

国有企业高负债

对财政的影响及对策思路

○ 蔡妍

企业高负债是我国现阶段经济运行中的一个客观事实。从我国目前的情况来看,企业高负债带来了种种严重的问题,已经成为我国深化改革、加快发展的巨大障碍,甚至可能由此引发金融危机,导致货币信用体系的崩溃。以下事实支持了这个判断:

一是国有企业高负债不是个别情况,而是一种普遍现象。国家国有资产管理局 1994 年

底对 2 万户国有企业清产核资的结果表明,资产负债率平均高达 79%(其中资产贷款率达到 70%),比 1980 年的 18.7% 提高了 60.3% 个百分点;若扣除资产中的损失挂帐,实际资产负债率达到 84%。另据统计,1994 年全国清产核资 12.4 万户国有工商企业,发现其中约有 27.6% 的企业帐面负债总额超出资产总额,若扣除损

调整和整顿。财政政策同样应是紧中有松,即主要贯彻“保证重点,压缩一般”的方针。

同时,财政政策和货币政策要相互配合。在总量调控方面以货币政策为主,在结构调控方面以财政政策为主。从理论上讲两方应紧松搭配,比如,一方紧,一方松,或一方紧中有松,另一方松中有紧,才是最佳选择。而我国一向是实行同向政策,如双松和双紧。应该指出,几年来,由于财政收入比重降低,财政支出结构僵化,财政在宏观调控中已处于微弱无力的地位,宏观调控的任务主要由货币政策来承担。近来外界和国内一些人士纷纷猜测宏观政策的趋向。有人认为,最近政府调低利率表明要放松。事实并非如此,因为我国当前的贷款规模仍以规模控制为主,利率的作用不大。而降低利率主要是为了减轻企业利息负担,支持企业改革。我认为,我国最近实行的仍是紧中有松的政策,而不是全面紧缩或全面放松。

五、关于减少或基本消除财政赤字,控制债务规模问题

我国财政赤字呈逐渐扩大的趋势,中央财政赤字 1994 年达到 666.97 亿,1995 年为 662.82 亿。内债也呈扩大趋势,1994 年达到 1 175.3 亿,1995 年达到

1 537.7 亿。我国发行国债是用于两个方面,一是还本付息,二是弥补财政赤字,二者之和即为当年发债数(包括外债)。1995 年内债收入占 GDP 的比重为 2.7%,内债余额占 GDP 的比重为 5.7%(日本超过 50%,美国也达到 45%)。从这项指标看,我国还有相当大的发债潜力。但是,1995 年的债务依存度已高达 52%。从这个指标看,我国面临严峻的发债形势。如果债务规模急剧扩大,还本付息负担过重,弄不好会形成恶性循环,加剧财政困难,不利于经济的稳定。这便是提出控制国债规模的原因。

1995 年的财政赤字是 662.82 亿,要在“九五”期间基本消除财政赤字,就意味着每年平均至少减少赤字 100 亿。1996 年预算安排做出了很大努力,只减少 50 亿。控制债务规模,一是依赖于缩小收支缺口,即减少财政赤字,二是要缓解还本付息负担。可见,实现基本消除财政赤字和控制债务规模的目标是一项十分艰巨的任务。如果能做到两点,即尽快实现财政收入与按现价计算的 GDP 的同步增长、财政支出的增幅小于财政收入的增幅,那么实现基本消除财政赤字的目标就有希望。财政赤字减少了,债务规模就自然地受到控制。

(责任编辑 何杰平)

失挂帐,则另有 21.5%的企业实际成为“空壳”。

二是多数企业效益低下,甚至亏损,无法按期归还债务,致使银行不良资产比例不断扩大,已威胁到银行体系的安全。据统计,1994年亏损企业占预算内国有企业的比例达到 36%,比 1980年提高了约 27个百分点,经济效益的不断下降与企业负债率的不断上升形成了鲜明的对照。这使银行不良资产不断增多,到 1994年已经达到 1 万多亿元,差不多占银行贷款的 40%。

三是拖债、赖债的现象十分普遍,经济运行中的正常信用关系受到严重破坏。在某种意义上说,市场经济就是一种信用经济,信用关系的有序化、规范化和法制化是经济正常运行的基本前提。但在企业普遍高负债的情况下,拖债、赖债似乎变为“正当”、“合理”的了,不仅拖欠银行贷款,而且拖欠国家税收,企业之间的相互拖欠更是家常便饭,“三角债”前清后欠,规模不断增大。据对全国乡及乡以上近 40 万个工业企业统计,1994 年末企业应收帐款净额达到 6 314 亿元,比年初上升 2 400 亿元。信用关系的紊乱对经济的“破坏性”比过度负债本身还要大。高负债可以降下来,但由此而搞乱了的信用关系要恢复起来,并成为一种稳定的企业心理,则非常困难。

尽管导致企业过度负债的原因是多方面的,既有微观机制的问题,也有宏观管理的弊端,但无论怎样,国家财政总是最终的风险承担者。责任可以由大家来负,但最后收拾摊子,总归是落到财政的头上。要缓解进而最终解决国有企业过度负债的问题,不论财政状况如何,财政部门都不可能置身事外。事实上,企业过度负债已经对财政产生了各种直接的和间接的影响。无论从振兴国家财政的战略来看,还是从缓解眼前的财政困难考察,对这些影响,都必须引起高度重视。

影响之一,在企业高负债条件下的 GDP 分配格局中,财政部门所占份额不断减少。

国有企业一直是财政收入的主要提供者,

高负债使国有企业的所得不断减少,经济效益每况愈下,财政不但少收一块,而且还要给亏损企业补贴一块。虽然银行部门从企业部门拿得多了,银行上交财政的部分也相应有所增加,但由于银行部门所得大部分又流向了家庭部门,再加上银行亏损面不断扩大,银行上交财政的增幅不会高于企业上交财政的减幅。而在目前的税制结构下,家庭部门能提供的财政收入非常有限。1994 年个人所得税仅占全部财政收入的 1.45%。由此不难看出,在企业高负债的影响下,宏观分配机制发生了畸变,致使财政在 GDP 分配中所占的份额不断下降。这是多年来导致财政收入每年下降一个百分点的机制性原因。

应当指出的是高负债条件下的这种分配格局一旦形成,调整起来是非常困难的。分配问题涉及到各个方面的利益,动作小了,调整效果不明显;动作大了,又会产生新的矛盾,带来新的问题。事实上,现在的改革与发展已经陷入进退维谷、左右为难的境地。财政、银行、企业已是相互牵制,谁也难以有所动作。在这种情况下,企业高负债所造成的影响不再局限于微观领域,在分配机制的映射下,已经放大到了财政经济的各个层面。在振兴财政战略的实施过程中,对此要有充分的估计。

影响之二,高负债会导致通货膨胀的发生,容易形成财政收入的累退机制。

企业负债率与通货膨胀率互为联动,且具有较强的正相关性。高负债企业占用了大量的银行贷款,导致资金的流动性很差,甚至一出银行,资金就沉淀在企业。企业要维持生产经营活动,所需资金继续向银行贷款。在各种压力下,银行只能是“有求必应”,其结果是货币超经济发行。这样的过程持续下去,必然引起通货膨胀。在现行税制结构下,这种高负债推动的通货膨胀会形成财政收入的累退机制。我们用一简单例子说明。假设基年 GDP 为 4 万亿元,计划增长 8%,宏观税率为 15%。若无通货膨胀,则财政收入增长 8%,所占 GDP 比重为 15%。若通货膨胀率为 20%,则财政收入增长

-10%，所占比重为12.5%，下降2.5个百分点。显然实际过程比其复杂得多，但基本道理是一样的，而且通货膨胀率越高，财政收入会进一步下降。从我国财政的实践来看，改革初期财政收入占GDP比重下降主要是因为对企业的减税让利，而近几年，一个重要原因是通货膨胀所致。通货膨胀率由1993年的13%提高到1994年的21.7%，财政收入占GDP的比重却相应地由13.9%下降到11.8%，这就是一个很好的佐证。当然，如果税制中的税种设置、主体税种选择、税率设计等能够形成与通货膨胀相适应的财政收入增长机制，那么通货膨胀并不必然导致财政收入占GDP的比重下降，而我国现行税制满足不了这一要求。

影响之三，高负债使财政收入含有“水分”。

1、银行上交财政的“水分”。当不存在银行用超经济发行的货币进行贷款的条件下，根据“权责发生制”原则，银行贷款业务一旦发生，就要依法交纳营业税和所得税，而在高负债情况下，企业不能按期还本付息，甚至根本不可能还本付息，银行上交税收要么动用其它存款，要么发行钞票，而不论哪种情况都会导致财政收入的不真实。如果企业高负债迫使银行超经济发行货币，那么，多发行的这部分货币除了使财政蒙受通货膨胀损失外，对银行来说，这也是一笔贷款业务，仍然要上交税收。由于这种货币发行没有相应的物质保证，财政因此而得到的收入含有大量“水分”是不言自明的。

2、企业上交财政的“水分”。高负债企业的共同特点是资金困难、效益低下，但国有企业作为相对独立的经济实体，必须依法纳税。在目前银行机制不健全、企业行为不合理的情况下，企业可以通过向银行借款来交税和交利，从而把银行的信贷资金转化为财政资金，形成财政的虚假收入。另外，企业上交财政的水分还表现在企业通过少计成本、少摊费用等手段，搞虚盈实亏。仅1992年，国有企业的各种待处理损失就有200多亿元，比1980年增加了近百倍。企业虚盈实亏虽然表面上增加了财政收入，但实际上国有资产被掏空了，给财政留下了另一

个包袱。

影响之四，高负债导致企业大量欠税，破坏了国家正常的财税分配秩序。

巨额债务及其利息支出，压得企业喘不过气来，加上企业经济效益不好，企业欠税相当普遍，而且数量逐步增加。1995年7月底，全国企业欠税达210亿元；到9月底，达226亿元，比年初增加129亿元。这就加剧了财政困难。而财政困难又在某种程度上对政府分配行为的规范化造成了不利的影 响，以致“乱收费、乱摊派、乱罚款”的现象屡禁不止。据统计，近几年企业每年的“三乱”费用支出占利润总额的比例达到15%左右。这不仅导致国家财政收入流失，也加重了企业负担，反过来又成为企业高负债的一个重要因素。

此外，从社会资金运动过程来分析，当企业负债率超过最优负债率时，会造成社会资金周转减慢，引起社会资金需求虚假扩大，国债筹资成本上升，同时银行不良资产比例上升，短期内导致银行亏损，上交财政的收入减少，从长期来看，银行和企业的亏损是潜在的巨额财政赤字，对经济、社会的稳定都将构成严重的威胁。企业过度负债还会降低社会资金的利用率，扭曲社会资金流动的市场信号，导致大量资金流向泡沫经济领域。

面对国有企业高负债问题，理论界和实际部门提出了许多方案和建议，而且都与财政密切相关。目前财政非常困难，要拿出多少钱来解决企业高负债问题，是不太现实的。但这并不意味着财政就无所作为，财政部门应采取积极的态度，主动介入国有企业高负债问题的解决。

我们认为，要解决高负债问题，必须从国民经济发展的全局出发，从有利于建立现代企业制度、搞活整个国有经济的角度来认识，抓住重点，兼顾一般，配套实施各项措施，有步骤、分阶段来进行。其大体思路可从以下几个方面来考虑：

一、对国有企业债务要进行合理的分类，抓大放小，确定重点，把解决高负债问题同优化产

业结构结合起来。长期以来,国有大中型企业过多地承担了社会成本和改革成本,而由于种种原因,国家对这部分企业资本金注入不足,债务负担较重。因此,今后一个时期,国家应逐步增加对这部分企业资本金的投入,核销企业部分债务,并在贷款上也予以支持。对那些严重资不抵债,且又没有发展前途的企业和国有小企业的债务,可以根据不同的情况,分别采取改组、联合、兼并、拍卖、破产等形式来分步解决。从产业结构优化的角度来分析,对于那些属于国家产业政策支持的产业或企业,尽管债务水平较高,但发展有潜力,国家可以在财政和信贷上予以支持,而不必强求降低企业的资产负债率。对于那些要限制发展的产业或企业,不论经济效益好坏和负债率高低国家都应该逐步减少投资和贷款。对于传统的支柱产业,由于市场、政策上的不公平,负债率普遍较高,国家要注入资本,通过适当的债务重组和发展企业集团来解决。

二、要把解决企业高负债问题同建立现代企业制度,构造高效运行的微观基础结合起来。国有企业高负债的深层次矛盾在于国有资产的运营效率太低,企业缺乏自我积累的机制。如果把解决企业高负债问题同建立现代企业制度分离开来,单纯靠财政“输血”,企业效率的提高没有内在的机制上的保证,那么,负债率将会降而复升。因此,解决高负债问题要同以下三个方面结合起来进行:一是明晰产权,建立企业提高效率的自我激励机制;二是建立企业自我积累、自我约束的分配机制;三是完善社会保障体系,剥离企业社会负担。

三、要把解决企业高负债问题同振兴国家财政,发展金融事业结合起来。从社会主义市场经济体制条件下财政、银行、企业三者关系的基本构架来考虑,财政、银行都有一个重新定位的问题。解决企业高负债的过程,应当是财政、银行重新定位的过程。改革开放以来,由于多种原因,银行承担了不少财政性职能,妨碍了财

政、银行各自职能的正常发挥,对整个经济运行带来了许多不利影响,也成为导致国有企业高负债的一个重要原因。必须认识到,解决当前的高负债问题,单纯依靠财政或银行都是不行的。在这个问题上,财政不能把银行与企业关系的恶化看成是与财政无关的事情,银行也不能把责任全推给财政。不解决企业高负债问题,要振兴国家财政、发展金融事业只能是一句空话。因此,两者应当密切配合,协调动作,逐步回到各自合理的位置上来。

四、要把解决企业高负债问题与统一财权结合起来,以减少国家财力的分散和国有资产的流失。统一财权,不仅是社会主义市场经济条件下改革与发展的客观要求,也是解决企业高负债问题的一个重要条件。财政困难,但政府各部门的预算外财力却并不少。通过统一财权,可以集中国家财力,为国家财政对国有企业正常的资本金注入制度的建立创造条件。统一财权有利于规范分配秩序,“三乱”减少了,企业五花八门的非财政性负担减轻了,有助于降低企业负债率。统一财权,包括统一资产收益权。国有资产在改制、兼并、破产、拍卖和债务重组的过程中,其资产收益(包括增值部分)属于国家财政,应由财政根据社会经济发展和目标的任务来统一规划使用。

对待这个问题,现在有一种奇怪的现象:面对企业过度负债,不少人都在喊财政这个“老板”注入资本金不足,应由“老板”出面把银行的包袱接过来;而面对企业大量资产收益分散在政府各个部门、各个单位,财政沾不上边的状况,却很少有人出来说话,甚至认为资产收益不应该归财政。这是一种权力与责任不对称的要求。我们认为,国有资产收益属于所有者权益,且数额巨大,应由财政部门来统一管理和使用,这对于发展国家重点产业和企业、解决企业高负债问题以及减少国有资产流失等都具有重要的意义。

(责任编辑 王尚明)