



基于其特殊的股权结构和股权行使方式，国资委与国有独资公司董事会的关系应当采用“强董事会、弱股东”的模式，董事会享有享有公司经营管理决策权，并采用委托看守型模式构建国有独资公司董事会与经理之间的关系，经理在享有业务执行权并分享部分经营决策权的同时，接受董事会的监督。与此同时，根据公司法关于股东与经营管理层相互独立与制衡的基本原则，通过完善监事会职权及采用多元化监事会组成方式，强化国有独资公司的内部监督。

国有独资公司治理法律制度研究

徐晓松等◎著



NLIC 2970645845

中国政法大学出版社

法治建设与法学理论研究部级科研项目成果



国有独资公司治理 法律制度研究

徐晓松等◎著



NLIC 2970645845

中国政法大学出版社

2010·北京

图书在版编目(CIP)数据

国有独资公司治理法律制度研究 / 徐晓松等著. —北京: 中国政法大学出版社, 2010. 4

ISBN 978-7-5620-3629-6

I. 国... II. 徐... III. ①公司法-研究-中国 ②国营企业-公司-企业管理-研究-中国 IV. D922.291.914 ②F279.241

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第049048号

- | | |
|------|---|
| 书 名 | 国有独资公司治理法律制度研究 |
| 出版发行 | 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)
北京100088 信箱8034 分箱 邮编100088 邮箱zf5620@263.net
http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
(010)58908325(发行部) 58908285(总编室) 58908334(邮购部) |
| 承 印 | 固安华明印刷厂 |
| 规 格 | 880×1230mm 32开本 12印张 305千字 |
| 版 本 | 2010年5月第1版 2010年5月第1次印刷 |
| 书 号 | ISBN 978-7-5620-3629-6/D·3589 |
| 定 价 | 30.00元 |

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行部负责退换。



Contents

目录

内容提要 / 1

绪 论 / 1

- 一、国有独资公司制度适用的现状与问题 / 1
- 二、国有独资公司运转的法律制度障碍 / 7
- 三、国有独资公司治理的基本思路 / 11

第 一 篇

国资委与国有独资公司董事会 关系模式的选择

第一章 一般公司的股东会(股东)与董事会的关系 / 24

第一节 不同类型公司的股东会(股东)与董事会的 关系 / 24

第二节 股份公司股东会与董事会关系的两种基本 模式 / 28

第二章 国有独资公司股东与董事会关系模式的选择 / 37

第一节 “强股东、弱董事会”关系模式的否定 / 37

第二节 “强董事会、弱股东”关系模式的选择 / 41



第三章 国有独资公司内部关系模式选择的实证分析 / 49

第一节 国家独资控股公司的股东与董事会的关系 / 50

第二节 国家控股公司的股东与董事会的关系 / 56

第三节 分析与结论 / 61

第二篇

国有独资公司董事会制度设计

第四章 国资委与国有独资公司董事会权利配置 / 68

第一节 权利配置的基本原则 / 68

第二节 现行制度及其存在的问题 / 73

第三节 完善国资委与国有独资公司董事会权利配置的建议 / 83

第五章 国有独资公司的董事 / 93

第一节 国有独资公司董事的类型 / 94

第二节 国有独资公司董事的权利 / 102

第三节 国有独资公司董事义务的强化 / 108

第四节 完善国有独资公司董事责任追究机制 / 121

第六章 国有独资公司董事会的专门委员会 / 131

第一节 增设审计委员会 / 132

第二节 常务委员会的设置及其弊端的防范 / 141

第三节 细化薪酬与考核委员会制度 / 145

第四节 加强对提名委员会和战略委员会会议事规则的指导 / 155

第七章 董事会秘书 / 158

第一节 国有独资公司董事会秘书的地位 / 159

第二节 国有独资公司董事会秘书职责的完善 / 161

第三节 国有独资公司董事会秘书任免制度的完善 / 165



第三篇

国有独资公司董事会与经理的关系

第八章 一般公司董事会与经理关系的基本模式 / 177

第一节 公司经理概念的辨析 / 177

第二节 一般公司董事会与经理关系基本模式分析 / 182

第九章 国有独资公司董事会与经理关系模式的选择 / 202

第一节 国有独资公司与一般公司的比较 / 202

第二节 “委托型”模式选择的现实意义 / 208

第十章 国有独资公司董事会与经理关系的规范 / 218

第一节 国有独资公司董事会与经理职权的配置 / 218

第二节 国有独资公司董事会对经理的制约 / 240

第四篇

国有独资公司监事会制度的完善

第十一章 国有独资公司监事会职权制度的完善 / 270

第一节 公司内部监督模式的差异性分析 / 271

第二节 国有独资公司监事会监督功能的定位 / 282

第三节 国有独资公司监事会行使职权的障碍 / 288

第四节 完善国有独资公司监事会职权的制度设计 / 296

第十二章 国有独资公司监事会结构的优化 / 308

第一节 公司监事会结构模式及其成因 / 309

第二节 国有独资公司监事会结构模式的选择 / 328

第三节 优化国有独资公司监事会结构的制度设计 / 342

参考文献 / 361

后 记 / 372

绪 论

尽管国有企业在世界范围内的存在具有普遍性,但国家如何有效行使其对经营性国有资产的权利至今仍然是一个世界性难题。为解决这一问题,各国依据自己的国情,按照国有资产的不同状况以及国家对控制需求的不同,通过采用不同的企业形态来改革国有企业与国家之间的关系,以求国有资产经营效益的提高。1993年《中华人民共和国公司法》(以下简称1993年《公司法》)所确立的国有独资公司制度便是其中之一。

作为中国国有企业公司制改革过程中对国外一人公司制度借鉴的结果,国有独资公司制度是中国公司法理论与实践的一个创举。那么,自1993年至今,这一制度实施的情况如何?

一、国有独资公司制度适用的现状与问题

(一) 国有独资公司适用范围的偏差

众所周知,股权结构和治理结构的特殊性,决定了《公司法》国有独资公司适用范围的有限性。1993年《公司法》第64条规定,国有独资公司是指国家授权投资的机构或者国家授权的部门单独投资设立的有限责任公司;国务院确定的生产特殊产品的公司或者属于特定行业公司,应当采取国有独资公司形式。2005年修订的《公司法》第65条规定,国有独资公司是指国家单独出资、由国务院或者地方人民政府授权本级人民政府国有资产监督管理机构履行出资人职责的有限责任公司。比较上述规定,我们



看到国有独资公司的适用范围在《公司法》修订前后并没有变化,按照国家历年来国有企业改革的方针政策,国有独资公司主要适用于与国家经济命脉、国家安全、基础设施以及重要自然资源具有密切关系、必须由国家 100% 控股的国有企业。这充分体现了国有独资公司制度设计的初衷,即:考虑到独资控股在产权结构上的特性,国有独资公司设计的目的首先是为必须由国家完全控股的企业开辟一条改革的途径,其次是为由于政策和体制原因而暂时无法实现股权多元化的大型国有企业的公司制改革提供过渡手段。

但从为数不多的有关国有独资公司的统计数字中,我们可以看出国有独资公司制度在适用上存在偏差。

根据北京师范大学经济与资源管理研究所承担的国家社会科学基金重点项目成果《2005 中国市场经济发展报告》提供的数据,截至 2003 年,全国国有大型企业集团共计 1619 户,其母公司已进行公司制改制的为 1212 户,而在这 1212 户企业中,改制为国有独资公司的高达 749 户,占改制企业总数的 61.8%。^[1] 2005 年,国务院国有资产监督管理委员会(以下简称“国资委”)向海内外公开招聘中央企业的高级管理人员,学界有人提出此举不符合《公司法》关于公司高级管理人员由董事会聘任和解聘的规定,国资委在对此的回应中披露:由国务院国资委聘任高级管理人员的中央企业均不是公司,不属于《公司法》而属于《中华人民共和国全民所有制工业企业法》的调整范围。那么国资委管辖的中央企业改制为国有独资公司的面究竟有多大?随之披露的信息令人大跌眼镜:截至 2005 年,国务院授权国资委履行出资人职责的中央企业为 196 户,其中实施公司制改造的仅为 22 户,而在 22 户公司中,有限公司 11 户,国有独资公司 10 户,其他 1 户,合资 1 户,

[1] 北京师范大学经济与资源管理研究所:《2005 中国市场经济发展报告》,中国商务出版社 2005 年版,第 36~39 页。



仍然按照国有企业法运行的企业为74户，占88.8%。^{〔1〕}

从上述两组数据大致可以看出：首先，在《公司法》实施的十几年间，地方国有企业改制为国有独资公司的面要远大于中央企业；其次，在地方企业中，改制为国有独资公司的比例远远高于其他公司。因此，我们基本上可以得出这样的结论：国有独资公司基本上没有在其最应当适用的场合——国家必须独资控股的企业（而这类企业大部分应当是中央国有企业）——得到使用。显而易见，在实践中，国有独资公司主要充当了大型国有企业股权多元化改革的过渡性工具，而没有完全成为那些必须由国家完全控股的企业的改革途径。^{〔2〕}由于国有独资公司适用范围的偏差，可以说真正意义上的国有独资公司制度的实施才刚刚起步。

造成上述情况的原因何在？正如一些研究成果所表明的那样：在实践中，中央国有企业的改制在总体上明显慢于地方国有企业有多种多样的原因，比如垄断性、寡占性企业较多；企业经济效益相对较好或者中央部门可以动员的救助资源较多，因而缺乏改制的压力；中央企业规模比较大、人员比较多、社会职能比较全，因而改制的技术难度比较大；中央企业对社会稳定问题有更多的考虑，等等。^{〔3〕}笔者认为，对于国有独资公司而言，垄断性经营并不构成其制度实施的障碍。由于国有独资企业改制为国有独资公司的过程不是简单的企业类型转换，这一过程同时是政府与国有企业关系的改革，因此国有独资公司制度在中央国有企业中的

〔1〕 该数据来源于国务院国有资产监督管理委员会政策法规局局长张德霖博士于2005年4月13日为中国政法大学经济法专业博士生所作的专题讲座记录。（未经本人审阅）

〔2〕 在实践中，许多国有独资企业或国有控股公司控制着数量众多的全资子公司，以至于大大扩展了国有独资公司的适用范围。此类情况在2005年《公司法》修订之后已经合法化，因此不在本书讨论的范围之内。

〔3〕 张文魁：“国企改制调查报告：成本支付、股权结构、绩效变化”，载《改革》2005年第10期。



推行不仅取决于此类企业是否具有改革意愿,而且更重要的是作为出资人的政府是否具有改革的冲动。

(二) 国有资产出资人制度引发的思考

在政策既定的前提下,必须由国家完全控制的国有独资企业是否被改制为国有独资公司,首先取决出资人是否有改制的冲动,改制的冲动取决于国有资产出资人的基本状况,而出资人的状况又与中国经营性国有资产监管体制改革的历史密切相关。

学界研究认为,中国经营性国有资产监管体制改革实践可以分为三个阶段,即全面改进计划经济条件下国有资产监管实践的阶段(1979~1984年);有计划的商品经济条件下国有资产监管实践的阶段(1985~1992年);建立社会主义市场经济条件下国有资产监管实践的阶段(1992~2003年)。^[1] 国有独资公司制度实施的时间与国有资产监管体制改革的第三个阶段基本吻合。从这一阶段的改革来看,除国家在构建国有资产管理、监督和经营体系方面所进行的地方性探索和实践之外(以上海和深圳等地的实践为代表),1998年国务院机构改革时将独立的国有资产管理局并入财政部,使得1988年以来初步趋于独立化和专门化的国有资产监督管理权又回到由政府各个职能部门分割行使的状态:人事权在人事部、组织部及大企业工委;投资权在计委;国有企业的宏观调控和资产处置权在经贸委;资产收益权在财政部。由此产生的最大问题是,政府对国有资产重新实行多头管理,管人、管事和管资产相脱节。其最典型的表现莫过于:主管企业干部考核的部门不考核资产经营效益,却负责经营者的选择;国家经济综合部门监督着国有资产的运营,却不能选择经营者。由此,国有资产监管机构改革的状况与中央国有企业的改革目标之间产生了冲突。在出资人为多个政府机构,其权利、义务和责任不统一的情

[1] 代表作参见汪海波:“中国国有资产监管的实践进程(1979~2003)”,载《中国经济史研究》2004年第4期。



况下,即便某一个政府机构认为应当将国家独资控制的国有企业改制为国有独资公司,实际上也很难在不同的政府机构之间达成共识,而且处于并列地位的诸多政府机构也无法对相互之间的关系进行协调。由此可见,缺乏专门的、可问责的国有资产监督管理机构,使得通过国有独资公司改制实现政府职能的转变、建立有利于提高国有企业效益的新政企关系的改革在实践中不具有可操作性。笔者认为,这就是中央企业改制为国有独资公司步伐迟缓的主要原因。

2003年国务院国资委的成立改变了上述局面。2003年5月国务院颁布的《企业国有资产监督管理暂行条例》(以下简称《暂行条例》)所确立的企业国有资产出资人制度,完成了国有股东的法律拟制。这一制度在2008年的《中华人民共和国企业国有资产法》(以下简称《企业国有资产法》)中得到肯定。上述法律法规的颁布,使《公司法》所确立的国有独资公司制度具备了实施的基本条件;而《企业国有资产法》关于国有资产监督管理机构对国家出资企业的权利、义务和责任的规定以及国有资产监督管理机构对企业国有资产监管的实践,迫使国资委必须尽快地找到一种适当的方式来处理其与中央国有企业的关系,以避免在新体制下成为企业的“婆婆”。^[1]

根据《公司法》(以下未作说明之处,《公司法》均指2005年修订的现行公司法典)第65条以及《企业国有资产法》第3条、第4条和第11条的规定,当采用国有独资公司形态经营国有资产时,国家作为股东在具体形态上体现为:出资人(国家)——代表国家对其所出资企业履行出资人职责并享有出资人权益的主体(中央和地方政府)——依本级人民政府授权、代表本级人民政府履行出资人职责的机构(国务院和地方人民政府依法设立的

[1] 自国资委成立以来,众多研究表现出对国资委直接干预企业的担心,而国资委主任李荣融也不止一次地在公开场合重申国资委不当国有企业的“婆婆”。



国有资产监督管理机构)。此即企业国有资产出资人制度。根据《企业国有资产法》第3条、第4条以及第11条的规定,企业国有资产属于国家所有(即全民所有);国务院代表国家行使国有资产所有权,国务院和地方人民政府依照法律、行政法规的规定,分别代表国家对国家出资企业履行出资人职责,享有出资人权益;国务院国有资产监督管理机构和地方人民政府按照国务院的规定设立的国有资产监督管理机构,根据本级人民政府授权,代表本级人民政府对国家出资企业履行出资人职责。基于上述规定,对国有独资公司而言,国务院和地方人民政府设立的国有资产监督管理机构是行使股东权的专门机构。从公司法的角度看,除权利通过政府授权取得这一特殊性之外,国有资产监督管理机构在法律地位上与一般公司股东并无差别。

在国有独资公司形态下,企业国有资产出资人制度的建立,解决了国有股东形态具体化和专门化的问题,但由于国家作为股东具有不同于自然人股东和一般法人股东的特性(即国家股东只能由某一个国家机构或其授权机构来充当),因此产生两个方面的问题:首先,尽管《公司法》已经规定国有独资公司董事会经授权可以行使部分股东权,但强大的国家出资人对股东权的行使仍然有可能导致国家(政府)对国有独资公司的直接干预;其次,在国家出资人可以授权董事会行使股东权的条件下,国有独资公司需要有一个强有力的经营管理层,在此基础上,出资人还必须建立一个有效地防止经营管理层控制独资公司的监控体系。因此,在上述意义上我们可以说,对于转换政府职能、形成有利于提高效益的国有独资企业的行为机制而言,以国务院国有资产监督管理机构成立为标志的企业国有资产出资人制度的建立仅仅是一个良好的开端。在公司制度的层面,只有国资委与国有独资公司管理层之间形成规范的独立与制衡关系,才能避免国家(政府)对独资公司经营的直接干预。换言之,“国有企业改制走到今天,最重要的问题已经不是要不要改,而是要高度关注改制后如何形成

良好的公司治理以促进企业健康发展。改制相当于企业合约集的重大调整,因此,改制企业必须要实现公司治理转型,改制后企业的公司治理转型可能比改制本身更加艰难,这将是未来所面临的重大挑战。”〔1〕

综上,在国资委建立后,改革者面临的问题是:在由国有独资企业向国有独资公司改制的过程中,如何建立一个完善的独资公司内部经营管理体制,完善独资公司的治理结构,以完成由传统的厂长(经理)负责制向董事会——经理制的转变?〔2〕换言之,如果仅仅是在企业形态上由国有独资企业变成国有独资公司,而在内部体制和运转机制上没有任何变化,我们就没有理由说国有独资公司能够改变传统国有独资企业的行为机制并提高其经营效益。

二、国有独资公司运转的法律制度障碍

自1993年《公司法》确立国有独资公司制度以来,围绕其进行的改革实践及理论研究始终没有对以下基本问题作出相对令人满意的解释:国有独资公司与传统国有独资企业究竟有什么区别?国有独资公司如何能够改变国有独资企业的行为机制并提高其经营效益?从公司法角度,上述问题实际上是国有独资公司的运作模式及行为机制问题。

因股东的单一性及其身份的特殊性,国有独资公司的运作面临股东对公司操纵和失控两种可能。因此为保证国资委有效行使出资人权利,《公司法》规定国资委除了行使必要的股东权外,其余权利可以通过授权交由董事会行使。这造就了国有独资公司内

〔1〕 张文魁:“国企改制调查报告:成本支付、股权结构、绩效变化”,载《改革》2005年第10期。

〔2〕 根据1988年4月第七届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国全民所有制工业企业法》,我国国有企业建立以厂长(经理)为首的生产经营管理系统,厂长(经理)在国有企业经营管理中处于中心地位。此即“厂长(经理)负责制”。



部权利配置与一般一人公司的最大不同。基于此,国有独资公司内部应当建立完善的、经营管理权利层次分明的董事会及其领导下的经理制度,但《公司法》对此却未作特别规定。时至今日,在法律规范层面,国有独资公司的内部经营管理可以适用的法律层面的规范仍与一般有限责任公司大体相同(从《公司法》第65条第1款、第69条,我们可以清楚地看到这一点)。正是由于法律制度的严重缺失,1993年以来国有公司(包括独资和控股)的改革实践暴露出严重问题。

根据我国《全民所有制工业企业法》的规定,非公司制国有企业实行厂长(经理)负责制。因此国有企业转变为国有独资公司的第一步就是要完成由传统的厂长(经理)负责制向董事会制的转变。仍然根据北京师范大学经济与资源管理研究所承担的国家社会科学基金重点项目成果《2005中国市场经济发展报告》提供的数据,截至2003年,全国国有大型企业集团共计1619户,其母公司改制为国有独资公司的为749户,其中建立董事会的有697户,占独资公司总数的93.6%;^[1]而早在1993年,国务院就在全中国范围内选择100户企业进行建立现代企业制度试点,各试点企业基本上都按《公司法》规定建立了董事会;一些国有独资的中央企业也曾设立了董事会。上述情况表明,国有独资公司在形式上基本完成了由厂长(经理)负责制向董事会制的转换。

在公司治理结构层面上,规范的董事会制度是现代大型企业有效运转的制度基础。这一制度的核心在于最大限度地减少不适宜经营的投资人对公司的直接干预,给企业经营者以最大限度的自由,最终提高大型企业的经营效益。因此,所谓规范的董事会制度,其设计原理首先包含董事会及其领导下的经理相对独立于股东,其次还必须包含对独立的经营管理层的约束。在《公司法》

[1] 北京师范大学经济与资源管理研究所:《2005中国市场经济发展报告》,中国商务出版社2005年版,第36~39页。

层面上,这种约束的具体表现:一是董事会对经理层的制约;二是监事会对以董事会为核心的整个经营管理层的制约。以此对国有独资公司进行考量,我们发现:^[1]

国有企业在改制前实行厂长(经理)负责制,企业的经营和决策权集中在厂长(经理)手中,企业内部建立起一整套与这种权利集中行使相适应的工作体系。国有企业改制为国有公司后,尽管建立了董事会,但却出现了以下问题:首先,以董事会为核心的企业内部工作系统和管理制度并未随之建立起来。内部组成结构上的不合理以及工作支持系统建设方面的缺失,使得国有公司董事会本身缺乏权利行使的基础,因此不能适应大型国有企业经营管理的需要,不能承担起科学决策的职责,有权无法使,有权不知怎么使,此即董事会“虚置”。其次,由于现实中的董事会无法适应国有公司经营决策的需要,导致各政府部门对国有公司的被动干预,这不仅更加重了董事会“虚设”,而且使国有公司的运作完全依赖于经理层,于是公司经理的权利在实际上得到强化。这种现象形成了改革对传统的厂长(经理)负责制的路径依赖。换言之,国有公司中的经理制度依赖厂长(经理)负责制的制度惯性畸形发展起来,成为公司运作的核心,于是国有公司董事会的“虚置”又被进一步巩固。在此基础上,为符合《公司法》的要求,几乎在所有的国有公司中董事都与经理层高度重合,甚至董事长和总理由一人兼任。

[1] 关于董事会制度,目前尚缺乏针对国有独资公司的专门研究,但针对国有控股公司的研究却比较多。研究普遍认为,实践中国有公司董事会存在严重的“虚置”现象。主流性的研究主要从公司法角度对现象进行分析,没有注意到诸多因素在“虚置”现象形成中的相互影响和作用。因此认为只要改革公司法定代表人制度,允许公司可以任意选择董事长或总经理作为法定代表人即可解决问题。但笔者认为,首先,国有公司董事会“虚置”是中国转型经济体制中多种因素共同作用的结果,因此,仅仅有公司法的改革是不够的;其次,在相同的国有资产管理体制下,针对国有控股公司的研究结论可以用于对国有独资公司董事会的分析。



综上,笔者认为,就目前来看,国有公司中赖以运行的基础实际上并不是《公司法》意义上的董事会领导下的经理制,而是变相的厂长(经理)负责制。^[1]由此必然导致的结果是,已经改制的大型国有企业没有形成公司有效运营所要求的公司治理结构。具体表现为:

1. 作为股东的国资委与国有独资公司的董事会之间不可能建立起《公司法》所要求的相互独立与制衡关系。由于独资公司的董事会实际上不能适应其作为企业经营决策机构的角色的需要,国资委不能按照《公司法》规定将股东权授予董事会行使,这就意味着国资委仍将对独资公司行使更多的控制权。这会导致两方面的问题:一方面,由于中央企业数量较多,分布的行业和领域很广,企业情况差别较大,国资委很难做到熟悉每一户企业的具体情况,难以对所有企业实施个性化管理。如果“事事审批”,其结果必然是国资委成为“婆婆加老板”,把企业管死。这显然与通过国有独资公司建立良好的政企关系的改革初衷相悖。另一方面,为实现改革目标,国资委代表政府履行出资人职责必须本着既要监管好国有资产、实现国有资产保值增值,又要不干预企业独立生产经营的原则,这就需要有规范的董事会制度为平台。也就是说,董事会受出资人委托并基于出资人的信任去管理企业,实际上是出资人职责的延伸和到位,因此作为理顺国资委与国有独资公司关系的桥梁,规范的董事会制度既实现出资人职责到位,又避免出资人干涉企业的自主经营权。而在缺乏规范的董事会制度的情况下,国资委对国有独资公司的管理有可能陷入不会管、不敢管的尴尬境地,这可能导致国有独资公司失去出资人的控制,产生内部人控制和国有资产流失。

[1] 这也表明,2005年修订的《公司法》关于公司可以章程决定由董事长或总经理担任法定代表人的规定,对于国有公司而言,并不能解决国有公司董事长和总经理兼任的问题,相反会使问题进一步强化。

2. 不能实现国资委对国有独资公司经营管理层的有效监督。这主要表现在两个方面：首先，由于缺乏规范的董事会，董事会职能无法到位，国有独资公司董事会实际上将被经理架空，因此不可能形成对经理层的约束，这必然造成内部人控制，导致国有资产流失。其次，由于在缺乏规范董事会的条件下，国资委不得不采用传统方式去控制国有独资公司，因此不注重发挥监事会的作用，这又将导致监事会流于形式，从而使国有独资公司运转面临国资委对经营管理层行为的直接控制或失去控制。而无论哪一种结果，都与改革的初衷相去甚远。

以上两方面的分析证明，董事会“虚置”使国有企业改制为国有独资公司难逃“换汤不换药”的命运。这就是为什么改革进行了十几年，我们仍然无法解释国有独资企业和国有独资公司的区别，而国有独资企业也很少由于改制为国有独资公司而转变行为机制、提高经营效益的根本原因，也是导致中央企业国有独资公司改制面小的主要原因。

三、国有独资公司治理的基本思路

（一）国有独资公司董事会制度的研究现状

上文的分析清楚地表明，目前，通过建立规范的董事会制度达到公司治理结构的完善，对国有独资公司制度的顺利实施具有重要意义。因此，接下来的问题是：如何设计并建立规范的国有独资公司董事会制度？我们首先来看，学术界对此进行了哪些研究。

通过对文献的检索和分析，就总体而言，近年来国有独资公司董事会制度问题开始受到学术界和实务部门的关注，^{〔1〕}并形成了主流观点。除少数学者主张用其他制度来构建国有独资公司董事

〔1〕 笔者在中国期刊网全文数据库“政治军事与法律”数据库中以“主题”为检索项进行模糊检索，检索时段为2003年至今，输入检索词“国有独资公司董事会制度”，共检索到32项内容。