



国资委直属机关团委 [编]  
国资委青年理论研究会

# 国资纵横

2004-2005年度



中国经济出版社  
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

读  
十  
实  
政  
成  
本



国资委直属机关团委 [编]  
国资委青年理论研究会

# 国资纵横

国资委直属机关青年2004-2005年度  
论文、调研报告征文集



中国经济出版社  
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

国资纵横：国资委直属机关青年2004-2005年度论文、调研报告征文集 / 国资委直属机关团委编. —北京：中国经济出版社，2006. 8

ISBN 7-5017-7692-X

I.国... II.国... III.国有资产—资产管理—中国—文集 IV.F123.7-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第087503号

出版发行：中国经济出版社（100037·北京市西城区百万庄北街3号）

网 址：[www.economyph.com](http://www.economyph.com)

责任编辑：夏雨

责任印制：张江虹

封面设计：尚升广告

经 销：各地新华书店

承 印：北京潮运印刷厂

开 本：787×1092 1/16

版 次：2006年8月第1版

印 数：1500册

书 号：ISBN 7-5017-7692-X/F·6400

印 张：20.5 字 数：396千字

印 次：2006年8月第1次印刷

定 价：48.00元

---

版权所有 盗版必究

举报电话：68359418 68319282

服务热线：68344225 68369586 68346406 68309176

## 编辑委员会名单

主 任：王瑞祥

副 主 任：冯爱勤 张德霖

编 委：刘汉君 刘南昌 贾小梁 郭国荣 谢俊 谢军

责任编辑：夏雨

参加编辑人员：党晓龙 张乎振 史冬岚 郝彤亮

# 序言

《国资纵横——国资委直属机关青年2004-2005年度论文、调研报告征文集》一书和大家见面了，这是直属机关团委认真落实中央国家机关团工委开展的“读书·实践·成才”主题活动的重要举措，也是国资委青年理论研究会组织直属机关青年深入开展理论研究的丰硕成果。

国资委青年理论研究会自2004年成立以来，坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，认真贯彻落实科学发展观，紧紧围绕国资国企改革这个中心工作，团结凝聚机关青年，大力倡导读书、调研和理论研究，开展了一系列积极有益的活动，取得了丰硕的成果。国资委青年理论研究会现有会员270多人，队伍不断壮大。2005年青年理论研究会举办了“荐书寄语”读书心得征文比赛，活动形式新颖，影响广泛，成效显著。今年初，青年理论研究会又开展了年度优秀论文、调研报告评选活动，机关青年积极响应，踊跃参与。大家以“国资监管和国企改革”为主要研究对象，共上报了70多篇论文、调研报告。这些文章集中反映了当前国资监管和国企改革研究的前沿热点和重大现实问题，提出了不少有价值的对策和建议，充分体现了国资委机关青年同志开阔的理论视野和锐意进取的创新精神。经过认真筛选，现将其中29篇论文和8篇调研报告收编，形成征文集供大家参阅，拟在年底组织专家评选出优秀论文和优秀调研报告。本书文章作者均是国资委青年理论研究会会员，年龄大多在40周岁以下，体现了机关青年人的学习能力和研究水平。

理论研究对于国资委的工作具有十分重要的意义。国资委承担着国有资产监督管理和国有企业改革发展的重任，工作极具挑战性和探索性，只有从实践和理论两个层面共同加强探索，用理论指导实践，在实践中提升，我们的工作才能做得更好。青年同志是国资委的希望所在，青年人要勇于探索改革重点难点工作，努力提高工作能力。我希望全委青年同志们，在深入实践的基础上，善于思索，多出理论成果，把理论研究工作坚持下去，切实履行好国资委作为出资人代表的职责，在国资国企改革中奉献自己的青春和智慧！

李荣融

2006年7月

# 目 录

## 论 文 篇

- |    |   |    |
|----|---|----|
| 1  | 完善公司治理结构需要解决好十二个问题<br>办公厅 唐禹 冯振中          | 3  |
| 2  | 适应形势需要 加强能力建设 推动办公厅工作再上新水平<br>办公厅 谌素梅     | 9  |
| 3  | “一人负责制”将淡出<br>办公厅 宋云中                     | 15 |
| 4  | 对完善外部董事制度体系的思考<br>办公厅 冯振中                 | 20 |
| 5  | 管理层收购与公司治理<br>政策法规局 朱凯                    | 27 |
| 6  | 试析修订后公司法中国有独资公司的有关规定<br>政策法规局 朱晓磊         | 37 |
| 7  | 从出资人角度开展企业绩效评价的理论阐释<br>统计评价局 廖家生 高艳霞      | 45 |
| 8  | 上市公司非财务信息披露及规范问题探析<br>统计评价局 李晓龙           | 53 |
| 9  | 合并会计报表基本理论探索<br>统计评价局 王海琳                 | 60 |
| 10 | 企业总会计师的职责权限<br>统计评价局 陈洁                   | 71 |
| 11 | 建立和完善企业不良资产防范体系<br>统计评价局 杨文生 杨杰 冯凌        | 79 |
| 12 | 法国国有企业整体价值评估研究<br>产权管理局 郗志宇 谢小兵           | 92 |
| 13 | 部分企业中央级“拨改贷”等资金转国家资本金落实困难<br>产权管理局 王豹 谢小兵 | 97 |

|    |                           |     |
|----|---------------------------|-----|
| 14 | 论多元化背景下的产权管理问题            | 102 |
|    | 产权管理局 王豹 李森               |     |
| 15 | 国有资产流失的主要形式及对《物权法(草案)》的建议 | 107 |
|    | 产权管理局 李光林                 |     |
| 16 | 意大利和俄罗斯国有产权(股权)转让方式及借鉴    | 115 |
|    | 产权管理局 王典娜                 |     |
| 17 | 俄罗斯国有企业资本运作对我国的启示         | 127 |
|    | 企业改组局 张克利 吴文岳 陈栋梁 高文达     |     |
| 18 | 完善国有公司治理的思考               | 136 |
|    | 企业改组局 吴同兴                 |     |
| 19 | 加强和改进国有企业领导人员管理的几点思考      | 145 |
|    | 企业领导人员管理一局 李伟             |     |
| 20 | 对我国企业经营管理人才统计指标新体系的探索研究   | 152 |
|    | 企业领导人员管理一局 袁俊岭            |     |
| 21 | 出资人管人之现状、愿景及突破方向          | 159 |
|    | 企业领导人员管理一局 张乎振            |     |
| 22 | 国有独资企业总经理及其他负责人法定义务探讨     | 166 |
|    | 企业领导人员管理二局 何忠             |     |
| 23 | 试论对国有独资公司监管制度的立法完善        | 173 |
|    | 纪委 季文                     |     |
| 24 | 浅谈廉政文化                    | 187 |
|    | 纪委 肖祥立                    |     |
| 25 | 地方国资制定“十一五”规划的战略思考        | 194 |
|    | 研究中心 程伟                   |     |
| 26 | 企业国有产权交易信息披露规范研究          | 199 |
|    | 信息中心 张铭 尚启君 王淑芬           |     |
| 27 | 也谈集团公司的内部审计               | 213 |
|    | 监事会 毋贤祥                   |     |

|    |   |     |
|----|---|-----|
| 28 | 发挥外派监事会制度“杠杆固定点”作用，做好对国有企业生存<br>发展重大事项的监督工作 | 217 |
|    | 监事会 赵小飞                                     |     |
| 29 | 关于提升企业管理力度及加强培训效果若干问题的提案                    | 221 |
|    | 中博实业发展公司 张宸铭                                |     |

## 调 研 篇

|    |   |     |
|----|---|-----|
| 1  | 立足依法治企，防范法律风险，积极探索现代企业制度下的企业<br>法制建设新模式 | 227 |
|    | 政策法规局 周巧凌                               |     |
| 2  | 关于农村电网改造资产产权界定问题的调研报告                   | 239 |
|    | 产权管理局 谢军 李光林                            |     |
| 3  | 意大利公司治理模式的比较研究与启示                       | 244 |
|    | 企业改革局 毛元斌                               |     |
| 4  | 关于瑞典、芬兰企业债务重组情况的考察报告                    | 256 |
|    | 企业改组局 李冰 景贵亮 吴文岳 刘林杰                    |     |
| 5  | 英法国有及国有改制企业经营者薪酬制度考察报告                  | 263 |
|    | 企业分配局 姚洪杰 徐建红                           |     |
| 6  | 中央企业科技人才队伍建设情况调研报告                      | 271 |
|    | 企业领导人员管理一局 方长安                          |     |
| 7  | 国外产权交易调查报告                              | 281 |
|    | 研究中心 杜天佳                                |     |
| 8  | 关于发展循环经济的考察报告                           | 298 |
|    | 信息中心 雷长群                                |     |
| 附: | 关于开展2004-2005年度优秀论文、调研报告评选活动的通知         | 307 |

論文篇





# 完善公司治理结构需要解决好十二个问题

办公厅 唐禹 冯振中

公司法人治理结构是一个多角度多层次的概念，可以从狭义和广义两方面去理解。狭义的公司法人治理结构，是通过一种制度安排，来合理地配置所有者与经营者之间的权利与责任关系。广义的公司法人治理结构则不仅限于股东与经营者的制衡，而是涉及到广泛的利害相关者，包括股东、经营者、债权人、供应商、雇员、政府及消费者等与公司有利害关系的所有市场主体。公司法人治理结构通常包括治理结构和治理机制，是建立现代企业制度的核心，也是公司持续发展并保持核心竞争能力的制度基础。

1999年党的十五届四中全会就明确提出，要推进国有企业建立现代企业制度，形成“股东会、董事会、监事会和经理层各负其职、协调运转、有效制衡的公司法人治理结构”。2003年党的十六届三中全会再次强调要完善公司法人治理结构。《国务院关于2005年深化经济体制改革的意见》提出：“以建立健全国有大型公司董事会为重点，抓紧健全法人治理结构。”当前，健全和完善公司法人治理结构还须解决好一系列问题。

## 一、“一股独大”的问题及股权结构的优化

现代公司所有者与经营者分离的特征导致了委托代理问题的出现，股权结构则直接决定了委托代理的模式与重点。如果公司股权高度分散，则公司治理在很大程度上要解决如何控制管理者按照公司股东的利益最大化行事；如果公司股权相对集中或高度集中，则决定了公司治理在很大程度上要解决如何防止控股股东或大股东侵占中小股东利益的问题。

就国有企业而言，其股权结构的最大特点是“一股独大”。“一股独大”曾经被理论界曲解为国有企业法人治理结构混乱的恶源。实际上，从世界范围来看，“一股独大”也是很普遍的现象，即便在资本市场高度发达的美英等国，“一股独大”的公司仍

然大量存在。西方经济学界通过理论和实证研究，也认为一定的股权集中度是必要的。因为大股东具有限制管理层牺牲股东利益、谋取自身利益行为的经济激励及能力，可以更有效地监督经理层的行为，有助于增强监管市场运行的有效性，降低经理层代理成本。

在我国为什么“一股独大”的问题被不断放大并引起众多非议呢？主要是因为我国国有企业国有股东人格化主体缺失，加上资本市场还不完善、法制环境还不健全，当国有股“一股独大”时，容易产生内部人控制、公司监控体系失效，以及经营者侵占股东利益、大股东侵占小股东利益、大股东代表侵占大股东利益等问题。因而，如何看待和解决“一股独大”的问题，实现股权结构优化，关键还在于通过完善的法律体系和合理的制度安排，实现国有股东人格化主体代表到位。

## 二、资本所有权与法人财产权关系如何把握

现代公司制度建立在（股东）资本所有权与（公司）法人财产权分离基础上，资本所有权衍生股东表决权及最终控制权，法人财产权衍生公司相对独立的经营权。没有资本所有权与法人财产权的分离，就没有公司经营者的独立决策、独立经营、独立管理。

出资者资本所有权与法人财产权的关系是矛盾的两个方面。一方面，是两者的对立，具体表现在：资本所有权与控制权的对立；股权与法人财产权的对立（市场中，法人是主体）；个人股权的独立性与公司法人财产权整体性的对立；虚拟资本（股票）与实际资本（资产）的对立；股东与法人利益目标的对立，股东重视股利或红利的多少，法人重视资本的积累和投资的扩张。另一方面，二者又具有统一性：资本所有权与控制权在公司治理结构中的统一；出资者所有权与法人财产权在公司范围内的统一；单个股东与公司在整体利益上的统一；虚拟资本与实际资本在运动方向上的一致性；出资者与法人在终极目标上的一致性。

股东根据自己的出资额，参加股东大会行使表决权，并按选举董事和监事，来行使自己作为所有者的权利。而董事会代表公司来具体经营和支配企业法人财产。在资本所有权与法人财产权相分离的条件下，如何对所有者、经营者的关系进行制度安排，一直是一个需要不断探索解决的问题。

## 三、所有权、决策权和经营权如何有效制衡

吴敬琏研究员在谈到公司法人治理结构时，明确提出：“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。”

所有者、董事会和经理层三者之间的制衡关系，是基于两个法律关系：股东大会与董事会之间的信任托管关系和董事会与高层经理人员之间的委托代理关系。委托人与代理人各自追求利益的差异体现在：作为委托人，要求受托人尽职尽责，执行好经营管理的职能，为公司赢取更多的“剩余收益”，即利润；而作为受托人（代理人）所追求的则是他们本身的人力资源资本（知识、才能、社会地位、声誉等）的增加以及相应的经济收益。利益追求的差异必然带来行为与动机的差异，所有者、董事会和高级执行人员三者之间的制衡关系由此而产生。

正是基于这种制衡关系，才会涉及一系列的公司控制与决策制度的安排。但是制衡关系本身又与公司在实际运营中所追求的高效率、低成本及科学决策的要求相冲突。这就要求我们在设计治理结构和治理机制时，要在公司股东、董事会、经理层三者之间的制衡与公司尽可能降低成本、提高效率和科学决策之间作出艰难的选择。

#### 四、企业相关利益者的利益如何体现和保护

随着知识经济时代的来临，现代公司越来越依赖于技术革新的支持，一个企业不再单单是建立在股东出资基础上，而是由财产所有者和人力资本所有者等相关利益所有者共同组成，人力资本的价值越来越得到体现。在某些知识密集型行业和领域，人力资本甚至发挥着比金融资本更重要的作用。共同的所有权理论把人力资本与金融资本两者结合起来，有利于调动公司的人力资本所有者等相关利益者的积极性，也要求在公司治理结构与治理机制方面做出适当调整，以体现相关利益者权益。

#### 五、“新三会”与“老三会”关系怎样处理

关于“新三会”与“老三会”的关系处理，尽管目前在一些文件和理论上有很多原则性的描述，但并无规范的制度性安排。如党的十五届四中全会提出党委和董事会“双向进入、交叉任职”的原则，由于党委成员一般都是企业内部人，这会不会又带来“内部人控制”的问题？会不会与“外部董事比例应在50%以上”的趋势相矛盾？还有，董事作为股东代表，应该体现的是股东意志，这种情况下，作为党委成员的董事要处理好如何将党委意志与自己所代表的股东利益相统一的问题。

#### 六、“内部人控制”问题如何解决

由于国家股的特殊性，在国有股所有者人格化主体事实上缺失的情况下，如果大部分股东代表既是董事会成员，同时也是经营者，董事会就失去了代表股东监督经营者的积极性，给企业管理层牟取个人私利或小集团利益以可乘之机，出现董事会和管理层损害全体股东及公司整体利益的情形，形成了“内部人控制”问题。建立和完善国有企业

法人治理结构，规范董事会的组成结构和职能机制，其重要目的之一就是解决“内部人控制”问题。

### 七、企业激励约束机制如何建立和完善

公司治理有两个关键性安排，一是公司控制权的安排，二是激励制度设计。建立有效的激励制度是与建立现代企业制度有关的基本问题。薪酬制度是激励制度的重要部分。目前国有企业激励约束机制还存在以下不足：1. 显性的物质报酬过低，隐性的职位消费过高。我国国企经营者的收入水平与一般职工的工资水平往往相差并不显著，但我国经营者的职位消费则几乎无所不包。2. 报酬形式单一。目前，国企经营者的报酬以属于短期激励形式的工资和奖金为主，很少包括像股权、期权、退休金安排等长期激励形式的报酬形式，无法起到有效的激励约束作用。3. 所有者缺位问题仍然存在，产权主体的监督和约束弱化。4. 有效的市场约束体系尚未建立。有效的市场约束体系往往通过产品市场、资本市场以及经理市场在内的市场竞争机制给经营者以很大的压力，从而形成很强的市场约束。在我国由于市场约束体系尚未建立，因而对企业经营者的市场约束还很难实现。5. 缺乏强有力的经营者职业风险约束。有的经营者即便企业经营得效益很差，甚至出现严重亏损，但只要和领导“搞好关系”，并不用承担什么责任，甚至照样“做官”。6. 法律约束不力，内部监管不严。

国资委成立以来，在建立和完善中央企业负责人激励约束机制上作了很大努力，包括进行开展清产核资、进行业绩考核、完善薪酬体系等，但仍还有很长的路要走。

### 八、党管干部与市场对人力的资源的配置如何结合

积极探索建立有别于党政领导干部、适应现代企业制度要求的国有企业领导人员管理新办法，是深化国有资产管理体制和国有企业改革的必然要求，也是国有企业建立和完善公司治理的重要内容。

不过，就整体而言，目前，我国经理人市场尚未建立，科学的评价考核方式还有待进一步完善，人才合理流动机制还没形成，论资排辈的现象还普遍存在，国有企业领导人员官本位色彩仍然较重。市场对人力资源配置作用还远没得到充分发挥。

此外，国有企业在建立规范的董事会以后，董事会的一项重要职能是选择企业经营管理者。董事会对企业经营者的选择权与企业党组织坚持党管干部原则如何协调，这也是一个亟待解决的课题。

### 九、企业重大事项如何界定

如何界定企业重大事项，是一个非常现实的问题，涉及到股东大会、董事会及党委

会的职能界定，进而影响到中央企业公司治理的成效。

《公司法》对股东大会和董事会的权限虽然都有明确的规定，但毕竟较为原则和宽泛，不可能涉及到公司的具体运作事项。在实践中由于信息不对称，有的公司经理层往往按自己的判断来决定什么事项交董事会决策，什么事项自己决定。有的企业经理人员更是把有责任和风险的事项由董事会决策，把与自己有关联关系或没有风险的事项自己决策。董事会在选择提交股东大会决策的事项时也存在类似这样的问题。

在实践中，有些公司将以下八个方面的事项作为企业重大事项：1.企业的战略规划；2.年度经营预算；3.重大项目投资；4.大额资金使用；5.对外担保和大额贷款；6.产权变动及重组改制；7.机构调整和重要人事任免；8.收益分配。但具体到何为大额资金、大额贷款及重要人事，不同的公司也有不同标准。

此外，就重大事项决策权而言，决策权本身还可以细分为决策方案和事项的建议权、同意权和批准权等，建议权本身就是非常重要的权力，如制定重大投资项目方案并提交董事会讨论、表决，提名总经理人选交董事会表决等，这些职能也应予以明确，以确保重大事项决策权的完整性。

### 十、董事长与总经理的关系如何协调

现代公司治理理论更倾向于董事长与总经理分设，中央企业在进行董事会试点中也支持这种观点，这就带来一个问题，即董事长与总经理的关系如何处理与协调。从职责定位的角度来讲，董事长负责组织董事会的运作，如召集、主持董事会会议，督促检查董事会决议的执行情况；负责组织应提交董事会表决的重大决策的酝酿、分析、论证工作；组织制订一些重大决策方案。但作为董事长，不能履行应由董事会集体履行的职权，不能干涉法律和公司章程赋予总经理的职权。而总经理则对董事会负责，执行董事会决议，向董事会披露公司信息，向董事会汇报工作。

同时，我国《公司法》规定，公司董事长是公司法人代表，但没有规定法人代表的职权，而国家有关法律则规定了公司法人代表在企业债务、民事纠纷、安全生产、产品质量等方面应承担的责任。这种权责设置的不对等，导致很多公司董事长以法定代表人身份干涉企业具体的执行性事务，带来与总经理职责的冲突，这需要在实践中理顺二者之间的关系，避免相互掣肘乃至内讧。

### 十一、外部董事职能如何确定

美国与英国公司法均确立单层制的公司治理结构。也就是说，公司机关仅包括股东大会和董事会，不设监事会。因此，外部董事在实际上行使了双层制中监事会的职能。

我国《公司法》确定了由股东大会、董事会、监事会和经理层构成的公司治理结构,但没有明确要求董事会必须要有外部董事或独立董事。不过,从公司治理的实践来看,外部董事对于董事会完善职能、提高效率、科学决策、有效监控具有积极意义。因此,国资委在中央企业董事会试点中,明确提出要有超出半数的外部董事。这就带来一个问题,即外部董事的职能该如何确定。

外部董事如果是侧重于决策,由于信息不对称,且很多外部董事可能还身兼多家公司的外部董事,这种情况下,外部董事进行决策,应该承担怎样的决策责任?遵循怎样的决策程序?如何有效地获取决策信息?怎样避免与其兼职的其他公司发生不当关联交易?

如果外部董事的作用侧重于监督公司的运营,又涉及到与监事会职能的界定问题。此外,保证外部董事尽职尽责地开展工作的条件和手段如何保障,也是需要在公司治理结构中明确的问题。

## 十二、监事会职能如何进一步完善

公司的监控是公司治理结构的重要部分。目前我国国有企业主要通过各级国有资产监管机构派出的监事会行使监控职能,这种监控体系的主要问题是:限于企业信息披露的不完整,监事会难以对企业有深入了解;监事会主要是事后监督,事前监控难到位;外派监事会的监督基本还只局限于对集团总部,缺乏对各级下属企业的有效监控。

因此,如何建立和完善涵盖各个环节和层次的国有企业监控体系,合理划分监事会与董事会发挥监控作用的职能范围,保证各级企业监事会能独立行使监督职能,还需要进一步探索。

### 参考文献:

1. 《在中央企业负责人会议上的讲话》李荣融 2004.08.13
2. 《加大改革力度,加快调整步伐,切实提高中央企业可持续发展能力》李荣融 2004.12.13
3. 《在宝钢集团有限公司董事会试点工作会议上的讲话》李荣融 2005.10.17
4. 《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》1999.02.22
5. 《建立健全公司法人治理结构》邵宁 2005.7.27
6. 《以开展先进性教育活动为契机,探索建立加强国企党建工作的长效机制》王勇 2005.7.28
7. 《中央企业如何完善公司治理》何家成《经济日报》2005.08.22
8. 《李剑阁:股权结构与公司治理》《中国经济快讯周刊》2002年第27期

# 适应形势需要 加强能力建设 推动办公厅工作再上新台阶

办公厅 诺素梅

办公厅作为国资委的重要职能部门，处在机关工作运转的中枢地位，承上启下，联系左右。结合国资委提出的工作目标和中央企业改革发展的实际，围绕加强领导干部能力建设的学习与实践，我们提出适应形势需要，加强能力建设，推动办公厅工作再上新台阶。

## 一、认清形势、提高认识，强化能力建设的紧迫意识，增强做好办公厅工作的责任感

党的十六大明确提出深化国有资产管理体制改革，按照权利、责任和义务相统一，管资产与管人、管事相结合的原则，由国资委代表国家履行出资人职责，解决了长期困扰企业发展的政企不分、政资不分问题，在政府管理层面上解决了国有资产出资人不到位的问题。国资委作为国务院特设机构，不再是政府职能部门，也不具有公共管理职能。国资委和中央企业也不是主管部门和所属单位的关系，而是出资人和所出资企业的关系。国有资产管理体制改革对办公厅工作在工作角色、管理对象、管理方式等方面，都带来一些新变化，需要深入研究，主动适应。

办公厅是保证政令畅通、实现组织目标的中枢机构，具有承上启下的作用，在管理链条中处于关键环节。办公厅工作直接关系到我委的工作质量、效率和对外形象。

两年来，办公厅坚持“精简、规范、高效、精品”的指导思想，牢固树立政治意识、大局意识，以创新精神和务实作风，在建章立制，促进全委高效、协调运转方面，