

国有股减持：论国资的进退 PDF转换可能丢失图片或格式，
建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/41/2021_2022__E5_9B_BD_E6_9C_89_E8_82_A1_E5_c33_41588.htm 对于经济结构调整可以这样认识：其主要目标不是由政府调用社会财力来实现“更合理”的经济结构，而是要通过改革、转轨、制度建设，建立起适宜于经济结构自行调整、持续调整的机制。政府在结构调整中的基本态度，应该从传统的“国家推动发展”转变为“增进市场”。政府一身而二任焉。一方面象所有市场经济国家一样，它是国民经济的组织者和管理者；另一方面与所有市场经济国家都不同，它拥有一个总量庞大、比重甚高、门类庞杂的经营性的政府资产，而且至今没有建立起出资人制度和所有者代表机构。在经济结构战略性调整中，政府有政府的职责，国资有国资的动作。两者的作用都极为重要，但是首先应该划清界线，不可混为一谈，否则难免强化以政代资的习惯势力。

一、政资不分是政企不分的根源 近些年为了解决政企不分的问题，出台了一系列政策，但是效果有限。其根本原因在于，要求企业完全“自主运营”是不现实的，任何类型的企业都不可能摆脱所有者的督导。对于国有企业，在所有者缺位的情况下，政府即使以某种形式退出干预，也必然要以另一种形式加强干预。无论干预的形式如何变化，其过程都是行政选择而不是市场选择，其绩效考核都是凭长官意志而不是凭经济效益。在经济结构战略性调整中，必须建立起国有资本的出资人制度。在所有者归位的前提下，正确认识和处理一系列问题。

1. 国资有进退，产业无朝夕 以中国幅员之广大和经济发展之不平衡，只要有市场需

求的产业方向，都应该去竞争拼搏。在这个意义上来说，无所谓朝阳产业和夕阳产业，任何产业都不能轻言放弃。在经济全球化浪潮之中，如果有些高技术产业我们不能占有一席之地，如果有些传统产业逐渐走向衰落，其原因只能是由于政府未能提供制度保障，以及在较弱程度上是由于国际分工的内在规律。一些官员在论述产业结构时谈及孰进孰退，这是把“国资进退”与“结构调整”混为一谈了。由此也可见在所有者缺位时，政府常常把握不住自己的定位。

2.不宜由财政部门代享股东权益 这里所说的股东权益，一是指企业的应付利润，二是指售股变现所得。这两部分收益在任何类型的企业中毫无疑问归股东所有，但是对于国有资本来说，由于所有者缺位，最终在某一环节上以某种形式归入财政。财政部门代享股东权益，这是政资不分的财务基础。其弊端之一，在实施经济结构战略性调整时，国有资本没有一个统一的、规范的、属于所有者的财务手段，仍然象过去一样必须仰仗政府各部门的恩典。1998年以来炽焰大盛的“跑部钱进”就说明了这一点。政府各有关部门都在某些方面（一般是权利）代行所有者职权，而在其他方面（一般是义务）则囿于权限而不自居为所有者。在这样一个格局之下要想做到政企分开，要想实现战略改组，实在是难矣哉！

3.行政性扭亏增盈的负面效应太大 行政性的扭亏增盈以行政性的惩罚措施为后盾，企业和各级官员只能奉命行事。在大量体制性问题未获根本解决的情况下，最简单的应对措施就是少提折旧。折旧制度改革后的1994年，国有独立核算工业企业的综合折旧率曾达到7.2%的历史最高水平，但在两三年内就骤降了3个百分点（1996年3.8%，1997年4.1%），致使国企的折旧率低于

改革开放初期（1982年4.3%）。1999年在经营环境和经营效益大为改善的情况下，国有及国有控股工业企业的综合折旧率仍只有4.7%，若以1994年的水平来衡量，少提折旧1329亿元。作为对比，1999年国债用于技改贷款的贴息数额是90亿元。行政命令必然按条块执行。无论是条还是块，在没有能力使绩差企业产生盈利的情况下，必然要求绩优企业少提折旧多报盈利，以展示全条或全块的政绩。所以，行政性扭亏为盈象过去的许多行政手段一样，最终效果都是抽肥补瘦、鞭打快牛，对企业结构作逆向调整。如果所有者在位的话，首先关注的当然是折旧率，绝不会不提折旧而去交所得税，因为提足折旧才意味着资本保值。在以政代资的情况下少提折旧，可以看作是寅吃卯粮的一种形式，也可以看作是抽逃资本的一种形式。所以说，不怕婆婆多，只怕没有娘，没娘的孩子最可怜。

二、政府的首要职责是提供制度保障 毫无疑问，在市场经济国家，结构调整是以企业为主体，以市场为基础。但是在中国这样的转轨国家，首当其冲的问题却是使企业成为企业，使市场成为市场；而推进企业化和市场化进程，责无旁贷只能是政府的专利。因此，政府在经济结构战略性调整中的首要职责，是通过政策集成，促进企业转制和市场发育。

1.彻底清理现有经济法规 政府各部门每年大量出台的经济法规类文件，对于尽快强化法制建设有着重要的作用。但是这种以内部红头文件来组织和管理国民经济的传统方式，存在着四大弊病。其一，政出多门。彼此矛盾的事情经常发生，新法规与既有法规矛盾的事情也经常发生。其二，透明度太低。虽然对于经济人行为有很强的约束作用，但是当事者事先并不知道触犯了哪一个部门的哪一个内部文件

。这实际上是一种“不教而诛”的管理方法。其三，缺少制约机制。法规对于政府自身几乎没有任何约束作用，很容易把行政长官的主观意志变为行政部门的政令。其四，由于缺少监督反馈机制，因而随意性较大。杜撰的用语、错误的概念、违背经济规律的做法，在法律中较少发生，在法规中则大量存在。处于因特网时代而仍然采用内部文件来协调一个大国的经济，在信息传递速度、信息公开性、信息获取成本等各方面呈现出何等巨大的反差！为了有力有序推动结构调整，需要彻底清理现有的经济类法规。清理的办法不是象过去那样废止一批，又重新炮制出一批，形成新的堆积。应该仿效当年财务会计制度的改革，实行一揽子改革和模式性转换。第一，对各部门现行法规中有约束性的条款，按照一定的序列进行系统集成，形成《经济规典》。第二，《经济规典》公开颁布，既显示出有教无类，同时可接受社会检验。第三，此后各部门新出台的约束性措施，统统按照集成顺序纳入规典，从此不再堆积文件；规典中成熟的部分可以陆续升格为法律。这样一个模式，当可在一定程度上破除部门法规的四大弊病，而仍然保留其快速拾遗补缺的优越性。

2.以分级所有为产权框架，建立出资人制度按目前规定，全部“国有企业”都属国务院所有，各级政府只是在“分级管理”。这样一种产权安排是不现实的。一方面说“谁投资，谁负责，谁拥有”，另一方面说“地方政府投资，中央政府拥有”，这在逻辑上怎么能够解释得通呢？

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com