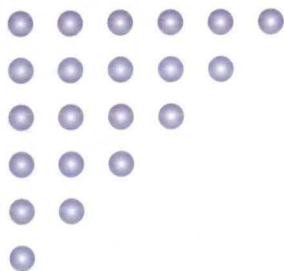


2002年贵州省省长基金课题



贵州公司法人 治理结构研究

黄钧儒 等◆著

GuiZhouGongSiFaRenZhiLiJieGouYanJiu



贵州人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

贵州公司法人治理结构研究/黄钧儒等著. — 贵阳:
贵州人民出版社, 2004.6

ISBN 7-221-06622-1

I. 贵... II. 黄... III. 公司-法人-企业管理-
研究-贵州省 IV. F279.277.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 067714 号

贵州公司法人治理结构研究

黄钧儒 等著

责任编辑	马金玉
封面设计	唐锡璋
出版发行	贵州人民出版社(邮编:550001)
印 刷	贵阳经纬印刷厂
开 本	850mm×1168mm 1/32
字 数	140 千字
印 张	6
印 数	1000
版 次	2004 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 7-221-06622-1/F·435

定价:20.00 元

2002 年贵州省
省长基金课题

《贵州公司法人治理结构研究》 课题组成员名单

组 长 黄钧儒

成 员 张万铎 谢 一 宋 明

李苏琪 苟以勇 李金虹

目 录

绪 论	(1)
一、国企领导体制与公司法人治理结构	(11)
(一)“一长制”的历史回顾	(12)
(二)国企改革与领导体制	(17)
(三)公司法人治理结构	(23)
(四)公司法人治理结构的模式	(30)
二、贵州公司法人治理结构的实证分析	(36)
(一)贵州大中型国有企业改革基本情况	(36)
(二)公司改制与公司业绩分析的基本框架	(46)
(三)公司治理改革以及效果的模型分析	(49)
(四)结 论	(58)
三、贵州公司法人治理结构存在的问题	(59)
(一)公司治理结构不规范	(59)
(二)国有资产管理体制改革不到位	(73)
(三)外部环境极不完善	(82)

四、公司法人治理结构的创新思路与制度安排·····	(85)
(一)规范公司法人治理结构刻不容缓·····	(85)
(二)规范公司法人治理结构的创新思路·····	(91)
(三)规范公司法人治理结构的主要制度安排·····	(101)
五、健全公司法人治理结构的对策措施·····	(118)
(一)建立和完善公司治理的制衡机制·····	(118)
(二)建立多层次、多手段的激励机制·····	(131)
(三)构建有效的产权机制·····	(136)
(四)完善公司治理的监控机制·····	(143)
六、国外公司法人治理类型及成功经验·····	(148)
(一)国外公司治理的类型·····	(148)
(二)西方国家公司治理的经验·····	(158)
(三)公司治理结构的国际发展趋势·····	(163)
附 录·····	(167)
1. 贵州 50 户国有大中型企业建立现代企业制度基本情况 ·····	(167)
2. 贵州上市公司一览表·····	(177)
3. 年薪制的类模式·····	(178)
4. 主要参考文献·····	(182)
后 记·····	(185)

绪 论

企业的形成和发展,受到生产力发展水平、政治经济体制、历史文化传统等多种因素的制约和影响。国有企业在我国经济社会发展中始终处于十分重要的地位,是我国经济体制改革的中心环节。建立现代企业制度,规范运作公司制改造,涉及产权制度、公司法人治理结构等深层次问题,是一个不断探索、与时俱进的艰难过程。

本课题主要研究贵州省国有大企业改制后的公司法人治理结构,这种研究当然要放到我国国企改革和建立现代企业制度的历史背景下,重点研究贵州省公司治理结构的现状、问题、思路和对策,提供决策咨询参考,对本省国企规范改制和规范公司治理结构有所裨益。

一、国企领导体制与公司法人治理结构

从新中国成立到1978年,国有企业的传统领导体制是“一长制”。新中国成立后,其经济政治环境决定了优先发展重工业战略以带动工业化,导致了高度集中的计划经济体制的形成;国有企业迅速发展形成主体地位,是集中计划经济体制形成和运转的微观经济基础。而集中计划经济体制使国有企业逐步形成了一套与计划经济体制相适应的组织管理体制和产权结构,国家所有,国家经

营,统购包销,实行厂长负责制。党的八大以后,国有企业实行党委领导下的厂长负责制;“文化大革命”期间实行“革命委员会”的一元化领导,“文革”结束恢复党委领导下的厂长负责制。我国国有企业长期实行厂长负责制,形成了固定模式和明显特征,这是制度、体制和时代的产物,其利弊是由制度、体制制约与派生的。尽管厂长(书记)们为壮大国有企业做出了重要历史贡献,但这种领导体制的弊端日益明显,随着经济体制转变和国企改革不断深化,国企领导体制正在经历深刻变革。

随着改革开放和经济体制转变,国企改革经历了 20 多年“摸着石头过河”的艰难探索。从 1979 年 1986 年主要是实行放权让利,实行党委领导下的厂长负责制。从 1987 年到 1993 年主要实行承包经营责任制,探索两权分离,依法实行厂长(经理)负责制,强化厂长(经理)在生产经营中的中心地位。从 1994 年以来主要是建立现代企业制度,实行公司制改造,转换经营机制,建立规范的公司法人治理结构。

我国现代企业制度是传统国有企业通过改革改制而建立的,是有中国特色的现代企业制度,基本特征十分明显,要求产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学。现代企业制度的基本框架:一是企业法人制度和法人财产权;二是实行有限责任制度;三是法人治理结构;四是科学的管理制度。公司制是现代企业制度的有效组织形式,法人治理结构是现代企业制度的核心。公司法人治理结构是一个多层次概念,广义的公司治理结构不局限于股东对经营者的制衡,还涉及广泛的利益相关者,通过一整套制度安排和运作机制进行控制和管理,实现公司运作,保证股东和利益相关者利益的最大化。公司法人治理结构的显著特征,是股东所有权与控制权的分离,这就决定了股东会与董事会、董事会与经理层的信任托管和委托代理关系。股东会是公司的最高权力机构;董事会是公司的最高决策机构,是公司法人治理结构的关键;经理层是公司

的执行机构,总经理主持公司的日常生产经营活动;监事会是公司的监督检查机构。公司法人治理结构通过股东会、董事会、经理层和监事会的制度安排,形成责权统一、运转协调、相互制衡的运行机制,并要求建立对代理人的激励机制和约束机制。国有企业改革改制建立现代企业制度,是在有中国特色社会主义、社会主义市场经济体制和公有制为主体的历史条件上,因而公司法人治理结构具有转型经济的特点,要构建有中国特色的法人治理结构模式。我国公司治理结构应确立“共同治理”的观念,建立责权统一、运转协调、相互制衡的运行机制,加强党的领导、推动“老三会”与“新三会”的相互交融和交叉进入,企业员工、银行和中介服务机构应参与公司治理结构。实际上由于国有企业的传统惯性,改制的不规范,国资代表人的缺位,企业生产经营的自主权事实上落到“内部人”手中,各级政府部门仍对国企进行行政干预,出现了“政府主导下的内部人控制”模式。规范公司法人治理结构,破除行政干预和内部人控制,关键在于构建多元产权模式,实现投资主体多元化,使股份制成为公有制的主要实现形式。

二、贵州公司法人治理结构的基本情况

1995年,贵州省根据国家统一布置和安排,全省选择22户企业作为建立现代企业制度试点企业;截至2001年末,根据国家和省确定的重点企业建立现代企业制度达59户。59户重点企业已有39户企业实行了公司制改造,改制面达66%,国有及国有控股57户,占96.1%。

经过多年的改革与探索,39户改制企业初步建立现代企业制度的基本框架。产权清晰、权责明确的企业法人制度基本建立,公司法人治理结构初步形成,劳动、人事分配制度有较大突破,企业管理日趋科学,科技开发力度加大,企业发展后劲增强。公司法人治理结构是现代公司制的核心。据贵州企业调查队2001年调查,

改制企业建立股东会的占 38.4% (按《公司法》规定,国有独资公司不设股东会),建立董事会的占 100%,建立监事会的占 76.9%。其中董事长由政府任命的占 69.23%,由董事会选举产生的占 25.64%,由资本运营机构或股东指定的占 5.13%;总经理由政府部门任命的占 32.2%,由上级组织部门任命的占 32.2%,由政府提名董事会聘任的占 13.54%,由董事会聘任的占 18.64%;董事长兼任总经理的占 30.51%。

贵州重点企业建立现代企业制度存在的主要问题,除思想认识不到位外,一是政府职能转变未跟上,政企不分现象仍较突出;二是产权主体单一,企业法人财产制度难以形成;三是国有资产管理体制和运营机制不规范,国资代表缺位;四是公司法人治理结构不规范,责权统一、运转协调、相互制衡机制还未完全体现。这些问题必然影响企业的生产经营,影响企业的经济效益。

公司绩效受多种因素影响,公司治理结构无疑是影响绩效的重要因素之一。通过对公司治理对资产利润率、资产利税率、销售利润率和劳动生产率的模型估计和经济学分析,得出的初步结论是:公司业绩与公司法人治理结构的完善程度高度正相关,公司业绩对于治理结构的各种变形及其组合较为敏感;贵州国有企业的公司制改造没有显著提高公司业绩,改制步伐相对落后,改制工作不规范,公司治理结构尚未形成相互制衡的有效机制,公司治理结构还存在不少突出问题。

三、我省公司法人治理结构存在的问题

自 20 世纪 90 年代我省国有企业实行公司制改革以来,国有独资公司建立了董事会、监事会和经理层的公司法人治理结构,而国有控股公司和国有参股公司则建立了股东大会、董事会、监事会和经理层的公司法人治理结构。从实践的结果来看,目前还有许多迫切需要解决的问题。

第一,公司法人治理结构不完善、不规范。首先从公司治理结构看,我省国有独资公司、国有控股公司和国有参股公司按照《公司法》和有关政策,除国有独资公司没建立“股东大会”外,其余的如董事会、监事会、经理层等内部治理体系都建立了,并且也明确规定了“股东大会”、“董事会”、“监事会”和“经理层”的职责权利与义务。基本上构建起与西方发达国家“公司制”相似或相近的公司治理结构体系。但从实践的结果看,我省的公司法人治理结构明显存在许多不规范和不完善的地方,以至于公司治理结构的制衡机制没能充分发挥其应有的作用。最为突出地表现在:一是国有产权的主体不到位,也难到位;二是董事会缺乏应有的独立性;三是推行独立董事的制度不完善;四是监事会缺乏权威。

第二,从公司治理结构的外部环境看,自20世纪90年代初我省国有企业实施公司制改革以来,为了形成与现代公司制相应的外部环境,企业的产品由过去的计划指令性控制,改为由市场调节,企业自主决定;加强了银行内部经济责任制,银行逐步成为了金融市场的主体,对企业债务进行有效的监督。同时还对董事会、监事会、经理层实行了目标责任制等等。但从实践的结果看,存在的主要问题:一是市场虽然决定了公司的生命,但却淘汰不了庸辈低能的经营者;二是在经理人员市场、资本市场和公司控制权市场方面,由于国有股的比重高和不能流通,难以发挥积极的作用;三是资本市场除了体现筹资功能外,在不能流通的国有股股权比重过高和可流通的个人股比重过小且过分分散的情况之下,试图“用脚投票”来达到对企业经理层的制约作用显然难以奏效。

第三,从责权利的运行机制看,虽然进行了许多富有成效的改革和探索,但由于只注重“责”与“权”的安排,而忽视了与之相对称“利”的制度供给,致使各类公司都存在责权利的不统一。

第四,从激励与约束机制的现状看,我省一些公司结合自己的实际做了不少有益的探索。如部分股份公司推行了年薪制,部分

股份公司推行了“年终目标奖”。但从总体上看,我省公司的激励机制还很不完善和不规范。一方面是公司董事和高层管理人员的薪酬结构比较单一,另一方面是激励强度较弱,个人收入和公司业绩未建立起规范的联系。

第五,国有资产管理体制不完善。由于国有资产法理上是归全体人民所有,但在实际操作上又是归国有资产管理部門。尽管我省国有资产管理体制进行了 20 多年改革,但时至今日,我省依然还未能建立健全完善的国资管理体制,使国有公司法人治理结构中来自股东的监督和约束机制没有形成,以至于国有大型公司法人治理结构的效率难提高,竞争机制难形成。具体来讲,一是股权结构不合理,制衡机制难形成;二是国有股权代表委派机制不完善;三是国有股权管理体制不规范;四是国有股权管理制度不健全;五是内外改革不彻底。

第六,外部环境极不完善。要使国有独资公司、国有控股公司和国有参股公司建立健全规范的公司法人治理结构,必须营造一种与其制度适应的外部环境。我省虽然在营造公司法人治理结构的环境方面作出了许多富有成效的改革和探索,但从发展的角度看,我省至少还存在三个方面的问题:一是资本市场发育不完善,国有资本流转难;二是职业经理市场未形成,职业经理生成机制形成难;三是社会信用体系不健全,使社会监督无能为力。

四、公司治理结构的创新思路与制度安排

规范我省国有大中型企业公司法人治理结构的创新思路是:以国有资产管理体制改革创新为前提,以产权制度改革创新为基础,以股东会、董事会、监事会的制衡机制创新为核心,以激励与约束机制创新为动力,以外部治理机制创新为保障,形成完善的共同治理机制。

公司治理结构相互制衡机制创新思路与制度安排是:一要建

立健全董事会,强化董事会的核心职能。要充分发挥董事会对重大问题统一决策和选择经营管理者的作用,明确董事会、董事长与总经理的职权划分,董事长和总经理要分设,建立严格的董事责任制度,设立职工董事和独立董事,建立健全董事会会议制度。二要完善监事会之制衡机制。应强化维护监事会的独立性,设置独立监事,强化监事会的权力,完善对监事的激励和约束机制。三要强化对经理层的制衡。应对经理层的权限做出明确规定,并强化损害赔偿 responsibility,强化信息披露制度,明确规定公司的财务状况,重大经营事项、关联交易等都应该披露,完善股东和监事对经理层的司法诉讼制度,建立、完善对经理层市场化竞选机制。四要建立新型的股东权保护体系。对股权多元化和相对控股企业,建立新型的股东权保护体系。五要扩大职工参与公司治理。可以考虑设立职工监事和职工董事制度,或推行员工持股,由员工持股会代表职工行使股东的权利,赋予职工更多的公司治理权。

激励约束机制创新思路与制度安排是,要逐步形成包括年薪制、持有股权、股票期权、补充商业保险等多种形式的国有企业经营者激励制度,探索并实行多元化、激励性的报酬制度。对企业经营者的激励应注意短期奖励和长期激励相结合,在岗收入报酬和离职后收入保障机制相结合,控制权激励和产权激励相结合,股票期权和实股奖励相结合,以强化经营者的自我约束,消除经营者的短期行为和过度在职消费,减少损害所有者利益的内部人控制现象。同时,完善经营者业绩评价机制和公司控制权转移机制,在绩效评价的基础上建立起董事、经理人员的薪酬与公司绩效和个人业绩相联系的激励机制。

国有资产管理体制创新思路与制度安排是,要通过改革国有资产管理体制,探索国家所有者行使出资人权力的途径和方式,建立明晰的国家所有权委托代理关系,明确委托代理双方的责权利;按照谁投资、谁所有、谁受益的原则,明晰产权,实现所有权与经营

权分离,确立公司法人财产制度和投资者有限责任制度;实现政府的公共管理职能与监管国有资本经营职能的分开,并形成各司其职、相互协调的专门机构;实现国家所有者职能到位,使包括国有股东在内的所有者(代表)进入企业,并在企业内行使所有者职能;理顺国有资产管理体制,充分发挥各级政府的积极性,确保国有资产的安全和有效营运;建立和完善国有资本金注入制度和国有资本“出资人代表制度”。

产权制度改革创新思路与制度安排是,一要实行出资者所有权与法人财产支配权分离,严格保护企业法人财产支配权。二要大力推进国有企业的股权多元化,采取多种形式加快国有产权的规范转让,逐步减少国有独资企业,降低国有股权的比重,建立规范灵活的国有资本退出机制。产权结构多元化有多种实现方式,企业要根据具体情况选择。从实际出发,最适合于解决我省大型国有企业体制问题的有三种形式:一是“黄金股”控制形式;二是分立式的产权重组形式;三是期权股份方式。

外部治理机制创新思路与制度安排为:一要完善产品市场竞争机制。政府应当努力全面制定和执行市场游戏规则,建立法治秩序,完善市场运作机制,让市场竞争机制在更广范围内、更深层次上发挥作用。在产品市场竞争比较充分的条件下,企业经营不善,丧失市场、导致亏损,股东就会把经营管理者赶下台,以形成对经营管理者的压力和动力。二要培育职业经理人才市场。政府和有关部门应当采取积极措施,促进经理市场的发展。逐步对经理人员实行公开聘任机制,改变行政任命方式,改变企业领导“能上不能下”的状况,将竞争机制引入经理聘任中。三要促进控制权市场的形成与发展。要强化完善资本市场上的竞争和退出机制,充分利用兼并、收购、重组、破产等市场机制来再造新的法人治理主体。四要完善法制法规建设和舆论监督,强化对公司运转的社会监督。在完善立法体系的同时,要严格执法维护市场的有效竞争,

建立规范有效的市场秩序,为企业创造良好的公平竞争环境。除政府部门外,还要充分发挥行业协会的监督作用,发挥中介机构的自律作用,同时鼓励社会舆论监督。

五、健全公司法人治理结构的对策措施

要健全“责权统一、运转协调、有效制衡”的公司法人治理结构,应结合我省国有大中型企业的特点,从以下几个方面着手。

一是建立和完善公司治理的制衡机制。按照《公司法》、《企业法》的要求,构建公司的股东大会、董事会、经理人员和监事会等组织机构,从组织制度上为建立公司法人治理结构提供组织前提,从权力设置上规范公司法人治理结构的制衡体系。

首先,应明确划分股东会、董事会、监事会和经理人员各自的权责利。股东大会——正确行使股权,刺激其他中小股东参与意识;董事会——促进权力来源的多元化,增强董事会的决策能力;监事会——加强企业自我约束,规范监事职能;总经理——明确职责,依法经营。按照所有权与控制权相分离的原则,明确董事会和经理的职权和责任,公司董事长一般不要兼任总经理一职,两职分任有利于制衡机制的形成与有效运作。对此,我省应对董事会成员中兼任总经理的比例应予限制,明确规定企业董事长与总经理必须分设,不得兼任。应设立财务总监和引入独立董事制度。

另外,正确处理好“新三会”与“老三会”的关系。国有企业改制后,公司治理主要由“新三会”来进行,即使有必要保留“老三会”,其发挥作用的方式、程度和途径也要作相应的调整。为此,要处理好公司治理结构和党管干部原则的关系;处理好职代会与董事会、监事会的关系;职代会和工会的地位和职责也需进一步明确和强化;重视职工的民主管理和民主监督;增加职工董事名额,加强职工大会和工会作用等,建立适合省情的员工参与机制。

二是建立多层次、多手段的激励机制。主要包含三个方面:第

一,政府对企业的激励。第二,出资机构(人)对企业高层经营管理人员的激励。第三,企业内部上级组织或个人对下级组织或个人的激励。一个企业激励机制的建立和完善,应注重长期激励,注重浮动收入激励,注重精神激励,即“三个注重”。根据贵州公司治理的特点,建立适合我省公司制企业经营者的激励模式,年薪制、期股制和精神激励是发展方向。

三是构建有效的产权机制。第一,构建有效的国有股委派制度。要处理好政府与国有公司的关系。要构建多元的国有产权主体,使每个国有资产主体都能行使完整的所有者职能。设置国资管理委员会,由其授权组建若干国有资产经营公司,代表国家行使所有者职能,对具体的国有企业实行控制和管理。第二,促进投资主体多元化,推动国有股的减持。公司治理模式的选择是由其特定的股权结构所决定的。要建立有效的公司治理机制,必须大力推进投资主体多元化,降低股权结构中的国有股权的比重。可采取以下途径:划分中央和地方的分级所有;实行机构持股;民企投资参股、控股;债权转股权;从国有企业中划出一部分股权交由社会保障基金持有;实行职工持股计划与建立企业高层管理人员激励约束机制相结合,实行高层管理人员的持股;培育和发展资本市场,实现法人财产权的流动。

四是完善公司治理的监控机制。我省公司法人治理呈现出“外部治理内部化、内部治理外部化”的特征,究其根源,在于监督机制不健全,尤其是外部治理者职责的懈怠和功能的缺失。因此,要建立健全外部机制,发挥银行或债权人的监控作用;建立规范的证券市场,发挥证券市场在企业融资和法人治理结构方面的有效作用;加强对经营管理者的监督,加快建立职业经理市场,建立健全经营者的选择机制和完善产品市场的竞争机制;加强信息披露制度的建设;改革审计制度,建立国有控股公司的审计监控机制。

一、国企领导体制与公司法人治理结构

企业作为一种经济组织形式,其形成与发展受到生产力水平、政治经济体制、历史文化传统等多种因素的影响。我国国有企业的形成、发展和改革,也与我国特定的经济发展阶段、体制背景等因素密不可分。国有企业在我国经济社会发展中始终处于十分重要的地位,搞好国有企业,既是重大经济问题,也是重大政治问题。深化国有企业改革,始终是我国经济体制改革的中心环节。建立现代企业制度,使国企改革进入攻坚阶段,涉及产权制度、公司治理等深层次问题,要为完善社会主义市场经济体制构建微观经济基础,使国有企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体。国有企业的改革发展是一个艰巨复杂的系统工程,也是一个不断与时俱进的历史发展过程。

本课题主要研究贵州的公司法人治理结构,界定在国有大企业改制为公司后的法人治理结构。研究贵州的公司治理离不开我国的公司治理,研究公司法人治理结构离不开国有企业的领导体制。而国企领导体制始终随着国有企业的形成、发展、改革而变化,从传统领导体制到公司法人治理结构的转变,是传统国有企业建立现代企业制度的必然要求。研究公司法人治理结构,回眸国有企业的传统领导体制,给人启迪与思索。

(一)“一长制”的历史回顾

从新中国成立到1978年,国有企业的传统领导体制是“一长制”,实行厂长负责制。“一长制”的形成与发展历时几十年,利弊十分明显。

1.“一长制”的历程

新中国成立后,通过“剥夺剥夺者”没收官僚资本、通过赎买改造民族资本、大规模经济建设,国有企业迅速形成发展,国有经济迅速成为社会主义经济的主体力量。国有企业、国有经济主体地位的形成,计划经济体制也得以逐步确立。国有企业是集中计划经济体制形成和运转的微观经济基础,集中计划经济体制是国有企业赖以生存和发展的宏观环境。国有企业这种经济组织形式的形成,直接受到当时的生产力水平和计划经济体制的制约,在一定程度上具有客观必然性。

生产力水平是客观存在,而计划经济体制是在经济和政治、历史与现实多种因素的合力作用下形成的。新中国成立后,“一穷二白”,经济基础极其薄弱,经济结构严重畸形,国际经济政治环境十分险恶,通过发展资本主义来实现工业化已经不可能,只有按照苏联模式,推行优先发展重工业的战略,选择以重工业优先增长带动工业化,加快国家经济发展。重工业建设周期长,投资规模大,当时大部分设备需要引进,需要大量资金,难以借助市场来实现,唯一办法就是通过一系列的制度安排,实行计划,人为压低重工业发展成本,人为压低农产品价格,人为扩大工农业产品剪刀差,集中财力物力来优先发展重工业,导致高度集中的计划经济体制的形成。经济因素决定的发展战略,导致传统经济体制的形成;经典作家对未来社会所作的构想,“苏联模式”的示范效应,则是传统经济体制形成的外在力量和非经济因素。