

## 二等奖（10名）

- |                                |     |          |
|--------------------------------|-----|----------|
| 中央企业资金集中管理水平显著提高·····          | 徐 赫 | (评价局)    |
| 关于推进全面预算管理做强做优中央企业的<br>思考····· | 高艳霞 | (评价局)    |
| 2010年中央企业并购重组情况分析报告·····       | 王志学 | (产权局)    |
| 国资监管中的出资人战略管控研究·····           | 郑 磊 | (监事会工作局) |
| 对中国钢铁企业重组特点及问题的分析·····         | 李拥军 | (钢铁协会)   |
| 德国企业内部审计向价值管理转型研究·····         | 汤 睿 | (评价局)    |
| 赴江西旱塘村调研实践报告·····              | 蒋 怡 | (研究局)    |
| 国有资本经营预算管理制度研究·····            | 李光林 | (收益局)    |
| 2010年度中央企业产权登记情况报告·····        | 钟 弦 | (产权局)    |
| 对“小金库”违法违规行为责任追究的思考            | 匡永生 | (评价局)    |

# 中央企业资金集中管理水平显著提高

徐 赫

资金是企业运转的血液，决定企业资源配置和风险管控能力。近年来，中央企业高度重视资金集中管理工作，通过完善资金管理制度，强化资金使用预算约束，推进资金集中管理等措施，资金归集规模逐年扩大，资金保障能力不断增强，资金管理水平和显著提高。

## 一、中央企业资金集中管理力度进一步加大

截止 2010 年末，有 97 家企业实施不同程度的集团层面资金集中，占全部 120 家中央企业总户数的 85%，主要分为两类：一类是中国石油、中国宝钢等 63 家企业资金集中度相对较高，通过财务公司或资金结算中心实现了集团一级资金集中管控和统一运作，资金集中管理工作不断深化；第二类是东风汽车、华侨城、港中旅集团等 34 家企业通过虚拟资金池或网银系统实现了子企业二级资金集中，集团可以查询或监控资金运转情况。

根据 2010 年度财务决算，截至 2010 年末，97 家企业资产总额 23.6 万亿元，其中：货币资金占 13%。货币资金较大的前 3 家分别是：中国移动、中国石油、中船重工；负债总额 14.3 万亿元，其中带息负债占 49%。带息负债较大的前 3 家分别是：国家电网、中国华能、中国大唐。2010 年末，97 家企业资金集中总额 1.8 万亿元，其中通过财务公司集中资金占 46.2%。已实现资金集中管理的 97 家企业中，资金集中度达到 50% 以上的企业占 49.5%，其中：达到 80% 以上的企业占 24.7%；低于 50% 的企业占 50.5%。

## 二、中央企业资金集中管理模式不断创新

资金集中管理模式受企业集团组织结构、业务特点、平台基础、银行布局及网络设施等多种因素制约，从已实行资金集中管理的中央企业情况看，主要有以下三种类型：

(一) 财务公司模式。在现有政策和法律环境下，财务公司是企业集团实施资金集中管理比较理想的操作平台。截至目前，已有 45 家企业设立了财务公司，占已开展资金集中企业户数的 55%。中国石油实行大司库管理，以财务公司为平台，逐步实现全球结算集中管理，对外资金收入采取实时归集方式，由财务公司在集团内部逐级归集；对外资金支付由财务公司对外统一支付，实现所有支付信

息全面归集。**中国石化**财务公司与各合作银行建立财银直连接口，各企业资金收入进入银行系统时，通过总分账户体系自动全额、实时汇集到财务公司在商业银行的账户，同时经由财银直连接口将资金收入信息同步记入企业在财务公司账户。企业发生对外支付时，通过集团资金信息网将支付信息提交到财务公司，经由财银直连接口发送给商业银行，以企业分账户的名义办理对外支付。**中国中粮**从 2003 年开始，财务公司通过自身与商业银行的“银企直联系统”建立资金集中网络，要求成员单位在财务公司网上银行开立结算账户并与财务公司联网。财务公司于每日末归集成员单位超过留存余额的银行存款，并在次日按照成员单位的使用计划下拨资金，成员单位的对外结算由其开户银行办理。**兵器工业集团、兵器装备集团**与**中国电科**实行收支分线管理，在银行开立只收不支账户和只支不收账户，通过网银系统进行监管，定期进行资金归集与划拨。**东方电气**在财务公司建立两个资金集中池，分别归集上市公司和非上市公司的资金。

(二)资金结算中心模式。资金结算中心是早期比较常见的资金集中方式，现已不完全符合结算规范要求，目前在建筑企业和科研企业中应用较为普遍，约有 18 家企业。**中国中交、中国中铁、中国铁建**资金归集采取“收支两条线”按地区由各分结算中心进行归集的方式。各分子公司在所属结算中心开立内部账户，在银行开立专用收款账户和专用付款账户。企业将营业收入等所得款项存入专用收款账户，再主动汇入或者由结算中心主动划收至内部账户；当企业有付款需求时，通过资金结算系统委托结算中心把款项通过专用付款账户划至外部单位。**中国航材**资金结算中心对下属公司逐一核定周资金需求量，对于超出限额的部分，每周五予以归集，同时要求各公司于每周四前向结算中心提交下一周资金使用计划，结算中心根据审批结果，于每周一完成资金下拨。

(三)网银系统或资金池模式。目前 34 家企业借助商业银行系统实施不同程度的资金归集。**中国移动、中国电信**总部通过合作银行结算系统，将各省公司的沉淀资金归集到集团总部，由总部按照“资金集中、统一调配、分级管理、有偿使用”的原则进行统一调度。**华润集团**于 2009 年 8 月起正式启动资金集中，利用银行和信托公司平台，采取“定时归集、定时下拨”、“实时归集、联动支付”、“定时归集、代理支付”等形式间接实现集团整体资金集中。**中国水电**实行两级资金池管理，首先子公司所属各单位的资金收入，通过网银系统上划至子公司本部归集账户，公司总部再将各子公司已集中资金，上划至公司总部归集账户，从而形成公司总部和子公司本部（包括国际分部）两级资金归集的现金池。

### 三、中央企业资金集中管理取得积极成效

(一) 通过资金集约化管理，集团资金风险控制体系逐步建立。一是强化银行账户受控管理，确保账户资金集中受控。中煤集团自 2003 年实施资金管理以来先后撤销了 1,249 个银行账户，银行账户精简到 930 个；国家电网 2010 年末银行账户 9,877 个，比 2008 年末减少 1,500 个；二是推行资金预算管理，加强资金流全过程管控。中国中粮、中国中化等企业集团总部通过资金预算管理，实现对未来资金流量的“事前”把握，增强资金统一调配能力；兵器工业集团以现金流平衡为核心，通过财务快报、月度滚动资金预算和网银监控系统等方式监控成员单位现金流变动情况，强化预算执行刚性；中航集团坚持“过程管理、有效监控、系统联动”推进全面预算管理，由集团公司对所属单位年度资金预算进行审批，要求所属单位根据资金预算提前做好筹资方案；三是合理调控融资规模，确保总量平衡存贷比例。航天科技通过内贷贴息等鼓励措施，扩大内部贷款规模，盘活沉淀资金，降低外部银行借款比例，在减少利息支出，提高资金效益的同时，有效控制了负债水平，资产负债率由 2006 年的 72.4% 下降到 2010 年的 59%；中国水电、中国中交、中国通用等企业通过对融资计划实施集中管理，在信贷投向上“有保有压”，合理调控各单位融资规模及存贷比率和结构，从而提高公司总部对融资规模的整体协调和掌控能力。

(二) 通过统筹管理和配置资金，为企业发展提供融资保障。一是多数企业通过实行银行授信和融资计划的集中管理。**中国中冶**建立了“总部对总行、总部协调子公司、总行协调分行，总分联动”的整体授信模式，由总部选择合作银行，总部与总行确定集团授信总额、授信品种和费用，总部给子公司分配授信额度，总行协调分行落实授信融资；**国投**充分利用集团整体信贷优势，10 亿元以上的投资项目均由总部统一组织银团融资，截至 2010 年底成功得到 17 个银团贷款，融资金额超过 700 亿元，减少股东担保超过 300 亿元；**中电投**与各银行累计签订 4,800 亿元的授信协议，为公司发展提供了稳定的资金保障；**中国建筑**全集团银行授信额度已突破 3000 亿元，是 2005 年末全集团的授信额度 537 亿元的 5.5 倍；二是企业通过开展融资租赁、售后回租、产业基金、保理融资等新融资模式，增强资金保障能力。**中核集团** 2010 年签署了国内首单核电项目融资租赁合约；**中航工业**由财务公司与多家银行合作共同开展集团成员单位应收账款保理融资业务，通过统一条款、统一利率与统一打包，降低应收账款规模，改善了企业经营现金流；**中广核集团**持续创新融资模式，2010 年与有关资产管理公司签订了 70 亿元的保险债权计划；三是集中存量资金开展信贷业务，置换外部贷款，提高了

存量资金使用效率。**中国中冶**定期组织子公司利用自身资金偿还存量贷款，积极推动股份总部票据集中和财务公司贴现、转贴现的有机结合，2010年通过财务公司贴现和股份公司总部集中票据近50亿元，替换外部贷款37亿元，使集团资产负债率下降了0.24个百分点；**中航油集团**通过资金的统一调剂，在经营规模快速增长的同时，存贷款规模大幅度下降，融资余额在2年内下降了23.0%。

（三）运用多种资金筹措方式拓宽融资渠道，降低资金成本。一是直接融资调剂资金使用，有效节约财务费用。**兵器装备集团**将资金管理工作覆盖到了三、四级子企业，通过内部资金集中管理，减少外部贷款400余亿元，累计节省财务费用超过20亿元。**国家电网**2008年-2010年累计引入低成本资金3,906亿元，低成本融资占全部带息债务的比重由2007年末的17.7%提高到2010年末的49.4%，累计节约利息支出130亿元；**中航工业**制定了“内部融资、银行贷款、债券融资在债务融资总额中各占1/3”的融资结构调整目标，近年来通过低成本融资共节省财务费用20亿元；二是充分利用多地资本市场优势，降低资金成本。**中国中化**利用海外美元融资成本低的历史时机，成功发行20亿美元全球债券，打开海外债券市场融资窗口；**中国建筑**2010年11月上旬在香港成功发行中海发展10年期、10亿美元债券，不但抓住了最佳发行时机，亦取得了年息5.5%的优惠发行成本，在国内地产业处于调控的低迷阶段，显示了国际资本市场对中海地产发展前景及品牌价值的认可，相比同期银行贷款资金成本较低。**中核集团**所属上市公司中核科技2010年实现再融资3亿元，并通过收购香港上市公司，使得中核国际借壳上市，实现再融资4.27亿港元。

（四）打造资金管理技术平台，提高资金集中管理效率。**中国石油**目前已归集管理境内外成员企业在57个国家、210家银行、42个币种的1104个账户信息，并通过北京、香港、新加坡和迪拜的四个外汇资金池归集全球资金，由于跨境及外汇管制等原因，虽尚未做到全部境外资金的物理集中，但能够通过信息化手段实时监控大额境外资金的收支情况。**中国五矿**从1999年起自行开发了资金集中管理系统，通过国际结算子系统、人民币结算子系统、票据业务子系统、账户管理子系统等，实现了京内企业结算业务和现金管理的集中管理；2008年起，又在原有系统的基础上，开发了银企直连系统、电子商业汇票系统和自主结售汇系统，并将整个系统由C/S架构改造为B/S机构，使得该系统由京内向京外延伸，为将资金管理覆盖到京外企业奠定了基础。**港中旅集团**引进CBS系统与各家银行建立银企直联，基本实现了集团与板块公司、板块公司与属下公司层级管理的集中账户管控模式。与此同时，通过CBS系统还能实现包括账户管理、系统直

联、支付结算、内部计价、资金预算、报表管理功能等。

#### 四、存在的主要问题

(一)“存贷双高”现象依然突出。根据决算报表,2010年12月31日120户中央企业货币资金余额31545亿元,贷款余额73854亿元,其中56家企业的货币资金余额大于其外部负债余额,银行账户多、资金沉淀多是主要原因。此外,冶金总局、有色集团等23家企业尚未开展资金集中工作,部分企业虽实施了资金集中,但覆盖面小、资金集中度不高,资金集中工作还需要进一步推动。

(二)财务公司发展迫切需要相关政策支持。一是在存款准备金率政策。财务公司存款来源于集团成员单位,而成员单位资金主要来源于银行,目前银行要缴纳16.5%至20%的准备金,财务公司要缴纳15%准备金。就资金来源看,财务公司存款存在缴纳双重准备金的情况;二是税收政策。财务公司存款和信贷限定于集团内部,成员单位存款资金主要来源于银行,存在重复征收营业税问题;三是分支机构设立审批。为实施资金集中,财务公司需要在成员单位所在地设立分支机构,尽管《企业集团财务公司管理办法》允许财务公司开设分公司,但监管中出于控制风险的考虑,目前暂不批准成立分公司。此外,由于没有联行号,财务公司不能直接参与人民银行清算,只能通过商业银行代理清算,在一定程度上影响了资金结算的效率。

(三)资金结算中心存在较大局限性。集团总部和所属企业均为独立企业法人,通过资金结算中心集中资金,在法律意义上属于企业间资金拆借,存在一定的法律风险。同时,资金结算中心不具有独立法人地位,不能实行对外资金结算,客观上也难以实施有效资金集中管控。此外,结算中心向子公司支付利息时无税务发票,存在较大纳税风险。

(四)上市公司资金集中管理严重受限。财务公司一般是集团母公司控股的法人单位,为防止上市公司向大股东输送利益,国内部分地区证券监管部门采取“一刀切”的方式,禁止上市公司将资金存入财务公司。香港联交所规定,上市公司与财务公司之间的存款业务构成关联交易,须经过独立股东表决获得交易豁免额度。由于香港投资者对国内财务公司的认知度不高,财务公司与上市公司的金融服务协议很难得到独立股东大会的表决通过。2010年华润2家香港上市公司就未获得独立股东投票认可,只能作为借款方参与资金调剂。

(五)境外资金难以有效实施集中管理。按照《企业集团财务公司管理办法》规定,财务公司不能从事离岸业务,加上受所在国家、地区的外汇管制等原因,多数企业无法以财务公司为平台对境外资金进行集中收付、跨境结算,境外资金

难以集中管理。

（六）建筑企业资金集中受宏观政策影响较大。2009年以来，中国银监会相继发布了“两办法一指引”等一系列制度，要求加强项目信贷资金监管，并采取贷款人受托支付方式管控项目资金。建筑施工项目发包业主对在建项目资金采取封闭式监管，致使很大部分结算资金因“委托支付”无法流入施工企业，造成施工企业应收账款增加，同时对资金集中管理工作也产生较大影响。据统计，2011年一季度末，中国中铁、中国铁建等企业受铁路部门监管的资金达276.1亿元，难以集中。

（七）部分企业资金集中管理力度不够。一是部分企业银行账户仍然较多。部分企业账户清理工作量大，涉及银行、单位等多方利益，账户分布国内多家银行，难以实施有效统一监控。二是部分企业资金集中管理不彻底。部分企业资金集中管理工作仅覆盖到二级单位，二级以下单位的资金集中管理工作尚未开展。三是部分企业资金管控力度不够。部分企业目前虽实现了资金的集中，但集团对成员单位自有资金的使用缺乏有效管控，监督控制能力弱。四是部分企业资金预算管理流于形式。部分企业资金预算管理不到位，预算外资金支出与使用未得到严格控制与管理。五是部分企业整体信息化水平较低，信息平台建设滞后，难以满足集团业务发展和资金集中管理需求。

## 五、下一步工作建议

（一）进一步加大集团资金集中管理创新的力度。建议督促和指导企业进一步加大资金集中管理创新，特别是在国家信贷政策收紧的形势下，不断优化集中管理模式和途径，参考跨国公司司库的管理体系和管理经验，健全、细化资金管理职能，建设先进、规范、完善的资金管理体系，不断扩大资金集中规模和范围，加快内部资金融通，减少资金沉淀，提升资金使用效率，同时，还应注重从知识体系、综合素质和从业经验等方面培养企业内部资金管理人才队伍，加强人才队伍建设。

（二）督促和指导企业进一步加强资金集中管控。建议进一步细化工作要求和工作目标，通过财务决算批复等方式要求企业尽快建立资金集中管理体系，开展资金集中管理考核，资金集中要覆盖企业所有子企业和所有业务。此外，建议统一明确已成立财务公司资金集中度的计算口径统一为： $\text{财务公司吸收存款} / (\text{集团合并表货币资金} + \text{财务公司吸收存款} - \text{财务公司货币资金}) * 100\%$ ，未成立财务公司的集团资金集中度计算口径为： $\text{集团资金集中总额} / \text{集团合并表货币资金} * 100\%$ 。目前部分企业按照可归集资金总额占集团货币资金的比重计算资金集中

度，即将上市公司资金、海外资金、保证金、财政专项资金等扣除后进行资金集中度计算，难以全面反映资金管理水平。

（三）密切跟踪国家外汇政策的变化，积极研究境外资金归集模式和流程。建议开展企业集团境外资金集中的试点工作，通过允许财务公司在香港设立分支机构或允许境外成员单位在财务公司开立离岸账户等方式，逐步实现集团企业境外资金的集中管理。

（四）进一步研究论证上市与非上市公司资金集中的有效途径。督促和指导企业不断优化现有资金管理体的金融服务方案，完善对上市公司资金管理平台，从集团和上市公司的共同利益出发满足上市公司个性化的资金管理需求，得到机构投资者和小股东的认可，从而尽早恢复上市公司的资金集中。

（五）进一步加强政策协调和研究工作。推动证监会、银监会等相关监管部门在制定涉及财务公司的关联交易政策和实施日常监管时考虑到财务公司的实际情况，区别对待，分类监管。



# 关于推进全面预算管理

## 做强做优中央企业的思考

高艳霞

**【摘要】**管理是企业永恒的主题，创新是企业持续健康发展的动力。全面预算管理自上世纪 20 年代在通用电气、通用汽车、杜邦公司等企业的管理中运用以来，很快就成为现代大型企业普遍使用的重要管理工具。国资委十二五规划明确提出“做强做优，培育具有国际竞争力的世界一流企业”的目标。一流的企业需要一流的管理，从而使在中央企业推行全面预算管理这一先进管理工具，充分发挥全面预算管理的事前预测规划、事中约束控制和事后考评反馈功能，实现企业可持续发展具有十分重要的意义。特别是在当前国际金融危机影响尚未消退、世界经济存在着大量不确定性的情况下，这一工作显得尤为迫切。本文从中央企业内外部环境分析入手，阐述了推进中央企业全面预算管理工作的重要性与必要性，同时结合当前全面预算管理实践中存在的不足，从中央企业和出资人两个层面对如何推进中央企业全面预算管理工作提出了政策建议。

随着世界经济全球化、网络化步伐加快，为应对瞬息万变的外部环境和更为激烈的市场竞争，许多管理先进的大型企业都在外部环境促使和内部管理提升要求的双重作用下，将全面预算管理作为提升竞争能力和防范运营风险的重要管理工具。

### 一、全面预算管理是现代企业稳健持续运行的必然选择

（一）全面预算管理是企业有效应对复杂多变的外部环境、实现可持续发展的重要基础。当今的世界经济越来越呈现出复杂多变的特征，特别是从 2008 年国际金融危机爆发以来，世界经济复苏进程异常曲折缓慢，西方主要经济体受欧洲国家主权债务危机、美国经济复苏缓慢等影响，经济发展方式的可持续性面临挑战，为世界经济的回复发展蒙上阴影，企业所面临的外部生存环境存在着大量的不确定性，由此引发的风险成为企业经营发展中的最大威胁。全面预算管理作为企业为实现其战略目标而采取的以预测决策为方法、以现有资源为基础、以网络与信息技术为手段的综合管理系统，以其合理预测、提前防范、有效控制、跟

踪调整的特点,不但通过事先对宏观经济形势、市场变化等外部环境的预测研判,有效提高了企业风险预警和快速反应能力,为及早发现风险并及时控制和化解风险奠定了良好基础;而且通过一系列的过程管理和分析调整,兼顾了资源与发展、质量与风险、速度与效益,促进了企业战略的实现和持续的发展。

(二)全面预算管理是企业内部管理提升、增强核心竞争力的有效保障。在市场机制对资源配置的基础性作用日益增强的今天,企业作为一个运用其资源实现战略目标的主体,充分利用全面预算管理工具,具体化其战略,合理化配置其资源,标准化其控制,制度化其调整,增强了企业战略和决策的执行力,提高了企业资产的运营效率,提高了对生产经营、成本费用以及重大投融资行为、重大合同签订、高风险业务等重大事项的管控能力,促进了内部各业务单元和生产要素的系统集成能力,全面提升了企业内部管理的水平和科学性,增强了企业内部管理的软实力和核心竞争实力。

(三)全面预算管理是企业落实受托责任、实现国有资本保值增值的重要手段。在现代企业中,委托代理关系存在于企业各个管理层级,如何提高企业运营的透明度,克服企业“内部人”控制,保障上一级出资人的权益、实现企业集团整体利益最大化,已成为现代企业管理的一个重要课题。全面预算管理通过授权、执行,以及预算目标的制定、结果考核、激励等机制,促进了企业内部治理结构的清晰完善,为落实各管理层级的经营管理权利和资本保值增值责任提供了制度保障。同时,上一管理层级以全面预算为手段,通过对下一管理层级年度预算目标、重大投融资项目、高风险业务等的审核和预算执行情况的监督,可以事先了解下级企业的生产经营动态、经营目标、资源配置和管控等信息,把握下一级企业的运营管理脉络和资金流向,增强集团管控能力,促进集团整体资产的保值增值,提升集团整体的价值创造能力。

(四)全面预算管理是企业适应经济全球化进程和网络技术快速发展要求、必须采用的先进管理工具。随着经济全球化和网络化进程不断加快,世界已成为一个资源共享、相互关联、多元发展的统一经济体。为适应当前世界经济的这一发展趋势以及科学技术的飞速发展和市场竞争的日益激烈,企业原有的经营管理理念和商业运营模式正在发生深刻的变革,企业的资源配置方式也受到了这一发展趋势的深远影响,从而使全面预算管理成为现代企业在全中国范围内优化资源配置、提高运行质量、改善经营效益、加强风险管控、引导和约束企业经济行为的有效管理工具和管理机制。

## 二、全面预算管理现状难以支撑中央企业做强做优

近年来，中央企业普遍认识到全面预算管理对于企业加强风险管控、提高竞争实力的作用，大力开展管理创新，努力推进全面预算管理工作。一些国际化程度较高、管理先进的大型中央企业，与国际先进管理理念接轨，构建了适合本企业特点的全面预算管理体系，实现了预算管理与发展战略、业务模式、资源配置、风险管控等的有机结合，为企业实现稳健快速发展提供了重要支撑。但从总体看，当前中央企业的全面预算管理工作开展并不均衡，尚有部分企业的预算管理方式不能适应企业做强做优、快速发展的需要，影响了企业的产业结构调整 and 内部资源整合优化，严重制约了企业核心竞争能力的提升。

（一）部分企业对全面预算管理认识不到位，管理体制不健全。全面预算管理作为企业合理配置资源、有效规避风险的重要管理方法，得到了越来越多企业的重视与采用。有资料显示，西方国家 90% 以上的企业都采用了全面预算管理工具。但从目前中央企业情况看，仍有部分企业没有充分认识到全面预算管理的重要作用，或尚未建立全面预算管理体制，内部预算管理机构不健全，人员配备不到位，职责权限不明确，内部协调关系不顺畅；或预算管理制度不健全，制度流于形式，未得到有效执行，严重制约了全面预算管理作用的发挥。

（二）部分企业预算目标与战略脱节，各类专业预算互不衔接。全面预算管理是以企业战略管理为指引、以实现企业战略为目标的管理工具。但目前部分企业是为编制预算而编制预算，预算与战略脱节，对企业战略实施没有任何推进作用，预算管理形同虚设。同时，还有部分企业未能形成协调一致的内部预算管理关系，全员参与意识不强，内部各部门沟通不畅，全面预算仅限于财务预算，缺乏生产、销售、投资等各有关部门的积极配合，业务预算与财务预算不衔接，预算管理没有充分融入到业务流程，导致预算对战略的支撑功能严重弱化。

（三）部分企业预算执行缺乏刚性，预算的控制作用难以充分发挥。预算是否具有刚性和权威性，是预算作用能否有效发挥的前提和基础。部分企业的管理仅限于编制预算，在经营过程中，预算并未得到有效执行，预算刚性约束不足，对成本费用、现金流量、担保、投融资、金融衍生品业务等重大事项缺乏有效控制，存在大量预算外开支；同时，部分企业的预算管理对于外部环境变化也未建立起应有的及时反馈机制，不但预算执行差异率大，而且预算管理对风险的快速反应和应对功能难以有效发挥。

（四）部分企业预算管理未形成闭环，缺乏应有的激励作用。闭环管理是实现全面预算价值创造作用的基本保障。部分企业在完成预算编制工作后，缺乏对

预算执行关键环节与预算执行最终结果的监督与考核，也未建立起预算执行与内部人员收入分配的考核挂钩机制和非合理偏差问责机制，导致预算执行好坏一个样，完成与否一个样，全面预算奖优罚劣的激励与约束作用难以有效发挥。

### 三、从企业角度构建全面预算管理体系应把握的重点内容

在当前世界经济一体化以及市场竞争异常激烈的情况下，企业如果不能充分利用全面预算管理工具，将失去与国内外其他企业特别是国际先进企业一较长短的能力。为此，中央企业应当紧紧围绕“培育具有国际竞争力的世界一流企业”目标，密切结合外部经济环境变化和内部管理实际，构建与自身经营管理特点相适应的全面预算管理体系。在中央企业构建全面预算管理体系框架过程中，应着重把握以下关键内容：

（一）树立全面预算管理理念，充分认识全面预算管理功能。充分认识是企业开展全面预算管理工作的内生动力。企业若想做好全面预算管理工作，必须从企业的主要管理者到基层员工都充分认识到全面预算管理对做强做优、提升市场竞争能力的重要作用，并自发的加强全面预算管理工作的组织领导，完善组织体系，规范工作流程，落实工作责任，营造出全面预算管理的工作氛围；同时自觉树立“全员、全方位、全过程”的全面预算管理理念，以全员为基础，全过程为标准，全方位为要求，将企业的人、财、物全部纳入全面预算管理体系，统一协调配置内部资源，充分发挥全面预算管理的执行效率与效果。

（二）坚持价值导向，预算要与企业战略紧密衔接。价值创造是企业存续的终极目标，战略是企业实现其价值创造目标的文字化要求，全面预算则是企业实现其价值创造目标与战略的重要手段。从某种意义上说，如果没有全面预算管理，企业的目标实现能力会受到削弱；如果没有价值创造导向，没有长期战略目标，全面预算管理就会失去方向，失去存在的价值和意义。为此，企业构建全面预算管理体系，必须围绕价值创造导向，紧密衔接企业战略规划。国际上一些管理先进的大型跨国公司的全面预算管理实践，也为我们提供了可供借鉴的经验。如荷兰壳牌石油公司、道达尔公司等跨国公司，都是在先行制定了清晰可行的企业战略的基础上，在战略规划指引下，制订具体的年度预算目标，并在年度预算目标约束下，以价值创造能力作为衡量标准来配置资源，组织生产经营，进行项目取舍，开展考核评价等工作。

（三）清醒认识生存发展阶段，明确预算管控重点。企业的不同发展阶段，具有不同的发展与管控重点。概括的可以将企业的整个生命周期划分为四个发展阶段：即初创期、成长期、成熟期、衰退期。在构建全面预算管理体系时，

企业应当客观分析其所处的发展阶段，并针对不同发展时期的管理重点，构建与其生命周期相适应的全面预算管控模式。如在初创期的企业，为应对其资本金不足的风险，应构建以资本预算为起点的预算管理模式的；成长期的企业，为获得市场的认同，取得更大的发展，应构建以销售为起点的预算管理模式的；成熟期的企业，为缓解其经营压力并获得持续发展，应构建以成本控制为起点的预算管理模式的；衰退期的企业，现金流成为企业最大的困难，企业应在积极转型寻找新的生命力的同时，构建以现金流量为起点的预算管理模式的。

（四）坚持“刚柔结合”，避免僵化预算。企业的运营管理是时刻随着外部市场环境的变化而变化的，从而以企业运营为依托的全面预算管理也是动态的，随着企业战略调整 and 业务流程改变而变化、调整。为此，在企业内外部环境相对稳定、市场平稳的情况下，企业可以采用固定预算等编制方法，制定权威性较强的预算管理措施，增强预算执行的“刚性”；当企业内外部环境不确定因素较多、市场波动较大的情况下，则应顺应内外环境的变化，采用滚动的预算编制方法，加强对预算执行的监控与适时调整，以增强预算对企业实际运营的指导与约束，增强预算的“柔性”。

（五）科学设计预算考核指标，实现闭环管理。闭环管理是实现全面预算价值创造作用的基本保障。要充分发挥全面预算管理的作用，必须设计科学的预算考核指标，客观评价预算完成情况，落实预算考核责任，实现预算闭环管理。在预算考核指标设计过程中，要围绕企业战略与经营活动，确保通过绩效管理推进内部各部门和员工的行为与企业的整体发展目标相一致；考核指标体系应包含不同利益相关者的指标，以增强客户满意度，提高与供应商的协作关系，营造优良的外部竞争环境；通过对标管理，关注那些具有领先性和持续性特征的指标，以激励企业持续改进。

（六）加强信息化建设，支撑全面预算管理。当今时代科学技术飞速发展，企业经营环境复杂多变，内部管理要求不断提高。为有效应对内外环境的快速变化，充分发挥全面预算管理合理预测、提前防范、有效控制的功能，必须依靠现代的信息化管理手段。中央企业的财务信息化建设已有二十多年的历史，但信息化管理不成系统、存在信息孤岛等问题普遍存在。为推进全面预算管理工作，企业必须研究并建立基于网络的全面预算管理信息支撑系统，提高全面预算管理的精度与自动化程度。

## 四、从出资人角度推进企业全面预算管理工作的几点思考

推进企业全面预算管理工作，既是现代企业竞争与发展的需要，又是做强做优、培育具有国际竞争力的世界一流企业的需要。在推进中央企业全面预算管理中，国资委作为中央企业出资人，可以着力从以下几方面进行推动：

（一）明确不同的预算管理层次，处理好出资人与企业之间的关系。出资人预算管理与企业预算管理是分属不同层次的全局预算管理活动。为此，在从出资人角度推进中央企业全面预算管理中，首先应当划清出资人与企业之间的职责边界，明确双方的职责定位，做到既推动得力，监督到位；又不越位，影响企业自主的生产经营。一是要从出资人角度加强对企业开展全面预算管理工作的推动和指导力度；二是严格对企业预算报告的审核，特别是要强化对企业重大经营决策、投资决策、高风险业务、成本费用控制、资金使用与控制环节等重大预算事项的审核，对预算中存在的问题提出明确要求，对存在的风险提示企业严加关注；三是加强对企业全面预算管理工作开展情况的督促与检查；四是加强对企业预算执行情况的监控与分析；五是加强对审核提示相关问题的整改与落实情况监督，形成闭环管理。

（二）推动企业提升全面预算管理职责定位，探索创新预算管理手段。全面预算管理承担了应对动荡经济环境、推进全球化发展、鼓励股东价值创造、提升财务管理效率和效力等职能，是企业的管理核心之一。为此，国资委应从出资人角度，结合中央企业全球化、集团化发展趋势以及做大做强主业等实际状况，不断推动企业高度重视全面预算管理工作，自觉提升全面预算管理在企业管理中的职责定位，以充分发挥全面预算管理的优化资源配置与风险方法作用；同时，推动企业积极创新全面预算管理方法，如基于触发事件的情景规划方法，即在对未来市场进行情景规划的基础上，准备多套预算方案，并通过跟踪预先设定的触发指标来决定是否启用预案；二是零基预算方法，探索引导中央企业在归零基础上制定切实合理的财务预算，从而使新一年的预算制定不受上一年的约束，更符合实际的市场状况以及公司策略的要求；三是滚动预算和季度预算方法，即对公司经营和财务状况进行滚动预测，并对财务预算进行按季度地及时调整，而不是拘泥于年初既定的预算方案等。

（三）差别对待，分类推进企业全面预算管理工作。由于中央企业自身的经营特点、经营环境、全面预算管理深度等均存在差异，从出资人角度推进企业全面预算管理工作，应当在认真分析企业全面预算管理工作开展情况的基础上，承认并充分考虑行业间、企业间的差异，差别对待，分类推进，不搞“一刀切”。

对于全面预算管理工作开展较好的企业，应以推动企业以价值创造为引导、以战略为指引、细化并充分衔接各类专业预算，深化预算执行分析、持续优化全面预算管理体系等作为重点工作内容；对于全面预算管理体系建设尚不完善的企业，应以推动企业建立健全全面预算管理体系作为重点工作内容。

（四）加强预算执行监督评价，推动企业全面预算管理作用充分发挥。只有符合企业实际的全面预算管理体系才能充分发挥其效能。在推动企业建立完善全面预算管理体系的过程中，出资人应当注意通过加强推动引导、强化预算审核、开展预算执行监督评价等手段，推动企业减少全面预算管理中的形式主义，充分发挥全面预算管理的作用，并监督企业做到：一是制定的全面预算管理体系符合企业发展实际并服务于战略规划，不能简单照搬其他企业的东西；二是制定的年度预算目标符合国内外市场形势和政策走向，符合行业发展方向和企业自身生产经营实际；三是制定的全面预算管理制度要具有可操作性，切忌将全面预算管理成为墙上挂的、嘴上说的制度；四要做好企业内部计划、生产、销售、投资等各有关部门的协调配合，保证全面预算管理制度与程序得到切实有效的执行。

# 2010 年中央企业并购重组情况分析报告

王志学

2010 年，国务院印发了《关于促进企业兼并重组的意见》，中央企业并购重组力度进一步加大。一方面，经国务院批准，中国包装等 6 户原中央企业重组并入诚通集团等 4 户中央企业成为其全资子公司，原鞍钢集团和攀钢集团联合重组，原新时代集团和节能投合并重组，新设国新公司，使中央企业户数由年初的 129 户减少为 122 户；另一方面，中央企业通过无偿划转、对外收购等方式实施并购，通过协议转让、资产置换等方式进行内部重组整合、优化资源配置，通过进场交易、清算注销等方式清理辅业、精干主业，取得了积极效果。全年中央企业共发生上述并购事项 1799 宗，涉及金额 1927.21 亿元。

## 一、2010 年中央企业并购重组基本情况

### （一）通过无偿划转方式实施的并购重组情况

2010 年中央企业通过无偿划转方式实施的并购重组共 260 项，涉及净资产合计 429.66 亿元。其中，中央企业向地方无偿划转事项 9 项，涉及净资产合计 5.93 亿元；地方向中央企业无偿划转事项 211 项，涉及净资产合计 261.08 亿元；中央企业之间无偿划转股权 5 项，涉及净资产合计 24.93 亿元；中央企业内部采用无偿划转方式实施的重组整合 35 项，涉及净资产合计 137.72 亿元。

从中央企业与地方之间的并购重组情况来看，近几年中央企业向地方无偿划转事项呈逐年减少趋势，地方向中央企业无偿划转事项呈逐年增多趋势。2010 年，中央企业向地方无偿划转涉及净资产值同比减少了 94.64%，地方向中央企业无偿划转涉及净资产值同比增加了 98.98%。地方向中央企业无偿划转事项主要集中在电力行业，国家电网、南方电网两家中央企业无偿接收地方农电企业等电力企业共 187 户，涉及净资产值 123.76 亿元。通过无偿划转，有效提高了产业集中度。同时表明中央企业在并购重组中资金、技术、管理等优势明显增强，地方企业更愿意通过并入中央企业，加快企业发展，进而带动地方经济增长。

此外，经国务院国资委批准，7 户中央企业通过无偿划转方式对子企业控股的 11 家上市公司股权进行了调整，其中 7 家通过划转缩短了管理级次，3 家直接将子企业持股变更为集团公司持股。



## **(二) 通过协议转让方式实施的并购重组情况**

2010 年中央企业通过协议转让方式实施的并购重组共 388 项,较 2009 年增加了 314 项,增幅 424.32%,成交金额合计 708.41 亿元,较 2009 年减少了 692.95 亿元,减幅 49.45%。其中:

中央企业内部重组涉及的协议转让项目 367 项,较 2009 年增加了 318 项,增幅 648.98%,成交金额合计 605.51 亿元,较 2009 年减少了 676.24 亿元,减幅 52.76%。

中央企业之间的协议转让项目 19 项,与 2009 年持平,成交金额合计 97.81 亿元,较 2009 年增加了 50.43 亿元,增幅 106.43%。

中央企业所持上市公司股份的协议转让项目 2 项,较 2009 年减少了 4 项,减幅 66.67%,成交金额合计 5.1 亿元,较 2009 年减少了 67.13 亿元,减幅 92.94%。

协议转让项目的大幅增加表明中央企业内部重组整合力度加大、整合步伐加快。

## **(三) 通过进场交易方式实施的并购重组情况**

2010 年,中央企业通过产权交易市场挂牌交易项目共 901 个,成交金额 531.44 亿元,同比增长 31.52%。其中,属于国有及国有控股企业之间的重组项目 242 个,占 26.86%,成交金额 247.54 亿元,占 46.58%;属于非国有资本参与的重组项目 689 个,占 73.14%,成交金额 283.9 亿元,占 53.42%。

从行业分布来看,中央企业通过进场交易方式实施的重组主要集中在金融、工业制造、交通运输、社会服务和房地产业,以上五个行业企业成交金额占成交总额的 89%。

## **(四) 通过资产置换方式实施的并购重组情况**

2010 年,中央企业通过资产置换方式实施的并购重组共 3 项,涉及金额 233.67 亿元。分别为中国钢研科技集团有限公司与其控股上市公司安泰科技股份有限公司进行资产置换,涉及金额 2.64 亿元;中国兵器工业集团公司所属江南机器(集团)有限公司与其控股上市公司成都银河动力股份有限公司进行资产置换,涉及金额 1.29 亿元;鞍钢集团公司与其控股上市公司攀钢钒钛进行资产置换,涉及金额 229.74 亿元。资产置换成为中央企业内部资源优化配置的新方式。

## **(五) 通过清算注销方式进行的内部整顿情况**

根据产权登记数据,2010 年中央企业通过清算注销方式进行内部整顿共 247 户,涉及净资产 24.03 亿元。注销的主要原因是清理辅业和压缩企业管理层级。

从清算注销企业所属中央企业集团看,共涉及 67 家中央企业。注销户数最

多的3家中央企业为：中石油集团（55户）、中铁物资集团（15户）和中国恒天集团（13户）。

从清算注销企业所属行业看，83户为工业企业，其余均为第三产业。

从清算注销企业级次看，二级企业31户，占12.55%，三级企业132户，占53.44%，四级及以下企业84户，占34.01%。

## 二、2010年中央企业并购重组值得关注的重点

与2009年中央企业并购重组情况相比，2010年中央企业并购重组具有内部协议转让增多、海外并购势头强劲、资产置换方式创新和民间资本参与力度加大等特点，但同时也产生了一些值得关注的问题。

### （一）采用内部协议转让方式进行的重组整合大幅增长

这主要是由于国务院国资委为适应中央企业集团公司内部重组整合的需要，及时调整了产权管理规则，下发了《关于中央企业国有产权协议转让有关事项的通知》（国资发产权[2010]11号），将部分协议转让的审批权下放到了中央企业。这一政策简化了中央企业内部重组程序，对推动中央企业重组整合、缩短管理链条、理顺产权关系、提高资源配置效率起到了积极的促进作用。

### （二）采用资产置换方式进行的重组整合日趋增多

随着中央企业集团公司内部重组整合步伐的加快，重组方式多样且不断创新，其中，以资产置换方式进行的重组整合事项日趋增多。如：鞍钢集团将持有的矿山公司股权与其控股上市公司攀钢钒钛所持有的钢铁业务相关资产、股权进行置换，涉及金额229.74亿元，打造了以矿山业务为核心的攀钢钒钛和以钢铁业务为核心的鞍钢股份两大上市公司平台，实现了原鞍钢与攀钢的业务实质性整合。

### （三）海外并购势头强劲

2010年中央企业海外并购势头强劲，且主要集中在能源、矿产类企业。据统计，2010年中国企业完成海外并购交易55项，披露的海外并购交易总额294.19亿美元。其中，大部分海外并购交易是由中央企业主导完成的，在前十大海外并购案例中，中央企业主导的就有5家，分别是中石化以46.5亿美元收购美国康菲石油公司持有的加拿大Syncrude油砂项目9.03%的股权、中海油以35.3亿美元收购阿根廷泛美能源股权、中石油以31亿美元收购澳大利亚Arrow Energy股权、中海油以31亿美元收购阿根廷Bridas股权、武钢集团以8亿美元收购澳大利亚RML股权。仅此5项海外并购交易额就占全国海外并购交易总额的50%以上。中央企业，特别是能源、矿产类企业实施海外并购，符合国

家鼓励和支持有实力企业“走出去”的政策导向，通过海外并购和国际化战略，不仅能够获得能源和矿产资源，还可以引进先进技术和开拓国际市场，有利于打造具有国际竞争力的世界一流企业。

#### **（四）钢铁行业并购重组取得积极进展**

2010年，国务院印发了《国务院关于促进企业兼并重组的意见》和《钢铁产业调整和振兴规划》，着力推动钢铁产业结构调整和优化升级，切实增强企业素质和国际竞争力，加快钢铁产业由大到强的转变。在此政策引导下，中央企业钢铁行业并购重组取得积极进展，鞍钢与攀钢实现了联合重组，钢铁行业中央企业由4个变为3个，通过重组整合，两集团实现了矿产资源、技术资源等优势互补，优化了资源配置，推动了产业升级。同时，地方钢铁企业区域内整合全面启动，继河北钢铁集团、山东钢铁集团成立后，2010年由4家天津国有钢铁企业组建的渤海钢铁集团正式成立。下一步钢铁企业重组整合的重点将转向跨区域整合，而由于地方优势钢铁企业在省外寻找产能转移的落脚点比较困难，跨区域重组整合的重任将主要由中央企业承担。

#### **（五）在并购重组中引入民间资本工作开始起步**

2010年，国务院连续下发了《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》、《鼓励和引导民间投资健康发展重点工作分工的通知》。为贯彻落实国务院通知精神，中央企业在并购重组中积极引进民间资本，相关工作开始起步。如：中石油计划在未来五年内吸纳国内民间投资2118亿元，进入海外勘探开发和管道、国内炼油与化工、成品油销售、天然气与管道、装备制造建设等业务领域，在做大业务的同时，实现与民间资本的互利双赢。航天科工集团将在北京市投资百余亿元，建设北京航天产业园区，在实现高新科技成果产业化的同时，积极引进民间资本，推进军民融合发展战略。

#### **（六）并购重组过程中税收负担沉重**

中央企业在并购重组过程中主要涉及增值税和所得税，除了对外转让变现和对外以资产(股权)出资入股等经济行为涉及税收难以免除外，在通过无偿划转和协议转让方式进行内部重组整合时税收负担也较为沉重。按照现行有关税收政策，企业国有产权无偿划转的划入方应按照视同接受捐赠行为缴纳企业所得税，而划出方却没有相应的税收抵扣；同时，虽然国务院国资委对集团公司内部部分协议转让事项豁免了资产评估，但转让方需按照转让产权的公允价值与账面值的差额缴纳企业所得税。如在招商局整合内部企业所持招商银行、招商证券股权过程中，若采取协议转让方式进行，涉及税费合计约148亿元，若采取无偿划转方

式进行，涉及税费合计约 150 亿元。再如在中航工业的专业化重组整合上市过程中，很多情况下采取将企业部分股权、资产注入到上市公司的方式，按照现行税收政策，需要对注入上市公司的企业股权、资产进行评估确价，据测算，西飞国际重组预计涉及的应缴纳增值税高达 3.7 亿元，东安动力重组预计涉及的应缴纳企业所得税 3 亿元。而上述重组行为均属于集团公司内部重组整合，整合后各类资产的用途也不会发生改变，沉重的税收负担增加了企业的改革成本，部分重组项目甚至因此而无法继续推进。

### **（七）涉及上市公司并购重组的内幕信息管理亟待加强**

中央企业围绕上市公司进行的重组整合事项涉及资产比重较高、涉及金额较大、涉及面较广，而部分中央企业在上市公司内幕信息管理上意识淡薄，高淳陶瓷和西飞国际涉及的案件，都是由于内幕交易造成的。缺乏内幕信息保密意识，一是会导致相关内幕交易人员受到处置；二是会耽误上市公司并购重组进程，加大并购重组成本；三是会对中央企业形象造成负面影响。因此，加强上市公司国有股东内幕信息管理，提高内幕信息保密意识，是必须予以重视的问题。

## **三、相关建议**

为进一步贯彻落实国务院有关“加快调整优化产业结构、促进企业兼并重组”的精神，做强做优中央企业和培育具有国际竞争力的世界一流企业，国务院国资委应当继续加强对中央企业并购重组工作的监督与指导，积极协调解决并购重组工作中的有关问题，扎实推进中央企业又好又快发展。

### **（一）加强对重点行业并购重组工作的指导和支持**

《国务院关于促进企业兼并重组的意见》和《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》明确提出，以汽车、钢铁、水泥、机械制造、电解铝、稀土等行业为重点，推动优势企业实施强强联合、跨地区兼并重组，培养一批具有国际竞争力的大型企业集团，推动产业结构优化升级，重点培育和发展节能环保、新一代信息技术、生物、高端装备制造、新能源、新材料、新能源汽车等产业。国务院国资委应当在优化布局结构调整、加快建设世界一流企业的过程中，重点对以上行业企业并购重组予以指导和支持：一是分行业开展专题调研，了解全行业现状和相关中央企业情况；二是加强对相关中央企业的指导，将央企发展与国家战略结合起来，引导中央企业率先贯彻落实国家发展战略；三是对相关行业中央企业重组整合、改革发展给予政策支持，如使用国有资本经营预算资金给予适当扶持，针对战略性新兴产业研发成本高的特点采用更加灵活、形式多样的考核方法等。

## **（二）及时调整完善相关管理制度**

根据中央企业并购重组的新趋势和新问题，及时调整完善相关制度办法，促进和规范中央企业开展并购重组工作。一是针对中央企业海外并购势头强劲的特点，加强中央企业海外并购管理和境外国有资产监管，在已经出台《中央企业境外国有资产监督管理暂行办法》和《中央企业境外国有产权管理暂行办法》的基础上，尽快出台有关实施细则；二是针对中央企业涉及上市公司并购重组内幕信息保密意识不强的问题，加强上市公司内幕信息管理，尽快出台有关制度办法。

## **（三）积极引导民间资本参与中央企业并购重组**

在中央企业并购重组过程中积极引入民间资本，有利于建立和完善相互制衡的公司治理结构，有利于发挥国有资本的带动力和实现与民间资本的互利共赢，有利于构建各类资本和谐发展的良好氛围，为打造世界一流企业提供良好的社会环境。国务院国资委应当鼓励中央企业不断创新方式，灵活采用出资入股、进场交易、增资扩股、发行可转债等多种形式吸引民间资本参与中央企业改制重组；要求中央企业在吸引民间资本过程中要遵守有关法律法规，维护各类出资人、企业职工的合法权益，维护企业和社会的稳定。

## **（四）积极协调解决并购重组税收问题**

税收问题情况较为复杂。对中央企业并购重组中涉及的无偿划转和协议转让等国有产权变动事项，国资监管机构主要关注其定价问题，是否存在国有资产流失；而税务部门为维护国家利益，保证税收收入，进行相关纳税调整（税基评估），也是其职责所在（西方国家在税务部门专设税务评估师，属公务员序列）。因此，从税收公平原则来看，单纯对国有企业实行减免税政策似有失公平。在以往中央企业整体改制上市中，因大量的评估增值导致的税收负担问题，是通过专项写入改制方案并报国务院同意进行减免的方式解决的。但对前述以外中央企业因重组整合涉及的税负问题，目前尚无合适的解决途径。当前，我国正处于转变经济增长方式、加快产业结构调整的重要阶段，中央企业重组整合的任务相当繁重，对因此产生的税负问题，有关部门应当予以重视并积极协调解决。

# 国资监管中的出资人战略管控研究

郑 磊

**【摘要】**本文以出资人的视角研究国资监管中的战略管控问题。回顾了出资人参与公司治理，实施战略管控的理论渊源和发展脉络，从股东参与公司治理的角度为出资人战略管控提供理论依据。阐述了出资人战略管控的内涵实质以及国资委对中央企业战略管控的现实意义，提出了战略管控体系构成设想，最后建议推进“十二五”战略实施过程中，出资人战略管控应关注的八个重点问题。

**【关键词】**战略管控，国资监管，“十二五”规划

国资委成立以来，围绕中央企业科学发展的战略目标，不断强化战略导向和引领功能，以《关于推进国有资本调整和国有企业重组的指导意见》、《中央企业发展战略和规划管理办法》等一系列政策推进企业联合重组，优化资源配置，提高产业集中度，鼓励集团整体改制上市，推动国有资本向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域集中，向国有经济具有竞争优势的行业和未来可能形成主导产业的领域集中，向具有较强国际竞争力的大公司大企业集团集中，向企业主业集中。中央企业的核心竞争力、抗风险能力和可持续发展能力由此迅速提升，大大增强了国有经济的影响力、带动力和控制力。“十二五”期间，国资委又提出“做强做优中央企业、培育具有国际竞争力的世界一流企业”的战略目标以及“转型升级、科技创新、国际化经营、人才强企、和谐发展”的五大战略，为未来五年中央企业的发展指明了方向。应当看到，在战略目标基本明确的情况下，中央企业的战略实施是否符合国资战略布局的要求，关乎整个国资监管事业的成败。在这一挑战面前，作为出资人的国资委的战略管控功能就显得至关重要。本文的研究视角集中于出资人战略管控的内涵梳理，以及如何通过战略管控使中央企业建立符合国家产业政策和发展规划，适应经营环境的变化和产业发展的企业战略，并将其落实到企业层级的“十二五”规划和专项规划编制中，实现科学发展。

## 一、股东治理至上：出资人战略管控的理论渊源

理解出资人战略管控的内涵实质，首先有必要了解其理论背景和发展脉络。

继 1932 年 Berle 和 Means 提出公司所有权与控制权相分离的学说，开创以“委托-代理”关系为基本特征的现代公司治理理论之后，股权集中下的出资人行使公司控制权曾长期受到法律体系和主流观点的排斥<sup>1</sup>，在欧美国家，公司股权走向分散化，出资人逐渐远离公司权力核心，董事会（管理层）掌握了几乎全部决策权，以至于持有大型企业股票超过 1% 的单个出资人都很少<sup>2</sup>，“强管理者、弱所有者”成为一种普遍存在的公司治理模式。分散的出资人通常缺乏一致行动的主张，仅仅借助资本市场“用脚投票”对管理层进行约束显然是脆弱而滞后的。正由于此，滋生了大量诸如“逆向选择”和“道德风险”之类的代理人问题，出资人权力逐渐被虚置和空壳化。

20 世纪 70 年代以后，随着养老基金、共同基金等机构投资者的发展壮大，为了防范代理人把持而导致公司运营失控，公司股权重新回归集中，股东治理至上的思潮开始兴起。Demsetz & Lehn(1985) 选取了美国主要经济部门的 511 家企业的公司治理进行实证研究，通过对公司价值最大化、潜在控制、系统管制和潜在收益四个方面的分析，认为出资人的剩余控制权和剩余索取权是股权集中的主要动因<sup>3</sup>；La Porta 等人（1999）对 49 个国家最大 10 家公司股权结构集中度的横向研究表明，股权结构在世界范围内都是趋于集中的，即使是股权结构较为分散的英美两国，其股权集中度也达到了 20% 左右<sup>4</sup>。Steen Thomsen 和 Tobin Pedesen 检验了产业与上市公司股权集中度的关系，发现公司演进路线与股权集中度存在正相关关系<sup>5</sup>。这些发现彻底动摇了股权分散这一传统公司治理的基础，使公司治理研究进入了以公司股权集中和股东治理为基础的新阶段。

与此相适应，出资人以前所未有的积极态度，在公司治理中谋求更多的话语权，进而拓展了改变公司权力配置的决策空间<sup>6</sup>，特别是通过战略管控对公司施加影响。因为公司利益更多地与出资人利益挂钩，战略管控会使管理层的行动更多地满足股东利益最大化的需要，这样出资人对自身利益的主观追求就会导致代理成本减少的客观结果。20 世纪 90 年代，美国机构投资者总体上已持有所有上市公司近一半的股权，并主动介入重大事项表决、强化监督管控机制以及影响高

<sup>1</sup> 如美国 1933 年通过的 Glass-steagall 法案禁止银行等机构直接或间接持有公司大量股票；1934 年颁布的《证券交易法》则规定任何基金股东都不得进入公司董事会或控制和影响公司的经营管理。

<sup>2</sup> 参见马克·洛著，郑文通等译：《强管理者、弱所有者》，上海远东出版社，1999 年

<sup>3</sup> Demsetz, H. and Lehn K. "The Structure of Corporate Ownership: Causes and Consequences" [J]. Journal of Political Economy, 1985

<sup>4</sup> La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., "Corporate Ownership around the world". Journal of Finance, 1999

<sup>5</sup> Steen Thomsen and Torren Pedersen. "Industry and ownership structure" [J]. International Review of Law and Economics, 1998

<sup>6</sup> 张文魁：《公司治理、公司政治机制及股东、董事、经理之间的权力配置》，《改革》2004.2

层管理人员聘任等<sup>7</sup>。相关实证研究发现，出资人在战略管控方面确实发挥着重要作用<sup>8</sup>。1999年《OECD公司治理准则》的问世，正式标志着出资人战略管控有了公认的范本和指南。

## 二、出资人战略管控的内涵和现实意义

何为战略管控？简言之，战略管控就是通过一定的管理手段对公司战略管理行为实施指引和约束的机制。战略管控和战略管理是两个不同的概念，战略管控着眼于战略实施当中相关利益主体之间的权责划分，以及采取何种手段保证其在轨运行，解决的是企业未来该做什么，不该做什么，什么时间做，配置多少资源去做，要做到什么程度的问题；而战略管理则是为了实现目标而采取的行动，解决的如何去做的的问题。在企业战略谱系中，前者是基础和保障，后者是源泉和动力。缺乏良好战略管控的公司，即使有完备的管理体系，也会失去方向感和护航装置；同样，没有战略管理体系的畅通，单纯的战略管控也必然缺乏抓手和内容。

中央企业是我国国民经济的重要支柱，也是产业结构调整 and 推进国家战略的主力军，资金、技术、人才、信息、品牌等优势明显，产业控制力、影响力、带动力和根植性强，对国计民生影响重大。不仅面对着纷繁变幻的外部环境，担负着经济社会和谐发展的多重责任，而且有能力调动庞大的社会经济资源体系。国资委作为国有资本出资人代表，以中央企业为监管对象，其挑战之大、压力之巨，无疑决定了战略管控的难度和复杂性。如前文所述，出资人战略管控是当代公司治理的重要环节，那么对于中央企业也不例外。国资委的战略管控权，从根本上说是资本的权利，是出资者的权利。资本的权利要求资本的增值，出资者的权利则要求实现出资人特定的战略目标，即通过战略管控统一思想，推动国有经济布局 and 结构的战略性调整，促进企业产业 and 产品的结构性调整，增强企业核心竞争力，完成企业价值的有效创造 and 分配，实现国有资产安全运营 and 保值增值。

出资人战略管控包含了为实现国资监管目标所采取的用于监督、指导中央企业战略规划和战略管理执行情况的一系列政策、程序 and 方法，是对战略管理的管理，也是中央企业战略规划落地的有效手段。战略的制定不过是战略管控体系的起点，而战略的落地 and 执行更具有决定意义。战略从制定到执行的整个过程成败关键便是能否对企业战略施以有效的“管理+控制”，这已成为保证央企集团做优

<sup>7</sup> 据统计，从1987年到1994年，美国养老基金就公司战略发展问题提交了463项议案。大股东议案所获得的支持率也越来越高，根据Gillan & Starks (2001)的研究，大股东议案的支持率是个人投资者议案的1.75倍。

<sup>8</sup> Shleifer & Vishney (1986)、Grossman & Hart (1980)、Luc Renneboog (1997)均发现股权集中度越高，董事会成员的替换速度就越高。特别是对战略执行不力的公司高层管理者的更换频率更高。



做强的必要条件。

战略管控模式是出资人以资本或非资本手段对中央企业战略实施过程进行监督和指引，要求对中央企业研发、营销、生产、管理等具体战略进行规划部署或提出考核要求，评价其战略执行的优劣，战略管控的具体方式、程度取决于国资委的战略意图和国有资产的布局要求。为了追求战略的协同效应和增强效应，战略管控可能有进有退，也可能为长期的、全局的目标而牺牲短期的、局部的利益。如2010年国资委坚决执行党中央、国务院关于加快转变经济发展方式和宏观调控的政策，要求78家中央企业加快调整步伐，有序退出房地产业。这种战略管控就体现了以行业健康发展为重的长远考虑。

### 三、国资委角色调整：从规划发展向战略管控转变

从中央企业“十一五”发展规划的执行情况看，战略实施过程还存在着诸多不足，如：核心技术研发人才和投入不足，由于核心技术受制于人导致无法向产业链高端延伸；部分中央企业管理机制不健全，存在经营风险和管理漏洞；部分中央企业发展战略不清晰，偏爱规模的盲目扩张，忽视整合后管理提升；少数中央企业本位主义严重，缺乏跨行业、跨地区的产业链整合与并购重组意识，导致业务割据，重复投资建设，规模过小；部分中央企业资源消耗过高，环境污染严重，缺乏循环经济的经营理念，等等。

归纳之，上述不足的根源一是贪大，二是冒进，三是短视。那么，如何实现战略规划规范和调整，使中央企业规避此类倾向，回归又好又快的发展轨道？笔者认为，战略管控体系建设是出资人参与公司治理向更高层次迈进的集中体现，是企业战略成功的最根本保证。因此，国资委的角色可尝试从企业规划发展管理逐步过渡到战略管控。在战略管控中不仅涉及企业规划发展问题，而且要将制定出的战略付诸实施的监督和引导，实现全过程的管理。同时，除了战略规划外，还要考虑如何使战略落地，并针对出现的问题进行战略思考，乃至对战略作出适当的修正。

结合新的国资监管目标和中央企业“十二五”发展战略，出资人战略管控体系至少应包含五个组成部分：

1. 构建核心战略聚焦体系。对中央企业发展战略形成统一的认知和理解，建立共同的思考体系、共同的行动指南甚至共同的核心价值观。
2. 构建分级实施体系。不同管理层次扮演不同的战略角色。其中国资委确定基本的、共性的战略框架、产业布局以及重大资源投入，中央企业确定集团内部的资源配置和产品线组合。

3. 实现流程再造。科学设计核心竞争力管控流程、战略规划管控流程、资源配置管控流程、并购整合管控流程等，督促中央企业在中长期战略规划的基础之上，进一步将其细化为年度经营管理计划，使得价值链系统集成成为战略制高点。

4. 保持战略柔性。运用差异分析模型、绩效预警系统、平衡计分卡等战略工具对战略实施开展及时有效的诊断、评估与控制，跟踪重大例外事项，适时调整战略实施的偏差，对战略实行动态反思和动态更新。

在推进“十二五”战略实施过程中，建议出资人战略管控可关注八个方面：一是以前瞻性产业分析进行战略定位，保证企业发展战略与宏观形势发展动向、产业走向和技术变革方向保持一致；二是通过竞争力分析确立主业发展优先序列，使企业在发展中实现转型升级；三是要求企业强化科技创新和管理创新，建立符合自身特点的商业模式，实现技术升级，参与高水平竞争；四是优化核心资源配置，提高管控效率；五是实施强强联合和优势整合，推动重点产业跨越式发展；六是通过制度性安排、组织体系构建、考核机制和评估流程的完善，促进企业战略规划执行到位；七是帮助企业开辟国际化经营路径，保证国内国际两个市场均衡发展；八是兼顾投资人业绩考核与监管均衡，引导企业重视人才培养、社会责任以及和谐发展。

出资人的战略管控，还有不少问题有待进一步探索和研究。比如：如何进一步完善战略目标值的量化确定机制，使确定的目标值更加科学合理；如何引导企业进一步树立核心战略意识，提高资本经营效率和价值创造能力；如何根据不同企业的不同特点，进一步提高战略落地的分类考核；如何针对企业战略管理的“短板”，有效地实施精准预先控制和事后考核；如何引导企业加强业绩考核与战略发展规划的衔接，实现可持续发展；如何实现短期激励与中长期激励相结合，引导企业避免短期行为，等等。这需要出资人进一步加强战略管控的针对性和有效性，对企业的具体情况进行全方位的诊断、剖析与深度提炼。以公正、客观、专业的视角，进行现状诊断、对标借鉴、战略定位、规划目标和监督机制设定，提高战略管控的应用价值。

当然，中央企业“十二五”规划的战略管控，要务实可行。这就需要注重对企业资源与能力加以研究，同时，以前瞻性的视角，对企业发展路径进行谋划，进一步树立企业未来的核心竞争力，相应实施发展目标设定、重点业务定位、核心资源匹配等战略管控手段，使企业既全面了解自己的现有能力，又对未来的发展有非常明确的预期和思路，确保逐步提升管理效能，增强市场竞争力，进而推动规划目标的实现。

## 参考文献

- 1、Demsetz, H. and Lehn K. "The Structure of Corporate Ownership : Causes and Consequences"[J]. Journal of Political Economy, 1985, 93 .
- 2、Steen Thomsen and Torren Pedersen. "Industry and ownership structure"[J]. International Review of Law and Economics, 1998, 18.
- 3、Robert H. McGuckin and Sang V. Nguyen, "The impact of ownership changes: a view from labor markets"[J], International Journal of Industrial Organization .2001,19.
- 4、季晓云: "公司治理模式的国际比较及启示", 江苏商论, 2008.2.
- 5、张涛: "解读十二五规划: 央企企业战略转型四途径", 赛迪顾问研究报告。

# 对中国钢铁企业重组特点及问题的分析

李拥军

钢铁企业规模大型化和全球范围内兼并重组已成为世界钢铁行业发展演变的规律和必然趋势。国内钢铁企业的联合重组是实现企业迅速成长的有效途径。对我国 1998 年以来、特别是 2006 年以来钢铁企业重组事件进行剖析，可以较为系统地总结出对国钢铁企业重组的基本模式、基本特点。

## 一、我国对企业重组赋予了较多的社会期望

国内学术界、钢铁业界对钢铁企业兼并重组的正面效应给予充分的肯定，如普遍认为钢铁企业横向重组能够实现规模经济效益，如通过规模采购，可以大幅度降低原料采购成本；能够提高在国际上下游市场的谈判地位；能够提高钢铁产业集中度，避免无序竞争。各级地方政府从本地区的发展角度通常提倡将钢铁企业重组与淘汰落后产能相结合，将企业重组与优化产业空间布局相结合，其目的是壮大本地区钢铁工业的规模，提高本地区钢铁工业发展水平，优化本地区的产业结构，壮大本地区的经济实力。因此，中国钢铁企业重组与国外同类重组事件相比，被赋予了更多的社会性期望。

这些期望的出发点是好的，但如果将淘汰落后、无序竞争、上下游价格谈判等与国家经济发展水平、法制环境、市场体制建设、进出口体制等诸多因素相关联的行业发展问题与企业重组直接挂钩，甚至将推进企业重组作为解决诸多产业问题的充要条件则未免有些牵强，也容易造成部分地区为了重组而重组。同时将许多产业发展问题归结于集中度问题，进而为了提高集中度而推进企业重组，这本身并无助于这些产业发展问题的解决。

国外同类型重组事件，其重组的目的及效果更多的是实现规模效益和提高在目标市场的占有率。借鉴国外企业并购的成功经验，本研究更倾向于还原企业重组本来的经济功能与社会功能，即大型钢铁企业的兼并重组对企业个体的意义就是提高市场竞争力，获得较为理想的市场竞争地位，进而扩大市场份额、提高企业赢利能力；对整个钢铁产业的意义是通过培育钢铁产业领军型企业，提高优势企业集团的行业控制力，进而优化钢铁产业组织结构。

## 二、中国钢铁企业重组类型及模式

国内钢铁产业兼并重组经历一个从救济式兼并到战略式兼并，从不成熟兼并

到较规范兼并，从政府主导重组到政府引导与企业自主选择相结合的国有资本、民营资本和海外资本共同参与的发展历程。

## 1. 重组的基本形式

钢铁企业的重组类型主要有以下几种形式：

(1)从资本性质区分：①国有钢铁企业的重组；②外资进入国有或民营钢铁企业；③国有与民营钢铁企业的重组。

(2)从表现形式区分：①中央钢铁企业的重组（如鞍钢对攀钢的重组）；②宝钢、武钢等中央钢铁企业重组地方钢铁企业；③地方钢铁企业重组；④民营钢铁企业重组国有钢铁企业；⑤外资参股国有或民营钢铁企业；⑥国有钢铁企业整合民营钢铁企业。

(3)从是否跨区域区分：①区域内重组（主要指省内重组）；②跨区域重组（主要指跨省重组）。

(4)从重组目的区分：①追求规模扩张，成为钢铁产业领军型企业；②调整产品结构；③财务投资。

(5)从资本调整方式区分：①中央企业间资产的无偿划拨；②地方政府主导的区域内国有钢铁企业重组；③中央钢铁企业出资，地方政府控股的钢铁企业以现有资源入股的重组；④宝钢、武钢等中央钢铁与地方钢铁企业（或拥有控股权的国资委）围绕新建项目共同出资组建新公司的重组；⑤民营钢企间相互参股或一方控股的重组。

(6)从重组后企业是否进行资源整合的角度区分：①松散型重组，即企业重组连基本的资本（股权）整合都不涉及（如鞍钢与本钢的重组）②战略性重组，即企业重组仅涉及到资本（股权）的整合，双方更多体现为战略层面的合作，但不涉及销售、采购、财务、人事等诸多方面的整合，没有建立有效的集团管控模式；紧密型重组，即企业重组不仅涉及资本（股权）的整合，在销售、采购、财务、人事等方面亦进行全面整合，通过建立完成的集团管控体系，使重组后的企业完全成为一个相互融合的新整体。

## 2. 钢铁企业横向式重组

对中国钢铁产业所发生的兼并重组案例进行分析，我们可以看到，中国钢铁企业间的兼并重组从主体业务角度看属于横向重组。2005年前，国内十多家钢铁企业主要是横向并购形式的强弱联合，并且具有区域性限制的钢铁企业强弱联合重组。

横向并重组是中国钢铁产业、钢铁市场发展一定阶段，实现规模经济的必然选择。规模经济是指企业在一定限度内，生产和经营规模扩大而使单位产品的

成本下降，利润达到最大化的现象。并购的规模经济效应主要来自于三个方面：①资源效应。生产要素的充分利用，使资源利用率得到提高；②专业效应。因为规模扩大，企业分工进一步细化，各个生产单元（生产基地）实行专业化生产，从而提高技术熟练程度和劳动生产率，降低产品成本；③学习效应。通过重组，优势企业向劣势企业传递先进的技术和管理经验，缩短其学习的时间，降低了学习成本，提高整体的技术和管理水平；④降低采购、销售费用。企业规模扩大后，更大量的采购将降低其采购成本，同时通过合并销售渠道，可以节省大量的销售费用。

钢铁企业横向重组的社会效果体现在以下四个方面：①横向并购是优化钢铁行业组织结构的最基本手段，也是优势钢铁企业做大做强、实现规模经济效益的发展需要。如相邻钢铁企业的横向重组能够形成一定的区域优势，并产生集聚效应；②横向并购的优点是有利于优势企业迅速地扩大市场份额，提高企业的市场竞争地位，并有利于各种市场资源向优势企业集中；③成功的横向并购，有利于打破现有钢铁市场资源的分布格局，实现钢铁企业间“同质”资源的共享、“异质”资源的互补与融合，避免对已有资源的浪费和在可获得资源方面的重复建设，在此基础上强化和突显企业的核心竞争力，保证企业能够获取新的、更独特的竞争优势，赢得更优越、更持久的竞争地位。

横向重组中的企业在基本业务流程存在着相似性、同质性，有利于兼并企业在较短的时间内完成各项业务流程整合再造；但这种相似性要求重组企业只有实现资源整合，建立较为高效的集团管控体系才能实现资源共享与互补。如果企业之间不能实现深层次资源整合，那么横向重组只能是数量上的简单相加。

### **3. 钢铁企业重组模式日趋多样化**

目前钢铁企业的主要并购重组模式包括分为以下几种：①逐步推进，将并购过程大体分为四个步骤：第一步是企业名称及产品品牌的统一，第二步是企业领导层的统一，第三步是实现企业产权的整合，第四步是实现企业资源的整合；②产权整合为先导，第一步是产权、股权的整合，比如同省的几家大型钢铁公司同隶属于省国资委，则可先将目标企业的全部国有资产整体划归并购企业，第二步是企业资源整合。这一模式适用于同一省市国资委管辖下的钢铁集团；③直接实现多元化股权，即直接引入省外的民营钢铁企业，重组后的新集团股权结构一步就位，随后视重组事态的发展逐步进行企业资源整合（如民营钢铁企业建龙在企业重组方面既有成功案例，又有失败案例）。

此外，随着我国资本市场的发展，以换股、增发新股等方式筹集重组资金，包括实现整体上市也正成为一种趋势。钢铁企业并购重组形式的多样化，能够针

对不同优势钢铁企业自身的发展特点及各个区域的不同经济政策而采用个性化的战略，使并购重组的行为进行的更彻底和更有效率，这对我国钢铁企业并购后经营绩效的提高具有重要的理论和现实意义，也更能突破当地政府所造成的并购重组壁垒和当地市场准入条件等一系列限制等。

### 三、中国企业重组与国外企业并购的区别

我国钢铁企业重组与国外钢铁企业并购相比，有许多差别，分析角度不同，所看到的差别亦有所不同，这些差别亦体现为中国钢铁企业重组的特殊性。

#### 1. 重组的市场化差别

从产权和并购的本质、重组过程看，最大的差别体现在三个方面：

(1)西方发达国家特别是欧洲国家从 20 世纪 80 年代起，大型钢铁企业产权结构发生了根本性变化，即欧洲各个国家的国有控股或国有独资钢铁企业全部私有化，其股票可以在证券市场自由买卖，从而为欧洲钢铁企业并购提供了良好的资本交易条件。而我国钢铁企业多为国有控股企业，政府作为最大的股东在企业重组中必然面临着股权的重新调整，各级政府作为不同层级的国有产权所有者参与重组。

(2)从中国多数钢铁企业现有股权结构看，由于占据绝对比重的国有股没有成为流通股，钢铁企业的控制权调整很难通过资本市场（证券市场）的自由交易得以实现，这也客观决定了“敌意收购”在我国难以发展。因此，参照西方钢铁企业并购，中国钢铁企业的兼并重组尚处于起步阶段。

(3)国外钢铁企业并购必然存在着股权的市场化交易（亦可称为资本交易）。在股权调整完成后，新集团必然存在着资源整合，必然要建立一套较为完整的集团管控体系，以保证新集团作为一个统一整体进行运行。我国钢铁企业重组在产权调整基本是中央部委和各级地方政府之间的资产划拨，很少在资本市场上进行产权的交易。河北钢铁集团也是在完成国有产权的调整后，才在资本市场对所属上市公司进行了资本整合。同时，我国多数企业重组后，没有建立起一套完整的集团管控体系，没有发挥出重组后资源的协调与互补效果。

#### 2. 政府在企业并购重组中的角色差异

(1) 政府参与企业并购重组的程度不同

在欧美国家，企业并购的主体是企业，并购是企业的市场行为，政府在并购中的作用更多以监督为主，主要表现为：①政府一般不直接参与并购活动，但政府通过对企业并购的管制来规范企业的并购行为，对一国市场结构的形成及变化发挥着重要作用；②政府对企业并购进行管制的基本出发点是既反对高度垄断，

又避免过度竞争，维护市场的有效竞争，其宗旨实质上就是为了实现产业组织的合理化；③不同的国家政府管制的出发点存在着很大的差别，这是由各国不同的历史背景和经济发展条件所决定的。美、英、德、法等先行发达国家要着力解决的问题是在规模经济的基础上形成的垄断的危害，而日本作为后起的发达国家的管制倾向一开始就是如何提高规模经济的水平；④同一国家在不同的经济发展阶段政府管制的重点存在着明显的变化，这取决于一国的资源禀赋状况、所处的经济发展阶段以及国内外经济形势。近年来，随着世界经济一体化的发展，发达国家都把争夺全球市场作为目标，加紧扶持垄断企业，放宽了对并购的管制，尤其是对参与国际市场竞争的并购还从政策上加以支持，这是一种重要趋势。

我国参与企业重组的大多数钢铁企业属于国有控股或国有独资企业，各级国资委通常是各大钢铁企业的最大股东，因此，政府以股东的身份参与企业重组活动也是顺理成章的。但政府以国有资产所有者代表和行政管理者双重身份参与企业重组，则会导致政府过度的行政干预，必然会破坏市场游戏规则，不利于企业并购活动的健康发展。

## （2）我国中央与地方政府在重组目标上存在差异

目前各级政府都在积极推动钢铁企业重组工作，但是中央政府与地方政府在重组目标上存在一定的偏差。中央政府积极推动钢铁企业重组，更多地着眼于全国范围内钢铁产能的优化布局，着眼于全国领军型钢铁企业的培育，着眼于提高钢铁产业的竞争力。这意味着中央政府并不支持每一个地方（更确切地说每一个省）都把钢铁产业做大做强，这意味着中央政府对各地方钢铁产业的发展是有保有压。

地方政府积极推进钢铁企业重组，其根本性目标是实现地区钢铁产业效益最大化。特别在钢铁行业低水平产能严重过剩、经济效益不断下滑、中央调控政策不断出台的情况下，地方政府不再盲目鼓励中小钢铁企业特别是民营企业投资上项目，而是转而开始积极支持本地钢铁企业寻求开展横向并购活动，提高本区域内钢铁企业的市场竞争力和占有率。其中，钢铁产业优势不明显、但市场潜力大、发展条件好的地区，如广东、广西，愿意让大型钢铁企业来重组本地区钢铁企业，以达到在淘汰当地落后产能的同时，在本地区培育新的现代化大型钢铁企业；在钢铁企业分散但总体产业规模较大的省份（如河北、山东），地方政府则倾向于推动省内钢铁企业进行区域性的横向重组，培育出本地区的大型钢铁集团。

中央政府基于中国钢铁产业产能结构性过剩的判断更倾向于通过企业重组进行存量调整；各级地方政府则热衷于通过重组进行增量调整，即壮大本地区钢铁工业规模与实力。武钢对广西柳钢的重组是以防城港项目为依托，宝钢对广东地方钢铁工业的重组是以湛江项目为依托。如果这两个项目不能顺利实施，则意



味着双方依托建设项目而成立的广西钢铁集团、广东钢铁集团缺少存续的合理性，企业重组则存在不确定性风险。

### **3. 中外企业重组所处市场需求环境的差异**

国外钢铁企业的并购重组多是在市场规律的驱使下进行的，当钢铁行业处于饱和发展状态时，即资源环境上处于供大于求的状态，优势企业通过并购进行存量资源优化，从供需效果上看就是扭转供大于求的局面，实现供需基本平衡。因此，西方发达国家企业并购周期往往与经济周期是一致的。

我国钢铁企业重组属于在社会供需总量规模快速增长的环境下所进行的存量资源、增量资源的协调重组。2000年，我国粗钢表观消费量仅为1.4亿吨(粗钢产量仅为1.3亿吨)，此后10年钢铁供需总量规模持续扩大，2010年粗钢表观消费量已达6.2亿吨以上(粗钢产量达到6.26亿吨)。市场需求总量的持续扩大，降低了钢铁企业市场竞争压力；企业由于经营状况尚好，多数企业倾向于重组其他企业，而不希望被重组。

2005年后，在市场供需总量呈现大幅度增长的前提下由于国家政策导向，我国钢铁企业重组事件逐步增多，但多数重组事件既与优势企业急于扩张的雄心相关联，更与各级政府的强力推进相关联。因此，我国钢铁企业的重组通常与政府的有关政策密切相关，具有政策性周期的特点，即摆脱不开政府及其政策的指导。

### **4. 国有钢铁企业对外重组存在特殊制度动因**

国有钢铁企业由于其产权结构的特殊性，决定了其在企业重组中存在着特殊的制度动因。首先是国有资产管理体制的动因。由于国有企业资产管理体制受控于代表政府行使出资人的各级国有资产管理委员会，在这种特殊的管理体制下，根据企业的资产规模和行业排名进行分级管理。企业自身为保持或提高相关考核指标的排序，往往倾向于进行单纯扩大企业规模的重组；其次是企业管理者本位利益的动因。由于各级国资委对国有企业领导者（管理者）的激励机制往往与企业规模密切相关，企业规模的扩大能够带来领导者权力的扩大和利益的增加，因此国有企业领导者存在着通过对外重组扩大企业规模的动机；第三是政府干预的原因。我国的市场经济体制是在三十多年的改革开放进程中逐步确立和完善起来的，在不考虑各级地方政府作为国有钢铁企业出资人的角色前提下，各级地方政府在经济发展和改革中依然具有极其重要的地位。地方政府更多的关心企业的税收水平、就业人数等社会效益指标。地方政府出于提高本地区经济发展水平的考虑，往往对企业并购活动进行干预，这种干预更容易强加给国有企业。因此，国有企业可能会由于政府干预的原因进行并购。

## 四、钢铁企业重组中的问题

在我国钢铁企业重组中，存在着诸多问题，从提高重组绩效的角度看，其中最为突出的问题有三个。

### 问题一：重组后缺少有效的资源整合手段

随着我国经济体制改革的进一步深入和经济的快速发展，我国的钢铁企业重组事件逐渐呈递增态势。但钢铁企业重组后的绩效并不明显，原因在于重组购后的资源整合未取得实质性进展。在钢铁企业重组中仅仅形成低层次的外部联合，并不能充分形成规模和协同效应，重组双方未出现共赢的结果，导致了我国钢铁企业重组的效果相对低下。

#### （1）我国钢铁企业并购重组后的整合不力所带来的负面影响

钢铁企业重组中各方企业在没有发生重组以前，各自形成了独具特色的发展理念、企业文化、财务管理体制和内控制度等，因此企业重组完成后，重组企业与被重组企业间的资源整合是提升企业重组绩效的基本前提。如果并购后的两个企业依然存在联而不合的现象，依然是在原有体制的基础上各自为政，则重组所期望的一系列目标——规模经济效益、内部化产生的成本竞争优势和管理体系的协同效应将难以实现。

#### （2）资源整合缺乏系统性

我国企业较为重视企业重组前期行为，对重组后的企业资源整合重视得不够，这将导致钢铁企业在重组后整合效应发挥的不到位；重组后的新企业不仅不能够从兼并重组中实现相应的协同效应，而且还是各自为政地发展；同时由于重组各方的整合摩擦而使管理成本加大，甚至影响到自身原先的发展思路，更为严重的可能拖垮原先的优势钢铁企业。所以，深入推进重组后企业在管理体制、财务会计、经营理念、人力资源管理等方面的整合，对于企业迅速跨过重组后的磨合期，避免由于并购重组后整合不到位所引起的经营绩效下降、交易成本增加，较快实现并购重组后的经营绩效的提高，具有举足轻重的地位。

钢铁企业并购后的整合是一个艰巨而复杂的系统工程，涉及到并购企业方方面面的内容，不能单一去看待任何一个问题，它们之间是相互关联的，而对其中任何一方面整合的失败都将会导致整个并购的失败，使企业在并购后陷入困境，更谈不上实现钢铁企业并购的战略目标。重组后不能系统的进行整合将会影响整合的效果，也不能通过对本企业 and 目标企业各自所拥有的资源和能力的整合创建出企业核心竞争能力。如果企业重组后不重视基于企业重组后整合的核心能力的提高，仍然按照重组前的态度、方法行事，企业重组失败的结局就不可避免。这

就需要从重组后的整合能力上着手，努力提高企业并购后的整合效能，取得整合的实质性进展，系统的考虑整合因素。

### （3）资源整合的实质是解决多重资本结构性质带来的利益冲突

我国钢铁企业的资本结构性质比较复杂，主要有以宝钢、鞍钢、武钢为代表的大型央企集团；以重钢、本钢、酒钢、山钢、包钢等为代表的省属地方大型钢铁企业集团；以沙钢、日照钢铁、建龙钢铁、中信泰富为代表的大型民营钢铁企业集团；此外，还有市/县属钢铁企业、集体钢铁企业、小型民营钢铁企业等。我国钢铁企业资本结构的复杂程度非任何国家可以比拟的。企业的资本结构性质不同，代表的利益集团就不同，企业的并购重组最困难的就是如何解决各方利益之间的矛盾。

企业重组后的资源整合所涉及的利益冲突包括：①税收冲突。在我国现行的财税体制中，央企的税收上交中央，地方国有钢企的税收交地方，一旦央企重组地方钢企，税收的分配成为利益集团双方最关心的问题。多数钢铁企业在其所在地都是纳税大户，并在带动当地相关产业发展等方面发挥着巨大的作用。有的地方和企业研究重组整合有关问题时，担心重组整合后统一了发展规划，不在本地区发展将影响该地区的财政收入，因此只愿意搞松散型企业集团，不愿意进行资源整合，更不愿意将本地区企业作为新集团内的一个生产单元而存在，从而形成了优势钢铁企业跨省市、跨地区重组的利益障碍；②重组后的人事安排也关系到企业高层管理者的直接利益，处于对自己利益的保护，各利益集团各怀心事，对重组整合的推动很不利。

2005年鞍钢和本钢合并组建鞍本钢铁集团，鞍钢属于央企，本钢是辽宁省属大型钢铁集团。两个企业相隔很近，各种资源和产能可以实现优势互补，应该是一种很完美的结合。但是，自从挂牌以来虽然合并了生产统计报表，但双方迟迟未进行资源整合，其根本性原因是两者的资本结构性质存在差异。

#### 问题二：纵向重组力度不足

在信息不对称和外部性的情况下，信息的获得、价格的发现以及交易的谈判都是要付出成本的，这些就是价格机制的成本，也就是交易费用。市场和企业是资源分配的两种可替代手段，企业作为市场交易的替代物，可以以低于市场水平的交易费用和成本得到所需要的资源。通过纵向重组可以将原先的市场交易内部化，用内部行政的手段替代外部市场手段，将不确定的市场关系转为确定的内部关系，从而能够大幅度的降低交易费用和交易风险。

我国钢铁企业纵向重组的效果主要体现在实现重组后企业交易成本降低的目的上，具体表现在以下几个方面：①降低了议价成本。纵向整合使纵向企业之

间在不同的生产阶段上建立了协同性联系,企业不必去寻找供应者和销售商并与之进行价格谈判,而通过内部操作即可使原材料和中间产品的供给得到保证,并减少了企业对供应商和零售商的依赖程度,有效地降低了议价成本、采购成本、销售费用等相关成本;②降低了履约成本。由于市场的不确定性,订立合同对交易双方而言是一种承诺,虽然合同本身并不能保证对方对合同条款的履约行为,但可以作为诉诸法律的有效凭据。因此,交易双方都在谈判和签订合同时强调契约的履行,并愿意为此付出一定的监督和履约成本。纵向整合使外部交易转换为企业内部供产或购销的行为,减少了监督合约履行的成本及违约风险;③可以有效减少道德风险的发生。由于合约的不完备性及信息的不对称性,市场交易随时有可能会发生道德风险。一般来说,合约不完备性源于事前,而战略决策失误的风险,不仅来自事前的不确定性,也来自事后的不确定性。企业通过纵向重组实现一体化经营能显著弥补合约的不完备性,其优势在于利用行政命令解决内部分歧的利益协调机制,制定有效的内控制度能使企业在保障利益方面获得更大的安全性。

由于我国钢铁企业所拥有的矿山自产铁矿石占全国铁矿石产量的比重不到30%,而国内铁矿石自给率不到50%,即中国钢铁企业自产铁矿石占其铁矿石需求总量应不超过15%。因此,中国钢铁企业的纵向重组的关键点是要实现与上游原料产业的纵向重组,其意义在于:①铁矿石作为重要的基础材料资源,国家应从构建稳定的上下游产业链角度在铁矿石资源开发方面适度向钢铁企业倾斜,将更多的可开发资源归属到国家重点扶持的优势钢铁企业手中;②国内铁矿石现货交易市场的存在表面看是在用市场的手段优化这两个行业之间的供需关系,实现资源的合理配置,但这种完全市场化的上下游产业间的交易方式更适用于一个相对封闭的国内市场。鉴于中国钢铁工业对进口铁矿石依存度已达50%以上,国内铁矿石采选业与钢铁冶炼业之间高度市场化的运作模式只会使双方之间利益的博弈更为复杂;③提倡黑色金属矿采选业与黑色金属冶炼及压延加工业在投资及资本上融合,而不是将黑色金属矿采选业、黑色金属冶炼及压延加工业作为两个割裂的行业来对待。国家应鼓励钢铁企业采用资本的手段将两个高度关联性的行业纳入到一个相对封闭的企业运行体系当中,用企业内部管理模式替代两个关联产业间的市场模式。从而减少铁矿石现货市场的交易量规模,避免国内铁矿石现货价格的频繁波动。事实将会证明:用企业手段管理这两个具有高度相关性的行业,其效果将优于市场手段、行政手段干预下的行业对话与行业协调。

**问题三:对超级钢铁企业的集团管理模式尚在探索之中**

加大中国钢铁企业重组力度必然会催生出一批超大型钢铁企业集团。中国超大型钢铁企业集团的管理模式一定要符合中国国情，简而言之是要探索出一套中国独有的超大型钢铁企业集团管理模式。但目前国内对超大型钢铁企业集团的管理在理论研究、模式探索等方面都存在着欠缺。对企业的兼并重组所要实现的目标尚停留规模扩张的层面上，对实现了规模经营后如何解决企业业务流程重组等相关问题缺乏有效的成功模式。

## 五、相关政策建议

从提高钢铁企业重组效益的角度出发，国家在推进钢铁企业重组方面有必要在以下几个方面有所举措：

### 1. 国有钢铁企业产权的市场化言论有失公允

20世纪80年代以前，欧洲多数国家的大型钢铁企业多为国有控制。在这种产权结构下，欧洲钢铁工业的并购历程明显滞后于美国与日本。但这向我们揭示了如下问题：①在任何一个市场经济较为发达的国家，国有产权企业的并购滞后于非国有产权企业的并购；②市场经济在发达的国家，在涉及国有产权的企业重组中，政府必然要参与其中，并发挥导向作用。我们的专家学者过于强调西方国家企业并购的市场化行为，但却忽视了在西方国有产权并购中，政府如果是产权所有者，政府必然要参与国有企业产权交易。

国内部分学者通常将各级政府参与企业重组活动定义为企业重组中的行政化倾向（个别学者定义为重组中的政治色彩），认为政府参与企业重组，会使企业重组带有强烈的政治色彩，即重组除了要实现提高企业经营绩效的目标外，还会有一定的政治目的掺杂其中。我国部分学者提出要真正实现重组后企业的经营绩效以及协同效应，就要大力推进钢铁企业之间市场化的并购重组，为此就要改变钢铁企业产权结构，即将国有钢铁企业产权市场化。他们认为：通过实现产权市场化，能够有效带动钢铁企业的发展获利，产权市场化也是并购重组市场化的基础，才能推进优势资源在并购重组的方式下流向由市场决定的高效率的钢铁企业，从而使并购重组有了明确的发展方向，对于并购后钢铁企业的经营绩效提高具有不可忽视的促进作用。

本文认为上述说法有失公允。过分强调国有钢铁企业产权的市场化，有可能导致国有产权及国有资产流失。我国的特殊国情决定了我国的企业重组一方面要借鉴西方企业并购的成功经验，另一方面要结合中国大型钢铁企业现有产权结构，走出一条有中国特色的重组之路，其核心是平衡各级政府在国有企业产权交易中的基本利益，实现各级国有产权在一个规范化的市场条件下的自由重组。

### 2. 建立不同层次国有产权交易的协调机制

各级政府对国有企业的国有资本或国有股权拥有管理权，同时也拥有收益权。统一各级政府在国有产权管理方面的利益导向，可进行如下尝试：一是让地方政府分享所有权收益，按股权获得利润分成；二是建立国有产权交易市场。中央级企业的国有产权与其他地方级产权（省级、市级）可以通过产权交易市场实现有偿转移，而不是现在所通行的无偿划拨。从理论上，上述两种做法有利于正确处理中央和地方的投资关系，有利于打破行政壁垒，将国有产权向优势企业集中，促进国有资产的保值、升值。

### **3. 建立和完善钢铁产业上市公司控制权市场**

改变钢铁产业上市公司的股权结构，加速非流通股的流通化进程。随着流通股比例的增大和通过流通市场进行接管限制的放松，还应当尽快修改《证券法》中的不适合部分，鼓励那些有实力的大型钢铁上市公司通过敌意和善意的方式在资本市场展开公司的并购重组行为，通过公司控制权的市场化，加速发挥钢铁产业上市公司并购活动在实现国民经济战略性大调整、优化资源配置和改善公司治理结构中的重要作用。

鉴于中国多数钢铁企业自主创新能力弱，技术开发以引进吸收为主，拥有自主知识产权的技术及产品相对较少等现状，我们更应该把提高企业核心竞争力作为中国钢铁企业兼并重组的基本目标。不把培育核心竞争力作为企业重组的基本目标，那么一些钢铁企业集团即使通过规模扩张占据了相当多的市场份额，也同样缺少发展后劲，同样难以形成独有的竞争优势。在市场竞争环境较为激烈甚至恶劣时，很可能会陷于经营困境，这样一来规模扩张不仅没有给企业带来规模效益和竞争力的提高，相反却成为了企业经营的负担。

国内一些企业并购重组后并没有获得预期效果，究其原因，是由于重组企业对被重组企业缺乏有效的资源整合。借鉴国外钢铁企业在管理、技术、采购、营销等能力整合上的经验和做法，对推动中国钢铁业重组、确保重组成功具有积极的现实意义。

### **4. 重组后的企业要进行企业资源整合**

通过兼并重组实现规模扩张的企业相当于在企业内部增加了新的流程，而资产的剥离以及企业的分立则减少了现有的流程，企业现有职能部门的外包或虚拟化也改变了企业的现有流程；而且当企业规模迅速扩大时，如果企业的管理水平没有同步提高，那么规模扩张所带来的新增效益有可能会被管理成本的上升所抵消。因此，进行资产重组的企业都需要对业务流程进行重新设计。衡量资源整合成功与否，主要是看反映企业绩效的关键性指标（如产品质量、对市场的反应速度、成本、员工工作效率和顾客满意度等）是否得到改善、提高。

对钢铁企业纵向重组而言，上下游企业属于不同产业，各企业之间是由一系列相关联的资源组成的集合体，各企业竞争优势源自企业所拥有的资源，尤其是一些异质性资源，而这些资源经过整合，可以使重组后的新企业拥有不同先前的、独特的竞争能力。

企业资源整合是以培育核心竞争力为重点，对企业流程和组织结构进行根本性的再思考和彻底的再设计，以达到组织业绩的巨大提高。企业通过业务流程重组来整合企业内外部资源，将所获取的外部资源固化于企业组织结构之中，对不能增加价值的流程及活动予以删除、分离，或者外包出去。

## 结束语

企业重组虽然是以企业为主体的经济活动，但大型钢铁企业的重组涉及方方面面的因素。推动钢铁企业重组，一方面是协调好各种因素的关系，实现企业产权结构的调整；另一方面重组后的企业更要进行资源的整合，缺少有效的企业资源整合，企业重组将流于形式。钢铁企业通过资源整合所建立的某一时期的核心竞争力，在不同时期是各不相同，在不同企业是各不相同。但有一点又是相同的，即重组后的企业应该具有发展的、动态的更新优势，从根本上培育和形成企业的组织创新、变革能力和员工群体性竞争优势，形成体系性的综合竞争力。

# 德国企业内部审计向价值管理转型研究

汤 睿<sup>9</sup>

**【摘要】** 德国企业开展内部审计已有百年历史，经过了六个主要的发展阶段，基本形成了一套具有德国特征的以提高企业价值为核心的内部审计体系。本文在赴德国企业实地考察的基础上，总结德国内部审计的发展历程，归纳当前德国价值管理型内部审计体系在组织架构、业务范围、程序方法、人员素质等方面的特征，为我们推动中央企业的内部审计工作发展提出了一些建议。

企业内审是企业各项管理工作中的重要内容，是集监督、评价、服务为一体的管理诊断与咨询活动，是企业创造价值环节中的一环。在我国以往的内审实践中，常常存在一种认识上的误区，即把内审仅仅作为监督部门、甚至是“消耗性”部门来看待，认为内审只是在事后来发挥“挑毛病”的作用。在企业市场化进程已达较高程度的今天，这种对内审的不全面认识，既不适应企业“以创造股东价值为核心目标”的发展要求，也不符合国际上先进的内部审计理念，有必要通过研究西方先进国家的企业内审情况，为推动我国企业特别是中央企业的内审发展提供借鉴。为此，笔者随团赴德国考察研究了德国企业的内审工作，研究了德国内审发展演变的历程和当前价值管理型内审的主要特征，对中央企业内审发展提出了几项建议。

## 一、德国内部审计的发展历程

1875年，钢铁工业巨头克虏伯公司设立了德国第一个现代内审部门。在此后的130多年时间里，随着企业经营环境的持续变迁，内审也在不断发展。目前德国无论是私营企业还是国有企业，绝大多数都设有内审部门、配备专职内审人员，全国现有内审从业人员超过5万人。德国学术界普遍认为，内审在德国共经历了以下六个发展阶段：

（一）初期发展阶段（20世纪初—20世纪中期）。20世纪初，随着企业生产经营规模的逐步扩大，一批大型企业在德国迅速崛起，高层管理者再也无法像过去一样对所有的经营活动亲自过问，分权管理和多级控制等管理模式的出现，使企业在加强财务监督方面的需求变得越发迫切，单纯依靠外部审计力量已无法实时满足管理当局的需要。在这样的背景下，内审岗位在大型企业中应运而生。在

<sup>9</sup> 中国移动通信集团公司王加同志、中国电信集团公司郝善勇同志对本文提供了十分重要的帮助。



这一时期，企业内审工作实质上履行的是会计监督职能，其任务主要集中于查错防弊。内部审计师会对企业财务会计核算资料、账簿、报表的真实性、准确性和完整性进行审计，并确保上述资料的编制符合国家财税部门相关法规。在财务检查的基础上，内部审计师也会对企业资产安全的保障能力予以关注，并就如何进一步扩大盈利空间提出相关意见。

（二）适应国际化进程阶段（20 世纪中期—60 年代）。二战结束后，国际经贸往来日趋频繁，大型企业的国际化进程有所加快。国际化经营在帮助企业迅速扩大资源占有、有效降低运营成本的同时，也在一定程度上加大了企业的经营风险。在国际化进程中，企业的资金需求有所增长，与美、英等国相比，德国国内资本市场的总体规模相对较小，企业主要依靠银行贷款等间接融资方式解决资金缺口。受此影响，商业银行和企业之间的关系变得日益紧密，商业银行逐步成为企业财务资料的重要使用者，对企业经营管理的影响力也逐渐增大。针对这一趋势，德国企业内审的工作职能开始向多元化方向发展，除继续做好财务检查外，内审部门还将注意力逐步转向防控经营风险等方面，以适应国际化发展的需要。

（三）科学化和系统化阶段（20 世纪 60 年代—70 年代）。1958 年以前，德国各企业按照自行设定的方式开展内审工作，尽管部分企业的内审实务已达到了较高水平，但这些企业毕竟是少数。为了进一步促进和规范内审发展，改变各企业内审工作质量参差不齐的状况，德国于 1958 年成立内审协会，指导和支持德国内审发展，促进内审工作科学化、系统化、标准化，提高内审机构和人员在企业中以及在全社会中的影响力。目前，德国内审协会拥有来自不同行业的 2400 余名会员，其中个人会员 1800 余名、企业和公共机构会员 600 余名，在德国 DAX 指数 30 家成份股公司中，29 家是内审协会会员。德国内审协会成立后，内审不应局限于财务检查的理念得到推广，内审人员理论水平和实务能力持续提升，企业的内审工作也取得了较大进步。

（四）向内部控制审计延伸阶段（20 世纪 70 年代—90 年代）。内部控制是企业防范经营风险、个人舞弊的“防火墙”，建立科学、有效的内控体系是企业提升风险防范能力、确保战略目标达成的必要条件。自 20 世纪 70 年代起，德国企业开始逐步将检验内控有效性纳入内审部门工作范围。德国企业的内部控制重点包括关键岗位分离、保密授权、单据数量及金额复核、计算机密码设置等，内审工作人员会对企业内控制度的适当性、有效性、严密性以及制度执行的准确性等进行评价，并提出完善和改进建议。

（五）IT 审计应用阶段（20 世纪 90 年代—21 世纪初）。进入 20 世纪 90 年代，随着计算机和网络技术的飞速发展，管理信息系统在德国企业中得到广泛应

用。为适应新的环境，企业内审部门开始利用信息化手段采集和分析经营数据，对业务流程开展实时监控，以提高审计工作效率，扩大内审工作覆盖面，使企业风险防控工作更加系统化，这种发展被称为“IT支持审计”。同时，银行、通信等部分行业大量使用信息技术开展业务，对信息系统安全性、可靠性检查，成为这些企业内审的重要内容，“对IT系统的审计”应运而生。IT系统的介入，对内部审计从业人员的知识结构提出了更高要求。

（六）内审工作外包阶段（21世纪初至今）。在过去10年里，为了进一步提升内审工作独立性、提高工作效率，部分德国企业开始尝试将内审工作外包，或将内审部门组建为专业子企业，甚至分割独立出去。这样一来，审计机构独立性更强，在发表审计意见时的压力更小，审计意见落实时所遇到的阻力也 smaller。但另一方面，作为外包单位的审计机构有其自身的利益诉求，通常在为企业提供内审服务的基础上还会努力承揽更多业务，这在一定程度上又可能降低内审工作质量。因此，德国国内对这种外包做法还存在争议，目前只有少数企业实施了内审外包，并未得到广泛推广。

## 二、德国价值管理型内部审计的特征

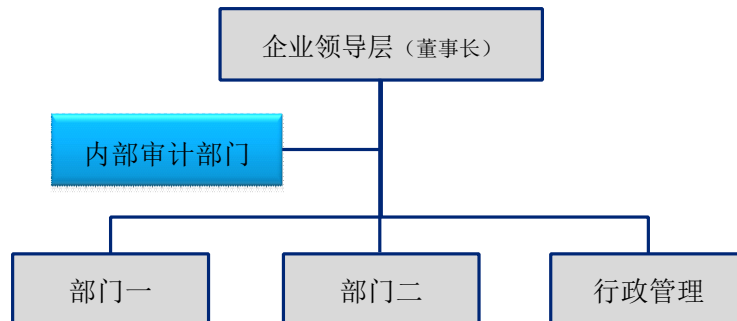
经历了上述历史发展阶段后，德国企业内审的目标定位、工作理念、工作领域及方式方法不断转变和丰富，内审已逐步发展为以提升企业价值为核心目标的监督、评价、控制和咨询活动。按照德国内审协会（DIIR）的定义，内审部门提供独立和客观的审查（保证）与咨询服务，目的在于创造价值和改进企业流程，内部审计部门通过使用系统的、目标明确的方法，评估并帮助改善企业的风险管理、控制、领导和监督流程的有效性，以此来支持企业和机构达成其目标。在此定义下，德国内审的核心目标是提高企业价值，内审的组织架构、业务范围、程序方法、人员素质等都具有较明显的价值管理特征。

（一）内审的目标定位是提高企业经济价值。德国内审最初也是出于组织内部查错防弊、控制财务收支的需要而建立的，但是随着企业经营的多元化和复杂化，企业所面临的风险日益增大，企业内部需要一个独立客观的部门不断评估经营风险，评估和改进运营流程中的缺陷环节，一个仅提供监督服务的内审部门已无法适应现代企业发展的需要。在这种要求下，德国内审的目标定位逐步转向提高企业经济价值，具体包括：帮助企业确定正确的发展战略、预测和控制企业风险、保证企业有效利用现有的经济资源、确保企业遵守法律法规及规章制度的要求等。相应的，内审目标的多元化也促进了审计理念的改变，“内部审计应该为企业内部管理提供服务并创造价值”已成为内审工作的指导思想。目前在德国，

内审人员已不是单纯意义上的监督者，他们更大程度上是企业风险的防护者，发现风险领域并与相关人员一同致力于问题的解决；同时他们也是企业管理咨询师，不断发掘企业经营管理中的改进空间，为各部门提出积极的建议。比如法兰克福机场内审的工作目标是“确保公司运营全过程的合法、安全和经济，对公司内部整体监控系统的有效性和效率性进行检查，不断推动运营流程优化”。

（二）内审机构具有独立而且较高的组织地位。为了保证审计工作范围能够满足审计目标要求，确保审计结果公正、客观、实用，内审部门必须具备一定的权威性和独立性。这不仅要求内审机构具有独立并且足够高的组织地位，而且要保证内审人员在执行审计时能够保持独立。德国在制度设计和组织设置层面保证了内审部门具有较高的地位和权威性。最近十多年来，德国先后出台《企业监控和透明法》(KonTraG,1998年)、《公司治理法典》(DCGK,2003年)、《透明度及公开法》(TransPuG,2003年)、《最低风险管理要求》(MaRisk,2005年)、《财会革新法案》(BilMoG,2009年)等法律法规，并根据欧盟《第8号公司法指令》(修订版)，修订了《商法典》和《公司法》，明确了企业董事会对组织有效的内审工作和内部监控体系的责任。在有关法律法规支持下，德国企业内审部门一般直接向董事会负责（通常是由董事长直接领导），具有较高的组织地位，可以对所有部门和所有人员进行审计；同时，在董事长授权的支持下，内审部门提出的整改建议会被被审计部门即时采纳。比如，在法兰克福机场，中心审计部隶属于董事长，其工作直接向董事长负责。此外，在内审人员独立性方面，许多德国企业对内审部门实行轮岗制，这样既可以避免内审人员长期审计相同业务和人员而产生徇私舞弊的可能性，也有利于将内审人员培养成了解业务的综合性人才，同时还能增进内审部门与其他部门的交流，为内部审计创造良好的工作环境。

常见的德国企业内部审计机构设置图



（三）内审业务范围涵盖企业经营活动方方面面。从20世纪80年代以来，德国内审为更好地发挥协助企业创造价值的作用，其业务范围逐渐由财务收支转向内控评价、风险防范和经营审计，所涉及的领域也从单一的会计数据转向企业

经营活动的方方面面，包括战略制定、生产管理、供应链、人力资源、投资并购、IT 等等。这种转变是一个与企业发展相适应的过程：在内部审计发展的初级阶段，审计范围侧重于财务信息的真实性，以帮助经营者依据真实情况做出妥当决策；随着企业内控制度的不断建立健全，内审工作开始向对内控系统的评价转移，用以保障企业建立的各项流程和制度能够有效地、经济地发挥作用，保障企业规范有序开展生产经营，有效利用资源、保全资产、遵守法规并提供可靠而完整的信息；但是，规范有序的经营并不必然会给企业创造价值，因此德国企业内部审计逐渐发展为经营审计，以帮助企业实现为股东创造价值的最终目标。所谓**经营审计**，是对企业的所有生产经营活动进行全面审查和评价，以发现各业务环节潜在的风险和存在的问题，挖掘提升空间、提出改进建议，促进防范风险、提高效率、增加盈利，为企业创造价值。例如，法兰克福机场内审部门每年会针对机场的安保措施进行检查，确保有关流程能保障机场的安全运营（这对于机场而言是最重要的因素），同时会对设备采购、人力资源、航空合作等管理事项进行审计，对有关管理流程中的低效率环节提出改进建议；德国宝马汽车公司内审部门要对企业的全球生产设施布局和供应商分布进行评估并提出调整建议，以防范供应链断货风险、降低配件采购及运输成本；德国电信内审部门要对 IT 系统建设和并购项目进行审查，以保障投资符合企业发展战略、实现投资价值。

（四）内审程序与方法体现风险导向、全程覆盖和 IT 支持。在审计程序和方法上，德国内审具有三方面特点：一是风险导向。由于业务范围涵盖了企业生产经营的各个环节，为了保证有限的审计资源得以有效利用，内审通常是根据企业内各领域发生风险的概率，以及各领域的价值大小来确定审计对象、内容和时间。德国德勤在协助德国企业开展内审工作的过程中，提出了“内部审计价值图”和“内部审计风险图”的概念，引导企业内审部门根据企业自身经营特点，寻找价值提升可能性大、风险发生可能性大或风险影响大的领域，重点投入审计力量，提高审计的“投入产出比”。法兰克福机场在内审计划中，对需要审计的项目进行风险和价值排序，优先保障“红色任务”。二是全程覆盖。德国内审是一种集事前、事中、事后审计为一体的全过程审计。从事前看，在一些重大事项（如生产能力布局、投资并购等）实施前，内审部门要提出独立的咨询意见；从事中看，内审部门要定期评估有关内控和运营流程有效性，提出改进措施；从事后看，内审部门要对经营活动成果进行评估，并对审计意见整改进行跟踪落实。三是广泛应用 IT 手段。德国绝大多数企业都采用了计算机辅助审计，实现常规审计程序自动化及对海量数据进行处理，提高审计覆盖面。同时，一些企业还根据自身需要开发审计软件，如奔驰公司特别开发了一个软件系统，建立了开展内审工作相

关的资料库，方便内审人员制定审计计划；法兰克福机场专门设计了一个黑客攻击系统，查找机场安保信息系统中的漏洞。

需特别注意的是，尽管德国企业内审业务范围涵盖了经营活动各方面、全过程，但其内审部门本质上还是保持独立角色，其提出的事前咨询、事中改进建议和事后评价，均是给决策层和管理层提供的“第三方”参考，而具体的决策、执行和整改，均由决策层、管理层及具体业务部门做出，内审部门不直接参与或干预其有关活动。

（五）内审人员素质要求高、专业背景宽泛。从人员基本素质看，虽然德国对内审从业人员的学历、专业、经验等没有专门的法律规定，但实际上德国企业对内审人员的素质要求较高，一般都是本科以上学历，熟练掌握必要的外语和计算机技术。如奔驰公司要求内审人员掌握2—3门外语，熟悉两国以上的法律、文化，熟练掌握必要的IT技术，具备领导才能等。从专业背景看，德国企业内审人员专业背景逐步拓宽，不再局限于财经专业，而是来自经济、金融、会计、法律、管理、市场营销、信息工程、企业专业领域等，这种人员结构一方面是为了适应日益广泛的内审业务范围需要，另一方面也可以发挥不同专业的协同效应，更好地在审计、咨询过程中提出多角度、专业性的建议。如法兰克福机场中心审计部的14名专业审计师中，7名来自经济管理领域，6名来自技术领域，1名来自IT领域。从审计人员的后续培养看，德国企业十分重视内审人员的专业素质培养，企业内部每年均会组织形式多样、针对性强的培训，德国内审协会每年也会组织多次研讨，促进信息共享和经验交流，帮助成员更好地适应不断变化的审计要求。此外，内审部门在执行一些特定任务时，还会聘请外部专家机构，进行“内审外包”，临时补充专业力量。

### 三、几点启示

参考德国企业内审发展经验，在推动中央企业内审向价值管理转型过程中，有几点启示值得借鉴。

（一）明确内审的价值管理定位，支持和推动内审部门逐步开展咨询服务。经过近年来的发展，中央企业内审部门的监督、评价职能日益完善，为企业规范经营发挥了保障作用，一些企业也在审计的基础上探索开展具有咨询服务特点的内审业务，如成本管理专项审计调查等，但多数企业还没有将内审的目标提升到价值创造的高度，内审部门实际上也还仅定位在监督评价上，没有发挥咨询服务功能。从德国的经验看，随着企业不断发展，以创造价值为核心目标的内审已经成为企业的内在需要，而开展咨询服务则是内审直接创造价值的手段。借鉴德国

经验，我们应明确将价值管理作为内审的核心目标，支持、推动中央企业内审部门根据企业自身特点，逐步开展咨询工作。

（二）提升内审部门在组织中的地位，提高内审独立性和权威性。据中国内审协会对 821 家设置了内审机构的国有企业调查结果显示，内部审计机构隶属于董事会的占 19.98%；隶属于监事会的占 3.53%；隶属于总经理的占 42.02%；隶属于副总经理或总会计师的占 20.83%；与纪检、监察合署办公的占 13.64%。此外，一些企业还没有设置独立的内审机构，只在财务部门设置了内审岗。从数据结果看，我国企业内审部门多数是经营层内部下属机构，而在德国，半数以上企业的内审部门直接隶属于董事会，并且德国从法律上规定了董事会对组织有效内审工作的责任。相对而言，我国企业内审部门独立性和权威性较弱，这与我国公司治理的整体发展阶段是密切相关的。为更好地发挥内审部门的监督、评价、控制和咨询作用，我们应推动提高内审部门在组织中的地位，对于设立董事会的企业，内审部门应直接隶属董事会或其下属审计委员会；对尚未设立董事会的企业，也应确保内审机构独立性，赋予其向最高管理层和出资人直接汇报的权利。

（三）拓宽内审工作范围，推广先进的内审工作程序与方法。从工作范围看，目前多数中央企业内审工作主要还是以财务收支审计、经济责任审计为主，部分企业正在探索根据经营需要开展特色审计业务，如工程审计、项目管理审计等。这种探索与德国企业开展的经营审计一样，都是由企业内在需求引发的、以提升企业价值为导向的、具有咨询性质的业务。对于企业这种内在的拓宽内审工作领域的需求，应加以鼓励和帮助，积极稳妥地推动企业在自发的基础上实现内审向价值管理的转型。从内审程序与方法看，不少企业都在开展风险导向、全程审计以及 IT 支持审计的探索，这些程序与方法在德国和世界其他先进企业中都被广泛使用，是国际内审工作的先进经验，对于帮助中央企业提高内审工作效率、发挥内审作用具有很大帮助，我们应积极加以推广。需指出的是，在拓宽工作范围、逐步实现全程审计的同时，应特别注意把握内审部门的独立定位，保持客观、中立的“第三方”监督角色，避免监督咨询与决策执行混为一体。

（四）扩展内审人才专业背景，适应新的业务要求。从德国经验以及部分中央企业已有的探索看，内审部门要想切实发挥价值管理作用、有效开展新领域的业务，仅仅靠财务、会计知识是远远不够的，必须具有与新业务相关的人才储备。而目前大多数中央企业的内审部门，人才还主要来源于财经领域，缺少企业经营管理经验。我们应推动企业拓宽内审部门的人才来源，适当建立经营管理部门和内审部门的人才轮岗机制，让行家里手来发现问题、提出建议，这样才能真正发挥好内审的管理咨询作用。

（五）加强内审人员培训，不断提高内审人员素质。随着内审工作内容不断增加、工作方法不断创新，现有内审人员的素质必须相应提升才能适应新的要求。我们应推动企业针对性地开展内审人员培训，建立内审知识库，帮助内审人员不断提高专业素质、拓宽知识面，更好地履行内审工作职责，同时，我们也可利用国资委这个较高层次的管理平台，组织中央企业内审部门相互交流学习，推广先进实践，提升中央企业内审队伍整体素质，提高内审工作水平。

# 赴江西旱塘村调研实践报告

蒋 怡

在委直属机关团委的组织下，我于 2011 年 5 月 21-29 日参加了中央国家机关团工委组织的“百村调研”实践活动。此次调研实践活动的目的是推动中央国家机关青年深入基层、深入农村，了解国情社情民情；增进青年对基层和群众的感情，加强作风锤炼；提升青年工作能力、增长才干和见识。来自中央国家机关 94 个部门的 530 名青年分三批深入 18 个省 100 个村开展调研实践活动，其中来自国资委的十名青年被编入“百村调研”第二批第四团，赴江西赣州、萍乡 4 县 6 村，与农民同吃同住同劳动，深入开展调研实践活动。

我所在的小组一行 8 人进驻了赣州市赣县江口镇旱塘村。驻村期间，我们胸怀责任和重托，严守调研纪律，发扬务实作风，走进农户，深入了解了他们的实际困难和需求，完成了对旱塘村（行政村）和 10 户农家的问卷调查；走访慰问困难户和五保户，为他们送去大米、花生油等生活必需品；零距离接触基层干部，先后与大学生村官、村致富带头人、县“三送”工作组成员、镇村干部座谈交流；走进学校，与旱塘明德小学的学生们一起上了一堂题为“我的梦想”的主题班会，走访慰问了村里的两家幼儿园，给孩子们送去了礼物和关爱；走进田间地头，为蔬菜大棚封边填土，体验农业生产劳动。

通过调研实践，我们深入了解了农村的实际情况，切身体验了农民的辛劳疾苦，认真思考了农业发展中存在的问题，发现了农村基层组织建设中的亮点，感触颇深，收获良多。现将旱塘村有关情况及个人体会与思考报告如下：

## 一、旱塘村发展中的三大亮点

旱塘村位于江口镇中部，平江河畔，因“晴三天干旱，雨三天成塘”而得名。如今的旱塘村，旧貌换新颜，村内道路、水利设施完善，水泥硬化主干道通达 11 个村小组，全村 90% 的农田可以灌溉；依山傍水，绿树环绕，民风淳朴。旱塘村现有农户 625 户，2592 人；有 1 所完小，3 所幼儿园，2 家卫生所；现有耕地 1273 亩，鱼塘 152 亩，山林 3538 亩。

### （一）新农村建设助旱塘村焕发生机

2009-2010 年期间，国土资源部在旱塘村实施了以社会主义新农村建设为主



要内容的重点帮扶，两年共投入资金 1496.75 万元，实施田、水、路、林、村综合整治，积极探索土地整理与新农村建设相结合的新路子，已经修好路基 5.5 公里，全村改水、改厕、改路比率达 95% 以上，拆除空心房面积 11130.7 平方米，建成村公所、图书室等社区服务设施，发展太空莲 100 亩，加工橙基地 4500 亩。旱塘村在新农村建设中始终贯穿和谐文化创建这一主线，兴建了香樟园、义竹亭、忠孝亭、感恩亭、诚信园、求知园及和谐广场等寓教育和休闲为一体的文化景观，家家户户的院门上都镶嵌着歌颂新农村、赞美新生活的嵌名宅第联；旱塘大道安装了 46 盏太阳能路灯，新建和谐社区和农家书屋、“三网合一”农民就业创业培训中心。经过两年的努力，旱塘村的基础设施得到全面改善，村容村貌焕然一新，村民基本生产生活条件得到显著提升，成为社会主义新农村建设整村推进示范点。

## （二）“三送”活动成效显著

为积极响应赣州市委提出的 10 万机关干部下基层开展“三送”活动的号召，赣县县委于 2010 年底开始了为期 1 年的千名机关干部下基层送政策释民惑、送温暖聚民心、送服务解民难的“三送”活动。“三送”工作组帮助旱塘村建立了覆盖全村的动态化的户情管理系统，包括村情档案、户情档案、个私企业档案和社会组织档案；建立了群众诉求表达解决机制，通过值班、定点联系走访和意见箱等方式收集群众意见，通过镇、村、组联席会议制度和上下左右联动机制解决诉求；建立了群众评议评价机制，将“三送”活动开展情况纳入干部个人绩效考核，由每人定点联系的 20 户包扶农户进行测评打分，将测评结果与干部个人评先评优和提拔重用挂钩。“三送”活动有力推动了农村的安全和谐稳定，目前旱塘村实现了零上访；推动了农业农村现代化，“三送”工作小组帮助村民解决项目资金共计 30 多万元，开展技能培训 5 期；推动了农村社会管理创新和农村基层组织建设。

## （三）受益产业转移，返乡村民日益增多

长期以来赣县经济发展滞后，产业结构单一，大量农村剩余劳动力流入沿海地区。近年来，随着沿海地区加快劳动密集型产业的转出，交通便捷和拥有大量熟练技工成为赣县承接产业转移的优势所在。我们在调研中发现，越来越多曾经长期在沿海打工的村民近两年都选择留在了家乡。他们有的在当地的制衣厂、制

鞋厂、电子加工企业上班，有的则利用自己学到的技术、掌握的信息资源，购置简单的设备开起了家庭作坊，从事服装来料加工。目前旱塘村现有相对较大规模的制衣厂 3 家，我们走访的郭芳桂创办的制衣厂就是其中的一家。现年 41 岁的郭芳桂原本与妻子长期在广东打工。随着父母日益年迈，难以照料 2 个孩子，为了照顾父母及孩子，2010 年夫妻俩通过打工认识的朋友获得了服装订单，在自家开办了小型制衣厂。初期仅 3、4 名员工，逐渐发展到现在员工人数已达 15 人，拥有 23 台缝纫机、2 台打边机、1 台分线机和 1 台冚机，年产值 40-50 万元。

## 二、旱塘村发展中存在的问题

近两年来旱塘村已经发展成为生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的社会主义现代文明新村。然而，它在发展中也遭遇到一些困难，存在着一些问题，主要体现在以下四个方面：

### （一）农村人员结构不合理，留守老人和留守儿童问题凸显

旱塘村现有村民 2592 人，其中劳力 1050 人（在家 435 人，外出务工 615 人），老人 728 人，学龄前儿童 236 人，九年义务教育在校生 312 人；其中老人和孩子占全村留守人数的 65%，外出务工人员占全村劳力的 59%。虽较之上世纪九十年代，外出务工人数已有所减少，但目前大部分农村青壮年劳力仍以外出务工为主要谋生手段，背井离乡，长期在外，每年只在春节期间返乡探亲，留守老人和留守儿童问题日益凸显。我所住的丁大叔家就是这种情况，丁大叔今年已届 65 岁，和老伴、孙子三人共同生活多年。他的两个儿子儿媳均外出打工，两个女儿已出嫁到邻县。与丁大叔夫妇俩相依为命的是 11 岁的孙子丁家杰，在读五年级。当我问他们想不想自己的孩子或父母时，他们都满含深情地回答：“想。”当问到怎么想时，他们拿出了相册，指给我看谁是儿子，谁是妈妈...

### （二）农民种粮积极性普遍不高

我们在走访中发现，虽然中央和地方陆续出台了一系列的支农、惠农政策，农民种粮的积极性也有所改善，但仍然不高。经了解，一是人均耕地面积小，只有 0.6 分田，就算收成好，也赚不了多少钱。二是风险高，平江河堤太低，每年汛期时会淹没大量农田，造成绝收，需加高河堤，修复闸门；暑期时普遍干旱缺水，主要靠抽水灌溉，增加了成本，需要整修旱塘水库，水利基础设施建设滞后

已经严重影响到了农业生产的积极性。三是投入大，见效慢。现在农资价格不断上涨，增加了农业生产成本，农资成本涨价与粮食涨价严重失衡，投入产出比不高。四是青壮年劳力大量外出务工，留在村里的劳力大多为老弱病残幼等，劳动能力不强，受教育程度不高，运用科技知识能力欠缺，采取传统种粮方式只能勉强维持家庭生计，田地少的农户家庭甚至购粮吃饭。通过走访调查我们了解到，外出务工收入已经成为农民家庭收入的主要来源，种粮种菜也只是满足自给自足，或者小额收入；很多农村土地或荒弃无人耕种，或转给亲戚朋友耕种。

### （三）农村公共卫生环境亟待改善

旱塘村公共卫生尚无统一管理，垃圾被随意丢弃堆放，村委会后 10 多亩的深水潭，成了村民生活垃圾倾倒的主要场所，蚊蝇滋生，臭气熏天，既有损村容村貌，也对村民健康造成影响。通过走访才知道此地是大家“约定俗成”的垃圾丢弃点。村委会往东走 500 米，是镇里的垃圾焚烧厂，不仅有现代化的垃圾焚烧设备以及垃圾运送车，还有专职工人。据焚烧厂的负责人介绍，这个垃圾焚烧厂主要是处理圩镇及最近三个乡村的垃圾（不包括旱塘村），每天运送过来的垃圾大概有 20 多吨，而这个小小的焚烧厂的日处理量只有 3-5 吨，处理不掉的垃圾他们就会送到离村很远的一个山边的天然坑进行简易填埋。按现在垃圾的产生速度，负责人担忧的说，估计只能维持 7、8 年。目前这个焚烧厂面临的最大问题就是资金短缺以及日益增多的垃圾量。

### （四）农村文化娱乐活动相对贫乏

旱塘村民的生活简单、规律，日出而作，日落而息，看电视成了生活中最主要的文化娱乐活动，还有每年一次的舞龙，每年放 3-4 场电影。在我入住的丁大叔家，大叔每天要去田间劳动，晚上看看新闻联播，了解下国际国内形势；阿姨一早去集市上卖些自家种的蔬菜，然后准备一日三餐；孙子更辛苦，6：50 就背着沉重的书包去上学，中午 12：15 才能赶回家吃午饭，饭后又急急赶回学校，下午要到 5 点以后才能回家，做完作业也就该休息了。这就是一家三口一天的活动内容。

### 三、体会与思考

#### （一）农村留守老人和留守儿童问题亟需关注与解决

留守老人和留守儿童业已成为目前农村普通存在的一种社会现象。这种家庭结构的畸形，会产生一系列严重的社会问题。留守老人们不仅指望不上自己成年子女的照顾，还要承担照料孙辈的重责；随着老人们年龄的日益增大和身体健康的每况愈下，对孙辈的照料也将力不从心，而自身的养老问题又该如何解决？留守儿童们虽然能够从爷爷奶奶身上获得关爱，但却缺少了来自父母的情感沟通；他们很难从日益年迈且文化知识水平不高的爷爷奶奶身上获得全面科学的照顾和思想启蒙与学习指导。在这种环境中成长起来的孩子们，很可能会因缺失管束与引导而受到社会上一些负面因素的影响从而走上歧途，或是不爱学习、早早辍学随父母外出打工赚钱，成为游走城市的新一拨农民工。

如何吸引他们的父母回到家乡、还原一个完整的家庭，需要我们进行深入地思考。一是大力发展农业，改善农村水利基础设施建设，提高农民种粮的积极性。二是积极迎接产业转移，吸引更多的村民返乡创业或务工。三是大力加强农村公共卫生和文化建设，营造优美的公共卫生环境，开展丰富多彩的文化娱乐活动，吸引更多的青壮年劳力留在家乡。

#### （二）积极探索加强农村基层组织建设的新思路

赣县县委正在开展的“三送”工作，是创新农村社会管理、加强农村基层组织建设、实现农村和谐稳定的一种有益尝试。他们变被动服务为主动服务，变群众上访为干部下访，改变了以往群众有事找政府、围着政府转的状况，进一步畅通了群众反映利益诉求的渠道，在第一时间掌握群众的矛盾纠纷和利益诉求，特别是每位干部与农户结成帮扶对子，在宣讲政策、帮助村民提高对政策理解力、执行力的同时，对他们最关心、最直接、最现实的利益问题，采取切实措施进行及时恰当的回应和疏导，也有助于进一步增进党员干部与基层群众的感情，密切干群关系。目前，旱塘村没有赴市、赴省、赴京等非正常上访，更没有集体访，真正实现了零上访。“三送”工作组还针对旱塘村外出务工人员较多、服务存在盲点的情况，依据户情档案建立了农（居）民信息服务平台，通过手机短信定期发送一些致富信息、危情信息、灾害天气、科技信息、选民登记、祝福祝愿等信息，为在外务工人员提供服务，让他们感受到浓浓的乡情；在外务工人员聚居

地建立同乡会，请有公信力的乡贤担任会长，加强对外出务工人员的管理和服务；帮助外出务工人员排忧解难，如在外务工人员被拖欠工资，需要当地人保局帮助解决，“三送”工作组就会通过向县人保局汇报，请县人保局与当地人保局沟通，给予帮助解决。

## 结语

通过此次调研实践活动，我们深入基层、深入农村，进一步加深了对我国国情社情民情的了解；密切了与基层和群众的关系，增进了与他们之间的感情；开阔了眼界，增长了见识，更加深切地体会到肩负的责任与使命，充分认识到，在今后的工作中，**必须进一步强化全局观念和大局意识**，加深对党的方针政策路线的理解，进而更加坚定走中国特色社会主义道路的信心和决心；**必须进一步加强调查研究**，特别是研究局的同志们，更需要经常深入基层、深入企业开展调研，了解掌握实际情况，当好委领导的参谋助手；**必须进一步坚持因地制宜、科学发展的原则**，在制定政策和指导工作时，既要严格遵循市场经济规律、行业发展规律、企业发展规律和国资监管规定，更要充分考虑每个地区、每个行业、每个企业的实际情况和不同特点，以推动国资监管工作和国有企业的健康、科学发展。

# 国有资本经营预算管理制度研究

李光林

## 一、引言

建立国有资本经营预算制度，是在我国社会主义市场经济体制下，实现政企分开、政资分开的重要制度创新。根据《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》（国发〔2007〕26号），中央本级国有资本经营预算工作从2008年起开始实施。经过积极探索稳步推进，初步建立了国有资本经营预算制度体系，形成了有效的工作运行机制，为推动中央企业的改革重组、加快解决中央企业改革和发展中的体制性机制性问题发挥了积极推动作用。然而，在理论研究和实际工作中，对国有资本经营预算管理制度的理解和认识却有所分歧，以致对正确执行国有资本经营预算管理制度，充分发挥国有资本经营预算的功能和作用产生影响。本文拟从国有资本经营预算管理制度建设的体制背景、制度框架、主要内容三个方面探讨对国有资本经营预算制度的理解以资商榷。

## 二、国有资本经营预算管理制度建设的体制背景

理解国有资本经营预算制度建设，首先要充分了解国有资本经营预算制度建设相关的政策环境和体制背景。笔者认为，国有资本经营预算制度建设能够顺利进行主要取决于三个方面的体制背景因素。我国新型国有资产管理体制是国有资本经营预算制度建立的体制基础，我国复式预算管理体制的提出和完善是国有资本经营预算制度建立的重要保障，科学合理的国有企业管理体制是国有资本经营预算制度建立的必要条件。

**（一）我国新型国有资产管理体制是国有资本经营预算制度建立的体制基础。**

1993年党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》提出了“国家统一所有，政府分级管理，企业自主经营，部门分工监督”的国有资产管理体制，并首次提出建立国有资产经营预算。但从1993年到2003年，虽然国家有关部门多方面探索，也做了大量的课题研究，但国有

资产经营预算制度并未在实践中运行。笔者认为，由于当时国有企业没有建立完善的法人治理结构，效益低下收益微薄，加上当时的国有资产管理体制是以政府的行政权限分级进行管理而没有出资人管理为理念的问题，国有资产经营预算缺乏科学合理的体制基础，在实际工作中并未得到实际开展。

2003年，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若干问题的决定》中确立了我国新型的国有资产监督管理体制，即中央与地方分别成立国有资产监督管理机构，分别代表国家对所出资企业履行出资人职责，形成管资产与管人、管事相结合，责、权、利相统一的新型国有资产管理体制，并明确提出建立国有资本经营预算制度。笔者认为，无论从十六届三中全会决定中规定的内容还是从我国《企业国有资产法》中的相关条款规定都可以看出，我国新型国有资产监督管理体制的价值核心是确立了分别代表国家对国有企业履行出资人管理职责的管理理念。可以说，正是由于国有企业出资人制度的确立才使国有资本经营预算得以有效实施，以出资人管理为核心管理理念的新型国有资产管理体制是国有资本经营预算得以顺利开展的体制基础和前提。

2003年，国务院国资委成立不久，就按照十六届三中全会精神，将推进建立国有资本经营预算制度列入重要工作议程。2007年9月，国务院发布了《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》，明确提出中央本级国有资本经营预算从2008年开始实施，此规定标志着国有资本经营预算工作取得重大突破，进入实施阶段。2008年10月，《企业国有资产法》颁布，通过国家立法的形式规定了我国新型的国有资产监督管理体制，其第12条规定了国有资产监督管理机构代表国家对所出资企业依法享有资产收益、参与重大决策和选择管理者等出资人权利，并用第6章一整章篇幅规定了国有资本经营预算内容。可以说，我国新型国有资产管理体制成为国有资本经营预算制度建立的体制基础。

## **（二）复式预算管理体制是国有资本经营预算制度建立的重要保障。**

1993年党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》首次提出了“改进和规范复式预算制度，建立政府公共预算和国有资产经营预算”。1994年《预算法》及《预算法实施条例》中进一步规定“各级政府预算按照复式预算编制，分为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算”。根据预算制度的相关理论，复式预算是指将全部预算收支

按照经济性质归类，分别汇编成两个或两个以上的预算，并使两者具有相对稳定的对应关系。其相对于单式预算最大的优点就是改善预算资金的管理，避免不同预算资金相互挤占。国有资本经营预算政府预算的组成部分，但与公共预算、社会保障预算在预算基础、资金来源及支出方向、编制原则等方面有着很大的区别。国有资本预算与政府公共预算社会保障预算等既相对独立又相互衔接。

国有资本经营预算作为政府复式预算的重要组成部分，它不仅是政府以所有者身份将其所拥有或支配的经济资源用于资本性投入的收支计划，而且是实现政府经营管理职能和保证国有资本有效经营的重要手段。推行国有资本经营预算制度，有利于市场经济体制的完善，有利于进一步优化国有企业资源配置，并可促进经济结构的合理调整和产业优化升级，提高国有资本的凝聚力和竞争力。我国复式预算管理体制成为国有资本经营预算制度建立的重要保障。

### **（三）科学合理的国有企业管理体制是国有资本经营预算制度建立的必要条件。**

党的十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》指出，“政府对国家出资兴办和拥有股份的企业，通过出资人代表行使所有者职能，按出资额享有资产收益、重大决策和选择经营管理者等权利，对企业的债务承担有限责任，不干预企业日常经营活动。”追溯我国相关法律制度规定和国有企业改革发展的实践可以看出，我国国有企业在不同的历史阶段有不同的称谓，实现了从国营企业-全民所有制企业-国有企业-国有控股企业-国家出资企业等五个主要阶段的演进，不同的称谓反映了不同时期企业的管理理念。2008年，《企业国有资产法》将国有企业的称谓改为国家出资企业，进一步确立和完善了国有企业的出资人制度，并正式用法律的形式规定了国家依法对国家出资企业享有资产收益权。从不同历史时期对国有企业的称谓可以看出，我国对国有企业的管理由以往的主要依据行政权管理逐步向依据出资人权利等产权管理转变。

为了探索履行《公司法》赋予股东依法享有资产收益的权利。《公司法》规定：公司股东作为出资者按投入公司的资本额享有所有者的资产收益、重大决策和选择管理者的权利。公司分配当年税后利润时，应当提取利润的百分之十列入公司法定公积金，并提取利润的百分之五至百分之十列入公司法定公益金。法定公积金累计额为公司注册资本的百分之五十以上的，可不再提取。公司的法定公



积金不足以弥补上一年度亏损的，在提取法定公积金和法定公益金之前，应当先用当年利润弥补亏损。公司弥补亏损和提取法定公积金和法定公益金后所余利润，有限责任公司按照股东的出资比例分配。企业的发展与扩张离不开资金的支持，资本预算来源于国有资本收益，通过对所出资企业注入资本金的方式实现国有经济布局和结构的战略性调整，促进国有企业的改革发展。国有资本的收益同样应当主要用于国家出资企业的持续发展。笔者认为，科学合理的国有企业管理体制是国有资本经营预算制度建立的必要条件，国有资本经营预算制度的建立又为国有企业的改革发展提供了必要的制度保障。

### 三、国有资本预算管理制度框架

党的十四届三中全会、十六大和十六届三中全会、十七大等会议文件中所规定的建立国有资本经营预算制度的有关内容成为建立国有资本预算管理制度的政策依据。我国《预算法》、《公司法》、《企业国有资产法》等法律所规定的关于国有资本经营预算制度的相关内容，国务院发布的《企业国有资产监督管理条例》和《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》等文件也对建立国有企业的出资人制度落实国有资本收益权做出相应规定。国有资本经营预算工作开展以来，财政部和国资委陆续出台了一系列规章制度，初步形成了国有资本经营预算管理制度体系。

一是在国家法律层面上：《预算法》、《公司法》、《企业国有资产法》等相关法律分别从建立复式预算管理体制、落实国有企业的出资人权利中的收益管理权、完善国有资产管理体制等内容为建立健全国有资本经营预算制度提供了法律依据，奠定了国有资本经营预算管理制度体系的法律基础。

二是行政法规层面上：《预算法实施条例》、《企业国有资产监督管理条例》和《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》等相关行政法规构成国有资本经营预算管理制度体系中行政法规部分的重要内容。。

三是在部门规章层面上：国家有关部门正在抓紧研究制订相关部门规章，争取尽快制订发布。

四是部门规范性文件层面上：财政部国资委联合印发了《中央企业国有资本收益收取管理暂行办法》（财企[2007]309号）、《中央国有资本经营预算编报试行办法》（财企[2007]304号）、《中央企业国有资本经营预算建议草案编报办法（试行）》（国资发产权[2008]46号）、《国资委国有资本经营预算编制管理工作规则（试行）》（国资发收益[2009]84号）、《关于做好中央企业国有资本经营预算执行工作有关事项的通知》（国资发收益[2009]22号）、《关于做好中央企业2008年度国有

资本收益申报工作的通知》（国资发收益[2009]251号）等部门规范性文件构成国有资本经营预算管理制度体系中贯彻执行的重要内容。

五是内部试行的专项支出规范性文件：《中央企业国有资本经营预算应对财务危机支出管理规定（试行）》、《中央企业国有资本经营预算灾后恢复重建支出管理规定（试行）》、《中央企业国有资本经营预算技术创新及产业化支出管理规定（试行）》、《中央企业国有资本经营预算债转股企业支出管理规定（试行）》、《中央企业国有资本经营预算重组整合支出管理规定（试行）》。

六是中央企业内部建立的本企业国有资本经营预算制度。

以上不同层次的各项法律规章制度为中央企业国有资本经营预算工作的顺利开展奠定了制度基础，基本形成了中央企业国有资本预算制度体系。

#### 四、国有资本经营预算管理制度的主要内容

通过对上述文件和法律法规制度的解读，国有资本经营预算制度主要规定了以下内容：

（一）国有资本经营预算是出资人的预算。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，是政府预算的重要组成部分。

（二）建立国有资本经营预算的目的。建立国有资本经营预算制度是为了增强政府的宏观调控能力，完善国有企业收入分配制度，推进国有经济布局和结构的战略性调整，集中解决国有企业发展中的体制性、机制性问题。

（三）建立国有资本经营预算的指导思想。通过对国有资本收益的合理分配及使用，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，推动国有企业改革和发展。

（四）试行的基本原则。一是统筹兼顾，适度集中。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。二是相对独立，相互衔接。既保持国有资本经营预算的完整性和相对独立性，又保持与政府公共预算的相互衔接。三是分级管理、分级编制，根据条件逐步实施。

（五）国有资本经营预算收入制度。

1、主要内容。主要来源于国家出资企业上交的国有资本收益，包括：国有独资企业按规定上交国家的利润；国有控股、参股企业国有股权获得的股利、股息；企业国有产权转让收入；国有独资企业清算收入（扣除清算费用），以及国有控股、参股企业国有股权分享的企业清算收入（扣除清算费用）；其他收入。

2、上交程序。一是企业申报。中央企业上交国有资本收益应当按照规定向国资委申报，填写中央企业国有资本收益申报表。应交利润，在年度终了后5个月内，由中央企业一次申报；国有股利、股息，在股东会（未设股东会的为董事会）表决日后30个工作日内，由国有控股、参股企业据实申报，并附送股东会的决议文件。国有产权转让收入在签订产权转让合同后30个工作日内由相关企业申报，并附产权转让合同和资产评估报告。企业清算收入在清算组或者管理人编制剩余财产分配方案后30个工作日内，由清算组或者管理人据实申报并附送企业清算报告和注册会计师出具的审计报告。其他国有资本收益在收益确定后的30个工作日内，由有关单位申报，并附送有关经济事项发生和金额确认的资料。国有独资企业由集团公司以年度合并报表反映的归属于母公司所有者的净利润为基础申报。企业计算应交利润的年度净利润，可以抵扣以前年度未弥补亏损。国有控股、参股企业应付国有投资者的股利、股息，按照股东会通过的利润分配方案执行。二是国资委审核，财政部复核。国资委在收到企业上报的国有资本收益申报表及相关材料后15个工作日内提出审核意见，报送财政部复核，财政部在15个工作日内提出复核意见。三是下发上交通知。国资委根据财政部同意的审核结果向所监管企业下达国有资本收益上交通知，财政部向企业所在地专员办下达国有资本收益收取通知，专员办向企业开具“非税收入一般缴款书。”企业依据国资委下达的国有资本收益上交通知和专员办开具的“非税收入一般缴款书。”办理国有资本收益交库手续。四是企业按时上交。

（六）国有资本经营预算支出制度。根据有关规定，资本预算具体支出范围依据国家宏观经济政策以及不同时期国有企业改革和发展的任务，统筹安排确定。

1. 基本原则。一是引导带动原则。资本预算应当适度集中资金，用于推进国有经济布局和结构的战略性调整，引导国有资本向国民经济关键行业和特殊领域集中，充分发挥国有资本预算工作在国民经济发展中的引导和带动作用。二是资本金注入为主原则。资本预算是政府预算的组成部分，但又不同于一般的政府公共财政预算，中央企业资本预算支出应当以资本金注入为主。三是注重效益原则。中央企业资本预算支出主要包括资本性支出、费用性支出和其他支出，其中，以资本性支出为主。国有资本经营预算支出要突出国有资本保值增值和讲求回报。

2. 主要内容。一是资本性支出：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，安排的资本性支出。包括向新设企业注入国有资本金、向现有企业增加资本性投入、向公司制企业认购股权、股份等

方面的资本性支出。二是费用性支出：用于弥补国有企业改革成本等方面的费用性支出。三是其他支出。

3. 工作程序。国资委根据下年度预算收入和预算支出范围、重点，向有关中央企业提出下年度预算支出计划编制要求。有关中央企业根据国资委下达的下年度预算支出计划编制要求，申报本企业下年度预算支出计划，按照内部决策程序形成书面申请报国资委。国资委完成预算建议草案报财政部。财政部根据预算收入和建议草案，综合平衡后，编制预算草案报国务院，最后由全国人大审议通过后，财政部批复国资委，国资委批复相关企业。

（七）国有资本经营预算编制制度。根据《国资委国有资本经营预算编制管理工作规则（试行）》（国资发收益[2009]84号），主要包括以下内容：

资本预算编制工作要遵循五项工作原则：一是以收定支，列收列支，不列赤字；二是资本性支出为主，资本预算主要用于推进国有经济布局和结构的战略性调整，培育具有国际竞争力的大企业集团。从严控制费用性支出。三是注重效益原则，资本预算支出要突出国有资本保值增值和企业经济效益，注重回报。四是规范透明原则；五是分工协作原则。收益局牵头协调、有关业务厅局共同参与。

（八）国有资本经营预算执行制度。国资委下发了《关于做好中央企业国有资本经营预算执行工作有关事项的通知》（国资发收益[2009]22号），要求相关企业在国资委下达资本预算安排后及时报告预算资金的到账情况。在资本预算执行过程中，建立预算资金使用或项目实施进展情况报告制度，对于资本预算执行中出现的紧急或重大情况及时向国资委报告。相关企业应当严格按照规定用途和报经国资委备案的资本预算使用计划使用预算资金，不得自行调整。相关企业编制的资本预算使用计划不得违反国家有关资本预算管理的要求，不得挪用或截留用于非生产项目或非主业项目。在资本预算执行过程中，受生产经营或重大政策、环境变化影响，确实需要对资本预算使用对象、标准、额度等进行调整的，应当向国资委提出调整申请，由国资委按照有关规定核准。同时，国资委建立中央企业资本预算执行监督检查制度，组织和监督资本预算执行，确保预算资金使用安全、规范和高效。

（九）国有资本经营决算制度。国资委根据当年资本预算收入清算结果，在对资本预算支出项目进行调整的基础上，负责批复中央企业年度资本决算。

（十）专项支出管理制度。国资委研究制定了《中央企业国有资本经营预算重组支出管理暂行暂行规定》、《中央企业国有资本经营预算灾后恢复重建支出管理暂行规定》、《中央企业财务危机国有资本预算支出暂行规定》、《中央企业债转股股权回购资本预算管理暂行规定》等相关制度，基本做到了每类支出都有相应的支

出原则和支出标准。

## 五、结语

国有资本预算管理，通过以增量带动存量，调整国有经济布局，优化产业结构，引导国有资本向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域集中，提高资源配置效率。为了切实做到资源配置的高效，做到各项支出都能公开、公正、透明，规范操作。在国有资本经营预算制度建立过程中要准确把握制度的基本定位，坚持与《企业国有资产法》、26号文件及其他有关规定相衔接统一，牢牢把握出资人管理定位的思路。确保制度和程序的公开透明。

好的制度是引导工作之舟驶向成功彼岸的指路明灯。在开展国有资本经营预算的实践工作中，我们只有正确理解国家建立这项工作的体制基础，正确了解相关法律制度的主要内容，结合具体情况制订出适合的规范性制度，确保资本预算工作发挥更大效用。

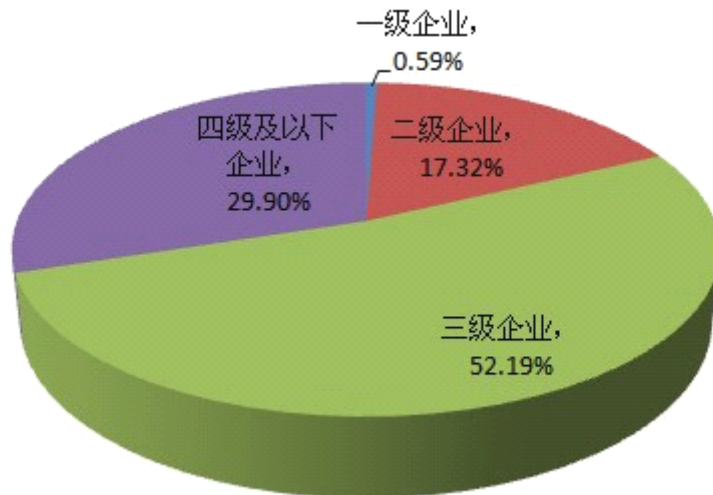
# 2010 年度中央企业产权登记情况报告

钟 弦

## 一、基本情况

截至 2010 年末，登记企业总户数 19917 户。其中，中央企业、一级子企业、二级子企业、三级及以下子企业户数分别为 117 户<sup>(注<sup>10</sup>)</sup>、3450 户、10394 户和 5956 户，分别占登记总户数的 0.59%、17.32%、52.19%和 29.90%。

登记企业在东部、中部、西部地区按户数所占比例分别为 66.65%、19.18%、14.17%，按占有国有资本数额比例分别为 78.68%、13.71%、7.61%。



图一：登记企业户数按级次分布情况

2010 年度登记企业总户数较 2009 年度减少 195 户。为 2006 年度以来登记户数首次出现减少。其中办理注销登记企业为 1355 户，减少企业的数量主要集中在三级及以下子企业。减少的主要原因为：中央企业近年来积极推进主辅分离、辅业改制并清理整顿对外投资，成效显著。如中国石油化工集团有限公司在 2010 年度完成 808 户辅业改制企业的注销登记。

登记数据显示：2010 年度新设立企业为 151 户，其中国有企业 15 户，公司制企业 136 户，分别占新设企业总数的 9.93%、90.07%。新设企业占有国有资本数额 439.13 亿元。属于主业的企业为 105 户，占有国有资本数额 347.77 亿元，

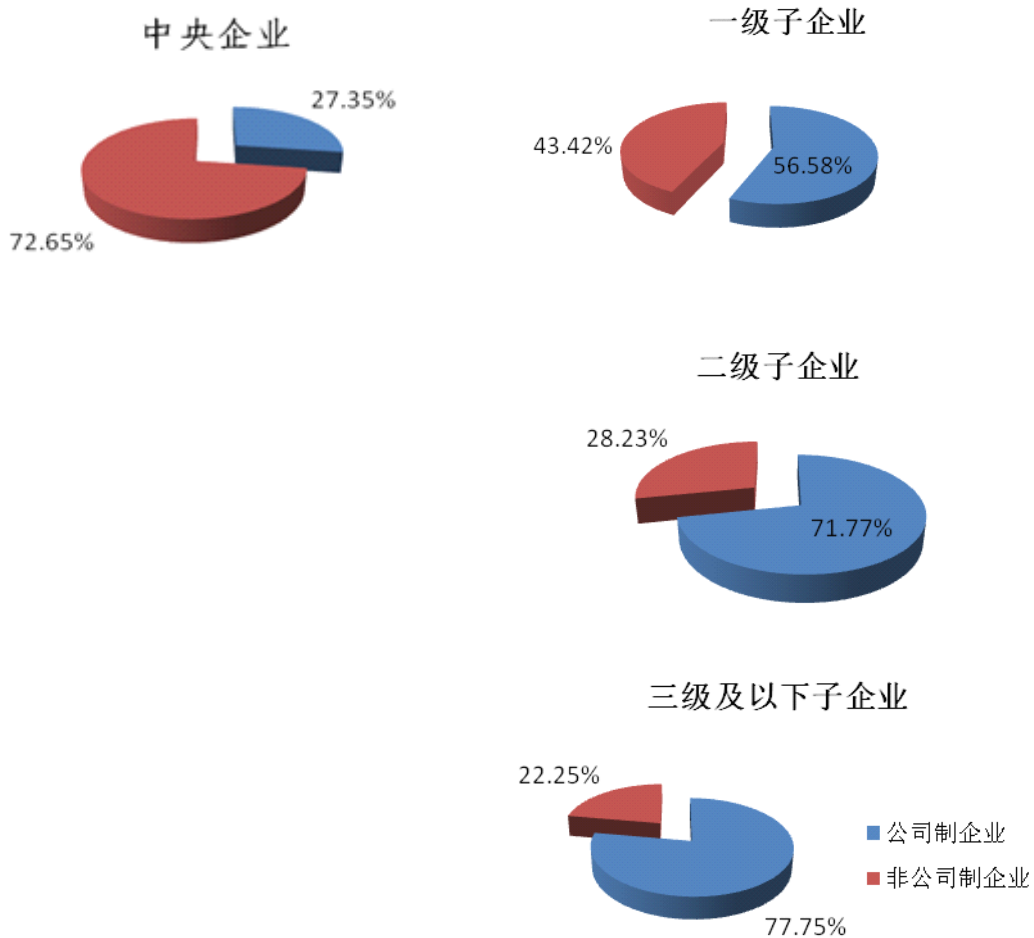
注<sup>10</sup>：截至 2010 年底，中央企业数量应为 122 家，其中上海贝尔股份有限公司、中国广东核电集团有限公司等 2 家因产权存在历史遗留问题未登记；中国冶金地质总局、中国煤炭地质总局等 2 户因属于事业法人未登记，中国国新控股有限责任公司因新设立未登记。

分别占新设企业总数的 69.54%和 79.20%。

新设 151 户企业中，有 33 户企业属于新兴产业，占有国有资本数额 13.45 亿元，分别占新设企业总数的 21.85%和 3.06%。其中：新能源 29 户，节能环保、新材料、高端装备制造以及生物产业各 1 户。新能源行业中主要以风力发电企业为主，主要由中国国电集团公司等中央企业出资设立。

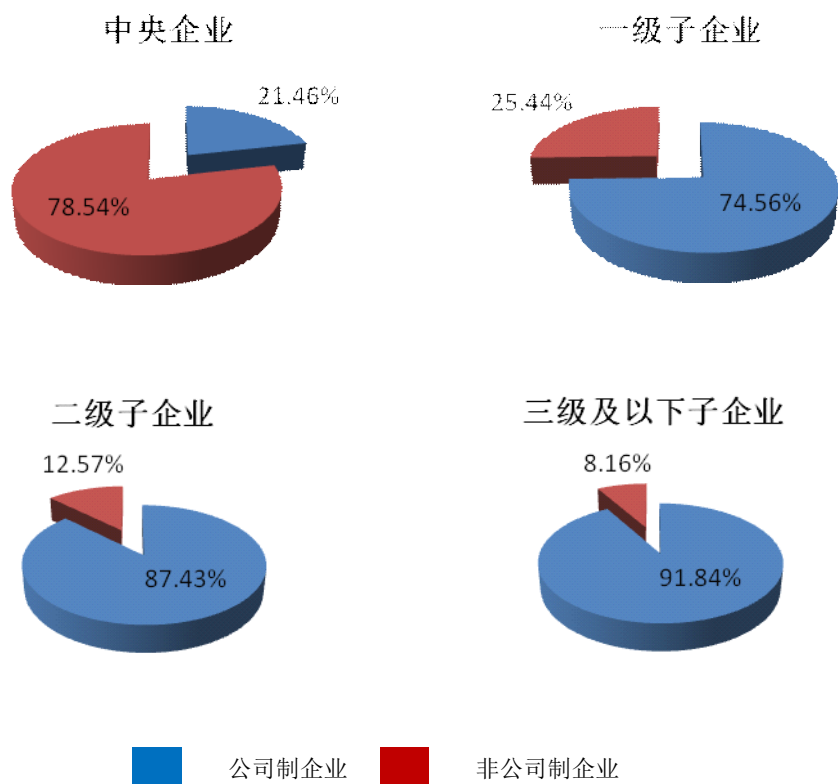
## 二、重组改制进展积极

登记企业中，公司制企业为 14075 户，国有企业为 5575 户，其他企业为 267 户，分别占登记总数的 70.67%、27.99%和 1.34%。2010 年度公司制企业比例较 2009 年度增加了 1.24 个百分点。其中：中央企业、一级子企业、二级子企业、三级及以下子企业中的公司制企业户数依次是 32 户、1952 户、7460 户和 4631 户，其所占比例分别为 27.35%、56.58%、71.77%和 77.75%，分别较 2009 年度增长了 4.09、0.54、1.30 和 0.94 个百分点。全部中央企业中，公司制企业户数为 35 户，所占比例为 28.69%，较 2009 年度增长了 3.63 个百分点。

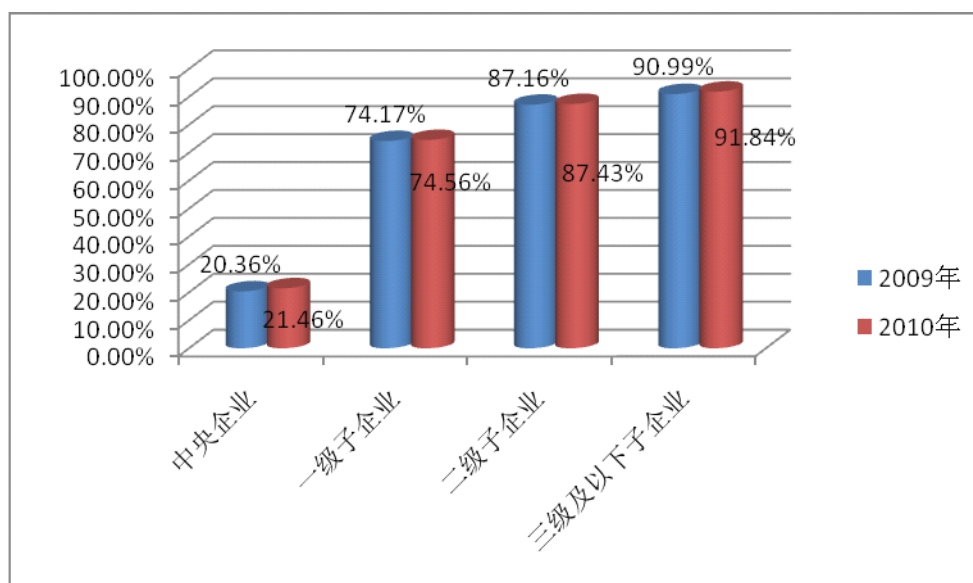


图二：公司制企业户数按级次分布图

从国有资本的分布看，登记企业中公司制企业占有国有资本数额所占比例为56.73%，其中，中央企业、一级子企业、二级子企业和三级及以下子企业中公司制企业占有国有资本数额所占比例为21.46%、74.56%、87.43%和91.84%。



图三：公司制企业占有国有资本数额按级次分布图



图四：公司制企业占有国有资本数额比较图

产权登记数据显示，中央企业公司制改造进展积极，且随着产权级次的增加，



公司制企业户数比例和占有国有资本数额比例相应增加。

截至 2010 年底，中央企业控股 341 家上市公司。分属军工、石油石化、电力、冶金、建筑等 22 类行业。拥有上市公司数量较多的中央企业分别有中国航空工业集团公司（23 户）、中国电子信息产业集团公司（14 户）、中国兵器工业集团公司（12 户）、招商局集团有限公司（11 户）、华润集团公司（11 户）、中国兵器装备集团公司（10 户）、中国化工集团公司（10 户）等。

从办理产权登记的 187 户中央企业控股上市公司数据分析，中央企业控股上市公司按照企业级次户数分布比例为一级子企业 52.94%、二级子企业 36.36%、三级及以下子企业 10.70%。

2010 年度登记企业按级次分布计算，三级及以下子企业占 29.90%，比 2009 年度 28.76% 上升 1.14 个百分点。级次增加的主要原因为：一是中央企业重组后子企业层级增加。2010 年度 8 户中央企业中被重组进入其他中央企业，涉及到 313 户子企业级次变动，其中 305 户子企业被调整为三级及以下子企业；二是 2010 年因新设、重组并购新增登记企业 1160 户中有 1022 户为三级及以下子企业。显然，重组改制后仍需进行深度整合，压缩层级，形成合力，提高效益。

### 三、中央企业资本实力不断增强

已登记中央企业占有国有资本数额为 21790.87 亿元，较 2009 年度增加 1656.93 亿元，增长 8.23%；户均占有国有资本数额为 186.25 亿元，较 2009 年度增加 25.18 亿元，增长 15.63%。如果计列 5 家未登记中央企业国有资本数额，2010 年度全部中央企业占有国有资本数额为 21936.62 亿元，较 2009 年增加 1802.68 亿元，增长 8.95%；户均占有国有资本数额为 179.81 亿元，较 2009 年度增加 18.74 亿元，增长 11.63%。

截至 2010 年末，登记的中央企业子企业平均国有股权比例为 90.17%，较 2009 年度减少 0.04 个百分点。其中：一级子企业、二级子企业、三级及以下子企业平均国有股权分别为：91.51%、88.54%、84.05%。

### 四、国有资本更加向主业集中

已登记的 117 家中央企业<sup>(注<sup>11</sup>)</sup>下属从事主业的子企业户数为 12900 户，占该 117 家中央企业登记的子企业总户数的 65.15%，较 2009 年增加 1.35 个百分点；

---

注<sup>11</sup>：截止 2010 年年末，122 家中央企业中的 114 家已由我委公布确定了主业范围。未确定主业范围的 8 家中央企业为中国商用飞机有限责任公司、国家核电技术有限公司、中国国新控股有限责任公司、中国煤炭科工集团公司、上海贝尔股份有限公司、中国印刷集团公司、中国华星集团公司、华诚投资管理有限公司。

按占有国有资本数额计算主业集中度为 88.26%，与 2009 年持平。

表一：中央企业主业集中度分析简况

企业级次	企业户数			占有国有资本数额（亿元）		
	主业企业户数	登记企业总户数	比重	主业企业占有量	登记企业总量	比重
中央企业一级子企业	2530	3450	73.33%	21260.69	23458.91	90.41%
中央企业二级子企业	6743	10394	64.87%	8872.20	10144.50	87.46%
中央企业三级及以下子企业	3627	5956	60.90%	1469.99	2203.13	66.68%
合计	12900	19800	65.15%	—	—	88.26%

产权登记数据显示：中央企业主业企业户数和占有国有资本数额所占比例随着企业产权级次的增加而降低；国有资本主要集中在中央企业一级主业子企业；非主业企业户数虽然所占比例达 34.85%，然而占有国有资本数额所占比例仅为 11.74%。对这些非主业企业应当继续加大清理力度，减少企业户数，进一步严控非主业投资。

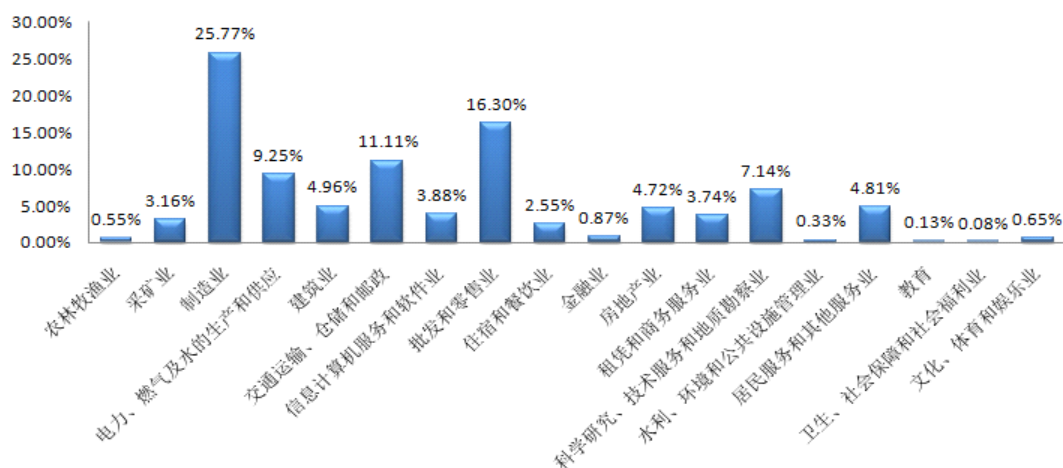
按照户数计算，主业集中度最高的前 10 家中央企业分别为中国储备棉管理总公司（100%）、中国储备粮管理总公司（98.08%）、中国国旅集团有限公司（98.05%）、中国轻工集团公司（92.65%）、中国国际技术智力合作公司（91.84%）、中国林业集团公司（89.29%）、中国铁路通信信号集团公司（87.88%）、中国普天信息产业集团公司（86.30%）、中国国电集团公司（85.86%）、中国化学工程集团公司（85.23%）。主业集中度最低的后 10 家中央企业分别为中国水电工程顾问集团公司（44.44%）、中国南方航空集团公司（42.86%）、中国长江三峡集团公司（41.94%）、中国核工业集团公司（41.13%）、中国中材集团有限公司（39.31%）、中国节能环保投资集团公司（39.31%）、中国煤炭地质总局（38.57%）、中国华录集团有限公司（36.84%）、中国葛洲坝集团公司（33.33%）、中国东方航空集团公司（30.10%）。

按照占有国有资本数额计算，主业集中度最高的前 10 家中央企业分别为：中国储备棉管理总公司（100%）、中国第一重型机械集团公司（99.86%）、哈尔滨电气集团公司（99.75%）、中国国旅集团有限公司（99.54%）、中国化学工程集团公司（99.32%）、中国储备粮管理总公司（99.31%）、中国移动通信集团公司（99.28%）、中国钢研科技集团有限公司（98.76%）、北京有色金属研究总院（98.39%）、中国华孚贸易发展集团公司（98.32%）。主业集中度最低的后 10 家中央企业分别为中国保利集团公司（76.49%）、中国中纺集团公司（76.18%）、

中国节能环保投资集团公司（75.98%）、中国电子信息产业集团公司（75.56%）、中国建筑设计研究院（73.60%）、中国中钢集团公司（72.99%）、中国诚通控股集团有限公司（70.60%）、中国煤炭地质总局（69.92%）、电信科学技术研究院（66.28%）、中国水电工程顾问集团公司（59.68%）。

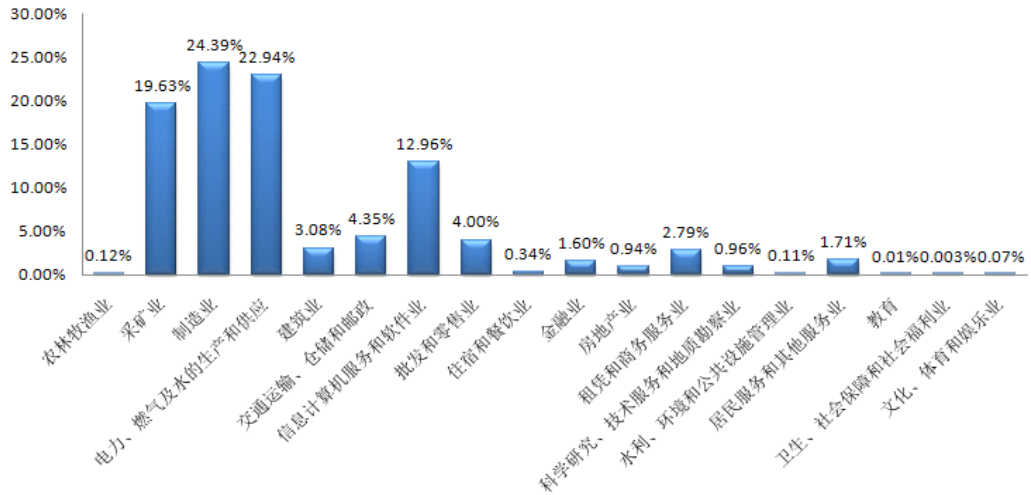
## 五、行业分布仍然宽泛

按照《国民经济行业分类与代码》（GB/T4757-2002）分析,登记企业经营的行业涉及国民经济行业全部 20 个门类、98 大类中的 18 个门类、88 大类。截至 2010 年底,从企业户数分析,排名前 5 位的分别是制造业,批发和零售业,交通运输、仓储和邮政业,电力、燃气及水的生产和供应,科学研究、技术服务和地质勘查业。上述 5 个门类企业户数所占比例为 69.57%,较 2009 年度增加 2.57 个百分点。



图五：登记企业行业按户数分布

按占有国有资本数额分析,排名前 5 位的门类分别是制造业,电力、燃气及水的生产和供应,采矿业,信息计算机服务和软件业,交通运输、仓储和邮政业。上述 5 个门类占有国有资本数额所占比例为 84.37%,较 2009 年度减少 1.28 个百分点。



图六：登记企业行业按占有国有资本数额分布

## 六、需要关注的问题

### （一）公司制企业所占比例逐年增加，但股权多元化仍需推进。

截至 2010 年末，中央企业及其子企业中公司制企业比例已达 70.67%，分别较“十一五”初的 62.52%、国资委成立之初的 31.09% 增加 8.15、39.58 个百分点。但也应注意到，在 14075 户公司制企业中，尚有 2912 户为国有独资公司，分别占登记公司制企业、登记企业总户数的 20.69% 和 14.62%。在全部登记企业中，国有独资企业为 8557 户，占登记企业总户数的 42.96%。

深化国有企业改制应注意引入社会多方面投资，使公司制企业实现多元化，提高国有资本的影响力和带动力，充分吸纳社会资本共同发展，促进国有企业从根本上转变经营机制，增强发展的活力和动力。

### （二）中央企业户数逐年减少，但重组后续整合有待加强。

经过多年重组整合，中央企业已由我委成立初的 196 家，“十一五”初的 169 家减少为 2010 年末的 122 家（目前已减少至 120 家），分别较 2002 年末、2005 年末减少 74 家、47 家。但 2010 年末登记企业中，三级及以下子企业比例却较 2009 年度上升 1.14 个百分点。2009 年，我委不完全统计数据显示，中央企业境内子企业平均层级为 7 级，最高达 11 级。而目前重组后，中央企业的子企业层级不减反增，主要是目前重组是两家中央企业简单合并，内部产权配置尚未优化，层级无法压缩；内部重复投资，同业竞争问题凸现，1+1>2 的合力效应难以显现，中央企业重组后仍需进行深度整合。

### **（三）主业集中度不断提高，但行业分布仍过宽泛。**

截至 2010 年末，中央企业子企业主业企业按户数计算和按占有国有资本数额计算主业集中度分别为 65.15%、88.26%，较 2009 年度增加 1.35 个和 0.47 个百分点。但应看到，部分中央企业的主业集中度仍较低。如排名最低的后 10 家中央企业按户数计算的主业集中度平均仅为 38.78%，按占有国有资本数额计算的主业集中度平均仅为 71.73%。

全部登记企业涉及国民经济行业的全部 20 个门类、98 大类中的 18 个门类、88 大类，虽然较 2003 年初的 20 个门类、92 大类相比已有收缩，但是与中央企业做强做优主业的总体战略目标仍有较大差距。在登记工作中感到有的企业主业多变，有的企业主业含义模糊，有的企业自行投资银行、证券、保险、信托、房地产等非主业，并且未按规定报我委核准。严把投资关是实现中央企业科学发展的关键所在。

# 对“小金库”违法违规行为责任追究的思考

匡永生

**【作者简介】**匡永生，男，汉族，1979年生，籍贯湖北，武汉大学经济与管理学院管理学硕士，现为国资委财务监督与考核评价局企业一处主任科员，2010年7月至2011年底，在国资委国有企业治理“小金库”工作领导小组办公室参与组织和推动中央企业“小金库”专项治理工作。

**【摘要】**按照中共中央、国务院反腐倡廉有关工作要求，全国各行各业自2009年以来持续深入开展“小金库”专项治理工作，取得了阶段性的成果。但从已查处的“小金库”个数、金额和已受到责任追究的人数来看，受到责任追究的人数比例偏低，存在重清理排查、轻责任追究的现象。本文对完善“小金库”违法行为责任追究问题进行了初步思考和探索。介绍了“小金库”的定义，对“小金库”的定性和处理处罚的政策依据进行了归纳整理，分析了当前“小金库”责任追究中存在的主要问题，从制度及其执行等方面对“小金库”责任追究问题形成的深层次原因进行了分析归纳，并在此基础上试探性地提出了完善“小金库”违法违规行为责任追究的主要举措。

## 一、对“小金库”违法违规行为进行责任追究的主要依据

（一）“小金库”概念。“小金库”是民间俗语。反映国家政治经济生活的一种现象，上世纪七十年代末财政部组织清理时使用“小钱柜”一词，而1986年开展税收财务物价大检查时开始俗称“小金库”。虽然在我国现行的法律和法规当中，没有正式地使用过“小金库”这一术语，但由于约定俗成，在开展专项治理工作时，仍沿用了“小金库”这个称谓。

中共中央办公厅、国务院办公厅《关于深入开展“小金库”治理工作的意见》（中办发〔2009〕18号）文件对“小金库”的定义进行了明确的界定，即违反法律法规及其他有关规定，应列入而未列入符合规定的单位账簿的各项资金（含有价证券）及其形成的资产。与以往“小金库”概念相比，这次对“小金库”的界定主要有三个特点：一是强调符合规定的单位账簿；二是“小金库”不仅仅局限在资金，强调各项资金（含有价证券）及其资产；三是就认定而言不强调设立“小金库”的手段和方法。认定是否属于“小金库”，关键看资金或资产是否列

入符合规定的单位账簿。所谓“单位账簿”就是指本单位的会计账簿。同时还要注意的，在往来科目中列收列支，超范围、超标准发放奖金、津贴，公款旅游、请客、送礼等，只要是在符合规定的账簿内登记、核算，就不能认定为“小金库”，按违反财政、财务、会计法律法规、规章制度进行处理、处罚。

（二）对“小金库”问题定性的主要依据。实践中，“小金库”问题定性主要依据以下法律法规：

《会计法》第三条、第十五条、第十六条、第十七条等规定：各单位必须依法设置会计账簿，并保证其真实、完整。会计账簿包括总账、明细账、日记账和其他辅助性账簿。任何单位不得以虚假的经济业务事项或者资料进行会计核算。各单位发生的各项经济业务事项应当在依法设置的会计账簿上统一登记、核算，不得违反本法和国家统一的会计制度的规定私设会计账簿登记、核算。

《公司法》第一百七十二条：“公司除法定的会计账簿外，不得另立会计账簿。对公司资产，不得以任何个人名义开立账户存储”。

《会计基础工作规范》第四十二条：“会计凭证、会计账簿、会计报表和其他会计资料的内容和要求必须符合国家统一会计制度的规定，不得伪造、变造会计凭证和会计账簿，不得设置账外账，不得报送虚假会计报表”。

此外还包括《行政单位会计制度》、《事业单位会计制度》以及财务、预算、资产、税收、规范津补贴等相关法律法规、规章制度的相关规定。

由于“小金库”非正式法律用语，在查处“小金库”违法行为时，一般可根据《会计法》等相关法律法规和中办发〔2009〕18号文件对“小金库”的定义，引述“账外资金”、“账外资产”、“账外账”等法定用语，对“小金库”问题进行定性，以使其表述与现行法律法规保持一致，更加规范。

（三）对“小金库”违法违规行为处理处罚的主要依据。主要包括：《会计法》第四十二条、第四十三条、第四十四条、第四十五条等的规定，《财政违法行为处罚处分条例》第三条、第四条、第六条、第八条、第九条、第十一条、第十六条、第十七条、第十八条、第十九条等的规定，以及已颁布的《设立“小金库”和使用“小金库”款项违纪行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》和《设立“小金库”和使用“小金库”款项违法违纪行为政纪处分暂行规定》等。

其中：《会计法》第四十二条规定：不依法设置会计账簿、私设会计账簿的，由县级以上人民政府财政部门责令改正，可以对单位并处 3000 元以上 50000 元以下的罚款；对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，可以处 2000 元以上 20000 元以下的罚款；属于国家工作人员的，还应当由其所在单位或者有关单

位给予行政处分。

《财政违法行为处罚处分条例》第十七条规定：单位和个人违反财务管理的规定，私存私放财政资金或者其他公款的，责令改正，调整有关会计账目，追回私存私放的资金，没收违法所得。对单位处 3000 元以上 50000 元以下的罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处 2000 元以上 20000 元以下的罚款。属于国家公务员的，还应当给予记大过处分；情节严重的，给予降级或者撤职处分。

## 二、“小金库”违法违规行为责任追究中存在的主要问题及成因分析

（一）责任追究中的存在主要问题。根据我国现行的法律、法规，目前针对“小金库”违法违规行为责任追究的类型主要有行政处理、行政处罚、党纪处分、政纪处分、组织处理、刑事处罚。在实践中，“小金库”违法违规行为责任追究主要存在两方面问题，一是责任追究不到位，包括：对已使用的“小金库”资金因难以追缴而不作追缴；以行政处罚代替党纪政纪处分、组织处理和刑事责任；碍于情面，不了了之；只是对单位进行处罚，对责任人追究较少等情形，在一定程度上影响了“小金库”专项治理工作的成效。二是对“小金库”责任追究在客观上存在较大难度。由于“小金库”是在较隐密的情况下设立的，知情面窄，难以察觉，收支情况往往是个别领导和个别人知道，而各级行政执法部门因监管范围广而难以实施普遍性监督，主管部门则缺少或忽视监督，纪检监察机关只是在有举报时才去监督检查。在“小金库”违法违规行为责任追究时的失之于软、失之于宽现象，导致设立和使用“小金库”的责任人感到风险成本小、无畏惧、无震慑力。

（二）责任追究不到位的成因分析。“小金库”违法违规行为责任追究中可能存在的责任追究不到位等问题成因很多，既有法律法规不完善原因，也有管理机制、体制上存在的特殊原因。具体分析如下：

1. “小金库”隐蔽性强、定性难度较大，处理处罚存在随意性。对“小金库”的认定是行政执法部门职责之一。但由于“小金库”非法律用语，其本身与法律法规相脱节，再加上“小金库”隐蔽性强，对“小金库”查处专业要求高，导致个别执法部门对“小金库”定性存在一定的随意性，判断标准不一致。同样性质问题，有的执法部门认定其为“小金库”，有的执法部门不定性为“小金库”。“小金库”定性的随意性在某种程度上影响了责任追究的公正性。

2. 认识不到位，执法不力。一是各级执法部门存在法不责众观念。现实中，



设立“小金库”并非少数单位的事，涉及多个单位、多个部门，甚至个别执法部门自身也存在“小金库”问题。所以在处理处罚时，各级执法部门因顾虑“普遍”性，便降低处理处罚档次，出现一定程度执法不严、违法不究现象。二是由于“小金库”事关单位干部职工的切身利益，加上实践中个别执法部门或执法人员对“小金库”问题严重性认识不足，导致处理处罚时出现走过场、图形式的消极应付现象，非但没有认真追究责任，反而设法“捂盖子”。三是有怕得罪人的思想。单位设立“小金库”，主要领导大都起了主导作用。各级执法部门处理案件时，由于涉及单位主要领导，碍于情面或压力，不敢坚持原则、不敢碰硬，导致责任追究力度大打折扣，从而影响惩处效果。

3. 制度缺失，责任追究难度较大。目前财政部门对“小金库”违法违规行为行政处罚主要依据《会计法》第四十二条：对单位处以 3000 元以上 50000 元以下的罚款，对责任人处以 2000 元以上 20000 元以下的罚款。该条款规定的罚款标准较低，特别是对责任人的罚款标准明显偏低，导致违法成本与所获收益存在不对称现象，不足以构成对“小金库”违法行为责任人的威慑和惩戒。在大多数企业实际中，“小金库”往往由单位主要领导人员指使或参与，其薪酬待遇一般较高，上述针对设立和使用“小金库”主要责任人的经济处罚过低，而对其更有威慑力和约束力的党纪、政纪和组织处理等方面的相关规定，大都只是原则性的规定，操作性和针对性不强，实践中难以操作和落实，导致真正的责任人长期得不到应有的惩处，助长其一犯再犯，导致“小金库”屡禁不止。

4. 部门协调配合不够，未形成强大的监管合力。一是相关执法部门之间信息沟通不畅，部门之间信息共享机制不健全。二是在“小金库”案件查处中，部门之间协调配合机制不明确，未形成合力。以上两点都会影响“小金库”违法行为责任追究的力度，比如司法机关由于信息沟通不畅原因不能及时给予相关执法部门有关法律指导，特别是有关“小金库”涉嫌犯罪认定的专业指导，以致时过境迁，追究刑事犯罪的难度加大。

### 三、完善“小金库”违法违规行为的责任追究的主要措施

（一）不断完善“小金库”违法违规行为的追究制度。一是建议从立法层面修改《会计法》，提高经济处罚标准，特别是对“小金库”责任人员的处罚标准，进一步细化党纪、政纪和组织处理的标准和程序，提高法律的威慑力和惩戒效果。二是要实行严格的“问责制”，建立“小金库”案件行政责任制，明确追究行政违法者的责任，确保提高“小金库”案件的执法质量。三是建立外部监督和制衡机制，对执法部门“小金库”案件查处中滥用职权行为的，实施必要的外

部监督。四是建立责任追究常态化机制，包括将“小金库”检查工作列入每年日常监管的重点检查内容、开展定期或不定期地“小金库”专项督察活动等，形成“小金库”专项治理与日常监管、专项治理与日常督察相结合的长效责任追究机制。

（二）依法行政，强化制度执行力。各级执法部门在“小金库”违法行为责任追究中要严格执行《行政处罚法》、《会计法》、《财政违法行为处罚处分条例》等法律法规。各有关监管部门、单位和企业内部，应根据现有法律法规的原则性规定，制定适合本单位本部门的“小金库”问题处理处罚实施细则，进一步明确处理处罚标准和措施。各级执法部门要提高对“小金库”危害性的认识，加大处理处罚力度。具体执法时对“小金库”责任人要依照党纪政纪和法律法规，根据不同情节，轻者给予党纪、政纪处分，重者给予刑事处罚。对被查处单位知错不改、屡查屡犯的，要严惩不贷，决不姑息迁就。

（三）处理事与处理人相结合。对“小金库”问题的处理处罚工作，既要重视对财政、财务、会计违法问题的处理处罚，该调账的调账，该收缴的收缴，该罚款的罚款；更要重视对相关责任人员，尤其是负有领导责任的人员和负有直接责任的人员，追究其党纪、政纪和组织责任，触犯刑律的，移送司法机关处理；还要充分运用行政处罚的其他手段，对单位该通报的通报、对会计人员吊销会计从业资格证书。

（四）部门联动，形成合力。应建立“小金库”违法违规行为责任追究横向协调工作机制，有效整合财政、审计、组织人事、纪检监察、公安、检察院等部门的力量，充分发挥各部门的作用和优势。联合执法中，各部门应加强协同配合，建立信息共享机制，形成合力，对查处的“小金库”问题应按各自的工作职权范围和各自的程序、方法，分别依法依规作出处理处罚决定，对于不属于本部门职权范围的问题，应及时按规定移送有权部门处理。要建立健全双向移送制度，保持高压态势，加大对“小金库”现象打击力度。

当然，由于实际经济业务的复杂性、“小金库”本身的隐蔽性等客观原因的存在，随着“小金库”治理工作的深入开展，面临的问题将会日渐增多，如何进一步完善“小金库”违法行为责任追究长效机制将是一个十分迫切的问题，面临的任务仍十分艰巨，需要在实践中不断探索和完善。