

惠山模式：国企和平台公司改革探索

薄伟康 | 田鹏

近几年，不少地方政府债务尤其是隐性债务规模庞大，资金链条高度紧张，债务风险事件频发，政府深受困扰。多年来，在背负巨额债务的同时，地方政府也积累、掌握了规模可观的资产。因此，如何整合、盘活、有效利用资产，平稳缓释、化解债务风险，同时为未来经济社会发展增效赋能，成为地方政府的一个待解难题。中国国际经济咨询公司与江苏省无锡市惠山区共同探索地方国企和平台公司改革转型的“惠山模式”，取得了明显成效。

“1+N”的总体改革方案

无锡市惠山区是上世纪八十年代乡镇企业“苏南模式”的发源地之一，地方国有、集体经济发达。随着城镇化快速发展，政府在基础设施及公共服务领域投入巨大，承担投融资职能的平台公司不断涌现，在区级和乡镇街道一级逐渐形成了众多地方国企、集体企业、平台公司并存发展的格局。同时，也累积了众多复杂的问题。这些问题带来的不良后果显而易见，针对国企和平台公司的市场化改革势在必行。自2018年起，中国国际经济咨询公司和惠山区政府合作探索推进平台市场化转型和国企改革工作。通

过对各类企业深入的尽职调查，梳理资产、债务、业务、经营管理等各方面情况，在此基础上提出了平台公司转型和国企改革的“1+N”方案以及实施步骤。

方案以实现产、城、融一体化协调发展为目标，以国家国企改革相关政策为依据，以市场化为方向，在国资管理、企业经营、地方经济发展和公共服务供给方面，寻找政府和市场协调的最佳平衡点。在融资方面，通过市场化运作提升土地综合开发、基础设施建设和城市运营服务等领域的城市发展水平，增强城市发展能级。在投资方面，加强对新兴战略产业投资、产业金融服务的协同带动效应，助推产业高质量发展，努力实现城市建设和产业发展的良好互动。

所谓“1”，是指在区级层面组建1个投资运营平台，即惠山区国有投资控股集团，以国控集团为核心，整合区级国有企业、平台公司相关资产资源，对全区行政事业单位经营性资产、资源进行归集使用和特许经营管理，对区属同质或关联企业进行专业化重组，实现区、乡镇、街道联动、资源统一配置和债务综合管控。国控集团作为区本级“1”号核心主体企业，着眼于解决区级融资平台数量过多、业务发展

模式单一、财政依赖度高、债务压力大等问题，结合区属国有企业应承担的经济发展和社会责任，合理搭建公司转型后的主营业务板块，提出在城市综合开发运营、产业金融服务和资产管理等领域重点布局。

所谓“N”，目前对应的数字是“7”，是指按照三级管理架构的设计，在纵向上细化出城市建设公司、公共服务公司、城市运营公司、资产管理公司、产业投资管理公司、产业金融服务公司、产业基金投资公司7个二级子公司，相关领域众多的平台公司和国有企业合并同类项整合到7个专业公司之下。这样，国控集团履行惠山区范围内国有资本投资运营职能，7家二级子公司作为国控集团的全资子公司，分别承担上述领域的投资、运营及管理业务，国控集团对7家公司予以相应的战略管控和业务指导。三级子公司负责细分及专门领域的经营。具体做法是，由二级子公司出资设立或与其他国有企业、社会资本合资成立部分三级公司作为具体业务或项目执行主体。例如，城市运营公司是国控集团的二级子公司，惠山文旅是城市运营公司出资设立的三级公司，负责文旅产业项目运营及锡西风光带乡村振兴项目的具体投资及管理。

“1+N”的模式确立了国控集团的定位和发展方向,即以集团化管理、专业化经营和市场化运作的实际需求,建立并完善国有资本授权经营制度,明确国控集团依法享有本区域内与项目投融资、基础设施建设、公共服务管理及产业发展相关的资产及资源的特许经营权和特定经营权。同时,也通过二级、三级子公司的设立构建了惠山区范围内的国企和平台公司体系,承担相应的经营和服务职能。

改革方案的实施

一是厘清资产、债务和管理关系。公司项目组通过开展法律及财务尽职调查,对重组整合范围内的相关国有企业及平台公司的资产及债务情况进行梳理,发现不少平台存在资产不实、权属不清的情况,在债务管理方面存在偿债风险高、债权债务关系交叉、担保情况多的问题,企业的经营性负债与政府隐性债务界定不清,偿债主体与资金使用主体不一致,部分企业存在股权代持等等。在此基础上,项目组结合改革方案要求,提出了相关资产做实、权属手续完善及债务管理合理化的建议,并针对调查中存在的其他问题提出解决思路。

二是明确政企之间出资人、监管者关系。政府既是出资人,又是区域内企业经营管理的监管者。国资办履行国控集团的出资人职责,从加强国有资本布局、提高资本运作效率、优化资本收益管理、维护国有资本安全及全面加强党的领导五个方面对惠山国控进行管理,在完善惠山国控法人治理结构和分类授权经营制度的基础上,实现从“管人管事管资产”向“管资本”的转变。国资办作为监管部门,也对国控集团及下属二级、三级企业

的重大经营事项依法进行监督。

三是理顺国控集团内部管控关系。国控集团内部通过集团内部股权关系和分级授权等公司治理机制,对下属二级和三级公司进行战略管控和业务指导。集团本部作为战略决策和投资决策中心,围绕产、城、融一体化发展的总要求,以追求集团公司总体战略控制和协同效应的培育为目标,二、三级子公司业务发展及项目执行则根据集团管控制度要求,自行执行经营决策和开展经营活动。

四是建立三级企业内部管理的各项规章制度。首先,按照集团管控总体要求,对各二级子公司的经营管理进行分级分类授权,充分体现子公司自主决策、独立经营的特点,实现集团价值最大化的基础上也兼顾各子公司灵活发展需要。其次,为充分调动企业积极性和主动性,在集团内建立职业经理人制度,推进薪酬制度改革,完善集团内部相关考核及激励机制。第三,结合国资监管要求和企业发展需要,为惠山国控及其核心子公司建立并完善企业风险管理和内部控制体系。

改革取得的初步成效

在国资管理方面,惠山区国有资产管理顶层设计基本完成,区级平台公司经过重组整合,已形成了以惠山国控(外部评级AA+)为核心主体,城市建设、公共服务、城市运营、产业金融多个业务板块并举的新型地方国企转型发展格局,通过对区属平台公司的专业化重组和资源整合,实现了资金、资源的集约有效管理。

在国资管理及债务管控方面,全面梳理了平台公司债务类型、成本、期限结构,结合平台转型方案落实全

口径债务化解方案,分类妥善处置隐性债务,债务化解工作取得了省、市两级的高度认可。通过对平台公司开展重组整合,有效压降了政府债务管理系统中平台公司的数量,解决了数量多和空壳多的问题;通过理顺国资国企监管条线,对整合后的国控集团按照现代企业治理要求推进各项改革,解决了定位拧的问题;通过加强企业战略规划和管控体系建设,完善人才引进和培养机制,解决了管理乱的问题。

在业务布局和项目执行相关方面,结合资产划转和资源整合,对国控集团业务板块进行重新梳理,突出了城市建设、公共服务、城市运营和产业金融服务等业务领域,并进行业务布局规划,解决了主业弱的问题;通过加强对经营性资产的整合和运营,打造稳定现金流,国控集团主体评级稳定在AA+,相关二级公司也获得了AA评级,解决了信用低的问题;惠山国控承接的区域垃圾环卫一体化及管网运营一体化项目落地开工,乡村振兴及文旅产业投资运营工作稳步推进,通过与技术企业及产业资本的合资合作,环境综合整治已成为国控集团在土地开发、施工代建及城市运营之外新的核心业务,并在产业金融服务领域进行了积极探索和布局。

对地方国企改革和平台公司转型的问题探讨

地方国企(平台公司)问题突出、政企关系、政府与市场关系错位扭曲、投融资机制不顺等是很多地方经济发展和政府管理面临的难题。“惠山模式”有助于解决这些深层次的问题,实现投融资机制、政企关系、政府和市场关系方面的“三个重构”。

一是改革重构了地方投融资机制。过去，在制度限制地方政府负债、地方收入有限又承担巨大发展任务的情况下，形成了地方政府依靠平台公司融资加杠杆、经营城市、土地财政为主要特征的投融资机制，平台公司现象是这种机制的集中体现。惠山区通过改革，对平台公司进行重组整合，为企业发展赋能增效，提高收入水平，减少对财政“输血”模式的依赖，有效转变了政府信用支撑下的传统融资模式。同时，提高企业经营管理水平，通过资产整合、资源配置等手段，改善企业盈利能力和直接融资能力，强化国资支持下的“造血”功能，改革重构了地方投融资机制。

二是改革重构了政企关系，破除“企不企、政不政”的问题。长期以来，地方国企和平台公司在承担发展建设和投融资职能过程中，受行政指令指挥多于按市场需求和市场规律办事，很多情况下甚至不需要去研究市场，

造成企业经营与政府决策之间的界限模糊与角色混乱，资产、债务关系复杂，平台公司存在空壳化、虚拟化等问题。通过改革，厘清平台公司与政府及职能部门之间的权利义务关系，实现政府从管企业向管资本转变，坚持政企分开、政资分开，依托产权关系和资本纽带，在国资监管的大背景下，明确授权经营范围，通过对业务的重整、资产的重组、法人治理结构的重塑，强化企业主体意识和自主经营决策能力，真正发挥平台公司作为国有企业在地方经济发展中的市场主体作用。

三是改革重构了公共产品、商品与服务供给中政府与市场的关系。过去，平台公司是代政府行事，进行投资、建设、负债、收费，带来前文所述的种种问题。通过改革，厘清资产权属与经营权益，变行政指导模式为契约合同行为，将公共服务的投资经营及收益权授予企业，监督与绩效考核职能归位于扮演监管和出资人角色的

政府及相关部门，从而使政府的归政府，企业的归企业。政府与企业之间是采购者和生产者的关系，是客户和企业的关系，双方的权利义务在法律的框架下通过合同来约定，桥归桥、路归路。

总的来说，“惠山模式”通过地方国企和融资平台公司资产重组与市场化转型，围绕产、城、融一体化协同发展，打造资源整合平台、资金集结平台、资产盘活平台、投融资管理平台、公共服务供给平台，形成地方“资源、资金、资产、资本”一体化经营运作的企业体系，提高了地方政府对国企和平台公司的管理水平，为历史债务化解建立了稳定的长效机制，也为未来企业发展和当地经济社会发展赋予了新的动能，对地方国企和平台公司转型发展有较好的借鉴意义。□

（作者单位：中国国际经济咨询公司）

责任编辑 韩璐

图片新闻

山东安丘：精准扶贫结“金蛋”

山东省潍坊市财政局 刘波 | 摄影报道



山东安丘，是我国蔬菜出口第一县，每年都有大量的优质蔬菜出口运往美国、加拿大、日本等50多个国家和地区。安丘市先后被确定为山东省供港蔬菜备案基地、首批山东省农产品质量安全示范区，连续七年蝉联国家级出口食品农产品质量安全示范区荣誉称号。组建土豆专业合作社成为安丘市近两年精准扶贫的新策略。“我今年种了30多亩土豆，总收入8万多元！”山口村村民张瑞红说。据悉，2020年该村共兑现马铃薯种植户种薯收购资金65万余元，签订发展计划1800余亩。村民们纷纷表示，要在合作社的带领下撸起袖子加油干，在发家致富的大道上向前奔。

