

国有资产重组的 难点和途径

○ 韦红泉

推动国有资产的流动与重组,既是实现从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的关键,又是实现转轨的难点,为此,寻找切实可行的途径,具有重要的现实意义。

一、资产重组的难点

1. 体制上的困难。资产重组的困难首先是条块分割的体制壁垒。地方和部门由于自身利益的原因,往往不愿意自己所管的优势企业到外地开展并购活动,也不愿自己的企业被人收购或兼并。其次还有企业产权制度的壁垒。目前我国上市公司少,非上市的有限责任公司和股份有限公司也不多。并且无论是上市公司还是非上市公司,多数公司的国有股权占大头(其控制权实际上是归地方部门)。在这种条件下,不要说一般小股东,就是购买一个企业股份30%到50%的大股东也不一定能控制一个企业。再加上国有产权约束不强,企业在不同程度上被“内部人”所控制,企业内部特别是其领导人对外来外部的购并害怕失去“位子”而本能抵触。另外还有交易机制上障碍。产权交易市场尚在形成之中,交易中介组织发展

滞后,交易信息不畅,交易规则不明确,交易缺少竞争性。

2. 债务包袱的困难。从总体上看,国有企业债务包袱可以分为显性和隐性两种。据统计,目前国有企业账面资产负债率平均已经超过70%,加上已经查明的资产损失和亏损挂账,则实际资产负债率已经高达85%,债务负担可谓沉重。其中形成呆账和死账的债务约占20%,大约1万亿左右。隐性债务包括失业保险费欠账、职工养老保险费欠账等等。这部分“欠账”当时没有支付或提取,而转化为国家的资产和积累,是国家和企业对职工的负债。据测算,这部分债务在1万亿之上,沉重的债务包袱对资产重组构成了严重的拖累。一是导致部分企业实际价值过低,除了一批优势企业资产负债率在40%左右,许多困难企业已经资不抵债。目前,从账面上来看,我国大中城市国有企业资不抵债率在25%左右,县级国有企业净资产为负数的占50%,还有一些企业虽然账面资产大于债务,但实际价值也是负数。二是隐性债务的存在增加资产重组的复杂性。这一问题不解决,就不能最终切断职工与企业的“脐带”,也就

不能建立社会保障制度,不能将职工真正推向市场。在这种情况下,购并企业不仅要接收人员,还要接收“隐性债务”这个包袱。目前,由于对“隐性债务”的计量,国家没有明确的政策界定,缺少透明度,估计不准,计算不清。因而许多投资者望而止步,不敢实施购买或兼并。

3. 富余人员再就业的困难。传统的计划经济体制遗留给国有企业沉重的人员负担,造成了严重的体制性的“隐性失业”。据测算,目前我国国有企业富余人员约有2400万人。在这种背景下,企业改革特别是资产重组的一项重要内容是减员增效,使“隐性失业”逐步公开化。这几年,大多数企业实行竞争上岗,一些企业职工被优化下岗,特别是一些困难企业开工不足,下岗职工人数较多。一些企业破产、停产,职工在职无业的问题日益严重。如何处理这些问题,对于处在转轨时期的中国是一个敏感、易于引起社会矛盾的重大问题。也是资产重组所面临的重大难题。

二、资产重组的途径

资产重组的困难构成了一组约束条件。这组约束条件反映了转轨时期的经济和社会条件。寻找克服困难的办法,也就是在这组约束条件下,选择较优的资产重组的现实途径。我们认为当前我国启动大范围的资产重组,要选择“准市场型”资产重组机制;以增量引导、存量化解的办法解脱企业包袱;以保障社会化、就业市场化解决资产重组中的失业和再就业问题;更快更好地“抓大放小”等途径加以解决。

1. 建立准市场型资产重组机制。准市场型资产重组机制是一种过渡性的混合机制。这种机制是在传统计划经济体制逐渐失灵,市场经济体制尚未发育成熟条件下的一种现实选择。其主要内容包括:(1)准市主体:实行政资分开,构建新的国有资产运营和管理体系。组建行业性控股公司、区域性资产经营公司,或委托大公司运营国有资

产。由这些国有资产运营组织实施资产重组的操作。这类操作主体尽管带有一定行政主体色彩,但其利益在一定程度上与资产配置效果挂钩,又具有市场行为主体的特征。(2)准市场交易渠道:企业经过“包装”被推出。“包装”主要包括剥离重组,分立重组,债务托管等。困难企业通过现存的渠道招揽多个购买或合作的伙伴;优势企业也通过现存渠道寻找和购买兼并的对象。现存渠道主要是指股市、产权交易市场以及各种行政、社会关系连接的双边交易谈判。(3)准市场价格机制:双方都在多个对象中按预期成本与收益之比排序,各自得出一份序数清单,再经过多方反复谈判,求得产权交易价格的现实均衡点,进行重组和调整。

准市场型机制是适合转轨时期的特点,可以作为当前实施较大规模资产重组和结构调整有效的机制依托。一是有条件和基础,短期内可以塑造这一机制。实行政资分开,构建新的国有资产运营和管理体系,对现存体制冲击不大,阻力较小,近期可以实现,深圳、上海等地的经验就证明了这一点。二是在转轨时期可以作为校正结构大幅度偏差的较好机制。在结构偏差很小的条件下,产业之间、企业之间资本边际效率相差无几,重组和调整所需信息量较大,分散决策、市场“试错”效率较高。但在当前结构大幅度偏差的条件下,产业之间、企业之间资本边际效率相差很大,可以形成明确的序数信号,由准市场主体集中决策有信息保证,加之有利益基础保证,不易出错,效率损失不大。准市场调节还在一定程度上打破了条块分割,形成了一定范围内的竞争,也可以提高资产配置效率。三是可以较好地处理产业升级中微观效益和宏观效益的矛盾。在成熟的市场经济中,有灵活的市场机制作媒介,由产业政策来校正产业升级中企业预期与社会预期的差异、协调宏观效益与微观效益的矛盾较为有效。但目前在我国市场机制尚不健全,由眼界较远的准市场主体来

替代,充当传导产业政策的重要组织媒介,既可以获得产业升级的宏观效益,又能保证一定水平的微观效益,利大于弊,不失为较好的选择。

2.通过增量引导和存量化解的办法解脱企业债务包袱。首先应该看到,解脱国有企业债务包袱是完全可能的。一是存量化解的潜力巨大。我国国有企业净资产有2万多亿,国有企业资产增值潜力达到1.8亿元,公有住房按重置价值达3万亿元以上,国有土地市场价值已经达到15万亿元以上,并将继续增值。通过这笔巨额存量资产的调整,我们不仅有能力归还国家和企业对职工的“欠账”,消除隐性债务,而且有能力对企业实施增资减债,降低显形负债水平。二是增量注入潜力很大。虽然银行负债率高,承受力弱,但财政负债水平低。目前我国国债余额只相当于GDP的7%,而世界水平均在50%以上,因此,实行企业、银行与财政之间的债务重组,有相当大的回旋余地。

具体办法可以有:(1)分类处理。资不抵债、扭亏无望的企业实施破产减债;资大于债、效益较好的企业实施市场化增资;处于中间状态的企业在联合、兼并、合资中增资减债。(2)整体推进。实行财政、银行、企业之间的债务重组可行的办法是,增加中央财政对中央银行的负债,中央银行再核销专业银行等额再贷款,专业银行再核销工商企业等额债务。(3)增量引导。设立资产重组基金。该基金由国有资产管理运营体系操作。其来源主要是中央银行财政部分国债收入,地方政府土地批租收入,各级财政其它收入。这一基金的主要功能是解决存量化解中的资产变现问题。通过这一基金的运作,逐步将部分国有存量资产转入社会保障基金。(4)存量化解。统一隐性负债计量标准。在企业资产中单列,转为社会保障基金的资产。破产企业清债,有限优先归还隐性负债。社会保障基金根据需要,用掌握的企业资产或股权到资产重组基金变现,满足自身资金周转或支

付的需要。显性债务中所有财政性负债和“拨改贷”贷款转为国家资本金。同时,启动产权交易,通过国有存量资产增值优化资产负债结构。特别是要收缩战线,提高质量,向外资、乡镇企业、私营企业和社会公众出售部分国有存量资产,出售收入用于企业增资。

3.加快社会保障社会化、就业市场化步伐,解决资产重组中的失业和再就业问题。加速企业建立社会保障制度是解决好失业和再就业问题的根本途径。建立社会保障制度的难点在于“历史欠帐”。国有企业数以千万计的职工,由于过去长期没有提取社会保障方面的费用,没有形成必要的社会保障积累。目前,一个可行的选择就是通过“隐性债务”资本化,筹集资金,归还历史欠帐,满足转轨时期社会对国有企业改革特别是资产重组的承受能力。

与此同时,要加速建立劳动市场,主要用就业市场化的办法解决资产重组中的失业和再就业问题。我国产业结构正在发生深刻的变化,特别是第三产业的比重将大幅度上升,就业增长弹性将有明显提高,加之劳动年龄人口增加将逐步放慢,就业和再就业形式将逐步好转。目前我国劳动力在第三产业就业的比例仅占23%,而世界平均水平达45%以上。如果我国达到这个水平,仅第三产业就可以新增1.3亿个就业岗位。因此,从中长期看,通过就业市场化的办法解决再就业的问题,具有较大的回旋余地。当前可以采取各种措施尽量减缓矛盾,打个“时间差”。措施可以有(1)建立劳动预备制度,新生劳动力必须经过一定时期就业培训,取得就业证,才能录用。这样既可以提高劳动者素质,又可以延缓劳动就业压力。(2)要规定新企业、新上项目必须招收一定比例下岗职工。计划、劳动部门按新办企业、新上项目的劳动力需求情况安排定向培训。培训后再双向选择,实现再就业。(3)适当控制农民工的使用。

(作者单位:北京市烟草专卖局)