

国有企业产权转让市场化的 问题与对策

杨 建 德

(西南财经大学 经济学院, 四川 成都 610074)

摘要:我国国有企业产权转让市场化进程中存在的政府干预导致产权转让的非经济性目的较强,产权制度扭曲导致交易成本过高,中介组织不健全导致对转让资产的评估不规范,资本市场不健全限制了产权转让的速率,法律制度不完善导致产权转让不规范,社会保障体系落后导致产权转让顾虑重重等问题,严重影响到国有企业资产的有效配置。为此,我们要明晰产权,为国有企业产权转让奠定基础;优化政府经济行为,为产权转让提供公平竞争的市场环境;完善企业产权转让的法制环境,促进国有企业产权转让规范化;促进资本市场建设,推进企业产权转让进程;培育和拓展中介市场和有形产权交易市场,为产权转让提供良好的交易平台;建立健全社会保障体系,为国有企业产权转让解除后顾之忧。

关键词:国有企业产权转让市场化;问题;对策

中图分类号:F271 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5315(2003)06-0035-06

所谓国有企业产权转让市场化就是指国有企业产权转让过程中,市场机制的作用逐渐增强的过程。国有企业产权转让市场化对于促进国有企业存量资产的有效流动,促进国有企业资产的保值和增值是一个有效途径。近年来,我国国有企业产权转让市场化程度逐步得到提高,但也逐渐暴露出许多问题。认真分析和研究这些深层次问题,找到解决问题的途径,必将大力推动国有企业资产的管理水平和经济效益的提高。

一 国有企业产权转让市场化进程中的深层次矛盾

在我国,产权转让作为社会主义市场经济条件下优化国有资产配置的重要方式,兴起于上个世纪 80 年代初。但明确提出按市场化原则推进国有企业产权转让却是近几年的事情。从这些年的实践来

看,我国国有企业产权转让离市场化的要求还相差甚远。归纳起来,还存在着以下几个问题或矛盾。

1. 政府干预过多,致使国有企业产权转让中的非经济性目的较强

市场经济条件下,无论是国有企业,还是非国有企业,其活动的目的都是实现其经济利益最大化。一个企业的产权是否转让、如何转让,是买别的企业产权,还是卖出自己的产权,都应以实现产权收益最大化为目标。产权转让不仅是企业面对日益激烈的市场竞争而主动选择的一种扩张发展战略,也是社会资源有效配置的重要途径。在我国,由于结构性矛盾导致了企业大面积的亏损,迫切需要对企业进行战略性改组,使资本存量由低效益企业向高效益企业集中,产权转让是其途径之一。但是,我国的产权转让的兴起是为了一大批严重亏损企业寻找出

收稿日期:2003-07-28

作者简介:杨建德(1963—),男,重庆市长寿县人,成都市监察局副局长,西南财经大学经济学博士研究生。

路。这是因为我国国有企业的国有资产最终所有权尽管在法律上属于全体国民所有,但是实质上却不存在人格化的产权主体,实行的是“国家所有,分级管理,授权经营,分工监督”的方针。同时,计划经济体制下形成的政府对国有企业经营管理的控制,使政府实际上代表全体国民掌管着国有资产,成为最终的产权代表。因而,政府必然扮演两种角色——国有企业的实际所有者和社会经济的行政管理人。这也正是我们通常所说的政企不分的原因。无论政府采取何种方式,如成立国有资产管理委员会、成立地方控股公司、委托企业进行国有资产管理,这些方法在局部都进行过实践,但本质上还无法解决政企不分的问题。正因为如此,国有企业的所有者——政府与生俱来的社会经济管理者身份使其尽管是出资人却无法成为独立的“经济人”,还必须作为“社会人”,考虑社会、政治、经济、文化等因素,考虑产权转让可能对社会的影响,如就业、银行债权、价值信仰等。所以,我国国有资产产权转让中行政色彩较浓,主要靠政府做媒,把亏损企业许配给同地域、同行业效益较好的企业,以期通过资产重组救活亏损企业,这样的产权重组质量就很难保证,往往是不仅亏损企业没有救活,还把原本效益好的企业拖垮了。

2. 国有企业产权制度扭曲,导致交易成本过高

在市场经济中,清晰界定产权是产权转让的前提。通过清晰地界定产权,可以大大降低交易成本。所谓产权制度,简单地说就是根据产权关系的主要特征而确定的产权类型的制度安排。发达国家与其现代市场经济适应的是法人产权制度为主的产权制度。法人产权制度以法人企业制度的形成为前提,以公司为典型形式,是原始产权与法人产权的双重产权结构。这种产权制度明确界定了产权主体,强化了所有者与企业对其财产的权利和责任,排斥了非产权主体的干预,从而是一种高效率的产权制度。资源在企业间的流动包括企业间的合并、收购等,都成为正常的机制,产权转让也就具有了良性发展的制度条件。我国传统的产权制度是在计划经济的基础上形成和建立起来的,这种产权制度不仅从最终归属上属于公有,而且形成了高度集中的、带有行政配置色彩的产权模式。政企不分的传统产权制度,企业产权界限不清,难以塑造企业产权转让市场的交易主体。从产权购买方来看,由于购买后的产权归属不明确,使购买方没有明确的“投资回报”,购买

方企业没有进行购买的动力。从出让方来看,决定是否被购买的决策权应在其所有者国家那里,但实际情况是,只要经营者和职代会通过就进入产权市场,国家(政府)的认可只是形式上的。这在出让方连年亏损或资不抵债时还是可行的,若出让方还有利润,甚至利润很高时,被转让的决策权归属就会出现。企业产权边界不清大大提高了交易费用,降低了国有产权转让的实效。目前国有企业的产权交易通常要经过由政府许多部门和企业经营者参与的马拉松式的谈判和协调才能进行,然而这些当事人又都不是出资主体,他们对企业并不承担财产责任,因而事实上都不受产权约束。这些都大大提高了交易成本。

3. 中介组织不健全导致资产评估不规范,严重制约了国有企业产权转让

与产品市场的交易相比较,产权转让作为资本市场上的一种交易,其内容、形式和过程都要复杂得多。企业产权转让要涉及资产、财务、政策、法律等许多方面,是一项具有高度专业性的工作,需要有关专业机构的密切配合。参与企业产权转让的中介机构通常有投资银行、并购经纪人与顾问公司、会计师事务所、资产评估事务所、律师事务所等,这些中介组织各负其责,不但可以为产权转让双方牵线搭桥,而且可为企业专门解决财务、法律问题,从而为产权转让双方节省信息成本和讨价还价成本。中介市场的支持和指导,还能避免企业因直接进行产权交易对正常经营活动的干扰。可以说,没有发达的中介市场帮助企业处理产权转让中的种种问题,发达国家的企业产权转让根本无法达到目前这种规模。同时,在完善的法制环境下,发达国家的中介机构普遍具有良好的职业道德和高度的法律责任感,能够作到客观和公正。我国的中介市场发展迟缓,中介组织不仅普遍规模较小,而且存在种类不全,多数中介组织是政府职能部门在所谓的机构改革过程中,为了解决人员分流,由部门出资建立起来的,和政府职能部门有千丝万缕的联系。这些中介组织的从业人员专业素质不高,职业道德水准低,法律责任感不强。由此,我国的中介组织不仅很难站在公正的立场从事自己的业务活动,中介市场的现状也直接导致了企业产权转让的高成本,制约了企业产权转让的进展。

从实际操作来看,国有企业产权的评估存在以

下这些问题。一是评估范围不全面,目前对企业资产的评估,主要限于对有形资产的评估,企业的商标、商誉以及知识产权等无形资产基本没有纳入评估范围。二是评估方法不科学,经常采用账面净值法,即完全按照企业资产账面净值计算,不作任何调整。这种静态评估方法,是传统的计划经济的产物,它排斥了市场竞争、价格变动、无形磨损等重要因素,使账面价值与资产现值严重背离。三是评估人才严重缺乏,对资产评估不仅仅涉及生产账目上的问题,还要涉及经济发展趋势、设计工艺、生产技术等方面的预计与估计,这些非一般财会人员力所能及。

4. 资本市场不健全,产权购买方资金短缺,严重阻碍企业产权转让的发展

企业产权转让在绝大多数的情况下,是以资金来换取产权。没有强大的资金实力作后盾,产权转让往往很难达到预定的目的。在市场经济发达的国家,企业产权转让所需资金可以在发达的资本市场上得到融资。企业产权转让通常有资金实力雄厚、高水平的投资银行介入,这些银行机构为企业产权转让出谋划策并提供融资。同时,发达国家的企业产权采取有价证券的方式进入市场,从而打破了现实资本的凝固状态,使企业产权货币化和商品化,在技术上解决了实物资产转让的困难。20世纪80年代风靡西方各国的杠杆并购就是靠大量发行垃圾债券和投资银行的贷款而获得发展的。在我国,首先资本市场极不发达,企业很难在资本市场上获得资金去实施产权购买,而且在产权购买过程中往往没有金融中介机构参与、介入;其次,我国的资本市场存在较强的投机性、较高的波动性、较低的流动性等问题;再次,我国未上市的国有企业产权货币化和证券化程度相当低,企业产权转让都是以实物形式进行。这些因素使得产权转让困难重重。还有,我国国有企业产权转让通常限于对长期亏损、资不抵债或债务沉重的国有企业实行转让。购买方企业一般均要承接这些企业所有债务,接收这些企业的全部员工。因此,当产权购买方企业对被购企业实施产权购买时,它必然要承接庞大的债务负担,并为安排大量的并不需要的剩余劳动力支付较大的安置成本。这就使许多欲图实施产权购买的企业望而却步。总之,资本市场不完善,资金严重短缺已成为制约企业产权转让健康发展的一大难题。

5. 有关产权转让的法律制度不健全,导致国有企业产权转让不规范

产权交易作为社会主义条件下优化国有资产配置的重要方式,从一开始国家有关部门就围绕产权交易的规范化问题从制度上进行完善,出台了一系列法律法规。1989年2月19日,由国家体改委、国家计委、财政部、国家国有资产管理局共同发布了《关于企业兼并的暂行办法》。为了积极稳妥地推进国有小型企业产权的出售工作,国家体改委、国家计委、财政部、国家国有资产管理局于1989年2月19日联合发布了《关于出售国有小型企业产权的暂行办法》。1991年11月16日,国务院发布了《国有资产评估管理办法》及其实施细则,对国有资产占有单位发生企业兼并和产权交易时的资产评估问题做了规定。为规范产权登记行为,1992年5月11日,国家国有资产管理局、财政部和国家工商局发布了《国有资产产权登记管理试行办法》及其实施细则。1993年4月12日,国务院发布了《国有企业职工待业保险规定》,该规定明确因企业兼并和产权交易而失去工作的国有企业职工的保险问题。1994年7月29日,国务院发布了《国有企业财产监督管理条例》,对国有企业产权转让等问题进行规定。应该说上述法规和规章的出台,对规范产权交易市场 and 产权交易主体行为起到了一定的积极作用,但由于上述法规和规章法律位阶及层次不高,其法律权威性有限,加之法治在人们心中的崇高地位始终未树立起来,在实际运作中人们不遵守法规、轻视法治的现象比较严重;同时,这些有限的法规和规章也没有得到真正落实。所以,国有企业产权转让中无序现象非常严重,表现为不仅产权交易主体不规范,产权交易中存在“自己卖自己”的现象;产权交易的程序也不规范;而且产权交易转让收入处置不规范,有些地方转让收入没有及时足额收取,且收缴部门不同,使用单位各异,有些甚至是企业或主管部门自卖自花,使用方向缺乏严格的规范和必要的监督;同时,在向外商出售国有企业产权时更不规范,漏洞较多。这些不规范的产权转让行为导致了国有资产的大量流失。

6. 社会保障体系落后,使国有企业产权转让顾虑重重

发达国家社会保障体系普遍较为完善,失业救济做得较好,所以企业产权转让对于国家来说基本

没有人员安排的后顾之忧。完善的保障体系也使得政府无须考虑产权转让对裁员的影响。而我国社会保障体制才刚刚起步,企业仍然包揽着较多的社会职能,整个社会的养老保险、失业保险、医疗保险等建设严重落后于社会的需求。按我国现行的有关政策规定,产权购买方企业必须妥善安置被购买方企业的职工,职工安置问题成为国有企业产权转让中最敏感、最棘手的难题。在我国劳动力市场仍不完善以及“铁饭碗”的旧观念还在作祟的情况下,不解决企业职工的安置问题,必将严重影响产权转让的发展。目前,在一些地方已经出现企业职工反对出售企业产权的情况。出售企业产权的职工安置不妥将会影响社会安定。这一难题的解决不外乎两条途径,一是由产权购买方吸收被购买方职工,二是依靠社会的力量来解决。在我国社会保障制度尚不健全的情况下,将出售产权企业的职工推向市场,将给社会增加巨大的就业压力和社会福利压力,如果弄不好,甚至可能带来一定的社会震荡。因此,在目前多数是要求产权购买方吸纳被购买方职工,但这样又会带来新的矛盾,即不利于企业要素的优化组合,劳动生产率难以提高,因而难以达到产权购买方的预期目标,从而使产权购买的动力减弱。安置被购买企业的职工成了国有企业产权转让进一步发展的难题。

二 解决当前国有企业产权转让市场化进程中所存问题的对策

针对以上我国企业产权转让中存在的问题,结合国外产权转让历史的经验,可以看出,要使我国国有企业产权转让健康有序地向市场化方向发展,应从以下几方面入手。

1. 明晰产权,为国有企业产权转让奠定基础

产权要有序有效转让流动,首先要求产权界定要明晰,使不同产权主体拥有自主转让、处置自有资产的权利。没有产权的明晰化,产权转让中将难免发生相互侵权现象,以致为产权转让蒙上一层阴影。因此,在产权转让之前,必须对产权进行界定。所谓产权界定,是指由政府用法律的方式对资源的归属进行规定,赋予产权主体进行一系列有限制性活动的权利。对于这种“有限制性活动的权利”的涵义,英国学者贝尔曾从法律的角度进行阐述,“就是所有者不让除自己以外的任何人占有、使用、或控制某物的能力”[1]。

关于国有企业产权界定问题,涉及到产权性质、产权主体、财权客体和产权实现方式的界定[2](221页)。其中,最重要的是对产权主体和实现方式的界定。企业产权的法定占有主体对某一特定“物”(有形的或无形的)有排他性的独占权,不能有“无主物”或“一物两主”的情形。我们说传统体制下的国有企业产权关系是模糊的,就在于它的产权主体是虚化的,谁都是财产的名义上的所有者,却谁都不对财产的损益负责。因此,明确产权关系的一个核心内容就是要界定产权主体。就国有企业而言,首先应使终极所有权的主体人格化、具体化,这就需要按照党的“十六大”报告关于改革国有资产管理体制的要求,“建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责,享有所有者权益,权利、义务和责任相统一,管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制”[3],塑造出代表国家或全体人民独立行使财产权的资产管理机构,以改变过去那种由行政部门拥有所有权的格局。在政府职能分解的基础上再明确法人财产权主体,实质上就是要促使企业产权独立化,使企业成为具有民事资格的法人,然后由代表所有者利益的法人机构拥有法人财产权。这表明要在公有制条件下明确产权关系,就应推进以法人为中介的两权分离,从而有可能明确财产的法定占有主体。公司法人制度建立后,原本意义上的财产权分解为终极所有权与法人所有权,这就需要通过法律形式界定产权的实现方式,明确出资人与法人之间的权利和义务关系。出资人如果以股东的身份出现,那么他应以投入资本额为限承担有限责任,凭借股权参与公司纯收入的分配,并与公司资产的营运脱钩。但他可以在股东大会上用“手”投票和在股票市场上用“脚”投票对公司施加股权约束。出资人如果以债权人身份出现,在偿还期内,债权基本上虚化为单一的收益权,债权人凭借债券,不管公司赢利的高低,按预先确定的利率获得利息,到期收回资本。公司法人则拥有法人所有权,代表所有者利益的法人机构对公司财产具有独立的、排他性的占有、使用、收益和处分权,并承担财产风险。总之,产权明晰的最终目标是使我国传统的产权制度逐步过渡到法人产权制度这一高效率的产权制度。

2. 优化政府经济行为,为产权转让提供公平竞争的市场环境

我国现阶段的企业产权转让,行政推动和市场

推动同时存在,但市场必须成为主导力量。政府作为经营管理者有自己的职能、责任和权利,要尊重企业自主权,协调帮助,积极服务。针对产权转让问题中表现出来的政府职能混淆和行政干预的弊端,应做到以下三点。一是分离政府双重职能。由国有资产管理部门强化对国有企业的所有权职能,并实现所有权与经营权的分离,政府的职能主要是统筹规划、掌握政策、信息引导、组织协调、检查监督。二是强化政府部门职能分工。政府部门尤其是经济管理部门,要明确各自职能,对企业产权转让协调帮助而非搞地区、部门分割。三是应充分发挥政府的调控作用。市场经济条件下政府调控应间接化,表现在产权转让上应是产权转让由各企业自主决策和进行。政府应以产业政策为导向,从宏观上引导企业产权转让行为,充分发挥政府在企业产权转让中的引导功能,通过产业政策,规划产业发展方向,调节各个产业之间相互关系及其每个产业内布局的关系,使企业产权转让的发展和产业发展同步,使产业结构在企业产权转让中达到最优化。政府还应发挥其服务功能,完善企业产权转让的配套服务环境,制定配套的产权交易规章制度,制定相应的鼓励与限制政策和扶持措施,使企业产权转让正常运转,为企业优胜劣汰、高效运作创造条件。

3. 完善企业产权转让的法制环境,促进国有企业产权转让规范化

企业产权转让问题涉及的法律法规很多。目前我国产权转让的有关法律法规是不同部门针对不同问题制定的,许多规定存在相互矛盾和冲突。如1999年7月5日开始实施的《证券法》在产权转让方面虽有大量突破,为其创造了更大的合法生存空间,但由于只针对上市公司收购,对我国大多数企业并不适用。因此,迫切需要调整和完善与产权转让有关的法律法规。在现有法律法规的基础上,专门制定一部《企业产权转让法》对我国所有企业的产权转让进行调整,已成为当务之急,其内容要尽可能详尽并考虑到实际操作中的问题。同时,相关法律法规的协调问题也不容忽略,在产权转让问题上各相关法律法规要统一协调起来,成为《企业产权转让法》的配套法律。另外,处理好政策的过渡性与稳定性的关系,过渡性的政策和立法宜粗不宜细,否则,朝令夕改使实践中当事人缺乏稳定的预期,不利于产权转让市场的长期稳定发展。

4. 促进资本市场建设,推进企业产权转让进程
资本市场的改革和完善可从以下几方面入手。一是建立统一有序的金融市场。企业产权转让对交易组织的要求体现在交易信息搜集、发布和扩散等方面,市场所必需的场所、交易主体、中介组织必须完备且功能完善。二是发展票据及债券市场。在现有基础上建成规模较大的区域性资金拆借中心,并全国联网,实行统一挂牌、自由交易。要扩大债券发行规模,增加债券发行量,以支持企业产权转让中的资金需求。三是规范、完善股票市场。不但要加强对股市的监管,还要进一步深化其运行机制,促使股市真正向国内外开放,以促进上市公司产权的顺利、规范运作。另外,投资银行的发展对于完善资本市场的中介组织、开创多种筹资渠道具有不可或缺的作用,所以应大力发展和壮大投资银行的数量和规模,使其成为资本市场的轴心。

5. 培育和拓展中介市场和有形产权交易市场,为产权转让提供良好的交易平台

根据我国中介市场的现状,培育中介市场的首要任务是积极实施对中介机构的脱钩改制,实现政企(事)分开,割断中介机构与政府部门的经济联系,真正使中介机构按照法律、法规的规定,遵循独立、客观、公平、公正的原则从事中介活动。同时,建立、健全与社会主义市场经济相适应的中介机构管理体制和符合市场经济要求的自律性运行机制,使中介机构真正成为自主经营、自担风险、自我约束、自我发展、平等竞争的经济组织。

产权市场是调整产业结构、产品结构的重要枢纽,是企业产权转让的主要场所。我国的产权交易市场是近几年出现的新生事物,目前也只在十几个省的近30个城市建立了不同程度、不同规模的产权交易市场,交易范围封闭、管理无序的问题较严重。因此首先要加强对产权交易市场的监控和管理,使之规范化。同时还要重视管理手段的现代化,建立起全国联网的、高度信息化的网络系统,为全国统一的产权交易市场的形成创造条件。这一点对于我国现时经济状况来讲尤为必要。我国是一个以公有制为主体的社会主义市场经济国家,产权交易的主体部分始终是国有企业产权。国有企业产权的一个尚待解决的问题就是出资者不明确、产权主体不清晰、责任主体不具体。如果没有一个严格规范的公开场所来进行交易,那么“以公权谋私利”、损公肥私的现

象必然存在,私下交易就不可避免。设立一个严格规范的公开场所,并赋予它审查产权交易合法性、真实性和规范性的监督功能,同时让它承担由此产生的经济和法律的责任,可以有效地减少产权交易中的种种不规范现象,减少乃至杜绝私下交易,进而堵住国有资产流失的渠道。同时,由于我国幅员辽阔,各地区各部门的企业状况千差万别,资金状况和交易需求也各不相同,单个的、局部的产权交易,受制于信息的地域限制,由于缺乏足够多的买方或卖方,成交的机率会大大降低。全国统一的产权交易市场可以比较有效地解决这一问题。通过组建信息网络和全国性产权交易信息联网,可以大大增加交易信息和成交机会,同时也会促使产权交易向竞争市场大大迈进一步。

6. 建立健全社会保障体系,为国有企业产权转让解除后顾之忧

社会保障体系是保障经济社会稳定的一项重要架构。在从计划经济向市场经济转轨的大变革时期,就更需要这样的“安全网”,以便帮助弱势的人们缓解困难,保持社会稳定。因此,根据我国现实经济状况,社会保障体系围绕实现以下两项基本职能来建立。一是通过对企业所承担的社会保障职能的转移,为使企业真正成为独立的市场主体创造条件。同时理顺政府与企业的关系。二是能够在企业破产、产权转让和结构调整过程中为职工提供基本生活保障,即建立有效的社会“安全网”,为社会稳定提供基本的安全保障。同时,为企业富余人员分流、国有企业产权转让中的劳动力资源的自由流动和重新配置提供条件,扫清障碍。具体讲,应尽快建立和完善以基金预筹积累为资金筹措方式的供款基准制的养老保障制度,包括社会救济在内的全国统一的失业保险制度,以及城乡一体化的医疗保障体系等。

参考文献:

- [1] 贝尔. 没有财产的权利[M]. 转引自:加尔布雷思. 权利分析:附录[M]. 石家庄:河北人民出版社,1998.
 [2] 杨瑞龙. 现代企业产权制度[M]. 北京:中国人民大学出版社,1996.
 [3] 江泽民. 全面建设小康社会 开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告[R]. 北京:人民出版社,2002.

Property Right Transfer Marketization of State-Owned Enterprise: Problems and Measures

YANG Jian-de

(Economics Institute, Southwest University of Finance and Economics, Chengdu, Sichuan 610074, China)

Abstract: In the course of property right transfer marketization of state-owned enterprises there exist problems of non-economic goals resulted from the government interference, high transaction cost from distorted property right system, abnormal assets assessment from irregular intermediary institutions, limitation of transfer speed from irregular capital market, irregularity of the transfer from imperfect law system and so on, which seriously affect effective concordance of state-owned enterprise assets and measures must be taken to deal with.

Key words: property right transfer marketization of state-owned enterprise; problem; measure

[责任编辑:李大明]