

国有企业转换经营机制过程中的问题及对策

Problems in Managing System Change of State-owned Enterprises and Their Solutions

韩晓明

(新疆昌吉州统计局, 昌吉 831100)

搞活国有企业,特别是国有大中型企业,一直是整个经济体制改革的重点、难点和“中心环节”。

当前,以国有大中型企业公司化改造为主导方向的国有企业改革在各地逐步开始试点、推进。围绕国有企业转换经营机制,特别是进行公司化改造的问题,笔者于1994年10月对19家国有大中型企业进行了实地考察。从中看到了国有企业转换经营机制过程中面临的困难及操作中存在的问题。

一、转换经营机制面临的困难

各级政府期望对国有企业实行公司化改造后可以使步履艰难的国有企业成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体,从而实现转换经营机制的目标。然而,通过对这些企业的实地考察发现,进行“转换机制的改革”,特别是公司化改造,远比设想的要复杂得多。国有企业的现实状况使经营机制的转化遇到了较大的困难。

首先由于各种原因造成的亏损使得国有企业对转换经营机制,进行公司化改造缺乏信心。据对19家国有大中型企业财务状况的分析和对部分有代表性的企业实地走访调查发现,1993年19家企业中9家亏损,亏损面达47.4%(工业企业比例则更高),亏损总额达3700多万元。另据当地有关负责同志介绍,1994年前三个季度亏损面继续扩大,高达72%以上,亏损总额超过4000万元。企业扭亏实力太弱,力不从心。尽管还有一小部分企业盈利,但盈利能力也很低。

有关的经济分析指出,虽然造成亏损的外部因素的影响已有所下降,但是,由于改革不能充分兼顾公平,出台的改革措施未能完全到位或功能呆滞,导致企业亏损增大的外部因素仍然很大。同时,企业内部经营管理导致亏损的因素仍在增长。这是国有企业转换机制面临的第一大难题。

大多数国有企业债务过大,形成历史性债务负担,面临资不抵债的状况。我们调查的这19户大中型企业中,企业资产负债率仅1户低于50%,其他18户均在60%以上。其中,有6户高达90~98%,相当一部分企业长期负债。流动负债率普遍高于100%。因此,企业所剩净资产无几,偿债和承担新债务的能力几乎为零。这是国有企业转换机制面临的第二大难题。

历史遗留下来的“包袱”实在太多、太重,并且,仍在日渐加剧。调查的情况表明:

1,多数国有企业离退休人员占企业全部职工的比例达10~20%。这部分人员每年“吃掉”国有企业经营利润的20%以上。企业愈老,比重愈高。有一大型集团公司,现有各类职工4000多人,其中离退休职工达1000多人,年利润1100万元,而从中支付离退休职工的费用高达500多万元。社会统筹目前是杯水车薪。因此,“包袱”几乎都压在企业身上。

2.国有企业“办社会”的问题不仅长期以来未能解决好,而且目前无论从单位数量上,还是负担的费用上,反倒有较大幅度的增加。愈大的企业,负担愈重。还是上述的集团公司,现拥有医院一所、学校三所、幼儿园一所,加上其它社会公共服务场所,共有职工近300人。年支出费用超过百万元,占企业年利润的10%以上。即使有些企业没有直接办“社会”,但是相应的一些不合理的费用(如子女就学、入托等)仍必须由企业承担。此外,企业职工医疗费用支出近几年也异常增大。凡此种种,使企业用于生产性积累的利润所剩无几或根本没有。国有企业后天贫血,缺少发展后劲。这是国有企业转换机制面临的第三大难题。

国有企业税负加重更是雪上加霜。税制改革后,尽管总体上税负并没有增加,但是一些企业削减的税负却加到了另一些企业。据调查,一些企业税负要增加20%左右。一家年销售收入达2.8亿元的大型股份公司,仅增值税改革一项,企业税负要

比上年增加 200 多万元。所以,在国有企业与其它所有制企业负重本就不不同的情况下,采取统一税率实际上难以体现公平税负。另外,国有企业隐性失业较大,冗员多在 20%左右,企业难以自行消化吸收。

国有企业严重亏损,历史性债务负担,沉重的“包袱”,根源在于计划经济体制的巨大“惯性”,其对改革的消极影响不可低估。改革的环境越困难,改革的成本也将越大。

二、公司化改造中存在的问题

理论和实践的发展都说明,不触及产权这个经济体制的“内核”,国有企业改革要想取得实质性的突破和进展是很难的。

关于国有企业应不应该有自己的法人资产最终所有权,我们在一家国有大型企业的调查中了解到,30 多年来这家企业有形资产总额已增至 8 800 多万元,资产增值高出国家资本 1.66 倍。当问及增殖资产归属时,企业总裁肯定地指出,企业利用借贷形成的资产,当其本息还清后,应当归属本企业法人。

界定产权是要把所有权的权益进行分割,即在所有权中剥离出对经营性资产享有占有、使用和依法处分的企业法人权利,并把在所有权中保留的资产收益权和最重要的资产最终处分权保留给投资主体,从而实现资产最终所有权和企业法人财产权的分离。显然,产权是行为权利,界定产权应该是界定这种行为权利的边界,目的是为了分清资产所有者与资产经营者的权、责、利的关系。通过肯定法人财产权,把经营权还给企业,并不是对资产所有权进行分割。目前企业普遍没有认识到这一点。

其次,作为投资的资本与作为负债的资本既有本质的区别,又有必然的联系。一般而言,没有资本,就不可能有负债形成的资产。在国有企业中,国家是企业唯一的资产所有权主体,承担了企业的全部债务。因此,国有企业借贷增殖的有形或无形资产的最终所有权只能是国家。这也是股份制改造时国有企业不应该有自己的企业法人股本的原因。企业对此比较模糊。当然,这并不意味着企业一无所有,企业在划清资产所有权归属的同时,得到了国有资产的企业法人财产权,享有占有、使用和依法处分企业资产的权利,从而实现了企业法人资产所有权与经营权的内在统一。

在公司化改造中,如果国家股本所占比重过大,特别是土地折股过多,不利于国有企业公司化改造。由政府部门进行资产评估时,过份强调国有资产的有形流失,对资产冷背残损缺乏客观的认识,对资产运营的效率重视不够。目前,大多数国有

企业设备陈旧,技术水平落后,超期服役现象严重,有形磨损大。评估时考虑欠周。据一家大型股份有限公司提供的资料,公司总股本 2 300 万股,国家股占了 76.61%,法人股仅占 3.48%,个人股占 19.91%。在国家股本中,仅土地评估折股高达 550 万元,占国家股的 31.21%,占公司总股本的 23.91%。而且,改造前发生、改造后成为呆帐死帐的达 170 多万元,折成股本占总股本的 7%。

国家股本比重太大意味着国家对企业所拥有的财产权益太大,使其它经济利益关系不能充分表现出来,调动不起它们的积极性。其次,其它经济利益关系对企业的约束力很弱,在政府职能未能彻底转变的情况下,很容易形成政府继续在超出其产权管理范围以外对企业生产经营活动进行干预,导致企业仍不能走进市场,成为市场竞争的主体。结果企业经营机制依旧,公司化改造的意义因此而大打折扣。

在调查中,我们也深深感受到已改造成股份制的原国有企业,一方面要离开“婆婆”,可以自主经营;另一方面,由于新旧体制交替过渡,政府职能未转变,配套改革又跟不上,相应的法规尚不健全,企业又离不开原来的“婆婆”。此非“转变观念”所能解决的。

老企业的离退休职工,已成为企业公司化改造的一个最沉重的“包袱”。公司化改造后的企业不想仍背着这个“包袱”进入市场。一家股份公司的总经理认为,改革以前,国有企业在旧体制用工制度、养老制度下形成的这部分人员由国有企业负担理所应当;改造后,国家是企业的投资主体之一,完全由改制后的公司背这个历史的“包袱”实在不公平。一方面,国家以外的股东利益将受侵害;另一方面,改造后的企业仍然背着沉重的“十字架”,在同等市场竞争条件下仍然处于劣势。这使本已清楚的产权边界又变得模糊了。到底由谁来背这个“包袱”变得比界定产权本身更加复杂。

1994 年税收制改革,统一了增值税率,把所得税由 55%降至 33%,同时,取消了国家能源交通重点建设基金和国家预算调节基金(所谓“两金”),与原股份制试点企业的所得税率取得一致。其本意是为了公平税负,使竞争条件平等,为国有企业改革创造条件,但是企业改革是微观见之于宏观的,由于企业改革并不同步,实行公司化改造的少,致使公司化改造后的股份公司同其它企业同等税负,相对而言,只是未改造的企业税负减轻了,原给予股份公司的一些宽松的环境和政策不再有了。先试点的企业往往是国有企业中经济状况较好,上交利税多的原国有企业,改制后这些企业除了要与未改制的企业一样上交 33%的所得税外,还要在税后再分给国有资产折股的红利。前已谈到,国家股本比重

过大,因此改造后的企业盈利的绝大部分又被国家拿走,重新呈现了“鞭打快牛”的现象。

对一家注册资本2300万元的大型股份公司年盈利状况所做分析计算表明,该公司年创利在550万元左右,扣除已上交的所得税182万元,法定提取公积金10%,假定提取公益金5%(因企业尚未提取),所余可供分配的利润288万元,按股本总额计算,股利率12.5%,国家股本将分配走220万元,高于公司所得税额。企业认为这是为了公平而造成了新的不公平。改革没有给它们带来太大的好处。

与已试行公司化改造的企业相比,相当一部分国有企业长期经营不善,资产流失严重,企业净资产存量太少,多数低于原注册资本。据19家国有大中型企业的资料分析,企业净资产占企业资产总额50%以上的只有一家,有6家不到10%,大多数企业在20~30%之间不等,企业净资产高于注册资本的只有7家。如果对这些企业资产评估后折股,国家股本因资产流失而过少,失去了壮大国有经济的初衷。因此,这样的大中型国有企业尚不具备公司化改造的内部条件。

三、转换经营机制的对策分析

总的来说,要在国有企业,特别是大中型企业,建立现代企业制度,除了对经济状况较好的企业尽快向股份制公司转化,从而逐步建立现代企业制度以外,重点还须解决好经济状况差的企业,帮助它们尽快摆脱困境,卸下历史“包袱”,向建立现代企业制度过渡。

第一,对目前亏损严重的国有企业,视其规模大小和亏损程度分别处理。多数小型企业可以采取资产租赁的办法,或由两个以上困难企业实行优势互补,变卖掉一些资产进行重新组合,将这些企业改造成国有民营的独立经济实体。亏损严重的国有大中型企业,多少年来为社会政治稳定、经济繁荣做了巨大的“牺牲”,在清产核资以后,主要还应在政策上给以支持,在经济上扶持,为企业营造公平环境,可以继续实行承包经营。当然,承包经营的方式要有所改变,如:实行有差别的资产保全承包以减少亏损压力,可以增强亏损企业扭亏的信心和实力,为日后公司化改造创造内部条件。实在扭亏无望的企业应对资产合理估价,采取整体出卖或公开拍卖的办法,收回其相应的代价,转向其它方面的投资,或用于扶持国有大中型企业的转换机制,甩掉这些“包袱”,实行国有国营向民有民营转变。资产已经严重流失或损失殆尽的企业,应实事求是地承认现实,通过合理出卖遏制流失和损失。

第二,过重的债务负担的确严重阻碍了国有企业转换经营机制。然而,“历史性债务”多是由计划

经济体制下的行政“指挥”造成的,并非是国有企业的自主行为,债务责任不应完全由企业负担。所以,除了对国有企业的“历史性债务”合理清偿以外,对那些仍有发展前途的国有企业,特别是大中型企业,在公司化改造中,应该在信贷、税收等政策上给予扶持。比如,由信贷支持转为投资支持。金融单位适当吸收一些国有大中型企业清理资产后的银行债务,把一部分长期贷款转成投资。亦可以调整税收政策,适当让利,比如通过差别税率的办法,或继续实行税前补亏还贷的办法。

第三,历史形成的“包袱”应该历史地解决。对一个具体的国有企业,公司化改造以前形成的离退休职工,公司化改造后应历史地划分一个界区。这部分离退休职工可以由国家资本来负担。理由有二:一是国有企业多年来并没有这部分基金;二是公司化改造后,企业资产多元化,不应把这个“包袱”由改造后的公司背下去,造成对其它企业法人和个人财产权益的侵犯。可以把国家股份分割出一块,由这块股份所形成的财产收益来负担公司化改造前国有企业形成的离退休职工的费用。当然,问题的最终解决,还得靠健全的社会保障制度。

第四,清理、评估国有资产,既要坚持不能让国有资产流失,又要重视资产效能的原则,保证一个投资主体不侵占其它投资主体的利益。对于改造前已形成的呆帐、死帐,据实合理冲销资产;对改造前发生,改造后可能成为呆帐、死帐的资产应实事求是地测算,须按一定比例冲销的,应做出具体的冲销处理;企业资产中有相当的待处理资产损失,不能继续挂帐。

第五,鉴于国有企业公司化改造中国家股所占比重过大的消极影响,分析了企业界的意见后我们认为,对老企业改造,合理评估资产以后,可以把土地不作为资产折股,改为租用,按当地的土地管理办法上交土地租用费。这样做,一方面使国家股所占比重下降,总股本减少,其它法人和个人的利益得到充分体现,对企业的约束力也增强,减少了滥用权力的机会;另一方面,土地租用费较为稳定,另外,土地不参与分红,可相对提高单位股本的股利,有利于筹集资金或寻找合伙人,稳定和扩大股东队伍。

第六,要积极吸引职工入股。企业股份化改造中,职工持有一定比例的股份,才真正成为名副其实的企业主人。并且,企业职工持股引进了风险机制,可以增强职工的风险意识和责任感,促进职工从主观上关心自己的资产到客观上关心国有资产的保值增值。持股的办法可多样化,如建立职工持股基金,逐月从职工工资中按一定比例计提,统一由基金组织认购,代为管理,不得对外转让,分红归职工个人。

(责任编辑 孙立明)