

Kevin Rubbia Library
鲁比亚图书馆
Fullerton Review Series
富乐屯评论丛书

公共经济

任治俊
编

与行政管理

——富乐屯读书报告（2009—2013）



西南交通大学出版社
[Http://press.swjtu.edu.cn](http://press.swjtu.edu.cn)

Kevin Rubbia Library

鲁比亚图书馆

Fullerton Review Series

富乐屯评论丛书

主编 任治俊 鲁克文

公共经济 行政管理

GONGGONG JINGJI
YU XINGZHENG GUANLI

——富乐屯读书报告（2009—2013）

任治俊 编

西南交通大学出版社

· 成 都 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

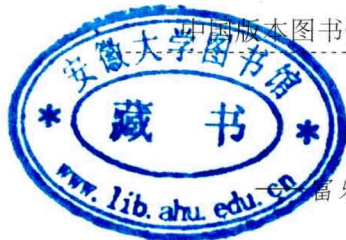
公共经济与行政管理: 富乐屯读书报告: 2009~
2013 / 任治俊编. —成都: 西南交通大学出版社,
2014.6

(富乐屯评论丛书)

ISBN 978-7-5643-3115-3

I. ①公… II. ①任… III. ①公共经济学—文集②行
政管理—文集 IV. ①F062.6-53②D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 123583 号



富乐屯评论丛书
公共经济与行政管理

富乐屯读书报告 (2009—2013)

任治俊 编

- | | |
|-------|---|
| 责任编辑 | 孟秀芝 |
| 特邀编辑 | 管娜娜 |
| 封面设计 | 墨创文化 |
| 出版发行 | 西南交通大学出版社
(四川省成都市金牛区交大路 146 号) |
| 发行部电话 | 028-87600564 028-87600533 |
| 邮政编码 | 610031 |
| 网 址 | http://press.swjtu.edu.cn |
| 印刷 | 成都蓉军广告印务有限责任公司 |
| 成品尺寸 | 146 mm×208 mm |
| 印 张 | 9.75 |
| 字 数 | 260 千字 |
| 版 次 | 2014 年 6 月第 1 版 |
| 印 次 | 2014 年 6 月第 1 次 |
| 书 号 | ISBN 978-7-5643-3115-3 |
| 定 价 | 32.00 元 |

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话: 028-87600562

前言

收录在本书中的文稿，系富乐屯小组成员近年来读书学习部分成果的一个集结，也是其前期成果《美国公共管理研究》（任治俊、陈学明主编，西南财经大学出版社2007年8月出版）的一个继续和扩展。全书共收录文章9篇，内容涉及国有经济与公司治理、财政经济与居民消费、公共产品与公共服务等，并将这些文章分别编辑在上述三主题之下。

富乐屯小组（Fullerton Group/Fullerton Circle）不是一个严格的组织，也不是一个正式的机构，而只是一个自由开放的读书小组，一个非建构性的交流平台。毋宁说她是存在于各成员心中的一个终身学园，是各成员共同耕耘的一个精神家园。

屈指算来，这样一个开放自由的读书小组已有整整十年的历史了。这期间，众多成员还先后独自或合作刊布过不少有价值的工作论文和理论著述。这些成果虽然没有完全纳入富乐屯评论丛书和富乐屯图书馆计划，但终身学习和勤奋耕读的理念和习惯已充分的融进了成员的生活和工作中，并在各自人生不同的发展阶段和工作岗位上释放出良性健康互动，积极进取向上的风尚和能量。

一如既往，大家约定各自对自己的文章和报告承担责任。作为编者，其主要工作只不过是联络成员，规范格式，收集文稿，分类编辑，组织出版而已。即便如此，我们还是要特别感谢学界先贤为我们提供的各种真知灼见和思想成果，并满怀敬意的将这些灼见和成果辑录在

文内的注释和参考文献中。如有疏漏，敬请谅解并致歉意。

我们还要特别感谢郭晓鸣、陈学明、石本慧、刘彦武、朱凤霞诸先生，他们为部分文稿不同版本的公开刊布提供了无私的帮助和支持。我们还要特别感谢张雪、刘立、邹蕊、孟秀芝、罗爱林诸先生，他们为本书的编辑出版付出了大量的心血和劳动。同时，我们还要特别感谢各位成员和作者的大力支持和鼎力相助，正是有了他们的努力和合作，才使得这本小书能够如期编辑付梓。

最后，衷心祝愿富乐屯小组及其成员不论以何种形式，何种方式，何种途径，都能够在大家的终身学习和持续耕读中，继续努力，弘扬传统，光大风尚，不断取得新的更大的成绩。

任治俊

2013年5月19日

于北京未名湖畔

目 录

■ 国有经济与公司治理

新加坡淡马锡公司管控治理机制考察报告

——一个文献综述 鲁克文 胡 腾 任治俊 / 003

国有企业薪酬激励约束机制研究

——C 高速公路公司薪酬体系设计 钟 晓 / 029

■ 财政经济与居民消费

区域经济高速增长条件下稳中求进如何可能

——基于 2012 年四川财政经济运行情况的观察与思考

..... 游克斌 胡 腾 任治俊 / 091

多重灾害冲击下的地方经济如何保持平稳较快增长

——基于 2013 年上半年四川财政经济运行情况的观察与思考

..... 游克斌 墨 鲁 任治俊 / 103

居民消费市场体系建设研究

——以四川为例 胡 腾 / 116

■ 公共产品与公共服务

能源问题及其扩展

——一个读书报告 任治俊 胡 腾 鲁克文 / 137

代课教师发展困境的影响因素分析及其出路探究

——基于湖南部分市县代课教师生存状况的调查与思考

..... 张君瑶 任生力 王馨梓 李维倩 曾庆玲 / 185

城镇保障性住房制度执行中存在的问题与对策研究

——以成都为例 瞿 喆 / 229

公共消防预算管理研究

——一个文献综述 鲁克文 墨 生 任治俊 / 275

国有经济与公司治理

新加坡淡马锡公司管控治理机制考察报告

——一个文献综述

鲁克文 胡 腾 任治俊

【摘 要】 文章介绍了淡马锡公司成立的历史背景，梳理了淡马锡公司的发展现状，分析了淡马锡公司的管控模式，总结了淡马锡公司的内部治理结构，讨论了淡马锡公司管控模式对中国国企改革的启示。

【关键词】 淡马锡公司；淡联公司；淡马锡模式；国企改革

1 淡马锡公司组建的历史背景

1.1 淡马锡公司的组建

“淡马锡”三个字是马来语“Temasek”的音译。公元8世纪，有个海盗猖獗的海岛曾叫 Temasek（淡马锡），爪哇语有“海市”之意。由于季节的影响，海运的船舶经常云集在此，所以逐渐成为一个船舶停泊的商埠。

1959年，新加坡从英国取得自治权，特别是自1965年与马来西亚分离后成立新加坡共和国，国家主权及经济发展完全掌握在自己手中。刚刚诞生的新加坡政府面临的首要任务是创造就业机会，减轻就业压力。为此，新加坡采取了以政府为主导，大力发展劳动密集型制造业的经济方针。当时新加坡的一些基础产业，如交通运输、造船业，都是由政府出面兴办的国有企业。在新加坡，人们把这类企业称为与国家有联系的企业，简称“国联企业”。新加坡共和国成立初期，由于经济基础薄弱，私人资本不足，投资能力有限，许多

企业仅靠私人无法维持经营。由此新加坡政府面临许多考验与挑战，如何吸引外来投资、如何创造就业、如何发展基本设施等成为当时亟待解决的问题。

传统上新加坡的经济主要以转口贸易为主，而新加坡共和国成立初期政府面对的难题是如何大力发展制造业，直到其规模达到总体经济的 20% 至 25%，进而将传统经济改造成为较为平衡的经济体。时任新加坡总理的李光耀与曾任新加坡财政部长和副总理的吴庆瑞于 1961 年创设了新加坡经济发展局，担负起引导国民经济发展的重任，但当时因私人资本不足，投资能力有限，新加坡政府必须与市场共同分享风险。在这样的情况下，只有通过经济发展局参与进入一般商家不愿涉足的高风险、高投资的工业项目领域，如钢铁、造船、石油化学等，创办了一批隶属财政部的国有企业。（Ho Ching, 2001）

经过近 10 年的恢复和发展，到 20 世纪 70 年代初，新加坡几乎实现全民就业，政府调整了经济发展政策，即从劳动密集型向资本密集型和高科技产业发展。鉴于 20 世纪 70 年代初发生的石油危机，新加坡利用其特殊的战略位置，决定发展新加坡原油加工业，并于 1977 年由政府出资成立新加坡石油公司（SPC），不久又建立新加坡化工集团（PCS）。与此同时，政府还投资兴建了一批高科技的电子和计算机产业。

到 20 世纪 70 年代中期，新加坡由政府各部门出面兴办的企业（即国联企业）越来越多，如何加强对这些企业的管理与监管，使它们能够在激烈的市场竞争中不断发展壮大，而不是躺在政府身上，处处依赖政府的保护和帮助，这是摆在当时新加坡政府面前一个十分迫切而又艰巨的课题。20 世纪 70 年代中期之前，新加坡政府为了进一步促进全国基础设施的发展和管理，成立了一些所谓的“法定机构”，这些“法定机构”集政府职能与企业经营为一体，如电力局、邮电通讯管理局、石油管理局等（类似我国的电力、铁道、邮电部），实行政企统一，既制定法规、政策，又进行行业管理和

经营。

随着各类工业发展规模和企业数量的增加，政府感到管理众多国联企业负担越来越重，难度越来越大。为此，政府逐步实行将制定工业政策和法规与企业经营的职能分开政策，并将有关行业的管理机构进行合并。为了不影响企业的发展，确保原国有资产不流失，并能增值，1974年，新加坡政府决定由财政部（投资司）负责组建一家专门经营和管理原国家投入到各类国联企业的资本的国家资产经营和管理公司。这家公司就是淡马锡公司，它是按照《新加坡公司法》的有关规定，以私人名义注册成立的控股公司。根据当时政府的委托，新加坡开发银行等36家国联企业的股权（总额达3.45亿新元，合7000多万美元），被授权由淡马锡公司负责经营。一批国有企业也于1974年归入淡马锡控股（私人）有限公司（以下简称“淡马锡”）旗下，如新加坡发展银行、海皇轮船公司、新加坡航空公司、三巴望造船厂等，成为淡马锡早期的资产。淡马锡成立之后，其他新加坡政府拥有股权的企业，或被重组成为企业的法定机构，包括电信局、港务局与公共事业局等，都陆续被纳入淡马锡集团。

1.2 淡马锡公司的成长历程

20世纪80年代初期，新加坡经济基础逐步稳固，GDP增长平均保持在6%。1986—1998年，新加坡经济发展迅速，GDP平均增长高达8.5%。此时的淡马锡，几乎完全控制了新加坡的经济命脉，淡马锡的投资平均回报率曾高达18%。这些被纳入淡马锡的国有企业经过多年的妥善经营获得巨大盈利。可见，淡马锡一开始就是以主导国内经济为己任的身份出现，但是它却以公司而非政府部门的形式出现。新加坡共和国成立之初没有淡马锡控股有限公司，但政府因国家发展战略需求开始进场投资，投资后面对如何管理其设立的国有企业时才决定专门设立淡马锡控股有限公司来担当重任，而不是让财政部管理下属企业。这一举措有助于将政府所有者和股东的

角色与其作为决策者和市场监管者的身份区分开来。

但是，淡马锡实际上所取得的投资回报率并不是一如既往地表现良好。1998年亚洲金融风暴后，新加坡经济遭重挫，淡马锡也受到巨大影响，2004年淡马锡发布年度报告披露，其投资回报率有史以来第一次从以往的18%直降到3%左右。（淡马锡2004年度报告第7页）

为重振公司士气，2002年淡马锡对外公布了《淡马锡宪章》（Temasek Charter），阐述其未来投资思路，并将投资持有的公司对象分为两组：一组是政府拥有监控的企业，包括在关键资源上的控股或者监控与国策之执行有关的行业；另一组是具有国际/区域发展潜能的企业。为进一步落实《淡马锡宪章》的精神，淡马锡决定转型，对其内部进行了重组与调整。

根据《新加坡宪法》第5号规章规定，淡马锡的董事会成员以及总裁的任免需由民选总统批准，由政府任命时任新加坡科技公司CEO的何晶出任淡马锡的总裁。董事会中8位成员一大半都有政府背景，如董事长丹那巴南是前内阁部长，董事沈基文是新加坡总统顾问理事会主席，董事黄国松是GIC（Guardian Independent Certification Ltd卡狄亚独立认证有限公司）的董事经理等。淡马锡董事会还聚集了一群拥有公务员、跨国企业、国有公司、民营企业等不同背景的人才，共同制定旗下国有企业的决策。淡马锡董事会进一步成立了执行委员会、审计委员会以及领导发展与报酬委员会以协助处理各自领域的事项。除了召集多元背景的人才，淡马锡还组建了约250人的专业管理团队，他们来自新加坡、中国、印度、印度尼西亚、韩国、黎巴嫩、马来西亚、俄罗斯、南非、美国以及越南等，总共45%的资深管理层来自新加坡以外的国家。

为保持公司高效运转，各个业务部门负责人对工作进行重新规划。在战略发展部，其主要工作包括在全球寻找适合公司投资的项目，并建立起相应的网络；资本资源管理部则集中在全球股票市场投资；企业发展部除了内部的职能部门外，还担任风险管理的工作，

每周回顾检查一次相关工作。为促使员工利益与股东利益一致，淡马锡建立了相应的报酬制度，制订了相应的财富增值花红计划和淡马锡员工共同投资计划。每当淡马锡创造财富增值时，一部分财富增值将转化为淡马锡员工激励机制的资金来源。改革之后，淡马锡公司的管理效率大幅提高。

进入 21 世纪，随着发展中国家经济的高速发展，新加坡经济不再固守本土，开始向外扩张。淡马锡凭借自身经验积累和资本优势，投资面向国际市场，特别是进入资金紧张的国家 and 地区，共同分享那里的经济增长成果，如中国、印度、马来西亚、印度尼西亚和韩国等国家，淡马锡投入约 90 亿新元，旗下控股和参股的公司不乏当地一流企业。淡马锡甚至在澳大利亚、美国、欧盟和日本这些发达国家，也拿出了约 34% 的资金进行投资。因此，淡马锡在创造巨大收益的同时，形成了其独特的集团化管控模式。

2 淡马锡公司发展现状

2.1 淡马锡公司的业务投资状况

淡马锡隶属于新加坡财政部，主要掌握新加坡政府对企业的投资，管理新加坡所有的政府关联企业（Government Linked Company，简称 GLC）。在新加坡总体国有资产监管体制下，新加坡财政部并不直接管理其下属国有企业，而只担任淡马锡的全资股东，仅通过行使其股东权利来监督淡马锡的运行，因此财政部的常务秘书也兼任淡马锡的董事。同时，淡马锡的定位也以经营绩效向财政部负责。（李显龙，2002）

公司成立之初，淡马锡旗下 35 家公司的业务仅限于本土，资产总计仅 3.5 亿新元，截至 2005 年 3 月月底，淡马锡投资组合市值已经高达 1 030 亿新元（当时约合人民币 5 200 亿元），投资组合市值比上年同期增加了 15%。到 2006 年 3 月，淡马锡在 80 家公司持有 5% 至 100% 的股权，约一半资产分布在国外，在金融、电信、工程、

运输、物流等领域有较大发展。囊括的企业包括港务集团 100% 股份；世界第二大港口运营商新加坡电力 100% 股份；新加坡最大电力公司新加坡科技 100% 股权；新加坡最大电子工程服务公司新加坡电讯 65% 股份；亚洲最大的房地产公司嘉德置地 61% 的股份；按市值计算世界排名第二的新加坡航空公司 57% 股份；东南亚银行界龙头星展银行 28% 股份。也在中国建设银行、中国民生银行、中国银行等金融机构持股。目前，淡马锡公司已拥有 21 家大型直属企业（或称一级企业），主要涉及金融、交通、通讯、工程、电力以及科技等领域，其中有 7 家企业已经上市。上述企业的产值占新加坡国内生产总值的 13%，占市场总值的 21%。

据淡马锡 2011 年年报显示，截至 2011 年 3 月 31 日，淡马锡投资组合年末市值从上个财年的 1 860 亿新元，上升至 1 930 亿新元（折合人民币 10 020 亿元），这是淡马锡成立 37 年来的最高值。集团净利润为 130 亿新元，与上年的 50 亿新元相比增长超过一倍。净利润的增长主要源于淡马锡投资活动和旗下投资组合公司的利润。

淡马锡董事长丹那巴南（S. Dhanabalan）先生说：“2010 年亚洲经济迅速复苏，而美国和欧洲经济体仍然面临着不确定性。上升的债务负担、通货膨胀的风险以及不稳定的中东政局，都在持续考验着全球经济复苏的能力。面对这样的国际环境，淡马锡继续以稳健的步伐进行投资和减持，本财年末保持净现金头寸，以着眼于日后的投资机会。”（丹那巴南，2011）

2.2 淡马锡公司的亚洲投资策略

按照淡马锡控股主席丹那巴南的说法，淡马锡重点投资中国、印度、马来西亚以及印度尼西亚等 4 个中产阶级迅速崛起的国家。

2.2.1 中国

中国是淡马锡最大的投资目的地，在中国建设银行和中国银行配股中的投资超过了 30 亿新元。淡马锡中国区总裁丁玮先生说：

“中国不断增加的中等收入群体和快速的城市化，以及正在进行的经济模式转型，都将继续拉动对住房、医疗、消费、技术创新和工业重组的需求，而在这些领域淡马锡不论是作为投资者还是股东都能够增加价值。作为一个长期投资者，淡马锡将继续构建一个可持续的投资平台，与中国共同成长。”（丁玮，2011）

2006年3月，台湾玉山金控宣布与淡马锡子公司亚洲金融控股公司缔结策略联盟关系。亚洲金融控股通过其全资子公司投资4亿美元购买玉山金控发行的可转换公司债，该可转债如全数转换，淡马锡将拥有玉山金控15%的股权。摩根士丹利与瑞银投资银行（UBS Investment Bank）担任此项交易的财务顾问。

淡马锡的关联公司（简称“淡联公司”）也在过去20年里通过各种投资及商业合作，参与中国经济发展：20世纪80年代的投资主要集中于房地产、酒店业及服务业相关的行业；现在的投资领域覆盖从金融业、制造业到港口、运输及物流多种行业。

在地区覆盖方面，淡联公司的业务集中于北京、上海、广东、苏州及大连。中国启动西部及东北地区的开发后，许多淡联公司扩展业务至成都、青岛、沈阳及天津等地的内陆及北部区域，例如专长于新加坡公共组屋规划发展的盛邦新业以及吉宝置地，联手承建成都的一个大规模中等入息组屋项目。其他在中国具有规模投资的淡联公司包括凯德置地、星展银行、吉宝集团、胜科工业、新加坡国际港务集团以及新加坡航空公司等。

2.2.2 马来西亚

淡马锡购买了马种植（Malaysian Plantations Bhd）和安联银行（Alliance Bank）两家公司各30%的股份；成功收购马电讯5%的股权；与该国第二大金融集团联昌国际（CIMB）资产管理公司成立合资房地产基金。

2.2.3 印度尼西亚

淡马锡与荷兰银行并购了印度尼西亚金融银行66%的股份，与

韩国国民银行和英国巴克莱银行合作购买了印度尼西亚国际银行56%的股份。此外，淡马锡还购买了印度尼西亚最大石油上市公司38%的股份。

2.2.4 印度

淡马锡购买了印度工业信贷投资银行9%的股权和高科技医疗机构阿波罗医院5%的股权，并收购印度生物科技公司以及塔塔电信服务公司2%的股份。

如此众多跨国、跨行业的投资不但没有让淡马锡陷入顾此失彼的困境，相反，绝大多数投资都给该公司带来了丰厚回报，而且也让淡马锡成为新加坡政府在亚太地区经济竞争中的“最佳代言人”。根据2010年年报，淡马锡2010年新增投资130亿新元，减持90亿新元。淡马锡还支持旗下投资组合公司的资本重组，加强了在能源和资源领域以及亚洲之外新兴增长地区如拉丁美洲的投资。年报还显示，淡马锡2010年减持了星狮集团（Fraser and Neave）、韩亚金融集团（Hana Financial Group）和Fortescue Metals Group公司的股份。到2011年3月31日，淡马锡的投资组合77%在亚洲，其中32%在新加坡；拉美和其他地区增加至投资组合的3%；成熟经济体如澳大利亚、新西兰、北美和欧洲稳定在投资组合的20%。淡马锡目前的投资组合中，新兴发展地区和成熟经济体的比例约为45:55。

2.3 淡马锡公司投资发展的特点

淡马锡的四大投资主题是：日益崛起的亚洲经济体；不断壮大的中产阶级；日益深化的竞争优势；不断兴起的冠军企业。从投资项目所属行业的划分来看，淡马锡在亚洲金融服务业、电信业和媒体业三大板块的投资比例较高。其中，金融服务业成为淡马锡最大的单个投资领域。淡马锡能取得最大的投资回报，在于它所施行的是一个完备的投资体系。

2.3.1 定价体系

新加坡金融开放的主要经验就是能把握好“度”。比如它把银行