

博士文库

突破治理瓶颈

国有企业公司治理结构活性研究

张良 著

天津人民出版社

突破治理瓶颈

——国有企业公司治理结构活性研究

张 良 著

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

突破治理瓶颈:国有企业公司治理活性研究/张良著.
天津:天津人民出版社,2003.10

(博士文库)

ISBN 7-201-01956-2

I. 突... II. 张... III. 国有企业—企业管理—研究—中国 IV. F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 086631 号

天津人民出版社出版、发行

出版人:刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码:300051)

邮购部电话:(022)23332446

网址:<http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱:tjrmehbs@public.tpt.tj.cn

天津永兴印刷厂印刷

*

2003 年 9 月第 1 版 2003 年 9 月第 1 次印刷

850 × 1168 毫米 32 开本 8 印张 4 插页

字数:200 千字

定价:20.00 元

目

录

导 论	(1)
第一章 国有企业公司治理结构活性的历史演进	(17)
第一节 公司治理的起源与理论流派	(18)
第二节 国有企业公司治理结构活性的阶段性分析	(32)
第三节 国有企业公司治理结构活性的障碍因素	(42)
第二章 国有企业公司治理结构缺乏活性的成因分析	(54)
第一节 国有企业委托—代理关系的制约	(54)
第二节 国有公司制产权结构特征的影响	(62)
第三节 国有企业内部人控制的失控	(72)
第三章 国有企业公司治理模式选择与活性	(80)
第一节 当前主要的公司治理模式及活性分析	(80)
第二节 公司治理模式的趋同趋势	(95)
第三节 国有企业公司治理模式的定位	(108)
第四章 国有企业公司治理活性的本源——产权结构调整	(122)
第一节 国有企业产权多元化	(123)
第二节 国有股权活性的激发	(135)
第三节 人力资本产权的实现	(150)
第五章 国有企业内部治理机制的创新	(167)

2 突破治理瓶颈

第一节 建立有效的公司董事会制度	(167)
第二节 强化经理人员的选择、激励和约束机制	(182)
第三节 规范母子公司治理机制	(199)
第六章 国有企业公司治理实证中的活性分析	(205)
第一节 分析对象以及资料来源	(205)
第二节 中散公司治理结构的活性分析	(209)
第三节 中散公司提高治理活性的主要措施分析	(218)
参考文献	(241)
后 记	(251)

导 论

一、文献回顾

1985年8月3日,《经济日报》发表了吴稼祥和金立佐的论文《股份化:进一步改革的一种思路》。该文是较早对国有企业股份制改造进行系统阐述的论文。该文对我国国有企业为什么进行股份化改造和怎样进行股份化改造进行了比较系统的分析。该文认为,当时已经实施的改革措施并没有解决三大问题:资金的有效使用及配置问题,政府行为合理化问题和企业行为短期化问题。为了解决这些问题,该文提出应该发展“股份经济”。

1986年9月26日,厉以宁在《人民日报》上发表了《我国所有制改革的设想》一文,从理论上比较详细地讨论了我国改革以后的所有制体系以及股份公司的改造。1987年邓荣霖在其主编的《工业公司概论》一书中,较为系统地论述了公司理论,明确了公司的性质,提出了公司的法人地位,指出公司是我国的一种主要的企业形式,认为股份有限公司和有限责任公司是公司的两种基本形式。黄速建在1989年出版了《公司论》,比较系统地研究了公司理论与实践。但是,这些著作都是以发达国家的规范公司为蓝本,而不是站在我国国有企业股份制改造的角度对公司进行研究,即基本上

研究“应该是怎样”，而没有研究“如何过渡到股份制”。

1993年，党的十四届三中全会做出了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，明确地把公司制度作为现代企业制度。《决定》指出，“以公有制为主体的现代企业制度是社会主义市场经济体制的基础”，“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。规范的公司，能够有效地实现出资者所有权与企业法人财产权的分离，有利于政企分开，转换经营机制”。“公司可以有不同的类型。具有条件的国有大中型企业，单一投资主体的可依法改组为独资公司，多个投资主体的可依法改组为有限责任公司或股份有限公司”。

1993年12月，吴敬琏等出版了《大中型企业改革：建立现代企业制度》一书。吴敬琏根据公司制发生和形成的历史，系统论述了现代公司制度的主要特征，分析了我国“股份制”试点存在的问题，在此基础上，提出了如何实现国有大中型企业的公司化。同月，黄速建等出版《公司制度与企业改革》一书，对建立中国的现代公司制度和企业的改革进行了较详细的研究。

1994年8月，国家经贸委与中国经济改革的总体设计课题组在北京举办了题为“中国经济体制的下一步改革”的国际研讨会，美国斯坦福大学的青木昌彦教授和钱颖一教授在研讨会上发表论文《对内部人控制的控制：转轨经济中的公司治理结构的若干问题》和《中国的公司治理结构改革和融资改革》，首次将“公司治理结构”的概念引入了对中国企业改革的理论分析之中，对我国经济学界的研究产生了重要影响。

1995年7月，在中国留美经济学会等单位在上海举办的国有企业改革国际研讨会上，诺贝尔经济学奖得主、美国芝加哥大学的米勒(Merton H. Miller)教授，在其题为“公司治理的两种不同策

略”的演讲中,分析了当代经济中两种最主要的公司治理模式,即由银行起主导作用的德日模式和以股票市场起主要作用的英美模式。并以提问的方式回答了公司治理结构的定义:从本质上来说,研究改革等于是对经济学家所称的公司治理的各种可能的思路做一番选择。譬如,怎样才能确保企业经理得到正好为其所需而不是更多的资金以完成有利可图的项目?经理应遵循怎样的准则来经营企业的业务?谁来判断经理是否对公司的资源运用得当?如果运用不当,谁有权决定替换这些经理?

1995年6月,《经济研究》编辑部在北京召开了“国有企业改革中的委托—代理关系问题”学术座谈会,与会者从委托—代理关系的角度对公司治理结构问题进行了探讨,提出了若干有意义的理论命题和政策建设。

1995年,张维迎出版了《企业的企业家——契约理论》一书。该书对企业所有权的安排即公司治理结构问题做了理论上的阐述,受到了理论界的广泛注意。1996年4月,中国留美学者崔之元在《经济研究》上发表了《美国二十九个州公司法变革的理论背景》一文,介绍从80年代以来,美国已有29个州修改了公司法,新的公司法要求公司经理必须为公司包括股东、劳动者、债权人和共同体在内的“利益相关者”服务,而不是仅仅为股东服务,突破了似乎天经地义的私有制逻辑(即股东是所有者,经理只为所有者服务)。

1996年6月,周其仁发表了《市场里的企业:一个人力资本与非人力资本的特别合约》一文,把现代公司理论建立在人力资本的产权特征的基础上,认为企业是人力资本与非人力资本的特别契约。

1997年1月,杨瑞龙和周业安在《经济研究》上发表了《一个关于企业所有权安排的规范性分析框架及其理论含义》一文,该文

通过分析产权的内涵与企业治理结构的主体的关系,人力资本的产权特征与企业所有权安排的关系,企业治理结构的客体与最优所有权安排的关系等,提出共同治理与相机抉择治理相结合的国有企业治理结构创新模型。

1997年,林毅夫等出版了《充分信息与国有企业改革》一书,该书分析了国有企业的形成逻辑和改革过程、公平竞争市场与公司治理结构、国有企业的竞争环境、国有企业改革成功的条件等问题,最后得出结论,国有企业问题产生的真正原因不在于产权制度,而在于缺乏充分竞争的外部环境。因此,国有企业改革的核心就是通过竞争性市场以创造充分的信息。国有企业改革应该从解除目前面临的各种政策性负担入手,以此强化预算约束,进入到竞争性的市场,使企业的利润率能够真正成为充分反映其经营业绩的信息指标。国家作为国有企业的所有者,通过掌握这种充分信息就可以对经营行为进行监督。在此前提下,企业发展的现实过程中,将会显示出哪种治理结构更加符合我国企业实际,从而通过不断的制度创新,使中国式的公司治理结构得以形成和发展。

1998年,郑红亮发表了《公司治理理论与中国国有企业改革》一文,在梳理和介绍西方经济学界有关公司治理问题的主要研究成果的基础上,运用公司治理理论的一些分析框架和方法,对我国国有企业和公司制企业治理结构中的一些难点问题进行了探索和讨论。文中侧重分析了中国国有企业治理结构改革中的核心问题和两难选择,认为给企业经营者以充分的经营自主权是必要的,它可以带来企业效率的提高,但同时也可能导致“内部人控制”失控,导致股东利益的损失——国家作为大股东对企业进行监督和控制是必要的,但国家及其代理人所具有的特殊地位又使这种监督带有行政色彩。解决这样两难选择问题,是我国建立有效的公司治理体制的根本目标之所在。文中还主张通过借鉴和创新的有效结

合,建立起使一揽子公司治理机制发挥作用的制度条件,发挥董事会等内部机构的作用,并要在所有权多元化方面加大改革力度。同时,还要把培养以各种基金组织为主体的“机构投资者”作为公司治理结构创新的一个突破口。

1998年,香港科技大学的朱天发表了《公司治理、国企改革与制度建设》一文,针对普遍忽视现代公司体制如何运作,以及这种体制赖以生存的制度环境的问题指出,国企改革必须处理公司治理的问题,即管理人员与所有者代理人的激励问题;有效的公司治理结构的建立是基于市场制度,尤其是金融制度及法律制度的发展;市场制度的完善是改革成功的关键,但市场制度的发展不可能一蹴而就。文章对公司治理有效性的外部环境做了深入的分析。

1999年,李维安等人发表了《企业集团的公司治理》一文,企业集团的公司治理研究尽管已经成为一个国际性的前沿课题,但在国内的研究尚属空白。该文把公司治理的研究领域从单个企业的治理结构进一步拓展到复杂的企业集团的治理机制。该文通过对子公司化规模起点的确定、公司治理边界的界定以及对于子公司治理机制的深入研究,构筑了企业集团公司治理的基础框架。文章指出,企业集团的形成过程同时也是子公司化的过程。子公司化的规模起点是基于成本的节约、提高效率的考虑。集团治理内边界是基于控制权的边界,它体现了完全的说明责任;集团治理的外边界是基于发言权的边界,它体现了有限责任。公司的权力来自于对企业资源的控制,在控权与活力之间寻找一个均衡点,就成为构建子公司治理模式所追求的目标。

1999年,孙永祥等人发表了《上市公司的股权结构与绩效》的文章,对公司治理中的股权结构这个重大组成部分进行了深入的剖析。在总结股权结构与公司绩效研究成果的基础上,提出了股权结构对公司治理四种机制,即经营激励、收购兼并、代理权竞争、

监督机制,得出了一个假说:与股权高度集中和高度分散的结构相比,有一定集中度,有相对控股股东,并且有其他大股东存在的股权结构,总体而言最有利于上述四种治理机制作用的发挥,因而具有该种股权结构的公司绩效也趋于最大。

2000年,黄群慧发表文章《控制权作为企业家的激励约束因素:理论分析及现实解释意义》,从现代企业职业企业家的激励约束角度探讨了企业家控制权理论的内涵、作用机理和市场配置,并进一步引申对我国国有企业现实问题的解释意义。文章认为,如同报酬一样,把控制权作为企业家的激励约束因素,就是把企业控制权授予与否、授予后控制权的控制程度作为企业家努力程度和贡献大小的相应回报;企业家控制权激励约束机制是一种动态调整企业家控制权的决策机制。现阶段国企企业家的控制权特征可以概括为“控制权行政配置”与“内部人控制”共存,这是产生“59岁现象”与“在职消费”等问题的根源。

2000年,胡汝银等人发表文章《全球公司治理运动的兴起》,分析了改善公司治理机制的目标,介绍了全球公司治理运动发源地英国的公司治理准则,并对如何改善中国公司治理机制提出了建议:为建立良好的公司治理机制提供相应的法律框架,彻底改变政企不分的状况,以市场为基础构建商业化的公有股权运作机制,降低股权集中度;通过股票期权等方式实现管理层激励的动态化、长期化;增强董事会的功能,可以通过增强董事会的独立性领导、建立董事会的自我评价体系、强化董事会的战略管理功能与责任等途径加以实现。

2001年7月20日,“资本结构与公司治理研讨会”在青岛举行,会议围绕四个专题进行了讨论:一是关于国企改革的目标和方向,就如何创新体制、激活机制、经营者的有效激励、信用风险等方面做了主题发言;二是关于资本结构和公司治理的含义,李维安

教授把公司治理看做是一个控制、指导和协调公司的系统,包括公司治理主体、公司治理客体、公司治理结构、公司治理机制等内容,是内部治理与外部治理的融合,治理方法、过程、结果与目标的统一;三是关于公司治理的主体、机构和形式;四是当前国有企业代理问题产生的根源和改革思路,指出解决国企治理问题的思路之一一是建立独立董事制度,思路之二是充分发挥债权人的治理作用,思路之三是让职工参与公司治理。

2002年,李维安等人在《南开管理评论》发表了《基于信息范式中权力主体行为的公司治理机制:一个理论模型》的主题文章,把公司看做是一个信息节点,与之有关的各利益相关者处在不同的信息状态下,他们的行为在所有决策变量自控的情况下遵从规划模式,在决策变量有一个或多个受制于他人时遵从博弈模式。基于这种信息范式,文中构建了一个公司治理机制的理论模型。对公司治理中不同权利主体的行为基础和模式进行了分析,并提出了公司治理机制设计的主要原则,即激励相融原则、资产专用原则、等级分解原则、效用最大化的动机和信息不对称假设的原则。最后得出结论:公司治理的各种机制都是与具体的行为人及其集团对应的,要发挥好各种机制的作用,需要很好地把握行为人的行为模式;公司治理是各种机制体系性共同作用的结果,在时间和空间上的分布是有经常性的。

二、研究意义

国有企业公司治理结构的活性体现是一个逐步展开的过程,深入细致地剖析这个过程,有助于把握公司治理结构的活性要素和机制创新的基点和层面。文章通过回顾1978年以来国有企业改革公司治理的三个历程,对国有企业公司治理结构的活性样态

进行了纵向式的阐述和说明。

第一阶段,管理导向的治理微调式改革——治理结构活性的初始启动。

这个阶段的改革实际而言就是放权让利,对国有企业公司治理结构而言,可谓是活性的首次启动。因为国有企业改革的直接原因在于提高企业创造财富的效率和效益,而第一阶段的改革强调赋予企业相应的生产经营自主权。放权让利的过程,也就是企业市场化的过程,他依循的是放权让利——市场化——再放权让利——再市场化的路径。这是企业物质财富创造的客观规律,所以称之为管理导向。但是由于企业放权让利涉及的不仅仅是财富的直接创造,而且更关系到国家与企业、员工(包括经营者)之间的责权利划分,所以,改革的实施需要在治理上做出调整以作为改革的起点。但这种调整只是微调,而不是治理上的全面改革。国有企业公司治理结构的活性虽然得以启动,但一时还难以得到有效的运行。这个阶段的改革所产生的许多问题,实质而言,就是国有企业公司治理结构活性不足、机制不畅所致。尽管这种模式是当时环境下的自然选择,但在路径依赖下,放权让利的改革为以后改革的深化设置了障碍。由于在改革过程中一直没有真正启动治理层次的全面改革,管理导向的改革也就仅仅局限于放权层次上,难以从根本上带动企业管理机制的创新。企业的改革和进一步的放权总是伴随着上一次改革效果的下降,企业管理的创新缺乏真正的持续和根本的动力。这种管理导向的改革针对性很强,一般都是先从个别企业或地区做起,积累相应的经验,在政府的许可下,进而扩大试验范围,乃至向全国推广,但是令人奇怪的是,实施推广以后的结果远远赶不上试验结果。

第二阶段,治理导向的企业改革——治理结构活性梗阻的全面冲击。

管理导向改革的深化,使治理的基础制度层面上的问题逐步暴露出来,如经营者的动力和责任问题,对国有资产的权益保护问题,经营国有资产的能力问题,对原有国有企业职工的保障问题等等。这些问题对国有企业公司治理结构活性的展开实质而言是一种梗阻,严重地限制了公司治理结构活性的有效张扬。其中所有者的利益冲突,使人们逐渐注意到了企业改革过程中更深层的要害问题。这主要得益于前面的放权让利式改革、利益主体、权力主体以及责任主体的更加清晰化和独立化,使得构成企业的各相关利益主体开始关注相互之间的权责利的对等性。这包括两个方面:一是各利益主体之间的权力对等性,即各自应拥有哪些权力;二是与权力相匹配的利益和责任在各相关利益主体间的分摊。但是,管理导向式的改革重点在于权责利在国家与企业(整体)之间的分配,而没有侧重于其主体的到位,所引致的许多问题使得治理导向的改革逐渐浮出水面,成为中国企业改革的热点。

在我国实施治理导向式改革,其时间并不太长。但是,它的提出却真正触动了中国企业改革的核心和最坚固的堡垒。另外,治理导向的改革是在管理导向改革的基础上提出的,后者完成的更主要的是企业产出的市场化,而较少地关注要素投入的市场化,这一部分的工作是由治理导向的改革提出的。

然而,单纯的治理导向改革会引发以下问题:其一,纯粹的治理导向改革,曾经在一段时期使企业改革走向极端,如“一股就灵”的思潮。治理导向的改革不像管理导向改革,它所涉及的主要是要素市场,它主要包括企业的各种投入,如权益市场、借贷市场、劳动力市场及经理市场等,其背后是股东、债权人、雇员和经营者等行为主体。其中的复杂性再加上意识形态使得治理改革非常艰难,而且它也必须与相应的管理改革匹配,否则这种治理改革将不会是持续和稳固的。其二,治理导向改革将不可避免地导致在各

个既保利益集团中重新切割“蛋糕”,这一方面会引发利益受损集团的强烈反对;另一方面,由于忽视对做大“蛋糕”的关注,而过分注重分割现有的“蛋糕”,从而进一步激化了各利益相关者之间的矛盾冲突,结果是这一阶段治理导向改革基本上流于形式,没有触及根本。

第三阶段,建立现代企业制度——活性治理结构的创建指南。

以建立现代企业制度为核心的改革,把前期的治理改革推进到企业内部的制度层面,并开始关注治理与管理的结合问题。建立现代企业制度代表了国有企业改革的方向,同时也是构建活性的公司治理结构的方法论指南,但在国有企业的管理实践中也出现了许多操作性的问题。

公司治理结构是关于公司控制权和剩余索取权的一系列制度性安排,是在所有者、董事会和高级经理人员之间建立的一种相互制衡的组织关系,其目标是要保证股东利益的最大化,防止经营者对所有者的背离。现代公司由于所有权的分散,导致了所有权与控制权的分离,所有权与控制权分离的直接结果是委托—代理问题的产生。由于委托人与代理人之间目标、利益的不一致和信息的不对称,代理人有可能采取机会主义的行为,不惜损害委托人的利益来谋求自身收益的最大化。在现代企业中,由于代理问题和合约的不完全性,必然产生公司治理问题。公司治理问题的核心,是要解决在经理主权逐渐替代股东主权而在公司中居于主导地位的情况下,公司股东、董事会、经理层和其他利益相关者之间的利益冲突问题,也即是要解决谁从公司决策或高级管理层的行动中受益以及谁应该从公司决策或高级管理层的行动中受益的问题。

经过公司制改革,我国企业普遍建立了在形式上比较完备的公司治理结构,但是,这种建立在股东大会、董事会、监事会和经理

班子之间的权责明晰且相互制衡的机制在现实中并未发挥应有的作用,公司治理结构的活性仍然存在明显的不足。大量的事实表明,在我国公司制企业中,作为公司最高权力机构的股东大会往往变成了“大股东会”,中小股东的利益不仅得不到保障,而且常常遭受严重侵害;董事会作为公司结构中的核心机构,未能有效地履行股东大会赋予的受托责任,在公司的重大决策和对经理人员选拔、激励、约束等方面表现不佳,甚至沦为经营层操作公司的“橡皮图章”;监事会则由于天生的缺陷几乎是形同虚设;经理人员虽然被授予企业的实际经营管理权,但由于选拔、激励和约束机制的不完善,其行为被严重扭曲,创新精神受到遏制。为什么按照现代企业制度要求建立的公司治理结构活性严重不足?为什么我们始终未能找到对“内部人控制”实行有效控制的方法?国有企业公司制改革面临的种种困境,不能不引起我们的反思:我国公司治理结构的活性症结究竟是什么?

我国公司治理改革既有实践上的障碍,也有理论上的误区。

实践中的障碍主要包括:(1)国有企业的产权问题。国有企业的产权问题关键在于其委托代理链条中,找不到真正意义上的委托人。这个委托代理链条是:全体公民——全国人大——政府——国有资产管理局——国有控股公司——国有企业董事会、监事会——高级管理团队——国有企业员工。在这个长长的委托代理链条中,各个代理层次上缺乏相对应的责权利对称机制。(2)政府的行政干预问题。我国国有企业在进行公司制改革过程中,政府作为国有资产的代理人,为了防止国有资产的流失,在无法直接实施管理企业的情况下,又要监控其下级代理人,而政府与下级代理人之间的信息不对称,政府实施激励的无效性,以及政府作为全民委托人的代理人,往往被迫采取一些行政干预措施,以维护全民委托人的利益。结果,国有企业公司治理过程中行政干预过强,政

企难以分开,各方相互制衡的关系难以建立。(3)国有银行的商业化问题。我国国有银行作为企业最大的债权人,在软信贷的压力下,银行对企业缺乏一套约束机制,尤其是在企业经营陷入破产境地时,没有相应的重组权。银行和企业各自对债权资本上的责任、权利存在严重的不对等。

认识上的误区主要表现在三个方面:其一是片面强调制衡而忽视效率;其二是把公司治理结构等同于公司治理;其三是强调股东利益至高无上而忽视人力资本的地位。因此,加强对国有企业公司治理问题的研究具有重要的现实针对性和理论意义。

三、研究重点与创新之处

(一)研究重点包括以下四个方面

1. 国有企业公司治理结构缺乏活性的原因

为什么按照现代企业制度要求建立的公司治理结构活性严重不足?为什么素以规范著称的上市公司频繁出现公司治理问题?为什么我们始终未能找到对“内部人控制”实行有效控制的方法?我国公司治理活性不足的关键究竟是什么?

2. 国有企业产权结构与治理活性的关联性

深入探讨如何通过股权多元化改变国有企业的产权结构,进而激发公司治理结构的活性,是本文研究的重点内容之一。经过公司制改造之后的国有独资或国有控股公司,包括绝大多数国有股居于控股地位的上市公司,由于国有产权的政府代理依然存在,并未真正实现政企分开,要改变国有股东的行为,必须改变企业的股权结构,使国有股东受到来自其他股东的制约,使不同的股东的权益只有通过规范的公司治理结构才能得到保护。

3. 改造公司董事会是创建活性治理机制的首要环节