

国有企业主辅分离及辅业改制存在的问题及对策

安徽大学在读硕士研究生 淮南职业技术学院 韩 静

[摘要]对国有企业进行产权改革是建立现代企业制度及产权制度的有效途径,本文对国有大中型企业产权改革中出现的主辅分离、辅业改制的原因及存在的问题进行了分析,举实例说明并给出解决问题的方法与对策。

[关键词]国有企业 主辅分离 辅业改制 问题 对策

对国有企业进行产权制度改革是搞活国有企业,建立现代企业制度及产权制度的有效途径,是切实贯彻党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》的具体措施,这一措施是符合市场经济客观规律内在要求的,对于提升国有企业竞争力,保持我国公有经济在国民经济中的主体地位,巩固社会主义制度具有重大战略意义。国有大中型企业改革主辅分离是继续深化改革的重要问题之一,实施主辅分离,可以解决大中型企业“大而全、小而全”的结构不合理问题,推动国有企业改制,提高企业市场竞争能力。但同时必须清醒看到,国有企业自身的一些深层次矛盾并没有完全解决,企业历史负担还没有完全消化,在具体实施改制的过程中还存在着一些问题,亟待在深化改革中加以解决。

一、实施主辅分离、辅业改制的原因

实施主辅分离、辅业改制具有重要现实意义和战略意义,是深化国有企业改革和结构调整的必然要求。目前,国有企业改革仍处于攻坚阶段,企业富余人员过多的问题严重制约着企业竞争力的提高。同时,随着我国经济体制改革的不断深入,国有企业面临的体制环境和市场环境都发生了深刻变化,给国有企业带来前所未有的严峻挑战。主要表现在入世以后我国经济将在更大范围内、更深层次上融入经济全球化之中,国有企业必须与外资企业在同等条件下参与市场竞争;国内非公有制企业的迅速发展,对国有企业构成了强大的竞争力。面对制约国有企业发展的突出问题和市场竞争格局和体制环境的深刻变化,国有企业必须加快改革的步伐,充分利用主辅分离、辅业改制的政策,做强做优主营业务,提高企业核心竞争力,增强参与市场竞争的能力。

国家经贸委主任李荣融表示,国家将鼓励有条件的国有大中型企业在进行结构调整、重组改制和主辅分离中,利用非主业资产、闲置资产和关闭破产企业的有效资产,改制创办面向市场、独立核算、自负盈亏的法人经济实体。主辅分离、辅业改制着眼于放开搞活辅业,集中有限的资源做大做强主业,解决国有企业普遍存在的主业不突出的问题,这是企业提高核心竞争力的必由之路。在主辅分离的过程中,一定要将分离出去的辅业改制为产权多元化的经济实体。

截止 2004 年 10 月实施主辅分离的国有大中型企业 818 家,涉及改制企业 4572 家,涉及辅业人员 100 万人。进展不快的中央企业分离办社会职能工作,在财政部的大力支持下,最近也加快了步伐。按照国务院

(1) 建立城市集约化发展考核评价制度,深化集约化发展理念。要加强对集约化发展理论知识的推广普及,加强城市集约化发展的政策研究,把实现城市集约化发展与干部政绩考核评价紧密结合起来,建立城市集约化发展考核评价制度,体现在规划上,落实在工作中,通过采取多种形式,在城市各阶层广泛开展集约化发展宣传教育活动,普及集约化发展知识,增强干部、群众的集约化发展意识,早日形成集约化发展体系。

(2) 借鉴国际上发展集约化发展的基本经验,建立城市经济生态园并提高其质量。建立城市经济生态园是国际上推行城市集约化发展的一个很普遍的做法。它通过模仿自然生态系统,使资源和能源在工业系统中循环使用,上家的废料成为下家的原料或动力,尽可能把各种资源都充分利用起来,做到资源共享,各得其利,共同发展。

(3) 制定和完善有利于城市集约化发展的法律法规体系及相关政策。政府及相关机构要与时俱进地研究制定适应新形势的政策体系。比如财政、税收、金融、技术等方面的奖惩政策和措施,来保证城市集约化发展。

(4) 运用经济手段,建立有利于城市集约化发展的投入机制。有关部门应建立有利城市集约化发展的相对稳定的投入筹措机制,逐步加大各级政府在可持续发展方面的必要投入,引导非国有资金甚至国外资金投入城市集约化发展领域,提高实施城市集约化发展战略的资金保障程度和稳定性,提高对投入城市集约化发展资金的管理水平和投入资金的经济效益,制定产业结构调整方向的相关规定和产业结构调整的指导目录,鼓励城市发展资源消耗低、附加值高的高新技术产业和服务业,优先发展对经济增长有重大带动作用的信息产业,提出限制和淘汰资源消耗高、环境污染重的落后工艺、技术和设备目录。

(5) 推动资源节约科技的研究和开发,加快科技成果转化。用高新技术和先进适用技术改造传统产业,提高资源节约的整体技术水平。要在国民经济体系中组建专门从事资源节约科技研究和开发的机构,不断思考和探索,对资源节约技术进行革新和升级。

[参考文献]

- [1] 高佩义,中外城市比较研究[M],天津:南开大学出版社,2004 年版;
- [2] 郭鸿懋、江曼琦等,城市空间经济学[M],北京:经济科学出版社,2002 年版;
- [3] 王雅莉,城市化经济运行分析[M],上海:上海三联书店,2004 年版;
- [4] 高汝熹、罗守贵,城区核心竞争力——都市功能空间实现的根本途径[M],上海:上海交通大学出版社,2004 年版;
- [5] 中国科学院国情分析小组,国情研究第 3 号报告:城市与乡村[M],北京:科学出版社,1994 年版。

* 注:本文受东南大学青年人才振兴基金(9214002167)、中国博士后科研基金(20004036160)资助。

提出的 2005 年重点工作任务和要求,推进国企改革要重点做好的五项工作中,第四条就是要加快主辅分离辅业改制和分离企业办社会职能的步伐。

二、国有企业主辅分离及辅业改制存在的问题及对策

1、主业和非主业的界定。主业和非主业对于企业而言是相对的,必须采取不同的分离对象和改制对象来进行划分,这必然影响到国有企业战略结构的调整,然而有些国有企业为了所谓的甩包袱,故意钻政策空子,把主营产业的资产确定为辅业资产,对其实施分离、改制,从而把国有企业主辅分离、改制工作搅乱。如有的工业企业把其下属的机械公司、建筑公司也确定为辅业对其实施改制,就值得探讨,所以有必要制定划分主辅的标准,以便规范分离改制行为。首先要对主业有一个准确的定位。主业资产是企业根据战略性结构调整要求,具有较强的盈利能力,符合企业长远发展要求,能形成核心竞争力的资产。在对主业定位的基础上,确定企业的非主业资产。非主业资产是指按照企业改革发展的要求和专业化分工原则,需要分离的辅业资产、后勤服务单位的资产以及与主业关联度不大的其他资产。主业、辅业是相对而言的,正确划分主业和辅业的一个基本思路是:要站在国有经济战略性调整和建立社会主义市场经济制度的高度,结合企业的发展战略和其他具体情况来认识和划分主业和辅业。为了进一步明确非主业资产中辅业资产的界定,根据国资委等四部门《关于进一步明确国有大中型企业辅业改制有关问题的通知》(国资分配[2003]21 号)的规定,实施改制分流的辅业资产主要是与主体企业主营业务关系不密切,有一定生存发展潜力的业务单位及相应资产,主要包括为主业服务的零部件加工、修理修配、运输、设计、科研院所等单位。当然,不同企业三类资产的划定范围是不同的,比如有的科研单位本身就是其核心竞争力构成的重要部分,就不能列为辅业。主辅业的资产划分必须站在国有经济战略性调整的高度,紧密围绕企业的发展战略,并结合企业其他具体情况合理界定。

2、改制工作的速度与效果。国有企业改制工作是一个系统工程,涉及面极广且政策性强,同时还要经过许多环节和步骤才能完成。然而有些国有企业在实施过程中,往往在没有深入调查研究的情况下,在还没有得到上级批准的条件下,便定下完成改制的时间表,并且利用行政权力推动,带有明显的命令色彩,从而使企业改制工作在仓促中进行。比如,某企业 05 年 1 月 31 号才动员辅业改制,但却规定当年 5 月底必须完成,仅用 4 个月的时间即完成改制工作,同时规定:辅业改制必须统一思想,如果不愿意改,领导可以辞职,改制出了问题,也要撤领导的职。对辅业改制有两种选择,要么改制,要么分解,自行决定。显然这种做法缺乏群众基础,具有强制性,不利于正确处理改革、稳定、发展的三者关系。改制必须追求改制效果,不能仅追求改制速度和形式。为了积极稳妥地规范改制,企业改制必须按照国家有关改制的政策规定,按程序,一步一个脚印的实施,从而保护国有资产的完整,维护职工切身利益。必须在职工中宣传改制政策,落实改制政策,从而使职工支持改制,且从改制中获取利益,进而真正实现改制目的。

3、分离对象和改制对象的明确。一些国有企业在实施主辅分离改制过程中,把本应是分离的对象确定为改制对象,从而把一些承担社会职能的单位确立为改制对象,将应移交给当地政府的学校、医院、幼儿园改制为面向市场,独立核算,自负盈亏的法人实体。而学校、医院目前一般均为非盈利单位,从事的是社会公益事业,对其实施改制,且要求职工入股,与这类单位的性质相违背。同时,也是对落实国家有关改制政策存在有不规范行为。这种不能准确界定分离对象和改制对象的实践,必将把企业改制工作带入迷途,不利于国有企业改制战略的实施。如在主辅分离过程中,有的国有企业将原属主业的医院、学校分离出来,要求其改为民营、盈利性的单位,改制后单位的性质将发生变化。医院和学校通常是非盈利性单位,但不盈利又无法分红,改制单位的股民有意见,对业务主管单位也不好解释。按照卫生部 2002 年下发的《关于城镇医疗机构分类管理的实施意见》规定,股份制医院就会被定为盈利性医疗机构。而按照国务院在 2000 年初颁发的《关于城镇医药卫生体制改革的指导意见》,盈利性医疗机构必须照章纳税。为了逃避税务负担,在医院改制中,就出现了进行股份制运作的同时,却被核定为非盈利性质。但企业医院改制,职工看病都会有一定的担忧,民营的、盈利性的医院哪如国家办的医院,在诚信、技术、服务等方面都不如公办的。

一家盈利性医院的成立,要经过卫生主管部门审批,工商局注册,物价局定价,税务局征税,还有药监局等更多的部门参与其中,但真正由谁来监管是道难题。为了规范主辅分离改制行为,应严把审批关口,严格按照国家改制政策,笔者认为可以按照以下标准确定辅业是采取分离还是改制方式:

(1) 企业办社会单位具有社会公益或福利职能,从总体上看,大部分企业办社会单位不具备 859 号文件所要求的实行改制分流的条件,一般应当按照国家有关分离企业办社会职能的政策要求,将这些单位及其相应资产移交政府管理。

(2) 随着市场经济的发展,也有部分企业所属的一些学校(非义务教育阶段)、医院、幼儿园等企业办社会单位具备了一定的实行企业化管理、市场化运作、社会化服务的条件,主体企业可根据实际情况,将这类单位的资产纳入三类资产范围,按照 859 号文件以及其他相关政策的要求,实施主辅分离辅业改制,加快企业分离办社会的工作进程,但前提是这些单位真正具备市场竞争条件的能力。

4、按照法律要求规范建立法人治理结构。企业改制的目的之一是建立现代企业制度,而现代企业制度的核心是建立法人治理结构。在建立法人治理结构的过程中,应严格按照《公司法》的规定程序操作,同时还要在公司以后的管理过程中,切实按照法人治理结构运作,而不能有名无实。但一些国有企业在辅业改制过程中,原企业在其辅业尚未完成改制时,即以文件形式任命辅业单位的董事、董事长及监事会成员。上级主管部门指定董事长、总经理、党委书记等这种把监督者和被监督者集于一身的作法,使公司治理结构至关重要的股东大会——董事会——经营者之间的制衡关系无法形成,使企业处于一种“无所有者控制”的不正常状态,造

成“内部人控制”和“所有者缺位”的现象。这是与《公司法》规定相违背的,也是侵害其他股东权益的违法行为,其本质也是无效的,然而这种行为却在强大的行政干预下大行其道。同时,以这种方式建立起的组织结构,也不能真正发挥作用,往往董事长权利过于集中,导致其滥用职权,缺乏监督,进而出现各种侵害其他股东的事件发生。为了实现改制目的,就必须规范改制行为,加大监督力度,以维护广大职工股东的合法权益。要进一步完善法人治理结构,第一,要按照现代企业股东大会、董事会、监事会和经营管理者的权责,形成有效的制衡机制。第二,要充分发挥董事会对重大问题统一决策和选择经营管理者的作用。第三,要加强董事会下设议事机构的建设,包括战略、提名、薪酬和考核等专门委员会。第四,要完善对经营管理人员的激励机制,要提高激励的透明度。第五,国有大型企业特别是中央企业改革与中小型企业改革不同,由于资产规模大、人员多,改革涉及面广,各方利益调整复杂,改革的影响力也大,因此政府主管改革的部门应加强对大型企业改革的指导,建立协调机制,增强政策的统一性,改变政出多门,不够规范的状况。只有这样,才能保证公司的法人治理结构真正切实的发挥作用,从而使公司成为真正意义上的市场主体。

5、身份置换与经济补偿。国有企业直接改制可以细化为三种模式:国有资本控股、国有资本参股和国有资本完全退出。对国有资本股形式,存在身份置换和经济补偿的问题,我们以国内特大型国有企业淮南矿业集团下属某改制单位为例:改制后单位设置总股份 7485 万股,每股折合现金 1 元,总股本为 7485 万元。股本构成由国有股和职工股组成。股本来源由淮南矿业集团有限责任公司以国有净资产和现金出资,形成国有股。职工股由两部分组成,一部分是以国有净资产向职工支付的身份置换经济补偿金,可将其转化为改制单位的等价股权;另一部分是改制单位管理技术人员以现金出资形成的股权。经测算:淮南矿业集团出资 2620 万元,其中以国有净资产出资 2456 万元,占总股本的 32.8%,以现金出资 163 万元,占总股本 2.2%;职工出资 4865 万元,占总股本 65%,其中职工以身份置换经济补偿金出资 4267 万元,占总股本的 57%,管理技术人员以现金出资 598 万元,占总股本的 8%。单位改制后,所有参与改制的职工与原单位解除劳动合同,原国有职工身份不再保留,职工按政策规定享受身份置换后的经济补偿金,其标准为,根据本人工作年限,每满一年发给相当于一个月工资的经济补偿金,经济补偿金的计算标准是单位正常运转情况下职工解除劳动合同前 12 个月的平均工资,月工资低于单位平均工资的按单位平均工资计发。改制后的职工工作年限单独计算,对于职工的身份补偿金一次转为职工个人股,记载在每个职工股东名下,对于自愿到社会上就业的职工,单位才支付其经济补偿金。

《关于国有大中型企业主辅分离改制分流安置富余人员的实施办法》对国有企业实行结构调整,辅业改制过程中对职工身份进行置换。改制分流首当其冲的难点是动员职工真心拥护改革,自愿变更身份,实现身份置换。每个职工都有两难的选择,既担心分离后单位的生存能力和发展前景,而这与职工切身利益相关,又担心现在不分离,现有的优惠政策今后是否会发生变化。在以身份置换后的经济补偿金入股的问题上,2-3 年内将退休的职工真心拥护主辅分离,因为短期内改制企业不会破产,在退休时可一次领到经济补偿金 10 万元左右,但对 50 岁以下的职工,身份置换了又领不到经济补偿金,今后若干年后退休时,企业不知会发展得如何,政策是否会变化。对于管理技术人员以现金入股的,若企业破产将分文收不回。所以,对改制企业,不应强制将职工身份置换的经济补偿金入股,应将补偿金在改制时一次发放给职工,由职工采取自愿的方式入股,这样才能体现出身份置换后及时予以的经济补偿。

三、结束语

深化国企产权改革,既要注重改革环境的改善与配套政策的完善,也要加大国企自身的改革与建设。对国有企业进行产权改革、实施主辅分离及辅业改制有利于精干壮大主业,放开搞活辅业,从而促进国有企业改革,它是一种职工带着岗位进市场的改革举措。通过改制分流,职工既获得了岗位,获得了实惠,又减轻了对社会就业的压力,所以这是一项利国利民的改制方式。然而,国有企业在改制过程中,必须准确确定其主业和辅业,必须积极稳妥地推进改制,杜绝仓促进行,必须按照实际情况以及国家有关政策正确确定分离对象和改制对象,必须按法律规定真正建立起科学规范的法人治理结构。只有这样,才能实现改制目的,从而实现国有企业产权制度的改革,进而实现国有企业有进有退的战略。

【参考文献】

- [1]李荣融. 推进主辅分离、辅业改制和再就业[J]. 航空工业经济研究,2003,(1)
- [2]林毅夫,李志. 政策性负担、道德风险与预算软约束[J]. 经济研究,2004,(2)
- [3]纪宝成. 转型经济条件下的市场秩序研究[M]. 北京:中国人民大学出版社,2003,(4)
- [4]钱卫清,邓定远. 改制分步走[J]. 企业管理,2004,(5)
- [5]荣兆梓. 现代企业制度专题研究[M]. 合肥,安徽大学经济学院