

纪念改革开放40年 国企改革系列

徐旭红 著

国有企业的法人治理

新制衡

国企改革四十年征程，波澜壮阔。探索难点，只为使命必达。在具有新纪元意义的创新时代，围绕核心攻坚克难，肩负使命，坚定不移，实现中国梦。

中华工商联合出版社

制衡

国有企业的法人治理

徐旭红 著

图书在版编目(CIP)数据

制衡：国有企业的法人治理 / 徐旭红著. -- 北京：
中华工商联合出版社，2018.5

ISBN 978-7-5158-2257-0

I. ①制… II. ①徐… III. ①国有企业－企业管理－
研究－中国 IV. ①F279.241

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第 060950 号

制衡：国有企业的法人治理

作 者：徐旭红

责任编辑：袁一鸣 肖 宇

封面设计：周 源

责任审读：李 征

责任印制：迈致红

出版发行：中华工商联合出版社有限责任公司

印 刷：北京毅峰迅捷印刷有限公司

版 次：2018年7月第1版

印 次：2018年7月第1次印刷

开 本：710mm×1020mm 1/16

字 数：150千字

印 张：15

书 号：ISBN 978-7-5158-2257-0

定 价：58.00元

服务热线：010-58301130

销售热线：010-58302813

地址邮编：北京市西城区西环广场A座
19-20层，100044

<http://www.chgslcbs.cn>

E-mail: cicap1202@sina.com(营销中心)

E-mail: gslzbs@sina.com(总编室)

工商联版图书

版权所有 侵权必究

凡本社图书出现印装质量问
题，请与印务部联系。

联系电话：010-58302915

公司制是一个伟大的发明

旭红同志要出新书《制衡——国有企业的法人治理》，请我作序，虽有些观点值得商榷，但我依然欣然断然地同意作序。

因为，旭红对国有企业治理的思考，引起了我对过去多年从事国企改革的大量回忆，深感用“制衡”一词作该书书名，真是正确、准确，甚至是精确。该书对国资体制改革有关问题的深入思考、理性思辨和案例分析，以及字里行间流露的文采，确值得推荐给关心国有企业改革、经济体制改革和中国前途命运的每一位读者。

国有企业实行公司化改制，是党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》（以下简称

《决定》)提出的。当时,笔者作为《决定》起草组成员,参加了有关的调查座谈、研究讨论和起草修改,深知提出国有企业进行公司制改制之不易、之艰难。最终《决定》中写下了“建立现代企业制度,是发展社会化大生产和市场经济的必然要求,是我国国有企业改革的方向”,“国有企业实行公司制,是建立现代企业制度的有益探索”和“所有企业都要向这个方向努力”这些关键性的表述。

公司制是一个伟大的发明,是人类在社会化大生产的实践中摸索、探索,最终创造出的精神文明成果。公司制度是典型的现代企业制度。在国企改革中引入公司制,就是用“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度保护国有资产,不仅不能流失坐失,还要保值增值。

公司制度为什么是一个伟大的发明?生产的社会化(或说社会化大生产)无疑需要大量的资金,而当时社会条件下,个人资金显然无法满足社会化大生产的需要,公司制度利用“有限责任”的理念,解决了资本的社会化。出资人投资一家公司,公司做好了,赚多少钱都可以拿回家(当然是税后);但若公司做砸了,破产了,要赔钱,出资人仅以出资额为限负有限责任,不会

累及家庭财产。通俗点儿讲，就是“赚无限，赔有限”。这种机制调动了人们投资公司的积极性，解决了资本的社会化。由此，资本的社会化适应了生产的社会化对资金的需求，推动了人类社会的进步。

彼时，除了工业革命兴起，殖民主义扩张以及航海事业的发展，也都需要筹集大量的资金，“赚无限，赔有限”的资金筹集机制被越来越多的人认可。马克思曾说：“假如必须等待积累，以使某些单个资本增长到能够修建铁路的程度，那么恐怕直到今天，世界上还没有铁路。但是，通过股份公司转瞬之间就把这件事完成了”。还要补充一句，当时的英国，成立公司是一种只有贵族才能享有的特权，后来经过平民革命的争取，一般老百姓才有了办公的权利。

公司，简言之，就是一个专门经营和管理股东们投入资金的机构。有限公司、股份公司以及上市公司都具有把社会民间资金集中起来的功能。尤其上市公司，能够把成千上万人的钱筹集起来。怎么管好用好这么大量的资金？怎么才能做出正确的经营决策？怎么防止出现管理经营中的贪污腐败？又怎么实施有效的监督？这些问题在公司发展的过程中自然提上日程。

和“任何权力不受制约必然产生腐败”一样，财产权与经营权相分离，股东们将大量或巨额财产委托出去，就必须要有有一套激励与约束相结合的管理办法，既激励经营者努力创造财富，又约束其兢兢业业，不能出现“内部人控制”，更不能出现侵占公司资产的腐败现象。“法人治理”就是激励与约束相结合，决策、执行和监督相分开，部门之间权力相制衡，确保公司法人财产安全的管理办法。权力之间的制衡是法人治理的实质。

股东大会是最高权力机构，股东大会委托董事会负责股东大会闭会期间的管理决策；同时股东大会再设立监事会，负责监督董事会的履责状况；这并不意味着对董事会的不信任，而是要从制度上确保公司的财产不受损害。当股东大会作为决策机构，董事会就是执行机构，监事会则是监督机构；当董事会作为决策机构，总经理（经营团队）就是执行机构，总会计师（财务部门）则是监督机构（总经理签字后，还要总会计师签字，钱才能支付出去）；当总会计师是决策机构，会计师就是执行机构，审计则是监督机构。这种部门权力的制衡，来自部门职能的科学设计和合理分工。

制衡，要特别强调公司监事的作用。监事可以列席董事会，

但没有表决权；可以参加总经理办公会，但没有话语权。监事最大的职权是拥有全面审计的权力。即：监事有权决定要审计谁，审计哪个部门，有权确定审计期限的起始和终止时间，有权决定请哪家审计机构来审计，有权决定审计费用的多少，有权决定审计报告是否合格等等。比如，监事认为审计报告不到位，就会要求审计机构或做横向的扩展审计，或做纵向的延伸审计。

监事拿到合格的审计报告，不是向董事会汇报或沟通，而是直接向股东大会报告，因监事对股东大会负责。如发现有刑事问题，监事会可直接报送司法机关。可以想象，监事整天在企业里转，今天参加董事会，明天参加总经理办公会，后天与会计沟通，大后天到仓库溜达，还可以随时去财务查账等等。一家公司有这么几个整天用眼睛看，用耳朵听，用鼻子闻，但不说话，却有全面审计权力的监事，公司的财产还能丢吗？这就是监事权力制衡的威慑力量。

反观当今我们经济生活中的监事，确有点儿“摆设”的味道。谁能够当监事，由董事会决定；监事的年薪报酬多少，也是由董事会决定；就连监事能坐什么牌子的汽车，办公室有多大面积等都是董事会决定。那么，监事还会去监督董事会的履责情况

吗？没有权力制衡，就无法有效地保证公司财产的安全。

回溯中国半殖民地半封建的历史，没有流水线、大工业的产生，更没有经过社会化、规模化的工业革命，因此也就没有产生这套适应社会化大生产的公司制度的土壤。改革开放后允许创办的私人企业，当企业办的有点像样儿、有点规模时，大都经历了《水浒传》一百零八将的梁山好汉模式：一是排座次，老大老二老三排下去；二是分银两，按照排行次序分财产；三是占山头，你这个山头的寨主（你当这个公司的老板），他是那个山头的大王（他做那个公司的老板）。大凡走到“占山头”这一步，企业距离分崩离析的日子就不远了。因没有确保大家共同利益的产权纽带，兄弟们已是利益相争关系。尤其当“老大”因种种原因退位退休之后。

中国企业有“一把手”之说，说白了就是一人说了算。曾经有一个很有名气的制药集团，200多亿资产，400多家公司，涉足药业、农业、房地产、食品、汽车、旅游等产业，董事长、党委书记、总裁、监事长四位一体，一人兼任，“一把手”说了算，自己决策、自己执行、自己监督自己，没有人能制约他。最后的结果是锒铛入狱。权力没有制衡，腐败必然出现。

公司制度，产权清晰最根本，权力制衡最重要。党的十五大报告提出，“建立决策、执行和监督体系，形成有效的激励和约束机制。”十七大报告提出，“建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制。”十八大报告再次提出，“确保决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调。”

制衡，对国有企业（即旭红同志所指的国有企业）非常重要。国有企业最大的问题，一是产权不清；二是一股独大，都严重影响权力制衡作用的发挥。而没有制衡，就会滋生腐败，国企老总落马，有其自身素质原因，没有权力制衡则是重要的制度原因。经过几十年的改革开放，中国企业所面临的不再是产品市场的竞争，而是企业制度的竞争。

除了国有企业，私营企业也需要制衡。家长制、老爷子说了算的现象在私有公司表现得更为厉害。各国《公司法》的法条不可能一样，但是《公司法》的法理都是一样的。“法条不可全背，法理不可不会”。不论国企还是私企，都要认真研究公司的制度机制，建立健全法人治理结构。首先是通过权力“制衡”确保公司财产的安全，然后才是考虑如何赚钱。安全是“1”，赚钱

是1后面的“0”，没有“1”，所赚的钱就都是“0”了。这是“制衡”使命之所在，也是公司制的伟大之处。

在公司制改制的进程中，“革命尚未成功，同志仍需努力”，因“所有企业都要向这个方向努力”。

是为序。

作者系国务院参事

陈金生

2017年7月10日

董事会建设贵在放权、分权及权责制衡

2017年国有企业公司制改革要基本完成，这是国务院办公厅印发《关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》提出的目标。国有企业公司制是现代企业制度的一种有效组织形式，而董事会制度在公司治理机制中居于核心的位置。因此，要将公司治理理论研究推向深入，就必须深入研究董事会制度。现在，旭红同志研究董事会的著作《制衡》出版，正当其时，为国有企业公司制改革提供了思想武器与智力支持。

旭红是我国有影响的国企与董事会研究专家。她的《制衡》这本书由若干篇评论组成，每篇突出一个观点，内容涉及董事会治理范式、治理路径、治理逻辑、治理行为、治理之道、治理困

局，进而形成相对完整的体系。这些文章，以观点取胜，把发光的观点缀连在一起，像一串珍珠项链。因为省略了冗长的叙述，使得观点更加醒目。从单篇来看，很多篇成色是极高的。例如《危矣，国有企业反腐治理》一稿，分量重，见解深刻到位，说到董事会建设的要害处。很多文章，对目前正在进行的公司制改革具有启迪意义。

由于董事会在公司治理结构中的核心地位，董事会建设在国企改革中地位突出。2005年10月，以宝钢集团董事会作为启动试点工作标志，以后较长时间处在试点中。这不仅因为董事会建设牵涉到深层次矛盾，还因为现在企业制度和董事会制度是从西方引进的，有个与中国实践相结合的问题。中国多数上市公司是由国有企业改制建立起来的，而董事会的成员，主要不是在自然人所有者的基础上形成的，而是原来的国有资产的所有者，是由政府任命的。因此，就多数的上市公司而言，董事会的成员不是真正的所有者的代表，而是一种所有者的委托代理人。实际上充当着所有者代表的职能，同时又是所有者的委托代理人。因此其激励和约束机制在董事会运行过程中已经出现了许多变异，导致企业董事会的运行方式和运行机制，发生了不完全符合市场经济要求

的现象和问题。特别是权力制衡没有得到解决，难题久久得不到破解。

我对董事会的关注，是因为国企改革已经走到这一步了。在2013年我提出在部分国企中存在“一股独大、一权独大、一人独大”的问题，话是说得尖锐些，但确实存在这种现象。后来反腐败揭露出来的事实，证明有些央企董事会“内部人控制”现象相当严重。我赞同旭红在书中的分析，“正是对权力的不断追逐，导致了权力的异化和滥用；再加上对权力的约束乏力，给腐败的产生提供了空间。简而言之，问题的核心在于权已分但未制衡，监督权已立但执行未到位”。我在解读顶层设计方案时，把焦点聚焦于把所有权与经营权分开来，以图寻找实现权力制衡的思路。解决的办法即：决策、执行和监督机构分别行使各自权力，通过分离所有权与经营权及监督权，既发挥董事会和管理层的专业性和积极性，降低代理和决策成本，实现公司最大化的经济效益目标，又能使投资者有效控制和监督董事会和管理层，保证股东利益的最大化。这个思路，旭红的文章也讲到了。

现在看来，所谓“规范的央企董事会”，就是把以前主要按《企业法》注册的中央企业，改造为按《公司法》注册的国有

独资公司，然后建立由国资委委派的外部董事和内部董事组成的董事会，逐步形成出资人、董事会、监事会、经理层各负其责、协调运转、有效制衡的机制。所以，对旭红这本书以《制衡》为名，觉得是深得其中三昧，抓住了董事会建设的根本。

国企公司治理的要害在哪？权责的制衡。从操作层次来看，大体上有三步：首先解决董事会有权的问题，再解决分权的问题，明确出资人、董事会、经理层、监事会、党组织的权责边界，对所有权、经营权、监督权综合治理，最终要形成权责制衡的闭环体系。

在我看来，首先是“放权”，把董事会做实。国资委放权给董事会，董事会放权给经理层，这是董事会试点前行的要害所在。政企分开、政资分开、所有权与经营权分开，这是关键。让董事会有权聘任和解聘经理层，是央企董事会试点的必选项，也是董事会改革的焦点问题，甚至可以称之为“试金石”。如果这个结打不开，其他结也不可能打开。下一步，加快推行职业经理人制度，由董事会有权聘任和解聘职业经理人，可能是这一轮国企改革最重要的成果之一。

第二步是分权，理顺董事长和总经理权责体系。在国资委将

决策、薪酬管理、总经理聘任等权力下放至董事会时，董事会要将经营权下放给总经理，董事长与总经理的关系，要清晰界定岗位职责，科学进行任职配置。

第三步是控权，完成权责闭环体制。旭红认为，由于董事会被赋予了来自于股东的权力，因此也需要承担与之相当的责任，通过严格的制度、明确的权责、完整的程序来保证对董事会必要的监控。这种监控，就是完成闭环的重要一招。每个人的饭碗，都端在别人手里，这个环才能闭得起来。

这样一来，解决所有权与经营权分离的问题，有利于解决“一权独大”的问题，从而改变以往董事长集决策权、执行权、监督权于一身的现象。发展混合所有制，并且规范和健全董事会，有利于解决“一股独大”的问题。真正实现董事会、监事会、经理层的分权制衡，解决“一人独大”的问题。

以上所言，只是粗线条地就董事会建设的重大问题谈点看法。而董事会建设是一个宏大工程，问题复杂，任务艰巨。党组织作用如何融入法人治理结构，是个急需解决的重大课题。还有，各司其职、各负其责、协调运转、有效制衡的公司治理机制问题，《国有资产管理法》、《企业法》、《公司法》修改问

题，完善外部董事制度问题，通过市场化手段来建立公司董事选拔和评价机制问题，构建“国家所有，分别行权，机构监管，委托营运”的国资监管体制问题，等等。旭红的书，在国企董事会治理的各个层面进行了剖析，她系统性地提出一些见解，而且是很有预见性的。

国企公司治理，应该强调行重于言，内容重于形式。董事会形式规范固然重要，更重要的是虚实相生，名副其实，而不是形似神非。譬如，董事会采取民主集中表决的方式，形式上规范了，但是实际上表决往往是一致性通过，中国文化特质决定这种操作往往具有象征性、形式性。从西方引进的董事会制度建设，在中国没有实现中国本土化，非常容易导致“形似神非”。先要规于形，建立规范的董事会，同时建立规范的公司治理机制，把经营权和所有权分开，才是触及核心之处。显然，这是一个艰难而复杂的过程。

“让企业沉淀下来，回到公司治理的本质”，这是《制衡》书中的一句话。这与我上面说的“按《企业法》注册的中央企业，改造为按《公司法》注册的国有独资公司”是一个意思。不过旭红说的委婉而形象，使人不由得想到这本书的美学风格与语