

本选题由国务院发展研究中心企业研究所主持开发

国有企业 公司治理： 对OECD成员国的调查

经济合作与发展组织 著

李兆熙 谢 晖 译

OECD

**Corporate Governance of
State-Owned Enterprises**
A Survey of OECD Countries



中国财政经济出版社

本选题由国务院发展研究中心企业研究所主持开发

国有企业 公司治理： 对OECD成员国的调查

经济合作与发展组织 著
李兆熙 谢 晖 译

OECD



**Corporate Governance of
State-Owned Enterprises**

A Survey of OECD Countries



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有企业公司治理: 对 OECD 成员国的调查/经济合作与发展组织著; 李兆熙, 谢晖译. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 3

书名原文: Corporate Governance of State - Owned Enterprises A Survey of OECD Countries

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0481 - 9

I. 国 … II. ①经…②李…③谢… III. 国有企业 - 企业管理 - 调查研究 - 世界 IV. F279. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 012265 号

著作权合同登记号: 图字 01 - 2007 - 2574

Corporate Governance of State - Owned Enterprises A Survey of OECD Countries

Copyright © 2005 by OECD

Simplified Chinese translation copyright 2007 by China Finance and
Economic Publishing House.

ALL RIGHTS RESERVED.

本书中文简体字版由中国财政经济出版社出版。未经出版者书面许可,
不得以任何方式复制或抄袭本书的任何部分。

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 14.25 印张 150 000 字

2008 年 3 月第 1 版 2008 年 3 月北京第 1 次印刷

定价: 30.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0481 - 9/F · 0404

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

经济合作与发展组织

经济合作与发展组织（缩写“OECD”）是 30 多个市场经济国家组成的国际组织，也是政府间共同面对经济、社会和环境的全球化挑战的唯一论坛。该组织同时也帮助成员国政府应对发展出现的新问题，比如公司治理、信息经济、人口老龄化等。该组织为各国政府提供了一个比较施政经验、寻求共同对策、确定良好实践的平台，使它们更好地协调国内和国际政策。

OECD 的成员国包括：澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、捷克共和国、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、冰岛、爱尔兰、意大利、日本、韩国、卢森堡、墨西哥、荷兰、新西兰、挪威、波兰、葡萄牙、斯洛伐克共和国、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英国和美国。欧洲共同体委员会也参加了 OECD 的工作。

OECD 出版机构致力于广泛传播有关经济、社会和环境问题的统计数据和研究结果，以及得到成员国一致认可的惯例、指引和标准。

这本著作是由经济合作与发展组织秘书长负责出版的。因此，书中所表达的意见和观点并不反映该组织或成员国政府的官方意见。

中文总序

20 世纪后期从英美两国发端的公司治理运动，在各国针对本国实际情况开展的改革实践中，以及在若干国际组织如经济合作与发展组织（OECD）、世界银行等的推动下，取得了巨大的进展。例如 OECD 已经先后出版了《OECD 公司治理原则》、《公司治理：对 OECD 各国的调查》、《OECD 国有企业公司治理指引》等重要文献，对 OECD 成员国和非成员国开展公司治理改革、建立本国的公司治理规范、制定新的立法和采取新的监管举措，都产生了重要影响。OECD 各成员国的实践经验也对包括中国在内的其他国家提供了良好的借鉴。

在中国，企业的治理一直是困扰国有企业的重大问题。国有企业改革经历了扩大企业自主权、承包、抓大放小等一系列的探索。1993 年，党的十四届三中全会提出了建立现代企业制度的改革思路，而年底公司法的出台，使国有企业踏上了以股份制为主要形式的改革途径。一些国有企业陆续转制成为了股份有限公司或有限责任公司，同时大批的民营公司生长起来。这些公司都按照公司法的规定设立了董事会和监事会，建立了公司治理的基本框架。

尽管绝大多数企业的公司治理框架已经建立起来，但仍存在不少问题，公司治理的规范程度和运作实效不理想。如政府对企业的

直接干预与国有资产出资人不到位的现象并存；大股东滥用控制权与内部人控制的现象并存；一些公司决策机制不健全、透明度低，信息披露尤其在财务披露中存在弄虚作假的行为，中小股东和其他利害相关者的权利亟须得到保护。此外，我们还有一些特殊问题，如“新三会”与“老三会”关系的处理问题，按照企业法注册的大型国有企业和国有独资公司的治理变革方向问题，国有银行的治理改革问题，完善用人机制和激励机制的问题等，需进一步研究解决。

这些现象说明，中国企业的公司治理与发达市场经济国家相比较，有一些特殊问题需要处理，但就改善公司治理的重要性、紧迫性，解决问题的基本思路和途径等主要方面而言，却与发达市场国家有许多相同之处。因此，积极汲取有关国家和国际组织在公司治理方面的有益经验和研究成果，系统了解公司治理的基本要素及其相关性，并就有关课题开展深入探讨，对中国具有重要的现实意义。

近几年来，中国按加入 WTO 时的承诺，加快了开放的步伐。在向全球开放的条件下，中国产业和企业面对的竞争不仅仅是产品和服务的竞争，更是争夺资本的竞争，是企业的效率和取信于投资者的较量。现代市场经济条件下的机构和个人投资者，对公司治理有关各方行为的规制程度、公司透明度、披露信息的可信度，以及中小股东和利益相关者受保护程度比以往任何时候都更加重视。它与企业外部的软硬环境、市场效率一起构成了投资者决定进出的基本因素。可以说，规范有效的公司治理是中国企业获得国际竞争力和长期发展的必要条件。

从这个意义上说，建立有效的公司治理是当今中国微观领域最重要的制度建设。建设有效的国有企业公司治理，需要各级政府、

国资机构、行业监管机构、企业和社会各界的共同努力。在反思和深入探讨中国公司治理各方面问题时，我们亟须学习和借鉴各国及OECD等国际组织的经验和研究成果，以便在全社会建立起良好的公司治理文化，推动有关各方对公司治理的实践探索。

从2002年开始，OECD开展了对1999年版的《OECD公司治理原则》的审议工作，进行了广泛的咨询和调查活动，完成了《公司治理：对OECD各国的调查》；并在此基础上，完成了对《OECD公司治理原则》的修订。鉴于许多国家（OECD成员国和非成员国）拥有规模较大的国有经济部门，OECD也专门对国有企业的公司治理开展了调查和研究，完成了《OECD国有企业公司治理指引》。现在我们很高兴地看到，根据这些重要文献精心翻译的中译本即将出版，希望有更多的人能够从中取得教益，从而对中国公司治理的建立和完善起到积极作用。

陳信泰 吳毅連

2005年6月

OECD《● 前言

随着国有企业在许多 OECD 成员国的经济和关键基础设施部门中扮演愈来愈重要的角色，国有企业治理的质量也正在引起越来越多的注意。不当的政治干预、消极的董事会治理以及公司治理缺乏透明度的问题已经引起了公众的关注，并推动了一系列改革的实践。

如果改革结构健全且行之有效，那么就可以通过改善国有企业（SOE）的效率和其获取资本的途径来提高经济增长潜力，同时可以在私有经济和公共部门之间营造公平竞争的氛围。国有企业良好的公司治理实践能够通过更高的透明度来全方位增强公共治理力度，并减轻财政负担。

在国家行政体系中设计体现国家所有权职能的健全组织架构并保证其能够有效实施改革，这使政府面临复杂的局面和难以取舍的权衡。国家需要有一项积极的所有权政策，但同时又要避免对国有企业的日常管理进行过度的干预。他们还需要一系列问责体系来确保国有企业董事会和管理层作出负责任的决策，并保证向公众进行适当的信息披露。

为了帮助各国政府应对上述挑战，实现高水准的国有企业公司治理，OECD 采用了《国有企业公司治理指引》（2005 年 4 月）（以下简称“《指引》”）这一受到 OECD 成员国和非成员国政府广泛认可和热烈欢迎的文件作为指导。该《指引》是对《经济合作与发展组织公司治理原则》（2004 年修订）（以下简称“《原则》”）的补充，而这个《原则》本身已成为良好公司治理的国际基准。

这份题为《国有企业公司治理：对 OECD 成员国的调查》的报告展示了国有企业最新综合发展概况。经 OECD “国有资产私有化和公司治理”工作小组授权，这份报告描述了可供各国政府选择的不同的行使所有权的政策，同时也包括由国家审计部门、议会或者所有权实体所提供的官方报告的参考文献。这些信息在《指引》的撰写过程中发挥了重要作用。现在，政策制定者和实践家们在反思他们自己的实践并谋划其未来的改革时，就可以以这些信息为参考。OECD 仍会以这份报告和《指引》为基础，与成员国和非成员国进行政策对话，继续推动国有企业的良好治理和改革。这份报告也为评估正在进行的改革提供了重要依据。

威廉姆·H. 威瑟雷尔
财政和企业事务司主任

OECD 目录

导论	(1)
----------	-------

比较报告

第一章 OECD 成员国国有企业的规模 和范围	(9)
1. 国有企业产生的原因及其历史 ...	(9)
2. 20 世纪八九十年代的大规模 私有化运动	(12)
3. 国营部门：规模小但地位显著 ...	(16)
4. 国有企业的所有权结构	(26)
5. 国有企业在很多重要领域仍然 扮演着关键的角色	(29)
6. 国有企业的法律形式	(29)

第二章 国家行政部门中履行所有权职能的机构	(35)
1. 三种主要组织形式和所有权职能的全球演化	(35)
2. 对国有企业行使所有权职能的其他特设结构	(58)
第三章 国有企业与其他股东之间的关系	(69)
1. 总体法律框架	(70)
2. 增强在全体股东大会或董事会中的决策权	(72)
3. 事前权	(75)
4. 知情权	(76)
5. 索赔权	(77)
6. 国家持少数股份但又是占支配地位的股东：“黄金股”案例	(78)
第四章 利益相关者在公司治理中的作用	(80)
1. 利益相关者关系的法律框架	(81)
2. 国有企业董事会中的职工代表权	(83)
3. 债权人的权利：破产	(86)
第五章 透明度和信息披露	(88)
1. 事前信息披露：制定并报告目标	(90)
2. 事后信息披露	(102)
3. 总体信息披露制度	(108)
4. 会计和审计	(116)
5. 从分散控制到风险监控	(122)
第六章 国有企业的董事会	(128)

1. 董事会的结构和规模	(129)
2. 董事会的构成	(130)
3. 任命程序	(140)
4. 董事会的职能	(150)
5. 董事会的运作	(156)
6. 董事会的评价	(167)
7. 董事会的薪酬	(169)

附录 相关资料选编

附录 1 OECD 成员国战略服务领域的国有企业	(175)
附录 2 国有企业的法律地位	(182)
附录 3 透明度和信息披露综合表	(186)
附录 4 有关董事会构成的综合描述	(192)
附录 5 有关董事会职能的综合描述	(198)
附录 6 有关首席执行官任命和薪酬的综合描述	(202)
附录 7 专栏索引	(207)
附录 8 表格索引	(210)
附录 9 插图索引	(211)

国有企业公司治理：

对 OECD 成员国的调查

OECD 2005

导 论

本报告是对 OECD 成员国区域内国有企业公司治理的主要实践和相关问题进行比较性综述的初次尝试。它以《国有企业公司治理指引》及相关文献为基础，关注的是国有企业（SOE），即以公司形式存在的资产。各国对国有企业的定义各有不同。在联邦制国家中，即使某个联邦政府经常控制一些规模很大的企业，但这里的国有企业也仅仅是指那些由中央政府所控制的企业；而其他资产，比如国营医院，以及由政府部门实施管理的建筑物和资源不在考虑范围之内。

对国有企业的公司治理进行评价是至关重要的，因为：（1）国有企业仍然在许多 OECD 成员国经济活动中占有很大比重，对这些国家整个国民经济有重要影响；（2）许多行业领域的全球化和自由化给国有经济改革提出了迫切的要求，如何正确行使所有权成为突出问题；（3）国有企业治理面临着特殊的困难，不可能

只通过运用为公众公司设计的管理工具就能解决；（4）我们希望通过改进国有企业公司治理提高国有企业的业绩和生产效率，以促进经济增长，并间接地支持商业领域的竞争和提高行业水平。

新兴的市场经济国家面临着本报告涉及的许多问题。虽然这些国家在私有化方面做了许多努力，但是国营部门仍在许多经济部门中占有主导地位，而且国家通常在新近私有化的公司中保留着股权和其他权利。非成员国如何应对这些挑战将是未来进行补充研究的重点。

一、国有企业在许多 OECD 成员国的经济中具有十分重要的作用

在许多 OECD 成员国中，国家仍然是在竞争性市场中经营的商业企业的重要所有者。国家所有权涵盖了若干商业领域，特别是涵盖了能源、交通和通信等重要行业的公用设施和基础设施领域。

商业企业中国家所有权的典型表现是，其凭借资产以权益的形式部分或全额拥有公司，当然，还有其他组织形式和所有制工具存在。此外，国家通过部分私有化或直接干预，在大型上市公司持有重要权益的作法也不少见。

然而，不管所有权的形式如何，仅仅是商业企业中国家所有权的规模就使这些企业的有效治理成为整个经济效益的重要决定性因素。国有企业不仅在前社会主义国家，就是在不同的 OECD 成员国中，也代表了 40% 以上的经济增加值、大约 10% 的就业和 50% 的市场资本总额。由于在 20 世纪 80 年代和 90 年代实施了大规模的

私有化运动，这些百分比数据在很多 OECD 成员国中都是比较低的。然而，他们的国家所有权仍然集中在具有战略意义的领域和基础设施领域，而且这些领域对竞争环境和整体国民经济常常发挥着重要的作用^①。

二、全球化和自由化给国有经济改革

提出了迫切要求

大部分产业的市场全球化，以及基础设施领域的技术进步和自由化已使国营部门的调整或重组成为必要。避免失败或在失败后重组的多个实例证明，有必要将国家所有权从监管角色中明确分离出来，也有必要使决策制定过程和治理结构更为行之有效。因此，许多 OECD 成员国政府已经进行了很多重大改革，以正确行使其在国有企业中的所有权，并对国有企业作出公司治理安排。

三、国有企业治理面临着特殊困难

国有企业面临着诸多涉及到治理层面的特殊困难。这些治理难

^① 参看 G. Nicoletti 和 S. Scarpetta 《规制、生产率与增长：OECD 的证据》（Regulation, productivity and growth: OECD evidence），《经济政策》（Economic Policy），第 36 页，2003 年版。文中作者运用了 OECD 的结构数据库，虽然这个数据库没有直接涉及公司治理的安排，但是它涉及到政府在处理国有企业及其规制环境时必须解决的问题。

题或多或少来自于国家的行政传统、近期的国营部门改革以及所在国的经济自由化程度。但是，为了抓住国有企业治理的特征，我们必须记住这些难题。第一，国有企业通常会受到避免被接管和破产这两大主要威胁的有效保护，而这两大威胁是管治公众公司中管理行为的关键所在。对国有企业的管理可能不像私有企业那样更为谨慎。在许多情况下，国有企业并不遵循正常的破产程序，即便是上市公司，也很少真正的破产，而通常是需要追加投资和扩大预算。此外，至今国有企业的运营还受到保护而免除来自竞争的威胁。第二，会计制度和信息披露机制不仅没有达到私营部门的标准，反而更倾向于受公共支出的控制，这可能既为国有企业增加了负担，又使其不能像私营部门信息披露的实践那样满足及时性和实质性的核心要求。

国有企业治理的困难也可能在于国有企业里通常没有明确的所有者，而只有目标很不相同、目的是相互竞争的所有者和利益相关者。谁是国有企业委托代理体系中管理层的委托人呢？他们都遵循什么目标呢？委托人可能是一个政治代表，而且可能像下面提到的那样，有多个委托人同时存在。这些作为委托人的政府部门都将权力集中在自己手中。在某些情况下，议会可能是委托人，但它还是要通过政府行使权利。各利益团体之间的争夺和目标冲突的风险是与生俱来的。最后，如果委托人都把企业当成自己的公司，而且各政府部门都在为取得自己公司的最佳利益行事，就会产生对“什么是公司利益”的准确定义的困惑。因此，对于国有企业来说，存在着包括各政府部门、议会、利益团体以及国有企业自身的多重，甚至有时是距离委托人较远的一套复杂的委托代理链条。理顺这条复杂的责任体系链条，以确保国有企业管理层能够作出有效决策，是一个真正的挑战。

四、寻求更好国有企业治理效果的潜在重要性

虽然存在困难，但在许多国家中，国有企业公司治理改革的潜在收益是很高的。我们期望改善国有企业公司治理，通过取得更好的绩效和不断提高生产率促进经济增长。如果这些得以充分实施，那么就可以实现更加透明的资源配置，以及更加有效的企业监督和管理。良好的公司治理有助于企业获取资本（包括债务和权益），并会引导内部资源配置达到最具生产效率的使用构架。最后，国有企业更好的公司治理实践将会改善那些允许私有经济进入、价格管制体系已经取消或已进行改革的经济领域的竞争格局。

为了更有效地行使国家所有权，可能需要对现行法律在一定程度上作出调整，但是所有权通常还是可以在现有的法律法规框架内行使，比如《公司法》和证券法规等。在现行法律法规框架下，仍然需要采取许多步骤来改善国家的组织结构和所有权执行体系。通过设立明确而现实的目标，积极地行使与其权益份额密切相关的所有权，国家就能够在监督公司业绩以及建立有利于公司和公众的良好公司治理实践方面扮演重要的角色。

五、《比较报告》的结构

首先，《比较报告》将介绍 OECD 成员国中国营部门的规模和