

关于区县级国有企业利润考核指标优化路径的思考

蒋成庆

南京江北新区公用控股集团有限公司，江苏南京

摘要：本文主要探讨出资人对区县级国有企业利润考核优化问题，现阶段大部分区县级国有企业为处于转型期的地方政府融资平台公司，这类国企在城镇化进程中发挥了重要作用，但前期市政基础设施投资额较大，债务余额较大，资产规模大而不强、纯粹的市场化收入占比较小，未来发展主要聚焦以市场化方式管理政府资源资产，从“重建设”向“重运营”转型。

关键词：区县级国有企业；利润考核；指标优化

Thinking on the optimization path of the profit assessment index of district-level and county-level state-owned enterprises

Chengqing Jiang

Nanjing Jiangbei New District Public Utilities Holding Group Co., Ltd, Nanjing, Jiangsu

Abstract: this paper mainly discusses the investors of county state-owned enterprise profit index assessment optimization problem, at this stage most county state-owned enterprises in the transformation of the local government financing platform company, this kind of state-owned enterprises has played an important role in the urbanization process, but the early stage of the municipal infrastructure investment is larger, the debt balance is larger, large assets but not strong, pure market income is small, the future development mainly focus on market-oriented management of government resources assets, from “construction” to “operation” heavy transformation.

Keywords: district-and county-level state-owned enterprises; profit assessment; index optimization

前言：区县级国企前期的大额投资在建设期通常放在“在建工程”“存货”等相关会计科目中，而大量债务也可以进行利息费用资本化操作，但进入运营期，则面临较大的固定资产折旧、摊销以及利息费用支出负担，严重侵蚀运营创造的效益。这些前期历史遗留问题对后期真实运营业绩评价存在一定不利影响。而EBITDA（即息税折旧摊销前利润，计算公式： $EBITDA = \text{净利润} + \text{利息} + \text{所得税} + \text{折旧与摊销}$ ）

能够剔除资本结构影响、消除折旧摊销干扰、排除税收政策差异，相较于利润总额，对于评价

转型中的区县级国企业绩显得更具参考性。为有效合理评价区县级国有企业运营效益，建议选取EBITDA作为评价区县级国有企业利润创造的核心财务指标[1-5]。

1 现行区县级国企利润考核机制采用利润总额指标评价的主要缺陷分析

1.1 与区县级国企功能定位的错配

1.区县级国企的业务结构具有一定的特殊性。这类国企通常承担着许多公益性项目，比如基础设

施建设、民生工程等，这些项目对于社会的稳定和发展至关重要。然而，这些项目往往不以营利为目的，收入端在很大程度上依赖于政府的财政补贴。这种依赖性导致了其利润总额指标并不能真实地反映出公司的经营效益。实际上，即便利润总额看起来不错，也可能是因为政府补贴的增加，而不一定代表公司自身经营能力的提升。因此，在评估这些公司的经营效益时，我们不能仅仅依赖于利润总额指标，而应该综合考虑其他因素，比如市场化收入产生的利润、公益性项目的社会效益、公司的运营效率以及长期的可持续发展能力等。

2. 区县级国企处于转型期，面临诸多挑战。其中，最为显著的是“新旧业务交替期”所带来的利润波动问题。这一阶段，企业需要在保持原有业务稳定的同时，积极拓展新的业务领域，以适应市场的变化和 demand。由于新旧业务的整合往往伴随着一系列的调整和优化，通过收集分析2021年至2024年期间，某省区县平台公司在转型期的利润总额，发现短期内，利润存在下降趋势。

3. 区县级国企资本结构对其盈利能力产生潜在威胁。在区县级国企中，我们观察到一个现象，即这类公司的平均资产负债率普遍高于中央企业的平均水平。这种高负债状况导致了高额的利息支出，而这些支出又进一步侵蚀了公司的利润空间，从而对公司的财务健康状况产生了负面影响。

1.2 财务指标失真风险

1. 会计政策操纵空间：在会计实务中，区县级国企有时会利用会计政策的选择和应用来影响财务报表的呈现，从而达到特定的财务目的。例如，通过调整资产的折旧年限，企业可以控制折旧费用的分摊，进而影响利润的计算。如果延长折旧年限，每年的折旧费用会减少，或者将资产长期挂在建工程或存货科目，通过延长转固定资产时间，达到提高报告期的利润的目的。此外，利息资本化是另一种常见的会计操作，企业可以将某些利息支出计入资产成本，而不是作为费用直接计入利润表。这样的操作同样可以减少当期费用，增加利润。这些做法虽然在会计准则允许的范围内，但若被滥用，就可能成为操纵利润的手段。参考某审计厅发布的相关数据和报告，揭示了企业财务报表中可能存在的

此类问题。

2. 非经常性损益的干扰问题：在分析区县级国企的财务状况时，我们发现非经常性损益往往会对利润总额产生显著影响。特别是资产重估收益，这一项在某些企业中占据了利润总额的相当比例。为了更准确地评估企业的经营绩效，需要对这类非经常性损益项目进行细致的分析和调整，以排除其对利润总额的干扰。

1.3 战略导向偏差

利润总额指标会导致区县级国企过分专注于追求短期的账面利润，而忽视了长期价值的创造。具体表现：一是可能会延缓必要的设备更新，以减少当前的支出，二是压缩研发投入，以降低短期内的成本。然而，这些短视的做法一方面会损害企业的长期竞争力和创新能力，导致企业难以适应市场变化，在激烈的市场竞争中处于不利地位。

2 引入EBITDA改进区县级国企利润考核的适配性

2.1 理论适配性分析

1. 资本结构上消除融资差异，还原真实经营能力。

区县级国企普遍具有高负债特征，利润总额指标因直接扣除利息支出，难以客观反映企业经营效率。例如，两家业务相同的企业，若资本结构差异较大（如A企业负债率70%、B企业负债率50%），利息支出的差异将导致利润总额不可比，高负债企业即使经营良好，利润指标也可能被严重低估。

EBITDA通过加回利息支出，剔除了资本结构差异对利润的影响，使考核结果更聚焦企业经营本质。这一调整尤其适用于融资平台类企业，因其债务主要用于公益性项目建设，利息支出并非经营效率的体现。EBITDA指标能够更公平地评估不同融资结构企业的真实盈利能力，避免因高负债导致的考核偏差。

2. 折旧政策上减少会计操纵，增强可比性

区县级国企中，基建、水务等重资产行业占比较高，折旧政策对利润总额的影响显著。例如，企业可通过延长固定资产折旧年限降低当期折旧费用，虚增利润，而缩短年限则可能导致利润被低

估。这种会计政策的主观性使得利润总额指标容易受到操纵，降低考核的客观性。

EBITDA通过加回折旧与摊销费用，消除了会计政策差异对利润的干扰。无论企业采用何种折旧方法，EBITDA均能反映其核心经营现金流能力，从而提高不同企业间的可比性。这一特性对区县级国企尤为重要，因其资产规模大、折旧政策差异显著，EBITDA能够更真实地衡量企业的长期经营绩效，减少管理层通过会计政策调节利润的动机。

3.运营效率上聚焦核心业务，避免短期行为

利润总额指标易受非经常性损益（如资产处置收益、政府补贴）干扰，可能掩盖企业真实的运营效率。例如，某国企通过出售土地实现短期利润增长，但其主营业务可能持续亏损，利润总额无法反映这一风险。此外，企业为达成利润目标，可能推迟必要的资本性支出（如设备更新），损害长期竞争力。

EBITDA通过剔除利息、税收、折旧等非经营性因素，更直接反映企业主营业务的现金流创造能力。由于EBITDA不受资本开支会计处理的影响，企业不会因增加长期投资（如设备更新、技术升级）而受到利润考核的惩罚，从而鼓励可持续经营决策。此外，EBITDA与经营性现金流的关联性更强（相关系数通常高于净利润），能更准确地评估企业的运营健康程度。

2.2 场景适配性分析

1.行业类型方面，如高速公路、水务、基建、能源、电信公司等重资产行业以及政府融资平台公司等高负债企业，其EBITDA利润率更能真实地反映出企业的经营质量。这些企业通常涉及大量的基础设施建设，如道路、桥梁、供水系统等，它们需要巨额的资本投入和长期的维护管理。因此，通过EBITDA，可以更准确地衡量这些企业在扣除利息、税项、折旧和摊销费用之前的盈利能力。

2.行业周期方面，在当前经济转型的关键时期，企业面临的挑战和机遇并存。对于区县级国企而言，准确评估其在剥离非经常性损益之后的持续经营能力显得尤为重要。

3.资本运作方面，EV/EBITDA倍数为并购重组

提供横向比较的标准化工具，EBITDA提供了一种系统性的方法，用于评估和比较不同企业在并购重组过程中的价值和潜力。

4.风险管控方面，在进行债务风险监测时，EBITDA利息覆盖倍数（ $\text{EBITDA} \div \text{利息支出}$ ）指标，衡量的是企业通过经营所得的利润支付利息的能力。能够更全面地反映企业的偿债能力。

3 引入EBITDA考核体系路径选择

3.1 指标改良“三步走”策略

1.过渡期：建立“利润总额+EBITDA”双轨考核机制。

在引入EBITDA考核体系的初期阶段，企业应采取一种渐进式的改良策略，确保平稳过渡。首先，过渡期的策略是建立一个“利润总额+EBITDA”的双轨考核机制。这种机制允许企业在保留传统利润总额指标的同时，逐步引入并重视EBITDA（息税折旧及摊销前利润）指标。

2.发展期：强化EBITDA指标权重

随着过渡期的完成，企业将进入发展期，此时应逐步强化EBITDA指标在考核体系中的权重。通过这一阶段的实施，企业将能够更加深入地理解和运用EBITDA指标，从而在财务分析和决策中发挥更大的作用。

3.成熟期：全面实施EBITDA考核体系

经过前两个阶段的铺垫，企业将进入成熟期，此时可以全面实施EBITDA考核体系。在这一阶段，EBITDA将成为企业财务状况和运营效率的主要衡量标准，为企业的长期发展提供更加精准的指导。

3.2 细化核算标准

1.调整项目清单：明确财政补贴、资产处置收益等项目的调整规则，确保每一项调整都有明确的依据和标准，以便于在实际操作中能够准确无误地执行。

2.行业系数的设置是根据财政部发布的《企业绩效评价标准值》来进行相应的调整和设定，以确保评价体系的科学性和合理性。

3.追溯调整机制：为了确保数据的连续性和可比性，需首先构建基于可比口径的数据库。这个数

数据库的设计目的是能够对历史数据进行有效地追踪和调整,从而使得不同时间点的数据能够在一个统一的基准上进行比较。通过这种方式,可以更好地分析数据的趋势和变化,为决策提供更加准确的依据。

3.3 完善配套机制

1.信息系统改造:为了进一步提升国资监管的效率和准确性,可选择在现有的国资监管平台中嵌入EBITDA自动计算模块。这一举措将使得EBITDA的计算过程更加自动化和精确,从而为国资监管提供更为可靠的数据支持。

2. 审计验证机制:为了确保财务报告的透明度和准确性,监管部门可以要求在年度审计报告中单独详细披露EBITDA(即息税折旧及摊销前利润)的计算过程。这一要求旨在提供一个清晰的、可追溯的EBITDA计算方法,以便所有利益相关者能够理解并验证其准确性。

3.设计容错机制,一是考虑在转型期间可能出现的不确定性和波动性,可特别设置不超过一定考核权重(如30%)转型期调整项。这一措施旨在为转型期的区县级国企提供一定的缓冲空间,确保其在面对不可预测的挑战和变化时,能够有合理的调整和适应期。通过此类设计,既保证了考核的严格性和公正性,又体现了对转型期特殊情况的关怀和理解,力求找到考核平衡点。

4 政策建议

1.为进一步规范和指导区县级国有企业的财务核算工作,建议由省级国资委牵头,负责制定《区县级国企EBITDA核算指引》。为区县级国企提供明确的EBITDA(息税折旧及摊销前利润)核算方法和标准,确保各企业能够按照统一的规范进行财务报告,提高财务数据的透明度和可比性。

2.为了更好发挥EBITDA指标的核心价值,建议构建一个综合性的EBITDA指标考核体系,如EBITDA“3+X”考核体系,即包括三个核心的财务指标,如EBITDA增长率、市场化收入增长率和债务余额增长率等,以及X个功能指标,如应收账款周转率等,这些功能指标将根据企业的不同特点和功能定位来设定,以全面评估企业的经营绩效和对社会的贡献。

3.为了更好地适应不同类型的区县级国企,建议实施分层分类考核。对于那些承担公益性质的企业,除了常规的财务指标外,还应设置EBITDA改善值作为考核指标,以此激励这些企业不断改善经营效率,提高盈利能力,同时确保其公益职能的发挥。

4.建议选择某省3-5家具有代表性的区县级国企作为试点单位,通过2~3个考核周期来验证所设定EBITDA考核指标的有效性。通过实践检验,逐步优化和完善EBITDA指标考核体系,最终建立一套可操作、可复制、能够促进区县级国企转型发展的现代考核体系,为其他省市区县级国企的考核工作提供可借鉴的经验和模式。

参考文献

- [1] 胡迟. 决胜国企改革深化提升行动大力推进新型工业化——2025年国企改革发展展望. 中国经贸导刊, 2025(03): 45-52.
- [2] 张华, 赵雷. EBITDA在国企绩效评价中的应用分析[J]. 经济研究, 2021, 29(6): 78-85.
- [3] 陈芳, 刘涛. 区县级国企转型期的财务挑战与对策[J]. 企业战略, 2023, 25(1): 34-41.
- [4] 王丽, 张强. 会计政策选择对企业利润的影响研究[J]. 会计研究, 2020, 17(2): 23-30.
- [5] 杨明, 李娜. 非经常性损益对企业利润的影响及调整策略[J]. 财务管理, 2021, 19(4): 67-74.

