

地方国有资本管理模式的改革与实践研究

李威,周峻民,仇攀,王璐华,刘剑民
(湖南科技大学 商学院,湖南 湘潭 411201)

摘要:地方国有资本是我国国有金融资产的重要组成部分,目前地方国有金融资本管理却相对薄弱,地方党委政府对其金融机构的介入态度、程度和标准不一,缺少全面、系统、完善的管理制度。本文旨在探索我国地方国有资本管理的有效体制及合理模式,为地方国有资本的长远发展和治理体系建设提供政策意见和决策支持。

关键词:金融资本;地方国有资本;管理制度;合理模式

1 引言

国有资本在本国国民经济中占有绝对的地位,是推动社会主义市场经济建设的重要驱动力量。2018年6月中共中央、国务院发布的《关于完善国有金融资本管理的指导意见》标志着我国国有金融资本管理正在迈向科学化、精细化管理新阶段。地方国有金融资产是我国国有金融资产的重要组成部分,是研究我国国有金融资产管理体制的基础。国有企业拥有并且创造了相当部分的国有资本。自改革开放以来,我国国有企业改革和发展取得了可喜的成绩。为促进本国国有企业取得长足发展,改组组建国有资本投资运营公司(以下简称:两类公司)已然成为深化国有企业改革的焦点。两类公司试点工作已相继铺开。中央层面以及极少数地方的两类公司试点取得了相应的成就,为接下来更多地方两类公司的运营发展积累了丰富经验。现阶段,地方两类公司的发展依旧存在认识不足、目标不明、方案难以落地等问题。各学者对两类公司的研究多倾向于中央层面的两类公司。本文对国内外两类公司的发展现状进行了分析研究,从而探索出我国地方两类公司管理的有效体制及合理模式,在一定程度上解决地方两类公司目前存在的问题。为地方两类公司的长远发展和治理体系建设提供政策意见和决策支持,最后促进国有资本保值增值。

2 地方国有资本管理模式的改革与实践

2.1 国内经济发达地区的改革与实践——以深圳模式为例

党的十八届三中全会明确提出,完善国有资产管理体制,以管资本为主加强国有资产监管,改革国有资本授权经营体制。党的十九大,再次强调要完善各类国有资产管理体制,改革国有资本授权经营体制。尽管改革国有资本的授权经营体制在各类会议上频频被提出,然而改革速度较缓。

深圳市作为我国的经济特区,其国企改革步伐一直走在全国前列,是许多国企改革创新举措的重要发源地。尤其在国有企业授权经营体制的改革领域,在20世纪80年代就开始了积极尝试,经过多年的探索,逐步形成了三层级的授权经营机制^[1],取得了显著的改革成效。

第一级,市国有资产管理委员会对全市国有经营性资产、非经营性资产、资源型资产进行宏观的、全方位的监督和管理。

第二级,市国有资产管理委员会授权市级国有资产经营公司专司经营市属经营性国有资产,代表市政府行使国有资产所有权。

第三级,市级国有资产经营公司授权向国有企业颁发“国有资产授权占用证书”,让企业行使法人财产权,具体进行生产经营活动。

这种经营模式在深圳的改革实践中不断地进行调整,通过对试点国企的授权经营,深圳在2004年整合市国资办、三家资产经营公司等相关职能成立市国有资产监督管理委员会(国资委),并在“三层架构”体制的基础上,构建“市国资委—国有企业”两层监管运营体制,有效的解决了国资监管运营中的委托代理问题,降低了交易成本,有力提升了监管运营国有资本的效率。

深圳“三级授权经营”机制虽然取了一些成效,但是仍存在一定的局限性。

首先,社会管理职能与资产经营职能尚未完全分开。其次,保证国有资产保值增值,的激励约束机制尚未真正建立起来。最后,国有资产经营公司太少,国资股东占绝对地位,缺乏竞争性。

为了解决授权经营过程中存在的政企不分、激励约束机制无效、国资经营公司少的问题,深圳市对国企国资的运作进行了更深入探索、实践。2017年深圳市政府出台了《关于深化市属国有企业改革促进发展的实施方案》的政策文件,该文件指出国资委以权责清单为根本依据,基金为手段,平台为依托,专业化产业集团为主力,通过“一张清单、一个基金、三类平台”,构建具有深圳特色、以管资本为主的国有资产监管运营体制。

深圳市经过多年对授权经营机制的探索、改正、再探索、再改正的反复过程,通过“留、砍、补”国资国企战略性布局,不断营造充分竞争的市场化环境,健全完善的市场化机制,一直处于国企改革的领先地位。

2.2 经济欠发达地区的改革与实践——以河北模式和宁夏模式为例

2.2.1 河北模式

河北国控,一个在改革和重组整合中发展起来的省属企业,自2016年被省委、省政府确定为省级国有资本运营公司试点以来,举全系统之力,大刀阔斧推进改革,再一次站在了国企改革的潮头。

通过总结自身经验、分析突出问题、借鉴他山之石,河北国控研究制定了《改建国有资本运营公司试点实施方案》,突出了三大特点:紧扣战略核心,突出五大功能定位;以管资本为主,突出三级管理架构;聚焦重点改革,突出现代企业治理。

在改革的过程中,河北国控突出问题导向,着力弥补短板,全面开启了改革发展的新局面。一是调整内设机构,“小总部”格局初步形成;二是搭建“1+2+5”经营体系,突出以资本运作为核心的专业化经营特点;三是推进规范管理,着力提升现代企业治理能力;四是练就一双“巧手”和“推手”,全力推进公司转型发展;五是牢牢把握

“根”和“魂”，全面加强和改进党的建设^[2]。

与2016年公司还在为如何实现突围转型发展而苦苦思索不同的是，2017年，河北国控累计实现营业收入60.15亿元，同比减少23.7%。累计实现利润总额6786万元，同比增长25.2%，企业发展的质量和效益显著提高。这都取决于河北国控迈上闯关之路，通过搭建起新的组织架构，明晰战略定位，确定主营业务，集团管控有效加强，使得改革的积极成效逐步显现。

2.2.2 宁夏模式

宁夏为进一步推进全区国有资本投资、运营公司改革，不断改进国有资本授权经营体制。提出国有资本运营公司主要以提升国有资本运营效率、提高国有资本回报为目标，以财务性持股为主，实现国有资本合理流动和保值增值。国有资本投资按照国有资产监管机构授予出资人职责和政府直接授予出资人职责两种模式开展。

国有资产监管机构授权模式，政府授权国有资产监管机构依法对公司履行出资人职责；国有资产监管机构根据公司具体定位和实际情况，按照“一企一策”原则，制定监管清单和责任清单。

政府直接授权模式，公司根据授权自主开展国有资本运作，定期向本级人民政府报告工作，重大事项及时报告，政府直接对公司进行考核和评价。

公司按照市场化、规范化、专业化的管理导向，建立职责清晰、精简高效、运行专业的管控模式，并通过形成以资本为纽带的投资与被投资关系，协调和引导所持股企业发展，同时建立相关财务管控模式，对所持股企业考核侧重于国有资本流动和保值增值状况。

3 国外国有资本管理模式的比较与借鉴

在经过讨论、研究和总结法国电力、挪威政府全球养老金、新加坡淡马锡、印度模式这几种外国国有资本投资运营模式后，归纳出三种不同的国家企业类型：第一类是由政府直接进行经营性活动的，大部分是关系到公共事业领域、民生领域的，是由国家直接投资创办的。第二类是由政府间接进行管理与经营的，根据国家的特定法律创办的，具有一定的特殊地位，经营与管理具有一定的自主性。第三类是公私合营的，政府持有一定的股份，这种企业大多数存在于市场竞争领域中，具有一定的活力。

根据不同的类型进行相应的国有资本投资运营模式，首先对于第一类，在投资运营中，大多是政府委托相关的部门进行直接主管与监督，对于第二类，政府大多是间接性的管理与监督，使其拥有一定的经营自主权，对于第三种，大多是实行市场化的运营机制，充分体现出政企分离，政府基本不参与其日常经营管理活动，只通过参与管理层董事会来实行监管，实现了国有资本的经营管理者与管理者区分开来。其可供我们借鉴的经验主要有以下两点。

设立中间层来进行对国有资本的管理与监督。

在政府和国有企业之间设置国有资本控股公司，最为典型的就是新加坡的淡马锡模式，政府将监管的职能委托给国有资本控股公司，由其对国有资本进行直接监管与运营，根据政府的政策与要求进行投资活动，其对政府负责，接受政府的监管^[3]。他处于中间层可以通过动态调节国家政策与企业活动之间的关系，起到促进国有资本运行的作用，有效促进政企分开，保护企业的经营自主性，调动国有资本运营的积极性。

增强与发展国有资本的监管体制。

上述所研究和讨论的国有资本投资运营模式虽然各不相同，但

是其都通过各种监管机制来对国有资本的运行管理进行了监管。例如新加坡的淡马锡控股公司监管体制、法国的董事会监管体制，印度的国会监管体制，挪威的财政部+央行投资管理机构的监管体制等。

4 研究结论与建议

通过借鉴各地国有资本发展模式的不同可以看出，政府承担的是社会管理职能，为社会提供公共产品。政府在管理企业的时候往往把国企作为行使政府职能的工具，给国企套上各种枷锁，要国企分担政府的社会职能。同时国企在经营过程中限制太多，自身定的经济目标往往达不到了。应该通过进行授权、放权，打开笼子，解除枷锁，让国企自主经营，分类型制定考核指标，避免国企的经济目标与社会目标相冲突。此外，还应充分发挥国资的基础性、公共性、先导性的作用，按照有所为有所不为的发展方针，准确对国资进行发展方向定位。同时，国企可以出台相关政策确定激励额度和激励时效，并根据国企核心员工的业绩考核，确定分配标准，坚持约束与激励并重。

除此之外，国资委还应该把实现国有资本保值增值作为检验改革成效的首要标准；把勇于担当、勇于担当、勇于担当作为改革的首要精神；把突出问题导向和目标导向作为改革的着力点；把坚定不移地落实全面从严治党要求作为改革的重要保障，国有资本才会发展越来越好。鉴于以上分析，本文提出以下建议：

地方国资委应该用足用好相关政策，尽量挑选国有资本规模大、目标明确、专业化程度高的国有企业进行改组组建建两类公司，实行功能复合型发展运营。

两类公司应当明确自身定位，以管资本为主对国有资产进行市场化运营、坚决与政府行政职能相分离。利用好经济独立和市场优势，做好专业“老板”；两类公司作为“老板”可以通过目标设定和绩效评价促进国有资本有序运营，打好约束与激励的“组合拳”；两类公司应以本公司的出资额为基础对所持股企业进行监督管理，但不能过度干涉所持股企业的日常经营。对不同的国有企业要实行不一样的监督策略，坚持一企一策；两类公司应当设立党委会、董事会、监事会。在职工选聘上，应有董事会制定选聘条件，经上级国资委和党委会同意，再由相关部门根据选聘条件进行市场化选聘，公司监事会应定期向上级国资委汇报，定期对公司财务进行核算监督。

参考文献

- [1]何东霞.国有控股公司研究综述[J].经济动态,2002,03.
- [2]欧阳昕.我国上市公司的实证分析[D].中国社会科学院研究生院,2000.
- [3]邹飞.国有资产管理体制改革的研究[D].长安大学,2000.

作者简介:李威(2000-),女,湖南衡阳人,本科大二在校学生,财务管理专业。