

# 完善国有独资和控股公司的法人治理结构

刘东生

(国务院国有资产监督管理委员会企业改革局, 北京 100053)

**摘要:** 东北老工业基地的国有企业, 乃至全国的国有企业的制度创新仍然面临着许多新的课题与任务, 尤其是国有企业的法人治理结构还需要进一步地完善。本文首先指出了国有独资的和国有控股公司完善法人治理结构所面临的问题, 并针对问题提出了具体的政策建议: 首先, 建立外部董事和独立董事制度, 是完善公司法人治理结构的首要任务。其次, 应更好地发挥董事会作用, 董事会应当成为推进改革的坚强决策中心和其决策实施的监控中心。第三, 更好地发挥监事会的监督作用。第四, 国有股东在完善公司法人治理结构中发挥重要作用。第五, 正确处理董事会与总经理的关系。

**关键词:** 国有独资公司; 国有控股公司; 法人治理结构

**中图分类号:** F24      **文献标识码:** C

东北老工业基地的国有企业, 乃至全国的国有企业, 制度创新仍然面临着许多新的课题与任务, 现在就此机会就国有独资的和国有控股的公司的法人治理结构问题谈几点看法, 供大家参考。

## 一、国有独资的和国有控股公司完善法人治理结构所面临的问题。

面临的问题。目前全国不少大型国有企业, 还是按中华人民共和国的企业法即《全民所有制工业企业法》来登记的, 这个法是在 1984 年颁布的, 它有巨大的历史贡献, 但在新的时期, 在建立现代企业制度的情况在下, 已经不能完全适应这个形势的要求了。企业法规定要实行厂长经理负责制, 以厂长一个人作为决策的中心, 那么这个体制与建立董事会, 重大事项由董事会集体决策这个体制是不相符合的。但是在实际运作中, 很多国有企业不是由厂长以个人说了算, 而是实行集体决策。但是我认为, 厂长负责制是副总经理向总经理负责, 由总经理领导, 在这种体制下, 厂长或者经理办公会议集体决策的时候, 副总经理难以完全地独立于总经理进行自己个人的表决。而且实行总经理负责制的企业, 就是没有董事会的企业, 决策的建议往往是经理层提出的, 同时他们往往是决策的参与者或者是决策者。最终决策的客观性, 独立性不是很充分。目前在世界各国, 都很难找到像我们国家这样企业仍然实行厂长(经理)负责制, 绝大多数国家, 国有企业也都建立了董事会, 如俄罗斯的国有企业已经不实行厂长经理负责制了(我国的厂长负责制就借鉴于俄罗斯), 他们也都建立了董事会。虽然一些国有企业通过改制, 设定了多元股东的公司治理结构, 都能够按照中华人民共和国的公司法建立了股东会或者股东大会、董事会、监事会、经理层, 但是与改制前相比, 这种多元股东的公司的法人治理结构的有效性上没有充分体现。原因有以下几个方面:

首先是国有股比重太高; 按照公司法, 一个国有股东在选择董事, 甚至是全部的董事, 在重大决策上, 只要国有股东一票表决以后, 其他股东的表决可以忽略不计。这是法律赋予国有股东的权利, 因为股东是按照其股权比例来表决的。所以在这种体制下, 就缺乏股东之间的合理的制衡。

第二个问题是所有权与经营权合一; 从国有企业剥离有效资产进行改制, 设立多元股东

的公司包括上市公司，作为控股股东的国有企业的经营管理者在控股企业担任董事长，副董事长，董事，经历，副总经理等等。那么对于这个国有控股的公司来说，它的所有权和经营权实际上是合一的。那么在这种体制下，其他股东的合法权益就主要依赖于作为控股股东的国有企业的经营管理者的诚信而不是靠制度。

第三个问题，董事与经理层人员高度重合；在这种情况下，董事会实际上是形同虚设。不能够真正的发挥作用。国有股东实际上也是在越过董事会直接在管理经理层，决定经理、副总经理的人选、薪酬、业绩考核等等。因为董事会成员也是经理层成员，对董事会和经理层的考核是合一的，作为股东也是这么办的。

第四个问题，监事会难以有效监督董事和经理层，这里指的是多元股东的公司。这种公司里面，监事会主席、监事基本上都是由该公司的内部员工担任，控股股东的经营管理者在控股公司里面担任了董事长、副董事长、总经理，同时，董事长一般都是和党委书记重合的，至少是副董事长要是党委书记，那么在这种情况下，这个多元股东的公司内部人员出任监事会主席只能是该公司的党委副书记、纪委书记、工会主席等等，这些人要受董事长、党委书记的领导，那么在我们这种体制下实行的是下级监督上级，内部人监督内部人，这种体制要想监督和制约董事和经理人员，那时不太现实的，或者说起不到应有的作用。

第五个问题，公司治理中的结构性安排与发挥其中人的作用结合得不够。在公司法人治理结构中，结构性安排固然重要，但最终还是通过每一位董事、经理的能力、诚信、勤勉、尽责来实现的。因此，两者必须结合，一并研究、一并改革、一并完善。现在的问题是，我们对人的作用重事往往不够，或者是改革的进程没有配套。如果没有建立起对董事经理的有效激励约束机制，在这种情况下，再好的制度性、结构性安排其功效也难以发挥。

## 二、完善国有独资和控股公司的法人治理结构的若干建议

### 第一，建立外部董事和独立董事制度。

完善法人治理结构要建立外部董事和独立董事制度。外部董事与独立董事在特征上有许多相同之处，比如说都不能是该公司的员工，都不能负责该公司的执行性事务，都不能在执行层担任职务，也就是说他们都是非执行董事。他们的重要不同之处是外部董事可以是股东单位的人员，而独立董事不能，独立董事必须独立于所有的股东。现在在国外，比如说在许多欧美发达国家，都建立了外部董事、独立董事制度。美国的《财富》杂志评出的美国 1000 强企业中，董事会成员平均为 11 人，外部董事占 9 人。在英国，最大的 500 强公司中百分之八十九的都有三到四名非执行董事。在新加坡最大的国有企业淡马锡公司，它是一个控股型公司，其下属企业实现的增加值约占新加坡 GDP 的百分之十左右。它有七个上市公司，十四个国有独资公司。这些公司中，除一家公司有两名执行董事外，其余公司无一例外的都只有一名执行董事，其他都是非执行董事。在发展中国家，比如埃及、土耳其，他们的企业也都有董事会，都有外部董事，比如埃及最大的钢铁企业埃及钢铁公司，它的五名董事中就有两名外部董事。所以，在国有独资的、国有控股的公司中，建立外部董事和独立董事制度，是完善公司法人治理结构的首要任务。第一点，进行这项改革，有利于董事会形成能够独立于或相对独立于经理人的自己的判断，董事会有两个最基本的功能，一个是重大决策，一个是管理经理层。这两项职能都要求董事会相对独立于经理层，否则，如果做不到这样，董事会与经理层高度重合，那么就失去了董事会存在的作用；第二，董事会要真正履行管理层的管理经理人的职能；第三，外部董事和独立董事也完全可以代表股东包括国有出资人和作为控股股东的国有企业的利益，有的人认为第三方不能代表自己的利益，现在国内外的经验都证明这种观点是错误的。只要有相应的激励约束制度，第三方是能够代表股东利益的。建立外部董事和独立董事制度不是一蹴而就的。最好是使他们在董事会成员中的比例逐步增加，也就是逐步推进外部董事和独立董事制度。因为我们国家目前这方面的人才资源还尚待开

发，实行外部董事和独立董事制度的时间还很短，

缺乏经验，缺乏相应的制度，还没有形成一个这样的社会阶层，还没有形成一个外部董事和独立董事的职业人队伍。所以资源开发还需要一个过程。同时国有独资企业、国有控股企业的决策层应该逐步平稳的过渡，一个企业重大风险之一就是更换经理层、更换决策层，那么，要保持一个企业长期经营目标的连续性，就应该逐步的更换经营层、决策层，当外部董事和独立董事的比例在董事会中超过一半以后，那么，董事会的行为取向将会更加符合股东的利益，但是董事会对公司的熟悉程度将会降低，不会像内部董事、内部员工那样熟悉公司，而且还存在着对公司关注程度下降的风险，因为他们都是外部人，他们还有第二职业、第三职业等，不能把所有的精力都花在一个公司上，花在履行外部董事和独立董事职务上，所以董事会关注公司的程度会相应下降。外部董事和独立董事如果具有商业经验的话，那么这对他们的作用发挥是至关重要的，这里讲的商业经验可以包括熟悉这个公司的业务或者它的投资、技术、熟悉市场营销、熟悉金融、熟悉企业的财务会计、法律、人力资源管理，也指具有公司高管经验的人，具有董事经验的人，这些都叫具有商业经验。

外部董事和独立董事也应当经常参加公司的活动。一个外部董事、独立董事一年仅参加几次董事会，那么他很难在董事会中的发挥其应有的作用。因为事先如果不熟悉公司的情况，他在发表建议或者是决策中是很难做到真正对公司负责的。所以，外部董事、独立董事应花一定时间去公司走访、调研、座谈，更多的阅读公司材料，更多的熟悉情况，并且要根据公司正在酝酿的、正在研究的、正在论证的重大决策进行研究。要更多地发挥外部董事和独立董事在公司的战略监控，对经理层的选聘、激励、考核以及奖罚等等，更多地发挥他们的作用。

因为内部董事或者执行董事，他们在经理层是兼职的，那么董事会要对经理层进行选聘、激励、考核等等，对象也是执行董事，所以显然不能让执行董事自己考核自己，自己选聘自己，所以这方面的任务更多的是落在外部董事、独立董事的身上。在国外公司治理中，大多不对外部董事、独立董事考核经营业绩指标，而是进行一个定性的评估，包括董事之间的评价，请中介机构对董事的作用进行评价。

## **第二，更好地发挥董事会的作用。**

国有独资、国有控股公司目前的改革任务还很繁重，还远未完成。因此，董事会首先应当成为推进改革的坚强决策中心和其决策实施的监控中心。比如说国有企业内部经营机制的转换，比如说市场化选定经理层等等。董事会要有推动改革的决心和魄力，要有不怕困难的勇气和克服困难的智慧。在这些问题上，董事会集体决策比总经理负责制下决策更有利于减轻高管人员个人的压力，更有利于推进改革。

董事会还应该成为推动公司建立风险管理体系的动力。风险管理是我国企业目前比较薄弱的环节，随着我国市场经济的发展，市场竞争的激烈，企业面临着各种各样的风险，有企业外部的市场变化的风险，宏观调控的风险，资本市场的动荡和变动的风险，也有来自企业内部的战略定位风险、投融资决策风险，财务风险和营运风险等等。一个公司有效的风险管理就可以避免损失，抓住发展的机遇，而我们看到很多破产倒闭的企业往往不是被竞争对手所压垮而是自己自身的风险没有管理好、没有控制好，所以，董事会应该推动公司建立风险管理体系，包括由董事会决定风险管理体系的构架，由董事会来组织决定重大决策环节的制定，以减少公司经营战略目标的不确定性。比如，实现这个目标的可能性有多大，或者不能实现的风险有多大。要进行监控，要减少不确定性，要防止因为人为错误而使公司遭受损失，保证董事会和股东能够获得真实的可靠的财务信息，确保公司遵纪守法。这些都是董事会确立公司风险管理体系时所面临的责任和任务。董事会还应当用最足够的精力和最谨慎的决策来对待公司的发展战略，中长期规划等等。这些都是涉及到一个公司未来的前途、

未来的命运，这些事项最后都是由董事会来把关和决定的。所以，董事会应该用最足够的精力，最谨慎的决策来对待。

董事会还应当关注公司内部业务的整合，比如说，非主营业务出售、变卖、进行调整，集中精力做主业；再比如，减少大企业内部多极的法人层次，现在一些大企业说：“那些第三级以下的子公司不要了，我要进行整合。为什么？那些以下的多数都是非主业，而且都是投资失控、管理失控”再比如，清理各个子企业之间的同业竞争。一个大公司，低下许多子企业，相互搞同样的竞争性的业务，子企业之间互相竞争。这些实际上都应该是董事会所关注的。董事会还应该自觉的挑选总经理，聘任副总经理，自主的决定经理层的激励、考核、奖惩比如说应该建立市场化的经理人员的选聘机制、激励机制、约束机制。让他们从市场中来，回市场中去，获得市场化的激励，市场化的薪酬。

建立专门委员会，是更好的发挥董事会的作用的一种有效的形式。比如说，决策委员会、风险委员会、审计委员会、提名委员会、薪酬与考核委员会等等，这些委员会应该根据、企业根据公司的不同的情况来设置。

### **第三，更好地发挥监事会的监督作用。**

国务院在 1998 年开始建立稽察特派员制度，1999 年以后开始过渡到规范的监事会制度。从那个时候开始我国的国有独资企业与国有独资公司外派监事会的制度就开始正式出台了。回过头来我们认为这项改革是中国国有企业的制度或者叫公司企业的治理进入了一个新的阶段。最近几年，美国等一些国家，不断出现大型公司财务丑闻，往往因为一个或两个高管人员的行为使整个公司的财务状况出现根本性的下降。如果说以前是盈利多少亿美元，这个假账反过来一定是亏损多少亿美元。那么现在的情况，在中国，尤其是在国务院管理的中央大型企业里面，最近几年没有这种情况。这些大型企业的真实的财务状况我们都知道。可能会有一些财务制度上的差异，应收账款中间我提了多少坏账，按百分之几的比例提的，提得多了一点少了一点，谨慎一点还是保守一点等等，可能有数量上的差异，不会有本质上的差异，不会有巨额的、故意的、人为的、造假帐的恶劣行为。所以在与国外的公司治理的研讨方面，说到我们的国有大型企业的外派经理制度，他们认为还是有效的。

所以我们认为国有独资公司应当继续坚持外派监事会制度。这个制度就是，监事会的主席和监事统统是从外部派来的，也就是说，跟这个公司的员工没有任何的领导和被领导关系。不是他的员工，跟他没有劳动关系、没有工资关系、没有党组关系什么关系都没有。而且，国务院的国资委向企业派出的外派监事会基本上都是政府的副部长级领导的担任监事会主席。第二个特点就是，他们都是专职的。每一个监事都是专门担任监事会的监事。第三个就是有一个严格的自律的制度。所以我们的外派监事会就是这样一种制度。国有控股的监事会也应该坚持由外部人担任监事的这套制度，而且监事会的主席、监事不能直接的或间接的接受该公司的董事，或经理人员的领导。比如说这个公司的董事长任党委书记，党委副书记任监事会主席。党委副书记归书记领导，归董事长领导，这不行。我说的就是不能有这种领导和被领导关系。

### **第四，国有股东在完善公司法人治理结构中扮演者重要的角色。**

只有国有股东的重视和推动，才能够真正完善国有公司和国有控股公司的法人治理结构。否则，各种制度性安排只能是形式，不会起到真正的效果。国有资产监督管理机构需要从原政府的主管部门对企业进行行政管理转向依法履行股东的权利，需要下大力气完善董事会。并且将出资人的部分权力授予董事会来行使。

作为控股股东的国有企业，需要从过去的主要从事生产经营管理，转向学会对其投资进行管理。没有改制之前他是一个实体，搞生产经营，改制之后，把生产经营抽出去了，作为

一个自己控股的公司了，生产经营就跑到控股公司去了。原来国有企业应该转化为对投资进行管理。这个管理应该包括，通过自己的产权代表，和子公司的董事会来管理那个公司的业务——如果哪个业务是独立运作的话就应该采取这个办法。

另外，可以通过外派监事，外派财务总监或进行月度审计等措施对那些单纯只搞生产的没有经营的、没有投资活动的单位外派财务总监、审计机构等等进行监控就行了。同时还应该在法律的框架内履行股东的权利，既要维护自己的合法权益，也要维护其他股东的合法权益。当好股东，尤其是对国有企业和国有出资人，要当好国有股东面临着许多新的课题。比如说，对外部董事和独立董事用什么方法来选、选什么样的人，给什么样的报酬，才能使外部董事和独立董事这项制度真正发挥作用，有很多问题需要我们研究。

#### **第五，正确处理董事会与总经理的关系**

- 1、现在《公司法》规定了董事会职权及总经理职权，明确各自责权，确保股东利益的安全。
- 2、现在国有企业则由同一主体决定董事会与总经理人选，甚至聘任，却同时对任命单位负责。
- 3、按上述制度安排，可基本解决这些矛盾。董事会挑选总经理，总经理对董事会负责，董事会确保独立运行。

## **How to perfect the corporate governance structure of exclusively state-owned enterprises**

LIU Dong-sheng

(Bureau of Enterprise Reform of State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council, Beijing 100053, China)

**Abstract:** System innovation of state-owned enterprises of the northeast old industrial base, and even state-owned enterprises of nation-wide still faces a lot of new programs and tasks, especially the administering structure needs to be consummated further. This paper points out the problem that the state-owned solely invested and state-owned holding enterprises have faced in the process of consummating administering structure and has made specific suggestions. Firstly, we should establish external director and independent director system. Secondly, we should make the role of the board of directors play better. Thirdly, supervision board should play the role as a supervisor better. Fourthly, the state-owned shareholders should play important role in the course of consummating administering structure. Fifthly, we should handle the relation of the board of directors and general manager correctly.

**Key words:** exclusively state-owned enterprises; state-owned holding enterprises; corporate governance structure

收稿日期:2004-12-05;

作者简介: 刘东生(1954-), 男, 山东日照人, 国务院国有资产监督管理委员会企业改革局局长。