



○
夏杰长
王彬生

解决国有企业过度负债的财政对策

我国国有企业的过度负债已成为推进国有企业改革的重大难题,也是制约金融体制和财政体制改革的重大障碍,成为当前经济发展非解决不可的重大问题。近年来,不少同志较多地从企业和银行的角度探讨如何解决企业过度负债和债务重组的问题,对如何发挥财政的作用则研究不够。实际上,国有企业的过度负债与财政有着千丝万缕的联系,因此,从财政着手研究解开国有企业过度负债的死结,是当前一项十分紧迫的任务。

一、化解国有企业过度负债已刻不容缓

负债经营是通过银行借款、商业信用和发行债券等形式吸收资金并运用这笔资金从事生产经营活动的一种行为。现代公司理论认为,负债经营是现代企

业筹资的一种重要手段,企业负债比率(企业负债与其资产之比)一般不应超过50%,否则说明企业借入资金多于权益资金,将使企业处于过度负债以及债务危机之中。现代公司理论虽然是以成熟的市场经济为基础而发展起来的,对我国的情况不一定完全适用,但是它毕竟给我们提供了一个衡量企业过度负债与否的基本标准或“警戒线”。

根据有关资料,1996年我国国有企业的平均负债率在75%以上,流动资产负债率更高达95%以上,许多企业资不抵债,特别是那些效益差、长期靠银行借款度日的老国有企业,以及80年代初“拨改贷”以来建设起来的一批几乎没有资本金投入的国有企业,如不计算可能的资产重置价格升值,基本上是零净资产甚至是负净资产的企业。过高

的负债,使企业的利息支出十分沉重,成为企业亏损的重要原因。尤其是80年代以来建设的设备新、技术新、产品新的企业,除少数属于投资决策严重失误以外,本来应该是有市场、有效益的企业,主要是由于高负债引起的高利息支出造成了亏损。

为了更全面、真实地反映各行业的资产负债情况,我们在这里再引用国有资产管理局的统计材料。截至1994年底,全国已完成资产清查报表会审的12.4万户工商企业(大约占国家工商企业户数的60%)的资产负债情况是:帐面资产41370亿元,负债31047亿元,负债率高达75.1%,如扣除企业资产净损失和挂帐4438亿元,实际资产负债率达83.3%。从行业来看,国有企业负债率如下表:

名称	资产负债率(%)	流动负债率(%)	名称	资产负债率(%)	流动负债率(%)
全部工业	68.21	93.96			
有色	70.63	95.75	冶金	62.32	92.88
汽车	75.06	91.42	机械	75.49	90.69
煤炭	64.12	92.65	电力	48.23	81.75
化学	74.75	104.92	石油	56.12	75.13
医药	76.45	95.10	石化	58.31	78.48
纺织	81.58	166.69	建材	68.11	92.00
烟草	74.15	98.66	轻工	80.33	104.32

从上表可以看出,我国国有企业资产负债水平普遍超过了适度状态 20—30 个百分点。由此,我们可以断定国有企业出现了严重的过度负债、资本金不足的现象。

二、国有企业过度负债的财政因素

国有企业过度负债是旧体制与新体制交替时期各种矛盾相互作用的结果,其形成的原因是十分复杂的。从财政这个角度来说,主要有以下一些原因:

1、国有企业税负过重。长期以来,在各种经济成分的税负方面,国有企业的税负是最重的,它远重于乡镇集体企业和“三资企业”。据财政部提供的材料,国有企业的税负在 1980—1993 年平均高达 86%,在全世界是最高的,企业留利少得可怜。而且,国有企业还要承担不少额外的名目繁多的摊派和其他费用。因此,只能形成“老牛拉破车”的局面,无力进行技术改造和设备更新,国有企业的自我积累、自我发展也就无从谈起。

2、资金供应体制的变革。企业要进行有效的生产经营活动,必须拥有一定的注册资本和自有资金。而我国国有企业资本金匮乏,自有资金严重不足,企业所需资金基本上是靠负债形成的。这主要是我国的资金供应体制造成的。我国资金供应体制在计划经济年代,实行的是统收统支的财政分配体制,国有企业利润的 98% 上交财政,财政再实行统

支。改革后,我们把原来的资金供应体制废除了,从 1981 年起变“统收统支”为“拨改贷”,财政不再对新建企业投资,国家基本上停止了对国有企业资本金注入,以前未拨足的流动资金也不再拨付了,国有企业唯有靠借贷来发展自己。这样就出现了一批无资本金或很少资本金的国有企业。如此日积月累,企业的债务就像滚雪球一样越滚越大,其过度负债也就不可避免。

3、国家对国有企业和非国有企业的财税政策实行双重标准。例如,在固定资产折旧率方面,80 年代以前,国有企业固定资产的折旧率仅为 2%,后来才提高到 5.5%,而其他经济成分的企业一般达到 10%，“三资”企业和外资企业的折旧率则更高,如此低的折旧率再加上较高的通货膨胀率使得国有企业的更新改造难以正常进行,为了维持生存,只能进入外源式融资下的高负债经营;在税收优惠方面,也是不平等的,国有企业很少能享受到税收优惠和减免,而其他所有制企业则能享受到不同程度的照顾,如果是新办企业,则有三年内免税的优惠政策。另外,国有企业还要承担宏观调控任务,由此造成的政策性亏损国家财政并没有给予相应的补偿。这样,即使国有企业想增补自有资金,也是“心有余力不足”。

4、企业职能和财政职能的错位。长期以来,很多本应由国家财政或社会承担的负担却由国有企业来承担,如社

会负担,一是职工的养老负担,办社会公益事业的负担。在计划经济体制下,国有企业的职工实行低工资制,职工的医疗费用、养老费用和住房费用等都采取统筹管理、单位支付的办法。国家统筹的这些社会保障基金并未给企业和职工建立专门的帐户,而是把它们当作国家的财政收入用来搞了建设、上了新项目。现在国有老企业的养老(包括医疗)问题十分突出,离退休职工呈直线上涨,1994 年比 1978 年增长了 1 816 万人,养老和医疗费用成倍增长,使企业不堪重负,非生产性开支异常庞大,可以用于补充自有资金的利润所剩无几。学校、医院、社会治安等本应由财政征收的税收来负担,但过去国有企业的利税不分,许多国有大企业都通过支出进成本的方式承担了社会公益事业的开支,现在随着企业财务制度改革,税利分流了,企业的社会负担却并未随税收的支付而减少,这些负担和支出不仅加大了企业的成本,降低了企业的资金利润率,而且实际上是通过企业占有银行贷款、增加企业债务来实现的。

5、国家财力的弱化。在向市场经济转轨时期国有企业出现过度负债也许是一种不可避免矛盾,然而,对于现代市场经济条件下的国有企业来说,其企业资金需求主要应源于企业内部,即企业的留利和折旧,而并非银行贷款和各种证券等外部融资(外部融资所占比重相当于资产负债率)。一般而言,企业的内

部融资的比重约占其资金来源的一半,这才算具有基本正常的企业运行机制。但是,我国的财政体制改革并没有从根本上解决企业从外源式融资向内源式融资转变问题。而且,改革过程中,国民收入的分配格局发生了深刻而巨大的变化,国家的财政收入占国民生产总值的比重在不断下降,国家对占国民经济比重很大的国有经济和战线很长、数量众多的国有企业实际上已无力和无资可投,加之银行对国有企业的信贷资金软预算约束,银行贷款已经成了整个国民经济运行机制转轨各种矛盾的调节剂和润滑剂,国有企业的稳定也好,发展也好,都只能依靠银行注入资金,如要求银行发放安定团结贷款、工资贷款等。这样,国有企业的过度负债和债务危机自然难以避免。

三、解决国有企业过度负债的财政对策

目前,国有企业过度负债的问题十分尖锐,企业债务数额巨大、企业、财政和银行哪一方都不可能全部承受下来,但国家财政是问题的焦点所在,因为从法律上来讲无论是国有企业还是国有商业银行,它们的债务债权最终都由一个主体——国家财政来承担。因此,必须明确财政才是消除国有企业过度负债的核心所在。那么,我们可以采取哪些财政措施呢?

1、实行财政、银行和国有企业间的债务重组。就是由中央财政、地方财政、银行、企业和企业职工共同努力解决国有企业对银行的过度负债问题。在这里,财政是债务重组的核心和落脚点。有三种具体的方案:(1)由国家发行特种财政债券,指定债权银行和其他金融机构认购,各级财政部门将债券筹集款拨付给企业以增加企业的资本金,并责成企业等额归还银行借款。(2)采取财政挂帐形式,即将企业对银行的负债转化为财政对银行的负债,然后将企业的债务转化为财政对企业的投资(国家股权)。(3)出售一部分中小型国有企业的债权,用于归还银行贷款,通过这种组合,可使企业负债率在2000年降低到

55%左右。这三种方案的最大优点是各级财政并未实际出资金就解决了企业的银行利息负担,但在方案实施之前,必须对国有企业的资产及不良债务状况进行一次认真清理,特别是摸清不合理的历史债务包袱的地区、行业、企业的分布状况,并对债务重组进行严格的时间界定。

2、增加国家财力、改善财政收支结构。从财政来看,用增加注入企业资本金或银行资本金的办法,也可以起到减少企业过度负债和不良债务的作用。但是,我国财政长期以来捉襟见肘,处于十分艰难的境地。因而;财政到底能在多大程度上承担起协助处理企业过度债务的责任,实际上也就取决于财政收支状态在今后多长时间里和多大程度上能够得到改善,即取决于我们能否实现振兴国家财政的重任。要实现这一重任,着力点可以放在两个方面,一是强化财政的聚财功能,扭转财政收入占GDP比重不断下降的不良态势。从目前的情况来看,通过增税来增加国家财力不是现实的选择,因为经过1994年的改革税制,已进入稳定状态,不宜频繁调整,而且就整体税负来说,我国已经偏高,所以,可行的办法只能是开辟新的财源,强化税收征管,杜绝财力流失。二是按照转变政府职能的需要,调整和优化财政支出结构,从根本上解决由财政包揽过多的支出格局,把重点放在整顿行政事业费支出上,扭转行政事业费的过快增长。

3、实施化解国有企业过度负债的扶持性财税政策。众所周知,国有企业的过度负债是多方面的原因造成的,它的化解也需要多方面的努力,国家必须实施包括财税政策在内的一系列扶持性措施。(1)发行专项国债(或在现有的国债中拿出一部分),所得收入作为财政列支,并通过国家开发银行专门用于一些债务负担过重的国有企业。(2)采取转移支付的方式降低国有企业的实际税负水平。无疑,1994年的税制改革统一了内资企业的所得税是一大进步,它奠定了不同所有制企业公平负税的基础,而且这次税制改革是以企业总体税负不变为基本原则的。但是我们知道,名义税负和实际税负是不一样的,国有企业由

于目前仍要承担一些社会职能,还要承受各种各样的摊派,所以,国有企业的实际负担要远重于名义税负。从目前的情况来看,名义税率不可能再降低,减免税也不能再开口子,那么,可考虑采取先征后退的政策,增加企业的资本公积金。另外,要逐步杜绝向企业搞摊派,以避免大量资金游离于生产经营之外。(3)实行加速折旧。从发达国家的经验来看,加速折旧可为企业的更新改造提供更多的资金来源,促进企业的技术进步和竞争能力的提高,可以加快资金的回收速度和减少投资风险。因此,这一做法有利于企业的自我积累和自我发展,减少对外部资金的依赖性。所以,对那些在国民经济中起骨干作用并有承受能力的大中型国有企业,财税部门应允许其加速折旧。实行工效挂钩的企业,其增提部分可视同挂钩利润。

4、建立社会保障制度。社会负担太重是目前国有企业经营困难、负债过度的主要原因。建立社会保障制度是国有企业轻装上阵走向市场,与其他经济成分的企业平等竞争的重要前提。企业目前承担的社区福利应由政府通过税收来承担,企业承担的职工养老、医疗和住房只能通过建立社会保障制度来解决。在目前,建立社会保障制度宜采取过渡的办法。在企业债务重组和进行公司化改造时,可以将拍卖国有企业的钱分出一部分建立社会保障基金,用于支付老职工的社会保险费。对于新职工,从现在开始建立个人社会保险帐户,避免产生新的欠帐。对现在统筹的社会保险金,可以分成两部分,一部分用于补充社会保障基金的不足,另一部分要为现职职工建立个人帐户,否则不可避免地会产生新的欠帐。

化解国有企业过度负债的改革,是一项艰巨而复杂的系统工程,其政策性、影响面广、操作难度大,不仅要采取相应的财政政策,还要有其他的配套措施,如需要企业和金融改革相配套,否则,即使相应的财政政策到位了,过度债务的化解也会因企业和金融改革的滞后或不配套而进行不了。

(责任编辑 王尚明)