

# 山东国企改革路径 “婆婆管太多，儿媳就没法干活”

【来源：2015-10-28 齐鲁晚报】

核心提示：今年3月份，在成为我省首批国资投运公司改建试点企业以来，山东省国有资产投资控股有限公司（山东国投）已经开始试水改革。

在新一轮的国企改革构架中，改组组建国有资本投资、运营公司（简称“国资投运公司”）是一项重要改革。它作为国有资本市场化运作的专业平台，可以依法自主开展国有资本运作，对所出资企业行使股东职责，按照责权对应原则切实承担起保值增值责任。今年3月份，在成为我省首批国资投运公司改建试点企业以来，山东国投已经开始试水改革。

## 在政府和市场间设个“隔离带”

上一轮国企改革，为国资委构造了管资产、管人、管事相结合的管理体制，这样的架构与当时的国企发展大环境相适应，是围绕着“管资产”为中心来运作的。“为了更好地掌控国有资产，实现国有资产保值增值的目的，对国有企业‘管人’和‘管事’不可避免。”对外经济贸易大学教授李长安表示，换句话说，政府只有通过“管人”和“管事”，才能达到“管资产”的目标。

然而，这种体制带来的弊端也是显而易见的。政企不分、政资不分、多头管理、出资人权利分散、无人承担最终责任等现象较为突出。国企高管既是政府官员，又要承担企业家的角色。从结果来看，国有企业在实现资产膨胀的同时，并未有效实现市场竞争力的同步提升和效益的实质改变。

而改组组建国资投运公司，简单来说，就是国有资产监管机构授权国资投运公司，对授权范围内的国有资本履行出资人职责。这样的制度设计实际上是在政府和市场之间设立了国资投运公司这么一个“隔离带”，国有资产监管机构的指令将主要通过国资投运公司这个平台，按照规范的法人治理结构，以市场化的方式层层传导，规避政府对市场的直接干预，真正实现政企分开。

### 由上下监管变为委托代理

李长安认为，国资投运公司的设立，在实现国有企业所有权和经营权分开的同时，也使得国有资本管理体制从“国资委-国企”的二层架构，转变为“国资委-国资投运公司-国企”的三层架构。

这样一来，国有资本的管理可以实现“有进有退”：既可以增持股权，也可以减少股权，还可以设立新的企业，真正实现市场化运作。“国有资本运营公司的重要职能之一就是股权管理，通过管理提升投资企业的盈利水平，进而提升股权价值。”山东

国投董事长李广庆介绍，虽然“管资本”在形式上还有个“管”字，但这是以股东的方式行使所有权。

这种政资分开的模式，将国企所有权与经营权分离，国资投运公司主要借助资本市场的工具运营资本，建立以财务约束为主线的委托代理关系，而不再是靠行政手段承接政府对其下层企业的市场监管和行政管理等职能。

### 入股城商行不用提前报告

在以往的国资管理框架下，国有企业只有经营权，而监管部门则拥有国有资产的管理权、监督权，所以国有企业往往在市场运行中缩手缩脚，也就是经常说的“婆婆”管得太多，“儿媳妇”就没有办法干活。

要专注于管理资本，国资投运公司就得扮演“老板”的角色，而不是“婆婆”的角色，原来“管人、管事、管资产”的管理风格将会改变，不再过多干预企业经营的事务，而是主要关注国有企业增值保值以及做大做强做优，强调国有资本功能的放大。

“首先我们要将自己定位于股东，而非上级部门，倡导法人之间平等的经营理念，尊重企业的法人财产权和经营自主权。”李广庆说，要让权属企业明白，自身并不是国投的下级单位，甚至不是传统的母子公司关系，而是具有独立法人资格的企业，是一个市场主体。

市场主体就要有独立决策的意识，在这方面，山东国投也一直坚持有所不为，有所为。“有所不为，就是我们不去干涉，更不会代替企业进行日常的经营管理，而是让专业的人干专业的事。”李广庆说，比如有家权属企业要入股当地的城商行，以往要给上级打报告，可等到批复之后，可能三个星期就过去了，哪还有入股时机，但现在这样的决策自己就能说了算，3天的时间就足够了。

### 像放风筝一样管理股权

“我们的股权管理更像是‘放风筝’，让企业充分按照市场规律去自我管理和发展，而我们呢，只要紧紧抓好‘公司治理’这条主线，在出资企业内部建立起规范的治理结构，就能依法落实和保障我们的股东权益。”李广庆打了个比方说，“管资本”实质上是股东身份的一种回归，就是立足于股东的责任、权利和义务，通过公司治理制度安排来行使股东职责。

“管资本离不开业绩考核，但不同企业的行业情况不同，从尊重公司治理的角度来说，考核也要体现个性化。”李广庆说，他们根据各企业的年度预算，测算并制定企业的年度经营业绩和工作考核任务，针对不同类型的企业，设计不同的分类指标，如对投资类企业，设立了“投资项目年化投资回报率”；对信息技术类和国际贸易类公司，设立了“存货周转率”。

在这种以管资本为主、依托法人治理的管理模式之下，山东国投权属企业的市场竞争能力显著增强，原处于亏损状态的省资产运营公司、东银投资公司等企业实现扭亏为盈，盈利水平逐年上升；当时处于微利状态的省再担保集团、浪潮集团、产权交易中心、省轻工供销总公司、省水利工程局等企业利润大幅度增长；濒临破产的省水产集团、省丝绸集团、青岛渔业公司等几户困难企业的亏损也大幅度减少，逐步走出困境。

### **他山之石 国资管理可借鉴淡马锡模式**

有不少业内专家认为，国资投运公司和新加坡的淡马锡模式有相似之处，淡马锡作为一家投资公司，直接掌控的新加坡企业有 20 家，间接控制企业 2000 余家，新加坡 10 家规模最大的企业中，淡马锡涉足 7 家。新加坡财政部对淡马锡拥有 100% 的股权，在对旗下企业的管控上，淡马锡与政府立场一样，基本原则是只考虑推动企业长期稳健发展，不介入日常经营和商业决策。

淡马锡以控股股东身份，积极参与提名、考评、奖惩淡马锡旗下企业董事会成员，按照淡马锡董事会建设原则加强淡联企业的董事会建设；旗下企业则需及时向淡马锡呈报其董事会会议备忘录，提交月度、半年度和年度财务及管理报告以及公司有关投资和贷款方面的计划等，供淡马锡监督决策参考。这种保持“一臂之距”的管控体制，就好比平时总有人在看着你，只是在关键

时刻才说话。

业内人士认为，淡马锡模式既确保了发挥公司管理层的自主经营权，又确保引导旗下企业在确定的战略方向上进行稳健经营，为股东创造持续回报，值得国资投运公司借鉴。