

国有企业退出与资本经营

李华民

一、国有资本界定

资本与资产是不同层次的两个概念。资本从非生产关系意义上讲,指能够在无休止的运动中产生增值的价值,而资产是在生产或经营过程中以要素形态存在的资本特殊形态,是物化的资本,资本则是价值化的资产。

资本的本质在于增值,而增值依赖资本的运动。资本一旦停止运动,也就失去其生命。资产也在运动,但其运动的结果是失去其本身,转化为资本的另一种形态,同时带来资本的增值。

国有资本指所有权(终极产权)属于国家,进行生产经营性活动的资本金,包括国有企业建立时和运营中由国家注入的资本金,混合企业中原有资产转换而成的证券资本以及滞留在企业中隶属国有资本的利润转化而形成的积累资本等。

现代企业制度下,资产只有存在于国有独资企业时才能冠以“国有”之属性,因为企业资产在此时无论哪一部分都只属于单一主体即国家。当企业是多元化投资主体拥有终极产权时,资产只能是企业资产,完整的财产只能属于企业法人,我们不能界定资产某部分属于某一个投资主体。国家仅拥有企业资本的其中一部分,可以在企业资本中占有的一个确定的比例,但不能运用国家权力把企业资产中的一部分划归国家。也就是说,包括国家在内的投资者投资形成的混合所有企业中仅存在国有资本,但不存在国有资产。但这并不影响国有资本通过企业资产的运作而获得增值。

资本从其运动过程中看,以实物资本、货币和证券资本三种形态出现,并在三者之间相互转换。从出资人的投资方式而言,资本被出资者用来建立独资企业,或参股投资混合企业。

国有资本在国有独资企业中以国有资产的形态存在,在参股的混合企业中以证券形态存在,因为企业资产仅属于企业法人,国家投资者也只是拥有企业股份的股东。

国家投资者可以拥有静态货币,以备下一步的投资选择。货币在资本所有者(与资本使用主体分离)手中,不会产生增值,这时国家投资主体手中的现金暂时退出了资本领域,不执行资本职能。只有当货币投入企业变成企业财产,货币才具有资本性质。

二、国有资本退出的必要性和界限原则

我国国有经济的产生和发展根源于战时政策的延伸和实现国家战略目标的需要。在计划经济时代,国有(营)企业是我国社会主义经济制度唯一合法经济(集体经济仅是过渡形式),其性质是取私有制而代之以的高度发达的社会主义经济形式,这种指导思想的确立是国有资本遍布国民经济的任一角落。

然而,市场经济体制目标的确定,使得包括资本主义经济形式在内的多种经济成份同时共存已是不争之实。随着各种市

场的建立和逐步完善,市场机制资源配置的基础作用日益加强,许多以国家“命令”配置资源的领域,逐渐为市场所取代。

市场经济奉行的利益原则决定了市场机制存在着难以覆盖的经济领域。这些领域包括维系国家安全而限制非国有资本进入的领域和由于预期资本收益率不高、资本回收周期长、私人资本风险承受能力较弱等因素导致以利润最大化为目标的非国有资本做不了、做不好或不愿做的领域,包括公用事业,自然垄断部门以及幼稚产业、基础产业、高新技术产业及一些国家必须控制的特殊产业等。因为这些领域和部门或者私人资本不愿进入或者不允许其进入,我们把这些领域叫做非竞争领域,其它领域叫竞争领域。

在非国有经济产生并良性运转时,国有经济的性质必然发生变化,从社会主义经济制度唯一合法形式转变为社会主义经济的主导力量,成为政府弥补市场不足、保证国民经济健康运行的宏观调控工具。这就决定了国有企业必须进入市场所难以覆盖的领域,以实现国民经济全面发展。也决定了国有资本经营的方式,一种是进入以上非竞争领域,直接投资形成国有企业,另一种参股非国有企业,按国家的产业意图纠正非国有资本投资方向。

增值是国有资本目标之一,但相对于宏观调控工具性质而言,仅是次级目标。其主要目标则是作为政府为实现社会目标而干预经济生活的一种特殊的微观经济政策工具,来贯彻国家经济社会发展的战略意图。它承担着诸如优化产业结构,贯彻产业政策,充分就业和实现收入平等,实现经济增长,控制通货膨胀,促进对外贸易等职能,为国民经济宏观运行服务,以实现国家经济的稳步发展。

历史上进入过渡使我国国有企业遍布各个行业和领域,在市场经济的新形势下相对于国家宏观经济调控的需求来讲,出现了结构性过剩供给;就国有资本的投资能力而言,由于国有经济战线太长,也引起了“过度竞争”,不足3万亿人民币真正用于生产经营的国有资本,遍及全国从饮食到远程导弹生产的近30万家工商企业,几乎所有的工商领域,造成了国有企业对国有资本的过度竞争,致使国有资本的使用效率与其它经济成分相比,明显较低,国有资本的调控功能得不到充分发挥。市场经济要求竞争不力和相对过剩的企业从市场中退出,国有资本的不足也要求国有经济收缩阵地,这就决定了国有资本应从并非非进入不可的竞争领域退出。

与国有资本两种存在形态相对应,国有资本的退出也有两种情况:一是国有企业的退出,二是国有股份的再资本化。后者仅指通过产权市场和证券市场完成企业投资主体从国家到个人或机构的转换,在保留现有企业的前提下,实现国有产权到国有股权然后再到货币资本形式的转换,前者则还包括国有企业的消亡。

由上可见,国有资本退出的界线应是其目前所处领域是否承担国家宏观调控任务,是否具有关乎国民经济发展的职能。

处于私人资本可进入的竞争性领域国有资本则应寻找合适的途径在合适的时间退出,然后通过再资本化,集中力量,更好地发挥其功能。

三、国有资本退出障碍分析

“退出障碍”指在过度进入的产业,存在着一些因素,给国有企业的退出带来高昂的成本,这些成本如此昂贵,使得国家即使明白继续维持某些国有企业生存,也难以改变其困境,但仍然不能令之退出。

国有企业退出的障碍主要有以下几个方面:

1. 职工的安置问题。计划经济时期高就业、低工资政策,使大大超过现有资本构成所需要的劳动力“挤”入了国有企业,形成了大量冗员,成为国有企业改革中最为棘手的问题。企业退出,无论是破产、兼并、整体出售,还是民营化都会伴随着大量职工的失业问题。在没有发达的非国有企业作为退出补偿机制吸收失业劳动力时,就需要完善的社会保障制度(仅有社会保障体制是难以解决这一问题的)作为强有力的后盾,以避免出现社会稳定问题。我国现阶段这两个条件都不成熟,因此,即使是在国有企业经营不力甚至出现严重亏损资不抵债且确实没有希望挽救时,国家因为它提供了就业职位,而宁可给予生存补助,向银行施加压力发放“安定团结贷款”,也不愿让它破产退出。

2. 最大利益集团阻力。改革必然引起不同集团之间的利益调整,而当改革触及最大的既得利益集团的利益时,改革遇到的阻力必然是空前的,这导致改革成本的增加,甚至使改革半途而废。我国国有企业改革正在这尴尬处境之中。为社会主义经济制度建设和国有经济的发展做出过巨大贡献且仍在做贡献的国有企业职工,相对于农民和集体企业工人来讲,理所当然也是国有经济的既得利益团体,长期以来享受着其它利益集团所得不到的诸如较高的工资标准和非工资性福利待遇,即使是在国民经济运行状况不佳的年代,他们也总能凭手中的“金饭碗”获得温饱。国有经济收缩,国有资本退出,直接威胁着他们的利益。他们因为其特殊地位,具有与政府谈判从而影响最高决策的能力,在一定程度上成为国有企业退出的阻力。

3. 所有制(认识)障碍。国有企业在作为我国政府进行宏观调控工具的同时,依然是我国国民经济的主导力量和社会主义制度的基本保证。在企业所有制的选择方面,存在着对公有经济主体地位的不同认识。

尽管在十五大报告中对国有经济的解释,包括混合经济中的国有资本成份,国有企业可以吸收私人资本而成为混合形式,来实现公有制。国有企业部分产权可以进行资本主体置换,在企业不消亡、避免上面提到的专用资产损失、职工安置等问题的前提下实现国有资本退出。这为国有资本的产权交易和企业重组提供了新的空间和广阔途径,国有资本也可以进入私有企业获得资本增值。

然而,在实际操作过程中,往往强调国有企业在国有经济中数量比例,即使是按现代企业制度进行股份制改造的公司中也强调国有资本(51%)的绝对数量优势。国有资本退出引起了多次姓“社”姓“资”、姓“公”姓“私”的争论,直到现在仍余音犹存。这种认识阻碍着国有企业,特别是经营状况较好的国有企业的退出。

4. 行政障碍。我国国有企业隶属不同的行政主管部门,这种局面至今仍未有改变。国有企业退出和跨行业的国有资本经营必然影响到各行政部门的利益。来自国家权力部门的阻力是不容忽视的。

5. 企业本身。国有企业长期受到政府的特别关照,尤其是一些大型国有企业,有能力将其对政府的要求变成政府的政策,这使得企业在对政府施加压力的前提下能生存的话,企业自动退出的动力是极弱的。

6. 政策障碍。目前我国证券市场初具规模,居民储蓄存款已达到近6万亿元。但由于国有股、法人股不能上市流通,使得国有企业很难从竞争性领域退出来。

另外,国有企业退出存在着诸如专用性资产损失,由于技术差异导致的重新进入困难等一般的障碍,还有社会不稳定等巨大成本。成本的直接承担者是国家,在没有明显预期收益时国家让企业退出的动力也是不足的。

退出成本与退出障碍的存在,使国有企业自动退出几乎成为不可能,国家也因为有利于社会稳定,在其经营不力且挽救无望时,还宁可提供生存援助,也不督促其退出。结果高成本维持一个低效率的部门,注入困难企业的国有资本带来的是明显的损失,同时国有企业及其职工都产生一种安于现状的优越感,不思进取,削弱了已无力竞争的国有企业和职工从国有经济部门退出的动力。

四、国有资本退出援助措施

笔者认为,援助也应讲效率,生存援助以高成本维持没有效率的企业生存,不如反过来援助其从竞争领域或长线部门退出。后者可能是更有效率的方式,(退出引起)显性的资本量减少可换来预期的资本效益,积极的转换比消极的维持对社会长期稳定更有益。因为生存援助并不能使部分本已回天乏术的国有企业走出困境,等待它的最终还是退出,拖得越久,包袱越重,矛盾愈深,退出难度愈大,造成的损失也就愈严重。

对于退出援助,可以从以下几个方面考虑:

1. 员工安置计划。国有企业退出的最大障碍就是下岗职工的再就业问题,搞不好,会引起社会不安。解决此问题,单靠一般社会保障是不够的,何况我国的社会保障制度还不完善。政府应该采取如下措施:(1)延长失业保险期限;(2)设立专门的保障基金,按高于一般社会保障的比例发放;(3)设立专门的职业中介机构;(4)设立再就业培训机构等服务;(5)增加劳动力密集型的基础设施投资建设力度,以尽可能吸收失业职工就业;(6)给予吸收特定行业下岗职工的非国有企业以特定补贴和税收、贷款方面的优惠等措施,推动下岗职工再就业,以减弱国有企业退出对社会的冲击。

2. “收购废弃”措施。对从“长线”产业退出的企业给予转投资援助。国家设立退出援助基金,以先“购买”,后“废弃”的办法,对于按期淘汰陈旧设备的企业可给予企业一定的补偿资金,对于转产的企业给予贷款的优先和税收的优惠等措施。我国已经采取此办法进行国有纺织工业的调整和收缩,从1997年开始的全国各地“减锭增效”补偿措施促进了纺织部门国有企业的退出和产业的调整。

3. 政策援助。国有资本退出意味着国有企业中国家投资主体到非国有投资主体的转换,股份化和民营化是转换的最佳途径。目前从政策的操作角度看,股份化需要以往盈利期限积累,其对象仅是经营状况理想的企业,而民营化则仍受政策的多方面限制,国有股份的流通至今未有政策出台。国家对于应该退出的国有企业的民营化可以给予宽松的政策环境,以促进国有资本退出。

五、国有资本退出途径设计

这里需要强调的是,股份制改造仍是处于竞争领域国有资

本退出的最佳选择, 民营化则是最彻底的途径, 这两条途径都绕过了退出的最大障碍。

1. 通过国有企业整体出售方式退出。国有企业退出的启动资金的筹集是退出的关键所在。国家可以整体出售所处竞争领域, 产品已进入成熟期, 目前盈利状况一般偏上的国有企业。在企业盈利状况较好时, 一方面容易找到买主, 另一方面其市场价值此时最高, 出售可足值或超值收回国有资本; 出台政策通过二级市场或国有股份专门市场再资本化国有股份。通过这两种渠道可收回国有资本金。

2. 设立国有资本退出基金。通过企业整体销售收回的国有资本, 除去补偿退出成本和必要的准备金及一部分注入非竞争领域企业外, 剩余的作为股本金, 以国有资本量可以实现国家控制为准, 设立具有相当规模的国有资本退出基金, 以实现盈利为目标, 以“参与制”方式入股渗透企业和进行企业资产重组, 推动国有资本退出。

这样做的预期效果有: 为被注资的国有企业带来一个非国有法人投资者, 监督企业运营, 促使企业按现代企业制度建立起有效率的内部治理机构, 提高企业经营效益; 注资帮助前景较好的各种企业获得资本金, 实现规模效益; 配合政府宏观调控措施, 诱导非国有资本领会国家的产业调整意图, 促进国民经济结构优化和产业结构的升级。

3. 通过企业重组退出。基金盈利属于国有资本权益者, 提取作为退出援助资金, 通过使经营前景暗淡的国有企业被兼并、破产、民营化等方式, 把国有资本从中解放出来, 置换为货币形式, 偿还债务若有剩余者, 再投入到国民经济的非竞争性产业, 同时也为非国有企业的进入腾出足够的空间。

4. 国有证券资本通过二级市场或国有股份专门市场退出。上市公司中以证券形态存在的国有资本的退出问题, 通过二级市场解决。这部分国有资本较国有企业来讲, 其退出较为容易, 目前证券市场和民间资金力量已经初具规模, 只待国家有关政策的出台。非上市公司国有股份流通的专门市场还有待建设, 操作起来存在一定的困难。

六、国有资本退出的现实意义

国有资本退出, 进行再资本化操作, 具有以下理论和现实意义:

1. 实现国家从资产经营到资本经营的彻底转变。由于国有资本被固化于所投资的企业中不能转换为货币形式而退出, 国家对国有资本的管理就只能被局限于对企业实物资产的直接管理。如果说管理方式有什么不同的话, 那就是从过去纯粹的具体的实物形态的管理转化到了静态的、抽象的资产价值符号的管理, 但实现增值的资本化管理仍只不过是一句空话。国有资本的退出, 通过分离与重新整合, 实际上就是国家把终极产权作为商品来经营, 这时国有资本不再表现为一堆综合保有物, 而是能够在资本运作中发挥功能和带来增值的价值。

实际上, 国有资本的退出, 无论是从国有企业还是股份公司的退出, 如果企业仍然存在的话, 必然引起企业股权结构的变化和国有股份比例的降低, 使得国家就很难用经营管理单纯国有资产的国有企业那样来管理新的企业。在这种情况下, 企业产权中相对于国家来讲能够清楚地界定的就只剩下了国家曾投入了多少资本金, 国家对资本权——股权的管理也必然会与企业法人财产权的运作分离开来, 通过资本市场运作实现对公司经营行为的约束, 避免损失或谋求增值, 并最终实现最优化配置的目的。管理好这些资本, 国家的所有者权益就得到了保障。

2. 降低代理成本和监督成本, 更好地保护国有资本权益。国有资本退出, 引起投资主体的转换, 导致企业可能被接管, 这本身就是对经营者最有力的监督, 这使经营者为避免经营地位的丧失和人力资本的贬值而尽可能使自己的经营行为与投资者的目标函数保持一致, 结果使代理成本降低。国家所支付的成本则包括信息搜寻费用(通过公司年度报告和中介机构获得)和交易费用及少量的其他监督费用。这样使国有资本权益在较少的成本支付条件下获得保护, 在经营者的努力下使国有资本获得增值。

另外, 通过转换进入企业的非国有资本, 其产权主体是民众, 其代表的资本属于私人或以盈利为目的的机构, 为保证其资本不受损失, 他们必然对公司经营状况给予极大关注, 这对于经营者行为是一种良好的监督方式, 表现出在监督方面更大的优越性。

3. 带动我国经济结构的调整 and 产业结构的优化。以往的国有企业改革单方面依靠国有资本的增量结构的调整, 但基本上没有触及国有资本存量结构。大量的国有资本沉淀在低效益的国有企业之中, 国有经济调整的成效甚微。实际上, 期望用每年几百亿的新增资本来盘活百多倍的存量资产, 其结果只能是旧的资产没盘活, 新投入的“活”资本又被盘“死”。因此, 国有经济结构的调整只能从资产存量本身入手, 令国有资本从企业中退出, 或国有企业退出, 实现再资本化。

从国有企业中退出的国有资本, 进行适度的集中, 再投向国家资本必须进入的产业和部门, 或者用于国有企业的退出援助, 推动产权的运作, 使得更多的国有资本从较长的战线中解放出来, 实现国有资本结构优化, 促进我国产业结构的优化和国民经济结构的调整。

4. 使国有资本的宏观调控职能和主导作用得到充分发挥。笔者认为, 国有经济在国民经济中的主导作用不仅在于搞活现存的几个大型国有企业, 更主要在于能够发挥国有资本对社会资本的控制和引导, 在于国有资本的能力扩张。国家进行资本化经营, 可以使国有资本具有乘方效应, 充分发挥国有经济的主导作用。

国有资本退出, 使得国家把那些可转为民营因而国有资本不必要进入的产业、部门、企业的国有资本变为资本金, 一方面可以为解决企业自身因国家作为大股东所导致的政企不分问题, 另一方面, 回笼资金通过再资本化运作进行投资、入股、参股、控股和收购等方式在新的企业内部与其他资本相结合。这样, 国有资本不仅在整个资本市场上通过与其他资本如私人资本的竞争而获得适度的资本收益, 更主要是通过资本运营技巧, 使有限的国有资本通过“参与制”支配、控制尽可能多的社会资本, 引导他们(非国有资本)朝着政府希望的方向流动, 实现包括国有资本在内的社会资本的优化组合。少量有效率、有活力的国有资本可以通过其控制扩张能力驾驭倍加于自身的非国有资本, 从而发挥股份制的“普照之光”, 充分发挥国有资本对国民经济的控制和主导作用。

注释:

黄仁宇:《资本主义与二十一世纪》, 北京, 三联书店, 1997。

林毅夫、蔡昉、李周:《中国的奇迹: 发展战略与经济改革》, 上海, 上海三联书店、上海人民出版社, 1994。

(作者单位: 广州金融专科学校 广州 510521)
(责任编辑: 金萍)