

● 施 信 周 翔

当前国营企业股份化中的问题与出路

——关于“国家优先控股”的设想

如果说国营企业的颓势根源于其经营活动权责不清、商品生产者主体地位不明的认识属实,那么,股份化改革不失为一个明智的选择。这种选择的优越之处在于它指出了一种至少是理论上的可能,这就是国家在法律上对企业(以下如无说明均指国营企业)的所有权,并不一定要通过直接控制和干预企业的经营活动来体现,从而有可能以一种“国有”但不“国营”的方式,来改变国家行政部门直接控制企业经营的局面。尽管到目前为止,有关股份化改革思路的表述,似乎都还不足以彻底解决国有企业由企业完全独立经营的问题,但企业从国有国营转为国家所有、企业自营,作为股份化改革的大方向应是极其明确的。

上述这个大方向为我们提供了一个评判标准,即国营企业股份化改革是否成功,关键就在于是否能实现企业运行机制的转换。但如以这个标准来反观股份制改革实际运作的最新发展,实在很难让人予以乐观的评价。就数量而言,股份化的推进速度不可谓不快,但问题是在近期涌现的众多股份制企业中,我们很难寻觅到由于股份制改革而真正促成企业运行机制“转轨”的实例。事实上,引起企业、企业主管部门对股份化趋之若鹜的动机,往往并非是对摒弃现行体制施加于企业种种束缚的渴求,而是出于利用股份化来筹集资金,甚至是避税(作为一种改革措施,实行股份制的企业在税收上享有一定的优惠)的需要。从一定的意义上讲,这样的股份制企业愈多,距改革所要达到的目的恐怕也只能愈远了。

政府各职能部门依旧操纵已股份化的国有企业的现象应引起极大的关注。股份化改革的目的是要重塑国有企业独立商品生产者的地位,使国家不再为企业承担无限的责任,将企业的存废兴亡付于市场竞争的抉择,从而为通过市场机制来优化资源配置,调整经济结构铺平道路。如何通过股份化来具体做到彻底的政企分开,这仍然是一个有待进一步

探讨的理论难点。按时下股份化的一般想法,改企业国家所有为国家控股形式,无论控股是通过现有的各行政管理部门,还是将来的国有资产管理局,结果都是为国家在董事会中保留了一把首席交椅,也就为国家继续凭借其企业所有权来操纵企业埋下了伏笔。这不能不说是改革蓝图的一个不足之处。从国内外股份制企业的实际范例来看,企业要摆脱来自具有控股能力的股东或股东集团的影响是不可思议的。在私有制的背景下,无论所有者和经营者是分而为二,还是合而为一,都无损于企业独立商品生产者的地位;而在公有制条件下,所有权和经营权能否真正分开,是决定国有企业能否获得独立商品生产者地位的关键。将现有的股份化思路付诸实践,结果必然是在国家握有企业绝大部分股权的背景下,企业理所当然听命于董事会中来自国家代表的干预和安排,从而继续为政府部门的意志所左右。这样,过去的主管部门便是现在的企业股东,昨天的行政干预便成为今天的董事会决策,形不同而质依旧,传统的产品经济模式加在企业身上的桎梏并未被彻底打碎,国有加国营的企业经营模式,在股份化改革以后在很大程度上依旧被继承下来。现存股份化构想的这种先天不足,正是国营企业股份化改革刚一起步,就面临误入歧途危险的重要原因。政府的各行政管理部门在股份化改革推进过程中依旧十分活跃,企业的股份化进程往往都是在它们的具体筹划、规范和控制下进行的,大政府现象没有丝毫的改变。从这样的经验教训出发,我们以为要真正地通过股份化将现有的国营企业全面推向市场,一个必不可少的前提条件就是要进行相应的政治体制改革,压缩政府的经济职能,消除微观经济活动领域中的政府行政干预。

为了在股份化的具体操作中企业从剪不断、理还乱的行政干预中解放出来,就需要在保证公有制的前提下,将国家的具体经营活动从董事会中排除掉。为此,我们提出“国家优先控股”的设想。

所谓优先股是股份制企业发行的相对于普通股而言的一种股份形式。其“优先”主要表现在优先分红、优先清偿等优惠条件上。与普通股相比，它具有两个特点：一是优先股没有表决权；二是优先股的股利一般是固定的，不能分享超额利润。“国家优先控股”即是仿此而设计的。在实行国营企业股份化改革时，将原有的国有资产全部转为国家优先股，国家委派代表作为特别董事参加董事会，负责监督企业的生产经营活动，但一般不享有表决权。和通常意义的优先股有所不同的是，在企业利润分红时，国家握有的优先股和普通股应具有相同的权利，即国家获得的不是其股份票面价值固定比例的红息，而是按其股份占企业总资产的比例参与利润的分配。这样，一方面国家可以从企业得到随其利润高低而涨落的相对稳定的资产收入，另一方面则须回避企业的日常经营活动，而企业正可以藉此摆脱来自四面八方的行政干预。随着国家与企业的关系变得较为单纯，企业的经营主体地位也就被凸现出来了。此外，为了维护国家在国营企业的特殊利益，国家优先股还可以享有一些特殊的优惠，例如优先购股权，即企业在扩股或其它股份转让时，国家享有优先权；企业破产的最后决定权，等等。

以“国家优先控股”为特征的股份制模式，作为股份化改革思想逻辑展开的必然结果，或许可以称之为是一具有中国特色的股份制。我们以为要在公有制的框架内，将国有企业的所有权和经营权分离开来，这可能是唯一可行的方案。对于大多数国营企业，应在这个设想的基础上来进行股份化改革的具体操作。经过这种操作，国家与企业的关系净化为一种较单纯的分配关系（国家凭其握有的股份参与企业的利润分配）而企业的供、产、销活动，则完全是企业独立意志的自由表达，除了市场的因素，不应再有非经济性质的左右企业的力量存在。由于在股份化以后国家握有50%以上、或者虽是50%以下但在有效控股权比例以上的股份，企业的国有性质并未改变，公有制的基础也未被动摇。当然，国家不再直接经营和管理企业，这意味着国家放弃或者说丧失了一部分过去的经济职能，因为这部分职能只能和传统的产品经济形态相匹配，和社会主义市场经济的规范是无法合拍的。

应当指出的是，我国目前的国营企业股份化改革必须分层次进行。我们并不主张将所有的国营企业都按照“国家优先控股”的蓝图进行改造。就基础设施部门的国营企业而言，尽管在新形势下同样存在着进改革的必要，但这种改革并不需要“国家

优先控股”条件下的股份化来完成。由于这些部门具有生产建设周期长，资金周转慢，常常要从社会效益考虑等特点，无法通过市场机制来实现资源的充分利用和有效配置，从原则上讲，放弃国家对其经营活动的控制是不可取的，也是不可能的。这里不仅要“国有”，而且要“国营”。

我们以为国营企业的股份化，应主要立足于企业现有资产的股份化。对于大中型国营企业，在保证国家控股权的前提下，出售一部分股份；对于小型的、尤其是盈利水平不高的国营企业，应通过股份化改革，逐步放弃国家的产权；至于资不抵债，扭亏无望的企业，则应坚决破产。从某种意义上讲，这里牵涉到一个国有企业适当收缩的问题。这种收缩，并不意味着公有制的基础被削弱，因为股份制为国家以较少的资本去占有（控制）较大的资产创造了条件。因此伴随着这种收缩，国有企业（如果国家持有控股权的企业即可称之为国有企业的话）的规模不仅不会缩小，反而有可能扩大。出售一部分国有资产换回的资金，一方面可以缓解国家的财政困难，另一方面可以按照合理的产业政策将资金引向新兴的行业和部门，促进国民经济整体技术的更新换代，壮大国有企业的力量。更为重要的一点是，转让一部分国有资产，让社会各阶层都有可能持有一部分国有企业的股份，才能分散经营风险，将国家从承担企业的无限责任中解脱出来，而这正是构造社会主义市场经济环境所不可缺少的。

上面已经提到，股份化改革不可避免地要触及到政府职能的转换，股份化改革完成之日，便是政府在微观经济领域活动全面撤退之时。负有行业经营管理职能的政府机构，应当坚决裁撤，代之以负责宏观调控的产业委员会，同时应筹组隶属人大常委会领导的国有资产管理局，来代表国家参与国有资产的控股活动。政治体制改革与企业改革，虽属不同的领域，但其命运是息息相关的，二者是同等重要的。

在我国已经开始，并且行将深入的国营企业改革，实质上是一场深刻的机制创新。可以不夸张地说，这是推动我国经济从传统的产品经济模式向市场经济模式变革的最后一战。正是惟其深刻，正是惟其要最后冲决旧体制的樊篱，作为机制创新意义上的股份化改革进程，势必是艰难复杂的，甚至是痛苦的。任何一蹴而就的企图都是不现实的。

但是，中国的国营企业必须沿着自主经营的改革方向走下去，舍此而别无选择！