



KINH NGHIỆM CẢI CÁCH QUẢN TRỊ DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TẠI TRUNG QUỐC

ĐỖ DIỆU HƯƠNG, BUI NHẬT HUY

Quản trị doanh nghiệp là yếu tố mang tính cốt lõi của hệ thống doanh nghiệp hiện đại. Cải cách quản trị doanh nghiệp nhà nước của Trung Quốc nhằm mục tiêu tăng cường cải cách doanh nghiệp nhà nước, thiết lập một hệ thống doanh nghiệp hiện đại và thực hiện chuyển đổi từ “quản trị doanh nghiệp” sang “quản trị công ty” để đẩy nhanh việc hình thành một cơ chế quản trị hiệu quả và một cơ chế hoạt động linh hoạt theo định hướng thị trường. Bài viết này phân tích diễn biến quá trình cải cách quản trị doanh nghiệp nhà nước Trung Quốc qua 45 năm cải cách và mở cửa, từ đó đề xuất một số giải pháp cho Việt Nam trong quá trình cải cách mô hình quản trị doanh nghiệp nhà nước.

Từ khóa: Cải cách doanh nghiệp nhà nước, quản trị doanh nghiệp, kinh nghiệm, Việt Nam

EXPERIENCE IN ENTERPRISE MANAGEMENT REFORM OF STATE-OWNED ENTERPRISES IN CHINA

Do Dieu Huong, Bui Nhat Huy

Enterprise management is the core element of modern corporate system. The management reform of state-owned enterprises (SOEs) in China targets at enhancing the reform of the SOEs themselves, establishing a modern enterprise system, and transitioning from “enterprise management” to “corporate governance” to accelerate the formation of an effective management mechanism and a flexible market-oriented operating mechanism. This article analyzes the evolution of China’s state-owned enterprise management over last 45 years of opening up and reform, thereby proposing implications for Vietnam in the process of reforming the state-owned enterprise management model.

Keywords: State-owned enterprise reform, enterprise management, experience, Vietnam

Ngày nhận bài: 12/4/2024

Ngày hoàn thiện biên tập: 17/4/2024

Ngày duyệt đăng: 23/4/2024

Giới thiệu

Trong hệ thống kinh tế kế hoạch, các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) của Trung Quốc là phần mở rộng của chính phủ, bị giới hạn ở chức năng của các “xưởng sản xuất” và không thực sự là các tổ chức kinh doanh vì lợi nhuận, đồng thời họ cũng tuân theo mô hình quản trị của chính phủ. Theo mô hình này, nguồn lực được chính phủ phân bổ thống

nhất mà không có quyền tự chủ, mục tiêu kinh doanh của doanh nghiệp là thực hiện các hướng dẫn hành chính của chính phủ. Việc bổ nhiệm, bãi nhiệm các giám đốc điều hành cấp cao đều dựa trên các yêu cầu về quản lý hoặc thăng tiến chính trị không rõ ràng, không có sự tách biệt giữa chính phủ và doanh nghiệp khiến việc quản lý DNNN rất khó tách bạch được quyền hạn, trách nhiệm trong quản lý. Điều này dẫn đến DNNN có “hiệu quả hoạt động kém”. Trong giai đoạn sau khi thực hiện đổi mới hệ thống kinh tế thị trường, sự can thiệp hành chính quá nặng nề, cơ chế quản lý cứng nhắc dẫn đến tình trạng một số lượng lớn DNNN rơi vào tình trạng khó khăn và thua lỗ kéo dài. Điều này cho thấy, mô hình quản trị hành chính chỉ phù hợp với các hệ thống kinh tế kế hoạch nơi chính phủ thực hiện mức độ kiểm soát cao đối với nền kinh tế xã hội.

Công ty hiện đại là một tổ chức hoạt động vì mục tiêu lợi nhuận, vận động theo kinh tế thị trường, là đơn vị hạch toán độc lập, chịu trách nhiệm về hiệu quả hoạt động kinh doanh (lãi, lỗ) của mình. Đặc điểm quan trọng nhất của nó là đa dạng hóa, các bên liên quan không còn chỉ là chính phủ và doanh nghiệp mà còn là các cổ đông, chủ nợ, nhà cung cấp, khách hàng, cộng đồng... Mục tiêu của quản trị doanh nghiệp hiện đại là hiện thực hóa sự cân bằng quyền lực giữa các bên liên quan của công ty và đảm bảo tính khoa học trong các quyết định chiến lược quan trọng của công ty, nhằm tối đa hóa lợi ích của công ty, tức là lợi ích của các bên liên quan của công ty. Do đó, công ty



có thể có được các nguồn lực cần thiết để phát triển kinh doanh theo cơ chế thị trường và phải xác định mục tiêu kinh doanh dựa trên các chỉ số lợi nhuận kinh tế, sau đó xác định việc bổ nhiệm và bãi nhiệm các giám đốc điều hành của công ty. Vì vậy, doanh nghiệp thuộc hệ thống kinh tế kế hoạch và công ty thuộc hệ thống kinh tế thị trường là hai loại hình tổ chức kinh tế có tính chất hoàn toàn khác nhau, cách quản lý hành chính và quản lý kinh tế phù hợp với chúng cũng là hai mô hình quản trị có tính chất hoàn toàn khác nhau.

Quá trình cải cách quản trị doanh nghiệp nhà nước Trung Quốc

Giai đoạn cải cách DNNN theo logic phân quyền và chuyển giao lợi nhuận (1978-1991):

Hội nghị toàn thể lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc khóa XI xác định, cơ chế thị trường cần được đưa vào hệ thống kinh tế kế hoạch và cơ chế điều hành kinh tế phải lấy “kinh tế kế hoạch làm trụ cột, điều tiết thị trường là bổ sung”. Các cải cách tập trung vào việc mở rộng quyền tự chủ của các DNNN đã được triển khai; Nỗ lực chuyển đổi các DNNN thành các nhà sản xuất và điều hành hàng hóa tương đối độc lập, đặc biệt là thực hiện phân chia lợi nhuận và quyền định đoạt các khoản thu nhập tăng thêm, đưa ra cơ chế kích thích vật chất để huy động sự nhiệt tình của doanh nghiệp đối với hoạt động sản xuất, kinh doanh.

Đại hội XIII Đảng Cộng sản Trung Quốc đã đề xuất xây dựng cơ chế điều hành kinh tế trong đó “Nhà nước điều tiết thị trường và thị trường dẫn dắt doanh nghiệp”, tiếp tục phân cấp quyền quản lý cho doanh nghiệp thông qua hợp đồng lợi nhuận theo nguyên tắc tách quyền sở hữu và quyền quản lý mà không làm thay đổi sở hữu nhà nước. Các hình thức chính bao gồm hệ thống cho thuê, hệ thống hợp đồng và hệ thống trách nhiệm quản lý tài sản.

- Giai đoạn áp dụng hệ thống doanh nghiệp hiện đại, đa dạng hóa quyền sở hữu (1992-2002):

Hội nghị toàn thể lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc khóa XIV đã thông qua “Quyết định về một số vấn đề liên quan đến việc thiết lập hệ thống kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa” và bắt đầu thiết lập nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Điều này cho phép thị trường đóng vai trò cơ bản trong việc phân bổ nguồn lực và bắt đầu thực hiện các yêu cầu phù hợp với nền kinh tế thị trường, thiết lập hệ thống doanh nghiệp hiện đại, đánh dấu sự ra đời chính

thức của quản trị kinh tế vào quá trình cải cách DNNN. “Luật Công ty” năm 1993 lần đầu tiên nêu rõ “cơ cấu quản trị pháp nhân” là 3 tổ chức gồm đại hội đồng cổ đông, hội đồng quản trị và ban kiểm soát. Một dự án thí điểm hệ thống doanh nghiệp được ra mắt vào cuối năm 1994, các doanh nghiệp xương sống vừa và lớn bước đầu đã thiết lập được hệ thống doanh nghiệp hiện đại.

Cuộc khủng hoảng tài chính châu Á đã thúc đẩy chính quyền trung ương đưa ra quyết định thực hiện chiến lược cải cách “nắm cái lớn, buông cái nhỏ”, từ năm 1998 đã thực hiện “cải cách, tổ chức lại, chuyển đổi và tăng cường quản lý”, đã tạo điều kiện cho các DNNN vừa và lớn bước đầu thiết lập hệ thống doanh nghiệp hiện đại vào cuối năm 2000. Điều này đánh dấu sự khởi đầu của việc đưa mô hình quản trị kinh tế vào quản trị DNNN.

- Giai đoạn tiếp tục đẩy mạnh cải cách quản trị và bắt đầu thực hiện giám sát tài sản nhà nước (2003-2017):

Trong bối cảnh Trung Quốc bước đầu hình thành hệ thống kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa và gia nhập thành công Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), báo cáo của Đại hội toàn quốc lần thứ XVI Đảng Cộng sản Trung Quốc đề xuất triển khai tổng thể việc tăng cường hơn nữa cải cách quản lý tài sản nhà nước bằng việc thành lập Ủy ban Quản lý và Giám sát Tài sản Nhà nước với tư cách là đại diện Nhà nước thực hiện hệ thống giám sát tài sản nhà nước, kết hợp trách nhiệm của nhà đầu tư và quản lý con người, công việc và tài sản. Đồng thời, bắt đầu thúc đẩy các biện pháp cải cách như dự án thí điểm cho các công ty đầu tư vốn nhà nước, dự án thí điểm cho nền kinh tế sở hữu hỗn hợp, thí điểm cho ủy quyền hội đồng quản trị.

Sau khi làm rõ “thị trường phải đóng vai trò quyết định trong việc phân bổ nguồn lực”, Nhà nước bắt đầu đi sâu hơn nữa một cách toàn diện giai đoạn cải cách. Cải cách DNNN được thực hiện với các công việc chủ yếu sau: (1) Thực hiện cải cách phân loại DNNN, dựa trên định vị chiến lược và mục tiêu phát triển của vốn nhà nước, kết hợp với vai trò của các DNNN khác nhau trong phát triển kinh tế và xã hội. Theo tình hình và nhu cầu phát triển, DNNN được chia thành các loại thương mại và phúc lợi công cộng; (2) Xử lý “doanh nghiệp sống thực vật (zombie)” và thực hiện cải cách cơ cấu phía cung “3 cắt, 1 giảm, 1 bổ sung”; (3) Thực hiện yêu cầu “Nhà nước - vốn sở hữu mạnh hơn, tốt hơn và lớn hơn” để thúc đẩy hơn nữa sự phát



triển chất lượng cao; (4) Hoàn thành quá trình lịch sử chuyển đổi các doanh nghiệp trung ương từ "doanh nghiệp" thành "công ty".

- *Giai đoạn quản trị doanh nghiệp theo hướng cải cách sâu rộng phù hợp với thị trường (2018- nay):* Với việc hoàn thành nhiệm vụ lịch sử là tái cơ cấu DNNN, cải cách quản trị DNNN đang có những bước tiến lớn trong việc thúc đẩy chuyển đổi từ quản trị doanh nghiệp sang quản trị công ty, quản trị hành chính sang quản trị kinh tế và bắt đầu quản trị doanh nghiệp phù hợp với xu hướng của thời đại.

Kết quả cải cách quản trị doanh nghiệp nhà nước Trung Quốc

Quá trình cải cách DNNN Trung Quốc đã ghi nhận những kết quả tích cực.

- *Chuyển từ quản trị hành chính sang thực thể thị trường:* Trước cải cách, các DNNN hoàn toàn nằm trong tay chính phủ và được coi là những "bàn tính" để chính phủ đưa ra những thay đổi và để các công ty hành động. Sau cải cách, ngân sách dành cho các DNNN đã trở nên hạn chế hơn, các DNNN dần chuyển đổi thành các thực thể thị trường hoạt động độc lập và tự chịu trách nhiệm về lãi lỗ của mình.

- *Chuyển đổi từ hệ thống điều hành cứng nhắc sang quyền tài sản của pháp nhân độc lập:* Trước cải cách, nhà nước không chỉ là chủ sở hữu doanh nghiệp mà còn trực tiếp điều hành, gọi là "DNNN". Sau cải cách, DNNN chuyển đổi thành doanh nghiệp là pháp nhân độc lập thông qua việc tách doanh nghiệp, hai quyền hoặc chuyển đổi hệ thống cổ phần và người đại diện theo pháp luật có thể độc quyền thay mặt chủ sở hữu, kiểm soát và định đoạt quyền tài sản của pháp nhân, tạo nền tảng cho việc thành lập hệ thống doanh nghiệp với các quyền và lợi ích rõ ràng.

- *Chuyển từ cơ cấu sở hữu thuần túy sang quyền tài sản đa dạng:* Trước cải cách, chính phủ là chủ sở hữu duy nhất của các DNNN, cơ cấu sở hữu hoàn toàn thuộc sở hữu nhà nước. Sau cải cách, đặc biệt với việc cải cách hệ thống cổ phần và triển khai thử nghiệm hệ thống doanh nghiệp hiện đại, DNNN chuyển sang hình thức sở hữu nhà nước; sở hữu nhà nước và tư nhân tham gia; sở hữu tư nhân và sự tham gia của nhà nước... Cơ cấu quyền sở hữu của hầu hết các DNNN có tính chất đa dạng. Việc đa dạng hóa các chủ thể quyền tài sản sẽ giúp làm rõ các mối quan hệ về quyền tài sản, từ đó đẩy nhanh tốc độ cải cách theo định hướng thị trường của các DNNN.

- *Chuyển đổi từ độc quyền hành chính sang cơ cấu thị trường cạnh tranh:* Trước cải cách, hầu hết các DNNN

đều có được vị thế độc quyền từ chính phủ, độc quyền tự nhiên cũng có được độc quyền hành chính. Hệ thống độc quyền loại bỏ cạnh tranh khiến DNNN không còn động lực bên trong và áp lực từ bên ngoài, làm suy yếu tinh thần dám nghĩ dám làm của doanh nghiệp. Sau cải cách, với sự phát triển nhanh chóng của kinh tế tư nhân và sự tiến bộ của cải cách hệ thống quyền sở hữu của DNNN, cơ chế thị trường ngày càng đóng vai trò quan trọng trong việc phân bổ nguồn lực, mở cửa thị trường, giảm bớt rào cản gia nhập, hạn chế độc quyền hành chính và tiến hành những điều chỉnh cần thiết đối với độc quyền tự nhiên. Các quy định đã làm thay đổi môi trường thị trường bên ngoài của các DNNN và sự cạnh tranh gay gắt đã thúc đẩy quá trình chuyển đổi các DNNN thành các thực thể thị trường.

- *Chuyển từ quản lý doanh nghiệp và tài sản sang quản lý vốn:* Trước cải cách, Chính phủ thực hiện mô hình kiểm soát duy nhất đối với DNNN, doanh nghiệp không có quyền tự chủ hoạt động. Sau cải cách, đặc biệt với việc không ngừng cải cách sâu rộng hệ thống giám sát tài sản nhà nước, các cơ quan giám sát tài sản nhà nước dần rút khỏi công tác quản lý doanh nghiệp, tập trung vào chức năng quản lý vốn, thực hiện bảo toàn và quản lý tài sản, đánh giá cao vốn nhà nước, DNNN là pháp nhân độc lập quản lý tài sản nhà nước.

- *Chuyển đổi từ doanh nghiệp đóng sang doanh nghiệp mở:* Trước cải cách, DNNN nằm trong hệ thống khép kín và cơ bản không có sự tương tác với thị trường quốc tế. Sau cải cách, khi tốc độ mở cửa với thế giới bên ngoài tiếp tục đẩy mạnh, các DNNN không chỉ tích cực tham gia cạnh tranh ở thị trường trong nước, mà còn tích cực tham gia cạnh tranh trên thị trường quốc tế.

- *Chuyển từ phân bổ rộng rãi sang bố trí hợp lý hơn:* Trước cải cách, hầu hết các lĩnh vực của nền kinh tế quốc dân đều do DNNN chiếm giữ. Thực tế là sự phân bổ quá rộng và hiệu quả thấp. Sau cải cách, đặc biệt với sự điều chỉnh chiến lược của nền kinh tế nhà nước, một số DNNN đã rút lui khỏi các lĩnh vực cạnh tranh chung. Hầu hết các DNNN đều thuộc những ngành quan trọng đối với nền kinh tế quốc dân và đời sống của người dân. Điều này đã cải thiện đáng kể cơ cấu kinh tế nhà nước.

Bên cạnh những kết quả đạt được, quá trình chuyển đổi mô hình quản trị DNNN của Trung Quốc cũng tồn tại vấn đề, đó là:

Thứ nhất, cải cách DNNN dẫn đến cùng tồn tại 2 mô hình (quản trị hành chính và quản trị kinh tế) trong một tổ chức doanh nghiệp khiến vấn đề "ngoại hóa quản trị nội bộ và nội hóa quản trị bên ngoài"



còn bất cập. Có nghĩa là, các chức năng ra quyết định lẽ ra phải do quản trị nội bộ đảm nhiệm, chẳng hạn như bổ nhiệm và bãi nhiệm các giám đốc điều hành cấp cao, lương thưởng, ưu đãi cổ phần... nhưng thực tế vẫn do các đơn vị quản trị bên ngoài quyết định, trong khi nhiều chức năng của quản trị bên ngoài như chức năng quản lý xã hội của doanh nghiệp được thực hiện bởi quản trị nội bộ. Với tư cách là một tổ chức kinh tế, các DNNN tìm cách tối đa hóa lợi nhuận, để đạt được mục tiêu này, người điều hành DNNN cần đổi mới hoạt động và nâng cao hiệu quả kinh tế nhưng thực tế doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước thường có người quản lý do chính phủ bổ nhiệm về mặt hành chính, Ủy ban quản lý và giám sát tài sản nhà nước và các tổ chức khác, người điều hành DNNN cũng có "địa vị hành chính" của DNNN dễ dẫn đến những rủi ro quản trị tiềm ẩn.

Thứ hai, sự tồn tại cùng nhau của 2 mô hình quản trị làm méo mó cơ chế khuyến khích và kiểm chế của các nhà quản trị DNNN, từ đó nảy sinh mâu thuẫn giữa 2 bên. Đồng thời, do chính phủ là khách hàng cuối cùng trong DNNN nên thường dẫn đến tình trạng "không có chủ sở hữu" trong doanh nghiệp, người quản lý chỉ chịu một phần trách nhiệm về hậu quả, làm suy yếu hiệu quả của các biện pháp hạn chế quyền sở hữu. Điều này dẫn đến một bộ phận nhỏ người quản lý doanh nghiệp lạm dụng quyền lực và có hành vi tham nhũng, nảy sinh vấn đề như người điều hành DNNN "lợi dụng lỗ hổng về chính sách".

Một số gợi mở cho Việt Nam

Thông qua phân tích diễn biến quá trình cải cách quản trị DNNN Trung Quốc 45 năm cải cách và mở cửa, bài viết đề xuất một số giải pháp cho Việt Nam trong quá trình cải cách mô hình quản trị DNNN gồm:

Thứ nhất, sử dụng logic quản trị kinh tế để hiện thực hóa sự chuyển đổi trong cải cách quản trị DNNN. Cải cách quản trị DNNN cần xác định rõ quyền và trách nhiệm của cơ quan giám sát tài sản nhà nước. Việc chuyển đổi từ quản lý tài sản sang quản lý vốn có nghĩa là không có quyền nào ngoài quyền của nhà đầu tư, tức là các cổ đông. Việc tăng giá tài sản phải đạt được thông qua cạnh tranh công bằng trên thị trường. Trong khi trao nhiều quyền tự chủ hơn cho các DNNN, có thể tránh được hành vi đầu tư xuyên biên giới của các cổ đông nhà nước một cách hiệu quả.

Thứ hai, cần xây dựng hướng dẫn quản trị doanh nghiệp cho DNNN và có thể tham khảo các quy định chuẩn mực về quản trị doanh nghiệp dành cho

DNNN do Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) ban hành.

Thứ ba, nâng cao năng lực quản trị của hội đồng quản trị DNNN và tăng cường chức năng giám sát của hội đồng quản trị. Nâng cao năng lực quản trị của hội đồng quản trị DNNN đòi hỏi phải tối ưu hóa các phương pháp khuyến khích, cải thiện hệ thống đánh giá và trách nhiệm giải trình của giám đốc, cũng như phân quyền cho các cổ đông nhà nước.

Thứ tư, trong bối cảnh hội nhập quốc tế và các Hiệp định Thương mại tự do (FTAs) được ký kết, việc tăng cường nhận thức tuân thủ trong quản lý kinh tế của DNNN càng quan trọng hơn. Rủi ro quản trị do lỗ hổng thể chế trong quá trình "toàn cầu hóa" là vấn đề hàng đầu mà các DNNN phải đối mặt trong quản trị xuyên quốc gia. Trong bối cảnh quản trị xuyên quốc gia, các quy định thể chế của nước chủ nhà hoặc các cơ quan quản lý niêm yết ở nước ngoài làm tăng chi phí điều phối xuyên quốc gia và dẫn đến các rủi ro quản trị doanh nghiệp như rủi ro môi trường quản trị và rủi ro tiết lộ thông tin cũng sẽ tăng theo.

*** Bài viết là một phần kết quả nghiên cứu của đề tài cấp Nhà nước "Kinh tế nhà nước Việt Nam: Định hướng, giải pháp chính sách phát triển trong giai đoạn mới" thuộc Chương trình Nghiên cứu khoa học lý luận chính trị giai đoạn 2021-2025, mã số đề tài KX.04.17/21-25.**



Tài liệu tham khảo:

1. Báo cáo cải cách doanh nghiệp nhà nước Trung Quốc (2023), tài liệu trong buổi làm việc giữa đoàn công tác Chương trình Nghiên cứu khoa học lý luận chính trị giai đoạn 2021-2025 của Hội đồng Lý luận Trung ương Việt Nam và Ủy ban Quản lý và Giám sát tài sản nhà nước Trung Quốc tháng 9 năm 2023;
2. Chu Xảo Lăng (2017), Quá trình cải cách và phát triển và những suy ngẫm của doanh nghiệp nhà nước Trung Quốc, Ủy ban Quản lý và Giám sát tài sản Nhà nước Trung Quốc;
3. Lý Duy An (2018), Cải cách quản trị doanh nghiệp nhà nước: Từ quản trị doanh nghiệp đến quản trị doanh nghiệp, Viện Quản trị doanh nghiệp Trung Quốc, Đại học Nankai. <http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2018/1210/c40531-30453021.html>;
4. Nguyệt Thanh Đường (2018), Lịch sử cải cách và phát triển doanh nghiệp nhà nước Trung Quốc (1978-2018), Nhà xuất bản Khoa học xã hội Trung Quốc;
5. Yến Tiểu Phi (2021), Sự phát triển và đổi mới của các ý tưởng cải cách cổ phần doanh nghiệp nhà nước của Trung Quốc, Tạp chí Tài chính và Kinh tế số 47. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0954349X24000134?dgcid=rss_sd_all#bib0005.

Thông tin tác giả:

TS. Đỗ Diệu Hương

NCS. Bùi Nhật Huy

Viện Kinh tế Việt Nam

Email: huongkhtc@gmail.com