

新加坡淡马锡模式对我国中央企业 董事会建设的启发

李彩虹

(中国石油化工集团公司办公厅, 北京 100728)

摘要: 新加坡淡马锡是全球公认的国有资产管理的成功典范。如何学习与借鉴淡马锡模式, 根据不同的国情、企情做大做强做优国有企业, 值得研究与思考。淡马锡模式的核心之一是董事会制度, 本文借助对淡马锡董事会运作实践进行分析研究, 对我国中央企业董事会建设提出了一些建议。

关键词: 淡马锡模式 国有企业 国有资产管理 董事会

2015年9月, 中共中央、国务院发布了《关于深化国有企业改革的指导意见》, 这是深化国企改革的纲领性文件。关于发展混合所有制、推进董事会建设、国资监管以管资本为主、组建国有资本投资和运营公司等意见, 都被认为是学习借鉴了淡马锡的成功经验。因我国与新加坡政治制度、经济发展存有明显差异, 故在学习中需遵循客观实际, 探索出我国国企发展之路。我国中央企业开展规范董事会试点工作始于2004年, 经过十余年的发展, 目前国资委管理的102家央企中已有85家建立了董事会。董事会建设的长足进步, 为推动中央企业公司治理和持续健康发展发挥了重要作用。但是董事会形式化、职责不清、外部董事作用发挥不到位等问题也屡屡被诟病。深化国企改革的号角已经吹响, 中央企业通过此轮改革, 寻求解决这些躲不开、绕不过难题的办法, 是挑战更是机遇。淡马锡董事会运作模式一直被境内外企业效仿学习, 央企董事会建设如何通过借鉴学习解决面临的难题, 值得思考和研究。

1 淡马锡概况

新加坡国有资产管理体系有“三驾马车”, 分

别是淡马锡控股公司、新加坡政府投资公司和新加坡金融管理局。“三驾马车”相互配合, 通过高效的市场化运作, 使新加坡国有资产获得长期的投资回报, 为新加坡经济发展和社会繁荣做出了重要贡献。

1.1 淡马锡基本情况^[1]

淡马锡成立于1974年6月, 是新加坡财政部全资持有的控股公司, 持有并管理35家国有企业股权, 总投资约为3.5亿新元, 目前总资产700多亿新元。从2002年起, 淡马锡的发展开始从新加坡本土逐步走向全球。截至2016年3月31日, 淡马锡在本土投资占29%, 新加坡以外的亚洲地区、北美洲及欧洲占58%, 公司员工超过50%来自新加坡以外国家。淡马锡投资组合主要为电信、媒体与科技占25%、金融服务占23%、交通与工业占18%、消费与房地产占17%。投资组合净值达到2 420亿新元, 1974年成立以来的股东总回报

收稿日期: 2017-03-01。

作者简介: 李彩虹, 高级经济师, 1993年毕业于北京师范大学汉语言文学专业, 现任中国石油化工集团公司办公厅董事会工作处处长。

率达到15%，10年期和20年期股东总回报率均为6%。自2004年首次评级起，连续11年获标准普尔与穆迪公司3A信贷评级。创造了全球国有企业实现最佳运作和最好效益的骄人成就。

1.2 淡马锡和政府及其控股公司（淡联企业）的关系

新加坡政府虽是淡马锡唯一股东，但与淡马锡保持一定距离，不参与淡马锡决策，不干预其日常经营活动。政府若给淡马锡下达非商业化任务，财政部会专门拨付款项。政府因改变政策给企业造成不利影响时会给予相应补偿，以保证淡马锡赢利目标的实现。政府对淡马锡的干预仅限于任命董事会成员，审查财务报告，参与讨论公司经营绩效、投资计划和淡马锡并购或出售淡联企业股份等。政府行使出资人权利，指导并支持淡马锡按商业化规则运营。

淡马锡也不介入淡联企业决策和日常经营，仅是在淡联企业股东大会上以投票方式行使股东权利；以股东身份指导淡联企业建立价值观、拓展重大业务、培养人才和制定战略发展目标等，其中最重要的是提出淡联企业董事与总裁人选，帮助组建高素质的董事会。淡马锡和淡联企业的所有权和管理权区分明确，淡马锡行使股东权利，淡联企业则完全按商业化规则运营。

2 淡马锡董事会基本情况^[2]

2.1 董事会结构

淡马锡董事会向出资人（政府）负责。董事会是政府与淡马锡之间的桥梁，政府通过对董事会的直接管理来实现对淡马锡和淡联企业的高效管理。董事会制度是淡马锡模式的核心。

淡马锡董事会共有14名成员，其中12名为非执行独立董事。董事长为非执行董事，总裁为执行董事。董事会成员和总裁人选由董事会向财政部推荐，财政部同意后向总统提名并由总统批准。每年董事会需更换三分之一董事。董事长任期不超过9年，董事任期不超过6年。淡马锡董事会下设3个专门委员会，即执行委员会（相当于我国董事会试点企业中的常务委员会）、审计委员会、领袖培育与薪酬委员会。淡马锡不设监事会，由

审计委员会协助董事会履行其监督职责。

2.2 董事会管理

淡马锡内部有一整套董事会管理评估机制，包括：每名董事对董事会和专门委员会评估，每名非执行董事对执行董事评估，执行董事对非执行董事评估等。评估情况由独立第三方整理汇总、出具综合报告，向董事会和每名董事反馈，由董事会研究决定董事更换事宜等。

2.3 董事会主要职责

董事会主要职责包括：完善公司治理，决定董事会变动；制定长期战略规划；聘任或解聘总裁，制定总裁奖惩方案，负责挑选和委任副总裁等管理层人员；审查并批准公司年度预算和财务报告；提出重大投资与出售、重大融资建议；对专门委员会、总裁和管理层适当授权，使主要精力用于谋划大事和科学民主决策上；对管理层和淡联企业进行监管，在淡联企业股东大会上以投票方式行使股东权利等。

3 淡马锡模式对我国中央企业董事会建设的启发

国资委自开展中央企业董事会试点以来，一直在仿效淡马锡董事会的运作模式。虽然走过了十多年的探索与实践之路，但是收效并不理想，也没有较为成功的范例。分析原因，主要是借鉴学习的更多是形式上的内容，并没有解决实质问题。淡马锡模式的根本点是政企分开、市场化运行，而这也一直是我国国有资产管理改革的方向和目标。当前和今后，我国深化央企改革、推进董事会建设，应当从淡马锡成功经验中读全书、取真经。

3.1 建立政企分开、市场化运作的国有资产管理模式

淡马锡身处新加坡政府与众多淡联企业之间，政府、淡马锡、淡联企业三者构成以淡马锡为桥梁的有机整体，它们之间市场化的运作方式构成这个有机整体的灵魂。淡马锡执行董事兼首席执行官（总裁）何晶女士说，“我们与政府的立场一样，是不介入旗下企业的日常经营和决策。我们相信真正能帮助旗下企业的最好方法便是为他们组成高素质、身具商业经验、也包含多方面经验的董事会。”政府不直接管理企业，通过董事会对淡马锡实现有效监督和管理，企业则通过高效、

自由、真正的市场化运作方式获取高额利润。

目前,由于我国与新加坡市场经济发展阶段不同,诸多条件还不成熟,我国国有资产管理还无法达到淡马锡这种治理水平和管理模式。但是让市场在资源配置中起决定性作用,政府发挥服务与引导作用,这是发展社会主义市场经济必须遵循的基本规律。过去国资委作为国务院授权的国有资产监督管理机构,对国有企业管得多但难以管好。十八届三中全会以来,政府提出完善国有资产管理体制,国有资产监管机构要以管企业为主向以管资本为主转变,该管的要科学管理、决不缺位,不该管的要依法放权、决不越位,将依法应由企业自主经营决策的事项归位于企业;改革国有资本授权经营体制,组建若干国有资本运营公司,支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司。这些改革目标的根本出发点就是政企分开。政府应当逐步放手放权,不直接干预国有企业,像淡马锡一样通过产权纽带关系任命董事会成员、选聘总经理和管理层,帮助企业组建高素质的董事会,通过对董事会施加影响力和控制力来间接达到监督管理企业的目的;同时,政府还要指导并支持企业按照市场化方式运作,公平参与市场竞争,通过市场竞争激活企业内在活力,提高国有资本的运作效率,保证国有资产保值增值。

3.2 建立精干高效敬业的优秀央企董事会^[3]

新加坡政府对淡马锡、淡马锡对淡联企业放心放权,前提是它们都拥有一个高素质的董事会。董事会向出资人(政府)负责,董事会成员都有着共同的、明确的任务和使命,这也使得淡马锡始终具有明确的目标、准确的投资领域和正确的执行力。淡马锡和淡联企业对董事会成员的挑选极为严格,所选的人员都是来自于本国和世界其他地区相关领域的顶尖人才,特别是非执行董事都来自于私营企业的商界领袖。他们都具有丰富的专业素养和商业经验、极强的独立分析与判断能力、极好的品格与职业道德,而且是各具特色,保证董事会视角多元、见解独到、判断专业、优势互补,形成合力。政府对董事会实施有效管理,建立了每年对淡马锡董事会和董事的评估机制,由董事会根据评估报告提出董事调整建议。同时,

确保董事会的独立性,规定淡马锡董事会成员中非执行独立董事占多数,每个委员会的主席均由非执行董事担任,每年董事会需更换三分之一董事,每6年需全部更换。上述这些都为建立一个精干高效敬业的优秀董事会提供了必要的保证。

目前我国央企董事会是在国资委统一部署和安排下组建成立的,董事会成员由中组部和国资委任命,董事会向出资人(国资委)负责。董事会成员大多由7名董事组成,其中3名内部董事(董事长、总经理、1名职工董事)、4名外部董事,外部董事占多数。内部董事来源于所在央企,4名外部董事主要来源于国资系统退休人士、专职外部董事、学者和行业专家。董事会成员数量偏少、外部董事来源偏窄。目前随着建立董事会央企数量的不断增加,国资委选派外部董事的难度和压力也越来越大。解决这个问题,应当继续拓宽外部董事来源,建立市场化遴选机制,通过市场化选聘方式将更多的国有企业、金融企业、优秀民营企业、境外知名大公司的优秀企业家、管理者和具有一定社会影响力的专家学者等选拔进入外部董事队伍中。另外,央企董事会还存在职责不到位、作用发挥不充分,外部董事处于相对弱势、履职缺乏压力与激励等问题,主要原因是董事会职权未完全落实,董事会和董事考核与评价机制不完善,外部董事管理缺乏强有力的手段。《关于深化国有企业改革的指导意见》提出,要切实维护董事会依法行使选人用人、薪酬分配等权力。国资委已经选取了个别央企开展试点,应当在总结试点经验基础上,加快落实央企董事会对经理层的选聘、考核和薪酬分配权,真正实现经理层对董事会负责。同时应完善董事会和董事考核评价机制,建立系统的工作评价标准,依据评价结果,实施董事会和董事问责、董事退出办法。加强对外部董事的管理,完善外部董事选拔、监督、考核、激励、问责等制度,建立诚信与绩效档案,建立能进能出机制,促使外部董事能够更好地履职。只有将这些涉及董事选配、董事会职权落实、董事会考核评价、外部董事管理等问题真正落实到位,才能为建立一个优秀的央企董事会、并使董事会真正发挥作用提供强有力的保证。

3.3 建立权责清晰、各司其职的央企法人治理结构^[4]

淡马锡法人治理架构是政府、董事会、总裁与管理层，结构相对简单。政府和董事会的关系前面已经谈到，不再赘述。董事会和管理层的关系，引用淡马锡原副董事长、现海皇集团董事会主席柯宗盛的话，就是“董事会重点负责监控管理层、制定长期目标，找到一个与董事会价值追求一致的总裁，而企业的运作全部由管理层负责”。董事会是公司最高决策机构，主要任务：一是确保董事会能有效运作，董事彼此尊重合作发挥专业作用；二是与管理层建立良好关系；三是按照企业发展方向和战略，指导管理层去完成任务；四是充当总裁和管理层的导师及顾问。管理层是公司执行机构，主要任务：一是在董事会领导下，制订发展战略，落实董事会决定；二是有效控制经营风险；三是制定年度计划和实施措施；四是负责公司日常经营管理。在具体工作中，会有董事会和管理层职责不完全清晰的模糊地带，淡马锡会董事会会通过与管理层基本授权来尽可能实现权责清晰、避免冲突。淡马锡董事长和总裁的关系也很清晰，董事长是非执行董事，一年在淡马锡工作时间大约4个月，主抓董事会工作和企业发展战略和方向；总裁则是带领管理层负责主抓企业的运作。

我国现行的央企法人治理架构是国资委、党委（组）、董事会、经理层、监事会。多年来，这几方面关系一直是剪不断理还乱，也是困扰政府和企业的难题。十八届三中全会以来，按照中央关于深化国企改革的要求，国家正在加快国资监管体制改革，国资委、监事会（国务院派驻央企监事会）和企业的关系将会逐步理清。2016年以来，按照中央关于加强党的领导的要求，中央企业纷纷将党建工作总体要求纳入公司章程，同时也进一步明确了党委（组）、董事会、经理层的职责定位和彼此关系。比如规定：坚持和完善双向进入、交叉任职的领导体制，符合条件的党委（组）成员可以通过法定程序进入董事会、经理层，董事会、经理层成员中符合条件的党员可以依照有关规定和程序进入党委（组）；经理层成员与党委（组）成员适度交叉任职。党委（组）研究讨论是董事会决策重大问题的前置程序，重大经营

管理事项经党委（组）研究讨论后，再由董事会做出决定。进入董事会的党委（组）成员要按党委（组）决定在董事会发表意见，进入经理层的党委（组）成员要落实党委（组）决定，董事会、经理层中的党委（组）要向党委（组）报告董事会决策和推动党委（组）决策落实的工作情况。虽然这些已纳入制度安排中，但是考虑到央企内部管理的复杂性，企业还需要探索党的领导和公司治理有机统一的实现形式。另外，央企董事长和总经理的关系一直都较难厘清，董事长是企业的最高领导，由于是内部董事长，全部工作时间都在企业，董事长和总经理之间的权责较难划分清楚。央企应当明确董事长与总经理的具体权责边界及相关工作流程，并通过制度予以规范。对央企法人治理结构的设计安排和完善离不开政府的指导和支持，政府国有资产管理部门应当在对国有企业充分调研的基础上，出台有关国有企业（央企）公司治理准则，对上述企业治理主体关系予以明确、规范，与企业协调并进，共同推动我国国企治理向制度化、规范化、科学化方向发展。

4 结语

中央企业董事会建设不是新鲜事物，但是真正在我国国有企业中落地生根、茁壮成长还需要不断思考、探索和实践，既需要学习借鉴，也需要尊重客观实际；既需要不断总结经验，也需要创造性地解决存在问题。相信在新一轮国企改革中，困扰央企董事会建设的难题会得到解决，央企董事会将在公司治理、央企改革发展中发挥更大的作用。

参考文献

- [1] 淡马锡年度报告 2015、2016
- [2] 莫少昆，余继业著. 问道淡马锡. 北京：中国经济出版社. 2015
- [3] 邵宁等编著. 大企业治理构架. 南京：江苏人民出版社. 2011
- [4] 吴炯著. 公司治理. 北京：北京大学出版社. 2014

（下转第 50 页）

Research on Innovating Human Resource Management Mode in Oilfield Enterprises

Gai Yushan

(Sinopec Shengli Oilfield Company, Dongying, Shandong Province 257000, China)

Abstract: The article, from the aspects such as establishing high-performance labor organization structure system and agile market-oriented employment allocation system, explores new-type internal post-oriented management, wide-band salary and performance management system in oilfield enterprises, and puts forward concrete countermeasures and thinking for innovating human resource management mode, promoting oilfield enterprises to transfer mode, adjust structure and enhance the degree of freedom for oilfield enterprises in supply side structural reform, so as to improve oilfield enterprises' core competitiveness.

Keywords: oilfield, human resources, mode innovation

(上接第 40 页)

参 考 文 献

- [1] 赵伟东. 优化总图设计与节约建设用地 [J]. 石油化工设计, 1996, (13)
- [2] 雷明. 厂址选择 [M]. 北京: 科学技术文献出版社, 1992
- [3] 中国工程建设标准化协会化工分会. 化工企业总图运输设计规范 [M]. 北京: 中国计划出版社, 2009

Application of General Layout Design in Saving Land for Petrochemical Enterprise

Du Yefan

(Sinopec Economics & Development Research Institute, Beijing, 100029, China)

Abstract: To cherish and give a rational use to the land as well as to give a true protection to the cultivated land are seen as a basic principle of land use in China. This article mainly discusses how to save land for petrochemical enterprise from all aspects of general layout design. The main measures are to select a right location, reserve optimal land under planning, adopt rational integrated and vertical layout, and minimize land use for passageway in a reasonable way.

Keywords: general layout design, saving land resource, petrochemical enterprise

(上接第 44 页)

The Enlightenment of Singapore Temasek Mode to China's Central Enterprise Board Construction

Li Caihong

(Sinopec Group General Administrative Office, Beijing 100728, China)

Abstract: Singapore Temasek is a successful model for state-owned asset management having been acknowledged worldwide. It deserves to be researched and considered how to draw lessons from Temasek mode and make state-owned enterprises bigger, stronger and better according to different national conditions and enterprise conditions. One of the cores of Temasek mode is its system of board of directors. through analysis and research on the operation practice of Temasek board, the article puts forward some suggestions for China's central enterprise board construction.

Keywords: Temasek mode, state-owned enterprise, state-owned asset management, board