

谭安杰●著

On Kit Tam

企业督导机制 与 modern 企业部门 的发展

*Corporate
Governance
and
the
Development
of
A
Modern
Corporate
Sector*

上海社会科学院出版社

655314

谭安杰●著
On Kit Tam

29.154
TAM

企业督导机制 与 modern 企业部门 的发展

*Corporate
Governance
and
the
Development
of
A
Modern
Corporate
r*

上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

企业督导机制与现代企业部门的发展/谭安杰著.
上海:上海社会科学院出版社,2000.6
ISBN 7-80618-721-9

I. 企… II. 谭… III. 企业管理-经济理论
IV. F270

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 24594 号

企业督导机制与现代企业部门的发展

上海社会科学院出版社出版

(上海淮海中路 622 弄 7 号)

责任编辑:陈国梁 封面设计:闵 敏

新华书店经销 上海中华印刷有限公司印刷

开本 787×1092 毫米 1/16 印张 13.75 插页 2 字数 145 千

2000 年 6 月第 1 版 2000 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 7-80618-721-9/F·443

定价:25.00 元

刘国光 序(繁体版)

国有企业改革是中国整个经济改革的重点和难点。1993年,中国政府提出了“建立现代企业制度”作为企业改革的目标,但对于什么是“现代企业制度”,尚待从理论到实践作多方面的深入探索。现在一般都接受“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的抽象界定,但对这四句话的内涵以及四句话之间的关系,都有不同的理解。就拿“管理科学”来说,一些经济理论界的人士,从西方经济学中借鉴 corporate governance 这一概念,认为主要应指建立科学的企业治理结构,以便妥当处理所有者(股东)、决策者(董事会)、执行者(经理层)、职工以及其他相关利益者之间的关系。这一概念(企业治理结构),已在理论界和改革实践中广为流传,但尚未被吸纳入权威的政策法规文件中。目前正规的提法是“建立科学的企业领导和组织结构”,其中除上述诸方面的关系外,还包括正确处理党、企关系等方面的内容,因此这的确是中国国企改革的一项极其复杂的问题。尽管这样,如何从中国国情出发,借鉴西方企业组织管理的成功经验,正确把握和实行 corporate governance,是一个亟待研究解决的问题。

谭安杰教授的新著《中国企业新体制——督导机制与企业现代化》*,

* 按作者的意见,中文简体版书名改为《企业督导机制与现代企业部门的发展》。

就是对中国国有企业改革中如何掌握和实行 corporate governance 问题的探索。他把这一概念译为“企业督导机制”,代替目前流行的“企业治理结构”的译词,是有其自身的理由的,但最后采用何种译词来表达这一概念,还有待今后的讨论和实践。

《中国企业新体制——督导机制与企业现代化》一书从作者熟悉的当代西方经济学的最新理论出发,综合各不同学派的理论观点,并结合中国经济和社会的现实情况,探讨如何在中国的市场经济不断完善的条件下,建立起可行、有效的企业督导机制。对于企业督导机制(法人治理结构)这一个概念和作用,作者从理论和各国的实践方面作了详尽的研究与论述,并对企业改革中的几个关键问题进行了论述。如通过分析外国有企业的所有权与控制权的问题,来分析中国国有企业的问题。对中国企业督导机制建立的背景、社会发展条件、企业督导机制应实现的目标等方面,均作出详细的考察与研究,并展望及设计督导机制的未来发展模式。这些认真的探索,是值得参考的。

目前,在中国共产党第十五次全国代表大会以后,中国的企业改革加快了步伐。相信《中国企业新体制——督导机制与企业现代化》的出版,会给中国企业改革各方面的思考带来启示。我们衷心祝贺《中国企业新体制——督导机制与企业现代化》出版成功!

刘国光

中国社会科学院特别顾问

1997年12月

中文简体版前言

(1) 中国的企业督导机制发展方向

自从改革伊始,保持社会主义公有制的优势地位一直是中国政策制订者的讨论焦点之一。由于经济市场化和开放度的不断上升,以及因为解决众多国有企业财务困境的需要,事实上已经导致对公有制定义的不断更新。这主要是通过不断扩大和放宽公有制的范畴来实现的。

在 1997 年底举行的中国共产党第十五次代表大会成为该进程的一个里程碑。它采纳了一个对公有制改革的更为自由和开放的解释。公有制正式被认为包括国有和集体(集团)所有的混合。因此,在西方被划为部分私有化的企业就可以被包括在公有经济部门中。这样一个被认为是社会主义的标志将相应得以保留^①。

1997 年的中国共产党代表大会同时也提出了另一个有关公有制的重要概念。它确定所有制的关键在于谁拥有控制和领导权。换句话说,它取决于接近西方企业督导机制(corporate governance)的安排和发展^②。1999 决议进一步阐述如何将国家作为一个股东来执行对企业的控制权从而令国家所有制(作为公有制的一个重要组成部分)得以保留。

什么是企业督导机制(corporate governance)呢? 在这里有需要

作一个简单的说明。中国国内的学者在九十年代初翻译这个英文名词采用了“法人治理结构”或“公司治理结构”。这个中文译名近年亦在中国普遍地被接纳。那么为什么本书不用这个名词,而采用一个较少人认识的“企业督导机制”呢?^③其原因并不在于哪一个中文名词是更好的翻译的问题上。作者认为更重要的是因为现在“公司治理结构”一般通行所显示和隐含的思维与内容并不能全面体现 corporate governance 的整体涵义。法人治理结构这概念在中国是紧系于英美 corporate governance 的式样模型表征特点(stylized model)的,其中心是如何更有效地建立静态的监管体制来确保董事会行使股东对经理的监督和指导以求取股东财富最优化的目标。近十多年来西方对整个 corporate governance 的目标和运转效应不断提出新挑战和思考,所以,在更广义和现代的层面上,corporate governance 是把企业其他主要利益相关者,包括职工、消费者、甚至在某些情况下整个社区或社会、政府也连同企业股东考虑进去。同时,更新 corporate governance 思潮把 corporate governance 的焦点从静态的监察功能伸延到动态界面。例如,企业的长期发展与业绩,如何更好地配合经济、社会、生态环境演进的需要,便不是一般狭义的 corporate governance 所关注的问题。在本书里对此都有介绍,在此不必详述。需要指出的是,本书用的“企业督导机制”是更倾向于这更广义的 corporate governance。两个不同的中文名词也可以说是代表了对 corporate governance 在中国发展不尽相同的观点。本书的一个主要论点也正是为了分析与此有关的问题。

中国的企业督导机制的概念与所谓的“现代企业制度”紧密相关。从 1993 年开始,中国政府已经将发展现代企业制度作为国有

企业改革的核心^④。在中国“现代”企业的概念与公司的优良业绩紧密相关^⑤。中国的政策制订者和观察家通常理解的现代企业制度包括下列特征^⑥：

- ▶ 产权明晰
- ▶ 权责明确
- ▶ 政企分开
- ▶ 管理科学

显然,前三者反映了中国从中央计划经济向市场经济改革的转型特征。

事实上,现代企业制度在中国很多时候被等同于有限责任公司形式,特别是那些公开上市的公司。股份公司当然代表了讲英语的工业国家最为常见的商业组织形式,它们并且支配了关键的经济部门。这样,以英美模型为基础的上市公司督导模型,在中国也相应地被认为是督导典范。中国的公司法显然亦已经移植了该模型的很多特征^⑦。

在西方,上市企业所有权和经营权的分离这个进化过程的结果与其金融发展模式息息相关,并且是反映了投资者需求更大的流动性。然而这些关键背景在中国往往被忽视了。事实上这一两权分离和委托—代理分析模型有时被作为中国必须模仿和遵照的体制蓝图。这种思维并已作为中国监督框架发展的导向,实质上是英美式样模型(stylized model)企业督导结构的移植。

有趣的是,在一个法规尚未健全的国度,新兴的公司实体,督导结构却要通过实施指令性法律和法规来建立一个本质上是依附于彼此独立的交易,具竞争性的公司控制市场,和独立法律体系为

基础的模型^⑧。

就政府的政策而言,中国企业督导机制的发展显然被试图引入该模型的通常特征所支配^⑨。然而,却没有协调行动方案来推进那些明显直接与该模型的有效实施相关的条件。各种企业财务安排结构对企业督导机制设置的影响也在很大程度上被忽略了。

例如,创建活跃的和竞争性的公司控制和管理人才市场,以及对保护少数股东利益重要性的承认,在现行的改革过程中不太可能在当前得以实现。但是这些都恰恰被认为是使该模型有效运转的关键因素。同时,由于仍缺乏一套完整清晰的政策与原则来指导国有资产应如何和为何目标来服务社会民众,所以每每在不少经济领域产生困惑和矛盾,这也包括了争取最佳企业督导机制安排和企业业绩的优化。

此外,在中国,企业督导的真正意义存在不少混淆。“法人治理结构”往往被许多中国经理和官员理解为一种现代的组织管理形式,或一套管理者和企业所有者监督经理的组织结构和程序^⑩。原因是多方面的。部分程度上,“法人治理结构”这译词可能传递一种更倾向于行政管理和监管的含义^⑪。另一个更为关键的问题可能在于一些中国的评论家和执业者简单地将企业督导视为一种超离社会经济/金融背景就可以实施的“现代”的管理工具。

总而言之,企业督导现已成为中国现代企业部门发展和政府通过公司化以及实质上对国有企业部分和全部私有化来实施的企业改革成功与否的关键因素之一。在中国,企业督导机制发展的方式是自上而下的,而且基于高度指令性法律和法规来实现英美模型中的特征结构。这种唯法论(legalistic approach)的模式其指令

性特征是就督导实践和结构作为上级命令而下达的,同时也是有局限性的,这是因为正规的督导安排实际上只适用于部分企业形式。最后但同样重要的是,政策制订者和评论家都忽略对公司金融财务安排所引致种种的督导机制后果。

(2) 未来发展的关键性企业督导问题

现在显然对理想模型的优点存在着不现实预期,以及对这些模型的演进特征及其制度原因的没有充分理解。然而,这并不是说从这些模型无法获取任何东西。相反,理解导致一个国家企业督导机制独有特征出现的背景和意愿是很重要的,这样,在应用这些模型上才会更为顺利和有效。

当然,仅建立现代企业制度和发展企业督导模式就其本身并不会实现每一个改革目标,或者作为解决所有问题的万灵丹。然而,建立更合适于中国经济状况和社会现实的企业督导机制的过程的确可以作为考虑和实施其它相关宏观和微观层次改革的有力焦点,从而在关键领域包括公司业绩上带来良好效应。但是,现有证据表明,现行的中国企业督导机制,依据英美式样模型的传统标准,是无效的并且不可能提供实现理想目标的途径^⑩。

中国的企业督导机制发展事实上并不是一种从一些被认为是具有互斥性的企业督导模式所作出的选择。中国唯法论方式和当局的“选择”采纳了英美模型的表面特征。但是显然引入名义结构并不等同于实现其功能体系。如果不得不作出“选择”,它应该是针对发展方向而不是选取式样模型(stylized model)。除了督导模型发展的广义问题,也需要考虑一些关系到中国未来的正确企业督导机制发展的一般和具体的问题。现略述如下。

[1] 首先,中国政府对其拥有的企业在督导机制过程中应追求其合法权益。然而,迄今为止,这一权益的表达是低效能的而且经常是通过不切实的方式来实现。一个很重要之点是,国企权益的实现应该与竞争市场相容而不能牺牲其它形式的企业的权益。

在国有企业的督导领域,中国有很好的机会利用其在制度发展进程中的迟来者地位。在一定程度上中国可以跳过企业家资本主义(entrepreneurial capitalism)和金融资本主义(financial capitalism)阶段,直接进入当前被称作信托资本主义(fiduciary capitalism)阶段,从而获取潜在的优势与利益。国家作为主要大股东的地位可以、也应该被更好利用于改善企业业绩,正如当前西方机构投资者出现所起的作用一样。

企业督导机制发展并不是针对不同式样模型的选择,而应该主要考虑那些可以更好服务于国家经济社会状况和目标方向。必须对各种体制的演进途径在清晰的理论和实证理解基础上,才能有选择地根据中国特色来引入成熟市场经济的督导机制特征。仅是引入板块模型中的企业督导机制模式是无效的而且不可能符合中国经济和社会发展的需要。

[2] 众所周知,由四大国有银行支配着的中国金融体系,其改革进程落后于其它经济部门。银行体系和许多负债累累的国有企业在两个方面互相关联。第一,国有银行长期按照政府指示向国有企业提供大部分贷款。第二,国有企业和这些银行名义上都是国有的。这些银行作为陷入财务困境的国有企业的主要贷款人,如果是在其它成熟的市场经济中运营,都会在这些企业中扮演更加直接和积极的督导角色。但是,这个情况在中国并没有出现。

出于一系列经济和政治因素,其原因可以部分归咎于这样一个事实:贷款人和借款人并没有受到真正的压力。因此,这些银行不能执行其对陷入财务困境的企业的督导角色。无论如何,现有的监管环境能否让国有银行有效执行其角色也是值得怀疑的。

虽然前面阐述了银行有效执行其对国有企业的督导角色的复杂性,但是事实上存在一个与银行本身直接相关的更为重要的督导问题。这个问题就是中国的金融机构例如国有银行,是否也应采用非金融机构那样的企业督导机制安排和模式。

中国的银行改革的一个长远目标是将国有银行转变成为独立的商业组织^⑩。让中国的银行和金融机构公司化,股份化,并让其股票在证券交易所公开上市,都不是新的想法但是正受到越来越多的认同。然而,中国现行以英美模式为基础的企业督导机制及其相关法规主要是为非金融企业而创造的。

在英美体系中,对非金融企业的督导实质上是事后(ex post)的。例如接管和破产等机制是这种企业督导机制不可分割的组成部分。相反,对金融机构的督导一向都是事前的(ex ante)^⑪。如果这两种督导框架在英美体系中不会合二为一,那么可以理所当然地认为,对中国金融机构的督导不能依靠这种为非金融机构创造的企业督导模式(更不要说这种模式对中国企业的效能)。当前中国正通过各种债务-股权互换安排和建立金融中介机构来协助管理国有企业公司化和私有化过程中的国有金融资产来努力消除国有银行的不良贷款。所以,发展一套对金融机构进行有效督导的机制已经成为这些改革进程的关键因素之一。在该领域,大量的工作仍未展开。

[3] 现在有关如何实现最佳企业督导机制安排的问题已经是成熟市场经济国家的企业日常运作组成部分之一。各种旨在改善企业督导实践的措施不断被提出和采纳。增加透明度,将董事长和首席执行官分开,在公司董事会中增加非执行董事的比例,以股票期权作为管理者报酬之一等等,都是近来较为人熟知的例子。

采取这些措施是因为被认为可以对公司业绩产生正面的作用。它们发生作用的商业和监管背景主要是英美公司体系,其中执行“退出”权的条件和股东的“声音”都是强有力的。但是,即使在那种环境中,仍存在对这些措施的有效性和可行性的怀疑。例如,最近的研究表明,非执行董事比例和企业的业绩并没有正相关的联系^⑮。对将股份期权作为对经理层的报酬激励的根据同样也存在严重疑问^⑯。

因此,中国政府和监管机构在其改善和发展企业督导机制的尝试过程中,对引入那些存在于巨大差别的社会、经济和监管环境中的类似措施必须极为小心。因为中国企业督导机制的建立是由政府通过自上而下的立法途径来进行的,对那些英美模式中特有的“最优措施”考虑不周地采纳很可能是不合适和事与愿违的。

[4] 非国有部门在中国经济的重要性的不断提高,特别是私有企业部门,应该在发展企业督导机制的正规框架中给予应有的承认。自从1999年初正式提升私有制地位以来,近年来迅速发展的中小型企业的增长和就业潜力正受到越来越多的重视。这些企业现在雇佣中国超过70%的工业劳动力,其工业总产值占全国的60%左右。但是在过去的二十年里,中国的银行和金融机构总的来说是严重地忽视了这些企业的金融需要。

当前,整个企业督导机制的发展进程是围绕着大型公司化国有企业和上市公司而展开。这一重心其本身原则上在早期不会带来大问题。但是,在中国现行状况下,该重心可能在事实上对这种新兴经济力量的合法发展施加抑制性效应,因为这些企业实际上不能都采纳这些正规的督导实践而且通常被挡于门外而不能参与中国的现代公司和金融发展进程。

中国私有企业在近年来发展的政治和经济环境整体上是积极的,但是不断受到其未来角色和合法性的模糊和不确定性的困扰。这使得私营企业的发展和融资难度不必要的上升。中国的私有企业特征不一,包括一系列组织形式、业务、规模和范畴。在某些方面,在其早期的发展过程中类似于其它发展中国家的非正式的经济(informal economy)。为了让该部门在竞争市场环境中茁壮成长,有必要修正和发展现行的正规督导机制从而使其正常的商业和金融活动更为顺利。

作者在探讨中国企业督导机制的问题上,一直都认为应该从企业长远动态发展为出发点。虽然本书整个研究包括思考了大量现代有关法律文献所提出的督导问题(因为在西方,corporate governance 一直都受到法学研究所重视,而经济学则较迟才展开大量研究),但其重点并不在于较狭义的法规关系和监管运作。

本书英文版数月前已在英美面世,繁体字版亦已在香港、台湾由商务印书馆出版。这次中文简体字版的出版,特别要感谢中国社会科学院张曙光教授和上海市社会保险劳动局局长、经济贸易委员会副主任祝均一先生的宝贵意见和帮助。

1999年12月于澳大利亚墨尔本

注释：

- ① 中国 1999 年初新修订的宪法对私有企业的重要经济角色的正式承认明确肯定了这一趋势。
- ② 值得注意的是,像很多其它非英语语言一样,在 90 年代初期首次在中国引入“corporate governance”这一概念的时候,并没有一个中文术语等同于其在英文中被普遍接受的定义。
- ③ 本书作者在 1993 年一月份已为在英国出版的“Corporate Governance”学术期刊建议了企业督导机制这个中文名词;并在 1995 年底于上海主持和组织了中国首届中国企业督导机制国际研讨会。会议论文集见谭安杰:“改革中的企业督导机制”,中国经济出版社,1997 (ISBN7-5017-40283)。
- ④ 中国共产党第 14 次代表大会第 3 次全体会议《关于建立社会主义市场经济体系的一些问题的决议》,1993 年 11 月。
- ⑤ 这份 1993 中共决议首次要求把建立现代企业作为企业改革的关键,强调通过公司化将国有大中型企业改组成法人实体,明晰产权。世界银行和一些著名的中国经济学家/政策制订者在 1994 年已提倡建立金融中介机构作为持股公司,或不同类型的国有企业根据其还贷和业绩发展某些形式的股权互换。全国展开“现代企业”试点以提供有关经验。
- ⑥ 这一定义首先被 1993 中共决议采纳并在 1999 决议中再次肯定。
- ⑦ 详细的讨论和有关的法规请参见谭安杰 On Kit Tam (1999): The Development of Corporate Governance in China. Cheltenham U. K. & North Hampton, MA. U. S. A: Edward Elgar.
- ⑧ 英美模式的企业督导体制通常以活跃的竞争性的公司控制、管理人力资源和产品市场的存在为特征,同时具备高度发达和流动性的资

本市场。

- ⑨ 因此,中国的经济学家和政策制订者认为 corporate governance 是“这样一种组织结构,包括所有者、董事会和高级经理。通过所有者将其资本委托给董事会从而在该组织结构内形成制衡。董事会是公司内最高层次的决策机构,享有任命、补偿和惩罚以及解雇高级经理的权利”。引自吴敬琏(1994):《现代公司与企业改革》。天津人民出版社,第 184 页。

近年来,这一式样模型的某些“神话”正受到越来越多的挑战。参见期刊 Corporate Governance: An International Review (Oxford: Blackwell) 各期。

- ⑩ 当然以外部市场为基础的英美国家中企业督導體制的发展和企业督导已经和应该扮演的角色本身都是激烈争论的焦点。各种在这些国家改善企业督导机制功能和有效性的措施是以某些经济、商业和社会标准和条件为前提的,而且实质上是市场交互作用和监管反应的产物。例如,信息披露制度发挥作用的前提是存在一些互补性因素,例如竞争市场和运转良好的商业和合同法以及独立的专业法律和会计服务。
- ⑪ 现在通常使用的中文术语最早出现在 1994 年。在 1999 决议中,该术语,法人治理结构被中央政府正式采纳。有关其它中文术语的讨论,包括笔者使用的术语,参见谭(1999)。有趣的是,笔者在 1993 年创造的中文术语现在被中文术语的创造者之一认为是更好的并在其最近的文章中使用。周小川(1999):“经济学中微观制度概念”,《比较经济和社会制度》(北京),第 4 期。
- ⑫ 谭(1999)。
- ⑬ 有关中国金融改革的讨论参见谭安杰(编)(1995): Financial Reform

- in China, London & New York: Routledge Publisher.
- ⑭ David A. Skeel, Jr. (1999): "The Market Revolution in Bank and Insurance Firm Governance: Its Logic and Limits(银行和保险企业督导的市场革命:逻辑和局限)", Washington University Law Quarterly(华盛顿大学法律季刊),第7卷,第2期,第433—459页。
- ⑮ Sanjai Bhagat 和 Bernard Black(1999): "Board Independence and Long-term Firm Performance(董事会独立性和企业长期业绩)", The Center for Law and Economics Studies Working Paper(法律和经济研究中心工作论文)第143号,哥伦比亚大学法律学院。
- ⑯ 参见 Eli Ofek(1997), "Taking Stock: Does Equity-Based Compensation Increase Managers' Ownership? (算一下帐:股权补偿真的增加经理的所有权了吗?)", Center for Law and Business Working Paper(法律和商业中心工作论文)第98—014号,纽约大学; Calvin Johnson(1999), "Stock Compensation: The Most Expensive Way to Pay Future Cash(股份补偿:支付未来现金的最昂贵方式)", Southern Methodist University Law Review(南美以教会大学法律评论),7月。