

## 一等奖（5名）

部分火电企业发电成本审计调查情况的报告	徐 赫 路 茜	(评价局)
试论坚持和完善国有资本经营预算制度的相对独立性.....	谭 啸	(收益局)
关于国有资本经营预算支持中央企业实施国际化经营的调研报告.....	仲 巍	(收益局)
借助私募股权基金化解中央企业海外投资风险和思考.....	王 靓	(产权局)
关于加快培育具有国际竞争力世界一流企业的研究与思考.....	胡武婕	(规划局)

## 委领导批示：

王勇主任 6 月 5 日批示：请党委同志阅示。此项工作开展的很好。同意所提建议。请建民同志阅批有关局认真研究，加强对企业指导监督管理控制成本，向先进企业学习。同时协调有关部委解决需要国家政策要解决的问题。黄淑和同志 6 月 7 日批示：请综合局阅研。孟建民同志 5 月 31 日批示：请王勇主任阅示。

# 部分火电企业发电成本审计调查情况的报告

徐 赫 路 茜

近年来，中央企业火电业务快速发展，截至 2010 年末装机容量达 4.7 亿千瓦，占全国火电发电装机容量的 49.5%；发电量 2.1 万亿千瓦时，占全国火电发电量 63.6%。与此同时，中央企业所属火电企业自 2008 年起连续三年经营亏损严重，其中 5 大发电集团火电业务累计亏损高达 616.3 亿元，严重影响企业持续发展能力。发电成本居高不下一直是火电企业亏损加剧、财务状况恶化的重要原因。为进一步了解中央电力企业所属火电企业发电成本管理现状，研究如何加强火电企业发电成本管理，我们分别选取 5 大发电集团、华润集团公司、神华集团有限责任公司等 7 家中央企业所属的 16 户火电企业开展了发电成本专项调查研究。现将有关情况分析如下：

## 一、被调查火电机组总体情况

（一）结构情况。截至 2009 年末，16 户火电企业 51 台机组总装机容量 2,200.5 万千瓦。从单机装机容量来看，最大的机组是华能河北邯峰发电有限责任公司 2001 年投产的 2 台 66 万千瓦燃煤发电机组，最小的是大唐兰州西固热电有限责任公司 1 台 2.5 万千瓦的回热利用机组。51 台机组总投资 800.5 亿元，单位投资成本 3,969.3 万元/千瓦，其中：单位投资成本较高的 3 家企业是大唐兰州西固热电有限责任公司、河北邯峰发电有限责任公司、大唐河北保定热电厂；单位投资成本较低的 3 家企业是河北国华定州发电有限责任公司、华润电力（常熟）有限公司、华能巢湖发电有限责任公司。

（二）生产运营情况。2009 年，16 户火电企业 51 台发电机组累计发电量 991.4 亿千瓦时，售电量 924.2 亿千瓦时，供热 2,175.7 万吉焦；51 台机组年平均

发电利用小时 5,022 小时，其中平均发电利用小时最高的是华润电力（常熟）有限公司 3 台 65 万千瓦机组，平均利用小时达到 6,014 小时，最低的是中电投江苏盩山发电有限公司 2 台 60 万千瓦机组，平均利用小时只有 2,260 小时。51 台机组中，发电煤耗最高的是大唐兰州西固热电有限责任公司的 2.5 万千瓦#00 机组，发电煤耗 543.9 克/千瓦时，最低的也是该公司的 16.5 万千瓦#10 机组，发电煤耗 287.2 克/千瓦时。51 台机组中，上网电价最高的是华润电力湖南有限公司 2 台 65 万千瓦机组平均上网电价 429.9 元/千千瓦时，最低的是甘肃大唐西固热电有限责任公司 2 台 33 万千瓦机组，平均上网电价 218.9 元/千千瓦时。

（三）财务效益状况。2009 年，16 户火电企业累计实现售电收入 302.3 亿元，实现毛利 37.3 亿元，按单台机组实现毛利排名前五位的为：华润电力湖南有限公司 1#机组、华润电力（常熟）有限公司 2#机组、3#机组、1#机组。亏损额排名前五位的机组分别为：大唐湘潭发电有限责任公司 1#机组、江苏华电扬州发电有限公司 5#机组、江苏盩山发电有限公司 1#机组、山西漳泽电力股份有限公司 6#机组、山西漳泽电力股份有限公司 4#机组。51 台机组中，亏损机组主要集中在 20 万千瓦及以下,共计 12 台，占 66.7%。

## 二、火电机组发电成本状况分析

火电企业生产经营特点是产品单一，即产即消，无产成品、在产品，因此围绕单一发电供热消耗的直接材料、直接人工、变动制造费用和固定制造费用都直接作为发电成本核算。从调查情况看，2009 年 16 户火电企业 51 台机组发电成本 265.1 亿元，其中：燃料费 192.8 亿元，占 72.7%；折旧费 36.1 亿元，占 13.6%；人工成本 12.8 亿元，占 4.8%；检修费 8.1 亿元，占 3.1%。燃料费、折旧费、人工成本和检修费 4 项合计占发电成本的 94.2%，是影响火电机组发电成本的四个重要方面。

（一）燃料费比较分析。调查发现，火电企业燃料费用占发电成本的比重超过 70%。2009 年，16 户火电企业 51 台机组单位燃料费 194.5 元/千千小时，其中：60 万千瓦以上机组单位燃料费 197.3 元/千千小时，30 万千瓦左右的机组单位燃料费 194.7 元/千千小时，30 万千瓦以下的机组单位燃料费 185.7 元/千千小时。企业燃料费用直接取决于所采购煤炭价格的差异。由于火电机组所处的地域、煤源以及运输距离、运输方式等不同，煤炭价格存在较大差异。6 个地区中，湖南地区的机组平均单位燃料费最高，达到 231.6 元/千千小时，甘肃地区的机组平均单位燃料费最低，为 137.0 元/千千小时。分析影响因素：

1、机组容量。机组容量的不同会对燃料费产生影响。大容量机组热利用率

比小容量机组高，热利用率高的机组发电煤耗相对较低。以同一企业不同容量的机组为例，大唐湘潭发电有限责任公司 30 万机组的最低煤耗为 315.7 克/千瓦时，60 万机组的最低煤耗为 297.1 克/千瓦时，两者单位煤耗差异 18.6 克/千瓦时，仅此一项，每年燃料费相差 204.1 万元。

2、机组性能。51 台机组中，有 13 台机组是热电联产机组，由于供热的热利用效率高，机组容量相当情况下，热电联产机组要比单纯发电机组单位煤耗低；同样供热比高的机组要比供热比低的机组单位煤耗低。中电投山西漳泽电力股份有限公司的 6#21 万千瓦机组单位煤耗为 324.3 克/千瓦时，而大唐河北保定热电厂 11#热电联产机组单位煤耗为 314.5 克/千瓦时，单位煤耗相差 9.8 克/千瓦时，仅此一项，全年燃料费相差 70.8 万元。

3、煤炭价格。煤炭价格是影响燃料费的最重要的原因。16 户企业中，神华集团、华润集团煤炭价格相对低于其他企业。神华集团所属河北国华定州发电公司和河北国华沧东发电公司 2 家电厂的燃料煤全部由神华集团供应，全年预计所需燃煤一次性签入长约合同内，锁定燃煤价格在 380-410 元/吨，比同地区华能河北邯峰发电有限责任公司低 28 元左右，避免了燃煤市场价格不断上涨带来的燃料成本上升。其中：河北国华定州发电公司位于朔黄铁路沿线，来煤全部为铁路运输直达，不需要中间倒运，单位燃料费比华能河北邯峰公司低 17.3 元/千千瓦时，河北国华沧东发电公司从港口煤场直接用输煤皮带取煤，自身不需建设铁路、不设卸煤系统，单位燃料费比华能河北邯峰公司低 18.1 元/千千瓦时。由于煤炭成本和运费差异，2 家电厂全年节约燃料费 3.7 亿元。华润电力（常熟）公司的燃煤主要是向华润电力物流（天津）有限公司（华润常熟参股企业）采购，该企业为集团专营煤炭企业，煤源主要来自山西、甘肃，由于采购环节少、链条短，煤炭成本和运费合计在 478 元左右，比同地区、煤源基本相同的中电投江苏阚山发电有限责任公司低 48.0 元/吨，由此全年节约燃煤费 2.2 亿元。

（二）折旧费比较分析。由于投资成本及采用的折旧方法等不同，火电企业折旧费用存在较大差异。2009 年，16 户火电企业 51 台机组单位折旧费 36.4 元/千千瓦小时，其中：60 万千瓦以上机组单位折旧费 38.2 元/千千瓦小时，30 万千瓦左右的机组单位折旧费 34.1 元/千千瓦小时，30 万千瓦以下的机组单位折旧费 30.0 元/千千瓦小时。从投产时间来看，上世纪 90 年代投产的机组平均折旧费 36.9 元/千千瓦小时，2000 年以来投产的机组平均折旧费 38.1 元/千千瓦小时。16 户企业中，单位折旧费最高的是大唐湘潭发电有限责任公司 1997 年投产的 30 万千瓦的机组，单位平均投资成本 4,274.5 元/千瓦，主要发电设备折旧年限 18 年，残值率 3%；单位折旧费最低的是中电投山西漳泽电力股份有限公司 1990 年投产

的 21 万千瓦的机组，单位平均投资成本 3,029.4 元/千瓦，主要发电设备折旧年限 20 年，残值率 5%。分析影响因素：

1、投资成本。发电企业属于固定资产投资大，回收期较长的行业。从本次调查的 51 台机组看，折旧费用占发电成本的 10%以上，初始投资对发电企业未来负担具有较大影响，如果初始投资控制较好，年折旧费用相对较低。如 2001 年投产的华能河北邯峰发电有限责任公司 2 台 66 万千瓦机组单位平均投资成本 6,006.1 元/千瓦，2005 年投产的华润电力（常熟）有限公司 3 台 65 万千瓦机组单位平均投资成本 2,744.4 元/千瓦，两家公司同容量机组平均投资成本相差 3261.7 元/千瓦，单位发电成本差异 54.0 元/千千瓦小时，仅投资成本不同，造成折旧费差异 33.5 元/千千瓦小时，由此每年增加折旧费 16,334 万元。

2、折旧年限及残值率。折旧年限和残值率的差异对发电成本的影响也较大。本次调查的 51 台机组中，2005 年投产的国电江苏谏壁发电有限公司 2 台 33 万千瓦机组，主要发电设备折旧年限为 12 年、残值率为 3%，而同一年投产的江苏华电扬州发电有限公司 2 台 33 万千瓦机组，主要发电设备折旧年限为 20 年、残值率为 5%，由于折旧年限和残值率不同，造成单位发电成本多 20.0 元/千千瓦小时，全年发电成本多 336.1 万元。

（三）人工成本比较分析。2009 年，16 户火电企业 51 台机组单位人工成本 12.9 元/千千瓦小时，其中：60 万千瓦以上机组平均单位人工成本 10.8 元/千千瓦小时，30 万千瓦左右的机组平均单位人工成本 12.0 元/千千瓦小时，30 万千瓦以下的机组平均单位人工成本 35.0 元/千千瓦小时。从分布地区来看，甘肃地区的平均单位人工成本最高 24.0 元/千千瓦小时，安徽地区的平均单位人工成本最低 7.7 元/千千瓦小时。16 户企业中，大唐兰州西固热电有限责任公司的平均单位人工成本最高，达到 46.3 元/千千瓦小时；华润电力湖南有限责任公司的平均单位人工成本最低，为 5.2 元/千千瓦小时。分析影响因素：

1、职工人数。电力体制改革以来，不同发电企业由于成立时间不同，职工人数存在差异，对发电成本的影响较大。1990 年投产装机总容量 88 万千瓦的江苏华电扬州发电有限公司，由于成立时间早，历史遗留的人员包袱较重，截止 2009 年末有职工 1,409 人，而 2005 年开始投产的国电江苏谏壁发电有限公司装机总容量 66 万千瓦，截止 2009 年末仅有职工 214 人，人员负担相对较轻，单位发电成本差异 22.8 元/千千瓦小时；1960 年投产的大唐兰州西固热电有限责任公司截至 2009 年末有职工 1937 人，而同为热电联产的 2009 年新投产的甘肃大唐西固热电有限责任公司仅有职工 247 人，单位发电成本差异 72.2 元/千千瓦小时。16 户企业中，老厂人员负担重、新厂人员负担轻的情况较为突出

2、人均薪酬水平。2009年，16户企业人均薪酬支出9.5万元/年，同一地区人均薪酬支出水平最高的企业与最低的企业相差近4万元，如2008年投产的国电蚌埠发电有限公司装机总容量120万千瓦，截止2009年末有职工210人，人均薪酬支出15.5万元/年，同一年投产的华能巢湖发电有限责任公司装机总容量120万千瓦，截止2009年末有职工250人，人均薪酬支出19.0万元/年，由于人均薪酬水平的不同，单位发电成本差异1.8元/千千瓦小时。

（四）检修费比较分析。2009年，16户火电企业51台机组单位检修费8.1元/千千瓦小时，其中：60万千瓦以上机组平均单位检修费7.8元/千千瓦小时，30万千瓦左右的机组平均单位检修费8.7元/千千瓦小时，30万千瓦以下的机组平均单位检修费8.8元/千千瓦小时。从分布地区排序来看，山西地区最高13.2元/千千瓦小时，安徽地区最低3.1元/千千瓦小时，其他地区分别为：湖南地区10.3元/千千瓦小时、江苏地区7.3元/千千瓦小时、河北地区6.7元/千千瓦小时。16户企业中，中电投江苏阚山发电有限公司的平均单位检修费最高，达到16.5元/千千瓦小时；江苏华电扬州发电有限公司的平均单位检修费最低，为2.6元/千千瓦小时。分析具体原因：

1、机组建设时间。机组建设时间不同，相应的检修费支出也存在差异。如同一地区的大唐兰州西固热电有限责任公司主要机组于1998年开始投产，甘肃大唐西固热电有限责任公司于2009年初投产，由于机组建成时间不同，单位成本差异2.0元/千千瓦小时。

2、燃料品质。部分品质较低的燃煤对发电机组在一定程度上有所损害，设备检修费用也相应增加。处于同一地区的中电投江苏阚山发电有限公司2009年平均单位检修费16.5元/千千瓦小时，而华润电力（常熟）有限公司的平均单位检修费仅8.3元/千千瓦小时，差异为8.2元/千千瓦小时。主要原因是中电投江苏阚山发电有限公司采取独立从山西、甘肃和陕西采购燃煤的方式，所采购的燃煤热值相对较低，同时为了降低燃煤成本，加大了混烧低质煤的比例，在单位煤耗下降的同时，也造成机器的损耗加大，相应发生了较多的检修费支出。

此外，火电机组由于运营管理不同，平均利用小时存在差异，从而对发电成本整体产生一定影响。如大唐湘潭发电有限责任公司的2台60万千瓦机组，由于平均利用小时不同，造成单位发电成本差异11.3元/千瓦时。

综上所述可以看出，部分火电企业大容量机组较多，平均利用小时相对较高，燃料费水平明显低于市场平均水平，同时由于初始投资控制较好、人员负担小，折旧费、人均薪酬低于同行业其他企业。但还有相当一部分火电企业机组容量分

布不均，平均利用小时相对较低，燃料费采购链条长、环节多，成本偏高，加上投资建设时间较长、投资成本较高，折旧费成本较高，而人均薪酬又高于同行业其他企业，导致发电成本居高不下。

### 三、发现的主要问题

（一）部分企业通过关联企业或多经公司采购煤炭，增加了燃料采购成本。除地域性差异外，审计调查发现，部分企业燃料采购成本高主要是由于采购环节多、层层加收费用导致的。如个别企业部分煤炭通过关联的煤业公司购入，每吨收服务费 3-5 元，大大增加了煤炭成本。这些企业虽然在推行煤炭大宗集中采购，但煤业公司受地区公司条块分割管理，各自为政，难以发挥全国性统一采购的优势，反而加重了主业的负担。

（二）部分企业人员负担冗重，人工成本过高。16 户企业人工成本占发电成本的平均比例为 4.8%，其中部分企业由于历史较长，人员负担重，人工成本过高，占到发电成本的 10%以上。如同在兰州地区规模相当的两家火电企业相比，截止 2009 年末分别有在职职工 1,973 人和 247 人，同等容量的企业员工人数相差 7 倍，仅人工成本 1 项，单位发电成本相差 32.4 元/千千瓦小时，全年多支出发电成本 752.4 万元。

（三）部分企业薪酬支出管理不规范。一是部分企业薪酬支出标准过高。如江苏地区某火电企业，一直处于微利亏损边缘，2009 年亏损 3,041.4 万元，但人均职工薪酬标准达到 17.1 万元，远高于同地区平均工资水平。二是部分企业通过往来科目核算工资，规避薪酬管控。如个别企业将发放的工资在其他应收款挂账，加重了企业负担。

（四）部分企业利用固定资产折旧政策变更调节利润。本次调查的 16 户企业，由于分属不同的集团公司，各单位的折旧年限和残值率均存在差异，残值率主要为 0-3%或 5%、主要发电设备的折旧年限分别为 12 年、15 年、18 年、20 年不等；存在个别同一集团所属企业的折旧政策也不相同，如个别企业为了避免连续亏损，通过调整折旧年限和残值率，减少 2009 年度的发电成本 1.3 亿元，主要发电设备的折旧年限由 16 年变更为 20 年，残值率由 0-3%统一变更为 5%，固定资产折旧政策随意性较大，严重影响了企业会计信息质量和年度经营成果认定。

（五）个别地区电价倒挂问题较为突出。2008 年国际金融危机以来，为拉动地方经济增长，部分地区先后出台了一系列措施帮助企业恢复生产和度过难关，其中主要措施之一是推动高耗能企业发展，人为降低高耗能企业生产用电电价，

挤占中央企业利益。本次调查的 16 户企业，有 5 户企业的发电成本已明显高于上网电价，出现成本倒挂的情况，其中兰州地区某火电企业由于供电和供热已连续多年成本倒挂，净资产为-67,752.5 万元，资产负债率达到 160.6%，严重资不抵债，目前只能靠集团提供担保取得银行借款来维持。

（六）个别项目未经核准开工建设，额外增加发电成本。调查发现，某火电企业 2 台 60 万千瓦的工程项目未经核准建设，为保障项目发出电量的顺利上网，在概算外建设了输电线路（双泗线，徐州贾汪区汴塘镇到宿迁）120 公里造价 5.6 亿元，每年增提折旧 3,573 万元。

## 四、有关政策建议

（一）进一步加大降本增效管控力度。近年来，中央发电企业苦练内功，采取多种手段严格控制各项开支，但成本压力仍然较大。建议中央发电企业进一步贯彻全员成本管理责任意识 and 价值管理理念，加大降本增效力度，一是成本管控前移，严格控制发电机组固定资产初始投资成本，严格投资超概算审批程序，规范不合理建设投资支出；二是改进预算管理，加强发电成本预算管控，特别是成本增长明显高于收入增幅且成本费用利润率逐年下滑，或成本费用占营业收入比重持续上升且高于同行业平均水平的企业，要进一步细化成本控制目标，强化过程控制；三是真正建立全员参与、全额管理、全过程管控的精细化成本管理模式，形成“横向纵向双向比、煤价煤耗两条线”的指标细化和责任细化体系，将发电成本管控真正落到实处。

（二）进一步研究完善发电企业成本核算体系。为进一步加强发电企业的成本监督管控，全面真实反映发电企业成本管理水平，在现行企业会计准则框架下，应加强发电企业发电成本核算管理：一是企业集团应加快财务信息化建设，实行以财务为核心，以成本来管理和控制企业，利用信息化管理手段，规范成本决策的科学性和有效性，提高企业成本管理水平；二是严格按照企业会计准则有关规定，以真实、客观的反映发电成本真实情况；三是规范发电资产折旧政策，研究统一同类资产的折旧年限、残值率，为成本对标管理和决策提供基础。

（三）进一步加强燃料采购全流程管控。燃料采购作为电厂成本的最前端环节，是发电成本控制特别是燃煤成本控制的关键。一是企业要进一步改进集团统一采购管理，打破燃料公司区域性划分的局限，加大内部采购资源整合力度，缩短采购链条，压缩采购环节；二是企业要继续加强燃煤管理，抓好三个环节，即合同环节、进厂环节和入炉环节，努力降低燃料价格，控制燃料成本，减少人为损耗；三是完善内控体系建设，特别是加强燃煤资产管理，落实资产管理责任，

对出现重大盘亏损失的，建立健全损失责任追究机制。

（四）规范发电企业薪酬管理，严控人工成本过快增长。近年来，中央发电企业经营亏损逐年加剧的同时，职工薪酬水平仍保持较快增长。据统计，2009年中央发电企业人工成本增长18.8%，高于中央企业平均水平9.6个百分点，人均人工成本9.8万元，高于中央企业平均水平1.9万元。一是建立健全企业内部分配制度，加强岗位工资制管理，规范动态考核评价和工资调整的联动机制，有效理顺企业内部收入分配关系；二是加强工资外薪酬的清理，规范企业年金、补充养老保险等制度，防止随意扩大薪酬范围、提高薪酬标准、改变薪酬发放方式等行为发生；三是将企业职工薪酬情况作为中央企业人工成本管理的重要内容，建立定期报告制度和财务审计制度，注册会计师在审计企业财务会计报告时应当予以重点关注；四是加强高管薪酬管理，规范企业负责人职务消费管理，防止超标准、超范围取薪及职务消费行为。

（五）加快解决历史遗留问题。电力体制改革以来，发电企业分流的富余人员、非主业人员的负担并没有实质转移，多数通过多经辅业企业回流主业，或附着于主业生产经营关联交易，加重了主业成本费用负担。建议进一步深化发电企业改革，加快分离办社会、多经企业以及主辅分离等改革步伐，尽快解决历史遗留的未实质分流富余人员和非主业人员。

徐赫，女，中共党员，经济学硕士，中国会计学会企业会计准则专业委员会委员。1996年参加工作，现任国资委财务监督与考核评价局企业二处处长。参加工作以来，该同志一直从事企业财务管理、国有资产统计、国有资产管理改革等政策研究和监督管理工作，曾参与执行企业会计准则、中央企业资产损失责任追究等重大项目。

路茜，女，1982年2月出生，管理学学士，现任国务院国资委财务监督与考核评价局副局长科员。2000年9月至2004年7月在中国人民大学商学院会计系学习。2004年9月毕业后在新浪网技术（中国）有限公司从事财务工作，2008年7月至今在财务监督与考核评价局从事电力和石油石化企业财务监督工作，曾参与国资委发电企业应对财务危机、高负债率企业应急管理、电网企业政策协调等重大课题及政策研究。

# 试论坚持和完善国有资本经营预算制度的相对独立性

## ——基于政策文件的解读与思考

谭 啸

**【摘要】**本文基于《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》等文件，对国有资本经营预算制度的相对独立性进行解读，分析其在政策目标、收入管理、支出管理和工作机制等方面与公共预算的区别，并提出正确认识国有资本经营预算相对独立性需要厘清的几个观念，即“有限政府”不等于“有限国企”、国有经济不等于低效经济、预算支持不等于扭曲竞争、注重效率不等于忽视公平，文章最后提出坚持和完善制度相对独立性需要进一步完善相对独立的政策目标体系、预算收支科目体系、预算支出项目管理模式等。

**【关键词】**国有资本经营预算、公共预算、26号文

### 相对独立性、社会主义基本经济制度

#### 一、引言

2007年，国务院发布《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》(国发[2007]26号，以下简称26号文)，要求以“相对独立，相对衔接”为原则试行国有资本经营预算(以下简称资本预算)。近年来，建立健全资本预算制度已被写入《企业国有资产法》，相关制度建设取得较大进展，编制审核程序得到进一步规范，预算实施效果已逐步显现。但是，目前社会各界对资本预算的作用、定位、支出范围等的认识仍然比较模糊，对其实际工作也有不同观点和争议。比如，有的专家和部门提出要大比例提高国有资本收益上交比例，有的提出要将资本预算直接用于补充社保缺口，还有的要求直接向全民分红。这些观点粗看言之有理，但实际上似是而非，或有违企业经营发展规律，或混淆政府公共预算与资本预算的区别，共同的问题是片面强调资本预算与公共预算的“相互衔接”，而忽视了资本预算的“相对独立”。资本预算是我国政府复式预算体系建设中的重要一环，按照国务院文件要求正确认识并坚持和完善资本预算的相对独立性，不仅对完善政府预算管理制度、提高政府预算科学化精细化管理水平、推进国有企业布局和

结构调整具有直接作用，而且对推动政府职能转变、坚持和完善我国“公有制经济为主体、多种所有制经济共同发展”的社会主义基本经济制度、维护我国经济安全和稳定具有重要意义。

## 二、关于资本预算相对独立性的认识

从历史经验看，无论是信奉新自由主义，还是追随凯恩斯主义，任何政府都不可避免需要行使经济职能干预经济，任何政府因此也都具有社会管理者和国有资产所有者双重角色。政府预算是政府履职的重要工具，体现和保障政府各项职能。对于新生的资本预算，26号文开篇第一句话就做了定义，强调其“是国家以所有者身份依法取得国有资本收益，并对所得收益进行分配而发生的各项收支预算”。其中“所有者身份”一词，阐明了资本预算编制的权利来源，即国有资产所有权及其派生的收益索取权和支配权，也从源头上决定了资本预算在立场角度、目标范围、管理评价等方面，独立于政府以社会管理者身份、基于国家政治权力及其派生的国民经济收入分配与再分配权编制的公共预算。

### （一）相对独立的政策目标。

26号文提出，资本预算通过对国有资本收益的合理分配及使用，要能够“增强政府的宏观调控能力，完善国有企业收入分配制度，促进国有资本的合理配置，推动国有企业的改革和发展”。上述四句话，是资本预算制度建设的指导思想，也可以视作资本预算制度应达到的四项政策目标。从字面上看，四项目标有三项与国有企业或国有资本相关，服务于国有企业的政策导向非常清楚。从理论和实践上看，国有企业具有从事市场经营和弥补“市场失灵”等市场经济缺陷的双重属性，可以直接以价格等手段（比如电价、油价）调节市场供需，弥补政府财税政策等宏观调控工具的不足，因此，资本预算的四项职能是统一于服务国有企业发展的。与此不同的是，公共预算服务于公共财政，具有公共性、公平性、公益性等特点，其政策目标主要是实现政府维持行政运转、保障国家安全、保障民生需要、调节收入分配等社会管理职能，与资本预算存在着本质的区别。

在传统的单式预算下，政府的各项收支，不论是用于政府运行的费用性开支，还是用于生产建设的资本性投入，均放在一张预算表中平衡，保证了预算的完整性，也简单易懂，但不利于经济效率分析，也不利于政府对不同性质资金和不同功能支出进行分类管理。现在将资本预算单列出来，不仅有利于政府更好管理国有资产，落实国有资产保值增值责任，而且有利于进一步实现政企分开、政资分

开，让公共预算回归公共性、公平性、公益性本性，更好实现公共财政、民生财政的政策目标。

## （二）相对独立的收入管理。

根据 26 号文，资本预算的收入包括国有企业的上交利润、股利股息、产权转让收入、清算收入和其他收入五类，均为国有产权经营产生的国有资本收益，在形式和性质上都区别于税收、政府收费等公共预算的主体收入。物质决定意识，管理对象的区别必然带来管理规律的差异，总的看，差异主要有以下两点：

第一，相对独立的收入收取规律。26 号文提出，资本预算试行的原则是“统筹兼顾企业自身积累、自身发展和国有经济结构调整及国民经济宏观调控的需要，适度集中国有资本收益，合理确定预算收支规模”，说明资本预算收入的收取既要满足政策层面的支出需要，又不能背离企业自身积累发展的客观规律。按照企业财务管理理论，企业的利润分配政策主要有剩余股利政策、固定股利政策、固定股利支付率政策和固定股利加额外股利政策四类。但是，任何一种分配政策的选择都是基于企业资本结构、资本成本、财务风险、未来投资需求和股东利益等的综合考量，片面强调任一因素，都可能形成决策上的偏颇，影响企业的可持续发展和竞争能力，最后反倒偏离利益最大化的目标，重演计划经济时代国有企业“寅吃卯粮”、“杀鸡取卵”等悲剧。

第二，相对独立的收入执行机制。根据 26 号文，资本预算收入“由财政部门、国有资产监管机构收取、组织上交”、“具体办法由财政部门会同国有资产监管机构等有关部门制订”。区别于政府一般性收入由税务征管机关、海关等行政部门征收，授权履行出资人职责的国有资产监管机构直接参与一次分配并组织资本预算收入，在机制上保障了国有资产出资人职能到位，也有助于在工商税费制度确立后进一步推动国家与国有企业收入分配关系的改革。

## （三）相对独立的支出管理。

从经济性质上看，资本预算和公共预算都有资本性支出、费用性支出等，但两者在具体支出内容和功能上有着很大的差异。根据 26 号文，资本预算的资本性支出“根据产业发展规划、国有经济布局和结构调整、国有企业发展要求，以及国家战略、安全等需要”安排，主要用于经营性国有资产的投资，注重投资的

经济效益；从财政部制定的《2012年政府收支科目》看，公共预算的资本性支出主要是基本建设支出，包括购建办公用房和教学科研用房、建设修缮农田和道路等基础设施等，主要用于提供行政、基础设施等公共产品和服务，这些投资基本没有经济效益，但有很好的社会效益。资本预算的费用性支出“用于弥补国有企业改革成本等方面”，侧重于解决国有企业的历史遗留问题；公共预算的费用性支出则包括工资福利支出、商品和服务支出、对个人和家庭的补助、对企事业单位的补贴等，主要用于教育、医疗等公共服务的政府购买和提供社会保障等，支出对象涵盖了个人、家庭、机关事业单位、各种所有制的企业（如安排行业性财政贴息）等，体现公共财政“阳光普照”，侧重于解决民生问题。进一步分析，两种预算在支出管理上的差异还主要体现在：

第一，支出规模确定的原则不同。资本预算“支出按照当年预算收入规模安排，不列赤字”，体现国有资本依靠自身滚动循环增值，公共财政不再新增资金投入经营性领域；公共预算的规模根据社会事业发展任务和经济宏观调控需要等因素确定，一般遵循收支平衡的原则，但必要时也可以推行赤字财政刺激经济。

第二，支出的编制方法不同。资本预算支出按零基预算方法编制，支出安排不受基期基数影响；公共预算支出可分为基本支出和项目支出，分别采取定员定额和项目库管理的方法编制，虽然也不受基期基数影响，但相关定员定额和项目支出标准一般借鉴基期基数研究确定。

第三，支出的执行管理不同。资本预算资金注入企业后，由财政资金转化为企业法人资产，行政权力和出资人都不再直接干预资金的使用；公共预算支出下达后，在使用上一般要求按照政府采购和国库集中支付有关规定管理使用财政资金。

#### （四）相对独立的工作机制。

根据26号文，资本预算的职责分工是：“财政部负责审核和汇总编制全国国有资本经营预、决算草案”，各预算单位（各级国有资产监管机构以及其他有国有企业监管职能的部门和单位）负责“提出本单位年度国有资本经营预算建议草案”。这样的工作机制与公共预算的部门预算工作机制有着非常大的区别。

第一，预算单位职责存在区别。部门预算模式下，政府公共管理职能按部门分割切块，“一个部门一本预算”，部门预算只能反映政府行使部分公共管理职能的情况；资本预算模式下，国有资产监管机构受权履行出资人职责，“管人、管事、管资产”，其编制的资本预算建议草案反映的是全口径行使国有资产所有者

职能的情况。此外，部门预算单位一般不具有组织预算收入的职能，而资本预算模式下，国有资产监管机构直接参与国民收入一次分配，具有相应预算收入职能。

第二，预算主管部门职责存在区别。对于部门预算，财政部具有审核、汇总、平衡的职责，以形成覆盖政府社会管理者全部职能的完整预算；对于资本预算，由于国有资产监管机构全口径履行国有资产所有者职能，依据 26 号文，财政部主要负责审核、汇总等工作。

### 三、正确认识资本预算相对独立性需要厘清的几个观念

从某种意义上讲，如何认识资本预算的相对独立性，决定于如何认识国有经济在社会主义市场经济中的改革和发展。我国的国体决定了我国的经济发展模式不同于西方国家，因此，决不能简单的用以私有制为逻辑基础的西方经济学理论来分析和认识我国的经济实践。对于社会主义市场经济、国有经济，以及资本预算，我们都需要以理性、实事求是的态度认真分析。

#### （一）“有限政府”不等于“有限国企”。

随 2004 年《行政许可法》实施，政府依法行政、适当限制行政权力的观念已明确树立。在执政理念上，我国政府由过去大包大揽的“全能政府”、“无限政府”向有所为有所不为的服务型“有限政府”转型已形成社会共识。由于国有企业与政府之间的产权联结关系，有观点有意无意的将“有限政府”推演混淆为“有限国企”，将国有企业的功能局限在弥补“市场失灵”方面，认为国有企业应该退出一切竞争性领域，避免“与民争利”，而资本预算则应全部用于民生支出。其观点谬误之处主要有三：

第一，错误地将市场经济等同于私有制经济。市场经济的核心在于市场在资源配置中起基础性作用，基本要素包括价格机制、产权机制、竞争机制等，市场向所有经济主体开放其竞争平台。以所有制为理由将国有企业排斥在市场之外，本身就有违市场经济开放、公平的特点。现实中，资本主义国家拥有国有企业的案例比比皆是。新加坡国有控股的淡马锡集团总资产超过 420 亿美元，占全国 GDP 的 8% 左右，30 多年来平均投资回报率超过 18%；俄罗斯 2004 年宣布将 1063 家俄罗斯大型国企为总统掌握的国有战略企业，政府无权对这些战略企业实行私有化；美国在 2008 年金融危机时大量增资银行、保险、汽车等企业，至今仍持有大量股权。现实经验表明，市场经济与国有企业并不矛盾，恰恰相反，随着证券市场的发展，上市公司的股权日益分散，私有制企业与公有制企业之间

的界限变得越来越模糊，混合所有制经济已经成为现代市场经济发展的趋势。

第二，错误地将市场竞争理解为“与民争利”。竞争机制是市场经济的基本要素，优胜劣汰是其规律。企业在市场上失利，原因有很多种，但首先得从自身竞争力上找原因，靠市场禁入、限制竞争维持利润，既不长久也不现实，毕竟，即使国有企业不参与竞争，也无法阻挡境外和境内新的市场主体参与竞争。因此，在市场经济环境下，企业“争利”是常态，但并非所有制之“争”，而是竞争力之“争”。此外，市场竞争不能简单的理解为此消彼长，长远看，竞争有助于提升资源配置效率，挖掘新的市场，做大市场蛋糕，进而实现从“争利”到“共利”。从我国第二次经济普查数据上看，国有及国有控股企业利润总额比 2005 年增长了 39%，但占整体比重由 44%下降到了 29.7%；非国有及国有控股企业利润总额比 2005 年增长了 159.6%，同时占整体比重由 56%上升到了 70.3%，可见，无论何种所有制企业都从市场竞争中获得了利润增长，而且非国有及国有控股企业市场获利增长更快，总体上看，所谓的“与民争利”、“国进民退”并不存在。

第三，错误地理解国有企业在社会主义市场经济中的作用。从制度层面看，我国实行公有制为主体、多种所有制共同发展的基本经济制度，无论是《宪法》还是党的纲领性文件，都明确了国有经济这一公有制主要实现形式的主体地位和主导作用，这决定了我国需要坚定不移的发展壮大国有经济，保持国有经济在国民经济中的控制力、带动力和影响力，为实现社会主义共同富裕创造物质条件。从现实情况看，以中央企业为例，中央企业承担了全国全部的石油、天然气和乙烯生产，提供了全部基础电信服务和大部分增值服务，民航运输总周转量约占全国 80%，生产的高附加值钢材约占全国 60%<sup>1</sup>，可以说，国有企业为我国提供了工业基础，是国家加快推进工业化建设的重要力量，是我国资源、经济、国防和主权安全的重要保障，也为其他所有制经济构建了基础公共服务平台。此外，国有企业还是党的执政基础，承担了部分宏观调控职能和大量社会责任，这些作用在应对金融危机、雨雪冰冻灾害、汶川地震等重大突发事件中体现得尤为明显。形象的说，国有企业已经成为我国经济的顶梁柱、定海针、防火墙和发动机，因此决不能自缚手脚，限制国有企业的发展。

---

<sup>1</sup> 新华社：国家脊梁，负重致远——中央企业“十一五”时期改革发展纪实

## （二）国有经济不等于低效经济。

有观点认为国有企业天然存在“所有者缺位”、政企不分等缺陷，委托代理问题突出，经营效率低于私营企业，依靠政府扶持经营发展，因此，与其将资源投向国有企业，不如用于支持私营企业或用于民生开支。其观点谬误之处主要有三：

第一，没有充分认识国有企业的独立市场主体地位。计划经济模式下，国有企业被当作政府附属的经济单位，的确存在政企不分、权责不清等问题，但改革开放以来特别是党的十六大确立新的“出资人”国有资产管理体制以后，政企分开、政资分开取得了实质性进展，国有企业“所有者缺位”和行政干预经营等问题得到有效解决。此外，通过主辅分离和公司制改革，绝大多数国有企业分离了大量办社会职能，基本建立了适应市场经济要求，产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度。可以说，目前国有企业的管理体制、治理结构和经营机制已实现根本转变，已真正成为自主经营、自主决策、自负盈亏的独立市场主体。

第二，没有充分认识国有企业的平等市场主体地位和经营效率。1998年，我国财政体制改革和金融体制改革完成之后，国家财政停止了对国有企业的亏损补贴和注资，而银行金融系统也停止了政府干预下不符合市场规律的贷款，因此，目前经营性领域的国有企业并没有获得特殊的政府扶持，相反，这些企业还或多或少存在如冗员等历史遗留问题，加大了参与市场竞争的难度。实际上，国有企业近年在市场竞争中取得较好的经营业绩，更多的是取决于“内因”，即技术、管理等方面的竞争优势。从技术方面看，以中央企业为例，2009年中央企业申请发明专利19993项，占总量的51%，远高于26.1%的国内平均水平；授权发明专利4891项，占总量的23.6%，高于13%的国内平均水平<sup>2</sup>。从管理方面看，仍以中央企业为例，目前中央企业52.9%的资产已进入上市公司<sup>3</sup>，石油石化、电信、航空、航运、建筑施工、冶金等行业和领域共40多家中央企业基本实现了主营业务整体上市，资产上市推动了企业治理管理机制的进一步转变，强化了企业内外部的监督约束，有效推动了企业管理规范化、精细化。因此，无视改革带来的经营效率与市场竞争力提升，将国企的经营发展和业绩提升想当然地归结为政府扶持等外部因素，是不客观、不准确的。

第三，片面夸大了私有制企业的经营效率。当所有者与经营者一致时，私有

<sup>2</sup> 李荣融在2010年中央企业科技工作会议上的讲话

<sup>3</sup> 新华社：国家脊梁，负重致远——中央企业“十一五”时期改革发展纪实

产权带来较强的激励，促使管理者提高效率。但至少也存在两方面的问题。一是管理权的代际转移问题，这是许多家族企业面临的难题。家庭成员坚不可摧的亲情和天然的信任与理解，让这些企业往往更愿意在家族中选择接班人。事实证明，这样的安排往往是低效率的。根据麦肯锡的研究数据，全球范围内家族企业的平均寿命只有 24 年，只有大约 30% 的家族企业可以传到第二代，只有 5% 的家族企业在三代以后还能继续为股东创造价值<sup>4</sup>。二是管理者的道德风险。从德隆系、黄光裕案等事例可以看出，私有制的大股东根本无视其他股东、利益相关者甚至企业自身的利益，只将其控制的企业当成提款机，去追逐自身更大的利润，这样的机制难道能带来更高的效率吗？当私有制企业所有权与经营权分离、两者不一致的时候，私有制企业不可避免也要面临委托代理、内部人控制等问题，安然的会计弊案、华尔街和美国汽车企业等高管的天价薪酬等等，都是现实的例证。因此，不能想当然的美化私有制，“一私就灵”、“一民就灵”等等观点已被无数事实证明是毫无依据的空中楼阁。

### （三）预算支持不等于扭曲竞争。

资本预算给国有企业注资，私有制企业却缺乏相应的资金扶持，这不是制造不公平的市场竞争吗？这样的看法并不全面。

第一，资本预算注资是在利润收取后有选择的再投入，大部分国有企业只收取不增资。纳入资本预算试行范围的国有企业都要上交国有资本收益，但按照国有资本布局和调整的方向，“国有资本更多地投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域”，只有少数国有骨干企业能获得注资，“其他行业和领域的国有企业，通过资产重组和结构调整，在市场公平竞争中优胜劣汰”<sup>5</sup>。因此，资本预算在制度设计上就考虑了市场竞争因素，有限制的再投入并不会对竞争环境造成大的影响。

第二，市场竞争没有绝对的公平，资本预算注资是国有骨干企业能够公平参与国际竞争的重要手段。市场是个残酷的竞技场，市场先进入者利用优势地位遏制打压竞争对手的案例屡见不鲜，很难说有绝对的市场公平。国有骨干企业与国家经济安全息息相关，客观上需要参与国际竞争。尽管目前我国大型国有骨干企业各方面都有了长足进步，但与世界领先企业相比，仍存在较大差距。比如，中国航空工业集团的营业收入仅为美国波音公司的三分之一，三大石油公司的年销

<sup>4</sup> 麦肯锡季刊，家族企业的经营之道

<sup>5</sup> 十六届三中全会《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》。

售收入合计不及壳牌石油一家，宝钢的营业收入不足安塞乐米塔尔公司的三成，等等。此外，我国国有企业还面临着大量冗员积淀、长期低折旧政策带来的技术改造欠账、企业办社会带来的老职工社保欠账等历史遗留问题，可以说仍在“负重”参与市场竞争。国与国之间的竞争，很大程度上是国家生产力之间的竞争，集中体现为大型骨干企业之间的竞争。因此，作为后发工业化国家，我国适度集中部分资源，支持国有骨干企业参与国际竞争，有着十分重要的现实意义和长远的战略意义。

第三，对优势企业注资是提高资源配置效率的手段，私有制企业也会通过各种方式相机注资。当面临较好的发展机遇，同时企业又有较好的产业基础时，各种所有制企业都会寻求出资人的注资，这是由资本逐利的本性决定的，也符合资源向配置效率高的区域集中的市场经济规律。我国不断健全的资本市场为各种所有制企业的融资发展提供了良好条件。据统计，2008年末我国第二、三产业企业法人单位（不含行政事业单位和个体经营户）中，国家资本为11.4万亿元，比2004年底增加4.6万亿元，增长67.4%；非国家资本为22.6亿元，比2004年底增加11.2亿元，增长98.2%<sup>6</sup>。非国家资本的增长，无论是绝对额还是增长率都远高于国有资本。

#### （四）注重效率不等于忽视公平。

有观点认为，资本预算注资国企，重效率、讲回报，但资金只在国资系统体内循环，老百姓作为国有企业的最终所有者并未从中获益，这既不公平也不利于促进社会公平。这样的观点并不客观。

第一，资本预算近年已调出相当数量的资金直接用于社会保障等民生事业，为促进社会公平做出了重要贡献。为补充社保基金，国务院2009年决定将国有企业上市股份的10%转让给社保基金，据统计，截至2010年底，已经有1418亿元国有股权转让收入划归社保基金，占全部社保基金财政拨入资金的32%<sup>7</sup>。除继续调出产权转让收入外，2011年中央资本预算还将40亿元国有企业上交利润调入公共财政直接用于社保等民生事业发展，同时将62.45亿元安排用于补助企业职工社会保障欠账等民生支出<sup>8</sup>，两项支出合计已超过百亿元。因此，关于资本预算没有为民生稳定事业做贡献的观点是站不住脚的。

<sup>6</sup> 数据来源：国家统计局网站公布的第二次全国经济普查主要数据公报。

<sup>7</sup> 数据来源：全国社会保障基金理事会网站公布的2010年全国社保基金年度报告、财政拨入全国社会保障基金资金情况表。

<sup>8</sup> 数据来源：财政部网站公布的2011年全国财政预算。

第二，资本预算支持国企发展，“做大蛋糕”为进一步“切好蛋糕”提供空间。效率与公平是一对矛盾，不能抛开效率谈公平，因为实现公平需要有效率带来的经济基础。我国国有经济在国民经济中占主导地位，对公共财政有着突出贡献，以中央企业为例，2010年度共上交税金总额1.48万亿元，比上年增长31.7%，占中央财政收入的三分之一强，约占到了全国财政收入的五分之一<sup>9</sup>。支持国有企业又好又快发展对于做大公共财政“蛋糕”、为社会民生事业筹集更多发展资金有着关键作用。事实上，资本预算注资并非“免费的午餐”，每一笔注资都对应着经济增加值的考核，对做大“蛋糕”有着直接的推动作用。因此，资本预算注重效率的支出安排，可以说是统一于生产力发展和全民福祉增加的。

第三，资本预算规模有限，推动社会公平责任主要由公共预算承担。从2011年财政预算数据看，中央资本预算支出858.56亿元，仅为中央公共财政支出5.43万亿元的1.6%；其中资本性支出仅706.11亿元，不足2010年底中央企业拥有国有资本及权益总额7.08万亿元的百分之一。无论是从总体还是从国有企业再投资的角度看，资本预算的规模都十分有限，因此，不能因为国有经济的主导地位就想当然的放大资本预算的政策效应，强加一些不属于资本预算而且资本预算也难以实现的政策目标。在政府预算体系中，公共预算服务于公共财政建设，集中了绝大部分政府财力，这才是政府通过二次分配推动社会公平的最主要力量。

## 四、坚持和完善资本预算相对独立性的几点想法

### （一）细化完善相对独立的资本预算政策目标体系。

26号文提纲契领地提出了资本预算的政策目标，明确了政策导向，但从操作落实的角度，需要进一步分解细化目标，加强政策制订、规划编制与预算编制的联系，为预算安排提供政策依据，为预算绩效评价建立考核标准，同时也可以将资本预算与公共预算更清楚的区分开。另外，资本预算分级编制，中央企业与地方国有企业任务和现状不同，也需要根据实际情况细化各自目标。就中央资本预算而言，其“增强政府的宏观调控能力，完善国有企业收入分配制度，促进国有资本的合理配置，推动国有企业的改革和发展”四大目标，可以结合“做强做优中央企业、培育具有国际竞争力的世界一流企业”的改革发展的核心目标、中央企业十二五规划，以及国家有关产业政策等进一步细化。比如可以细化为：增加油气、铁矿石、稀土等能源资源以及粮棉等重要物资储备，推进电力体制改革，

<sup>9</sup> 数据来源：国资委、财政部网站。

支持军工企业军民品统筹发展,建立国有企业利润分配管理制度体系,推动钢铁、装备制造等基础产业整合升级,培育战略性新兴产业、支持自有技术产业化、增强企业风险管控能力、弥补企业社保欠账等等。这些细化的目标及其考核评价标准可以有选择的披露,以增进社会对资本预算的认识和理解,为保持资本预算独立性营造好的社会环境。

## （二）健全完善相对独立的资本预算收支科目体系。

从财政部制定的《2012年政府收支科目》看,尽管单列了资本预算收支科目,但仍主要沿用公共预算科目,未能充分体现资本预算的性质和特点。

从收入科目看,目前将资本预算收入作为“款”项列入政府非税收入“类”下,与纳入公共预算的行政事业性收费、教育费附加和矿产资源补偿费等专项收入并列管理,这是不妥当的。首先,由国有产权经营产生的资本预算收入,其性质不同于行政权力产生的非税收入,在管理依据、收取规律和支出用途等方面都相对独立,客观上不宜笼统纳入非税收入管理。其次,2011年资本预算已作为中央复式预算的组成部分与公共预算并列报全国人大审议,财政部也将两种预算并列公开,管理上有将资本预算收入单列为政府“类”项收入的需要。

从支出科目看,支出功能分类科目沿用公共预算科目,主要将支出按行业投向区分,比如支出“类”项分为对交通运输、资源勘探电力信息等事务、商业服务业等事务的支出等。同时也有部分支出按资金用途区分,比如地震灾后恢复重建支出、社会保障和就业、节能环保等支出。目前存在的问题,一是分类标准不统一,较为混乱;二是没能说清支出功能,即资金用于“干什么”;三是没有体现资本预算支出的范围和特点。因此,支出科目也需要进行重新设计和调整,尽可能通过支出功能分类科目体现资本预算资金主要用于国有经济布局和结构调整、国有企业改革发展等方面的特点。

## （三）健全完善相对独立的资本预算支出项目管理模式。

从编制方法看,资本预算为零基预算,以企业的年度资金需求为编制基础,各年各企业具体情况不一,需要建立项目库对相关情况滚动管理,与公共预算的项目支出管理具有一定相似性。但是,决不能因此将公共预算的项目管理模式照搬用于资本预算。公共预算的项目主要是基本建设等固定资产投资项目,比如公路、桥梁建设等,预算资金根据项目投资的比例、进度进行核定与拨付,操作性

较强,也便于审核监督。但资本预算的项目不能仅仅局限在固定资产投资项目上。资本预算由政府站在国有资产所有者立场上安排的收支预算,根据企业财务管理理论,所有者安排再注资一般需要考虑企业面临的投资机会、企业的资本结构、资本成本和股权结构状况,以及其他特殊情况带来的资金需求等。此外,资本预算作为国家预算,有关项目安排还需要考虑国有经济布局和结构调整等宏观政策面的因素。因此,资本预算安排是多重因素的综合考量,其项目也应该根据企业具体情况研究确定。比如,对于某些高负债企业,调整资本结构是企业最紧迫的现实需求,资本预算只要补充资本金就能帮助企业提高竞争力,在这样的情况下,如果一刀切、只允许企业以固定资产投资申请资本预算资金,那么反倒刺激企业继续举债新增投资,如此即使获得资本预算注资,资本结构也很难有所调整,而企业的投资效益也很难保证。这既不符合企业经营发展的规律,也不符合国有资本调整的需要。因此,资本预算应该结合自身支出特点,研究确定相对独立、以企业资金需求为基础的、更为灵活多样化的项目管理模式。

## 五、结语

当前及今后一段时期,我国处在重要的战略机遇期,也处于经济转型期,需要加快转变经济发展方式,以突破能源、资源以及环境等约束,加快推进工业化、城镇化进程,实现中华民族的伟大复兴。我国的基本经济制度决定了国有企业需要在这一伟大历史进程中承担主要责任,因此,利用资本预算政策工具助推国有企业又好又快发展符合国家和人民的利益,也具有重要的现实意义。资本预算规模有限,要实现其政策目标,需要强化预算管理,但更要坚持和完善制度的相对独立性,因为“相对独立”是“相互衔接”的前提,也是这项制度能够发挥作用的基础和保障。资本预算的相对独立性具体体现在各项细化的工作制度和工作机制中,结合国有企业因整体上市等改革呈现的新情况,不断深化对相对独立性的认识,不断健全完善相关制度建设,将是政府复式预算和国有资产管理面临的长期课题和任务。

## 参考文献

- 白天亮, 2011:《中央企业 挺起中国经济的脊梁》,《人民日报》1月25日
- 季晓南, 2009:《正确分析和认识当前“国进民退”的讨论》, 2009(第六届)国企改革发展论坛上 的发言
- 李荣融, 2010:《进一步增强紧迫感和责任感, 加快提升中央企业自主创新能力——在 2010 年中央 企业科技工作会议上的讲话》, 国资委网站
- 刘国光, 2011:《深化对公有制经济地位和作用的认识》,《人民日报》6月21日

- 刘德恒，2009：《做好国有资本收益管理工作的几点思考》，国资委学习与研究第8期
- 路耀华，2007：《企业兴衰与企业领导人》，中国时代经济出版社
- 彭华岗，2010：《坚持公有制主体地位，完善社会主义基本经济制度》，国资委党委中心组学习发言
- 邵宁，2004：国资委都干了些什么，21世纪经济报道10月10日
- 新华社，2011：《国家脊梁，负重致远——中央企业“十一五”时期改革发展纪实》，《解放日报》1月24日
- 王金秀、陈志勇，2001：《国家预算管理》，中国人民大学出版社
- 王军，2004：《建立健全公共财政体制》，《求是》第7期
- 王晓齐，2010：《坚持公有制主体地位，不断巩固社会主义的经济基础》，国资委党委中心组学习发言

# 关于国有资本经营预算 支持中央企业实施国际化经营的调研报告

仲 巍

实施国际化经营战略，是党中央和国务院在世纪之交审时度势做出的一项重大战略决策，是国家赋予中央企业的历史使命和重要责任，也是中央企业做强做优、培育具有国际竞争力的世界一流企业的必然选择。近年来，中央企业作为国际化经营的先行者、主力军和骨干力量，不畏艰难，积极进取，勇于开拓，为国家经济建设做出了突出贡献。

## 一、中央企业实施国际化经营的整体情况

（一）取得的主要成绩。“十一五”期间，中央企业积极贯彻落实国家国际化经营战略，境外经济实力不断增强，资源保障能力大幅提升，业务模式实现突破，基础管理和风险管控能力明显提高，开展国际化经营取得了显著成效。

1. 境外经济实力显著增强。2005-2010年期间，纯境外单位的资产总额由0.74万亿元增长到2.66万亿元，年均增长29%；境外营业收入由0.8万亿元增长到2.9万亿元，年均增长30%；境外利润总额由630亿元增长到1100亿元，年均增长12%。

2. 国家资源保障能力大幅提升。中央企业认真贯彻落实国家资源战略，在境外收购了大量国内稀缺的能源原材料资源，实施境外农林业综合开发，境外资源的占有规模和开发能力得到了显著提高，有利于实现国家经济可持续发展。

3. 业务模式实现突破。中央企业不断拓宽国际化经营的领域和区域，积极开展跨国并购、股权置换、战略联盟等新型投资方式，从单一外贸业务向境外多元化经营转变，通过技术创新和管理创新，优化产品结构和提高合作层次，推动了国际化经营转型升级。

4. 经营管理水平和风险管控能力明显提高。中央企业结合自身实际情况和境外业务特点，不断完善组织架构和管理制度，建立科学合理的风险控制机制和突发事件应急预案，并在利比亚紧急撤离行动中得到了充分实践。

（二）主要业务开展情况。“十一五”期间，中央企业对外直接投资达499亿美元，约占全国非金融类企业对外直接投资总额的84%。截至2010年底，约有100家中央企业在境外（含港澳地区）设立了子企业或管理机构，但从经营规

模来看，现阶段主要集中在境外战略性资源开发和对外承包工程等领域。

1. 境外油气资源开发。随着国民经济的持续快速发展，我国的石油和天然气消费量自 20 世纪 90 年代开始快速提高，自 1993 年以来，我国国内石油需求量大幅度增长，成为石油净进口国，截至 2010 年，我国石油净进口量约 2.5 亿吨，成为全球第二大石油进口国，石油的对外依存度约 55%，预计 2020 年将达到 4.3 亿吨，对外依存度接近 70%；天然气净进口量约 125.5 亿立方米，对外依存度约 11.7%。在国内油气资源供求日益失衡的情况下，石油企业开始走出国门，实施跨国经营，并在全球油气资源并购领域占有了较大的份额。据国际能源署报告，2010 年我国海外油气并购金额接近 300 亿美元，占全球交易金额的 20%；获取的油气当量权益产量已突破 7000 万吨，其中石油权益产量突破 6000 万吨。中央企业坚持“以资源为基础，以效益为目标”，不断加大境外油气资源开发力度，已在 40 余个国家拥有了 100 多个油气开发项目，为保障国家能源安全发挥了主导作用。**中国石油**、**中国石化**、**中国海油**、**中化集团**、**兵器工业集团**等企业“十一五”期间投资规模较大，初步完成了油气资源的全球战略布局。**中国石油**累计投资 1840 亿元，海外油气业务涵盖全球 29 个国家，基本完成了全球油气资源的获取、供应通道、国际市场的战略布局，初步形成了五大海外油气合作区（非洲、中亚、中东、亚太、南美）、四大油气通道（中亚、中哈、中俄、中缅）和三大油气运营中心（亚太、欧洲、美洲），获取了一批海外规模化的非常规油气资源，使未来海外油气资源的可持续供应得到保障。2010 年石油权益产量 3603 万吨，剩余可采储量 13.4 亿吨。**中国石化**累计投资 3058 亿元，通过收购海外油气资产进行勘探开发和提供海外工程劳务等形式，先后在 20 个国家和地区实施勘探开发项目近 50 个，初步完成了在全球战略油气区的布局，形成非洲、中东、南美、亚太、俄罗斯-中亚、加拿大等六大油气生产基地。2010 年石油权益产量 1840 万吨，剩余可采储量 7.93 亿吨。**中国海油**累计投资 551 亿元，并购了尼日利亚、伊拉克、阿根廷等 5 个国家 6 个油气资源项目，不断增强海外资源和市场的整合能力，积极与知名国际承包商强强联合，拓展油田服务和海洋工程国际市场，努力寻求在海洋石油工程装备领域实现跨越式发展。2010 年石油权益产量 720 万吨，剩余可采储量 3.8 亿吨。**中化集团**累计投资 169 亿元，在也门、阿联酋、突尼斯、厄瓜多尔、印度尼西亚、巴西等 10 个国家的 25 个区块获取权益，基本形成了中东和南美的两大战略区域。2010 年石油权益产量 251 万吨，剩余可采储量 0.6 亿吨。**兵器工业集团**通过军贸业务建立的双边信任关系，采取无偿获取和投资相结合的方式取得了伊拉克、哈萨克斯坦 4 个油田项目，打造了生产、进口、运输、炼化的完整产业链。2010 年石油权益产量 133 万吨，剩余可采储

量 2 亿吨。**此外**，个别商贸企业利用自身优势，通过各种渠道获取海外油气资源，为国家能源供应做出了积极贡献。如：**珠海振戎**通过解决伊朗军贸欠款，建立了每年约 1200 万吨石油的长期合作关系和稳定供应渠道，2010 年进口石油 1428 万吨，90%以上转售给中国石化。

2. 境外矿产资源（黑色、有色金属）开发。1996-2010 年，我国矿产资源累计消费超过过去消费总和的 2 倍，而矿山产能增长日益困难，国内供应增长乏力，资源短缺程度不断加剧。由于矿产资源的国际价格持续高涨，中央企业纷纷介入矿产资源开发，形成了开发海外矿产资源的热潮。从投资品种看，主要集中在铜、铁和金（约占项目个数的 20%），其次是铅锌、铝和镍（约占项目个数的 5%左右），再次是铀；从投资金额看，主要以铁矿为主，中央企业投资的铁矿项目储量约 175 亿吨，全部达产后成品矿年产量约 2.3 亿吨；从投资区域看，主要集中在澳大利亚（铁矿和镍矿等）、南美洲（铜矿等）、亚洲（金矿和铜矿等）、非洲（铜矿、铬矿和铀矿等）。**中国五矿、中国有色集团、中钢集团等传统资源开发企业和武钢、中国铝业等冶炼企业“十一五”期间投资规模较大，矿产资源储量大幅提高，提升了我国在国际资源商品定价体系的话语权。中国五矿**累计投资约 160 亿元，以控制我国经济发展所需的金属矿产资源、不断建立海外营销网体系为重点，以到 2020 年在国际金属与资源市场具有较大话语权为目标，重点在澳大利亚、秘鲁、智利、德国、牙买加、印度、老挝等国家获取铜、铝、铁、铬、铅锌等资源，资源储量：铬矿 1500 万吨、锌矿 1212 万吨、铜矿 1134 万吨和铅矿 259 万吨。**中国有色集团**累计投资约 182 亿元，以赞比亚、蒙古、缅甸等国家的重点项目为支撑，以经贸合作区为整合平台，从以矿产品偿还承建项目贷款，到直接在境外投资、购买矿山、收购境外股权和风险探矿，形成了大规模、多区域、多品种的有色金属资源储备体系，拥有有色金属储量 2000 万吨（25 个品种），主要包括铜钴矿 1260 万吨、铅锌矿 634 万吨、镍矿 105 万吨和金矿 280 吨，已经成为境外有色金属资源储量和产量最大的中国企业。**中钢集团**累计投资约 196 亿元，建立了澳大利亚铁矿（恰那公司、中西部矿业）、南非铬矿和印尼镍矿三大资源基地，资源储量：铁矿 20 亿吨、铬矿 2.8 亿吨、镍矿 4640 万吨。**武钢**以金融危机为契机，累计投资约 62 亿元，初步搭建了以澳大利亚、加拿大、巴西为主的境外资源基地，拥有铁矿储量 397 亿吨。**中国铝业**累计投资逾 1000 亿元，积极参与海外资源开发，努力谋求与国际特大型矿业公司的有效合作，通过收购股权、投资开发等形式，获取铜、铝、铁等金属资源，资源储量：铝土矿 1.2 亿吨、铁矿 10 亿吨、铜精矿 1200 万吨。**此外**，中冶集团、中国中铁、中国铁建、兵器工业集团等企业依托建筑施工、军贸等主业优势，把握有利时机，

**积极开展项目换资源。**中冶集团累计投资 150 亿元开发了 7 个项目，资源储量：铁矿 25.1 亿吨、铜矿 5.3 亿吨、镍钴 1.4 亿吨和铅锌矿 0.15 亿吨。**中国中铁**联合中国水电集团和中冶集团成立合资公司，开发刚果（金）铜钴矿资源，并承揽了基础设施建设项目，该矿山开发项目总投资约 203 亿元，资源储量：铜矿 680 万吨和钴矿 42 万吨。**中国铁建**投资 9.6 亿元开发厄瓜多尔铜矿项目，拥有铜矿储量 1158 万吨，计划 2013 年实现投产运营。**兵器工业集团**利用军贸资源作为战略工具，充分发挥与客户政府间的特殊信任与合作关系，采取无偿获取和投资相结合的方式在境外取得了 6 个重要矿产资源开发项目，已经投资 60.7 亿元，资源储量：金矿和铜矿合计 630 万吨，铂金矿 8 万吨、钴矿 6 万吨。

3. 对外承包工程。近年来，中央建筑施工企业和部分商贸企业发挥自身优势，不断拓展海外市场，在对外承包工程项目中，实现了由传统建筑施工到工程总承包的转型升级，并注重发挥综合一体化优势，积极带动机械装备和工程技术服务走出国门，拓宽了国际化经营的领域。**中国铁建、中国中铁、中交集团、中建集团和中国水电集团等企业成功承揽实施了一批合同金额大、技术要求高、国际社会影响显著的标志性建筑和工程承包项目，对外承包工程的经济附加值不断提高。****中国铁建**加强海外战略研究，加快完善市场布局，先后在尼日利亚、阿尔及利亚、利比亚、沙特阿拉伯和安哥拉等 47 个国家和地区承揽了铁路及城轨、公路、机场港口、房建和市政等项目，“十一五”期间新签海外合同总额约 2654 亿元。**中国中铁**认真分析判断市场形势，大胆开拓市场，基本形成了以铁路业务为龙头，以公路、房建、机场、码头和轨道交通设施工程总承包为支撑的多元化海外经营发展格局，涉及亚洲、非洲和拉美三大区域的 51 个国家和地区，“十一五”期间新签海外合同总额约 2030 亿元。**中交集团**从过去单一的工程施工向设计、规划、融资、投资延伸，市场范围由东南亚、非洲和中东等 36 个国家发展到全球 70 个国家，特别注重海外在建项目的基础管理和预算控制，目前 400 余个海外在建项目没有一个项目发生亏损，“十一五”期间新签海外合同总额约 3408 亿元。**中建集团**积极贯彻“国际化”管理、“属地化”发展的“大海外”经营战略，形成了涉及 100 余个国家和地区海外市场布局，探索出相对成熟的海外业务经营模式和项目运作方式，打造了一批年均营业收入过亿美元的境外机构，并带动国内勘察设计业务拓展海外市场，“十一五”期间新签海外合同总额约 3605 亿元。**中国水电集团**优先发展国际业务，形成了以亚洲、非洲传统市场为主，全力开拓南美市场，进军大洋洲和东欧的涉及 56 个国家的国际市场格局，承揽了一批关系所在国经济发展的重大水电站项目（如：号称“东南亚三峡工程”的马来西亚巴贡水电站，合同总额约 161 亿元），目前占有约 50% 的全球水电站

建设市场份额，国际业务经营规模实现了跨越式增长，“十一五”期间新签海外合同总额约 1594 亿元，同时带动了国内成套设备、劳务输出、建筑材料和机电产品的出口。此外，国机集团、通用技术集团等商贸企业发挥成套设备的出口带动作用，兵器工业集团等军工企业利用军贸独特优势，探索物资设备出口、投资运营和工程承包相结合的 BOT（设计-运营-移交）类工程总承包，积极带动国内技术较为成熟、国际市场需求大的优势产业和传统产业向境外延伸，提高了我国在国际分工中的地位和竞争力。国机集团在海外贸易公司及代表处开展进出口贸易的基础上，逐步以 EPC、BOO、BOT 等模式开展对外投资，涉及农业、水利、医院、建筑等多个行业，培养了以中机进出口公司（CMEC）、中国电工、中工国际为代表的知名企业品牌，始终占据电站设备出口的行业龙头地位，2010 年工程承包实现营业收入约 247 亿元，新签合同额约 2471 亿元。通用技术集团大力推动传统外贸业务向“专业化国际工程承包商、工程项目管理商、国际商品供应链综合服务商”转型，以设计咨询业务为先导，积极从事电力能源、轨道交通、基础设施和轻工建材等行业的工程总承包业务，并重视输出中国技术标准（如：2010 年合同额 420 亿元的加纳铁路项目全部采用中国建设标准），2010 年工程承包实现营业收入约 956 亿元，新签合同额约 905 亿元。兵器工业集团承揽了伊朗、老挝、埃塞俄比亚等十几个特殊国家和敏感政治地区的多个国际工程总承包项目，主要集中在轨道交通、电力工程和工业建筑等业务领域，通过承包所在国的重大民生和经济发展项目（如：合同额 48 亿元的伊朗地铁 4 号线项目），积极配合落实我国外交战略，2010 年工程承包实现营业收入约 17 亿元，新签合同额约 140 亿元。

4. 对外并购具有核心技术的企业。“十一五”期间，中央企业根据主业发展需要，积极获取国内紧缺的核心技术，通过发挥协同效应提升国内技术水平和企业核心竞争力。中航工业集团、中国化工、中国建材等企业通过跨国并购获取国际先进技术和实现较快发展，探索了跨国并购和海外管理的成功经验，培养了新的海外利润增长点。中航工业集团 2009 年以来投资约 68 亿元，并购了美国、荷兰、德国、日本、奥地利等国家具有先进技术的飞机发动机、复合材料、制造设备、零部件企业，其中：并购具有复合材料领域国际领先技术的奥地利 FACC 公司，投资成本 15.6 亿元，开创了亚洲航空制造业首次并购欧美航空制造业的先例；并购小型通用飞机的全球领先制造商美国西锐公司，投资成本 15 亿元，获取了上百个通过国际认证的小型发动机型号，进入了技术要求最严苛的美国市场，进一步健全了我国航空业发动机产品体系。中国化工投资约 237 亿元，收购澳大利亚凯诺斯公司、法国安迪苏公司、罗地亚公司、艾肯公司 4 家海外化工企

业，获得了国内尚处于空白的蛋氨酸制造技术及生产装置，在蛋氨酸生产领域跃居世界第二位，有机硅单体生产规模跃居世界第三位，并利用获取的先进技术全面提升我国有机硅产业的附加值。**中国建材** 2007 年投资约 0.2 亿元收购德国 NOI 公司，获取了风力发动机叶片的核心技术，目前该公司已经成为中国建材风力发电业务的海外研发中心和产业平台，主要面向欧洲主机商提供配套叶片。

（三）存在的主要问题。中央企业国际化经营虽然取得了积极成效，但整体发展很不平衡，部分企业缺乏国际化经营视野，对于国家战略规划、国外经营环境、行业发展趋势、自身优势特长等认识不到位，遭遇了一些不必要的挫折和教训，存在很多亟需解决的突出问题。

1. 科技创新能力不足。近年来中央企业国际化经营的快速发展，很大程度上依赖于我国经济的持续高速增长，还没有摆脱高投入的粗放型增长模式，普遍面临竞争激烈、产能过剩等问题。与国际先进企业相比，中央企业普遍存在科技创新基础不牢、科技资源配置不合理、科技创新能力不强、投入产出效率不高等问题，在研发实力、产业规模和盈利能力等方面存在较大差距。

2. 内控体系执行不到位。为了抢占国际市场先机，中央企业扩张过快、管理半径过长、境外单位的自主决策权过大，公司治理结构相对不够完善。由于地域、法律、人手等因素制约，境外企业是中央企业实施内部管控的薄弱环节，风险管理和内控机制等配套制度建设不能完全适应业务规模的快速增长，很容易导致监督体制失灵。

3. 国际化经营人才匮乏。国际市场的经济周期性强，波动剧烈、调整频繁、经营难度很大，中央企业现有的人才队伍还不能够完全适应国际化经营需要，尤其是尚未建立培养高端人才的有效工作机制。精通具体业务运作、熟悉国外政策法规的人才相对不足，已经成为制约中央企业国际化经营的瓶颈问题。

4. 资本金相对薄弱。与国际先进企业相比，中央企业普遍存在资本金相对不足、融资渠道单一等缺陷，制约了中央企业公平参与国际竞争。中央企业利用境外金融资源并购境外实业项目的资本运作能力和工作经验相对不足，进一步拉大了中央企业与国际先进企业的差距。

5. 缺乏合作意识。国家层面尚未建立国际化经营的协调工作机制，尚未形成不同企业、不同行业参与国际竞争的合力，中央企业很容易单打独斗。尤其是在热点地区和热点项目，中央企业扎堆现象比较严重，个别非主业企业没有充分考虑行业经营风险和自身承受能力，就乱投资和盲目开发，造成相互压价和无序开发等恶性竞争现象，最终损害了国家整体利益。

## 二、中央企业实施国际化经营面临的机遇和挑战

从企业发展规律来看，中央企业只有树立国际视野，积极实施国际化经营战略，才能成为世界一流企业。“十二五”期间我国仍处于重要战略机遇期，也是中央企业做强做优、培育具有国际竞争力的世界一流企业的关键时期。中央企业面临难得的发展机遇和风险挑战，国际化经营大有可为。

（一）国际经济合作空间增大。国际金融危机以来，世界经济结构发生了深刻变化。世界各国陆续出台了经济刺激计划，绿色低碳、新能源、新材料等新兴产业和新商机层出不穷，欧洲主权国家债务危机波及的部分国家融资困难加剧，被迫放宽了对外国投资的限制。很多国际金融机构和跨国公司认为，我国企业尤其是中央企业的资产、效益状况良好，希望寻求更多的合作机会。

（二）我国综合国力不断增强。我国社会生产力快速发展，综合国力大幅提升，得到了很多发展中国家和发达国家的认同，国际地位和影响力明显改善。通过长期开展优势互补、互利共赢的国际经济合作，我国已经与 130 余个国家签订了双边投资保护协议，与部分国家签署了区域自由贸易协定。总体来看，中央企业实施国际化经营战略面临的国际环境正在逐步改善。

（三）人民币国际化进程加快。人民币已经在部分周边国家实现了自由兑换和签订了双边货币互换协议，并成为了部分国家的国际结算货币，人民币国际化正在向纵深方向发展。人民币国际化以后，中央企业对外投资和开展贸易时可以使用人民币计价结算，减少了汇率波动风险，还可以直接申请国内人民币贷款，省略了换汇环节，为中央企业国际化经营提供了有利的资金支持。

（四）中央企业迫切需要实施国际化经营。我国已经成为世界第二大经济体，正处于对外投资合作的加快发展期。中央企业经过多年的努力，已经掌握了一批世界先进技术和形成了一批具有比较优势的产业，发电、建材、电信、铁路等大型成套设备质优价廉，迫切需要将优势产业和传统产业向境外延伸。

（五）中央企业基本具备国际化经营的条件和能力。经过多年的国际市场磨练，中央企业的经营实力稳步增长，自主发展能力显著增强，既有解决资源需求、完善产业结构、优化资源配置的内在动力，也有资金相对充裕、市场需求稳定等有利条件，具备吃苦耐劳、勇于奉献的人才队伍，在境外经营和本土化发展等方面积累了成功的经验，基本具备国际化经营的条件和能力。

## 三、支持中央企业实施国际化经营的工作设想

在 2010 年底召开的中央企业负责人会议上，王勇主任明确提出，“十二五”期间要把着力提升国际化经营水平作为培育具有国际竞争力的世界一流企业的

一项重要战略举措。在 2011 年 4 月召开的中央企业“走出去”工作会议上，黄丹华副主任明确提出，国资委应当落实推动中央企业实施国际化经营的各项政策措施。

## （一）基本原则。

1. 突出重点、契合国家可持续发展战略。中央企业作为我国参与国际竞争的主力军和骨干力量，涉及面宽、资金需求大，资本预算必须突出重点、集中使用，把落实国家战略安排和提高中央企业核心竞争力紧密结合起来，重点支持战略性稀缺资源开发、并购具有核心技术的科技型企业、以及能够带动国内机械装备和自主技术标准出口的对外承包工程等领域。

2. 扶强促优、发挥主业经营优势。资本预算支持中央企业实施国际化经营必须符合主业发展方向，坚决杜绝非主业乱投资。引导中央企业围绕发展战略规划，聚焦核心业务，充分发挥自身优势，在重要的国际经营领域，加快打造具有较强影响力的国际知名品牌。

3. 统筹规划、分步组织实施。中央企业实施国际化经营尚处于初级阶段，资本预算应当根据国家发展战略需要和中央企业发展规划确定总体支持方案。国际市场的经济周期性强，波动剧烈、调整频繁，境外投资项目存在一定的不确定性，资本预算应结合国际市场发展趋势和投资项目实施进度，分年度组织实施资本预算支出项目。

## （二）支持重点和方向。

目前，资本预算收入规模有限，国际化经营资金需求巨大，资本预算供需矛盾突出，资本预算支持国际化经营必须突出重点、集中使用，着力扶持重要领域的重要企业提高主业核心竞争力。

1. 收购兼并境外战略性资源。石油天然气以及铁矿、铀矿、铜矿等资源是国民经济发展不可或缺的重要原料，对于保障国家资源安全和确保国民经济持续健康发展具有重要意义。随着我国经济快速发展，资源需求规模和对外依存度不断攀升，国内稀缺战略性资源已经成为制约经济发展的瓶颈问题。中央企业必须掌握更多的战略性资源，才能提高我国在战略性资源领域的影响力和定价权，避免我国经济发展的重要物资基础受制于人。

2. 收购兼并或合作拥有关键核心技术的境外企业。科技创新是中央企业转变

经济发展方式的重要支撑，与国际先进企业相比，中央企业在关键核心技术领域还存在一定差距。中央企业收购兼并或合作拥有关键核心技术的境外企业（如：拥有前瞻性的共性技术研发平台，或者拥有高附加值的尖端产品，或者在关键领域拥有重大技术优势的境外企业），最终实现控制或共同控制地位，可以获得境外高科技成果和实施全球科研资源配置，提高自主研发水平，积极抢占市场竞争制高点，有利于提高核心竞争力，促进中央企业转变经济发展方式。

3. 其他国际化经营项目。由于中央企业的特殊地位，国际化经营工作还要服从国家战略布局和宏观指导规划，资本预算还要支持符合国家发展战略需要、有助于提高企业核心竞争力、涉及关系国家安全、国民经济命脉和国计民生的重要行业和关键领域的其他境外项目。

# 借助私募股权基金化解中央企业 海外投资风险的思考

## ——海外投资中合理配置资本结构和人本结构模式探究

王 靓

近年来，中央企业积极贯彻实施党中央提出的“走出去”战略，境外经营的规模、效益大幅提升，步伐不断加快、经济实力不断增强，但也应该看到巨额的海外投资也面临着巨大的风险挑战，因此，对海外投资面临的主要风险进行分析并探索如何有效化解风险值得我们深入思考。

### 一、面临的主要风险因素分析

#### （一）投资壁垒因素

由于中央企业海外投资规模比较大，投资矿产资源类、高技术类等领域时，加上西方对国有企业的某些偏见误解，容易引起社会和民众的一些担心，造成并购失败，形成看不见的投资壁垒。

据国际知名金融数据提供商 Dealogic 公布的数据显示，2009 年中国企业跨境收购的失败率(指已宣布的跨境交易被撤回、拒绝或听任其过期失效的比率)为全球最高，达到 12%；2010 年，这一比率降至 11%，但仍为全球最高。2010 年，这一比率降至 11%，但仍为全球最高。相比之下，美国和英国公司 2010 年海外收购的失败率仅为 2%和 1%。

最为典型的莫过于中海油竞购优尼科失败的案例。2005 年，中海油以 185 亿美元的价格大手笔展开对美国优尼科石油公司的收购，在与雪铁龙公司拉锯战、美国政府干预等情况下，最后撤回收购。同类型的案例还有 2011 年 2 月，因美国当局的阻扰，华为撤销收购三叶专利。

跨国并购，特别是大型的并购都要经历一个漫长的过程，从尽职调查到标的企业的估值、交易结构的设计、风险控制的设计，具体条款的商定，政府主管部门的批准等，环节众多，需要投资银行、律师事务所、会计师事务所、评估机构等各类中介机构的参与和支持。整个环节当中，投资方稍有不慎，就有可能前功尽弃，导致巨大的前期投入付之东流。

#### （二）企业整合因素

并购成功可以说只是海外投资成功的开始。不同于财务投资的是受资企业要

纳入到中央企业整体管理体系中，这就要求对受资企业进行整合，整合成功才能使受资企业真正成为企业集团的一部分，发挥其应有的作用。对受资企业的整合包括市场业务、管理机制、人力资源等方面。

从众多的案例中可以发现，海外投资中整合的关键也是难度最大的就是文化的融合。东西方文化间的差异，国家文化间的差异，以及由此衍生出的企业文化间的差异，都是文化融合必须逾越的障碍。2004年，上汽集团以5亿美元的价格收购了韩国双龙汽车48.92%的股权，并与次年获得了双龙汽车51.33%的股权，成为控股股东。金融危机来临时，双龙汽车的业绩一落千丈，主动向上汽集团提出救援。上汽集团曾计划出资援助，前提是双龙汽车必须裁员，但双龙汽车工会坚持不裁员。双龙汽车形成的工会文化使得工会对于企业管理层影响力非常大，双方僵持不下，最终韩国法院于2009年宣布双龙汽车破产重组，上汽集团失去了对双龙汽车的控制权。上汽集团在收购双龙汽车之前对自身的管理整合能力，特别是双龙的工会文化认识不足，以至于在收购后两个企业的文化始终难以融合，企业整合无法真正展开。在双龙汽车遇到危机时，工会强硬的态度让上汽束手无策。

### **（三）市场及经营因素**

2007年11月底，平安集团在二级市场上斥资约18.1亿欧元购买荷兰比利时金融巨头富通集团约合4.18%的股份，成为富通集团最大单一股东。此后平安集团为保住单一大股东地位又追加投资，截止2008年年底平安保险集团对富通总投资额达238亿元人民币。金融危机爆发后，富通集团股价一落千丈，2008年年底平安投资富通巨亏减值计提达227.9亿元，巨额投资账面价值几乎所剩无几。而后虽然富通股价曾大幅反弹，但是今年的欧债危机又使富通面临财务危机，平安的投资收益遥遥无期。

平安收购富通的案例集中反映了市场系统风险的不可控性和企业经营风险的关联，因此海外投资还要对宏观经济形势多做研究，及时判断，争取主动。

### **（四）法律等其他因素**

法律风险包括合同、知识产权、劳动工会维护等方面，也可能涉及反垄断、环境保护，有的甚至涉及国际法。由于各个国家的法律体系不同，并购涉及的法律非常复杂繁琐，风险也不可小视。西方法律相对健全，在成功的跨国公司之间也利用法律大作文章，利用法律纠纷打击竞争对手。如苹果和三星等之间的知识产权官司，微软的反垄断官司等等。投资亚非等不发达国家，法律不完善，政治

突变、社会起伏风险较大。如中国建筑企业承接北非、西亚的建筑工程，容易受到这样的影响。

## 二、借助私募基金合理配置“走出去”的资本结构及人本结构

### （一）私募股权基金一般组织结构及运作原理

私募股权基金（Private Equity，以下简称 PE）一般是由基金管理公司以私募资本组成基金对受资企业进行股权投资过程中形成的一种新的资本与人本结合的运用方式。PE 可理解为由有限合伙人 LP（Limited Partner，简称 LP）与普通合伙人 GP（General Partner，简称 GP）组成，投资过程中产生的一组合约关系。

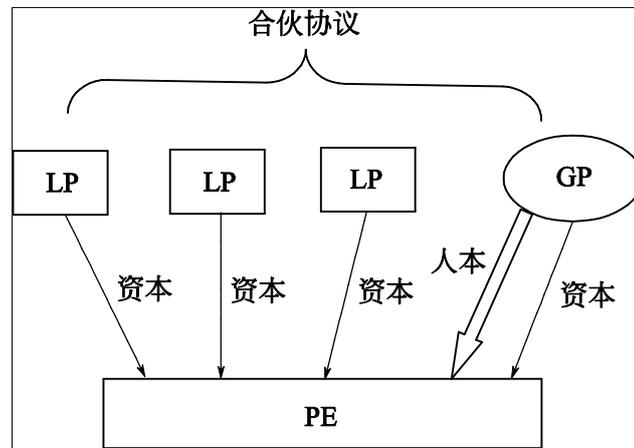


图 1：PE 基金内部结构图

如上图所示，LP 作为 PE 中提供资本的一方，以其所投资的资本承担的有限责任，GP 作为管理 PE 的一方，承担无限责任。一般情况下，LP 会要求 GP 也投资整个基金规模的 1%-5% 左右，以此促使 GP 在管理基金时与 LP 的利益一致性。LP 与 GP 之间的收益分配一般按“2/8”原则，即在基金达到协议预定的投资收益水准时，按照 GP 获得 20%，LP 获得 80% 的原则进行分配。

可见，PE 中 LP 的激励来自于整只基金 80% 的收益，约束来自于 95% 以上资本的投资和承担的有限责任；GP 的激励来自于 20% 的收益，约束来自于 5% 以下的资本和 100% 的人本，同时还要承担无限责任。这些激励和约束出发点都是要确保 LP、GP 在基金的运作过程中权利、义务、责任相统一，使 GP 与 LP 在利益上最大程度地趋同一致。在此原则下，在实际操作过程中，出资的比例等还可以由 LP 与 GP 双方进行商定。

PE 与公司委托代理制不同之处在于 PE 治理机制的核心是合约机制。LP 与 GP 之间是以合伙协议作为最根本的约束，这个合伙协议的核心基本包括了合作期限、投资规模及机制、利益分配机制等所有涉及到双方利益的事项。因此，合

伙协议制订的合理完善与否，激励约束是否到位对 PE 成功的至关重要。由于合伙协议从根本上约定了 PE 的收益和责任分配机制，因此无论是 LP 还是 GP 都应把它视为维护自身权益的最有力工具。

PE 一般的运作过程包括融、投、管、退四个阶段，即由基金管理人（GP）向特定的机构投资人（LP）融进资本组建基金，投入受资企业中，持有有一定年限该企业的股权，基金管理人（GP）对受资企业进行有效的资源配置，提升企业价值后择机退出。

## （二）借助 PE “走出去”的组合模式

中央企业借助 PE 化解“走出去”的风险核心在于利用借助 PE 构建海外投资的人本与资本合理配置的方式，其基本的模式是：中央企业出资作为 LP，选择 GP 组建基金，由基金对受资企业进行投资。如下图所示，国有资本 LP 结合 GP 组建基金，还可以引入战略投资者作为其他 LP，以减轻海外投资的财务压力。

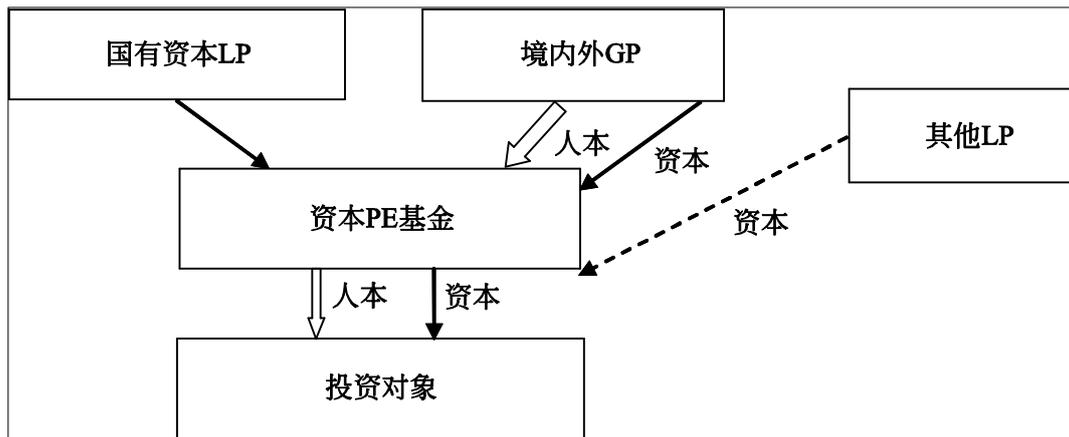


图 2：中央企业应用 PE 方式投资进行海外投资

借助 PE “走出去”就是利用 PE 有限合伙机制组合人本，用充分的激励和合理的约束使人本与资本发挥最大的协同效用。引入的 GP 应具有丰富投资经验、与投资对象之间有良好的沟通能力、熟悉被投资国家的法律，甚至与被投资地区政府有着良好人脉关系等提升资本价值的能力，还应能协助整合企业，参与经营管理，最终提升受资企业的价值。组合资本要求 GP 在基金中把自己的增值能力贡献出来，也可以要求 GP 跟投一部分自有资本。这样，整个 PE 中 GP 投入资本占比进一步提高。此外，用优秀的人本和较高的预期收益吸引其他资本进入 PE，进一步组合多元资本。

概况起来说，借助 PE “走出去”是将 PE 有限责任与无限责任相结合、资本

与人本相结合的机制应用在国有资本海外投资过程中。这种模式最大限度地利用 GP 国际化的人才,用资本融合和无限责任约束把人本的利益与资本利益相统一,比起只说话不出资的投行等中介模式要有效得多。

### 三、借助 PE 化解风险的比较优势

#### (一) 现有的境外投资合作模式

中央企业境外投资过程中,已经逐渐认识到单打独斗得局限性,开始有意识地借助外力或者结成联合体共同“走出去”。联合体是指两家或两家以上的公司为并购而专门投资形成的组织,既可以是协议约定,也可以是特殊目的公司。应当说这也是优化海外投资产权结构的一种方式,好处在于既能减少财务压力提高并购的成功率,也能分担部分风险。

如 2008 年中石油、中石化合作以 15 至 25 亿美元联合竞购一家在秘鲁拥有油气资产的美国私人企业 Petro-Tech Peruana 石油公司。再如 2011 年 9 月由中信、宝钢、鞍钢、首钢和太钢组成的中国联合体通过成立一家名为中国铌业投资控股有限公司的特殊目的公司,已经完成以 19.5 亿美元的价格对全球最大的铌矿企业——巴西矿冶公司(CBMM) 15%股权的收购。铌是制作高品质钢材的主要合金元素,本次投资对各方都具有非常重要的战略价值。

但无论采用哪种方式,只是对收益和风险进行了算术分解,某一家企业承担的风险降低了,但整体面临的总体风险却未有效减少。

#### (二) 借助 PE 如何更好地化解风险

一是帮助筛选目标,提高“选”的效率。企业海外并购,目标和时机的选择十分关键,选择得好就容易事半功倍,选择不好就容易导致失败。现阶段大多数中国企业对海外的市场还不太熟悉,规则还不太了解的情况下,选择一家海外企业作为并购目标难度是显而易见的,要深入了解并购对象的情况更是难上加难。通过 PE 基金由 GP 在海外寻找或者筛选目标,则可以依靠 GP 相对广泛的国际人才、沟通渠道和更加熟悉海外情况的专业优势。机制上的责任约束 GP 会想尽办法做更加深入的尽职调查,这与普通的借助投资银行等中介机构相比也提高了选择投资标的效率。

二是减少投资壁垒,提高“投”的成功率。中国国有企业在并购西方企业股权时,常常有中国威胁论的声音出现,这是西方社会对国有企业的政治偏见。如果组合 PE 基金这样西方常见的方式进行投资,特别是组合各类资本参与代替国有资本全资,又有 GP 作为基金管理人,可以打消许多西方社会的顾虑。此外,

许多 GP 在西方拥有良好的政治关系网络，作为投资上利益趋同的合作者，可以帮助化解政治壁垒。

**三是帮助投资落地，提高“管”的成功率。**全面介入管理是私募基金区别于普通投资人的主要特点，PE 要通过提供增值服务的方式对被投资企业进行文化、管理等方面的整合，这个过程需要 PE 利用自身的或寻找合适的人才来实现，这也是人本结构中最关键的一环。GP 往往会在被投资企业中选择如财务总监这样特点的管控职务，通过 GP 的介入，可以帮助解决投资者与被投资企业之间的信息不对称问题，建立更加合理长效的管理机制。

**四是有效规避其他风险，减少潜在损失。**面对不同国家之间不同的法律体系、不同市场之间不同的文化背景，光靠企业自身人才储备是很难解决所有问题的，而且这个相对漫长的过程也无法完全依靠投行等中介结构。以 PE 基金的形式介入被投资企业，用 GP 来帮助实现这部分的职能，这也是基金“管”的能力体现之一。

2008 年，湖南中联重科收购同行业排名世界第三的意大利公司 CIFA，其间作为中联重科股东之一的国内 PE 弘毅投资，一方面出资与中联重科一起组成 SPV（Special Purpose Vehicle，特殊目的机构），另一方面联合高盛等国际资本并寻找到熟悉 CIFA 情况的意大利当地基金共同组合进入 SPV，最终并购成功。

2009 年 10 月，高盛资本（GS Capital Partners VIFund）认购可转债及认股权证投资吉利汽车，投资额约 3.3 亿美元，并在当年 12 月吉利汽车收购瑞典沃尔沃汽车 100% 股权的过程中扮演了重要角色。

## 四、中央企业借助 PE “走出去” 需要注意的几个问题

### （一）选择 GP 合作时应重点关注的几个方面

中央企业应当重点对 GP 的增值能力、过往业绩、内部治理、投资风格等进行考察。由于 GP 的人本取决于基金管理人的能力，因此需特别对 GP 当中的关键基金管理人进行深入考察。此外，还应该适当利用 PE 行业内的评价体系对 GP 进行考察，目前国际上已经有许多专业机构形成了一套比较成熟的评价 GP 的办法。

### （二）注重合伙协议条款

由于 PE 基金是基于契约精神运作的一个组织形式，因此契约的制订对于 PE 基金的正常运作、维护双方权益起着至关重要的作用。在中央企业选择 GP 订立合作条款时，应当尽可能考虑到各种复杂情况，特别是 PE 达不到预期收益或宏观形势发生重大变化等风险情况的条款设置。条款的制订可以参考通行条款，但

更要因企制宜、因时制宜，特别是国有资本充当 LP 应当考虑保持对 PE 基金一定的影响力甚至控制力，真正做到既充分发挥 GP 的能力，又有对 GP 有足够的约束。

### **（三）为 PE 退出做好准备**

PE 有 5-10 的运作时间，到期清算退出是其运作机制的一部分，如果中央企业选择承接 PE 的投资份额而不是退出，应当注意在 GP 退出受资企业的管理之前逐步实现对被投资企业的管控。

## **五、思考及建议**

### **（一）进一步加强对 PE 的立法和国有资本应用 PE 的监管**

在《合伙企业法》实施之后，国内 PE 发展也十分迅速，各类企业都开始尝试与 PE 进行各种方式的合作。国内的行业监管部门应当加快 PE 立法的步伐，出台更多规范 PE 运作的制度。

国有资产监管机构应当对国有企业借助 PE 的机制促进国有企业改革，借助 PE “走出去”等探索保持积极态度，同时应认真研究建立适应 PE 有限合伙制的监管体系。注重防范出现 PE 和国有企业合伙协议的法律风险，要对中央企业、地方国资委加强指导，研究出台合伙协议通用条款，对关键条款进行限制，保障国有企业权益。应当考虑建立 GP 准入制度，对拟与国有企业合作的 GP 基本信用和过往业绩等有一定的门槛限制。

### **（二）加强 PE 组合及退出通道的建设**

PE 的投资是以退出为目标的，通畅的退出渠道才能更有利于各类资本结合 GP，更好地促进 PE 行业的发展。市场的本质是发现交易主体，发现交易价格，通过“两个发现”，优化配置资源。产权交易市场理论上面对全部的交易主体，拥有数量众多的交易中介，因而更加有利于市场“两个发现”功能的实现。因此，拓展现有的产权交易市场功能，可以探索作为 GP 组合 LP、PE 选择投资标的、LP 份额转让及 PE 到期清盘退出等 PE 全流程的信息共享平台和通道，还应逐步将产权交易市场推向国际资本领域，为“走出去”和“引进来”服务。

## **参考资料**

- [1] 《抓住机遇 迎接挑战 大力提升中央企业国际化经营水平》（2011 年 4 月 28 日黄丹华在中央企业“走出去”工作会议上的工作报告）
- [2] 《组合两种股权融资渠道 加快转变企业发展方式》邓志雄
- [3] 《国资委产权局赴德国私募股权基金中 LP 投资与监管培训考察报告》国资委产权局

注：部分数据及案例来自互联网

# 关于加快培育具有国际竞争力世界一流企业的研究与思考

胡武婕

王勇主任在 2010 年底中央企业负责人会上明确提出，“十二五”时期中央企业发展的核心目标是“做强做优中央企业，培育具有国际竞争力的世界一流企业”。实现核心目标是一项长期、艰巨的系统工程。本文通过明确核心目标的内涵，对标找出中央企业与世界一流企业存在的主要差距，进而提出相应的政策与保障措施建议。

## 一、核心目标提出的背景与内涵

### （一）提出背景

未来国家间综合国力的较量，更多体现为各国大企业间的竞争，中央企业作为国民经济的重要支柱，是代表国家参与国际竞争的骨干力量。“十一五”期间，中央企业实现了快速发展，经济实力显著增强，国际地位和影响力明显提高，为代表国家参与国际竞争与较量奠定了坚实的基础，但企业综合实力距离世界一流企业还有较大差距，普遍“大而不强”。在这样的大背景下提出“做强做优中央企业、培育具有国际竞争力的世界一流企业”的核心目标，既是国家层面的战略需要，也是国有经济在国民经济中承担历史使命与责任的必然要求；既是国资委履行国有资产监管职能的责任所在，也是中央企业应对激烈竞争的内在选择。

### （二）目标内涵

核心目标包含了三个层次的要求，一是所有的中央企业都要努力做强做优，全面提升整体素质和能力；二是大部分的中央企业要发展成为行业排头兵；三是一些具备优势的中央企业要率先进入世界一流企业行列。

实现核心目标，必须首先明确何谓“具有国际竞争力的世界一流企业”。“具有国际竞争力世界一流企业”这个名词由来已久，社会上对此也存在多种不同的解释。其中，全球国际竞争力评价的权威机构世界经济论坛（WEF）和瑞士洛

桑国际管理学院（IMD）对“国际竞争力”给出的解释是“一国企业能够提供比国内外竞争对手更优质量和更低成本的产品与服务的能力”。原国家经贸委等八部门联合发布《关于发展具有国际竞争力的大型企业集团的指导意见》，也从技术创新能力、市场开拓能力、经营管理能力、品牌影响力、劳动生产率和经济效益等方面对“企业国际竞争力”提出了明确要求。《中央企业“十二五”发展规划纲要》给出了相应的评价标准，即：“主业突出，公司治理完善；综合指标在国际同行业处于先进水平，有较强话语权和影响力；自主创新能力强，拥有自主知识产权；国际化经营水平高，具有国际知名品牌；和谐发展，全面履行社会责任”。上述评价是在全面考虑国内外形势新情况、新变化，并结合中央企业发展实际的基础上提出的，对加快培育具有国际竞争力的世界一流企业具有重要指导意义。

## 二、中央企业与世界一流企业的对标分析

在明确核心目标的内涵后，下面将通过直接开展对标的方式，找出中央企业与世界一流企业的差距，为设定赶超目标提供依据。

### （一）对标的思路与原则

目前，国内外关于国际竞争力评价的权威资料大体有三类，分别以国家（地区）、产业和企业为主体对国际竞争力进行评价和排序。评价的指标体系各有不同，一般包括定性指标和定量指标两类，其中定量指标一般来自官方公开数据，定性指标通常采用专家打分形式得出。为明确中央企业与世界一流企业的差距，本研究将从国家、行业和企业三个不同层面进行分析，筛选出拟对标企业所在国别和行业，并最终落到企业层面的对比分析。

在对标国家的选择上，通过分析全球各国国家竞争力排名和《财富》500强国家分布情况，选取拟对标国家。

在对标行业的选择上，通过分析《财富》500强行业分布整体情况和上榜中央企业行业分布情况，兼顾非充分竞争行业和充分竞争行业、兼顾优势行业和赶超行业，选取拟开展对标的行业领域。

在对标企业的选择上，应能全面反映中央企业整体情况，既考虑到自身发展良好的企业，又考虑到缺乏排头兵的重要行业和关键领域中的企业。

在对标指标的选择上，应是能从公开渠道获取的企业官方权威资料，且国内外企业具有可比性。具体来说，一是综合性指标与行业特性关键指标相结合；二

是指标对比与全方位分析研究相结合；三是历史数据分析与未来发展趋势判断相结合。本研究“对标”所需的基础性材料主要来自 2011 年《财富》世界 500 强企业名单、IMD《世界竞争力年报（2011）》、《企业绩效评价标准值 2010》和企业财报等公开资料。值得一提的是，体现企业核心竞争力的因素有很多，由于资料来源有限和时间不足，本研究所选指标难以体现企业全面情况，上述不足将在后续研究中加以改进。

## （二）对标分析

### 1. 国家层面的竞争力分析

IMD《世界竞争力年报（2011）》对全球 59 个国家（地区）的竞争力进行了评价和排序，侧重于分析政府能否很好服务于企业发展。评价体系由 4 个一级指标和 20 个二级指标组成，涵盖一国（地区）的经济表现、政府效率、企业效率以及基础设施等四个主要方面。数据显示，2011 年我国国际竞争力排名 19 位，香港和美国并列第 1，日本排第 26 位。

复旦大学管理学院和美国哥伦比亚大学 Vale 可持续投资中心联合发布的“2010 中国跨国企业排行榜”显示，中国企业跨国指数平均仅为 14.8%，远低于俄罗斯（54%）、印度（41%）和巴西（40%）等其他新兴市场国家。

《财富》2011 年世界 500 强上榜公司中，美国公司 133 家，仍然保持第一，利润率达 6.3%，高于 500 强平均利润率（5.8%）。中国（含港澳台）公司数量达到 69 家，超过日本（68 家）成为仅次于美国的第二大国，平均利润率为 5.7%，低于 500 强平均水平，其中中央企业仅为 3.4%。下面将重点对中美两国上榜企业进行对标分析。

### 2. 行业层面的竞争力分析

《财富》2011 年世界 500 强榜单显示，美国上榜公司分布在 35 个行业，中国分布在 22 个行业，其中双方共有的行业 17 个，仅有美国公司的行业 18 个，仅有中国公司的行业 5 个。这意味着对美国公司而言，有 18 个行业在国际上不会遇到来自中国的强大竞争者，对中国公司则在国际市场上仅有 5 个行业没有来自美国的世界级竞争对手。

美国上榜企业最多的行业是保险，共有 15 家（中国仅 4 家）。中国上榜公司最多的行业是金属产品，共有 8 家（美国仅 1 家）。美国上榜企业利润率前十名的行业分布在食品饮料、电子信息、烟草、采矿原油生产和制药五大领域，利润率在 21.5%-33.6%之间。中国上榜企业利润率前十名的行业是银行、炼油、能源、

通信设备、电信五大领域，利润率在 12.6%-30.3%之间。

中央企业涉及的行业有 15 个，分别是电力、电信、炼油、公用设施，航天国防、能源、海运、汽车、金属、电子、机械制造、工程建筑、建筑材料、化学和贸易。详见下图所示。

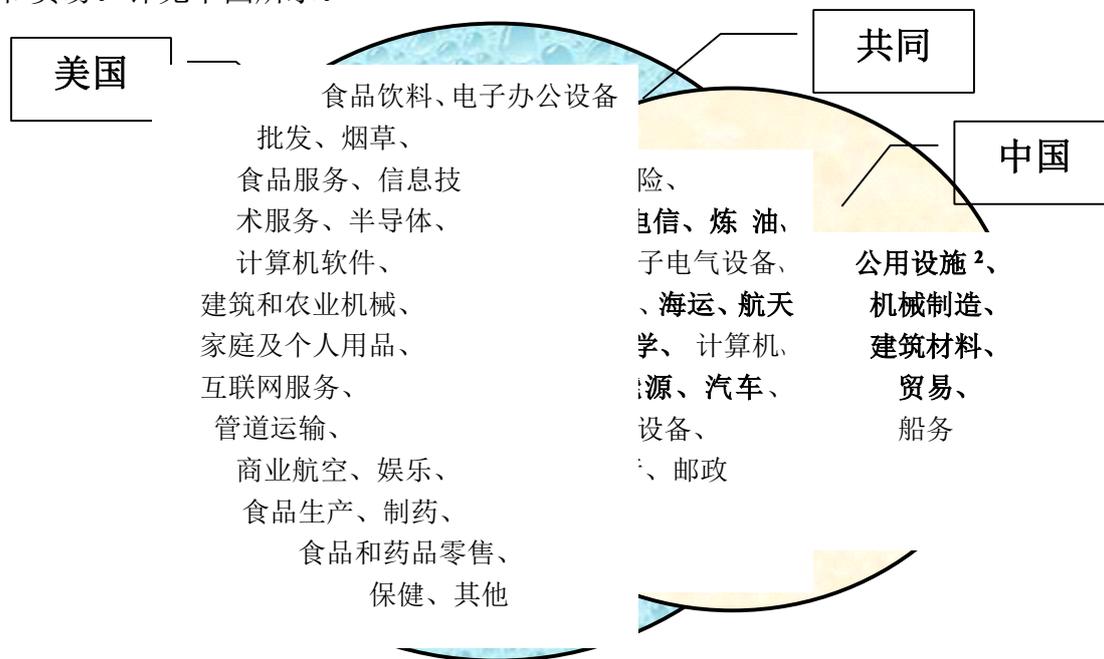


图 1 2011《财富》500 强中美上榜企业涉及行业分布图

注：<sup>1</sup>中央企业涉及行业用粗体字表示；<sup>2</sup>公共设施系指国家电网，南方电网被分入电力行业。

### 3. 企业层面的竞争力分析

“十一五”期间，中央企业进入世界 500 强的户数从 2006 年的 13 户增加到 2011 年的 38 户，平均营业收入从 353 亿美元增加到 531 亿美元，年均增长 8.5%；净利润从 20.6 亿美元降到 18.2 亿美元，年均减少 2.4%。世界 500 强的平均营业收入从 379 亿美元增加到 521 亿美元，年均增长 6.6%；净利润从 24.4 亿美元增加到 30.5 亿美元，年均增长 4.6%。

据统计，炼油、电力、电信、金属、汽车和电子六大行业上榜中央企业的营业收入占全部上榜中央企业营业收入总额的 67%，利润占 75%，户数超过 50%。为全面反映中央企业整体情况，拟选取上述六大行业企业进行对标研究，各行业对标选取 4 个关键指标，其中 2 个是体现企业发展质量效益的综合性指标（营业收入、净利润），2 个是体现行业核心竞争力的特性指标（各行业有所不同）。

#### (1) 炼油行业

炼油行业上榜公司共 43 家，其中美国 9 家，中国 5 家，日本 4 家。炼油行业是以石油为原料生产汽油、煤油、柴油等石油产品的能源产业，石油资源是炼油企业最重要的资产。为获得宝贵的石油资源，分散风险，炼油企业通常会在不同地区进行资源开采，企业国际化经营水平和资源整合能力至关重要。下表对比了部分上榜炼油企业关键指标。

表 1 2011 年《财富》全球 500 强部分上榜炼油企业关键指标对比表  
(亿美元, 亿桶)

公司	营业收入	净利润	探明储量 <sup>1</sup>	跨国指数 <sup>2</sup>	国别
壳牌石油	3781.5	201.3	141.3	71.5%	荷兰
埃克森美孚	3546.7	304.6	233	73.5%	美国
英国石油	3089.3	-37.2	182.9	65.2%	英国
中国石化	2734.2	76.3	39.4	14.2%	中国
中国石油	2401.9	143.7	218	20%	中国
雪佛龙	1963.4	190.2	113.2	63.1%	美国
道达尔	1860.6	140	104.8	75.2%	法国
康菲	1849.7	113.6	103.3	--	美国
埃尼	1317.6	83.7	--	--	意大利
卢克石油	860.8	90.1	--	--	俄罗斯
马来国家石油	768.8	174.8	271.2	--	马来西亚
中海油	524.1	72.4	26.6	20.2%	中国
俄罗斯石油	463	104	--	--	俄罗斯

注<sup>1</sup>：探明储量、跨国指数均为 2009 年数据。

壳牌、埃克森美孚、英国石油、雪佛龙、道达尔和康菲均为一体化经营的国际石油公司，业务涵盖从油气勘探开发（E&P）、炼油加工到销售等主要环节。从盈利能力上看，利润主要来自于上游，收入主要来自于下游业务；从生产能力上看，通常炼油和销售环节的能力大于原油生产能力。中石油、中石化、中海油是中央企业中走出去程度较高的企业，其跨国指数最高的仅为 20%左右，与国际主要竞争对手相差甚远。资源类企业看重的是资源掌控量，中石油、中石化的可采储量仅有十几年，国际上的几大石油公司可采储量多达 30-40 年，甚至更多。

## (2) 电力行业

电力行业上榜公司共 21 家，其中中国 5 家，日本 4 家、法国 3 家，英国 3 家，韩国、德国、意大利、西班牙、墨西哥、瑞典各 1 家。电力行业上榜企业大致可分为三类：以发电企业为主企业（3 家中央发电企业）、以电网为主企业（2 家中央电网公司，英国国家电力公司等）、发电和电网一体化企业（多数企业为此类）。电力行业是典型的资源型能源企业，面临严峻的资源环境约束，企业核

心竞争优势一方面来自规模优势，一方面来自可持续发展能力。下表对比了部分上榜电力企业关键指标。

世界一流电力企业的研发经费主要用于环境保护，包括提高能源效率、减少污染物排放、开发利用可再生能源、研究能源工厂对当地自然、生态、人文环境的影响等方面。其中，法国电力二氧化碳排放量仅为 108.9 克/千瓦时，中央电力企业的单位发电能耗、线损率、单位发电污染物排放量等明显高于世界一流企业水平。

表 2 2011 年《财富》全球 500 强部分上榜金属企业关键指标对比表（亿美元）

公司	营业收入	净利润	研发投入 <sup>1</sup>	发/售电量(亿千瓦时) <sup>2</sup>	国别
国家电网	2263	46	9.4	22748	中国
意大利电力	972	58	1.1	309	意大利
法国电力	863	14	6.4	630	法国
东京电力	627	-146	5.1	2934	日本
南方电网	544	10	3.5	5239	中国
韩国电力	341	-0.6	--	4342	韩国
中国华能	337	0.3	0.4	5376	中国
大唐集团	259	-4.5	0.04	4726	中国
国电集团	240	1.1	1.4	4199	中国
英国国家电力	223	34	0.2	--	英国

注：<sup>1</sup>人民币兑换美元按照 6.5:1 计算；欧元兑换美元按照 1:1.3 计算。<sup>2</sup>除 3 大中央电力企业为发电量外，其他均为售电量；国家电网、南方电网为 2009 年数据。

### （3）电信行业

电信行业上榜公司共 19 家，其中美国 5 家，中国 3 家，日本、英国和法国 2 家，德国、西班牙、意大利、澳大利亚和墨西哥各 1 家。电信行业具有显著的网络规模效应，强调网络兼容性和互通性，用户规模和国际化能力是企业核心竞争力的保障。下表对比了部分上榜电信企业关键指标。

表 3 2011 年《财富》全球 500 强部分上榜电信企业关键指标对比表（亿美元，亿户）

公司	营业收入	净利润	用户数 <sup>1</sup>	境外收入比重 <sup>2</sup>	国别
AT&T	1246.3	198.6	1.3	12.2%	美国
NTT	1203.2	59.5	0.89	12%	日本
Verizon	1065.7	25.5	1.2	--	美国
DT	826.7	22.5	--	56%	德国
Telefonica	804.4	134.7	2.4	65%	西班牙
中国移动	766.7	97.3	5.2	1.1%	中国
Vodafone	713.4	123.9	3.4	89%	英国
FT	619.6	64.6	--	49%	法国
KDDI	401	29.8	--	--	日本
中国电信	384.7	4.4	2.4	2.2%	中国
Sprint Nextel	325.6	-34.6	--	--	美国
BT	318	23.4	--	41%	英国
中国联通	260.2	1.8	2.5	2.8%	中国

注 12：用户数和境外收入比重均为 2009 年数据。

中国移动自 2000 年成立以来，通过不断与世界一流企业开展对标，并制定阶段性赶超目标，逐步发展成为具有国际影响力的企业。2010 年美国咨询公司明略行全球企业品牌价值 100 强排行榜显示，中国移动的品牌价值高达 526 亿美元，位居全球电信企业之首。然而，上述数据表明中国移动等 3 大电信企业，境外业务收入占总收入比重不到 3%，与英国沃达丰的 89%、西班牙电信的 65%、德国电信的 56%、法国电信的 49%、美国电报电话公司的 12% 相比存在较大差距。我国 3 大电信企业的海外宽带服务提供点（POP 点）总和不到 50 个，沃达丰一家的海外 POP 点就有上百个。沃达丰国际化经营的成功经验之一，就是组建战略合作联盟，不久前沃达丰通过与亚洲移动联盟 Conexus 达成战略合作伙伴协议，获得在亚洲地区以更低成本和更好网络覆盖为用户提供漫游服务的能力，助力企业品牌和业务的国际化。

#### （4）金属行业

金属行业上榜公司共 16 家，其中美国 1 家，中国 7 家，日本 3 家，德国 2 家，韩国、卢森堡和印度各 1 家。在高产能、高成本、低利润的形势下，钢铁行业的发展已不再是单纯追求规模的增长，关键是要通过实施国际化战略、成本领先战略和产品差异化战略，在成本降低的基础上，不断提高产品质量、丰富产品种类。下表对比了部分上榜金属企业关键指标。

表 4 2011 年《财富》全球 500 强部分上榜金属企业关键指标对比表（亿美元）

公司	营业收入	净利润	研发投入 <sup>1</sup>	年产量(万吨) <sup>2</sup>	国别
安赛乐米塔尔	834.3	29.2	3.2	9058	卢森堡
蒂森克虏伯	575.9	11.1	8.1	1330	德国
浦项制铁	524.6	36.2	4.8	3372	韩国
新日铁	479.8	10.9	5.6	3492	日本
宝钢集团	403.3	2.2	7.8	4450	中国
河北钢铁	373.1	1.7	1.5	5286	中国
首钢	291.8	2.4	--	2584	中国
中国铝业	288.7	-0.4	2.8	1521	中国
武钢	281.7	2.3	4.8	3655	中国
江苏沙钢	263.9	4	--	3012	中国
塔塔钢铁	260.6	19.7	0.7	2320	印度
神户制钢	217	6.2	1.3	760	日本
美铝公司	210.1	2.5	1.7	1592	美国

注：1 人民币兑换美元按照 6.5:1 计算，韩元兑换美元按照 1：0.0009 计算；  
2 钢铁企业年产量指粗钢产量，中铝和美铝指铝产量，数据来大部分自公司年报，塔塔钢铁、神户制钢来自世界钢铁协会网站。

国际先进钢铁企业的高竞争力主要源自雄厚的研发团队和持续的高水平研发投入。安赛乐米塔尔在全球有 14 个研发中心，拥有科研人员 1400 多人。新日铁技术开发总部由技术开发规划部、综合技术中心及各分厂技术研究部、技术研究组组成。技术开发总部有员工 737 人，其中综合技术中心 598 人。韩国浦项的研发机构中，浦项技术研究中心是浦项的内部研发机构，共有员工 588 名，其中研究人员 295 名，技术人员 256 名，管理人员 37 名。在研发投入方面，日韩国企业注重以工艺创新为先导推动产品创新，在引进技术的基础上加大消化吸收、二次创新的研发投入力度。

#### （5）汽车行业

汽车行业上榜公司共 19 家，其中美国 2 家，中国 3 家，日本 6 家，德国 3 家，法国 2 家，韩国、瑞典和印度各 1 家。汽车行业属于典型的装备制造行业，研发投入水平和系统集成能力是企业核心竞争力的重要体现。下表对比了部分上榜汽车企业关键指标。

表 5 2011 年《财富》全球 500 强部分上榜汽车企业关键指标对比表（亿美元）

公司	营业收入	净利润	研发投入 <sup>1</sup>	研发强度 <sup>2</sup>	国别
丰田	2217.6	47.7	115.6	4%	日本
大众	1680.4	90.5	90	5%	德国
通用	1355.9	61.7	87.4	5%	美国
戴姆勒	1294.8	59.6	67.4	5%	德国
福特	1289.5	65.6	79.7	5%	美国
本田	1043.4	62.4	70.9	5%	日本
日产	1024.3	37.3	55.1	4%	日本
现代	974.1	47.1	19	3%	韩国
宝马	801	42.6	43.6	6%	德国
标致	742.5	15	--	--	法国
东风	557.5	24.8	2.3	2%	中国
上汽	542.6	19.1	--	--	中国
雷诺	516.2	45.3	34	6%	法国
一汽	434.3	21.3	4.9	2%	中国
塔塔汽车	270.5	20.4	23	--	印度

注：<sup>1</sup>研发投入为2009年数据，<sup>2</sup>研发强度为研发投入除以2009年营业收入所得。

汽车企业等装备制造类企业，更看重研发和集成能力。国外知名整车企业的研发投入占收比大多超过5%，保时捷高达12%，国内一汽、东风仅为2%。无论从研发投入的绝对数还是相对数看，国内企业都远落后于国外企业。

#### （6）电子信息行业

电子信息行业上榜公司共40家，其中美国11家，日本9家，中国8家，韩国3家，加拿大2家、德国、法国、瑞典、芬兰、爱尔兰、荷兰、新加坡各1家。电子信息行业的细分领域众多，上榜企业涉及的细分领域有电子元器件（5家）、半导体（3家）、电子电气（器）设备（14家）、计算机（8家）、软件（2家）、网络通信设备（6家）和信息技术服务（2家）。电子信息行业是一个全球化高度竞争的高科技行业，持续的研发投入和产品创新是企业保持竞争力的重要手段。2011年财富500强中首次出现了中央电子信息企业的身影——中国电子信息产业集团，考虑到中国电子的主营业务包括电子元器件、计算机和软件等三大块，下表重点选取上述三大细分领域的典型企业进行关键指标对比分析。

表6 2011年《财富》全球500强部分上榜电子信息企业关键指标对比表  
(亿美元)

公司	营业收入	净利润	研发投入 <sup>1</sup>	研发强度 <sup>2</sup>	国别
三星电子	1337.8	136.7	79.9	6%	韩国
惠普	1260.3	87.6	30	2.4%	美国
苹果	652.3	140.1	18	2.8%	美国
微软	624.8	187.6	98.7	15.8%	美国
戴尔	614.9	26.4	6.2	10.1%	美国
英特尔	436.2	114.6	66	15.1%	美国
飞利浦	336.7	19.2	20.9	6.2%	荷兰
甲骨文	268.2	61.4	33	12.3%	美国
中国电子	237.6	1.3	4.6	1.9%	中国
LG显示器	220.7	10	13.5	6.1%	韩国

注：<sup>1</sup>人民币兑换美元按照 6.5:1 计算；韩元兑换美元按照 1: 0.0009 计算。

数据表明，几乎所有电子信息企业的研发强度与利润率高度正相关（除苹果公司外）。世界一流电子信息企业注重通过持续高额的研发投入和引进、培养高科技人才，聚焦核心业务开展技术研发、产品生产和市场营销活动，掌握核心技术优势形成持续技术壁垒，实现规模效应和市场的寡头垄断地位，强大的品牌价值和影响力进一步助力企业竞争优势的保持。相比之下，国内企业大多处于代工等产业链的低端环节，主要依靠廉价劳动力和牺牲环境为代价，获取微薄的利润，创新转型尚未成为企业持续发展的内生动力，品牌价值更无从体现，造成恶性循环。2011 年 5 月世界顶级品牌沟通服务集团 WPP 旗下权威调研公司名略行（MBO）发布了《2011 全球最具价值品牌 100 强排行榜名单》，有近 20% 企业为电子信息企业，其中前 10 名中更有 3 名是电子信息企业，然而国内电子信息企业竟无一上榜，足见国内品牌价值缺失程度之甚。

### （三）主要结论

从现状看，尽管一些中央企业在资产规模、销售收入等方面已经接近或达到国际先进水平，但综合实力距离世界一流企业还有较大差距，普遍“大而不强”，且突出表现在发展的质量和效益不高，在自主创新能力、国际化经营水平、和谐发展理念与实践等方面存在较大差距。具体体现在以下几个方面。

**一是企业盈利能力不强，利润率偏低。**数据表明，入围《财富》500 强榜单的中央企业户数和营业收入同比均有较大增长，但在 500 强企业中所处的位置和净利润水平同比有所下滑，中央企业大而不强的问题依然十分严峻。

不少企业发展仍然主要延续外延扩张的发展方式，过多依赖投资拉动，投入产出效率低下，持续盈利能力较弱。

**二是企业国际化经营能力不强，缺少知名品牌。**世界一流企业是真正意义上的全球化公司，在全球范围内有效配置资源，即在资源最便宜的地方开采资源，在制造成本最低的地方生产加工，在融资成本最低的地方进行融资，在市场最大的地方卖产品，在研发能力最强的地方搞研发，实现在全球最适合的地方运营，最有效利用全球的资源 and 能力。我国许多企业仅仅是“走出去”，很少真正拥有全球一体化的生产体系和完整的全球产业链，跨国指数普遍不高，资源整合能力不强，企业组织架构和管理跟不上国际化经营的需要，缺少具有国际影响力的知名品牌。

**三是企业自主创新能力不强，关键技术受制于人。**世界一流企业研发活动紧紧围绕发展战略，聚焦主业，关注长远发展，通常能保证持续稳定充足的研发投入。国内企业过分追求短期回报，研发投入少且难以持续，原始创新能力普遍较弱，集成创新能力有待提高。科技创新尚未成为引领企业发展的主要动力，许多企业产品长期处于国际产业链低端，高端材料、关键设备、关键元器件等仍然主要依靠进口。

**四是企业人才队伍不强，和谐发展理念不够深入。**世界一流企业有着鲜明的企业文化，高度重视人才的引进与培养，尤其是对企业高管和核心技术人才，更是会采取分红、加薪、高福利等一系列优惠政策给予激励。中央企业在吸引和留住高端人才方面缺乏经验和必要的措施，在调动人的积极性、处理好管理者和被管理者的关系、突破体制机制性障碍等方面，与世界一流企业存在相当大的差距。

## 一、政策与保障措施建议

实现世界一流企业的核心目标是一项长期、艰巨、复杂的系统工程，需要中央企业和国资委的共同努力。根据上述分析和研究，对中央企业而言应围绕核心目标，深入实施五大战略，提高核心竞争力；对国资委而言，则更多地是加强指导与协调，为企业发展营造良好的内外部政策环境。具体有以下几方面的政策与保障措施建议。

### （一）中央企业层面建议

**一是坚持规划引领，狠抓规划落地。**中央企业要按照“世界一流企业”的要求，认真开展对标，找出差距，制定相应赶超目标和战略规划，切实把转型升级、

科技创新、国际化经营、人才强企、人才强企等五大战略纳入企业的核心发展战略。要注重规划的落地，做好规划的组织实施和跟踪评价，努力提升自主创新能力、国际化经营能力、市场应变能力和抗御风险能力，增强核心竞争力。

**二是加大资源整合力度，坚持有所为有所不为。**通过并购重组、组建跨国企业战略联盟和优化内部资源结构等多种手段，提高面向全球配置资源的能力，打造企业全球产业链，提高全球市场份额，形成规模优势和品牌影响力，实现从本土公司到跨国公司，从跨国公司到全球化公司的转变。在资源整合过程中，对于不符合企业主业和行业发展趋势的投资项目，即使盈利，也要坚决割舍，尽早退出。

**三是完善各项制度，提高管理水平。**建立健全与本企业特点相适应的科技创新、国际化经营和转型升级推进机构和管理制度，理顺工作流程，提升管理的效率和水平。建立适应全球化经营的组织架构，由总部中心辐射式管理模式向纵向事业部与横向地区总部相结合的矩阵式管理转变，缩短反应时间，提高决策效率。优化岗位管理体系，定岗定编，提高人力资源管理效能。

**四是加强人才队伍建设，实现和谐发展。**要加大人才培养力度，加大海外优秀人才引进力度和人才交流力度，创新人才管理机制，提供企业科技创新、国际化经营和转型升级工作提供有力的人才支撑。坚持以人为本，互利共赢和可持续发展的理念，积极履行社会责任，实现企业发展、社会进步和环境保护的和谐统一。

## （二）国资监管层面建议

**一是科学规划，加强指导。**加强对中央企业编制战略规划的指导，引导企业切实把一大目标、五大战略精神纳入企业“十二五”发展规划和三年滚动规划，真正做到战略引领，指导协调推动实施。加强对中央企业境外投资活动、重大兼并重组项目的指导与协调，引导企业间加强沟通与合作，避免恶性竞争。

**二是深化合作，政策引导。**加强委内厅局合作，发挥监管合力，统一政策、资源和力量，在国有资金经营预算和业绩考核等方面对企业引导和支持中央企业做强做优，发展成为具有国际竞争力的世界一流企业。加强与国家宏观经济管理部门的沟通与联系，及时反映中央企业遇到的普遍困难和突出问题，争取有关部门各方面的政策支持，为企业改革发展创造有利的政策环境。

**三是搭建平台，促进交流。**通过定期举办研讨会、编制典型案例、搭建利用

国资委信息平台等多种方式，努力拓宽中央企业之间的信息沟通渠道，促进企业成功经验、有效做法和项目资源等信息的共享。加强国际交流与合作，推动中央企业学习消化吸收国内外一流企业的先进技术和管理经验，提升企业战略实施的质量与水平。

## 参考文献

- [1] 《世界竞争力年报》，瑞士洛桑国际管理学院（IMD）；
- [2] 《全球竞争力报告》，世界经济论坛（WEF）；
- [3] 《国际竞争力统计模型及应用研究》，赵彦云等，中国人民大学竞争力与评价研究中心，中国经济出版社，2005；
- [4] 《中央企业国际竞争力研究——并购重组的视角》，刘文炳，中国经济出版社，2011；
- [5] 《企业绩效评价标准值 2010》，国务院国资委财务监督与考核评价局，经济科学出版社，2010；
- [6] 世界 500 强企业，《财富》，美国；
- [7] 全球上市公司 2000 强，《福布斯》，美国；
- [8] 全球 500 强（上市公司市值），《金融时报》，英国；
- [9] 全球顶级品牌 100 强，《商业周刊》，美国；
- [10] 2011 全球最具价值品牌 100 强，名略行公司（Millward Brown Optimor）
- [11] 《世界投资报告（2011）》，联合国贸发会议（UNCTAD）