本版编辑：张丹丹
E-mail：t2@studytimes.cn
Tel：010—62807315

战略视角

淡马锡模式：抓大放小

□ 王一涵

1970年代中期是新加坡政府调整经济发展模式的时期，即从劳动密集型向资本密集型和高科技产业发展，新加坡政府所兴办的众多国有企业（新加坡称之为国联企业）也面临如何在日趋激烈的市场竞争中维持健康增长的难题。

1974年，新加坡政府成立淡马锡（Temasek）控股公司。这家以私人名义注册的国有企业被当届政府赋予了重要的使命，即以有效监督和商业战略投资培育世界级公司，为新加坡经济发展作出贡献。新加坡政府创造的淡马锡模式为全球管理者提供了两个难题：一是与国企相关联的行政权力的布控，二是与激发竞争活力相适应的企业自由决策机制。

国有资产增值的最佳实践

值得肯定的是，淡马锡在新加坡的实践是成功的。作为活跃的投资者和成功企业的股东，同时将自身定位为着眼未来的投资机构与资产管理者，淡马锡致力于创造并最大化股东价值，它将股东总回报率和经风险调整后要求的资本回报率进行比较，以此评估其投资运营的业绩。经风险调整后的资本回报率通常在8%~9%之间，2015财年实现了19.2%的股东总回报率，并且在大部分周期内，淡马锡的投资回报率达到或者超过了经风险调整后要求的资本回报率。

淡马锡以控股方式管理着23家国联企业，14家为独资公司、7家上市公司和2家有限责任公司，下属各类企业约2000余家，职工总人数达14万人，总资产超过420亿美元，占新加坡DGP的8%左右。它投资集中在四点：转型中的经济体、增长中的中产阶级、强化中的比较优势和新兴的龙头企业。投资组合涵盖的行业包括金融服务、电信、媒体与科技、交通与工业、生命科学、消费与房地产、能源与资源。《淡马锡年度报告2015》显示，截至2015年3月31日，淡马锡的投资组合净值为2660亿新元，按新元计算的1年期股东总回报率为19.20%，这得益于新加坡和中国投资组合的强劲业绩。10年期和20年期股东总回报率分别为9%和7%。自1974年成立以来的股东总回报率为16%。

今年也是淡马锡自全球金融危机以来投资行为最活跃的一年，新投资总规模达到300亿新元。近一半的新投资是在亚洲市场，其余主要在北美和欧洲市场。总出售资产规模为190亿新元。

理念、治理与运营层面的优势

淡马锡模式值得借鉴的经验有以下几点。第一，完全市场化，实现了政企分离。淡马锡依靠产权纽带管理国有企业。也就是说，淡马锡是依据授权对其所属公司行使出资人职权的商业化主体，其定位已实现政企分开。第二，治理结构层面，董事会的建立划清了政府与淡马锡、淡马锡与被投资企业之间的边界。淡马锡所投资国有企业的董事会起到了“防火墙”的作用，阻断了政府的不当介入。第三，坚持高度化、市场化的人才选聘机制。淡马锡的最核心理念是市场化运作，尽管是国有公司，但是它运营管理的各个方面均强调市场化，用人与管理机制都是按市场化进行。

淡马锡宪章中阐述的定位与使命是投资事务与运营的总纲与指导思想。作为投资者与股东，淡马锡致力于长期提供可持续的价值。作为着眼未来的机构，强调培养企业所有者文化，将机构利益放在个人利益之上，强调长期利益高于短期利益，将员工利益和股东利益挂钩。作为资产管理者，淡马锡力求促进健全的治理模式与机制的完善。财政部作为控股人，在淡马锡治理框架中的话语权十分有限，包括：任命淡马锡控股的董事局主席、董事和总经理；审阅淡马锡控股每年提交的财务报告；召集与淡马锡控股或其管理的相关联的公司的会议，讨论公司的绩效和计划。董事会10名成员中有4名为政府官员，另外6名为民营企业界人士，在投资决策时，政府官员代表出资者即政府利益，考虑国家宏观、公正因素，另外6位民间企业人士负责保证企业在市场竞争中的运营效率。

淡马锡模式的实质就是：抓大放小，拉大政府和国企日常业务之间的距离，并向更多的管理资本过渡。政府将为国企提供资金并依靠管理模式激励企业盈利。作为回报，国有企业将获得更大的经营决策权，董事会也可招聘和解聘经理人。

政府通过四种方式对淡马锡控股公司实施监管：由财政部等部门派出四位官员直接参加公司董事会，影响和监督公司的重大决策；通过财务报告和项目审批制度对公司重大决策进行监管，如规定公司必须定期将财务报表上报财政部；通过舆论监督，新加坡实行严格的反腐倡廉法律和法规，并鼓励新闻媒体对侵吞国家财产和贪赃枉法行为进行公开曝光。

对国联企业，即子公司的监督主要通过以下方式进行。首先，子公司重要领导者的任免由总公司审批。子公司的董事长、首席执行官和总经理必须报总公司批准，任期不超过六年。董事长与首席执行官的职位原则上分设，子公司的董事会规模大小由公司确定，并要求每家子公司必须保留一定比例的外部董事，鼓励他们从全球范围内物色优秀的管理经营专家加盟。其次，实行子公司业务范畴控制制度。淡马锡公司要求所属企业在开拓新的业务时，必须经过充分的论证和总公司的审核批准，否则，将被视为违纪。再次，建立业绩考核制度。业绩考核指标因行业不同，有所区别。具体某一国联企业的当年指标的高低，则由子公司提出一个基本比率，然后与总公司协商确定。

此外，开展定期业绩分析制度。总公司根据企业的财务报告，每年至少进行两次业绩分析，奖励业绩优的企业经营者；对于业绩不好的企业，则分析原因，提出对策，如调换高层管理人员。

新加坡政府对企业的经营活动做到监管但不干预，重大事项审核但不承诺，鼓励大胆自主经营但不失控。通过对子公司主要负责人的任免、经营业务范围的审定、重大投资项目的审批及财务报表的审核，使淡马锡系统内各类企业的经营目标和重大经营活动始终处于政府的宏观掌控之下。政府通过管理领导层、设立指标、明确经营范围、重视效益分析等措施，实现国有资产的保值和增值，扩大国有经济的控制力，并培育和造就一批国际水平的现代企业。

新加坡政府特别强调在平等条件下公平竞争，培养和造就了一批具有国际水准的企业家。总公司对子公司的经营活动，实行指导，但不干涉；给予政策扶持，但不代替；给予帮助，但不包揽。淡马锡所属子公司与国内其他私人企业一样对待，鼓励参与平等竞争。尤其在资金、信贷和税收方面，总公司对所属国联企业不提供任何形式的优惠及特殊承诺。

淡马锡模式思考

所谓淡马锡模式，就是构建政府、国资运作平台、企业的三层架构。宏观层面由政府牢牢掌控，微观运行层面则由职业经理负责。它高效率地运作国有资本，形成了一套独特的管理模式。所有权与经营权分离，这种“无为而治”的理念正是淡马锡模式的精髓所在。淡马锡总裁何晶曾说：“世界上有许多公司，无论是政府还是家族企业，他们之所以失败是因为没有成功地分清控股责任与经营管理责任。”

淡马锡的身份虽然是国有企业，但是一直以一个“积极谨慎的投资者”身份参与到经济当中，通过不断增持、减持旗下企业股份，谨慎进入或退出各领域、各地区的投资，以实现商业价值最大化。需要指出的是，淡马锡的投资理念中很重要的一条是，一旦行业成熟到私营企业可以进入时，国有企业就从中退出。这就充分保证了市场的公平竞争的局面。

通过淡马锡的经验可以看到，在新加坡的经济当中，国有资本的存在形态是多样化、多层次、多选择的，并没有单纯的国有和民营之分。事实上，在一个发达的经济体中，股份制、多元化应该是企业的主要存在形态，单一的国有、私有以及其他各种非股份制所有的企业形态应该占少部分。淡马锡的参股企业，并没有都是绝对控股。

他山之石

丹麦的核心价值观

□ 沈伟鹏

丹麦位居全球最幸福国家之首，是居民相互信任指数最高、生活满意度最高的国家。“共同善”、自由、平等是互相补充、有机结合的价值体系。这套体系与“对腐败零容忍”的制度设计一起成为幸福丹麦成功的“优良配方”，也是丹麦文化和传统奉献给世界的文明成果。丹麦的核心价值观为丹麦人民高度认同，并在增强国家凝聚力和向心力上展现出相当强的力量。

丹麦核心价值观的内容

丹麦没有以官方文件的形式完整、准确地提出核心价值观。笔者通过分析自2001年拉斯姆森首相上台以来三位首相在各个场合发表的官方演说，特别是近15年的新年致辞，认为丹麦的核心价值观主要有三点。

第一，维护“共同善”，人人有责。“共同善”是相对于把丹麦作为一个“共同体”而言。“共同善”是指丹麦公共和共享的利益，如和平、秩序和安全等。丹麦人认为，追求“共同善”对今日幸福丹麦的形成具有至关重要的作用，因此每一位丹麦公民没有理由不去追寻和增进它。同时，保护和促进“共同善”是保证丹麦各项法律权威性充分且必要的条件。第二，自由。丹麦人民崇尚自由，被全球公认为享受着最充分的自由。罗尔斯在《正义论》里曾经论述过：“我们认为下面一点是理所当然的，一个民主的社会制度是以言论和机会的自由，思想和良心的自由为前提的。”丹麦核心价值观中的自由不仅体现在罗尔斯所特指的这些传统内容，更表现在“多元文化的自由”上。在丹麦，在自由价值的引导下，人们自觉形成一个整体去为整个共同体工作和奋斗。第三，人人平等。平等的观念已经自由地流淌在这个北欧民族的血液中。丹麦有句谚语：不要认为你有什么特殊，你和我都是一样的。丹麦现任首相施密特在2014年新年致辞中说：通过一砖又一瓦精心的建设，我们实现了人人都享有高度平等和自由的今日丹麦，这是这个国家的核心基石。

确立丹麦价值观的国情背景

高度现代化的丹麦其实是个资源贫乏、自然禀赋欠缺的国家。丹麦地处北欧，天气严寒，最南部纬度都在我国黑龙江省以北。除石油和天然气有一定储量外，煤炭几乎全部靠进口，其他矿产资源也很少。这样的国情决定了丹麦人民强烈的忧患意识和主动团结、凝聚合作的意识。丹麦人口563万人，移民及其后裔60万人，其中90%的丹麦人信仰新教。集中的民族构成和趋同的宗教信仰决定了丹麦具备实现“共同体”并追寻“共同善”的基本条件。丹麦拥有古老的历史，1849年颁布的宪法基本确定了今日丹麦的民主形式。宪法所确立的政治制度的特点就在于尊重多种政治立场，允许不同文化和各种观点得以充分表达。自1909年至今百余年，还没有哪个党派能够独自构成多数党，这样的政治现实和政治遗产决定了丹麦各政党必须学会妥协的艺术，掌握求同存异这门必修课。丹麦的价值观也源于宗教和文化传统。作为北欧国家中的一员，丹麦没有经历过大多数西欧民族国家政教合一的历史时期，教派主要是宗教改革后的路德宗，使得中世纪盛行的特权思想和等级观念对其影响不大。

丹麦核心价值观的建设

以全覆盖的社会保障体系来确保“共同善”的彰显。丹麦是典型的福利国家，创造了举世瞩目的丹麦模式。以税收为杠杆，以均衡化的工资收入促使本国国民享有必要的物质基础从而过上体面的生活。丹麦有一首著名歌词写道，“少有人暴富，少有人赤贫”。这是对丹麦模式最为简单、清晰的表述。这种“共同善”中关于安全、利益共享的理念很自然地体现在政府对教育和医疗的定位中。丹麦是经济合作与发展组织（OECD）国家中国民经济收入最为平等的国家，这成就了一种富有魅力的平衡：一方面私人资本与创意、进取心相结合使得经济能够长期实现自由繁荣，另一方面优质的社会保障体系确保了高标准的“底线”。因此每个丹麦人都是“共同善”价值下的受益人，同时也是维护“共同善”的责任人。免费且高品质的医疗、教育等公共服务将“共同善”的价值深深镌刻在丹麦人的国家观中，因为认同所以对国家强大的凝聚力和向心力不仅“入心入脑”，更在国民中“外化于行”。丹麦人高度认同这种价值观，有议员曾强调：“这不是财富的问题，而是立场的问题。”

丹麦用经济实力和政治智慧追求自由价值，充满策略但决不妥协。丹麦是公认的全球最自由、开放、包容的国家。丹麦人认为，人要获得自由，首先必须要健康，同时需要获得知识。有了知识才能更好地开发自己、发展自己。福利保障中的教育和医疗就是对知识获得和健康的最好支撑，因此丹麦用高度的经济发展成果以及高额税收作为重新分配收入和财产的手段来支持教育和医疗。

平等的价值体现在丹麦社会生活的方方面面。丹麦是君主立宪制国家，女皇贵为国家元首。然而丹麦王室高度民主、全面开放以及简朴的行事作风，赢得了丹麦民众的尊重。对丹麦人来说，最有权力的人和大众的距离很小。在丹麦，除各部大臣以上官员外，其他官员的交通、住宿标准都是一致的。作为贫富差距非常小的国度，丹麦实现了事实上的去等级化，这是实现丹麦和谐社会的重要基础。丹麦政府下设“儿童、性别平等、融合社会部”，此部的职能就是解决涉及儿童、年老和残疾公民等弱势群体，边缘化群体以及男女不平等的问题。

对腐败零容忍的制度设计和效果是对丹麦一整套核心价值观的最好支撑。丹麦人民认为，腐败是“共同善”、自由和平等的共同敌人，腐败和贫富差距一样是影响国民幸福的“毒瘤”。没有可信赖的政府和政府官员，就会制约丹麦社会对维护“共同善”的认同。因此，丹麦像重视高品质的社会保障体系一样重视廉政制度建设。虽然丹麦的历史文化对腐败有天然免疫能力，但一整套完善的制度设计是祛除腐败土壤滋生的更优选择。首先，丹麦政治崇尚公开透明，明确规定各类公共资金必须受到普通公民轻松便捷的监督。企业作为市场主体享有高度的自由权限，行政审批项目有限，这使得资源配置实现了高度的市场化，从而减少了政府部门寻租的机会。其次，丹麦政府官员必须接受完善的财产申报和公开制度。在大数据时代，各种动产、不动产实现了完备登记，想要隐瞒和玩点猫腻基本上是不可能的。最后，丹麦强大的监督体系包括议会监督、政党监督，特别是资讯高度发达下的媒体监督和具备较强监督意识的普通民众，这都让腐败很难有“施展”的空间。

环球瞭望

国际人道主义援助面临的挑战及应对

□ 李志明

当前，国际和地区形势正经历着前所未有的复杂变化，人道危机与冲突明显增加，国际人道与发展事务成为新型国际治理体系和国际政治安全议程中的关键议题。必须正确认识国际人道主义援助所面临的各种挑战，并采取措施加强应对。

面临的挑战

近年来，全球政治、经济、社会、文化、生态环境正在发生复杂而深刻的变化，国际形势虽然总体保持和平稳定，但是，在部分地区局势并不太平。人道主义危机正在变得日趋复杂和不可预测，传统与非传统的人道主义危机相互交织。全球人道主义需求随之发生重大变化，人道事业面临新需求和新担当。

我们既要面对局部战争、武装冲突、自然灾害等因素导致人的基本权利受到威胁的传统的人道威胁，更要应对包括气候变化、环境恶化、粮食、水和能源危机、公共卫生、恐怖主义、核威胁、人口迁移等在内的非传统的人道挑战。当前，人道主义援助组织在应对许多重大人道主义危机时显得捉襟见肘，人道主义发展面临新时代全球挑战。

人道主义危机和形式的多样化，要求应对策略多样化，需要人们用创新的思维和行动应对。当前，面对纷繁复杂的世界局势和频发多变的人道主义危机，国际人道主义行动发展变化以及它对需求做出反应的速度还不够快，人道主义援助领域所掌握的工具和方法还没有丰富到足以应对其所面临的各种挑战，人道主义系统对于许多可能导致人道主义危机和挑战的根源性问题几乎束手无策。这些都需要人们创新思维和行动，重新检视目前的人道主义援助系统和流程，探索新技术和寻求新合作伙伴，提供新工具、新产品和新服务，才能促使人道主义系统更好地适应和应对复杂的需求。

基本应对策略

高度重视人道主义事业发展。在当今国际社会，人道与发展是两个重要命题，二者相互联系、相互影响，必须同等地给予高度重视。一方面，人道主义事业的有效开展与安全、环境、资源等可持续发展问题的联系日趋紧密，人道主义事业离不开经济社会发展。在一个国家内部，许多人道主义危机往往与一国所面临的发展危机如资源匮乏、高失业率、贫富差距拉大、公信力缺乏等密切相关。反之，一个国家的中长期经济社会发展不仅可以避免人道主义危机或降低其发生的可能性，而且还能够为这个国家的人道主义事业奠定坚实的经济社会基础。在国际社会，如果没有有效的发展、可持续的发展，可能引发人道危机的冲突会不断发生。反之，世界各国的均衡发展，不仅可以避免局部战争、武装冲突、公共卫生、恐怖主义、人口迁移等传统和非传统人道主义危机发生或降低其发生的可能性，还能极大地丰富和增强国际社会共同应对各类人道主义危机的资源和能力。

从另一个方面讲，人道主义事业的有效开展也能够助力经济社会发展。在一个国家内部，人道主义援助对于自然灾害和其他紧急情况，包括重大技术性灾难和人为灾难的受害者，是至关重要的。人道主义援助措施应被视为实现长期可持续发展的第一个步骤。此外，人道主义事业的有效开展还有助于实现减少贫困、促进发展和稳定政局的三重目标。在国际社会，人道主义援助更是被纳入包括可持续发展、千年发展目标、气候变化等在内的更广泛的全球发展议程。

重视预防、处置、善后工作，做好全过程应对。应对人道主义危机和挑战，要坚持系统思维，从人道主义危机和挑战产生与发展的客观规律出发，积极做好全过程应对，及时、科学、有效地开展各种灾害的预防、处置、善后工作。这是已经在国际人道主义行动中被反复证明的基本准则。

需要特别强调的是，在国际人道主义援助中，要重视快速应对紧急人道危机，更应重视支持解决长期人道危机。具体而言，既要做好冲突、灾害与事故的事中、事后的处置与善后，更要努力摆脱总是事中处置、事后应对的被动局面，更多地将工作重心从治标转向治本、从事后救急转向源头治理，从源头上大力支持发展中国家的和平与发展努力，解决导致人道主义危机的根源性问题，从根本上帮助发展中国家解决经济社会矛盾，帮助受灾国实现从紧急救助到长期发展的顺利过渡。同时，国际社会必须切实增加资源投入，加强发展中国家的能力建设与复原力建设。这是因为，很多冲突所导致的人道主义危机背后是发展中国家长期贫困、欠发展造成的尖锐经济社会矛盾。在这方面，应进一步加强联合国等政府间国际组织以及红十字会与红新月会国际联合会等枢纽型非政府组织在领导和协调国际人道主义救助中的中心作用。

更新资源观念，加强资源整合，推进协同治理。当前，在人道主义援助领域，资源的概念正在发生深刻变化。在自然资源、资金、技术、人才等传统的资源范畴之外，诸如经验、教训乃至于知识与信息都是当今社会所看重的重要资源。在人道主义援助实践中，一个国家或者一个组织在应对人道主义危机的行动中逐渐形成的、行之有效的体制、机制和具体做法，都能够为其他国家或组织开展人道主义援助提供参考和借鉴，甚至在应对人道主义危机的行动中出现过的令人痛惜的失误和教训也能够对其他参与方起到宝贵的警示作用，帮助他们避免重蹈先行者的覆辙。在知识经济和信息时代，知识和信息逐渐成为一种宝贵的财富。在人道主义援助领域，知识和信息更是被视为战略资源，有些知识和信息资源可以决定人道主义行动效率的高低，甚至可以左右行动的成败。因此，在人道主义行动中，实行知识和信息共享，让知识和信息均衡分布，进而实现行动的高度协调和整合至关重要。

在当今世界人道主义行动中，越来越多元的人道主义参与方加入进来，各种人道主义资源往往分散在各个行动参与方手中。要想发挥其综合效用，就必须建立和完善资源动员机制，呼吁和促进所有资源向人道主义援助倾斜，特别是促进知识、信息、经验、教训等资源在人道主义领域的快速拓展和高效整合。政府—非政府组织—企业必须在其中结成伙伴关系，坚持人道主义援助中的“多元主义”，发挥各自在资源整合方面的比较优势，共同参与人道主义资源的发掘与利用，形成推动人道主义事业的合力。在这方面，应当充分重视各类智库在凝聚思想、引导行动方面的作用。

建设专业志愿者队伍，提高救援、救助和救护效果。人道主义危机需要全人类共同应对，离不开各类主体的携手协力。除了各国政府、联合国、红十字会与红新月会国际联合会等之外，志愿者是人道主义行动中另一个重要的行动参与方。他们是人道救援、救助和救护的重要力量，更是传播人道主义理念、践行人道主义精神的主力军。近几十年来，志愿者相比以往更广泛地参与到了人道主义援助事业当中，发挥着越来越重要的作用。因此，在人道主义事业中，应形成强大的志愿者队伍，通过多途径、多形式、多内容的志愿服务回应多样化的人道主义需求。同时，高度重视志愿者能力建设，提高其专业化程度，激励引导其行为，提高志愿服务的效率和水平。