

□ 颜光华 殷建平 张海涛 颜寒松

论国有企业的债务负担与债务处理

债务负担沉重,自有资本缺乏,是影响国有企业生存与发展的重要因素。江泽民同志曾经指出:“对目前企业的资本金比例低、债务负担重的问题,我们不能回避,要把它作为深化国有企业改革中的一个重要问题,在分清债务的性质和情况后,按国家有关规定,有领导、有步骤地妥善处理。”党的十五大报告中再次强调:“深化国有企业改革,是重要而艰巨的任务”,“要采取多种方式,包括直接融资,充实企业资本金。”可见,能否解决以及如何解决国有企业高负债问题是关系到将国有企业改革进一步推向深入的重要问题,对这一问题的研究与探讨具有重要的现实意义。

一、国有企业债务状况

现阶段,我国国有企业债务负担非常沉重,债务状况呈现以下主要特点:

1. 负债过度,负债率居高不下。80年代以来,国有企业资产负债率一直呈上升的趋势。1980年,国有企业资产负债率仅为18.7%;而目前,国有企业的总资产负债率一般都在70%左右,其中,流动资产负债率95%以上。这表明,国有企业不仅用于扩大再生产的资金,而且用于维持简单再生产的资金也几乎全部来自于负债,国有企业总体上已经到了资不抵债的危险边缘。

2. 高负债现象遍布各行业。据国有资产管理局1994年统计,各行业国有企业资产负债率如下表所示。

各行业国有企业资产负债率情况表

单位:%

| 行业 | 资产负债率 | 流动资产负债率 | 行业 | 资产负债率 | 流动资产负债率 |
|------|-------|---------|----|-------|---------|
| 有色金属 | 70.63 | 95.75 | 冶金 | 62.32 | 92.88 |
| 汽车 | 75.06 | 91.42 | 机械 | 75.49 | 90.69 |
| 煤炭 | 64.12 | 92.05 | 电力 | 48.23 | 81.75 |
| 化学 | 74.75 | 104.92 | 石油 | 58.41 | 75.13 |
| 医药 | 76.45 | 95.60 | 石化 | 56.12 | 78.48 |
| 纺织 | 81.58 | 106.69 | 建材 | 68.11 | 92.00 |
| 烟草 | 74.15 | 98.66 | 轻工 | 80.33 | 104.32 |

上表表明,行业间负债水平趋于一致,国有企业高负债现象普遍。

3. 银行贷款逐年增加,债务结构扭曲。1988至1994年,企业向银行贷款逐年以约20%的比例增长,贷存差额年增长率16%。据《金融时报》报道,目前企业债务中80%左右是银行贷款。几万亿元的银行债务及其利息构成了国有企业巨大而沉重的包袱。

4. “三角债”问题严重。1996年上半年“三角债”达8628.35亿元。众多企业受“三角债”之累,已无法正常运行。而且“三角债”的大量存在破坏了商业信用和经济运行秩序,在一定程度上影响了国民经济的健康、快速、持续发展。

二、国有企业债务成因

依企业不同,负债原因会有差别,概括而言,不外乎以下几种:

1. 注资不足。许多国有企业名为国有,但国家对其投资并不多,国有企业资本金匮乏。1979年以前,国有企业所需资金几乎全由财政拨款,只有少量流动资金由银行贷款,在此之后,流动资金改为银行全额贷款,财政部门不再拨付企业流动资金。1983年“拨改贷”以后,财政预算内投资也改为银行贷款。1984年城市经济改革以来,财政收支出现巨额赤字,国家不得不把部分收支缺口转嫁给企业,一些原本由财政拨款的固定资产投资、企业铺底资金、国有企业政策性亏损改为企业向银行借款。结果,不仅国有企业的资本金得不到应有的补充,还出现了一批少资本甚至无资本的企业,并且,国有企业的正常生产经营资金来源得不到保障,只得向银行借款。如此日积月累,企业背上了沉重的历史性债务,在国家所有者投资不足的情况下,资产负债率迅速攀高。

2. 税负重,留利少,未形成有效的资本金补偿制度。1993年以前,国有企业实现的利润和提取的折旧大部分都上缴财政,国有企业税赋过多,留利太少。据统计,1978~1994年国有企业百元销售收入应交流转税为9.68元,约高出非国有企业80%以上。据1989年工业年报,国有企业实现利润中上缴利税费比率达49.6%,高出同期非国有企业近20%。就是到目前为止,由于国有企业产权关系不清,资产所有者缺位及职能不明,国有企业也还未形成有效的资本金补偿机制,国家对国有企业基本上没有直接补充过资本金。

3. 社会负担重。国有企业除了正常生产经营职能外,还承担了许多社会职能,大量资金游离于生产经营之外,以致难堪重负。

4. 融资渠道单一,利率高,成本大。长期以来,我国资金、资本市场不发达,直接融资困难,只能依靠银行贷款这一间接融资渠道。结果,企业对银行的债务越来越大,特别是在我国银行利率长期远高于企业资金盈利率的情况下,企业的处境更是雪上加霜。

5. 产权不清,预算约束软化,债务风险意识差,法制不健全,以致负债行为无约束。一是长期以来,国有企业预算约束软化,负盈不负亏,企业出现一系列短期行为与盲动行为,追求速度,盲目举债,不求资金使用效益,不计筹资成本,不管偿债能力与经营风险。二是长期以来,银行统管统包企业的资金,企业实际上是吃银行资金的“大锅饭”,这种资金管理体制不仅约束不了企业的盲目负债行为,反而助长了企业负债扩张的欲望。三是我国银行的产权关系也不明晰,银行的商业意识不强,银行也不重视贷款风险的管理,这样进一步弱化了对企业负债行为的约束。四是法制不健全,缺乏对负债行为的有力规范与约束,致使企业长期拖欠银行贷款,企业间三角债屡禁不止。

6. 行政性因素影响。一是受速度型经济发展战略思想的驱动和地方利益的驱使,地方政

府盲目立项,重复布点,以致因项目重复、产业趋同而出现结构性生产经营亏损。二是国有企业梯次级别及权益差异,使企业产生一股升级攀比的驱动力,为享受更高级别的国有企业权益而大肆举债,扩充规模,努力升级。三是各级政府或明或暗地干预银企资金借贷关系。结果导致不尽合理的银行信贷借款和企业债务包袱。

7. 企业经营不善,效益不高。由于国有企业政企关系错位,激励约束机制不畅,市场竞争观念不强,活力不够,决策迟缓,投资失误等多种原因,致使企业效益居高不下,结果,企业不仅不能自我发展,无力还清贷款,还要进一步借债以维持生存。

8. 宏观经济政策调整引起亏损。在国家对经济实行治理整顿、收缩银根时,许多企业摊子已经铺开,利息负担及建设开支一时难以削减,导致负债增加。市场疲软也使许多企业陷入亏损。另外,在经济调整过程中,许多减利因素使企业一时难以消化,而使企业债务扩大。

总的来说,国有企业的债务主要由体制性、政策性、经营性三类因素引起,其中最根本的是体制性因素,即国有资产管理体制、投资体制、财税制度、金融制度、社会保障制度、企业制度、企业家制度、政企关系等多种体制严重扭曲而导致的低效益。国有企业的高负债是国民经济深层次矛盾的综合反映。

三、解决国有企业债务的原则

解决国有企业债务问题应遵循“放眼全局、标本兼治、共御风险、分门别类、形式多样,配套推进”的原则。

1. 放眼全局。解决国有企业债务时,要与社会主义市场经济建设的总体战略相结合。

2. 标本兼治。治本,就是要解决国民经济深层次矛盾,消除引起企业债务的体制性因素;治标,就是采取各种方式来降低企业的负债,为企业重焕生机准备条件。只有标本兼治才能从根本上解决国有企业的债务问题。

3. 共御风险。解决国有企业债务问题,实质是在国家、银行、企业、居民之间进行利益关系的调整,这当中总有人要付出代价,这一代价不应让某一方面来承担,任何一方也无力承担,而应由大家共同负担,以防御企业风险、社会风险、财政风险与金融风险。目前基本上是由企业独力负担债务,但显然企业已无法承担这一重负,长此以往必然会导致企业破产,引发社会风险,由于大量企业的破产必然导致大量失业,从而极可能发生社会风险。若全部债务都采取财政注资的办法来解决,即由国家全部承担这一债务,必然会导致巨额财政赤字。若全部债务都采用银行注销的方法,必然严重减少银行资本金,引发金融风险。因此,解决债务应采用各种方式,让各方面都在能力允许的范围内承担起各自的责任。需要一提的是,在目前财政困难、银根适当紧缩、企业高负债的情况下,现下居民的巨额储蓄可以为债务问题的解决作出最大的贡献。具体方法可以是创造条件使居民积极投入一级资本市场,鼓励优势上市企业兼并困难企业等。

4. 分门别类。首先,依照放眼全局的原则,结合国有经济的战略性改组,把国有企业按不同的资产部门及重要程度分为两类:即国家必须控制的企业与国家不必控制的企业。其次,依照负债情况,把企业分为负债严重与负债结构正常的企业。再次,依照企业发展前景,把企业分为产品有发展前途与无发展前途的企业。最后,综合这三类分类标准,可以得到八种企业组合。对于这八种企业组合应采用不同的策略解决其债务问题。譬如,国家必须控制负债严重、有发展前途的企业,应该是我们工作的重点,应集中力量解决其债务问题;国家不必控制负债严重、

无发展前途的企业,完全可以破产。

5. 形式多样。解决债务问题,重要的是要根据不同的企业类型,结合实际情况采用合适的办法。

6. 配套推进。解决债务问题同样是一项系统工程,需要配套改革、逐步推进。有关内容第五部分将详细论述。

四、国有企业债务处理

如前所述,目前国有企业负债严重,要妥善解决好国有企业的债务问题,单纯依靠国家是不够的,必须依靠社会各界包括国家财政、银行、社会力量和企业的共同努力。

1. 国有企业债务处理需要政府和银行参与。具体方式包括以下几个方面:

(1) 财政注资。在传统计划经济体制下,国有企业的资金来源主要靠国家拨款,企业利润所得全部或绝大部分上缴国家,国有企业几乎没有自己的资金积累,缺乏应有的资本原始积累。实行市场经济后,国家不再给企业提供无偿资金(拨款),原来国家每年拨给企业的追加资金现在已变为银行对企业的贷款,通过银行中介使之成为企业的债务。为解决企业的债务问题,对于由国家财政原因造成的债务,可采取财政注资的方法。具体做法是:由财政向中央银行借钱,使用专用支票拨给企业,企业立即归还专业银行贷款,专业银行再归还中央银行的再贷款,使国家财政所欠企业的暗帐变为明帐,以此变动银行、企业、财政三者之间的债权债务关系。

(2) 核销冲减企业债务。对于那些确因客观条件造成的而企业又确实无法还清的债务,应正视现实,实行合理的债务核销冲减制度。具体核销冲减办法有三:一是冲减国家准备金。就是把一部分企业所欠国家的债务用国家准备金进行冲减,以减少企业负债,达到解债的目的;二是冲减专业银行坏帐准备金或专业银行自有资金。即专业银行在自身风险防范能力许可的范围内,自身承担这部分贷款损失,用银行坏帐准备金或自有资金来填补;三是冲减专业银行向中央银行的借款。即中央银行要么冲减自有资金来承担这部分损失,要么通过冲减财政在中央银行的存款将损失转嫁给财政。

(3) 改债权为股权。对那些过度使用借款,或者是完全负债经营、其生产经营活动尚属正常、但目前无偿付本息能力的企业,国家可以采取两种方式把企业的债权转化为股权,达到减债的目的。一是国家以行政命令的方式规定债权人手中的债权以入股的形式加以转化,把债务变为可以增值的股本,债权人既可以根据股金(债权)的多少分红,又可以直接参与企业的经营活动,帮助企业扭亏为盈,实现自己股本的增值;二是允许债权人手中持有的债权以公开拍卖的形式转化为社会股本,这种社会股本既可以是民间私人资本,也可以是外国国家资本或外国私人资本。因此,改债权为股权方案实际上是变债务人独立承担债务风险为债务人、债权人共同承担风险的一种债务转化方式,这种做法的好处就在于债权人不再是被动的债权人所有者,而变为主动参与企业经营活动的投资者。

(4) 挂帐停息,延期付款。对于那些产品市场和发展前途都比较好却仍然负债的企业,如果立即或按期让其归还贷款,可能会影响它的正常运转,导致它走向亏损甚至倒闭。这时可取的办法是采取延期付款方式,对其所欠债务适当延长还款期限,待它依靠自己的力量增强自身的经营能力后再要求偿还。这实际上是国家对这类企业采取的一种保护措施。

按照国务院办公厅国办发(93)29号文件《关于扩大清产核资试点工作有关政策的通知》,对部分由于基建还贷任务重,又需要重点支持发展的国有大中型企业,如果近期内解决亏损挂

帐或资产损失确有困难,经国家计委、财政部专项审核批准,凡是由国家拨改贷、投资和基本建设基金贷款安排的,可将这部分贷款余额挂帐停息。但此规定仅适用于16个试点城市。考虑到国有企业的性质都是一样的,这种做法可以向其它区域的国有企业推广。

(5)退税还贷。对于目前经济效益比较好,但资产负债率比较高的企业,国家可采取“放水养鱼”的政策,通过税收减免、以税还债,为企业的发展创造良好的条件。实行这一方案有以下两点好处:第一,以税还贷对国家没有损失,但对企业来说却意义非凡。通过退税还债,只是将税务部门的资金转移到了银行,国家没有遭受什么损失。但对企业来说则意义重大,企业消除了债务负担,可以一心一意谋发展,只要企业能发展,就可以给国家上缴更多的税收。第二,退税还债可以给企业经营者形成压力和动力。由于是退税还债,企业必须有税可缴才谈得上退税,而且企业上缴给国家的税收越多,可以获得的退税也就越多。这就迫使企业经营者加强企业经营管理,努力提高经济效益,从而有利于企业的发展。

但是,退税还债会影响国家近期的财政收入,特别是在众多企业退税还债的情况下更是如此。因此,国家在采取这一方案时肯定会十分谨慎。

(6)实施破产。前面介绍的方式都是针对有发展前途的企业而言。对那些经营极差、严重资不抵债、产品没有市场前景的企业,按照国家颁布的破产法予以破产。它们所欠的债务除按破产法规定的偿债程序从企业破产中收回一部分外,其余应归为坏帐,是实际上无正常资本对应的款项。通过企业破产方案,一方面可以避免这些企业负债规模进一步扩大,造成国有资产进一步损失;另一方面可使一些企业在破产整顿过程中获得再生,或为其它企业所兼并、购买,达到盘活存量资本、实现资本优化组合的目的。

2. 国有企业债务处理需要借助社会力量。具体措施包括:

(1)设立国有企业托管机构。对一些长期投入不足,债务负担沉重,但地位十分重要的国有企业,可借鉴国外的做法,实行债务托管,由托管机构筹集资金,代企业偿还债务。托管机构或者将债权转为股权出售,或者直接出售债权,或者推进企业兼并与合并,促成有不良债务的企业的产权流动和企业重组。托管机构对一部分企业实行破产清算或拍卖其资产,收回部分资金,并对新型银企关系作出制度性安排,防止新的不良债务形成。

(2)对部分企业进行股份制改造,筹集社会闲散资金。

(3)鼓励优势企业对资金短缺的企业进行收购兼并。鼓励优势企业对这些企业进行收购兼并,有关方面可允许兼并企业对被兼并企业的部分债务实行免息、停息和推迟偿还本息。

3. 国有企业债务处理还要依靠企业自身的努力。

解决国有企业的债务问题,除了依靠国家、银行和社会力量以外,更重要的是企业自身的努力,这是解决国有企业债务问题的根本所在。

(1)积极寻求与国内外企业的合资和合作。特别是通过积极寻求与国内或国外大企业的合资和合作,引进资金,缓解资金危机,提高偿债能力。同时,引进技术,引进新产品,提高企业的自我发展能力。

(2)对企业内部的资产和其它生产要素进行存量调整。国外企业经营出现困难(包括严重亏损和高额负债)时,都要通过内部的资产和其它生产要素的存量调整(如关闭不盈利工厂、裁减工人、拍卖部分资产等)来度过难关。而国内企业负债严重时,往往是从外部寻找办法。这种状况应该有所改变。企业要通过有偿转让或租赁部分闲置资产,进行生产要素调整,来增加收入,减少开支,提高偿债能力。

(3)改善经营管理,促进企业发展。这是解决国有企业负债问题的根本出路。

五、解决国有企业负债问题的配套改革

解决国有企业债务问题,除了采取以上措施以外,国家还需要进行配套改革。

1. 加快国有企业改革,消除企业过度负债的再生机制。一是建立国有企业资本金的注入机制。二是按照建立现代企业制度和转变企业经营机制要求,在进行企业债务处理的同时,相应推进各项有关的企业改革。

2. 加快国有银行商业化改革的步伐。我国《商业银行法》已颁布实施。它已经指明了我国国有商业银行改革的目标和思路。必须以此为依据,加快银行商业化。

3. 加快政府职能的转变。我国国有企业的高负债率与政府的行政干预有一定的直接关系。政府干预对企业负债的影响主要体现在两个方面:一是由于政企不分,企业缺乏应有的经营自主权,束缚了企业发展,在资金困难时只能靠借贷来解决。二是在部分企业出现过度负债时,政府出面让信贷部门给这些企业贷款,从而使这些企业的不良负债增加。因此,为避免这种现象再次发生,政府必须转变管理经济的职能。政府要从直接经济过程中退出来,真正做到政企分开,实现对宏观经济调节由直接控制转向间接控制,即政府要尽快创造条件实现以财政政策和货币政策为主要手段,对宏观经济进行调控。同时,要通过制定规则、条例等建立和维护经济秩序,保证经济运行的正常进行。

4. 完善社会监控机制,防止出现过度负债。目前,有些国有企业的负债属于恶性负债或过度负债,即负债是企业资产的好几倍,企业永远也不可能偿还全部负债,严重损害了债权人的利益。这与计划经济条件下我国缺少企业负债的社会监控机制有很大的关系。今后,随着市场经济体制的逐步完善,国家应尽快完善企业负债的社会监控机制。一方面,对国有企业债务进行有效监督。通过审计事务所、会计事务所和企业资产评估机构对国有企业的负债水平、偿还能力以及企业资信程度进行定期评估,予以公布。另一方面,对企业的不良负债进行有效控制。对于资产负债率高、偿还能力弱、资信程度差的企业,要采取各种措施,迫使其及时偿还到期债务,同时严格控制其再贷款渠道和贷款规模,防止出现过度负债。

5. 大力发展资本市场。我国国有企业负债严重与资本市场不发育也有直接关系。今后国家要通过大力发展资本市场,增加企业的融资渠道,通过市场形成企业的贷款约束机制。

主要参考文献

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事业全面推向21世纪》,《人民日报》1997年9月21日。
2. 颜光华等:《国有企业债务问题个案研究》,课题报告,1997年9月。
3. 周天勇:《认真解决国有企业高负债问题》,《人民日报》1996年1月13日。
4. 詹向阳:《论企业不良债务的解脱与银行信贷资产的保全》,《财贸经济》1996年第12期。
5. 张继民:《国有企业债务状况成因及对策》,《政策研究资料》1997年第8期。
6. 向世聪:《国有企业“解债”对策研究》,《管理现代化》1997年第3期。
7. 中国工商银行湖南省分行课题组:《国有企业过度负债问题探讨》,《中国工业经济》1994年第4期。
8. 朱华友:《中国国有企业债务问题国际研讨会综述》,《经济学动态》1997年第1期。

(颜光华系上海财经大学教授、博士生导师,殷建平、张海涛、颜寒松均为上海财经大学博士生,单位邮编为200433)