

加快欠发达地区国企改革的思考

徐长玉

(延安大学 政法学院, 陕西 延安 716000)

摘要: 国企战线过长、国有经济比重过大及产权置换率低、改制方式不经济、改制动力不足等是欠发达地区国企改革存在的主要问题。加快欠发达地区国企改革必须遵循“以退出为主”、“以出售和破产为主”的新思路,采取加强形势教育与组织领导、加强干部安置和职工再就业的资金筹措等对策。

关键词: 欠发达地区; 国企改革; 退出; 出售; 破产; 安置

图分类号: F248 **文献标识码:** A

一、欠发达地区国企改革存在的问题

十一届三中全会以来,欠发达地区国企改革在促进干部职工思想解放、企业经营机制转换、所有制结构调整、财政收入增长等方面取得了一定进展,但存在的问题依然十分严重:

1. 国企战线仍然过长。改革前,欠发达地区的国企遍及农业、林业、牧业、石油、煤炭、卷烟、电力、食品、医药、建材、冶金、机械、轻工、化工、建筑、自来水、煤气、交通、金融、商业、外贸、文化、旅游等国民经济的大多数领域。改革后,这一局面几乎没有变化。

2. 国有经济比重仍然过大。国有经济比重过大是欠发达地区所有制结构面临的主要问题。但 20 多年的国企改革,并没有使这一问题得到有效解决。依延安为例,1978 年,延安国有工业企业总产值(不含中央企业、省属企业,下同)占全部工业总产值 76.2%,1997 年占 83.6%,1999 年占 67.0%。上述统计表明,从改革开始到 1997 年的近 20 年时间内,延安国有工业企业产值占全部工业总产值的比重不仅没有下降,反而上升了 7.4 个百分点,1997 年虽然有所下降,但与 1978 年相比,只下降了 9.2 个百分点,同期,陕西下降了 28.3 个百分点,全国下降了 49.4 个百分点。这说明,欠发达地区国企改革尽管进行了 20 多年,但在解决欠发达地区国有经济比重过大的问题上却没有多大进展。

3. 产权置换率低。基于欠发达地区国企战线过长、布局过散以及国有经济在国民经济中所占比重过大的问题,欠发达地区国企改革本应以产权置换为主,把国有资产从一般竞争性领域退出来,以形成合理的所有制结构。但遗憾的是,虽经 20 多年的改革,欠发达地区国有资产的产权置换率仍然很低。主要表现:一是改制率低。据不完全统计,在一些欠发达地区中有近 1/3 的国企至今未纳入改制议程。二是有的企业虽然纳入了改制议程,但几乎没有进行产权置换,而是继续沿用租赁、承包等行之有效的老办法。据不完全统计,这类企业竟占一些欠发达地区改制企业的 40% 以上。三是有的企业虽然进行了产权置换,但要么仍保留着国家的控股或参股地位,要么只限于在不同的国企之间进行联合或重组,没有改变企业的性质。据不完全统计,这类企业占到一些欠发达地区改制企业的 30% 左右。

4. 改制动力不足。一是领导的改制动力不足。有些领导怕承担责任,怕招来麻烦,怕影响自己的“前程”,因而领导改革的积极性不强。二是厂长(经理)的改制动力不足。有的厂

长（经理）由于“屁股”不净，怕在改制时露出“马脚”，因而不敢改革；有的厂长（经理）由于能力不硬，怕在在改制时丢失位子，因而不愿改革。三是职工的改制动力不足。有的职工由于素质不强，因而怕在改制中丢失“饭碗”；有的职工由于担心改制不公，因而怕在改制中被“劣胜优汰”；有的职工由于过惯了“舒心”和懒散的日子，因而怕在改制后“吃苦头”；有的职工由于对改制的前途缺乏信心，因而缺乏支持改革的热情。

5.改制方式不经济。在欠发达地区，改制的有关部门往往从行政的角度、政治的角度考虑问题，重政治，轻经济；重过程，轻效果；重形式，轻质量；重布置，轻落实，致使有些企业原有问题没有解决，又增添了新矛盾；有的企业改制成本大于改制收益，连不改都不如。

二、加快欠发达地区国企改革要有新思路

加快欠发达地区国企改革必须遵循“以退出为主”、“以出售和破产为主”的新思路。

加快欠发达地区国企改革之所以必须遵循“以退出为主”的新思路，是因为：（1）欠发达地区国企的99%是小企业，因此，依据国家“抓大放小”的政策，欠发达地区国企改革的重点自然是“放小”而不是“抓大”。（2）欠发达地区国企的99%是一般竞争性企业，因此，依照国家有关国企在一般竞争性领域应该“有退”、“有所不为”的原则，欠发达地区国企改革的主要任务自然是“退出”而不是“进入”。（3）从欠发达地区区情及欠发达地区国企改革的情况看。一方面，由于欠发达地区地处国家贫困地区，生产社会化水平低下，为此要求欠发达地区放手、放胆、放开展非公有制经济；另一方面，由于欠发达地区国企改革未能在国企战线过长、布局过散、比重过大的问题上取得突破，所以成为制约欠发达地区非公有制经济发展的一个“死疙瘩”。这说明，新阶段欠发达地区国企改革只有在“退出”上取得突破，才能为欠发达地区非公有制经济的发展开辟出广阔的空间。

加快欠发达地区国企改革之所以必须遵循“以出售和破产为主”的新思路，是因为：（1）从“放小”的形式上看。虽然中央规定“放小”可以采取改组、联合、兼并、租赁、承包经营和股份合作制、出售、破产等多种形式，但从“退出”的角度看，只有出售和破产才是最彻底、最有效的形式。因为改组只是把债务留给了“壳”或主管部门，债权人随时可以向脱壳的新企业或主管部门追讨债务，因此不仅原有的债务问题没有解决，而且脱壳的新企业也难以正常经营；联合和兼并虽然是市场经济条件下搞活企业的常用策略，但在双轨制条件下，大多只能是将两个濒临破产的企业强行合并在一起或将其中一个并到盈利企业。这种貌合神离式的“联合”或“以穷吃富”式的“兼并”，不仅难以搞活困难企业，而且还会拖跨盈利企业；至于租赁和承包经营，充其量只是“国有民营”而已，因此，不仅以往改制中暴露出来的诸如负盈不负亏、短期行为等问题会一如从前，而且由于企业经营的风险仍在国家身上，因此，累积起来的矛盾迟早还要暴发；股份合作制虽然是一种使国有资产彻底退出的改制形式，但由于股份合作制存在着诸如职工股权不可转让、不可交易、不可变现以及人人拥有平等的投票权和大体平均的分红等弊端，所以并不是一种理想的企业组织形式，加之由于股份合作制通常被定义为“公有制”，所以政府与企业之间仍难免保留着藕断丝连的关系，从而企业有问题“找市长，不找市场”和政府随意干预企业的现象就很难保证不会再发生。（2）从欠发达地区国企的现状看，欠发达地区绝大多数国企不仅设备老化、技术落后、工艺陈旧，而且长期处于停产、半停产、亏损、微利或少利状态，负债率高达90%以上，因此，从经济学的意义上看，大多已经没有救活的可能或必要。这表明，除出售和破产外，欠发达地区国企改革已经没有太好的路可供选择了。（3）从出售和破产的优点看。出售和破产的优点不仅在于可以使被出售和破产的企业在彻底摆脱债务纠缠的同时，使债权人的利益得到维护，而且可以使长期处于停产、半停产、亏损、微利或少利状态的企业的资产得到重新配置，重组再生，使被出售和破产企业的职工在得到一定经济补偿和妥善安置的同时，摆脱“食之无味、丢之可惜”的“公家人”身份，成为自由的“市场型”劳动力，从而使国企面临的各种问题

有一个彻底的了断。

国企出售和破产，宜“早”不宜“迟”。考虑到国企在欠发达地区经济发展中所处的地位，对国企进行大面积出售和破产，势必会遇到这样或那样的风险，如在短期内可能会引起经济滑坡和社会不稳定等。但是，一方面，这只是技术操作层面的问题，只要我们科学决策，谨慎操作，完全有可能使风险降到最低限度；另一方面，即使出现了经济滑坡和社会不稳定等，也是暂时的和局部的，从长期看，“手术”后的欠发达地区经济，必将阔步前行，奔向光辉灿烂的明天。相反，如果以影响经济增长和社会稳定为由，拖延战机，那么国企的问题势必会越积越多，风险势必会越积越大。到那时，即使对国企大动手术，恐怕也没有机会赶超发达地区了。

三、若干政策建议

1.加强形势教育和政策宣传，消除干部职工对出售和破产的疑虑。要通过形势教育和政策宣传，使广大干部职工认识到国企“早出售早主动，早出售早受益，不出售难受益”的道理，及“大破产大稳定，小破产小稳定，不破产难稳定”的道理，认识到出售和破产是欠发达地区国企从一般竞争性领域彻底退出的最佳选择，是欠发达地区经济摔掉包袱、轻装前进的必由之路，从而增强出售和破产的紧迫感。要向广大干部职工讲清“宁要非公有经济经济的票子，不要‘公家人’身份的帽子”的道理；讲清“长痛不如短痛”的道理；讲清“人挪活，树挪死”的道理；讲清“守株待兔，兔难待；离株打兔，兔易得”的道理，以消除广大干部职工的思想疑虑，调动其出售和破产的积极性。

2.加强组织领导，科学制定出售和破产方案。要成立“欠发达地区国企出售和破产领导小组”或“欠发达地区国企退出领导小组”，由欠发达地区的党政一把手亲自出任组长和副组长，并抽调相关企业主管部门、财政、银行、税务、土地、房管、审计、法院等有关机关负责人及社会各界具有专业知识或经验的业务人员任组员，直接负责欠发达地区国企的出售和破产工作。要依据国家相关法律，并结合欠发达地区和被出售或破产企业的实际，制定出经济合理、切实可行的出售或破产方案。方案内容包括企业经营状况、债权债务状况、资产处置方案、职工安置途径和办法、安置费用来源及标准、企业核销呆坏帐准备金数额等。

3.加强资金筹措，妥善安置被出售和破产企业的干部和职工。欠发达地区国企出售或破产工作能否顺利进行的关键是能否妥善安置被出售或破产企业的干部和职工。而能否妥善安置被出售或破产企业干部和职工的关键，则是能否筹措到充足的资金。对此，拟采取以下途径予以解决：一是将被出售或破产企业的资产变现资金首先用以安置干部和职工。这不仅符合国家的有关法律和政策，而且符合我们党全心全意为人民服务的宗旨，符合江泽民“三个代表”的思想。二是出让被出售或破产企业占用的城镇国有土地或其它城镇国有土地，出让所得首先用以安置干部和职工。这既盘活了城镇国有土地，又安置了干部和职工，可谓一举两得。三是发行地方国债，用以安置干部和职工。只要建立起一整套好的制度安排，欠发达地区的资源优势将不难转变为经济优势，因此，发行地方国债是切实可行的。四是在财政预算中列出专项资金，用以安置干部和职工。近年来，由于国家加大了对欠发达地区财政转移支付的力度，特别是西部大开发战略的启动实施，使得欠发达地区的财政状况有了较大的改善，加之，随着国企从一般竞争性领域的退出，以往财政中用于一般竞争性领域国企的投资和补贴，将会节约下来。这说明在财政预算中列出专项资金，用以安置干部和职工是完全可能的。

参考文献

【1】 江泽民.高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义全面推向二十一世纪 [M].北京:人民出版社,1997.

【2】 樊纲.中国改革新阶段:小企业产权改革与资本市场发展 [A].董辅初,厉以宁.中国经济与 21 世纪对话 [C].广州:广东经济出版社,1998:171-172.

【3】 吴敬琏.当代中国经济改革:战略与实施 [M].上海:上海远东出版社,1999.

Thinking about Speeding up the State-owned Enterprise Reform in the under- developed Region

XU Chang-yu

(Yan'an University, Institute of Political Science and Law, Shanxi, Yan'an716000)

Abstract: The main problem existed in state-owned enterprise reform of under-developed region is that it takes too long time, ratio of state-owned economy is over high and property right structure adjust slowly, the reform method is not economical and lack of motive, etc. In order to speed up state-owned enterprise reform in under-developed region, it must be acted according to the new idea of "exit from state-owned enterprise", "to sell and go bankrupt way", to strengthen propaganda and organization, raise financial aid to workers' arrangement and reemployment.

Key words: under-developed region; state-owned enterprise reform; exit; sell; go bankrupt; arrangement

收稿日期: 2003-12-10;

作者简介: 徐长玉 (1964-), 男, 陕西志丹人, 延安大学政法学院副教授、副院长, 经济学硕士, 硕士研究生导师。