

国有企业分类改革与治理模式研究

——新加坡公共服务企业的案例

□ 杨军节¹ 严子淳²

(1.南开大学 商学院,天津 300071;2.中国民航大学 经济与管理学院,天津 300300)

[摘要]国有企业,尤其是对于关乎民生的公共服务领域的国有企业的分类与治理,是当下国有资产改革的重要议题,在总结国有资产监管现状和总结已有观点的基础上,选择新加坡淡马锡控股公司及其下属公共客运服务SBS公司,从微观视角对企业分类与治理模式进行案例剖析,并结合国有企业的实际情况提出相关建议,以期为进一步国有企业改革提供理论参考与实践借鉴。

[关键词]国有企业分类改革;公司治理;公共服务

[中图分类号]F276.1;F271.5 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1003-1154(2015)06-0121-03

市场改革至今,中国在国有企业所有制制度和组织制度上取得了很大突破,已经初步建立了与社会主义市场经济体制相适应的现代企业制度体系。在经历扩大企业经营管理自主权,建立“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度和国有资产管理体制等改革阶段之后,作为中国经济改革的核心部分,国有企业的角色已经逐步实现从政府职能向市场主体的转变。国有经济在国民经济中持续地发挥着主导作用,2012年《国务院关于国有企业改革与发展工作情况的报告》显示,国有及国有控股企业实现营业收入和上缴税金分别约占全社会工商企业的35%和40%。随着国有企业的发展强大,初期尚未完全厘清的国有企业分类改革问题也迫在眉睫。十八大就明确提出要“准确界定不同国有企业功能”,尤其是对于关乎民生的公共服务领域企业,长期以来并没有受到太多的关注。因此,探讨国有企业的分类与治理,特别是聚焦于公共服务领域国有企业的分类与治理,对于进一步的深化改革具有重要意义。

一、国有企业分类的现状与观点

在实际的运营中往往并没有细致地考虑不同国有企业间的差别,而是将不同行业或属性的企业视

作等同的实体进行监督管理。以国务院国资委直接监管国有企业为例,截至到2015年6月还有111家中央企业,涉及行业囊括军工、电网电力、石油石化、电信、煤炭、民航、航运、装备制造、汽车、电子信息、建筑、钢铁、有色金属、化工、勘察设计、科技以及粮食、纺织等。可以看出,这些行业的定位和市场竞争情况差别非常大,有的行业关乎国家经济命脉,有些行业已经处于高度竞争的市场之中,而有些行业又具有明显的公共产品属性。但国务院国资委除了明确提出要对战略性行业进行控制之外,还尚未提出进一步的分类措施。

在理论界,学者们很早就对国有企业分类改革的问题进行过讨论,尤其是党的十八大之后,这些探讨更为热烈。杨瑞龙等^[1]认为,国有企业应该实施区别对待的战略,可以将国有企业分为非竞争性企业,包括提供公共产品和垄断性质的企业,以及竞争性企业。黄群慧和余菁^[2]认为,当前国有经济存在着“盈利性使命”和“公共性使命”的冲突,因此当前国有企业改革的重要任务之一是如何对国有企业精细化分类。他们的观点是将国有企业划分为公共政策性、特定功能性和一般商业性三种。公共政策性企业是以政策性目标为导向、实现公众利益的企业。一般商业性以盈利为导向,而特定功能企业兼具两种特性。高

[基金项目]教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(13JJD630005)。

明华和杜雯翠^[3]根据对国有企业的调研情况,提出国有企业可以分为合理垄断性与竞争性企业,前者包括公益性、自然垄断性和稀缺资源垄断性企业,后者指那些仍处于行政垄断地位和行政垄断较弱或较纯粹的竞争性企业。从这些观点中可以看出,对于公共服务领域国有企业的划分,都倾向于公共政策性或公益性等观点,下面将继续探讨企业治理模式的核心要素。

二、国有企业治理模式的核心要素

公司治理是包括外部治理与内部治理的系统性机制。外部治理机制,首先需要完善的法律法规,包括公司法和诸如针对公共政策性企业的单独立法^[2]。其次,包括完善的产品市场与资本市场约束,通过投资者与消费者监督企业的行为。再次,对于国有企业而言,政府既是股东又是监督者因此作用非常关键。为维护中小股东的利益,政府参与与国有企业治理的行为边界也需要有专门的法律法规进行厘清,保持市场与政府之间的相对独立和良性互动。同时,考虑到比如公共服务领域国有企业会直接涉及广大公众的利益,所以公众的利益诉求也是外部治理的重要组成部分。

内部治理,首先是股权结构设计,比如有些研究支持公共服务国家可以独资或绝对控股,而竞争性企业的股权可以多元化^[2]。其次,对于管理人员的监督与激励,要考虑企业定位差异的影响。比如由国家垄断经营的国有企业可以采用公务员监督体制,并同时 will 控制成本、公众满意度、资源开发与保护和对经济社会可持续发展等指标纳入考虑范围^[3]。对于公益性质的国有企业,其治理目标要保证特殊功能的满足,而高管的选聘与薪酬管理可以考虑通过准市场的形式进行^[4]。而竞争性国有企业则是以市场化为导向发展激励与监督措施^[3]。

围绕着企业的目标与功能的实现,国有企业分类治理模式设计的核心要素归纳如图1所示。

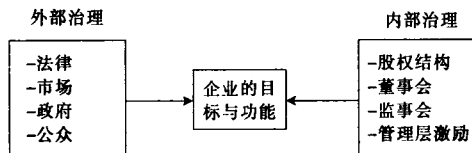


图1 国有企业公司治理模式的核心要素

三、新加坡公共服务领域的实践

新加坡对国有资产监管的淡马锡 (Temasek) 模

式一直是中国政府学习与借鉴的重要对象,因此,本文以淡马锡控股(私人)公司为分析对象,并重点研究其下属的公共交通服务领域公司的治理模式特点。

(一)淡马锡所属公司的分类

作为由新加坡财政部100%控股的国有资产投资平台,淡马锡经历了多年的发展与调整才得以形成如今的独特模式。上世纪90年代,为提高运营效率,淡马锡逐渐将下属的官联企业 (Government-Linked Company) 进行分类管理,第一种,是攸关国家战略资源(包括供水、能源、燃气、机场与港口等)与承担公共政策责任(广播、医疗、教育、住房、公共设施等)的企业。国家有专门的法律体系进行保证,并且是独资或控股状态;第二种,是能够有实力参与地区或国际性竞争的企业,对于这些企业淡马锡不以追求股权控制为目的,而以投资回报为主^[5]。

(二)新加坡SBS公交公司的案例

SBS公司成立于1973年,是新加坡最大的巴士与轨道公司之一。为解决基础建设融资问题,它于1978年在新加坡交易所上市。1997年,该公司被整合成为DelGro(德高)公司的下属子公司,并开始运营一部分轨道交通业务。2003年,该公司成为新合并成立的ComfortDelGro公司(康福德高)的下属公司。SBS公司将其使命定位为“为顾客、员工、投资者和社区取得卓越成就,为此,我们承诺以实惠的价格提供安全和可靠的服务、成为最佳雇主、创造丰厚的股东价值以及成为企业社会责任的典范”。

1. 股权结构

SBS公司的年报披露显示,康福德高公司拥有其75%的股权。康福德高公司的股权结构比较多元,包括不同国家和地区的机构投资者与个人投资者。根据公司的公开信息披露,截至到2013年,新加坡本地股东持股占31%,北美占25%,英国占17%,欧洲其他国家占4%,亚洲其他国家、澳大利亚与中东地区共6%,剩余17%不可识别。对这些新加坡本地股东进行

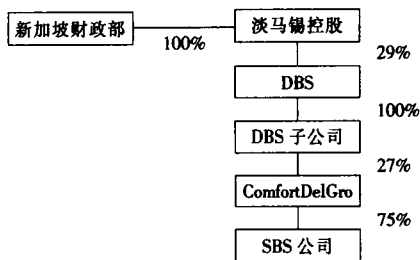


图2 SBS公交公司的终极控制股权结构图

资料来源:作者根据公开信息整理绘制。

甄别可以发现,由DBS(星展银行)控股的几个子公司(如DBS Nominees, DBSN Services, DBS Vickers Securities (S)等)占27%以上,处于主导地位。DBS由淡马锡控股(截至到2014年3月,股权比例约29%)。亦即,通过复杂和多元的股权关系,淡马锡间接控股SBS公交公司。

2. 董事会构成与管理层激励

SBS公司董事会拥有9位董事,其中独立董事5名。同时,董事会设置四个专业委员会:审计与风险委员会、提名委员会、薪酬委员会和服务质量委员会。除了服务质量委员会的主席由一名非执行董事担任主席以外,其余三个委员会分别由一名独立董事担任主席。因此,董事会从结构上来看具有较好的独立性。此外,考察这些董事会成员的背景也可以发现,多数成员都同时兼任其它大型公司的董事会成员,因此具有较好的专业能力和丰富的企业管理经验。

表1 SBS公司董事会构成

姓名	董事会角色	专业委员会角色	当前兼任职务
Lim Jit Poh	非执行董事, 董事长	薪酬委员会, 成员	新加坡劳工基金与新加坡全国职工总会下属几家非上市公司董事长
Kua Hong Pak	非执行董事, 副董事长	-	淡马锡控股、新加坡国际港务集团等公司的董事
Gan Juay Kiat	董事, CEO	-	-
Cheong Yip Seng	独立非执行董事	提名委员会, 成员 服务质量委员会, 成员	-
Chin Harn Tong	独立非执行董事	薪酬委员会, 主席 审计与风险委员会, 成员	城市德士董事, 东北社区发展委员会与新加坡码头工会顾问
John De Payva	首席独立非执行董事	提名委员会, 主席 薪酬委员会, 成员	新加坡全国职工总会名誉主席, 职工总会平价公司董事
Lim Seh Chun	独立非执行董事	审计与风险委员会, 成员 服务质量委员会, 成员	新加坡科技设计大学副教授, 新加坡交响乐公司董事
Wee Siew Kim	独立非执行董事	审计与风险委员会, 主席 服务质量委员会, 成员	立时集团 CEO, 英顺集团控股董事长, 丰树物流信托董事
Wong Chin Huat, David	非执行董事	服务质量委员会, 主席 提名委员会, 成员	康福德高公司董事, 公共服务委员会委员

资料来源:本文根据SBS公司年报整理绘制。

SBS公司的员工包括管理层的薪酬管理方法非常有效和灵活,并完全由薪酬委员会根据市场与运营的实际情况决定。SBS公司的薪酬包括固定工资与绩效工资两部分,不同员工的薪酬构成比例有所不同。普通员工的这个比例是70:30,中级管理层的是60:40,而高级管理层的是50:50。因此,差异化的薪酬管理措施在制度层面上保证了公司员工工作价值的实现,对管理层具有较好的激励效果。

3. 市场竞争与企业经营效果

尽管SBS公司具有官联企业背景,但其运营完全通过市场化手段实施。同时,为避免完全垄断,SBS公司的业务还与另一家主要经营轨道交通的官联企业SMRT公司存在竞争关系。因此,通过有

效的市场化运营机制,SBS公司近些年的利润都维持着稳健的状态。比如,2004-2011年股本回报率(ROE)达到15%以上,由于维护与折旧以及工资上涨等因素,2012年-2014年的股本回报率(ROE)平均维持在4.4%的水平。

四、启示与建议

国有企业的分类是企业进入新时期进一步发展的内在需要,但也应考虑国家经济形势的发展状态而进行具体的制度安排。经过案例分析可以看出,新加坡淡马锡控股的分类实践与现有学者的观点有许多相似之处,对国有企业的分类改革具有一定启示性。

企业分类治理的关键在于对其目标与功能的界定,这是有效治理机制设计的基石。无论是国有企业的外部治理还是内部治理,都要围绕着“是什么样的企业,要实现什么目标”的基本问题,而进行相机设计。保持国有控股并施行多元化的股权结构、构建充分独立与高效的董事会、设计合理的薪酬激励与引入外部市场竞争等方面共同构成了SBS公司的治理模式,这对于当下公共服务领域国有企业的治理具有较好的现实意义。

当然,具体的政策制定者也要考量区域发展情况。比如对于公共服务类国有企业,既要考虑其公共属性,也要考虑区域的经济社会发育阶段和财政实力,有些区域并不具备足够的公共财政条件,就应在具体治理措施上采取因地制宜的办法,比如为融资而进行股权多元化的公益性企业需要满足非国有股东的利益诉求。SBS公司的实践就表明了这一点。需要指出的是,分类与治理模式也并非一层不变,充分关注其动态性变化也是促进企业科学发展的重要因素^[2]。□

[参考文献]

- [1]杨瑞龙,张宇,韩小明,雷达.国有企业的分类改革战略[J].教学与研究,1998(2).
- [2]黄群慧,余菁.新时期的新思路:国有企业分类改革与治理[J].中国工业经济,2013(11).
- [3]高明华,杜雯翠.国有企业负责人监督体系再解构分类与分层[J].改革,2014(12).
- [4]李维安.分类治理:国企深化改革之基础[J].南开管理评论,2014(5).
- [5]张占奎,王熙,刘戒骄.新加坡淡马锡的治理及其启示[J].经济管理,2007(2).