

公司治理与 国有资产经营

Corporate Governance and
State-owned Assets Operation

马正武◎著



中国财富出版社
CHINA FORTUNE PRESS

公司治理与国有资产经营

马正武 著

中国财富出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公司治理与国有资产经营/马正武著. —北京: 中国财富出版社, 2014. 1

ISBN 978-7-5047-5094-5

I. ①公… II. ①马… III. ①公司—企业管理—中国②国有资产—经济管理—中国
IV. ①F279.246②F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 321355 号

策划编辑 寇俊玲

责任编辑 寇俊玲

责任印制 方朋远

责任校对 梁 凡

出版发行 中国财富出版社

社 址 北京市丰台区南四环西路 188 号 5 区 20 楼

邮政编码 100070

电 话 010-52227568 (发行部)

010-52227588 转 307 (总编室)

010-68589540 (读者服务部)

010-52227588 转 305 (质检部)

网 址 <http://www.cfpress.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京京都六环印刷厂

书 号 ISBN 978-7-5047-5094-5/F·2069

开 本 787mm×1092mm 1/16

版 次 2014 年 1 月第 1 版

印 张 20.75

印 次 2014 年 1 月第 1 次印刷

字 数 308 千字

定 价 68.00 元

版权所有·侵权必究·印装差错·负责调换

序 1

党的十八届三中全会明确提出必须适应市场化、国际化的新形势，进一步深化国有企业改革，推动国有企业完善现代企业制度。完善现代企业制度的一个重要方法就是要“健全协调运转、有效制衡的公司法人治理结构”和“完善国有资产管理体制，以管资本为主加强国有资产监管”。

马正武同志所著的《公司治理与国有资产经营》一书，从实际工作的角度思考了国有企业改革面临的一些重大问题，符合十八届三中全会精神，对深化国有企业改革有很好的借鉴意义。

1992年，马正武同志从中国包装总公司调到物资部办公厅工作，当时我是国家物资部办公厅副主任兼部长办主任，我们共事了一段时间。1998年，我回到国家国内贸易局，分管行业国有企业的改革与发展，这时正武同志在内贸局所属中国物资开发投资总公司担任副总经理、总经理，这使我对他有更多的了解。

在中国从计划经济向市场经济转轨的背景下，当时国内贸易局所属的一些公司处于改革的阵痛期，经营困难，马正武同志所在的开发公司，也是如此。基层企业和部委工作的经历，帮助他很快适应了角色变化，带领企业探索了一条资产处置、整合重组、战略投资、转型升级的新路子。

马正武同志是个爱学习和勤思考的人。2002年年底，他开始担任中国诚通控股公司董事长。诚通是个困难企业，经过一年的脱困重组才进入中央管理。担任董事长之后，正武同志开始思考如何给诚通集团寻找一个独

特的发展道路。从这个角度出发，他选择了两个方向，一是董事会，另一个是国有资产经营，并向国务院国资委提出了相应的建议。后来，诚通成为了唯一的双试点企业，即国有独资公司建立规范董事会试点企业和国有资产经营试点企业，这也说明了正武同志关于国企改革发展的思路获得了出资人的认可。诚通最近十年的快速发展，也说明了发展的方向是正确的。

《公司治理与国有资产经营》一书集中马正武同志这些年关于公司治理和国有资产经营的一些思考和探索的文章、访谈、发言、论文等，我认为清晰地反映了他对这些问题的思考脉络和逐步深入的认识过程。作为倡议者和实践者，他的这些思考和探索也从一个侧面反映了学术界、监管机构、企业管理者对于这两个问题研究的脉络发展，可以作为关心国企改革发展的学界和企业界人士研究参考。

是为序。

何家成

2013年12月18日

序 2

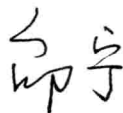
我认识正武同志有十来年了。当时他已经担任中国诚通集团的董事长。因为工作关系，我和他有比较多的交流，尤其是在国企改革、国有资产管理体制研究等方面。

正武同志是一个有思想、有事业心的国有企业领导，喜欢思考和研究，思路具有前瞻性。2003 年国资委刚成立不久，正武同志就向国资委建议国有独资公司建立董事会，作为国有企业完善公司治理的核心环节。后来的试点工作和取得的成效说明这个路子是对的、可行的，而且是有重大意义的。诚通集团作为国资委早期的董事会试点企业之一，其董事会运作比较规范、有效，连续几年评价均为“运行良好”，这与董事长的精心运作有很大关系。正武同志对于中国国有企业公司治理的一般性和特殊性规律，包括董事会的功能定位与角色、董事长的职责与定位、处理新老三会关系、提高董事会透明度、董事会个性化运作、董事激励与考核等问题都有一些深刻的、符合治理原则的思考和认识。

2004 年，国资委开始探索如何调整好中央企业的结构，提高资源配置效率，解决历史遗留问题等。这时，正武同志在综合国内外资产经营公司和类似机构实践经验的基础上，向委里建议以国有资产经营公司为专业化的操作主体，推进央企布局结构调整，加强持股管理、解决历史遗留问题、加快不良资产处置等。十八届三中全会提出以管资本为主加强国有资产监管，组建若干国有资本运营公司。正武同志关于国有资产经营的建议和思

路是符合中央精神的。诚通八年的试点工作异常复杂和艰难，在人资分离、平台建设、政策梳理等具体工作上都取得了非常突出的、可操作的成果，同时在推进布局结构调整、国有资本证券化、持股管理等方面也作了有益的探索。诚通集团在国有资产经营公司试点方面取得的成绩，受到国资委和其他中央企业的高度肯定，在社会上也有很大影响。

正武同志把他这些年关于公司治理和国有资产经营的文章重新整理，出版了这本《公司治理与国有资产经营》，是对前期思考和探索的小结，也是对这两个问题研究脉络的重新梳理。作为第一线最直接的领导者和操作者，他的体会和思考会是非常有价值的。



2013年12月18日

自序

2003年、2004年我分别向国务院国资委提出在诚通集团开展董事会和国有资产经营公司试点的建议，当时有探索改革的意愿，更多的还是从诚通集团持续发展考虑。经过多年的探索实践和思考，我感到这两个问题都是涉及国资体制、国企发展的重大问题，都是治理问题，都是改革问题，是相互联系在一起的问题。

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对国资、国企改革发展描绘了新蓝图，提出了新目标，明确提出“以管资本为主加强国有资产监管”，“组建若干国有资本运营公司，支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司”，“健全协调运转、有效制衡的公司法人治理结构”。我们这些年的探索实践完全符合这些精神，更坚定了我们继续思考、探索与实践的信心。35年以来，国资、国企改革一直围绕着国家（出资人）管什么、怎样管，国企干什么、怎样干的问题进行的。

1984年，《中共中央关于经济体制改革的决定》强调“增强企业活力是经济体制改革的中心环节”，提出“主要要解决好国家和全民所有制企业之间的正确关系和职工和企业之间的正确关系问题”，“根据马克思主义的理论和社会主义的实践，所有权同经营权是可以适当分开的”。这应该是党的文件第一次提到“两权分离”的改革方向。1993年2月，中共中央《关于修改宪法部分内容的建议》正式提出将“国营企业”改为“国有企业”，理

顺企业产权关系，实现政资分开、政企分开成为了国企改革的目标。这标志国有企业改革进入产权改革和建立现代企业制度阶段。1997年党的十五大报告进一步明确建立现代企业制度是国有企业改革的方向。1999年《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》第一次使用“公司法人治理结构”的概念，强调“建立现代企业制度，是发展社会化大生产和市场经济的必然要求，是公有制与市场经济相结合的有效途径，是国有企业改革的方向”，提出“公司制是现代企业制度的一种有效组织形式。公司法人治理结构是公司制的核心。要明确股东会、董事会、监事会和经理层的职责，形成各负其责、协调运转、有效制衡的公司法人治理结构”。

1993年开始建立现代企业制度试点工作，一些国有企业包括国有独资公司建立了董事会，但当时企业董事会、党委和经理层多是一套人马，董事会的职能定位不清晰，“在实践中有些公司董事会流于形式，还影响效率，董事会一度被取消”（《关于国有企业公司治理的思考》，2011年）。2003年《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确了“股东会决定董事会和监事会成员，董事会选择经营管理者，经营管理者行使用人权，并形成权力机构、决策机构、监督机构和经营管理者之间的制衡机制”。

2004年6月，国务院国资委发布《中央企业建立和完善国有独资董事会试点工作的通知》，选择诚通集团等首批7家中央企业进行国有独资公司建立和完善董事会试点工作。随着试点工作的开展，在解决了外部董事占多数的结构问题后，关注的重点逐渐集中于如何运作的问题，包括建章立制，提高透明度，董事会效率、问责等问题。

从实践中，我体会公司治理应该遵循三个原则，即“结构制衡原则”、“运作透明原则”和“责任追究原则”。本书收录的关于公司治理的文章基本上也是遵循了上述的发展脉络，例如《公司治理的核心——关于国有独资公司的思考》《透明是最好的保护》《探索董事激励的有效途径》等。作为国资委首批董事会试点企业之一，诚通集团对于董事会的核心职能，如

何实现规范与效率并重，如何处理好内部与外部董事、董事会与党委会、董事会与监事会、董事长与总经理等关系，提高透明度、董事履职等方面也形成了自己的一些理解和实践做法。

同样的，对国有资产经营的认识也是逐步发展深入的。

关于国有资产经营公司的试点工作的最早出发点并非资本运营，而是解决困难企业脱困、重组、退出问题（《关于中央企业处置不良资产的思考》，2004年）。国务院国资委2005年选择了诚通集团和国家开发投资公司进行试点，主要任务也是探索中央企业非主业资产及不良资产市场化、专业化运作和处置的路子。

如果我们从国资、国企改革的历史沿革和趋势来看国有资本运营机构，我们会发现国有资本运营机构的功能不是也不应仅限于此。建立现代企业制度，解决了政企分开、政资分开的问题，但有一个随之而来的问题没有回答：谁来经营国有资本，也就是资企分开的问题。十六大以后，出资人到位，为深化国有资产管理体制改革，推动国企改革起到制度保证。监管工作得到了加强，同时也遇到如何运营国有资产的问题，如何解决国有资本的有效配置问题，如何实施国企布局、结构调整的问题，如何解决国有企业冗员、不良资产等问题和困难企业退出的问题，如何解决整体上市公司持股的问题……这些都是国企市场化改革所遇到的问题，这些都涉及国有资产的经营问题，出资人在监督的同时需要用市场方式经营国有资产。成立国有资本运营机构正是为了解决这些问题，而这个定位也自然决定了国有资产运营机构的性质：专指那些以国有资本经营活动为目的，而非生产经营商品或服务活动为目的的公司形态，其经营的对象是国有资本。

沿着这个思路，国有资本运营机构的核心目标就是“从资产经营过渡到资本经营，通过资本经营参与布局、结构调整和企业重组，也就是通过资本运作的方式，实现国有资本有进有退，提升国有资本资源配置效率”（《关于国有资产经营的思考》，2006年）。进一步而言，国有资产经营公司按功能不同可分为资产处置型、持股型和产业整合型三大类。资产处置型

资产经营公司是指集中处置不良资产、困难企业为主的公司，主要通过要素重组提升资产价值。这类公司工作重心是妥善安置员工和使资产价值最大化，侧重于人资分离和资产的退出（主要是产权退出）。持股型资产经营公司是指专门持有、运作国有企业股权的公司。这类公司的任务是根据产业政策、出资人的战略要求和持股企业实际情况，对持股企业在更大层面配置资源，通过股权的买卖，实现企业的进退和资本的增值。产业整合型资产经营公司是指将业务相近的公司整合成产业特征鲜明的公司。这类公司的工作重心是业务梳理，明晰主业，再造流程，资源聚集共享，实现做强做大（《关于国有资产经营的思考》，2006年）。

随着试点工作的深入，对于资产经营公司的认识也逐步深入，例如对于资产经营公司的分类，从上述的三类，变为持股型、产业型和战略投资控股型等。这种分类的变化，也基本符合十八届三中全会的精神，也就是关于国有资本运营公司和国有资本投资公司两种类型的提法。同时，更多的关注资产经营公司如何运作、内部治理结构、所需的功能性平台等问题。

在过去八年多的试点实践中，诚通集团托管重组了6家一级中央企业和数十家中央企业所属子企业，整合相关资产350多亿元，分流安置职工近4万人，探索了一条市场化、专业化、规模化的经营路径，“一个核心，两个侧重，三个平台，四个并重”的做法在人员安置、资产整理、产业孵化、资产证券化等方面取得了一定的成效（《化解产能过剩的抓手》，2013年）。

国务院国资委选择了诚通集团开展董事会和国有资产经营试点，作为主要的参与者，我感到幸运和光荣。能把这段思考与实践记录下来，是对探索实践的小结，也是对深入思考的梳理。

谨以此书献给一同工作的领导、同事和朋友们！

马正武

2013年12月18日

目录

公司治理篇

关于国有企业公司治理的思考	003
关于国有独资公司公司治理的思考	022
现代物流企业的社会责任	035
健全公司治理是企业可持续发展的保障	040
提高透明度和规范信息披露是国有企业的社会责任	045
全球市场中的中国角色展望	051
透明是最好的保护	056
探索董事激励的有效途径	063
中央企业要成为履行社会责任的最佳实践者	069

国有资产经营篇

构建中央企业国有资产经营平台的思考	075
企业整合是大势所趋	087
新时期的“公私合营”：携手成就中国未来	090
关于中央企业处置不良资产的思考	095

探索解决中央企业退休人员管理和保障的有效途径 102

构建国有资产经营平台的思考 112

产业集团和控股型的公司会承担不同的任务 119

科学构建中央企业国有资产经营平台思考 124

抓重点 促改革 139

深化国有企业市场化改革 140

化解产能过剩的抓手 150

探索与实践篇

在中国诚通成立二十周年纪念暨社会责任报告发布会上的讲话 159

物流是经济发展的瓶颈 物流发展的关键是降低成本 166

用现代理念改造物流企业 171

规范 高效 关注核心任务——中国诚通集团董事会工作实践 175

国企改革的“诚通新路” 180

国有资产经营：诚通的做法、体会和建议 185

自觉坚持科学发展之路 打造诚通独特运营模式 191

在集团深入学习贯彻习近平同志重要批示大会上的讲话 198

多听善断——精神上不懈怠 工作上不折腾 203

对董事长职责的理解和工作体会 209

建设创造价值的董事会——中国诚通的董事会思考与实践 229

附 录

国资委“复制”国有银行改革路径 277

首家国资经营公司试点成效初显 282

专业资产公司推进央企重组初显成效	286
诚通集团：董事会建设迈出新步伐	288
发挥平台作用推进央企重组——对资产经营公司试点 中国诚通集团的调研	291
探索者诚通	296
 后 记	 315

公司治理篇

关于国有企业公司治理的思考^{*}

公司治理是国有企业现代企业制度的核心。从中国特色的现代企业制度建立过程和公司治理演进过程，我们可以看到我国国有企业公司治理在本意和运作规范上符合普遍性原则，同时也由于政治、经济、文化等因素，具有其特殊性规律。本文在学习借鉴国内外理论研究和实践经验、系统梳理党和国家重要文献关于现代企业制度和公司治理的理论创新的基础上，提出了关于我国国有企业公司治理普遍性原则和特殊性规律的思考，重点论述了独立性、适合性、透明性和建设性四个普遍性原则，国有企业公司治理体现党的国家意志、政治核心作用、综合监督和职工民主管理等四个特殊性规律。本文是关于提升国有企业公司治理水平的一些启示。

国有企业是国民经济的支柱，国有企业改革是经济体制改革的中心环节。党和国家重要文件明确提出：建立现代企业制度是国有企业改革的方向，以公有制为主体的现代企业制度是社会主义市场经济体制的基础，公司治理是现代企业制度的核心。近年来，我国在国有企业建立现代企业制度和规范公司治理方面进行了一系列探索和实践，取得了积极进展。但由于国有企业，特别是国有大中型企业，尤其是国有独资公司的特殊性和复杂性，公司治理仍然面临一些理论和实践的难点问题，需要进一步研究和探索。

^{*} 本文是2011年中共中央党校第31期中青班学习毕业论文，载于《掠燕湖畔的思索》，陈富，史晓东主编，中央编译出版社，2012年3月。