



# 资产重组与国有资产流失的财务视角

山西财经大学会计学院 郝晓雁(博士)

国有经济安全从战略上、根本上决定着我国整个国民经济的安全态势。国有经济安全的重要标志之一是资产安全。国有资产的保值增值和扩张能力是国有经济安全的重要内容。能否预防和抑制国有资产的直接流失及其收益流失,是国有经济安全最为重要的决定因素。近年来,国有企业在资产重组过程中造成的国有资产流失,对国有经济安全构成了极大的威胁。本文从微观财务角度对资产重组与国有资产流失问题作初步探讨。

## 一、资产重组与国有资产流失

企业资产重组是指在社会范围内或企业范围内对企业的资产进行重新配置,以完成企业资产结构上的战略调整,使企业在较短的时间内实现效益最大化。企业资产重组的内涵丰富多样,既可以是物质形态如厂房、机器、设备之类固定资产的重组,也可以是非物质形态如专有技术、商标、债权等的置换;既可以是整体性的重组,如整个企业的购并转让,也可以是部分的捏合,如参股、合伙;既可以是一组企业的重组,也可以是单个企业的改制。在不同的经济环境下,企业资产重组的侧重点与方式不尽相同。

企业资产重组一般分为企业内部资产重组和外部资产重组两类。企业内部的资产重组,主要是指企业对其现有资产的改造;企业外部的资产重组,主要是指通过兼并或收购其他企业资产实现资本的迅速对外扩张,从而进一步壮大自己的竞争实力。企业内部的资产重组方式主要有:股份公司改制上市、企业主业转换、企业资产分割、资产出售转让、企业租赁与托管、企业的产权拍卖与破产。企业外部的资产重组方式主要有企业购并、买“壳”上市、借“壳”上市。

资产经营是指在企业生产经营过程中科学、合理、有效地运用好资产,提高资产的盈利性、流动性和安全性,保持各种资产规模适度、结构合理及收益稳定。资产重组是企业资产经营运用的重要手段,也是企业资产经营的核心。

国有企业改组的初衷是为了有效地调整、优化国有企业的组织结构,迅速地转换经营机制,充分地利用国有资产在我国经济成分中举足轻重的优势,力图在市场经济的发展中再创佳绩。但是,改组中出现了国有资产的大量流失,这不仅背离了其改革的方向,更重要的是给国家造成了重大损失,挫伤了国有企业职工参与改革的积极性,同时也严重地制约了国有企业的发展,给国有企业后续改革的进行制造了重重障碍。

## 二、资产重组中国有资产流失现状

在资产重组过程中,国有资产流失问题十分严重,既有国有资产的合法流失,更有国有资产的非法流失。

1.资产重组准备过程中的国有资产流失。国有资产的代理人问题没有得到根本解决。一些国有企业管理混乱,国有资产普遍存在账实不符、账账不符、账外资产越来越多的现象。如一些企业通过虚列成本、截留转移收入之后其再被兼并或收购,从而造成国有资产的严重流失。其主要表现在:①企业的领导和高层管理人员,利用企业管理方面的缺陷,假借对外投资的名义将企业的资金转出,或随意外借,或无偿为民营企业提供担保,以谋取私利,导致企业出现大量呆账、坏账;②利用虚假出资、抽逃资金等方法成立“皮包”公司后,与国有企业合资或合作,窃取国有企业应得利益;③运用互惠互利方式与评估机构合谋,低估国有资产的价值后对其进行收购;④滥用权力违规处置或以非正常低价恶意拍卖国有资产;⑤暗箱操作,内外勾结,合谋窃取国有资产。

2.资产重组前期基础性工作中的清产核资和资产评估过程中的国有资产流失。在资产重组前期,由于资产评估缺乏客观标准,加上评估本身都带有严重的主观色彩,存在着不评估或者低价评估国有资产价值的现象,有些企业甚至不经过资产评估就将国有资产按账面价值折股;有些企业即使对国有资产进行评估,也往往缺乏全面性、科学性和公正性,在国有资产折股时有意少计或不计国家资本金。如仅评估国有企业的有形财产,而不评估其土地使用权、商誉等无形资产价值,或者过低评估其无形资产价值。这样导致的直接后果是人为压低以资产净值折算成的国有股在总股中的比重,把国有资产低价卖给了个人,造成国有资产的大量流失。

3.资产重组过程中产权交易和资产处置行为的不规范导致国有资产流失。在资产重组过程中,存在许多不规范的产权交易和资产处置行为。诸如廉价出售国有资产给集体单位或个人,包括低价处置国有资产、低价出租国有资产、低价出售职工住房等;在拍卖国有资产过程中,自行设定程序,与特定的个人串通一气,将国有资产低价转移给私人所有;某些国有企业法定代表人在资产重组以前与自己的亲朋好友勾结在一起,伪造借款合同或担保合同,进而通过虚假民事官司将企业资产转移到地下,以便逃避资产重组,化公为私;在产权界定时故意犯错,资产统计时有意少计、漏计国有资产,收取对外收益时有意少收或不收国有收益部分;在国有资产遭受不法侵害时,主动放弃起诉权或抗辩权等。

4.资产重组中外资并购的不规范导致国有资产流失。吸引外资并购国有企业,重在盘活国有资产的存量,并通过重组国有企业,进而实现产业结构的调整和优化升级。但是,外资并购中国有资产廉价出让现象较为普遍。在外资并购国有企

业的过程中,普遍存在着两个方面的问题:一是多数情况下未将商标、专利和商誉等无形资产的价值计入企业总价值之中,从而导致这一部分国有资产流失;二是原国有企业拥有的技术含量相对较高的劳动力价值未被计入企业总价值之中,这同样属于国有资产的流失。另外,在组建中外合资经营企业过程中,中方所投入的国有资产未得到有效的管理,国有权益受到侵害,也会造成国有资产的大量流失。

5.有的国有企业在破产还债过程中利用破产程序法笼统不详的缺陷侵占或转移国有资产。对于在市场竞争中因经营不善而导致严重亏损、资不抵债的国有企业,有的采取移花接木的手段,另行申办新的企业法人,把资金、厂房和设备转至新企业,使破产企业成为空架子;有的趁破产在即,将企业财产低价出售给职工或私下就个别未担保债权进行提前清偿。

6.资产重组失败造成国有资产流失。目前,我国国有企业资产重组主要通过证券市场、产权市场和政府行为三种途径进行,其中大多是通过政府行为完成的。由于政府目标的多重性,其行为必然不可能完全符合经济效益原则,这使得许多由政府行政行为推动的企业资产重组遭受失败,并造成国有资产流失。相比之下,企业通过证券市场、产权市场自主实施资产重组的成功率则要高一些。但这种通过市场推动的资产重组如果事先没有进行科学性论证,也有可能失败,并会造成国有资产流失。

### 三、对策

国有资产是社会主义制度的经济基础,我们必须在资产重组过程中依法管理国有资产、监督国有资产、运营国有资产,解决好国有资产流失问题。要防止资产重组过程中国有资产的流失,应注重以下几个方面:

1.明确国有资产产权主体,加强国有资产管理。在国有企业多年的发展过程中,国有资产所有者缺位,许多国有企业董事会、经理执行机构和监事会职责不明,经理人员内部人控制现象严重,侵害了国家的利益,造成国有资产流失。对国有资产的多头管理,既造成了相互扯皮、议而不决,也导致了国有产权归属不明和重组过程中的国有资产流失。因此,必须明确国有资产管理机构和产权代表,建立健全企业的法人治理结构,有效实现国有资产的保值增值。

2.加强对中介、评估机构行为的规范和评估结果的监督。在当前资产重组过程中,产权变动形式多种多样、渠道较多,但不论采取何种方式,都需要对国有资产的价值进行评估。目前,全国共有资产评估机构四百多家,资产评估专门从业人员一万余人,还远不能满足实际需要。加上评估人员执业水平较低,评估过程中常受到行政干预,粗评、漏评现象严重。更有甚者,有的评估人员在评估过程中明目张胆地低估国有资产价值,有的评估人员并不具备相关资格,有的国有资产由兼并方单独评估,有的国有资产由企业邀请银行来进行评估,如此种种极不规范的操作行为都人为地造成了国有资产的流失。

因此,必须加强资产评估理论的研究和资产评估队伍的建设,建立健全资产评估法律法规,加强对中介、评估机构行为的规范和评估结果的监督,促使中介机构注重建立自己公

正、公平的形象,以信誉求生存,杜绝“人情评估”、“权力评估”现象的发生。

3.建立完善的资本市场,规范产权交易行为。为了避免因资产评估缺乏客观标准而导致国有资产的流失,还必须在评估机构评出国有资产价值的基础上再将其推向市场,通过购买者的竞价来确定国有资产的最终价格,依此修正资产评估偏差。而对于资产重组过程中的产权转让行为,也只有通过完善的资本市场才能确保其科学、规范、合理地进行。

为此,必须建立完善的资本市场(包括产权市场和证券市场)以及与之相联系的其他要素市场。非上市公司(或一般企业)之间的资产重组通过产权市场进行,上市公司之间的资产重组通过证券市场进行。上市公司与非上市公司之间的资产重组根据具体情况可以通过产权市场进行,也可以通过证券市场进行。这样通过产权市场和证券市场来完成的资产重组,可以减少政府行为推动的资产重组失败导致的国有资产的大量流失。

4.加快向外商转让产权的立法,改善外资利用环境。外资介入我国的资产重组无疑也是实现国有企业资产重组的途径之一。但是,现状毕竟是外商资本雄厚、市场成熟,而我国的产权交易刚刚兴起,资本薄弱、市场幼稚。因此,对于外资介入的资产重组,有必要建立一套完善的、对中外双方都比较公平的法律体系。实际上,世界各国在利用外资时,都是从本国利益和经济发展目标出发,给外国投资者划定一定的投资范围。我国在外资参与国有企业资产重组的过程中,也要注重保障国内重要产业和关键产业的安全,保持国有资产在这些领域与行业的绝对优势,保证国有资产不致流失。

同时,利用资本市场进行跨国并购也是跨国公司常用的手法之一。要吸引跨国公司更大程度地参与我国国有企业的并购,就要培育更加成熟的资本市场,积累更加丰富的经营管理和防范金融风险的经验,并有相应的制度和机制保证资金运作的安全、高效。这就需要我们进一步研究资本市场开放的条件,改善外资并购环境。

5.尽快完善破产法律制度以及与此相关的社会保障、金融和税收制度等。我国现行《破产法》存在的缺陷很多,诸如破产范围太窄,破产申请和受理条件比较宽泛,债权登记程序太简单,以及诉讼中债权、债务发生与转移的认定程序均有待进一步完善和改进等,因而应从根本上遏制破产程序中国有资产的流失现象。

6.加强对涉及改组、兼并企业的审计监督。注重国家审计在企业改革中监督作用的发挥,将改革中暴露的问题进行全面清理,加大对企业改革中贪污、腐败现象的惩治力度,有效地防范某些人利用企业改组、兼并之机掩盖经济问题及转移、侵吞国家财产行为的发生。

此外,消除政府在企业资产重组中的越位现象,加强国有企业无形资产的管理,包括重新认识国有资产流失和企业资产重组新的内涵和形式都是防止国有资产流失的有效途径。比如重新认识国有资产流失的新形式——中高层管理人才的流失;企业资产重组的新题材;区域性上市公司集体式重组和外资并购的重组拓宽;行业内整合、多种重组模式并存等重组深度加大等等。○