

国有公司

治理结构 与 现实运作关系

个案研究

◎王俊杰 著

知识产权出版社

国有公司治理结构 与现实运作关系个案研究

王俊杰 著

知识产权出版社

内容提要

中国国有公司普遍建立了法人治理结构,但在实际的公司治理中,国有公司运作往往并不依照法人治理结构进行,出现了组织结构与运作的明显不一致。本书在梳理国有公司治理相关文献的基础上,以一家国有公司——S公司为个案,沿着组织社会学的新制度主义分析路径,从组织的制度合法性出发,探讨了中国国有公司治理结构与实际运作的关系及其内在机制。

责任编辑:李德升

图书在版编目(CIP)数据

国有公司治理结构与现实运作关系个案研究/王俊杰
著. —北京:知识产权出版社, 2008. 12

ISBN 978-7-80247-126-9

I. 国… II. 王… 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(2008)第194838号

国有公司治理结构与现实运作关系个案研究

GUOYOU GONGSI ZHILI JIEGOU YU XIANSHI YUNZUO GUANXI GE'AN YANJIU
王俊杰 著

出版发行: 知识产权出版社

社址: 北京海淀区马甸南村1号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010-82000893 82000860 转 8101

责编电话: 010-82000860 转 8127

印 刷: 知识产权出版社电子制印中心

开 本: 880mm×1230mm 1/32

版 次: 2009年3月第1版

字 数: 150千字

ISBN 978-7-80247-126-9/F·193

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010-82000893

责编邮箱: ldsnk@126.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 6.25

印 次: 2009年3月第1次印刷

定 价: 20.00元

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

内容提要

中国国有公司普遍建立了法人治理结构，但在实际的公司治理中，国有公司运作往往并不依照法人治理结构进行，出现了组织结构与运作的明显不一致。学术界已对此予以充分关注，认识到公司治理是中国国有公司发展的关键，并对国有公司治理进行了详细分析。然而，目前对国有公司治理的研究主要集中在经济学和法学领域，研究成果明显受到学科视界的限制。人们更多地是从公司治理主体之间关系展开研究，有意无意地忽视了国有公司治理的外部环境和外部治理机制，对于国有公司治理“得形忘意”的现实逻辑和内在机理缺乏深入探讨。

本研究在梳理国有公司治理相关文献的基础上，以一家国有公司——S公司为个案，沿着组织社会学的新制度主义分析路径，从组织的制度合法性出发，探讨了中国国有公司治理结构与实际运作的关系及其内在机制。本书的研究发现在于：

1. 国有公司普遍建立法人治理结构，主要是在制度环境的压力下，为了追求组织的合法性，采用社会上被广为接受的组织形式和做法，努力符合社会公认的规则，而不管这些做法对企业是否真正适用。国有公司面临的制度环境压力，包括法律规定的强制、政府部门的控制、社会舆论的影响和公司间的示范效应。

2. 国有公司治理表现出选择性，根本原因是公司治理主体的实际权力与其职权设定明显不一致，权力制衡的原则被打破。政府部门在控制股东大会的基础上，进而获得了直接干预国有公司领导层任免的权力，而基于出资者的最终控制权却逐渐丧失；董事会的权力遭到来自政府部门和经理层两方面的侵蚀，人事决

定权和决策权都受到抑制；经理层不但具有委托—代理关系中的信息优势，而且还有长期企业管理中形成的个人影响力，再加上缺乏来自外部市场的竞争压力，其实际权力明显超越了职权范围；监事会受到制度缺陷、缺乏独立性等因素的制约，其监督权只是停留在理论层面，缺少现实基础。

3. 从组织理论层面看，制度化组织的结构与运作的分离，不一定是制度环境合法性要求与技术环境效率要求相矛盾的结果。制度环境的要求与组织内部关系不协调乃至相互冲突，也会使处于制度环境中的组织出现组织结构与实际运作的不一致。在这种情况下，制度环境与技术环境的要求可能是一致的，统一的。为进一步分析制度化组织的非正式运作，本书提出了“选择性运作”的概念。选择性运作与组织成员的互动密切相关，其深层逻辑是组织理性的有限性。

4. 从公司治理理论层面看，公司外部治理十分重要，甚至是公司治理的重点。公司治理结构的选择，可能是在制度环境压力下追求组织合法性的结果。由于公司治理主体的实际权力取决于自己的社会身份、地位、价值观、需要、能力等因素，一部分治理主体通过形成单向的依赖关系，增加个人影响力，实际权力明显超出了职权；而其他治理主体则相应地失去了权力，职权不断虚化，导致公司治理主体之间权力失衡，治理行为出现扭曲。因此，公司治理主体之间权力制衡，需要以外部治理机制为保证。

目 录

导 言	(1)
第一章 相关文献回顾	(4)
第一节 公司治理的理论综述	(4)
一、公司治理的概念界定	(4)
二、公司治理的理论基础	(6)
三、公司治理的多维度分析	(10)
第二节 中国国有公司治理的研究	(16)
一、国有公司治理结构	(16)
二、国有公司治理中的主要问题	(17)
三、国有公司治理问题的原因分析	(19)
四、完善国有公司治理的对策	(22)
第三节 问题的提出	(25)
第二章 研究设计	(28)
第一节 研究视角：组织社会学的新制度主义	(28)
一、组织社会学的新制度主义形成与发展	(28)
二、组织社会学的新制度主义主要观点	(33)
三、简短评论	(42)
第二节 研究框架和基本概念	(43)
一、研究框架	(43)
二、基本概念	(44)
第三节 研究方法	(48)
一、研究方法的选择	(49)
二、资料收集方法	(50)

三、研究个案的确定	(51)
四、调查过程	(52)
第四节 本书结构	(52)
第三章 研究个案概况	(54)
第一节 S公司的生产与组织	(54)
一、S公司的生产简况	(54)
二、S公司的组织结构	(55)
第二节 S公司发展简史	(56)
一、改革开放以前	(57)
二、放权让利阶段	(57)
三、承包制阶段	(60)
四、建立现代企业制度阶段	(62)
第三节 企业治理结构的演进	(65)
一、放权让利阶段企业治理结构	(66)
二、承包制阶段企业治理结构	(68)
三、建立现代企业制度阶段企业治理结构	(71)
第四章 国有公司治理的制度环境	(73)
第一节 法律规定的强制	(73)
一、公司治理结构的法律基础	(73)
二、《公司法》对公司治理结构的规定	(75)
三、相关法律对公司治理结构的作用	(77)
第二节 政府部门的控制	(80)
一、政府主导下的国有企业改革	(80)
二、国有企业改制的政策规定	(82)
三、管理部门的直接控制	(84)
第三节 社会舆论的压力	(86)
一、舆论对社会成员的制约	(86)
二、公司治理结构的理论研究与社会舆论的形成	(88)

三、公司治理结构的舆论压力	(90)
第四节 公司间的示范效应	(91)
一、领导层思想观念的转变	(92)
二、公司组织机构的模仿	(94)
三、公司治理机制的模仿	(97)
第五章 国有公司的法人治理结构	(100)
第一节 作为最终权力机构的股东大会	(100)
一、股东的权利	(101)
二、股东大会的职权	(102)
三、股东大会的功能实现	(104)
第二节 作为决策机构的董事会	(106)
一、董事的权限和责任	(106)
二、董事会的职权	(109)
三、董事会的功能实现	(109)
第三节 作为执行机构的经理层	(112)
一、经理层的职权	(112)
二、经理层的功能实现	(113)
第四节 作为监督机构的监事会	(113)
一、监事会的组成	(114)
二、监事和监事会的职权	(114)
三、监事会决议	(116)
第六章 国有公司治理主体的权力分析	(117)
第一节 权力、权力来源和权力获得	(117)
一、什么是权力	(117)
二、组织中的权力来源	(119)
三、权力的获得	(121)
第二节 股东大会的权力消长	(124)
一、国资委对股东大会的控制	(124)

二、国资委对公司领导层的控制·····	(125)
三、基于出资者的权力严重弱化·····	(129)
第三节 董事会权力的抑制·····	(131)
一、董事会的来源·····	(132)
二、人事决定权的抑制·····	(133)
三、经营控制权的抑制·····	(133)
第四节 经理层的权力扩张·····	(135)
一、经理层信息优势的维持·····	(135)
二、经理层的个人影响力·····	(136)
三、外部市场的约束力不强·····	(138)
第五节 监事会的权力虚化·····	(140)
一、监事会的制度缺陷·····	(140)
二、监事会缺乏独立性·····	(141)
三、监事个人能力有限·····	(142)
第七章 国有公司治理：选择性运作·····	(144)
第一节 国资委的“超强控制”与“超弱控制”·····	(144)
一、行政上的“超强控制”·····	(144)
二、产权上的“超弱控制”·····	(148)
第二节 董事会的行为失当·····	(149)
一、董事关系不平等·····	(150)
二、专门委员会的缺失·····	(151)
三、回避经营决策的职责·····	(152)
四、对经理层缺乏监督·····	(153)
第三节 经理层的行为失控·····	(154)
一、经营目标偏离·····	(155)
二、过度在职消费·····	(156)
三、短期行为严重·····	(158)
第四节 监事会形同虚设·····	(160)

一、内部组织机构不全·····	(160)
二、工作规则欠缺·····	(161)
三、监事行为消极·····	(162)
第八章 结论与讨论·····	(164)
第一节 国有公司治理结构与公司治理·····	(164)
一、制度环境下的国有公司治理结构·····	(165)
二、治理主体的权力关系与国有公司治理·····	(166)
第二节 制度化组织的选择性运作·····	(167)
一、组织理论层面·····	(168)
二、公司治理理论层面·····	(174)
第三节 研究意义与局限·····	(176)
一、研究意义·····	(176)
二、进一步的研究方向·····	(178)
三、研究局限·····	(178)
参考文献·····	(180)

导 言

20 世纪 90 年代中期以来，中国国有企业改革转向了建立产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度。通过股份制、公司化改造，国有企业，特别是国有大中型企业，普遍改制为国有公司。国有公司拥有法律规定的独立财产权，真正实现企业所有权和经营权的分离，全面建立了法人治理结构：成立了股东大会、董事会、经理层、监事会等，明确各个治理主体的职权，形成了相应的激励约束机制。

但是，在实际的公司治理中，国有公司运作往往并不依照法人治理结构进行，出现了组织结构与运作的明显不一致，表现为典型的选择性：国有资产管理部门作为国有股权代表，在行政上对国有公司“超强控制”，以行政任命方式确定董事会、监事会、经理层的人选，随心所欲地占有、支配公司财产，完全无视中小股东和其他相关者的利益，而在产权上又表现为“超弱控制”，对董事会、经理层的决策、管理行为缺乏有效制约；董事长或总经理实际控制着企业的决策和经营，甚至董事会、监事会与经理层合谋，企业治理主体之间相互制衡的激励约束机制形同虚设。

社会学家默顿告诉我们，研究者应该对生活中不期而遇、异乎寻常而又有关全局的社会事实给予充分关注，因为这往往可能是发展新的理论或扩展现存理论的研究契机^①。国有公司治理明显偏离既有的法人治理结构，本身就是一个值得我们关注的

① 默顿：《经验研究和社会学的理论》，载于米尔斯等：《社会学与社会组织》，何维凌、黄晓京译，浙江人民出版社 1986 年版。

现象。

第一，在长期计划经济体制时期，国家是国有资产惟一的产权主体。国有企业采取国家经营的形式，即国家政权机构及其代表，如厂长、党委书记、军代表等，直接行使国有资产的所有、占有、使用和经营权力，按照行政指令性计划进行生产和管理^①。由于所有权与经营权没有分开，传统国有企业尚未形成市场意义上的委托—代理关系，没有也不需要现代企业治理。20世纪80年代，国有企业开始以所有权与经营权分离为目标的全面改革，先后历经放权让利、承包制、建立现代企业制度等阶段，国有企业全面改制为国有公司，建立了法人治理结构。但是，国有公司的法人治理结构常常只是体现为一种外在形式，实际的公司治理与之相距甚远。国有公司治理“得形忘意”（苏亦工语）的原因何在，值得我们认真思考。

第二，在法人治理结构中，股东（大）会、董事会、监事会和经理层分别拥有企业的控制权、决策权、监督权和经营权，从而能够充分发挥团体优势，提高公司的整体经营效益；同时也使各方权利相互制衡，其利益矛盾在公司治理框架中“内部化”解决，而不至于演变为公开的利益冲突和对抗。然而，国有公司治理却表现出典型的选择性，治理主体之间的激励约束机制失效。国有公司选择性治理的深层逻辑是什么？同样值得我们深入研究。

第三，这个现象确实是事关全局的。国有公司在关系国民经济命脉的基础产业、制造业，以及提供重要公共产品和服务的行业占据主导地位，是中国经济社会发展中极为重要的经济主体。国有公司治理不仅关系到其自身的改革和发展，而且对中国国民经济和社会生活具有全面而深刻的影响。

① 因此，传统国有企业也称为国营企业。

目前，理论界关于国有公司治理的研究集中在经济学和法学领域，主要是借助于现代公司治理的相关理论，探讨国有公司治理中存在的问题以及如何完善。现有成果以对策性研究居多，对国有公司治理与法人治理结构相背离现象的理论分析还不够。因此，建构一个能够很好解释国有公司治理的理论十分必要，本研究力图在此有所突破。

另外，近几十年来，经济学以其“锐利”的方法论为基础，借鉴、吸收其他学科的理论，在社会科学领域全面扩张，积极“侵入”历史学、社会学、政治学、法学等学科，形成咄咄逼人的“经济学帝国主义”^①。本书运用社会学理论与方法，对企业经济学中的重要问题之一——公司治理进行研究，为回应“经济学帝国主义”进行一种尝试。

^① 贝克尔明确宣称，经济分析能对各种各样的人类行为做出一种统一的解释，是最有说服力的工具。参见贝克尔：《人类行为的经济分析》，王业宇、陈琪译，上海三联书店 1995 年版，第 7 页。

第一章 相关文献回顾

综观国内外关于公司治理的研究成果，并结合本研究的目的，本书从公司治理的理论探讨和中国国有公司治理研究两方面对相关文献进行梳理。

第一节 公司治理的理论综述

公司治理是现代企业运行的核心问题，理论界在这方面已进行了大量研究，取得了丰硕成果。结合研究主题，本书从以下三个方面对其进行概括。

一、公司治理的概念界定

“公司治理”一词，源于英语中“corporate governance”，我国香港和台湾地区的学者一般翻译为公司管制。由于各国经济发展水平、历史文化传统等对公司治理具有不同影响，人们分析和强调问题的角度不同，目前理论界和企业界对公司治理有诸多不同的理解。

Cochran 和 Wartick 从公司治理的基本问题来说明公司治理是什么。他们认为，公司治理问题包括高级管理阶层、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，构成公司治理问题的核心是，“谁从公司决策即高级管理阶层的行动中受益？谁应该从公司决策中受益？当在‘是什么’和‘应该是

什么’之间存在不一致时,公司治理的问题就产生了”^①。哈特指出,公司治理是一个决策机制,用来分配公司非人力资本的剩余控制权,即资产使用权如果在初始合约中没有详细设定,治理结构将决定其将如何使用^②。倪建林认为,“公司治理即是对公司的内部经营和外部控制,因为现代公司所有权与经营权高度分离,所有者需要通过公司治理机制来对经营者的行为实施必要的监督与制约,同时又必须给经营者以足够的利益驱动,使其竭尽全力地为公司利益而工作”^③。

郑若山在总结前人研究成果基础上,把公司治理定义为公司
的统治和管理,它是在现代股份公司所有权与经营权高度分离的
条件下,为防止和解决普遍存在着的经营者支配、控制、懈怠与
腐败,提高公司绩效并保障股东权益,而依照公司内部机构权力
相互制衡机制对公司所进行的管理与控制^④。

总的来说,郑若山的定义比较明确,本书赞同他的表述^⑤。

① Cochran, Philip L. & Wartick, Steven L. 1994. Corporate Governance: A literature Review. In Yrcher, Robert. L. (ed.). *International Corporate Governance: Text, Reading and Cases*. Prentice Hall.

② 哈特:《企业、合同与财务结构》,费方域译,上海三联书店、上海人民出版社 2006 年版,第 77-78 页。

③ 倪建林:《公司治理结构:法律与实践》,法律出版社 2001 年版,第 2 页。

④ 郑若山:《公司制的异化》,北京大学出版社 2003 年版,第 9 页。

⑤ 将公司治理解释为一种制度安排也是比较有影响的观点。梅耶认为,公司治理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,包括从公司董事会到执行人员激励计划的一切(梅耶:《市场经济和过渡经济的企业治理结构》,载于《改革中的企业督导机制》,中国经济出版社 1997 年版)。钱颖一指出,公司治理是一套制度安排,用以支配甚大在企业中有重大利害关系的团体——投资者、经理人面、职工之间的关系,并从这种聪明中实现经济利益(钱颖一:《企业的治理结构改革和融资结构的改革》,《经济研究》1995 年第 1 期)。吴敬琏明确把公司治理界定为所有者、董事和高级执行人员即高级管理人员组成的一种组织结构(吴敬琏:《现代公司与企业改革》,天津人民出版社 1994 年版)。本书把公司治理与公司治理结构区分开来,前者属于公司的运作,后者则是公司的组织结构。

二、公司治理的理论基础

1. 委托—代理理论

伯利和米恩斯在对 19 世纪 30 年代初期美国最大的 200 家公司实证分析时，开创性提出了企业所有权和控制权分离的命题，引起人们对现代企业委托—代理关系的关注和重视^①。

委托—代理关系是指一个人或更多的人（即委托人）聘用另一人（即代理人）代表他们来履行某些服务，包括把若干决策权付给代理人。在委托—代理关系中，委托人和代理人是具有各自利益的主体，二者的目标函数不一致：委托人的目标是资本收益最大化，表现为对资本利润最大化的追求；而代理人追求的是自身效用最大化，除了获得较高的货币收入外，他还追求更多的权益，如闲暇、社会地位、权力、舒适的办公条件等。同时，委托人与代理人之间的利益、责任、风险也不对称：代理人努力工作，却只获得收益中的小部分；而一些能给自己带来巨大收益却使公司遭受损失的行为，他也只承担一部分成本。因此，随着代理人拥有企业股份的下降，其追求最大利润的积极性下降，相反追求满足自身利益的积极性增加。“委托人为了保证代理人按照自己利益行事，需要付出一定的代价，即代理成本，包括委托人的监督成本、代理人的担保成本和代理人不完全遵守、执行合同的机会成本”^②。

委托人要最大可能地实现自己目的，关键是设计合理的奖惩合同，促使代理人尽可能选择对自己最有利的行为。阿尔钦和登

① 参见伯利、米恩斯：《现代公司与私有财产》，甘华鸣、罗锐韧、蔡如海译，商务印书馆 2005 年版。

② 詹森、梅克林：《企业理论：管理行为、代理成本与所有权结构》，载于陈郁编：《所有权、控制权与激励——代理经济学文选》，上海三联书店、上海人民出版社 2006 年版。

姆塞茨的团队生产理论对此进行了论述。他们认为,企业实质是一个团队组织,其产品由若干个集体成员共同完成,而每一个成员的贡献又不能精确地观察和计量,团队生产中很容易出现“搭便车”、“偷懒问题”的现象,必须选择部分成员从事监督其他成员的工作;但是监督者也会偷懒,也需要监督,因此,“让监督者享受监督工作带来的收益,即让其占有企业的剩余收入,是一种有效制度约束”^①。法码和詹森指出,现代企业可以建立内部的权力制衡和控制机制,所有者集团只保留重大问题的决策等控制权,而将绝大多数的经营决策权交给经营者,从而促使代理成本最小化^②。同时,充分发挥外部市场的监督和约束,利用经理市场、股票市场、接管市场促使现任经营者尽心尽责做好经营管理工作,保证企业实现最大利润^③。

2. 不完全契约理论

根据哈特的解释,完全契约是标准委托—代理理论中的一种理想模型,是指缔约各方能够预见契约有效期间发生的所有事件,并将之全部预先纳入到了最初的契约之中,明确规定各方在不同状态下的责任与权利。但是,在现实世界中,所有的契约都是不完全的,并且无时不在进行修改和重新协商^④。

不完全契约的根源是信息的不完全^⑤。在纷繁复杂、充满不

① 阿尔钦:《产权:一个经典注释》,载于科斯等:《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,上海三联书店、上海人民出版社1994年版。

② 法马、詹森:《所有权与控制权的分离》,载于陈郁编:《所有权、控制权与激励——代理经济学文选》,上海三联书店、上海人民出版社2006年版。

③ 法马:《契约成本与融资决策》,载于陈郁编:《所有权、控制权与激励——代理经济学文选》,上海三联书店、上海人民出版社2006年版。

④ 哈特:《企业、合同与财务结构》,费方域译,上海三联书店、上海人民出版社2006年版,第25页。

⑤ 哈特:《企业、合同与财务结构》,费方域译,上海三联书店、上海人民出版社2006年版,第26页。