



中央企业发展系列报告
Development Reports on Central State-Owned Enterprises

中央企业 公司治理报告

——2011——

卢福财 主编

Report on Corporate Governance of
Central State-owned Enterprises



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



中央企业发展系列报告
Development Reports on Central State-Owned Enterprises

中央企业 公司治理报告

——2011——

卢福财 主编

Report on Corporate Governance of
Central State-owned Enterprises



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中央企业公司治理报告. 2011/卢福财主编.

—北京: 中国经济出版社, 2011. 9

ISBN 978 - 7 - 5136 - 0688 - 2

I. ①中… II. ①卢… III. ①国有企业—企业管理—研究报告—中国—2011

IV. ①F279. 241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 052328 号

丛书策划 乔卫兵 李祥柱 崔清北

责任编辑 崔清北 于 宇

责任印制 石星岳

封面设计 巢新强

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 三河市佳星印装有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 787mm × 1092mm 1/16

印 张 14.5

字 数 230 千字

版 次 2011 年 9 月第 1 版

印 次 2011 年 9 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 0688 - 2/C · 146

定 价 150.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

中央企业公司治理报告(2011)

编委会

主 编:卢福财

副主编:袁业虎

编 委:(排名不分先后)

卢福财 袁业虎 张怡超 周冬华 黄 蕾 吉伟莉

总 序

国有企业历来是国民经济的重要支柱，是全面建设小康社会的重要力量，是我党执政兴国的重要经济基础。改革开放 30 多年来，国有企业改革始终是整个经济体制改革的中心内容和关键环节。其改革过程大体经历了三个阶段。第一阶段，从改革开放初期到党的十四届三中全会，为国有企业扩大经营自主权阶段。国有企业先后开展扩大经营自主权、利润递增包干和承包经营责任制的试点，与国家的责权利关系得到调整，企业的利益主体地位进一步明确。第二阶段，从党的十四届三中全会到党的十六大之前，为制度创新和结构调整阶段。国有企业实施了抓大放小、鼓励兼并、规范破产、下岗分流、减员增效和再就业工程。国有大中型企业推进建立现代企业制度试点，国有中小企业采取改组、联合、兼并、租赁、承包经营和股份合作制、出售等形式搞活。特别是国有企业通过国家实施的改革脱困三年攻坚，债转股、技改贴息、政策性关闭破产等一系列政策措施，负担得到减轻，技术进步和产业升级得以推进。第三阶段，以党的十六大为标志，国有企业改革发展进入以国有资产管理体制改革推动阶段。中央、地方国有资产监管机构相继组建，相关法规规章相继出台，国企改革与国资监管概括起来就是“三分开、三统一、三结合”。即：政企分开，政资分开，所有权与经营权分开；权利、义务和责任相统一；管资产和管人、管事相结合。国有企业逐步实施企业负责人经营业绩考核，国有资产得以保值增值，国有企业改革迈上新台阶。

按照政府的管理权限划分，我国的国有企业分为中央企业和地方企业。通常而言，中央企业是指由国务院国资委监督管理的重点骨干企业。2003 年国务院国资委成立之初，中央企业数量达到 196 家，经过兼并重组，至 2011 年 5 月底，减少至 120 家。

2010 年，中央企业灵活应对复杂多变的国内外经济形势，抓住宏观经济回

升的有利时机，进一步巩固和扩大应对国际金融危机的成果，开拓市场，调整结构，强化管理，改革创新，生产经营快速增长，经济效益大幅提升，一些经济指标创历史新高。2010 年全年，中央企业累计实现营业收入 166968.9 亿元，同比增长三成多；累计实现净利润 8489.8 亿元，同比增长超过四成。2010 年中央企业改革发展取得的成绩，为“十一五”画上了圆满的句号。

不仅如此，在取得优异经营业绩的同时，中央企业在完善公司治理结构、董事会试点、绩效考核、市场化聘用高管、整体上市、联合重组、做强主业、自主创新、企业文化建设等方面也取得重大进展。并且，加快实施“走出去”战略，一些企业加大海外资源开发力度，发挥技术和成本优势，争得了一批大型海外工程项目。在切实履行经济责任的同时，中央企业积极履行政治责任和社会责任，在抗击自然灾害、保障国家重大活动、维护市场稳定、吸纳社会就业、落实节能减排责任等方面发挥了重要作用。

在中央企业效益大为好转、实力迅速壮大的同时，来自于社会各界针对中央企业的质疑和非议也多了起来，诸如“千万吊灯”、“团购住房”、“高管高薪”、“央企地王”、“与民争利”、“行业垄断”、“国进民退”等现象，屡屡受到公众的热议，成为社会关注的焦点。

那么，如何正确评判中央企业在经济社会发展中的地位和作用？中央企业在发展过程中还需要解决哪些问题？中央企业在“十二五”时期的发展将要朝哪个方向迈进？国务院国资委主任王勇在中央企业负责人会议上指出：尽管中央企业面对国际国内复杂多变的形势，成功应对国际金融危机等重大挑战，资源配置能力明显提高，经济效益和整体实力大幅提升，但中央企业改革发展还存在一些不可忽视的问题，经济运行中的困难还很多，发展质量不高、后劲不足的问题还比较突出。一是缺乏真正具有国际竞争力的大公司大企业集团。二是布局结构调整任务仍然十分艰巨。三是技术创新能力不强。四是管理水平和资源配置效率不高。五是现代企业制度需要进一步完善。六是历史包袱仍很沉重。为此，国务院国资委“十二五”时期推进中央企业改革发展的指导思想是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，坚持基本经济制度，以科学发展为主

题，以加快转变发展方式为主线，深化企业改革，完善监管体制，优化资源配置，围绕做强做优中央企业、培育具有国际竞争力的世界一流企业，深入实施转型升级、科技创新、国际化经营、人才强企、和谐发展战略，加强和改进企业党的建设，全面提升中央企业整体素质和发展质量，增强活力，壮大实力，为经济社会发展作出新的更大贡献。不难看出，王勇主任从战略的高度为中央企业明确了定位和今后发展路向。另一方面，站在历史的角度看，从我国的国情和经济社会发展的要求出发，不管是过去、现在和将来，国有企业特别是中央企业，在我国不仅要承担经济职能，而且要更多地承担社会职能和政治职能，更多地体现国家的战略目标和意图，不可推卸地成为推动中国经济发展方式转变和社会文明与进步的主动力量，这既是现实需要，更是历史必然。但同时，中央企业的改革和发展历程又始终是一个不断探索、不断大胆实践、不断深化改革、不断自我完善的过程。

有鉴于此，中国经济出版社利用多年积累的资源优势，会同中国人民大学、北京交通大学、北京工商大学、中央财经大学、吉林大学、中国政法大学等高等院校的研究机构，从2010年开始按年度共同编纂出版中央企业发展系列报告。该系列报告针对每年中央企业改革、发展与创新的重大问题，进行系统总结、深度挖掘和专题阐述，力求全面、客观地分析中央企业年度经济运行状况，深入研究中央企业在改革与发展中出现的新情况、新问题以及解决的新途径、新方法，为中央企业与社会各界搭建一个增进了解、加强沟通的平台。

2011年，中央企业发展系列报告在2010年成功推出第一批5本的基础上，继续推出第二批成果：《中央企业并购重组报告（2011）》《中央企业企业文化建设报告（2011）》《中央企业技术创新报告（2011）》《中央企业法律风险管理报告（2011）》《中央企业直接对外投资报告（2011）》《中央企业履行社会责任报告（2011）》《中央企业产业发展报告（2011）》《中央企业公司治理报告（2011）》和《中央企业品牌建设报告（2011）》。

该系列报告突出客观性、学术性、实用性、前瞻性。报告秉持客观、公正的原则，在总体情况概述的基础上，按照国资委对中央企业所在行业划分标准，突出以板块为单元，选定若干指标进行同类行业企业之间的比较以及与国际上

同类企业的比较。同时，积极探索利用符合学术规范的数学模型，据此科学地编制企业所在行业业绩指标排行。报告不仅注重对中央企业不同行业、不同领域、不同问题的探索与研究，而且还对中央企业未来发展趋势给予预测与分析，是目前学术界、出版界唯一一套成系列成规模专门研究中央企业的学术专著，期望其无论是对促进有关中央企业的学术研究，还是对推动中央企业的科学发展，都具有借鉴意义和参考价值。

该系列报告是开放式、可扩展的，欢迎社会各界和中央企业把认为合适题材的研究成果纳入报告体系，使报告能够连续、按时出版。

由于时间关系和水平所限，报告中所涉及的观点、资料、数据难免会有不够完善或不妥之处，敬请广大读者给予批评指正！

编 者
2011 年 6 月

目 录

总序	(1)
----------	-----

第一篇 总 论

一、我国国有资产管理体制改革	(3)
(一) 我国传统国有资产管理体制的特点与弊端	(3)
(二) 我国国有资产管理体制改革的历史演变	(5)
(三) 我国国有资产管理体制的构架和体系	(9)
(四) 我国国有资产管理体制的基本特征	(12)
二、我国中央企业公司治理的改革探索	(17)
(一) 我国中央企业的功能与目标定位	(17)
(二) 我国中央企业公司治理改革的重要性	(20)
(三) 我国中央企业公司治理改革的主要内容	(21)
(四) 我国中央企业公司治理改革的缺陷与不足	(25)

第二篇 中央企业公司治理现状分析

一、总体特征	(29)
(一) 总体规模特征	(29)
(二) 总体盈利状况	(31)
(三) 资产使用效率状况	(34)
二、股权结构与控股股东行为	(38)
(一) 股权结构状况	(38)
(二) 控股股东行为状况	(41)

三、关联交易及信息披露状况 (45)

 (一) 关联交易状况 (45)

 (二) 关联交易信息披露状况与制度 (49)

四、董事会、监事会与经理层 (52)

 (一) 董事会状况 (52)

 (二) 监事会状况 (57)

 (三) 经理层状况 (58)

五、利益相关者状况 (65)

 (一) 公司员工参与程度 (65)

 (二) 公司诉讼与仲裁事项 (69)

 (三) 社会责任履行状况 (72)

第三篇 中央企业公司治理评价

一、股权结构与控股股东行为评价 (77)

 (一) 评价指标 (77)

 (二) 具体评价 (83)

二、关联交易与信息披露评价 (85)

 (一) 评价指标 (85)

 (二) 具体评价 (88)

三、董事会、监事会与经理层治理评价 (93)

 (一) 评价指标 (93)

 (二) 具体评价 (99)

四、利益相关者治理评价 (102)

 (一) 评价指标 (102)

 (二) 具体评价 (104)

第四篇 中央企业公司治理存在的问题

一、股权结构与控股股东行为存在的问题	(111)
(一) 股权结构方面存在的问题	(111)
(二) 控股股东行为方面存在的问题	(112)
二、中央企业关联交易及信息披露存在的问题	(114)
(一) 关联方交易信息披露不充分	(114)
(二) 关联交易定价依据披露差异大	(114)
(三) 关联交易日趋隐形化	(115)
(四) 利用关联交易进行盈余管理	(115)
三、董事会、监事会与经理层存在的问题	(117)
(一) 董事会存在的问题	(117)
(二) 监事会存在的问题	(119)
(三) 经理层存在的问题	(121)
四、利益相关者治理存在的问题	(124)
(一) 员工参与程度存在的问题	(124)
(二) 在与利益相关者关系管理上存在的问题	(125)
(三) 社会责任履行上存在的问题	(126)

第五篇 中央企业公司治理典型案例分析

一、股权结构与控股股东行为案例分析——宝山钢铁	(131)
(一) 宝山钢铁股份有限公司(600019)简介	(131)
(二) 股权结构	(132)
(三) 控股股东行为	(133)
二、董事会、监事会与经理层的案例分析——中海油服	(135)
(一) 中海油服(601808)公司简介	(135)
(二) 中海油服董事会	(136)

(三) 监事会	(139)
(四) 高级管理人员	(140)

第六篇 中央企业公司治理的完善建议

一、健全股权结构与控股股东行为的建议	(145)
(一) 股权结构方面的完善建议	(145)
(二) 控股股东行为方面的完善建议	(146)
二、规范关联交易及信息披露的建议	(149)
(一) 加强立法工作, 明确与完善现有规范制度	(149)
(二) 提高公司资产评估质量, 完善独立财务顾问制度	(150)
(三) 完善上市公司的内部激励机制	(150)
(四) 充分发挥社会监督的作用	(151)
三、董事会、监事会与经理层的完善建议	(152)
(一) 董事会的完善建议	(152)
(二) 监事会的完善建议	(154)
(三) 经理层的完善建议	(156)
(四) 完善董事会、监事会及经理层之间的关系	(158)
四、利益相关者治理的完善建议	(162)
(一) 推进企业社会责任法制化	(162)
(二) 加强社会责任的宣传与社会监督	(162)
(三) 构建统一的社会责任评价机制与评价体系	(163)
(四) 完善员工持股计划	(164)
(五) 健全职工董事制度	(164)

第七篇 国外企业公司治理模式比较与选择

一、全球国有企业治理模式比较	(169)
(一) 成熟市场经济国家公司治理模式	(169)

(二) 转型经济国家公司治理模式·····	(182)
(三) OECD 国有企业公司治理指引·····	(183)
二、经验借鉴与模式选择 ·····	(187)
(一) 国外国有企业公司治理经验借鉴·····	(187)
(二) 我国中央企业公司治理模式选择·····	(190)
(三) 完善对国资委的监督机制·····	(192)
(四) 完善我国中央企业的治理结构·····	(193)
附 录 2010 年度 109 家中央企业上市子公司基本情况 ·····	(197)
参 考 文 献 ·····	(209)
后 记 ·····	(216)



中央企业发展系列报告

Development Reports on Central State-Owned Enterprises

第一篇

总 论

我国实行社会主义公有制，对关系国民经济命脉和国家安全的大型中央企业由中央政府，即中央企业的最终出资人机构——国有资产委员会来代表国家履行出资人职责。因此，要建立完善的中央企业公司治理机构，首先必须改革我国国有资产管理体制。我国国有资产管理体制改革的核心就是要处理好政府、国有资产、国有企业三者的关系，而这三者关系的处理又是以我国国有企业的改革来推动的。我国国有企业改革的主要目标是要适应经济体制与经济增长方式的根本性转变，完成战略性调整和改组，形成比较合理的国有经济布局 and 结构，建立比较完善的现代企业制度，以提高市场竞争能力和抗御风险能力，发挥国有企业在国民经济中的主导作用。

一、我国国有资产管理体制改革

（一）我国传统国有资产管理体制的特点与弊端

国有资产，是指国家以各种形式投资及收益、拨款、接受馈赠、凭借国家权力取得或者依据法律认定的各种类型的财产或财产权利。广义的国有资产是指属于国家所有的一切财产和财产权利的总称，包括经营性国有资产^①、行政事业性国有资产^②、资源性国有资产^③和金融性国有资产^④；而狭义的国有资产是仅指经营性的国有资产，即以赢利为目的而使用的资产，是指国家作为投资者在

① 所谓经营性国有资产，具体指从事产品生产、流通、经营等服务活动的，依法经营和使用的，并以赢利为目的，产权属于国家所有的一切财产的总称，即国家作为出资者在经营单位中依法拥有的资本和收益。

② 所谓行政性国有资产，通常指行政事业单位的国有资产，具体指由政府机构、人民团体、文化教育等行政事业单位占有、使用，并依法确认国家所有，能以货币计量的各种经济资源的总称。

③ 所谓资源性国有资产，是指通过开发能够带来一定经济价值的国有自然资源的总称，具体包括土地、森林、矿藏、海洋、河流、滩涂、草原等。

④ 所谓金融性国有资产，是指直接作用于货币金融流通的，以货币和有价值证券形态存在的国有资产的总称。

企业中依法拥有的各种所有者权益。^① 根据我国 2008 年 10 月 28 日颁布的《中华人民共和国企业国有资产法》的规定，我国国有资产是指国家企业各种形式的出资所形成的权益，包括经营性国有资产和金融性国有资产。^②

国有资产管理，是指国家受全体国民的委托，通过法律规定的形式对国有资产进行管理和监督。国有资产管理体制是国有资产管理形式和制度的具体体现，是指怎样规定和处理国有资产所有者、国有资产所有者代表以及国有资产经营者之间的相互关系，以及推行何种激励与约束相统一的方式和方法。^③

新中国成立后，我国逐步建立了高度集中统一的计划经济体制，并形成了与此适应的全国统一的国有资产管理体制。我国传统的国有资产管理是通过中央各级政府各部门的“条条”和地方各级政权的“块块”来分别加以管理的。这种国有资产管理体制的主要特点是：（1）国有资产的管理权限高度集中于中央政府，投资计划实施统一领导、统一管理，资金实行统收统支、无偿使用；（2）国家对国有资产主要采取实物管理方式，对主要的生产资料实施计划调拨、统一分配；（3）中央政府直接管理大量国有企业，国有资产所有权、国家行政管理权与经营权高度合一。

我国传统的国有资产管理体制与当时较低的生产力水平是比较适用的，但随着我国社会主义建设的发展，这种体制的弊端不断显现出来，主要表现为：（1）政企不分，国家用行政职权管理国有企业，导致国有资产经营效益低下；（2）国有资产多头管理，国有资产产权关系模糊，责任主体不明，导致国有资产管理效率低下，闲置浪费严重；（3）国有资产地区、部门分割严重，国有资产流动性差，运营效率不高。^④ 为此，我国传统的国有资产管理体制导致了我国国有资产所有权虚置、国有资产多头管理、政企不分、政资不分，效率低下，无人负责等弊端。^⑤

国有资产是我国国民经济的重要组成部分，对维护我国国家主权、社会稳定和经济发展具有重要意义。因此，必须探索与我国社会主义市场经济要求相适应的国有资产管理体制，防范国有资产经营中的风险，杜绝国有资产的流失，确保国有资产的保值与增值。

① 文宗瑜.《企业国有资产法》释义及实施读本.北京：人民出版社，2009：20.

② 我国《中华人民共和国企业国有资产法》第 2 条、第 76 条规定。

③ 刘忠俊.中国国有资产管理体制改革与创新.北京：经济科学出版社，2002：17.

④ 胡海涛.国有资产管理法律实现机制若干理论问题研究.北京：中国检察出版社，2006：89.

⑤ 张卓元，郑海航.中国国有企业改革 30 年回顾与展望.北京：人民出版社，2008：256.