



理顺经济运行机制 根治“三角债”

孙道君

“三角债”，其形成有深刻的内在机理，是我国长期结构性矛盾和新旧体制转换过程中不健康经济运行机制的综合反映，根治“三角债”，必须从完善体制入手，理顺经济运行机制。

一、建立操作有效的存量结构调整机制

“三角债”是商品交换过程中，大量出现交换一方超过正常结算时间不付对方货款（或劳务费），导致相互拖欠而形成的一种连锁债务。从源头看，有两种基本构成：一是无偿还能力的债务，一是有偿还能力而有意拖欠的债务。以下分别加以分析。

无力偿还债务发生的直接原因有企业产品积压、企业亏损和固定资产投资缺口等。从目前清欠摸底情况看，因产品积压构成的拖欠占整个“三角债”的六成左右。近几年来，产品库存始终居高不下，并呈急剧增加之势。到今年5月末，工业产成品比1987年末增加1345亿元，增长1.75倍，全国县以上工业企业产成品库存比正常库存多出800亿元左右。庞大的产成品积压严重阻滞了企业资金的循环，新增贷款大量沉淀，形成了吞噬资金的“无底洞”，使无力偿还的债务迅速增加。

导致产品积压不断加剧的原因是多方面的。既有大环境的影响，也有企业自身的问题；既有政策因素，也有长期积累下来的深层次矛

盾。从积压产品的内部构成看，有结构膨胀引起的供过于求，也有品型和工艺陈旧引起的市场销售衰退。商业部对上半年491种工业品供求趋势排队，供过于求的有138种，占28.1%。目前库存中的彩电、黑白电视机、录音机等机电产品有2/3是老机型，这些产品已经生产了十几年或几十年，早该更新换代、退出生产领域。这说明不对存量进行大的调整，产品积压是不可避免的，注入流动资金只是使积压产品部分由生产领域转移到商业部门，并没有真正“流动”起来，相反造成一种“流动”的假象，诱发生产领域继续生产，造成更多积压。

多年来，我们一直将调整不合理的存量结构作为经济工作的一个重点来抓，强调对效益差的企业实行关、停、并、转或破产。但存量结构失衡的矛盾不仅未能很好解决。相反日益严重，成为前几年通货膨胀和当前“三角债”的直接导因。原因就在于我们没有建立起一种有效的调整机制，其问题主要是：1、关、停、并、转或破产制度执行不力，表现在制度的责任执行主体不明确，没有专司其职的机构对企业的生产经营情况进行监测；2、关、停、并、转或破产制度可操作性差，表现在关、停、并、转或破产的界限模糊，缺乏严格的标定；3、关、停、并、转或破产制度缺乏一套完整的失业保障制度相配套，执行始终受困于社会稳定的制约。

的利用率。3. 各级政府及其部门在考核临时机构的工作成效时，应将财经纪律的执行情况作为一项重要的参考依据，以促进自觉遵守财经纪律，控制行政经费开支。4. 加强对临时机构的财务管理和监督。财政、审计等部

门应重视对临时机构的财务管理和监督，有步骤有重点地对临时机构的财务收支进行检查清理，加强经常性的管理和监督，对检查出来的问题，应严肃处理，决不姑息，以维护财经法纪的严肃性。

为此我们建议尽快发挥起国家生产委员会的职能,标定关、停、并、转或破产的明确界限,对企业生产进行严格的监控,到一定界限即关、停、并、转或破产,决不手软。同时,尽快建立失业救济基金和再培训制度,对失业带来的社会问题进行有效保障。

二、建立优胜劣汰的企业生存机制

企业经济效益低下、亏损严重是我国经济运行中长期存在的突出问题,也是当前“三角债”的主要源头之一。到今年6月底,企业亏损面高达36.7%。导致企业亏损的原因既有外部环境因素,也有内部管理因素;既有政策性亏损,又有经营管理性亏损。真正危害经济运行、引发“三角债”的是由于企业内部长期管理不善导致的亏损。

亏损局面长期得不到制止和扭转的根源在于现行企业管理体制下,企业主动扭亏的内在动力不足。几年来,企业管理体制改革,从厂长负责制到多层次的承包制的推行,使企业内部管理在机制上有了改善,但仍有不少缺陷,集中表现在两个方面:一是风险责任机制不健全,企业只包盈不负亏,加之对政策性亏损和经营性亏损缺乏明确的界定,使一些属于管理不善的亏损企业也能够得到财政补贴和银行贷款来维持生产和发工资。结果一些企业领导人的注意力从改进质量、降低成本转向寻求补贴、争取贷款。二是缺乏革新激励机制,现行承包制确定的承包基数低、承包期短,诱发企业短期行为,企业领导人把精力放在加快现有机器设备的运转,对技术改造,开发新产品、新工艺不感兴趣,靠“拼老本保效益”。导致亏损局面长期得不到制止和扭转。

为此建议:

1. 尽快健全风险责任机制,通过股份化、租赁、承包抵押等方式将经营不善的风险损失承担主体由政府转移到经营者身上。

2. 尽快建立革新激励机制,主要通过完善承包制,包括合理提高承包基数、适当延长承包期,将革新技术、开发新产品、新工艺纳入承包

内容等,形成一种革新受益不革新受损的格局。

3. 界定政策性亏损和经营性亏损,对长期发生经营性亏损又扭亏无望的企业严格实行关、停、并、转或破产。

三、建立权、责、利相结合的投资调控机制

固定资产投资缺口对“三角债”的直接影响集中表现在造成基本建设单位和技术改造企业投资不足,拖欠材料款、设备款和工程款。东北三省清欠摸底情况表明,由固定资产投资缺口直接引起的“三角债”约占23%。从间接影响看,固定资产投资缺口则造成项目不能按期投产,建设单位和技改企业逾期不还银行贷款;有的项目由于资金缺口太大,投产期拉得太长,投产不几年就陷入市场饱和、销售衰退的困境;有的项目则由于资金缺口不能整体配套竣工,投产后低效运行,一开始就形成亏损局面。

导致固定资产投资产生缺口的原因很多,从直接导因看,是由于项目概算超支和计划资金不到位,从深层次体制看,反映的则是现行投资调控机制中责、权、利不统一。当然,物价上涨、利息和汇率提高、企业经济效益降低,这些客观因素无疑是造成项目概算超支和计划资金不到位的重要原因,但由于投资决策中责、权、利不统一,人为因素的影响则是更为深刻的。

几年来,多主体、多渠道、多层次投资管理体制的改革,无疑在调动各级政府和企业积极投资发展经济方面取得了长足进步,但由于改革不配套,新旧体制转换中也滋生了“只争投资、不负责任”现象蔓延和膨胀的外部条件。尤其是我国财政包干制和各项承包制推行以来,地方和企事业单位的本位利益意识不断强化,但各项责任则由于缺乏相应的奖罚约束,在利益主体地位强化的同时,责任主体地位则相对削弱,投资各阶段决策过程中出现了严重的“只争投资、不负责任”的局面。一是地方政府和企业为躲避投资审批权限限制,争取本地本单位项目上马,有意降低设计要求,甚至隐瞒工程内容,虚报投资规模,导致编制概算时留有缺口。二是在投资主体多元化的过程中,伴随中央、地

方和企业等多级主体合作投资建设项目局面的出现,一些地方和企业热衷于搞钓鱼项目,向中央、向上一级政府或主管部门要项目要投资,而主管部门对项目的评估和审批责任不明确,把关不严格,有的甚至为这些不良现象开绿灯,结果项目上马后,在建设过程中不得不修改或补充设计,增加工程内容,突破概算。地方、企业负责的资金不能真正落实,出现投资缺口。三是这几年随着地方权力的扩大,一些地方不顾国家产业调整和发展要求,一味搞计划外项目,不仅影响了计划项目资金的有效落实,而且加重了结构失衡,有的地方权力部门还对中央项目随意摊派,强加地方工程,使建设项目增加了不少投资。

显然,如果不解决这些问题,就不可能从根本上解决投资缺口和拖欠现象。为此我们建议:

1. 建立权、责、利相结合的投资决策机制,做到“事事有标准,件件有责任”。今后,对由于设计不周和审批不严造成的概算超支,无论是有意还是无意,都必须对直接责任者予以经济或行政处罚,构成重大损失的,还必须追究法律责任。

2. 建立严格的新开工项目审批制度。新项目开工前,对资金来源要进行严格审查,地方自筹和企业自筹资金、国家拨款及银行贷款必须逐项落实,凡是其中一项不落实的,都不准开工。对于自筹资金搞建设的,要严格执行“自筹资金到位制度”。

3. 尽快颁布和实施《向建设项目收费管理办法》,既要保证主管部门对建设项目能有效实施管理,也要使建设项目有权不受地方随意干涉,杜绝摊派和乱收费现象。

四、建立规则的市场交易机制

从当前的“三角债”构成来看,有能力而有意拖欠的债务占有很大的比重。造成这种状况的原因就在于市场秩序不规则,欠债者不仅不因欠债而受到惩罚,反而可以从中获利。如果我们不能从根本上扭转这种市场秩序,根治拖欠势必成为一句空话。

有规则的市场秩序,要通过法律手段和金融手段来建立和维护。有意拖欠是一种严重破坏和违背市场交易原则的行为,其滋生和得以存在的主要原因是法律监督和金融监督制度不健全及执行不严,存在一种“拖欠有利、拖欠出效益”滋生的条件。问题主要表现在:1. 交易合同法不完备,从内容看,缺乏对不守合同、拖欠贷款行为进行制裁的具体规定,可操作性差;从执行看,一些地方执法机关从本地利益出发,不严格执行合同法,庇护本地违约单位,纵容拖欠。2. 结算制度执行不严,主要也是地方、银行从本位利益出发,对本地企业欠外地企业的债款、本行开户企业欠其它行的债款不予结算转帐。3. 企业在交易中存在短期行为,搞“一锤子”买卖,成交后则长期拖欠贷款。

针对这些问题,我们建议:

1. 尽快完善交易合同法,制订制裁拖欠的具体条例,明确规定对各种拖欠的制裁方式,在制裁措施中,不仅应有对企业的罚款,而且应有对企业领导人的处罚。

2. 严格结算纪律,对故意拖延结算时间的银行和政府干预人予以处罚。

3. 完善承包制,杜绝短期行为,使企业养成一种靠信誉求生存的长期交易观念。

