

# 创新实践“国有资本投资公司试点”之路

作者 陈庆

改组组建国有资本投资、运营公司，是十八届三中全会提出的国有企业改革重要命题。2018年国务院印发《关于推进国有资本投资、运营公司改革试点的实施意见》，要求试点先行，大胆探索，及时研究解决改革中的重点难点问题，尽快形成可复制、可推广的经验和模式。

此前，两类公司在全国的试点已有中央企业10家和地方国有企业122家。2018年底又有11家中央企业被纳入国有资本投资公司试点，以打造试点“升级版”。

那么，国有资本投资公司试点企业到底如何试，如何创新实践之路，这对试点企业来说既充满挑战性，又极具探索性。根据笔者所领导的求是咨询团队常年致力于深化国资国企改革咨询所形成的共识，我们认为，创新实践“国有资本投资公司试点”也要走一条消化、吸收、再创新之路。消化，即透彻理解国有资本投资公司应该是什么，可以做什么；吸收，即学习借鉴国有资本投资公司先行先试者都试了什么，成功了什么；再创新，即结合实际企业将要创新什么，实践什么。

## 国有资本投资公司应该是什么，可以做什么

### ·应该是什么

根据《关于推进国有资本投资、运营公司改革试点的实施意见》，国有资本投资公司主要以服务国家战略、优化国有资本布局、提升产业竞争力为目标，在关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，按照政府确定的国有资本布局和优化要求，以对战略性核心业务控股为主，通过开展投资融资、产业培育和资本运作等，发挥投资引导和结构调整作用，推动产业集聚、化解过剩产能和转型升级，培育核心竞争力和创新能力，积极参与国际竞争，着力提升国有资本控制力、影响力。

就是说，国有资本投资公司是以为产业资本投资为主，着力培育产业竞争力；以对战略性核心业务控股为主，建立以战略目标与财务效益为主的管控模式，重点关注所出资企业执行公司战略和资本回报状况。其侧重支柱产业、新兴产业，适度发展与产业协同的金融业务；产业布局相对多元，进退调整更加灵活，原则以核心产业为主或围绕产业链布局，主要业务向国家重点基础产业、前瞻性战略性新兴产业等方向整合。

### ·可以做什么

2019年6月，国务院国资委印发授权放权清单（2019年版），通过制定授权放权清单，赋予企业更多自主权，以促进激发微观主体活力与管住管好国有资本有机结合。

对于国有资本投资、运营公司，《清单》分两个层面进行授权放权。一是对包括国有资本投资、运营公司在内的综合试点企业授权放权：

1. 授权董事会审批企业五年发展战略和规划，向国资委报告结果。中央企业按照国家规划周期、国民经济和社会发展五年规划建议，以及国有经济布局结构调整方向和中央企业中长期发展规划要求，组织编制本企业五年发展战略和规划，经董事会批准后实施。
2. 授权董事会按照《中央企业投资监督管理办法》（国资委令第34号）要求批准年度投资计划，报国资委备案。
3. 授权董事会决定在年度投资计划的投资规模内，将主业范围内的计划外新增投资项目与计划内主业投资项目进行

适当调剂。相关投资项目应符合负面清单要求。

4. 授权董事会决定主业范围内的计划外新增股权投资项目，总投资规模变动超过10%的，应及时调整年度投资计划并向国资委报告。相关投资项目应符合负面清单要求。

二是对国有资本投资、运营公司试点企业的单独授权放权：

1. 授权董事会按照企业发展战略和规划决策适度开展与主业紧密相关的商业模式创新业务，国资委对其视同主业投资管理。
2. 授权董事会在已批准的主业范围以外，根据落实国家战略需要、国有经济布局结构调整方向、中央企业中长期发展规划、企业五年发展战略和规划，研究提出拟培育发展的1-3个新业务领域，报国资委同意后，视同主业管理。待发展成熟后，可向国资委申请将其调整为主业。
3. 授权董事会在5%-15%的比例范围内提出年度非主业投资比例限额，报国资委同意后实施。
4. 授权国有资本投资、运营公司按照国有产权管理规定审批国有资本投资、运营公司之间的非上市企业产权无偿划转、非公开协议转让、非公开协议增资、产权置换等事项。
5. 授权董事会审批所属创业投资企业、创业投资管理企业等新产业、新业态、新模式类企业的核心团队持股和跟投事项，有关事项的开展情况按年度报国资委备案。
6. 授权中央企业探索更加灵活高效的工资总额管理方式。

## 学习借鉴先行先试者都试了什么，成功了什么

### ·试了什么

以国务院国资委先行批准的国有资本投资公司试点企业国投集团、中粮集团为例。

1. 国投集团。公司成立于1995年5月5日，是国务院批准设立的国家投资控股公司和中央直接管理的国有重要骨干企业之一，担负着国家重点建设、发挥中央投资导向作用、提高投资效益等重要使命。国投集团不断完善发展战略，优化资产结构，逐步构建了基础产业、前瞻性战略性新兴产业，金融及服务业和国际业务四大战略业务单元。其试点做法是：

(1) 优化产业布局。形成实业、金融服务业和资产经营业务“三足鼎立”的产业格局。采用开发与并购并重的投资方式，加大对能源、交通运输、化肥的投资力度，保证重点建设项目顺利建成投产，不断壮大实业板块的规模和盈利水平；建立适应高科技业务发展规律的经营模式，提高公司高科技业务的资产流动性，积极发展新能源和节能环保业务。

(2) 有效分离总部资本层和资产层。国投集团把建立资本运营有效机制作为改革的核心，通过推动授权试点改革，真正实现资本层管理上移，资产层的经营下沉，增强子公司市场竞争力和发展活力。优化精简集团总部，下放资产经营权，直接管理专业化公司，实现集团总部向管资本的转型。

(3) 优化集团总部职能。国投集团针对现行管控体系决策权过多集中在总部、责任边界不清、子公司活力不足的问题，明确“小总部、大产业”的目标，建立精干、规范、高效的组织机构和决策体系。国投总部改革按照“重心下沉、激发活力、重组整合、重塑职能”的改革思路，通过下放部分职能、整合交叉

职能、推动服务共享、加强核心职能，完成集团总部职能重塑优化。

(4) 集中核心决策事务。将精力集中在新兴产业、新方向等几大核心决策事务上，决策审批过多集中在总部的问题已明显好转，轻装上阵后国投总部的战略决策能力、资源配置能力、资本运作能力、监督评价和党的建设能力明显提升。

(5) 创新运营模式。国投集团逐步形成了“股权投资-股权投资-股权投资”和“资产经营与资本经营相结合”的独特运作模式，即资本投入获得股权、股权投资提升企业价值、股权转让或股权投资分红获得收益

2. 中粮集团。公司是立足中国的国际一流粮食企业，是全球布局、全产业链、拥有最大市场和发展潜力的农业及粮油食品企业，集贸易、加工、销售、研发于一体的投资控股公司。公司在做强做优做大粮、油、糖、棉核心业务的同时，建立了食品、金融和地产三大主营业务。作为国有资本投资公司试点企业，中粮集团积极推进企业体制机制改革，构建中国农粮食品领域的国有资本投资平台、资源整合平台和海外投资平台，不断聚焦核心主业，推进专业化经营，形成了以核心产品为主线的十八个专业化公司。其试点做法是：

(1) 有效分离总部资本层和资产层。中粮集团目前按照“小总部、大产业”的原则，把管资本、管资产和管执行分开，压缩管理层级至三级。二级平台层面为十八家以行业划分的专业化公司，对旗下的三级子公司进行管理，形成了职责明确的集团总部资本层——专业化公司资产层——生产单位执行层三级架构，集团总部下放资产经营调度权，实现了集团总部向管资本的转型。

(2) 优化集团总部职能。中粮集团将总部职能部门从13个压缩到7个，人员从610人调整至240人之内，做实资产层和生产层。同时，将用人权、资产配置权、生产和研发创新权、考核评价权及薪酬分配权等五大类关键权力下放给专业化公司（平台）。总部主要通过派驻专职董事、监事行使股东权力，不直接干预企业经营决策和业务运营。

(3) 中粮集团根据总体发展战略，通过资本运营的方式，不断进行业务重组和资产整合，优化产业结构。中粮集团拥有4家香港上市公司和3家内地上市公司，即中国食品、中粮控股、蒙牛乳业、中粮包装、中粮屯河、中粮地产和丰原生化。中粮集团加快了金融板块的推进，先后提出“产业发展，金融先行”“产融结合，服务主业”等发展口号，陆续进入了信托、银行、产业基金股权投资等领域，并着力探索由融到产的产融结合高级形式，以此服务、促进集团全产业链战略实施。

(4) 在优化资本布局方面，中粮集团根据管理层级和不同业务情况，分类分层地推进混合所有制与股权多元化：农粮业务保持中粮绝对控股地位，在现有股东基础上，积极引入国内外各类资本，中粮集团通过层层控股的形式，充分放大国有资本功能；食品业务保持中粮相对控股或仅保留第一大股东地位，积极引入各类资本；金融业务通过产融结合提高服务主业的能力，地产业务通过混合所有制改革优化资本结构提升盈利水平服务主业发展。

(5) 中粮集团通过职业经理人制度、市场化选聘等措施，在各级单位实现职务能上能下、人员能进能出的合理流动机制。集团总部职能部门和下属各级企业总经理及经营班子均实行市场化选聘，

按照职业经理人制度管理。职业经理人从社会招聘或通过“直通车”机制从内部人员中产生，鼓励内部管理人员先与本单位解除劳动关系，重新签订聘任协议和劳动合同成为职业经理人。

### ·成功了什么

国投集团在管资本的总部功能定位下，形成了集团总部—二级平台—三级子公司的清晰架构。总部作为资本层，以股权关系为管理纽带对二级平台进行管理；二级平台以业务板块划分，作为专业业务管理平台负责业务推进；三级子公司则为具体的经营单位。在具体的管理条线上，国投集团采用逐层管控模式，总部仅对二级平台实行管控，不直接管至三级子公司。

中粮集团其改革成效则是以“管资本”为核心打造了四个专业化经营平台，并形成“集团总部资本层——专业化公司资产层——生产单位执行层”三级架构。值得一提的是，中粮集团总部将各产业发展战略、是否进入新兴产业和相应资源配置方案，以及用人权、资产配置权、生产和研发创新权、绩效考核评价权及薪酬分配权等关键权力，全部下放给资产运营的专业化公司。

上述国有资本投资公司试点做法表明，任何产业投资都离不开资本运营，投资、运营公司并不存在经营运作上泾渭分明的差异，只是在经营手法或模式上各有侧重，“投资公司”需要结合“股权/资本运营”，“运营公司”需要结合“资本/股权投资”。任何国有资本投资公司试点企业，同样需要运用股权/资本运营，来不断进行业务重组、资产整合，以优化国有资本布局 and 产业结构。

## 结合实际企业将要创新什么，实践什么

我们认为，任何一家国有资本投资公司试点企业，在遵循《改革国有资本授权经营体制方案》《国务院关于推进国有资本投资、运营公司改革试点的实施意见》和《国务院国资委授权放权清单（2019年版）》等规定及要求的基础上，应在战略定位、产业布局、公司治理、管控模式、管理体制、经营机制、绩效考核、运营模式、资本运营、组织架构等“十大方面”开展改革探索、创新实践，以构建符合自身特色的国有资本投资公司试点新模式。

### 1. 战略定位

作为国有资本投资公司试点企业，战略上要与服务国家战略、优化国有资本布局、提升产业竞争力为目标，通过控股战略性核心业务，推动产业聚集、转型升级和核心竞争力提升。

### 2. 产业布局

作为国有资本投资公司试点企业，业务应相对多元化，投资方向可在主业范围之外，可根据落实国家战略需要、产业中长期发展规划等，研究提出拟培育发展的1-3个新业务领域；可按照企业发展战略和规划决策，适度开展与主业紧密相关的商业模式创新业务。

### 3. 公司治理

试点前的企业主要是以产业为纽带，对所属企业实施管理。作为国有资本投资公司试点企业，则应以资本为纽带，以产权为基础，开展国有资本的市场化运作，对所持股企业按照规范的法人治理结构管理，实现对子公司由管理向监控转变。

### 4. 管控模式

与过去的企业总部对于下属公司战略管控、运营管控和财务管控等多层次管控体系相比，作为国有资本投资公司试点企业，应以战略目标及财务效益为主，采取

“战略型”为主、“财务型”管控为辅的混合型管控方式。按照“小总部、大产业”的原则，把资本经营与资产管理经营分开，压缩集团管理层级至三级，形成定位清晰且职责明确的“集团总部资本层—专业化公司资产层—生产经营单位执行层”三级架构；同时优化精简集团总部，做实专业化公司（平台），总部下放资产经营调度权，直接管理专业化公司（平台），实现集团总部向管资本的转型。

### 5. 管理体制

应建立以“管资本”为主的管理体制。建立分类分级的国有资本授权体系，构建总部与二级企业之间以资本为纽带的母子公司治理管控一体化的管理体制。制定二级企业管理事项授权清单，在战略与投资、财务及资产管理、高管管理等方面赋予二级企业更大经营自主权，进一步激发企业活力。

### 6. 经营机制

应建立高效灵活的市场化经营机制。建立规范的经理层授权管理制度，维护经理层经营自主权，强化激励约束，有效激发经理层活力。

以内部培养和外部引进相结合，推行公司职业经理人制度，一方面畅通现有经营管理者与职业经理人身份转换通道，另一方面合理增加市场化选聘比例。加快多层次人力资源市场建设，打造企业家、专职董事与监事队伍。根据授权，探索更加灵活高效的工资总额管理方式，实行企业间差异化薪酬分配办法，建立健全与劳动力市场基本适应、与企业经济效益和劳动生产率挂钩的工资决定和正常增长机制。

在内部经营机制上，应加快落实市场化考核、市场化选聘经理人、市场化薪酬分配、市场化激励约束的机制，全面推进契约化管理。

### 7. 绩效考核

国有资本投资公司的试点改革，须建立配套的监督与约束机制。国有资本投资公司重点考核国有资本的保值增值和运行配置效率。与过去的集团组织绩效考核体系不同，作为国有资本投资公司试点企业，应重点依法管控、检查、考核二级公司业务经营和资产保值增值状况。

### 8. 运营模式

作为国有资本投资公司试点企业，应同步发展与产业协同的金融业务，推动产融结合、以融促产。通过集聚一批有资质、有品牌的创业投资、风险投资、股权投资、证券投资等私募基金，推动金融资本与产业资本结合，培育发展一批科技型、成长型企业。

### 9. 资本运营

作为国有资本投资公司试点企业，需要更加注重资本运营平台建设。通过直接投资、股权投资、混合所有制改革等资本运营手段，稳妥有序建立投融资平台，增强投资实力和资本运作能力。积极利用企业分立、对外投资、企业兼并、吸收合并、组建集团、引入战略投资者、要素合作、托管经营、股权转让、上市等资本运营工具，加快资本的集聚和资源整合。

### 10. 组织架构

集团组织架构重组向更具分权特征的二级产业子集团演进，是集团化管理的大趋势。作为国有资本投资公司试点企业，其战略决策、投资运营应集中在集团总部，二级产业子集团应被赋予较为充分的经营管理自主权，以形成灵敏的市场反应能力。同时二级产业子集团应进行专业化发展，通过打造符合外部市场需求的商业模式，形成行业领导地位，系统提升集团公司的整体竞争力。■

（作者系北京求是联合管理咨询有限责任公司总经理、经济学博士）