

国有企业改革中的几个问题

〇〇罗绍华 周衡祥 周舟

中央确定今年企业改革的任务是准确把握深化国有企业改革的总体要求，以建立现代企业制度为目标，协调推进国有企业体制改革，实现重点突破，在制度创新上取得实质进展。改革的重点是推进政府职能转变，实行投资主体多元化，政企分开，实现国家作为出资者的所有权与企业的法人财产权的分离；加速企业结构调整，坚持改制、改造、改组相结合，加强企业内部经营管理，逐步建立社会保障制度，分离企业社会职能，减轻企业的历史包袱，搞好宏观配套改革。

政 企分开，让企业成为真正意义的企业，这是整个经济体制改革的起点和突破口，是我国企业改革的目标，而这恰恰也是迄今尚未得到切实解决的难题。经过十几年的改革，国有企业自主活动，包括自主改革的余地有所扩大，但毕竟只是对企业局部环境的改善。国有企业如果要在市场竞争中求生存、谋发展，其根本出路就只能是和政府脱钩。因而建立国有企业与政府间的新型政企关系，不是再给企业下放多少权力的问题，而是要通过市场经济体制，从宏观层次上界定政府权限，通过建立现代企业制度，从法律上界定企业行为。政府与企业的关系逐步变成间接的管理者与被管理者关系，企业与政府的职能有着严格而明确的区分。这种新型政企关系的确立，是市场经济有序发展的客观要求，是建立现代企业制度的基本前提。

政企职责分开包括两个方面：对国家来说，要实现国有资产所有者职能与社会管理职能分开，国有资产行政管理职能与运营职能分开；对国家与企业之间的关系来说，要实现出资者所有权与企业法人财产权分开，企业的生产经营职能与社会服务职能分开，也就是国有资产的产权不应再由政府机构来代表，而应由经济组织来代表，政府机构只行使国有资产的行政管理权。在此基础上建立起国有资产管理与运营的最佳体系，它应包括三个层次：一是需要把原先分散在政府各个部门的国有资产所有者职能分离出来，集中交由国有资产管理部门去行使。二是在国有资产管理部门下面组建一批专门从事国有资产经营的国有投资公司，作为代表国有产权的经济组织，是国家行政机关与企业间的中介性质的资产经营机构，充当公司制企业中国有资产的投资主体（即国家股的股权代表），受托作为国有资产所有者的代表对生产经营性企业进行投资、控股和对国有资产进行运营，以国有股股东的身份依法享有资产受益、选择管理者、参与重大决策以及转让股权等权力。三是由国家投资的企业，即若干个大型集团公司，完全拥有企业的法人财产权，包括企业法人财产的依法占有、使用、收益和处分等权利。当前，实现政企职责分开的难点在于明确国有资产投资主体，即在企业董事会中谁是国有资产的人格代表。对此，可通过对现有企业进行清产核资、资产评估、产权界定等一系列复杂细致的工作，构建人格化的产权代表，将国家授权投资的机构具体化为国家投资公司、国家控股公司、国有资产经营公司、具备条件的大企业及其集团的集团公司等，解决企业财产虚置的问题，重构企业内部的产权制度，使经营权的扩大、经营者权利的明确和产权约束的强化同步到位。加快企业集团的组建和股份制改造的步伐，推进国有企业的公司化进程，最终实现企业经营机制的转换，维护所有者权益，保障国有资产在经济运行中的高效益。

在企业经营机制转换的过程中，政府既是改革的参与者，又是改革的领导者。从深化体制改革的要求出发，转变政府职能应适当超前于企业改革。只有这样，才能在占有权力和利益的选择中，从大局出发，以参与者的身份去破旧立新，把本不该由政府行使的权利还给企业。此中涉及政府和社会、政府和企业权益关系的调整，实施起来阻力不小，尤其是原先的政府部门转为企业投资主体的，如果仍用老办法管理企业，就会出现“婆婆管老板”的问题，政企分开更加难以实现。

长 期以来，我国国有企业一直处于高负债经营状态，企业资产负债率多在70—75%之间，有的远远高于企业自身所能承担的正常水平。

造成企业债务负担重的原因是多方面的，主要是由于资金投入不足和资产损失严重。自从1984年实行基本建设资金“拨改贷”以来，国家对企业几乎不再注入资金，甚至本应该由国家作为投资拨给企业的技改资金和建设基金也改由企业向银行贷款，使企业背上了巨额的还本付息的债务。而且由于没有及时界定政府投资与银行贷款的区别，混淆了资本金和负债的界限，结果还造成产权关系混乱，使企业既要向债权人（银行）偿还投资贷款本息，又要向所有者（政府）上缴投资收益。国有企业在旧体制下活力不足、效益低下，企业在经营过程中形成的一些呆帐、死帐，造成的资金损失长期没有得到解决，企业中已经损失和实际丧失运转能力的不良资产（尤其是不良流动资产）比重过高。另外，企业经营机制转变缓慢，平债经营、亏损面大、相互拖欠也是造成负债率高的原因。

解决国有企业的债务问题，显然不能由财政出资全部予以

弥补，也不能将不良贷款全部予以核销，这将远远超出财政实际支付能力，导致巨额财政赤字，诱发通货膨胀，也会使银行自有资本，大大降低其抵御风险的能力。可以考虑这样的办法，对有条件的老企业，因实行“拨改贷”所形成的债务，经财政部门审核、批准后转增为资本金，相应与经办“拨改贷”贷款建设银行结清帐务；也可以在清产核资的基础上，对一些呆帐、死帐分情况处理，核减冲销企业资本金、银行呆帐准备金（日前，国家在若干加大破产力度的城市已提供准备金70亿元开展这项工作）。对于企业之间形成的债务，首先进行双方帐务冲销，余额应积极归还。如确实暂时无法还贷，可经双方协商同意，允许债权人将债权转作自己的股权；对于企业与银行间长期不能清偿的债务，应由国家出面进行“债务重新安排”，即“债务重组”（指通过诸如部分减免、延长还款期限、变更债权债务关系等各种途径来重新安排债务，一般用于解决过度负债与呆滞呆帐、坏帐引起的债务偿付危机问题）。具体而言，对经营绩效好、有还本付息能力的企业，虽有大量负债，仍可予以正常贷款；对过度负债、经营极差、扭亏无望、资不抵债的企业，应依照《企业破产法》让其破产，它们拖欠的银行贷款除按照破产法中的清偿顺序从企业破产财产中收回一部分外，其余部分应从银行的资产负债表中冲减核销或者冲减专业银行向中央银行借款。而对于过度负债，但仍能继续经营的企业，则可对其延长还款期限，或者暂时挂帐停息，或者采取“债改投”的办法，将该贷款作为银行对企业的投资，让金融资本作为银行股本介入企业，形成金融资产与产业资产相结合，从而使二者都得到增值。当然，“债改投”的办法须在条件成熟时审慎地进行，基于目前中央银行设想的分业经营的改革方向，是否可以考虑进行专业银行内部机构的调整，从中分设出证券公司，分管金融企业持股事宜，从而实现信贷业务与投资参股业务的分离，有利于信贷业、证券投资业的规范化经营以及中央银行的统一监督管理。

解决企业历史债务，增补生产经营资金必须和企业转换经营机制相结合，以法律形式明确企业的改制方案与银行的债务关系及承担方式，以避免借产权制度改革之名，采取种种方法，从逃债、赖债、废债中寻找新的起点，以重新组合生产要素，轻装启动。

利 改税以来，在双主体税种下，除了流转税外，国家通过征收所得税、调节税、能源交通建设基金及预算调节基金，使直接税在利润中占了主要比重，“统收”格局得以

以为继，从而使得十多年来，国有企业约82%的收入都通过种种形式上缴了各级政府，成为财政收入近70%的来源。

长期以来，国有企业的上缴利税任务远远重于非国有企业。支撑着国家财政运转的国有企业非但享受不到国家给予非国有企业的系列优惠政策，不能与之公平竞争，反倒是在重税政策下，造成留资资金不足、折旧率低，没有扩大再生产的资金来源，要进行技术改造就要背上沉重的债务，更谈不上自我发展了。建立现代企业制度后，国家财政在管理企业的方法和内容上必须有所转变，对国有企业采取不同方式减轻税负或增加投入，培养形成其自我发展能力，已是当前不能回避的政策选择。已超前推行的税制改革中，本着“统一税法、公平税负、简化税制、合理分权”的原则，可在降低国有企业所得税率、取消“两金”的基础上，企业依法纳税，逐步理顺国家与国有企业的利润分配关系。

目 前，相当多的国有企业承担了社会福利、就业、职工及其子女的教育等多项社会职能。这些企业的性质实际上是兼有生产、社会保障、社会福利和社会管理多种职能的“社区单位”。企业目标多元化使其在众多目标中不得不把一些比取得盈利更现实

的问题放在首位，因而出现很多非正常的企业行为。这些非生产性职能的高成本一方面减少了企业的生产性投资，另一方面也削弱了企业的竞争地位以及通过竞争获取发展的能力。国有企业体制转轨，就是要将原先承担多种职能的社区单位，转变为主要从事生产经营的、真正具有市场经济意义的企业。但这些问题既涉及社会各阶层的切身利益，又涉及政府职能转变及社会的承受能力。尤其是企业普遍存在大量富余人员，如果都推向社会，政府难以承担保障职工再就业的责任，职工也难以承受失业带来的经济及心理上压力。因此，只有尽快建立社会保障体系，才能真正实现企业轻装上阵、优胜劣汰，同时又维护社会的安定。

把应由政府、社区负责的学校、医院、体育场、图书馆等公益性项目，划给当地政府、社会统一组织；对于纯粹为企业服务的后勤单位，可以组织服务性经济实体，独立核算，条件成熟时可成为股份分公司，分步进入社会。

社会保障制度改革，重点是建立职工失业保险、养老保险及医疗保险，提高保险的社会化程度，强化社会保险服务功能，扩大社会保险受益面，提高社会保障资金积累水平，加强对保险金的管理和监督。各类企业职工都应参加养老、失业保险，建立统筹调剂金。国有企业应把企业总资产中相当于养老及医疗保险金积累的那部分资产的产权，划归相应的社会保险机构持有。离退休人员逐步与原企业脱钩；转由社会保险机构或银行发放养老金。企业资产中相当于失业保险积累的那部分资产，也应划归相应的社会保险机构，救济失业人员，或直接用之于富余职工的转岗培训和再就业安置。

任 何外部环境的改善都不能取代企业本身的工作，不能代替企业内部的管理。近两年来，随着各项宏观改革的顺利推进，企业的外部环境发生了很大变化，但内部管理仍是当前企业生产经营中的薄弱环节。

因此，首先要推进企业内部干部人事、劳动用工与收入分配三大制度的改革，建立健全企业内部的现代企业经营决策机制、激励趋动机制、自我发展和自我约束机制，使企业轻装上阵，形成企业机制与政府职能的良性互动系统。其次，要加强质量、资金、成本、营销管理。企业要把面向市场作为加强经营管理的要务。优化产品结构，提高产品质量，是企业提高市场占有率的关键措施。企业必须严格执行结算制度，加强贷款回收，防止产生新的拖欠，完善企业内部审计制度，统筹安排使用多种资金；坚持以销定产的原则，减少库存积压，盘活资金，加速生产经营资金周转。加强企业的成本管理，是搞好企业资金管理的重要方面。营销管理直接关系到企业的生存和发展，要提高营销队伍的素质，大力加强市场调查和市场预测工作，使企业的经营决策适应市场的变化。



☆ 第463期 ☆

严重影响农民对土地的稳定感。在村内进行土地调整时宜采用一些市场导向、更多由农民自己控制的方法，而不是单纯由干部控制的做法。应允许永久使用权的转让。3、对非农业征地进行限制。目前到处都在征用农地，而且赔偿不足。原因一是现有法律不完备，二是即使这不完备的法律也得不到执行。近几年来，这样的征用已经导致许多农民的抗议。为了保护有限的农业用地，增强农民对土地的稳定感，至关重要的一步就是停止这样的征用。最有效的措施之一就是改善法律程序，增加土地使用者

单是改革土地制度尚不足以最大限度地强化土地投入，增加农业产量，加快土地转让，促进农村稳定。不仅土地使用权需要稳定并允许转让，而且土地农用必须有利可图。提高种田的利润不仅需要土地制度进行改革，而且需要对农民的经济负担、征购任务、批发零售市场、农业信贷和农业技术推广站等进行改革。最紧迫的是减轻农民的经济负担。负担毫无疑问影响到农民对土地的投入，因此限制了农业生产的提高。负担沉重也是农村不稳定的根源之一。7、就整套

建立现代企业制度，必须从“现实”入手。

党的十四届三中全会立“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度的建立现代企业制度必须从“现方向，它至少包含两层意义：一、产权清晰、权责明确、政企分开企业逐步实现由传统的计划经济体制的转变；其二，所谓“是要求国有企业逐步实现由（机器生产力）水平相适应的现代生产力（信息生产力）水模式转变，特别要实现由粗放经营的转变。

从现代着眼，既是必须的所谓必须，乃固为人类社会革命，劳动生产率提高了11纪以后，人们借助电子计算机率提高了100倍。不少学者认为80年代以前“现代化”是“

从“现代”

语，那么20世纪90年代以后，本含义则是“信息化”。有的主要发达国家信息高速公路年），人类劳动生产率在原有100倍。世界现代化的进程和规律，决定了中国必须实行改社会转型和突破性制度创新轨时期的“加速度历史跨越

dwt1/1142/02