

国有资本进退中出现的问题及对策

●孙洁

摘要:本文主要阐述国有资产实现平稳进退的必要性,以及在实现国有资产平稳进退过程中容易出现的问题。同时也探讨了如何解决国有资产在实现大规模平稳进退过程中出现的问题。

关键词:国有资产;管理;进退

目前,上海正考虑5年内完成国资从一般竞争性领域进退,进退的重点区域将不仅包括中小企业,还涉及到70家市管企业和40家国资授权经营公司。我们知道,上海在国有资产改革方面已经走在全国的前面,但是如何实现国有资产大规模的进退还存在一些不同的观点,主要集中在国有资产进退的方式以及如何解决国有资产在进退过程中出现的问题。本文主要从3个方面来探讨国有资产的进退问题。

一、国有资产进退的必要性

1. 提高国有资产的效率。上海国有资产占整个社会资产3成以上,比重很大,但年收益率只有4.5%,低于混合所有制企业8%的资产收益率和5.18%的银行贷款利率。因此,提高国有资产收益率成为其从竞争性领域进退的内在动力。导致国有资产收益率低下是由多方面原因造成的:缺乏先进的管理方式、没有有效的激励机制、历史形成的沉重的包袱、缺乏实质内容的现代企业制度等等。要克服如此多的不利因素,只靠自身是不可能克服的。选择从竞争性领域进退是实现提高国有资产收益率的良好方式之一。

2. 从民营化的角度看,国有资产从竞争性领域退出是其必然的选择。1979年,撒切尔当选为英国首相后,对国有企业大规模实行民营化,由于英国民营化的成功实施,使得其它国家相继效仿,从而民营化运动席卷全球,首先是发达国家,然后是发展中国家。国外民营化的成功实施为我国国有资产管理提供了宝贵的经验:一方面为我国国有资产从竞争性领域进退提供了理论指导;另一方面为我们提供了可行的进退方式。

3. 国有资产改革的必由之路。我国在计划经济体制下,国有资产一直是由政府直接经营管理。经济体制改革初期,对国有企业进行改制,实行公司制,但是仍然是由政府直接经营管理,后来进一步进行改制,实行政企分离,建立现代企业制度,各企业内部建立董事会、监事会。但从实质来看仍然是政府在经营管理企业。为什么会出现这种情况呢?其实不难理解,因为国有资产属于人民,政府与人民之间实际是委托——代理的关系,而政府与现代企业制度中的经理人同样也是委托——代理的关系,这就形成了国

有资产管理中的双重的委托——代理关系。在经济中,委托——代理问题就是指经理可能追求他们自己的目标,甚至不惜以所有者获得较低利润为代价。为了避免出现这样的问题必须建立良好的激励机制,使得委托人和代理人的目标保持一致。这在现代管理学中有许多激励机制,但是都是对单一委托人——代理人关系设计的,对双重委托人——代理人关系很难适用。有些专家称之为所有者缺位。因此,国有资产进一步改革必然要从竞争领域退出,以解决双重委托——代理问题。

4. 实现国有资产从管理到经营的转变。对国有资产管理以前是静态的管理,要确保国有资产不流失进而实现国有资产的保值增值,就要对国有资产实行动态管理,就是对国有资产要进行经营管理,而不能仅仅停留在静态的管理层面。对于低效的国有资产要使其进入资本市场进行流动或者进行交易,使其进入高效的产业领域,以实现资产的有效配置。

5. 转变政府职能,提高政府工作效率。世界银行在其1997年的世界发展报告中指出,“每一个政府的核心使命”包括了5项最基本的责任。即:(1)确定法律基础;(2)保持一个未被破坏的政策环境,包括保持一个宏观经济的稳定;(3)投资于基本的社会服务和社会基础设施;(4)保护弱势群体;(5)保护环境。在市场经济体制中,政府是掌舵而不是划桨。政府是政策的制定者,市场经济环境的保护者,是各种因素导致市场失灵的纠正者。对于一些不涉及国家安全机密的产业,可以让位于市场,这样可以节约大量的时间为市场提供服务。

二、国有资产进退中出现的问题

1. 国有资产进退中的在职职工的问题。在国有资产退出过程中,凸现出的第一个问题就是企业在职职工的问题。由于国有资产的退出,企业的性质发生了变化,由企业一下转变为民营企业,在职职工的地位就发生了变化,由原来的主人公地位转变为被雇用者。特别是一些民营资本进入企业之后,实行大批的减员,导致在职职工对国有资产退出的不满情绪上升。

2. 国有资产进退中的银行债务问题。一些国有企业在国有资产退出过程中,由于没有及时归还银行贷款,给银

行造成大量的不良资产,从而导致了银行的不良资产率上升。这一方面主要在国有资产退出的初期表现较为突出。

3. 国有资产进退过程中国有资产流失问题。在国有资产进退过程中,国有资产流失也是一个比较突出的问题,由于国有资产进退的过程不够规范,缺乏有效的监督机制。特别是在国有资产的转让过程中,没有充分体现市场经济的“三公”原则,即公开、公平和公正。目前比较流行的方式 BOT(Build Operate Transfer)被引到我国的基础设施领域。许多地方纷纷使用 BOT 对基础设施进行民营化,或者进行招商引资,但是由于对 BOT 缺乏足够的了解,使政府承担了许多不必要的风险并且造成了巨大的经济损失。

4. 打破了国有企业垄断,形成新的民营企业的垄断。国有资产进退的目的是提高效率,让市场实现社会资源的有效配置,从而提高对社会提供产品和服务的质量。如果在国有资产进退过程中,一方面打破国有企业垄断的同时,形成了新的民营企业的垄断,那么这种现象更为可怕。在中央一台《今日说法》栏目里看到有这样一个案例,某省电信部门,为了引进竞争机制,创造一个良好的竞争环境,批准成立了一家民营公司,负责提供通信线路的网络平台。一家房地产公司在某小区开发过程中与该民营公司签订了一份合同,只有通过该公司的通信线路网络平台,才能进入该小区。这样网通和铁通都通过该网络平台进入了该小区,而中国电信却没有进入,因为中国电信认为费用不合理。从而导致小区居民因无法使用中国电信提供的服务而不满。

三、解决国有资产进退中出现问题的方法

1. 完善社会保障体系。完善社会保障体系是国有资产平稳进退的基础。完善国有资产有进有退,实现合理流动的机制,其目的是为了提高企业的效率,实现全社会资源的有效配置。由于我国国有企业效率低的一个根本原因是企业内冗员过多、人浮于事导致的,所以,国有资产退出转化为民营企业之后,必然要导致部分在职工的分流。或者,转化后的民营企业根本就无法全部接收原来的在职职工。失去工作的工人,在他们没有找到新的工作之前,必然要进入社会保障体系,享受基本生活保障。在已经完成国有资产进退的企业中,个别企业由于没有妥善处理下岗职工的基本生活保障问题,给后面实行国有资产进退的企业带来许多负面影响。十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出:健全失业保险制度,实现国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨。这是实现国有资产合理流动的基本保障。

2. 建立对国有资产退出所得资金使用的监督机制。任何一笔国资退出首先要进行资产评估、审计,退出要公示、公开,对买方要进行购买力资质审查。同时,要让律师事务所、资产评估等中介机构参与其间,发挥服务、监督功能。对国有资产退出所得资金加强监管,不能谁拿到谁就使用。特别是补交职工的社会保障基金、补发拖欠职工工资等。对拖欠银行的贷款应该及时归还,要依法保护各类产权。

3. 规范国有资产进退程序,建立产权交易市场体系。要想避免国有资产在进退过程中流失,有必要规范国有资产进退程序,建立产权交易市场体系。严格按照《国有资产管理条例》,依法对国有资产实行进退。在必要的情况下,引进国外资产评估机构,对国有资产进行全面而科学的评估。因为,对国有资产高估或者低估都是不负责任的行为。低估了必然造成国有资产流失,高估了导致国有资产不能及时流通同样造成国有资产另外一种形式的流失。十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出:国有资产管理机构对授权监管的国有资本依法履行出资人职责,维护所有者权益,维护企业作为市场主体依法享有的各项权利,督促国有企业实现国有资本保值增值,防止国有资产流失。

在建立产权交易市场体系方面,上海已经走在全国的前面。目前,上海已经建立了产权交易所和技术产权交易所。有了健全的产权交易市场体系,就可以通过股份多元化逐渐退出国资,先变国有独资为国有控股,再逐渐减少国有股份,直至可以不控股。条件成熟的,也可一步到位,关键是实现国资经营公司对下属企业由原先的经营性管理转变为股权管理。这与直接卖企业不同,既平稳促进国资管理部门从管企业到管股份的转型,又利于发展混合所有制企业。更重要的是,在“公开、公正、公平”的市场交易体系下,实现国有资产的进退,不仅可以防止国有资产的流失,同时还可以实现国有资产的保值增值。

4. 对垄断行业的国有资产进退,要合理使用 PPP(Public Private partnership)模式。我们知道基础设施和公用事业领域基本上都属于垄断行业,在这一领域引进私人资本很可能会形成新的垄断,虽然垄断的范围有可能缩小,但是,形成的私人垄断比国有垄断更为可怕。因为私人资本的目标很明确,是以利润为目的。如果没有有效的监督机制,私人资本垄断必然会导致为公众服务的价格上升。如何避免这一现象呢?目前国外比较常用的在基础设施或公用事业领域引进私人资本的方式就是 PPP(Public Private partnership)模式。PPP 模式就是公共民营合作,主要是指为了完成某些公共基础设施及相关的服务项目而在公共机构和民营机构之间达成的伙伴关系,并签署合同明确双方的权力和义务以确保这些项目顺利完成。由于 PPP 模式比较复杂,这里不作详细介绍。基于 PPP 模式是公共部门与民营的合作而不是某一方单独行动,双方相互制约,民营组织是在公共部门的监督下进行经营的。因此,使用 PPP 模式在基础设施和公用事业领域引进民营资本可以有效防范形成新的垄断。

参考文献:

1. (澳)欧文·E. 休斯著. 彭和平,周明德,金竹青等译. 公共管理导论. 北京:中国人民大学出版社,2001.
2. (美)平狄克,鲁宾费尔德著. 张军,罗汉,尹翔硕等译. 微观经济学. 北京:中国人民大学出版社,1998.

作者简介:同济大学经济与管理学院博士生。

收稿日期:2004-03-20.