

# 国有小企业改革必须注意的几个问题

杨 翊 杰

为了搞好搞活国有小企业,党中央提出了实行“抓大放小”的总体要求,通过放开搞活国有小企业,避免国有资产流失,更好地实现国有资产的保值增值。目前各地都在努力探索“放小”的方式,制订了许多切实可行的改革方案,并取得了巨大的成绩。但是,一些地方对“放小”的目的和要求在认识上还存在着误区,对在改制过程中如何摆正政府的位置,如何把企业改革和政府部门职能转换相结合以及如何建立和完善社会保障制度等,没有全面系统地进行研究和统筹安排,而是急于求成,企望在短时间内完成企业改制工作,如有的地方提出二、三年内完成国有小企业的改制任务,有的地方提出要在一年甚至更短的时间内完成改制工作,这种限定时间表计划的方式应引起有关部门的高度重视,加以妥善解决。否则,国有小企业的改制任务势必难以顺利实现,改制还可能会成为新一轮国有资产严重流失的过程。

## 一、必须端正对“放小”目的和要求的认识

“放小”即通过改革放开、搞活国有小型企业,其根本目的在于提高国有资本质量与运营效率,促进国有资产的保值增值和社会生产力的发展,而决不是要搞国有企业的私有化。但是,有些地方却把国有小企业的改革,把“放小”看成是要放弃国有小企业,看成是国有企业的非国有化,甚至是私有化,在改革中以拍卖、转让为主,改制后则放手不管。这种观点是非常错误的。国有企业改革后,企业所有制形式会出现多样化的特征,但大多数企业中还有国有资本的成份,有些企业中国有资本还处于控股的地位,国家还是要以资本所有者的身份,行使其出资者应有的职权。因此,放开搞活国有小企业,不应是“一放了之”,而应该根据企业的实际条件,在企业的所有制形式、财产组织形式、生产经营和管理等方面采取比大中型企业更加灵活多样的方式,搞好制度创新和经营机制的转变,把大量的小企业培育成为充满生机和活力的市场经济主体。

“放小”的目的不仅仅是为了企业吸收资金。在国有小企业改制过程中,可以发动职工投入一定的资金。这对解决企业资金短缺,增强职工的“主人翁”责任感,调动其积极性是有好处的。但这并不是改制的唯一或主要目的,而且集资也不仅是为了解决资金困难,还有加强企业凝聚力、发动职工参与企业管理的作用。这些都是在改制中必须全面兼顾的。可是,有的地方在实行股份合作制改造过程中,只是注重职工的出资入股,而不关心企业产权结构的调整、完善和企业管理体制、经营机制的转变,从而出现许多不符合股份合作制原则的问题,如有的企业改制后股权设置不合理,致使职工参股过少而且分散;有的企业对投票权的设置不合理,职工无法行使其作为股东应有的权益;有的企业改制后董事长及多数董事不由股东选举,而仍由上级主管部门指派,管理机构、经营方式没有得到转变,一般职工的积极性得不到调动,管理层的激励机制及约束机制没有很好建立,原有企业存在的问题依然存在,企业经营依旧难以走出低效、亏损的局面。

“放小”更不是仅仅为了“卸包袱”。改革的最终目的是为了发展生产力,从而有效地提高广大群众的物质文化生活水平。然而,在国有企业改革中,有的地方政府把“放小”单纯作为丢掉包袱的一个手段,认为“放小”就是一卖了之,把“放小”变成是放任、放手,把拍卖当成小企业转制的主要方式,似乎只要把职工推向社会就万事大吉,而没有妥善地解决职工的安置及离退休职工的生活保障问题,给不少职工生活造成了巨大的困难,背离了改革的最终目的。另外一种倾向是,生怕小企业这个“包袱”甩不掉会制造麻烦,片面迁就企业职工和领导的不合理要求,要什么就给什么,违反国家的规定,豁免这个、优惠那个,置国家利益于不顾,在改制中形成国有资产的大量流失。

## 二、必须明确政府在“放小”中的作用

社会主义经济体制改革的最终目的是为了发展生产力。国家放开搞活国有小型企业的目的是为了国有资产的营运效率,确保国有资产的保值和增值,而不是为了通过改革创建政府的所谓“政绩”,不问改革的实际效果,纯粹为改制而改制。国企改革的顺利进行需要政府有计划、有步骤的引导,但在改革过程中政府与企业的关系应该从原有纯粹的行政管理,转变为利用经济和法律手段对企业进行调控。为此,必须制定能够切实解决问题、可以操作的政策法规,通过政策法规的扶持和制约作用,引导国有小企业的改革走上规范化道路。政府的主要作用应是掌握改革方向、安排改革计划、制定和实施政策法规,成为市场秩序的管理者和维护者,同时发挥国有资产所有者的作用,而不应对企业横加干预。用行政手段实行“拉郎配”;或者在小企业间强制进行联合;或者勉强某一大户对困难企业进行收购、兼并;或者强迫有的企业无条件接受被收购、兼并等,就完全违背了购并双方或联合各方的意愿,从而使许多企业对改制产生抵触情绪,也给一些原来生产经营较好的企业背上不堪负担的包袱,结果是差的企业没改好,好的企业反而被拖垮了。

## 三、“放小”应注重国有股权的管理

要真正搞好国有资产的经营管理,投资经营公司的建立就不应该只是政府部门或各专业局的翻牌,而应从各政府机构、经济管理部门、企业及社会上聘请一些懂经济、法律的高素质专业人才,组建一个或几个新的公司,应该将整个社会所有的经营性国有资产都纳入国有资产投资经营公司的管辖范围,在投资经营公司内部建立起完善的考核制度和奖惩制度,由投资经营公司派出人员任控股或持股企业的董事和监事,由国资局聘请社会中介机构中的法律、财务等方面的专业人员任改制后企业的监事,对公司董事及总经理进行监督和约束,通过立法手段确立国有资产投资经营公司的职责、权限。国有资产投资经营公司一方面作为国家所有权的代表,行使出资者的职能、实施股权管理,另一方面,作为国有资产经营机构,自主经营、自负盈亏,独立承担民事责任,对授权范围内的国有资产进行有效运营和管理,从而实现国有资产结构的优化和保值增值。

## 四、必须强化“放小”过程中的资产评估工作

“放小”必须严格按照国家有关规定,对国有资产进行评估。我国现行制度规定,占有国有资产的单位凡是发生“资产转让、企业兼并、出售、联营、股份经营、中外合资、合作、企业清算”等行为,必须进行资产评估。但是,目前我国资产评估中介机构尚不健全,具有资产评估资格的评估执业人员严重短缺,而企业整体资产的评估又具有工作量大、涉及专业技术面广等特点,资产评估工作需要的时间较长,按照现有评估执业人员的数量及质量,要在短期内按国家要求准确地完成对大多数国有企业的资产评估工作是办不到的。因此,在近期内应分期分批对小型国有企业进行改革,严格按照规定对国有资产进行评估。在资产评估中必须严格按照科学的评估

方法及评估程序进行,任何政府部门、行政管理机构及企业不得对资产评估工作进行干预。此外,还必须加强对资产评估机构的监督管理,加强对评估从业人员的业务培训及执业道德教育,提高资产评估工作的质量,保证评估工作的客观公正。对有意弄虚作假造成国有资产严重损失者,要依法惩处,以扫除资产评估行业的不正之风。

### 五、必须从实际出发制订“放小”的计划

十五大召开后,全国各地都在加快国有企业改革步伐,都在强调“抓大放小”。从目前各地“放小”的方式上看,在产权结构上无非就是要把国有企业的一部分或全部产权转让出去,让企业职工或其它经济成份人士所有或经营,培育多元化产权主体。因此,改制工作往往要求有新的投资主体存在及大量资金的投入。然而,从我国实际情况看,近年来国家实行适度从紧的财政货币政策,一些乡镇、民营企业的生产经营也同样面临着许多困难,能拿出来收购国有资产的资金十分有限。从外资的进入看,由于受东南亚金融危机的影响,短期内大量资金进入中国的可能性不大。因此,社会上可用于向国有小企业投资的资金仍极其短缺,在这种条件下,“放小”工作应有计划有步骤地分期分批进行,不应一哄而上,既要考虑到改革的紧迫性,也要考虑到企业的实际情况、社会和职工的承受能力等因素。在方案的设计上,要充分征求社会各界的意见,分期分批对不同的企业采取不同的方案进行改革。在时间安排上,要分别轻重缓急,对经营管理较为规范、经济效益较好的企业,可不必急于对其进行改制,而应首先解决“政企分开”的问题,放手让其进行独立自主的经营;对一些经营较为困难的亏损企业进行改制,要避免国有资产的继续流失;对那些长期亏损、资不抵债、扭亏无望的企业,该破产的要坚决破产;对那些主要产品为大中型企业配套的厂家,则应以联合、兼并为主;而对产品有市场,经营效益较好的企业则通过公司制或股份合作制改造,使其成为有竞争力的市场经济实体。只有对国有小企业的现状、产业优势、产品结构等有较全面的了解,才能制订出切实可行的企业改制方案。

### 六、加快建立和完善社会保障体系

在国有小企业的改革中,当务之急是要注意和关心职工的合法权益、建立和完善社会保障体系。目前对改制企业职工安置的方式,多数企业是采用一次性买断职工身份的形式。效益好的企业直接支付现金,而效益差的企业在进行股份合作制改造时,有的则是以部分国家股股权代替现金给予职工,作为职工对企业的投资,职工在终止国企职工身份时拿的安置费是企业的股权,而不是现金;有的企业还硬性要求职工再拿出一部分资金购买原有企业的国有股权,有的地方甚至规定在进行股份合作制改造时,将职工的养老保险费用、离退休职工的医药费和安置费,从改制企业净资产中一次性扣留,作为原企业职工及全体退休职工集体共有的资产,折合股份作为对改制的投资。这些做法都是值得商榷的。因为,经济效益差的企业本身就没有多大的投资价值,如此转制实际上是把一些不良资产转移到职工手中,把应由社会统筹的社会保障经费全部收回企业,转制后企业若经济效益没有好转甚至继续亏损或破产,职工的工资、退休金等将全部失去来源,而政府又不可能再包揽企业和职工的出路,将会使一些在职及离退休职工的生活陷入困境,也会给社会造成不稳定的因素。因此,在加大国企改革的同时应尽快建立和完善社会保障制度,在改制过程中要优先提取职工的退休养老、医疗保险费等,交给社会保障机构统一管理,由社会保障机构向职工统一补发各种社会保险经费,以切实保障职工的生活不陷入困境,实现改革的平稳过渡。

(作者系厦门大学经济研究所博士研究生)

(责任编辑:伍长南)