

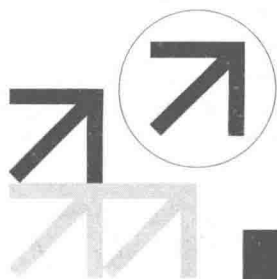


# 地方政府 融资平台公司的管理咨询

刘军 陈俊 编著



清华大学出版社



# 地方政府

## 融资平台公司的管理咨询

刘军 陈俊 编著

清华大学出版社  
北京

## 内 容 简 介

本书从地方政府投融资平台公司的创立者、管理者和监管者的角度,结合多年的管理咨询实践,针对平台公司资产质量差,资金流量大,管理者工作积极性高但缺乏经验的现状,提出了平台公司管理咨询金字塔模型,并对模型进行了详细阐述。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

### 图书在版编目(CIP)数据

地方政府融资平台公司的管理咨询/刘军,陈俊编著. —北京:清华大学出版社, 2017

ISBN 978-7-302-45457-1

I. ①地… II. ①刘… ②陈… III. ①地方财政—融资—研究—中国  
IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 272832 号

责任编辑:周 菁

责任校对:王凤芝

责任印制:宋 林

出版发行:清华大学出版社

网址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社总机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, [c-service@tup.tsinghua.edu.cn](mailto:c-service@tup.tsinghua.edu.cn)

质量反馈:010-62772015, [zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn](mailto:zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn)

印 装 者:清华大学印刷厂

经 销:全国新华书店

开 本:148mm×210mm 印 张:6.375 字 数:127 千字

版 次:2017 年 1 月第 1 版 印 次:2017 年 1 月第 1 次印刷

定 价:35.00 元

---

产品编号:070029-01

## 前 言

地方政府融资平台公司(简称平台公司)在全国有上万家,负债超过10万亿元,如此巨大的数量和体量,哪怕整体上仅有1%的改进,也能产生巨大的收获。

我们研究平台公司按照以下顺序:管理层、战略、组织、流程、财务和工程、案例分析。这些内容构成平台公司管理咨询金字塔模型的框架。写这本书的目的不是为了出书而是为了想清问题。毕竟,做学问不仅要学而且要问。按照通过写作来学习的思路定下写作目标,就会通过各种途径为写作搜集材料,不断探索并汲取新知识,其效果远远大于毫无目的地被动接受,好过时时刻刻去刷朋友圈。在写作过程中,深切体会到自己知识的匮乏;为了写作,以调查研究、阅读搜集等各种途径汲取知识。这样不仅使写作能力得以提高,更重要的是在写作过程中使理论和实践得以融会贯通。

这里,不妨谈一下我们合作写这本书的缘由:一位作者是学市政工程和管理学的,由学校出来做政府官员,2008年组建城市发展投资公司,2009年组建交通发展投资公司,2011年把交通发展投资公司增资扩股为水利交通投资公司后回到政府部门。由官员向企业家转型的过程,由最先

的占着地方党委的 1 辆红旗车,到公司总资产超过 100 亿元,由 1 个光杆司令发展到十多个人的公司,每个员工都是自己招的,都喊得出名字,到有 200 多人,有许多喊不出名字的员工。这一切都发生在短短的 3 年多的时间内。这些年来,创业的情景还历历在目,对公司发展的种种困惑也一直在琢磨。有句话叫退一步海阔天空。首先作者是退了一步,由公司的董事长回到政府,由亲自经营管理公司到听公司董事长的汇报,既能理解公司董事长所处的环境,又不是直接当事人,能够站远一点,以更全面的视野看问题。退的第二步是得到在省委党校培训 3 个月的机会,离开充满压力的工作环境,到一个可以学习、可以充电、可以讨论的环境,有整段的时间来思索问题,以期得到更客观的解答。

另一位作者是学土木工程的,从清华大学毕业之后去了深圳施工单位,在施工现场做了几年施工员,被风从五楼吹下来的半块砖头砸中安全帽后开始转型,从 ISO9000 认证开始做起,逐步建立房地产咨询公司、专攻房地产咨询,为许多知名企业做过管理咨询。

由于跑马拉松的关系,两位作者碰到一起,一位谈起组建公司的兴奋、完成任务的光荣、公司发展的困惑;另一位谈起管理咨询的作用,似乎管理咨询正是解决这些困惑的办法。于是一拍即合,形成本书的基本思路。本书是由平台公司董事长和咨询公司董事长合作,目的是让未来的管理者有个预习的场景,让现任的管理者有所启发,从咨询的角度来看待企业,以咨询的工具来解决企业的具体问题。目标是让平台公司管理者了解咨询的流程和方法,提出较为清晰的咨

询任务书,使咨询师清楚平台公司的特殊性,不把平台公司当作纯粹以生存和利润为目标的企业;让双方紧张的医患关系(患者担心医生是庸医,医生担心患者提出不合实际的幻想)变成互动的舞伴关系,彼此了解对方的需求和意愿。

一位作者说,在我做董事长的时候,总经理问,多少钱他签字就算数。我说10万元,他说你当总经理吧;我说100万元?他还不干;最后干脆说2000万元以上才由董事长签,总经理高兴地走了。结果运作了3个月,总经理又不干了,说你董事长一个字都不签,责任全由总经理担了。我心中暗暗喊冤啊,我可是公司法人,出了事哪里跑得了。另一位作者说,这涉及权责分解表和流程,在权责明确后应按相应数额走相应的程序。

一位作者说:在我当董事长的时候,总经理总在我背后嘀咕,说我只管完成政府的任务不顾公司兄弟们的死活,终于我这个董事长下台了,总经理当上了董事长,终于由他去直面领导了。结果不到1年,直接下课。后面的总经理相当聪明,大量借债,多快好省地完成任务,既完成了领导的目标,公司也得到管理费得以运转,而且子公司都是盈利的。另一位作者说,这件事就是涉及企业战略的愿景和使命,企业存在的目的是什么。

一位作者说:在我当董事长的时候,下属公司报上来一个请示,是下属公司的程序已走完,过了下属公司董事会,是投资一个酒店,那我到底签字还是不签字呢?不签吧,打击下属公司积极性;签吧,对情况也不那么清楚,责任就全部自己担上了。另一位作者说:这涉及组织管控问题,要明确总

部和子公司的权责界面,哪些由总部定,哪些由子公司定。

一位作者说,我们在做三级计划体系上很有经验,基本上能按计划完成。另一位作者说,我们更注重计划的调整,几乎每次领导调研,都有新的任务,要么新增内容,要么工期提前,所以最重要的不是计划制订,而是计划调整,迅速按新任务去调整计划。

一位作者说,我们在做成本管理上相当有经验,给不少公司做过全流程成本控制。另一位作者说,成本控制相当重要,但我们更注重进度管理,领导已经宣布我们的工程什么时候完工,如果我们到时候不能按期完工是要被追责的。

很多平台公司的管理者是从政府部门转岗过来的,也是初次创业,就像被人拉去跑步,直接就被告知下个月要跑全程马拉松。如同这些跑步菜鸟迫切想知道马拉松要如何准备、以前有没有人跑过一样,平台公司的领导也希望得到具体的指导:企业是如何运转,如何发展的。

一般说来,一个全程马拉松,在 0km~20km 要保持慢跑,马拉松比赛现场气氛很容易让人兴奋,如果这个阶段速度过快,那么在下半程可能会“跑崩了”。在 20km~35km 关键是匀速,如果感到吃力就减小步幅,可以吃能量胶补充能量。最后 35km~42km 是真正的比赛开始了,到 35km 时,身体会“撞墙”,从精神到身体都向你宣告不要跑了。在距离终点还有 2km 里时,观众增多,气氛热烈,但不要冲刺,可以降速,整整自己的号码布,摆出一副轻松的样子,最后冲过终点线。

如同有前人总结过如何跑马拉松一样,也有研究者对企

业的发展阶段做了研究<sup>①</sup>：企业的生命周期包括 7 个成长阶段：第一阶段：创业阶段、第二阶段：扩张阶段、第三阶段：规范化阶段、第四阶段：巩固阶段、第五阶段：多元化阶段、第六阶段：整合阶段、第七阶段：衰落和复兴阶段。前 4 个阶段是企业生命周期中从创立初期到成熟期的过程，这段时期从创业型企业建立起一直到发展成为管理规范的公司。第五阶段到第七阶段则是成熟期之后的阶段。

在以迅猛增长为标志的第二阶段的某一时刻，平台公司高层管理人员会突然认识到公司需要质变。公司不能仅靠增加人力、财力、设备及场所来应对发展带来的问题，它必须经历转型或转变，并对组织结构进行调整。本书主要针对 2009 年前后成立的这一批平台公司，经过这 7~8 年的探索，从企业生命周期角度来看，由创业期进入了成长期，可以喘口气，抬起头看看方向了，有时间考虑转型的事了。

平台公司改革路径正逐渐清晰，未来将本着“只减不增”的原则，按自行关闭、合并和转型等方式分类处置。国发〔2014〕43 号为存量平台公司的转型提供了三个方向：一是对商业房地产开发等经营性项目，与政府脱钩，完全推向市场，债务转化为一般企业债务；二是对供水供气、垃圾处理等可以吸引社会资本参与的公益性项目，积极推广 PPP 模式，其债务由项目公司按照市场化原则举借和偿还，政府按照事先约定，给予财政补贴、合理定价等责任，不承担偿债责任；三

---

<sup>①</sup> [美]弗拉姆豪茨，兰德尔，著。企业成长之痛——创业型企业如何走向成熟（第 4 版）[M]。黄震亚，董航，译。北京：清华大学出版社，2011

是对难以吸引社会资本参与、确实需要政府举债的公益性项目,由政府发行债券融资。由此可见,平台公司目前面对两个主要问题:一是内部的由创业期进入规范管理期;二是国家政策的变化,要求其转型。但无论政策如何改变,只要地方政府的事权和财权不匹配,对地方政府官员的考核不变,地方政府总是会想方设法地融资;无论融资的主体是平台公司还是地方政府,总要有一批有专业知识的人去做融资这件事,总要有一批人有效率地把融来的资金花出去,平台公司总有存在的必要性。

咨询公司的董事长可以理解平台公司的特殊性——平台公司受地方政府委托,管理政府投资项目,有以下特点:第一,业务主要是政府及政府有关部门指定或下达的工作任务,平台公司是以完成这些目标任务为己任,实施的项目大都不以营利为目的,市场化程度普遍不高;第二,平台公司的法人代表以及经营班子成员一般是从政府部门或事业单位中选拔任用的,理解政府的运作方式,在政府部门中有良好的人脉资源,但企业运营的经验较少,需要迅速转换角色;第三,平台公司承担项目的投资规模少则几亿元,多则数十亿甚至上百亿元,哪怕很小的改进,也有巨大的数额。例如本书案例的公司,从成立到现在的7年时间,已完成160亿元的工程;第四,平台公司承担的项目类型大多数为基础设施建设项目、旧城改造项目、公益性配套项目等,这些项目均涉及项目决策、项目前期准备、项目融资、项目投资、项目施工管理、项目竣工验收、项目结算审计等全过程,是一个完整的项目管理流程;第五,平台公司项目管理水平不高、专业技术欠

缺,在政府对项目的形象进度要求较严的情况下,很容易造成超概算、工程质量不高、资源浪费等现象。

如同工程管理一样,平台公司也是项目的主体,其对管理咨询项目的管理,在很大程度上影响咨询公司作用的发挥,并最终影响管理咨询项目的成败。但是,与管理咨询业主方重要性相反的是,现在关于管理咨询的书籍大都是从咨询公司或咨询师的角度来写的,从业主方的角度、如何对管理咨询项目进行管理、如何提高效率进行指导的书籍和文章很少。本书主要是从平台公司董事长与咨询公司董事长合作的角度,希望构建一个适合平台公司的咨询模型,形成一套系统完整、逻辑清晰的咨询体系,形成相应的工具、模板、表单等,并在案例公司的实际运用中得到验证和认可,这一套框架对于其他平台公司来说也有一定的参考价值。平台公司管理咨询模型如图 0-1 所示。

### 本书特点

第一,很多话是针对平台公司管理层说的,首先管理层要有转型的意愿和能力,从创业型企业向规范管理企业的转型,需要转变的不仅仅是公司,更重要的是管理层,特别是董事长;其次,要明白转型不能一蹴而就,中间会有各种各样的阻力,特别是来自政府的怀疑和来自员工的担忧,这需要一个相对长时期的温和推进,是改良而不是革命;最后,技术的手段并不能解决所有问题,采用一定手段也是必须的,在目前的体系中,总会有各种利益的平衡。

第二,有所创新。根据平台公司的特点,首次提出了针对平台公司的管理咨询金字塔模型,把管理层的能力和意愿



图 0-1 平台公司管理咨询金字塔模型

作为重要的因素来考虑,这个模型只是一个创新性的设想,需要在实践中不断充实完善。当然,也可能被证伪。

第三,本书借用逻辑场域的分析框架,认为在现有的约束条件下,平台公司管理层采用“结硬寨、打呆仗”的方针是必然选择,也是平台公司从创业型企业向规范管理型企业转型的指导方针。

### 本书的结构和主要内容

第1章首先从地方政府的角色、平台公司的特点、职能和发展历程对平台公司进行概述;其次讨论平台公司的价值创造;最后通过逻辑场域分析提出“结硬寨,打呆仗”是平台公司管理层的必然选择。

第2章首先讨论业主方和咨询公司的合作;其次介绍业主在管理咨询各个阶段的主要工作;最后提出平台公司管理咨询的金字塔模型。

第3章首先从特征、作用、思路介绍战略咨询;其次对平台公司进行SWOT分析;最后从愿景和使命、公司战略、业务战略、职能战略讨论平台公司通用的战略。

第4章首先对组织咨询进行概述;其次从管控模式、治理结构、总部定位和权责体系讨论组织管控;最后从组织结构形式、部门职责、岗位设置讨论组织结构。

第5章首先对流程和流程管理进行概述;其次讨论流程管理体系的组成;最后讨论关键流程的优化,并用案例展示流程优化的过程。

第6章首先介绍财务咨询;其次讨论平台公司融资的特点和管理制度;最后讨论平台公司的全面预算管理。

第7章首先对业主方工程管理进行概述;其次讨论进度管理流程;最后讨论设计变更管理的流程。

第8章首先介绍案例公司的基本情况;其次介绍公司管理咨询的过程;最后对平台公司的管理咨询进行反思。

由于经验和学术水平有限,本书还有不少值得商榷之处,欢迎大家批评指正!

# 目 录

|                     |    |
|---------------------|----|
| 第 1 章 平台公司 .....    | 1  |
| 1.1 平台公司简介 .....    | 1  |
| 1.2 平台公司的价值创造 ..... | 11 |
| 1.3 管理层的选择 .....    | 14 |
| 第 2 章 管理咨询 .....    | 19 |
| 2.1 管理咨询的合作 .....   | 19 |
| 2.2 业主的主要工作 .....   | 24 |
| 2.3 管理咨询的模型 .....   | 29 |
| 第 3 章 战略咨询 .....    | 37 |
| 3.1 战略咨询概述 .....    | 37 |
| 3.2 平台公司的战略分析 ..... | 42 |
| 3.3 平台公司的通用战略 ..... | 48 |
| 第 4 章 组织咨询 .....    | 58 |
| 4.1 组织咨询概述 .....    | 58 |

|                       |            |
|-----------------------|------------|
| 4.2 组织管控 .....        | 63         |
| 4.3 组织架构 .....        | 71         |
| <b>第5章 流程咨询 .....</b> | <b>76</b>  |
| 5.1 流程概述 .....        | 77         |
| 5.2 流程管理体系 .....      | 82         |
| 5.3 流程优化 .....        | 89         |
| <b>第6章 财务咨询 .....</b> | <b>99</b>  |
| 6.1 财务管理咨询概述 .....    | 99         |
| 6.2 融资管理 .....        | 104        |
| 6.3 预算管理 .....        | 113        |
| <b>第7章 工程咨询 .....</b> | <b>124</b> |
| 7.1 工程管理概述 .....      | 124        |
| 7.2 进度管理流程 .....      | 129        |
| 7.3 设计变更管理流程 .....    | 137        |
| <b>第8章 案例分析 .....</b> | <b>146</b> |
| 8.1 某公司背景 .....       | 146        |
| 8.2 管理咨询资料 .....      | 155        |
| 8.3 讨论与感悟 .....       | 185        |

# 第1章 平台公司

国务院《关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》明确地方政府融资平台公司的定义为：由地方政府及其部门和机构等通过财政拨款或注入土地、股权等资产设立，承担政府投资项目融资功能，并拥有独立法人资格的经济实体。“地方政府融资平台公司”由三个关键词构成，分别是“地方政府”“融资平台”和“公司”。“地方政府”主要包括省、地级市、县三级政府。由于整体和局部的关系，地方政府的局部利益与寻求可持续发展的中央政府的利益并不一定完全相同。“融资平台”中“融资”是指企业进行货币借贷和资金有偿筹集的活动；“平台”是人们发生互动行为的舞台。“公司”指具有《公司法》规定的组织形式，多出现的是有限责任公司（尤其是国有独资公司）、股份有限公司。

## 1.1 平台公司简介

### 1.1.1 地方政府的角色

要理解平台公司，关键要理解地方政府的角色，否则，对

平台公司的战略、组织、绩效、人力资源管理等就抓不到关键。

基于对地方政府的行为和作用的理解,有学者提出了“地方发展型政府”的概念<sup>①</sup>,所谓“地方发展型政府”,是指发展中国家在向现代工业社会转变的过程中,以推动经济发展为主要目标,以长期担当经济发展的主体力量为主要方式,以经济增长作为政治合法性主要来源的政府模式。在改革开放过程中,由于营业税对地方税收收入的贡献不断增加,加上土地财政对于地方财政的重要性日益突出,地方政府行为出现了从“经营企业”向“经营城市”或者“经营所辖区域”的转变。所谓经营所辖区域,就是把所辖区域当作一家企业来经营,是指地方政府在其管辖的土地上,像辖区的业主一样对整个辖区进行规划、开发、营造投资环境和招徕商人,并且在整个辖区内优化产业结构、扶植主导产业和重点企业,以尽可能提高整个辖区的经济产出。

地方政府在经营所辖区域过程中,其资金运行一般采用“资金大循环模式”,就是在地方政府统一决策和统筹规划下,将财政资金、土地开发和平台公司作为一个综合运作体系,即土地开发分为工业用地开发和商住用地开发两部分。其中,工业用地以低价转让来吸引企业投资;商住用地通过“招拍挂”获得开发利润,再通过企业经营产生的税收和商住用地的开发利润来弥补工业用地土地开发的亏损。按照“资

---

<sup>①</sup> 郁建兴,高翔. 地方发展型政府的行为逻辑及制度基础 [J]. 中国社会科学,2012(5)

金大循环模式”，地方政府和平台公司是在同一条资金链上的，其基本流程为：①地方政府根据发展战略，制定产业规划、空间布局规划和投融资规划，平台公司据此制订出年度土地开发计划；②平台公司通过银行借贷、发行债券等融资方式取得资金，一般是国开行的土地储备贷款，进行土地开发，获得工业用地和商住用地；③地方政府向工业企业低价转让工业用地以吸引企业建厂（也要走“招拍挂”程序），国土部门“招拍挂”商住用地；④地方政府通过税收和商住用地开发利润等形成可供支配的区属收入，用以补贴开发公司因低价转让工业用地导致的差价亏损及偿还银行本息；⑤开发公司用政府的补贴支付银行本息，公司得以持续运营。当然，在平台公司运营管理中，“借新还旧”也是补充现金流的方式。

地方政府在经营所辖区域的过程中，综合应用其所有资源，主要是政治资源、行政资源和公司资源。政治资源是指由党委书记所拥有的社会动员能力和组织能力。这种方式是打破传统官僚制的束缚，采用新的组织方式，将社会力量和执政党的力量纳入其中。行政资源是地方政府所拥有的行政权力，是围绕本届领导人的战略意图实现的行政权力行使。最重要的是国土和规划的管理权、建设项目的管理权、财政资金的使用权、社会治安管理权。行政权力的行使中，比较简单的是加快审批的进度、在自由裁量权范围内从轻或从重处理；比较有专业水平的是对技术规范的解释应用，以促进重大项目的推进。公司资源是个平台资源，是在公司的平台上，将政治和行政所拥有的资源进行组合，结合政府的