

我国国有企业退出壁垒分析及对策

谢地¹，李世朗¹

(1. 吉林大学 中国国有经济研究中心, 吉林 长春 130012)

摘要: 党的十五届四中全会明确提出, 国有经济要坚持有进有退, 有所为有所不为。也就是说, 国有企业要依据具体情况在不同的行业有选择地进入和退出。本文就现实中存在的阻止我国国有企业退出的各种壁垒, 包括一般意义上的退出壁垒, 以及作为特殊性存在的退出壁垒进行分析。并在此基础上, 针对我国国有企业的退出壁垒问题, 提出了具体的解决办法, 以期真正发挥国有经济的主导作用, 引导我国规模经济健康、稳定、快速地发展。

关键词: 国有企业; 退出; 退出壁垒

中图分类号: F274 **文献标识码:** A

十一届三中全会以来, 我国国有企业经过二十多年的发展, 取得了举世瞩目的成就, 为我国的现代化建设做出了巨大的贡献。适应社会主义市场经济体制和经济结构调整的要求, 党的十五届四中全会明确提出, 国有经济要坚持有进有退, 有所为有所不为。也就是说, 国有企业要依据具体情况在不同的行业有选择地进入和退出。然而, 与当初进入时形成鲜明对照的是, 由于种种原因, 国有企业在退出时困难重重, 显得力不从心, 缺乏退出的动力和能力。这就涉及到阻碍国有企业退出的壁垒问题。不解决国有企业的退出壁垒问题, 就不能有效进行国有经济战略调整, 无法提高国有经济的控制力, 增强其在国民经济中的主导作用, 也就难以实现经济结构调整的战略目标。

一、退出与退出壁垒的一般性界定

退出是和进入相对而言的, 有进入就要有退出。当企业未能成功地进入某个产业时, 就必然要涉及到退出问题。“所谓‘退出’指的是一个厂商从原来的业务领域中撤出来, 即放弃生产或提供某一特定市场上的产品或服务。”¹在市场经济条件下, 企业的退出是市场机制发挥调节作用的自然结果, 是市场对资源配置发挥基础性作用的正常反映。

在我国, 由于长期实行计划经济体制, 公有制经济(主要是国有经济)就是国民经济, 国有企业几乎遍布国民经济的每一个角落, 数量很大, 规模却普遍较小。党的十一届三中全会以来, 随着扩大企业自主权、实行经济责任制等一系列国有企业改革措施的实施以及社会主义市场经济体制的逐步建立, 非公有制经济蓬勃发展, 打破了公有制经济一统天下的局面。相比之下, 国有企业的深层次矛盾日益暴露出来, 不能很好地适应市场经济。现代市场经济条件下, “市场经济要求竞争不力和相对过剩的企业从市场中退出, 国有资本的不足也要求国有经济收缩阵地。”²这就决定了国有企业应该从一些产业有选择地退出, 以达到优化资源配置, 提高经济效率的目的。然而, 在现实的企业运行过程中, 当企业想要退出某个行业时, 并不是无摩擦和无成本的, 往往存在着阻碍企业退出的各种障碍, 使企业无法顺利退出, 这些障碍就构成企业的退出壁垒。

形成退出壁垒的因素很多, 如经济的, 技术的, 政治的, 法律的因素等。因此, 退出壁垒的形式也是多种多样。一般意义上的退出壁垒, 主要包括以下几个方面:

(一) 资产专用性引起的沉没成本 (Sunk Cost)。“资产专用性是指资源在用于特定用途以后, 很难再移作他用的性质。”³如果企业投资形成的资产具有专用性, 一旦企业转产或退出时, 这部分资产则很难转用或转卖给生产和经销其他产品的行业或企业, 于是就产生了沉没成本。“所谓沉没成本, 是指企业进入市场所投入的, 退出市场时不能收回的那部分投资。”⁴沉没成本的概念不仅适用于厂房、设备等固定资本, 也适用于信誉、品牌等无形资本。当存在沉没成本时, 企业就将面对退出壁垒。一般来说, 沉没成本越大, 企业就越想方设法继续维持下去, 尽量回收未偿还的投资, 因此, 退出壁垒也就较高。

(二) 职工解雇费用。企业退出时要解雇职工, 一般要支付退休金、解雇工资等费用, 可能还要支付职工改行所需的培训费用等等。如果由此形成的解雇费用过高, 就会形成相应较高的退出壁垒。

(三) 联合生产问题。在某些产业中, 由于技术上的原因, 企业生产的产品具有很强的关联性, 如在精练石油行业, 以石油为基本原料, 同时生产汽油、煤油、重油等多种产品或联产品。当由于某种原因, 其中某一产品发生销售困难, 经营业绩不佳时, 企业作为一个整体也难以从该行业中退出。

(四) 法律或政策上的限制。这主要是政府出于某种目的, 满足社会需要而对某些特殊的行业实行的限制。如为确保稳定服务, 政府对电力、煤气等公益性事业企业的退出加以限制; 为控制价格总水平, 对基础性产业限价, 造成政策性亏损等等。

一般性的退出壁垒在我国都发挥作用, 但它与我国国有企业特殊的退出壁垒相比, 影响程度要小得多。而且一般性的退出壁垒在政府实行援助政策的情况下, 是可以降低或消除的。因此, 它并不能长时间地阻碍国有企业的退出。我国国有企业退出主要受其特殊的退出壁垒的阻碍。

二、我国国有企业退出壁垒的成因分析

我国国有企业退出壁垒的形成除了具有一般性以外, 还具有非常显著的特殊性, 这些特殊性的存在不仅阻碍了我国国有企业的顺利退出, 也造成了资源的巨大浪费和低下的经济效率, 主要表现在以下几个方面:

(一) 观念上的退出壁垒

改革开放以前, 国有企业一直生活在传统计划经济体制的保护伞下, 不仅导致国有企业经营机制落后, 也造成企业领导和决策层部分人员的僵化的思想观念。他们认为, 国有企业(国有经济)是我们国家社会主义性质的根本象征, 是不存在退出问题的, 让国有企业退出就是搞私有化, 就是搞资本主义。他们不懂得国有企业的退出, 只是公有制实现形式的改变和国有企业比重的下降, 不会改变公有制经济的主体地位, 相反会提高国有经济的控制力, 更好地发挥国有经济的主导作用。虽然经历了二十多年市场经济的熏陶, 但传统的观念始终不能适应社会主义市场经济的要求, 尤其在涉及到国有企业退出时, 更是裹足不前, 甚至发动一切可以利用的力量来阻止国有企业的退出。另外, 作为对我国经济建设作出巨大贡献的广大国有企业职工也是乐于享有国有企业这个“铁饭碗”, 国有企业退出就等于砸了这个“铁饭碗”, 他们会千方百计地进行阻止。国有企业职工下岗后, 不去准备再就业而是聚集到政府门前抗议示威就是一个实证。

(二) 制度性退出壁垒

我国国有企业退出的制度性壁垒主要是在旧体制下形成的, 以及新体制不完善所造成的阻止国有企业退出的障碍。

1、计划经济体制的弊端导致的退出壁垒

(1) 国有企业债务负担形成的退出壁垒。国有企业债务负担造成的退出壁垒在成熟市场经济国家一般不存在，但在我国却是一个十分棘手的问题。国有企业债务的形成有其自身的原因，如经营不善、管理混乱等。但也有制度方面的原因，主要是资金供应方式先于企业制度改革，从财政主导型变为银行主导型，使本应是企业资本金的资本变成了债务。目前我国国有企业负债呈现两个特征：一是负债水平高，偿债能力差。据统计，1980年国有工业企业负债比率仅为18.7%，1990年则为58.4%，1991年为60.5%，1992年为61.5%，1993年为71.7%。到1994年对12.4万户国有企业进行清产核资时，国有企业的负债比率已经上升为75.1%。如果扣除实际的挂帐损失，国有企业的负债比率高达83.3%。⁵二是负债结构不合理。根据1995年对30.2万户国有企业调查的数据显示，在国有企业负债总额中，流动负债占65.6%（其中，短期借款占流动负债的50.8%），长期负债占34.4%（其中，长期借款占长期负债的82.9%），长短期借款合计占负债总额的61.9%。这说明，从全国国有企业总体情况看，国有企业的负债中，大约有60%以上是对金融机构（主要是国有银行）的负债。⁶

按照成熟市场经济国家的经验，企业自有资产和借入资产的比例应各占50%。显然我国国有企业的债务比例是太高了，而且这些债务又是欠银行的，国有商业银行成为国有企业最大的债权人。尽管国有企业亏损成为其退出的较好理由，但国有商业银行同样要讲求经济效益，关心贷款资产的质量。如果这些企业破了产，银行的贷款将很难收回，实际上等于破了银行的产。银行宁愿维持国有企业的现状，也不愿让国有企业退出；政府为了保住银行不至于发生危机，也采取维持国有企业现有状态的政策。因此，国有企业的巨额债务就成为阻碍国有企业退出的壁垒。

(2) 国有企业退出后职工的安置问题形成的退出壁垒。国有企业退出固然有利于资本存量向高效率的产业转移，但同时也伴随着大量职工的失业和再就业问题。这就要求对职工重新安排工作或重新培训，而培训费用和转移费用往往是很高的。由于我国情况特殊，计划经济时期高就业、低工资政策，使大大超过现有资本构成所需要的劳动力“挤”入了国有企业，形成了大量冗员。⁷据有关部门统计，目前我国国有企业的富余人员按通常估计就有约2000万人。由于财政能力有限，为下岗职工提供生活保障的稳定规范的资金渠道至今没有建立。一旦国有企业退出，这些问题可能会带来严重的后果。而且，“在目前较为复杂的国际、国内形势下，这已不仅仅是经济问题，也是一个社会问题、政治问题。”⁸因此，能否支付这笔巨额职工安置成本，将成为决定国有企业能否顺利退出的关键所在。

(3) 国有企业办社会的负担形成的退出壁垒。

企业办社会，“即本来应该由社会来承担的福利性事业以及应该商品化的生活资料供应，由国有企业自己来办，实行非商品化的福利制度，增加了企业的成本，减少了利润。”⁹这方面主要包括职工住宅、医院、中小学、幼儿园等。在我国，国有企业办社会，几十年来已经形成了很大的摊子，一年支出大约在3000亿元，从事企业后勤工作的职工约有2000万人。全国国有企业职工7460万人，后勤工作人员约占27%，全国国有企业总资产中，后勤资产达1万亿元。¹⁰国有企业占有这样多的资产，拥有如此多的职工，负担着国有企业职工及家属的生活服务工作，实际上是替国家和社会承担了一部分社会职能和任务。要解决国有企业办社会的问题，所需的资金是非常庞大的数字，单靠国家的资金投入是不切实际的，尤其在当前社会保障体系不健全的情况下，国有企业不得不继续承担这部分社会职能，从而阻碍了国有企业的顺利退出。

(4) 国有企业退出与非国有企业进入的非对称性形成的退出壁垒。国有企业的退出与非国有企业的进入可以看成是一个过程的两个方面，有退出就要有进入。国有企业退出的顺利实现，不仅是国有企业单方面的行为，同时也要求在市场上存在有能力和意愿进行承接的

非国有投资者。当国有资产需要退出某些部门时，非国有经济要有实力和意愿填补其退出空间，而我国的现实情况是非国有企业的进入能力和意愿与国有企业退出空间的要求是不对称的。目前，在资本市场上可能替代国有资本进入国有企业的非国有投资者主要是民营企业、外资、机构投资者和个人投资者，但他们的资金供给能力和意愿都不高。因此，如果在资本市场上找不到非国有投资者来承接，国有经济的退出只能是单方面的意愿和行动，难以真正实现。

2、市场发育不成熟，市场体系不健全形成的退出壁垒。主要表现在以下四个方面。一是资本市场不完善。国有企业退出需要有一个成熟的资本市场，而我国的资本市场还处于起步阶段，功能单一，难以满足企业退出原有产业后投入到新的产业所需的资金，对实现资产重组和优化资源配置无能为力。企业从某些行业退出时，不能很好地利用资本市场，实现原有企业资产由实物形态向价值形态的转化。二是产权交易市场发展滞后。产权市场是社会主义市场经济条件下实现资源优化配置的一种重要手段，是国有经济退出的通道。当前由于我国产权市场发展滞后，受地方政府支配的非市场化倾向明显，导致产权交易不活，跨地区跨部门的产权流动和重组很难实现，地区部门利益无法根本触动。因而，制约了国有企业退出的市场化进程。三是劳动力市场发育不成熟形成的退出壁垒。目前我国劳动力市场发展缓慢，而且很不规范。国有企业退出时，借用现有劳动力市场实现大量退出企业职工转移，其作用是有限的。四是社会保障体制不健全形成的障碍。目前我国的社会保障体系尚不健全，国有企业在从某些产业退出时，无法将原企业部分离退休职工转交给社会，而必须自行承担这部分职工的医疗、住房和养老等费用，给国有企业的退出造成了一定的困难。

（三）行政性退出壁垒

行政性退出壁垒是指政府对国有企业的刻意保护，导致国有企业在毫无赢利甚至亏损的状态下，仍然能够滞留于原有行业而不发生退出。在我国，政府并不是一个完整的利益主体，中央政府与地方政府的利益不完全一致，各级地方政府间也是一样。可以说，在我国，退出主体具有多元性。地方政府作为重要的退出主体，不仅要考虑经济效益目标，在一定程度上更要考虑解决就业、社会安定等行政目标。国有企业的退出必然影响到地方政府的利益。因此，尽管某些产业处于生产能力严重过剩、过度竞争状态，一些地方政府仍出于本位主义，维护地方利益，通过多种途径劝阻甚至用行政命令阻碍企业退出。以中央对“五小”的压缩为例。由于“五小”工业迟迟不能退出，使具有规模经济效益的大企业的生产能力闲置。因此，中央政府三令五申要压缩其规模。但由于“五小”工业多属县乡级地方政府所有，是其地方税收的主要来源，地方政府根本没有动力关闭“五小”，反而采取措施竭力维护其存在。

三、解决我国国有企业退出壁垒的对策分析

从以上的分析可以看出，我国国有企业在退出过程中存在着过高的退出壁垒。这不仅大大降低了资源配置效率，也不利于国有经济战略调整和国有企业的战略性改组。因此，必须采取有力的措施，降低国有企业的退出壁垒。

（一）加快国有企业制度创新，建立国有企业自由退出的动力机制。在市场经济条件下，企业的退出更多的是企业自身行为、经济行为，而我国国有企业退出则经常表现为政府行为和非经济行为。其根本原因在于我国国有企业不是独立的经济主体。因此，应该通过加快国有企业改革，按照规范的现代企业制度对国有企业进行转制改造，建立和完善国有企业激励机制、产权约束机制和风险责任约束机制，实现出资人所有权与企业法人财产所有权相分离，从而既使拥有法人财产权的国有企业能摆脱对政府的依赖，又能使政府解除对国有企业承担的无限责任，而只以投入资本额对过于企业债务承担有限责任，把国有企业塑造成为市场竞争的主体，强化国有企业退出动力。

（二）培育和发展承接国有企业的市场化微观主体

非国有企业自改革开放以来，获得了长足的发展，在国有经济战略调整和国有企业改组中能够发挥积极作用，这是已经被证明了的事实。培育和发展非国有企业作为国有企业退出的承接主体，有其必然性，也有其可行性。从必然性来说，当前由于我国国有资本数量庞大，要充实国有企业退出的巨大空间，必然要求培育量大质高的非国有企业。从可行性来讲，非国有企业的发展有助于吸纳大量的国有企业冗员，减轻国有企业的退出负担，既有利于推进国有企业的改革，也有利于非国有企业的发展和提高。因此，要积极发挥非国有企业在国有企业退出中的作用。真正解除现行政策对某些行业的准入限制，培育、扶持非国有投资者，使它们有能力和意愿进入国有企业的退出领域，避免产业发展出现脱节现象。国家应进一步扩大引进外资的力度，大力扶持民营及个人投资者和机构投资者，壮大其实力后逐步进入到国有企业的退出领域。

（三）加快政府职能转变

在我国许多行业中，由于政府职能错位导致的国有企业退出壁垒过高的现象十分普遍。因此，必须加快政府机构改革，转变政府职能，特别是地方政府职能转变迫在眉睫。要建立市场经济条件下的“小政府、大社会”体制，把政府作为国有资产所有者的职能和社会经济管理职能相分离，消除政府部门行政干预的利益激励，从源头上消除行政性退出壁垒。要通过改革，切断政府与国有企业的行政隶属关系，使政府从直接管企业、管项目的事务性工作中解放出来，重点关注行业规划、市场竞争规则的制定，关注公共基础设施、环境保护、劳动力整体素质等经济运行环境和条件的营造。¹¹当前，在政府机构改革任务尚未完成的情况下，可通过制定一系列的《股份有限公司法》、《控股公司法》、《证券法》、《国有资产股份化条例》、《国有资产管理机构职责条例》等法规，禁止各政府部门对企业活动的行政干预，消除行政性退出壁垒。¹²

（四）完善市场体系，主要是产权交易市场、资本市场和劳动力市场

完善的市场体系不仅是经济体制改革的目标之一，而且是经济体制改革各方面顺利推进的一个必不可少的条件和保障。

首先，建立功能完善的产权交易市场。产权市场的发展有利于降低国有企业的退出壁垒，实现资本和其他生产要素的合理流动。但目前我国产权市场发展存在着产权关系尚未理顺，产权交易中介机构的设立和行为不规范，有关产权交易的法律法规不完善等问题。因此，要通过市场经济体制的建立和发展，逐步完善产权市场，促进生产要素的优化配置。当前应建立强制性与政策引导性相结合的入市交易制度，实现资本组合和产权定价的市场化；扩大产权交易机构的规模和服务功能，逐步拓展登记服务、托管、交易等业务；规范产权市场内部运作机制；健全产权市场的配套法规建设。

其次，完善资本市场。当前体制转轨时期，资本市场的发展和完善具有特殊的意义，它有助于推动企业组织结构合理化，支持国有经济战略调整，有助于企业内部治理结构。因此，要加大上市公司工作力度，对符合上市条件的企业，通过股票上市向国内外投资者融资，推进投资主体多元化；创造条件积极探索国有股和国有法人股的流通；培育和发展机构投资者，稳定市场；

再次，大力发展劳动力市场。劳动力市场的发展和完善应从以下几个方面入手。一是要建立新的企业用工制度，使企业成为真正的市场竞争主体和劳动用工主题；二是要加强和改善对劳动力市场的宏观调控，规范市场运行秩序；三是要健全劳动力市场信息服务系统，提高劳动力市场运行效率。

（五）加快社会保障体系的建立健全

目前影响国有企业退出的重要壁垒之一是国有企业在资产重组中分流出来的职工的安置问题。国有企业职工为国有经济的发展和社会主义经济制度建设做出过巨大贡献，理应得到补偿。这个问题不能妥善解决，不仅会阻碍经济发展，也会影响社会稳定。为了鼓励国有企业顺利退出，对退出企业分流出来的职工要给予一定的经济补偿。有条件的企业可以从原企业国有资产中划出一部分出售变现后补偿给职工。暂时做不到这一点的企业，也要保证失业救济金按时足额发放，使退出企业的职工至少能解决基本生活问题。要继续搞好再就业工程，加强职工培训，使退出企业的职工能具备适应社会需要的技能，顺利实现再就业。另外，为了鼓励企业界吸纳失业人员再就业，对聘用失业人员再就业的企业可以给予一定的税收减免等优惠。

（六）退出援助与强制退出

当前，我国许多国有企业面临的困境与我国产业结构的变化有着直接的联系，如果不能采取有效措施帮助一部分特别困难的企业退出，而让它们继续滞留在不适合它们发展的行业内，长期低效地使用有限的资源，不仅会增加其自身的负担，也会影响全行业的效率，使今后的调整更加困难。因此，在涉及到行业性、区域性的结构调整时，为使国有企业顺利退出，国家有必要采取退出援助政策。比如为企业转产提供资金与技术支持，帮助安置和培训职工等。日本在 50、60 年代纺织工业的调整中就采取了政府向企业“购买”旧设备然后将其废弃的方式对行业调整进行援助。这种方法比较适合于整体受到冲击、企业数目较多的行业。此外，在极端情况下，政府还可以采取强制退出措施。这种方法比较适合于传统产业如机械、纺织、轻工、有色冶金和化工、军工等。这些行业具有沉没成本大，退出壁垒高的特点，是现有国有企业难以跨越的，必须依靠外界力量的推动。纺织业的限产压锭就是我国实行退出援助与强制退出互相结合比较成功的行业。在我国纺织业改革过程中，一方面，政府对纺织业采取压锭、人员分流政策，以消除过剩生产能力；另一方面加大对纺织业的扶持，如提高出口退税率等。“在一系列措施引导下，曾经是国有工业中困难最大、亏损最严重的纺织业终于在 1999 年扭亏为盈。”¹³

四、结论

退出壁垒的存在，使我国国有企业的自动退出几乎成为不可能，国家也因为国有企业的存在有利于社会稳定，在其经营不力且挽救无望时，还宁可提供生存援助，而不督促其退出，以低成本维持低效率的企业和部门，注入困难企业的国有资本变成了名副其实的沉没成本。同时国有企业及其职工都产生一种安于现状的优越感，不思进取，削弱了本该退出的国有企业和职工退出的动力。

随着我国的入世和改革开放步伐的加大，国际竞争日趋激烈，社会主义市场经济体制下的一些游戏规则将逐渐与国际惯例接轨，而传统体制下的无论是观念还是模式都将成为过去。在当前经济实力决定一切的时代背景下，我们必须在不断提高国有经济控制力的前提下，配合国有经济战略调整和经济结构调整，尽力降低或消除国有企业的退出壁垒，尤其是作为特殊性存在的退出壁垒，要在有所不为的基础上有所为，真正发挥国有经济的主导作用，引导我国国民经济健康、稳定、快速地发展。

Analysis on existing barriers holding back the exit of state-owned enterprises in China

XI Di1,LI Shi-lang1

(1.Center for China Public Sector Economy Research, Jilin University, Changchun130012, China)

Abstract: The 4th plenary session of the 15th CPC National Congress puts forward that the state-owned economy should enter some fields and exit other fields, do something and give up other things. That is to say the state-owned enterprises should enter and exit some fields according as specific condition. This article analyses all kinds of existing barriers holding back the exit of our state-owned enterprises, including the common barriers and the special barriers. On basis of this analysis, the article brings forward the specific methods purposed to promote the dominant role of the state-owned economy and develop national economy in a healthy, stable and quick way.

Key words: state-owned enterprises ; exit ; barrier to exit

收稿日期: 2003-09-10;

作者简介: 谢地 (1963-), 男, 吉林农安人, 吉林大学中国国有经济研究中心教授、博士生导师。

¹杨惠馨. 企业的进入退出与产业组织政策 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2000, (6):56.

²李华民. 国有企业退出与资本经营 [J]. 经济评论, 1999, (6):72.

³张立君. 不完全契约、资产专用性与最优企业所有权安排 [J]. 经济评论, 2000, (4):81.

⁴夏大慰. 产业组织与公共政策: 可竞争市场理论 [J]. 外国经济与管理, 1999, (11):10.

⁵胡玉明. 中国国有企业债务问题的制度性分析 [J]. 经济评论, 2001, (1):32.

⁶同上.

⁷李华民. 国有企业退出与资本经营 [J]. 经济评论, 1999, (6):73.

⁸张曼. 退出机制. 国有企业改革的重要环节 [J]. 经济问题, 1999, (12):20.

⁹陈佳贵, 金碚, 黄速建. 中国国有企业改革与发展研究 [M]. 经济管理出版社, 2000, 304.

¹⁰陈佳贵, 金碚, 黄速建. 中国国有企业改革与发展研究 [M]. 经济管理出版社, 2000, 304.

¹¹白凤峥. 我国市场退出壁垒现状分析 [J]. 山西财经大学学报, 2001, (2):49.

¹²朱晓燕. 论我国行业的退出壁垒 [J]. 连云港职业技术学院学报, 2000, (2):13.

¹³盖骁敏. 过度竞争与国有企业进入、退出壁垒分析 [J]. 云南财贸学院学报, 2001, (4):13.