

## 能源央企改善资产管理体制是根本



在能源央企不能够消除“目标多元化”、“所有权与经营权分离”、“政策性负担”等束缚的情况下，利润不可能也无法成为其经营的唯一核心目标，因此，管理好资产必然成为实现国有资产保值增值的有效途径。

从2013年的中石油“窝案”，到2014年电力行业不断曝出高管问题，社会将矛头直指能源央企。其实，能源央企的问题一直层出不穷，例如，电力系统早期的“高严事件”，以及前几年中石化的“陈同海事件”等等。

从暴露出的问题来看，资产处置和项目招投标占重要成分，反映出资产管理问题是能源央企腐败重灾区。各界人士主要观点为，垄断是致使该现象出现的根本源头，建议对能源领域进行拆分或者引入社会资本。本文认为，垄断不是问题症结，拆分无效且不符合行业特征，引入社会资本需要尽快完善政府职能及价格形成机制等，而改善资产管理体制是根本。

### 能源央企问题的症结不是“垄断”

1.国际能源领域具有合并趋势。全球能源市场是一个巨大的有机整体，任何有条件、有能力的能源企业都应根据需要随时调用、生产和销售能源产品，在上、下游一体化的市场中开展资金、资源及技术的调配运营和优化组合，并延伸到国家以及公司之间的战略协作，这种趋势符合能源行业“天然垄断”的特征。

全球有石油产业的国家大概有40个，最近5年，32个国家将本国原有的几家并成了一家。而电网的跨国联网趋势也越来越显著，大电网互联正成为国际能源发展的新趋势，世界范围内的跨国互联电网主要包括欧洲互联电网、北美互联电网、南部非洲电网、海湾互联电网、中美洲互联电网和南美洲电网。其中，欧洲互联电网包括34个国家的41个输电运营商，北美互联电网包括3个国家，南部非洲电网包括9个国家。

2.拆分无法解决根本问题。拆分只是将一个公司拆为几个更小的公司，但是其所有权并未发生改变，从国际上多个国家的实践来说，所有权高度集中的企业拆分后并不能实现真正的竞争。拆分同样也不可能解决目前中国能源央企在资产上出现的问题。从中国石油领域由一个拆分为几个企业的经营历史来看，也没有实现改革的初衷。成品油市场放开后，中石油炼油与销售业务2001-2008年整体处于高额亏损状态。

近年来，由于中国油价逐步与国际接轨，成品油零售价格高得在国人都“望而生畏”的情况下，该领域业务才出现

微利，2012年，销售毛利率仅为3.4%。一个很重要的原因是，国企改革的初衷是为了通过形成市场竞争态势提高经营管理水平，而在正常的市场竞争中，经营失败的企业必然面临破产或者被并购。同为国有资产的中石油和中石化不可能破产或被并购，因其目标都是要实现国有资产保值增值，并不是让一家国有企业将另一家竞争下去，使其破产或被并购。所以，无论哪个企业经营状况不佳，都是国家不愿意看到的现象，国家总会想办法帮其实现正常经营，在有国家保障的条件下，其提高经营和管理水平的压力就不会很大。

另外，许多国家意识到石油具有天然垄断特征，逐渐将几个石油企业合并成为一个。所以，无论从其国有资产性质还是行业性质来看，均不适合拆分。事实也说明，这种拆分并没有带来国有资产的保值增值，反而造成了实际操作中资产的不必要损失和经营管理困局。

从另一个角度来看，如果是民营资本，即便是处于垄断地位，也不可能自己将自己的资产通过交易贬值处理，或者违规招投标让给关系户而使自己受损。这说明所有权与经营权不一致易造成腐败，而不是垄断。但是，如果能源央企资产变为民营控股，由于民营企业以实现利润最大化为唯一目标，而许多能源领域的政策以维护国家整体能源安全为主，建设期长，甚至无法预计未来利润，这与民营企业以利润为唯一经营目标的理念相悖。从各国情况来看，能源多为国家掌控，而国家也应该具有保障能源安全的控制力。

能源领域对国家的重要性使其所有权和经营权不能分离的问题比其他国企改革更难解决，这也许才是能源央企改革的难点。另外，能源央企还承担着多元化的经营目标，既要实现资产保值增值，又要承担社会责任和政策性负担，还要赚取利润。

### 能源央企问题的症结是资产管理体制不完善

1.能源央企经营管理目标与其他国企存在差异。如果国家使国有企业承担经济损失，比如降价或低于市场价，国家就要付出补贴，其就容易将自身管理不善问题也归结为承担的损失，所有权和经营权的分离易使国家没有更好的信息渠道搞清楚真正的原因，于是就全部承担，因此，其改善管理的积极性就不高。学术界提出取消这种政策性负担，然后让其参与市场竞争，能否生存只看利润。这个建议对许多国企改革都值得参考。

但是，能源央企作为关系国计民生的基础行业，与一般国企有所不同，能源领域的有些建设和投资必须考虑长远发展、国家能源安全及改善环境质量，不能以短期是否盈利去衡量，有些亏损必须承担，有些补贴必须要有。例如，发展新能源产业，早期技术不成熟阶段，必然要面临亏损，如果没有国家补贴政策引导，很难尽快发展起来。因此，能源央企的政策性负担不能取消。

2.能源央企问题的症结是资产管理体制不完善。1957年至1977年间，中国国企改革经历了下放-上收-再下放-再上收的过程，形成“一放就乱、一乱就收、一收就死、一死又放”的恶性循环，其症结是企业管理制度和方式不变，只是将权力在中央和地方之间来回转移，没有厘清哪些管理领域是可以下放给企业的，哪些是应该收回上级机构的。1979年开始经历了利润分成、承包经营、股份制改革，到目前为止，效果并不理想，都是个人取得了利润的大部分，国家只得到利润的小部分，并且出现了大量国有资产流失等问题。

几十年来，能源央企一直被“目标多元化”、“所有权和经营权分离”、“激励机制”等问题所困扰。“目标多元化”容易导致其制定经营方案针对性不强，无法兼顾既要赚钱，又要保证国家能源稳定，同时还要承担社会责任。“所有权与经营权分离”导致所有者和经营者对利润分配产生矛盾，在给国家上缴多少利润才既能对企业产生激励效应还能使国家收获主要利益的问题上，多年困扰着国企改革。在“目标多元化”和“所有权与经营权分离”存在的条件下，“激励机制”就很难发挥作用。

实际上，目前石油和电力领域暴露出的问题就是上述问题的表象。如果国家将大部分利润收缴，肯定不会有目前能源央企如此大手笔的腐败问题，但是，那样却影响到其经营管理的积极性。毕竟，哪个企业都不愿意努力赚取的利润被全部平均分摊。与其他国家相比，中国能源央企上缴利润比例较低。电力行业在2008年到2010年，参与试行的10家国有独资企业上缴年度净利润的比例为5%或10%，从2011年开始，上缴比例分别提高到10%或15%，而国外多个国家为30%-50%。

在目前管理体制下，能源央企并没有管好自己的资产，从审计署审计出的某能源央企的固定资产投资及项目建设问题来看，不仅普遍存在工程建设未批先建，未招先建，开工前未取得相关许可证，以及招投标未招先建，应招不招，招标过程未使用清单招标而是采用概算招标，招标文件与合同内容不一致等建设前期问题，也普遍存在建设过程中多种费用使用不合规现象。例如，在建场费中虚列或列支不合理支出，设计变更不规范，结算资料不完整，非法转包或分包，虚列投资金额等等。这说明，让其掌握较大的资产支配权并不合适。所以，不仅要思考能源央企上缴利润的合

理性，还应该管管留在企业的钱花得值不值。只有钱花得值，资产才可能实现保值增值。

从东欧一些国家早期体制改革的经验来看，把固定资产投资权过多地下放到企业也出现了许多问题，就像中国目前的电力和石油企业一样。这是因为，这些企业对投资没有承担全部风险，投资成功了，企业获利，投资失败，国家承担，并且企业的许多相关利益者可以在交易中获取好处。

于是，企业总是倾向于过多投资。在中国能源央企目前掌握较大资产处置权且与所承担风险不对等的情况下，出现固定资产投资和项目招投标等问题就不足为奇了。从外国国有企业管理效果来看，最好的国有企业，其管理目标在于资本使用效率，尤其是资本的回报。能否管理好资本是判断国有企业管理效率的重要标志。实际上，在能源央企不能够消除“目标多元化”、“所有权与经营权分离”、“政策性负担”等的情况下，利润不可能也无法成为其经营的核心目标，因此，管理好资产必然成为国有资产实现保值增值的有效途径。

### 能源央企引入社会资本存在障碍

伴随着能源央企问题的不断升级，引入社会资本被提上日程。引入社会资本从一定程度上可以缓解所有权和经营权分离的问题，增强所有者承担风险的责任，加强对资产管理的监督，但是，中国目前的社会环境和政策对其发展制造了一些障碍。

1.政府不能提供公平竞争的市场环境。从石油零售市场的经营情况来看，虽然国家早期就明确提出公平竞争，但地方政府仍然直接介入了石油经营和业务领域，甚至帮助一家石油企业打压另一家，制定不平等市场管理办法。

受打压方进入市场需高额购买私人手中的加油站及相关资产，多个加油站比市场高出30%-50%投资成本，致使大量国有资产贬值，大量资金通过交易流入私人手中，并没有实现通过市场竞争促使国企提高效率的目的。当前，无论是政府，还是电力、石油企业，均表明了要引入社会资本的态度，但是，在国家对地方政府仅有态度而无监督惩罚力度的状况下，进入能源竞争领域的企业必然承担高风险。

2.未形成市场化的价格体系。电网企业前不久宣布放开电动汽车充电市场，引入社会资本。从电动汽车充电市场电价来看，各地价格差距较大且由政府决定，价格多位于0.8元/度至2.5元/度之间。从电网企业电动汽车试点的经济效益来看，投入产出比在1:0.5至1:0.7之间，处于严重亏损状态，在该价格下引入社会资本实现盈利很困难。

前几年不断曝出外资从电厂撤资事件，一个重要原因就是电煤价格不断上涨而电价不动致使其损失惨重。而成品油领域在价格未放开前，许多民营资本也是亏损严重，纷纷破产或被收购。引入社会资本，无论在石油还是电力行业，根本不是新鲜事，多年前就不断尝试。之所以经营不善，其中价格未市场化是很重要的一个方面。当前，在电价未放开的情况下，仅呼吁引入社会资本，不能解决根本问题。

3.社会资本进入能源领域面临障碍。从国内外来看，许多能源领域项目投资需要巨额资金，多个项目超过百万亿美元。例如，哈萨克斯坦卡沙干油田投资为1160亿美元，而作为中国最大投资项目之一的三峡大坝投资为280亿美元，不到前者的1/3。

截至2013年，中国特高压项目已累计投资1087.7亿元，未来8年计划投资1.2万亿元。这些项目投资周期长且投资额巨大，许多项目的建设意义是节能减排。因此，该类项目并不适合民营等社会资本介入，或者说，社会资本在无法预见较好收益的情况下不会介入。另一方面，根据多个国家的经验，涉及国家能源安全的项目严控外资介入。例如，俄罗斯通过法律严格限制外资进入关键领域，包括石油、天然气等，入资超过一定比例需要相关部门审批。

### 改革建议

1.改革相关领域，为引入社会资本并健康发展打下基础。

政府职能急需转变。由于中国能源央企和政府传统上有着千丝万缕的联系，且从目前来看，无论是石油还是电力，市场经营等许多方面仍受控于政府，主要是地方政府。地方政府对企业干预过多，必将直接影响企业正常发展。因此，政府应尽快将职能转变为提供公平竞争的市场环境。

放开竞争领域的价格。价格直接决定利润，中国目前油价基本实现了与国际接轨，而电价却仍被国家调控，且保持较低价位。随着电动汽车充电市场等电力领域的放开，电价必将成为社会资本是否愿意入资的重要因素。

社会资本入资能源领域需要分情况对待。由于能源央企经营目标具有复杂性，因此，在其改革过程中，必须分清哪些领域适合引入竞争，哪些领域不适合开展市场竞争，不适合社会资本介入，而不是有了“允许引入社会资本”的许可证，所有领域都放开。

2.加强资产全过程处置权的管控及风险责任承担。加强资产处置权的管控属于事前管理，而风险责任承担属于事后算账，要把两者结合起来进行管理。相比之下，加强事前管理更能保障投资的安全性，而承担风险责任有利于加强投资者的责任意识，提高资产处置效率。进入市场竞争领域的业务，由于增加了其他社会资本的监督，将会减少投资风险，而未进入市场竞争的领域由国家投资，更应加强项目投资及运营阶段的审批。

近期审计出能源央企的项目招投标及资产管理问题，证实了资产管理的薄弱，加强管理势在必行。加强管理并不仅指加强监督，从目前看，能源央企自身有监督机构，国家还有派驻企业的监督机构，但问题仍层出不穷，且很多问题的暴露并不是这些监督机构发现的，说明监督已形同虚设。监督机构之所以未起到应有的效果，其中最重要的一个原因就是没有问责制，监督与不监督都不承担责任。

鉴于上述问题，提两点建议：

一是资产管理和运营增设审批权或弱化投资权。增设资产审批环节应由独立于能源央企之外的部门承担，并承担一定项目投资的风险责任，同时，应加强项目整体建设阶段的管理。许多发达国家在多年经营国有企业的过程中，也出现了类似问题。例如，美国联邦政府和州政府对能源领域建设和运营实行行政审批制。1982年，东欧专家在中国体改委组织的“苏联、东欧经济体制改革座谈会”上曾提出建议，根据东欧国家体制改革中出现的问题来看，不适合将固定资产投资权过多地下放给企业。

二是强化对资产使用效率的考核。应加重对能源央企资产使用效率的考核占比，有利于及时发现易导致腐败问题的重灾区，而不是等到审计部门若干年后进行一次大型审计时才发现诸多问题。（王敏  
作者单位为国网电力科学研究院）

原文地址：<http://www.china-nengyuan.com/news/66937.html>