

GUOYOUQIYE
ZHILIJIEGOUJIXINGHUA
JIQI
JIAOZHENGDUICEYANJIU

国有企业
治理结构畸形化
及其
矫正对策研究

沈天鹰 著

人大出版社

国家社会科学基金资助项目

国有企业
治理结构畸形化
及其
矫正对策研究

沈天鹰 著

人大出版社

策划编辑:李春生

责任编辑:李 赟 陈 登

图书在版编目(CIP)数据

国有企业治理结构畸形化及其矫正对策研究/沈天鹰著.

-北京:人民出版社,2004.9

ISBN 7-01-004550-X

I. 国… II. 沈… III. 国有企业-企业管理-研究-中国

IV. F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 096778 号

国有企业治理结构畸形化及其矫正对策研究

GUOYOU QIYE ZHILI JIEGOU JIXINGHUA JIQI JIAOZHENG DUICE YANJIU

沈天鹰 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:10.75

字数:296 千字 印数:1-5,000 册

ISBN 7-01-004550-X 定价:25.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

目 录

第一章 导 论	1
第一节 何谓企业治理结构.....	2
第二节 治理结构三角形:一种新的分析框架.....	14
第三节 本课题研究的基本思路与内容	33
第二章 国有企业治理结构的变迁	46
第一节 改革前后的国有企业治理结构及其变迁	46
第二节 国有企业治理结构变迁的特征	55
第三节 国有企业治理结构变迁的绩效	67
第三章 国有企业治理结构畸形化的表象与模式	82
第一节 畸形化的含义及其测度	82
第二节 畸形化的表象	87
第三节 畸形化的模式.....	108
第四章 国有企业治理结构畸形化的经济学分析	116
第一节 企业理论的简单概述.....	116
第二节 委托—代理理论与国企治理结构畸形化.....	120
第三节 不完全契约理论与国有企业治理结构畸形化.....	135
第四节 资本结构理论与国有企业治理结构畸形化.....	148
第五章 国有企业治理结构畸形化的多维度分析	162
第一节 国有企业治理结构畸形化的政治学分析.....	162
第二节 国企治理结构畸形化的文化学分析.....	180

第三节	国企治理结构畸形化的法学分析·····	193
第六章	国有企业治理结构目标模式的定位分析·····	212
第一节	关于治理结构模式定位的既有认识·····	212
第二节	对关于治理结构模式定位的既有认识的批评·····	223
第三节	“股东主导下的利益相关者型”治理新模式·····	244
第七章	国有企业畸形化治理结构的矫正对策设计·····	262
第一节	加强治理主体的塑造·····	262
第二节	加强治理客体的治理·····	284
第三节	加强治理机制的建设·····	293
附录一	上市公司治理准则·····	309
附录二	企业国有资产监督管理暂行条例·····	324
参考文献	·····	334
后记	·····	340

第一章 导 论

企业治理结构的某些问题虽然早在贝利 (A. A Berle) 和米因斯 (G. C Means) 在 20 世纪 30 年代发表的著作中业已被触及^①, 但企业治理结构在更广泛的意义上在世界范围被关注, 不过是最近二三十年才发生的现象。至于在我国, 企业治理结构成为一个热门问题, 则更晚一些, 屈指算来, 也就不过十来年的历史。1994 年我国颁布了《公司法》, 使企业治理结构问题超出了单纯的学术理论研讨的层面, 变成了一个在改革过程中如何在法律规制下进行具体操作的实践性课题。1999 年 9 月, 中国共产党十五届四中全会审议通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》明确提出: 对大中型国有企业进行规范化的公司制改造, 要在国有企业建立现代企业制度, 而法人治理结构是公司制的核心。至此, 企业治理结构问题在我国更是得到了高度的关注和重视, 关于企业治理结构的理论研究与实践操作方面的成果纷至沓来, 层出不穷。但总体来看, 目前学界关于企业治理结构的研究还没有形成完整的体系, 甚至对究竟什么是企业治理结构, 究竟该选择什么样的企业治理结构分析框架等基本问题, 也是见仁见智。本课题研究的基本任务是揭示和说明国有

^① A. A Berle, G. C Means, 1932, *The Modern Corporation and Private Property*, Macmillan, New York.

企业治理结构畸形化的症结和原因，并提供相应的策略性的对策设计，对企业治理结构概念的认知和分析框架的选择，将直接决定本课题研究的内容结构以及结论的正确与否。所以，本课题的研究就从这些基本问题入手。

第一节 何谓企业治理结构

什么是企业治理结构？说来是一个很难让人相信的事实：迄今为止国内国外文献中竟然没有一个统一的定义。在本节中，我们首先对学界关于企业治理结构既有认识进行评述，然后从试图揭示企业治理结构本质的角度对企业治理结构的定义进行新的概括，提出企业治理结构是一个结构体系的新认识。

一、学界关于企业治理结构认识的几种流行性观点

尽管学界对企业治理结构问题的研讨十分热闹，但对企业治理结构究竟是什么事实上仍然缺乏相对统一的认知。正是由于学界没有统一的定义，所以国外国内都有学者对众说纷纭的企业治理结构的概念进行过分门别类的归纳和整理。在国外，柯克伦（P. Cochran）和沃提克（L. Wartick）1988年发表了《公司治理：文献述评》，对企业治理结构的概念作了较经典的比较和概括；在国内，一些学者自20世纪90年代开始对企业治理结构的不同认知进行了相应的比较和整合，其中费方域、田志龙等人的专项工作给人较深刻的印象。^①

^① 具体参见 Cochran P., L. artick, 1988, "Corporate Governance: A Literature Review", *Financeial Executives Research Foundation*; 费方域：《什么是公司治理》，载《上海经济研究》1996年第5期；田志龙：《经营者监督与激励——公司治理的理论与实践》，中国发展出版社1999年版。

进入 21 世纪,又有高明华、范黎波、李自杰等学者更进一步的分析成果问世。他们对国内外学者关于企业治理结构内涵的不同认知进行了细致的甄别。^①

大体看来,国内外学者对企业治理结构内涵的认知角度大致有这么几类:

1. 基于企业治理形式的定义

这种定义的核心内容在于它高度强调了企业接管、机构投资者、董事会以及市场竞争机制的作用。在《新帕尔格雷夫货币金融大辞典》的“公司治理结构”条目中,对企业治理的论述主要集中于“公司接管”、“机构投资者”。^②接管被看做是西方过去 25 年里企业治理一种有效的、简单的和普遍的形式。在这些学者眼中,公司接管市场的本质是使经营者忠于职守,确保股东利益。因为如果没有接管这样一个外在压力市场的存在,经营者就会存在道德风险,玩忽职守,侵蚀股东权益。特别是在其他对公司治理可能产生影响的因素——董事会、经理市场、产品市场、资本市场、贷款人约束——不起作用的情况下,接管仍然会在强化企业治理结构方面发挥相应的作用。然而,接管由于其决策的复杂性和执行成本的高昂性,近些年来在英美等西方国家的影响已经有所下降,人们重新对董事会、机构投资者产生兴趣。一方面,人们把董事会视为监督经营者、协调股东与经营者关系的一种精致而有效的工具,另一方面,也开始把机构投资者看做是改善公司治理的重要力量。

^① 高明华:《公司治理:理论演进与实证分析——兼论中国公司治理改革》,经济科学出版社 2001 年版;范黎波、李自杰:《企业理论与公司治理》,对外经济贸易大学出版社 2001 年版。

^② Newman, Peter, Murray Milgate, John Eatwall (ed.), 1992, *The New Palgrave Dictionary of Money & Finance*, The Macmillan Press Limited.

显然,《新帕尔格雷夫货币与金融大词典》对企业治理结构并没有一个很明确的定义,至多是从企业治理的具体形式演化的角度对企业治理结构给予了一个很有限的解释。不过,在国外还有比这种解释更为“狭隘”的认识。在这些学者看来,所谓企业治理结构,就是股东大会、董事会和经理层的相互关系;或者干脆认为董事会就是专门进行公司治理的组织形式,企业治理结构就等同于董事会。例如,1993年创刊的《公司治理结构:国际比较》杂志的主编特里克(Tricker)就持有这样的观点:“公司治理结构包括董事和董事会的思维方式、理论和做法。它涉及的是董事会和股东、高层管理部门、规划者与审计员,以及其他利益相关者的关系。因此,公司治理结构是对现代公司行使权利的过程。”^①

2. 基于功能的企业治理结构定义

在这方面,比较有代表性的人物是柯克伦和沃提克(Cochran P. and L. Wartick, 1988),柯林·梅耶(C. mayer, 1995),吴敬链(1994)和钱颖一(1995)。

柯克伦和沃提克认为,“构成公司治理结构问题的核心是:(1)谁从公司决策/高级管理阶层的行动中受益;(2)谁应该从公司决策/高级管理阶层的行动中受益?当在‘是什么’和‘应该是什么’之间存在不一致时,一个公司治理结构问题就会产生”。归根结底,“公司治理结构问题是包括在高级管理阶层、股东、董事会和公司其他利益相关者的相互作用中产生的具体问题”。他们将公司治理结构划分为四个要素,而每个要素的核心问题是治理过程中由公司高级管理阶层和其他主要利益相关者相

^① 范黎波、李自杰:《企业理论与公司治理》,对外经济贸易大学出版社2001年版,第126页。

互作用时有关“是什么”和“应该是什么”之间的一致性和冲突。^①

柯林·梅耶是英国牛津大学管理学院院长，其关于企业治理结构问题的认知具体地体现在他的《市场经济和过渡经济的企业治理结构》一文。梅耶把企业治理结构理解为是“公司赖以代表和服务于它的投资者利益的一种组织安排。它包括从公司董事会到执行人员激励计划的一切东西。……公司治理结构的需求随市场经济中现代股份公司所有权与控制权相分离而产生”。^②

吴敬琏是国内较早研究企业治理结构问题的学者之一，其观点在学界有很大的影响力。在《现代公司与企业改革》一书中，吴敬琏非常肯定且非常具体地指出：“所谓公司治理结构，是指由所有者、董事会和高级执行人员即高级经理人员三者组成的一种组织结构。在这种结构中，上述三者之间形成一定的制衡关系。通过这一结构，所有者将自己的资产交由公司董事会托管；公司董事会是公司的最高决策机构，拥有对高级经理人员的聘用、奖惩以及解雇权；高级经理人员受雇于董事会，组成在董事会领导下的执行机构，在董事会的授权范围内经营企业。”^③

钱颖一在企业治理结构方面的贡献为人所称道，其实，他也是我国较早关注企业治理问题的经济学家。他对企业治理结构的认知更是具有鲜明的“功能性”色彩。他这样指出：“公司治理

① Cochran P., L. Wartick, 1988, "Corporate Governance: A Literature Review", *Financial Executives Research Foundation*.

② Mayer, Colin, 1995, *Corporate Governance in Market and Transition Economics*, For Presentation at International Conference on Chinese Corporate Governance, Shanghai, October. 中文参见谭安杰主编：《改革中的企业督导机制》，中国经济出版社1997年版，第7页。

③ 吴敬琏：《现代公司与企业改革》，天津人民出版社1994年版，第191~200页。

结构包括：(1) 如何配置和行使控制权；(2) 如何监督和评价董事会、经理人员和职工；(3) 如何设计和实施激励机制。”在他看来，公司治理结构是一套制度安排，用以支配若干在公司中有重大利害关系的团体——投资者（股东和贷款人）、经理人员和职工之间的关系，并从这种联盟中实现经济利益。“一般而言，良好的公司治理结构能够利用这些制度安排的互补性质，并选择一种结构来减低代理人成本。”^①

3. 基于比较的企业治理结构定义

这种定义的侧重点是企业治理与企业管理的差别（或者说是二者的冲突），企业治理与企业管理被解释为是两个不同的概念。“治理是决定到哪儿去（Where to Go）；而管理是决定怎样到哪儿去（How to Go）”。^②

具体说来，治理与管理的区别是由传统的法律模型所决定的，即：董事会是股东的代理人，股东作为出资人拥有公司的剩余控制权，其最基本的权利是选举董事会作为自己在公司决策中的代理人。因此，治理与管理的差异性便清楚了。治理被看做是与机构的内在性质、目的和整体形象有关，与该实体的重要性、持久性和受托责任等内容有关，与机构的战略方向、社会经济和文化背景、外部性和组成要素的监督有关；而管理则更多地与活动有关，在它的传统意义上，是采取明智的手段来实现机构某些具体任务的行动。可以概括地说，企业治理与企业管理的区别在于：治理的中心是外部的，而管理的中心是内部的；治理是一个开放系统，而管理是一个封闭系统；治理是战略导向的，而管理

^① 钱颖一：《企业的治理结构改革和融资结构改革》，载《经济研究》1995年第1期。

^② 范黎波、李自杰：《企业理论与公司治理》，对外经济贸易大学出版社2001年版，第128页。

是任务导向的。^①

然而，对许多人说来，管理和治理的这种活动导向的区别过于宽泛和抽象，并会由于有人既参与管理又参与治理而含混不清。因此，又有学者把公司治理理解为董事会借以监督执行人员行为的过程、结构与关系，把公司管理理解为执行人员为实现公司任务的所作所为。从这点说来，企业治理结构的含义是简单的：董事会专责治理，而执行层专责管理。

二、企业治理结构的语义溯源

尽管有学者提出，“公司治理结构”这一术语在英语文献中并不存在^②，但学界一般都认为我们现在所言的“公司治理”和“公司治理结构”两个术语，都源于英语文献中的“Corporate Governance”。可能是由于个人对语言理解方面的差异，我们早期的研究者对“Corporate Governance”这一概念的翻译出现了不统一的情况。有人把它译为“公司治理结构”；也有人把它译为“公司治理”；还有人把它译为“公司督导机制”。^③这两种译法，都获得了一定的支持者，但也引起了一些概念上的混淆和混乱。据统计，我国理论界对公司治理或公司治理结构概念的不同理解就有 22 种之多^④。从理论上澄清公司治理和公司治理结构的概念是科学研究的起点和基础。有必要对国内几种有代表性的定义进行辨析，以期梳理清楚“公司治理”与“公司治理结构”

① 范黎波、李自杰：《企业理论与公司治理》，对外经济贸易大学出版社 2001 年版，第 128 页。

② 秦海：《公司治理结构：理论基础和分析方法》，载中国证券报社主编：《谁为企业老总造饭碗——公司治理结构与经营者期权激励》，中国经济出版社 2000 年版。

③ 谭安杰主编：《改革中的企业督导机制》，中国经济出版社 1997 年版。但此说采用者不多。

④ 曹廷求：《公司治理与国企改革》，载《华东经济管理》2002 年第 4 期。

的真实含义及其相互关系。

目前国内有代表性的公司治理或公司治理结构的定义是由吴敬琏、张维迎、林毅夫、李维安等人所提出的。其中，吴敬琏的公司治理结构是一种组织结构的观点前面已经提到，在此不再赘述。仅对张维迎、林毅夫、李维安的观点进行简单说明。

张维迎从广义和狭义两个方面对公司治理结构发表了自己的看法。他认为，狭义的公司治理结构是指有关公司董事会的功能、结构、股东的权力等方面的制度安排；广义地讲，则是指有关公司控制权和剩余索取权分配的一整套法律、文化和制度性安排，这些安排决定公司的目标，谁在什么状态下实施控制，如何控制，风险和收益如何在不同企业成员之间分配这样一些问题，并认为广义的公司治理结构是企业所有权安排的具体化。^①

而在林毅夫看来，“所谓的公司治理结构，是指所有者对一个企业的经营管理和绩效进行监督和控制的一整套制度安排”。他还指出，人们通常所关注或定义的公司治理结构，实际指的是公司的直接控制或内部治理结构。^②

李维安和张维迎一样，也认为公司治理或公司治理结构是可以有广义和狭义之区别的。李维安指出：狭义的公司治理，是指所有者（主要是股东）对经营者的一种监督与制衡机制，其主要特点是通过股东大会、董事会、监事会及管理层所构成的公司治理结构的内部治理；而广义的公司治理则是通过一套包括正式或非正式的内部或外部的制度或机制来协调公司与所有利益相关者

^① 张维迎：《企业理论与中国企业改革》，北京大学出版社1999年版，第97～137页。

^② 林毅夫：《现代企业制度的内涵与国有企业改革方向》，载《经济研究》1997年第3期。

(股东、债权人、供应者、雇员、政府、社区)之间的利益关系。^①

不难发现,虽然李维安和张维迎是从不同的角度去理解问题的,但都同意广义与狭义上的含义划分,并且都认为狭义的概念是指内部治理,广义的概念既包括内部治理,又包括外部治理。在这一点上,他们的观点是与林毅夫一致的(虽然他没有明确广义与狭义的概念划分),而吴敬琏的定义则可以理解为狭义的概念内涵。

但是,这种广义、狭义的区别,并没有为将它们简单地同“公司治理”、“公司治理结构”划上等号提供任何理由。那种认为“我们可以引用‘公司治理’代表广义上的内涵概念,这样既符合国内的主流观点,又是英文词汇的直接译意。而‘公司治理结构’则代表狭义的内涵概念或吴敬琏的定义”的看法^②是站不住脚的,因为它被赋予了太多的人为设定的色彩。事实上,公司治理包括内部治理和外部治理,而公司治理结构也不仅仅就是指内部治理,公司治理结构本身也具有内部治理结构和外部治理结构。何况两词同是源于“Corporate Governance”,为何偏要赋予“公司治理”与“公司治理结构”不同的内涵呢?!

在我们看来,“公司治理”与“公司治理结构”是同一概念,可以在任何场合通用的。重要的不是去寻找或挖掘二者的区别,而是要全面理解公司治理结构的真实含义。那么,公司治理结构的真实含义是什么呢?这需要有较深入和较独特的思考。^③

三、企业治理结构是一个结构体系

20世纪80年代初,美国公司董事协会(National Association

① 李维安等:《公司治理》,南开大学出版社2000年版,第31~33页。

② 曹廷求:《公司治理与国企改革》,《华东经济管理》2002年第4期。

③ 沈天鹰:《什么是企业治理结构》,载《特区理论与实践》2003年第10期。

of Corporate Directors) 对企业治理结构做了一个这样的概括: 企业治理结构是确保企业长期发展战略目标和计划得以确立, 确保整个管理结构能够按部就班地实现这些目标和计划的一种组织制度安排。企业治理结构还要确保整个管理机构能履行下列职能: 维护企业的向心力和完整; 保持和提高企业的声誉; 对与企业发生各种社会经济联系的单位和个人承担相应的义务和责任。^①

我国学者卢昌崇对美国董事协会的这个概括给予了高度评价。他指出, “在西方国家的企业治理结构定义中, 美国公司董事协会所做的概括被认为是最权威的”。^② 对此他具体阐释了几大理由。其一, 这一定义是由该董事协会的咨询委员会成员历经数月的磋商讨论才得以敲定的, “历经数月”的字眼本身就值得人们刮目相看。其二, 咨询委员会的 18 位成员身份非同凡响, 他们中的大多数是实践中产生的专家, 也有一部分是以理论研究见长的学者。“能文能武”的佼佼者集于一堂所得出的结论自然不容人们轻易怀疑。其三, 该董事协会的母体单位是美国管理协会, 美国管理协会在企业管理学科方面声名显赫, 而其下的公司董事协会在完善和促进企业治理结构建设方面也确实取得了许多光辉业绩。总之, 在他看来, “这一定义虽然有失简洁, 但却囊括了企业治理结构的要义”。^③

在我们看来, 美国公司董事协会关于企业治理结构的这个概括, 的确有其影响力和合理性。但从这个概括的字里行间看, 它与其他机构和学者的定义相比起来也没有什么显得特别玄乎的地方。如果说董事协会的关于企业治理结构的这个概括有什么独

① 卢昌崇:《企业治理结构》, 东北财经大学出版社 1999 年版, 第 1 页。

② 卢昌崇:《企业治理结构》, 东北财经大学出版社 1999 年版, 第 2 页。

③ 卢昌崇:《企业治理结构》, 东北财经大学出版社 1999 年版, 第 2 页。

特之处的话，那就是 18 位咨询委员会的专家立足于狭义的治理结构的基石而表达了广义的治理结构的内涵和要求。这个概括所明确的“企业治理结构是确保企业长期发展战略目标和计划得以确立，确保整个管理结构能够按部就班地实现这些目标和计划的一种组织制度安排”的观点，显然是狭义的；但这个概括同时所明确的“企业治理结构还要确保整个管理机构能履行下列职能：维护企业的向心力和完整；保持和提高企业的声誉；对与企业发生各种社会经济联系的单位和个人承担相应的义务和责任”的观点，又强调了企业治理结构中外部治理的重要性——“与企业发生各种社会经济联系的单位和个人”的利益都必须得到切实维护，显然，这一点超出了狭义的企业治理结构的定义而具有了广义的企业治理结构的底蕴。

我们在此不惜笔墨引用美国公司董事协会关于企业治理结构的这个概括，目的不是要对此进行评论，而是试图以此为解剖标本，来全面把握企业治理结构的真实内涵。我们以为，美国公司董事协会的这个概括比较好地说明了企业治理结构所包括的要素，通过对这个“有失简洁”的定义进行细致的解析，我们就不难发现或者至少能够体会到企业治理结构的真实意义。

首先，从企业治理结构要求的主体来看，应该超越单一主体论。所谓超越单一主体论，就是要确立企业相关各方对企业共同治理的观念。在企业的发展和成长过程中，企业相关各方的主体结构构成，从企业内部角度而言，是股东大会、董事会、经理层、监事会、企业职工等“小家庭成员”，而从企业外部来看，利益相关者是多元化的，对不同的企业来说，其利益相关者可能是不一致的，这就使企业面临的外部治理的主体也很可能有所不同，但一般说来，是存在一些共同的主体的，比如说，对企业发生规制性和非规制性影响作用的政府，企业生产经营活动中所直接面向

的广大消费者，与企业有紧密关系的供货商和作为贷款人的银行，利益必须得到尊重的企业所在地的社区及其机构，甚至是新兴起的环境保护主义人士或组织等。

其次，从企业治理结构要求的内容结构，即企业治理结构的客体结构来看，应该超越单一内容论。所谓企业治理结构的客体，指的是公司治理的对象。公司治理的对象，决定于公司治理的实质或者说公司治理的本质，而公司治理的本质在于股东等治理主体对公司董事会和经营层的监督与制衡，从而解决因为信息不对称而产生的逆向选择和道德风险等问题。^① 在现实中，公司治理的主要内容就是要通过具体的制度安排来解决这些问题。公司制度安排的一般考虑是紧紧抓住经营者行为和董事会行为这两个“基本点”以及“企业可持续发展”这个中心（用美国公司董事协会的语言，可表示为“维护企业的向心力和完整；保持和提高企业的声誉”）。为此，制度安排的要义是：对经营者的行为治理来自董事会，治理的目标是考察公司经营管理是否恰当，判断依据在于公司的经营业绩；对董事会行为的治理，来自股东和其他利益相关者，治理目标在于考察公司重大战略决策是否恰当，判断依据是股东和利益相关者的投资回报率。只有抓住了这两个“基本点”，企业治理所要求的可持续发展的“中心”内容才能实现。^②

在我国企业治理结构建设进程中，往往是只抓一点，不及其余，即特别强调了在企业治理中董事会、监事会对经营者行为的治理，而轻视甚至是忽视了股东及企业利益相关者对董事会行为、监事会行为的治理。这不能不说是一个对公司治理结构客体理解方面的严重偏颇，是我国企业特别是国有企业治理结构建设

① 李维安等：《公司治理》，南开大学出版社2001年版，第35页。

② 沈天鹰：《什么是企业治理结构》，载《特区理论与实践》2003年第10期。