

国有经济布局战略性调整 及其路径选择

王静¹, 任勤²

(1. 四川师范大学 经济学院, 四川 成都 610068; 2. 西南财经大学 行政公共管理学院, 四川 成都 610072)

摘要: 国有经济布局战略性调整既包括所有制结构的调整, 也包括国有资产在不同产业间的调整, “有进有退”是调整思路, 而“退出”是关键。

关键词: 国有经济; 有进有退; 退出机制

中图分类号: F121.21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-5315(2003)05-0039-05

一 国有经济布局战略性调整的内涵

从战略上调整国有经济布局并改组国有企业, 是党的十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》中提出的重要思想。《决定》对国有企业的改革提出了原则性意见[1]。党的十六大报告又进一步提出, “继续调整国有经济的布局 and 结构, 改革国有资产管理体制, 是深化经济体制改革的重大任务”。“除极少数必须由国家独资经营的企业外, 积极推行股份制, 发展混合所有制经济”[2]。贯彻这个战略方针, 就要着眼于搞活整个国有经济, 通过调整国有经济的布局 and 结构, 对国有企业进行战略性改组, 坚持国有经济“有进有退, 有所为、有所不为”, 无疑为国有企业从竞争性领域退出提供了理论依据和政策原则。

国有经济布局战略性调整包含着丰富的内涵, 具有极其重大的理论和实践意义。它不仅包括所有制结构的调整, 而且包括国有资本在不同产业间分

布的调整, 是产业结构调整的核心内容[3]。国有经济战线过长, 布局太散, 效益太差, 是我国经济的一个突出问题。政府手中虽然拥有一大批国有企业, 但绝大部分企业负债累累, 下岗及各种问题日益严重, 甚至影响到经济发展和社会安定。党的十五大报告明确指出, 公有制经济的主导地位主要体现在社会总资产中占优势, 国有经济的主导作用主要体现在控制力上。因此, 在认识上, 应该突破从数量和比重来认识国有经济的主体地位和主导作用的概念, 注重提高国有经济的质量和 控制力。只要国有经济的控制力和竞争力得到增强, 即使国有经济的比重减少一些, 国有经济的主体地位和主导作用仍然动摇不了。但是, 由于长期受到公姓“社”私姓“资”的错误观念影响, 一些人习惯于从所有制形式来认识政治方向和国家性质。推进我国的国企改革, 探索公有制经济的有效实现形式, 只能依据生产力状况, 宜搞则搞, 宜搞多大则搞多大。但是, 由于

收稿日期: 2002-12-10

作者简介: 王静(1963—)女, 四川省自贡市人, 四川师范大学经济学院副教授, 西南财经大学博士研究生;

任勤(1964—)女, 四川省成都市人, 西南财经大学行政公共管理学院副教授, 西南财经大学博士研究生。

种种原因,我国现实所有制结构多年来极不合理,从几万人的工厂到几个人的理发店,都由国家统一经营管理,国有经济成了“一统天下”的局面。在经历了20多年经济改革的洗礼后,虽然有所改变,但无实质性突破,国有经济在整个所有制结构中所占比重仍然过大,国有经济仍然是“无处不在,无所不为”。这不仅不利于非国有经济特别是私营经济的成长、发展,而且使国有经济陷入战线过长、重点难保、力不从心的困境之中,被迫走上一条粗放型的增长道路[4]。

市场经济本质上是一种竞争经济。在激烈的市场竞争中,企业有进有退、优胜劣汰是市场经济条件下的必然现象。传统的国有资本,不可能守住漫长的战线“长生不老”。加入WTO的中国,客观上要求建立一个全面、彻底的市场机制,要求经济运行机制全面市场化。其中,最关键的是资源配置应当由政府转向市场,通过市场力量提高资源配置的效率,政府则负责维持市场秩序和创造有效率的市场环境。从这个角度来讲,国有企业已不能再指望政府的扶持了。

党的十五届四中全会第一次以“全会”的名义,宣布我国的国有企业可以“有所为、有所不为”,并第一次以“全会”名义宣布我国的国有经济今后将“有进有退”。这两个“第一次”,必然会体现出“两个减少”,即国有制在全社会所有制结构中的比重“可以减少”,国有企业在全社会企业总数中的量也可以“适当减少”[4]。这是经济发展的必然结果。人们对这种客观必然性认识程度的深浅,只会加速或延缓这“两个减少”的进程。

在计划经济向市场经济转变的过程中,随着竞争的不断加剧,企业的亏损、破产、倒闭已成家常便饭。国有企业总体业绩不佳足以证明:在市场经济条件下,国有企业尤其是竞争性领域的国有企业给政府带来的不是利润,更多的是商业风险。国有企业已不再是政府实现诸如就业、社会稳定目标的重要手段和工具,而经常成为国家的沉重包袱和额外负担。因此,从某种意义上说,国有企业的改制和退出已从过去单纯的解放企业、让其具有更大发展空间的单一目标转变为给企业松绑。这种松绑,就是为政府松绑,就是解放政府自己。我们必须明确,国有经济的调整和改组,不是让国有资产流失,而是要使它流动起来,使国有资产布局合理、结构优化、实

力增强。对国有经济进行战略性调整,就是要让该死的死掉,能活的活好。通过调整和改组,一是要在数量上使多数国有企业走出困境,二是要提高国有经济的整体运行质量和素质,这是国有经济战略性调整的内在要求和目标。

二 国有经济退出机制的选择

国有经济要“有进有退”,退出是目前的关键,因而退出机制的选择显得尤为重要。首先是哪些国有企业必须退出,这些企业是从一些行业完全退出还是部分退出;其次是退与不退的标准是什么。

按照四中全会《决定》的精神,我国国有企业的退出并非指国有企业的全面退出,而是那些已不适应竞争要求、盈利无望并已成为国家严重包袱的企业。从存在领域看,它们更多地存在于一般性的竞争领域。《决定》指出,国有经济应集中在四大领域发挥作用,即安全性产品、公益性产品、自然垄断性产品以及控制和决定国民经济命脉的企业领域。国民经济不需要支配和占领的领域,则由一般社会资本发挥作用。一般社会资本就是指民有资本、私营资本,即非国有经济。因此,国有经济的退出,就是民有资本的进入,就是“国退民进”。

选择国有经济退出机制,首先应对“退出”有深刻理解。“退出”一词包含两层含义:一是指“自然退出”,二是指“非自然退出”。自然退出是在市场经济规律作用的基础上,国有企业作为失败者自然地和市场淘汰;非自然退出是指在市场力量还没有完全淘汰国有企业的情况下,政府或者政策制定者提前创造条件让国有企业“寿终正寝”。从企业角度看,前一种退出是被动的退出。目前,我们要建立的国有企业的退出机制,更多意义上讲是指第二种退出。尽管目前理论界有些学者认为应该完全按市场经济规律让国有企业“自然”退出,然而事实上不可能完全做到,因为我国市场机制还不完善,不少企业按市场经济原则早就该被淘汰了,然而却能“奇迹般”地存在下来,这是市场机制之外诸多因素作用的结果。如果现在规定完全按“自然”方式退出,一方面耗时太多,另一方面国家为此付出的成本代价将会增大,这是我们的改革形势所不容许的。

既然我国已大举市场经济旗帜,改革方向不可逆转,《决定》中所谈及的退出更多地应该理解为特殊时期的“非自然”退出。在目前这个特殊的转轨时期,如果按“自然”方式退出,中央没有必要讨论

退出领域及退出的相关问题,市场竞争的自发作用迟早会解决问题。同时,我们应该清醒地认识到,这种“非自然”退出绝不是计划经济体制在新时期的“再版”,不是由几个政府部门闭门造车的“人为安排”,而应该是在市场机制的导向下,由政府引导那些不适应竞争、赢利无望并已成为国家严重负担的国有企业退出市场,并尽可能帮助这些企业解决和协调退出过程中遇到的各种困难,使政府真正发挥宏观导向的作用。

国有企业的退出形式有两种。一种是资本形式的退出,指国家放弃在某一企业或某一行业的制造者或支配者的身份,将其所拥有的股份全部或部分地转让给其他投资者,将国有企业改为非国有企业。另一种是企业形式的退出,是指对一些产品没有市场、长期亏损、扭亏无望、资源枯竭的国有企业实行破产、关闭等。多年来,我们乐于并且习惯于谈论关于“进入”的话题,所以当关于“退出”这一话题摆在我们面前的时候,总会使我们产生一种异常复杂的情感矛盾。从新中国建立到今天,国有企业对我国国民经济和社会发展作出了巨大贡献,功不可没。但是,如同当年国有经济全面“进入”一样,今天国有企业从部分领域有选择地退出,也是社会经济发展的一个历史性进程。我国企业能否顺利、平稳地从部分行业中退出,已成为国有经济战略性调整能否取得成效的关键[5]。

由于我国地域辽阔,国有企业的现状千差万别,尤其是退出的国企大都背负着巨大的债务负担,国企职工再就业也成为一个问题。各种矛盾将使一些国有企业的退出面临巨大的困难。因此,国有企业的退出不是也不应当是采取同一种退出模式,而应当根据企业本身的特点,选择适合自己的退出模式。这些模式包括股份制方式、兼并重组方式、公开竞拍方式、注资承包及租赁经营方式、托管经营方式、关闭淘汰方式等等。但是,无论选择何种方式,各个国有企业的退出,都应根据企业所处的不同环境、地域特点及行业特点,按邓小平“三个有利于”的标准选择适合自己的退出通道[6]。

三 国有经济退出的难点及对策分析

1. 国有经济退出中的难点

首先,国有经济的退出,意味着利益格局的改变。国有企业产权实际上一直处于所有者虽然明晰、但却未到位的状态。国有企业在公司制改造过

程中,逐步形成了以政府干预的内部人控制为特征的治理结构。政企、政资依旧未能分开,政府干预企业的情况还普遍存在,政府官员和企业经理成了国企的实际控制者,并从中获得一定的控制权收益。部分国企按市场规律早就该退出而未能退出,正是由于企业的存在与企业内部控制者的利益直接相关。一旦企业不存在或所有者到位,这些人就会得不到任何收益,所以部分内部人是不愿失去控制权的。此外,传统体制下企业职工还有部分福利,他们也会站在反对退出的一边。因此,由利益因素带来的观念上的问题应是一大障碍。这一障碍还来自各级政府和政府部门,因为在国有经济战略性调整过程中,政府的进入和退出同企业的进入和退出呈反向关系。政府的进入是指在国企退出前后,政府应责无旁贷地承担起社会保障责任,解决企业办社会等问题。政府的退出是指政府应彻底转变职能,不当企业的绊脚石。虽然我们长期讲政企分开,但现实情况是一些主管部门和地方政府总是出于本地区、本部门利益的考虑,设法阻止所属企业的退出。另外,所属企业毕竟不是全部亏损的,也有盈利企业。同时,地方政府从本地区就业和社会安定角度考虑,也不愿涉及更深层次的改革。

其次,无论采取什么方式退出和从什么行业退出,国有经济的退出都是有成本代价的。很多企业、政府之所以不愿调整,关键点是谁来支付退出成本的问题。投入企业的生产性资产,由于专用性强,只能用于特定性的生产和服务,这样,企业从原有产业中退出后难以收回其投资。如果企业要转产,则原有设备或变得毫无用途或要经过成本高昂的改造。此外,国有企业的退出,还牵连着一个社会性负担的问题。经过近几年的改革,国有企业办社会的负担得到了一定程度的缓解,但国有企业社会负担沉重的状况尚未得到根本改观,企业子弟学校(包括中小学、幼儿园),企业医疗卫生机构至今还有相当部分未与企业脱钩,承担着巨大社会职能的国有企业一旦退出,这些规模庞大的社会事业由谁来负担?

再次,国有企业退出中最关键的问题是劳动力如何安排以及所欠债务如何处置的问题。由于社会保障体系建设滞后,大量职工下岗构成了社会不稳定因素,成为政府头疼的问题。由于在竞争性产业领域的国有企业数量庞大,其职工更是数以千万计,

一旦这些企业退出,能否支付这笔巨额劳动力安置成本,退出后的企业职工如何再就业,将成为国有企业退出最关键的问题。如果企业通过破产方式退出,债务怎么办?破产企业的最大债权人是银行,通常要占破产企业债务的80%。从一定意义上讲,企业破产等于破银行的产。所以,银行宁愿维持国有企业的现状,也不愿企业破产倒闭。这样一来,如果不能筹集到解决国有企业沉重负担的巨额资金,国有企业从竞争性领域退出将遇到障碍。

2. 加快国有企业退出的对策与建议

第一,关于国有中小企业的退出。中小企业可以通过出售、兼并、股份合作制等多种形式退出,越快越好,以尽量减少国有资产流失。在途径选择上,可以采取整体或部分出售、非国有投资主体进行兼并等形式。鉴于目前国有中小企业数量众多,非国有投资主体还不成熟,全部将其出售还不现实,因此,建议采取双重置换的退出方式,即将企业的国有股转化为职工股,将国有职工转化为合同职工。双重置换之后,在市场经济条件下,由企业自主决定企业的发展去留。无论采取何种方式,都应按市场经济规律退出,尤其要避免政府部门的“拉郎配”或其他形式的干预。

第二,关于国有大中企业的退出。从现实情况来看,减持国有股和与其他所有制企业合作是部分国有大企业退出的一种现实选择。国有股减持有多种方式:一是公司制改造,将国有大中企业改组为投资主体多元化的有限责任公司或股份有限公司;二是对于国有股权比例过高的企业,通过出让国有股、放弃配股权、置换股权等形式,由绝对控股向相对控股转变,并鼓励其他所有制企业参股、控股;三是利用上市公司壳资源,通过证券市场运作,减持国有股[8]。

与其他企业合作合资方式主要有三种。一是在国有大企业改制、改组中引入跨国公司,通过外资的进入变现国有资产。二是与国内具备条件的一些非国有大企业合资。这类企业发展很快,有能力,愿与国有企业合资的越来越多,这是一条国企退出的好路。三是以产业升级为突破口,主动实现产业转型。

第三,建立企业坏帐退出通道。部分企业不能有效退出的巨大障碍是负债过高。这使很多外部投资者对国有企业望而却步。解决国企过度负债问题有三种办法。一是可以通过结构调整,加大呆坏帐

准备金的核销力度。二是可以采取减措施减轻国企利息负担。央行的一再降息政策效应对企业作用有限,因为长期以来不少国企积累了巨额逾期贷款和欠息,形成大量的加罚息,因而降息后利息负担依然沉重。建议对没有享受债转股政策的企业,在利息上给予适当减轻的考虑。三是利用债转股方式。这一政策对减轻国企负担、改善银企关系有不可否认的作用。目前,应不断改革和完善债转股的思路和操作方法,重点对债务中的损失以及导致损失的机制进行根本性改造,还要积极探索转股后的退出渠道。

第四,完善社会保障体系。国企冗员问题是退出的关键,而这一问题的解决又在于社会保障体系的完善。目前,我国存在的突出问题是社会保障基金缺口大。安置下岗职工需要大量的用于再就业的职业培训补贴、养老、医疗等社会统筹费用以及下岗职工所需的失业保险费用。根据有关资料计算,近三年下岗职工再就业人均成本为6000元,这个数以后还会越来越大。同时,分离企业办社会也需要大量资金。今后应突出三方面的工作。一是采取多种方式多方筹集社会保障资金,可以适当方式发行专项国债。二是依法扩大养老、医疗、失业等社会保险覆盖面,逐步提高统筹层次。三是严格保障基金管理,进一步探索成立独立的基金管理公司进行管理的模式,确保基金保值增值。

此外,为保障国有企业的顺利退出,国家还应高度重视非国有经济的发展。从某种意义上讲,国有经济的退出就是民有经济的进入,就是“国退民进”。因此,一方面,国家应取消对民有经济的种种限制,放宽民有资本在产业准入方面的政策,消除非国有经济在法律地位、社会身份、税收、资本融通等方面的歧视和不公正待遇。目前,一些对外开放的领域仍限制非国有资本进入,这是不公正的。另一方面,国家应为民有经济进入提供必要的保证。要建立健全非公产权的法律保护制度,让公民的财产在法律上得到明确的承认与保护。同时,地方各级政府要从长远的角度来保证与非国有经济的合资合作问题。一些地方在引进非国有资本中,只图政绩,目光短浅,引入后不负责任的一些做法使新进入的非国有资本失去了必要的政府支持,在经营中遇到很多棘手而无法解决的问题,使许多非国有资本陷入想撤又不能撤出的尴尬境地。因此,研究国有经

济退出的障碍并力求消除这些障碍,以顺利实现我 义的。
国国民经济的战略略性调整,是具有重大的现实意

参考文献:

- [1]中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决议[N].人民日报,1999-09-24.
- [2]中国共产党第十六次全国代表大会报告[N].人民日报,2002-11-09.
- [3]中国共产党第十五次全国代表大会报告[N].人民日报,1997-09-12.
- [4]赵国良,干胜道.关于国有企业适当“退出”的几点认识[J].财经科学,2000,(2).
- [5]王珏.国有经济要有进有退[J].企业改革与管理,2000,(2).
- [6]周明生.规范的退出和退出的规范[J].中国改革,2001,(1).
- [7]中国企业联合会课题组.国有企业经历凤凰涅槃[J].企业管理,2002,(2).

Strategic Adjustment and Approach Choice of State-Owned Economy Layout

WANG Jing, REN Qing

(Economics Institute, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610068;
Institute of Administrative Public Management, Chengdu, Sichuan 610072, China)

Abstract: The strategic adjustment of state-owned economy includes both ownership structure adjustment and state-owned property adjustment in different industries, in which there is entry as well as withdrawal, and the key is withdrawal.

Key words: State-owned economy; entry as well as withdrawal; withdrawal mechanism

[责任编辑:苏雪梅]