

□ 林 云

国有经济战略性改组：合力、难点与对策

一、国有经济战略性改组的合力

目前,我国有三股力量在推动国有经济战略性改组:一是中央政府,二是地方政府,三是企业。中央政府、地方政府推动国有经济战略性改组是为了使国家与地区国内生产总值最大化,从而增加国家与地区的税收和政绩;而国有企业的“体制规避”行为也在有意或无意间推动着国有经济战略性改组。

1. 来自中央政府的推动力。长期以来,我国国有经济整体效益不尽如人意,为此,我们进行了长达20年的经济体制改革。原先,我们认为国有经济整体效益不佳的症结在于国有企业产权制度缺陷和经营不善,因此,改革重点定在企业制度安排和企业转变经营机制上。然而,国有经济整体效益仍然没有很大改善,进入90年代以后,国有经济在工业和整个国民经济中的贡献份额持续下降。1996年已降到28.48%。国有企业经济效益急剧下降,亏损面在扩大,1996年曾一度出现了净亏损。于是国内有些学者在重新审视国有经济改革思路时发现,国有经济不仅有一个国有企业的制度缺陷和经营管理的问题,还有整个国有经济的布局本身存在的问题,即国有经济布局太散,现有的国有资本撑不起巨大的国有经济盘子;国有企业规模太小,不利于规模经济效益的发挥。而且,竞争性领域不是国有企业能发挥其特殊功能的领域,在这领域中国有企业很难与非国有企业竞争。因此,国有经济要进行战略性改组,通过改组实现国有资本从分散的中小企业向大型和特大型的企业集团、从低效的劣势企业向高效的优势企业、从一般性竞争性领域向需要由国有经济发挥作用的战略性领域集中(国务院发展中心课题组,1997)。这观点被中央政府所接受。以“抓大放小”为特征的国有经济战略性改组得以展开。

“十五大”在经济理论上的创新和突破,也为国有经济的战略性改组扫除了思想障碍。“十五大”报告指出,国有经济的主导作用是就全国而言的,有的地方、有的产业可以有所差别。并且指出,国有经济起主导作用,主要体现在控制力上。在国有经济的控制力和竞争力得到加强的前提下,国有经济比重减少一些不会影响我国的社会主义性质。

国有经济战略性改组有利于提高国有经济整体效益,更好地发挥主导作用,也为非国有经济腾出生长空间,在非国有经济在国民经济中的贡献份额约占3/4的情况下,这有利于国民经济的增长和税基的增加,从而有利于国家税收的增加和中央政府政绩的提高。国有经济战略性改组是有成本的,但正是上述的预期收益大于改组的预期成本,加上一些行业中国有企业大面积亏损使政府日益感到对其采取维持措施难以为续(江小涓,1996),才使中央政府改变所有制偏好,开始推动国有经济战略性改组。

2. 来自地方政府的推动力。80年代早期“地方分权”的逻辑结果是地区之间在经济增长上

的竞争。从竞争的结果看,哪一个地区的非国有经济发展得快,哪一个地区的经济增长就快,非国有经济的发展程度与地方经济增长水平相互促进(见表1)。

表1 1996年不同地区工业企业所有制结构(%)

	东部地区				中部地区				西部地区			
	企业数	工业总产值	资本金	资产	企业数	工业总产值	资本金	资产	企业数	工业总产值	资本金	资产
国有企业	18.06	35.81	36.48	48.69	22.03	57.11	67.36	72.87	23.37	67.45	71.62	76.58
非国有企业	81.94	64.19	63.52	51.31	77.97	42.89	32.64	27.13	76.63	32.54	28.38	23.42
其中:												
集体企业	33.87	32.51	17.50	19.82	72.29	32.28	17.08	14.64	72.93	21.87	13.72	12.00
股份制企业	0.73	5.24	5.21	6.34	1.29	4.66	5.14	5.42	1.83	6.02	6.48	6.33
外商投资企业	28.73	14.37	16.12	12.37	1.50	3.58	6.33	4.18	0.91	2.79	4.13	2.60
港澳台投资企业	32.45	12.07	13.10	11.15	2.89	2.36	3.36	2.38	0.95	1.86	2.78	1.73
联营企业			1.24	1.25			0.37	0.27			1.01	0.49

注:关于东、西、中三大地带的划分采取国家统计局的划分标准,即东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、广西、海南;中部地区包括山西、内蒙、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖南、湖北;西部地区包括四川、贵州、云南、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、西藏。

资料来源:《中国统计年鉴1997》,根据第43、416—420页上数据算出。

由于东部地区市场发育程度较高,而且我国改革开放采取梯度推进的政策,以乡镇企业为主的集体经济首先在东部地区得到高速发展,三资企业和股份制企业也发展迅猛。在此背景下,国有企业的资产存量以多种形式介入、参与、混合在合资合作、股份制、国集联营企业之中,形成混合经济并使非国有经济发展很快,从而推动东部地区经济有较快的增长。而中西部地区经济发展相对较慢与非国有经济发展缓慢不无关系。从表1中可以看出,东部地区在工业总产值中,非国有企业的贡献率已达到64.19%,非国有企业的资本金和资产也已超过国有企业。而西部地区的非国有企业的贡献率只有32.54%,非国有企业所拥有的资本金和资产只有28.38%和23.42%。东部地区大力发展非国有经济从而加速经济发展的示范效应,将促使中西部地区也通过股份制、引进外资、抓大放小等形式来进行国有经济战略性改组,除了一部分基础产业和重要的大中型骨干企业将继续采取国家所有,一般国有企业也将逐渐改组为国家控股或参股的有限责任公司或股份有限公司,绝大部分小型国有企业也将被出租或出售给集体或个人,转变成集体企业或私营企业,还有一部分国有企业会被嫁接改造成国家控股或参股的中外合资企业。总之,地方政府为了加快地区经济发展,不得不大力进行国有经济战略性改组,以改善国有经济的整体效益和加快发展非国有经济。

3. 来自企业的推动力。我国前几年的改革实际上是体制外的改革,非国有经济受计划体制制约较少,得到较多的改革先发效益,而国有经济承担着较多的改革成本。这种先体制外后体制内的改革安排有利于社会的稳定,也与我国渐进的市场化改革思路相吻合。但问题是国有经济改革的滞后,使国有企业现有的运行机制、企业制度、政企关系等严重制约着国有企业效率的提高。国有企业于是极力寻求通过与外商合资合作、股份制、与集体企业联营等制度创新,进行“体制规避”,以分享体制外改革的先发效益和借以摆脱困境。这在客观上加快了非国有经济的发展。目前倡导的企业资产重组为国有企业的制度创新提供了更广阔的舞台,如国有企业可以“买壳上市”、“借壳上市”,中小国有企业可改组成股份合作制企业等。

二、国有经济战略性改组的难点

在推动国有经济战略性改组过程中,中央政府扮演着第一行动集团的角色,具体提出有关改组的方案,根据改组方案和原则对改组活动进行评估和选择。地方政府和企业的积极性也很高。但国有经济战略性改组依然面临着一些难点。

1. 行业选择。各个产业部门与国有经济的相容性是不同的。国有经济在有些产业部门优势大,在有些产业部门就根本没优势。国有企业能突破一般企业的利润界限,超越私有资本对单纯盈利的追求,从而能有效克服因市场在“公共物品”、“外部性”和“自然垄断”等领域的内在缺陷,实现社会资源的优化配置和社会福利最大化。然而,国有企业的产权结构也有其固有的缺陷:即产权的非排他性和非竞争性。在国有企业中,企业的经营权由国家选定的代理人来行使,但作为代理人对企业财产的使用与转让,以及最后成果的分配都不具有充分的权能,产权模糊又使代理人容易产生机会主义行为;而国家要对代理人进行充分的监察的费用又极其高昂,再加上国家具有追求其政治利益而偏离经济利益的行为倾向,因而国有企业缺乏将外部性较大地内在化的激励。

依据国有经济的功能与特性,一般说来,国有经济在市场失效的产业部门,其他所有制主体不愿意进入的、能提供“公共物品”的、具有显著外部性的产业部门,如基础设施部门;进入后容易出现垄断的自然垄断部门,如公共事业部门;进入后短期内难以起有效作用的,但又关系到国民经济发展后劲的幼稚部门,如高新技术产业;承担特殊的社会职能的产业部门,如军工产业等行业部门具有较大优势。而在一般性竞争性部门不具优势。因此,人们普遍认为国有经济应从一般性竞争产业中退出,而加强到前面所述的产业中去。这就长期来说无疑是对的,但在一个不很短的时期内未必行得通。我国非国有经济的实力还相对较弱,1996年国有经济的工业企业资产占全国工业企业资产的58.61%,而其他所有制经济加在一起只占41.39%。非国有经济的技术水平也较低。在这种情况下,国有经济从竞争性产业退出,特别是从规模经济要求高的和资本技术密集型竞争性产业中退出,如从汽车、电子、石化、机械等产业退出,谁来满足规模经济要求和抵御外商对民族经济的冲击?现在,在有些行业外商通过低成本兼并收购或控股国有企业迅速进入并占领国内市场,这应引起我们充分注意。如果不是从所有竞争性产业退出,国有经济如何在竞争性产业中进行产业定位?驻守在竞争性产业中的国有经济又如何发挥主导作用和提高竞争力?

2. 融资安排。改革以前,中国人民银行是中国唯一的银行机构,是全国信贷中心、结算中心和现金中心。目前,融资安排仍未打破国有银行的高度垄断,具有国有银行供给国有企业资金的刚性需求的典型特征。国有银行集中了80%以上的信贷资金,其中85%则投向效率普遍不佳的国有企业,而已占国民经济生产总值70%左右的非国有经济难以获得金融支持。这种歧视性的融资安排不利于非国有经济的发展;政策性而非商业性的融资安排也造成信贷资金配置效率低下,国有银行也因而陷入潜在的信用危机。

国有经济战略性改组会使国有经济在控制力和竞争力得到加强的前提下,比重逐渐缩小,如果继续维持现行的融资安排,势必使国民经济运行更加扭曲。如果要改变这种融资安排,需改变国有银行与国有企业的刚性供需关系。国有企业资金“拨改贷”后,形成了财政和银行的置换,“财政—企业”资金供给体制转换为“银行—企业”资金供给体制,这种体制带有很深的“供给制”烙印。不改变这种体制,银行就没有余力向非国有经济融资。

3. 退出障碍。许多国有企业有巨额不良债务和大量冗员。因此,这部分企业从竞争性产业退出,将面临着如何化解国有企业与国有银行之间的巨额不良债务、安排职工的再就业和提供下岗职工的社会保障。这需要投入大量的资金,如为了使国有企业从竞争过度的纺织工业中退出,要压缩 1000 万棉纺锭,分流安置 120 万职工,每压 1 万锭要给予 300 万元补贴,提供贴息贷款 200 万元,压缩 1000 万锭就需要几百亿的补贴。理想的是设法筹集到一笔相当数量的国有企业退出援助基金来清除退出障碍。问题是这巨额资金从哪里筹集呢?

4. 改组方式。如上所述,目前国有经济还不能完全从竞争性产业中退出,相反国有经济在有些竞争性产业中必须加强。这就涉及到一个问题,由谁来作出国有资本配置的微观决策并加以实施。这里有两种方式可供选择:一种是政府作用为主的方式,一种是市场作用为主的方式。前一种方式是各级政府不仅要进行国有经济改组的行业选择,还要具体作出哪些企业应该加强,哪些应该退出的微观决策,并主要用政府投资和行政手段来加以执行。后一种方式是政府只提出国有经济战略性改组的方案和原则,至于国有资本在具体行业和国有企业间的分布由市场决定,发挥资本市场在资源配置和再配置中的基础性作用。第二种方式与市场化改革思路相吻合,是我们应该选择的方式,然而,由于我国市场,特别是资本市场发育还不成熟,资本市场还难以起到资源配置的关键性作用;国有企业的历史包袱太重,社会保障体系未健全,企业退出的障碍太大,这就使政府作用与市场作用的配置难度加大。

三、国有经济战略性改组的对策

国有经济战略性改组的难点可以进一步归纳为两个方面:第一方面,融资安排和退出障碍。这主要涉及资金的筹集与分配,虽然退出障碍中除了国有企业历史债务的化解,还有国有企业职工的再就业和国有企业社会职能的剥离问题,但归根到底这仍然是一个资金的问题,即能筹集到多少钱来承担这改革成本。第二方面,行业选择和改组方式。这主要涉及国有资本在行业和企业上的分布与改组,以及决定分布与改组时如何有效地发挥政府作用和市场作用。

对于第一方面的难题,我们可以采取的对策是对国有银行进行战略性改组和建立国有企业退出援助基金。

第一,对国有银行进行战略性改组。国有企业对国有银行的不良债务的不断积累和非国有经济得不到银行信贷资金支持,其症结在于国有银行的商业化改造滞后,国有银行至今仍承担着大量的政策性融资安排。例如,国有银行在行政干预下发放不可能收回本息的“安定团结贷款”。又如,国有银行不断增提呆坏账准备金,这实际上是替企业改革承担了一部分应由政府承担的改制成本。为了使专业银行向商业银行职能转变,我们也成立了政策性银行,但由于财政拿不出钱来补充国有企业的资本金,国家政策性银行的资本金又太少,迫使商业性银行承担大量的政策性贷款。同时,又使商业性银行没有余力按经济效益原则向非国有经济贷款。因此,国有银行战略性改组是国有经济战略性改组中一个不可或缺的重要组成部分,我们必须对国有银行进行战略性改组。

改组的思路是,将 4 家专业银行的 50%左右的资本抽出来并为一块,在保证国有资本控股的前提下吸收其他所有制成分的资本加入,组成若干个股份制商业银行,按市场原则和资金供求关系,没有所有制歧视地进行商业化经营。其余资本与政策性银行的资本合并组建若干个政策性银行,专门承担国有企业改革等公共财政性支出和进行政策性贷款。由于在股份制商业银行中国有资本完全可以按 1:1 的比例对其他所有制成分的资本进行控股,加上原有的全国

性商业银行(中国光大银行、华夏银行、交通银行、中信实业银行等)和区域性商业银行(广东发展银行、深圳发展银行、招商银行、福建兴业银行、浦东发展银行等)的资本,再加上各类金融信托机构(信托投资公司、财务公司、租赁公司等)的资本,基本上可达到全部金融资本的2/3,与非国有经济的规模基本匹配。这改革思路一方面能解决政策性银行因资本金不足,倒逼商业银行承担政策性贷款的弊端,使商业性银行能按市场原则贷款,硬化企业的债务约束;另一方面有利于把财政性职能从股份制商业银行中剥离出来,因为股份制改造后,国家与股份制银行的关系不再是所有者与经营者的关系,而是财产部分所有者与全部法人财产所有者之间的关系。

第二,建立国有企业退出援助基金,减少退出障碍。从既有的国民经济分配格局看,无论是财政还是银行或企业单独都拿不出这笔资金,因此,可以通过卖掉一部分经营效益不好的国有企业来建立这种基金。有人提出可以通过同行业受益者向退出企业进行补偿的形式来建立基金(江小涓,1996)。这种想法符合公平原则,难点在于具体操作起来似有一定的困难:如果国有企业需从普遍困难的行业中退出,如纺织行业,虽然未退出企业可以从其他企业的退出中受益(减少了竞争),但未退出企业一般也很困难,拿不出钱来补偿退出企业;如果行业不是普遍困难,企业退出与否完全是优胜劣汰的结果,没有理由要优胜者向失败者提供补偿。但这思路启发性的意义在于,援助基金应主要由财政拨款建立。因为,国有经济战略性改组有利于优化国有经济的配置效率,更好地发挥国有经济的主导作用,这将使不同所有制经济都能从中受益,从而加快经济发展,加大税基,使国家税收增加。国家财政可以用这部分增加的税收扩大援助基金,为国有经济战略性改组进一步消除障碍。

我们还可以通过国有的或非国有的优势企业对经济效益不佳的国有企业进行收购兼并、对小型国有企业进行拍卖变现或变为股份合作制等方式降低退出成本,减少退出障碍。

对于行业选择的难点问题,有一个很好的思路,即除了为数不多的必须由国家专营或控股的行业和企业由国家作出特殊规定外,其余行业和企业中国有经济的分布由市场决定,即根据国有经济的竞争力来决定(刘世锦,1997)。然而,资本市场要发挥基础性作用需满足以下两个条件:第一,国有股权能通过资本市场进行售出和购入;第二,资本市场上的股票价格能基本上正确反映企业的经营状况。

我国目前资本市场很不成熟:机构投资者寡,散户投资者众;市场中介组织少,经营不规范;国有股、法人股不能流通,而社会流通股比重又小,企业难以通过资本市场进行大规模资产重组;股票的市场价格难以真实反映企业的经营状况,理论上讲上市公司连续3年亏损会被摘牌,但实际上亏损企业被当作“壳资源”,在资产重组概念下被炒得鸡犬升天,而一些绩优股却因股本大价值被低估;如此种种,说明目前资本市场还难以发挥资源配置的基础性作用。在这种情况下,政府仍然需要发挥较大作用,但作用支点不应放在具体决定国有经济在行业和企业间的分布,而应该放在以下几个方面:

第一,积极培育资本市场。我国现已建立了资本市场,借助资本市场进行资产重组能初步进行,但国家股、法人股不能上市流动,限制了国有经济通过资本市场进行改组的力度。因此,要积极创造条件让国家股、法人股尽快上市流通。同时,要促使市场中介组织的建立、发展和规范。市场中介组织如金融机构、会计师事务所、律师事务所、共同基金、投资顾问公司等是健全的资本市场所不可或缺的。它们可以从不同角度为企业资产重组提供服务。这种服务包括为企业购并提供投资融资、发现企业的市场价格、为企业购并提供信息、策划企业购并战略、资产评估等。另外,目前,我国资本市场上小股东太多,小股东普遍存在“搭便车”行为,难以对企业

决策产生作用,而能对企业治理结构产生积极影响的机构投资者太少,最近我们成立了几家证券投资基金(金泰基金、开元基金、兴华基金),但仍显不够。因此,我们要加紧引入一些机构投资者。

第二,努力创造公平竞争的外部环境。要消除所有制歧视,减少对国有企业的保护,创造不同所有制企业能公平竞争的环境,并通过兼并收购、优胜劣汰促使资源向优势企业集中。这是促使国有经济合理布局的根本保证。

第三,加紧建立和健全社会保障体系。国有经济战略性改组会有一些企业从竞争性行业中退出,这必然会有大量国有企业的职工需要分流,例如,纺织行业3年需分流120万职工。即使分流出来的职工能再就业,也有一个时滞问题。因此,社会保障体系的不健全会阻碍国有经济战略性改组。

参考文献:

1. 国务院发展中心课题组:“实现国有经济的战略性改组”,《改革》,1997年第5期。
2. 江小涓:《经济转轨时期的产业政策》,上海三联书店、上海人民出版社,1996年。
3. 石万鹏:“纺织工业:国有企业改革解困的突破口”,《中国工业经济》,1998年第2期。
4. 中国社会科学院工业经济研究所:《中国工业发展报告(1996)——从辉煌的“八五”走向更富挑战的世纪之交》,经济管理出版社,1996年。
5. 刘世锦:“资本市场发展:能否成为国有企业转轨的重要突破口”,《改革》,1997年第4期。
6. R·科斯、A·阿尔钦、D·诺斯等,《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,中译本,上海三联书店、上海人民出版社,1994年。

(作者单位:上海财经大学;单位邮编:200433)

《财经研究》1997年转摘载率上升

根据中南财经大学期刊信息服务部1998年4月提供的《检索咨询服务报告》,1997年《财经研究》所发文章中有82篇次被全国各类文摘报刊转摘载,转摘载率为53.25%,分别比1996年增长了13.89%和提高了10.22个百分点,转摘载篇次在全国经济类期刊中排第9位。

在《财经研究》转摘载的82篇次中,校内作者为46篇次,占56%,校外作者为36篇次,占44%;应用经济方面的文章71篇次,占87%,理论经济方面的文章11篇次,占13%。所写文章被转摘载的作者中,67%具有高级职称或博士学位。

(远)