发挥战略重组在结构调整中的作用

□许 波

2011年以来中铝公司实施结构调整和战略转型，组建能源板块，围绕中铝公司提出的建设最具成长性的世界一流矿业公司的战略目标，以增强主业竞争力和培育新的经济增长点为目的，开发煤炭资源，配套发展电力，优化发展清洁能源。2012年中铝公司成功重组FD公司，其有火电、风电、光伏、煤炭、装备制造五大产业板块，同年中铝公司收购在蒙古拥有多个焦煤生产矿井的加拿大S资源公司。通过几年的不懈努力，2013年中铝能源板块实现利润10亿元以上。

战略重组是企业结构调整最直接路径

提升竞争力，上下游产业链延伸。中铝公司年煤炭需求量近3000万吨，年耗电量近1000亿度，电解铝用电成本占总成本的一半以上，中铝公司电解铝用量自给率不足30%，能源价格波动给公司带来很大经营风险，急需解决能源供应问题。中铝公司通过重组FD公司，利用其现有的煤矿、铁路，投资建设自备电厂，进而打造煤电铝一体化产业，横向延伸产业链条，极大提高铝产品成本竞争力。

培养中铝公司新的经济增长点。中铝公司通过重组FD公司迅速进入与现有产业密切相关的能源行业，在煤炭、火力发电、新能源发电等产业形成新的经济增长点，实现风险相抵、优势互补，规避了单个产业利润率降低的风险，形成一个平滑波动曲线，从而使公司的平均利润率保持在一定水平，实现收益持续增长。2013年中铝能源板块实现利润超过10亿元。

引入能源专业技术队伍。战略重组可以迅速引入专业团队，解决公司进入新行业或新领域的人才短板。FD公司拥有一支4000多人的专业化煤电队伍，S公司在加拿大、澳大利亚、香港以及蒙古等多个国家和地区拥有国际化的管理团队，通过战略重组引入能源专业技术队伍。

战略协同是合作重组的基础

弥补自身短板，寻找战略重组标的企业。在寻找战略重组标的企业时，要以战略协同为合作基础，实现1+1>2的目标。没有战略上的协同就不会出现资源优化配置和市场运营效率的提升。协同就是整体价值大于部分价值，其中增值部分的产生来自于协同。中铝公司如成功收购S公司，利用中铝在中蒙TT项目上已经运行的运输、堆场、洗选、分销等贸易设施，通过整合蒙古边境煤矿生产，获取更大的定价话语权，生产与销售环节的协同推动公司煤炭产业不断发展。

适度横向一体化比纵向一体化更有竞争力。中铝公司在铝行业拥有从铝土矿、氧化铝、电解铝到铝加工完整的纵向全价值链战略模式。当行业整体低迷时，通过行业内管理的自我挖潜，往往不能解决根本问题。适度发展横向一体化产业，如煤电铝一体化项目，横跨煤炭、电力、有色三个行业，考虑不同行业的三至五年周期性波动，行业之间具有互补性，会比单一的纵向一体化更有竞争力。中铝公司在西北地区布局煤电铝一体化项目，无论煤电铝哪个行业出现周期性价格波动，整体项目都具有很强的抵御风险能力。

理解重组标的企业的战略诉求。FD公司在接受重组前遇到发展瓶颈，三条产业链布局仅仅局限在公司所处省区，加上欧美双反和产能过剩令国内光伏产业经营困难，发展能力和后劲明显不足，发展资金更是严重匮乏。在这种形势下，FD公司需要一个更大的发展平台。中铝公司将FD公司战略诉求与中铝公司结构调整和战略转型对接，取得双赢成效。

地方政府、标的企业、股东、重组团队形成合力。在FD项目重组中，地方政府关注当地经济发展和就业、税收、稳定等关计民生问题；FD公司更关注企业未来发展方向和管理层稳定等事项；公司各股东则看重投资回报；中铝公司重组团队希望以相对低的代价成功完成重组。战略重组需要妥善处理各利益攸关方的诉求，集聚各方智慧，形成合力，推动战略重组成功。

团队的执行力是实现战略重组的关键

敢担当、能担当、善担当。在重组执行过程中要树立强烈的责任心，敢担当、能担当、善担当。敢于担当体现了价值追求，体现了面对困难的气魄。面对拟退出FD公司的香港股东提出的苛刻退出条件，中铝能源有限公司组织团队多次赴香港与交易对方、香港联交所以及对方母公司就相关事项谈判。在中铝公司决策原则基础上，在谈判中，领导敢于承担，充分利用职权，该拍板的不犹豫，从双方最初的剑拔弩张到最终的签字握手，决策者始终抱着永不言弃、务期必成的坚定信念。

担当不仅需要勇气，更要靠智慧和能力。在S项目中，由于时差原因，公司决策者经常在深夜组织团队和各国律师及其他咨询机构召开电话会议，商讨各国并购监管制度、设计交易路径以及未来公司架构。通过合理安排，实现规避有关监管条例或取得相关豁免，利用各国间的贸易优惠协定，设计公司架构，合理规避国际贸易税费。

善于担当是一种工作技巧，要善于牵住“牛鼻子”，把握中心统筹兼顾。在FD公司拟退出的二家财务投资人股东中，香港股东最难对付，另一家信托公司盯着我们与香港股东的谈判结果。公司领导带领团队集中力量，在政府支持协调下，调动各方面资源，首先拿下香港股东，其余的问题就引刃而解了。

极强的综合协调能力和丰富的专业知识技能。重组团队需要具备极强的综合协调能力，协调政府、标的企业、股东以及各专业机构等各方面关系和意见。在中铝重组FD公司案例中，我们组建项目团队与政府工作小组对接，项目团队包括投资、商务、技术、评估、审计、法律、人事和信息披露等八个专业小组，制定会议制度，每周召开协调会并随时召集各类专题会议推进合作事项。在S项目中，涉及海外三地上市公司，聘请财务顾问、会计师、税务顾问、公关顾问以及海内外律所等多家中介机构，需要团队具备各方面专业知识技能，在各专业咨询机构的支持下协同开展工作。

锲而不舍的“钉钉子”精神。公司领导在重组FD公司过程中，在一年内到标的企业所在地出差50多次，平均每周一次甚至一天打两个来回，协调解决各方面问题，把可能影响到重组的任何苗头和因素消灭在萌芽状态，把各方的力量用战略方向和真诚沟通统一到推动重组进展上。选准突破口目标，在执行过程中就要像“钉钉子”一样，一定会有收获。

管理和文化融合是成功重组的保证

理解行业文化差异，尊重和信任是合作基础。企业重组的过程是企业文化的整合与优化过程。煤、电、铝三个行业，由于其员工构成、行业特点、结构层次、企业规模、地理环境、经营战略等不同，在不同企业的发展历程中会形成不同的文化特点和价值理念，因此，不同企业之间的文化内涵和外延是不同的。战略重组成功之后，要不断完善和融合企业文化，使企业文化内化于心、外化于行，尤其需要在标的企业管理层中广泛传播、贯彻落实，增强其归属感，对重组后企业的稳定发展至关重要。重组后的FD公司管理层基本保持稳定，所有管理层成员被纳入中铝一力拓培训体系中，全方位接受海内外统一培训。在理解不同行业文化差异的基础上，彼此尊重，互相信任，逐步融合为中铝公司统一的价值观和文化。

原则性和灵活性相结合，减少影响合作的不确定性因素。原则是基础，灵活是发展，原则是灵活变化的度，灵活是在原则限制范围内的灵活，又反作用于原则。在战略重组实践中要原则性和灵活性相结合，减少影响合作的不确定性因素。FD公司原第二大股东是中央管理的发电集团，拟转让所持FD公司股权给中铝公司，但提出附加条件是控股FD公司所属一家煤矿企业（该煤矿资源储量占FD公司所拥有煤炭资源储量的一半，FD公司第二大股东持有该煤矿45%股权）。双方就此事项反反复复沟通了三个月，最终双方达成该股东转让FD股权至中铝公司，同时受让FD公司在该煤矿部分股权至50%，FD公司保持对该煤矿的经营管理权和财务并表。在坚持中铝公司对该煤矿控制权的原则下，做出适当退让，向对方出让部分煤矿股权，最终得以成功战略重组FD公司。

双方的共赢发展是检验重组成功的标准。中铝公司重组FD公司仅一年后，利润同比大幅增长，提升中铝公司经营业绩。同时FD公司还为中铝系统内企业提供煤电人才，为企业节能降耗、降本增效做出突出贡献。

FD公司通过公司战略调整，明确公司发展方向；通过中铝公司增资，降低企业负债率，落实投资项目资金；通过盘活存量资产，整合资源、回笼资金，焕发出新活力，踏上了新征途。

（作者系中国铝业副总裁，中铝能源有限公司执行董事、总经理）

地方如何深化财税体制改革

□丁 昊

党的十八大提出了“加快改革财税体制”的要求，十八届三中全会又对我国全面深化财税体制改革做出了总体部署，突出强调了财税体制改革的基础性和支撑性作用。2014年6月30日，中央政治局审议通过了《深化财税体制改革总体方案》（以下简称《方案》），把调整中央和地方政府间财政关系作为重点推进的三项改革之一。

满洲里市是内蒙古自治区直辖的县级市，中国最大的陆运口岸城市。1994年分税制财政体制改革以来，全市财政总收入从1994年的8510万元增加到2013年的28.2亿元，增长32倍，而财政总支出从1994年的8900万元增加到2013年的37亿元，增长40倍。这一时期满洲里市公共财政职能作用得到较好发挥，促进了经济社会事业发展和人民生活水平的提高。在中央统一规范分税制财政体制的基础上，内蒙古自治区在2006年和2012年两次对各盟市财税体制进行了调整完善。其中，2006年财税体制改革将增值税、企业所得税、个人所得税、营业税、资源税作为自治区与盟市共享税种，实行渐进式改革；2012年，自治区进一步调整了财政体制，在维持原体制共享五税范围不变的基础上，重新确定了自治区与盟市的分享比例，自治区因完善体制新增加的大部分收入再通过转移支付的方式，支持困难地区和低收入群体，以保障其基本生活。20年来的财税体制改革的成就有目共睹，但是也要看到，现行的财税体制中仍存在不少问题。

现行财税体制中存在的主要问题

地方财政收入增长与财力增长不同步。从1994年实行分税制财政体制以来，满洲里市财政收入虽然实现较快增长，但可用财力增长相对迟缓。财政收入的增量中，增值税的增长占较大比重，但上划中央两税返还比例却在逐年降低。满洲里市税收返还收入占上划两税收入的比重由1994年的83%下降到2013年的18%，地方得到的返还收入呈现出逐年递减的趋势。

自治区财政体制的调整减少了地方可用财力。自治区调整与盟市的财政管理体制后，减少了地方的可用财力。尽管通过分税制财政体制集中的地方财力自治区通过转移支付的方式再大部分返还给地方，但资金一般也会更多地倾向于发展程度较低的贫困，处于如满洲里市一样发展水平的地区得到的转移支付资金无法弥补因体制调整的财力。另外，中央和自治区的专项转移支付资金需要通过申报项目等多种方式才能得到，在资金的争取过程中，地方政府要付出大量精力，增加很多运行成本。

事权和责任划分不清加重了财政支出负担。按照国家和自治区要求，接收企业剥离办社会职能，地方财政支出压力加大。满洲里市从2004年开始陆续接收扎煤公司剥离出来的中小学校、公安人员以及铁路剥离出学校和医院职工给地方财政带来巨大压力。按照2013年数据统计，接收华能集团扎煤公司以及铁路系统剥离的社会职能地方财政每年要增加支出3亿元，这进一步加重了地方财政支出的负担。

国家口岸的建设给地方财政带来巨大压力。作为国家向北开放的重要窗口和门户，满洲里口岸承担着中俄贸易70%以上的陆路运输任务，口岸过货量、贸易额、上缴关税代征税各项指标均居沿边口岸前列，为国家和自治区外贸事业的发展做出了巨大贡献。与此同时，满洲里市地方政府在口岸基础设施建设等方面的投入也随之逐年加大，因之产生的困难和压力也在不断增多。

各级财权和事权的划分不够明确。一是各级财权的划分不明确，存在财源交叉、税源范围不清和事权错位的问题。例如，各区间招商引资企业交叉进驻园区，税收入库问题争议比较大。二是事权界定不清晰，市、区存在交叉错位现象。例如，满洲里市承担扎赉诺尔区社会职能问题，为该区内的中学、医院、公安局及交警队等社会职能支出近2亿元，这部分支出虽然保障了该区各项事业的正常运转，减轻了该区财政的压力，但也增大了市级财政支出负担。

深化财税体制改革的主要任务

《方案》指出，在保持中央和地方收入格局大体稳定的前提下，进一步理顺中央和地方收入划分，合理划分政府间事权和支出责任，促进权力和责任、办事和花钱相统一，建立事权和支出责任相适应的制度。具体来讲，满洲里市应从以下几方面着手。

提升财政职能作用，增强服务发展能力。一是积极探索财政在市场培育和市场弥补等方面的有效途径。在竞争性领域探索实行“拨改投”，运用市场化运作模式，探索解决竞争性领域财政无偿投入使用效益低的问题，放大财政资金的引导作用。二是强化资金整合。对部门之间重复交叉、方向类同的专项资金实施跨部门整合以形成合力、发挥整体效益。三是严肃财经纪律，着力盘活资金存量，加强资金监管。压缩“三公”经费支出，规范公务支出标准体系。四是进一步优化支出结构，着力保障和改善民生。

完善财税体制，优化市场环境。一是坚持市场在资源配置中的决定性作用，在完善财税体制的同时，一定要注意各项政策措施要有利于生产要素的合理流动和资源的合理配置，这样才能扩大税基，增加财政收入。二是要主动对接并落实税制改革各项政策，认真做好营改增、房地产税等项改革工作，通过依法组织财政收入促进形成有利于公平竞争的市场环境。加强改进税收优惠政策的管理，清理行政事业性收费，规范非税收入管理，减轻企业和居民负担。三是科学合理分配各级财力和事权，建立事权和支出责任相适应的制度。

积极研究财税政策，提高财政保障能力。一是积极争取上级项目资金支持，全力推进产业发展、基础设施建设、民生建设等领域重大项目建设。二是研究中央和自治区关于重点开发开放试验区扶持政策，围绕满洲里口岸自身特点，充分发挥放试验区和自由贸易园区的政策优势，积极争取上级的政策、财力支持。三是加强对金融政策的研究，加强与金融管理部门和金融机构的协调，进一步发挥金融业在支持地方经济发展中的作用。

深化财政各项改革，增强财政体制机制活力。一是改进预算管理制度。实现全口径预算管理体系。建立跨年度预算平衡机制，增强支出预算的约束力。加大“三公”经费公开力度，细化公开内容。二是深入推进国库集中收付制度改革，进一步扩大国库集中支付的范围，大力推行公务卡改革，降低公务消费现金支出比例；继续深化政府采购，规范政府采购行为。三是规范财政拨款结余资金管理，激活存量资金、盘活闲置资金，加大财政资金统筹力度。四是合理控制地方政府债务规模，加强债务资金管理，最大限度地发挥债务资金使用效益。

（作者系内蒙古自治区满洲里市人民政府副市长）

政务信息资源共享缘何步履维艰

□翟 云 王益民

近30年来，尤其是2002年中办发文提出要规划和开发重要政务信息资源以来，我国信息化与电子政务管理体制的演化有效引领了我国政务信息资源系统建设快速发展，以“十二金”工程为代表的业务系统应用成效显著，积累了丰富的信息资源。但是由于我国政务信息资源共享缺乏统一规划与法律制度保障，信息资源不能有效整合，不能充分共享和挖掘利用，对决策支持、协同监管、联合审批等支撑力度不足，在一定程度上弱化了公众参与、知情与监督权。笔者经过分析研究，将阻碍我国政务信息资源共享的原因归结为如下八个方面。

政务信息资源共享统筹规划和顶层设计亟待加强。由于我国政府组织架构采取纵向层级制和横向职能制的二元矩阵结构，使得电子政务信息资源配置容易导致“纵强横弱”，即政务信息资源垄断和分配失衡。在横向维度上，行政管理部门由于是平级关系而且缺少权威牵头部门，协调难度较大，电子政务信息资源规划和共享难以统筹协调；更重要的是，各地区、各部门信息化水平参差不齐，政务系统分散建设，给信息资源共享造成了重要障碍。由此可见，缺乏由中央—省—市—县为主体、四级联动的信息资源共享顶层架构是目前政务信息资源共享难的重要原因。

传统行政观念和部门利益对政务信息资源共享深度和广度的严重阻碍。我国政府组织架构的二元矩阵模式使政府各职能部门过于关注纵向的从属关系，而容易忽略横向的协同关系，由此造成政务信息资源纵向流转顺畅，而横向共享困难。不同部门、不同级别掌握的信息资源数量、质量、范围、效能均有所差异，信息资源完整性、鲜活性、权威性、真实性得不到有效保障，从而形成了形色各异的信息孤岛。进而，信息的重复采集、重复加工、重复开发产生了信息一数多源的怪相，严重影响了信息质量和有效性。

同时，由于长期以来对信息资源的归属、采集、开发等管理规章、制度还不明确，造成了信息资源部门化，部门资源利益化，利益产权个人化，人为设置政务信息资源互联互通的壁垒，阻碍了政府信息资源的有效整合和综合应用。这种政务信息资源“部门私有”的归属格局，导致在跨部门的电子政务信息资源建设项目很难做到互联互通，给信息资源的自由共享设置了主观壁垒，从而在一定程度上加剧了信息资源的分割和垄断。

政务信息资源交换目录和交换体系仍不规范。政务信息资源共享的核心问题是建设安全可靠的政务信息资源目录体系和交换体系。2002年原国信办和国家标准委组建“国家电子政务标准化总体组”，并于同年5月联合印发《电子政务标准指南（第一版）》，2007年一期工程建成，初步形成了国家电子政务的标准框架。同时，一些部委在建设电子政务项目时也规划了一些部委标准和行业标准，一些地方政府在电子政务系统建设和应用实践过程中不断探索，颁发了一些行政审批和公共服务等方面的地方标准。毋庸置疑，这些标准制度的出台在很大程度上规范了部门纵向和行业电子政务系统信息共享，但这些行业标准、地方标准仅仅着眼于本行业和本地区的政务信息资源目录体系和交换体系建设，而在横向信息交换和共享过程中缺乏必要的规范，甚至还有少数部门使用自定义的字典代码。标准不一致给系统兼容、互联互通、信息搜索等带来诸多困难，信息资源难以有序组织，难以方便、快捷、准确地实现信息定位、搜索和获取。

电子政务网络整合进展较为缓慢。目前我国有电子政务内网、政务外网，还存在大量的政务专网，但网络整合和共享平台建设严重滞后。虽然2002年就提出建设统一的国家电子政务内网和外网，以促进部门间的互联互通和资源共享，但是，国家电子政务内网建设刚刚起步，国家电子政务外网虽已初具规模，但仍有9%的地市和41%的区县没有覆盖到，需要依托电子政务内网和外网搭建的政务信息资源共享支撑平台和交换体系难以实现。而且现有外网承载各级政务部门的社会管理和公共服务业务系统较少，仅包括国家应急平台系统、监察部纠风业务系统、文化部文化共享工程等10个部委的12项业务应用系统。此外，由于历史原因，大量业务专网广泛存在且互相隔离，中央的38个部门的80多个政务专网中，横向交互率仅有0.1%，基本上都是信息孤岛。我国目前电子政务网络内网、外网和专网“三网并存”的格局给跨网的信息资源共享和业务协同设置了天然屏障。

信息采集、更新、审核机制尚不健全。政务信息真实性、鲜活性、权威性难以保障，信息质量不高。主要原因存在于三个方面：一是信息多头采集，缺乏合理的信息采集机制，无法保证信息一数一源；由于各职能部门业务需求的不同导致了需求信息的不同，由此产生了多次重复采集信息的现象，采集的信息由于具有不同的粒度，造成了不同系统相互孤立、不能整合、难以共享。二是共享信息不难以及时更新。及时更新信息是保证信息真实性和鲜活性的基本保障。政务信息资源共享的立足点在于信息的真实性和鲜活性，而多数信息系统里面的业务信息很难保证及时更新，这种现象突出表现在联合审批协同业务处理流程中。三是信息审计机制不健全。信息审计的目标是确保信息的准确性、完整性、一致性、时效性、可信性以及可解释性。审计机制的缺失使得共享信息缺乏权威性，无法通过信息审计确认企业的“生”和“死”，严重影响了共享信息在国民经济和社会发展活动中提供决策支持的科学性和权威性。

政务信息资源共享绩效评价机制严重缺失。一是缺乏科学理论的指导。西方国家电子政务绩效评估大多是基于经由长期实践经验而沉淀的理论基础，反观我国信息资源共享绩效评价，由于起步晚，底子薄，建设实践与评估理论严重脱节，对“评什么、怎么评、怎么样”等问题模糊不清，造成了目前大多数电子政务业务系统采取粗放式的建设模式。三是缺乏绩效评价体系。目前来看，我国政务信息资源共享缺乏对顶层设计、业务协同、互联互通，共享效能、公共服务水平等方面的具体考核指标，有些地方即使出台了一些考核要求，但大多是基于定性描述，而没有根据实际情况科学构建定量指标体系，更难以精确刻画考核评价细则。三是缺乏绩效评价意识。对于评价本身认识不到位，不能从如何有效提高信息资源共享水平、提高政府履职能力和社会管理服务水平来看待评价目标、流程、方法、效果，甚至把绩效评估本身看作一项政绩工程。

政务信息资源开发利用的市场机制还未形成。统计资料表明，超过80%的社会信息资源掌握在各级政府部门中，但由于目前政务信息资源的所有权、采集权、开发权、使用权和经营权没有明确予以规定，造成很多政府部门将信息资源产权部门化。政府的职责在于给社会和公众提供最基础的信息服务，满足公众基本的信息需求，而深入分析、加工、生成新的信息产品则不属于政府职责范畴。同时，目前社会化、市场化利用政务信息资源的机制还不完善，信息资源开发利用市场化、产业化程度较低，政务信息资源开发利用产业规模较小， 缺乏国际竞争力。由于缺少市场机制，很多政府信息仍然沉睡在部门屏蔽墙内，无法满足政府在社会管理和公共服务中的信息需求，极大地制约了政府的社会管理和公共服务效率、业务协管水平和应急响应能力。

政务信息资源共享的法律法规长期滞后。世界主要发达国家通过制定相关法律法规较好实现了政务信息资源共享，如美国以《信息自由法》与《阳光下的政府法》为主体的政府信息公开立法体系，和英国以《公民宪章》和《信息公开法》等一系列法律法规有力推动了政府信息公开和共享。我国政务信息公开自2007年《中华人民共和国政府信息公开条例》颁布后发展迅速，取得了令人瞩目的成就，但与发达国家相比，还存在较大差距，特别是在对社会管理和公共服务方面还有不少问题。主要原因在于：一是信息资源公开与共享目的不清晰。二是立法不完善。条例以政府信息公开为主，没有涉及跨部门的信息公开范畴。三是政府信息公开条例例外边界不清。虽然信息公开条例以公开为原则，以不公开为例外，但很多事项由于其特殊性和重要性，如何划分公开边界需要进一步厘清。

（作者单位：国家行政学院电子政务研究中心）