



中国(海南)改革发展研究院 编

中国公司治理结构

出 外文出版社

中国公司治理结构

中国(海南)改革发展研究院 编

外 文 出 版 社
北 京

图书在版编目(CIP)数据

中国公司治理结构/中国(海南)改革发展研究院编.

北京:外文出版社,1999

ISBN 7-119-02407-8

I. 中… II. 中… III. 企业经济-经济结构-经济体制改革-中国-文集 IV. F279.21-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 15333 号

外文出版社网址:

<http://www.flp.com.cn>

外文出版社电子信箱:

info@flp.com.cn

sales@flp.com.cn

中国公司治理结构

编 者 中国(海南)改革发展研究院

责任编辑 刘文渊 刘春英

封面设计 蔡 荣

出版发行 外文出版社

社 址 北京市百万庄大街 24 号

邮政编码 100037

电 话 (010)68320579(总编室)

(010)68329514/68327211(推广发行部)

印 刷 春雷印刷厂

经 销 新华书店

开 本 大 32 开(203×140 毫米)

字 数 280 千字

印 数 0001—2000 册

印 张 11.75

版 次 1999 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

装 别 平

书 号 ISBN 7-119-02407-8/F.72

定 价 19.80 元

版权所有 侵权必究

序

国务院发展研究中心副主任 陈清泰

一、国有企业走向市场的一个必要条件是政企分开

政企不分是服务于计划经济的管理体制,现在它已经成为国有企业走向市场的主要障碍。政府既是社会经济的调控者,又代表国家行使所有者职能;在企业内有劳动者和经营者,但是所有者缺位。凡是需要企业董事会作决策的事都由政府部门分兵把口行使职权,整个政府就成了国有企业的董事会,这就使国有企业不能成为独立的市场主体,而与政府处于一种“联体”状态。由此产生诸多的弊端。

1. 政府直接干预企业的生产、经营,既使企业不能成为独立的法人实体,也使政府陷入了对企业要承担无限责任的境地。

为了减少国有企业的市场风险,政府采取严格的审批制度,似乎审批制度越严,越能控制企业的非正常行为,减少经营风险。面对审批制度,一部分企业却认为,既然有政府把关,自己尽管张开大口要项目、要贷款,出了问题自然政府要负责。由于信息的不对称,通过持之以恒的“公关”,蒙混过关往往并非难事。另一方面,即使是合理的项目,但由于过多的环节,要一年甚至几年的审批过程,审批下来早已时过境迁,往往难以取得好的经济效果。对于长期大量低水平重复建设和屡见不鲜的失败项目,实际上政府财政或通过国有银行在承担着无限责任。

2. 政府热心地办企业,认真地管企业,决定着企业的重大事项,其本身就像一个超级企业;企业又要按政府的要求,设立与政府对应的机构,对职工生老病死全面负责,自办小社会。这种职能错位,使国有企业长期处于财务不透明、粗放经营、粗放管理、低效运行的状况。

3. 政府和企业之间职权边界不清,所有权和经营权混为一谈,国有产权管理、运营和监督的责任不清。一方面,政府是企业国有资产的所有者,但又具体掌握着企业的经营权力;另一方面,厂长(经理)是代表所有者,还是代表劳动者,或本身是位经营者,也含混不清。当发现企业机制不活,不能适应市场时,就倾向下放权力。政府在下放经营权的时候,往往将所有权一并放弃,使不少企业被“内部人”控制;当发现企业非正常行为屡屡发生,所有者权益失去保障的时候,又倾向于加强政府的直接管理。此时政府在收回所有权的同时,往往又把企业经营权一并上收。改革开放以来,沿着“一管就死,一死就放,一放就乱,一乱就收,一收又死”的轨迹已经往复多次,但是企业并未能成为独立的市场主体,反而造成国有资产的流失。

4. 政企不分障碍了政府行使社会经济管理职能。政府既是社会经济的管理者,又行使企业国有资产所有者职能,这种双重职能使政府很难给自己一个准确的定位。当其行使社会管理职能的时候,往往要照顾国有企业,使非国有经济感觉国有企业在吃偏饭;当其行使所有者职能的时候,又往往把国有企业当作行使政府职能的工具,把本应由政府行使的职能强加给国有企业,让企业“办社会”,使国有企业认为自己受到不公平待遇。这就障碍了政府行使为企业创造公平竞争环境的职能。

总之,要建立社会主义市场经济,使国有企业走向市场、自主自立、自负盈亏、参与竞争,必须实行政企分开。今年开始的政府机构调整,已经把这一改革提上了日程。

二、政企分开的一个基础是企业制度创新

所谓“政企分开”，正确的含意应有两个方面：一是政府对竞争性行业、企业的生产经营直接干预应当停止；二是国家所有者职能必须到位。两者必须同时进行，中间不能脱空。否则，就会出现“内部人控制”。

国家以所有者身份行使职能的方式，依现在推行的体制，主要表现在四个方面：

1. 实行国家所有，分级管理，分工监督。
2. 各级政府对分工监督的企业，派出所有者代表参与组成股东会或董事会。
3. 政府对被监管的国有独资公司每年认可年度经营目标。
4. 政府对国有独资公司派出稽察特派员或监事会，对企业财务状况进行监督，对经营者业绩作出评价。

要使国家所有者职能到位，必须改革企业制度。在政企不分的体制下，国有企业的重要决策都在政府，这时实行厂长（经理）负责制，相对集中权力，有利于提高效率。在政府不再直接干预后，如何防止经营者滥用权力就是一个大的问题。此时，传统的国有企业制度已经不能保障包括国家在内的所有者的最终控制权，不能保障所有者权益不受侵蚀。改革原有企业制度的一个核心问题，是使所有者，特别是国家所有者职能到位。

现代公司是既能保障所有者权益，又使企业能以独立法人身份进入市场、参与竞争的比较有效的企业制度。对国有企业制度的改革应努力作到：“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”。其要点在于：

1. 保障包括国家在内的所有者权益，使所有者对其投资的企业拥有最终控制权。
2. 企业拥有包括所有投资者投资和借贷形成的边界清晰的法人财产，依法取得独立法律地位，进入市场独立运作。

3. 政府不再直接干预企业经营,但对企业债务也不再承担无限责任。

通过对国有企业进行公司制改革,有可能解决传统国有企业走向市场中包括政企不分等等一系列体制问题和经营管理问题。例如:

首先,可以确立有限责任制度,依法重新构建企业和政府的关系,作到产权责任清晰。国家所有者退居到股东的地位,依法以股东的方式行使权利,包括国家在内的所有者只以投入企业的资本额为限,对企业债务承担责任。这就可以从根本上改变政企不分、企业吃政府大锅饭的体制。

其次,可以建立企业法人财产制度。企业依法取得包括各个股东投资和借贷形成的企业法人财产,以此确立企业的独立法人地位。企业在市场中独立运作法人财产,以全部法人财产对债务承担责任,自负盈亏。

第三,可以形成企业资产的流动机制。股份制奠定了企业财产流动性的基础,使资本的注入和出资者的更换、增减能顺利进行。股份制企业有可能进入资本市场实行资产重组和广泛融资。

第四,能形成转换机制,改革内部管理的动力。董事会作为投资者的代表经营企业,来自所有者追求经济效益最大化的动机和极力避免市场风险的本能,会对经理人员提出严格要求并认真监督,会促成企业的动力机制和约束机制,就会端正企业的市场行为,形成制度创新、技术创新和管理创新的动力。

第五,会促进企业与职工建立新型的关系。企业作为独立法人与职工按照《劳动法》建立契约关系,逐步形成企业根据生产经营的需要确定用人数量和人员结构,职工自主择业,这就形成了劳动力流动机制。

第六,有利于形成科学的领导体制和组织制度。通过公司法人治理结构,使所有者(代表)进入企业,建立起适应市场竞争的科

学的领导体制和决策体制,在企业内部形成投资者(代表)、经营者和劳动者三方的激励和制衡关系,使三者的合法权益得到保障,三者的行为又受到约束,作到管理科学。

总之,可以说制度创新、对国有大中型企业进行公司制改革,是政企分开后,保障国家所有者权益的必要条件,也是企业走向市场适宜的组织形式。

三、制度创新的一个要点是公司法人治理结构

直至今日,现代公司制仍是大型企业投身于社会化大生产和市场竞争有效的财产组织形式。但能发挥其有效性的一个重要条件,是有健全的公司法人治理结构。

在我国企业改革与发展中,确有一批企业通过规范的公司制改革,经营机制转变了,极大地提高了企业市场竞争力。但确实有不少企业翻牌为公司之后,经营机制依旧,领导体制、决策程序依旧,管理制度、管理方法依旧。有的尽管股票已经上市,但企业并无起色。究其原因,重要的一点是公司法人治理结构被严重扭曲。

企业是出资者投资依法建立的盈利性机构,它追求的目标本来很单一,就是赚钱。在正常情况下,职工得到的是工资和工资性收入,企业盈亏最终的承受者是企业的所有者。因此,所有者是促使企业追求经济效益的主要动力,所有者是企业避免风险的掌舵人。因此,对于国有公司来说,端正企业行为,必须解决的一个问题,就是国有老板真正到位。如果国有老板职能不到位,那么国有老板派出的股东代表、董事、董事长就形同虚设,公司法人治理结构就图有虚名。由此造成的结果,要么是经营者偷懒、不负责任,要么是企业的被“内部人”控制,使所有者权益受到侵蚀。

由于政府已经深受企业“内部人”控制之苦,因此,为在政企分开后使所有者职能真正到位,不少企业又进入另一误区。比如:

1. 主张董事长、经理一人兼。这一方面得到某些企业领导人的拥护,使他可以得到统管一切的权力;另一方面也得到一些政府

部门的支持,为他们继续直接管理企业提供了方便。实际上董事、董事长受所有者的信托,与经理在身份、职责、权限、考虑问题角度、考核评价标准等都是一个服从一个的两个层次关系。如果一人兼,两个层次混淆,怎能保证董事长始终站在国家所有者立场,而不被经理的身份所左右?怎能保证董事会对经理工作能提出严格要求和切实的监督?

2. 主张政府所有者机构既管派人被投资企业的董事、董事长,还要管理经理甚至副经理,似乎对企业领导人管的越多越安全。一般来说,与人事管理体系相对应的是责任体系。如果董事、董事长连同经理、副经理都被同一机构任命并对这一机构负责,那么董事会对经理的权威不就被架空了吗?经理与副经理可以平起平座,那么谁对经营工作负责?这种状况,法人治理结构的责权体系如何建立?

3. 主张董事会成员与经理、副经理人员重合,认为这样可以把决策与执行统一起来,减少矛盾。从某种意义上说,有矛盾才能制衡。法人治理结构承认在企业中所有者、经营者、职工是三组不尽相同的利益主体。这种两套班子重合的作法在回避矛盾的同时却放弃了制衡。这不是又返回到所有权与经营权混为一体的改革原点了吗?

4. 对集体决策、个人负责等董事会议事规则、决策程序马虎行事,不以为然。每位董事都受所有者的信托,对重要决策都要明确表态并记录在案,个人负责,必要时国家股股权可以追究董事的法律责任。这是使董事始终站在所有者立场,维护国家所有者权益的保障。如果董事会活动不按《公司法》规范运行,董事如何承担信托责任,又如何能追究董事的法律责任?

5. 对董事会依照国家法律、法规决策的事,政府部门还要再审批,似乎这样才更保险。“疑人不用,用人不疑”。国家所有者对投资企业的关心,不在于在瞬息万变的市场竞争中替企业作出多么

英明的决策,关键是选择好称职的董事、董事长并切实监督。对董事会决策的再审批,实际上是解脱了董事会的责任,仍然没有脱离政企不分的老路。

6. 认为国有独资公司是最高级形式,不少企业争相改制为国有独资公司。这对企业来说为尽量维持原体制敞开了方便之门,也为政府干预企业提供了方便。按《公司法》规定,国有独资公司是多种公司中的一种特殊形式。实践证明,多元股东持股的公司对国有企业克服体制弊端,转换经营机制等有更多的优越性:有利于实现政企分开;有利于所有者职能到位;有利于资产重组和多渠道融资;有利于公司法人治理结构的规范运作。

可见,当前国有企业改革中,研究和总结公司法人治理结构规范运作中必须掌握的要点,是指导国有企业制度创新的一项重要工作。

我想,当前应特别注意以下几点:

1. 严格按《公司法》建立层次分明的人事管理体制,构建权责明确的管理体系。在公司内,要管事管人相一致。在人事管理上,上一层次管下一层次;在责任体系上,下一层次对上一层次负责。

2. 董事会成员与经理、副经理不能高度重合,一般情况下董事长与经理应分设。

3. 公司组织体制和领导体制,要严格按《公司法》运行,规范可以追究董事信托责任的董事会议事规则和决策程序。

4. 在企业联合重组中,以产权为纽带使国有企业成为多元投资主体的有限责任公司或股份公司,具备条件的可股票上市,有利于股东职能真正到位。

5. 在国家法律、法规范围之内,公司董事会职权内决策事项,政府不再干预和审批。

希望这次专题研讨会对中国国有企业改革中的公司制度建设起到积极的作用。

前 言

中国(海南)改革发展研究院

执行院长 迟福林

我国正处于经济体制转轨的重要时期,从传统的国有企业治理结构向现代企业公司治理结构过渡中,一些矛盾和问题相当突出。例如:①由于政企不分,导致企业组织结构严重不合理。政企不分是国有企业实行有效的公司治理结构的主要障碍。②由于转轨时期的特点,以及以“放权让利”为基本思路的国有企业改革,“内部人控制问题”有所突出。③由于改制过程中存在的“法外运行”及不规范运作,产生了国有资产流失的问题。

客观地分析公司制改革中产生某些问题的真正原因,并进一步深入研究我国转轨中实行公司治理结构的矛盾和问题,并借鉴不同类型市场经济国家公司治理结构的成熟经验,这对于我们坚持公司制的改革方向,并继续推进国有企业、特别是大中型国有企业的公司制改革,在当前极具重要性、迫切性。

在我国经济转轨的大背景下,实行公司制改革面临的矛盾和问题,具有复杂性和深刻性。就是说,这些矛盾和问题,既有一般性表现,又有特殊性的表现;既有宏观层面的因素,也有微观层面的因素。要真正解决问题,就必须善于抓住自己的特殊矛盾和原因,提出解决的办法。

一、如何实行法人治理结构

有的企业改为公司以后,管理体制和经营体制依旧,治理结构并未发生实质性变化。例如,上市公司董事长兼总经理十分普遍,估计不小于 20% 左右。不少改制后的企业,董事长与总经理仍然由政府主管部门任命,甚至企业的领导成员,分别由几个不同的政府部门任命,使董事会成为“空壳”。这些问题产生的原因是多方面的,但深层的原因是一些国有企业的产权制度改革滞后。因此,要真正实行公司法人治理结构,就要加快实现产权主体多元化。这个问题在公司制改革中是无论如何也避免不开的。

1. 在一般竞争性行业,不宜实行国有独资,应积极引入其他经济成份的产权主体。如果停留在单一的国有独资公司基础上实行法人治理结构,难以达到公司制改革的目标,也难以实行有效的公司治理结构。大型国有企业,一般也不宜建立国有独资公司,应尽可能引入一定比例的投资者。

2. 在竞争性国有企业公司制改革中,不宜规定、同时也无必要保持 50% 以上的控股权,要由绝对控股转为相对控股。

3. 竞争性的国有中小企业的国有资本,应尽快减少比例,有的可以完全退出。

二、如何有效地解决“内部人控制问题”

由于公司制改革的不规范,更由于强化并迷信行政委派人的控制权,“内部人控制问题”有所发展。在加强监督,并采取多种形式的行政控制措施的同时,要认真研究造成这一问题的深层原因,并采取有效的措施。

1. 应尽快改革政府主管部门对企业高级管理人员的任命制。对已改制的企业,要由董事会决定高级管理人员。这涉及到人事管理制度方面的改革与实行公司制改革相配套的问题。

2. 应尽快解决企业家的利益分配问题。企业家是企业最宝贵、最稀有的资源。企业家利益的形成对我国建立有效的公司治理结

构具有重要意义。有责任心、有敬业精神,同时不讲报酬的企业家是存在的。但机制是长期起作用的,是对所有企业家起作用的。企业家利益机制与约束机制的形成是相互影响,相互制约的。为什么会不断发生“58-59岁现象”,除了社会文化因素,还要从利益机制方面探讨问题。

按照经济学的原理,通过产权的改变,利益的改变,对改善治理结构是最有实际意义的。企业家要素如何资本化、市场化,在我国还是一个新问题,并且具有一定的复杂性。

目前突出的是作为企业者的企业家的利益分配问题。由于企业创立之时,国家没投资本金,或者企业面临破产状况下,主要由于企业家的作用,把企业发展起来,企业家在企业发展过程中事实上成为企业的重要贡献者或创业者。在这一类企业中,企业家的要素如何资本化?我主张在这类企业中,企业家持股的比例要高一些,有的小型企业也可以持大股东。

我在几年前提出劳动力产权的概念,试图对企业如何实行按劳分配与按生产要素分配相结合进行理论探索。劳动者、企业家都是最重要的生产要素,有权利参与企业剩余产品的分配。依据劳动力产权,并照顾到历史因素,可采取有偿购买和无偿分配相结合的办法解决劳动者持股问题。当然,重要的是把企业管理层的持股解决得更好一些,这对于形成企业参与机制,建立有效的公司治理结构会产生重要的作用。

三、如何严格执行《公司法》

当前,如何严格执行《公司法》遇到一些问题:一方面,有法不依,执法不严的问题极具普遍性,“法外运作”已成为一些公司的“经验”;另一方面,《公司法》确有不完善的问题,如滞后于改革实践。但是,公司制改革实践必须严格遵守《公司法》的规定,不能违背《公司法》搞“法外运作”。这应该成为公司制改革中的大原则。

1. 根据近几年公司制改革的实践,应修订《公司法》,或尽快制

订颁布《公司法》实施细则。有关股东大会如何履行最高权力机关的职能,如何完善董事会的组成和行为准则,如何强化监事会的监督力度,如何规范经理权制度等,都是修订《公司法》应重点解决的问题。

2.要加强对《公司法》的执行监督。这应成为有关机构和部门的一项重要任务。

3.当前,要把上市公司作为严格执行《公司法》监督的重点,这对我国公司制改革十分重要,也有助于消除在执行《公司法》中的各种误区。

四、如何解决政企分开,有效发挥政府的作用

建立公司治理结构遇到的各类问题,都涉及到政府改革。“公司的改革某种意义就是政府的改革”。如果对国有资产的科学有效管理问题不很好解决,如果产权制度改革不能很好进行,如果不能使国有资本尽快从竞争性领域的中小企业退出来,要实行有效的公司治理结构是很困难的。因此,从建立有效的公司治理结构的要求出发,更要加快政企分开的一系列改革。

1.尽快制订《国有资产管理法》。依据法律管理国有资产,对企业的公司制改革有重要保证作用。管理国有资产并不等于政府部门分兵把口。

2.要加快国有经济的战略重组。在重组过程中,国有资本尽快从竞争性领域中退出,这样,政府才能以主要精力作好提供“公共产品”的服务。

3.政企分开,当前重点解决对企业的人事管理。否则董事会的“空壳”现象是很难解决的。4.尽快取消一切不必要的审批制,实行项目登记制。

政企分开,也为国家所有者到位提供了重要条件:①企业实行有效的治理结构,可以确保国家作为持股者的权利和利益。②通过实行有效的国有资产管理方法,可以从根本上保证国家所有者的利益。

目 录

序	陈清泰	1
前言	迟福林	1
一、公司治理结构国际经验		1
政府在公司治理结构中的作用	雷·金贝斯	2
通向高效所有制之路		
——谈俄罗斯、匈牙利和捷克的经济体制改革		
.....	罗伯特·巴斯特利	11
公司治理结构中的企业家作用及培养		
.....	罗伯特·巴斯特利	25
董事会质量是公司未来业绩的一个指标吗?		
.....	瑞克·海斯	33
利用私人机构服务于公共目标		
——美国政府工具型私人企业的经验		
.....	托马斯·斯坦通	45
美国公司治理结构比较		
——投资者所有、控制型结构和合作型结构		
.....	托马斯·斯坦通	54
德国的企业章程法与参与决定权	约尔根·施太格	65
二、公司治理结构与企业重组		73
论国有企业深化改革中法人治理结构的规范与完善		
.....	王 珏	74

2 中国公司治理结构

企业重组与公司治理结构	许美征 83
国有企业治理结构中的经营者“定位”问题分析	刘世锦 91
企业集团上市公司的股权结构改造	银温泉 98
国内外企业集团发展的比较研究	孙效良 112
从现代企业理论与产权理论看中国的公司治理问题	刘云鹏 119

三、公司治理结构与公司法规..... 133

股份有限公司组织机构的法的实态考察与立法课题	王保树 134
我国公司治理结构的主要问题和改进意见	王峻岩 151
对中国公司治理结构的法的思考	崔勤之 161
公司经理权法律问题比较研究 ——兼及我国公司立法之检讨	范 健 蒋大兴 173
企业产权制度改革的法律思考	王康寒 198

四、公司治理结构与企业家..... 213

重视企业家的形成和地位 ——论当前国有企业改革的关键和难点	鲍克明 214
代理成本与公司治理结构	简新华 218
论转轨时期国企经理行为与治理途径.....	王 珺 233
委托代理风险与中国民营公司治理结构的完善	熊朝华 251

五、公司治理结构与政府作用..... 259

从顺德看政府在完善公司治理结构中的关键作用	盛培德 260
--------------------------------	---------

六、公司治理结构案例	267
中国第一汽车集团公司体制改革的动因与实践 黄金河	268
中国第一汽车集团公司制改革 中改院课题组、一汽调研室	276
上海石油化工股份有限公司改制和海外上市个案分析 中改院课题组	292
调整治理结构 立足制度创新 ——海口罐头厂企业改革案例调研 中改院课题组	309
七、中国(海南)改革发展研究院政策建议报告.....	335
关于完善公司治理结构,加快建立现代企业制度的 若干建议	中改院 336
后记	355