

上海市政府对上海市国有集团企业 信用支持的意愿和能力分析

郭继丰 林贇婧 王海燕 周美玲 / 文

对于中国各级政府是否有意愿和能力对国有集团企业进行信用支持，是分析国有集团企业信用风险大小的主要衡量要素，这一要素的重要性在近期的地方政府投融资平台的信用风险评价中体现的更为充分。对于中国各级政府是否有意愿对国有集团企业进行信用支持既取决于国有集团企业对于当地经济、社会发展的重要性，也取决于政府对国有集团企业信用支持的历史演变；对于中国各级政府是否有能力对国有集团企业进行信用支持既取决于当地经济的发展状况、当地财政的收支水平，也取决于当地政府掌握的资产多寡。

一、政府对国有集团企业信用支持的一般性手段和意愿

政府对国有集团企业信用支持的一般性手段和意愿从历史的角度看，与我国国有企业制度的转变、国有企业的经营状况密切相关。

从1990年三角债问题的暴露到1994-1996年间企业债券到期不能兑付的频发，均是企业信用缺失的突出表现。为了防止金融危机的发生，国家开始通过更为严格的准入制度和政府信用担保形式来保证市场的稳定运行。国有企业大多从事国家基础设施建设，其经营具有一定的外部性，政府的信用支持在一

定程度上可以被认为是对这种外部性的补偿。另一方面政府对国有企业的信用支持也是稳定经济体系和金融市场发展的必然选择。

政府对国有集团企业的信用支持的一般方式是为其债务提供担保，担保一般以国有企业产权、国有土地使用权作担保或与地方各级财政资金挂钩；对国有集团企业进行资产重组，从竞争性行业中退出，剥离不良资产，提高国有企业的经营优势，也是政府支持的方式之一。当企业经营陷入困境，政府对国有集团企业信用支持最直接的方式为注资，将优质资产注入企业，扩大国有集团企业的资产规模，改善经营状况，提高经营能力。

（一）国有集团企业之间的担保

所谓担保，就是指资金融入方为了取得资金融出方的信任，而以自己的资产或者由第三方以其资产对该项债务的偿还进行保证。当资金融入方不能按期偿还债务时，资金融出方有权对担保品进行处置。担保的方式有保证、抵押、质押、置留、定金等五种。国有集团企业之间的担保较为普遍的方式为保证担保、抵押、质押担保，多为母子公司之间的互保行为。

融资担保可以降低企业的融资难度，另

一方面也加大了提供担保企业的风险，由于体制不健全，监管不到位，国有集团企业的担保曾出现了一系列的问题，诸如违法违规担保、连环担保、母子互保等。如某些国有企业的下属分支机构无担保资格，却仍然在超范围、超能力提供担保¹。某些国有企业经营管理者为牟取私利，滥用职权，擅自对外提供担保。国有企业陷入担保“连环套”的原因各有不同。此间曾出现过某些国有企业因资金紧缺而冒险为其他企业担保以获取现金流，有些是只有为对方贷款提供反担保才能获得担保而不得不为对方担保。如此连环担保使得互不相关的企业陷入“一损俱损”的怪圈，担保风险也因此由个体风险上升为集团性规模性的风险。母企业为子企业提供担保则借机将子企业所贷资金为己所用，或者子企业为母企业提供担保，均增加了母子公司的担保风险。国有集团企业之间的担保风险聚集也使得政府开始重视国有集团企业的担保问题。

2006年上海市为规范国有集团企业的担保行为，上海市国资委出台了《上海市国有企业担保业务财务核算及内部控制工作指引》（以下简称“指引”），对担保授权、担保范围、担保条件等进行规范，对担保行为建立备案制度，清理国有集团企业的对外担保，减少违法违规担保，规范国有集团企业大担保行为。为降低国有资产损失风险，对国有集团企业之间的互保行为，《指引》要求对被担保企业的经营情况、财务状况、信誉状况进行评价，并进行定期跟踪评价，同时互保行为要建立在互保时间、互保金额大致相当的基础上。《指

引》还要求国有集团企业原则上不提供单向的信用担保，如果对外提供担保则应当要求被担保单位提供反担保或提供资产抵押或质押。对此，上海市部分区政府则出台的要求更为严格，要求辖区内的国有集团企业不得提供单向的信用担保，如静安区等。

政府对国有集团企业的担保行为进行规范，一方面可以增强企业信用，降低融资难度，另一方面也减少了不规范担保给企业带来的潜在担保损失发生时的连带风险。

（二）国有集团企业的资产重组

近30年来，国有企业改革是我国经济体制改革的中心环节，改革的目的是使其成为真正的市场主体，具有独立的法人资格，确定排他性的法人财产权，并对企业资产拥有占有、使用和处置的权利。资产重组便成为国有集团企业成为市场主体的必然要求。国有集团企业的资产重组不仅有利于优化公司的治理结构，而且对于提高运营效率和国际竞争力具有重要作用。

由于“资产”的涵义泛化，使得“资产重组”也成为边界模糊的概念。根据会计理论资产重组至少包含资产项目、负债结构和所有者权益主体等三个方面的变化。从产权调整的角度，资产重组也可定义为通过对不同法律主体的财产权、出资人所有权和债权人债权进行符合资本最大增值目的的调整和改变，从而形成对实物资本、金融资本、产权资本及无形资本的重新组合。从资产类型改变的角度，

¹ 我国担保法规定企业法人的分支机构、职能部门不得为保证人。

资产重组不仅包括对企业的存量资产重新配置，还包括对增量资产和无形资产的经营重组，如再投资资产和专利权、商标权、商誉、土地使用权等。

国有集团企业资产重组的方式从经营性质上看，主要有生产经营性重组、资本经营性重组、生产经营与资本经营混合重组以及体制变革性重组；从形式看，主要包括组建大型企业集团、公司制改造、股份合作制改造以及借助资本市场进行的资产重组。国有集团企业的资产重组一般借助资本市场进行，主要方式如下：一是收购兼并，通过收购兼并进行资产重组，企业无须重复投资，重建生产线，可以迅速形成规模优势；二是出售资产，将企业的一部分资产出售，以减轻债务负担；三是利用资本或股票市场进行运作，主要包括：

(1) “借壳上市”。集团公司或某个大型企业先将一个子公司或部分资产改造后上市，然后再次注入其他资产，实行重组上市。2008年上海国资企业曾频繁出现重组、资产大规模借壳上市的情况，上海水产集团借壳华立科技、上汽集团零部件资产借壳巴士股份、外高桥集团借壳外高桥、上海城投借壳原水股份等。

(2) “买壳上市”。非上市公司通过收购上市公司，获得上市公司的控股权后，再由上市公司收购非上市公司的实体资产，从而将非上市公司的主体注入到上市公司中去，实现间接上市的目的。1998年大港油田通过旗下两家子公司收购上海爱使股份有限公司股份，入主爱使股份董事会，对爱使股份进行资产重组，剥离爱使股份不良资产，重组优势资产，同时逐步注入大港油田的优质资产，大港油田实现了“买壳上市”。

(3) 资产置换。企业用其自身部分或全部资产交换企业发展所需要的资产，如2001年上海钢管股份有限公司以其整体资产置换上海宝钢信息产业有限公司整体资产，退出竞争激励的钢管生产业务，转身为以信息产业为主业的上市公司。

(4) 股权再分配。通过出让、购买等方式，改变股份制企业股东股票的持有额和持有方式，使股东股票的比例和股东股票的持有额和持有方式发生变化，从而使资产重新配置，以达到股权结构的重组。

此外，国有集团企业重组方式还包括：(1) 引资嫁接，即对有一定发展前景，但因缺乏资金，发展受限制的企业，将其与非国有企业进行资产联合，变为混合所有制企业；(2) 债务重组，即对企业债务进行“债转股”，使主要债权人变成企业的控股人，由其采取措施搞活企业经营；(3) 分块搞活，即对整体搞活比较困难的企业，将其有生机的部分从母体中分离出来，先行搞活；(4) 破产重组，即破产还债，以承债主体的消灭来达到呆滞债务最大限度清偿，也是债务重组的一个主要方式。

国有集团企业在资产重组的过程中应以产权为连接纽带，结合债务重组、存量盘活与增量引入、行业和地域优势、国家产业规划等，提高企业的竞争力和抗风险能力。资产重组必须主要依靠市场，在企业自愿的原则下才能促成资产在企业之间或企业内部的合理流动，实现资产增值。重组后才能迅速形成合力，达到预期目的。但政府作为产权主体，也需介入进行必要的引导和推动。

(三) 国有集团企业的注资

注资是指上市公司的股东把资产注入上市公司的行为。注入资产的形式有股权形式和

资产形式。股权标的有利于公司在有限支付能力下尽可能扩大公司控制的资源，并可以引入相关企业的先进管理经验和技术。资产购入时公司需要考量资产的盈利能力和技术工艺。单项资产的收购还需要考虑与原有资产产生协同效益需要度过的磨合期，而在此期间内，公司绩效可能因为与新增资产的协调不畅而有所下降。上市公司支付注入资产的对价主要有现金收购和股权收购。现金收购一般不会稀释小股东的利益，但需要公司支付大量现金，会给公司带来一定的财务压力。而股权收购，则不会影响到公司的现金流，但会稀释中小股东权益，增加控股股东的权益比。

注资不能改善公司的管理能力，同样也不能提高公司的科研创新能力和公司的成长性，但注资行为对上市公司的盈利能力具有一定的效应，能够提高公司的运营效率。注资方的持股比例和注入资产的类型会对公司的盈利能力产生影响，而注资方的持股比例和交易总额会影响公司的运营能力。股权分置改革后，许多大型国有集团企业通过不同方式上市，在国家鼓励下，国有股东向上市公司注资以完善产业链条，增强国有企业市场竞争力。

2007年国有企业开始掀起“注资潮”，半数以上的央企注资子公司。国有企业通过增资扩股、收购资产等方式，将主营业务注入上市公司，增强上市公司的盈利能力与经营业绩；对于负债率居高不下、经营压力较大的企业，国资委则通过补贴的方式直接注资国有集团企业，资金进入上市公司则一般通过增发进行。2008年五大电力央企获得国资委约127亿元的注资，用于低温雨雪和汶川地震两次自然灾害损失较重地区中央电力企业的基础设施抢修和电力供应恢复。同年国资委为缓

解国内航空公司因为成本压力 and 市场需求疲软而导致的经营困难，开始向航空集团注资，共计150亿元，其中东航集团获得注资90亿元。此前东方航空负债率高达98%以上，注资后东方航空的资产负债率下降了8.36个百分点，流动比率提高至0.4，企业的财务成本降低。同时国资委协助东方航空收购了上海航空，整合市场资源，更多的流动资金也为东航后续的整合打下基础。

对国有集团企业的注资能够帮助企业暂度难关，但注资的目的是为了使其创造更多的公共财富，而不能让注资成为公共财政漏斗，造成国有资产流失。在注资的同时也应该完善企业的治理结构、约束机制和激励机制，“输血”是为了使企业恢复与提升“造血功能”。因此政府也应完善对国有集团企业注资的决策与计划的制度设计。

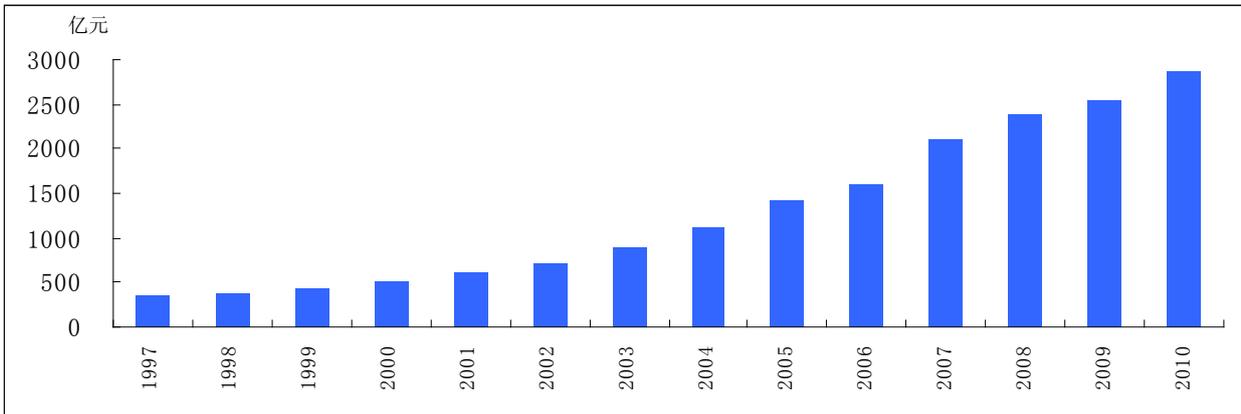
二、上海市政府对国有集团企业信用支持的能力分析

政府对国有集团企业信用支持的能力直接取决于地方政府的财政能力，间接取决于政府掌握的资产规模，最终取决于地方经济的发展。

（一）上海市的财政能力分析

近年来，上海市地区经济平稳较快发展，为地方财政收入增长奠定了基础。从统计数据看，上海市的地方财政收入与经济发展保持了良性互动，2000年为497.96亿元，2007年突破两千亿，为2102.63亿元。2010年上海市全市地方财政收入实现2873.6亿元，十年内增长至2000年的5.56倍。

图表 1：上海市历年地方财政收入



数据来源：2010 年上海统计年鉴

上海市雄厚的财政实力为政府对国有集团企业的信用支持提供了有力保障。2010 年上海市地方财政收入完成 2873.6 亿元，比上年同期增加 333.3 亿元，增长 13.1%。其中，市本级财政收入完成 1393.2 亿元，比上年同期增加 136.2 亿元，增长 10.8%。从主要收入项目看，全市增值税增长 4.3%，营业税增长 11.2%，企业所得税增长 25.8%，个人所得税增长 13.3%，契税增长 7.1%。

从收入结构上看，上海市财政收入来源基础较为稳固。2010 年上海市全年财政收入呈现出三个特点：一是消费和服务业对财政收入的拉动效应明显，来自批发零售、住宿餐饮、租赁和商务服务等行业的地方财政收入增幅均在 20% 以上。二是“两个中心”建设对财政收入增长的支撑作用进一步增强，来自金融业、航运等交通运输业的地方财政收入分别增长 14.5% 和 15%。三是工业结构调整、效益改善对财政收入的增长发挥了重要作用，来自工业的地方财政收入增长 13%，其中，逾七成增量来自于汽车、石化、成套设备、生物医药等重点发展行业。

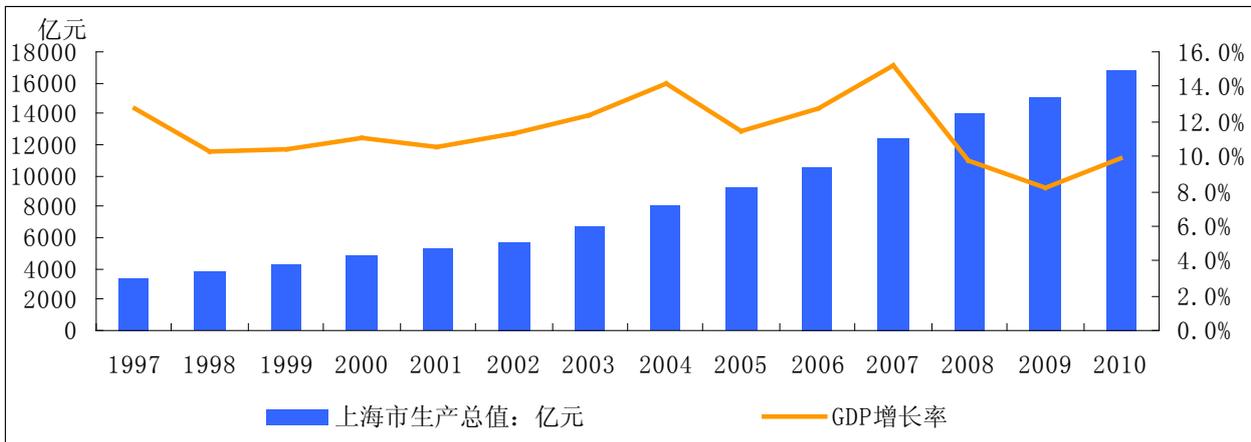
（二）上海市财政可持续性的经济增长分析

稳步发展的经济是地区财政可持续的良性基础。改革开放三十多年，上海市全市国民经济实现了跨越式发展，经济实力显著增强，人民生活水平不断提高，城市面貌有了较大变化。

经济总量是反映一个国家和地区综合经济实力的关键性指标。改革开放以来，上海市经济总量规模迅速壮大。1978 年上海市的生产总值仅为 272.81 亿元，至 2010 年已达到 16872.42 亿元，按可比价格计算，年生产总值扩大了 61.84 倍。特别是 1992 年以来，上海市经济已连续 16 年保持 9% 以上增长，总量规模持续扩大。上海市经济平稳较快增长，为带动长江三角洲乃至全国经济发展做出了重要贡献。

2010 年上海市全年实现了生产总值 16872.42 亿元，按可比价格计算，比上年增长 9.9%。分产业看，第一产业增加值为 114.15 亿元，下降 6.6%；第二产业增加值为 7139.96 亿元，增长 16.8%；第三产业增加值为 9618.31 亿元，增长 5%。分季度看，一季度生产总值增长 15%，二季度增长 10.7%，三季度增长 9.2%，四季度增长 5.9%。

图表 2：上海市历年生产总值及增长情况



数据来源：2010 年上海统计年鉴

上海市作为国内经济中心城市的功能正在进一步加强，国内航运中心的地位基本确立，国内金融中心和贸易中心的地位加速形成。“十二五”期间以及今后的较长时期内，上海市产业发展的路线图非常清晰：即以金融、贸易等为突破口做大服务业体量，进而增强我国在全球范围内对生产要素及商品贸易的配置力；以新能源、新材料等为突破口提升制造业层级，进而增强我国在全球制造业产业链布局中的控制力。

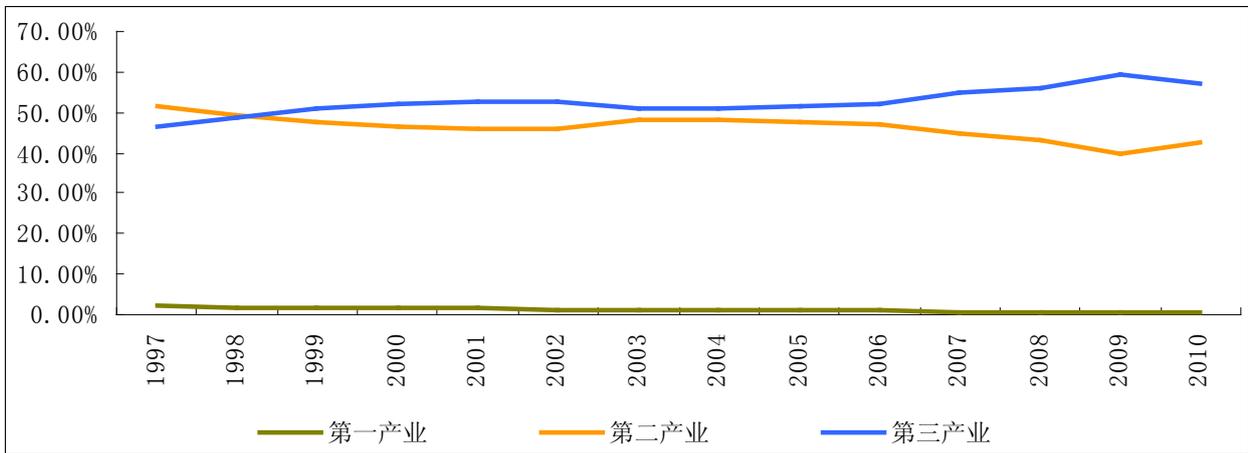
从国内外经济形势看，加速经济结构调整必将在上海市“十二五”期间扮演着举足轻重的角色。改革开放以来，我国在总量经济高速增长背景下依然存在着诸多结构问题，这为构建更具包容性和持续性的经济增长方式提出了挑战。由此，“调结构、转方式”已成为我国在未来较长时期内实现经济持续发展的关键抉择。作为我国经济最为发达的中心城市之一，上海市在经济高速增长进程中所遭遇的土地、生态等资源约束也日趋增强，而要素集聚、市场活力和创新能力的提升为上海市突破资源约束、转变经济结构提供了有利条件。

上海市的经济结构调整不仅可以为自身持续发展奠定坚实基础，而且可以为全国经济增长质量提升起到示范作用。

（三）上海市财政可持续性的产业结构分析

上海经济的高速增长，不但表现在 GDP 总量的扩张上，而且也反映在产业结构的升级上。在 1997 年上海的 GDP 中，三次产业的比例为 1:24.6:22.0。而到了 2010 年，三次产业的比例演变为 1:60.4:81.4。尽管第二产业同第三产业一起，依然是推动上海经济发展的两个主要发动机之一，但显然第三产业得到了更为快速的发展。从劳动力就业结构分析，1997 年上海的劳动力就业中，三次产业的比例为 1:3.86:3.00，到 2009 年，这一比例变为 1:8.71:12.21，第三产业的就业人数超过了第二产业，成为上海最主要的劳动力就业部门。由此可见，无论从产出结构，还是从劳动力就业结构的变动来看，上海产业结构有了质的飞跃，第三产业在上海产业结构中已超过了第二产业，成为上海最主要的产业部门。

图表 3：上海市生产总值构成变化情况



数据来源：2010 年上海统计年鉴

根据国家对上海的战略定位和要求，到 2020 年上海要基本建成与我国经济实力和国际地位相适应、具有全球资源配置能力的国际经济、金融、贸易、航运中心，基本建成经济繁荣、社会和环境优美的社会主义现代化国际大都市，为建设具有较强国际竞争力的长三角世界级城市群做出贡献。

上海市的经济结构不断优化，为财政收入可持续性增长准备了必要条件。从最近统计数据来看，总体来讲，上海市经济表现出几个特点：服务业发展呈现新亮点，制造业结构优化效益提升，国际金融中心建设取得新突破，国际航运中心建设深入推进，国际贸易中心建设加快推进。

1. 服务业发展呈现新亮点。2010 年上海市全年第三产业增加值比上年增长 5% 左右，基本形成“5、6、7、8”发展格局，即第三产业从业人员占比超过 50%，增加值占比接近 60%，贡献的地方财政收入占比超过 70%，实到外资占比超过 80%。文化创意、信息服务、中介服务以及生产性服务业等新兴服务业快速发展。上海迪士尼项目正式签约，上海成功获批国家高技术服务业产业基地和国

家云计算服务创新发展试点示范城市，闸北区成为国家服务业综合改革试点区域。

2. 制造业结构优化效益提升。2010 年上海市全年规模以上工业增加值比上年增长 18.8%，高技术产业产值增长明显快于全市工业增长，汽车、信息、石化等重点行业快速发展。工业效益领先产值增长，全年规模以上工业企业实现利润 2180 亿元，比上年增长 55% 左右，比“十五”末翻番。注重加强技术改造，全年工业技术改造投资占工业投资比重超过 50%。张江高科技园区、漕河泾新兴技术开发区、嘉定汽车城获批国家新型工业化产业示范基地。

3. 国际金融中心建设取得新突破。2010 年上海市金融创新和开放步伐加快，沪深 300 股指期货平稳推出，上海股权托管交易中心挂牌成立，信贷转让市场启动运行，融资融券、单机单船融资租赁、境外机构投资境内银行间市场等创新业务相继推出，跨境贸易人民币结算业务稳步扩大。金融市场体系不断深化，全年金融市场（不含外汇市场）交易总额超过 380 万亿元，比上年增长 50% 以上；金融机构进一步集聚。

4. 国际航运中心建设深入推进。2010年上海市深化国际航运发展综合试验区政策方案，免征营业税政策取得实效，启运港退税政策稳步推进，上海浦东机场综合保税区一期封关运作。航运集疏运体系继续完善，国际标准集装箱吞吐量将跃居全球第一；洋山保税港区水水中转集拼正式开展，水水中转比例提高至38%左右；机场旅客吞吐量、机场货邮吞吐量分别比上年增长25.8%和24.1%。航运服务功能不断增强，上海船舶登记中心挂牌成立，首批9家国际航运经纪企业挂牌，上海市涉外航运保险业务占全国比重达到2/3。

5. 国际贸易中心建设加快推进。2010年上海市深化研究国际贸易中心建设政策，虹桥商务区和外高桥国际贸易示范区建设加快推进。深化贸易便利化措施，新型国际贸易试点启动实施。全年商品销售总额达到3.7万亿元，比上年增长24.2%；上海关区进出口总额6847.2亿美元，比上年增长32.8%，其中进口、出口总额双双超过2008年水平；服务贸易总额达到1000亿美元左右，“十一五”年均增长约25%。

综合上述上海市的现有发展环境和基础条件，预计“十二五”时期上海市经济将继续保持平稳增长，地方财政收入因之与经济同步增长。

三、上海市政府未来对国有集团企业进行信用支持的方向和序列预期

上海市政府未来对国有集团企业的信用支持方向取决于国家发展规划、上海市经济和国有企业发展规划；上海市政府对国有集团企业的信用支持序列则取决于不同类型的国有企业在上海市经济和社会发展中的重要性，以及政府职能的转变。

（一）上海市国有集团企业发展方向分析

中共中央“十二五”规划建议中明确要求，要推进国有经济战略性调整、加快大型国有企业改革、深化垄断行业改革。截至2010年末，上海国有资产总额为1万4千亿元，其中经营性国有资产总额大约为1万亿，约占七成份额。经营性国有资产中，市属经营性国有资产又约占85%左右份额，上海市国有集团企业改革今后的发展方向值得深入研究和思考。

首先，对于上海市国有企业的改革，最重要的是提高核心竞争力及产业附加值，稳步推进行业收缩调整，推动结构优化升级。上海国有企业在调整转型中聚焦主业，确立了创新发展的突破方向。几年来，上海国有企业每年将退出五个一般性行业，管理层级逐步压缩到三级以内，与此同时，上海国有企业主动推进重组联合，增强国有资本的控制力和竞争力。未来五年，上海国有企业九成以上产业集团要整体或者核心资产上市，九成以上经营收入和利润要来源于主业，净资产收益率要稳居6%以上。

其次，支持一批产业类集团做大做强。重点支持电气、上汽、上药等产业类集团成长为国内外品牌知名度高、国内领先、具有国际竞争力的产业类集团。支持建工集团、城建集团等具备条件的企业(集团)通过全过程战略、全国化战略、国际化战略，转型发展成总承包商、总集成商。并引入具有技术、品牌、管理、资本等优势的行业领先企业，包括中央企业、上海市企业、民营企业、世界知名的跨国企业，重组本市不具领先优势的均势企业。同时，在非主业资产中，对于有条件实现转型发展的企业，企业集团要鼓励将业务转型为集团主业；

对于无条件实现转型发展的企业，要通过市场化方式转让股权、出售资产，清理退出。部分科研院所整建制进入企业集团。部分科研院所与央企对接。根据产业链相关、技术支撑产业发展、研发机构落地本市的原则，通过开放性市场化重组，支持央企吸收合并科研院所。部分科研院所实行产资研相结合，实现优势互补，做强行业。

再次，推动企业上市。对于主业清晰、定位明确、尚未实现核心资产上市或整体上市的企业，制定上市行动方案，尽早实现上市目标。而对于主业不够清晰、业务板块分散、竞争力整体较弱的企业集团，加快推进主业资产整合、辅业剥离和中小企业改制以及核心资产上市相关工作。同时，通过首发上市、借壳、资产置换、吸收合并、定向增发等多种手段，推动金融、文化传媒等系统主要国有资产实现上市。

然后，推动生产性服务业改革。对于产值较大、市场化程度较高的科研院所，以应用技术产业化、市场化为导向，集成核心业务，整合优质资产、培育目标企业，积极实现中小板、创业板上市。对发展乏力、市场萎缩、产业基础弱的科研院所，通过行政引导、市场操作，加大并购重组力度，推动其融入产业关联度大的企业集团，分拆整合上市发展。

最后，扩大融资渠道，创新融资方式，打破地区、行业、所有制等限制，通过增资扩股、换股合并、股权换资源等途径引进战略投资者，优化上市公司股权结构。对于主业明确、经营稳健、主观意愿较强的国有控股上市公司，试行股权激励，推动符合条件的国有控股上市公司建立健全包括股权激励在内的中长期高管激励机制。

（二）国有企业提供产品属性的政府信用支持序列和手段预期

从国有企业提供的产品属性来看，其资产分为提供公共产品、准公共产品的公益性资产和提供非公共产品、非准公共产品的经营性资产，相应地国有企业也就分为非经营性国有企业（包括公用事业性国有企业和基础设施性国有企业）和经营性国有企业。我们在下文中，将逐一分析政府对此三类国有企业所提供的支持状况。

1. 公用事业性国有集团企业

公用事业包括水、电、煤气供应和公共交通等方面，涉及千家万户，关乎国计民生，在国民经济中占有重要地位。公用事业直接关系到社会公共利益，其社会责任远重于经济效益，具有基础性、地域性、公用性、公益性、不同程度的自然垄断性等特点，政府有责任为城市居民提供普遍服务。

公用事业性国有集团进行的是非营利性、公益性或福利性经营，依靠政府财政，公用事业的特性与功用和政府的特性与地位决定了政府作为公共责任人，在公用事业物品和服务的供给中有着天然的、不可推卸的责任和义务，具有主导性地位和作用。政府承担着维护公共利益、公共安全的重任，加大财政倾斜力度，保证必要的财政投入，是政府履行其职责的重要体现。

因此，对于公用事业性国有集团企业，上海市人民政府应承担更多的责任，而不是简单的推向市场。上海市人民政府必须建立起政府引导、公共参与、社会监督的机制。由政府承担监管职能，并逐渐从公共产品、公共服务的生产者、提供者的角色转移到决策者、监管者以及市场环境创造者，从直接管理转为宏观调控、依法

监督。同时，上海市政府还需要通过经济手段，包括政府补贴、建立普遍服务基金等方式对承担普遍服务义务的企业提供必要的补偿，营造公平、规范、健康的公用事业市场秩序，以保障公共利益及公共安全和企业的利益。

2. 基础设施性国有集团企业

基础设施包括市内道路、公交线路（机动车线路和地铁、轻轨线路等）、交通干道设施、地下地面各类管道、桥梁、隧道等，是国民经济发展的基础，是衡量投资环境的一项重要内容，同时也是提高城乡人民物质文化生活水平的基本保障。基础设施性国有集团企业提供的产品属性为半公共产品，追求的不仅是经济效益，还把社会效益放在了最重要的地位，具有经营的自然垄断性和投资的资金集合性等特点。基础设施建设必须由政府出面引导和监管，以维护公众利益。此外，当前上海处于急速发展期，迫切需要各项基础设施配合发展的需要。所以，政府必须优化支出结构，加大对基础建设领域的财政投入。

在中国基础设施产业现行政府管制体制下，铁路运输、通信等基础设施产业的主要业务是由中央政府或地方政府垄断经营的。政府既是管制政策的制定者与监督执行者，又是具体业务的实际经营者，政府承担了大部分基础设施的投资、管理责任。由于基础设施建设资金需求庞大，工程的投资额往往超出了一个城市的年度财政收入，而且建设周期较长，一般税收无法支撑。上海市政府将通过资产证券化方式，对基础设施性国有集团企业提供支持。基础设施资产本身有较高的投资价值，如航空、港口、铁路、收费公路等，但由于客观条件的限制，无法获取较高的信用评级，难以直接在资本市场上筹集资金，因此，上海市政府可以将其所拥有的基础设施资产的未来现金收入的权利转让给特殊目的机构（SPV）

后，达到破产隔离的目的，同时提高 SPV 信用等级，为其在资本市场上进行融资创造条件。同时，地方政府还可以给予基础设施性国有集团企业税收优惠和财政补贴等政策支持。

3. 经营性国有集团企业

经营性国有集团企业指国家投资建成的，以利润为经营目标的国有集团企业。经营性国有集团企业提供的产品属性为私人产品，涉及到经济问题，体现了作为经济实体的国家的职能，其发展全靠自身的有效经营和赢利能力。

上海市政府对经营性国有集团企业提供直接投资、委托贷款、过桥贷款等融资支持，并支持符合条件的企业通过发行股票、债券、可转换债等方式，进行兼并重组。为了促进企业兼并重组工作，未来上海将探索政府引导资金参与并购基金的设立和运作，鼓励设立面向战略性新兴产业和促进中小企业发展等领域的并购基金，推动企业集团整体或核心业务资产上市。同时，为了鼓励促进企业兼并重组工作，上海将从财税优惠政策、财政扶持、土地管理、不良资产处置等多个方面加大对企业兼并重组的引导和支持。

结论

中国各级政府对国有集团企业的信用支持是中国社会主义市场经济的重要表现，也是中国政府调控和管理经济、社会的重要手段；但是，中国各级政府对国有集团企业的信用支持是多手段、多层次的，对不同类型的国有集团企业支持的程度和手段是存在区别的。中国各级政府对国有集团的信用支持与国家、地方的经济发展规划、能力存在密切关系。从财政与经济的关系看，中国各级政府对国有集团企业的信用支持，也体现为财政的促进经济发展和涵养税源的关系。