



国有平台公司
改革合集

REN H E S H O Y I

2024

第1期(总第65期)



卷首语

国有平台公司市场化转型改革之路..... - 1 -

焦点 · 前瞻

全面加强国有平台公司能力建设，提升企业核心竞争力..... - 3 -

推进开发区国有平台公司改革，实现高质量发展..... - 5 -

观点 · 分享

平台类集团化国企市场化体制机制改革路在何方..... - 9 -

十大举措，推进国有平台公司“三化”转型..... - 12 -

城投公司改革漫谈..... - 14 -

实践 · 案例

对标国内标杆企业，推动国有平台公司市场化转型..... - 19 -

关于国有平台公司建立战略绩效管理体系的探讨..... - 25 -

发挥薪酬激励的指挥棒作用，促进开发区国有平台公司发展..... - 27 -

因企施策，分步实施，深化国有投融资平台公司改革..... - 30 -



卷首语

国有平台公司市场化转型改革之路

王亚平，合易咨询（集团）机构绩效管理、人才管理、企业文化等领域实战落地型咨询专家，常年致力于基层政府、国有企业、规模民企的体制机制改革、组织变革研究，为上百家基层政府机构、知名国企、规模民企提供常年顾问及咨询服务。

国有平台公司即地方政府平台公司，一般也被称为地方融资平台公司，是由地方政府及其部门和机构等通过财政拨款或注入土地、股权等资产设立，承担政府投资项目融资功能，并拥有独立法人资格的经济实体。

近年来，国资国企改革纵深推进全面提速，多项政策方案接连出台。地方政府平台公司作为省、市及产业园区等各级政府管理单位发挥政府投融资功能的重要载体，在国资国企改革和投融资管理体制改革的背景下，市场化转型趋势已十分显著。推动平台公司的高质量转型发展亦是引导地方政府优化经济和产业布局的重要抓手。

地方政府平台公司转型发展政策导向趋势显著。地方政府平台公司自 2009 年首次出现在政府官方文件中，以应对 2008 年全球金融危机后的经济稳增长需求而生，是拓宽政府投资项目的

配套资金融资渠道的重要手段，历经政策红利时期的快速发展，地方政府平台公司也逐渐暴露出日趋严重的无序发展、债务风险、政企不分等发展限制或监管问题。2016 年 11 月，国务院发布《关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》，从而开启了地方政府平台公司发展的强监管周期，自此国家各项监管文件密集出台，“严控地方政府债务风险”成为监管主线，平台公司的转型发展被推上日程。

2016 年-2020 年间，在国家各项文件政策的指导下，各省市政府加速推进平台公司市场化转型，安徽、四川、陕西、山东等省份先后公开出台了地方平台转型的省级指导意见。2020 年 2 月 17 日山东省发布《关于推进政府融资平台公司市场化转型发展的意见》，重点围绕剥离政府融资职能、增强“造血”功能、消化存量债务三大目标，设计了 12



项工作任务，并要求各项工作于 2025 年前全面完成。在职能上，要求尽快推进平台公司去行政化，剥离政府融资职能，实现政府不再承担平台偿债责任。在分类管理上，提出分类施策“促转型”，对“空壳类”平台公司，妥善处置依法清理注销；对“复合类”平台公司，剥离其政府融资功能，推动转型为公益类国有企业；对“市场类”平台公司，加快转型为商业类国有企业。

合易咨询在为国有平台公司提供市场化转型改革咨询服务过程中，创造

性提出“国有平台公司市场化转型改革五部曲”，即业务转型、资产结构转型、人才转型、组织转型、机制转型。本期内刊刊登合易咨询精心准备的一组关于“国有平台公司市场化转型改革五部曲”的理论研究和咨询服务实践的文章。期待以此为“金线”促进与国有平台公司市场化转型改革的各位同仁们的深度沟通交流，共同激荡思维火花，共同助力国有平台公司市场化转型改革和高质量发展。■



焦点 · 前瞻

01 全面加强国有平台公司能力建设， 提升企业核心竞争力

于令春，合易咨询（集团）政务及国企改革专家，致力于政府、开发区及国有企业改革，为近百家政府机构、开发区和国有企业提供咨询服务。

二十大报告关于国企改革提出：“提升企业核心竞争力”，对于国有平台公司而言，培育核心竞争力需要全面加强企业能力建设，包括专业技术能力、投融资能力、项目投资建设管理能力、运营管理能力等。

1、提升专业技术能力

一是人才优先，加大专业技术人才和高级经营管理人才引进的力度，同时加强各类人才的培训培养，充实提升技术、投资、金融、项目管理、运营管理等专业队伍。

二是坚持合作共赢，专业人做专业事，加大与技术创新、金融服务、管理咨询、培训、人力资源、知识产权、财税、法律等第三方专业服务机构合作的力度。

三是加强与同行业排头兵的合资合作，有效弥补自身专业技术能力的不足。

四是聚焦科技创新，提高自主创新能力，深化科研改革，突破关键核心技术，突破科技创新投入、管理、成果转化等方面难点，以科技创新催生新发展动能。

2、提升投融资能力

一是整合企业存量资产和资源，提高资产质量，优化资产负债结构，做实经营性现金流，提高公司信用，夯实投融资能力。

二是提高项目可融资性。加强投资项目前期谋划，积极创新项目运作模式，充分挖掘项目潜在的商业价值，完善相关价格/收费机制，健全投资回报机制，提高项目自身信用，为“项目融资”奠定基础条件。



三是在资本运作上，围绕“三化”开展工作，资源资产化，将战略资源转化为战略资本，打造强融资能力；资产资本化，将资产转变为可以持续增值的资本；资本证券化，通过 IPO 上市、定向增发、私募基金、企业债券等金融工具提升融资能力。

3、提升项目投资建设管理能力

一是引入综合开发投资理念，从空间上统筹利用相关资源和要素，协调协同推进经营性项目和非经营性项目实施。

二是做好项目投资风险管理，健全投资风险管控机制，从前期项目策划和项目决策开始，到项目实施、项目运行，直到项目退出，全流程做好每个环节的风险管理。

三是提升项目管理统筹能力，明确项目目标，制定并严格执行进度计划，做好项目进度、质量、成本和效益管理，协调整合人、财、物各种资源，加强与项目各相关方的沟通、协调和管理，不断提高项目管理水平。

4、提升运营管理能力

一是组织制定企业战略发展规划，优化产业布局，以市场化为导向，实现专业化发展。落实战略决

策，加强执行力，确保公司战略规划落地实施。

二是抓国企领导班子建设，弘扬企业家精神，实现人才治企。建立以中青年为主体、老中青结合的经营层团队，建立职业经理人制度，全面推行经营层年薪制、任期制管理和差异化考核。

三是改革用人机制，加强企业劳动用工契约化管理，构建员工正常流动机制，实现员工“能进能出”，做好人才储备，建立人才梯队，并通过严格考核不断淘汰优化人员结构。

四是以增强活力、提升能效为中心，建立健全薪酬激励机制。建立与企业效益挂钩的市场化薪酬体系，加大对关键岗位、优秀人员和贡献突出人员的激励力度，激发员工干劲。探索推行分红激励、股权激励、骨干员工持股、超额利润分享、项目跟投等中长期激励约束方式，实现收入“能增能减”。

五是加强管理制度流程体系建设，从企业的实际情况和存在的问题出发，加强制度流程建设，加强企业管理的“制度化、规范化、科学化”。■



02 推进开发区国有平台公司改革，实现高质量发展

于令春，合易咨询（集团）政务及国企改革专家，致力于政府、开发区及国有企业改革，为近百家政府机构、开发区和国有企业提供咨询服务。

近年来，开发区作为地方吸引投资、发展经济的重要载体，在地区经济社会发展中扮演着重要角色，已经成为带动地方经济发展的重要支柱。国有平台公司作为开发区投资建设的重要实施主体，兼有基础设施建设者、招商引资推动者、产业孵化培育者等多种角色，是推动开发区发展的主导力量。

一、开发区国有平台公司的主要功能

开发区国有平台公司根据所承担的职能和市场化程度，主要分为三类：第一类以园区融资建设为主要特征，主要业务是土地一级整理开发、基础设施建设，没有经营性业务，市场化程度低；第二类是以园区开发为主要特征，以产业地产开发、销售和租赁为盈利来源，同时开展政府项目代建、公用事业运营等业务，开展市场化经营；第三类是以园区开发与运营为主要特征，以产城融合为方向，开展地产开发、产业招商、资产运营、企业孵化、园区服务和公用

事业管理等业务，市场化程度高。

大部分国有平台公司属于第二类，以园区开发为主要业务。一部分市场化程度高的国有平台公司已成为园区开发建设、招商、运营、企业孵化和园区服务的市场主体。当然，仍然有不少省级开发区设立的平台公司，仅仅承担着土地整理开发、基础设施建设业务，甚至是空壳公司，主要承担着政府的融资职能。

二、开发区国有平台公司面临的困境

近年来，开发区国有平台公司在谋求从单一投融资平台向市场化、多元化、实体化企业转型，但普遍被债务负担重、市场化经营机制不健全等系列问题所困扰。国有平台公司存在的主要问题有：

1、政企不分，平台公司缺少发展的自主性。管委会与平台公司两位一体，职能交叉不清，公司管理行政化，未建立现代企业管理制度，法人治理结构不完善，经营决策具有很浓重的行政色彩，



缺乏独立的自主经营权。

2、盈利手段单一，业务基础薄弱，难以可持续发展。平台公司的业务运营基础薄弱，以开发建设业务为主，且多以政府准入的公益性项目为主，依靠财政返还弥补项目成本。商业地产开发项目投资金额巨大、回收周期长，短期内无法实现盈利。随着开发区土地资源、政策红利逐渐减少，仅靠地产增值模式难以为继。

3、债务规模大，融资渠道受限，还本付息压力巨大。大部分平台公司承担着为开发区建设发展提供融资的重任，不断的扩大项目投资，导致平台公司普遍存在较高的存量债务，还款付息压力巨大，短期内无法有效化解。另一方面，国家连续收紧对地方债务风险的管控，平台公司的融资渠道受限，“借新还旧”的方式难以持续，偿还存量到期债务的压力进一步加大。

4、自身定位不清，缺乏长远战略规划。很多公司将自身定位为管委会附属单位，仅以承接政府性任务为主，缺乏对公司自身发展的长远规划，主业不清，发展方向不明，没有具体的发展目标和计划。

5、内部管理机制不健全，不利于市

场化运作的开展。大部分开发区平台公司没有建立起完善的内部运营管理体制，缺少相对完善的管理制度和流程，组织结构、职责分工比较模糊，一人多岗的现象普遍存在。

6、人力资源管理体系不健全，专业人才缺乏，人员能力不足。公司人员身份复杂，能力参差不齐，存在“同工不同酬、人员能进不能出、干部能上不能下”现象；官本位意识较重，看重身份、级别和工作稳定性，缺乏经营理念和市场竞争意识；缺乏专业技术人才和经营管理人员，许多业务无法正常开展，参与市场化竞争基本没有优势。

三、推进开发区国有平台公司改革，实现高质量发展

如何用新发展理念破解这些问题，推进开发区国有平台公司改革，探索平台公司转型升级新路径，已成为当前开发区高质量发展进程中亟需破解的重要命题。合易咨询针对开发区国有平台公司改革和高质量发展，以市场化改革为方向，以“SMMB”模型为理论指导（即 strategy- 战略、model - 模式、mechanism-机制、business-业务，为开发区平台公司改革发展提供整体解决方案。



“SMMB”模型

1、制定战略规划 (strategy)

平台公司应把握开发区发展趋势，紧跟开发区的总体规划，结合公司实际情况，从支撑开发区发展的角度制定未来战略规划与转型升级路径，绘制战略实施路径图、组织能力升级路径图，制定战略落地实施行动方案 and 保障措施，以支撑公司战略目标的实现。

2、创新发展模式 (model)

整合区内优势资源，进行公司重组、改制，开展投资引导和资本运作，形成灵活高效的市场化运营机制。

(1) 资源整合。充分发挥国有资本运作平台的资源优势，筛选优质资产资源注入公司，并对公司进行重组、改制，做大做强公司规模，提升融资能力，夯实发展基础。

(2) 投资引导。发挥产业投资引导者和推动者作用，按开发区产业布局，积极履行政府投资导向职能；发挥国有资本的控制力与影响力，引导社会资本参与开发区建设和产业孵化、产业集群打造。

(3) 资本运作。通过产业资本与金融资本的融合，开展上市、混改、企业重组、兼并与收购以及资产证券化等工

作，提高国有资本流动性水平，全面提升企业资源的市场化价值。

3、打造新管理机制 (mechanism)

(1) 建立规范高效的决策监督机制。健全公司法人治理机制，落实“三会一层”管理制度；发挥党委会把方向、管大局、保落实的作用，董事会定战略、作决策、防风险的作用，经理层谋经营、抓落实、强管理的作用，监事会的监督作用；确保公司运营权责分明、管理规范、内部管控有效。

(2) 建立国有资本授权经营机制。通过授权经营实现平台公司的独立自主经营；通过混改、PPP 等方式，引入社会资本，推动平台公司的市场化转型；通过上市实现向独立的市场主体转型。

(3) 建立市场化选人用人机制。实行经理层任期制和契约化管理，全面推进用工市场化，以能力为核心、以业绩为导向开展全员竞聘上岗，做到择优选用、人岗匹配，实现“人员能进能出、干部能上能下”。

(4) 建立市场化薪酬体系和业绩导向的考核评价机制。优化薪酬分配体系，打破平均主义，以岗位价值、能力和业绩贡献等因素定薪，并向关键岗位、优秀人才倾斜；开展目标考核，将员工



收入与企业经营效益、个人考核结果紧密挂钩，实现“收入能增能减”，切实激发员工干事创业的积极性和主动性。

4、优化业务布局 (business)

(1) 优化公司业务，培育新业务，实现多元化盈利模式；发挥产业服务和引导培育的功能，加大产业链培育。

(2) 推进业务转型。转变盈利模式，从地产开发向资产运营、产业投资业务转型。从公共事业、园区服务等公益类业务，向运营类、投融资服务等业务转型，推动产业发展。

(3) 促进产业发展。成立产业招商和投资公司，设立产业发展基金，发挥自身资本和市场优势，培育特色产业、

优势产业，促进开发区产业专业化、高端化、集群化发展。

(4) 打造产融一体的产业投资与产业服务体系。通过产业投资、引导和服务，推动开发区产业结构优化升级，形成产业链集聚效应，提升平台公司自身的业务能力，打造核心竞争力。

开发区国有平台公司正在步入新的发展阶段，需要用全新的理念谋划定位，用全新的体制机制增强活力。合易咨询在实践中总结出的国有平台公司改革“SMMB”模型”，助力国有平台公司破解瓶颈制约，构建新发展格局，实现转型升级和高质量发展。■



观点 · 分享

01 平台类集团化国企市场化体制机制改革路在何方

张恩凯，合易管理咨询（集团）国企改革研究院资深顾问，国际注册管理咨询师（CMC），专注于国有企业、规模民营企业的管理体制改革、组织能力提升研究，为多地近百家大中型国有企业、民营企业提供咨询服务。

国企改革三年行动已经收官！然而，近年以来由于疫情反复无常，俄乌局势僵持不下，经济形势持续低迷，可谓是流年不利，各种不利因素叠加对地方性国企改革带来的不利影响是不言而喻的。尤其对各地城投、地产、文旅等平台类集团化国企经营效益更是造成严重冲击，部分经济不发达区县平台国企甚至面临不同程度业绩亏损和资金链危机。面对经营困境，平台类国企改革路在何方？基于合易咨询多年深耕国企改革实践，结合助力平台国企市场化体制机制改革案例，谈几点认识供各位企业同仁共同探讨：

纵观各地平台类国企，大多已实现“集团”建制。此类集团或是以原有某个单体企业为母体直接升格而来；或是由

财政或国资出资直接设立，并将原有若干个独立经营的企业组合在集团旗下进行统筹运营的模式。但无论是由哪种情形而来，集团面对新的组织形态、业务模式和子公司构成，原则上都应通过科学设计治理机制、组织架构、薪酬激励和绩效考核体系来实现高效组织运行和管理。

但实际上当前绝大多数平台类集团公司的治理方式、组织体系、薪酬与绩效管理都普遍存在过度集权或过度分权的两极化问题。这就导致大多数企业在决策机制上运行低效、不够合理；在薪酬激励上，针对不同业态、不同职级要么一套薪酬一刀切，要么各自独立无关联，无法有效激励人才、吸引人才、制约了人才的内部横向或纵向流动，阻



碍了企业发展。为此，我们建议企业需从以下几个方面推动改革：

一、锚准改革方向，强化管控体系

锚准平台国企强化“管资本”改革方向，紧密围绕平台国企的功能定位，重塑管控体系，明确管控目标，升级管控理念。结合企业发展战略，遵循“集团化管控、专业化管理、集约化运营”的原则，系统构建“承接国改趋势、支撑集团发展、保障管控高效、提升总部价值、强化行权能力、优化资源配置”的管控体系。

基于此，企业需优化集团治理结构，设计差异化管控方案，厘清母子权责界面及授权体系，强化下属企业决策体系建设，梳理制定关键管控流程，系统提升平台国企管控效率，进而促进平台国企更有效地实施资源配置，推动平台国企实现转型发展。

二、优化治理机制，提升治理效率

建立规范化、科学化的法人治理结构，明确权责边界及议事规则，重点强化以下几个方面：

1、明确党组织前置程序，建议党委会在决策流程上前置于董事会，以增加决策效率；同时梳理完善党委会议事规则。

2、做实董事会，提升董事会决策的独立性、科学性和实效性：董事会人员构成增加外部董事比例；设立董事会闭会期间的常设决策机构。

3、明确董事会与经理层的权责界定，保障经理层的经营自主权，充分发挥经理层的经营管理作用。

4、根据集团专业化资产经营平台的定位，建议择机成立战略管理委员会、投资决策委员会、风险管理委员会。

三、澄清总部定位，鼓励价值创造

集团总部价值主要体现在为各子公司的价值增加所提供的服务和管控等带来的影响，主要方式有统筹、协调、管控、指导、服务、支持等。围绕“管资本”方向，打造价值型、赋能型总部对总部关键能力提出了更高的要求，一般包括：战略管控能力、投资管理能力、产融结合能力、集团协同能力、风险管控能力等。同时，针对不同经营规模、不同行业属性（战略定位、发展阶段、业务差异）、不同管理能力的权属企业分类精准管控，设计差异化管控模式。

四、深化三改落地，实现四化管理

通过深化推进三项制度改革，努力实现“四化管理”即，岗位价值化、人才市场化、薪酬差异化和考核导向化。



承接集团管控体系要求，结合平台国企业务多元、业务功能复合、各二级企业发展阶段和体量不同、国有体制的企业特点以及现实存在的问题，系统构建“岗位价值化、人才市场化、薪酬差异化、考核导向化”的三项制度体系。可按整体筹划、急用先行、稳步推进的策略，落实以下改革要素：

1、明确三项制度改革的总体思路。分析外部趋势、业务特征、集团战略、管控体系等要素对集团三项制度改革的要求，进行同行标杆研究，形成企业三项制度改革的总要求及实施思路，以此统领后续的岗位体系、职级体系、薪酬体系、绩效体系等模块设计。

2、优化总部岗位体系与“三定”。基于管控阶段中总部部门职能，梳理岗位职能，形成岗位职责文件，并通过对标标杆（结合工作分析、流程管控及薪酬

预算等）进行“三定”方案设计。

3、建立差异化竞争性的薪酬体系。结合市场外部竞争力和集团现行薪酬实际，实行市场对标，坚持以岗定薪，明确集团薪酬优化策略，优化薪酬结构，形成具有市场竞争力、激励性、差异化的薪酬体系。针对紧缺人才，结合市场情况设置特别薪酬机制，强化对核心人才的吸引。

4、推行导向明确的绩效管理体系。明确绩效周期，考核激励模式，并对总部各职能部门的绩效考核体系进行优化，结合职能和重点工作编制各部门绩效考核指标库，明确绩效考核导向，在引入市场化考核机制的同时，真正实现集团与分子公司上下同欲、利出一孔，共同推动经营管理改善，实现企业经营管理的高质量可持续发展。■



02 十大举措，推进国有平台公司“三化”转型

于令春，合易咨询（集团）政务及国企改革专家，致力于政府、开发区及国有企业改革，为近百家政府机构、开发区和国有企业提供咨询服务。

平台公司转型的方向是“三化”，即实体化、产业化、市场化。平台公司原有的主要功能是融资，筹集资金从事基础设施建设、公益设施建设和重大项目投资，从根本上说还是政府需要什么就做什么，专业化、产业化程度低。未来平台公司应剥离地方政府非经营性项目的融资职能，从“融资端”向“投资端”转变，优化产业布局，调整发展方向，转向实体化经营、产业化发展。要加大对产业链关键领域和重要环节的投资力度，积极参与市场经济，发展多种民生业务，覆盖生产、建设、运营整体环节，全面服务地方经济发展。在内部管理方面，转变角色定位，实现政企分开，规范公司化运作，建立现代企业制度。

1、做好顶层设计，明确中长期战略目标和发展定位。坚持平台公司基本定位，作为政府特殊目的载体和特定行业领域功能性国有企业，坚持公益类国有企业的根本宗旨，积极实施市场化转型，

比如转型为城市开发运营服务商、产业园区建设运营商、特定行业领域投资运营商等。通过系统地制定战略规划，明晰公司战略定位及中长期战略目标、战略路径和举措。

2、界定投资边界范围，规范投资行为。明确投资边界范围，重点投资于地方有一定经营收入但对社会资本吸引力不足的准经营性项目，不做纯公益性项目或非经营性项目，从源头上防范政府隐性债务。对于上级要求需投资参与的非经营性项目，要事先制定合法合规的参与机制，明确建设资金、运营收入来源，比如通过政府注入资本金、投资补助或运营补贴等方式实现收支平衡。

3、在业务布局上，优化产业布局和投资方向。真正做到“有所为，有所不为”，重点围绕城市开发运营、产业引导支撑、民生保障三个方面开展产业投资布局。在城市建设开发、运营服务等方面发挥主力军作用。同时，平台公司也要成为



推动地方新兴产业和支柱产业的投资引导者和产业发展的推动者。

4、在资本运作上，做好资产、资源的有效利用和合理配置。做好资源资产化、资产资本化，将战略资源转化为战略资本，将资产转变为可以持续增值的资本，打造强融资能力。推进资本证券化，通过 IPO 上市、定向增发、私募基金、企业债券等金融工具提升融资能力。

5、在人才布局上，改革用人机制，建立人才梯队。深化劳动用工和人事管理机制改革，建立“人员能进能出、干部能上能下”的用人机制。在严格控制人员总量的基础上，政府赋予企业引进优秀专业技术人才和高级经营管理人才的权利，做好人才储备，建立人才梯队，不断优化人员结构。在企业领导班子建设上，推行市场化选聘机制，引进职业经理人，面向体制外选拔培养德才兼备、善于经营的优秀企业家和管理干部。

6、理顺政企关系。一方面，厘清投融资平台与地方政府的责权利关系，剥离政府非经营性项目的投融资职能，隔离投融资平台公司的政府信用，与地方政府建立市场化交易机制，公平合理地“做生意”，不做亏本的买卖。另一方面，转变政府职能，加快建立政府授权投资

经营制度，在企业战略规划、产业选择、投资项目选择、人员使用、薪酬激励等方面适度放权，由企业根据自身规划、资源、能力和条件量力而行。

7、完善公司治理机制。贯彻中国特色现代企业管理制度的要求，全面加强和改进党的领导，加快完善公司法人治理结构，实行外部独立董事制度，引入职业经理人。提高决策水平，建立专业决策委员会，提高决策的科学性，降低决策风险。

8、推进混改，激发国企发展活力。推动平台公司与央企、省市属国企及民营企业混改，引入战略投资者形成全方位协同效应，助力国企高质量发展。一方面通过混改推动国企经营机制转换，构建现代企业制度和科学治理体系，建立健全灵活高效的市场化经营机制；另一方面，以混改为抓手，深化产业链合作，提升国有资本的影响力、带动力。

9、完善薪酬激励机制，推进员工持股。以增强企业活力、提升企业能效为中心，建立健全薪酬激励机制。一是实行经营层任期制管理、契约化薪酬激励考核，全面推行国企经营层年薪制，分级分类制定年薪标准。二是建立与企业效益挂钩的市场化薪酬体系，实现“薪



酬总量能增能减”；实行差异化薪酬，加大对关键岗位、优秀人才和做出突出贡献人员的激励力度，做到“员工收入能高能低”，激发员工干劲。三是建立中长期激励政策，探索在有条件的企业实行经营层和员工持股，尤其是混改企业，改善治理结构，转化经营机制，激励员工，协调员工与股东利益。

10、提升核心竞争力，全面加强能

力建设。培育投融资平台公司的核心竞争力，包括专业技术能力、投融资能力、项目投资建设管理能力、运营管理能力等。

国有平台公司在新时代承担着新使命、新任务，做好以上十大举措，是平台公司顺利实现转型目标的重要保障。■

03 城投公司改革漫谈

郑炜，合易咨询机构资深咨询顾问，国有企业改革、公司治理、集团管控、薪酬与激励、组织发展（OD）专家，常年致力于产业研究、国有企业、规模民营企业的组织能力提升研究，为近百家大型国有企业集团、民营企业集团提供咨询服务。

城投类公司是具备中国特色的、城市基础设施建设、地方政府投融资的重要平台，为中国城镇化发展和地方投融资机制改革做出了极其重要的贡献。以城投公司为代表的国有城市平台公司，深度参与城市基础设施的投资、建设，一方面改善了城市基础设施水平，另一方面也极大的拉动了区域经济增长。随着国际政经形势的变幻莫测，国有企业做为经济的压舱石必然更加受到重视和支持。因此，

对城投类公司的改革进行研究具有现实和未来的重大意义。

一、城投公司的历史、发展与未来

城投公司出现于 20 世纪 80 年代初，发展于 20 世纪 90 年代至 2008 年金融危机，并于 2014 年后随着新《预算法》的实施而进入转型阶段。主要业务由建设为主至融资为主，再发展为地方融资平台和承担投资任务的平台，发展至今，城投公司的业务范围已经由原来的基建代建为主扩展到多



头并进、多元化发展的局面。但随着政府对债务、融资和风险管控的加强，城投公司正面临着转型升级的重大考验，将从融资、建设、运营为主向融、投、建、管、运一体化转变。

从国内城投公司的发展来看，目前做的相对成功的企业主要可以分成两种模式：

第一种：城市建设与运营商。这种模式以济南/大连为代表，公司业务以片区开发、公用事业、房地产开发、金融投资、工程建设为五大支柱，经营模式以城市基础设施投资为基础业务、立身之本，以公用事业和优质国资获取现金流，以片区开发和运营为未来业务，属于重资产型运营。

第二种，产业投资与城市发展运营商。这种模式以重庆/上海/无锡为代表，公司业务以城市发展运营、产业股权投资为两大核心，经营模式以公用事业获取现金流，以房地产开发+产业投资回报为利润来源，以产业投资培育未来业务，充分涉足多种行业，属于重资本型运营。

综合来看，由于国家政策的转变和各地区域经济竞争的要求，城投公

司逐渐由单一主业（建设、融资）向综合运营、多业并举开展转型改革既是适应当下政府政策转变的需求，也是此类公司长期竞争、生存、发展的必然之路。

二、城投公司近期行业政策盘点

城投公司是受政策周期影响较大的行业，对政策的依赖性远远超过其他行业。回溯过去十年城投平台相关政策，我们可以发现城投政策的松紧演变大致呈现出 2 年偏松 1 年偏紧的一个周期规律。这是由于城投作为逆周期稳增长的抓手，往往宏观经济越不稳定，城投政策相应偏宽松。

中央层面，在 2014 年新预算法和 43 号文出台之后，城投平台转型被提上日程。之后财政部及国务院的 225 号文、50 号文、27 号文、5 号文等也都有提到要取消融资平台的政府融资职能，分类推进融资平台市场化转型。

地方层面，四川、重庆、陕西、山东、甘肃和湖南等省份都曾专门发文要求加快推进融资平台市场化转型。对于只承担公益性项目融资任务，且主要依靠财政性资金偿还债务的“空壳类”融资平台公司，依法进行清



理注销；对兼有政府融资和公益性项目建设、运营职能的“实体类”融资平台公司，要剥离其政府融资职能，通过兼并重组、整合、和资产注入等方式转型为公益类国有单位，承接政府委托实施的基础设施、公用事业、土地开发等公益性项目建设；对承担一定政府融资职能的“商业类”国有企业，今后不得为政府融资，在妥善处置存量债务的基础上，转型为一般企业。

三、城投类公司未来发展环境分析

在可以预见的短期内，城投公司面临着与以往截然不同的发展环境：

1、财政预算压力大，资金面趋紧
2018 年以后，国家的财政预算收入和支出都在减少，同时在我国发展速度调整的策略下，国家已大量减少了基础设施的投资支出。未来将会大力压减一般性支出，大幅压减非刚性、非重点项目支出和公用经费；同时，将硬化预算执行约束，严格按全国人大批准的预算安排支出，优化财政资源配置，着力保障国家重大战略任务资金需求。

城投公司的项目具有投入大、周期长、运营成本高和回报率高的特点，在项目建设初期普遍就有大量的

资金需求，主要依靠政府财政支持和发放债权。

在未来一段时间内，随着经济结构调整进入关键时期，外部政治环境变幻，政府财政支出压力将会持续保持在高压状态，对城投公司的支持力度有限，尤其是中西部经济不发达地区和三四五线城市。

而长期能源和原材料的价格高企将会使城投公司运营成本提高，以上各因素叠加将会让大量城投公司的资金面趋紧。

2、全面消除地方隐形债务，城投类公司全面市场化

2021 年 12 月 16 日，国务院新闻办公室举行加强和完善地方政府债务管理情况国务院政策例行吹风会。财政部副部长许宏才指出，防范化解隐性债务风险，终极目标是实现全国范围全面消除隐性债务。经国务院批准，上海市、广东省等经济体量大、财政实力强的地区，率先开展全域无隐性债务试点工作，实现隐性债务清零，为全国其他地区全面化解隐性债务提供有益探索。2021 年 12 月 27 日，全国财政工作视频会议指出“开展全域无隐性债务试点”。



隐性债务清零意味着城投体内将不再含有隐性债务，城投的有息债务均为经营性债务，城投债务与地方政府信用脱钩，将会加速城投市场化转型。未来，随着隐性债务清零工作的逐步推进，城投债务与地方政府信用逐步脱钩，城投类企业隐含的政府信用将不断降低，而企业属性会不断增加，城投公司势必将加快市场化转型速度，逐渐成为“独立运营、多元经营、自负盈亏”的普通国企。这一转型，在十四五期间将会见到成果。

3、经济结构持续调整，城市更新成为新机遇

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确提出实施城市更新行动，城市更新已成为国家级战略。2019 年我国常住人口城镇化率 60.6%，北上广深等一线城市的城镇化率均超过 85%，已经步入城镇化较快发展的中后期，城市发展进入城市更新的重要时期，由大规模增量建设转为存量提质改造和增量结构调整并重，从“有没有”转向“好不好”，城市更新已是大中城市面临的迫切需求。

城市更新涉及到的市场机遇包括：

(1) 城市整片区改造与开发。在城市土地供给逐渐受限的背景下，城市更新能够提供整片区的改造与开发机会。

(2) 城市基础设施功能完善与生态修复。一方面，城市更新要求建立连续完整的生态基础设施标准，完善城市生态系统，保护城市山体自然风貌，修复河湖水系和湿地等水体，加强绿色生态网络建设。另一方面，城市更新也要求补足城市基础设施短板，加强各类生活服务设施建设，增加公共活动空间，推动发展城市新业态，完善和提升城市功能。

(3) 新基建与智慧城市建设、运营。以智慧城市、城市大脑为代表的新基建投资建设项目，和建成后的智慧城市运营项目，将成为新的市场机会。据统计，地方层面全国 100%的副省级以上城市、90%的地级以上城市，总计 900 多个城市(含县级市)提出或在建智慧城市，住建部公布的智慧城市试点数量已经达到 290 个。

(4) 新型城镇化建设。为了促进国土空间均衡开发，未来以中心城



市、都市圈、城市群为主体，大中小城市和小城镇协调发展的新型城镇化建设格局将会成为政策主流，因此区域化重大基础设施建设与运营，城市群综合立体交通网构建，以及以强县域经济为载体的新型城镇化建设将会成为未来城投公司的一块主阵地。

四、城投公司改革转型五部曲

在新的形势下，城投公司的改革将会从如下的五个方面展开：

1、业务转型：由资源型向竞争型转型，由政府信用保底向以企业自身经营质量、经营效率为基础，城投公司业务转型的难点在于市场化业务存在较大不确定性。破解之道在于，认真盘点自身优势和资源，深入研究市场，从战略规划入手，谨慎推动业务转型。

2、资产结构转型：由资产和负债双高向合理的资产负债率转型，由资产虚高、运营资产偏低向做实资产结构、以运营资产为主，难点在于资产的整合与盘活。破解之道在于，通过可用资产的整合与盘活，以产业的合

理规划和可用资产的充分利用为抓手，快速推动资产结构转型。

3、人才：由体制内来源为主向市场化引进转型，由专业人才欠缺、人才结构不足以支撑业务发展向关键人才市场化，难点在于对人才的引进、使用、激励受到自身机制限制，破解之道在于充分利用市场化人才的政策，在引进、培养和人才发展规划等方面全面推进市场化。

4、组织：由组织架构围绕项目设置向组织架构以战略落地为主，由项目型的单一组织架构向多元化经营、集团化运作发展，难点在于组织架构与资产和业务快速增长的匹配，破解之道在于做好组织的顶层设计，从集团管控模式入手做好组织变革。

5、机制：由机制偏事业化向企业化运作转型，在承担政府赋予任务的同时完善市场化运作机制，难点在于如何将激励机制与企业运营妥善结合，破解之道在于建立完善的考核与激励模式，尤其是经理层的契约化和任期制改革。■



实践 · 案例

01 对标国内标杆企业，推动国有平台公司市场化转型

张润发，合易咨询（集团）机构战略绩效专家，专注于研究绩效管理以及绩效管理在中国各类组织应用，为近百家行政事业单位、国有企业、民营企业提供战略绩效管理咨询服务。

国企改革三年行动作为落实国企改革 1+N 政策的具体施工图，2022 年已经进入收官之年，效果显著，有效推动了国企改革不断向纵深发展。国企改革激发了国有企业发展的动力，推动我国国有企业持续改善质量、日益成为国民经济的有力支撑。国有平台公司在当地经济发展中发挥着不可或缺的作用，尤其在基础设施建设领域做出了巨大贡献。但是随着平台公司的不断发展，公司资产负债率居高不下、融资也越来越困难等诸多问题逐步显现，平台公司市场化转型成为必然的发展趋势。

结合多年国有平台公司的咨询服务实践，合易咨询对一些国有平台公司市场化转型标杆企业做了系统分析，期望能对广大平台公司的市场化转型升

级提供一些借鉴。

一、国有平台公司市场化转型已势在必行

1、国家政策倒逼平台公司市场化转型

2017 年后，各省相继发文加强融资平台公司管理、厘清政府和企业的责任边界，推动有经营收益和现金流的融资平台公司市场化转型改制。

2020 年山东省鲁财债〔2020〕17 号文，全省力争用 3-5 年时间逐步建立起融资平台公司“自主经营、自负盈亏、自我发展、自担风险”的市场化运营模式。

2、城市发展需要平台公司市场化转型

随着我国城镇化率的提升和城市



基础设施建设的不断完善，城市发展阶段已经由重建设向重运营转变，城市运营、城市管理是未来平台公司发展的重大机遇和挑战，平台公司完成市场化转型才可以抓住机遇实现快速发展。

3、县域城镇化建设需要平台公司市场化转型

2022 年 5 月 6 日，中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》，目标到 2025 年，以县城为重要载体的城镇化建设取得重要进展。结合各项政策来看，现阶段基建下沉趋势已逐步明确，县域基础设施领域投资需求得以加强，县域平台公司面临较好的政策环境。

4、公司生存发展需要平台公司市场化转型

“重建设轻运营、重融资轻管理”的运作模式导致政府投融资平台缺乏自身现金流创造机制。政策倒逼以及政策倒逼下的政府政策和资源支持的减少，要求政府投融资平台必须进行内部体制机制的变革和市场化转型。现金流是企业的生命线，尤其是对亟需实现市场化转型的平台公司而言。

二、国有平台公司转型方向

1、主营业务市场化转型

依托于当地基础设施建设、国有资产经营、国有资本运作、当地产业发展等资源开展市场化运作。

2、管资产向管资本转型

“管人管事管资产”的管理模式，对国有企业的行政干预过多，容易造成政企不分、政资不分，使企业的市场主体作用难以充分发挥。

管资本的模式主要是借鉴新加坡的淡马锡模式。淡马锡的股权虽然 100% 掌握在国家手中，但是财政部只负责任命董事会成员和主席，以及审核财报，具体的运营交给了董事会，决策权和经营方针都交给了董事会；而且下属公司的组织结构也和淡马锡没有直接的关系，运营完全按照市场规则。从管人管事管资产转向以管资本为主，就是要尊重市场经济规律，真正确立国有企业的市场主体地位，适应市场化、现代化、国际化新形势和经济发展新常态，不断增强国有经济的内生动力和市场活力，更好地实现国有资产保值增值。

国有平台公司要盘活国有资产存量，将国有资产转化为国有资本，引导和带动社会资本共同发展，实现国有资本合理流动和保值增值。

三、国有平台公司市场化转型标杆企业



研究

1、标杆企业 1：成都高新发展（深圳主板上市公司，000628）

（1）公司概况

成都高新发展股份有限公司，于 1992 年 7 月经成都市体制改革委员会批准，由成都高新技术产业开发区管理委员会等四家单位共同发起以定向募集方式设立。公司是国家高新技术产业开发区中第一批股份制试点企业，也是国家科委、国家体改委在全国进行科技与经济相结合的首家股份制试点企业。1996 年 10 月公司股票在深圳证券交易所挂牌上市。

（2）公司市场化改革情况

公司市场化起步于 2004 年，公司相对于国有控股股东在业务、人员、资产、机构、财务等方面完全做到了“五分开”，公司具有独立完整的业务及自主经营能力。各项业务均由公司自主决策、独立经营、自负盈亏；公司拥有独立的员工队伍，高级管理人员均未在国有控股股东任职；公司资产权属清晰、独立完整，不存在第一大股东干预公司资产运营的事项；公司具有独立、健全的组织机构体系，股东大会、董事会、监事会和内部机构独立运作；公司拥有独立

的财务管理部门和会计核算系统，制定了规范、独立的财务会计制度，独立进行财务决策。

（3）战略定位与平台政府资源缺乏协同效应制约公司发展

公司在 2017 年以前涉足了房地产、基础设施建设、药业、橱柜、电子、网络、期货等许多行业，是什么有赚钱机会就做什么，一直处于“主业不突出，业务没有竞争力”，结果是公司经营起起落落。有几年处于“ST”状态。大家从前边数据可以看到，2014 年公司亏损 4000 多万，公司 1996 年成立，干了快 20 年，还处于亏损状态。

公司 2004 年就开展了市场化改革，做到了政企分开，从这个角度说，政企分开的市场化不等于企业良好的发展。

（4）以政府基础设施建设项目带动市场化业务的战略定位使公司迅速发展

公司 2017 年以后，公司确定了建筑业务为主业，作为成都高新区管委会下属唯一的国有建筑施工企业，公司与央企等国内大型建筑施工企业实施错位竞争和合作，将把主要目光放在成都高新区自己的建设项目上。

公司依托高新区基础设施项目建



设带动市场化业务，公司发展进入快车道，从 2017 年的 5.726 亿发展到 2021 年的 66.12 亿。公司营业收入的迅速增长是通过业务自身发展，而不是兼并收购。并且，公司的负债率也很低，不到 10%。公司处于一个良性的发展轨道。

2、标杆企业 2：中新集团（上海主板上市公司，601512）

（1）公司概况

中新苏州工业园区开发集团股份有限公司，公司定位于“中国园区开发运营领军企业”。

（2）公司战略定位

在 25 年的园区开发建设中，公司充分利用中新两国的合作优势，借鉴新加坡园区的开发经验，学习新加坡先进的规划和招商理念，打造了以城市规划、产业招商为先导，土地开发、园区配套类房地产开发、绿色公用等多项业务并举的园区开发运营业务模式，在全国同行业中率先制定了园区开发运营发展纲要和规划、建设、投资服务三大标准体系。

（3）公司市场化经营模式

公司从规划设计、园区建设、招商亲商、园区运营、配套设施等产业园区全价值链开展综合开发运营服务，公司

综合开发运营的理念也得到了实践的检验，公司在宿迁市、南通市、滁州市、常熟市海虞镇、张家港市凤凰镇、嘉兴市嘉善县等地实施的园区开发运营建设项目，成功地复制并延展、深化了公司产业园区全价值链开发运营管理模式。

3、标杆企业 3：义乌建投——“政府主导”与“市场化运作”相结合发展模式

（1）公司概况

作为义乌市属全资国有企业（成立于 2013 年 9 月），集团通过“政府主导”与“市场化运作”相结合的发展模式，逐步在房地产开发经营、工程项目代建、建设工程设计、咨询及监理服务、物业服务等多方向融合发展。

（2）公司市场化发展模式

公司聚焦发展六大业务板块：房地产开发经营、工程项目代建、建设工程设计、咨询及监理服务、物业服务及农村集体经营性用地开发经营。

4、标杆企业 4：平台公司市场化转型宁乡模式——从“土地出让”到“产业投资”

（1）公司概况

长沙金洲新城投资控股集团有限公司



(以下简称“新城集团”)是宁乡高新区下属的国有平台公司,主要经营:项目投资;企业自有资金投资;基础设施投资;房地产投资;投资管理服务;资本管理;储备土地前期开发及配套建设;土地整理、复垦;土地管理服务;工业地产开发;自建房屋的销售;自有厂房租赁。

(2) 公司市场化发展模式

新城集团成立云起基金公司作为对外投资平台,并取得了宁乡首个基金管理人牌照,通过股权投资的方式,筛选和甄别优质项目,扶持园区科创型、成长型企业。

宁乡高新区辖区内企业星邦智能因扩产扩能急需资金,新城集团以受让老股和增资入股的组合方式向星邦智能投资近 5000 万元,成为首批机构股东。新城集团通过与省市金融办协同,多次邀请交易所、中介机构专家对星邦智能进行调研走访,从行政审批、政策落地、资源供给等方面,帮助企业解决上市过程中存在的相关问题,推动企业加速上市步伐。经过三年的运作,新城集团通过公开挂牌转让完成星邦智能股权顺利退出,投资获利达 6500 余万元,预计缴纳利税 1300 余万元,实现

园区产业扶持、平台公司获益的双重目标。

截至 2022 年 3 月份,新城集团累计完成对外基金投资 3.2 亿元,其中云起基金直投的纳睿雷达项目已完成科创板过会,子基金投资的三叶草生物完成港股上市等,通过基金投资率先实现由融资平台向市场化平台的转型。

四、对平台公司市场化转型的借鉴意义

1、基础设施建设与运营是立足之基

基础设施建设与运营是平台公司的核心职能。在基础设施建设开发的实施过程中,建立基础设施项目建设与产业经营的二元互动模式,以基础设施项目建设带动平台公司的市场化业务,提升公司的“造血”能力。

2、融资创新是重要能力

各地平台公司作为当地基础设施融资和建设主体,为基础设施建设和产业发展功能提升做出了突出贡献,与之相对应,在融资创新方面纷纷有着较大突破。

(1) 加强金融创新

平台公司通过合伙合资或独资的方式设立基金管理公司,然后采用自己出资、联合银行等金融机构募集社会资



金、承接政府引导基金等方式成立产业发展基金、PPP 引导基金等，投资于当地基础设施项目建设、产业园区建设；或设立投资去向围绕自身业务领域的产业基金，支持自身产业经营、投资战略性项目。

平台公司在 PPP 模式上进行探索，或参与设立并管理设立投资去向为自身业务领域的产业基金 PPP 引导基金，投资政府基础设施建设及相关领域。

(2) 直接融资与间接融资相结合，股权融资与债权融资相结合

在基础设施建设方面，各地平台公司积极进行融资模式创新，在集团总体层面、下属公司层面和项目层面均大力拓展各类融资渠道。通过直接融资与间接融资相结合、股权融资与债权融资相结合，有效拓展渠道，避免单一的资金来源。

(3) 重视资本运作

2019 年 5 月 28 日，国务院发布《关于推进国家级经济技术开发区创新提升打造改革开放新高地的意见》国发〔2019〕11 号》，积极支持符合条件的国家级经开区开发建设主体申请首次公开发行股票并上市。

平台公司通过借壳上市、增资扩股，

充分利用旗下上市平台进行系统内资产重组，拓展建设和经营的资金来源；进行围绕主业的收购、兼并、联营等方式，实现产业链延伸和跨区域发展。

3、争取政府资源和政策支持

行政性和市场性是平台公司不可或缺的两个重要属性。只有勇于担当，积极承担当地大型基础设施建设，获取当地政策支持的大力支持，平台公司才能发展壮大，才能在基础设施建设进程中，发挥更大作用。

从平台公司获取的政府支持来看，主要集中于土地平衡、财政资金划拨、国有经营资产的股权划转和获取特许经营权；此外，各地平台公司也积极争取特殊的资源支持，如争取棚改项目的债贷组合等。

4、优化产业经营组合

(1) 稳定公用事业保障业务

公共基础设施项目代建、运营维护等公用事业保障业务可以为公司带来稳定的财政支付资金来源，为公司提供稳定的现金流支撑。

(2) 产业协同综合开发

平台公司通过基础设施建设，分享区域基础设施建设整体水平提高后土地增值带来的综合收益，实施地产开发



业务从而补偿基础设施业务投入。充分发挥产业协同作用。将所持有的产业园区、园区配套设施等产业资源与房地产板块产生强协同性。

(3) 管资产向管资本转型

平台公司通过涉足股权投资，通过产业投资从“投项目”转变为“投基金”、“投产业”、“投园区”，组建产业投资公司支持旗下业务发展，获取产业发展红利。

(4) 拓展金融业务

平台公司通过择机参股金融机构介入金融行业，布局融资租赁等金融业务强化产融结合，从而拓展基础设施建设和经营业务的资金来源。

平台公司实现市场化转型升级不仅是为了未来发展的需要，更是现在的生存问题。只要平台公司进行了市场化转型，才有资格继续存在，才有能力持续发展。合易咨询祝广大国有平台公司市场化转型升级之路越走越宽。■

02 关于国有平台公司建立战略绩效管理体系的探讨

张润发，合易咨询（集团）机构战略绩效专家，专注于研究绩效管理以及绩效管理在中国各类组织应用，为近百家行政事业单位、国有企业、民营企业提供战略绩效管理咨询服务。

国企改革激发了国有企业发展的动力，推动我国国有企业持续改善质量、日益成为国民经济的有力支撑。国有平台公司在当地经济发展中发挥着不可或缺的作用，尤其在基础设施建设领域做出了巨大贡献。但是随着平台公司的不断发展，公司资产负债率居高不下、融资也越来越困难等诸多问题逐步显现，平台公司市场化转型成为必然的发展趋势。

推进国有平台公司市场化转型，要坚持系统思维，坚持目标导向与问题导向相结合，加强前瞻性思考、全局性谋划、整体性推进，建立战略绩效管理体系是保障国有平台公司成功实现市场化转型的关键战略举措。

大多数国有平台公司现行的绩效管理体系是以会计准则为基础、以财务指标为核心，这种绩效管理体系是以利润、营业收入为导向，立足于对企业当



前状态的评价，无法对基于企业未来发展的战略性重点工作进行有效评价，无法引导企业在经营整体上实现战略性改进。在这种绩效管理体系模式下，公司管理层与各级干部、员工会更加关注公司当下收入、利润等短期收益，从而忽略长期发展的战略性工作。另一方面，这种绩效管理体系没有统筹兼顾平台公司的四大公共职能：基础设施建设职能、融资职能、国资管理职能与投资职能，没有充分结合国有平台公司的“国企责任和担当”。

结合多年国有平台公司的咨询服务实践，笔者聚焦“国有企业战略绩效管理”，对国有平台公司建立战略绩效管理体系开展一些探讨，期望能对广大平台公司提供一些借鉴。

战略绩效管理是以战略为导向的绩效管理，是一个强调将公司的战略转化为战略地图并分解转化为公司、部门、员工的绩效指标，再通过战略绩效管理的流程制度对绩效过程进行监督、控制、评估的系统。包含了企业战略规划、经营绩效与员工绩效评价、战略绩效管理运作体系三个方面的重点内容，强调从战略规划到绩效评价的联动。

国有平台公司建立战略绩效管理

体系，在明确公司战略定位及战略目标的前提下，要统筹考虑公司经营业绩目标达成及基础设施建设职能、融资职能、国资管理职能、投资职能等四大公共职能目标的实现。

国有平台公司战略绩效体系主要由“重点项目建设绩效”、“战略绩效”、“经营绩效”和“党建引领绩效”等四部分构成。

“重点项目建设绩效”是对国有平台公司承担的实际重大项目工作的细化考查，核心体现为项目质量、项目进度、项目成本、项目效益、安全管理和文明建设环境管理。基础设施投资建设都是国有平台公司的核心职能，国有平台公司需要牢固树立“项目为王”理念，建立项目季度里程碑关键节点，项目现场一线办公、挂图督战、顶格推进，全力打好重点项目攻坚战。重点项目建设绩效指标考核周期按照季度进行。

“战略绩效”是对公司战略绩效导向的工作任务分解，为保障战略资源协同和战略任务事项进展。在战略绩效体系建立方面，可以选择战略地图作为规划公司战略和指导业务决策的工具，制定公司在实现其战略目标时需要取的具体措施。这些战略措施应该明确、可操



作，并与企业的战略目标相一致，制定战略绩效指标评估公司战略执行进展，帮助公司监控其战略执行情况，并及时调整公司战略计划。战略绩效指标考核周期按照季度进行。

“经营绩效”是对集团经营指标的设计与考察，基于地方政府对公司营业收入指标、利润指标及个性化指标对公司的总体经营绩效进行评价。在经营绩效指标体系建立方面，可以借鉴国务院国资委对央企的“一利五率”经营指标体系，“一利”是企业利润总额，“五率”是“资产负债率、净资产收益率、研发经费投入强度、全员劳动生产率及营业现金比率”。2023 年央企“一利五率”的总体目标是“一增一稳四提升”。“一增”是要确保利润总额增速高于全国 GDP 增速。“一稳”是资产负债率总体保持稳定。“四提升”是净资产收益率、研发经费投入

强度、全员劳动生产率、营业现金比率这四个指标要进一步提升。公司经营绩效指标考核周期按照年度进行。

“党建引领绩效”是围绕发挥党的战略引领、资源配置、资本运作及风险防控作用，基于地方政府对公司党建工作的任务分解，构建“大党建”工作格局，将党的领导融入公司治理，增强社会责任和国企担当。党建引领绩效指标考核周期按照季度进行。

绩效体系作为国有平台企业管理工作的重要抓手，会影响到企业战略目标的实现，也会影响企业的经营成效。国有平台企业需要建立战略绩效管理体系，合理设置绩效指标，不断对考核标准及方法进行优化、更新，更好地发挥绩效体系的积极作用，从而促使企业战略目标的实现。■

03 发挥薪酬激励的指挥棒作用，促进 开发区国有平台公司发展

于令春，合易咨询（集团）政务及国企改革专家，致力于政府、开发区及国有企业改革，为近百家政府机构、开发区和国有企业提供咨询服务。

随着开发区体制机制改革在各地的深入实施，作为开发区市场化运营主



体的国有平台公司，正发挥着越来越重要的作用。平台公司的主要职责是围绕开发区发展需要，开展产业投资、基础设施建设、招商引资、资源盘活、企业服务等业务，在运作上不像生产制造类民营企业或商业类国有企业那么复杂，更多的是作为一个投资运营的平台，需要的是投资、建设、招商及运营等专业化人才。

薪酬激励作为国企三项制度改革的重要内容之一，对开发区平台公司而言是一项重要工作。有些平台公司成立时间较短，尚未建立系统的薪酬激励体系；也有些平台公司虽然运作多年，但仍然沿用公司成立之初制定的简单的工资标准。许多平台公司的员工薪酬水平缺乏竞争力，难以吸引优秀的人才加入公司；薪酬分配上“平均主义”、“干多干少都一样”，挫伤了能力强、业绩好的员工积极性；以职务为薪酬分配依据的单一模式，限制了优秀员工的薪酬增长空间。薪酬激励机制的滞后制约了平台公司的发展，薪酬改革成为亟待解决的问题之一。

在薪酬激励设计上，需要充分考虑平台公司的业务特点和人才结构，不能太复杂，复杂了不好操作；也不能过于

简单，太简单容易产生“大锅饭”现象，不能起到真正的激励作用。开发区平台公司在做薪酬激励时，要注意以下几个要点：

1、充分研究国有企业三项制度改革相关政策，确保薪酬激励方案符合国企改革精神。

平台公司也是国有企业，各级政府关于国企三项制度改革的政策要深入研究，在薪酬激励方案设计时要严格遵守、充分体现。如公司薪酬总额管理，员工薪酬与公司效益的联动，公司负责人的薪酬水平和激励方式等等，这些方面必须符合政策要求。

2、尊重现实、体现差别，确保内部公平。

平台公司的人员构成比较复杂，既有原来管委会分流人员，也有社会招聘的专业技术人员和管理人员，资历、能力差别大，工作水平不一。在薪酬方案设计和薪酬套改时，既要体现不同岗位的重要性，又要考虑个人业绩贡献；既要适当考虑个人资历，又要体现个人能力差别。各种情况综合考虑、平衡设计，做到既能让不同岗位、不同能力和资历的员工收入有差别，又能让每个员工在心里认可、接受，充分体现内部的公平



性。

3、充分体现薪酬的激励作用。

国有平台公司在创立初期，薪酬模式一般比较简单，也容易出现“平均主义”现象，员工薪酬收入比较固定，与公司、团队和个人绩效关联度不强，员工干与不干、多干与少干、能干与不能干收入都没影响，缺乏激励性，无法调动员工的工作热情。因此，在薪酬激励和绩效考核时要打破“平均主义”，建立激励性薪酬模式，让薪酬激励发挥“指挥棒”的作用。

4、明确员工职业发展通道，设计宽带薪酬。

平台公司成立之处，往往人数很少，分工简单，甚至一人多岗。随着公司逐步发展，公司规模、岗位和人员逐渐增多，应明确员工职业发展通道，包括管理通道、专业技术通道，并设计配套的宽带薪酬体系，为承担责任大、专业能力强、业绩优的员工提供职业晋升机会，并预留充足的涨薪空间。

5、建立薪酬竞争力。

平台公司一般人员不多，专业性强，对人才要求高，需要能力强、专业水平高的投资、建设和运营管理人才，因此对标外部市场薪酬和同行平台公司薪

酬，公司薪酬水平要有一定的竞争力，能够吸引和保留优秀的管理人才和专业技术人才，从而保证公司高水平运营，提高公司的竞争力，促进公司发展。

6、薪酬激励要与绩效考核挂钩。

坚持目标导向，建立公司、部门、个人三级目标考核体系，并将绩效考核结果运用到绩效工资计算、奖金发放、调薪晋级中，使薪酬激励发挥“多劳多得、奖优罚劣”的积极作用。

开发区平台公司的薪酬激励改革也面临一些难点。首先，平台公司在发展初期是投入阶段，短期难见效益，而薪酬激励总是和公司绩效挂钩的，如何解决好公司绩效和薪酬激励的关系尤为重要。其次，平台公司人员构成复杂、能力差别大、薪酬体系问题多，而薪酬改革必然触及一些人的利益，必须做到既能实现改革目的、又能平稳完成新旧薪酬体系转化。平台公司的薪酬激励对设计实施者要求高，需要有丰富的平台公司运作和开发区改革经验才能真正做好。合易咨询近年来已为五十余家开发区及平台公司提供了改革咨询服务，积累了丰富的实践经验，愿为更多的开发区平台公司提供咨询服务。■



04 因企施策，分步实施，深化国有投融资平台公司改革

于令春，合易咨询（集团）政务及国企改革专家，致力于政府、开发区及国有企业改革，为近百家政府机构、开发区和国有企业提供咨询服务。

国有投融资平台公司是地方政府投资建设的重要实施主体，一方面承担了开发建设、招商引资、产业投资和融资的重要任务，另一方面按照国企监管要求要实现国有资产的保值、增值，控制好相关风险。各地国有投融资平台公司面临着许多严重的共性问题，亟需进一步深化改革，彻底解决这些问题，实现高质量发展。

一、国有投融资平台公司面临的主要问题

1、债务规模大，融资渠道有限，项目资本金严重不足。主要原因一是存量债务规模不断扩大，还款压力大；二是优质资产少，融资能力弱；三是自身造血功能不强，盈利能力差；四是地方财政对重大项目投入不足。

2、盈利手段单一，业务基础薄弱，难以可持续发展。主要表现一是以承担政府建设任务为主，短期难盈利，缺乏市场竞争力；二是企业经营能力弱，效

益低下，仅维持日常经营，无法实现利润；三是包袱重、遗留问题多，对企业发展制约严重。

3、自身定位不清，市场意识不足。企业自身定位为政府附属单位，仅以承接政府性项目任务为主，缺乏自身发展长远规划，发展方向不清、业务重点不明，市场意识不足。

4、管理机制不健全，领导干部能力不足，专业人才缺乏。内部运营管理机制不健全，组织运营效率低；企业人员复杂，能力参差不齐，专业型、复合型人才匮乏，难承担国企改革发展重担。

二、深化改革主要目标

1、摆脱困境，实现企业良性运转、项目正常建设运行。

2、改体制、建机制，卸包袱、减负担，实现企业市场化转型。

3、提质增效，抓项目、强业务，提升企业经营能力和盈利水平。

4、在完成政府建设任务的同时，实



现国有资产保值增值，培育企业做强做优做大。

三、改革实施原则

1、积极改革与稳妥实施的原则。既要积极推进企业改革创新，又要充分考虑面临的问题、环境和实际情况，因企施策、稳妥实施，规避相关风险，避免激化矛盾。

2、统筹推进与分步实施的原则。由政府统筹推进，各企业按计划组织实施，保证改革创新效果。同时要根据企业现状和发展需要，分步实施，既要“急用先行”，又要做从根本上解决问题。

3、授权与赋能相结合原则。既要深化改革、授权经营，激发企业活力和市场竞争能力，又要从政策、资源和机制等方面充分赋能，辅导企业提升经营管理水平，实现高质量发展。

四、改革发展思路

投融资平台公司情况复杂，问题积累已久。改革不宜贸然实施，应按照“急用先行”的原则，因企施策，分步实施。

首先应解决严重困扰投融资平台公司的资金问题，保证企业良性运转和项目正常建设。一方面要开展多种方式的融资，包括打包优质资产提高公司信

用等级争取信贷，发行建设债券，项目融资，股权融资，社会资本合作等融资方式，解决企业流动资金不足的问题，实现企业经营和项目建设正常化，为市场化转型争取时间。另一方面，将企业部分不良资产特别是亏损严重的资产项目集中剥离、分类处置，避免继续“失血”，甩掉包袱、轻装上阵。

第二步给予政策和资源扶持，强化业务经营，改善企业盈利水平。地方政府要在政策和资源方面进一步加大扶持力度，项目、资金和人才向企业集中，优质项目优先由平台公司实施，重点发展质地好的企业，培育国企龙头，打开突破口。企业自身强化现有业务经营，同时积极拓展外部市场和相关领域，扩大业务规模，拓展利润来源，提升盈利能力。同时，抓好队伍建设，尤其是领导班子建设，通过市场化选聘，选拔培养一批德才兼备、善于经营的优秀企业家和管理干部，并做好使用管理和考核激励。

第三步进行重组整合，深化企业改革。一方面，对企业进行战略性重组和专业化整合，调整国有经济布局，优化资源配置，明确各企业主要业务及发展方向，实现放下包袱、轻装上阵；另一



方面,企业深化改革,推进市场化转型,外部走出去拓展新业务、新市场,积极参与市场竞争;内部深化机制改革,优化组织架构,改革用人机制,建立市场化薪酬激励和绩效考核机制,夯实管理基础。从提升业务经营能力、提高内部管理水平两方面努力,实现国有企业做强做优做大。■



合易管理咨询集团

HEYEE MANAGEMENT CONSULTING Group CO.,LTD

《人合事易》电子杂志索阅方式

电话：400-999-7317

网址：www.heyeehrm.com



合易微信公众号