

论治理国有资产流失的战略抉择*

颜鹏飞 巴能军 蔡彤 黎东辉

中国国有经济作为国民经济的主导力量, 占用着全国 70% 左右的社会经济资源。然而, 如此庞大的资源所支撑的国有经济, 并未取得相应的效益, 反而在近些年来出现了大面积的经营亏损和资产流失。这既有企业经营体制上的原因, 也与国有经济战线过长、分布过广、结构不合理和资源配置非优化直接相关, 因而从微观层次上加大改革国有企业制度和国有资产经营管理体制的力度, 并在宏观层面上对国有经济进行战略性改组, 成为杜绝国有资产流失和经营亏损, 从而盘活和振兴国有经济的必然选择。

本文重点探讨旨在治理国有资产流失和亏损, 提高国有资产保值增值能力的战略性措施, 即改革国有资产经营管理体制, 从而在微观层面上构建高效合理的国有资产的产权结构和公司治理结构; 以及实施对国有经济的战略性改组, 从而在宏观层面上改善和优化国有资产的配置结构和国有企业的组织结构。

一、国有资产流失的现状和途径

资产或资本必须在流动中才能增值, 无论是国有或私有经济都是如此。这是资本的本质属性和要求, 亦即资本固有的流动性、扩张性和自我增殖的欲望和本性。国有资产流失就是指国有资产及其权益在未得到补偿或补偿不足的情况下, 被非国有产权主体拥有或控制; 或者国有资产虽未被非国有产权主体所拥有或控制, 但其带来的经济效益或其他效果的全部或一部分, 被非国有性质的产权主体无偿占有或控制。

据国家国有资产管理局 1994 年对 21 个省的 5800 个单位的调查显示, 国有资产流失共 360 亿元人民币, 平均每天流失 1 亿元。据匡算, 国有资产流失的相对比例大约是国有资产总量的 5% ~ 10% 之间。国有企业财产权益损失占净资产的比重, 大型企业为 15.2%, 中型企业为 59.4%, 小型企业为 82.8%。

国有资产流失包括国有资源性资产的流失, 国有非经营性资产的流失以及国有经营性资产的流失。我们在这里主要讨论国有经营性资产流失的情况。资产流失包括:

1. 在生产经营过程中的资产流失。在生产经营活动中, 国有资产可能通过以下途径变为非国有资产: (1) 国有企业无偿划拨国有资产办集体企业, 或把企业留利、国有资产折旧基金等划作企业职工集体所有的股份。(2) 在未实行储蓄

实名制之前, 国有企业公款私存, 利息流失。据调查, 1999 年以前, 公款私存约占金融机构总存款额的 5% ~ 10%, 造成银行利息大量流失。(3) 股份制企业内部职工股发行管理不严格, 侵蚀国有资产权益。一些企业在股份制改造过程中超范围发行职工内部股, 且价格往往低于实际价值, 甚至低于每股净资产值。(4) 境外国有资产流失。

另外, 在生产经营过程中, 由于国有企业管理混乱, 造成国有资产流失。这主要表现在: (1) 资产管理混乱, 帐目不清, 帐实不符, 资产不明, 存在大量帐外资产。(2) 财务管理混乱, 呆帐、坏帐增多。如应收帐款催收不力, 甚至随着债权债务双方人事变动, 随着债务方撤并变迁, 造成债据遗失, 查无实证。(3) 盲目决策导致国有资产沉淀流失。(4) 管理混乱导致贪污现象。

2. 资产重组过程中的资产流失。其主要形式有: (1) 国有企业改制、重组过程中, 大量逃废、悬空银行债务, 造成国有资产流失。据工商银行陕西分行调查, 至 1998 年 9 月, 在该行开户的 642 家企业中, 有 470 家改制、重组企业逃废银行贷款 30.6 亿元。(2) 国有企业兼并破产过程中, 被兼并破产国有企业负债率都较高, 主要债权人是国家银行, 但在兼并破产中贷款的清偿率极低(不到 10%), 由此而造成国有资产大量流失。(3) 利用破产逃避债务。

当前, 国有资产大量流失的现象已相当的普遍, 并对国民经济的发展造成重大危害。这就需要对症下药, 制定和实施符合中国国情的治理方案。

二、改革和构筑国有资产管理体制

国有资本经营要达到盈利最大化即增值的既定目标, 需要一系列的环境条件, 而最一般、最基础的条件, 概括起来有四条: 投资主体多元化; 生产要素资本化; 国有企业经营机制市场化; 政府调控行为理性化。这四个条件是一个相互承接、交融、协调联动的关系。投资主体的多元化和生产要素的市场化标志着资本人格化和经营者竞争格局的形成, 是资本经营的重要前提; 政府调控行为理性化, 实际上是要求政府转变职能, 实行政企分开, 政资分开。前三条要求建立现代企业制度, 而第四条要求构筑产权明晰和政资分离的国有资产管理体制。所谓产权明晰, 即国有资产的所有者代表机构, 建立必要的所有权约束。所有权约束是指企业的所有者对企业有剩余控制权(在中国俗称“最终控制权”)和剩余收入索取权。

* 此为武汉市社会科学基金资助的《国有资产流动模式研究》项目的部分研究成果。颜鹏飞教授为课题负责人。课题组成员有刘中桥、黎东辉、蔡彤、巴能军等。

所谓政资分离,即政府机构的公共管理职能必须和国有资产的所有权管理职能相分离。西方国家在市场经济条件下管理国有企业的成功经验可供借鉴。

(一) 西方国家国有企业管理体制的特征

西方国家的国有企业有两类:(1)分布在竞争性领域,并以资本增值为基本目标的企业。这类企业在整个国有企业中的比重较小。(2)分布在战略性行业(如石油、军工)、自然垄断行业(供水、供电、供气)、投资额和投资风险较大的项目(区域开发、大型能源基地)和公用事业(市内交通等)以提供特定社会公共服务或服务流域特定的战略目标而非赢利或在相当长一段时间内不赢利的非竞争性领域的企业。在这类非竞争性企业中,从事公共服务(如机场、地铁、供水等)的通常是国有或地方政府所有的企业;投资风险和投资额较大的项目(如美国田纳西河流域的开发)、高新技术产业项目(如法德英联合开发空中客车项目)等,多采用国有企业或混合所有制企业的形式开发;而对自然垄断行业,各国的情况不同,有的国家主要是混合企业,有的以私人企业为主,有的以国有企业为主。

由于国有企业有不同的类型,各国政府对国有企业的管理体制也不相同。多数国家由政府部门直接管理,管理机构通常是行业主管部门;一些国家(如意大利、奥地利、瑞典)则采用国家控股公司对国有企业进行管理,通常是由财政部或专门的管理机构作为管理控股公司的政府部门。

各国政府对国有企业管理的基本特征是:除市政企业外,西方国家都由政府主管部门对口管理国有企业的部门管理体制,惟有市政企业由各城市自主管理。因此,西方国家的国有企业管理,实际是由主管部门实施的。具体表现为:

(1)任命企业高级管理人员。国有企业的高级管理人员由政府根据政党背景挑选任命。在德国,企业董事会的国家代表和专家代表均由主管部门决定任免;在英国,主管部长有权决定董事会主席、副主席及其成员的任免,主管部长还有权会同财政部决定这些管理人员的薪金水平,有权决定企业管理机构的任期。

(2)作出一般性指导。主管部门有权制定和发布具有普遍意义的经营指导原则。这些原则不干涉具体的日常经营管理,但对企业的重大经营决策和发展方向有重大影响。

(3)投资控制。企业重大投资决策需报主管部门批准。

(4)借贷控制。西方国家国有企业的资本主要来源于国家预算拨款和国家提供永久性资产。但国有企业进行重大项目投资和扩张发展时,仍需向外寻求贷款,包括银行贷款及发行债券。对此,各国规定了借贷的最高数额,主管部门和财政部长通过年度审批和短期审批来控制借款条件和规模。

(5)价格控制。为了防止国有企业,尤其是垄断性国有企业控制市场,主管部门对国有企业产品和服务价格实行必要干预,包括按照国际市场价格确定企业价格政策,由于定价过低引起的亏损,由政府给予补贴;企业涨价须得到政府批准,并要求涨价幅度低于物价指数;在特殊情况下,主管部门有权冻结价格水平。

西方国家国有企业,是按照现代企业制度的要求组建的,因而在经营机制上,能够做到自主经营,自负盈亏,独立参与市场竞争。

(二) 我国国有资产管理体制改革的实践

在我国国有资产管理体制改革的实践过程中,逐步形成了以沪、深、鄂三大模式为代表的新的国有资产管理体制。这里讲的国有资产是指竞争性国有企业资产,非竞争性国有企业(主要是公共服务行业)的管理体制应实行特殊法人制。

上海模式。上海对国有资产管理确定三个层次的框架:第一层次是上海市国有资产管理委员会(以下简称国资委),由市委、市政府主要领导同志负责;第二层次是国有资产运营机构,由控股公司和大企业集团(公司)构成;第三层次是国有资产运营机构将其运营的国有资产按不同份额分别投入到各类型的企业后形成的国有独资公司、控股公司和参股公司,形成法人财产权。上海模式中的国有控股公司是在原主管局基础上组建的。为了便于加强对国有控股公司的管理,市国资委和各控股(集团)公司还采取了建立资产责任体系,确定国资保值、增值目标和理顺产权关系,量化资产数量等措施,加强了国有资产管理,有效地控制了国有资产的总量和流向。

深圳模式。深圳对国有资产管理也采用三级授权模式。第一级是市国资委,成员有市体改办、财政局、国土局等部门,由市长担任国资委主任。国资委的主要职能是贯彻执行国有资产管理法律、法规,依法监督,确定国有控股公司的领导人选。而第二级是市级国有控股公司,代表国家对授权范围内的国有资产行使资产收益、重大决策、选择管理者三项权能,是体现出资者权利的特殊法人和授权投资机构;履行《公司法》和其他行政法规规定的义务,具体从事国有产权经营和资本运作,不行使行业和行政管理职能;负责国有资产保值增值。第三级是国有企业和国有控股、参股企业,是独立的法人。

武汉模式。武汉模式同样采取“三级授权”体制。第一层是武汉市国资委。而第二层是国有资产经营公司,是在市国资委授权范围内享有国有资产出资者权益和行使国有投资控股职能的具有独立法人资格的国有独资公司。第三层是国资公司参股和控股的具有独立法人资格的企业。

由于上海、深圳、武汉三地历史沿革和体制现状的不同,决定了三地国有资产管理体制中作为第二层次的国有资产运营主体有所不同。在深圳,只有按产业划分的三家国有控股公司;而在上海,却有在原主管局基础上组建的国有控股公司,授权经营国有资产的集团母公司和部分国有资产存量较大的区县国有资产管理三类国有资产运营主体。而武汉市不同于沪、深两地之处在于武汉国资公司是重新组建的特殊法人,并且是跨行业的综合性控股公司,而授权国资公司经营管理的股份是股份有限公司的国家股。

中国特色的国有资产管理体制的共同特点是对国有资产实行三级管理。三级由三个层次构成。

第一层次:国有资产管理层,即建立国资委。其主要负责人由同级党政领导人担任,委员会的成员来自部门的主要领导人,国资委的设立要避免成为实行首长负责制的办事机构或政府经济部门的联席会议。其基本职责是:依法作出国有资产管理有关规定,批准设立或分离国有资产运营机构,提名或决定董事人选,考核国有企业的运营绩效;审核批准其控股或参股的国有企业出售股权,增资扩股;审议和批

准营运机构的财务决算和利润分配方案。国资委不能介入企业的经营决策,也不介入产业政策、行政政策等的制定和实施工作。

第二层次:国有资产营运层。建立国有资产营运机构,是对现行国有资产内管理体制和运作体系最重要的改革,它不仅使国有资产产权经营、资本营运有了体制载体,而且使现代企业制度建立有了明晰产权的先决条件——建立国有资产的出资人制度。这一机构的主要特点是:

(1)在机构的产生上,它们由国资委批准设立。作为公司法人,必须经工商部门办理公司注册登记。

(2)在财产形式上,它们实行较为特殊的国有独资形式。不能对这一类机构实行市场化股份制改造的原因是:一旦掺有其他经济成分,它们就不能作为国有资产的授权经营单位和国有资产的出资者。

(3)在公司类型上,它们首先分为纯粹控股公司和混合经营公司,前者只从事投资持股和产权经营,不进入具体的产品和劳务经营领域,后者除投资控股和经营产权外,还从事具体的产品和劳务经营;其次,它们分为综合性公司和行业性公司,综合性公司的经营不受行业和部门的局限,行业公司则以某一行业经营为主,一般不超出行业界线;第三,从产生途径看,它们主要分为三种:即由国资委直接组建的,具有纯粹控股和综合经营性质的国有资产经营公司;由企业主管部门转型过来的,具有混合经营性质的行业资产经营公司;由国资委授权经营子公司产权的大型企业集团。

(4)在经营职能上,它们主要实现三种经营行为:一是充当具体从事产品和劳务经营的一般企业国有资产的出资者,按自己的出资额,在企业享有投资收益权、决策参与权、人事选择权和财务监控权,并承担出资人投资风险,以及不干预企业的具体经营,实行资本再注入等义务;二是充当资产(股)权的经营者,实施产(股)权的转让、收购、重组、托管、投资、抵押、担保等各种资本营运活动,以产权经营行为推动国有资产的资本积聚、资本集中等形式快速增长;三是必要时充当本系统内各企业外部事务的管理者,这种行为主要发生于国有企业从传统的工厂制向公司制转变的时期,作为控股公司要帮助企业解决一些外部管理问题。

第三层次:具体从事产品和劳务经营的各类企业。这类企业必须实行公司制,以实现企业资产和国有股权的合理流动,改善资产配置状态;尽快形成符合现代企业原则的治理结构,既有所有权的最终约束,又实行“两权分离”;大多数现有的国有独资企业应逐步变成以公司投资者股权为主的股权多元化公司,或国有股、个人股相结合的股权多元化的公司。

国有资产实行三级管理的好处在于,它将过去多部门负责变成由政府领导挂帅,各部门参与组成的班子,并且实行管人与管资产相结合,相应减少了政出多门的弊端,但是,国有资产所有权职能的行使主体仍是政府机构,最终管理企业并对企业人事、重大活动做最后的裁决。因此,这一体制仍未能最终解决政企分开的问题,但毕竟是目前条件下最好的制度选择。

三、实施国有经济的战略性改组

这里讲的战略性改组是指通过国有资产的流动和重

组,在适当收缩国有经济战线的前提下,改善国有资产的配置结构和国有企业的组织结构,集中力量加强国家必保的行业和企业,使国有经济在社会主义市场经济中更好地发挥作用。

(一)坚持收缩战线、合理布局、有进有退的大改组大调整原则

改革以来,国有经济虽然在总量上有所扩张,但总体效益却继续恶化。可以说,国有经济的问题既源于国有企业体制的产权界定模糊、政企职能不分等缺陷以及由此导致的经营机制僵化,又源于国有经济战线过长、布局过广及国有经济结构的严重不合理。为了改变这种状况,我们在改革国有企业体制的同时,必须改善国有经济的布局结构。国有经济的布局结构矛盾突出表现在两个方面:一是国有经济战线过长,国有资本分布过广,严重削弱了现有国有企业的竞争能力和国民经济的整体效益;二是国有经济的行业分布结构与市场经济下国家应有的职能严重错位,国有资本大量分布于一般竞争性领域,这就造成了国有经济所应承担的许多社会公共职能因资金不足而无法实施。

1. 主动收缩国有经济规模,使国有资本从一般性竞争领域向必须由国有经济发挥控制作用的战略性非竞争性领域集中。在我国经济的市场化程度仍较低的背景下,在一些战略性领域,只有国有经济才能发挥作用。这些领域包括:(1)关系国家安全的部门(如造币、国防、航天等);(2)投资巨大,风险较高的大型基础设施以及其他具有较大外部性的建设项目,包括大江大河的治理,重点防护林工程,重点公益事业,大型交通运输设施等社会效益显著但非国有经济无力或不愿承担的建设项目;(3)大型不可再生资源(如大型油田,大型煤矿等)的开发项目。这些项目往往投资规模大,回收期长,民间资本没有力量投资,而又不宜让外资控制,国家资本需要在这些行业占主导地位;(4)对国家长期发展具有战略意义的高新技术开发,国家应当给予财政支持,并通过投资引导和行业政策等推动这些行业的发展;(5)某些自然垄断行业(如电力、水利等)。

对整个国民经济的运行和发展来说,国有经济在上述领域发挥着战略性的引导、控制、协调、保障等作用。国有经济的战略性改组,首先就是国有资本由一般竞争性领域向上述领域的集中。

2. 在竞争性领域,一方面,应在产权流动重组的基础上,实现国有企业股权多元化,将国有独资企业变为国有控股、国有参股企业,引入非国有的其他股东,向现代企业制度转变;另一方面,通过资产的流动,促进国有资本从分散的小企业向大型企业集中,组建大型企业集团,降低交易成本,实现规模经济;促进国有资本从劣势企业向优势企业集中,提高资产质量,增强国有资产增值能力。

国有经济的战略性改组,实际上就是国有经济从原有的全面铺开、普遍撒网的旧格局向新的格局转变。而新的格局可以概括为以下几点:

(1)国有经济应该进入非竞争性战略性领域,即上述五大领域。有的采取特许经营或特殊法人的形式,有的采取公司的形式,由国家主管部门直接管理。

(2)国有经济应该退出一般性竞争领域,主要是不太可

能形成自然垄断的(如餐饮业、小商品生产等)行业。国有经济可以通过产权转让的方式退出这些行业。

(3) 国有经济进入一些重要的竞争性领域,同时又从一些重要的竞争性领域退出来。进多少退多少,目前尚无明确的结论,需要进行深入的研究。

理论界某些人把国有经济战略性改组视为“国退民进”,“国有企业从一切竞争性领域中退出去”,“一卖了之”,“一送了之”,或者在执行过程中把国有资产置换为集体资产,并无偿或变相无偿量化给个人,这是极其错误的,势必冲击公有制的主体地位,并造成国有资产新一轮的大流失。

(二) 产权流动和资产重组的方式、问题和应对措施

如上所述,针对国有经济布局上的矛盾和由此造成的国有经济低效益,必须大力进行经济结构的调整。进行经济结构的调整有两种方式:存量调整和增量调整。在目前情况下,单纯依靠对国有经济的增量调整显然是不现实的,增量调整和存量调整应当并举,并以存量调整为主。理由是:一是在我国存量结构严重畸形的情况下,按照产业发展政策进行的增量投入由于资本存量变动的刚性,不会对结构的改善有什么积极的作用,甚至可能会加重原有的结构扭曲。二是目前我国可用于增量投入的资金十分有限。因此,在收缩战线,合理布局,有进有退的原则下,主要是通过产权流动和资产重组对国有经济进行战略性改组。并且通过产权流动和资产重组,恢复资本的流动和扩张的本性,实现国有经营性资本的自我增殖。从近几年的改革实践看,国有资产的重组大致可以采取如下方式:

(1) 出售变现。这种方式就是将国有资本转化为现金这种流动性最强的形态。依据既有资产的不同形态,可以采取实物资产出售或股权出售的方式。

(2) 国有全资和独资转换为控股或参股。国有资本的存量部分退出,与非国有股份置换。例如将上市流通后的部分国有股转让。

(3) 上市公司购并非上市公司,将资本经营与生产经营结合起来,实现双方受益。

(4) 非上市企业购并上市公司,利用生产经营上有优势,但缺少资金而未获准上市的公司去购并业绩较差的上市公司,这就是我们通常所说的“借壳”或“买壳”上市。

(5) 上市公司之间的购并。

(6) 债转股。

(7) 托管。

(8) 承担债务式兼并,是指收购者以承担企业债务取得企业全部产权,并承担起原企业职工的安置和社会保障职责。

(9) 集团内部剥离上市,融资后再改造其他部分。在大的企业集团内部,将一些低效、无效及非经营性生产剥离出去,将优质资产组合上市,融资后再推动存量资产的重组、改造。

(10) 政府出面组织控股公司,以所属企业中的优质资产上市融资。可以比一个企业或企业集团在更大的范围内组合优质资产,并且可以不考虑产业关联,所强调的只是地区概念。

应该强调指出,我国国有经济在资产流动和资产重组过程中还存在着许多深层次的矛盾,主要是:

(1) 我国产权流动和企业购并的主体多为政府企业,由此容易造成市场错位。这首先表现为政府行为取代了企业行为。

(2) 产权体系不完善造成要素流动困难。在西方国家的产权转让和企业购并的活动中,参与流动和转让的是一组产权(其中包括实物权利交易、股权的交易以及债权流动和重组),从而形成一个完整的产权流动体系。但我国产权流动体系的现状不是令人十分满意。就交易对象而言,实物权利交易占很大比重(这是产权交易最原始的形式,主要由分散在各地的各种产权交易机构进行),股权交易才起步(我国证券市场极需规范化和扩大化),特别是债权交易起步更晚(目前刚刚成立四家专门的处理企业不良债权的资产经营公司)而且还很不规范。因此,产权体系的不完善成了要素重组、产权流动和资产流动的“瓶颈”。

(3) 企业制度扭曲造成交易成本过高。在市场经济中,产权明晰是产权交易的前提,并可以大大降低交易成本。企业产权不明晰,从兼并方来看,由于兼并者的产权不明确,使兼并方没有明确的“投资回报”,兼并方企业没有进行兼并的动力;从被兼并方来看,决定其是否被兼并的决策权应在其所有者——国家或国资委授权的国有资产经营公司手里,而参与交易的企业并不承担财产责任,这些都会使交易成本增加。

(4) 流动手段不全造成购并技术落后。我国企业购并手段很不发达,资金严重匮乏又是企业普遍面临的问题。目前资本市场还不发达,缺乏有效的融资手段,金融政策对企业购并的支持还远远不够。

(5) 立法落后造成购并行为不规范。

可见,中国的产权重组和产权流动是一个系统化的工程,需要全方位的综合配套改革才能奏效。这就需要采取下述措施或对策:

(1) 进一步加大国有资产管理体制的改革,国有资产三级管理体制尽管还存在不足,但在目前仍可算是一个较为有效的选择。因此仍需进一步推广。

(2) 要进一步完善资本市场。没有一个发达的资本市场特别是证券市场,要实现产权结构的实质性或根本性重组是难以想象的。产权问题根本解决的制度基础是资本市场的培育和发展。当前培育资本市场的重点应是:大力发展机构投资者,扩大市场有效需求,形成资本市场稳定资金来源及提高上市公司质量、完善信息披露制度、加强法制建设。充分发挥资本市场的资产重组功能,为产权重组提供低成本的重组机制提供资金支持,培育专家和中介服务机构。

(3) 产权市场与证券市场相统一。资本市场的主要功能在于推动资本的集中与重组,旨在把资产集中到优秀企业家手中,让真正的企业家掌握公司的命运,实现人力资本与物质资本的结合,通过把资产尤其是闲置资产再资本化,实现资源的优化配置。而产权市场与证券市场的分离,在很大程度上抑制了资本市场功能的发挥,导致资本市场的畸形发展。为了充分发挥资本市场的资产重组功能,应允许产权市场进行非上市公司的股权交易,以实现产权市场与证券市场的统一。

(作者单位: 武汉大学经济学系 武汉 430072

武汉大学经济学系博士生 武汉 430072

暨南大学经济学系 广州 510631

武汉市国有资产局 武汉 430011)

(责任编辑: 金萍)