

正确认识全民所有制亏损企业破产的社会经济效应

徐生杰

近年来,全民所有制企业亏损的状况日趋加剧,给国家财政带来了沉重的负担。造成全民企业亏损的原因固然有多方面,但其中一个不容忽视的重要原因,就是全民企业的破产机制不完善,其根源在于对全民企业破产的社会经济效应缺乏正确的认识。对此,笔者谈一点看法。

《中华人民共和国企业破产法(试行)》(以下简称《破产法》,已于1986年12月2日经第六届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议正式通过试行。但因人们在心理上还存有种种顾虑,《破产法》的法制观念和有关政策还没有成为国家机关有关部门的执法行为,破产机制尚不完善,因此,《破产法》并未得到贯彻实施。其实,任何事物都具有两重性,全民企业破产也是如此,在我们看到因破产造成国有资产局部损失的同时,更要看到,通

过破产给宏观经济带来的积极作用。这就要求我们对全民亏损企业破产带来的社会经济效应进行辩证地分析。

1.全民亏损企业破产可以保护债权人与债务人的合法权益,维护经济秩序的稳定。全民企业在生产经营过程中发生的债务关系,一般是以一定的契约形式予以确认的,国家以法律

一律不拨公用经费,同时要下大气力精简机构,裁减冗员,控制行政事业单位人员的过快增长,以节减不必要的人员经费;三是扩大事业单位经费自给范围,促使有条件的单位向自收自支过渡;四是对有经常性收入的行政事业单位,核定其抵支收入,减少财政拨款;五是从严控制社会集团购买力,严禁以偷梁换柱的方式购买专控商品,一经发现,从严查处;六是精简会议,降低会议标准,节约开支。

五、强化预算外资金管理,严格监督使用投向。1.调整预算外资金规模。将现行的一些预算外收入项目和部门掌握的专项资金,如教育费附加、各种罚没款收入、退休养老金等逐步转向预算内进行管理,缩小其规模。2.扩大专户储存范围。将财政代管面从单纯的行政事业单位扩大到国营工商企业,以及实行企业经营的事业单位,缩小计划管理的范围,这样将有80%左右的预算外资金转入财政管理的轨道。3.合理确定企业留利分配比例,严格控制消费基金增长。总的原则应是,基数内用于发展生产的不得低于50%,用于职工福利和奖励的不得高于50%;对超基数留利应主要用于发展生产,一般不得低于70%,奖励和职工福利基金不得高于30%。4.严格收费管理,清理“三乱”,取缔非法收费项目,特别是要加强对乡镇罚没收入的管理。5.每年按一定比例上解部分预算外资金,集中起来使用,以保证重点建设的需要。6.健全和完善预算外资金管理制度。要对现行的县、乡预算外资金管理办法进行必要的补充和完善,并健全对预算外单位财务收支情况审计监督制度以追踪问效制度,以强化财政的监督约束机制,使预算外资金的管理使用进一步规范、制度化、科学化。



手段保护契约规定中债权人与债务人的合法权利，即保护债权人要求债务人按契约规定归还债务的权利，以及债务人按契约规定偿还债权人债务的义务。比如国家通过合同法等法律约束债务双方的行为必须保持在合同法的范围内。但现实中，债务关系是不断发展变化的，当债务人已经达到资不抵债的程度时，他就无法履行合同规定的偿还义务，势必损害债权人的合法利益，使之难以按计划顺利组织生产，导致经济秩序的混乱。为了保护债权人的合法权利，稳定经济秩序，客观上要求国家以法律手段尽快了结这种债务纠纷，依照《破产法》宣告其破产，就成为最佳手段。我国《破产法》在体现保护债权人合法权利的同时，也体现了保护债务人合法权利的法律效力。如《破产法》规定，债务人被宣告破产后，是以其有限的资产偿还债务，这种有限资产限定在债务企业的注册资金范围内，超出这个数额的债务由债权人按债权比例分担，债务人不再承担偿还这部分债务的法律责任。在我国，全民企业归国家所有，其债务归根结底是国家的债务，从这个意义来看，《破产法》不仅是保护债权人利益的法律，也是保护国家利益的法律。因此，全民企业依法破产既可以保护债权债务双方的合法权益，也可以起到保护国家利益，减轻国家财政负担，稳定社会经济秩序的积极作用。

2. 全民亏损企业破产，可以促进生产要素的合理流动和产业结构的调整，加速新的经济秩序的建立。产业结构是国民经济结构的主要方面。产业结构的调整和优化，直接关系着国民经济的持续、稳定和协调发展，谋求产业结构的平衡优化，只能通过计划调节与市场调节相结合的办法来实现。所谓计划调节产业结构主要是通过调整投资结构来实现；而市场调节作用的重要一面则表现为全民亏损企业的破产。虽然全民亏损企业破产不是调整产业结构的主要手段，但它作为商品经济因素存在的客观反映，是计划经济所无法替代的，它是计划调整产业结构的必要补充。这种必要的补充表

现在，当计划调整产业结构不尽完善时，比重过大的产业，从产品总量来看必然要过剩，在优胜劣汰的竞争机制作用下，最终造成产品积压的只能是生产劣质产品的企业，诚然，多数亏损企业通过改善经营管理、技术改造、产品换型、企业兼并等方式能够扭转亏损局面，但毕竟有部分亏损企业因经营管理不善，生产条件落后和债务沉重而濒临破产，这时，依法对资不抵债的企业宣告破产，就可以淘汰生产经营方式落后的企业，使其资金、技术、劳动力等生产要素向市场需求的产业流动，从而起到调整产业结构的作用，推动新的经济秩序的建立，促进国民经济发展的良性循环。如果对依法该破产的企业采取回避的态度，试图通过企业兼并或国家负担亏损来人为地挽救这类企业，不仅产业失调问题得不到解决，还会造成亏损问题的深层次危机，混乱的经济秩序难以制止，新的经济秩序难以建立，最终导致国民经济发展的恶性循环。由此可见，全民亏损企业的破产对于调整产业结构，促进国民经济的良性循环具有重要的作用。

3. 完善全民企业破产机制，及时宣告某些全民亏损企业破产，可以减轻国家财政负担，促进财政收入增加。近年来，企业亏损急剧增加，亏损状况十分严重，全国国营企业平均每年亏损递增幅度大大高于同期国家财政收入的递增幅度。面对这一严峻事实，不能不引起人们的思考，企业亏损严重与全民企业破产机制不完善有没有联系？全民亏损企业破产与国家财政的关系究竟如何？我认为，目前全民企业亏损严重的问题与全民企业破产机制不健全有必然的联系，全民亏损企业破产不仅可以减轻国家财政负担，而且可以使财政收入增加。因为，由于全民企业破产机制不健全，该破产的企业不能破产，势必要以财政收入予以弥补。同时，由于国家负担亏损，必然影响到其他企业，尤其是一些微利企业的生产经营积极性，从而导致整体经营效益的下降和亏损比重的增加。如果我们能做到按经济规律办事，完善全民企业破产机制，对该破产的全民企业及时宣

告其破产，国家就不需要再向那些“空壳”企业年复一年地支付巨大的财政开支；由于全民亏损企业破产带来生产要素的合理流动，必然增强其他产业比重，提高其生产经营实力；通过全民亏损企业破产，将强化其他企业商品竞争意识，为避免破产不破到自己头上，他们就会千方百计发挥出最佳经营效益，这些效应都能使国家财政收入增加。由此可见，全民亏损企业破产，实际上作为国有资产所有者的国家并没有破产，而破掉的只是落后的生产经营方式，尽管全民亏损企业破产后，国家为解决职工就业和安排职工生活需要负担一定的资金，但这笔财政开支与无限度地弥补企业亏损相比，不仅是数额要小，而且对促进财政收入的增加有积极作用。

4. 全民亏损企业破产，可以促进企业“自主经营、自负盈亏”经营机制的形成。深化经济体制改革的重要一环是塑造全民所有制企业“自主经营、自负盈亏”的经营机制。近几年实行的企业承包经营责任制的实践表明，企业承包包盈不包亏，没有真正的实行企业自负盈亏，各级政府对经营性亏损企业采取了种种保护主义政策，尤其对一些老牌亏损企业通过财政补亏、减免税金、无息贷款等办法来维持其落后的生产经营，甚至对一些资不抵债的亏损企业还要进行人为的抢救，以回避全民企业破产现象的发生。因此说，全民企业破产与“自主经营、自负盈亏”经营机制的必然联系表现在全民亏损企业的破产是“自主经营、自负盈亏”经营机制作用的必然结果，没有破产现象产生，这一机制就没有、也不会形成。

几年来的实践已经证明，要想完善破产机制，解决好全民亏损企业破产问题，仅仅依靠一部《破产法》是不够的，还必须解决好以下几个问题：一是建立健全与《破产法》相适应的政策体系。在提高全社会对全民亏损企业破产的社会经济效应认识的基础上，针对阻碍《破产法》实施的种种因素和实际问题，不断深化改革，建立健全与《破产法》相适应的政策体系，切实将法律规定变为政府部门的执法行

为。二是进一步转变政府行为，为企业创造平等竞争的外部环境。全民亏损企业破产作为竞争规律的客观反映，它必须以平等竞争为前提。但如前所述，有关部门和各级政府对经营性亏损和资不抵债的亏损企业，采取挽救，不惜牺牲整体利益保护其落后生产经营方式的做法，对于参与竞争的全民企业来说是不平等的。因此，完善全民企业破产机制，必须继续转变政府行为，解除各地方政府和部门对落后的保护主义政策，打破商品的地域性封锁，减少商品流通环节，为企业创造公平竞争的良好环境。三是建立健全劳动力流动市场。解决破产企业职工重新就业的途径是个关键问题。我认为，国家计划安排的途径不宜提倡，因为国家确实有困难；这样会使职工形成新的“铁饭碗”观念，而不关心企业经营的成败。因此，解决全民企业破产后职工重新就业的途径主要是建立健全劳动力流动市场，让企业有招聘职工的权力，国家要提供一定的场所，设立服务咨询机构，为劳动者就业和人才合理流动提供服务。四是解决好职工生活安置问题。国家对破产企业职工重新就业前的生活安排要有明确规定，各级政府要有专门机构来负责职工生活的安置问题，并设立专项拨款，具体标准应该以“保证基本生活需要”为原则，当然，只能保持在平均生活水准以下，或相当于较低生活水准。

