

Mô hình Ủy ban Giám sát và Quản lý Tài sản Nhà nước Trung Quốc

PGS.TS. Hoàng Văn Hải*¹, ThS. Trần Thị Hồng Liên²

¹*Khoa Quản trị Kinh doanh, Trường Đại học Kinh tế,*

Đại học Quốc gia Hà Nội, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam

²*Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh, Việt Nam*
Khu phố 3, Linh Xuân, Thủ Đức, TP.HCM

Nhận ngày 10 tháng 3 năm 2011

Tóm tắt. Trong gần bốn thập kỷ qua, cải cách doanh nghiệp nhà nước (DNNN) là một chủ đề thu hút sự quan tâm đặc biệt tại hầu khắp các quốc gia trên thế giới thuộc mọi trình độ phát triển. Quy mô rộng lớn và tính phi hiệu quả quá nghiêm trọng của DNNN đã dẫn tới xu thế cải cách. Kinh nghiệm cải cách cho thấy vai trò tối quan trọng của việc phải xác định được đại diện cho chủ sở hữu nhà nước vì đặc điểm riêng biệt của sở hữu nhà nước so với sở hữu tư nhân. Việc xác định và duy trì vai trò đại diện sở hữu nhà nước là một hành trình gian nan, và mô hình Ủy ban Giám sát và Quản lý Tài sản Nhà nước Trung Quốc sẽ cung cấp nhiều thông tin có ý nghĩa thông qua các phân tích trong bài viết này.

Kinh tế nhà nước là một khu vực kinh tế tồn tại ở tất cả quốc gia trên thế giới dưới nhiều hình thức khác nhau. Khu vực này đóng vai trò quan trọng trong quá trình phát triển kinh tế nói chung, đặc biệt là giai đoạn sau chiến tranh tại các quốc gia. Đây là khu vực đi đầu trong phát triển công nghiệp nặng, dịch vụ công cộng và đặc biệt là cơ sở hạ tầng. Điều này được ghi nhận trong thời kỳ khôi phục sau Chiến tranh thế giới thứ II ở châu Âu và Nhật Bản, thời kỳ sau chiến tranh Triều Tiên tại Hàn Quốc, và thời kỳ đầu xây dựng nền kinh tế xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam... Tuy nhiên, khi các nền kinh tế bước vào giai đoạn ổn định và phát triển, khi khu vực tư nhân đạt được sự lớn mạnh, thì khu vực kinh tế nhà nước, mà đại diện tiêu biểu là các doanh nghiệp nhà nước, lại

bước vào thời kỳ suy thoái, mặc dù mức độ được đầu tư lớn hơn nhưng hiệu quả đem lại thấp hơn khu vực tư nhân rất nhiều lần. Tình trạng này kéo dài, khiến lòng tin của người dân vào việc chính phủ sử dụng đồng tiền thuế của họ bị suy giảm. Họ nhận thấy các doanh nghiệp nhà nước đang lãng phí tiền ngân sách, tình trạng tham nhũng và tính phi hiệu quả ngày càng trở nên trầm trọng. Kể từ những năm 1970, một số chính phủ đã nhận thấy tính nghiêm trọng của vấn đề DNNN và bắt đầu tiến hành các biện pháp cải cách. Biện pháp mạnh tay nhất là tư nhân hóa kể từ những năm 1980 và 1990 tại các quốc gia châu Âu như Anh, Pháp. Tại các nước xã hội chủ nghĩa, kinh tế nhà nước thậm chí còn đóng vai trò lớn hơn, là toàn bộ nền kinh tế trong thời kỳ kế hoạch hóa và tiếp tục là thành phần kinh tế chủ đạo khi các nước này chuyển sang kinh tế thị trường. Hoạt

* Tác giả liên hệ. ĐT: 84-983288119
E-mail: vanhaihoang@yahoo.com

động cải cách kinh tế nhà nước diễn ra dưới nhiều hình thức đa dạng bao gồm: tư nhân hóa mạnh mẽ ở Liên bang Nga và các nước Liên Xô cũ, chuyển đổi DNNN thành công ty cổ phần tại Trung Quốc và cổ phần hóa, chuyển đổi sang công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên tại Việt Nam...

Dù hoạt động cải cách được tiến hành đa dạng, dưới nhiều hình thức, nhưng các nhà cải cách và các nhà nghiên cứu đều nhận thấy vấn đề mấu chốt đối với thành công của quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước là xác định được đại diện chủ sở hữu nhà nước.

Tầm quan trọng của cơ quan đứng đầu tối cao trong sở hữu nhà nước

Nhiều nhà phân tích vấn đề giám sát khu vực nhà nước chỉ ra rằng sự thiếu vắng một cơ quan đứng đầu tối cao là vấn đề chủ chốt dẫn tới tính phi hiệu quả của khu vực kinh tế này. Theo phân tích trên, cần có một cơ quan nhà nước giám sát các nhà quản lý doanh nghiệp, và một cơ quan khác giám sát, kiểm tra cơ quan giám sát, nhưng nếu không đề cập tới chuỗi giám sát này sẽ còn đi xa tới đâu. Như vậy, chúng ta sẽ không bao giờ xây dựng được cơ quan đứng đầu tối cao, hoặc chính xác hơn là cơ quan đứng đầu tối cao về lý thuyết trong trường hợp sở hữu nhà nước. Công tác giám sát, quản lý thực sự do các cán bộ, công chức, những người được chính phủ bổ nhiệm và trả lương. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là ngay cả khi Nhà nước như là người đứng đầu có những mục tiêu thống nhất và rõ ràng, thì những cơ quan giám sát quản lý doanh nghiệp của nó có thể không giám sát tốt những mục tiêu đó; và ngay cả khi những quan chức này đại diện cho lợi ích người đứng đầu của họ, thì các lợi ích của chính quyền địa phương có thể mâu thuẫn với chính quyền trung ương.

Khi các DNNN được cổ phần hóa hay chuyển đổi sang hình thức công ty theo Luật Doanh nghiệp, và cổ phần được phân bổ hoặc bán, thì cổ đông mới lúc này, trong phần lớn các trường hợp là những cơ quan nhà nước, tổ chức khác do nhà nước sở hữu trực tiếp hoặc

gián tiếp, vì vậy, cơ chế này không giúp giải quyết sự thiếu hụt của một chủ sở hữu tối cao. Điều này là sự thực cho dù các công ty cổ phần được niêm yết trên thị trường chứng khoán hay không. Không có hình thức tái cấu trúc nào có thể loại bỏ những tổn thất của việc thiếu người đứng đầu nếu sở hữu nhà nước được duy trì, bởi vì sở hữu nhà nước chính là điều kiện cần thiết để tạo ra tổn thất đó.

Trong quá trình tiến tới xác định được một đại diện chủ sở hữu nhà nước có nhiều ưu thế nhất, các nước đã sử dụng các mô hình tổ chức quản lý phần vốn ngân sách trong DNNN khác nhau. Thế giới ghi nhận ba mô hình cơ bản cho quản lý vốn ngân sách trong DNNN, bao gồm:

Mô hình phi tập trung hóa, trong đó các doanh nghiệp nhà nước thuộc trách nhiệm quản lý của các bộ chuyên ngành có liên quan.

Mô hình sở hữu kép, trong đó trách nhiệm quản lý doanh nghiệp được chia sẻ cho bộ chuyên ngành và một bộ trung tâm, thường là Bộ Tài chính hoặc Bộ Ngân khố.

Mô hình tập trung hóa, trong đó trách nhiệm sở hữu được tập trung vào tay một bộ chính. Đây là mô hình được sử dụng ngày càng nhiều trên thế giới.

Trong vòng mười năm qua, có nhiều quốc gia vẫn đang thực hiện cải cách. Những cải cách này có xu hướng rời bỏ mô hình phi tập trung hóa và chuyển sang mô hình tập trung hóa.

Ủy ban Giám sát và Quản lý Tài sản Nhà nước Trung Quốc (SASAC) là cơ quan chính yếu trong quản lý các DNNN Trung Quốc. Quá trình hình thành và phát triển SASAC đã minh họa cho các vấn đề liên quan tới đại diện chủ sở hữu nhà nước và cách thức giải quyết vấn đề này của Trung Quốc.

Cơ sở pháp lý cho sự tồn tại của SASAC

Trước khi SASAC ra đời, các DNNN Trung Quốc trực thuộc sự quản lý của Chính phủ, các bộ, cơ quan chuyên ngành và các chính quyền địa phương. Lúc này, việc quản lý dàn trải, không theo tiêu chuẩn chung và các doanh

ng nghiệp thường được hưởng nhiều đặc quyền bởi vì chính là “con đẻ” của các cơ quan quản lý nhà nước. Khi Trung Quốc trở thành thành viên của Tổ chức Thương mại Thế Giới (WTO) vào ngày 11 tháng 12 năm 2001, cải cách DNNN là một yêu cầu bắt buộc để tạo môi trường kinh doanh bình đẳng cho mọi doanh nghiệp trong nền kinh tế. Vì vậy, các DNNN phải chuyển đổi hình thức và hoạt động theo Luật Công ty như tất cả các loại hình doanh nghiệp khác. Cùng với sự chuyển đổi này, nhà nước cũng phải từ bỏ cách làm trước đây trong quản lý DNNN, theo đó phải tách rời chức năng sở hữu và chức năng quản lý nhà nước, không được quản lý DNNN bằng các mệnh lệnh hành chính, mà phải thông qua các cơ chế quản trị công ty. Đó là nguyên nhân dẫn tới sự ra đời một cơ quan đại diện sở hữu nhà nước.

Cơ sở pháp lý đầu tiên cho sự tồn tại của SASAC là “*Các quy định lâm thời về quản lý và giám sát tài sản nhà nước trong doanh nghiệp*” được thông qua ngày 13 tháng 5 năm 2003 và có hiệu lực từ ngày 27 tháng 5 năm 2003. Điều 13 của Nghị định này quy định, bên cạnh các trách nhiệm của nhà đầu tư như được chỉ rõ, cơ quan giám sát và quản lý tài sản nhà nước của Quốc vụ viện có thể hình thành các quy định, các hệ thống quản lý và giám sát tài sản nhà nước trong doanh nghiệp. Bằng chứng rõ ràng nhất là ngay sau khi ra đời, SASAC đã cùng với Bộ Tài chính soạn thảo và ban hành *Các biện pháp lâm thời về chuyển giao quyền tài sản nhà nước trong doanh nghiệp* tháng 12 năm 2003, trong đó, đưa ra các quy định về định giá tài sản nhà nước, quy định về sở hữu cổ phần của cán bộ quản lý DNNN... Nói cách khác, SASAC đã xây dựng khuôn khổ pháp lý cho quản lý tài sản nhà nước, bao gồm các DNNN.

Sau đó, sự tồn tại của SASAC được nâng lên một tầm cao mới khi được đề cập trong Luật Công ty của nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa được sửa đổi và thông qua ngày 27 tháng 10 năm 2005 và có hiệu lực từ ngày 1 tháng 1 năm 2006. Theo điều 65 của bộ Luật, các tài sản nhà nước trong doanh nghiệp trách nhiệm

hữu hạn sẽ do cơ quan giám sát và quản lý tài sản nhà nước được Quốc vụ viện hoặc chính quyền địa phương ủy quyền thực hiện chức năng của người góp vốn. Theo điều 7, cơ quan giám sát và quản lý tài sản nhà nước sẽ không thực hiện các chức năng quản lý công của chính phủ, các tổ chức và cơ quan trực thuộc chính phủ khác sẽ không thực hiện trách nhiệm của nhà đầu tư đối với các tài sản nhà nước trong doanh nghiệp.

Vị thế của SASAC được quy định trong *Luật Tài sản nhà nước trong doanh nghiệp* được thông qua ngày 28 tháng 10 năm 2008 và có hiệu lực kể từ ngày 1 tháng 5 năm 2009. Đây là cơ sở pháp lý rõ ràng cho sự tồn tại của SASAC. Theo đó, SASAC thay mặt cho chính quyền thực hiện đầy đủ trách nhiệm của nhà đầu tư trong doanh nghiệp nhà nước. Chính phủ và chính quyền địa phương trong các trường hợp cần thiết có thể ủy quyền cho các bộ phận khác, các cơ quan khác thực hiện trách nhiệm của nhà đầu tư. Trách nhiệm của chủ đầu tư bao gồm: thụ hưởng lợi ích từ vốn góp, tham gia vào các quyết định quan trọng, lựa chọn các nhà quản lý và các quyền của nhà đầu tư khác, báo cáo kịp thời kết quả tới cơ quan cấp trên. Ngoài việc thực hiện chức năng theo pháp luật, SASAC không được can thiệp vào hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp.

Như vậy, về mặt pháp lý, vị trí và chức năng của SASAC có sự chuyển biến kể từ khi được thành lập. Theo “*Các quy định lâm thời về giám sát và quản lý tài sản nhà nước*”, SASAC ngoài chức năng chính của một nhà đầu tư, còn thực hiện chức năng quản lý nhà nước thông qua soạn thảo các quy định về quản lý tài sản. Nói cách khác, SASAC vẫn được cho phép thực hiện chức năng “kép” - quản lý nhà nước về tài sản và điều hành DNNN. Trong Luật Công ty, không có điều khoản riêng nào quy định chức năng, nhiệm vụ của SASAC, nhưng điều 65 của Luật đã xem SASAC là đại diện chủ sở hữu, hoạt động với tư cách người góp vốn, cổ đông trong doanh nghiệp và điều 7 cũng khẳng định cơ quan này chỉ được thực hiện chức năng nhà đầu tư, và các cơ quan nhà nước khác không có

chức năng trên. Như vậy, chức năng quản lý nhà nước của SASAC không còn được nói tới, và khẳng định vai trò duy nhất của SASAC trong quản lý tài sản nhà nước. Sự phân định rõ ràng này được khẳng định trong Luật Tài sản Nhà nước trong doanh nghiệp, theo đó ngoài việc thực hiện chức năng của một nhà đầu tư theo pháp luật, SASAC không được can thiệp vào hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp. Tuy nhiên, Luật Tài sản Nhà nước lại đặt ra một vấn đề khác, đó là SASAC có thể không phải là đại diện duy nhất về quản lý tài sản nhà nước, vì trong những trường hợp cần thiết chính quyền trung ương và địa phương có thể giao cho những cơ quan khác phù hợp để thực hiện chức năng này.

Như vậy, trên thực tế, SASAC đã thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của mình như thế nào?

SASAC - Chức năng kép và những nỗ lực phân tách

Việc thành lập SASAC được thực hiện tại Đại hội Đảng Cộng sản Trung Quốc lần thứ XVI (2002), trong đó quyết định cải cách hệ thống quản lý tài sản nhà nước bằng việc chính quyền trung ương và địa phương sẽ thực thi các nghĩa vụ pháp lý và quyền như là nhà đầu tư vào tài sản nhà nước, và phạm vi tương ứng của chính quyền trung ương và địa phương cũng như vai trò của nhà đầu tư, nhà quản lý cần được xác định và phân ranh giới rõ ràng nhằm ngăn ngừa tình trạng chồng chéo về thẩm quyền. Việc thành lập SASAC đã chính thức thiết lập quy trình xác định lại mối quan hệ giữa chính quyền và DNNN.

Hộp 1: Các chức năng và trách nhiệm của SASAC

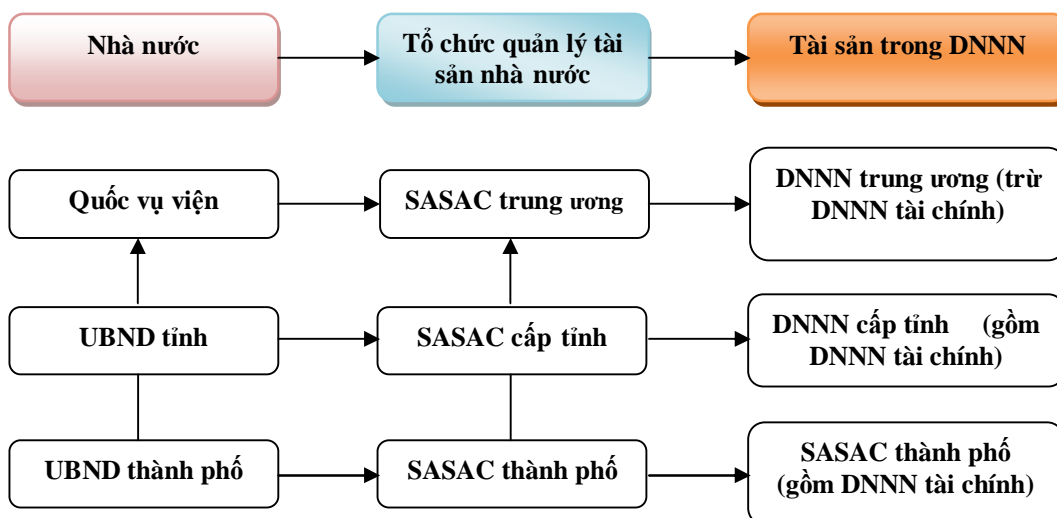
Các chức năng và trách nhiệm của SASAC

1. Được Quốc vụ viện giao phó, theo Luật Công ty của nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa và các quy định hành chính khác, Ủy ban Giám sát và Quản lý Tài sản Nhà nước của Quốc vụ viện (SASAC) thực hiện các trách nhiệm của nhà đầu tư, giám sát và quản lý tài sản thuộc sở hữu nhà nước của các doanh nghiệp dưới quyền giám sát của chính quyền trung ương (không bao gồm các doanh nghiệp tài chính), và tăng cường quản lý các tài sản nhà nước.
2. SASAC gánh vác trách nhiệm giám sát sự bảo toàn và gia tăng giá trị của tài sản nhà nước của các doanh nghiệp được giám sát; thiết lập và cải thiện hệ thống chỉ số về bảo toàn và gia tăng giá trị của tài sản nhà nước, và tìm ra các tiêu chuẩn đánh giá; giám sát và quản lý sự bảo toàn và gia tăng giá trị tài sản nhà nước của các doanh nghiệp được giám sát thông qua thống kê và kiểm soát; chịu trách nhiệm về công việc quản lý tiền lương và thù lao của các doanh nghiệp được giám sát và ban hành các chính sách điều chỉnh phân phối thu nhập của các quản trị viên cấp cao của các doanh nghiệp được giám sát và tổ chức thực hiện các chính sách này.
3. SASAC hướng dẫn và thúc đẩy cải cách, tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước, thúc đẩy sự hình thành hệ thống doanh nghiệp nhà nước hiện đại, cải thiện quản trị công ty và thúc đẩy những điều chỉnh chiến lược về cách bố trí và cấu trúc của kinh tế nhà nước.
4. SASAC chỉ định và bãi miễn quản trị viên cấp cao của các doanh nghiệp được giám sát, và đánh giá kết quả công tác của họ thông qua những thủ tục pháp lý và khen thưởng hoặc kỷ luật họ trên cơ sở kết quả đó; thành lập hệ thống tuyển chọn quản trị viên cấp cao của doanh nghiệp phù hợp với những yêu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hệ thống doanh nghiệp hiện đại, cải thiện hệ thống kích thích và giới hạn cho quản lý công ty.
5. Tùy theo các luật lệ có liên quan, SASAC phái các ban giám sát tới doanh nghiệp được giám sát để đại diện cho Quốc vụ viện và có trách nhiệm với hoạt động quản lý hàng ngày của các ban giám sát.
6. SASAC chịu trách nhiệm tổ chức các doanh nghiệp được giám sát chuyển thu nhập từ vốn nhà nước trở lại nhà nước, tham gia và hình thành hệ thống quản lý và các phương pháp lập ngân sách sử dụng vốn nhà nước, chịu trách nhiệm lập ra ngân sách sử dụng vốn nhà nước và cuối cùng là thực hiện phù hợp với các luật lệ có liên quan.
7. SASAC chịu trách nhiệm thúc giục các doanh nghiệp được giám sát thực hiện các nguyên lý hướng dẫn, các chính sách, luật lệ liên quan và các tiêu chuẩn đối với sản xuất an toàn và kiểm nghiệm kết quả phù hợp với trách nhiệm của nhà đầu tư.

8. SASAC chịu trách nhiệm về quản lý cơ bản tài sản nhà nước của doanh nghiệp, soạn thảo luật và các quy định về quản lý tài sản nhà nước, thiết lập các luật lệ có liên quan và chỉ đạo, giám sát công việc quản lý tài sản nhà nước tại địa phương theo luật pháp.

9. SASAC thực hiện những nhiệm vụ khác theo sự giao phó của Quốc vụ viện.

Nguồn: <http://www.sasac.gov.cn/n2963340/n2963393/2965120.html>



Hình 1. Sơ đồ tổ chức Ủy ban Giám sát và Quản lý Tài sản thuộc sở hữu nhà nước.

Ngoài SASAC trung ương, Ủy ban còn tổ chức các cơ quan ở địa phương bao gồm SASAC các tỉnh và thành phố như Thượng Hải, Tì Châu, Vũ Hán, Chu Hải. Hiện nay (tính đến ngày 5 tháng 8 năm 2010), SASAC trung ương đang quản lý 123 DNNN trung ương.

Bảng 1: Số lượng doanh nghiệp nhà nước do SASAC trung ương quản lý từ năm 2003 tới 2010

Năm	Số lượng DNNN
2003	196
2004	178
2005	169
2006	161
2007	152
2008	146
2009	131
5/8/2010	123

Việc thành lập SASAC mang cả tính tập trung hóa và phi tập trung hóa. Một mặt, nó

phân biệt rõ ràng DNNN cấp trung ương, cấp tỉnh và thành phố và chuyên việc kiểm soát chúng sang cho các văn phòng SASAC ở cấp chính quyền tương ứng. Mặt khác, qua việc tách toàn bộ doanh nghiệp trung ương khỏi quyền kiểm soát của nhiều cơ quan chính quyền và đặt các doanh nghiệp dưới sự giám sát thống nhất của một tổ chức báo cáo trực tiếp tới Quốc vụ viện, chính quyền trung ương dường như đang tìm kiếm lại quyền lực của mình. SASAC cũng đang đấu tranh để tập trung nhiều chức năng mà trước đó do các cơ quan chính phủ và Đảng cộng sản Trung Quốc thực hiện (Hình 1).

SASAC có thẩm quyền rộng lớn, bao gồm: soạn thảo các luật và quy định liên quan tới tài sản thuộc sở hữu nhà nước, quản lý và tái cấu trúc tài sản nhà nước để làm cho giá trị của chúng gia tăng, và chỉ định cũng như bãi miễn quản trị viên cấp cao của DNNN (tương đương với công chức) dưới sự giám sát của Ủy ban theo sự chỉ đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc. SASAC thực hiện các quyền của nhà đầu

tư lớn vào tài sản nhà nước, nghĩa là quyền được nhận cổ tức từ dòng tiền của doanh nghiệp, ra các quyết định chính liên quan tới doanh nghiệp và chọn cán bộ quản lý doanh nghiệp cấp cao.

Chức năng kép của SASAC được thể hiện rõ trong các tuyên bố về thành tích mà SASAC đã đạt được. Theo ông Li Rong Rong, cựu Bộ trưởng chủ nhiệm SASAC, SASAC đã đóng góp quan trọng vào việc ban hành dự thảo luật về giám sát tài sản nhà nước chỉ hai tháng sau khi thể chế này được thành lập. Đây là đạo luật đầu tiên chuyên ngành về quản lý tài sản thuộc sở hữu nhà nước tại Trung Quốc và mở đường cho một văn bản luật về tài sản nhà nước. SASAC cũng tham gia soạn thảo 14 quy định có liên quan khác vào năm 2003.

Trong giai đoạn tái cấu trúc cổ phần của các DNNN, các cổ đông chi phối, ví dụ như các công ty nhà nước mẹ, phải đề xuất tỷ lệ sở hữu tối thiểu họ sẽ giữ phù hợp với vị trí chiến lược của doanh nghiệp và mục đích tái cấu trúc lên SASAC. Hội đồng quản trị cũng phải báo cáo lên SASAC kế hoạch chuyển đổi cổ phần không chuyển nhượng thành cổ phần chuyển nhượng để đạt được sự chấp thuận riêng cho từng trường hợp. Điều này phản ánh rõ bản chất kép của SASAC, bản thân SASAC là đại diện tối cao cho chủ sở hữu lớn nhất trong phần lớn DNNN nhưng cũng là cơ quan quản lý việc mua bán tài sản nhà nước. Sở dĩ SASAC thực hiện chức năng kép vì cơ quan này cho rằng họ có thể làm tốt hơn các nhà lãnh đạo các công ty trong hướng dẫn đầu tư. Kết quả thu được trong vài năm trước là SASAC đã phát triển một khuôn khổ toàn diện về hướng dẫn quyết định phân bổ vốn của DNNN, đặc biệt là các khoản đầu tư và cổ tức.

Để thực hiện tái cấu trúc DNNN, SASAC đã thành lập các công ty quản lý tài sản. Tính đến nay, SASAC đã thành lập 3 công ty quản lý tài sản: Công ty Quản lý Tài sản Gouxin (thành lập tháng 7 năm 2010), Tổng công ty Đầu tư và Phát triển Nhà nước (thành lập tháng 5 năm 1995) và Công ty Cheng Tong Trung Quốc (thành lập năm 1992). Công ty Cheng Tong xác định vai trò chủ yếu là tái cấu trúc những tài sản

không chủ chốt và xấu của doanh nghiệp trung ương nhằm tối đa hóa lợi nhuận trên tài sản nhà nước. Với sự ra đời của các công ty quản lý tài sản, SASAC sẽ tập trung vào giám sát, còn các công ty quản lý và vận hành tài sản nhà nước sẽ hoạt động như những nhà đầu tư. Tuy nhiên, kinh nghiệm quốc tế cho thấy sử dụng công ty quản lý tài sản để tái cấu trúc không phải là một giải pháp được ưa chuộng, và cần được sử dụng thận trọng, chỉ giới hạn vai trò của chúng trong ổn định tình hình tài chính, vì việc làm này có thể dẫn tới sự tích tụ tài sản quá lớn vào tay một số công ty.

Một hoạt động với tư cách là nhà đầu tư tiêu biểu khác mà SASAC đã thực hiện là vào giữa tháng 12 năm 2003, SASAC đã ký hợp đồng với 20 DNNN chủ chốt, thiết lập mục tiêu mà các công ty này phải đạt được vào năm 2004. Đây là bước đi đầu tiên với tư cách một nhà đầu tư trong việc giám sát kết quả hoạt động thông qua gắn kết quả với tiền thưởng.

Trong lĩnh vực tài chính, chức năng sở hữu và quản lý nhà nước được tách bạch rõ ràng hơn. SASAC giữ vai trò sở hữu thông qua Công ty Đầu tư Huijin Trung ương, đó là một cổ đông chi phối trong một số ngân hàng thương mại nhà nước lớn, trong khi việc giám sát các tổ chức tài chính là trách nhiệm của Ủy ban Giám sát Ngân hàng Trung ương. Các thành viên Hội đồng Quản trị và Hội đồng Giám sát của Huijin trung ương do Quốc vụ viện chỉ định và chịu trách nhiệm với Quốc vụ viện. Hiện nay, Huijin trung ương nắm giữ cổ phần trong các tổ chức tài chính đã niêm yết bao gồm Ngân hàng Phát triển Trung Quốc, Ngân hàng Công Thương Trung Quốc; Ngân hàng Trung Quốc; Tổng công ty Ngân hàng Xây dựng Trung Quốc, Ngân hàng Everbright Trung Quốc, Tập đoàn tái bảo hiểm Trung Quốc, Công ty Đầu tư Jianyin Trung Quốc, Tập đoàn Tài chính Galaxy Trung Quốc, Công ty chứng khoán Shenyin & Wanguo, Công ty chứng khoán Junan...

Như vậy, SASAC đang chứng tỏ nỗ lực tách rời chức năng quản lý nhà nước và chức năng sở hữu ngay trong nội bộ, các công ty quản lý tài sản thực hiện chức năng sở hữu và

các bộ phận còn lại thực hiện chức năng quản lý nhà nước.

SASAC - Sự chia sẻ quyền giám sát và quản lý doanh nghiệp nhà nước

SASAC được thành lập để đảm nhận trách nhiệm của Ủy ban Thương mại và Kinh tế Nhà nước trước đây trong việc hướng dẫn đổi mới và quản lý doanh nghiệp nhà nước, trách nhiệm của Ủy ban công việc của doanh nghiệp, của Ban chấp hành Trung ương Đảng cộng sản Trung Quốc, trách nhiệm của Bộ Tài chính trong các vấn đề liên quan đến quản lý tài sản nhà nước và một phần trách nhiệm của Bộ Lao động và An sinh xã hội. SASAC được trao thẩm quyền đại diện cho Quốc vụ viện đóng vai trò giám sát và quản lý tài sản thuộc sở hữu nhà nước. Tuy nhiên, trên thực tế, không chỉ có SASAC đóng vai trò này.

Cục Quản lý Tài sản Nhà nước trước đây là một bộ phận của Bộ Tài chính, nên có thể hiểu được vì sao nó không thể hoạt động một cách độc lập. Nhưng ngay SASAC cũng đang phải chia sẻ quyền lực giám sát và quản lý tài sản nhà nước. SASAC trung ương đảm đương các lợi ích sở hữu của nhà nước cũng như các quy định và giám sát các doanh nghiệp trung ương, trong khi Bộ Tài chính vẫn giữ trách nhiệm chung đối với tất cả DNNN cũng như các vấn đề tài chính của các cơ quan phi kinh doanh khác, như các cơ quan hành chính nhà nước.

SASAC chịu trách nhiệm giám sát và quản lý tài sản nhà nước trong các doanh nghiệp thuộc lĩnh vực công nghiệp, còn các tài sản nhà nước nằm trong các tổ chức tài chính lại do Bộ Tài chính giám sát và quản lý. Mặc dù, Luật tài sản nhà nước đã mở rộng phạm vi áp dụng của nó sang các tổ chức tài chính, nhưng SASAC vẫn không có trách nhiệm quản lý các tổ chức này.

Trước đây, khi đại diện cho lợi ích sở hữu của nhà nước Trung Quốc, SASAC không kiểm soát thực tế đối với ngân sách và lợi nhuận của doanh nghiệp mình giám sát. Tài chính là mạch máu của doanh nghiệp; nên với việc không được “động chạm” tới tài chính doanh nghiệp, thì có thể hình dung chức năng quản lý và giám sát của SASAC khó thực hiện như thế nào.

Tuy nhiên, gần đây, SASAC địa phương đã đạt được sự kiểm soát tác nghiệp với ngân sách và lợi nhuận của DNNN địa phương ở Bắc Kinh, Thượng Hải, Thâm Quyển. Một thay đổi quan trọng được quyết định về mặt nguyên tắc vào năm 2005, theo đó vai trò của SASAC trong hướng dẫn ngân sách và đầu tư cho các DNNN lớn được củng cố. Khi đó, SASAC sẽ tổng hợp ngân sách quản lý tài sản nhà nước cho các doanh nghiệp trung ương, những doanh nghiệp sẽ hợp nhất các quỹ đầu tư cho chúng dưới sự giám sát của SASAC và đòi hỏi họ chuyển lại một phần lợi nhuận sau thuế cho nhà nước.

Năm 2007, SASAC đã yêu cầu các DNNN trực thuộc đệ trình ngân sách và các báo cáo tài chính hàng năm tuân theo *Các biện pháp tạm thời về quản lý ngân sách tài khóa của các DNNN trung ương*. Theo đó, các doanh nghiệp này phải lập hệ thống quản lý ngân sách tài khóa cho tất cả các hoạt động tác nghiệp của các phòng ban nội bộ và công ty con. Tất cả các công ty phải lập một ủy ban về ngân sách để giám sát và đánh giá việc thực hiện ngân sách. Báo cáo tài khóa sẽ phản ánh hoạt động vốn của doanh nghiệp, lợi nhuận hoạt động, dòng tiền và các khoản mục tài chính quan trọng khác trong một năm tài khóa. SASAC yêu cầu các doanh nghiệp phải khắc phục các vấn đề của mình nếu họ không đệ trình được báo cáo đúng hạn hoặc theo đúng các yêu cầu, hoặc không thể thực hiện được ngân sách.

Có một mâu thuẫn khác xung quanh vấn đề Bộ Tài chính muốn dùng khoản cổ tức để tài trợ cho Quỹ phúc lợi xã hội được thiết lập vào năm 2000, trong khi SASAC muốn dùng khoản đó để chi cho các lĩnh vực ưu tiên của mình, như tái cơ cấu các ngành nội địa, đầu tư vào các ưu tiên đầu tư chiến lược mới và tài trợ cho các dự án công trình công cộng. Tuy nhiên, quyết định thu cổ tức lại gặp phải những tranh luận gắt gao do sự xung đột về lợi ích. SASAC ban đầu muốn kiểm soát tất cả hoặc một phần cổ tức của DNNN, Bộ Tài chính muốn các nguồn thu, bao gồm ngân sách nhà nước thường xuyên, còn các nhà quản lý DNNN thì phản đối toàn bộ ý

tương này (từ năm 1993 đến 2006, các DNNN được giữ lại toàn bộ lợi nhuận sau thuế). Giữa các cơ quan xảy ra sự tranh luận dữ dội, Bộ Tài chính có vị thế lớn mạnh hơn, vì các quyết định của SASAC vẫn cần được Bộ Tài chính ký trước khi có hiệu lực pháp lý.

Từ năm 2007, các DNNN phải trả cổ tức cho nhà nước theo ba mức. Các công ty thuốc lá, dầu mỏ, viễn thông và than, điện phải trả cổ tức 10% cho Bộ Tài chính. Các doanh nghiệp quốc phòng được miễn, và doanh nghiệp trong các ngành khác phải trả cổ tức ở mức 5%. Trong năm 2010, Quốc vụ viện, Bộ Tài chính và SASAC đang nghiên cứu kế hoạch tăng tỷ lệ cổ tức mà DNNN phải trả cho chính phủ. Họ cho rằng mức 5% và 10% là quá thấp, vì kể từ khi cải cách đến nay, các doanh nghiệp đã thu được lượng lợi nhuận khổng lồ. Năm 2009, doanh thu của các DNNN Trung Quốc là 11,9 nghìn tỷ Nhân dân Tệ, lợi nhuận ròng là 702,35 tỷ. Trong khi cổ tức trả cho Bộ tài chính tổng cộng là 44 tỷ, chiếm dưới 6% tổng lợi nhuận, và thấp hơn cả thuế suất thuế thu nhập cá nhân của Trung Quốc. Các doanh nghiệp quốc phòng cũng có thể phải trả cổ tức theo kế hoạch mới.

Một cuộc tranh luận khác cũng diễn ra tại Trung Quốc đó là việc SASAC có phải chuyển một phần cổ phần của mình trong DNNN cho

các quỹ phúc lợi xã hội hay không. Quỹ phúc lợi muốn nắm giữ cổ phần trong DNNN để thu được cổ tức, phục vụ cho hoạt động phúc lợi. Nhưng SASAC lại lo ngại rằng việc quỹ phúc lợi nắm giữ cổ phần và có thể bán đi sẽ làm ảnh hưởng tới vị thế của sở hữu nhà nước trong doanh nghiệp.

Trong tái cấu trúc các doanh nghiệp viễn thông, sự phối hợp với các cơ quan chính phủ như SASAC, Ủy ban Cải cách và Phát triển Quốc gia, Bộ Thông tin sẽ quyết định kết quả. Tương tự như vậy, nhiều bộ, bao gồm Bộ Thông tin, SASAC, Ủy ban Cải cách và Phát triển Quốc gia, Bộ Khoa học và Công nghệ cùng tham gia vào kế hoạch cấp phép mạng 3G.

SASAC đang tỏ ra cứng rắn trong việc giành quyền kiểm soát tác nghiệp đối với phần lớn các quỹ tạo lập bởi các doanh nghiệp trung ương. Câu hỏi “ai là người kiểm soát thu nhập từ tài sản nhà nước và kiểm soát ở mức nào? vì mục đích gì?” là một phần không thể tách rời của vấn đề lớn hơn là làm thế nào chính phủ Trung Quốc trong tương lai sẽ tổ chức quản lý tài sản nhà nước và vai trò cuối cùng của SASAC.

Sự phân chia quyền lực này còn được thể hiện rõ trong các vụ mua bán, sáp nhập tài sản nhà nước có yếu tố nước ngoài.

Hộp 2: Quyền lực của các cơ quan nhà nước Trung Quốc trong thông qua các vụ mua bán và sáp nhập có yếu tố nước ngoài

Quyền lực của các cơ quan nhà nước Trung Quốc trong thông qua các vụ mua bán và sáp nhập có yếu tố nước ngoài

Bộ Thương mại

Theo hướng dẫn về mua bán sáp nhập với nước ngoài có hiệu lực từ 8 tháng 9 năm 2006, Bộ Thương mại (phối hợp với SAIC) là cơ quan nhà nước chủ chốt thông qua hay từ chối mua bán sáp nhập với nước ngoài các doanh nghiệp nhà nước cũng như tư nhân Trung Quốc. Doanh nghiệp mua cần báo cáo kế hoạch lên Bộ Thương mại trong nhiều trường hợp, và các quy định cho phép Bộ Thương mại có thẩm quyền lớn trong từ chối vụ mua bán. Bộ Thương mại công bố rằng trong tương lai sẽ giám sát chặt chẽ hơn hoạt động mua lại các doanh nghiệp “xương sống”.

Ủy ban Giám sát và Quản lý Tài sản Nhà nước (SASAC)

Nhiệm vụ của SASAC là bảo vệ giá trị của tài sản nhà nước, bao gồm các DNNN. SASAC định giá và khuyến nghị Bộ Thương mại về việc doanh nghiệp nước ngoài mua lại DNNN, đặc biệt là về việc mua bán có tuân theo các thủ tục phù hợp và liệu giá thu về từ bán tài sản có công bằng không, giá công bằng hàm ý rằng tối thiểu 90% giá trị ròng của tài sản của công ty bị mua lại.

Ủy ban Chứng khoán Nhà nước Trung Quốc (CSRC)

CSRC đặt ra quy định về mua lại công ty niêm yết trên các thị trường chứng khoán Trung Quốc. Nó giám

sát các vụ mua bán nếu công ty bị mua lại được niêm yết ra công chúng và thực hiện nghiên cứu sức mạnh tài chính và mức độ nợ nần của công ty đi mua. CSRC cũng giám sát management buy-outs.

Ủy ban Giám sát Ngân hàng Trung Quốc (CBRC)

CBRC phê chuẩn các vụ mua lại và đầu tư chiến lược vào các ngân hàng trung quốc của các tổ chức nước ngoài.

Ủy ban Cải cách và Phát triển quốc gia (NDRC)

Cùng với Bộ Trú� DNNN. NDRC đã ban hành nhiều văn bản chính sách và hướng dẫn liên quan đến phát triển các ngành của Trung Quốc và sự tham gia của doanh nghiệp nước ngoài vào những ngành này, và còn liên quan tới soạn thảo những quy định mới về mua bán doanh nghiệp có yếu tố nước ngoài.

Nguồn: Maria Vagliasindi, Governance Arrangements for State Owned Enterprises (2008).

Như vậy, thực tế đang diễn ra một cuộc giằng co quyền lực giữa SASAC và các cơ quan quản lý nhà nước khác. SASAC có thể không cần tham gia vào quyết định cấp giấy phép 3G vì đó là công việc nặng tính kỹ thuật. Sự khuyến nghị về mức hợp lý của kết quả định giá trong các vụ mua bán sáp nhập có yếu tố nước ngoài có thể không hợp lý vì bản thân các tài sản của SASAC đang được định giá. Nhưng cũng cần ghi nhận những kết quả mà SASAC đã giành lại được quyền kiểm soát một phần tài chính của các DNNN. Kết quả này rất quan trọng, vì thiếu nó, mọi sự giám sát hay quản lý của SASAC sẽ trở nên vô hiệu.

Khi SASAC ra đời vào giữa năm 2003, rất nhiều người đã thờ phào nhẹ nhõm vì cho rằng từ đây tình trạng “vô chủ” hoặc “quá nhiều chủ” của các DNNN đã đi đến hồi kết thúc. SASAC sẽ là đại diện duy nhất và hiệu quả phục vụ cho công cuộc cải cách DNNN. Tuy nhiên, thực tế lại cho thấy sự phức tạp thường thấy của vấn đề sở hữu nhà nước. SASAC đã đạt được những bước tiến mạnh mẽ trong cải cách DNNN, đang tiến rất gần tới mục tiêu giảm số lượng DNNN xuống còn từ 80 đến 100, và trong số đó có từ 30 đến 50 công ty lọt vào nhóm các công ty hàng đầu thế giới. Dù có danh nghĩa là một nhà đầu tư và là đại diện duy nhất cho sở hữu nhà nước, nhưng SASAC đang phải đấu tranh với chính bản thân mình và với các cơ quan chính phủ khác để có thể thực hiện đúng những gì đã đặt ra. Những nút thắt khó tháo này không chỉ xuất phát từ SASAC mà còn từ chính hệ thống luật pháp có liên quan, quan điểm và các quyết định của chính phủ về quản lý tài sản nhà nước. Liệu SASAC có hoàn thành được sứ mệnh ban đầu của mình hay không?

Liệu SASAC có phải là một mô hình tốt để cải cách thành công DNNN hay không? Đây là những câu hỏi chưa thể có câu trả lời xác đáng vào thời điểm hiện tại. Tuy nhiên, SASAC vẫn là một bài học tốt cho các quốc gia đang muốn cải các DNNN theo hướng tập trung hóa thông qua những thuận lợi và khó khăn mà cơ quan này đang phải đối đầu.

Tài liệu tham khảo

- [1] Donald C. Clarke, (2003) “*Corporate governance in China: An Overview*”, (Working Paper) July 15, , University of Washington School of Law.
- [2] Mikael Mattlin, BOFIT Discussion Papers 10 (2007), “The Chinese government’s new approach to ownership and financial control of strategic state-owned enterprises”, Helsinki.
- [3] People Republic of China, Decree of the State Council of the People’s Republic of China, (2003)No. 378, “*Interim Regulations on Supervision and Management of State-owned Assets of Enterprises*”, May 13.
- [4] People Republic of China, (2005)The Company Law of the People's Republic of China.
- [5] Nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa, (2008) “Luật tài sản thuộc sở hữu nhà nước trong doanh nghiệp”.
- [6] John T. Shinkle, “*Observations on Capital Market Regulation: Hong Kong and the People’s Republic of China*”, University of Pennsylvania, Journal of International Economics Law, Vol. 18:1, 23/09/2009.
- [7] Maria Vagliasindi, (2008) “*Governance Arrangements for State Owned Enterprises*”, The World Bank - Sustainable Development Network.
- [8] Shunkou Kinoshita, China Enterprise State-Owned Assets Law, November 10th, 2009
- [9] <http://english.people.com.cn/90001/90778/90862/7079637.html>

- [10] http://news.xinhuanet.com/english/2003-12/24/content_1246594.htm
- [11] <http://en.21cbh.com/HTML/2010-4-27/yOMDAwMDE3NDcyOQ.html>
- [12] http://english.peopledaily.com.cn/200305/22/eng20030522_117060.shtml
- [13] <http://english.people.com.cn/90001/90778/6226169.html>
- [14] <http://english.people.com.cn/90001/90778/6290341.html>
- [15] <http://english.people.com.cn/90001/90778/90857/90862/6325211.html>
- [16] <http://english.people.com.cn/90001/90776/6325781.html>
- [17] <http://english.people.com.cn/90001/90776/90884/6402611.html>

A model of Chinese committee of state-owned assets supervision and administration

Assoc.Prof.Dr. Hoang Van Hai¹, MA. Tran Thi Hong Lien²

¹*School of Business, University of Economics and Business, Vietnam National University, Hanoi, 144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

²*University of Economics and Law, Vietnam National University of Ho Chi Minh City Quarter 3, Linh Xuan Ward, Thu Duc District, Ho Chi Minh City, Vietnam*

Abstract: For four decades recently, state owned enterprise reforming has gained attention in almost countries of various developing levels. The very large scale and serious inefficiency of state-owned enterprises led to an indispensable reforming trend. It is highly important to identify representative of state ownership as the state ownership is rather different compared to that of private ownership. However, a state ownership representative is hard to be identified and maintained. Therefore, a model of Chinese committee of state-owned assets supervision and administration analyzed in this article would provide significant information.