

РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ – ЦЕНТРАЛЬНОЕ ЗВЕНО ВСЕЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ РЕФОРМЫ (Китайский опыт)

В условиях системы плановой экономики китайские государственные предприятия как важная микроэкономическая основа народной экономики внесли исторический вклад в ход индустриализации страны. Однако по мере расширения масштабов экономики и развития социализации экономики все сильнее проявлялись системные злоупотребления самих государственных предприятий, которые далеко не соответствовали требованиям модернизации страны.

Многолетний опыт доказывает, что основные злоупотребления государственных предприятий заключались в следующем: во-первых, функции государства как владельца государственной собственности и как руководителя социалистической экономики слились воедино, государство непосредственно управляло предприятиями, из-за чего «неразделение правительства и предприятий» стало застарелой болезнью государственных предприятий. Во-вторых, в прошлом государственная экономика считалась «одним большим заводом», по отношению к государственным предприятиям осуществлялась система единства доходов и расходов, единства ответственности и распределения, все осуществлялось согласно плановым показателям компетентных органов, такой способ управления ограничивал активность предприятий. В-третьих, система государственных предприятий и их механизм хозяйствования не соответствовали требованиям развития социалистического производства и рыночной экономики, в особенности такая система трудоустройства и распределения как «верный кусок хлеба», «общий котел» и уравниловка сильно ограничила активность рабочих и служащих предприятий. В-четвертых, имущественные права были неясными, границы имущественных прав – нечеткими, у владельца было недостаточно власти над руководителем предприятия, это привело к снижению экономической эффективности предприятий и ограничению долгосрочного развития предприятий.

В связи с вышеперечисленными проблемами с 1978 года реформа государственных предприятий стала центральным звеном реформы экономической системы, был проведен ряд изменений и реформ государственных предприятий.

Реформа «передачи прав и прибыли низовым организациям» в условиях сохранения плановой экономикой ведущего места

Главная цель реформы заключалась в упорядочивании отношений между государством и государственными предприятиями: с одной стороны, в области полномочий на управление необходимо было передать часть прав на самостоятельное управление и ведение хозяйства предприятиям; с другой стороны, в области распределения государство должно было уступить предприятиям часть прибыли, с тем чтобы добиться мобилизации активности рабочих и служащих предприятий.

1. Попытка «расширения прав предприятий на самоуправление»

В октябре 1978 года в провинции Сычуань было выбрано 6 предприятий, включая металлургическую фирму Чунцин, на которых впервые была произведена попытка «расширения прав предприятий на самоуправление»; на данной основе провинции Сычуань было принято 14 политических мер по расширению прав государственных предприятий на самоуправление. В мае 1979 года 6 различных органов, включая Государственную экономическую комиссию и Министерство финансов, выбрало в Пекине, Тяньзине и Шанхае 8 предприятий, в том числе столичную металлургическую фирму, для проведения попытки расширения прав предприятий и распространения опыта провинции Сычуань. В июле того же года Госсовет спустил ряд важных документов, таких как «Некоторые распоряжения о расширении прав государственных предприятий на самостоятельное управление и ведение хозяйства», и распространил опыт по всей стране. Основное содержание попытки расширения прав заключается в получении многими государственными предприятиями частичных прав на производственное планирование, сбыт продукции, использование капитала и назначение кадров среднего уровня. К июню 1980 года опыт был распространен более чем на 6600 крупных и средних государственных предприятий, что составляет 16 % государственных бюджетных предприятий и соответствует 60 % валовой промышленной продукции и 70 % реальной прибыли.

Расширение прав предприятий на самоуправление в некоторой степени повысило активность предприятий в выполнении государственного плана и увеличении производства и доходов, вызвало появление у предприятий понятия о прибыли. Однако поскольку у предприятий не было эффективного ограничительного механизма, рост произ-

водства главным образом опирался на увеличение вложений, что в определенной мере привело к увеличению финансового дефицита и явному росту инфляции.

2. Попытка введения «системы экономической ответственности»

Для того чтобы повысить государственные финансовые поступления, уменьшить финансовый дефицит и еще лучше выполнить задачу финансовых отчислений по всей стране, в самом начале реформы была произведена попытка введения для некоторых промышленных предприятий системы экономической ответственности, заключавшейся в отложениях из прибыли. В апреле 1981 года на Всекитайской торгово-промышленной конференции была утверждена системы экономической ответственности; в ноябре того же года Госсовет утвердил «Замечания по некоторым вопросам осуществления промышленно-производственной ответственности». Конкретное содержание попытки введения системы экономической ответственности включает: базисные отложения из прибыли плюс отложения из увеличивающейся прибыли, отложения из денежной прибыли, обязательства по прибыли, обязательства по перевыполнению плана, обязательства по убыткам и т. д. Было установлено, что прибыль, оставшаяся после выполнения обязательных заданий, можно оставлять на предприятии, предприятие может использовать отложенную прибыль для учреждения фондов развития производства, коллективного благосостояния и премирования рабочих и служащих, поэтому большинство предприятий выбрало реформированную форму системы экономической ответственности. К концу 1981 года около 80 % государственных бюджетных промышленных предприятий по всей стране осуществляло систему экономической ответственности. Осуществление системы экономической ответственности привело к стремительному увеличению финансовых поступлений в тот год, план по финансовым поступлениям был выполнен на 102,8 %.

Система экономической ответственности, основным содержанием которой были отложения из прибыли, за короткий срок стимулировала прибыли предприятий, но поскольку вопрос самоограничения государственных предприятий не был коренным образом разрешен, сформировалась тенденция при откладывании из прибыли торговаться, а также слепо расширять распределение доходов между рабочими и служащими, что вызвало рост социальных потребительских фондов и рост цен.

3. Два шага по «замене отчислений из прибыли налогами»

В начале 1983 года Госсовет принял решение о прекращении использования системы ответственности, в которой основным содержанием было разделение прибыли и «замена отчислений из прибыли налогами». В апреле того же года Госсовет одобрил «Доклад рабочего совещания Министерства финансов о замене отчислений из прибыли налогами» и «Меры по замене отчислений из прибыли налогами на государственных предприятиях». Их основное содержание было в определении отношений распределения между государством и государственными предприятиями, изменении ситуации, когда предприятия торговались при сдаче отчислений из прибыли вышестоящим органам, с тем чтобы обеспечить источник доходов государства и сократить административное вмешательство правительства; кроме того, было решено разделить конкретное осуществление «замены отчислений из прибыли налогами» на два шага.

Начиная с 1 июня 1983 года производилась попытка осуществить первый шаг «замены отчислений из прибыли налогами», а именно заменить прежнюю систему сдачи крупными и средними предприятиями отчислений из прибыли компетентным органам на выплату государству подоходного налога в размере 55 % от реальной прибыли; предприятия, у которых после уплаты налога оставалась сравнительно большая прибыль, могли продолжить разделение прибыли с компетентными органами. Мелкие государственные предприятия выплачивали государству прогрессивный подоходный налог сверх плана. Поэтому первый шаг «замены отчислений из прибыли налогами» в действительности был этапом, когда разделение прибыли и налоги сосуществовали.

В октябре 1984 года началось осуществление второго шага «замены отчислений из прибыли налогами», а именно взимание с крупных и средних государственных предприятий подоходного налога в размере 55 % и одновременного взимания регулирующего налога на прибыль на основании различия в производственно-хозяйственном положении на предприятиях; подоходный налог с малых предприятий взимался в соответствии с новыми ставками восьми уровней прогрессивного налога на сверхплановую прибыль. Второй шаг «замены отчислений из прибыли налогами» заменил сдачу отчислений из прибыли на этапе сосуществования распределения прибыли и налогов уплатой налогов, таким образом была завершена реформа по замене распределения прибыли налогами на государственных предприятиях.

Объективно говоря, два шага «замены отчислений из прибыли налогами» сыграли определенную роль в стандартизации распределительных отношений между государством и предприятиями, стабилизации прибылей государства и предприятий и мобилизации активности предприятий. Однако поскольку большую часть прибыли государственные предприятия должны были безусловно отчислять государству, и кроме того, ставки регулирующего налога устанавливались различными органами по собственному усмотрению, часто возникала ситуация, когда «хлестали быструю корову», что сильно повлияло на прибыльные предприятия и на активность рабочих и служащих и одновременно обострило неравенство государственных и негосударственных предприятий в области налогов и сборов. К 1986 году по мере макроэкономического сокращения по всей стране произошел серьезный спад подоходных налогов и доходов предприятий.

Для изменения данной обстановки пришлось искать новую форму реформы предприятий. Хотя в то время на некоторых предприятиях была произведена попытка создания акционерных предприятий, однако на большинстве предприятий не были подготовлены условия для создания акционерных обществ; поэтому ход реформы государственных предприятий был повернут в сторону знакомой людям системы подряда, которую они легко принимали.

Реформа системы подряда на предприятиях в условиях существования старой и новой системы (1987-1991 гг.)

Основным мотивом реформы было заимствование успешного опыта системы подряда на землю в селе, введение системы подряда в городах. В соответствии с принципами разделения права собственности и права хозяйствования, необходимо было, не изменяя права собственности государства, посредством подряда на прибыль полностью передать предприятиям право хозяйствования. В сущности, система подряда на предприятиях была первым витком продолжения и развития реформы «передачи прав и прибыли низовым организациям», она была утверждена в качестве системы хозяйствования.

В декабре 1986 года в связи со снижением прибылей государственных предприятий Госсовет опубликовал «Некоторые распоряжения об углублении реформы предприятий и укрепления жизненной силы предприятий» и заявил о необходимости распространения разнообразных форм системы подрядной ответственности и предоставления им полного права на самоуправление. В январе-апреле 1987 го-

да Государственный экономический комитет несколько раз созывал совещания для подготовки распространения подрядной системы хозяйствования на предприятиях. К концу 1987 года 78 % государственных бюджетных предприятий ввели систему подряда. В феврале 1988 года Госсовет опубликовал «Временные положения о системе подрядной ответственности на промышленных предприятиях общенародной собственности», в которых основное содержание подрядной системы было обобщено в двух положениях: во-первых, это принцип сочетания ответственности, прав и прибыли, реального осуществления прав предприятий на самоуправление, охраны законных прав и интересов предприятий; во-вторых, согласно принципам подряда на прибыль, гарантии сдачи отчислений из прибыли вышестоящим инстанциям, а также принципам, по которым в случае сверхплановой прибыли она оставалась на предприятии, а в случае недополучения прибыли предприятие самостоятельно восполняло нехватку, утверждались распределительные отношения между государством и предприятиями. К концу 1988 года более 90 % государственных бюджетных предприятий осуществляли систему подряда, из них 95 % составляли крупные и средние предприятия.

Всесторонне осуществление подрядной системы ответственности за короткий срок привело к явным результатам, не только изменило вызванное «заменой отчислений из прибыли налогами» снижение прибылей государственных предприятий, продолжавшееся 20 месяцев, но в определенной мере мобилизовало активность руководителей, рабочих и служащих предприятий, гарантировало стабильный рост финансовых поступлений государства. Однако по мере ускорения процесса перехода всей экономики на новые рельсы и непрерывного усиления рыночной системы экономики, система подряда с каждым днем все больше на практике выявляла внутренние системные недостатки, главным образом проявившиеся с четырех сторон: во-первых, предприятия по-прежнему оставались в административной зависимости от государства, вопрос самоокупаемости предприятий не был коренным образом разрешен. Во-вторых, срок подряда обычно устанавливался на 3-5 лет, «параметры подряда» вступали в противоречие с изменениями рыночного спроса и предложения. В-третьих, срочный характер подряда вызывал сокращение срока действий руководства, побуждал руководителей для обеспечения отчислений из прибыли вышестоящим инстанциям и благосостояния рабочих и служащих собирать оборудование, «использовать государственное имущество», не обращать внимания или обращать

обращать внимания или обращать мало внимания на амортизацию, не производить необходимых накоплений. В-четвертых, была укреплена прежняя форма распределения между предприятиями, был ограничен обязательный макроэкономический контроль со стороны государства и объединение, поглощение и реорганизация предприятий.

В целом, система подряда по всей стране начала вводиться в 1987 году, просуществовала 5 лет и к 1992 году в основном прекратила существование. Поскольку система подряда не смогла действительно разрешить злоупотребления на государственных предприятиях, государственные предприятия оказались в положении, из которого невозможно было никуда двинуться.

Обновление системы государственных предприятий при постепенном занятии механизмом рыночной экономики ведущего места (с 1992 года до настоящего времени)

В 1992 году после опубликования южной речи основного вдохновителя реформ, открытости и модернизации Китая Дэн Сяопина, в октябре на 14 всекитайском съезде КПК было четко заявлено о целях реформы системы социалистической рыночной экономики, это означало сдвиг реформы экономической системы с мертвой точки противостояния старой и новой системы и вступления на новый этап постепенного создания системы рыночной экономики. На данном этапе реформа государственных предприятий переступила через «передачу прав и прибыли низовым организациям», ликвидировала систему подряда, топтавшуюся на месте, постепенно начался новый виток реформы на двух фронтах: с одной стороны, осуществление реформы системы имущественных прав на мелких государственных предприятиях, с другой стороны, попытка создания современной системы на крупных и средних государственных предприятиях.

1. Реформа мелких государственных предприятий, центром которой являлась реформа системы имущественных прав

С 1992 года реформа мелких государственных предприятий, центром которой являлась реформа системы имущественных прав, начала стремительно развиваться в пределах всей страны. Вдохновленные южной речью Дэн Сяопина, руководители всех провинций отталкивались от принципа «трех польз», добросовестно обдумывали путь реформы государственных предприятий, заново оценивали государственную экономику. Руководители многих районов осознали, что глав-

ная причина того, что прежняя реформа предприятий не добилась явных успехов, заключается в том, что она по-настоящему не затронула реформу системы имущественных прав. Опыт доказывает, что государственные предприятия, основанные на государственной собственности, не могли обогнать предприятия «трех капиталов», частные предприятия и сельские предприятия; хороший директор, хорошая продукция и поддержка при помощи правительственных кредитов могли временно спасти предприятие, однако не давали долгосрочной системной гарантии. Поэтому необходимо было активно подталкивать реформу предприятий, центром которой была реформа системы имущественных прав. Только так можно было вывести экономику данного района из тяжелого положения, стимулировать нормальное, стабильное развитие экономики данного района.

Начатая органами местного самоуправления, реформа мелких государственных предприятий развивалась по логике событий. Первым способом реформы было использование реорганизации компаний, связывание государственного капитала с другими видами капитала. Одновременно с постоянным расширением прав и интересов собственников государственный капитал должен был ревальвироваться. Второй способ – продажа предприятий, извлечение государственного капитала из системы, функционирующей с низкой эффективностью и вложение его в области государственной экономики, которые необходимо было усиливать. Только если предприятие невозможно было продать или если никто не хотел совместно вкладывать капитал, использовался достаточно реальный способ: рабочие и служащие мобилизовались на покупку акций и предприятие превращалось в акционерное общество. Поскольку рабочие и служащие являлись как собственниками так и трудящимися, одновременно с усилением механизма поощрения на предприятии снижались затраты на надзор и управление. Три вышеперечисленных способа в различной мере провели достаточно крупную реформу традиционной системы государственной собственности. Кроме того, поскольку не были подготовлены надлежащие условия, неизбежно пришлось использовать некоторые переходные меры, такие как сдача в аренду, поручение руководства, захват (между государственными предприятиями), разделение и т. д. Выбор переходных мер дал предприятиям, на которых капитал не мог перекрыть долги, и предприятиям, на которых капитал был равен долгам, однако которые нельзя было объявить банкротами, временное жизненное пространство, а после изменения положения на предприятиях

можно было производить изменения. И наконец, оставался самый неприятный выбор – предприятие по закону объявлялось банкротом.

С точки зрения реальной обстановки реформы мелких государственных предприятий по всей стране, можно вынести следующее суждение: реформа мелких государственных предприятий, центром которой являлась реформа системы собственности, уже вышла на путь к успеху; отныне за достаточно короткий срок на мелких государственных предприятиях постепенно будет создана соответствующая рыночной экономике система, как например товарищество, акционерное общество, индивидуальное предприятие и т. д.

2. Реформа крупных и средних государственных предприятий, основным содержанием которой было создание современной системы предприятий

В ярком контрасте со стремительным развитием реформы мелких государственных предприятий находится сравнительная отсталость реформы крупных и средних государственных предприятий. Хотя в 1992 году 14-й всекитайский съезд КПК утвердил в качестве цели реформы создание новой системы рыночной экономики, однако реформа крупных и средних государственных предприятий по-прежнему оставалась на этапе изменения хозяйственного механизма предприятий, основным содержанием которого было расширение прав предприятия на самоуправление. В июне 1992 года Госсовет опубликовал «Положение об изменении хозяйственного механизма промышленных предприятий всенародной собственности». В октябре того же года ЦК КПК и Госсовет издали «Извещение о добросовестном осуществлении «Положения», где была еще раз подчеркнута необходимость осуществления четырнадцати пунктов о праве государственных предприятий на самоуправление. После этого во всех провинциях, автономных районах и городах центрального подчинения началось утверждение методов проведения «Положения» в жизнь.

В ноябре 1993 года был созван третий пленум ЦК КПК четырнадцатого созыва, который в «Решении ЦК КПК по некоторым вопросам создания социалистической рыночной экономики» четко заявил о необходимости создания в ходе реформы предприятий «современной системы предприятий, отвечающих требованиям рыночной экономики, с четко определенным правом собственности, ответственностью где правительство и предприятия разграничены, и научным управлением». В декабре того же года с целью соответствия требованиям современной системы

предприятий на пятом совещании ВСНП восьмого созыва был принят «Закон КНР о предприятиях», после чего реформа крупных и средних предприятий вступила на этап обновления системы.

В ноябре 1994 года Госсовет принял решение осуществить эксперимент по созданию современной системы на ста крупных и средних государственных предприятиях; после подготовки, длившейся более года, в 1994 году началось осуществление эксперимента. Из ста экспериментальных предприятий, утвержденных Госсоветом, если классифицировать их по масштабам, 95 были крупными и очень крупными, а 5 – средними; если классифицировать предприятия по отраслям, 78 были торгово-промышленными, 11 торговыми, 1 строительным и 10 принадлежали к другим отраслям. Эксперимент по созданию современной системы на ста предприятиях начался в 1995 году и завершился в 1977 году. Основное содержание эксперимента состояло в следующем: во-первых, упорядочивание имущественных отношений; во-вторых, основной формой организации эксперимента по реформе системы было общество с ограниченной ответственностью; в-третьих, создавалась нормальная структура управления юридических лиц; в-четвертых, на основании учета имущества и утверждении капитала утверждался и рос капитал предприятий; в-пятых, с предприятий постепенно снимались исторически сформировавшиеся нерациональные задолженности.

К концу 1997 года по экспериментальным проектам 98 из ста предприятий, на которых проводился эксперимент, были даны указания; реформа системы производилась главным образом в соответствии с четырьмя видами систем. Из этих предприятий на 17 был осуществлен прямой переход от заводов к акционерным обществам (их них 11 закрытых акционерных обществ и 6 обществ с ограниченной ответственностью); на 69 был осуществлен переход к предприятиям государственной собственности; на 10 предприятиях, подначальных соответствующим органам управления, были созданы компании, контрольный пакет акций которых принадлежал государству; на 2-х предприятиях структурные урегулирования проводились по принципу проведения реформы системы после реорганизации. В общем, экспериментальная работа изыскала новые методы обновления системы на предприятиях по всей стране, собрала некоторый опыт, послужила примером для дальнейших действий.

В то же время стремительно распространялся эксперимент по акционированию. С одной стороны, нормализация и перерегистрация

акционерных обществ, существовавших прежде, проводилась в соответствии с «Законом о предприятиях»; с другой стороны, активное акционирование государственных предприятий стимулировало их движение к модернизации. За несколько лет эксперимент по введению акционерной системы привел к активным результатам. В области исследований по созданию современной системы предприятий: во-первых, были предварительно упорядочены имущественные отношения, отношения между правительством и предприятиями двигались в направлении разделения правительства и предприятий и отделения капитала от правительства; во-вторых, была предварительно создана структура упорядочивания предприятия как юридического лица, законным путем учреждалось собрание акционеров, правление и совет директоров, что благоприятствовало усилению научного характера принятия решений и управления; в-третьих, был предварительно сформирован достаточно мощный ограничительный механизм, разнообразие субъектов имущественных прав усилило механизм ограничения имущественных прав, рост и падение стоимости акций компаний, появляющихся на рынке, надзор акционеров, рассмотрение бухгалтерской отчетности предприятия стимулировали рационализацию деятельности предприятий. Разумеется, в экспериментах по созданию акционерной системы существовали общие проблемы, например, некоторые компании функционировали не в соответствии с нормами, механизм изменялся медленно, экономическая эффективность была далека от идеала; методы управления со стороны правительства не были полностью изменены и затрудняли хозяйствование и управление предприятиями; реформа была неполной, бремя предприятий – достаточно тяжелым. Для решения этих вопросов требовалось углубление развития.

Необходимо отметить, что с начала 90-х годов постепенному ускорению создания рыночной экономической системы и стремительному росту государственной экономики сопутствовало формирование обстановки, в которой экономика различных форм собственности одновременно участвовала в рыночной экономике. На этом фоне только на нескольких крупных и средних государственных предприятиях производилась реорганизация, что же касается большинства крупных и средних предприятий, из-за отсталости собственной системной реформы они не были приспособлены к условиям значительно изменившейся системы и попали в тяжелое экономическое положение. В особенности в первом квартале 1996 года в государственной экономике впервые наблюдалась ситуация чистых убытков.

В сентябре 1997 года 15-й Всекитайский съезд КПК осуществил подготовку к углублению реформы государственных предприятий. Основной целью было примерно за три года посредством реформ, реорганизации, реконструкции и усиления управления вывести большинство убыточных крупных и средних государственных предприятий из тяжелого положения, стремиться к концу 20 века предварительно создать на большинстве основных крупных и средних государственных предприятий новую систему. Основное содержание углубления реформы состоит в следующем: во-первых, активное продвижение стратегической реорганизации государственных предприятий, уделение особого внимания крупным и предоставление свободы мелким; во-вторых, дальнейшее поощрение захвата, нормального банкротства, увольнение работников в соответствии с их классом, сокращение штата и увеличение эффективности и создание проекта нового трудоустройства рабочих и служащих реально сформировало механизм отбора лучшего и отсеивания худшего, а также рационального движения рабочей силы; в-третьих развитие по курсу «одной реформы и трех усилений», формирование эффективного поощрительно-ограничительного механизма и механизма освоения новой продукции и новой техники, усиления сознания конкуренции и риска на предприятиях; в-четвертых, создание группы руководителей предприятия, выявление роли партийных организаций как политического центра, сохранение курса на всецелую опору на рабочий класс; в-пятых, активное продвижение реформы всевозможных комплектов.

С точки зрения общего порядка исторического развития реформы государственных предприятий, если реформа мелких государственных предприятий будет развиваться в соответствии с прежними тенденциями, постоянно совершенствуясь, она наверняка должна в конце 20 века привести к успеху. Что касается реформы крупных и средних государственных предприятий, то она уже вступила на этап нанесения последнего удара, здесь необходимо разрешить скопившиеся за долгий срок глубинные противоречия и проблемы; эта задача достаточно трудна.