

本选题由国务院发展研究中心企业研究所主持开发

OECD

国有企业公司 治理指引

经济合作与发展组织 著
(国务院发展研究中心企业研究所) 李兆熙 译

OECD

OECD Guidelines on
Corporate Governance of
State-Owned Enterprises



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

OECD

国有企业公司 治理指引

经济合作与发展组织 著
(国务院发展研究中心企业研究所) 李兆熙 译

OECD

OECD Guidelines on
Corporate Governance of
State-Owned Enterprises



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

OECD 国有企业公司治理指引/经济合作与发展组织著. —北京:
中国财政经济出版社, 2005.9

ISBN 7-5005-8591-8

I . O… II . 经… III . 国营企业 - 企业管理 - 规则 IV . F276.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 104595 号

著作权合同登记号: 图字 01-2005-5497

书名原文: OECD Guidelines on Corporate Governance of State - Owned Enterprises

Originally published by the OECD in English and French under the titles:

OECD Guidelines on Corporate Governance of State - Owned Enterprises

Lignes Directrices de l'OCDE sur les Gouvernements d'Entreprises des Entreprises
Publiques

© OECD 2005 All rights reserved.

The quality of the Chinese translation and its coherence with the original text is the
responsibility of China Financial and Economic Publishing House (CFEPH) .

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

涿州市新华印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 12.5 印张 90 000 字

2005 年 10 月第 1 版 2005 年 10 月涿州第 1 次印刷

印数: 1-5060 定价: 30.00 元

ISBN 7-5005-8591-8 / F·7480

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

经济合作与发展组织

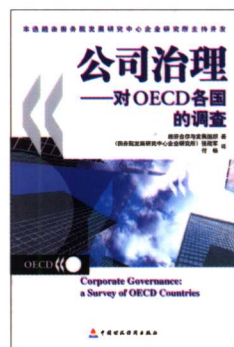
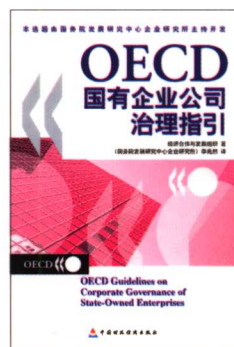
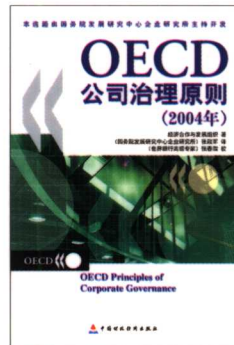
遵照 1960 年 12 月 14 日在巴黎签订的公约（1961 年 9 月 30 日起生效）的第一条规定，经济合作与发展组织（OECD）将促进以下政策的制定：

- 实现成员国持续的最佳经济增长、就业以及生活水平的提高，同时保持财政稳定，从而为世界经济发展做出贡献；
- 促进成员国及非成员国在经济发展过程中实现健康的经济扩展；
- 促进世界贸易按照国际义务在多边、非歧视基础上扩展。

OECD 的初始成员国是奥地利、比利时、加拿大、丹麦、法国、德国、希腊、冰岛、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英国和美国。

下述国家依次在相应日期加入并成为成员国：日本（1964 年 4 月 28 日）、芬兰（1969 年 1 月 28 日）、澳大利亚（1971 年 6 月 7 日）、新西兰（1973 年 5 月 29 日）、墨西哥（1994 年 5 月 18 日）、捷克（1995 年 12 月 21 日）、匈牙利（1996 年 5 月 7 日）、波兰（1996 年 11 月 22 日）、韩国（1996 年 12 月 12 日）、斯洛伐克（2000 年 12 月 14 日）。欧洲共同体委员会也参加 OECD 的工作（OECD 公约第 13 条）。

本成果的出版由经济合作与发展组织秘书长负责。此书中表述的意见和引用的不同观点并不反映本组织官方或者成员国政府必然的看法。



选题策划：蔺红英
Email: linhy@cfeph.cn
责任编辑：蔺红英
Email: gengwei@cfeph.cn
封面设计：田 晗

中文总序

上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，年底《公司法》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，这三本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。

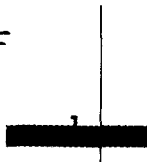
陈清泰 吴敬琏

2005 年 6 月

OECD ● 序言

国有企业的公司治理是许多国家经济发展中的一个重要挑战。国有企业通常是一国经济的重要组成部分，但迄今为止，仍没有一个可供参照的国际标准来指导各国政府对其行使国有企业所有权的状况进行评价，并在此基础上进行改善。《OECD 国有企业公司治理指引》（下文简称《指引》）的出台填补了这一重要空白，而且这一进展也引起了世界范围内各方面利益相关者的兴趣和关注。《指引》的制定工作获得的巨大支持以及《指引》内容本身所赢得的广泛认同，使我坚信《指引》将得以广泛传播，并被积极地应用于经合组织成员国和非成员国。

对于一直致力于该领域政策研究和发展的女士



而言,《指引》的要求应当都在意料之中。已着手进行国有企业公司治理改革的国家的共同经验表明,这的确是一项重要而复杂的事业。一个重要的挑战是,如何在积极地行使国家所有权职能(例如董事会的提名和选举)的同时,又避免强行对公司管理进行不适当的政治干预之间找到平衡。另一个重要的挑战是如何确保一个使私营公司与国有企业公平竞争的市场,并确保政府在行使其监管或监督权力时不扭曲这一市场竞争规则。

基于实践经验,《指引》就如何解决上述难题给出了具体的建议。例如,它建议国家应通过一个集中化的所有权实体或有效的协调主体来行使其所有权职能,并能独立运作和遵循公开披露的所有权政策。《指引》还建议国家所有权与政府监管职能严格分开。如果能够得以正确的贯彻,那么上述以及其他被建议的改革措施便可能更好地确保国家所有权以一种专业化和问责的方式来行使,并可确保国家在跨越所有经济部门的公司治理的改善中扮演一个积极的角色,其结果会使企业向更加健康、更具竞争力、更高透明度的方向发展。

来自许多经合组织成员国的和非成员国的资深

政策制定者和实务操作者们都对《指引》的制定做出了贡献。他们通过公开咨询的过程获得建议的方式保证了《指引》的质量和实用性。在此，我谨向经合组织“民营化和国有资产公司治理”工作组的全体成员致以诚挚的谢意，他们所进行的建设性的努力使得《指引》的出台成为可能。尤其应感谢工作组的主席拉兹－约翰·赛德朗（Lars－Johan Cederlund）先生，他的敬业精神和领导能力有助于使这一工作圆满成功。同时，我也要感谢参与《指引》咨询从而影响文件成功起草的组织和个人，你们的专业见解是不可或缺的。在此，对你们的贡献深表敬意和感激。

放眼未来，我相信《指引》必定会得到广泛而富有成效的应用。《指引》在每个国家的贯彻，需要有许多国家之间同等的对话过程和经验交流的支持。经合组织将继续召集包括经合组织成员国和非成员国参与的论坛，以促进国有企业良好的公司治理。

OECD 秘书长



唐纳德·约翰斯顿（Donald J. Johnston）

OECD ● 致谢

我向“经济合作与发展组织国有资产公司治理工作小组”的所有成员致以诚挚的感谢，尤其是小组主席拉兹·约翰·赛德朗先生，以及副主席阿妮塔·让女士和埃里克·普瑞斯先生，他们的敬业精神和专业知识是这一工作圆满成功的必要条件。在此，还要感谢世界各地所有参加我们咨询的官员和专家们，他们的意见和建议提高了《OECD 国有企业公司治理指引》的质量和实用性。

特别要感谢参加 2004 年 10 月在巴黎举行的两次高级咨询会议的人士，他们是：亚巴罕·博戴尔·阿布德尔－纳比、阿波德斯拉姆·阿布扎、穆罕默德·亚当、莫克塔·阿兹曼、斯文·伯顿、乔治·巴努、比基塔·柏林、安左·加尔弟、吉尔摩·加斯迪

欧、常顾、卓斯·克莱芒特·高迈斯、埃迪亚多·古蒂诺·盖尔拉、马丁·克拉格、斯坎德·德万、米歇尔·得芬巴谢尔、伊夫热内·迪特里斯、安娜·狄地耶尔、约斯安娜、拉科斯曼·费尔南多、约翰·福烁、瓦拉迪米·古沙科夫、科洛斯·赫尔伯格、提布·哈普科玛、玛丽安娜·伊德拉克、费迪南多·伊格尔亚、苏珊·基、景永苏、贾小梁、简·约克拉卡、穆罕麦德·汗、卡瑟琳娜·基姆拉、巴维尔·居拉、阿德里安·拉罗斯、汉恩·宾·李、朱丽亚娜·勒玛、李兆熙、阿克思·麦加、让·埃蒙·马西、塔西索·约瑟、玛斯特·戈多伊、塔亚娜·麦得维德娃、伯恩哈特·梅尔、凯西·米尔松、闵昆金、杜泰宏敏、贾尔洛斯·穆拉迪尼克、博诺·摩尔斯、拉夫·穆勒、雷杜·穆尔豪特、南依重、乔奥·卡罗斯·帕金森·德·卡斯特罗、皮特·派德拉、奥拉辛奥·比萨罗、约翰·布莱斯科特、阿布·欧拉·库泰巴、让·诺埃尔·雷、优格·霍泰利、让·彼埃尔·萨布兰、海克·萨格斯阳、艾德瓦多·卡诺斯·斯卡赖斯基、约基姆·舒尔特、朱丽娅·萨多瓦、阿赫迈德·沙赫扎姆·沙里夫、马尔科姆·辛普森、图夫·斯克叶夫斯塔德、阿莱克西·提莫菲、德克·提勒、詹斯－赫尔曼·特伦

奈尔、雷纳·威尔茨、温恩·威廉姆斯、西蒙·王、以及穆罕默德·卡瑞·扎戈罗。

此外，《OECD 国有企业公司治理指引》的制定还极大地得益于对后期草稿提出意见与建议的众多专家和组织，他们是：贝尔塔·阿莱克山德鲁、比斯塔·波埃瓦、多米尼克·达尔内、马利亚诺·法布里索、理查德·弗雷德里克、凯萨·福安特、杰士·库马、威廉姆·黎文斯通、罗斯·巴尔、简·门蒂扎宝·弗里斯、伊拉·弥尔斯坦、罗斯·莫吉亚萨、卡里罗依·尼库利斯、阿尔丰索·雷沃罗、约翰·雷格、柯里斯蒂安·斯坦德、乔治亚·山布纳里斯、格雷·萨同、保尔·斯温内、阿金·冯·巴伦格因、特多罗·维高德斯基、穆罕默德·凯利、马哈穆德·扎戈罗、阿索西恩·温尼佐拉纳·德·叶库蒂夫（委内瑞拉 AVE）、波兰雇员同盟、德意志联邦财政部、（法国）工人力量、香港交易及结算有限公司、印度尼西亚资本市场监管厅、内部审计师协会（IIA）莫斯科代表处、（美国）机构投资者服务公司（ISS）、国际最高审计机构组织（INTOSAI）、医生国际环境社团、新领域妇女教育中心、俄罗斯 NIKOIL 银行、波兰公司治理论坛（PFCG）、公共服务国际组织、

亚美尼亚证券委员会、马来西亚证券委员会、（法国）公共行政管理人员全国自治工会（SNAPAP）、土耳其工商业家协会（TUSIAD）以及（法国）全国企业联合自治组织（UNSA）。

还要感谢经合组织的顾问团、工商业咨询委员会（BIAC）、工会咨询委员会（TUAC），以及参加这一进程的国际组织，包括非洲开发银行、国际会计师联合会（IFAC）和国际金融公司（IFC）。全球公司治理论坛和世界银行也为这项工作做出了重要的贡献。

最后，我要感谢金融和企业事务董事会中的经合组织秘书处的成员，他们投入了大量时间和精力，以极高的敬业精神和严谨的工作态度为工作组提供了帮助。他们是：威廉姆·维西瑞、瑞纳·盖格、卡罗因·埃维恩、罗伯特·莱、马茨·伊萨克森、格兰特·凯克帕特里克、玛蒂尔德·马斯娜德和伊欧玛·英亚玛。

OECD 秘书长



唐纳德·约翰斯顿 (Donald J. Johnston)

OECD ● 导言

在经济合作与发展组织（OECD）的一些成员国，国有企业（SOE）仍然代表着国内生产总值（GDP）、就业和市场资本化的一个重要的部分。而且，国有企业常常普遍存在于公用事业和基础设施产业，例如能源、交通运输和电讯领域，其业绩对于总人口的广大部分和其他的商业部门都十分重要。因而，国有企业的治理对于全面提升一个国家的经济效率和竞争力，确保它们做出积极的贡献将十分关键。OECD 成员国的经验表明，国有企业良好的公司治理对于在经济上实现有效的民营化是一个重要的先决条件，因为这将使企业对未来的购买者更具吸引力和增加其价值。

许多非 OECD 国家也有一个庞大的国有部门，