

国企改革丛书

● 迟福林 主编

# 国企改革 与债务

中国（海南）改革发展研究院

外文出版社



国企改革丛书

# 国企改革与债务

中国(海南)改革发展研究院

迟福林 主编

外文出版社

---

## 图书在版编目(CIP)数据

国企改革与债务/迟福林主编. - 北京:外文出版社, 1998

(国企改革丛书)

ISBN 7-119-02167-2

I. 国… II. 迟… III. 国有企业-债务-研究-中国 IV. F270.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 00690 号

责任编辑 胡开敏

封面设计 蔡 荣

**国企改革与债务**  
中国(海南)改革发展研究院  
迟福林 主编

\*

©外文出版社  
外文出版社出版  
(中国北京百万庄大街 24 号)  
邮政编码 100037  
北京外文印刷厂印刷  
1998 年(大 32 开)第 1 版  
1998 年第 1 版第 1 次印刷  
ISBN 7-119-02167-2/F·S4  
定价:12.80 元

## 国企改革丛书

主 编 迟福林

编 委 迟福林 夏汛鸽 王雅 朱志辉

## 出版前言

国有企业是我国国民经济的支柱,搞好国有企业改革对建立社会主义市场经济体制和巩固社会主义制度,具有极为重要的意义,这是党的十五大明确指明的方向。中国(海南)改革发展研究院以推动中国由计划经济体制向市场经济体制转轨为基本目标,通过独特的“小机构、大网络”的科研工作方式,组织国内外一流的专家学者、政府官员,围绕国有企业改革的重大理论和实践问题进行调查、研究、探讨,以案例调查报告、学术论文、国外考察报告、政策建议报告等形式,对国有企业改革中遇到的一系列问题、解决问题的方法、政府决策部门采取的政策作了深入的切合实际的研究,力求做到探索性与对策性相结合,前瞻性与可操作性相结合,是对国企改革面临问题的积极的建设性的研究。现在我们把这些成果以“国企改革丛书”的形式编辑出版,意在为关心国企改革的同仁提供一点思路,为推动国企改革顺利进行尽一份力。

需要说明的是:书中的作者基本上是中国(海南)改革发展研究院的研究员和特约研究员,他们长期关注、研究国有企业改革的动态、走向,但又各有专长,各有特色,他们的文章也各有千秋,对此我们在这里不作硬性化一,只在主题上要求一致。至于对一些问题的看法,作者之间、作者与读者之间可以互相探讨,共同研究,大家一起携手为国企腾飞献智献策。

中国(海南)改革发展研究院

# 我国经济转型时期的 国有企业债务问题

迟福林

中国国有企业严重的债务状况愈来愈引起各方面的高度重视。但在如何解决国有企业债务问题的思路 and 认识上有着相当大的差别。如何从中国的实际现状出发,寻求解决国有企业债务问题的技术性方案和措施是十分重要的。但尤其重要的是,要充分估计国有企业的严重债务问题在我国经济转型时期对于改革和发展的全局性影响。

这里,我想就我国经济转型时期如何解决国有企业债务提出几个问题,以抛砖引玉。

## 一、如何判断国有企业债务问题对于改革和发展全局的影响作用

过去的十几年,在没有发生大的经济社会震荡的情况下,我国的经济改革取得了巨大成功,这主要得益于渐进式的改革战略。但是难度大、风险高的改革留在了后面,尤其是国有经济的改革尚未取得根本性的突破。从整体上看,目前国有企业的债务问题已十分严重并有进一步加剧之势,突出表现在:企业债务数量大,负债率高,达80%以上;相当多的企业实际上已无偿债能力,从而使银行不良资产急剧上升,银行的资本结构进一步恶化。目前,不少国有企业不但缺

乏生产经营资金,连发工资、交税付利息也要依靠银行贷款。债务问题已使国有企业和金融业处于高风险状态,弄不好可能会因此诱发经济与社会风险。

国有企业大量不良债务已成为影响和牵动全局的关键性因素,不彻底、妥善地解决这个问题,国有企业的战略性改组和国有银行商业化改革都难以真正迈开步子,取得实质性进展,并且也难以保持经济社会的稳定发展。现在看来,债务问题尤为突出,是拖不过去的,这一关是迟早要过的。为此,应当从改革和发展的全局出发,提出全面性解决国有企业债务的思路和办法。

国有企业的严重债务是个全局性问题,少量企业的兼并、破产虽然可以在某些局部取得成效,但不能从根本上全面解决问题。为此,必须积极寻求全面性的解决办法。据此,中国(海南)改革发展研究院在“30条建议”中提出,从国有企业的债务现状出发,需要由政府建立一个具有权威性和过渡性的债务托管机构,一揽子负责管理和处置国有企业的大量债务,并全面推动国有企业的重组。债务托管机构的主要任务有两项:第一,从国有银行接管企业的不良债务,把银行解放出来,使银行商业化真正迈开步子;第二,托管机构通过拥有相关企业的债权,参与企业重组,进而推动企业全面的市场化改革。

目前,讨论问题的焦点在于寻求何种有效的办法解决大量的不良债务。我们主张,国有企业严重的债务不能再拖下去了,应当清醒地判断国有企业债务问题的严重性、全局性,并采取全面的解决办法。只有这样,才能真正实现国有企业的战略性改组,并由此保证宏观经济的稳定发展,推动经济体制的顺利转轨。

## **二、如何把握时机,加大改革力度,化解国有企业债务**

我国正处在经济体制全面转轨的关键时期。过去传统计划经济所形成的国有企业的大量债务,必须在中国经济市场化的过程中加

以解决。我们要充分估计经济改革对于解决国有企业债务的决定性作用,从而善于把握改革的有利时机,加大改革力度,全面解决国有企业的债务。

目前,关键是要确立解决国有企业债务的目标和原则。从中国的实际出发,应当通过债务重组大大推动企业重组。如果这一目标能够确立的话,就要把债务重组的重点放到债权和股权的转化方面,而不宜大规模或普遍地实施企业破产和清算。由此,可以肯定地说,解决国有企业债务问题在很大程度上取决于经济改革的及时性和彻底性。例如,企业重组和国有经济的战略性改组若能加快步伐,就可以在很大程度上化解不良债务,由此大大减少不良债务造成净损失的比例。在国有企业严重负债的情况下,国有资产既保值又增值是极其困难的,甚至是不可能的事。关键在于在加快改革中实现企业重组和债务重组,使现存的国有资产能够真正发挥效益,并由此走出一条保值增值的新路。我们提出实行债务托管,一揽子解决的办法,就是寻求在加快市场化改革中化解债务、全面推动企业重组的路子。这一主张的现实性究竟如何,对此有不同的意见。应当说,判断现实性可否,重要的是看改革的时机是否有利。

就目前来看,尽管债务问题十分严峻,但也存在有利于这一问题解决的时机和条件:

首先,经过几年的宏观调控,通货膨胀得到有效抑制,宏观经济向好的方面发展,新一轮经济周期的启动为企业债务问题的解决创造了良好的机遇。

其次,结构调整已取得一定成效。近几年来,国家严格控制了盲目建设、重复建设项目,增加了对农业、基础设施和企业技术改造投入,从而有助于经济效益和国民经济整体素质的提高,有助于企业债务重组的顺利推进。

再次,我国已经提出并正在推进“九五”时期进行国民经济战略



性改组的任务,国有经济有计划、有步骤地退出一些本应由个人和社会资本进入的领域,将有限的国有资本集中起来,投入到真正需要国有经济进入和加强的领域和行业中,这种战略调整将为国有企业债务问题的解决奠定重要的基础。

可以说,改革到目前为止,已进入一个关节点,在这个关节点上,既有风险,更有机遇。在解决国有企业债务这个事关改革成败的全局问题上,我们应当有更大的气魄和勇气,抓住时机,加大改革的力度,闯过这一难关。

### 三、如何在加快解决国有企业债务过程中,实质性地推进国有银行商业化的改革

传统计划经济体制,使银行成为国家支撑企业的工具,严重的债务问题是这种银企关系下的必然结果。在经济转轨中解决债务问题,就必须使企业改革和银行改革同步进行,银企之间的不正常的债权债务关系已成为我国经济生活中的焦点之一。企业改革没有突破,银行商业化就难有实质性进展;银行不实行商业化,企业改革也难以推进。

我们提出的债务托管方案,就是要使政府、银行、企业各方都成为债务重组的责任方,并据此提出化解债务的五条设想。这其中有一个重大的问题需要得出务实的结论,即目前的国有银行能否成为债务重组的主要责任方。毫无疑问,大量不良债权的形成,国有银行有重要责任。但造成大量不良债权的深层次原因之一,是银行体制的严重不合理。这种体制性障碍至今尚未看出有实质性变化。如何加快推进国有银行的商业化改造,已成为我国经济转轨的重要任务。

建立债务托管机构,把银行的不良债权接过来,会为银行的商业化改革创造条件。在目前银行的体制和现状下,银行难以扮演化解不良债权的主角,弄不好可能还会由此产生新的更为复杂的问题。

银行与企业的债权股权转换是债务重组的关键问题。但问题在于，债权股权转换并非要由现有国有银行来做股东，可以通过托管机构把债权转为股权出售。这样做的目的，有利于加快银行的商业化改革，这对于化解一部分不良债权和推动企业重组也是十分重要的。

应结合债务问题的解决，逐步对国有商业银行实行股份制改造。从国际上国有商业银行发展的经验和我国银行的现状看，国家控股的股份制银行具有更多的优越性。尤其在处理国有企业债务过程中，国有银行的国有资本金会相应缩减，为保证商业银行资本金的充足率，要吸收各类投资基金等机构投资者入股，以及适当吸收社会公众入股和外来资金入股，由此形成广泛的公有股和较为合理的股权结构。同时，要加快培育和发展一批新的商业银行，为国有银行的改革与债务重组拓展空间。新的商业银行的发展有助于减弱国有企业对国家银行资金供给的依赖度，国有银行的社会经济压力会在一定程度上减轻，这有助于解开银企债务死结。

目前的现状说明，只有银企联动，配套推进，才能借解决国有企业债务问题的契机，建立符合市场经济原则的银企关系，从而奠定防范新的不良债务产生的制度基础。

#### **四、如何在解决国有企业债务的同时发育资本市场，培育多元的投资主体**

如何大量吸收社会资本和外来资本，以根本改变传统计划经济的单一投资结构，是经济转轨的迫切任务。我们提出以债务托管的形式一揽子解决债务问题，就是主张抓住当前的有利时机，在加快解决国有企业债务问题的同时发育资本市场，形成新的融资体制，以培育多元的投资主体。例如：

——更多地发展直接融资。在广大国有中小企业中实行股份合作制和职工持股，使广大劳动者与企业结成更紧密的利益共同体，形

成企业发展的长久激励机制,有利于搞活国有中小企业,是“放小”的重要出路。

——发展产权交易市场,促进增量资源的配置和存量资源的调整。它必然促进企业产权主体多元化,大大推动企业重组。需要注意的是,要采取有效措施防止和控制产权交易的过度投机行为。

——组建共同投资基金。即把社会上大量分散的个人投资者资金和养老、医疗等各类社会保障基金、以及其他的社会闲散资金集中起来,由专门的投资机构进行管理操作,有助于使各类基金成为重要的战略投资者。

——继续积极和有效地利用外资。中国是个发展中国家,利用外来资本是加速发展的重要条件,对此,应当有充分的估计和清醒的认识。我们应当加大吸引外资的力度,促进我国资本市场的发展,同时,也为国有企业的债务重组提供条件。

我国经济转型时期国有企业债务问题,作为全局性的问题必须寻求全局性的解决办法,并在解决债务的同时全面解决经济体制的深层次矛盾,为银行和企业关系作出制度性安排,形成经济运行的良性循环。

# 关于中国国有企业债务问题的情况介绍

国家经贸委

## 一、国有企业债务问题的现状和成因

国有企业债务问题已成为进一步深化改革的障碍,不在这个难点问题上取得突破,国有企业改革和国有银行商业化都难以迈出实质性的步伐。国有企业的债务问题,突出地表现在两个方面:一是企业资产负债率高,即过度负债;二是存在大量不良债务。

从资产负债率来看,根据对 30.2 万户国有企业进行清产核资的结果,1980 年,这些企业的资产负债率为 38.7%,1995 年上升为 69.3%,其中资产总额 74721 亿元,负债总额 51762 亿元,所有者权益为 22959 亿元。若扣除资产损失和潜亏挂帐 6696.7 亿元,则实际的资产负债率高达 76.1%。(张佑才,1996/5/8)相当一批国有企业只有少量甚至没有国有资产投入。由于负债率不断上升,国有企业的利息支出快速增加。1995 年,国有工业企业支付利息 1250 亿元,比 1980 年增长 63 倍,比 1990 年增长 3 倍。1980 年,利息支出与实现利润的比例为 0.033:1,1990 年上升为 1:1,1995 年进一步升至 1.73:1。(国家经贸委,国有工业企业初次分配现状分析)

从不良债务问题来看,清产核资的结果显示,30.2 万户工业企业中资产负债率在 100% 以上的有 5.1 万户,在负债率低于 100%

(账面所有者权益为正值)的企业中,有 6.1 万户企业的损失挂账大于所有者权益,实际上处于资不抵债的状态。两者合计 11.2 万户,占总户数的 37.2%。与此相对应,国家银行的金融资产中也存在大量的不良贷款。(张佑才,1996/5/8)

国有企业的债务问题,是多年积累起来的,有多方面的复杂原因。

一是国家对国企注入资本金的机制没有建立。自 1983 年和 1985 年国有企业流动资金与固定资产投资先后实行“拨改贷”,1993 年取消从销售收入中提取 1% 补充流动资金,停止执行税前还贷以来,国家对国有企业几乎没有资本金注入,企业只有向银行大量举债以维持生产经营和技术改造,从而导致资产负债率的不断增高,同时出现了一批根本没有资本金而完全靠银行贷款建立起来的企业。

二是国有企业承担了大量本应由国家财政承担的社会职能。例如国有企业的富余职工估计在 2000 万人以上,每年为维持这些职工的生活,国有企业要支付 1000 亿元左右的工资成本,比一年的实现利润还要多;国有企业还开办了大量中小学校、医疗机构、托幼儿园等。又如,国有企业离退休职工的养老基金,实际上已在历年的利税上缴中由国家财政统一征收,形成了新的国有资产。但目前这些职工的养老费用仍由企业的经营成本中开支。这些社会负担势必引起企业负债增加,而由此增加的负债本来就是不可偿还的,有的研究把这类债务称为财政性负债(吴晓灵,1995),是恰如其分的。

三是投资体制改革尚未完成,国有企业的投资、借贷的决策权和偿债责任没有统一起来。由于决定上项目、决定借贷的人实际上不承担也不可能承担偿还债务的责任,造成国有企业的扩张冲动一直未能消除,在解决历史形成的不良债务的同时,盲目铺摊子、上项目、重复建设的问题仍然存在,新的不良债务仍然在形成。

四是资本市场尚未充分发育。改革开放以来,国民收入分配持

续向个人倾斜,但资本市场没有充分发育。居民积累起来的资本只能存入银行,再由银行贷给企业,企业融资也只能高度依赖银行贷款,导致负债率上升,利息负担加重。

## 二、有关改革的进展情况

为了解决国有企业的债务问题,目前主要是在“优化资本结构”试点城市推进两方面的改革,即增资减债和兼并破产。“优化资本结构”试点是1994年6月由国务院决定的18个城市开始的,1996年已扩大到58个城市,这58个城市的经济总量约占全国的一半左右。最近国务院已经决定,1997年将试点范围扩大到100个城市。“优化资本结构”试点的主要内容是“增资、改造、分流、破产”四项;其中增资减债和破产兼并两项所针对的就是国有企业的债务问题。在国务院的统一领导下,经过两年多的努力,这两方面的改革已经取得了积极的进展,在一些难点问题上有所突破。

### 1、关于增资减债

在增资减债方面,目前采取的主要措施是以下几条。

第一,补充企业自有生产经营资金。从1994年7月1日起在试点城市实施国有工业企业补充生产经营资金的办法,即企业在提取盈余公积金之前,将税后利润的一定比例用于补充企业生产经营资金,并在此基础上,由同级财政部门将企业上缴所得收入的15%拨给企业用于补充自有生产经营资金。在试点过程中,许多城市采取了将所得税100%返给企业的办法。

第二、将“拨改贷”债务本息余额转为国家资本金。这一办法于1995年7月起在“优化资本结构”试点城市、综合配套改革试点城市、百户现代企业制度试点企业和国家试点企业集团的核心企业及其全资和控股子公司实施,到1996年上半年,已将242亿元的“拨改贷”改为国家资本金,占全国“拨改贷”余额的32%,使131个企业资

产负债率均下降了 2.5 个百分点。煤炭、水电、兵工三个行业的“拨改贷”余额已确定一次性转为国家资本金。

第三,在选择几个试点城市中探索处理银行不良债务的办法。这项工作由中国人民银行牵头,会同国家经贸委等部门共同进行,目前正在积极推进之中。

## 2、关于兼并破产

国有企业破产是一个长期存在的难题。尽管我国在 1988 年就实施了《破产法》,但在“优化资本结构”试点之前,真正能破产的国有大中型企业为数很少。破产难主要难在两点,一是破产企业职工的安置,二是银行资产损失的处理。针对这两个问题,国务院于 1994 年 12 月发布文件,规定试点城市破产企业土地使用权转让所得和其它资产变现收入,首先用于安置职工;银行资产损失在呆账准备金和坏帐准备金中冲销。

国有企业兼并面临的主要问题是优势企业比较少,现有的优势企业对困难企业的债务负担望而却步,即使勉强兼并过来,也很容易被拖垮。为了解决这一问题,中国人民银行、国家经贸委、财政部联合制定了一系列政策,鼓励优势企业兼并困难企业,主要是就兼并后银行债务的还本付息为优势企业提供了一些鼓励措施。

通过贯彻执行这些文件的精神,试点城市国有企业的兼并破产工作已经取得了明显进展。1995 年,18 个试点城市破产企业 103 户,所涉及的 7.7 万名职工全部得到妥善安置,盘活存置资产 10 亿元,解决了 24 亿元的不良债务问题;兼并企业 336 户,使 96 亿元资产和 16 万名职工得到优化配置。1996 年上半年,50 多个试点城市破产企业 131 户,涉及银行贷款 42.9 亿元,需冲销呆账 36 亿元,215 户企业被兼并,93.5 亿元资产得到优化配置。据了解,56 个试点城市 1996 年拟对 622 户企业实行破产,资产总额 244 亿元,负债总额 325.2 亿元,冲销呆账准备金 160 亿元,负债总额 242 亿元,应免息

26 亿元,停息 30 亿元。

### 三、值得探讨的几个问题

(一)关于对有“当期效益”的困难企业应采取的政策。

当前有一批亏损企业属于因历史债务和社会负担造成企业账面亏损(利润总额为负数),但这些企业产品有市场,有发展前景,且能以产品销售利润负担起参加正常资金周转的银行贷款利息。也就是说,企业账面亏损是由于承担了非当期的管理费用(包括离退休人员医药费支出,按现有职工工资总额提取大于离退休职工工资支付部分的社会统筹费、福利设施的折旧费等)和非当期财务费用(包括因决策失误、待处理损失、潜亏挂账、呆死的应收账款等造成的不能参加生产经营的长期、短期借款发生的利息)造成的,如果只承担与当期经营有关的管理费用和财务费用,则企业是盈利的。从这个意义上,该类企业是有“当期效益”的。

根据我们对长春市 20 户困难国有企业的调查,以“当期效益”的标准衡量,大致有三类情况。

第一类:“当期效益”好的企业。这类企业均属开工不足、产品有销售利润、符合产业政策、有发展前景且能负担起参加正常周转的银行贷款利息的企业,这类企业有 12 户;销售利润率均在 20% 左右,1995 年产品销售利润达 2.8 亿元。从账面效益(利润总额)看,有 6 户企业微利,有 6 户企业亏损,12 户企业盈亏相抵净亏损 0.15 亿元。只要将这些企业承担的不能参加正常周转的银行贷款挂账停息,按照“当期效益”测算,12 户企业可以全部盈利,可实现利润总额 1.1 亿元。

第二类:经过努力可以实现“当期效益”的企业。这类企业均属因资金短缺开工不足、产品销售微利、有产品、有发展前景,但暂时难以负担起参加正常周转的银行贷款利息的企业。这类企业有 3 户,



销售利润率均在5%左右,1995年产品销售总额达0.036亿元。从账面效益(利润总额)看,全部亏损。在开工不足的情况下,按照“当期效益”测算,也全部亏损。如果能够注入启动资金保证充分开工,并将这些企业承担的不能参加正常周转的银行贷款挂账停息,按照“当期效益”测算,这些企业可以全部盈利。

第三类:没有“当期效益”,扭亏无望的企业。这类企业产品销售亏损,近期难以扭转局面。这类企业有5户,销售利润率均在-7%左右,1995年产品销售亏损0.26亿元,账面效益亏损0.75亿元。即使将不能参加周转的银行贷款乃至全部债务挂账停息,按照“当期效益”测算,这些企业仍会亏损。

对于没有“当期效益”、扭亏无望的第三类企业,出路只有破产或被兼并,而对于有当期效益的第一、第二类企业,如不采取相应措施,其亏损状况将更为严重。如果给予必要的支持和“喘息”机会,就可以尽快扭亏为盈,走出困境,使银行资产得到最大限度的保全。因此,当前迫切需要研究对这些企业应当采取的政策措施。

## (二)关于企业重组

对于资不抵债、不能清偿到期债务的破产企业,基本的出路是清算和重组。目前,“优化资本结构”试点城市在推进国有企业破产清算方面已经做了大量工作,取得了一些经验,但破产重组仍是一个有待探索的问题。

首先需要探讨国有企业重组的含义,在发达市场经济国家,对企业重组的法律规定已经比较完善。但是,国有企业的重组和发达市场经济中的企业重组有许多不同。例如,在发达市场经济中,企业破产重组是经济运行中的一种常规现象,而国有企业破产重组所要解决的则是四十年“只生不死”所积累起来的历史遗留问题。又如,在发达市场经济中,企业破产重组可以依托比较发达的资本市场和社会保障体系,而国有企业的破产重组必须在资本市场和社会保障体