

国有企业制度创新的难点与对策

Difficulty in Innovation of State-owned Enterprise System and Its Solutions

王亚平

(国家计划委员会经济研究所, 北京 100834)

一、国有企业制度创新的难点

我国企业改革 15 年来的历程表明, 国有企业要走出困境, 在市场竞争中求生存、图发展, 就必须转换经营机制, 实现制度创新, 其方向就是建立现代企业制度。但是, 把国有企业改造为公司制的现代法人企业是一个十分艰巨复杂的过程。从我国目前的改革进程和国有企业的体制格局来看, 存在以下三方面的难点。

1. 阻碍国有企业制度转换的旧观念仍然存在

从所有制方面来看, 仍然把国有经济等同于公有制, 甚至等同于最高级、最有效的公有制形式, 并由此推导出, 对全民所有制现实形式的任何改变都会动摇社会主义制度的所有制基础, 有“化公为私”之嫌。同时, 政府办企业的指导思想尚未完全转变。从目前国有企业正在大力落实的《条例》中仍然可以看出其痕迹。例如, 《条例》对有些企业应当拥有的自主权仍然做了不必要的限制, 在企业拥有进出口自主权、投资决策权、资产处置权等条款中都规定要有政府有关部门批准。另外, 《条例》没有规定企业作为法人对财产有法人所有权, 因此企业难以真正自负盈亏。由此看出, 在目前企业改革的实际进行过程中, 很大程度上仍然遵循的是国有企业只能有经营权, 不能有所有权的“两权分离”理论, 即所有权由政府主管部门行使, 经营权放给企业。

2. 缺乏建立现代企业制度的经济环境

建立现代企业制度需要全社会同步协调。这方面目前尚存在很多问题。

首先, 政府职能转变明显滞后, 政府集社会管理和全民所有制企业所有者的身份于一身, 多种职能的不同目标追求造成国家与企业关系的扭曲。随着改革的深入, 政府的职能虽然有所变化, 但是从各级政府的权力框架来看, 仍然属于局部性的调整, 尚未根本改变。一部分权力在政府机关的不同

层次和不同部门间发生转移, 企业仍然没有得到。一部分权力明放暗不放, 名义上放给了企业, 政府部门仍以各种形式控制着实际权力, 企业得到的是不能“自主”的权力。

其次, 国家与企业关系不清楚, 国有资产管理体制尚未理顺。国家规定国有资产实行国家所有、分级管理体制, 但是究竟哪些部门代表国家, 是国有资产管理局还是部委主管局, 是中央机构还是地方机构, 抑或是实际的国有产权管理部门, 难以确定。这些部门拥有什么职权, 如何管理, 界定不清。由于我国目前仍采取政资合一体制, 所谓分级管理就是分级所有。就企业来讲, 谁代表企业也不明确。如果是授权部门任命的厂长(经理)代表企业, 那就回到旧体制的模式, 即“国家”授予“国家代表”生产经营权, 国家代表具有“国家”和“企业”的双重身份。在这种情况下, 所有权和经营权的分离难以办到, 也不能够理顺国家、企业、生产经营者和职工之间的关系。

再次, 企业自主经营的市场环境尚不具备。企业自主经营、自负盈亏不仅要有商品市场, 还必须要有要素市场, 其中主要是资金市场和劳动力市场, 而目前这些方面的改革尚未到位, 严重制约了现代企业制度的推行。例如, 产权交易方面, 政府的资产管理和行政管理两种职能混合使用, 导致产权关系行政化, 企业不具有法人财产权, 因而企业进行产权交易受到极大限制。而在产权交易的资金方面, 国家没有安排购买产权所需专项资金, 银行也没有开办类似的专项贷款, 企业利用股票、债券直接融资受到严格限制。这样, 作为现代企业制度运行的重要条件的产权交易市场难以发挥应有作用。再如, 建立现代企业制度意味着企业要裁减大量冗员。据统计, 现有国有企业中的多余职工, 一般达 20~30%, 加上由国有企业承担的近 20% 的已退休职工, 估计多余人员总数约几千万人。这种历史形成的巨大包袱使得国有企业效益低下, 并且阻碍着现代企业制度的推行。

3. 从企业内部看,缺少建立现代企业制度的微观基础

首先,从现有国有企业的产权关系来看,关系复杂,一时难以理清,如果简单地把不同条件下形成的企业资产都划为国有,在理论上和实际上都很难行得通。例如,实行投资“拨改贷”以来,国家对新建国有企业并没有初始投资,企业全部投资都来自贷款,如果是税后还贷,企业产权的性质就应当不同于国家所有;再如新建企业的部分资金来自贷款,部分资金来自留利或自有资金,或新建企业的全部资金均来自留利或自有资金等,对这些在不同条件下形成的产权关系,都必须加以明确界定。

其次,企业资金拖欠的历史包袱十分沉重。由于长期对企业实行统收统支的政策,投资的决策者与使用者明显分离,职能及其相应的责任不清,因此相当一部分国有企业效益低下乃至严重亏损,许多投资已属决策失误而难以收回,企业拖欠的债务规模巨大。据统计,现在国有企业的全部固定资产不足 30 000 亿元,但欠银行贷款已达 20 000 多亿元,负债率高达 70%,不少企业已经资不抵债。建立现代企业制度必须对此进行清理,明确正常的债权、债务,划清国家的真正投资与属呆帐和损失的界限,并明确主要责任部门。

再次,企业组织制度方面,国有企业领导体制向规范化的公司领导体制转换与现行制度存在较大矛盾。现在国有独资企业内部实行的是厂长负责制,为了适应产权多元化、自主经营自负盈亏的现代企业法人制度的要求,须进行规范化的改革。在厂长负责制下,党委会、工会、职代会这“老三会”经常发生矛盾;在新体制下又增加了股东代表大会、董事会、监事会这“新三会”,矛盾更为繁杂。特别是企业中仍然实行党委和政府管理干部的制度,有些股份制试点企业,董事会和总经理往往由同一个上级机关任命,相互之间职责不清,更加剧了矛盾。

最后,国有企业长期以来承担了许多社会职能一是社会福利职能,主要是社会保险、医疗保险、住宅及商业等;一是就业职能,主要是本企业职工子弟的就业和多余人员的安置;一是教育职能。这些职能的行使占用了大量人力、财力,增加了企业的营运成本,降低了生产经营活动的效率。

二、建立现代企业制度的对策

1. 破除阻碍国有企业制度创新的旧有观念,正确理解社会主义社会的所有制结构必须以公有制为主体的前提和基本原则

在国有企业实行现代企业制度的过程中,必须大力推进法人相互持股,使股权多元化、分散化,较大幅度地降低国家直接持股比例。如果国有企业最

终只是改造成为国家独资或者占绝大多数股权的公司,就难以实现自主经营。通过企业法人相互持股来降低国家直接持股的比例,并不会从根本上改变原来的所有制关系。

第一,公有制为主体,并不要求大多数企业都是独资的国有制和生产资料集体所有的公有制。公有制在国民经济中的主体地位主要体现在公有资产在社会总资产中占优势、国有经济控制国民经济命脉,以及其对经济发展的影响和导向作用方面。国有独资企业改为资产多元化的企业后,国有资产仍然存在,并没有消失。国有企业改造为股份制企业后,国家股也仍然存在,有的还处在控股地位;有的国有企业通过拍卖、兼并,把一部分或全部资产有偿转让出去,国有资产的价值量并没有减少,只是由有形形态转变为等额的货币形态。

第二,建立现代企业制度,必须完善企业法人制度。企业法人制度的实质,对国有企业而言,就是确认国家拥有财产的所有权,企业拥有独立的法人财产权,并据此享有民事权利,承担民事责任,且具备自主经营、自负盈亏的能力。而建立企业法人财产所有权并不会削弱、破坏国家所有制。我们是在坚持国家对国有企业财产享有最终所有权的条件下承认企业法人财产所有权的,并没有取消国家所有权。确立企业法人财产所有权,对国有企业来讲,不会改变国家的所有制地位,改变的只是国家对国有资产管理的方式,即由资产实物形态的管理转变为资产价值形态的管理。国家的意图可以通过股东大会、董事会决定的企业经营战略来实现。国家还可以通过国有股权的控股,增大国有资产的控制和调整范围;还可以通过产权交易,实现国有资产的合理流动和资源的优化配置,有利于国有资产存量的结构调整和保值增值。因此,在一定意义上讲,只有承认企业法人财产权,建立起相应的企业制度,国有经济才能健康发展,两者存在着互为依托,共存共荣的关系。

2. 采用国有企业自负盈亏的具体实现形式,加快公司体制的建立

公司是现代企业制度的一种有效组织形式,从我国实际情况出发,大部分国有大中型企业将由过去的“工厂制”改组成公司制,即国家代表全民作为股东,以其出资额对每个企业承担有限责任,企业则在法人财产的基础上自负盈亏。进行这样的改造后,企业和国家的关系将出现以下根本改变:

(1)国家由承担无限责任变为承担有限责任。公司如果发生了亏损或资不抵债,国家不再直接出面处理,而是由股东代理人组成的董事会处理,或用资产作抵押借新债、还旧债,等等。总之,国家只是作为股东或股东之一,以对企业的投资额承担有限责任。

(2)所有者代表从企业外部进入企业内部。国家作为股东之一,要在公司中委托董事组成董事会,作为自己的代理人,成为企业的一个组成部分。这样就可以使所有者对企业从外部约束转为内部约束。

(3)企业由名义法人变为实际法人。改造前的全民所有制企业,对国家授予其管理经营的财产只有经营权,无权以其财产弥补亏损,偿还债务,因此只是名义上的法人。实行公司化改造后,所有者代表进入企业内部,就可以使企业以其全部资产承担责任,所有者以其出资额承担有限责任。这样就使企业能够真正独立承担民事责任,成为独立的法人实体,具备成为市场竞争主体的条件。

(4)使政企得以分开。在公司制条件下,政府执行“股东”的职能,间接管理企业,即通过委派自己的股权代表,参加公司的董事会,影响公司的决策,贯彻自己的意图。

从国有大中型企业来看,进行公司制改造多数应选择有限责任公司形式,而且除特定行业外,一般应改组为由多个股东持股的有限责任公司,以利其运行规范化。有限责任公司筹资少,操作简便,易于过渡,改组成本低。符合国家产业政策,在本地区或本行业中占有重要地位,经济效益较好的企业可以先行一步改组成为有限责任公司,并在此基础上经批准依法变更为股份有限公司。实现的途径包括:使股权分散在不同的出资单位,提倡法人的相互参股;经债权人和债务人同意,将债权转为股权;改善股权结构,包括引进外资和吸引各类社会资金参股。

国有企业进行公司制改组应当特别注意:第一,有条件地改组。企业进行公司制改造必须进行可行性研究,设置合理的股权结构,进行严格的资产评估和审计,制定公司章程等。第二,通过试点,分门别类、分期分批进行。要选择竞争行业中效益较好,负担较轻,领导班子素质较好的行业先行试点,取得经验后推广,防止一哄而起。第三,企业直接改组为股份有限公司或由定向筹集转为股票上市的,要严格进行资格审定并办理审批手续,以对公众投资者负责,股票上市的股份有限公司只是极少数,发展的重点应从中型企业转向国家支柱产业的大型企业。

3. 根据国有企业的实际情况,推行现代企业制度要采取多种形式,区别对待

主要有以下几种情况:

(1)少数关系国计民生和国家经济命脉、关系国家安全和具有天然垄断性的部门,一些确实需要国家投资开办的企业(如大型基础设施,盈利性较差、私人不愿投资而又必须发展的企业,以及私人无力投资的企业),要继续实行国家独资所有制和

地方政府公有制。相当一部分国有企业仍要保持国有国营形式,由国家直接控制和管理。对其中适合公司制经营的,按国有独资公司和国有独资有限责任公司的形式改组,前者在法律上承担无限责任,后者在法律上只承担有限责任。

(2)具备条件的国有大中型企业,可按一般公司体制改组,形成以国有法人投资组成的多元法人资产有限责任公司。基础产业和支柱产业中的骨干企业,国家要实行控股,并吸收非国有资金入股。企业盈利时,国有法人单位和资金入股者按出资比例分红;亏损时承担与出资额相当的有限责任。

(3)部分国有大中型企业可以通过内部职工持股、定向法人募集股份等方式改组为公有制为主体的法人持股或内部职工持股的股份有限公司。少数企业可通过公开向社会发行股票筹集资金,改组为公有制为主体的社会募集股份有限公司,其中少数可以成为股票上市公司。

(4)国有小型企业,也要按照现代企业制度加以规范。有的可以采取租赁形式,出租给本企业全体职工(以厂长为代表)、其它企业或个人经营,实行国有民营。有的可以采取拍卖、有偿兼并等形式,卖给本企业职工、其它企业、私营企业、外商等,改组成股份合作企业、私营企业、外商独资企业,或成为其它企业的一个组成部分。总体上讲,从长远看,大部分国有小型企业应将产权逐步转让给集体或个人,国家实行资本金转移,把变价收入投入急需发展的产业,用于结构调整,以及安排待业人员,支持建立社会保障体系等。

必须指出的是,国有企业进行国家独资公司改造时,要注意以下几点:

其一,国家独资公司本身可以采取多种组织形式。一是直接面向政府的单个公司形式。一是国家控股公司、国家投资公司、集团公司等形式,这类公司通过控股、参股、兼并、投资等多种形式,可带动一大批国有企业以股份制子公司的形式实行改造。一是政府把独资公司委托给集团公司、国有资产经营公司经营,成为国家控股公司的全资子公司。

其二,在实行公司化改造初期,采取国家独资公司形式改造的行业和企业可以多一些。但从长远看,国家应主要掌握一批数量少但实力雄厚的控股公司、集团公司,带动大批国有或混合所有的中小企业。

其三,在国家独资公司中实行董事会制度,作为国家独资公司的所有权机构,进行生产经营重大决策。董事会成员中政府授权的国有资产代表机构选派和任免。

4. 妥善解决国有企业建立现代企业制度中的疑难问题

一是要区分不同情况,清理和解脱国有企业由

于政策上的原因形成的债务。在企业进入市场过程中,由于国家政策性原因形成的历史债务,在财力允许的情况下应给予解脱。例如,把1983年以来拨款改贷款的“拨改贷”转为“贷改投”,全部增加为国有资本金,欠债由财政归还银行。因不可抗拒的客观原因和由于上级决策失误造成的贷款损失,经努力有能力偿还的应适当延长还贷期,不加罚息;有的应允许挂帐计息缓交;已经成为呆帐的,经开户银行严格审查并报有关部门批准,作为银行呆帐损失加以冲销。

二是要理顺党政工之间的关系,建立规范化的公司领导制度。国有企业公司化改造后,不应再继续沿用传统体制下厂长(经理)、党委书记与工会主席横向分权的企业领导体制,而要严格按照规范的公司制度建立股东会、董事会及经理班子。股东会是权力机构,董事会是日常决策机构,监事会是监督机构,经理班子则是执行机构,各行其职,各负其责,相互制约。党委不应代替董事会进行决策,不能代替监事会进行监督,而只能通过董事会和监事会中的党员发挥作用。工会和职代会只能代表本企业职工的权利和利益进行工作。董事长、总经理均应由董事会选举产生,原则上讲党委和政府只有推荐的权力,接受与否由董事会决定。为了发挥企业党组织的政治核心作用,企业党政领导可以适当交叉任职,条件具备的可实行党政领导一人兼。

三是要逐步分离国有企业长期承担的社会职能,创造实行现代企业制度的外部环境。分离企业的社会职能,既涉及职工的切身利益,又涉及政府职能的转变和国家的负担能力。从根本讲,是要政府主动承担起不该由企业承担的社会职能,但要逐步进行。首先正确界定哪些是完全应该由政府和社会举办的事业,哪些是与生产经营活动密切相

关,应由企业来办的事。其次,把应该分离出来的职能先分离出来,面向社会。有的独立经营,自负盈亏;有的交政府有关部门管理,在一定时期内企业照常拨付经费,不增加政府财政负担;分离出的职工,其福利从福利基金中直接补给,不损害职工利益,待条件成熟后,再从经济上与企业脱钩。企业应与政府有关部门协调,开辟更多生产经营和就业门路。同时,加快社会保障体系改革的步伐。

其四是加速政府职能的改革。在一定意义上讲,目前国有企业建立现代企业制度的主要矛盾在政府方面。扭转政府职能转变滞后的态势,是当务之急。政府应加快机构改革,精简机构,转变职能。政府对经济活动要从直接管理转为间接调控,通过经济法规、经济政策指导性计划和必要的行政管理,引导市场健康发展。政府投资应当更多地向社会公共设施、公益事业倾斜,减轻企业办社会的负担,保证和促进企业制度改革的顺利推进。

同时,应在政府的社会经济管理职能与国有资产所有者管理职能分离的基础上,构建国有资产管理的新体制。可以在政府中设立两类职责和管理目标不同的机构,一类专司社会经济管理职能,通过政府的行政权力和宏观调控手段,对全社会经济实施有效管理,保证国民经济健康协调发展。一类专司国有资产管理职能,按照法律界定的财产所有权内容,对国有经济实行科学管理,保证国有资源的优化配置和经济效益最大化。两类机构职责明确,互不交叉。在明确国有资产实行专职管理以后,还应建立起各类中介组织和经营机构,采取参股形式管理国有资产。政府国有资产部门与中介机构之间、中介机构与企业之间,完全靠产权关系纽带联结,以利于政企分开,实现国有资产市场化经营。

(责任编辑 蔡德诚)

(上接第57页)

(1)在硬件方面,建议建立和完善现代化的实时监测、通信、指挥和高效安全的作业技术系统。这个监测系统可以在气象业务系统的基础上建立。

(2)在软件方面,建议每项作业必须有科学的设计方案,包括针对当地云降水特点的作业指标和科学、客观、可行的效果检验方法。逐步建立科学的作业流程和规范。

(3)在人员方面,建议建设一支相对稳定的科技骨干队伍,不断积累和总结科学认识和作业经验。有计划地培训上岗人员,提高整体素质。

3. 加强科学宣传,争取公众的正确理解和支持。

人工影响天气是一项公益服务事业,必须得到公众的正确理解和支持才能健康发展。为此,世界气象组织曾发表“人工影响天气现状”的正式声明,

并随着科技发展而作了相应修改。中国气象学会也在1993年发表了关于“人工影响天气”的科技政策声明(即“对人工影响天气技术现状与发展的看法和建议”)。当前国内外科学家们一致的看法是:在一定天气条件下,通过正确的人工催化可以改变局地云雾和降水降雹,达到增水减灾的目的,并具有很高的经济效益。但在对当地气象条件的科学认识不足、探测催化技术达不到要求时,人工影响天气作业就有一定的盲目性,效果评估也有相当难度,现行方法或多或少地存在着不确定性。建议在制定发展规划和向公众宣传时,注意人工影响天气科学技术的现状和特点,避免大起大落和偏颇,使人工影响天气工作能够健康、持续、高速地发展,为防灾减灾做出更大的贡献。

(责任编辑 蔡德诚)