

政府治理与公司治理 相关性研究

Research Related to Government Governance
and Corporate Governance

柴中达 著

天津人民出版社

政府治理与公司治理相关性研究

柴中达 著

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府治理与公司治理相关性研究/柴中达
著. —天津:天津人民出版社, 2006. 7
ISBN 7-201-05319-1

I. 政... II. 柴... III. 公司—企业管
理—研究 IV. F276.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 085312 号

天津人民出版社出版

出版人:刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码:300051)

邮购部电话:(022)23332446

网址:<http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱:tjrmchbe@public.tpt.tj.cn

天津市永源印刷有限公司印刷 新华书店经销

*

2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月第 1 次印刷

880 × 1230 毫米 32 开本 13 印张

字数:355 千字 印数:1-1,000

定 价:38.00 元



作者简介

柴中达，1953 年生于天津，2005 年毕业于南开大学，获管理学博士学位。现任天津市人民政府副秘书长兼市政府办公厅主任；兼任中国行政管理学会理事、中国政府绩效管理研究会理事、天津市行政管理学会副会长；历任共青团天津市委常委、共青团天津市委办公室主任、天津市青年联合会秘书长等职。主要研究领域为公司治理、政府治理、网络治理等，先后在《人民日报》、《中国行政管理》、《管理世界》、《天津社会科学》、《南开管理评论》、《南开大学学报》等报刊及期刊发表学术论文十余篇。

责任编辑 / 张丽恒
封面设计 / 鹿 溪
版式设计 / 丁桂发

自序

进入新世纪,经济全球化趋势不断增强,科技进步日新月异,经济结构加速重组,市场竞争更加激烈。尤其是我国加入世界贸易组织后,我国经济将在更广阔的领域和更高的层次上,加快与世界经济接轨,面对世界开放。面临这样加快发展着的形势,对于政府、企业、市场来讲,既是难得的机遇,又是严峻的挑战。如何抓住机遇,迎接挑战,加快发展,这是摆在政府和企业面前的重大课题和紧迫任务。

近几年,结合在政府部门从事经济工作多年的实践积累和在南开大学攻读管理学博士期间的理论研究,我反复思考了“公司治理”与“政府治理”之间相关性、互动性,以及政府及政府部门在积极推进公司治理建设、促进企业健康发展、培育良好的市场环境中应发挥的效能等问题。通过理论与实践的深入探讨,并紧密结合我国经济转轨过程中的政府职能转变、公司治理改革前沿问题,我撰写了《基于公司治理的政府治理研究》等多篇论文,编辑成册,以利在理论研究和实际工作中参考。

本书较系统地评述了公司治理理论、政府治理理论的发展脉络,概括地分析了公司治理与政府治理的互动关系,侧重研究了政府与企业、政府与市场的相互关联问题,以变革促进政府及政府部门成为真正推动公司治理建设、推进市场经济发展的高效服务型政府。通过界定公司治理和政府治理在社会主义市场经济条件下的调控、治理边界,以及对公司治理和政府治理从行政主导型到市场主导型的互动发展、经济治理主导型的相机治理互动模型的现实选择,验证了公司治理和政府治理存在着紧密的相关性和互动性,为本书构建了一个集中研究的理论平台。本书从现实出发,以科学发展观为指导,提出了政府治理变革在社会主义市场经济发展过程中的目标选择,以及推动公司治理建设和市场经济发展的对策建议,如努力建设法治政府、透明

政府、高效政府、责任政府,使政府部门真正成为为市场和企业提供优质服务的服务型政府;大力推进电子政务建设,建立政府的 IT 治理机制;积极推行行政审批制度改革,改进政府服务方式方法,促进公司治理建设,完善市场调控体系;进一步理顺政府与企业的关系,实行政企分开、政事分开,以真正确立企业独立经营、自负盈亏的市场主体地位,以及政府要采取相应措施,为企业提供良好的外部环境等等。

本书还从公共管理学和企业管理学的研究视角,汇集了政府在国家创新体系中的职能定位、滨海新区开发开放建设、现代服务业发展、人力资源管理、公司治理中的审计委员会建设、股份制企业员工持股的计划、商业银行的公司治理等热点课题,作为“公司治理和政府治理相关性研究”的文集一并编入本书中,以飨读者。

由于学识有限,书中肯定有很多纰漏和不足之处,望读者不吝赐教。



2006.7

目 录

基于公司治理的政府治理研究

绪 论	3
第一章 公司治理与政府治理的研究现状	29
第一节 公司治理理论	29
第二节 政府理论	50
第三节 政府治理理论的变迁	61
第二章 公司治理与政府治理的互动性分析	75
第一节 政府治理引导公司治理的发展	75
第二节 公司治理在政府治理中的拓展意义	88
第三节 公司治理与政府治理的递进互动模型	102
第三章 政府治理模式变革:国际经验	117
第一节 政府治理模式变革的趋势	117
第二节 政府治理模式变革的主题	130
第三节 政府治理模式变革的动因分析	152
第四章 政府治理机制变革:我国的实践	167
第一节 我国政府推动市场经济的发展	167
第二节 我国政府治理的变革方向	187

第三节 我国政府治理变革兴起的成因分析	194
第五章 我国政府治理的目标选择	213
第一节 政府治理职能创新	213
第二节 政府运行机制创新	235
第三节 政府组织结构创新	251
第六章 政府治理推动市场经济和公司治理的发展	264
第一节 塑造市场主体	264
第二节 完善调控手段	282
第三节 培育市场体系	294
第四节 营造市场环境	304
第五节 把握改革发展与稳定的和谐	323
结 论	332

公司治理与政府治理实践探索

论 WTO 下的天津服务业发展	337
产业集群:提升天津滨海新区竞争力的战略选择	349
对公司治理中企业信息化建设的思考	356
信息化与我国政府治理变革	361
ESOP 模式的国际比较及其借鉴意义	367
建立审计委员会制度:完善公司治理结构之关键	375
政府在国家创新体系中的职能定位	382
新公共管理理论分析	388
公司治理的理论思索	390
完善我国商业银行的公司治理结构	393
人力资源管理:突破民营企业发展瓶颈的关键	401
后记	407

**基于公司治理的
政府治理研究**

绪 论

一、基于公司治理的政府治理研究的意义

从世界范围来看,在经济全球化的背景下,社会化大生产冲破了国家的界限,市场的边界日渐淡化,两种典型的公司治理模式——英美模式和日德模式在近二十年的经济发展过程中,既发挥了彼此不可替代的作用,也暴露出各自的不足之处。因此各国公司治理模式正在取长补短,一直处在不断的变革之中,这种变革是以公司治理模式的趋同化为主。20世纪70年代以来,世界许多国家的政府组织都经历了重大的变革,这些变革都涉及政府与企业、政府与市场、政府与社会关系的根本性、全方位的调整,变革的目的是追求政府的善治,这场波及世界的政府治理运动依托于一系列创新性制度的设计、选择和安排,反映了当代政府治理变革的基本理念和价值。

随着现代企业制度的确立和完善,公司治理的理论和实践越来越引起人们的重视,公司治理问题已经成为理论界和企业界关注的热点。我国公司治理的变革和深化,归根结底是公司治理模式的选择和构建,而我国公司治理模式的选择和构建,必须基于我国企业改革的基本思路及其治理环境的动态发展以及重要利益相关者的参与,就必须从政府参与的角度给予必要的制度和政策支持,就必须正确定位政府参与公司治理中的角色。政府是社会主义市场经济进程的主导,是发起者、设计者、组织者、推动者。随着市场经济的推进,政府自身也进行着深刻的变革。政府作为市场经济进程的主导者,不是在市场经济之外,而是在市场经济的中心;不是脱离在企业改革之外,而是与企业改革息息相关,发挥着重要的作用。政府变革是社会主义市场经济最重要的内容之一。我国正在进行大规模的政府行政改革,通过有效的政府治理变革,致力于建立与社会主义市场经济相适应的政府行政

体制和公共管理体制,要求政府进一步创新政府经济和社会职能,对“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”这四个方面职能进行重新界定,减少行政审批,使企业成为真正的市场主体,使政府成为推动市场经济的服务性政府。

从公司治理变革和政府治理实践中,我们不难看出公司治理和政府治理具有紧密的相关性,我们从国际的视野结合我国社会主义市场经济和国企改革的实际,选择适合我国国情的公司治理模式,并在此基础上通过对政府治理的职能转变和绩效分析,提出基于公司治理的政府治理的基本思路。从事此项研究对于推动政府治理改革和公司治理建设都具有非常重要的实践意义。

(一)公司治理的变革

20世纪80年代,日德公司由于雇员、银行和供应商等股东以外的利益相关者参与公司治理,在促进长期投资、增进信赖和合作、提高经济效益方面起到了积极作用,加之在现实经济中日本公司飞速发展,日德公司治理模式广受推崇。与此同时,英美公司治理模式则受到了广泛的批评。人们普遍认为英美模式是个以机构投资者为主的资本快速流动的系统。股权高度分散,没有股东真正关心企业的长期发展,股东们主要是从股票交易中赚钱,对相互之间作为一个整体的关系并不关心。与日德公司关心公司的长期价值不同,美国公司过度关心股票市场的反应,战略投资者决策的时间很短,由此导致许多问题,比如短期成果主义、企业恶意收购等。

90年代,英美公司治理模式受到高度肯定。由于美国的科技股、网络股和纳斯达克市场的崛起,机构投资者、关系投资者、公司治理投资者和社会责任投资者对公司治理作用的加强,美国公司创造性地采用股票期权机制来使经理人与股东利益一致,为经理人创造长期股东价值提供了动力。同时公司加强董事会建设,增加独立董事,设立以独立董事为主的审计委员会、薪酬委员会和提名委员会等,来确保董事会作为一个整体发挥作用,提高董事会作为一个管理团队集体受托经营公司的能力。英美模式的公司治理开始在全球范围内推广,形成了一场全球性的公司治理运动。亚洲金融危机的爆发,更是加剧了全球范围内对英美公司治理模式的推崇。美国的资本市场体系和公司

治理模式也受到了高度的肯定。

进入新世纪后,新经济的泡沫破灭,安然公司、世通公司和施乐公司的丑闻给英美模式投下了阴影。问题的根本原因在于尽管为促进股东价值的实现采取了针对经营者的激励机制,但是现有企业几乎都没有建立一种有效体制,以通过必要手段使经营者确确实实地履行其经营解释责任。比如,机构投资家在市场的信息收集、投资战略等方面已实现专业化(以提高投资效益),而针对单个的企业内部的监督作用却几乎没有发挥出来。这些问题使得人们不得不重新思考英美公司治理模式所存在的问题。两种典型的公司治理模式在近二十年的经济发展过程中,既显示出各自的优势,也暴露出各自的不足之处。因此各国公司治理模式一直处在不断的变革之中,现在来看这种变革明显地是以治理模式的趋同化为主。^①

我国的公司治理变革是紧紧围绕着我国的社会主义市场经济进行的。始于1978年的企业改革一直沿着“减少政府干预,增强企业活力”的主线,以渐进的方式推行。^② 主要经历了几个阶段:1978年前我国实行高度集中的计划经济体制,国有企业是政府的附属,政企不分,政府以行政方式指挥企业的生产经营,掌握着企业的剩余索取权和控制权,根本谈不上什么公司治理。1978年至1986年,“放权让利”是我国经济体制改革的最初选择,它是维持计划经济基本框架下的责权利关系的调整,改变了高度集中的计划体制,扩大企业的经营自主权,实行利润留成,推动企业走向市场。这种改革调动了企业经理和职工增产增收的积极性,但保留了政府以所有者身份在企业治理结构中的位置,所以说在一定程度上推动了公司治理结构的变革。1987年至1991年,实行承包经营制,它突破了原来企业所有者、经理和职工的责权利关系格局,稳定了政府财政收入,调动了企业积极性。但是承包制本身存在着天然的缺陷:政府与承包者之间的委托——代理契约关系仍然是行政性的,政府对企业的所有权仅仅简化为承包企业的收益权,企业难以摆脱政府部门的干预,同时由于承包合同是短期的,这样就

① 李维安、武立东:《公司治理教程》,上海人民出版社,2002年版,第121页。

② 李维安等:《公司治理》,南开大学出版社,2001年版,第33页。

会使承包者只追求承包期的短期效益,而忽视企业的长远发展。所以这段时期也没有建立起有效的公司治理结构。1992年至今,国有企业开始实行股份制改革,政府退居到股东身份,根据我国1994年11月颁布的《公司法》,以股东形式行使权力,确立企业的法人财产权,使企业真正成为享有民事权利、承担民事责任的法人实体。同时公司制的实行也推动了公司治理结构的变革,企业由原来的厂长经理负责制改为股东大会、董事会、监事会和经理层为一体的公司法人治理结构,这是建立现代企业制度的重大创新。^① 有一批企业克服体制障碍,通过规范的公司改制或股票上市,建立了比较规范的公司治理体制,形成了科学的决策体制以及激励约束机制,提高了市场的竞争力。但是还有不少企业实行公司制后,虽然也建立了公司法人治理结构,但公司治理结构被扭曲,“内部人控制”严重,国有资产被蚕食、转移。不仅造成公司绩效不佳,而且成为了社会不稳定因素,损害公众对经济改革的信心。^②

(二)政府治理变革

当今世界范围内掀起了一场新的政府治理变革运动。与以往相比,这一时期政府治理变革涉及政府与企业、政府与市场、政府与社会关系的根本形态变革,是在全球化以及公司治理的变革这一全新历史背景下展开的,政府治理所面临的挑战和任务相当艰巨。这使得这一时期政府治理无论在深度上还是在广度上,都远远超过以往任何时期。这场政府治理变革以1979年英国首相玛格丽特·撒切尔上台为标志,在整个20世纪80年代,英国采取了一系列改革措施:反对低效和浪费、私有化、对地方政府的预算开支实行总量控制等等。继英国之后,美国、澳大利亚、新西兰等西方国家,也开始了大刀阔斧的行政改革。这场运动自发起后,成为一种显著的国际性趋势,席卷了整个西方乃至全世界。从宏观上看,西方各国的行政改革在理论和实践层面均表现出了相当大的共性:在20世纪70年代,主要问题是重新界定政府和市场的关系;80年代,普遍关注政府组织运行机制的有效性,提

① 陈清泰:《国企改革:过关》,中国经济出版社,2003年版,第7页。

② 李维安、武立东:《公司治理教程》,上海人民出版社,2002年版,第34页。

出了“再造政府”的口号;进入 90 年代后,则重新探索政府机构的运作和公共事务的管理模式,打出了“政府治理”的旗帜。^①

从西方国家政府治理的历程看,伴随着资本主义市场经济的建立,在迄今为止大约三百年的发展历程中,政府治理成为持续不断的过程,政府职能经历了几次重大变革和调整,而每一次变革和调整又都在不同程度上影响和适应了经济社会的发展。到了 20 世纪 90 年代,政府治理之所以再次成为全球范围内人们关注的热点问题,应该说有着一系列深刻的历史原因和现实原因。世界银行在 1997 年关于世界发展的报告中作了全面分析。报告把全球关注政府问题的原因归纳为四个方面:一是前苏联和东欧国家指令控制型经济的崩溃;二是在绝大多数老牌工业国中福利国家财政危机的加剧;三是东亚经济奇迹中政府发挥重要作用的日益彰显;四是世界上一些国家或地区的解体。另外,世界银行通过对世界上几种主要类型的国家和地区进行考察和分析后也得出了同样的结论:政府对一国经济和社会发展以及这种发展能否持续下去有举足轻重的作用。在追求集体目标上,政府对经济社会变革的影响、推动和调节方面的潜力是无可比拟的。当这种能力得到良好发挥时,该国经济便蒸蒸日上。若情况相反,则经济发展便会止步不前。

政府职能的加强和作用范围的扩大,的确给经济和社会发展带来了许多好处。但与此同时,世界上有一些福利国家的政府权力和规模出现了扩张的趋势,其结果是,到了 20 世纪 70 年代末,这些国家都面临着严重的财政危机,经济发展停滞,通货膨胀率居高不下,公司治理问题严重,经济学家把这称之为“滞胀”现象,福利国家难以为继,面临崩溃。东欧的一些社会主义国家,由于实行中央集权的计划经济体制,政府成为推动经济发展的主导因素。虽然这种体制对于恢复战争创伤、促进国家工业化建设做出了一定的贡献,但是由于这种体制否定市场机制的作用,而高度集权的中央计划体制又很难对复杂多变的经济活动做出有效的计划和安排,致使政府不仅不能促进经济发展,而且还造成了政府机构庞大、人浮于事、官僚主义等问题,严重阻碍了

^① 顾丽梅:《信息社会的政府治理》,天津人民出版社,2003 年版,第 49 页。

经济和社会发展。

凡此种种,促使人们对现实中政府的有效性问题进行深刻反思。人们开始认识到,政府对经济和社会的发展的确具有至关重要的作用,但并不意味着政府对发展的作用总是积极的,更并不意味着政府越大越好,管得越多越好。事实上,政府既能成为发展的促进因素,又能变成发展的阻碍因素。政府职能的无限扩张不仅不能有效地促进经济社会发展,而且成为发展的阻碍。通过反思,人们对政府的有效性问题的认识有了更加全面而深刻的认识,并对以往的政府观念进行了修正。正如世界银行在 1997 年世界发展报告中所说的那样,“一个有效的政府对于提供商品和服务以及规则和机构是必不可少的,这些商品和服务可以使市场繁荣,使人民过上更健康、更快乐的生活。没有一个有效的政府,不论是经济的还是社会的可持续发展都是不可能实现的”。

结合我国的实际,对政府治理问题进行深入研究,对我国当前社会主义市场经济建设具有至关重要的意义。十一届三中全会以来,我国实行改革开放政策,一方面通过改革旧的计划经济体制,积极建立社会主义市场经济体制,按照市场经济制度的要求,加大政府职能转变的力度,并对政府机构和管理体制进行了一系列重大改革;另一方面,适应经济全球化发展趋势,积极参与国际政治经济事务,日益融入世界体系之中,特别是 2001 年底中国已正式加入世贸组织,标志着中国开始全面融入经济全球化体系之中。党的十六大报告指出:“二十一世纪头二十年,对我国来说,是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。”能否成功进行政府行政改革,则成为各项事业能否成功的关键。这是由政府行政改革所处的特殊地位决定的。政府改革是经济体制改革与政治体制改革的结合部。因此,政府行政改革已经成为进一步深化我国经济体制改革的关键。从理论上深入研究政府治理方方面面的问题,为我国政府治理实践提出有益的对策思考和建议,就使得政府治理研究具有了重大的现实意义。

政府治理实践的不断深化,要求理论研究必须不断拓展研究思路和视野。改革开放以来,我国政府行政改革一刻也没有停止过,仅从 1978 年以来,我国已经进行了四次较大规模的政府机构改革,但政府治理中的许多问题依然存在。诸如政府直接干预企业经营活动的问