

刘泉红 / 著

国有
企业
改革

路径设计和整体推进

Reform of
State-Owned Enterprises
— Path Design and
Overall Impetus



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

国有企业改革

刘泉红 / 著

路径设计和整体推进

Reform of
State-Owned Enterprises
— Path Design and
Overall Impetus



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

国有企业改革：路径设计和整体推进 / 刘泉红著. —北京：
社会科学文献出版社，2012. 10
ISBN 978 - 7 - 5097 - 2857 - 4

I. ①国… II. ①刘… III. ①国有企业 - 企业改革 - 研究 -
中国 IV. ①F279. 241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 223354 号

国有企业改革

——路径设计和整体推进

著 者 / 刘泉红

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

责任编辑 / 吴 敏 任文武

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

责任校对 / 岳宗华

项目统筹 / 邓泳红

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 18.5

版 次 / 2012 年 10 月第 1 版

字 数 / 294 千字

印 次 / 2012 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 2857 - 4

定 价 / 59.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

序

国有企业改革需要整体推进

国有企业改革一直是我国经济体制改革的中心环节。经过 30 多年的改革开放，我国经济社会发展呈现出新的阶段性特征，对新时期的国有企业改革也提出了更高的要求。而当前我国的国有企业改革推进难度似乎越来越大，理论研究以及改革的方式和路径上也越来越难以创新，可以说到了一个步履艰难的阶段。现实中，一方面国有企业特别是中央企业的利润节节攀升，凯歌高奏；另一方面国有企业内部效率低下以及腐败滋生、在某些行业的高度垄断而挤压民营企业生存空间等问题仍然广为人所诟病。

论及国有企业改革不可避免的首要问题是要合理界定国有企业的定位和性质。笔者认为，所谓国有企业，即国有和国有控股企业，其本质上应该是全民所有的企业，控股股东或产权所有者是全体人民，因而其存在的最重要理由应是为全民谋福利。因此国有企业应具有相当程度上的公共性，它们毫无疑问应该是极为特殊的一类企业，自然不可以和市场化程度很高的现代公司相提并论。可以说国有企业是一种对市场机制补充性的制度安排，是政府为校正市场失灵而采取的参与和干预经济的工具与手段；在现阶段的中国更为特殊的是，国有企业不仅是政府干预经济的手段，还是政府参与经济的手段，因为它还要解决转轨国家和发展中国家特有的市场失灵问题。下一步国有企业改革的任务之一是要找到国有企业与市场经济的最佳融合方式，使国有经济能充分发挥其应有的作用。

基于以上出发点，笔者认为，国有企业改革要系统化、整体性地深入推进。必须在垄断行业改革、民营和外资经济发展、政府管理体制、企业内部管理如完善公司治理结构等方面多管齐下，方能取得应有的效果。

要深入推进国有企业改革，首先必须在垄断行业攻坚战方面取得突破性进展。垄断行业是国有经济最集中和控制力最强的领域。国有企业的垄断行为可分为行政垄断和自然垄断等。行政垄断的根源是政府的行政权力，如我国的烟草专卖体制，使得烟草系统从上到下都是绝对的行政垄断；几大石油公司的垄断行为也具有一定程度上的行政垄断属性；再比如铁路系统，原本是一个自然垄断行业，但如果可以把铁道部看作一艘政企合一的巨型航母的话，那么其行政垄断的性质也不言自明。电网、移动通信、市政公用事业等行业的自然垄断属性也是与生俱来的。垄断行业的内部低效率、腐败行为已经广为社会所诟病，加快垄断行业改革和加强监管应成为推动我国国有企业改革攻坚的首要任务。要根据行业的不同特点和改革进程，分类推进垄断行业改革，同时，政府也应加强对垄断行业服务质量、价格、安全、普遍服务、收入分配等方面的监管。

要深入推进国有企业改革，必须大力发展民营经济，使国有经济布局调整后适当退出的空间能及时得到填充。在我国民营经济和中小企业互为主体，竞争性行业的中小国有企业退出后完全可由民营经济予以替代。市场经济条件下在一般竞争性行业民营经济应当具有天然的优势，在这些领域国有经济适度退出，可以使我国社会主义市场经济体制更为完善。要彻底消除制约民营经济发展的制度性障碍，鼓励和引导民间资本进入法律法规未明文禁止准入的行业和领域，实行公开透明、不对民间资本单独设置附加条件的市场准入标准和优惠扶持政策，鼓励引导民营经济通过参股、控股、并购等多种形式，参与国有企业改制重组。进一步完善鼓励民营经济发展的法律制度，切实保护民间投资的合法权益，加强服务、指导和规范管理，优化民营经济发展的外部环境。

要深入推进国有企业改革，必须合理规制外资并购国有企业的行为，减少国有企业改革带来的负面影响。外资并购我国的国有企业，其实质无非是占领市场、获取更大的利润空间，谋求在行业的垄断地位，因此，不能一味地把国企转让给外资当作一种导向，而应综合考虑行业重要性、并购行为的社会影响（如员工下岗失业）等因素，在进行必要的反垄断调查后做出合理选择。为积极应对外资并购，我国国有企业也需要按照主动、公平、有利、可行的原则，采取相应的对策。要充分认识到外资并购的正

负效应，把外资并购作为一个长远的发展战略来考虑。要合理运用各种反并购策略以有效应对外方的恶意收购，做好资产评估工作，防止国有资产流失；通过充分磋商，保护广大职工的合法权益；提高品牌意识，尽量保持品牌的独立使用权。

要深入推进国有企业改革，必须在政府管理层面进一步完善国有资产管理体制。实现政府由经营企业到经营资本的转变，使国有经济名副其实，是我国国有经济布局调整的必由之路。要实现这一转变，核心内容是完善国有资产管理体制。短期内，完善国有资产管理体制和政府监督体系的重点是探索建立国有资本预算收入与预算支出制度，探索国资委自身的体制改革，一方面解决谁来“监督国资委”的问题，另一方面解决国资委“既当老板，又当婆婆”的问题，减少不属于出资人该做的工作，维护企业作为市场主体依法享有的各项权利。从长远来看，现行国资委既监督又管理国有资产的体制带有相当的过渡性，国有资产监督、管理、运营分开，政府决策制定层、执行层、监督层分离，各类国有资产实现统一、协调管理，是完善国有资产管理体制和政府监督体系的终极目标。国家“十二五”规划纲要指出，要“坚持政府公共管理职能和国有资产出资人职能分开，完善经营性国有资产管理 and 国有企业监管体制机制。探索实行公益性和竞争性国有企业分类管理。健全覆盖全部国有企业、分级管理的国有资本经营预算和收益分享制度，合理分配和使用国有资本收益。完善国有金融资产、行政事业单位资产和自然资源资产监管体制”。虽然定位基本明确，但不可避免的是，既然国资委第一重要的责任是出资人，就理所当然会去追求投资回报，对企业的监管应当交由其他的部门，最好是有一个超脱于权力体制外的部门（比如人大常委会下设国有资产监督委员会）来执行，不应该让国资委既发挥出资人的作用，又发挥监管者的作用，到头来依然是裁判员和运动员不分，国有资产管理体制的改革完善也就无从谈起。

要深入推进国有企业改革，必须和完善社保体系统筹推进。“十二五”时期，是我国国有企业改革以及社保体系完善的关键时期。我国庞大的国有资产，尤其是经营性国有资产如何在完善我国社会保障体系中发挥更为重要的作用，实现以国企改革促进社保体系完善、以社保体系完善保障国

有企业改革顺利推进的良性互动，探索出一条适合我国现阶段基本国情的统筹国企改革与社保体系完善的新思路，具有重大的理论价值和实践意义。统筹国有企业改革与社会保障体系完善关系到我国社会主义市场经济体制的完善以及社会和谐，关系到“改革、发展、稳定”大政方针的实现。因此，必须深入分析统筹国企改革与完善社会保障体系的必要性、可行性及实现途径；探讨经营性国有资产通过股权转让、利润上缴等方式充实社保基金的思路 and 对策；提出通过国有企业改革和社保体系完善的良性互动，推动社保体系完善和社保水平提高的主要政策措施。同时，社会保障制度滞后是国有企业改革进一步深化的一个关键性制约因素。政府相关部门要采取切实措施加快社会保障制度建设，加快基本养老保险、医疗保险、失业保险等社会保障制度改革，为国有经济布局调整创造条件。通过财政投入、国有资产变现、发行特种国债、开征社会保障税等多种方式筹集社会保障基金。尽快完善独立于企业之外的社会保障体系，实现各种保险管理服务社会化和可接续。依法扩大养老、失业、医疗等社会保险覆盖范围，强化社会保险费的征缴，切实完善养老保险统筹制度，多渠道充实社会保障基金，从运行机制上逐步完善社会保障的社会化管理。同时，要进一步理顺劳动关系，考虑到国有企业职工的历史贡献和切身利益，这也有利于建立职工能进能出的市场化用工机制，使国有经济布局调整、国有企业改革最终得到职工的理解和支持，为企业真正按照市场原则运作创造条件。

要深入推进国有企业改革，国企内部也要完善公司治理结构。当前国有企业的董事会、监事会制度迫切需要完善，可试行外部董事占多数的董事会制度，以达到真正制衡“内部人”的目的。同时，监事会也不应是“摆设”，而应切实履行其职责，防止“内部人控制”的发生。在治理机构得到完善的同时，还要建立起科学有效的内外部治理机制，促使企业切实履行其社会责任。

综上所述，笔者认为，国有企业改革是一项庞大而复杂的系统工程，需要从多方面着力进行整体推进。未来国有企业改革的总体方向是：竞争性行业和领域应更多地交由民营经济去经营，视民营经济的发展成熟程度，国有经济可从竞争性领域逐步退出。国有企业产权改革并不是简单地

将国企民营化，而是要使大多数竞争性领域的国企成为股权多元化的现代公司。真正意义上的国有企业不再以营利为目的，应通过公法严格划定国有企业的逻辑边界，限制其投资方向。在国有经济适度退出的同时，推进国企资本经营预算改革，以分红和适当退出后的股份转让之所得充实社保基金，通过社会保障制度的进一步完善和保障能力的进一步增强使其真正为民所共享。

中国的国有企业改革依然任重而道远。

刘秦红

2011年10月于北京

目 录

第一章 国有企业改革政策沿革及实施效果	1
一 十六大以来国有企业改革政策要点	1
二 政策实施效果与存在的问题	8
三 相关政策建议	13
第二章 国有企业改革的未来路径	16
一 对国有企业改革的相关理论和实证研究	16
二 国有企业改革进展和问题	20
三 未来国有企业改革的主要任务	27
四 深化国有企业改革的路径选择	31
第三章 国有经济布局调整背景下的政府管理体制	36
一 国有经济布局调整的进展	36
二 政府对国有经济管理体制的现状与主要问题	39
三 国有经济布局调整背景下完善政府管理体制的思路	47
四 相关对策措施	52
第四章 垄断行业改革及政府规制	56
一 引言	56
二 自然垄断行业政府规制理论概述	58
三 几个自然垄断行业改革进程	63
四 自然垄断行业政府规制的主要问题	70
五 改革思路	74
六 主要路径	78

第五章 自然垄断行业管理体制变革与规制完善	83
一 改革进展与规制体制现状	83
二 未来改革及完善规制须解决的主要问题	88
三 未来改革及完善规制的目标、方向与路径分析	90
四 推进改革与完善规制的对策建议	92
第六章 对欠发达地区推进市政公用事业改革与加强行业规制的思考	96
一 市政公用事业发展与改革取得较大突破	96
二 存在问题不容忽视	99
三 几点思考	100
四 对策建议	103
第七章 国有经济与民营经济协调发展研究	107
一 关于民营经济的理论与实证研究	107
二 所有制结构历史演变及发展现状	115
三 发展不协调的原因分析	125
四 国有、民营经济协调发展的标准和特征	130
五 对策建议	133
第八章 化解危机影响下中小企业困境的相关思考	142
一 当前中小企业生产经营的主要困难与问题	143
二 地方帮扶中小企业应对危机的主要措施	146
三 几点认识和思考	149
四 进一步的政策建议	154
第九章 中小企业和民营经济发展态势及下一步政策建议	158
一 当前发展态势	158
二 制约因素不容忽视	160
三 下一步政策建议	161
第十章 国外中小企业政策比较及启示	164
一 国外中小企业政策的共同点	164
二 各国中小企业政策的主要差异	167

三 几点启示	169
第十一章 统筹国有企业改革与社保体系完善	172
一 引言	172
二 国企改革远未到位	173
三 探索统筹的实践步履艰难	177
四 实现统筹的思路和途径	179
五 对策措施	181
第十二章 外资并购国有企业	184
一 外商并购投资的相关理论研究	184
二 外商并购投资的发展趋势	189
三 外商并购投资的利弊分析	190
四 外商并购投资规制的现状及主要问题	196
五 国外规划外商并购投资的经验	200
六 完善外商并购投资规制的对策建议	205
第十三章 国有企业应对外资并购的对策研究	212
一 通过并购方式利用外资的重要意义	212
二 外资并购国有企业的现状及发展趋势	214
三 国有企业在应对外资并购方面存在的主要问题	220
四 主要对策措施	224
第十四章 国有企业公司治理问题与完善之道	232
一 对公司治理基本内涵的认识	232
二 国外公司治理结构的主要模式及比较	233
三 国有企业公司治理的进展与存在的主要问题	237
四 完善国有企业公司治理的目标及途径	242
五 若干配套措施	246
第十五章 加拿大国有企业领导人员能力和制度建设经验借鉴	251
一 国有企业领导人员管理体制	251
二 加拿大非国有企业领导人员管理制度	254
三 几点思考和建议	256

第十六章 西方国家国有企业经营者管理制度比较	260
一 西方主要市场经济国家国有企业经营者管理制度情况	260
二 西方国家国有企业经营者管理制度比较	270
三 启示与借鉴	272
参考文献	276
后 记	285

第一章 国有企业改革政策沿革及实施效果

国有企业改革是我国经济体制改革的中心环节。自十一届三中全会以来我国 30 多年的国有企业改革进程中，国家和相关部门出台的相关政策始终围绕着调整政府、企业和市场三者的关系展开。十六大以来我国国企改革政策的实施既取得了较为明显的效果，同时在国有企业改革政策及执行中也存在某些方面的问题和偏差，需要从政府职能转变、产权改革、国有经济布局调整、公司治理、相关配套措施等方面进一步采取相应的政策措施。

一 十六大以来国有企业改革政策要点

改革开放以来，我国国企改革政策按照改革的思路大致可以分为三个阶段：从中共十一届三中全会至十二届三中全会以前，是简政放权、扩权让利阶段，这一阶段的政策要点主要有扩权让利、经济责任制、利改税、横向经济联合、拨改贷等；从十二届三中全会至党的十四大以前，是推行承包经营责任制的两权分离阶段；中共十四大至十六大以前，是建立现代企业制度的转机建制、制度创新阶段。中共十六大确定了对国有资产管理体制改革“权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合”的基本原则和方向，在政府机构设置上，2003 年国务院成立了国有资产监督管理委员会。我国国有企业改革从此进入了宏观上调整国有经济布局 and 结构，微观上进一步完善现代企业制度的新阶段。

（一）加强相关法律法规建设

十六大之前，国有企业改革适用的法律主要有《公司法》（1994 年颁

布，1999 年第一次修订）、《证券法》（1998）、《拍卖法》（1999）等，相关法规主要有《国有企业财产监督管理条例》（1994）、《国有资产评估管理办法》（1991）、《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》（1988）、《全民所有制小型工业企业租赁经营暂行条例》（1988）等，这些法律法规涉及国企改革的一些层面。十六大以后，涉及国有企业改革的法律法规建设进一步得到了加强。

2003 年 5 月国务院颁布《企业国有资产监督管理暂行条例》，对国有及控股企业、国有参股企业中的国有资产的监督管理、企业负责人及重大事项的管理、国有资产监督管理机构的主要职责和义务作出了相关规定，进一步明确了新的国有资产管理体制及监管机构的法律地位。该条例规定，国务院代表国家对关系国民经济命脉和国家安全的大型国有及国有控股、国有参股企业，重要基础设施和重要自然资源等领域的国有及国有控股、国有参股企业，履行出资人职责。国有资产监督管理机构不行使政府的社会经济管理职能，政府其他机构、部门不履行企业国有资产出资人职责。

2004 年，根据国内经济、证券市场发展形势的需要，全国人大分别对《证券法》、《公司法》、《拍卖法》等法律作了新的修正。2005 年 10 月十届全国人大十八次会议通过的新《公司法》，在 2004 年 8 月修订的基础上，又作了进一步的修订。删去了公司对外投资占公司净资产一定比例的限制，增加了股东诉讼的规定，特殊情况下股东可申请法院解散公司；允许设立一人有限责任公司但建立严密的风险防范制度；规定职工代表在监事会中的比例不得低于三分之一；建立了有限责任公司中小股东在特定条件下的退出机制。

2006 年 8 月，十届全国人大常委会第二十三次会议通过了《中华人民共和国企业破产法》，规定了企业申请破产、保护债权人和债务人的合法权益、公平清理债权债务的司法程序和实施办法。

2007 年 3 月十届全国人大第五次会议通过了《中华人民共和国物权法》和《中华人民共和国企业所得税法》。前者进一步明确了国企出资人职责，指出国家出资的企业，由国务院、地方人民政府依照法律、行政法规规定分别代表国家履行出资人职责，享有出资人权益，同时，违反国有

财产管理规定，在企业改制、合并分立、关联交易等过程中，低价转让、合谋私分、擅自担保或者以其他方式造成国有财产损失的，应当依法承担法律责任；后者统一了除个人独资企业、合伙企业外的内外资企业所得税税率，取消了外资企业长期以来在税收政策上的超国民待遇。

2007年8月30日闭幕的十届全国人大常委会第二十九次会议表决通过了《反垄断法》，明令禁止行政性限制竞争，各类垄断协议被明确禁止，同时规定了豁免制度；严禁滥用市场支配地位限制竞争；大规模并购、易导致垄断的跨国并购须申报；正当行使知识产权行为受到保护，滥用将被禁止；明确规定国务院设立反垄断委员会，负责领导、组织、协调反垄断工作。

为了维护国家基本经济制度，巩固和发展国有经济，加强对国有资产的保护，发挥国有经济在国民经济中的主导作用，促进社会主义市场经济发展，作为十届全国人大立法规划确定的重点立法项目之一，2008年10月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过了《国有资产法》，对履行出资人职责的机构、国家出资企业、管理者的选择与考核、关系国有资产出资人权益的重大事项、企业改制、资产评估、国有资产转让、国有资本经营预算、国有资产监督等方面作出了相应规定。

此外，国资委也颁布了一系列部门规章，如适应“走出去”战略，于2011年在对外投资方面出台了《中央企业境外国有资产监督管理暂行办法》和《中央企业境外国有产权管理暂行办法》两个重要规章。这对于推动中央企业认真落实做强做优、培育具有国际竞争力的世界一流企业的目标要求，加快实施国际化经营战略，具有较为积极的意义。

（二）构建新的国有资产管理体制

中共十六大报告中提出：“在坚持国家所有的前提下，充分发挥中央和地方两个积极性。国家要制定法律法规，建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。”“关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要资源等，由中央政府代表国家履行出资人职责。其他国有资产由地方政府代表国家履行出资人职责。中

央政府和省、市（地）两级地方政府设立国有资产管理机构。”这使我国国有资产管理体制向前迈出了重要一步，国有企业面临一个全面解决政企、政资关系的新时代。

十六大之后，2003年3月，根据中华人民共和国第十届全国人民代表大会第一次会议通过的《国务院机构改革方案》，在整合原国家经济贸易委员会指导国有企业改革和管理的职责，原中共中央企业工作委员会的职责，财政部有关国有资产管理的部分职责，以及劳动和社会保障部的有关中央直属企业经营者的部分分配政策职责的基础上，国务院批准成立了作为国务院直属正部级特设机构的国务院国有资产监督管理委员会，从组织机构上实现了政府社会公共管理职能与国有资产出资人职能的分离。各省、直辖市及其所辖地州市也先后成立了相应的国有资产管理监督机构。《地方国有资产监管工作指导监督暂行办法》出台后，明确了各级国资委之间的指导监督关系，建立了国资委系统内的立法备案制度、法规实施督察制度、违法违规查处制度等。

以《企业国有资产监督管理暂行条例》为基础，国资委在业绩考核、薪酬分配、干部任免、产权管理、统计评价、规划发展、企业改革、企业重组、资产监督等方面，总共出台了多个规章和规范性文件，各项制度从无到有、逐步完善，国有资产监管法规体系框架初步形成。

（三）加快国有经济布局调整和国有企业重组

自1995年9月中共十四届五中全会正式提出调整国有经济布局以来，我国国有经济布局 and 结构有所调整，但总的来说进展较慢。2006年12月，国务院办公厅转发了国资委《关于推进国有资本调整和国有企业重组的指导意见》，提出了国有资本调整与国有企业重组的基本原则和主要目标，以及主要政策措施，指出要规范改制重组行为，切实加强组织领导；并且确定了国有经济保持绝对控制力、较强控制力的行业和领域，明确在涉及国家安全、国民经济命脉的行业和关键领域，国有企业必须体现控制力、带动力和影响力。还指出，要加快国有企业的股份制改革，将积极支持整体资产或主营业务资产优良的企业实现整体上市。自2003年以来，国资委先后分七批核定并公布了153家中央企业的主业，促进国有资本向关系国

家安全和国民经济命脉的重要行业与关键领域集中。同时国资委在以国家开发投资公司和中国诚通集团两家公司作为资产经营公司平台推进企业调整重组、处置不良资产方面进行了探索。截至 2011 年 9 月底，国资委履行出资人职责的中央企业已经减至 117 家。

（四）规范国有企业现代企业制度建设

近年来，国务院相关部门在规范国有企业现代企业制度建设方面主要做了以下几方面的工作。

1. 加快推进产权制度改革

2003 年 10 月，中共十六届三中全会通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，指出要进一步巩固和发展公有制经济，发挥国有经济的主导作用；并提出要建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度。为规范企业国有产权在政府机构、事业单位、国有独资企业、国有独资公司之间的无偿转移行为，保障企业国有产权有序流动，国资委于 2005 年 8 月制定了《企业国有产权无偿划转管理暂行办法》，对国有资产无偿划转的转移程序、批准机构和手续作出了具体规定。对于国有产权的出让，在原《企业国有产权转让管理暂行办法》的基础上，国资委、财政部于 2006 年 12 月发布了《关于企业国有产权转让有关事项的通知》，进一步规范了企业国有产权转让工作，明确了关于省级以上国资监管机构对协议转让方式的批准、外商受让企业国有产权和企业国有产权受让条件的审核管理、受让资格的审核确认、转让价格等具体事项。

2. 积极推行董事会试点

国资委 2004 年 6 月初下发《关于中央企业建立和完善国有独资公司董事会试点工作的通知》，要求试点企业建立外部董事制度，在董事会下面设立战略、提名、薪酬与考核等专门委员会，逐步形成出资人、董事会、监事会、经理层各负其责、协调运转、有效制衡的符合现代企业制度要求的公司治理结构。宝钢集团等 7 家企业成为首批建立和完善董事会试点企业之一。截至 2006 年底，宝钢、神华等 17 家中央企业相继建立和完善了董事会，建立了外部董事制度，初步实现了决策权与执行权分开和董事会