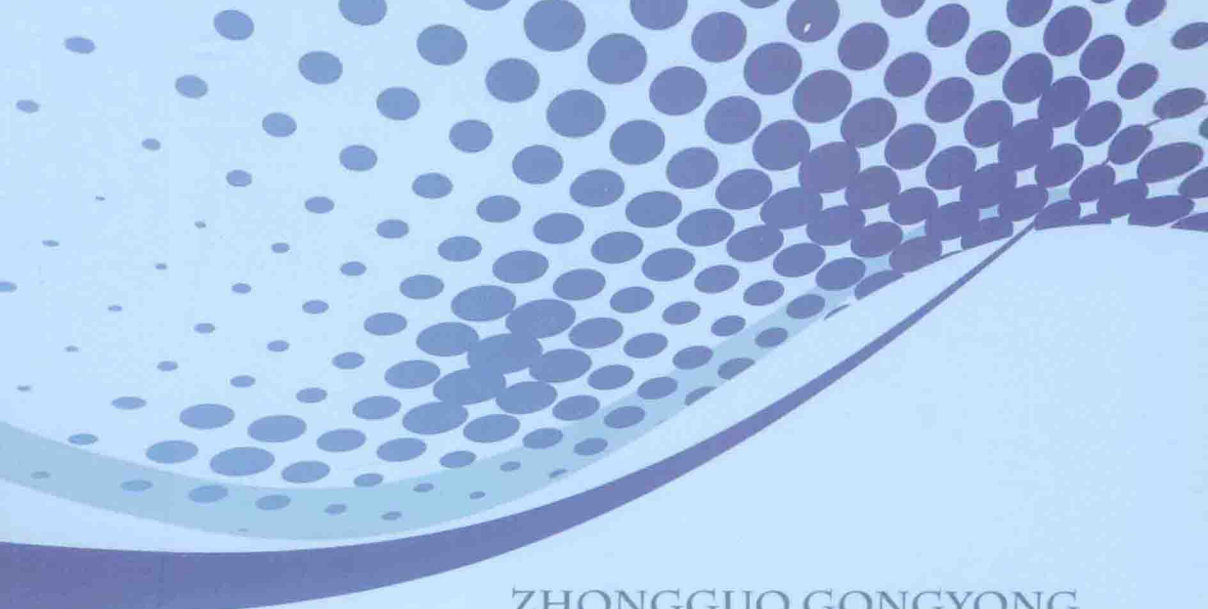




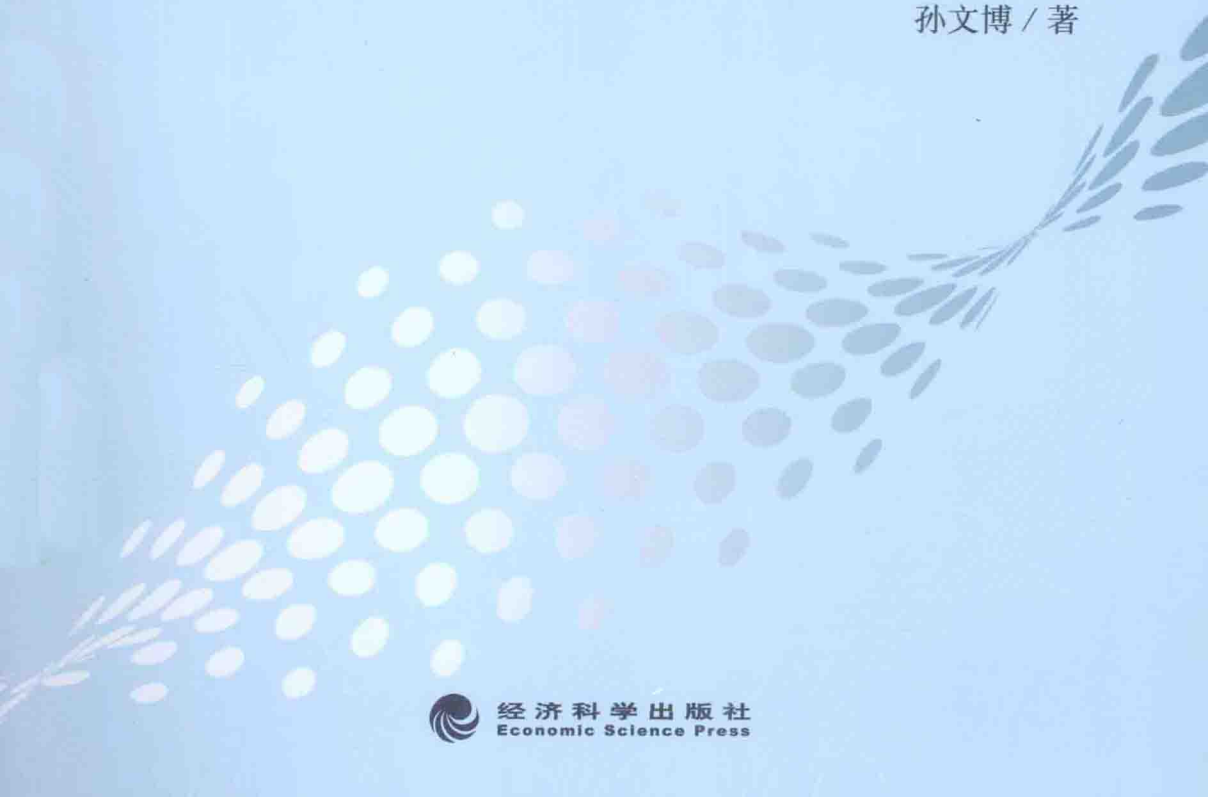
ZHONGGUO GONGYONG
QIYE ZHILI JIEGOU YANJIU

中国公用企业治理结构研究

孙文博 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press



本著作得到石家庄经济学院
商学院企业管理重点学科经费资助

ZHONGGUO GONGYONG
QIYE ZHILI JIEGOU YANJIU

中国公用企业治理结构研究

孙文博 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公用企业治理结构研究 / 孙文博著. —北京:
经济科学出版社, 2014. 4

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4422 - 2

I. ①中… II. ①孙… III. ①公用事业 - 企业管理 -
研究 - 中国 IV. ①F299. 241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 045507 号

责任编辑: 段 钢

责任校对: 郑淑艳

版式设计: 齐 杰

责任印制: 邱 天

中国公用企业治理结构研究

孙文博 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcs. tmall. com](http://jjkxcs.tmall.com)

北京万友印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 12 印张 220000 字

2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4422 - 2 定价: 39.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

前 言

公用企业效率低下的问题，是一个世界范围内普遍存在的问题。长期以来，世界上大多数国家，包括许多经济发达国家在内，对于以经营基础设施为主的公用事业型企业，出于行业自然垄断性的考虑，普遍实行的是国家垄断经营。这种做法在 20 世纪 70 年代以后开始受到了广泛质疑，经济危机所引发的长期滞胀，不仅使资本主义国家对长期奉行的凯恩斯主义经济政策产生了怀疑，也对国有经济的运行效率开始重新审视。基于这一认识，80 年代以后，越来越多的国家开始了一场旨在提高公用企业经济效率的民营化改造运动。然而，对改进公用企业效率的研究，学术界更多的是关注其产权制度与外部管制体制的改革，很少有文献系统地从公司治理的角度关注公用企业效率的改进。因此，从公司治理的角度考虑公用企业效率的改进是本书的主要理论贡献。另外，自 90 年代中期以来，我国的公用企业正在渐次进行一场深刻的变革，其中，公用企业的公司制改革是改革的突破口和切入点，其改革的

路径与进程直接关系到公用企业整体变革的绩效，而公用企业公司制改革的核心问题则是如何适应现阶段国民经济改革与发展的实际，建立和完善协调运转与有效制衡的公司治理结构。因此，本书的研究对于转型时期的中国公用企业改革也有着重要的现实意义。

本书首先对公用企业的内涵和外延，特别是本书所要讨论的公用企业的范畴进行了界定，在此基础上对公用企业有别于一般竞争性企业的基本属性予以了阐述分析，指出公用企业的基本属性为：公用性、网络性，以及垄断性。

然后，第三章讨论了公司治理的理论基础。主要从公司治理问题的缘起、公司治理的内涵、公司治理的组织架构、公司治理的模式，以及股权结构与公司治理效率等方面对公司治理的理论基础进行了阐述。

在第四章，本书对基于利益相关者理论的共同治理模式与公用企业公司治理之间的逻辑联系进行了论述。这一章通过对利益相关者概念与理论发展过程的回顾，阐述了利益相关者共同参与公司治理的合理性与重要性，指出了利益相关者共同参与公司治理不但可以保证利益相关者自身的合法权益得到合理实现，也由于他们对公司投入了专用性资产并为此承担了相应的剩余风险，从而可以有效地改善委托代理关系中监督不力的情况。在此基础上，结合公用企业的公用性属性，本书认为公用企业的公司治理更适用利益相关者共同治理模式。

第五章则主要从实证的角度对中国公用企业治理结构的现状进行了评价。这种评价首先是全景式的描述性评价。在此基础上,依据部分已上市公用企业的相关数据,本章从董事会、监事会、股权结构、高管薪酬四个方面对上市公用企业的内部治理进行了描述性统计。之后,运用多元回归的计量经济模型,对公用企业的治理效率进行了进一步的分析。最后还对国外发达国家公用企业民营化过程中治理结构变革的经验进行了总结,以期对完善中国公用企业的治理结构提供借鉴。

在第六章和第七章,本书对经济转型时期中国公用企业改革的总体路径进行了讨论分析,主要政策建议包括:在依据公用企业业务环节特点实施产业分割的基础上,积极引入民营资本、外资等非国有资本,构造多元化的产权制度;通过引入并完善强制性累积投票制度,降低中小股东的行权条件等措施,构造并完善基于利益相关者共同治理模式的董事会制度;对公用企业高管人员应当正负激励并重,同时对其业绩评估应该在推行股权、期权等中长期激励措施的基础上,更多地赋予市场价值指标权重,建立更加科学的评估指标体系;通过引进独立监事、监事职能重新设计、监事会业绩评估和激励机制的重构等措施来完善监事会制度;建立利益相关者导向的综合绩效评价体系等。

最后一章是结论与展望,本章对全书的主要研究结论进行了归纳总结,同时也分析了研究中存在的局限和不

足，以及未来可以进一步研究拓展的方向。

本书的创新点主要体现在四个方面：一是系统地总结了公用企业的公司治理与一般竞争性企业的主要不同，得出了公用企业更适用利益相关者共同治理模式这一重要结论，并对公用企业的核心利益相关者进行了分析与界定。与以往零星、分散的研究相比，本书的研究更具系统性。二是通过数理模型分析了股权结构与公司治理效率之间的关系，认为在缺乏对股东利益有效保护机制的前提下，股权集中应该优于股权分散，为公用企业在市场化改革过程中继续保持国有股控股地位提供了理论依据。三是运用计量经济模型对公用企业治理结构及其与公司绩效之间的关联性进行了分析，对相关领域的实证研究起到了重要的补充作用。四是对中国公用企业的治理结构在市场化进程中的变革路径进行了多个政策角度的探索性分析，与前人的研究相比，本书的政策构思角度更为系统与全面。

本书以公司治理理论和利益相关者理论为理论基础，在充分考虑公用企业有别于一般竞争性企业的基本属性的基础上，以部分已上市公用企业为研究对象，通过理论研究和实证研究，系统地从公司治理的角度研究了如何提高公用企业的经济效率。然而，由于到目前为止，国内外对公用企业治理结构的研究文献仍然十分有限，尤其是对我国公用企业治理结构的研究还处于起步状态，导致可供参考的资料比较匮乏，加之笔者自身的研究水平和能力有

限，因此本书对中国公用企业治理结构的研究还是初步的，必然存在着诸多不足，敬请各位专家、读者批评指正。

作者

2014 年 1 月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 问题的提出	1
第二节 文献综述	5
第三节 研究内容与分析框架	15
第四节 主要创新之处	17
第二章 公用企业的界定与基本属性	19
第一节 公用企业的界定	20
第二节 公用企业的基本属性	23
第三节 中国公用企业的发展历程	28
第三章 公司治理的理论基础	32
第一节 两权分离与委托代理——公司治理 问题的缘起	32
第二节 公司治理的内涵	35

第三节	公司治理的组织架构	39
第四节	公司治理的主要模式与趋同性趋势	43
第五节	公司治理结构的功能	52
第六节	股权结构与公司治理效率	54
第四章	公用企业的利益相关者共同治理	63
第一节	利益相关者理论的起源与发展	64
一、	利益相关者理论的产生背景	64
二、	利益相关者的概念	66
三、	利益相关者理论的发展	68
四、	利益相关者理论对传统公司治理理论的修正	70
五、	利益相关者共同治理所存在的问题	73
第二节	利益相关者理论与公用企业公司治理	75
一、	公用企业更适用利益相关者共同治理模式	75
二、	公用企业治理中的核心利益相关者	77
第五章	中国公用企业治理结构的现状与评价	79
第一节	中国公用企业治理结构现状	79
第二节	对中国公用企业治理结构的实证评价	86
一、	公司治理评价的动因与研究现状	86
二、	对中国上市公用企业公司治理的描述性评价	88
三、	中国上市公用企业公司治理的绩效评价	94
第三节	国外公用企业治理结构的经验借鉴	105

第六章 中国公用企业治理结构变革的基础：	
产权制度的变革	115
第一节 产权多元化是完善公用企业公司治理的基础	116
第二节 中国公用企业的产权制度设计	119
第三节 放松管制与公用企业产权制度改革的协调	128
 第七章 中国公用企业内部治理机制的完善	138
第一节 基于利益相关者共同治理模式的董事会 制度设计	138
第二节 对高管人员的薪酬激励与监督制度设计	143
第三节 监事会制度的设计与完善	147
第四节 利益相关者导向的综合绩效评价	152
 第八章 结论与展望	157
第一节 主要研究结论	157
第二节 研究不足与研究展望	160
 英文人名翻译表	162
参考文献	165
后记	180

第一章

绪 论

20 世纪 80 年代以来，由于公用企业运营效率的低下，使得许多经济发达国家都对公用企业实行了民营化改革。就普遍意义而言，以产权让渡和放松管制为主线的民营化改革的确显著改善了公用企业的服务质量和运营效率。然而，遗憾的是，在这场变革中，很少有文献系统地从事公司治理的角度关注公用企业效率的改进。另外，中国公用企业的改革总体上还处于谨慎探索阶段，以股份制改造为主要手段的公司制改革正在成为公用企业整体改革的突破口和切入点，其对公用企业治理结构如何构造也在理论与实践上提出了日益迫切的要求。

本章首先说明本书选题的背景、理论与实践意义，然后进行相关文献综述，最后介绍本书的分析框架与主要创新之处。

第一节 问题的提出

公用企业效率低下的问题，是一个世界范围内普遍存在的问题。长期以来，世界上大多数国家，包括许多经济发达国家在内，

对于以经营基础设施为主的公用事业型企业，出于行业自然垄断性的考虑，普遍实行的是国家垄断经营。这种做法在 20 世纪 70 年代以后开始受到了广泛质疑，经济危机所引发的长期滞胀，不仅使资本主义国家对长期奉行的凯恩斯主义经济政策产生了怀疑，也对国有经济的运行效率开始重新审视。基于这一认识，20 世纪 80 年代以后，越来越多的国家开始了一场对公用企业进行民营化改造的运动。尽管对这场运动的绩效及其对社会经济所产生的影响在学术界还没有一个比较全面的评价，但总体来看，民营化运动在降低经营成本和提高服务质量方面还是比较成功的。

正是基于民营化会降低运营成本和提高服务质量的良好预期，以英国为代表的公用企业民营化浪潮正在席卷着越来越多的国家。但是，在这场民营化浪潮中，原本国有的公用企业并非仅仅简单地依靠产权让渡就能够解决全部经营效率问题，事实情况是，伴随着产权制度的改革，政府管制体制（Government Regulation System）及企业治理结构的变革与完善对提高公用企业的经营绩效同样有着非常重要的影响。

匈牙利经济学家雅诺什·科尔奈（Janos Kornai，1980）在其著作《后社会主义转轨的思索》中最早提出了“体制之间的相互协调”（Coherence）问题。他认为，一个经济体系中各种体制之间的相互兼容与相互协调，是该体系保持稳定性的重要保证，也是这个体系有效运行的基本前提。基于这种体制转轨过程中降低“不协调成本”（Incoherence Cost）的考虑，在对公用企业产权制度与管制体制进行重构的同时，对公用企业的治理结构进行改革与完善也就同样不容忽视。特别地，由于公用企业本身的公用性、网络性、垄断性等特有的经济特征，使得建立在私有产权基础上的传统的委托代理理论，以及由此所衍生出来的一般公司治理理论并不能

简单地照搬于公用企业。因此，研究公用企业的治理结构，特别是在产权制度与管制环境渐次发生变化的同时，显然是有着深刻理论意义的。

另外，从中国国有企业改革的实践进程来看，对公用企业的治理结构问题进行研究也有着重大的现实意义。

中国自改革开放以来，国有企业改革大体上经历了五个阶段^①：

第一阶段（1978～1984年），以十一届三中全会决议为政策范畴，改革的主要内容是简政放权，扩权让利；第二阶段（1984～1988年），以十二届三中全会决议为政策范畴，以提高企业内部治理的有效性 & 明确责权利关系为政策目标，主要改革内容就是大力推广承包制；第三阶段（1988～1992年），围绕治理经济环境和整顿经济秩序的政策目标，把遏制通货膨胀作为当时的工作重心；第四阶段（1992～1998年），主要改革内容是通过制度创新以初步构建现代企业制度；第五阶段（1998年至今）以建立规范化、市场化和法制化的制度基础为政策目标，主要改革内容是完善现代企业制度及相关配套改革措施。

从整体来看，20多年的国企改革的确取得了令人瞩目的成果，社会经济也因此而迸发出了巨大活力，但就公用事业领域的改革来看，由于改革起步较晚，以及公用事业的行业特殊性，使得多数公用企业仍然受计划经济的惯性影响较大，改革效果远不尽如人意。突出的问题表现在：企业经济效益不高，效率低下；企业经营观念

^① 对国有企业改革实践进程的划分，依据考察目标不同，不同的学者有着不同的划分。这里参考了丁孝智、季六祥的观点（《国有企业产权改革的多维分析》，载《经济评论》2005年第1期），以国有企业产权改革与现代企业制度的建立与完善为主要划分标准。

陈旧，服务意识淡漠；行业不正之风与官僚作风比较严重等。由于公用企业所涉及的产业通常是国民经济的基础产业，因此所有这些问题，在制约公用企业发展的同时，也已经成为制约整个国民经济增长的“瓶颈”。造成这一现象的原因：一方面是源于政府管制政策与管制体制的相对落后；另一方面则是由于我国公用企业治理结构的不完善所致。

基于这些问题，自 20 世纪 90 年代中期以来，我国的公用企业开始渐次进行一场深刻的变革，变革的主要内容包括：公用企业的公司制改革、公用企业的政府管制体制改革、公用企业的国有资产管理体制改革三个方面。从逻辑联系上看，三者相互影响、相互制约。其中公用企业的公司制改革是改革的突破口和切入点，其改革的路径与进程直接关系公用企业整体改革的绩效，而公用企业公司制改革的核心问题则是如何适应现阶段国民经济改革与发展的实际，建立和完善协调运转与有效制衡的公司治理结构，在完善政府管制体制的同时，实现公用企业由政府运作向企业运作的过渡和转变。

对我国公用企业治理结构的考察表明，尽管相当多的公用企业从形式上已经建立起了现代企业制度，但其各个职能机构却并没有发挥出应有的职能。例如，多数公用企业的大股东往往是国家政府或国有机构投资者，他们在执行决策和监督权时缺乏动力和积极性，不仅起不到监督高管的作用，而且自身的工作积极性和绩效还需要有更高的组织来进行监督。就企业内部情况来看，对于国有独资的公用企业，由于国有资产所有者事实上的缺位，使得管理者成为公司事实上的主人，反过来控制着公司的董事会，使得董事会根本不可能真正干预公司的经营决策，在某种程度上，董事会几乎成为经理层的“橡皮图章”。另外，董事会中的独立董事目前也很难

拥有实际的决策和监督权，甚至一些董事还有可能就是高管本身在兼任或与高管层打成一片。因此，董事会很难对高管行使切实的监督之责。此外，由于相当多的公用企业并没有股东大会（国有独资有限公司在城市公用企业中占据很大比重），使得董事会成员并非由股东选出，而是由上级行政主管任命，这也就使得董事会成员与公司管理层习惯于对上级主管领导负责，而并非对公用资产的真正所有者——全民负责，其行为出发点和目标必然与公共利益最大化的要求产生偏差，甚至背离。就监事会来看，也同样相当不完善，公用企业的监事会成员大多为企业的内部监事，人格上和行权上都缺乏应有的独立性，监事的地位和任职明显低于董事与经理层人员，当被监督者成为监督者的“老板”而不是相反，监督者的监督必然是软弱无力的。

正是由于公用企业的公司治理处于这样一个理论与现实都亟待研究的大背景之下，本书尝试从公司治理结构的角度，借助现代企业理论中的利益相关者共同治理理论对我国公用企业的治理结构进行研究，以期对提高我国公用企业的经营绩效，增进整体社会福利提供参考与借鉴，同时也希望通过本书，能够对这一领域的研究起到一定的推动作用。

第二节 文献综述

长时间以来，对改进公用企业效率，特别是其分配效率的研究，由于事关全体公民的福祉，学术界总是习惯于将其划归到福利经济学的范畴。福利经济学中对资源配置有效的经典描述就是帕累托最优，它是指这样一种资源分配状态，即在不使任何人境况变坏

的情况下，不可能再使某些人的处境变好。一般来说，达到帕累托最优时，必须同时满足三个均衡：即交换均衡、生产均衡和产品混合均衡。单纯从生产企业的生产角度来看，最关键的是要实现生产均衡，也就是要实现产品产量由产品价格等于其边际生产成本来决定。对于一般竞争性企业，在市场经济中实现这样的均衡可以简单地通过市场竞争来近似实现，但对于公用企业，则会由于自然垄断因素的存在而引致所谓的“市场失灵”，因此，与一般竞争性企业相比，公用企业的效率改进，通常无法单独依靠市场竞争机制完成，还必须借助权威力量的外部管制。

有鉴于此，传统上对改进公用企业效率的研究基本上都是围绕着企业外部的管制体制改革而展开的，并继而衍生出对公用企业产权制度改革的讨论，而很少有文献从企业组织内部，将公用企业治理结构作为一个单独命题进行研究。考证起来，哈维·莱宾斯坦（Harvey Leibenstein）的X-效率理论^①也许算是较早触及这一命题的。1966年，美国的经济学家哈维·莱宾斯坦曾经发表了一篇著名的论文《分配效率对X-效率》，在这篇论文中，莱宾斯坦提出了有别于标准微观经济学对资源利用不足的解释，他认为在公用企业资源利用不足的问题上，主要成因不在于资源配置的低效率（这种低效率指的是，对需要这些资源的用户而言，其需求是通过支付意愿来表达的），而在于与市场没有直接关系的企业内部活动，此即所谓的X-效率理论。莱宾斯坦对以交通运输业为代表的自然垄断性行业的分析表明，资源配置低效率并非像人们通常所想象得那么巨大，其全部总和不足整个GNP的1%，而X-低效率

^① 在20世纪80年代以前，即使在西方，“公司治理”这一概念也很少在专业文献中出现，也没有被学术研究所重视（Tricker, 1993），因此，可以将莱宾斯坦的X-效率理论近似看做公司治理理论的一个早期雏形。