



经济管理学术文库·管理类

公司治理中的政府角色研究

——基于我国国有控股上市公司的分析

Study of the Governmental Role in Corporate Governance
—Analysis Based on the Chinese State-owned
Holding Listed Companies

郑石明 / 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

本书得到湖南省社科基金项目资助 (编号: 2010YBB335)



经济管理学术文库·管理类

公司治理中的政府角色研究

——基于我国国有控股上市公司的分析

Study of the Governmental Role in Corporate Governance
—Analysis Based on the Chinese State-owned Holding Listed Companies

郑石明 / 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

公司治理中的政府角色研究/郑石明著. —北京: 经济管理出版社, 2012.9
ISBN 978-7-5096-2109-7

I. ①公… II. ①郑… III. ①国有控股公司—上市公司—行政干预—研究—中国
IV. ①F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 225146 号

组稿编辑: 王光艳
责任编辑: 王光艳 杨雅琳
责任印制: 杨国强
责任校对: 蒋 方

出版发行: 经济管理出版社
(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn
电 话: (010) 51915602
印 刷: 三河市延风印装厂
经 销: 新华书店
开 本: 720mm×1000mm/16
印 张: 14
字 数: 267 千字
版 次: 2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978-7-5096-2109-7
定 价: 38.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

前言

自 20 世纪 80 年代以来,公司治理已经成为全球市场经济国家共同面对和普遍关注的公共话题。这里所讲的公司治理 (Corporate Governance), 是以股份制为基础的现代企业管理模式。这种管理模式所面对的基本问题, 就是企业股份制所导致的所有权与控制权相分离的问题, 进而引发产权关系上的委托—代理问题。公司治理的过程, 总是在一定的制度环境中进行的, 包括政策、行政和法治等非经济环境。在现代公司治理中, 政府扮演着不可或缺的重要角色, 公司治理问题成为现代公共治理的重要内容之一。本书在一定程度上弥补了国内公共管理学界对公司治理中政府角色问题研究的不足, 具有重要的学术研究价值。

我国社会主义市场经济体制还不完善, 公司治理中存在的很多问题都无法靠市场自身去解决, 需要政府这只“有形之手”矫正市场失灵, 并为公司治理提供良好的社会秩序和制度环境。这是市场经济条件下政府介入公司治理的一个基本理由。因此, 正确定位政府在公司治理过程中的角色便显得至关重要。目前, 我国政府在上市公司治理过程中存在明显的角色错位、越位和缺位等问题, 改善上市公司治理, 提高上市公司质量, 重构政府特别是地方政府在国有控股上市公司治理中的角色迫在眉睫。显然, 研究我国政府在国有控股上市公司治理中如何履行其角色无疑具有非常丰富的理论意义与实践价值, 这对于我们构建与现代市场经济发展和国有企业公司治理改革相适应的政府治理体系, 加速推进政府改革和转变政府职能具有参考意义。

本书围绕以下问题展开: 在我国现今特定的历史—社会—文化背景下, 政府在公司治理中的角色包括哪些方面? 政府是如何履行其角色的? 政府履行其角色的效果如何? 本书采用定性研究方法, 选取案例研究手段。由于中国上市公司均由原有的实体企业改制而成, 不同企业在上市改制过程中牵涉不同群体和集团的利益, 使得控股股东的组织形式也较复杂。从总体上看, 国有控股上市公司在上市公司总数中的比重超过 80%, 而非国有控股上市公司数仅占上市公司总数的 20%。这是理解我国公司治理中政府角色的关键制度背景所在。国有控股上市公司是我国证券市场中上市公司的主体, 研究国有控股上市公司治理中的政府角色更贴近我国政府公共管理实践, 更有助于从政府治理与公司治理互动反馈的角度



研究公司治理中的政府角色。基于对上市公司类型、案例独特性、研究的经济性和便利性等因素的考虑,本书选择我国境外上市政策的演变作为政策案例进行深入分析与研究。

本书从现代公共管理的角度,分析我国国有控股上市公司治理中的政府角色问题,将公司治理视为现代公共治理的一个重要组成部分,通过一个理论模型——合同制治理,从理论与实践、宏观与微观、历史与现实等层面解读了在由传统计划经济体制向现代市场经济体制转轨时期我国国有控股上市公司治理中的政府角色是如何建构和发展的,以及这种政府角色建构和发展背后的基本逻辑。本书研究的基本结论就是,新中国成立以来我国国有企业治理模式从“一长制”转向厂长负责制、再向公司制的变迁体现了国有企业治理结构从传统的行政化治理向合同制治理的变迁,也促使国家在国有企业治理中的角色由行政化国家向合同制国家转变;公司治理是一个公共治理问题,政府治理与公司治理之间存在互动关联性;政府在行使国有资产所有者职能、公共服务者职能和监管者职能时会受到其自身利益的影响;在国有控股上市公司治理中,中央与地方政府行为目标存在着一定的差异,导致地方政府与中央在公司治理中的利益博弈;国有股权向上市公司管理层转让,或者说“国退民进”并不意味着上市公司治理质量的改善。

本书的初步的理论认识是:目前我国国有控股上市公司治理模式是一种政府主导型治理模式,政府对建构良好的公司治理框架具有不可替代的作用,既要积极履行国有资产所有者权能,发挥公共服务者的功能,更要充分行使国有资产监管者权能,以构建一个规制型的政府,加强对包括国有上市公司在内的所有公司的监管,确保企业国有公共资产经营管理的安全与效率;政府治理与公司治理之间存在关联互动。政府是沟通公共治理与公司治理的桥梁,政府通过政治控制、行政配置、经济计划、制度供给和行政执法等手段,谋求以良好的公共治理为公司治理提供优质的市场经营环境,以公司治理的良好结构和绩效为政府善治和社会发展奠定坚实的经济基础。

目 录

第一章 导论	1
第一节 选题及其研究意义	1
第二节 关键概念	8
第三节 文献综述	15
第四节 研究方法	33
第二章 理论视角与分析框架	39
第一节 理论视角：合同制治理	39
第二节 分析框架	45
第三章 我国公司治理的宏观制度背景	51
第一节 从单位制到合约制：国有企业公司治理改革	51
第二节 搭建上市平台：证券市场的建立和发展	68
第三节 股权设置：国有股控股地位的确立	72
第四章 我国公司治理的微观机制	83
第一节 传统国有企业的治理模式	83
第二节 国有控股上市公司治理结构	88
第三节 国有控股上市公司治理的运行机制	100
第四节 政府主导型公司治理结构	109
第五章 我国公司治理中的政府角色	127
第一节 国有资产所有者	127
第二节 公共服务者	136
第三节 监管者	147



第六章 政策案例研究：境外上市及政策演变中的政府角色	153
第一节 我国国有企业境外上市回望	153
第二节 我国境外上市公司及境外上市政策演变中的政府角色	164
第七章 研究结论与政策建议	185
第一节 研究结论	185
第二节 政策建议	190
附录一 《OECD 国有企业公司治理指引》	197
附录二 中国《上市公司治理准则》	201
参考文献	209
后 记	215

第一章 导 论

第一节 选题及其研究意义

一、研究的背景

自 20 世纪 80 年代以来,公司治理已经成为全球市场经济国家共同面对和普遍关注的公共话题。公司治理 (Corporate Governance)^① 是解决企业所有权与实际控制权相分离的一种制度安排。它是现代企业管理制度的核心,良好的公司治理是企业经营绩效和竞争能力得以提升的前提条件,对不同产业和国民经济的健康发展有着重要影响。世界银行原行长吉姆·沃尔芬森曾经指出,对世界经济而言,完善的公司治理机制将像健全的国家治理一样至关重要。^② 现代公司股份的社会化、股权的多元化以及股市的全球化,使得公司治理问题日益公共化,成为现代政府公共管理领域的一个重要课题。

公司治理之所以被全球所关注,是因为在公司治理的发展过程中,不断出现新的问题与矛盾,而且涉及面广,问题严重,需要进一步加以完善。在新兴的经济体,如东南亚国家,不良的公司治理是导致 1997 年金融危机及其严重后果的

① 罗茨 (R.Rhodes) 认为,治理至少有六种不同的定义:作为最小国家的管理活动的治理;作为公司管理的治理,它是指导、控制和监督企业运行的组织体制;作为新公共管理的治理,指将市场的激励机制和私人部门的管理手段引入政府的公共服务,实行“更小的政府,更多的治理”或“更少的划桨,更多的掌舵”;作为善治的治理,指强调效率、法治、责任的公共服务体系;作为社会——控制体系的治理,指政府与民间、公共部门与私人部门之间的合作与互动;作为自组织网络的治理,指建立在信任与互利基础上的社会协调网络。参阅俞可平:《治理与善治》,北京:社会科学文献出版社,2000 年版。

② 转引自马连福:《公司内部治理机制研究——中国的实践与日本的经验》,北京:高等教育出版社,2005 年版,第 7 页。



一个重要因素，而金融危机导致连锁性社会问题，因此，不得不强化政府对公司治理的制度保障角色。正是这场金融危机使公司治理越来越成为社会各界关注的热点问题。在成熟的经济体，如美国、英国和日本等国家，特别是以 2002 年“安然事件”为代表的美国公司丑闻（见表 1-1），标志着美国公司治理体系的危机，这一事件使公司治理问题再次受到关注，也把整个公司治理运动推向了一个新的高潮。而 2008 年由美国次贷危机所引发的金融海啸，导致了世界性的经济危机和萧条时代的来临，充分暴露了西方国家公司治理的深层次结构问题，这也充分说明了现代公司治理问题的复杂性和改善公司治理体系的任重道远。对此，美国等西方国家政府不得不采取罕见的财政干预手段，全力挽救面临破产的重要银行和大型企业，从而大大强化了政府在现代公司治理中的角色。

表 1-1 近年来在美国揭露出的公司治理事件

时间	事件内容
2001 年 12 月	安然公司申请破产保护
2002 年 3 月	安达信销毁安然案件的相关文件，被控告妨碍司法，罪名成立，安达信濒临破产
2002 年 4 月	施乐公司因会计问题被调查后，同意支付 1000 万美元罚款，与美国证监会和解
2002 年 4 月	世界通信公司董事长个人借款事件被披露，被迫辞职
2002 年 5 月	美林证券公司与检察官就分析师利益冲突调查问题达成和解，并同意支付 1 亿美元和解金
2002 年 5 月	Adelphia 公司创始人家族成员挪用公司资金事件被披露后，辞去公司董事职务
2002 年 6 月	英克隆公司首席执行官涉嫌内幕交易、欺诈和做伪证而被捕
2002 年 6 月	世界通信公司 40 亿美元的假账丑闻被揭露，财务总监被公司开除
2002 年 6 月	施乐公司承认过去 5 年虚报营业收入达 64 亿美元，引发股市大跌
2004 年 8 月	根据美国上市公司会计监督理事会的报告称，四大会计公司即毕马威、普华永道、安永和德勤在 2003 年均有违反美国公认会计原则（gaap）的行为，包括为各自公司客户提供低报债务的不当建议；在为客户账户进行审计时，亦未能完成尽职调查的义务。

资料来源：笔者根据公开的资料整理。

在我国，1978 年启动的经济体制改革使中国经济逐步向市场化迈进，改革的目标是要从原有的行政主导的计划经济体制转向现代市场导向的市场经济体制。这种自上而下的经济转轨，构成了中国所有经济社会问题研究最为特殊的社会背景。中国的股份制企业（包括上市公司）和证券市场正是在这场市场化取向改革中诞生的。同时，我国的股份制度和证券市场发展与国有企业改革是紧密联系在一起的。1993 年，中央政府明确要求国有企业实行规范的公司制改革，建立健全以“产权清晰，权责明确，政企分开，管理科学”为核心内容的现代企业制度。在此后十余年时间内，走向规范化的公司治理成为国有企业改革和发展的重要使命。由于长期实行计划经济体制的影响，我国国有控股上市公司的治理仍存在许多深层次的矛盾和问题，比如，政企不分、“内部人控制”、“共谋”行为、信



用问题、信息披露滞后、内幕交易和国有资产流失等。这些问题的存在严重阻碍了中国公司治理改革与发展的进程，也降低了市场经济的运作效率和政府的行政监管效力。

2004 年中国航油（新加坡）股份有限公司因石油衍生产品交易亏损 5.5 亿美元引起了人们对国有企业公司治理的关注。如今，有关这方面的讨论还未平息，2008 年的中信泰富巨亏事件更使人们瞠目结舌（见表 1-2）。国有企业的公司治理绝不仅仅是建立起组织框架就能解决的，它再一次彰显了我国国有企业改善公司治理质量的艰巨性和紧迫性。当然，目前中国资本市场的发展不会一帆风顺，政府在推动资本市场发展和公司治理改革方面仍在体现一种“强政府”的角色。党的十七大报告也指出：深化国有企业公司股份制改革，健全现代企业制度。国有控股上市公司在我国国有资产经营管理中处于重要地位，如何完善国有控股上市公司治理结构，不仅是影响我国市场经济长远发展的重大问题，也是影响我国政府公共治理改革的重要课题。伴随公司治理法律框架的健全与完善，伴随国有资产管理体制和股权分置改革，在中国证券监管机构、各级政府部门和证券交易所等自律机构的推动下，国有控股上市公司治理改革正在朝现代化方向推进。

表 1-2 近年来在我国揭露出的公司治理事件

时间	事件内容
2001 年 9 月	郑百文弄虚作假事件被披露，中国证监会决定对郑百文董事长李福乾、副董事长卢一德分别处以 30 万元和 20 万元罚款；对独立董事陆家豪等 10 名董事处以 10 万元罚款
2002 年 5 月	中国证监会出具行政处罚决定书，认定银广夏（银川）股份有限公司在 1997~2001 年 4 年间累计虚构销售收入 10 亿多元，虚增利润 7.7 亿多元，其造假行为严重违法
2002 年 12 月	中国证监会经查实，发现 1999 年 6 月~2000 年 12 月，三九医药（上市公司）与三九药业（三九医药的母公司，尚未上市）累计发生资金往来总额为 169 亿元
2003 年 1 月	烟台市中级人民法院对被告原东方电子董事长兼总经理隋元柏，原董事、副总经理、董事会秘书高峰，原公司财务总监、总会计师方跃作出提供虚假财务报告罪的刑事判决
2004 年 12 月	中国航油（新加坡）股份有限公司（简称“中航油”）因石油衍生产品交易亏损 5.5 亿新元（约合 78 亿元人民币）引起了人们对国有企业海外上市公司治理问题的关注
2007 年 5 月	因没有及时、准确披露收购、持股信息，中国证监会依《中华人民共和国证券法》对“广发证券”借壳“延边公路”一事中负有信息披露义务的部分当事人，包括“吉林敖东”、“延边公路”等机构和人员进行行政处罚
2007 年 6 月	中国证监会调查厦门创兴置业股份有限公司内幕交易问题，创兴置业实际控制人陈某及其妻子的账户也参与交易创兴置业股票
2007 年 12 月	上海证券交易所发布通知，决定自 2007 年 12 月 13 日起终止大庆联谊石化股份有限公司的股票上市
2008 年 11 月	中国证监会对四川省某上市公司重组期间发生的涉嫌内幕交易问题立案稽查。经行政调查发现，作为重组双方的重要参与人员，某商业银行济南分行的营业部主任李某和山东省某工业总公司副总经理张某在重组期间利用所掌握的内幕信息，大量交易上市公司股票，获利巨大，涉嫌构成《中华人民共和国刑法》第一百八十条规定的内幕交易罪



续表

时间	事件内容
2008年5月	高新张铜股份有限公司总经理郭照相等部分高管人员存在欺诈发行、违规披露重要信息、内幕交易、背信损害上市公司利益等行为，不仅违反证券法律法规，其中部分行为还涉嫌犯罪
2008年10月	中信泰富巨亏事件。中国证监会于2008年10月22日开始对中信泰富事务展开正式调查，中信泰富17名高管接受中国证监会就该公司事务进行的调查
2008年10月	2008年10月23日，中国中铁、中国铁建也被爆出有大额的汇兑损失，当即跌停

资料来源：笔者根据公开的资料整理。

可见，在经济市场化和全球化时代，无论是新兴经济体的国家和地区，还是发达经济体的国家和地区，公司治理结构的好坏和公司治理绩效的高低，不仅直接关系到一个国家、一个区域甚至全球的经济状况，而且关系到公共治理的经济基础，关系到社会和谐稳定与发展的根基。公司治理问题已经成为公共治理的重要组成部分。现代公司治理与政府在经济事务中扮演的重要角色密切相关，或者说，政府在现代公司治理改革与发展中扮演着不可或缺的重要角色。政府的公共政策制定水平、管制过程的效率与公平、政府机构的廉政能力和执法水平，对于公司治理结构的健康发展和顺利运转至关重要。因此，从这个角度来看，公司治理的有效性和上市公司质量的提高在很大程度上取决于政府公共治理的有效性。

二、问题的提出

作为转轨经济过程中引入的制度安排，中国上市公司的出现不是企业制度发展的自然结果，^①即它不是内生的，而主要是在改革计划经济企业制度的过程中被嫁接到企业中去的，并被赋予了改革国有企业的使命，^②这就从根本上决定了我国上市公司，尤其是国有企业的治理结构与西方私有企业控股的上市公司有着根本的差异。我国传统计划经济体制下的大量国有企业，是内生于重工业优先发展的赶超战略的产物，^③经济化的政府通过最大限度地剥夺国有企业的自主权^④以保证国家对资源的控制和赶超目标的实现，但也造成了激励不足和企业治理效率低下等问题。

① 从制度生成的路径来看，中国上市公司是人为建构而非自发生长的。

② 施东晖：《中国上市公司治理水平及其对绩效影响的实证研究》，世界经济，2003（9）。

③ 林毅夫、蔡昉、李周：《中国的奇迹：发展战略与经济改革》（增订版），上海：上海三联书店、上海人民出版社，1999年版，第36~59页

④ 林毅夫、李志赞：《中国的国有企业与金融体制改革》，《经济学》（季刊）2003年第4期。



中国经济体制改革一直是以国有企业改革为中心展开的,研究国有企业的问题必须从研究政府的角色及其影响开始,政府应该在公司治理和市场经济中扮演什么样的角色,是我国经济体制改革最重要的问题和起点的问题。^①从20世纪70年代末(1978年)开始至90年代初,在中央政府的强力推动下,我国的国有企业改革经历了行政性分权、放权让利以及全面的承包责任制等几个阶段,但由于种种原因,上述举措并没有从根本上解决我国国有企业效率低下、产权不明、发展缓慢等问题。^②1992年,我国确定了建立社会主义市场经济体制的改革目标,明确提出建立现代企业制度是国有企业改革的基本方向。于是,为了配合国有企业的股份制改造,以上海证券交易所(1990年)和深圳证券交易所(1991年)的成立为标志,我国证券市场开始了其逐步发展的历程。由于特殊的历史原因,我国证券市场在建立之初就已经明确了为国有企业改革服务的基本方向,因此,尽管当时民营经济和乡镇集体经济已经在整个国民经济中占有了一定比重,但是非国有企业仍然难以取得证券发行资格。另外,为了维护公有制的主体地位,国家相关部门对股份有限公司中国有股权的管理作出了明确规定,要求国有企业在改制过程中必须保证国有股权依国家产业政策在股份公司中的控股地位(包括绝对控股和相对控股)。很显然,正是这种特殊的改制过程或者说制度变迁过程导致了国家(政府部门或国有企业)在我国绝大多数上市公司中的绝对或相对控股地位。同时,在中国经济转型时期特殊的历史—社会—文化综合条件背景下,国有股持股主体仍具有浓重的行政化色彩,国有股股东对公司的控制在经济上表现为“超弱”控制,而在政治与行政上则是“超强”控制,这种国有控股股东的特殊性使得国有控股上市公司的治理表现为政府行政管理之下的大股东主导模式。这种公司治理模式也体现为政府主导型治理模式。

我国国有企业中这种政府行政“超强”控制下的企业经营者控制模式,容易导致政企不分,使企业习惯或依赖政府“越俎代庖”,使政府习惯所有、控制或干预企业。政府作为社会管理者和国有控股上市公司的大股东,仍从制度安排以及实践活动方面干预国有控股上市公司的治理活动,包括有些国有控股上市公司董事会成员由政府主管部门任免、董事会决议需要获得政府主管部门审批等。然而,一旦上市公司出现各种丑闻,人们首先想到的是公司治理出了问题,很少思考公司治理缺陷背后的更深层次、更为基础的问题——政府治理。^③事实上,一个

① 陈信元、朱红军:《转型经济中的公司治理——基于中国上市公司的案例》,北京:清华大学出版社,2007年版,第183页。

② 详见吴晓波:《激荡三十年:中国企业1978~2008》,北京:中信出版社、杭州:浙江人民出版社,2007年版,一书中,对国有企业改革进程有着详细和通俗易懂的描述。

③ 陈信元、朱红军:《转型经济中的公司治理——基于中国上市公司的案例》,北京:清华大学出版社,2007年版,第52页。



国家公司治理的改革与发展,归根结底是公司治理模式的选择和构建,而公司治理模式的选择和构建,必须基于本国企业改革与发展的基本思路及其内外部治理环境的动态发展以及重要利益相关者的参与,就必须从政府的角度给予必要的制度和政策支持,就必须正确定位政府在公司治理中的基本角色。公司治理就是解决企业所有权和实际经营权相分离所带来的委托—代理问题。那么,在我国现今特定的历史—社会—文化背景下,政府在解决因企业所有权和实际经营权相分离所带来的委托—代理问题中的角色包括哪些方面?为什么会存在这些角色?政府是如何履行其角色的?效果如何?

之所以关注这个问题,是因为当今世界无论发达国家,还是转轨国家或发展中国家,政府行为都对公司治理产生着广泛而深远的影响。当前我国政府所拥有的资源、能力和手段是历史上任何时代的政府所无法比拟的,它把握着经济体系和企业生存发展的杠杆,社会经济生活的各方面都或多或少被打上了政府的烙印。一些上市公司高管人员或大股东侵害外部投资者权益的行为,看似是公司治理问题,但其根源很可能是政府治理问题。正如温家宝总理 2006 年 9 月 4 日在加强政府自身建设推进政府管理创新电视电话会议上指出的那样:“政府及其部门仍然管了许多不该管、管不了也管不好的事,行政许可和审批事项仍然过多,政企不分的问题比较突出,一些地方政府和部门还在直接干预企业的微观经济活动,甚至包办代替企业的招商引资和投资决策,经济管理方式方法亟待改变。”中国企业联合会 1999 年的一项调查显示,51% 的被调查经理人员认为其最难的工作就是与政府打交道并保持好的关系。^①在转轨时期,我国政府行为对公司治理产生了至关重要的影响。

三、选题的意义

现代市场经济是一种以市场自发调节为基础,以政府行政调控为补充的混合经济体制。因而,政府对于市场、企业和社会各部门的行为有着重要影响作用。世界银行发展报告曾经这样指出:“在世界各地,政府正在成为人们瞩目的中心。全球经济具有深远意义的发展使我们再次思考政府的一些基本问题:它的作用应该是什么,它能做什么和不能做什么,以及如何最好地做这些事。”^②欧文·休斯曾

^① 陈信元、朱红军:《转型经济中的公司治理——基于中国上市公司的案例》,北京:清华大学出版社,2007 年版,第 52 页。

^② 世界银行:《1997 年世界发展报告:变革世界中的政府》,北京:中国财政经济出版社,1997 年版,第 1 页。



经这样指出：“公共管理者所关注的基本问题是政府应该做什么和不应该做什么；并熟知政府角色的有关理论。”^① 国家经济的增长依赖于公司财富的增加，创造公司财富离不开良好的公司治理，而良好的公司治理离不开政府为其提供的基本服务——制度、规则和安排。一个积极、负责、法治、公平、廉洁和有效的政府为现代公司治理的正常运转提供必需的法律制度框架和规则，离开政府为其制定的游戏规则和公司治理的制度框架，公司治理体系将无法顺利运转。公司治理中的政府角色是现代市场经济国家的政府干预所产生的一种普遍现象，是一个重大的理论与实践课题。

首先，从实践意义上讲，从公共管理视角研究公司治理中的政府角色，将有助于我们认识和了解政府在现代公司治理实践中的行为方式及其效果。在当今市场经济国家，政府的作用问题越来越成为人们关注的焦点。中国经济体制转轨的实践表明，政府作用的有效发挥对于经济体制改革成功实现制度转型起到了十分重要的作用。公司治理改革是我国经济体制改革的一个重要内容。公司治理中的政府角色涉及政府与企业、政府与市场、政府与社会之间的关系。政府如何处理其与企业、市场和社会的关系，清晰界定和积极履行政府自身的基本职能，并选择恰当的治理工具，已成为市场经济发展中的一个至关重要的问题。从某种意义上讲，任何一个国家，如果没有政府直接参与公司治理，都难以建立有效的公司治理结构。^② 我国目前正处于从传统计划经济体制向现代市场经济体制转轨时期，中央政府已明确提出国有企业公司制改革，建立健全现代企业制度。而我国的经济体制改革又是在强有力的政府推动下进行的。换言之，我国政府在公司治理中的角色更具有中国特色。由于我国完善的市场机制还没有建立起来，公司治理当中的很多问题都无法靠市场自身去解决，需要政府弥补市场机制的固有缺陷，矫正市场失灵。这是市场经济条件下政府介入公司治理的一个基本理由。因此，正确定位和发挥政府在公司治理过程当中的角色便显得至关重要。比如说，目前地方政府在上市公司治理过程中存在明显的角色错位。改善上市公司治理，提高上市公司质量，重构政府特别是地方政府在国有控股上市公司治理过程中的角色迫在眉睫。可见，研究我国政府在公司治理改革中如何履行其角色无疑具有非常丰富的实践价值，这对于我们为建立与现代市场经济发展和国有企业公司治理改革相适应的政府治理体系，加速推进政府改革和转变政府职能具有重要意义。

① [澳] 欧文·休斯：《公共管理导论》，北京：中国人民大学出版社，2001年版，第95页。

② 冯根福、赵健：《现代公司治理结构新分析：兼评国内外现代公司治理结构研究的新进展》，《中国工业经济》2002年第11期。



其次,从理论意义上讲,从公共管理视角研究我国国有控股上市公司治理中的政府角色,将有助于我们学习现有关于公司治理中的政府角色理论,并通过具体案例研究,结合当代中国特定的历史、社会、文化环境背景,构建理解和分析现代公司治理中政府角色的理论框架。公司治理中的政府角色是目前国内外经济学、企业管理学和法学等学术界共同关注和研究的一个世界性课题,但目前我国公共管理学界对此问题的研究非常缺乏,也缺少对此问题展开学术对话的渠道。通过本书的研究,在政府角色理论体系的构建上,从现代公共管理的角度,探索构筑以公司治理中政府作用的边界和方式为核心范畴的理论体系,从公司治理中政府作用的边界与范围、功能与机制、主体与客体、工具与形式等方面出发,构筑基于中国国情的公司治理中政府角色的基本框架,为当前和今后我国公司治理改革发展提供一些理论支持,也为我国构建与社会主义市场经济和现代公司治理改革发展需要相一致的政府治理模式提供理论参考。

第二节 关键概念

一、公司治理与公司治理模式

公司是一种组织经济活动的生产结构。科斯认为,企业是作为通过市场交易来组织生产的替代物而出现的,在企业内部,生产要素不同组合中的讨价还价被取消了,行政指令替代了市场交易。^①公司实质上也是一种合同或契约治理结构。它是一组由所有利害相关者(见图 1-1)参与的“契约的集合”,又是因信息不对称存在的一种“风险的集合”。^②公司治理所指的公司,不是传统的工厂和自然人公司,而是产权股份化、股份社会化的现代公司。证券市场的建立和发展为股份社会化提供了自由交易的平台机制,促进了公司所有者(股东)与公司经营管理者(经理人)的分离,或者说企业所有权与实际控制权的分离。这导致了“委托—代理”问题,即代理人可能不按照委托人意愿和利益行为的风险。

① [美] R.科斯、A.阿尔钦、D.诺斯:《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,上海:上海三联书店,1994年版,第21页。

② 马连福:《公司内部治理机制研究——中国的实践与日本的经验》,北京:高等教育出版社,2005年版,第7页。

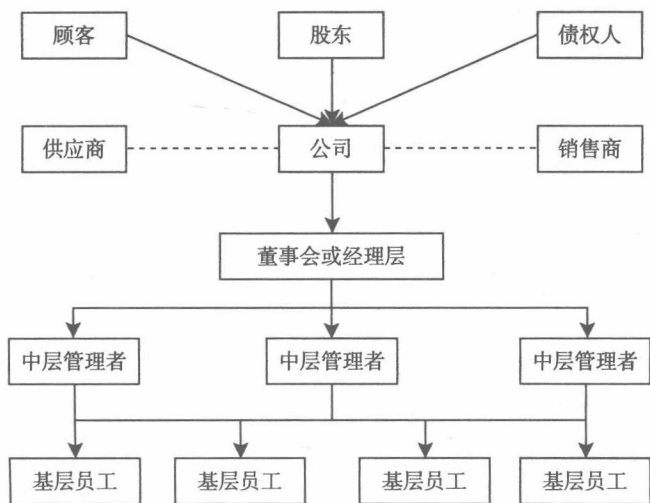


图 1-1 公司治理结构及其利益相关者

公司治理这一概念最初是由国外引进的。国内经济学界通常将其译成“公司治理结构”，也有人将其译成“公司督导”，并主张应将这种来自所有人的“督导”与来自行业性的“监管”区分开来，认为我国监管部门在很大程度上想替代督导的角色，他们想自己任命总经理、行长，想卷入公司重大决策的制定，这实际上和以前政企不分的传统影响有关。在审批机构时，他们希望分散的、等额的股东，比如 10 家股东每家占 10%，谁也别想占大头，谁也别想比别人有更多发言权。这样，督导的权力旁落回监管的机构。这种做法使股东都没负起责任来，最后出了问题又回到了监管部门头上。这样出问题的公司已有很多家。^①

对于公司治理概念的内涵，国外经济学界有诸多不同的理解。^② 一个相对普遍的界定是 1995 年 5 月经济合作与发展组织（OECD）理事会在《公司治理结构原则》中给出的定义：“公司治理结构是一种据以对工商公司进行管理和控制的体系。公司治理结构明确规定了公司的所有利害相关者。并且清楚地说明了决策公司事务时所应遵循的规则和程序。同时，它提供了一种结构，使之用以设置公司目标，也提供了达到这些目标和监控运营的手段。”^③ 与此相类似，我国经济学界对此也有相当不同的理解，从而出现了不同的定义。根据有的研究者的统计，国内外有关公司治理或公司治理结构的概念定义多达 22 种。^④ 还有学者将这些众多

① 周小川：《经济学中的微观制度概念》，《经济社会体制比较》1999 年第 3 期。

② 郑红亮：《公司治理理论与中国国有企业改革》，《经济研究》1998 年第 10 期。

③ 徐向艺：《公司治理制度安排与组织设计》，北京：经济科学出版社，2006 年版，第 8 页。

④ 朱义坤：《公司治理理论》，广州：广东人民出版社，1999 年版，第 9 页。



的定义分为四大类别：组织结构说，制度安排说，相互作用说，决策机制说。^①在笔者看来，组织结构说和制度安排说是主流，其内涵包括了相互作用说和决策机制说，因为“结构”就是定型的“关系”；企业治理的制度核心就是决策制度及其配套机制。

组织结构论者认为（吴敬琏等），所谓公司治理结构，是指由所有者、董事会和高级执行人员即高级经理人员三者组成的一种组织结构。在这种结构中，上述三者之间形成一定的制衡关系。通过这一结构，所有者将自己的资产交由公司董事会托管；公司董事会是公司的最高决策机构，拥有对高级经理人员的聘用、奖惩以及解雇权；高级经理人员受雇于董事会，组成在董事会领导下的执行机构，在董事会的授权范围内经营企业。^②公司就是由这样的—个公司治理结构（法人治理结构）而不是由出资人个人来经营和管理。在公司治理结构中，股东及股东会与董事会之间、董事会与高层执行官之间存在着性质不同的关系，要完善公司治理结构，就要明确划分股东、董事会、经理人员各自的权力、责任和利益，从而形成三者之间的制衡关系。^③

制度安排论者（林毅夫、钱颖一、张维迎等）视公司治理是有关企业产权配置、经营管理、利益分配等一系列制度安排的集合。林毅夫认为，所谓公司治理是指所有者对一个企业的经营管理和绩效进行监督和控制的一整套制度安排，他从公司内部直接控制以及通过外部竞争所实现的间接控制两个不同的角度界定公司治理，并认为内外两个角度的重心就是所有者对经营管理与绩效的监督与控制。^④钱颖一在《中国的公司治理结构改革和融资改革》一文中指出：“在经济学家看来，公司治理结构是一套制度安排，用于支配若干在企业中有重大利害关系的团体——投资者、经理人员、职工之间的关系，并从这种联盟中实现经济利益。公司治理结构包括：如何配置和行使控制权；如何评价和监督董事会、经理人员和员工；如何设计和实施激励机制。一般而言，良好的公司治理结构利用这些制度安排和互补性质，并选择一种结构来降低代理人成本。”

张维迎认为，狭义地讲，公司治理结构是指有关公司董事会的功能、结构、股东的权力等方面的制度安排，广义地讲是指有关公司控制权和剩余索取权分配的一整套法律、文化和制度性安排；这些安排决定公司的目标，谁在什么状态下实施控制，如何控制，风险和收益如何在不同企业成员之间分配这样—些问题。因此，广义的公司治理结构与企业所有权安排几乎是同一个意思，或者更准确地

① 何玉长：《国有公司产权结构与治理结构》，上海：上海财经大学出版社，1997年版，第27页。

② 吴敬琏：《现代公司与企业改革》，天津：天津人民出版社，1994年版，第185页。

③ 吴敬琏：《现代公司与企业改革》，天津：天津人民出版社，1994年版，第196页。

④ 林毅夫等：《国有企业改革的核心是创造竞争的环境》，《改革》1995年第3期。