



求是联合咨询·中国管理实践探索丛书



建设中国特色 董事会

新时期国资管理与国企治理必读

安林 著



法律出版社
LAW PRESS CHINA



求是联合咨询 ·



建设中国特色 董事会

新时期国资管理与国企治理必读

安林 著



法律出版社
LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

建设中国特色董事会:新时期国资管理与国企治理
必读 / 安林著. —北京:法律出版社, 2011. 4
ISBN 978 - 7 - 5118 - 1885 - 0

I. ①建… II. ①安… III. ①国有资产—资产管理—
研究—中国②国有企业—董事会—企业管理—研究—中国
IV. ①F123. 7②F279. 241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 031042 号

建设中国特色董事会

——新时期国资管理与国企治理必读

安林著

责任编辑 刘文科

装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 787×960 毫米 1/16

版本 2011 年 5 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

印张 18.25 字数 245 千

印次 2011 年 5 月第 1 次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-1885-0

定价:80.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

丛书总序

20 世纪 80 年代改革开放初期,中国的企业缺乏系统的管理理论,引进西方管理经典乃属别无选择;20 世纪 90 年代改革开放中期,借鉴国外先进的企业管理思想与做法,也不失为明智之举。但随着我国经济体制改革的不断深化、随着我国企业管理实践层次的不断提升,西方管理理论,在具有特色国情和特色文化的中国环境里,常常水土不服或者橘枳沦生。我曾与国内许多著名的管理学大师、管理专家、企业家,乃至公司治理、人力资源等领域的专业管理者们交流过,大家都有一个共同的感触,就是现在国内商学院、管理学院所采用、所传授的西方管理之经典理论,与中国及中国企业的管理实践差距似乎越来越大;或者说,西方的东西之于当今的中国企业,似乎不是那回事了,特别是在植根于中国本土文化的人力资源管理领域和植根于中国独特政体的国有公司治理结构领域,表现得就更加突出了。

近几年来,我所领导的北京求是联合管理咨询公司及其求是联合企业发展研究院,在中国企业本土化管理咨询实践和中国式企业管理理论研究方面作了一些积极而富有成效的探索。已出版的著作《中国国有企业董事会治理指南》(2007 年 1 月)和《中国企业宽带薪酬实务》(2006 年 4 月),均受到广大社会读者的好评,特别是获得国资、国企系统人士的赞赏。为帮助中国企业尽早地做活、做大、做强,推进中国企业立足于世界经济舞台,我们愿将在中国特色管理

咨询实践和管理理论研究方面的点滴成果奉献出来,一方面服务社会,另一方面抛砖引玉,希望更多的有志之士参与到中国企业本土化管理实践、研究和探索中来。

本套中国管理实践探索丛书,包括多部著作。全部丛书计划在未来几年内陆续完成。

丛书编委会主任、管理学博士
北京求是联合管理咨询有限责任公司 董事长 安 林

前言(代序)

当前,企业改革仍是我国经济体制改革的中心环节。而国有企业改革,又是我国企业改革的重点与核心,它既包括企业内部的改革,又包括企业外部的改革,是管理企业的体制与企业内部管理体制结合起来的改革。因此,深化国有企业改革,既不能只从国有资产管理体制机制入手,也不能仅指望国有企业自身经营管理的变革,而必须寻求两者兼有的突破之处。国有独资公司的董事会建设,可谓满足了这样一种契合。它不仅要求国有独资企业(公司)实施现代企业制度改造,建立法人治理结构,规范董事会运作,而且同样要求企业国资监管机构进行职能转变,树立资本管理意识,强化股东(会)角色。

笔者为此构造了一张中国国有资产管理 and 国有企业改革关系图(见图1)。就新时期而言,这种关系直接体现在国资监管机构和国有企业之间的关系上。由于根据我国《公司法》和《企业国有资产管理法》,国资监管机构最终需要转变政府特殊机构性质、立足于股东(会)角色定位,而国有企业最终需要完善法人治理结构,健全规范董事会制度,因此,随着政治体制和经济体制改革的推进,这种国有资产监管机构与国有企业之间的关系,就必然表现出四种对应关系,即国资委与企业之间的关系、国资委与董事会之间的关系、股东与企业之间的关系和股东与董事会之间的关系。

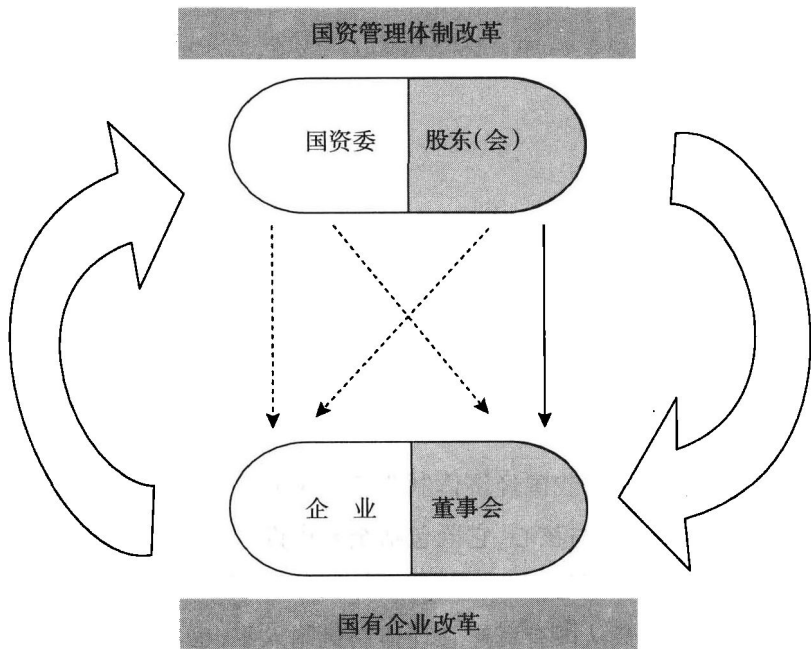


图 1

从国有资产管理与国有企业改革历史进程来看,上述这四种关系都不同程度地混杂于国资监管机构和国有企业的关系之间、行为之间,因而也就表现出当今全国各地各级国资监管机构与所出资的国有企业之间各色各样关系的现实存在。

虽然这样的关系的现实存在都有其自身的合理性,但从经济合作和发展组织(OECD)关于世界各国国有企业公司治理最佳实践和我国深化推进国有企业公司制股份制改革的要求来看,将国资监管机构与国有企业之间的关系最终打造成为公司股东(会)与董事会之间的关系,则是我国国有企业改革长期而久远的奋斗目标。

故此,国务院国有资产监督管理委员会在 2003 年成立不久,就意志坚定地发起、推动了一场持续至今、方兴未艾的建立和完善国有独资公司董事会试点工作。并冀望通过国有企业规范董事会建设,推进国资委的股东(会)角色的转

变,进而促进我国国有上市公司股份制改革的步伐。

由此不难理解,“董事会试点”为什么被国务院国资委领导视为国资委成立以来“最大的新闻”和国资改革所压的一块“最大的宝”了。

然而,建设董事会,特别是国有企业(公司)如何建设中国特色的董事会,却不是一件易事。相反,它是一项具有高度政治敏感性、体制复杂性、管理疑难性和实施挑战性的系统工程。

第一,关于政治敏感性。中国企业董事会建设,不同于世界上任何一个国家企业的董事会建设。特别是国有企业的董事会建设,它涉及党管干部原则和党委发挥治理核心作用、党组发挥政治领导核心作用在企业如何坚持、如何体现、如何融合的问题,以及公司法与党章的关系定位等问题。

第二,关于体制复杂性。如上所述,对于中国国有企业的董事会建设,也绝不是任何一家国有企业自身所能为之的事,它既涉及政府同级党委、政府及其国资委的主体角色界定和职能关系划分问题,又涉及政府与其国资委等主体间相互关系的设定问题,更涉及国家包括所有系统国资(不仅仅国资委系统)在内的国资管理体制的架构问题。

第三,关于管理疑难性。虽然《公司法》、《企业国有资产管理法》、《企业国有资产暂行管理条例》和《中国共产党党章》等都为国有企业建立法人治理结构、建设规范董事会提供了“空间”,但因其过于宽泛、过于原则、过于法条,而使得企业在经营管理上往往无从下手。党委(组)书记、法定代表人,在企业管理上究竟是何岗位、岗位职责如何描述?干部与人才如何界定、怎样管理、管理什么?企业各级党组织有无权责界定?外部董事如何选、育、用、留,董事会如何有效评估?等等问题无不增添了企业管理上的疑难与困惑。

第四,关于实施挑战性。国有企业在实际推进董事会建设过程中,遇到了太多的可操作性难题。企业如何区分党管干部权与经理层人力资源管理与开发权,如何处理党组重大问题决策权与董事会重大事项决策权,如何对待董事会对经理层人事任免“法理上”的实体权和“行政上”的程序权,董事会建设如

何确保董事会真正拥有经理的“聘任、考核和薪酬分配权,以及如何调动国有企业董事会和经理层的积极性、能动性等问题,皆正面临实施困境。

尽管建设中国特色董事会难题多、挑战大、纵深广,上及党和政府、国资体制,下至企业集团、母子公司,但在党中央、国务院的政策支持下,在国务院国资委和地方各级政府及其国资委的大力推动下,我国国有企业(主要是中央企业)的董事会建设历经五年,还是取得了令人瞩目的成就。笔者的团队自2005年以来有幸及时投入到了这一董事会建设的咨询大业,参与或见证了诸多基于董事会建设的国资管理和国企改革的事件和活动。仅笔者亲力亲为的活动就有:主持了多个国务院国资委和地方国资委的有关董事会建设的重点课题,为国务院国资委翻译研究了新加坡淡马锡控股(私人)有限公司章程,帮助制定或修订了中国长江集团、新兴铸管集团、中国机械工业集团、中国恒天集团、中国铁通集团等多家中央隶属企业的公司章程及董事会运行方案,召集和主持了首届董事会试点中央企业的董事会秘书会议,调研了中国交通建设集团、中国冶金科工集团、中国铁路工程总公司、中国外运长航集团、攀枝花钢铁集团、中国建材集团、新兴铸管集团、中国国旅集团、中国铁通集团、中国农业发展集团、中国诚通集团、中国房地产开发集团、中国医药集团等十余户中央隶属企业,以及北京金隅集团、北京医药集团、北京控股集团、上海国盛集团、上海港务集团、上海仪电集团、重庆渝富资产管理公司、重庆钢铁集团、重庆机电控股集团、江苏国信资产管理集团、江苏丝绸集团、江苏舜天国际集团、江苏禄口国际机场公司、深圳投资控股公司、深圳盐田港集团、深圳振业集团等数十家地方国有企业的董事会建设与运行状况。其间,笔者就活动中所调所研、所咨所询、所思所悟,也及时给予了分析和研究。

本书正是这一分析和研究的结晶。其所收集的研究报告、文章、言论大多已公开发表。但因其散落于各种杂志、书籍、网络和笔者之于全国各地的讲座中,不便于广大国资管理和国企治理人士阅读、参考和使用,故应众多读者朋友的要求,现予以集结成书。

本书共分四部分。第一部分董事会改革试点——经验与反思,对中央企业董事会试点以来所取得的成效、暴露的问题,存在的难题和面临的困惑等进行了深入透彻的揭示与思考。第二部分国企董事会——治理与运行,围绕如何构建董事会及其专门委员会,如何配置与管理董事会、如何发挥企业党组织、董事长、总经理、党(组)委书记、法定代表人、外部董事、职工董事以及董事会秘书等主体角色作用,进行了客观细致的剖析与探究。第三部分国企集团——治理与管控,进一步突破就单体公司论董事会建设的“就事论事”做法,从多层级的国有企业集团公司出发,就董事会建设融于母子管控体系进而提升集团管控能力,进行了务实有效的管理探索与创新。第四部分国资监管——难题与变革,对国企董事会建设赖以支撑和运行的国资管理体制及其体制下的国资监管机构,从大到体制机制困境、改革完善之道,中到监管理念变革、组织机构再造,小到行权履职的方式方法转变等方面,进行了认真理性的思考和富有建设性的研究。

需要说明的是,早在2007年1月,我们就基于董事会试点中央企业的咨询实践和中国特点董事会建设的迫切需要,出版了《中国国有企业董事会治理指南》。此书获得国务院国资委副主任邵宁,中国人民大学教授、经济学家邓荣霖和中央企业新兴铸管集团董事长刘明忠的倾力推介。问市三年多来,此书受到了国资委及国资管理人士、国有企业广大董事、监事和高级管理人员的高度评价,并表示希望能看到我们更多关于中国特色董事会治理与建设的咨询见解和研究成果。因此成此新作,也是为了回应和满足这难得的真诚之求。

如今,中央企业董事会建设已从“试点”迈向“规范”阶段,因此,笔者寄望《建设中国特色董事会》的及时出版,能够再给我国建设规范董事会工作增添新的启发和指导。

本书出版之际,我要由衷地感谢我的家人、同事和我的咨询研究团队。感谢众多国资、国企系统的官员、专家和企业朋友,感谢《上海国资》、《经济观察报》、《董事会》和《国企》等名刊及其精英记者们,他们给了我许多深入思考、大

胆探索、有效实践的宝贵平台和机会。我还要感谢北京公元律师事务所主任刘宁先生对出版此书的热心帮助。最后,我要特别感谢法律出版社学术·对外合作分社朱宁社长的大力支持,更要感谢策划编辑刘文科先生富有智慧的创造性编辑。

限于时间的匆忙和研究的粗浅,本书一定还存在诸多不足、不妥或错误,在此笔者衷心希望能够得到广大读者不吝赐教!电子邮箱为 truth@tsruc.com。

安林

2010年10月于北京

目 录

前言(代序) / 1

第一章 董事会改革试点——经验与反思

一、国企董事会试点亟待直面的九大问题 / 3

二、董事会试点难题 / 8

三、难题的解决之道 / 14

四、董事会试点攻坚时刻到来 / 17

五、董事会试点:盘点与展望 / 19

六、央企公司制改制须加快 / 21

访谈:央企董事会建设面临“三难” / 24

第二章 国企董事会——治理与运行

一、董事会建设如何从试点走向规范 / 31

二、规范的董事会建设之考量 / 33

三、善用《公司法》治理董事会 / 35

四、国企董事会建设难在何处 / 37

访谈:聚焦董事会试点最前沿 / 39

五、国企董事会如何配置 / 50

六、监事会、董事会如何摆位很重要 / 52

访谈：中国式治理：聚焦央企董事会试点改革 / 54

研究：董事长、总经理和党委书记任职配置诊断与研究——来自 13 户董事会试点中央企业的调研 / 70

七、董事会建设呼唤“董事评价” / 91

八、董事会组织的人力资源管理亟待重视 / 93

访谈：评价的力量——健全董事会评价制度 / 95

九、董事长、总经理、法定代表人 / 108

(一) 探索国企董事长、总经理的任职配置 / 108

(二) 国企谁该当“法定代表人” / 110

(三) “董事长越位”需全面谨慎应对 / 112

十、党委新角色 / 114

(一) 党委书记角色配置与作用 / 114

(二) 探索党委董事会治理作用新机制 / 118

十一、外部董事 / 120

(一) 优化外部董事结构 / 120

(二) 发挥外部董事作用的新路径 / 122

(三) 谨防外部董事不“外部” / 124

访谈：上海试点外部董事 / 126

十二、职工董事首先是董事 / 133

十三、董事会专门委员会 / 135

(一) 创新管理董事会专门委员会 / 135

(二) 董事会专门委员会要善用中介咨询 / 137

十四、高管与董秘 / 140

(一) 透过“总经理”看本质 / 140

(二) 透过“总经理”深化董事会建设 / 142

(三) “董事会选聘经理”应成为试点必选项 / 144

(四)关注董事会秘书 / 145

第三章 国企集团——治理与管控

一、董事会治理应与集团管控相辅相成 / 151

二、国企集团管控力建设应切合自身特点 / 153

三、董事会建设如何与集团管控一体化 / 155

四、母子公司体制下的董事会建设 / 157

第四章 国资监管——难题与变革

一、《国资法》带来的喜和忧 / 163

二、国资委作为股东管什么 / 165

三、区分国有资产与国有资本管理行为 / 167

四、“权利”和“权力”有别 / 169

五、党管干部原则如何不越位 / 171

六、国资监管机构究竟该如何“管人” / 174

七、完善国资管理须注重转变几种观念 / 176

八、“六化建设”筑起新国资管理体制 / 178

访谈：国资委筹备成立“中投2号”新公司将运营实业资产 / 180

访谈：“中投2号”起锚 / 186

九、国资监管面临组织再造 / 195

十、反思“新政资不分” / 197

十一、新国资管理体制待进一步完善 / 199

访谈：四专家热议“李荣融难题”：国企究竟是什么 / 201

访谈：七年荣融不易 / 206

研究：国资委企业国资监管流程再造 / 214

研究：我国国资管理体制运行成效、问题与完善、变革之道 / 235

第一章 董事会改革试点 ——经验与反思

一、国企董事会试点亟待直面的九大问题

随着国企董事会试点工作的持续推进,逐渐触及了我国经济体制和政治体制等领域的深层,所以探索过程中遇到了一些问题。这些问题若得不到高度重视和有效解决,势必会影响董事会试点工作进一步的推进。

2007年12月18日,国务院国资委主任李荣融在当天召开的中央企业负责人工作会议上宣布,自2005年6月正式启动的中央企业董事会试点工作日前得到了党中央、国务院的肯定。会议同时宣布,2008年中央企业董事会试点工作将继续推进,即在当前19家董事会试点企业的基础上,进一步扩大董事会试点的户数和范围。

这对于中央企业董事会试点改革来说,无疑是一项最大的“利好消息”,也是一针恰逢其时的“强心剂”。客观而言,此次董事会试点,虽然符合新《公司法》的立法精神、符合我国企业加快建立现代企业制度的要求,更符合当前中国国有企业改革发展的大方向,并在实践中取得了一定的成效,但由于试点触及了我国经济体制和政治体制等领域的深层,所以探索过程中遇到了一些问题。这些问题若得不到高度重视和有效解决,将势必影响董事会试点工作今后进一步的推进。

笔者通过对13家试点央企历时6个月、访谈近百人次的详尽调研,将其归