

□ 陆道生

当前企业产权交易存在的主要问题及对策

产权交易作为合理配置社会资源的重要途径,方兴未艾。当前,国有企业产权交易和产权交易机构存在一些问题,主要表现在:

1. 国有企业产权交易管理体制没有理顺,“政出多门、各行其是”,缺乏统一协调和管理,容易造成国有资产流失。

一是国有企业产权出售的审批机关不够规范。根据国家有关规定(《关于企业兼并的暂行办法》和《关于出售国有小型企业产权的暂行办法》),国有企业被兼并和小型国有企业产权出售,统一由各级国有资产管理部门负责审批,未设国有资产管理部门的地方,由同级财政部门会同企业主管部门报同级政府审批。近年来,一些地方出现了一些不规范的做法。例如:有的地成立了市投资控股总公司,市委书记当董事长,市长当总经理,企业产权出售由董事长、总经理拍板;有的工业企业由经委审批,商业企业由财委审批;有的由计经委审批。这些不规范的做法容易形成条块分割,使责任主体不清,同时也不利于统一协调管理;二是资产评估受行政干预和分散管理影响较大,很容易造成国有资产流失。有的企业在进行股份制改造和转让部分产权时进行过两次资产评估,评估机构每次都按国家规定操作,但政府急于转让国有企业产权,对该企业产权转让底价作出限定,人为压低评估价;有的地方出售两户国有企业给港商和乡镇企业,县政府拍板决定出售价,未作资产评估;有的地方规定土地由土地局评估,房产由房产局评估,并规定土地转让收入归国土局收取,房产转让收入归房产局收取,明显违反国家有关规定。这不仅使资产评估统一管理被人为肢解,而且很容易造成国有资产流失。

2. 国有企业产权转让收入没有及时足额收取,使用方向缺乏必要的监督,尤其是对各种变相的产权转让收入缺乏一套管理办法,造成国有资产流失和国有企业资产在社会总资产中比例的下降。

国有企业产权转让收入分为国有企业总资产转让收入和国有企业净资产转让收入。前者没有扣除企业债务,企业债务需要从产权转让收入中偿还;后者已经扣除企业债务,不需要偿还。国有企业产权转让收入一般指国有企业净资产转让收入。从各地初步调查情况看,国有企业产权转让收入的处置,存在以下几个主要问题:一是国有企业产权转让以后,转让收入没有及时足额收交;二是国有企业产权转让收入未纳入财政预算,对其使用方向缺乏必要的监督;三是各种变相的产权转让收入流入企业或职工“腰包”;四是将产权转让收入挪作它用(如用于市政设施建设),虽然国有资产数量上没有减少,但减少了国有企业资产额,相应降低了国有企业在社会总资产中的比例。

3. 产权交易机构法律定位大多不够准确,主业不突出,资格条件较低,设立过多过滥。

目前,有些产权交易机构虽定性为非营利性的事业法人或企业法人,但在其机构设置上却

又体现出“炒产权”、搞“自营”的欲望。例如,某产权交易中心拟在中心设立六大公司,其中有产权经营公司、国际招商公司,自营和“炒产权”的色彩较浓。中心实行会员制,会员单位是经纪人,产权交易双方不能直接进入产权交易中心,而必须委托经纪人进行交易。这实际上是在模仿证券交易所的交易方式,很容易产生类似炒股票式的炒产权行为。同时,产权交易机构普遍缺乏一批既懂经济和法律、又懂工程和技术、同时还懂国际惯例的高层次的专业人才和管理人才。产权交易机构的设立也有“遍地开花”之嫌。交易机构设多了,“僧多粥少”,容易出现“有场无市”。

4. 外商利用地方引资心切之机,压价收购、控股收购我国国有企业产权。

目前出现的控股以达到“控市”的苗头也值得警惕。当前地方对资金有强烈的需求,中方控股和“卖好价”的意识或要求有时往往屈从于外商压力。例如:某厂向港商转让产权,资产评估2800万元,港商只同意以1800万元买下,最后市府、市委同意了港商的要求。从初步调查情况看,外商收购我国国有企业产权普遍要求控股,即使一下子控不了股,在合资经营后,也设法把企业投资规模搞大,使中方很难在规定时间内注入大笔资金,从而相应降低中方所持股份,取得控股权。目前值得警惕的是,外商在不同地区收购我同一行业的骨干企业,以达到控制我某种市场的目的。

5. 在出售国有企业和集体企业产权的过程中,对国有企业产权未作认真清理;对集体企业产权未作界定,造成国有资产流失。

“全民办集体”是一个普遍现象。为了安置本企业的职工子弟和富余人员,国有企业以本企业的资金、厂房、设备办了许多集体企业。但在出售国有企业产权时,不少地方对国有企业投资开办或以实物资产扶持开办的集体企业未作清理,使这部分集体企业脱离了国有资产轨道,造成国有资产流失。集体企业产权出售也存在类似的问题:一是一些集体企业本身就是从国有企业“改姓”过去的;二是一些集体企业在其设立之初就是县政府或镇政府投资开办的;三是一些集体企业一直视同国有企业管理,享受与国有企业一样的优惠政策。从产权定性上看,这些集体企业至少都有国有资产。但在出售时有些地方根本未作界定,造成国有资产流失。

针对上述问题,笔者建议采取以下对策:

(一)明确产权交易工作的基本思路

笔者认为,国有企业产权交易的宗旨是:通过国有企业产权交易行为,促进存量国有资产合理流动与优化配置,以利于从整体上提高国有资产经营效益,增强国有经济活力,充分发挥国有经济的优势和在国民经济中的主导作用。根据这一宗旨,国有企业产权交易应该按照分级管理的原则组织实施。国家国有资产管理局将重点抓好建立省(市)级国有企业产权交易市场体系的规划与指导工作,并在建立各省(市)级企业国有产权交易市场体系的基础上,通过信息联网,形成全国性的企业国有产权交易市场体系。省(市)级国有资产管理部门要依托省会城市,重点抓好建立市级企业国有产权交易机构的规划与指导工作,并通过信息联网,建立起辐射全省(市)范围的统一市场体系。

(二)当前重点抓好六项工作

1. 要积极指导和规范国有企业产权制度改革,坚决纠正损害国家权益的各种产权交易行为。当前特别要重点纠正以设“企业股”方式将国有资产量化到职工集体或个人的行为;将国有企业进行产权拆细上市交易的行为,“卖瓢破壳”的做法等;对转让的国有资产不评估或有意低评估的行为;对职工负债持股的国有资产不按规定收取国有资产占用费的行为等违规行为。

2. 要认真做好清理整顿国有企业产权交易机构的工作。一是要明确国有资产管理部门对国有企业产权交易机构的主管关系。凡从事国有企业产权交易的机构,都要由国有资产管理部门组建监事会,具体行使监督管理职能。二是要按照《企业国有产权交易机构管理暂行办法》的规定,对现行企业国有产权交易机构限期进行清理整顿。对于组成为股份制企业的产权交易机构,如不适宜执行企业国有产权交易机构的职能,可以逐步改组为其他类型的产权经营机构。对于整顿后仍不符合条件的,应取消其从事国有企业产权交易中介服务活动的资格。三是禁止和限期清理整顿“产权拆细上市交易”行为和“卖瓢破壳”行为。凡从事国有企业产权交易中介服务的机构,一律不允许从事“产权拆细上市交易”和“卖瓢破壳”的活动。对于现有已上市交易的国有企业,要按照《中华人民共和国公司法》的规定,尽快将其改组为有限责任公司。对于利用产权拆细交易活动和“卖瓢破壳”交易活动“炒产权”,从中非法牟利的产权交易中介机构,国有资产管理部门要积极配合工商、监察、审计部门进行审查。对于由此造成国有资产流失的机构和个人,要依法严肃查处。

3. 要尽快建立、健全市场监管体系。对产权交易市场监督管理薄弱,是造成当前国有企业产权交易行为不规范问题相当严重的一个主要原因。各省市国有资产管理部门要尽快建立专职负责产权交易市场监管工作的业务处(室),做到管理组织、职能、人员三落实。同时,要按照国资局的统一规定,进一步建立、健全符合本地实际情况的企业国有产权交易市场管理制度,使国有企业产权交易市场管理尽快实现制度化。

4. 要正确认识和处理产权交易市场的专职管理与非专职管理的关系。根据国务院的职能分工,国有资产管理部门对国有企业产权交易市场行使专职产权监督管理职能。同时,国有资产管理部门应通过多种形式,加强与非专职管理部门的合作,以保证产权交易真正有利于国有资产的优化配置。首先,应加强国有资产管理部门与行政管理部门的合作,使国有资产重组与行业结构调整及组织调整相结合,充分发挥产权管理手段在行业管理中的作用。其次,应加强国有资产管理部门与证券管理部门的合作,使股票市场与非股票产权交易市场的管理形成有机整体。第三,应加强国有资产管理部门与计委等国有资产投资管理部门的合作,使产权交易中的国有资产存量调整管理与增量投资管理有机结合。第四,要加强国有资产管理部门同审计、监察、统计、工商行政等部门的合作,以建立起有效的国有资产产权交易监控体系。最后,要加强国有资产管理部门与人事、劳动等部门的联系,以合理解决国有产权交易活动中遗留的各种社会福利、保障与劳动力转移等问题。

5. 要认真做好国有资产产权变动登记管理工作。国有资产产权变动登记是国有资产管理部门监督管理国有企业产权交易的一个重要手段,我们要进一步宣传和强化国有资产产权登记管理的权威。同时,要从五个方面入手,认真做好产权变更登记管理工作。一是从参与企业改组改制项目审批入手,及时掌握企业国有产权变更的信息;二是从资产评估立项确认入手,把住办理产权变更登记的关口;三是从产权交易中介机构服务入手,督促企业及时办理产权变更登记;四是借助工商变更登记管理的权威,依靠工商行政部门把关;五是从产权登记年度检查入手,对产权变动登记实行事后监督管理。

6. 要有计划地积极推进产权交易机构的行业自律性管理。近期内,国家国有资产管理局将主要通过组建产权交易机构联谊会的方式,为行业内部沟通信息、交流经验、组织业务培训、提高从业人员业务素质水平等服务。各级国有资产管理部门要支持联谊会的工作,积极发展会员单位,充分发挥联谊会在行业管理中的作用。同时,创造条件,向行业协会过渡。

(三)对外商压价收购、控股收购我国国有企业产权的动向,必须高度警觉,尽快制定明确的政策,并采取积极有效的措施加以引导。

1. 加强利用外资的宏观管理。凡属关系国计民生而且易于形成垄断的基础产业、基础设施和国民经济支柱产业,除国家特许的项目外,原则上不许外商独资经营,对其中的合资、合作经营项目必须由国家控股。为了确保国家宏观调控措施的贯彻落实,必须严格审批制度。超过一定规模或行业骨干、排头的国有大中型企业对外出售产权,以全部或部分国有资产与外商合资由外商控股的项目,一律由行业主管部门会同国有资产管理部门以及国家综合经济管理部门按项目性质报国务院或有关部门审批。凡是合资项目,都必须进行资产评估,确保外商资金按时、足额到位。从国际情况看,外国政府对外资收购本国企业产权以至控股,一般都严格控制并从立法上有明确规定。例如,在瑞典,外资购买国有产权和一些重点企业产权时,需要经瑞典中央银行批准;在芬兰,外商收购雇员超过 1000 名、营业额或资产超过 10 亿芬兰马克(约 1.8 亿美元)的企业或控股 30% 以上的,必须获得工商部批准;美国 1988 年立法后,扩大总统的权力,以便审查境内外国资本并防止其接管美国企业;韩国 1984 年实施的《引进外资法》规定,外商控股达 50% 以上时,除出口创汇企业或进出口已自由化的产业以外,必须经财务部长官批准,等等。无论是西方发达国家还是发展中国家,对外商控股本国企业都是严格限制的。在当前国外大型产业资本、跨国公司纷纷与我国国有企业合资,收购我国国有企业产权并要求控股,而地方和企业又多是尽可能满足外商要求的情况下,我们应尽早研究和制定出行业利用外资的政策,加强行业管理,完善对外法规,规范利用外资行为。

2. 积极地利用国际金融资本。金融资本和产业资本不同。后者,特别是跨国公司一般都要求对被投资企业控股,将其纳入自身控制的生产经营体系。前者只重视稳定的回报率,实行分散投资,一般不要求控股,同时不参与被投资企业的经营。从宏观和长远来看,对我们有利。所以应加强与国际大型金融组织、各种基金机构的直接联系,研究直接利用国际金融资本的具体办法,特别是各种形式的基金,更多地吸引境外资金参与我国国有企业改组、改制、改造,但要避免国外炒家从中转手,利用国有企业在国际金融市场赚钱。

3. 加快改革步伐,转变企业经营机制,适当增加现有企业资金投入。不少企业接受外资控股的重要原因,一是急于转变经营机制,包括减少各级政府的行政干预,获得更多的企业经营自主权,如项目审批、对外贸易、企业内部用工和分配权力等;二是筹措资金。因此,要继续深化改革,尽快落实企业经营机制转换条例,加快建立现代企业制度的试点工作,把企业从过多的束缚中解放出来。同时,要减少新建项目,少铺新摊子,把有限的资金集中用于改造和充实现有企业上。各级政府要转变职能,加快国有资产产权管理制度改革,加强国有资产的监管,逐步形成有效的国有资产产权责任主体,并使政府从对企业生产经营的直接管理转到对资产产权的运营管理上来。