

The Reform of Board of Directors  
in Chinese  
State-Owned Enterprise

国有企业改革与董事会建设

宁向东◎等著



中国发展出版社  
CHINA DEVELOPMENT PRESS

### 图书在版编目 (CIP) 数据

国有企业改革与董事会建设/宁向东等著. —北京: 中国发展出版社, 2012. 8

ISBN 978-7-80234-837-0

I. 国… II. 宁… III. ①国有企业—企业改革—研究—中国  
②国有企业—董事会—企业管理—研究—中国 IV. F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 204525 号

书 名: 国有企业改革与董事会建设

著作责任者: 宁向东等

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-80234-837-0

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 三河市东方印刷有限公司

开 本: 787 × 1092mm 1/16

印 张: 23.25

字 数: 320 千字

版 次: 2013 年 3 月第 1 版

印 次: 2013 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 65.00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 88333349 68990639

本社网址: <http://www.developpress.com.cn>

电子邮件: [bianjibu16@vip.sohu.com](mailto:bianjibu16@vip.sohu.com)

---

### 版权所有 · 翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

## 前言

中国国有企业改革始于1978年，历经“放权让利”的种种探索，终于在1994年确立了以建立“现代企业制度”为目标的公司制改革方向。2002年10月，中共十六大确立了国有资产“统一所有、分级管理”的新体制。2003年3月，第十届全国人民代表大会第一次会议决定成立国务院国有资产管理与监督委员会（以下简称“国务院国资委”），由此，国有资产的出资人代表正式到位，国有企业改革也翻开了新的一页。

最近几年，中国国有企业的经营状况有目共睹，其原因是多方面的。但很重要的一个方面，是国资委重新塑造国有资产管理体制的种种努力和尝试。这些改革尝试充分尊重市场运行的基本规律和法则，试图按照企业发展的内在规律来管理和督导国有企业，其结果使中国国有企业的活力、控制力和影响力都大大加强。

本书所关注的重点，是中央企业的董事会制度建设。我们力求在勾勒中国国有企业改革总体背景的基础上，基于国务院国资委成立以后一系列改革举措的系统描述，介绍和分析中央企业规范董事会制度建设的种种细节。我们通过宝钢集团、中外运长航集团、神华集团、新兴际华集团的实际案例来介绍和讨论这些改革及其特点。当然，我们也试图对有关改革进行客观评价，并进一步分析深化改革所必须要面对的有关问题。

我们认为，完整的国有企业改革应该在三个层次上协调推进，即

国有企业运行机制、公司治理机制和国有资产管理体制。在国务院国资委成立之前，改革主要在最低层面的企业运行机制上进行，改革多数是由企业自己主导的；国有资产管理体制的改革进展缓慢，权利分散在政府的不同管理部门中，公司治理领域的改革举措很多也只是翻牌而已，实质意义有限。

国务院国资委的成立，对于中国国有企业改革具有标志性意义，它使得出资人权能第一次在一个政府特设机构中得以落实，也使得国有资产管理体制的深化改革有了推进的前提和可能性。按照中国公司治理的法律框架，董事会和监事会是实现有效治理的两大公司机关，其中，董事会又是重中之重。只有建立了有效的董事会，出资人的权能才有一个实现载体，出资人的监管和督导也才能在企业内部具备一个抓手，公司治理才有针对性，并且实现精确化。这也就是为什么国资委要努力在中央企业建设国有独资公司董事会制度的根本原因。

2005年10月18日，国务院国资委率先在宝钢集团拉开了董事会改革试点工作的序幕。到2012年底，正式建设规范董事会制度的中央企业已经达到52家。中央企业董事会制度建设的特点是：①由出资人代表选派董事会成员，董事直接代表出资人利益，并由出资人督导；②在董事会成员构成中，外部董事的数量超过内部董事；③在一些企业中，由外部董事担任非执行董事长，从而切实实现国有企业的决策与执行的分离。中央企业董事会制度建设初见成效，也对地方国有企业的改革提供了示范作用。北京、上海、广州等地方国资委在近年来也陆续借鉴中央企业的有关做法，结合各地国有企业的实际情况，进行相关改革探索。

虽然董事会制度是国际范围内市场经济国家的通行做法，但它却不是“一劳永逸”的制度，也不存在一个“放之四海而皆准”的模式。几乎世界上的每一个著名公司都建立了董事会制度，但是，也有不少出现了“董事会失效”的公司。我们特别研究了美国安然公司和雷曼兄弟公司的案例，并作为本书的附录。我们试图说明：建立董事会只是强化公司治理的必要条件，并非是说建立了董事会制度就万

事大吉、一劳永逸了。每个企业还必须要结合它们的实际情况，不断提高董事会的运作效率。

另外，国有资产管理制度的不断完善是公司治理机制获得效率的基石。随着中央企业董事会试点的深入展开，事实上也对国有资产经营机制提出了新的要求。资产经营者的功能完善，以及随后给所派出的外部董事以必要的激励、约束和支持，也许是巩固董事会制度建设成果的关键。所以，我们也特别写作了关于新加坡国有资产经营平台——淡马锡公司的案例，作为附录。

本书的结构如下。

在导论部分，我们通过一个理论框架试图揭示国有企业改革的基本逻辑，并依照这个逻辑来概述迄今为止的国有企业改革过程，希望由此为中央企业董事会制度的改革进行定位。

第一章是关于国有企业最初 20 余年改革过程的历史研究。我们将时间的分界点定在 2003 年。那一年，国务院国资委正式挂牌运作。应该说，在此之前，国有企业的改革主要集中在企业运行层面，虽然国有资产管理体制和公司治理机制的改革在一些点上有所破题，但从整体看缺乏实质性进展。比如，国务院曾在财政部下面设立了“国有资产管理局”，但其功能仅限于财务核算等方面，并没有真正成为国有资产的出资人代表。直到国务院国资委成立，才为国有资产管理体制的改革找到了一个突破口，为实现“政资分开、政企分开”找到了一个落脚点。也正是在这时之后，改革才从“国企改革”上升到包括国资改革和国企改革的“全面改革”阶段。

第二章主要介绍国务院国资委成立之后所进行的一系列改革工作，我们希望由此为探讨董事会制度建设工作提供一个宏观背景。国务院国资委成立之后，为了有效管理“经营性国有资产”，首先进行了清产核资、明确主业、强化战略的工作，同时，努力对企业的种种非经营性资产进行剥离，使中央企业可以按照市场经济的原则参与竞争。之后，国资委以出资人代表的身份对企业经营者建立了经营责任制与任期考核制度，这既符合国际上进行资产管理的通行做法，也为董事会

制度的建设埋下伏笔。因此，了解国资委自 2003 年以来的总体改革工作，对于理解董事会制度建设是必要的。

在第三章，我们综述了中央企业董事会制度建设的历史过程与主要进展，包括规范建设董事会的背景、中央企业董事会的职能定位、董事会的规模与结构、外部董事的选择与考核等内容。我们希望由此为读者建立一个关于中央企业董事会建设工作的整体图景。从 2004 年开始，国务院国资委开始了中央企业规范董事会建设的试点工作。2004 年 6 月，国务院国资委下发了第一个正式文件《关于中央企业建立和完善国有独资公司董事会试点工作的通知》。之后，国资委又先后发布了十几份关于董事会制度建设的文件，为试点企业描绘了董事会建设的一系列“规定动作”。本章重点对迄今为止的改革和相关制度框架进行综述。

当然，中央企业董事会制度建设是各具特色的。本书第四章、第五章、第六章、第七章选取了四个企业的试点工作进行案例研究，力图以更加直接的形式描述董事会建设的多样性。在这四章，我们分别讨论宝钢集团、中外运长航集团、神华集团和新兴际华集团的董事会建设经验。宝钢集团是中央企业董事会改革试点的第一家，也是最有特点的一家。国资委为其选配了阵容强大的外部董事，在形成决策制衡和治理督导上作用突出。中外运长航集团在 2011 年之前一直是由外部董事长主导董事会运作，这在促进决策与执行的分离方面作用是突出的，有代表性并且值得深入研究和思考。神华集团是一家主营业务与下属上市公司主营业务有较大重叠的企业集团，双层董事会运作所要决策和支配的在很大程度上是同一笔资产。这种情况在中央企业中有一定的代表性，对于这样的企业，集团董事会应该如何运作，神华集团的做法值得关注和研究。新兴际华集团的特色在于借助国资委主导的董事会试点，在集团内部各级子公司也开始进行董事会建设，并将集团业务管控一体化、集团公司母子关系管理与董事会体系建设相结合，取得了一定的成效。

在第八章，我们对中央企业的董事会建设进行更为深入的分析

讨论。中国的政治体制是“一党执政、多党合作”，国有企业是共产党的执政基础，中国的国有企业既面临着“政资分开、政企分开”的任务，也涉及执政党、政府和国有企业如何处理关系，如何在企业领导人的选拔机制和责任机制上进行改革的问题。当然，董事会自身建设也存在着一些在理论上和实践上还没有解决的问题。在某种意义上，我们甚至可以说，董事会建设是个世界性的难题，各国都在“摸着石头过河”。在这一章，我们试图讨论国有企业深化董事会建设不能回避的一些问题。

最后是本书的结束语，也算是研究的结论。

本书有三个附录，分别是新加坡淡马锡公司、美国安然公司和雷曼兄弟公司的案例研究。新加坡淡马锡公司是国有资产管理比较成功的公司，其自身运作和下属淡联企业的治理结构对于中国企业有一定的借鉴意义。美国是世界上最先进的市场经济国家，也有着独特、发育良好的公司治理体系。美国的模式被很多国家的立法者和公司借鉴和学习。安然和雷曼都曾有着看上去“结构合理”的董事会，但是，这两家公司却因为公司治理的机制不到位而决策失误、监督失效，最后轰然倒下。我们相信，研究这两个公司的案例会对中国董事会制度的建设者们有参考意义。

本书由清华大学公司治理研究中心课题组完成，前后历时将近三年的时间，分为两个阶段。第一阶段为专题研究，课题组在邀请有关专家和改革亲历者进行访谈和讨论的基础上，深入到有关企业进行现场调查和研究。我们访谈了几十位改革亲历者，在充分了解事实和深入讨论的基础上形成了初步的专题报告。参加第一阶段研究工作的成员包括清华大学公司治理研究中心的宁向东教授，李兆熙高级研究员，周放生高级研究员，匡林荭研究员，博士研究生吴晓亮、徐鹏、张颖，硕士研究生李诗常、张方怡、郝富俊、陈远明、郑学军等。第二阶段为研究报告的撰写阶段。初稿写作的分工如下：宁向东（前言、导论、第一章、第三章、第八章、附录1、结束语）、王舒宇（第一章、第四章）、丁大伟（第二章、第六章、附录2和附录3）、李诗常（第四

章)、张方怡(第五章)、郝富俊(第六章)、徐建华(第七章)、陈远明(附录3)。《中国经济时报》的李慧莲参与了第四章、第五章、第六章的中间修改工作,汝慧萍和张颖参与了第五章的修改。清华大学公司治理研究中心研究员李宇、博士生李锐就有关董事会秘书的相关问题进行了较深入的研究,为本书的写作提供了参考资料。

全书由宁向东进行了最后的整体修改并定稿。

本书凝聚了很多专家和改革亲历者的智慧。国务院国资委前任主任李荣融对于本书的写作给予了充分的指导和支持。国务院国资委副主任邵宁、国务院国资委企业改革局前任局长刘东生、国务院国资委分配局前任局长熊志军、国务院国资委企业改组局局长李冰、董事会试点工作办公室主任秦永法也从各自的角度给予我们必要的支持。清华大学公司治理研究中心顾问委员会联席主席冯国经先生、顾问徐乐江先生、苗耕书先生和李庆言先生都从不同的角度给予了相应的指导。感谢中外运长航集团董事会秘书刘昌松先生、神华集团办公厅主任白三营先生、新兴际华集团董事会秘书徐建华先生。

清华大学公司治理研究中心的行政主管万竹音在项目研究和报告写作的整个过程中做了大量的辅助工作,在此一并致谢。最后,特别感谢冯经纶慈善基金对于清华大学公司治理研究中心和对于本项研究的大力支持。

宁向东

清华大学经济管理学院 教授

清华大学公司治理研究中心 执行主任

2013年1月

# 目录 Contents

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 2. 神华集团与中国神华能源股份有限公司 ..... | 219 |
| 3. 神华集团的董事会 .....          | 222 |
| 4. 双层董事会的融合 .....          | 231 |
| 5. 近年来的业绩 .....            | 240 |

## 第七章 新兴际华集团的董事会建设 245

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 1. 企业发展历史与业务状况 .....   | 247 |
| 2. 董事会体系的建设 .....      | 250 |
| 3. 董事会与集团管控机制的融合 ..... | 257 |
| 4. 改革的成效 .....         | 262 |

## 第八章 深化董事会制度改革 265

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 1. 改革的成效与问题 .....     | 267 |
| 2. 国有资本管理与董事会建设 ..... | 270 |
| 3. 干部管理体制与董事会建设 ..... | 275 |
| 4. 董事会运作的进一步完善 .....  | 284 |
| 5. 董事会制度的相关问题 .....   | 291 |

## 附录 1 新加坡淡马锡的治理经验 297

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 1. 特定政治体制下的“淡马锡” .....   | 299 |
| 2. 淡马锡的发展与新加坡的国家战略 ..... | 301 |

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 3. 作为投资公司的淡马锡 ..... | 304 |
| 4. 淡联企业的治理结构 .....  | 306 |

## 附录2 雷曼公司的倒闭 309

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 1. 雷曼公司发展简史 .....    | 311 |
| 2. 雷曼的极盛 .....       | 313 |
| 3. 福尔德其人 .....       | 316 |
| 4. 雷曼破产前后 .....      | 317 |
| 5. 雷曼内部到底发生了什么 ..... | 321 |
| 6. 雷曼事件的启示 .....     | 332 |

## 附录3 安然帝国的崩塌 335

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 1. 安然的快速发展 .....  | 337 |
| 2. 创新世界的领跑者 ..... | 339 |
| 3. 安然的高管团队 .....  | 340 |
| 4. 被光环掩盖的真相 ..... | 345 |
| 5. 安然的公司治理 .....  | 349 |
| 6. 安然轰然倒下 .....   | 356 |

## 结束语 357

# 导论 | 国有企业改革的三个层次



理解中央企业董事会建设的意义和必要性，必须要首先理解中国国有企业改革的理论逻辑与历史逻辑，并且要置身在中国市场化导向的经济变革大背景之中。中国三十多年的国有企业改革，本质上是在“企业运行机制”、“公司治理结构”和“资产管理体制”这样三个层次上逐次推进的。改革从易到难、循序渐进，一直朝向“重塑市场经济条件下产权主体和利益主体”的目标。

在市场经济条件下运作的企业，无论其所有制如何，都必须解决三个层次上的问题，即：①资产经营与管理体制层面的问题；②治理结构层面的问题；③企业经营管理层面的问题。这三个层次的内容是一环扣一环的。资产经营与管理体制是根本，是企业有效运营的原动力。治理结构是一个把出资人权利、责任和义务加以整合，并向企业传导的机制层次，其特征在很大程度上是由出资人的性质、资产管理的方式决定的。企业的经营管理机制，是整个责权利链条的终点，并由前两个层次的机制质量来决定其运行质量。所以，企业改革的目标，不仅仅是要改革企业运行机制，更为根本的，也要建立有效的资产经营管理体制和现代公司治理结构。

我们可以用图0-1来简述这三个层次的内容与关系。

### 资产经营层次

资产经营管理层次的核心是出资人。在市场经济体系中，出资人可以是单个的自然人，可以是企业法人，可以是国家（通常采用“国有资产经营公司”的形式）。这些不同类型的出资人，既可以单独出

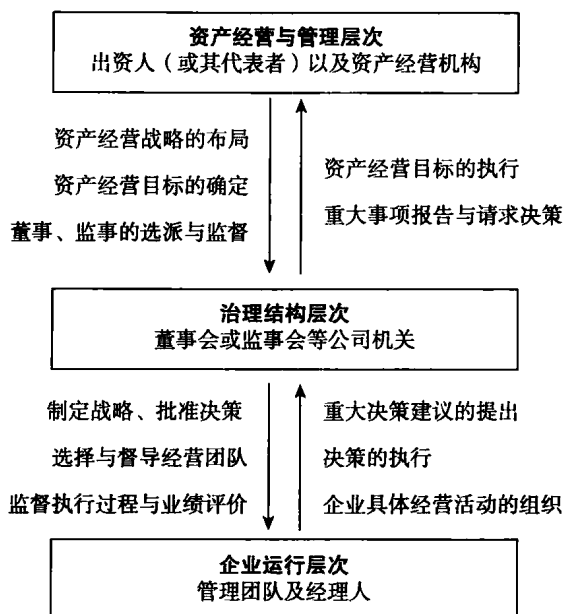


图 0-1 三个层次的内容与关系

资，也可以联合出资，以有限责任公司、股份有限公司，或是国有独资公司的形式运营相关资产。

资产经营不同于一般的企业经营。它通常以投资的财务收益为目标和导向，对于以产品和服务的生产经营过程在控制上是间接的，主要经营活动是投资和退出。要取得好的资产经营活动质量，有关行业发展趋势和长期投资战略的研究和把握是关键。可以说，资产经营是对企业经营活动的经营。资产的经营管理，在人事控制上，通常采用向所投资的企业派驻董事和监事的方式进行。

由资产管理机构选择、聘用和派出的董事和监事，也被称为“股权董事”和“股权监事”。“股权董事”和“股权监事”在所派驻企业的决策活动过程中，虽然也可以有自己的独立判断，但他们的意见必须代表所投资机构的利益，必须要执行投资机构的长期战略目标，他们在表达意见之前必须要与有关资产管理机构进行充分的沟通。

而从另外一个方面，资产经营管理机构也必须设置相应的业务支持机构，与“股权董事”和“股权监事”充分沟通、提供必要的决策

信息，帮助“股权董事”和“股权监事”履行其职务。在这个意义上，“股权董事”和“股权监事”与一般上市公司所聘请的代表中小投资者的“独立董事”和由企业高级管理人员所担任的“管理董事”在使命、要求和履行职责的程序上是不同的。

## 治理结构层次

董事会和监事会是现代公司中表达投资者意志、对企业经营活动进行监督的常设公司机关。尽管在不同市场经济国家中，有关机构的名称、职能分配、规模与组成结构各有不同，但是，所有权能的行使与企业经营活动的分离却是一个共同的趋势。

按照我国《公司法》，董事会的职权主要包括：①对出资人负责，召集股东会议，向股东会议报告工作；②执行股东会的决议；③决定公司的经营计划和投资方案；④制订公司的年度财务预算方案、决算方案；⑤制订公司的利润分配方案和弥补亏损方案；⑥制订公司增加或者减少注册资本以及发行公司债券的方案；⑦制订公司合并、分立、解散或者变更公司形式的方案；⑧决定公司内部管理机构的设置；⑨决定聘任或者解聘公司经理及其报酬事项，并根据经理的提名决定聘任或者解聘公司副经理、财务负责人及其报酬事项；⑩制定公司的基本管理制度；等等。

监事会的职权则为：①检查公司财务；②对董事、高级管理人员执行公司职务的行为进行监督，对违反法律、行政法规、公司章程或者股东会决议的董事、高级管理人员提出罢免的建议；③当董事、高级管理人员的行为损害公司的利益时，要求董事、高级管理人员予以纠正；④提议召开临时股东会会议，在董事会不履行法律规定的召集和主持股东会会议职责时召集和主持股东会会议；⑤向股东会会议提出提案；⑥对董事、高级管理人员提起诉讼；等等。

显然，董事会和监事会对于企业运行过程的管理是间接的。世界主要市场经济国家都是如此。企业的经营管理活动一般交给对于企业具体运行更加熟悉的职业经理人员完成。董事会最重要的职责就是选

择、任命、考核和监督企业高级管理人员。董事会更多地关注企业发展的战略决策问题，以及与监事会一道对企业的经营过程进行监督。从理论上说，一个决策机制良好的企业，应该在如下四个环节上都能够做到有效，即建议、批准、执行、监督<sup>①</sup>。所谓“建议”，就是提出要做什么、如何做、投入什么资源的议案；“批准”，是经过论证和斟酌，选择出最终实施的决策方案；“执行”，是投入精力去执行已经讨论通过的决策方案；“监督”，是对决策执行的过程进行业绩评估，并进行奖惩和目标调整。其中，“建议”和“执行”的权力，在现代公司中一般授予管理团队和经理人；而“批准”和“监督”的责任，一般保留在董事会和监事会。这是公司治理的基本原则和通行做法。而企业的剩余索取权和剩余控制权之间的分离越大，把决策管理与决策控制分开就越有意义，越有助于减少公司委托经营的代理成本。

### 企业运行层次

企业在高级管理人员的组织下进行企业的生产和经营活动，这就是企业的运行层次。在企业运行层面，固然也存在着以财务收益为目标的资产管理活动，但更大程度上还是直接的产品经营活动。从发达市场经济国家的经验看，企业的高级管理人员通常是职业经理人，他们是出资人选择和委托进行经营管理活动的“代理人”。

按照经济学的基本理论，经理人与出资人在利益目标上不完全一致，出资人对经理人存在着“信息弱势”，并且监督困难，因此，往往在出资人与经理人之间会存在“委托代理问题”。在激励机制缺失，或是机制设计不合理的情况下，经理人会以损害出资人利益的方式来为私利服务。这些私利从偷懒和不作为，到短期行为和腐败，形式多样。同时，经理人员还存在着能力与岗位要求不匹配的情况。事实充分证

---

<sup>①</sup> 更详细的内容，请参见 E. Fama and M. Jensen (1983), “Separation of Ownership and Control”, *Journal of Law and Economics*, 26, p301 - 326。

明，以上两个方面的问题不解决，企业的运行就会出现问題，创造企业价值就是一句空话。所以，要保证企业有效经营，首要的问题是要选拔一个好的经营团队。这是因为，在很多情况下，企业经营的效率低、水平差，就是由于经理人员的“无能”或“无德”。也正是因为这个原因，我们的放权让利和承包制改革很快就让改革的设计者意识到企业管理者“德能兼备”的重要性<sup>①</sup>。

然而，德能兼备的经理人如何去寻找，无能无德的经理人如何得以及时地被更替掉，仅仅在企业运行层面是无法解决的，需要在这个层面之上的“治理结构层面”和“资产管理层面”的相应机制发挥作用。如果后两个层面出了问题，则企业运行的校正机制就会存在制度性缺失。当然，如果企业的经营团队碰巧“德能兼备”，则企业在治理结构层面和资产管理层面的缺失可以被一时掩盖，但从长期看，企业效率还是缺少制度保证，企业业绩好往往也是昙花一现的事情。这一点，已经为国际和国内无数实例所证明<sup>②</sup>。

所以，从完整意义上说，中国的国有企业改革就是要在上面三个层次有所突破，改革的目标就是要形成符合市场经济逻辑的、有效的“资产管理体制”、“公司治理结构”和“企业运行机制”。

## 从“国企改革”到“国资改革”

企业改革最初的十几年，主要是在企业运行层次上做文章。1979年，国务院开始下达对国营工业企业放权的规定，这在一定程度上增加了企业的自主权；紧接着在1980年，国务院又批转了国家经委和财政部有关“利润留成”的试行办法，这使企业有了合法的“自主钱”。当自主权和自主钱有机地结合在一起之后，企业和职工的生产积极性有了得以调动的前提和基础。在向企业放权（特别是财权）的同时，

<sup>①</sup> 请参见“搞活国营大中型企业要强调内因为主”，《朱镕基讲话实录》第一卷第8~13页，人民出版社2011年版。

<sup>②</sup> 中国的企业如三九集团，就是相当典型的例子。国外的实例可以参考本书后面的附录，在那里我们将讨论美国雷曼兄弟公司和安然公司。