

# 论国有企业改革的取向与投资决策权的落实

王瑶琪

史焕平

(中央财经大学投资经济系) (经济管理系)

**摘要** 尽管近年来的深化改革,尤其是明晰产权的做法,使国有企业逐步建立起现代企业制度,但是效益不佳仍然是国有企业普遍存在的问题<sup>19</sup>为了有所突破,关键在于完善国有企业的内、外部机制,将原本属于企业的投资决策权切实赋予经营者,从而使企业呈现出持久的活力<sup>19</sup>.

**关键词** 国有企业;改革;产权;投资决策权

**分类号** F830

## 1 当前国有企业存在的普遍问题是效益低下,改革的思路应该是以效益为核心搞活国有企业

### 1.1 效益低下是国有企业的—个较为普遍的特征

国有企业的改革,经过1995年以来建立现代企业制度、优化资本结构、发展企业集团和控股公司等试点工作,虽然取得了一定的进展,但是还远未实现改革的目标<sup>19</sup>据有关资料统计,1995年全国预算内国有工业企业亏损总额409亿元,亏损面达34.18%,比1994年呈进一步扩大趋势<sup>19</sup>目前全国约有60%左右的国有企业处于实际亏损状态,有的城市国有企业的亏损面甚至高达70%~80%<sup>19</sup>效益低下已经成为国有企业普遍存在的问题<sup>19</sup>.

### 1.2 应以提高效益而不是明晰产权作为国有企业的改革取向

考察国有企业的改革内容,已经完成的工作是框架性的,有关制度的实施,虽然从形式上使国有企业成为了现代市场经济中的法人实体,但并没有使企业成为具有完整意义的经营实体<sup>19</sup>没有良好的效益作基础,国有企业无法构成市场中的活跃分子<sup>19</sup>因为只有当企业具有良好的盈利能力以后,才能够摆脱亏损的局面、偿还拖欠的贷款,才能有充足的税源上缴国家,企业自身也能够不断充实发展;只有当企业有能力纳税、有能力扩充时,才能保证企业内部的国有资产能够得到增值,国家的利益得到维护<sup>19</sup>.

提出以提高效益为出发点,其核心是要求有关部门改变工作的重心<sup>19</sup>现有的做法注重于明晰国有企业的产权关系,是以国有资产的保值增值为核心<sup>19</sup>在这个前提下,有关部门就不愿放松对企业的控制权<sup>19</sup>严格来说国有资产的产权如果没有出让给其它类型的资产所有者如外资

企业、个体企业、个人投资者,那么其产权的归属不会发生任何变化,仍然归属国家<sup>19</sup>在没有大规模出售国有资产的情况下,国家对资产的所有权是毋庸置疑的<sup>19</sup>至于在国有企业之间进行的兼并、控股等改革内容只不过是完成国有资产的重新配置而已<sup>19</sup>。

资产的重新配置只是一种手段,目的是使得国有资产在新的环境中发挥更大的作用,产出更大的效益,而如何合理组合这些资产以追求高效益则纯粹是企业的经营范畴,属于企业行为而不是政府行为<sup>19</sup>政府部门和各级地方政府应该关注的是如何为企业最大限度地追求效益提供便利条件<sup>19</sup>而不是替企业包办或代办经营活动<sup>19</sup>因为虽然国有资产的所有权抽象地归属国家,但其具体的运作是分散在各个企业当中的,资产的增值要以企业的经营成果为前提<sup>19</sup>企业是最基本的经济单位,只有以企业为主体的良性的经济活动才符合市场经济的要求<sup>19</sup>。

## 2 效益低下的关键原因是国有企业很少获得过真正的投资决策权

### 2.1 正确的投资决策是取得良好的经营效益的基本保证

投资活动是企业一切经营活动的起点<sup>19</sup>企业经营的目的是利润,而获得效益之前必须有投入<sup>19</sup>企业进行投资的实质内涵是根据市场反映出的商品供需状况,针对尚未满足需求的商品,提供必要的供给,在为社会服务的同时,实现自身的利益目标,整个投资过程经历以下阶段:<sup>①</sup>确定生产(服务)目标;<sup>②</sup>筹集资金;<sup>③</sup>利用筹得的资金建造符合生产要求的企业实体;<sup>④</sup>在成立了的企业实体内制造或提供商品(劳务);<sup>⑤</sup>出售商品(劳务);<sup>⑥</sup>获得利润同时上缴应纳税金<sup>19</sup>在这一系列阶段中投资决策权是首当其冲的企业活动<sup>19</sup>一般企业项目的建设和实施经历的时间都比较长,也就是说作出决策和决策的效果两者之间存在着时滞,决策是在先的,而效果是滞后的<sup>19</sup>如果几年以后由于效益不佳才发现投资决策失误,那么这是任何精明的企业家和有实力的企业都难以扭转的局面<sup>19</sup>。

### 2.2 历史和现实都未曾赋予国有企业以独立的投资决策权

历史上,国有企业从不具备独立的投资决策权<sup>19</sup>我国改革开放后兴起的外资企业、个体企业的最典型之处是完全根据市场的需要自行其事,而与之对应的国营企业的成立之初往往并不是市场的要求<sup>19</sup>我国的国营企业尤其是大中型企业,成立之初处于计划时期,是为了满足新中国成立后的行业和地区方面的生产力布局的需要,因此,一开始就有中央政府部门管辖的企业和地方政府管辖的企业之分,即中央级国营企业和地方级国营企业,其投资决策的管理权限分属于不同的条条和块块<sup>19</sup>经过几十年的发展,我国的经济格局发生了重大的变化,而惯例的条块管理的方式还没有改变,使得企业无法直接面对新的市场<sup>19</sup>。

现实的国有企业仍不具备自己的投资决策权<sup>19</sup>改革十几年以来,政府部门继续代替企业作了许多重大的投资决策,决策失误的阴影至今仍然影响着企业<sup>19</sup>比如不合理的重复建设问题,改革初期在往市场化方面发展的过程中,各级政府与部门都已意识到市场的重要性,但是正是在这种利益驱动下,又使得一些利润高、见效快的加工行业项目云集,出现投资决策的一窝蜂<sup>19</sup>这一势态在各地区的“九五”规划中还有扩大的倾向,绝大多数的地区都将汽车、电子、石化、冶金、机械等列为首选就是一个明显的重复建设的例证,而且还有向基础设施方面扩散的趋势<sup>19</sup>因此,这些已经作出的投资决策和将要很快实现的投资决策,将迫使企业在一个严重重复供应的超饱和市场上竞争,无疑使企业又一次陷入了自身无法排解的危机<sup>19</sup>。

按照现行的体制,重大建设项目的投资决策权均是由国家主管部门作出的,其中少有企业决策行为<sup>19</sup>据有关资料透露,我国在“八五”期间建成的大中型建设项目,有近80%投入运行以后出现问题,甚至亏损,其根本原因是在投资决策时就已出现了不当之处<sup>19</sup>在这样的历史和现实环境下存在的国营企业,自然无法实现良好的经济效益<sup>19</sup>。

### 3 落实国有企业的投资决策权应采取的措施

#### 3.1 逐步缩小地方政府和各专业部对现有所属企业的管理权限

按照市场经济的要求,政府的职能范围与企业的职能范围有显著的区别,两者几乎不发生重叠,政府一方面从企业的经营成果中获取税收作为财政收入,另一方面将财政收入用于市政基础设施的建设,为企业提供良好的投资环境,企业经营的成败与政府没有直接关系<sup>19</sup>这样企业如果投资成功,政府可以从中分享效益,如果经营失败也无需政府提供经营性亏损补贴<sup>19</sup>没有政府介入的企业以利润为目标作出投资决策,舍弃了稳定物价、保证就业等政府职能的企业,决定投资方向时会有更大的灵活性,可以追求更高的效益<sup>19</sup>。

目前对国营企业隶属关系的确立主要依据两个口径,一个是按企业成立初的出资级别分别归属中央政府和地方政府,另一个是按企业所属的行业归口于各专业部,不同行业 and 不同级别之间企业的交叉投资是难以实现的<sup>19</sup>如果属于中央的一家大企业要投资于分属不同地区的同行企业,那么阻力就会来自同行企业的所属地区,因为企业上缴的利税影响到当地政府的财政收入,重新组合后成立的企业按照目前的分帐方法至少部分利税要归属中央,这是地方政府轻易不能同意中央级企业介入投资当地企业的重要原因<sup>19</sup>同样的情况也会发生在不同行业之间的企业重组上<sup>19</sup>从专业上讲钢铁企业归冶金部管理,而汽车制造企业归机械部管理,如果试图以一家钢铁企业为龙头兼并生产汽车的企业以达到降低流通成本,扩大企业规模,取得规模效益的目的,那么阻力将主要来自机械部,因为按产权的关系来说,机械部将丧失这部分产权,直接损害部门自身的利益<sup>19</sup>。

为此,需要从以下几个方面理顺地方政府、各专业部和国有企业之间的关系,为国有企业与有关方面的脱钩创造条件<sup>19</sup>。

##### (1) 进一步改革现行的税收体制

现行的税收管理体制规定中央企业的所得税归中央政府,地方企业的所得税归地方政府,改变现行的企业隶属关系,势必影响各级政府的财政收入<sup>19</sup>为了便于推进企业的跨地区投资组合活动,就不宜按目前的分税办法对企业征税<sup>19</sup>较为合适的做法是在税种设置上作一些变更,重新划分中央税和地方税的税种,而不是按企业的归属划分税种,这样使得企业的跨地区组合不致于影响到地方的税源<sup>19</sup>。

##### (2) 取消具有行政权力的各专业部,建立行业指导委员会

将各专业部逐步改革为各专业领域的宏观协调机构,其职责是保证各专业领域内部建立的企业经营活动符合国民经济发展目标的要求,协助中央政府调整企业的投资方向和投资结构,它们的作用类似于指导委员会,但不行使任何投资决策权<sup>19</sup>。

##### (3) 建立全国统一性的国有资产管理机构

在承认国有企业的国有产权的前提下,建立以国务院或者是国有资产管理局为中心的统

一的国有资产管理者,代表国家行使对企业的产权所有者权力,企业中的国有资产管理权均归属这一机构,在这一机构内部设置大区域性的分局或分管委员会,而不是象目前这样在全国三十个省市自治区均设国有资产管理局<sup>19</sup>因为目前的设立方法仍然使得当地的国有资产管理局服务于地方政府从而妨碍了全国性的资源流动配置活动<sup>19</sup>经过这项改革措施使国营企业摆脱中央、地方的不同身分,同属于平等的国有企业<sup>19</sup>。

### 3.2 逐步取消现行的投资审批制度

按照现行的投资管理体制,企业如果要进行较大规模的投资活动必须要上报有关部门审查,经历的程序复杂、关卡多,耗费时间长,而且各职能部门之间的管理工作不配套,使得企业上报的投资计划迟迟得不到批复,有的批复时间甚至长达三年,严重地贻误了投资时机<sup>19</sup>另外,即使是经过批准了的投资计划,每年还要上报年度投资计划,在批准了年度投资计划范围内完成投资活动,不能突破也不宜减少<sup>19</sup>不能突破是因为受计划的限制,计划以外的物力、财力得不到保证,而且国家经常对年度投资计划进行调控,企业难以在突破计划后有所作为<sup>19</sup>不宜减少,是因为一旦企业今年没有完成预定的投资计划,那么下一年度重新审核计划时就有可能被压缩,企业得不到想要的资金,因此即使是赶抢项目进度也要强行完成计划<sup>19</sup>这种审批制度虽然有助于国家对投资活动的直接控制,但是不利于企业针对市场的需求进行投资活动,由于竞争日趋激烈,市场的变化也在加快,决策时间的伸长加大了投资的风险,而且由于主管部门的审批,使得投资决策权的最终归属变得模糊不清,无人对失败的投资承担责任<sup>19</sup>。

因此,改革的目标应该是让有关部门放弃对投资的审批,使企业自己作出最终投资的决定,或者至少在近期以内不再坚持投资计划的年度审批制,这样企业可以根据资金的筹集状况和市场的供需状况及时调整投资活动<sup>19</sup>。

### 3.3 建立完善的市场信息系统,尤其是价格系统和商品供求系统,为企业投资决策提供准确的基础数据

#### (1) 建立合理的价格体系

政府有关部门脱离企业投资决策环节以后,企业将对自己的决定负完全的责任,这时企业资金的投向受外部信息系统的引导<sup>19</sup>如果信息失准,会导致企业作出错误的反应<sup>19</sup>因此需要尽快着手完善现存的市场信息系统,在这个系统中价格应占据主要的地位<sup>19</sup>。

经过十几年的改革,已极大地提高了我国的市场化程度,但是部分行业由于政府的介入,价格仍然存在着一一定的背离,倒挂和暴利两种现象阻止了企业投资的进入<sup>19</sup>比如煤炭的销价低于成本,不仅别的行业或企业的投资不愿进入,就是煤炭企业本身也无力进行新的投资活动,是否扩大再生产取决于国家的需要,既然是国家需要当然由国家投资,企业的投资主体地位轻易就被取代了<sup>19</sup>结果却是以牺牲煤炭行业的利益为整个国民经济服务<sup>19</sup>电讯业则是由于国家行业垄断造成的一个暴利的例子,至今为止除了邮电部一家以外,允许进入的企业非常有限,在行业保持自己垄断地位的情况下,价格居高不下是不足为奇的<sup>19</sup>这对整个国民经济来说,是以牺牲其它众多行业的利益为代价的<sup>19</sup>。

因此,合理的价格和企业投资之间的关系是相辅相成的,在合理价格的引导下,企业才能将资金投入它认为真正有利可图的领域;而当企业被允许进入绝大多数实质并不需要垄断的行业时,才能形成合理的价格体系<sup>19</sup>在这方面市场的开放程度是关键,开放造成合理的价格关系,同时形成完善的信息系统,为企业投资决策提供依据<sup>19</sup>。

## (2) 建立完整的商品供求系统

为了向企业提供有价值的投资信息,除了价格以外,还应建立起关于全国市场在一段时间内对各类商品的供应和需求状况的信息库<sup>19</sup>企业是否决定投资是根据市场状况作出判断的,只有当企业认为拟建项目的产品属于“人无我有”、“人有我优”时,才会投资兴建<sup>19</sup>也可以说,市场是企业的彼方,知彼知己方能取胜<sup>19</sup>如果企业根本不掌握市场动态,或者不完全掌握市场动态,那么就意味着成功的可能性下降了一半<sup>19</sup>。

就市场供需两方面的情况而言,目前企业一般可以通过市场调查的方式较好地把握市场需求的脉搏<sup>19</sup>应该承认我国投资方向上一哄而起的热点领域,也正是经济中的短缺之处,热点的出现说明许多企业同时确认了市场在这方面的需求<sup>19</sup>问题的症结在于企业虽然把握了市场的需求,却没有搞清市场的供应<sup>19</sup>由于缺乏关于拟建项目的信息,使得一些后来者陷入困境,也给先行者造成了原本可以缓解的压力<sup>19</sup>在重复建设中浪费了大量的资源,丧失了效益<sup>19</sup>因此,借助于计算机网络系统在宏观经济管理部门建立起市场供需双方的信息库,已成为当务之急<sup>19</sup>。

## 3.4 运用科学的分析方法,作出正确的投资判断;依靠健全的监督机制,防止投资决策权的滥用<sup>19</sup>。

消除影响企业投资决策的外部因素以后,投资决策权最终能否得到正确的落实,就在于决策过程中采用的方法和程序是否得当<sup>19</sup>科学的决策程序,要求企业在作出最终投资决策以前,必须经历机会研究和可行性分析<sup>19</sup>机会研究是为了寻求各种可能的投资机会,它可以帮助企业拓宽投资领域、分散投资风险,以最佳的投资组合获得最大的收益<sup>19</sup>可行性研究则是对将要进行的投资活动,在预测的基础上进行全面的效益分析,它为企业投资的安全性提供了一定的保障<sup>19</sup>。

根据我国目前的实际情况,上述分析方法尚未被企业普遍认同<sup>19</sup>国有企业的企业家们更看重的是个人经验,科学的方法被认为是花费时间和资金的事情,没有得到大力提倡<sup>19</sup>应该看到投资决策的分析方法,能以较小的费用帮助企业规避不成功的投资方案,挑选最佳的投资途径,是本小利大的工作<sup>19</sup>只有当国有企业的决策者自愿地、科学地运用决策分析方法,作出正确的投资决策时,国有企业的投资决策权才能得到真正的落实<sup>19</sup>。

此外,健全的监督机制,是落实投资决策权的保障<sup>19</sup>为了防止企业经营者越权拍板,应该在现代企业制度的框架体系中建立董事会决策制<sup>19</sup>重大的投资决策应得到董事会的批准,使投资的决策活动趋于合理、合法<sup>19</sup>。

## 参 考 文 献

- 1 余东,袁喜禄. 1995年国企改革回顾和1996年展望. 经济研究参考, 1996, (3): 2~13
- 2 吴慧强. 企业投资主体行为分析. 投资管理与研究, 1996, (5): 8~10
- 3 孙毅,张波,赵秀丽. 关于国有企业深化改革摆脱困境的思考. 财政研究, 1996, (4): 34~37
- 4 戚晔思. 国有企业发展及改革思路. 经济研究参考, 1996, (163): 2~9