

# **MÔ HÌNH HOẠT ĐỘNG VÀ QUẢN LÝ TẬP ĐOÀN KINH TẾ NHÀ NƯỚC: KINH NGHIỆM CỦA TRUNG QUỐC VÀ SINGAPORE VÀ BÀI HỌC THAM KHẢO ĐỐI VỚI VIỆT NAM**

Tác giả: TS. Trần Tiến Cường

## **1-Tổ chức, hoạt động, quản lý tập đoàn kinh tế nhà nước ở Trung Quốc**

Tập đoàn kinh tế (TĐKT) ở Trung Quốc được hình thành và phát triển theo từng giai đoạn, từng bước, có chọn lọc, có thí điểm, rút kinh nghiệm rồi mới nhân rộng. TĐKT và tập đoàn kinh tế nhà nước (TĐKTNN) ở Trung Quốc đã trở thành một hiện tượng từ giữa những năm 1980. Trong đó các TĐKTNN với công ty mẹ có 100% vốn nhà nước và TĐKT với công ty mẹ có cổ phần (vốn góp) lớn nhất thuộc sở hữu Nhà nước luôn chiếm tỷ lệ đa số. Năm 2001, số TĐKT thuộc 2 loại vừa nêu chiếm 65,9% về số lượng, 93,1% về tổng giá trị tài sản và 88,47% về doanh thu trong tổng số TĐKT của Trung Quốc. Các tập đoàn Trung Quốc giữ vai trò quan trọng hơn cả ở 3 lĩnh vực: sản xuất chế tạo; năng lượng (bao gồm than đá, điện lực, cung cấp nước); thương mại bán sỉ, bán lẻ và dịch vụ chế biến thực phẩm. Trong đó, tỷ trọng tài sản nhà nước trong tổng tài sản của các tập đoàn ở 3 lĩnh vực tương ứng nêu trên là 51.1%, 80.4 % và 43.6%.

Nguồn gốc của việc xây dựng TĐKT ở Trung Quốc là xuất phát từ những thay đổi của mô hình liên hiệp các xí nghiệp theo kiểu liên kết theo chiều ngang vào cuối những năm 1970. Sự nới lỏng kiểm soát của nhà nước đối với công tác kế hoạch hoá tại thời kỳ này đã tạo điều kiện cho các doanh nghiệp trong cùng ngành hoặc khác ngành, có vị thế tương đối ngang bằng nhau, lập ra một dạng liên hiệp - một tổ chức gần giống như hiệp hội với mục tiêu cùng chia sẻ thương hiệu, kênh phân phối đầu vào, đầu ra, tư liệu sản xuất.

Việc đẩy mạnh các cải cách kinh tế theo hướng thị trường ở Trung Quốc dẫn đến các liên hiệp các xí nghiệp liên kết theo chiều ngang bộc lộ nhiều hạn chế. Trong đó, hạn chế lớn nhất của liên hiệp các xí nghiệp là ở cấu trúc tổ chức lỏng lẻo, không dựa trên nền tảng sở hữu để liên kết và chia sẻ lợi ích, trách nhiệm. Quá trình cải cách, mở cửa và giải quyết các vướng mắc nêu trên cùng với các vấn đề phát sinh dẫn đến sự xuất hiện các mô hình tổ chức, hoạt động của TĐKT nhà nước ở Trung Quốc.

*(a)- Về các mô hình tổ chức, hoạt động của tập đoàn kinh tế nhà nước ở Trung Quốc:*

Trên nền tảng các liên hiệp các xí nghiệp, từ những năm 1980 đến nay Trung Quốc đã xây dựng và dần phát triển một số mô hình tổ chức, hoạt động của TĐKTNN như sau:

*Thứ nhất*, mô hình TĐKTNN đầu tiên được xây dựng trên nền tảng liên kết và ràng buộc theo hợp đồng. Theo đó, liên hiệp các xí nghiệp được cấu trúc lại theo một trật tự thứ bậc và tầng nấc rõ rệt như: tầng trên cùng (tầng thứ nhất) là một công ty cốt lõi; tiếp đến là các công ty liên kết chặt chẽ ở tầng thứ hai; các công ty liên kết nửa chặt chẽ ở tầng thứ ba; và ở tầng dưới cùng là các công ty liên kết lỏng lẻo. Mô hình này không dựa trên nền tảng nắm giữ sở hữu cổ phần mà dựa vào quan hệ hợp đồng giữa các công ty thành viên. Mô hình này tuy khắc phục được một phần hạn chế do thiếu vắng trung tâm chỉ huy điều phối tập trung của mô hình liên hiệp các xí nghiệp, nhưng vẫn còn nhược điểm là chưa có được tính cố kết vốn có của một TĐKT.

*Thứ hai*, mô hình tổ chức TĐKTNN dựa trên quan hệ sở hữu vốn thông qua cơ chế của công ty cổ phần. Mô hình này thay thế cho mô hình TĐKTNN liên kết theo hợp đồng xuất hiện cuối những năm 1980. TĐKTNN liên kết theo mô hình này là kết quả của việc doanh nghiệp chủ động đem vốn đi đầu tư vào doanh nghiệp khác, hoặc sáp nhập, thu tóm cổ phần bằng con đường hành chính trong quá trình tái cấu trúc được tiến hành ở Trung Quốc. Sau tái cấu trúc, các doanh nghiệp hình thành TĐKTNN hoạt động dựa trên quan hệ nắm giữ vốn cổ phần thay vì quan hệ hợp đồng như trước đây. Mô hình này của TĐKTNN Trung Quốc vẫn giữ cấu trúc phân tầng nhưng việc phân nhóm các doanh nghiệp vào các tầng được căn cứ vào mức độ nắm giữ cổ phần và sự tương tác giữa các doanh nghiệp thành viên.

*Thứ ba*, mô hình tổ chức TĐKTNN với cấu trúc công ty nắm vốn (quản lý vốn) nhà nước<sup>1</sup> xuất hiện trong những năm 1990. Đây là một sản phẩm đồng hành với quá trình tái cấu trúc các doanh nghiệp nhà nước (DNNN), hình thành các công ty cổ phần và cải cách hệ thống quản lý tài sản nhà nước. TĐKTNN với cấu trúc công ty nắm vốn (quản lý vốn) nhà nước giữ vai trò thay mặt nhà nước để thực hiện quyền tài sản nhà nước. TĐKTNN dạng cấu trúc này, lúc đầu trực thuộc các cơ quan nhà nước thuộc chính phủ trung ương và chính quyền địa phương, từ năm 2003 trực thuộc Ủy ban giám sát và quản lý tài sản nhà nước (SASAC) thuộc Quốc vụ viện (chính phủ) Trung Quốc và trực thuộc các Ủy ban giám sát và quản lý tài sản nhà nước địa phương (tỉnh, thành phố thuộc trung ương, khu).

*(b)- Về cách thức hình thành tập đoàn kinh tế nhà nước:*

Có 4 cách hay 4 con đường hình thành các TĐKTNN ở Trung Quốc. Thứ nhất là chuyển tách vốn của doanh nghiệp hay đầu tư vốn từ doanh nghiệp để hình

---

<sup>1</sup> Trung Quốc gọi là các công ty không cổ

thành doanh nghiệp mới. Thứ hai là sáp nhập, hợp nhất, mua lại. Thứ ba là liên doanh. Thứ tư là thành lập công ty quản lý vốn.

Theo *cách thứ nhất* thì TĐKTNN được hình thành theo phương thức tự nguyện, chủ động từ phía doanh nghiệp do một số DNNN nòng cốt đem vốn đi đầu tư vào các doanh nghiệp khác.

*Cách thứ hai* là nhà nước áp dụng phương pháp hành chính để sáp nhập, hợp nhất DNNN kém hiệu quả hoặc thua lỗ vào những DNNN hiệu quả hơn để hình thành TĐKT. Rất nhiều trường hợp hợp nhất, sáp nhập các DNNN trong các ngành, lĩnh vực khác nhau của thành phố Vũ Hán là những ví dụ về cách này. Có thể gọi cách thứ hai là sáp nhập, hợp nhất thuận. Tuy nhiên, một số tập đoàn được thành lập bằng cách này thường gặp phải những bất lợi do can thiệp hành chính nên kết quả kinh doanh không mấy khả quan.

*Cách thứ ba* là liên doanh giữa các doanh nghiệp gồm 2 kiểu: một là, liên doanh trong nước, và hai là, liên doanh với nước ngoài. Cả 2 kiểu hợp vốn này cùng có tên gọi là liên doanh.

*Cách thứ tư* là nhà nước bằng quyết định hành chính thành lập một công ty nắm vốn (quản lý vốn) ở phía bên trên tầng thứ nhất để quản lý các công ty mẹ ở tầng thứ nhất. Ví dụ, như trong trường hợp của thành phố Thượng Hải, nhà nước hợp nhất các đơn vị chuyên quản DNNN theo các chuyên ngành của thành phố và chuyển các đơn vị này thành công ty nắm vốn (quản lý vốn) nhà nước. Có thể gọi cách thứ tư là sáp nhập, hợp nhất ngược.

Ngoài các cách hay những con đường trên, tên thương hiệu cũng được sử dụng như là chất kết dính hay công cụ kết nối các doanh nghiệp thành TĐKT. Đây là cách thức một doanh nghiệp chia sẻ tỷ lệ sở hữu vốn điều lệ của mình với một TĐKT để trở thành thành viên của tập đoàn đó, được sử dụng tên thương hiệu của TĐKT đó. Thông qua đó, TĐKT vừa tăng số lượng doanh nghiệp thành viên, mở rộng quy mô tập đoàn, vừa được nhận cổ tức từ doanh nghiệp liên kết thương hiệu nhưng không tham gia vào quản lý doanh nghiệp này. Tuy nhiên, việc thiếu vắng sự chia sẻ kinh nghiệm quản lý của TĐKT với doanh nghiệp liên kết thương hiệu cũng vẫn là một hạn chế của mô hình hoạt động này.

*(c)- Tập đoàn kinh tế nhà nước ở Trung Quốc có một số đặc điểm về tổ chức, hoạt động như sau:*

*Một là*, về tư cách pháp nhân của TĐKTNN. Giai đoạn đầu của thí điểm trong những năm 1980, Trung Quốc quan niệm TĐKT có tư cách pháp nhân - đó là một tổ chức có kết cấu thứ bậc, nhiều cấp, có hệ thống hạch toán riêng. Quan niệm này xuất phát từ những lo ngại về việc không thể quản lý được TĐKTNN nếu không quy định địa vị pháp nhân cho TĐKT. Ở Việt Nam hiện nay cũng có một số người có quan niệm tương tự như vậy.

Vào những năm 1990 của thế kỷ trước, sau khi đã tiếp cận dần với cách hiểu chung của các nước về tập đoàn kinh tế<sup>2</sup>, Trung Quốc đã thay đổi quan điểm và khẳng định TĐKTNN không có tư cách pháp nhân. Nghĩa là, TĐKT hay tập đoàn doanh nghiệp chỉ là tên gọi chung cho tổ hợp các doanh nghiệp tham gia liên kết tập đoàn, chứ không phải là sự khẳng định tổ hợp hay nhóm doanh nghiệp đó là một pháp nhân.

*Hai là*, về đặc điểm hoạt động và cách thức liên kết thì TĐKT là một tổ hợp kinh doanh được hình thành trên cơ sở đầu tư, hợp tác sản xuất và các quyền tài sản được xác định rõ ràng.

*Ba là*, cấu trúc doanh nghiệp trong tổ hợp này theo mô hình công ty mẹ-công ty con, bao gồm công ty mẹ, các công ty con và các doanh nghiệp khác có liên quan. Công ty mẹ là hạt nhân của tập đoàn, là đầu mối liên kết giữa các doanh nghiệp thành viên với nhau. Cùng với việc hướng tới hoàn thiện thể chế công ty mẹ quy mô lớn, Trung Quốc cũng đã đưa ra các biện pháp để tăng cường vai trò, chức năng của công ty mẹ trong quản lý chiến lược, sử dụng vốn, điều chỉnh kết cấu, kiểm soát tài sản, phòng ngừa rủi ro v.v.

*Bốn là*, về cấp độ hay số tầng doanh nghiệp trong tập đoàn. Các doanh nghiệp trong tập đoàn có hai cấp độ rõ rệt: công ty mẹ và các công ty con. Tuy nhiên thực tế ở Trung Quốc vẫn có những tập đoàn có quá nhiều tầng cấp. Vì vậy Trung Quốc đã đưa ra quy định khống chế không được vượt quá 3 tầng cấp<sup>3</sup> và dùng các biện pháp như đóng cửa, phá sản, sáp nhập, hợp nhất, hủy bỏ tư cách pháp nhân của doanh nghiệp để tổ chức lại và khắc phục đối với các trường hợp này.

*Năm là*, về địa vị pháp lý của các doanh nghiệp thành viên tham gia liên kết tập đoàn. Các doanh nghiệp thành viên này có đầy đủ các quyền và nghĩa vụ của một pháp nhân độc lập. Những đơn vị không có tư cách pháp nhân sẽ không phải là thành viên độc lập của tập đoàn.

*Sáu là*, TĐKT được đăng ký trước pháp luật<sup>4</sup> với tư cách là một nhóm gồm một doanh nghiệp lớn là công ty mẹ<sup>5</sup> làm nòng cốt và tối thiểu 5 công ty con có 100% vốn của công ty mẹ.

*Bảy là*, về tiêu chí tập đoàn xét theo quy mô. Trung Quốc có quy định về tiêu chí này, theo đó chỉ những nhóm doanh nghiệp đủ quy mô về vốn đăng ký<sup>6</sup> (bên

---

<sup>2</sup> Kinh nghiệm và thực tế ở hầu hết các TĐKT ở các nước cho thấy tập đoàn chỉ là hình thức liên kết giữa các doanh nghiệp độc lập có liên quan chặt chẽ với nhau về nhiều lĩnh vực, trong đó chủ yếu là quan hệ đầu tư và chi phối lẫn nhau về vốn, tài chính và không tạo thành một pháp nhân mới.

<sup>3</sup> Công văn số 97-2006 ngày 5/12/2006 của Văn phòng Ủy ban Giám sát và Quản lý tài sản nhà nước thông báo ý kiến chỉ đạo của Ủy ban Giám sát và Quản lý tài sản nhà nước về thúc đẩy điều chỉnh vốn nhà nước và tổ chức lại DNNN

<sup>4</sup> Zhou Fangsheng và Wang Xiaolu (2002), *Con đường cải cách DNNN ở Trung Quốc*, Hội thảo "Cải cách doanh nghiệp nhà nước: Kinh nghiệm của Trung Quốc", Hà Nội 2002

<sup>5</sup> Công ty mẹ phải đạt được tiêu chuẩn quốc gia về doanh nghiệp lớn

<sup>6</sup> Vốn đăng ký tối thiểu của công ty mẹ là 50 triệu NDT, tổng vốn đăng ký của cả tập đoàn (gồm công ty mẹ và các doanh nghiệp thành viên) trên 100 triệu NDT

cạnh đáp ứng điều kiện về có đăng ký của công ty mẹ và các công ty con 100% vốn của công ty mẹ với cơ quan thẩm quyền) thì mới được coi là tập đoàn. Tuy nhiên, xét về bản chất thì tiêu chí quy mô vốn ở Trung Quốc không phản ánh bản chất của tập đoàn như quan niệm thông lệ (tập đoàn có từ 2 doanh nghiệp trở lên<sup>7</sup>) mà mang hàm ý của 2 loại chính sách: (i) khuyến khích xuất nhập khẩu, và (ii) hạn chế thành lập tràn lan TĐKT. Khi Trung Quốc mở cửa mạnh, hội nhập sâu (ví dụ vào WTO) thì mục tiêu chính sách của tiêu chí này không còn ý nghĩa.

Tóm lại, về chức năng, tập đoàn có 2 loại hình sau đây. Loại thứ nhất là những tập đoàn chủ yếu thực hiện chức năng kinh doanh vốn và quản lý chiến lược, không trực tiếp tham gia vào các hoạt động sản xuất mà do các công ty con thực hiện các hoạt động này. Ví dụ về loại hình này là Tập đoàn Dầu khí Trung Quốc và Tổng công ty Điện lực Trung Quốc v.v. Loại thứ hai là tập đoàn kết hợp các hoạt động kinh doanh đa ngành nghề và quản lý vốn trong đó một công ty mẹ trở thành trụ sở chính của tập đoàn. Ví dụ về loại hình này là Tập đoàn Gang Thép Bảo sơn và Đệ nhất Tập đoàn Ô tô Trung Quốc v.v.

*(d)- Quản lý đối với tập đoàn kinh tế nhà nước*

Trung Quốc tiến hành quản lý đối với TĐKT và TĐKTNN trên các mặt như sau:

*i- Quản lý việc thành lập và đăng ký đối với tập đoàn kinh tế, tập đoàn kinh tế nhà nước*

- Trong các năm 1995 và 1997 Trung Quốc ban hành liên tiếp hai văn bản gồm “Quy định tạm thời về việc thành lập và quản lý các tập đoàn doanh nghiệp”<sup>8</sup> và “Các quy định về đăng ký kinh doanh của tập đoàn doanh nghiệp”<sup>9</sup>. Theo các quy định này, những tập đoàn chưa tiến hành các thủ tục đăng ký thành lập tập đoàn theo quy định thì không được coi là tập đoàn (mặc dù các quan hệ kinh tế và liên kết tập đoàn đã được hình thành) và không được hưởng các chính sách đối với tập đoàn. Nhà nước bắt buộc đăng ký danh sách công ty mẹ và các doanh nghiệp thành viên tại cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Pháp luật Trung Quốc quy định TĐKT chỉ được thành lập khi có tối thiểu 5 công ty con do công ty mẹ đầu tư toàn bộ vốn điều lệ, nhưng không quy định về số lượng tối thiểu các doanh nghiệp thành viên khác.

*ii- Thực hiện chính sách khuyến khích TĐKT*

<sup>7</sup> Keun Lee and Donghoon Hahn (2003), *Why and what kinds of the business groups in China: Market competition, plan constraints, and the hybrid business groups*, International symposium on business groups in East Asia, Seoul 2003

<sup>8</sup> Quy định tạm thời do Ủy ban kinh tế và mật dịch, Ủy ban cải cách thể chế nhà nước và Ủy ban kế hoạch nhà nước Trung Quốc phối hợp ban hành

<sup>9</sup> do Cơ quan nhà nước về Công nghiệp và Thương mại (cơ quan trực thuộc Chính phủ Trung Quốc chịu trách nhiệm về việc đăng ký kinh doanh của doanh nghiệp) ban hành

Trung Quốc ban hành và áp dụng nhiều chính sách khuyến khích đối với TĐKT. Thời kỳ đầu (giữa những năm 1990 về trước) có các chính sách như: chế độ bao cả gói cho công ty mẹ (vốn và các nguồn lực khác) để công ty mẹ phân phối cho các công ty con; cho phép công ty mẹ được quyền xuất-nhập khẩu (thời kỳ này DNNN chỉ được chuyên sản xuất), được thành lập các công ty tài chính để huy động các nguồn vốn để hỗ trợ vốn cho các công ty khác; cho phép nộp thuế chung theo phương thức bù trừ giữa doanh nghiệp lãi và doanh nghiệp lỗ (nhưng chỉ giữa công ty mẹ với các công ty con 100% vốn sở hữu của công ty mẹ); công ty mẹ được uỷ quyền quyết định nhiều vấn đề cho các công ty con; chuyển vốn tích lũy trước đây của các doanh nghiệp thành viên thành vốn đầu tư của Nhà nước tại công ty mẹ khi hình thành tập đoàn; chuyển nợ ngân hàng thành vốn cổ phần; hoặc quy định chỉ cán bộ chủ chốt của tập đoàn mới phải xin phép ra nước ngoài quan hệ với đối tác, trong khi ở DNNN khác thì nhân viên cũng phải xin phép v.v.

Tuy nhiên, chính sách này dẫn đến thành lập tập đoàn ô ạt, thiếu định hướng, lợi dụng những ưu đãi cho tập đoàn. Để khắc phục, năm 1997 Trung Quốc bổ sung thêm các tiêu chí định lượng vào khái niệm về TĐKT gồm: (i) Công ty mẹ có vốn đăng ký tối thiểu 50 triệu NDT; (ii) Tổng vốn đăng ký của cả tập đoàn (công ty mẹ và các doanh nghiệp thành viên) phải lớn hơn 100 triệu NDT; (iii) Công ty mẹ phải có tối thiểu 5 công ty con có 100% vốn của công ty mẹ.

*iii- Xoá bỏ chế độ bộ chủ quản, tách chức năng chủ sở hữu với chức năng quản lý nhà nước, thực hiện tập trung hoá việc quản lý và giám sát đối với DNNN và tập đoàn kinh tế nhà nước*

Trước năm 1998, chế độ bộ chủ quản đối với DNNN và TĐKTNN tồn tại ở Trung Quốc với các mức độ khác nhau thông qua các cơ quan sau:

- Ủy ban Công tác doanh nghiệp lớn của Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc bổ nhiệm cán bộ lãnh đạo doanh nghiệp lớn. Trong đó, một số cán bộ cốt cán của công ty mẹ trong các tập đoàn lớn, quan trọng phải do Bộ Chính trị phê chuẩn trước khi ra quyết định chính thức bổ nhiệm, miễn nhiệm.

- Ủy ban Kinh tế - Mật dịch quản lý việc vận hành, hoạt động của các DNNN và TĐKTNN.

- Ủy ban Kế hoạch nhà nước quyết định các hạng mục đầu tư lớn cần có sự phê duyệt của Chính phủ.

- Cục quản lý tài sản quốc hữu thuộc Bộ Tài chính quản lý tài sản của DNNN, thực hiện các quyền của cổ đông nhà nước đối với tài sản của doanh nghiệp có vốn nhà nước.

Với chế độ bộ chủ quản, việc quản lý, giám sát DNNN và TĐKTNN có nhiều vướng mắc và tồn tại. Nhiều tranh luận đã diễn ra ở Trung Quốc (nhất là cuối những năm 1990 và đầu những năm 2000) để giải quyết các vấn đề như: việc thiết

lập cơ chế quản lý tài sản nhà nước tại DNNN; ai là người đại diện chủ sở hữu nhà nước tại DNNN (đây là trọng tâm của cải cách DNNN); trong nền kinh tế thị trường, chính phủ cần khắc phục những thất bại trong thực hiện vai trò giám sát, quản lý doanh nghiệp mà các chủ doanh nghiệp khác thường làm được; Chính phủ không nên đóng vai trò “vừa đá bóng vừa thổi còi” mà vai trò là chủ sở hữu nên được tách bạch khỏi vai trò đích thực của Chính phủ là quản lý nhà nước; Chính phủ cần phải thay đổi, chuyển từ chức năng chính của mình là lập kế hoạch sản xuất kinh doanh, phân bổ các đầu vào và các nguồn quỹ, ban hành các hướng dẫn cho các DNNN sang chức năng quản lý các công việc công cộng, dịch vụ công, v.v.

Để giải quyết các vấn đề trên Trung Quốc đã thực hiện các biện pháp sau:

- Cùng với việc hình thành và phát triển các tập đoàn, năm 1997 Trung Quốc đã thành lập Ủy ban Trung ương các DNNN qui mô lớn. Cơ quan này có chức năng trực tiếp giám sát các tập đoàn doanh nghiệp nhằm tách DNNN với các cơ quan hành chính nhà nước.

- Giải tán phần lớn các bộ và cục khác nhau trước đây giúp chính phủ quản lý DNNN trong các ngành khác nhau ở trung ương và địa phương để tái cơ cấu lại thành công ty nắm vốn cổ phần hoặc các tập đoàn lớn. Vai trò của các tổ chức này đã thay đổi từ vai trò hành chính chuyên sang vai trò giám sát sở hữu nhà nước.

- Năm 2003, Trung Quốc quyết định thành lập Ủy ban Giám sát và Quản lý tài sản quốc hữu (SASAC) thuộc Quốc vụ viện (chính phủ) trên cơ sở tách chuyên, cơ cấu lại và gộp chung các các tổ chức chuyên quản DNNN theo ngành, lấy cán bộ (những người có chuyên môn tài chính) từ các cơ quan như Ủy ban kinh tế và mật dịch, Ban kinh tế Trung ương Đảng cộng sản Trung Quốc, Ban tổ chức Trung ương Đảng cộng sản Trung Quốc, và từ Bộ Tài chính. SASAC có khoảng 600 người theo dõi 146 tập đoàn và tổng công ty<sup>10</sup>.

Đây là cơ quan đặc thù của chính phủ Trung Quốc quản lý, giám sát tập trung và chuyên trách đối với tất cả các tổng công ty và TĐKTNN ở trung ương. Việc thành lập SASAC là lô gic tất yếu của cải cách quản lý DNNN và là giải pháp giải quyết những hạn chế và bế tắc về quản lý, giám sát DNNN và TĐKTNN theo mô hình bộ chủ quản trước đây.

Triết lý thành lập Ủy ban này là để khắc phục sự chia cắt quản lý giữa các Bộ; khắc phục sự rối rắm do Chính phủ quản lý hết mọi việc để Chính phủ chỉ tập trung vào việc quản lý chung, quản lý những mặt lớn của quốc gia.

Cơ cấu tổ chức của SASAC gồm các bộ phận chức năng (có 19 đơn vị cục, vụ), 3 trung tâm (Trung tâm thông tin, Trung tâm nghiên cứu kỹ thuật cho công tác hội thẩm giám sát, Trung tâm đào tạo), 2 văn phòng (Văn phòng SASAC, Văn

---

<sup>10</sup> Số liệu năm 2008

phòng Đảng ủy). Trong đó các cục, vụ chức năng thực hiện các nhiệm vụ trực tiếp và liên quan đến giám sát và quản lý tài sản nhà nước như: Pháp chế, Kế hoạch và phát triển, Định giá và giám sát tài chính, Quản lý quyền tài sản, Cải cách doanh nghiệp (trong đó có một bộ phận chuyên trách về Tập đoàn doanh nghiệp), Tái cấu trúc doanh nghiệp, Tiền lương, tiền công, Tổng hợp, Quản lý lợi tức vốn, Hội thẩm giám sát, Quản lý công tác quản trị của các nhà điều hành doanh nghiệp (có 2 cục, vụ), Xây dựng Đảng, Quan hệ cộng đồng, Quản lý công tác quần chúng, Nghiên cứu, Quan hệ đối ngoại, Quản lý Nhân sự, Quản lý cán bộ nghỉ hưu.

*iv- Quản lý và giám sát của SASAC đối với DNNN và tập đoàn kinh tế nhà nước*

Nhiệm vụ chính của SASAC là:

- Thực hiện trách nhiệm của một nhà đầu tư (là chủ sở hữu của các DNNN, công ty mẹ do nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ; chủ sở hữu hoặc cổ đông của tổng công ty, tập đoàn quản lý vốn nhà nước; và là cổ đông lớn nhất của công ty có vốn nhà nước); hướng dẫn và thúc đẩy quá trình cải cách và tái cấu trúc DNNN, TĐKTNN; giám sát, bảo toàn và phát triển giá trị tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp; tăng cường quản lý có hiệu quả tài sản nhà nước; thúc đẩy hình thành và vận hành hệ thống quản trị DNNN hiện đại; đề xuất chiến lược điều chỉnh cơ cấu kinh tế nhà nước.

- Thành lập các đoàn giám sát để giải quyết những vấn đề bất thường tại các DNNN, TĐKTNN; trực tiếp quản lý hàng ngày đối với các đoàn này.

- Bổ nhiệm, miễn nhiệm, đánh giá, thưởng, phạt các nhà quản lý điều hành cao cấp (gồm chủ tịch, tổng giám đốc, các phó tổng giám đốc) của DNNN, TĐKTNN theo quy định pháp luật và kết quả hoạt động của họ; hình thành hệ thống lựa chọn cán bộ quản lý điều hành doanh nghiệp theo đòi hỏi của kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa và quản trị doanh nghiệp hiện đại.

- Giám sát và quản lý việc bảo toàn, phát triển giá trị tài sản nhà nước tại các DNNN thuộc quyền quản lý thông qua chế độ báo thống kê và kiểm toán; hình thành và cải tiến hệ thống chỉ tiêu bảo toàn, phát triển giá trị tài sản nhà nước; bảo vệ quyền và lợi ích của Nhà đầu tư Nhà nước.

- Đề xuất chính sách và quy định pháp luật cho công tác quản lý tài sản nhà nước; định hướng và giám sát công tác quản lý tài sản nhà nước địa phương theo quy định pháp luật.

- Thực hiện các nhiệm vụ khác yêu cầu của Chính phủ.

Tựu chung lại, SASAC tập trung vào quản lý, giám sát TĐKTNN với 3 nội dung chính: Một là, quản lý, giám sát các nhân sự chủ chốt. Hai là, quản lý, giám sát các vấn đề trọng đại của doanh nghiệp. Ba là, quản lý, giám sát tài sản nhà nước tại doanh nghiệp.



*v- Hình thành hệ thống tổ chức giám sát tài sản nhà nước*

Sau khi thành lập, Ủy ban Giám sát và Quản lý tài sản quốc hữu (SASAC) đã thúc đẩy tổ chức công tác quản lý, giám tài sản nhà nước và thành lập Ủy ban Giám sát và Quản lý tài sản các cấp.

Đến nay, Ủy ban giám sát và quản lý tài sản nhà nước ở 3 cấp trung ương, tỉnh, thành phố (địa khu) đã được thiết lập, bao trùm các tỉnh, thành phố ở Trung ương và các địa phương.

*vi- Ban hành các quy định về giám sát và quản lý tài sản nhà nước*

Thời kỳ đầu, Ủy ban kinh tế và mậu dịch nhà nước, Ủy ban cải cách thể chế nhà nước, Ủy ban kế hoạch nhà nước Trung Quốc ban hành rất nhiều văn bản quy định riêng về TĐKT gồm các hướng dẫn thành lập, tổ chức, quản lý TĐKT như: thúc đẩy liên kết theo chiều ngang (1986); quy định kê khai (báo cáo) riêng đối với doanh nghiệp lớn (1987); về việc xây dựng và phát triển tập đoàn doanh nghiệp (1987); về việc xét duyệt cho phép nhân viên ra nước ngoài và xin phép người nước ngoài vào Trung Quốc của tập đoàn doanh nghiệp nhà nước thí điểm (1992); kê khai (báo cáo) đối với chương trình quốc gia dành riêng ở tập đoàn doanh nghiệp nhà nước thí điểm (1992); về các bước thực hiện thí điểm trao quyền kinh doanh tài sản của các tập đoàn doanh nghiệp nhà nước thí điểm (1992); về khuyến khích, hỗ trợ các doanh nghiệp lớn, tập đoàn doanh nghiệp xây dựng trung tâm kỹ thuật (1992); về thu thuế lợi tức tập đoàn doanh nghiệp lớn (1994); về quản lý và xây dựng mới tập đoàn (1995); về chuyển từ vốn cấp thành vốn cho vay (1995); quản lý công ty tài chính của tập đoàn và quản lý vốn ở lý công ty tài chính của tập đoàn (1996, 1997); chuyển tiền lãi từ vốn ngân sách thành vốn đầu tư (1995); báo cáo kế toán hợp nhất (1997); chế độ bảng biểu thống kê của tập đoàn (1997); về thí điểm sâu rộng tập đoàn doanh nghiệp cỡ lớn (1997); về quy định và thực hiện phương án thí điểm tập đoàn doanh nghiệp cỡ lớn (1997); thiết lập thể chế công ty mẹ-công ty con của tập đoàn doanh nghiệp (1998); về quản lý tài chính, quản lý tiền công lao động của tập đoàn doanh nghiệp nhà nước thí điểm; về giao quyền kinh doanh xuất nhập khẩu đối với tập đoàn doanh nghiệp thí điểm cỡ lớn; về chuẩn mực hoá tài sản sở hữu nhà nước của tập đoàn doanh nghiệp nhà nước thí điểm.

Sau khi thành lập, Ủy ban Giám sát và Quản lý tài sản quốc hữu thuộc chính phủ Trung Quốc được giao chức năng soạn thảo các quy định về quản lý và giám sát tài sản nhà nước. Trong 5 năm sau khi thành lập (2003-2007) SASAC đã xây dựng, ban hành một loạt văn bản mang tính pháp quy và quy định gồm 19 quyết định, 1 quy chế và 104 văn kiện mang tính pháp quy để hướng dẫn, áp dụng vào quản lý, giám sát các DNNN và TĐKTNN về các mặt như: đánh giá thành tích (về duy trì và tăng cường vốn nhà nước), phân phối theo lương, đề bạt miễn nhiệm, thống kê định giá, quy hoạch phát triển, cải cách doanh nghiệp, tổ chức lại doanh

nghiệp, giám sát tài sản. Ủy ban Giám sát và Quản lý tài sản nhà nước các tỉnh cũng đề ra hơn 1.600 quy định và văn bản pháp quy.

Một trong số những quy định đáng lưu ý là về giám sát quản lý đầu tư - có thể xem xét tham khảo đối với Việt Nam, ít nhất về cách tiếp cận - nêu trong Quyết định số 16 của SASAC về “Biện pháp giám sát quản lý đầu tư của doanh nghiệp nhà nước” và Thông tư số 133-2006 về “Quy định chi tiết thi hành biện pháp quản lý đầu tư của doanh nghiệp trung ương”. Trong đó có một số ví dụ về nội dung và giải pháp đáng quan tâm sau đây:

- Về phương pháp giám sát quản lý đầu tư của DNNN: trên cơ sở hướng dẫn của SASAC, các doanh nghiệp tự xây dựng quy trình, nội dung quyết định đầu tư, chế độ quản lý đầu tư, cơ cấu quản lý của doanh nghiệp mình; báo cáo SASAC để lưu hồ sơ.

- Chế độ quản lý đầu tư của doanh nghiệp gồm những nội dung chủ yếu sau đây:

(i) Tên, cơ cấu các bộ phận chịu trách nhiệm, chức trách, khung quản lý, quyền hạn của bộ phận quản lý đầu tư của doanh nghiệp.

(ii) Nguyên tắc hoạt động đầu tư, trình tự quyết sách, chỉ tiêu quản lý định lượng.

(iii) Nghiên cứu tính khả thi của hạng mục đầu tư; quản lý công tác luận chứng.

(iv) Quản lý mời thầu, đấu thầu, hệ thống giám sát quản lý công trình xây dựng; quản lý quá trình thực hiện.

(v) Quản lý việc mua quyền tài sản và đầu tư cổ phiếu.

(vi) Hệ thống đánh giá và quản lý việc thực hiện.

(vii) Quản lý rủi ro trong đầu tư, phương án phòng ngừa rủi ro (về luật pháp và tài chính), phương án dự phòng xử lý vấn đề xảy ra trong hoạt động đầu tư quan trọng.

(viii) Chế độ trách nhiệm.

- Chỉ tiêu quản lý định lượng bao gồm:

(i) Tỷ trọng hợp lý của quy mô tài sản ngành nghề phụ trong tổng tài sản của doanh nghiệp, và tỷ trọng hợp lý của đầu tư ngành nghề phụ trong tổng đầu tư hàng năm.

(ii) Chỉ tiêu khống chế mức tài sản nợ.

(iii) Chỉ tiêu khống chế mức thu lợi nội bộ doanh nghiệp về đầu tư.

(iv) Tỷ lệ hợp lý của tài sản có trong hoạt động đầu tư các loại.

(v) Tỷ lệ hợp lý của mức đầu tư hạng mục mới trong các năm trong tổng mức đầu tư kỳ kế hoạch.

SASAC phê duyệt và giám sát 2 chỉ tiêu cơ bản là chỉ tiêu (i) và chỉ tiêu (ii). Ba chỉ tiêu còn lại (iii, iv, v) là các chỉ tiêu để tham khảo đối với SASAC.

- Định hướng của SASAC về đầu tư hàng năm đối với doanh nghiệp như sau:

(i) Quán triệt phương châm, chính sách nhà nước trong quá trình lập kế hoạch đầu tư hàng năm (đồng thời căn cứ vào tình hình kinh tế vĩ mô, biến động của thị trường để đưa ra yêu cầu cụ thể).

(ii) Gắn kết kế hoạch đầu tư hàng năm với kế hoạch phát triển.

(iii) Gắn kết kế hoạch đầu tư hàng năm với các chỉ tiêu dự toán tài chính của doanh nghiệp.

- SASAC thụ lý các báo cáo: kế hoạch đầu tư hàng năm, báo cáo các hạng mục đầu tư quan trọng của doanh nghiệp; căn cứ kế hoạch đầu tư hàng năm lập hồ sơ và xem xét quản lý đối với hạng mục đầu tư: (i) Báo cáo doanh nghiệp gửi SASAC để lưu hồ sơ mà sau thời gian 20 ngày làm việc SASAC không có ý kiến trả lời doanh nghiệp được coi là báo cáo lưu hồ sơ để theo dõi giám sát. (ii) Hạng mục đầu tư phụ của doanh nghiệp phải được SASAC thẩm định và ra quyết định, trả lời bằng văn bản trong thời gian 20 ngày làm việc với 3 hình thức:

Một là, thông qua.

Hai là, đề nghị xem xét sửa đổi, bổ sung để đáp ứng các quy định và phù hợp các chỉ tiêu quản lý định lượng. Ví dụ, ngành nghề phụ dưới 10% ngành nghề chính; vốn đầu tư tự có trên 30% tổng vốn đầu tư; mức tài sản nợ trong quy mô đầu tư và mức đầu tư hạng mục mới trong mức đầu tư hàng năm có nằm trong mức hợp lý không.

Ba là, không thông qua, nếu có những vấn đề nghiêm trọng như: không phù hợp quy hoạch phát triển, chính sách ngành nghề; vi phạm trình tự quyết sách và chế độ quản lý đầu tư; không phù hợp với phương hướng điều chỉnh và cải cách của doanh nghiệp; tài sản nợ vượt quá khả năng chịu đựng tài chính của doanh nghiệp.

## **2- Mô hình hoạt động và quản lý tập đoàn kinh tế nhà nước ở Singapore**

Temasek được Singapore thành lập năm 1974 để quản lý các khoản đầu tư và tài sản tích tụ được mà trước đó do Bộ Tài chính Singapore quản lý. Tiếp đó, trong những năm 1990 chính phủ Singapore tiến hành công ty hoá các cơ quan nhà nước có bộ phận kinh doanh và chuyển giao sang Temasek.

Mục đích thành lập Temasek nhằm tìm ra cách thức quản lý tốt hơn đối với các DNNN và các khoản đầu tư của Singapore được tích tụ từ khi thành lập nhà nước Singapore (năm 1965) đến năm 1974, bên cạnh một mục đích khác là nhằm giúp Bộ Tài chính Singapore tập trung vào vai trò xây dựng chính sách và quản lý nhà nước.

Ở Việt Nam thường có quan niệm Temasek là một mô hình doanh nghiệp thay mặt cho nhà nước Singapore làm chức năng chủ sở hữu đối với các DNNN của Singapore. Đây là góc nhìn chưa toàn diện và sát với bản chất của Temasek. Về thực chất, Temasek là một công ty nắm vốn đầu tư nhà nước (Temasek Holdings) có các doanh nghiệp thành viên thuộc danh mục đầu tư của Temasek<sup>11</sup>, là một dạng TĐKTNN tương tự như mô hình thứ ba của Trung Quốc nêu ở phần trên.

### ***Mô hình hoạt động của Temasek***

Temasek thành lập, đăng ký, hoạt động theo Luật Công ty Singapore như là một doanh nghiệp tư<sup>12</sup>, được miễn trừ nghĩa vụ cung cấp các báo cáo tài chính được kiểm toán cho cơ quan đăng ký hoặc miễn trừ công bố công khai. Temasek là một tổ chức kinh doanh thuần túy, với cam kết về mặt chính sách được hoạt động trên cơ sở thương mại, tách bạch với vai trò là công cụ chính sách và điều hành thị trường của chính phủ. Temasek hướng tới và khuyến khích văn hoá tài năng, thu hút nhân tài, xây dựng đội ngũ lãnh đạo có tư duy và thúc đẩy quản trị tốt tại các doanh nghiệp trong danh mục đầu tư.

Temasek nắm giữ một danh mục đầu tư đa dạng có tổng giá trị là 134 tỷ USD (tính đến 31/3/2008) và tăng lên 173 tỷ USD (tính đến 31/3/2013). Từ những năm 1980 trở đi, các doanh nghiệp nằm trong danh mục đầu tư của Temasek bắt đầu được mở rộng dần ra nước ngoài. Năm 2008, cơ cấu tỷ lệ % danh mục đầu tư của Temasek tính theo khu vực như sau: trong nước chiếm 33%, các nước OECD (trừ Hàn Quốc) chiếm 23%, Bắc Á (Trung Quốc, Hàn Quốc, Đài Loan) chiếm 22%, Đông Nam Á (trừ Singapore) chiếm 12%, Nam Á (Ấn độ, Pakistan) chiếm 7%<sup>13</sup>.

Tiêu chí đầu tư của Temasek bao gồm:

- Các nền kinh tế đang chuyển đổi: trong lĩnh vực dịch vụ tài chính, cơ sở hạ tầng.
- Tầng lớp trung lưu đang tăng lên: trong lĩnh vực viễn thông, tiêu dùng, bất động sản.
- Có lợi thế so sánh rõ rệt: trong lĩnh vực năng lượng, tài nguyên, khoa học đời sống.

---

<sup>11</sup> Thời điểm 31/3/2008 Temasek có 32 công ty trong danh mục đầu tư chính

<sup>12</sup> Temasek Holdings (Private) Limited

<sup>13</sup> Theo Derek Lau, Giám đốc điều hành, Trưởng đại diện đầu tư Temasek tại Việt Nam

- Là các công ty hàng đầu mới nổi: trong lĩnh vực công nghệ, giao thông vận tải.

Temasek không tham gia vào HĐQT của đại đa số các doanh nghiệp trong danh mục đầu tư của mình. Temasek chỉ thúc đẩy thiết lập chế độ quản trị công ty tốt tại các doanh nghiệp này thông qua các hỗ trợ để tạo ra các HĐQT có năng lực cao, có kinh nghiệm kinh doanh đa dạng. Thông qua mạng lưới cộng tác rộng rãi, Temasek giới thiệu các cá nhân xuất sắc để các HĐQT của các doanh nghiệp này xem xét quyết định.

Temasek không tham gia hay can thiệp vào các quyết định điều hành của các doanh nghiệp trong danh mục đầu tư. Việc này do HĐQT và ban điều hành của các doanh nghiệp trong danh mục đầu tư tự quản lý, điều hành và giám sát. Trong những trường hợp cần thiết, Temasek chủ động làm việc với các bên có liên quan, bao gồm cả HĐQT và ban điều hành của các doanh nghiệp trong danh mục đầu tư, kể cả tổ chức các cuộc trao đổi, hội thảo.

Tuy nhiên, với vị trí và trách nhiệm là cổ đông tại các doanh nghiệp trong danh mục đầu tư, tất yếu Temasek phải thực hiện các quyền cổ đông của mình để bảo vệ lợi ích kinh doanh tại các doanh nghiệp này.

Mặc dù là hoàn toàn thuộc sở hữu nhà nước nhưng nhà nước Singapore (kể cả Tổng thống, Chính phủ hay Bộ Tài chính) không can thiệp vào các hoạt động đầu tư hoặc thoái vốn đầu tư và các hoạt động kinh doanh khác của Temasek, ngoại trừ vai trò độc lập riêng cho Tổng thống liên quan đến việc bảo vệ các tài sản đã tích tụ được (reserves) trong quá trình hoạt động ở những giai đoạn trước của Temasek<sup>14</sup>. Temasek chịu trách nhiệm trước Tổng thống (thông qua HĐQT và tổng giám đốc) về việc bảo vệ các tài sản tích tụ này của mình.

### ***Quản lý đối với Temasek***

Temasek thuộc 100% sở hữu của Bộ Tài chính, Bộ Tài chính làm đại diện chủ sở hữu nhưng không thực hiện việc quản lý điều hành.

Quản lý đối với Temasek thông qua các nội dung và phương thức như sau:

(i)- Với vai trò là chủ sở hữu, Chính phủ đảm bảo việc thành lập và tổ chức Hội đồng quản trị (HĐQT) có đủ năng lực, kinh nghiệm để định hướng đầu tư đối với Temasek và đảm bảo tính chặt chẽ trong quá trình đầu tư. Temasek được quản lý và điều hành một cách độc lập bởi HĐQT và ban điều hành, và chỉ hướng vào mục tiêu tối đa hoá thu nhập trên vốn đầu tư cho chủ sở hữu.

---

<sup>14</sup> Theo Hiến pháp Singapore, Temasek là một công ty chủ chốt cùng với 3 công ty chủ chốt khác được Hiến pháp bảo vệ đối với các tài sản đã được tích tụ của mình gồm có: Tập đoàn đầu tư của Chính phủ Singapore (GIC-the Government of Singapore Investment Corporation Pte Ltd) quản lý các tài sản tích tụ của Chính phủ Singapore; Central Provident Fund Board, và Ngân hàng Trung ương Singapore (Monetary Authority)

Chủ sở hữu (Bộ Tài chính) không chỉ định thành viên HĐQT mà do Ban phát triển lãnh đạo và khen thưởng của Temasek giới thiệu các ứng viên thành viên cho HĐQT. Quyết định cuối cùng thuộc về HĐQT. Đây là cơ chế HĐQT tự bổ nhiệm (sel-appointing board)<sup>15</sup>. Đa số thành viên HĐQT là những thành viên độc lập không điều hành, đó là những nhà lãnh đạo kinh doanh đến từ khu vực tư nhân.

Tuy vậy, việc bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, thay thế thành viên HĐQT (kể cả tổng giám đốc do HĐQT bổ nhiệm, thay thế) phải được sự đồng ý của Tổng thống nhằm giám sát tính liêm chính của thành viên HĐQT và tổng giám đốc vì họ có liên quan đến việc bảo vệ các tài sản đã được tích tụ của Temasek.

(ii)- Cơ chế bảo vệ các tài sản tích tụ của Temasek như sau:

Thứ nhất, các tài sản tích tụ theo Hiến pháp Singapore là toàn bộ những tài sản tích tụ hay tích lũy được bởi Temasek trước mỗi nhiệm kỳ của Chính phủ. Các tài sản tích tụ được tại nhiệm kỳ đương nhiệm của Chính phủ là toàn bộ những tài sản tích tụ hay tích lũy được bởi Temasek trong kỳ đương nhiệm của Chính phủ.

Thứ hai, bắt đầu từ ngày đầu tiên của nhiệm kỳ tiếp theo của Chính phủ, toàn bộ tài sản tích tụ của Temasek (kể cả tích tụ quá khứ và trong nhiệm kỳ vừa rồi) được chốt lại. Cứ mỗi lần thay đổi nhiệm kỳ Chính phủ việc này lại được lặp lại như vậy.

Thứ ba, Chủ tịch HĐQT và tổng giám đốc Temasek có trách nhiệm xác nhận Báo cáo tài sản tích tụ hiện hành (trong nhiệm kỳ hiện hành) và Báo cáo tài sản tích tụ trong quá khứ (đến trước nhiệm kỳ hiện hành) trước Tổng thống vào những thời gian đã định.

Thứ tư, Tổng thống phê chuẩn tổng tài sản tích tụ trước mỗi nhiệm kỳ tiếp theo của Chính phủ khi tổng tài sản tích tụ bằng hoặc lớn hơn tài sản đã tích tụ trước nhiệm kỳ hiện tại.

(iii)- HĐQT chịu trách nhiệm trước Tổng thống về các hoạt động thoái đầu tư phải được căn cứ theo giá thị trường (fair market value).

(iv)- Temasek tiến hành thực hiện các nguyên tắc quản trị công ty như sau: thiết lập khung quản lý dựa trên các nguyên tắc thương mại và có quy trình; cơ chế đãi ngộ nhân viên gắn với thu nhập của chủ sở hữu trong dài hạn; việc kiểm toán được thực hiện thông qua các công ty kiểm toán quốc tế; công bố thông tin rộng rãi tạo điều kiện cho các đối tác và các bên có liên quan theo dõi và nắm bắt được kết quả hoạt động kinh doanh của Temasek (thông qua việc phát hành các báo cáo thường niên từ năm 2004 mặc dù Temasek là doanh nghiệp được miễn trừ; đánh giá tín nhiệm do các công ty S&P và Moody's thực hiện; phát hành trái phiếu).

---

<sup>15</sup> Theo Derek Lau, Giám đốc điều hành, Trưởng đại diện đầu tư Temasek tại Việt Nam

(v)- Tổng thống và Chính phủ Singapore không can thiệp vào việc đầu tư, thoái đầu tư hay các hoạt động kinh doanh khác. Vì Temasek là một tổ chức kinh doanh thuần túy nên các quyết định của Temasek hoàn toàn căn cứ vào tính thương mại. Các quyết định đầu tư, kinh doanh hay thương mại thuộc quyền và trách nhiệm của HĐQT và ban điều hành.

(vi)- Temasek chịu trách nhiệm trước Chính phủ Singapore về toàn bộ kết quả của cả tập đoàn Temasek. Theo pháp luật Singapore Temasek là một doanh nghiệp tư nên Temasek không có nghĩa vụ công bố thông tin tài chính, nhưng từ năm 2003 Temasek đã công bố báo cáo thường niên trong đó có tóm tắt các thông tin tài chính được khái quát từ báo cáo tài chính đã được kiểm toán.

(vii)- Temasek có trách nhiệm gửi báo cáo tài chính hàng năm được kiểm toán bởi công ty kiểm toán quốc tế cho chủ sở hữu.

(viii)- Temasek xác định cổ tức hàng năm. HĐQT gửi đề xuất của mình về cổ tức tới chủ sở hữu để xem xét tại cuộc họp thường niên. Cổ tức do HĐQT đề xuất có tính toán, cân nhắc để cân đối giữa đóng góp cho chủ sở hữu và tái đầu tư cho tương lai. Temasek vừa nộp cổ tức cho chủ sở hữu, vừa nộp thuế lợi tức, thông qua đó đóng góp ổn định cho ngân sách nhà nước.

### **3-Bài học tham khảo đối với Việt Nam**

(i)- *Bài học nhận thức và quan niệm về TĐKT: Khó có thể có tiêu chí tập đoàn kinh tế (trừ bản chất tự thân là một nhóm doanh nghiệp) mà chỉ có tiêu chí điều kiện để thực hiện chính sách, hoặc được coi là quy mô lớn.*

Ở nhiều nước việc xác nhận hay ghi nhận là TĐKT là từ kết cấu tự thân của những doanh nghiệp có liên kết với nhau, kể cả một nhóm chỉ có 2 doanh nghiệp<sup>16</sup> hoặc ít nhất có từ 2 doanh nghiệp trở lên<sup>17</sup>. Trong khi đó đối với Trung Quốc, một nước có thể chế kinh tế tương đồng với Việt Nam, lại gắn tiêu chí được công nhận là TĐKT với mục tiêu chính sách đối với TĐKT (như nếu được ghi nhận là TĐKT thì được quyền xuất nhập khẩu...). Nghĩa là, theo quy định của Trung Quốc, một nhóm doanh nghiệp phải đạt tới một số điều kiện nhất định như: về quy mô số lượng doanh nghiệp (có ít nhất 5 công ty con), về vốn đăng ký (của công ty mẹ là 50 triệu NDT, tổng vốn đăng ký của cả nhóm công ty mẹ-con là 100 triệu NDT) thì mới được xuất nhập khẩu và được công nhận là TĐKT. Như vậy, tiêu chí tập đoàn ở Trung Quốc chính là *tiêu chí mang tính điều kiện về thực hiện chính sách*, khác hẳn *tiêu chí mang tính bản chất tập đoàn theo thông lệ* là một nhóm doanh nghiệp (không phải là 1 doanh nghiệp) bất kể quy mô thế nào. Khi không còn chính sách

<sup>16</sup> Bernard DELAFAYE tại hội thảo “Các tập đoàn kinh tế lớn” (năm 2004), Nhà pháp luật Việt Pháp. Theo đó, một tập đoàn được thành lập trên cơ sở tập hợp ít nhất một hoặc nhiều công ty (“công ty-mục tiêu đầu tư”) dưới sự chi phối của công ty mẹ

<sup>17</sup> Keun Lee and Donghoon Hahn (2003), *Why and what kinds of the business groups in China: Market competition, plan constraints, and the hybrid business groups*, International symposium on business groups in East Asia, Seoul

(xoá hạn chế xuất nhập khẩu) đương nhiên tiêu chí này không còn ý nghĩa, nhưng tập đoàn đương nhiên vẫn tồn tại.

Cũng vì vậy, gần đây ở Trung Quốc không còn nhận thấy có những quan tâm xác định đâu là TĐKTNN nữa, hay không còn quan tâm về vai trò khác nhau của “tập đoàn” và “tổng công ty” (trong khi đó ở Việt Nam hiện vẫn có nhận thức khác nhau về vai trò, vị trí của 2 loại doanh nghiệp này). Sự quan tâm của Trung Quốc giờ đây đã chuyển hướng sang loại hình DNNN lớn bao gồm các doanh nghiệp với tên gọi là “tập đoàn” và “tổng công ty”. Theo đó, toàn bộ các DNNN thuộc sự quản lý, giám sát của SASAC (138 tập đoàn và tổng công ty) dù có tên gọi là tập đoàn hay tổng công ty, dù 100% vốn hay nhà nước chi phối, kiểm soát vốn, đều gọi là các DNNN lớn.

Ở Việt Nam, pháp luật quy định TĐKT là một nhóm công ty quy mô lớn<sup>18</sup> nhưng lại chưa có các quy định hướng dẫn tiếp theo về phạm vi quy mô được coi là “lớn” để làm căn cứ hay tiêu chí xác định đó là TĐKT. TĐKT ở Việt Nam cũng chưa được gắn với mục tiêu chính sách cụ thể để khuyến khích, định hướng hay thúc đẩy phát triển như một thời Trung Quốc đã từng áp dụng khuyến khích các nhóm doanh nghiệp đủ tiêu chuẩn và điều kiện là TĐKT để được tiến hành xuất khẩu.

Hàm ý của bài học được rút ra từ đây là việc sử dụng tên gọi một nhóm doanh nghiệp này là “tập đoàn kinh tế nhà nước” và một nhóm doanh nghiệp khác là “tổng công ty nhà nước” sẽ không có cơ sở nếu không làm rõ và đảm bảo một số điều kiện. Một là, làm rõ đặc điểm, mục tiêu, mục đích của TĐKTNN và tính khác biệt về đặc điểm, mục tiêu, mục đích của TĐKTNN so với tổng công ty nhà nước. Hai là, có các chính sách hoặc cơ chế để thúc đẩy thực hiện mục tiêu, mục đích của TĐKTNN nhằm đạt được “sự khác biệt” hơn hẳn của TĐKTNN so với “tổng công ty nhà nước”. Ba là, tiến hành giám sát, kiểm soát thực hiện mục tiêu, mục đích của TĐKTNN.

Nếu không làm rõ những vấn đề trên đây thì việc sử dụng tên gọi là “tập đoàn kinh tế nhà nước” hay “tổng công ty nhà nước” chỉ là ý chí hành chính của Nhà nước. Trên thực tế 2 tên gọi khác nhau này xuất phát từ 2 cấp quyết định khác nhau (Thủ tướng Chính phủ đối với tập đoàn kinh tế nhà nước và Bộ trưởng đối với tổng công ty nhà nước) trong quyết định phê duyệt đề án, phê duyệt điều lệ, đặc biệt là bổ nhiệm Chủ tịch, thành viên Hội đồng thành viên, Tổng giám đốc. Chính việc phân cấp hành chính này vừa qua đã dẫn đến sự phân biệt về tên gọi, “đăng cấp”, chế độ giữa “tập đoàn kinh tế nhà nước” và “tổng công ty nhà nước”. Trong khi đó, xét về bản chất tổ chức và tính chất liên kết, về chất lượng hoạt động, hiệu quả hoạt động không chắc đã có sự chênh lệch giữa nhóm doanh nghiệp với tên gọi “tập đoàn kinh tế nhà nước” với nhóm doanh nghiệp với tên gọi là “tổng công ty

---

<sup>18</sup> Điều 149 Luật Doanh nghiệp năm 2005



nhà nước”. Thậm chí trong một vài trường hợp cụ thể, ví dụ như Vinashin, Vinalines, còn có thể nhận xét, đánh giá theo chiều hướng ngược lại.

*(ii) Về tư cách pháp nhân của TĐKTNN.*

Nhận thức về tư cách pháp nhân của TĐKT và TĐKTNN là một quá trình và có sự khác nhau ở các giai đoạn phát triển TĐKT và TĐKTNN. Điều đó dường như chỉ diễn ra với các nền kinh tế chuyển đổi và gắn với cơ chế “mệnh lệnh”, “chỉ huy”. Tuy nhiên, chuyển sang nền kinh tế thị trường thì việc xác định tư cách pháp nhân của TĐKT và TĐKTNN phải trở về với bản chất pháp lý của các doanh nghiệp và của sự liên kết trong nhóm các doanh nghiệp. Doanh nghiệp do là một tổ chức kinh tế có tên riêng, có tài sản, có trụ sở giao dịch ổn định, được đăng ký kinh doanh theo quy định của pháp luật. Bản chất đó của doanh nghiệp khẳng định đó là tổ chức kinh tế có tư cách pháp nhân độc lập. Trong khi đó TĐKT và TĐKTNN được tạo thành từ một nhóm các doanh nghiệp có tư cách pháp nhân độc lập, được liên kết với nhau chủ yếu bằng sở hữu; TĐKT và TĐKTNN chỉ là hình thức tổ chức kinh doanh giữa các doanh nghiệp, vì thế, TĐKT và TĐKTNN không có tư cách pháp nhân.

*(iii)- Thành lập TĐKT bằng biện pháp hành chính là đặc điểm thường gắn với TĐKTNN, chứa đựng những rủi ro làm hạn chế sức mạnh liên kết và ưu thế về tính quy mô của tập đoàn.*

Ở Trung Quốc cũng có khuynh hướng đơn giản hoá về tập đoàn, cho rằng tích tụ, tập trung vốn thành quy mô lớn là có thể trở thành tập đoàn lớn mang tính khu vực và thế giới. Vì vậy, có tình trạng phát triển tập đoàn một cách ồ ạt, hành chính hoá cơ cấu tập đoàn như: dùng biện pháp ghép nối để sáp nhập các doanh nghiệp với nhau; hoặc dùng biện pháp sáp nhập để giải quyết vấn đề thua lỗ, không có khả năng trả nợ, nguy cơ phá sản. Cũng vì vậy những tập đoàn này không bảo đảm mục đích thiết lập thể chế công ty mẹ-con lấy vốn làm nhịp cầu; quá nhấn mạnh đến vốn kinh doanh, không chú ý nâng cao sức cạnh tranh của tập đoàn. Đây cũng là điều đáng lưu ý trong thành lập, nhất là trong cơ cấu lại các TĐKTNN ở Việt Nam.

*(iv)- Quan tâm đến cấu trúc doanh nghiệp, cấu trúc sở hữu, cấu trúc các tầng và số lượng doanh nghiệp trong TĐKT.* Đây là những nhân tố tác động đến mô hình hoạt động và quản lý TĐKTNN, làm phát sinh các phức tạp trong quá trình hoạt động và quản lý TĐKTNN. Đặc biệt, cần thận trọng với cấu trúc sở hữu chéo trong TĐKTNN và việc đầu tư thành lập quá nhiều doanh nghiệp trong TĐKTNN. Cần giám sát để hạn chế hình thành quá nhiều tầng nấc doanh nghiệp và thành lập quá nhiều doanh nghiệp trong TĐKTNN.

*(v)- Thận trọng với kinh doanh đa ngành, đa lĩnh vực vì đó không phải là bản chất của tập đoàn mà chỉ như là phương thức kinh doanh của các tập đoàn gắn với những điều kiện nhất định.* Trong đó, những tập đoàn có đủ nguồn lực và có năng

lực quản lý thì thành công; những tập đoàn chỉ có mong muốn nhưng duy ý chí về đa ngành, đa lĩnh vực thì gặp rất nhiều khó khăn, thậm chí thất bại, phải thoái vốn nhưng rất khó rút vốn. Đây là điều có thể rút ra từ khuynh hướng quá nhấn mạnh việc kinh doanh đa dạng, đa ngành nghề, không chú ý hợp tác phân công chuyên nghiệp hoá trong kinh nghiệm của Trung Quốc. Việt Nam cũng có tình trạng tương tự, các TĐKTNN đều kinh doanh đa ngành nghề, thậm chí có nhận thức cho rằng kinh doanh đa dạng các ngành nghề là tiêu chuẩn của các TĐKT. Tuy nhiên, kinh doanh đa ngành nghề không phải là một tất yếu của TĐKTNN, mà, hoặc có thể là hoạt động mở rộng từ kết quả kinh doanh tốt, hoặc cũng có thể từ tư duy chủ quan, duy ý chí.

(vi)- *Cần hết sức quan tâm đến quyền sở hữu nhà nước (hay quyền chủ sở hữu nhà nước) ở TĐKTNN thay vì chỉ quan tâm đến quyền sở hữu vốn (hay quyền chủ sở hữu vốn)*. Nội hàm và tầm quan trọng của 2 quyền này là khác nhau. Trong đó *quyền chủ sở hữu nhà nước* tuy phái sinh từ *sở hữu vốn*, trên cơ sở *sở hữu vốn*, nhưng với nội dung rộng hơn, toàn diện hơn *quyền sở hữu vốn*.

(vii)- *Quản lý TĐKTNN cần đi kèm với hệ thống chỉ tiêu đánh giá đủ để bao quát hiệu quả hoạt động kinh doanh, hiệu quả hoạt động công ích (chừng nào hoạt động công ích chưa tách được khỏi các doanh nghiệp thuộc TĐKTNN), hiệu quả quản lý, trách nhiệm thực hiện mục tiêu, lợi ích của chủ sở hữu nhà nước*. Việc đánh giá TĐKTNN không nên chỉ tập trung vào các tiêu chí hoạt động tài chính như trong Quyết định 224/2006/QĐ-TTg<sup>19</sup> được áp dụng trước đây và Nghị định 61/2013/NĐ-CP<sup>20</sup> đang áp dụng hiện nay.

(viii)- *Hình thành một hệ thống các quy định của Nhà nước (chủ sở hữu) và hệ thống cơ sở dữ liệu và thông tin làm căn cứ để tiến hành xây dựng TĐKTNN, quản lý, giám sát các TĐKTNN*. Trung Quốc có rất nhiều văn bản quy định riêng về TĐKT do các cơ quan chủ trì và chịu trách nhiệm về TĐKT ban hành, trước năm 2003 là Ủy ban kinh tế và mậu dịch nhà nước, Ủy ban cải cách thể chế nhà nước, Ủy ban kế hoạch nhà nước; từ năm 2003 là Ủy ban giám sát và quản lý tài sản nhà nước (SASAC).

(ix) *Lựa chọn mô hình tổ chức thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu sao cho thực hiện một cách tập trung, thống nhất, có đầu mối để khắc phục sự chia cắt giữa các Bộ, sự rối rắm do Chính phủ quản lý hết mọi việc (bài học SASAC của Trung Quốc); bảo đảm tính chuyên trách, chuyên nghiệp, thực hiện có hiệu quả chức năng đại diện chủ sở hữu, xác định được (thậm chí định lượng được) kết quả bảo vệ lợi ích của chủ sở hữu (trường hợp xác nhận định kỳ việc bảo toàn, phát*

<sup>19</sup> Quyết định 224/2006/QĐ-TTg về việc ban hành Quy chế giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước

<sup>20</sup> Nghị định 61/2013/NĐ-CP về việc ban hành Quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả và công khai thông tin tài chính đối với doanh nghiệp do Nhà nước làm chủ sở hữu và doanh nghiệp có vốn nhà nước

triển tài sản tích tụ được của doanh nghiệp trong bài học của tập đoàn Temasek của Singapore).

(x)- *Tránh nhận thức không đúng coi Temasek của Singapore như là mô hình doanh nghiệp làm đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với các DNNN mà không có vai trò của cơ quan nhà nước.* Thực tế, Bộ tài chính Singapore là đại diện chủ sở hữu của Temasek, bên cạnh Tổng thống Singapore giữ vai trò giám sát tài sản tích tụ được tại Temasek (phê chuẩn tài sản tích tụ được sau mỗi nhiệm kỳ Chính phủ; phê chuẩn hay không phê chuẩn thành viên HĐQT của Temasek căn cứ vào tính liêm chính của thành viên HĐQT liên quan đến bảo vệ tài sản tích tụ). Temasek là một TĐKTNN của Singapore, được giao quyền tự chủ hoàn toàn chỉ với một mục tiêu kinh doanh vì lợi nhuận nên hầu như không nhận thấy vai trò của Bộ Tài chính. Vì vậy có sự lầm tưởng rằng Temasek là tổ chức đại diện chủ sở hữu trực tiếp trực thuộc chính phủ để quản lý các DNNN ở Singapore.

(xi) *Về công khai minh bạch hoạt động và kết quả hoạt động của DNNN, TĐKTNN, tổng công ty nhà nước.*

Đây là yêu cầu cấp bách. Từ kinh nghiệm của Temasek Singapore - là một doanh nghiệp được miễn trừ công khai thông tin (ví dụ, miễn trừ công khai báo cáo tài chính được kiểm toán) cho ta suy nghĩ nghiên cứu tiếp để làm rõ lý do miễn trừ. Đối với nước ta cũng cần nghiên cứu xem xét, xác định những đối tượng DNNN, tổng công ty, TĐKTNN phải công bố công khai thông tin. Những DNNN, tổng công ty, TĐKTNN không phải công bố công khai thông tin cũng phải làm rõ các lý do. Đây là chủ đề cần dành nhiều sự quan tâm và nỗ lực để làm rõ căn cứ lý luận và thực tiễn để vừa tránh sự thả lỏng tình trạng thiếu minh bạch, công khai, vừa tránh áp đặt đại trà thiếu căn cứ thuyết phục.

(xii)- Temasek - một tập đoàn thuần túy kinh doanh, vừa nộp cổ tức cho chủ sở hữu, vừa nộp thuế lợi tức gợi mở suy nghĩ về việc tái cơ cấu các TĐKTNN hoạt động kinh doanh ở nước ta (trừ lĩnh vực quốc phòng, an ninh, công ích) theo hướng: *tách triệt để nhiệm vụ công ích, xã hội* ra khỏi TĐKT (để tạo điều kiện kinh doanh bình đẳng với doanh nghiệp ngoài nhà nước); đồng thời tiến hành *thu nộp cổ tức* bên cạnh nộp thuế thu nhập (cũng để bình đẳng với doanh nghiệp ngoài nhà nước).

## Tài liệu tham khảo

1. Baoli XU và Minggao SHEN (2003), *Các tập đoàn doanh nghiệp Trung Quốc: Quá khứ, Hiện tại và Tương lai phát triển*, Hội thảo “Tập đoàn doanh nghiệp và mối quan hệ giữa doanh nghiệp lớn và doanh nghiệp vừa và nhỏ ở Trung Quốc”, Hà Nội 2003
2. Bernard DELAFAYE (2004), *Đề cương tham luận tại hội thảo “Các tập đoàn kinh tế lớn”* do Nhà Pháp luật Việt Pháp, Hà Nội năm 2004
3. Hồ Tổ Diệu (1997), *100 vấn đề hiểu biết thực dụng về tập đoàn doanh nghiệp*, Nxb Nhân dân Giang Phương
4. Keun Lee and Donghoon Hahn (2003), *Why and what kinds of the business groups in China: Market competition, plan constraints, and the hybrid business groups*, International symposium on business groups in East Asia, Seoul 2003
5. Temasek Holdings, *Frequently asked questions about Temasek Holdings*, Tài liệu hội thảo tại Hà Nội năm 2008 do Đại diện Temasek Holdings tại Việt Nam cung cấp
6. Trang web <http://www.temasek.com.sg/>
7. Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (1998), Báo cáo kết quả khảo sát doanh nghiệp nhà nước Trung Quốc
8. Zhou Fangsheng và Wang Xiaolu (2002), *Con đường cải cách DNNN ở Trung Quốc*, Hội thảo “Cải cách doanh nghiệp nhà nước: Kinh nghiệm của Trung Quốc”, Hà Nội 2002