影响呢?田笑丰、肖安娜(2012)以2007—2011年间被特别处理的公司即ST公司为样本,运用面板数据实证研究政府补助对ST公司获利能力的影响,研究发现,政府补助在短期内对ST公司的获利能力的提升作用十分微弱,虽然政府补助改善了ST公司的当期业绩,但补助所流入企业的现金只是平衡了亏损并没有使公司业绩和获利水平真正提高,也未提升股东价值。

(三)政府补助对上市公司高管薪酬的影响

在我国,随着市场化的不断完善,企业高管薪酬和企业业绩之间的相互关联也越来越紧密(方军雄,2009;辛清泉、谭伟强,2009)。政府补助是政府对资本市场中资源重新分配的一种方式,同时它也会成为政府对企业经营活动进行干预的一种手段。在现阶段,我国的大部分政府补助缺少明确的法律或制度的约束,对补助标准的规范也十分模糊,从而为企业寻租提供了可能。因此,企业高管会积极争取以获得更多的政府补助,一方面利用政府补助提升企业的经营业绩,另一方面也为自己获取超额薪酬提供可能。罗宏、黄敏、周大伟等(2014)以2008—2011年我国上市公司为研究样本,研究了政府补助对高管超额薪酬的影响,研究发现超额薪酬与公司的业绩负相关,也就是说企业高管获得的超额薪酬并不是因为自身的努力,其次政府补助会显著增加高管的超额薪酬,企业高管利用政府补助来获得超额薪酬以谋取私利。

步丹璐、郁智(2012)研究了政府补助对高管薪酬差距产生的影响,研究发现政府补助会显著增加上市公司中高

管之间的薪酬差距,并且这种薪酬差距并未对高管产生良好的激励效果。

景崇毅、李玉萍(2012)研究发现企业的非经常性损益很大程度上会被高管利用,以此来维持他们的高薪酬。赵宇恒、孙悦(2014)以2007—2011年沪深两市A股上市公司为研究对象,实证检验了政府补助和高管薪酬的联系,也得出了相似的结论。他们认为在企业中存在着用政府补助来补偿高管薪酬的行为,进一步研究发现,政府补助并没有增加高管的薪酬而是维持了高管的高额薪酬。企业滥用政府补助资源,改变了政府补助的初衷和补助资源的正确流向,最终会导致社会整体福利水平的降低。

(四)政府补助会计准则实施效果的思考

如果政府给予企业的政府补助是对企业自主决策行为的扶持,那么政府补助行为与企业的经营目标相一致,则有利于提升企业的财务业绩;如果政府把这种补助行为作为干预企业生产经营的手段,那么政府补助会对企业的财务业绩产生负面影响。从现有文献来看,政府补助会造成上市公司当期利润的提升以及偿债能力的增强,但是也会造成企业的盈余管理现象,并且对国家的财政扶持产生依赖心理,这不利于政府实现自己想要达到的目标,也违背了政府给予企业补贴的初衷。我们应该把关注的重点转向政府补助的效果上来,这将有利于政府做出应该维持还是增加或者减少政府补助的决策,以提高政府补助资金的使用效率。

Patrick Dever Jr(2008)通过对资本市场的详细分析发现,恰当的政府补助以及不恰当的政府补助会产生不同的经济后果。由于信息的不对称以及有影响力的利益团体和组织的政治游说,当政府补助在不恰当的时候出现时会达不到政府所预期的效果,而且会造成实际社会福利的减少。

张京京、孟全省(2011)认为对农业上市公司采取的税收优惠政策以及直接的政府补助对提升农业上市公司的每股收益都有促进作用,但是获得的税收优惠比直接的政府补助所产生的效果要好。

邵敏、包群(2012)认为政府补助的多少会对企业生产率产生不同的影响,当政府补助小于某一临界值时,会对企业生产率有显著的提升作用;当政府补助在这一临界值上逐步提升时,对企业的生产率开始出现抑制作用;当政府补助提高至大于另一临界值时,政府补助显著抑制了企业生产率水平的提高。

四、结论和建议

近几年来,关于政府补助的研究层出不穷,通过以上的文献回顾,发现无论国内还是国外,增加就业、支持行业和地区发展、鼓励研发的动机都是普遍存在的。由于我国现有的社会经济体制以及我国证券市场上特有的ST制度,使得融资、保牌和扭亏成为我国特有的政府补助动机。然而,对于政府补助的实施效果而言,从不同的角度进行了研究也得出了不同的结论。特别是政府补助对上市公司业绩的影响,现有

文献的研究大部分还是只关注于经营状况正常的上市公司,对于ST公司鲜有涉及,这样的样本选择具有一定的局限性。其次,可以更加深入地对上市公司高管薪酬的影响进行研究。最后,在今后的研究中还可考虑企业政治关联和高管背景因素是否会对政府补助产生影响以及效果如何。

从现有的实施效果来看,选择恰当的方式进行政府补助可以有效地防止政府补助资金的低效率使用,而政府对上市公司的财政扶持也应当坚持以市场化为导向,将补助的重点投入在完善市场和制度建设上面,这样才能使企业改掉依赖政府补助的习惯,真正成为市场化下的竞争主体,才能提高企业本身的核心竞争力。X

参考文献:

- [1]Wallner,K.Implicit.Contracts between Regulator and Industry: Protection and Deregulation in Japanese Casualty Insurance[J].Japan and the World Economy,2002,(12).
- [2]孙维章,干胜道.IT行业中政府补助对研发与业绩的影响机制研究[J].经济问题,2014,(3).
- [3]李吉栋.上市公司盈余管理的实证检验——来自于亏损上市公司的实证证据[J].现代管理科学,2006,(5).
- [4]唐清泉,罗党论.政府补助动机及其效果的实证研究[J].金融研究,2007,(6).
- [5]朱松,陈运森.政府补贴决策、盈余管理动机与上市公司扭亏[J].中国会计与财务研究,2009,(9).
- [6]刘浩.上市公司政府补助的会计规范——对沪市一起案例的研究[J].证券市场导报,2002,(7).
- [7]张继袖,陆宇建.控股股东、政府补助与盈余质量[J].财经问题研究,2007,(4).
- [8]张天舒,黄俊,崔莺.股权性质、市场化进程与政府补助——基于ST公司的经验证据[J].投资研究,2014,(1).
- [9]Bergstrom,F.Capital Subsidies and the Performance of Firms[J].Journal of Small Business Economics,2000,(14).
- [10]杨瑾淑.上市公司股权结构与补贴收入关系实证分析[J].中国管理信息化,2008,(10).
- [11]周霞.我国上市公司的政府补助绩效评价——基于企业生命周期的视角[J].当代财经,2014,(2).
- [12]王昌.财税补贴对农业产业化龙头企业绩效的影响[J].经济论坛,2009,(15).
- [13]Tzelepis,Skuras.The Effect of Regional Capital Subsidies on Firm Performance:An Empirical Study[J].Journal of Small Business and Enterprise Development,2004,(11).
- [14]辛清泉,谭伟强.市场化改革、企业业绩与国有企业经理薪酬[J].经济研究,2009,(11).
- [15]罗宏,黄敏,周大伟等.政府补助、超额薪酬与薪酬辩护[J].会计研究,2014,(1).
- [16]步丹璐,郁智.政府补助给了谁:分布特征实证分析[J].财政研究,2012,(8).
- [17]蒋恩平.地方政府补助与上市公司盈余管理研究[J].商业会计,2013,(14).