

## 理论前沿

welcome to li lun qian yan

[返回首页](#)[各期目录](#)[各期文章](#)

文章搜索

文章标题 ▾

搜索

## 如何防止产权交易过程中国有资产流失

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2008-10-7 阅读：33次

孙少岩

【摘要】 本文提出一个关于国有企业本身如何运行的逻辑分析，国有企业存在三种行为主体理性：政府理性、经营者（国企单位领导）理性和职工理性。这三种理性主行为彼此之间协调后果决定国有企业的现实交易行为目标。防止国有资产流失，应当推广先进的产权交易竞价方法，充分发现买主和有效挑起竞争。同时进行“产权”的置换和“身份”的置换，通过企业改制解除“国家对企业承担的无限责任”和解除“企业对职工的无限责任”。

【关键词】 国有资本流动； 产权交易； 社会成本； 置换

【中图分类号】 F123.7 【文献标识码】 A 【文章编号】 1007-1962（2008）17-0020-03

## 一、国有企业行为主体与国有资产流失

国有企业存在三种行为主体理性：政府理性（主要分析地方政府）、经营者（国企单位领导）理性和职工理性。这三种理性行为选择，既可能一致，也可能会冲突，彼此之间协调后果决定国有企业的行为目标。在国有企业进场交易问题上，中央政府强调通过“抓大放小”来实现国有资本的流动和国有经济的战略性调整，地方行政主管部门关心的是解决本地区的就业和增加税收问题，具体负责官员则有二重性：政绩和谋私。一方面实行行政领导干部行政任命制，经济增长速度、国企改革等地方经济发展的相关指标成为考核干部政绩的主要标准。另一方面长期以来习惯于用权力来配置资源，借国有产权转让之机收受民营企业老板的贿赂谋取个人私利。职工的要求只有两条，一是继续就业，二是获得的安置费用比国家所定安置标准尽可能高。外部收购者如民企、外企等为了稳住职工，一般愿意作此承诺。但职工们在两三年后能否持续就业仍有问题。

一些国有企业经营者的要求是继续留任，另一些国有企业经营者不想像真正的民营企业家那样经过长期积累创办自己的企业，于是借国企改制之机把国企变成自己的企业，所以想方设法压低收购价，甚至进行暗箱操作。因为任何公开的市场操作都不能事先设定购买人，只能是平等竞争，而平等竞争的结果只能是出价高者购买，并不能保证原来企业经营者的优先特权，就必须预设各种条件而限制其他人购买。企业经营者和地方行政主管官员，在产权转让过程中，拥有并行行使相当大一部分控制权的现象。

在国有产权交易方面，企业经营者对选择协议转让方式有自己的行为偏好。当前国有企业产权交易（特别是整体产权交易）与一般资产交易不同，许多企业经营者需要随着被转让的企业待在一起才能继续留任，所以企业经营者对地方行政主管官员或外部收购者等关联人采取“寻租”的行为的可能性就很大，因为只有这样才能保证自身利益不受损失。经常使用的办法是说服地方行政主管官员采取协议转让的方式，以低于市场价格转让给外部收购者（可能也是企业经营者或内部职工）。同时，部分地方行政主管官员作为国有产权出资人的代表仍然习惯于以行政干预的管理方法对待产权市场。因此不难理解国有资产交易型流失往往发生在协议转让方式。

我们认为对于某一宗国有产权的转让，作为转让标的产权出资人的企业和国资监管机构可以做出是否转让、以什么价格作为转让底价的决定，但原则上不能做出转让给谁、以什么价格转让的决定，后者要经由市场让公众知情和参与后才能在竞争中发现和决定。从市场

环境看，进场交易项目以何种方式成交，与产权市场的区域和范围大小、交易机构披露信息的辐射强度及效力、市场的制度构架相关。如果市场以行政区划层层设置(省、市、县都设立交易市场)，分割后的市场空间则过于狭小，并且实际上形成对市场的行政壁垒，不利于产权顺畅流转，就会出现协议转让方式成交比例较高的情况。从标的物本身来看，产权交易市场还只是停留在非单位化的状况，实行的是整体或者部分产权转让、购并、出资入股等交易活动，不容易形成大规模的市场。

国有资产流失应当区分两种情况：交易性流失和体制性流失。交易流失一般是通过不合法的途径流向了不该得到权益的个人，而体制性流失不一定是流向个人，仅仅是因为这个国有产权体制不适应市场经济就会造成流失。如经营管理不善，企业连年亏损，造成国有资产流失，以及决策失误造成国有资产流失。一些地方由于“区域利益”和“部门利益”作祟，盲目引进，重复建设，造成国有资产的巨大损失等。在目前官方公布的2.4万亿坏账中，绝大部分是国有企业欠下的，这是最大一项国有资产流失。国有资产体制性流失的根本原因在于放权让利过程中企业经营者获得剩余控制权，但缺乏相应的监督机制。对企业高层领导的经营决策权、财产支配权、行政管理权监督不利，特别是实行厂长(经理)负责制以后，对“一把手”的权力几乎没有监督，致使国企“私营化”，因而极易导致其利用所掌握的国有资产为个人谋利益，进而造成国有资产流失。国有资产流失的根源在于财产权利的逐步私人化和财产责任的公开化，企业经营者享有支配财产的权利却不用承担资产责任和财产损失。以国有资产流失为理由来终止国企产权改革是错误的，回避产权改革，怕承担“国有资产流失”的“罪名”，结果可能形成国有资产随时间的推移贬值的体制性流失。国有企业产权进场交易的过程，实质上就是产权关系清晰化、产权主体多元化、单一产权企业股份化的过程。

## 二、如何防止产权交易过程的国有资产流失

防止产权交易过程的国有资产流失不能靠抑制交易行为本身。一方面要积极地完善相应的产权交易制度，关键在于将协议转让方式转化为“市场规范定价”。另一方面改革国有资产管理体制。选择国有资本从竞争性行业退出、从中小型企业退出和从所保留的大型企业退出部分资本，进而形成企业的多元利益机制，实际上就从根本上改变了政府对国有资产管理体制，其管理的对象是以各种形态存在于社会各行各业的国有资本，其对企业而言已不是发布指令的管理者，而是企业资本的所有者(股东)，是一种行政权力淡化的经济利益关系，形成一种政府管理者——国有资本——企业的间接控制模式。

现阶段产权交易中心中国有企业产权的市场结构具有非常突出的买方市场特征。我国国有企业改革正处在攻坚阶段，相当多国有企业都是在千方百计地寻找买主，尤其是一些历史负债或经营效益不好的企业，对其无效资产进行重组的愿望十分强烈，所交易的国有企业产权大都仍处于实物形态，其流动性和变现能力都很低。在这个市场上买方是价格的决定者，卖方则成为价格的接受者。改变买方市场特征要靠推广先进的产权交易竞价方法，思路是充分发现买主和有效挑起竞争。竞价方式是相对于协议转让的方式而言的，主要是拍卖和招投标。通过更充分的信息发布和引导有效的竞争，能够降低竞价的成本。

首先，应当改革交易次序和扩大交易范围，借助机构网站、合作机构、投资机构、专题推介、投资展会等信息披露形式，大量征集买家，才能有效改变买方市场特征，充分发挥市场发现价格的功能。改革交易次序是指改变以往先确定交易方式，再进行公开交易的模式，而改为先征集潜在受让人，再根据征集的结果确定交易方式的模式。因为，如果在征集潜在受让方之前就确定交易方式，由于无法确定参加交易的竞买人有多少，很有可能出现社会无人报名竞买或者报名人数达不到法定标准的局面，这样容易直接导致交易的失败。经公开征集产生两个以上受让方时，根据转让标的的具体情况采取拍卖或者招投标方式组织实施产权交易。目的是消除了产权转让信息尚未披露或者公开披露尚未充分的情况下就盲目确定交易方式所带来的交易风险。

其次，相对于协议转让方式而言，市场交易方式在国有资产定价方面具有成本优势。扩大交易范围是指企业产权向全社会所有买方开放。南方地区由于民营经济发达，国有经济成分退出已基本完成，产权交易的主体多为民营企业，这些企业在并购和扩张方面有较大的需求。在产权市场上，可以把“北方”看作是一个供给者，“南方”是一个需求者，需要一个全国性的产权交易大市场。据估计，国有资产转让过程中，采用公开拍卖形式出售的国有资产价格一般比资产评估机构的评估价格高出10%左右，而采用私下交易方式出售国有资产的价格一般比评估价格低30%左右。

第三，消除产权评估的错估倾向和政府直接干预成交价格因素影响。国有企业资产评估存在高估和低估两种倾向。企业资产评估的方法主要有成本法、市场法、收益法。产权交易中对最能说明企业整体价值的收益法，采用不多，只片面强调成本法，即有形资产的重置成本或市值进行简单叠加，然后减去企业负债，认为评估价格理所当然应该是成交价格，很容易高估产权交易的价格。关于国资流失的争议，其实还涉及对国资质量的判断以及对改制成本的支付问题。许多国有企业在账面上有几亿的国有资产，可能几千万就卖掉了，如果不作深入的调查研究，可能就会认为这是严重的国资流失。其实，那几个亿的国资有可能许多是几年都收不回来的应收账款或者是在仓库里放了几年的存货，是大量的不良、

不实资产，而国企目前的财务会计制度并不能及时处理这些烂账，所以在改制时国资大量“缩水”是完全正常的。另一方面，企业的专利权、非专利技术、商标权、商誉等无形资产没有进行有效评估，无法与国有产权一起整体出售，又容易低估产权交易的价格。需要特别指出的是在相当国有企业土地资产是最大的资产，应根据企业改革的不同形式和具体情况，以及土地使用权类型，采取出让、租赁、作价出资（入股）、授权经营、保留划拨等多种形式处理土地资产，鼓励企业以货币、资本、股本等多种形态综合实现土地资产价值。

第四，国有企业产权改革不仅涉及“国有资本产权”，而且涉及“劳动力产权”。国企改革要有两个置换，一个是“产权”的置换，要通过企业改制解除“国家对企业承担的无限责任”，另一个是“身份”的置换，进行职工身份转换解除“企业对职工的无限责任”。职工作为劳动力这一生产要素的承担者，他们的安置已经成为国有企业产权交易中的焦点，甚至成为替代价格。国有企业职工转换身份时，国家应当从企业国有资产的积累划分出“非生产性资产”，将国有企业职工在为国有企业服务时理应得到的资本收益，作为转换身份的补偿，以定量的方式转化为货币计入职工个人名下，成为职工安置内容的一个重要组成部分。它包括所谓的理顺劳动关系的经济补偿金、社保并轨的费用、偿还对职工的各种债务如拖欠的工资和福利费用及集资款等，这些属于正常的改革成本，不能等同于国有资产流失。

解决国有企业办社会负担严重的问题，就是要尽可能对这些职能部门实行剥离，使企业与“社会”分开。所谓剥离，就是让政府部门逐步接管这些本应属于社会成分的部门。让企业把这些职能部门分步，分批的向相应的主管机构进行移交。让企业自办的后勤服务机构从福利型转为经营型，由无服务型转为有偿服务，由单纯为企业服务转变为面向社会服务，不断扩大服务领域、提高服务质量、改善经营方式，成为独立核算、自主经营，自负盈亏的经济实体。

(本文作者：吉林大学中国国有经济研究中心研究员、  
教授、博士生导师)  
责任编辑 刘学侠

 打印本页 |  关闭窗口

联系邮箱: wil.liam@sina.com © 2004 电话: 62805370

Copyright © 2004 10.1.10.65. All rights reserved. Design by owen