

2010年 第3期

总第3期

观察与评论

2010年11月12日



清华大学公司治理研究中心
Center for Corporate Governance, Tsinghua University

动态：OECD 专家访问清华大学公司治理研究中心

2010年4月14日，清华大学公司治理中心执行主任宁向东教授接待了来访的经合组织（OECD）公司事务部高级政策分析专家菲安娜（Fianna Jesover）女士，双方介绍了各自研究公司治理的进展，讨论了未来可以交流和合作的研究领域。公司治理中心研究员李兆熙和研究助理万竹音陪同会见。

双方讨论了今后可以合作的领域和内容，例如对亚洲公司治理中关于关联交易的指导性文件、全球金融危机中公司治理的问题和经验教训，以及公司治理中的风险管理等，都是很好的研究题目，也可以成为董事培训的最新教材。双方在这些方面的翻译出版和研究合作将推动公司治理研究的深入开展。菲安娜女士表示，此次访问她了解了清华大学公司治理中心的研究条件、研究阵容和研究实力，相信双方会成为很好的合作研究伙伴。



宁向东教授（左）、菲安娜女士（中）、李兆熙研究员（右）

资料：经济合作与发展组织（OECD）

经济合作与发展组织（Organisation for Economic Co-operation and Development），简称经合组织（OECD），是由30多个市场经济国家组成的政府间国际经济组织，旨在共同应对全球化带来的经济、社会和政府治理等方面的挑战，并把握全球化带来的机遇。

OECD的历史可以追溯到二战后重建欧洲经济的马歇尔计划，其最初的宗旨一直延续到今天：促进成员国的持续经济增长、就业以及生活水平的提高，同时保持财政的稳定，以此对世界经济的发展做出贡献；帮助成员国和其他国家在经济发展进程中保持健康的经济增长步伐；在多边、平等的基础上促进世界贸易的发展。

OECD提供了这样一种机制：各国政府可以相互比较政策实践，寻求共同问题的解决方案，甄别出良好的措施和协调的国内、国际政策。该机制以平等的监督作为有效的激励手段来促进政策的进步，执行的是“软法”而非强制性的手段（比如OECD公司治理原则），有时也促成了正式的协议或条约。

OECD成立于1961年，总部设在巴黎，其前身是欧洲经济合作组织（OEEC），是在二战后美国与加拿大协助欧洲实施重建经济的马歇尔计划的基础上逐步发展起来的。OECD目前成员国总数34个，它们是：奥地利、比利时、加拿大、丹麦、法国、德国、希腊、冰岛、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英国、美国，共20个创始成员国；后来加入的成员国包括日本（1964）、芬兰（1969）、澳

目录 Contents

OECD 专家访问清华大学
公司治理研究中心

经济合作与发展组织
(OECD)

《亚洲国有企业公司治理
政策概要》简介和要点

国家所有权政策的制定、
执行和监督 / 李兆熙

大利亚(1971)、新西兰(1973)、墨西哥(1994)、捷克(1995)、匈牙利(1996)、韩国(1996)、波兰(1996)、斯洛伐克(2000)、智利(2010)、爱沙尼亚(2010)、以色列(2010)、斯洛文尼亚(2010),共14个国家。

OECD成员国的国民生产总值(GDP)占全世界总量的三分之二左右。OECD的经费由各成员国提供,根据经费预算各成员国按经济规模的大小进行分摊。美国提供的经费最多,日本次之。经理事会批准,各国还可以专门的计划或项目提供经费。

理事会为OECD最高权力机构,由各成员国的代表组成。执行委员会研究处理理事会交办的各项工作。秘书处负责处理日常事务,由秘书长主持日常工作,为理事会、执行委员会和其他有关机构服务。经合组织有约200多个专业委员会和工作小组,负责审议有关工业、农业、贸易、教育、环境等领域的具体问题。这些机构经常举行会议,讨论研究该组织中各成员国的经济发展现状及其前景,并就国际经济、金融及贸易等各方面关系的变化提出相应的对策和建议。它还有发展援助委员会,负责协调向发展中国家提供的官方发展援助。

委员会是OECD成员国举行会议和交换信息的机构,由各成员国以及一些国际组织如联合国、欧盟派代表组成,非成员国也可以以观察员的身份参加委员会。代表可以来自各国的管理部门,或是各国派驻巴黎OECD总部的代表团。针对专门的领域和议题在委员会内设有专家组和工作组,OECD共设有200多个委员会、工作组和专家组。每年约有4万名来自各国的高级行政官员到总部出席各委员会召开的各种会议,要求、检查和协助OECD的工作。他们还可以在各成员国通过OECD电子信息数据网络查询OECD文件,交换信息。在委员会上设有理事会。理事会是OECD的权力机构,由OECD成员国和欧共体各派一位大使级代表组成。理事会定期举行派往OECD的大使级会议,对OECD及其工作进行指导。此外,每年还举行一次部长级理事会年度会议,由各成员国外交、财政以及其他一些部长出席,负责对OECD的重大问题和来年的工作重点进行审议和决策。

OECD的日常工作机构是秘书处,设在巴黎OECD总部。秘书处为OECD政府间的交流与协商提供信息和分析材料。为此,秘书处不仅收集数据,监测变化的趋势,分析和预测经济的发展,而且还研究社会的变化以及贸易、环境、农业、技术、税收等的模式的演变。这些工作都是在与使用这些信息和分析材料的政策制定者进行协商的基础上进行的,对OECD的委员会会议的讨论具有重要的咨询作用。

秘书处下设司或部,主要有:经济部,由OECD首

席经济学家直接指导、监测和分析宏观和微观经济问题与结构,每年6月和12月各出版一本《经济展望》,评价上年的经济形势、并对未来两年的经济发展进行设计;统计司,收集OECD成员国的经济数据,以印刷和电子版形式发布,主要出版物有《主要经济指标》,每月出版,其他专门的出版物覆盖外贸、财政、就业与失业,此外还定期发布有关失业率、消费价格指数的最新数据;环境司,分析和研究环境与贸易政策、能源与农业的相互作用以及气候变化对经济的影响,关注环境状况,编辑和出版有关环境的数据—《环境状况》,此外还出版对成员国的环境评估报告;发展合作司,协助和支持发展援助委员会(DAC),促进和协调OECD对发展中国家的资助,监督资金的预算和使用,从环境和人口增长的角度评价资助是否与经济增长的优先目标一致;金融、财政及企业事务司,致力于建立良好的商务环境,促进开放国际投资、资本投资和服务业领域中的贸易,监督和分析金融市场、银行、抵押和保险业的发展,建立国际税收原则,跟踪税收改革对国际国内的影响,鼓励为与逃税作斗争而进行合作;教育、就业、劳工及社会事务司,关注能够避免社会冲突的有关政策领域的工作、就业和收入的方式,保健及社会福利计划的效果、妇女劳工的作用以及技术对工人的影响,研究和分析教育和培训系统、劳动力市场的趋势和政策以及人口在国家间的流动和影响,此外还通过教育研究与分析中心研究新的教育与学习方法;粮食、农业及渔业司,主要业务领域是对农场收入的补贴、在教育与培训方面对农业的支持,关注政策的改革以及农业市场和贸易的前景,致力于使农业生产和市场更为有效的政策,注意环境与农村发展的联系;等等。

此外,OECD还设有若干半独立的实体:国际能源办公室、核能源办公室、发展中心、教育研究与创新中心、欧洲交通部长会议,等等。这些实体行政上设在OECD内,但独立管理。

OECD十分注意与非成员国建立联系。1989年苏联解体后,OECD启动了资助中、东欧国家的计划。与此同时,在亚洲与中国、香港、马来西亚、新加坡、中国台湾以及泰国开始了正常的对话;在拉丁美洲与阿根廷、巴西和智利建立了联系。1998年成立了非成员国合作研究中心,负责OECD与非成员国的所有活动。该中心设有两类项目:一类是以政策为主题,例如贸易、投资、税收、环境,把OECD成员国与非成员国联系在一起;另一类是以国家或地区为基础,其中主要是与俄罗斯以及中国的合作项目。目前,巴西、中国、印度、印度尼西亚、南非是OECD的强化伙伴会员。

报告：《亚洲国有企业公司治理政策概要》简介和要点

经济合作与发展组织（OECD）于2010年5月24-25日在马来西亚吉隆坡举行了第五次国有企业公司治理亚洲网络会议（Asia Network on Corporate Governance of State-Owned Enterprises），发布了《亚洲国有企业公司治理政策概要——改革建议》的文件（Policy Brief on Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Asia – Recommendations for Reform）。以下是该文件的简介和要点。

简介

许多亚洲经济体中，国有企业发展的规模和范围使他们的公司治理需要得到更多的特别关注。虽然每个经济体的规模各不相同，国有企业在某些国家中即使不是处于统治地位，但在国家经济中仍然占有主体地位（在中国大约占GDP的30%，在越南大约占GDP的38%）。在许多其他亚洲大国或亚洲重要经济体中，国有企业仍然具有重要意义。国有企业在印度和泰国大约贡献了GDP的25%，在马来西亚和新加坡接近15%。在总的就业率或者财政收入方面，国有企业的地位同样不容忽视（在中国，国有企业贡献了15%的就业机会，在马来西亚是5%；在巴基斯坦，国有企业贡献了财政收入的10%，在越南是70%）。

在OECD国家中，国有企业在能源、基础设施和网络行业中保持着显著地位，如航空和铁路运输；电力、燃气及水的供应；自然资源开采和电信等方面。在金融部门，尤其是银行和保险业，国有企业通常也占据主导地位。此外，在相当数量的亚洲经济体中，国有企业仍很普遍地在制造业及服务行业中，扮演着重要角色，如航空航天业、汽车制造业、造船业、制鞋及纺织品行业、钢铁、旅游及休闲行业。

最终，大量的和越来越多的国有企业在自己的国内股票交易市场上市，并在股票总市值中占有重要份额（在新加坡占20%，在印度和泰国占1/4，在印尼占1/3，在马来西亚和巴基斯坦占50%，而在中国接近占60%）。在这些情况下，保证国有资产的良好运转是每个国家的利益所在，而良好的国有企业公司治理则是重中之重。

在许多OECD国家中，当前的危机甚至会导致国有部门、尤其是金融部门的重要性临时增加。然而从中期来看，许多国家实行的私有化方案，将很有可能降低国

有企业的相对重要性。无论如何，改善国有企业的公司治理仍是保障私有化进程、并确保其成功和有效的必要手段。

亚洲经济体中的国有企业的作用不能因此被夸大。改善公司治理在显著提高效率、改善公共服务质量的同时，还会减轻财政负担和公共债务，最终有助于整体的经济增长。预期效益还包括更好地评估国有资产（对未来潜在的私有化而言），并且/或者更容易地获得资金，包括债务和股票，进而在相关的情况下便利和保护其在国际上的扩张。此外，在许多情况下，改善国有企业公司治理还将全面改善公共治理环境，包括提高透明度。最后很重要的是，它将保证国有企业与私营企业之间的公平竞争。

改善国有企业公司治理的好处是巨大的，但是，由于改革国有企业公司治理的复杂性，又使其达到目标面临着很多困难。国有企业在治理方面确实面对具体的挑战，它们既常常被动地承受国家所有制带来的损失，又同时受到过度的政治干预，尤其它们还经常面临软预算约束，很大程度上受到保护而避免了破产和接管的威胁。在许多案例中，国有企业的透明度还有很多不足之处。更普遍地，它们有一条复杂的责任链，以及模糊而很难辨认的主要责任人。

面对这些重大挑战，OECD决定专门制定《国有企业公司治理指引》（以下简称《指引》）。自2005年通过以来，OECD一直在成员国和非成员国之间积极宣传和讨论这些指引。这种对于指引的需求其实比预期更强烈，这本《指引》已成为国际上国有企业治理领域的推荐书目，并已被广泛用于全世界范围希望改革国有部门治理的政府和其他利益相关者。

近年来，亚洲各国政府相当积极地推进改革国有企业治理。在公司治理的大部分领域中，正在进行着重大的、引人注目的改革。在本文件中，简要描述了这些改革的一些案例，用以阐明文件中提出的建议。在不同的领域，举例来讲：三个前计划经济国家已经设立了集中化的所有权实体，比如2003年中国成立的国资委，2007年越南成立的国家投资公司（SCIC），和最近不丹成立的Druk控股和投资公司（DHI）。2006年，菲律宾在采纳了OECD《指引》的建议之后，已率先开发了国有企业治理记分卡。它已被证明对国有企业的进一步改革非常有效，并见证了2007年总统备忘录授权重要治理改革的一项突破。2007年，印度的重工业与公共企业

部通过在CPSEs（中央公共部门的企业）推广专门的公司治理指引，一直在积极努力地改进国有部门的治理。印度铁路最近令人印象深刻的转变也表明，即使是亏损最严重的国有企业，也能开始盈利。近期，巴基斯坦也正在起草国有企业准则。几乎同时在马来西亚，影响深远、覆盖广泛的“转型计划”已经开始显现令人瞩目的成果。一些具体且重点明确的举措也格外引人注目，例如董事数据库在泰国的发展。2004年以来，新加坡淡马锡通过发布合并报告，在透明度方面向前迈出重要的一步。韩国的国有企业治理及监管方式已经完全重组。这些例子都说明，亚洲国家的公司治理正在发生重大的变革。

但是，要有高效而透明的国有企业公司治理，仍有很长的路要走：例如，强大的董事会；既主动、又不干预企业日常业务的国家所有权；国有企业和私营企业之间的公平竞争；等等。国有企业公司治理改革若要实现可持续的成果，需要给予长期的支持。他们是整体的公司治理改革中很重要的一部分，在亚洲乃至全世界，仍是一个“未完成的议题”。

在亚洲，2003年发行的《亚洲公司治理白皮书》（简称“白皮书”）中，已经明确强调了良好的公司治理对国有企业的重要性。“白皮书”的重点#1中明确阐述了，无论公共部门还是私营部门和机构，都应意识到不断提高良好的公司治理的价值（白皮书，#35）。国有企业显然是公共部门和机构的一部分，因此应该遵守这一原则，并起到带头执行作用。除了重点#1，白皮书也明确强调了国家在推进良好的公司治理中的作用。建议#2中谈到，国家应积极行使其作为股东的权利，使公司的利益最大化（白皮书，#93）。因此，2004年的亚洲公司治理圆桌会议授权OECD秘书处设立特别工作组，专门研究亚洲的重点议题；亚洲国有企业公司治理特别工作组是其中的一个小组。2005年工作组在北京举行会议，计划开展包括多数亚洲经济体在内的更深入的调查研究。

为了找到相应的受众，并妥善处理面临的政策挑战，工作组决定召开国有企业公司治理亚洲网络会议，汇集了来自许多亚洲国家的经验和专业知识。亚洲网络峰会是在新加坡董事学会董事长约翰·林主先生的任期内设立的。网络峰会的目标是：让所有相关受众更好地意识到良好的国有企业公司治理的重要性及其面临的挑战；评估现有的国有企业公司治理政策框架和做法，并与OECD《指引》中提到的国际上良好的操作方法比

较。峰会在有效的影响力方面也有雄心勃勃的目标，通过论坛的形式，政策制定者、从业人员和专家可以与OECD的同僚们分享知识和经验，以影响政策的制定。因此，它的目的是通过讨论和分析政策选择、制定相关建议，以及在适合亚洲经济条件的改革优先要点上达成共识，来支持在国有企业公司治理领域进行可行而有效的改革。

国有企业亚洲网络峰会自设立以来，已经召开了四次（2006年5月在新加坡，由新加坡董事学会主办；2007年4月在菲律宾宿务岛，由公司董事学会的主席办公室和财务部主办；2008年6月在印度新德里，由重工业和公共企业部、公司治理企业事务和国家基金部、公共企业常设会议联合主办；2009年5月在泰国曼谷，由财务部下属国有企业政策办公室主办）。会议共聚集了50人参加，其中包括亚洲范围内国有企业公司治理领域最杰出、最活跃和最有影响力的政策制定者、从业人员和专家学者，他们构成了一个团体，可以影响这一领域内的法律法规的制定或其他形式的改革。为了给OECD提供经验，并保证《指引》的连贯性，网络峰会还包括了来自OECD国家的相关专家学者，尤其是来自OECD私有化与国有资产公司治理工作组的专家。该网络峰会已发展成一个亚洲国有企业公司治理政策对话的高级枢纽，并以《指引》作为讨论的框架。

为了保证对话的要点集中并取得切实的成果，亚洲网络峰会已逐步开发了这一政策概要，为促进亚洲国家的国有企业公司治理的政策改革，提供了一整套建议和要点。这一政策概要，是峰会经过反复商议得出的成果，因此反映了会议期间举行的讨论的内容。这一达成共识的文件，目的是确定改革中的重点，支持国家为改革做出的努力，并建立一个可以监测进展过程的基准。

本政策概要同时也成为网络峰会未来工作的重要基础。有了《亚洲国有企业公司治理政策概要》和《OECD国有企业公司治理指引》这两个文件，网络峰会将专注于落实已确定的改革重点。通过可行的政策选择分析，以及学习描述关于改革努力的成功与失败的大不相同的具体案例，来完成这一目标。使用这两个文件，网络峰会还能实现在国家层面上监控改革的进展。

因此，本政策概要是政策对话第一阶段的成果，但这仅仅是个开始。我们面前最大的挑战，是如何执行这些建议。这将需要强有力的政治意愿、长期的努力和支持，以及所有利益相关者的参与。

要 点

第一章 确保国有企业有效的法律框架和监管框架

- 建议 I—1: 完成公司化进程, 协调国有企业在各经济体中的法律地位
- 建议 I—2: 明确和保证所有权职能与监管职能的有效分离
- 建议 I—3: 制定具体职责, 保证相关费用透明
- 建议 I—4: 确保国有企业、国有银行和金融机构之间正常的交易关系
- 建议 I—5: 促进对国有企业公司治理的公开讨论

第二章 国家的所有者角色

- 建议 II—1: 实现国有部门合理化
- 建议 II—2: 亚洲各国政府应制定及公开国家的所有权政策
- 建议 II—3: 通过集中化或者有效的协调不同的所有权实体, 确保所有权职能行使中的能见度、强度和持续性
- 建议 II—4: 避免对国有企业经营管理的干预
- 建议 II—5: 为国有企业董事会制定具有结构性的、透明的董事会提名过程
- 建议 II—6: 确保对所有权职能的适当问责

第三章 平等对待所有股东

- 建议 III—1: 强化建立保护少数股东权益的相关法律法规
- 建议 III—2: 加强国有企业董事会的独立性, 提高提名过程的透明度
- 建议 III—3: 强化少数股东能力, 以获得对侵犯他们权益的有效补偿
- 建议 III—4: 支持少数股东协会的发展

第四章 与利益相关者的关系

- 建议 IV—1: 国有企业应重新评估对利益相关者的责任, 建立面对面战略接触的利益相关者关系
- 建议 IV—2: 建立允许和鼓励利益相关者表达自己声音的机制
- 建议 IV—3: 国家所有权实体应鼓励国有企业作出利益相关者关系报告

第五章 透明度与信息披露

- 建议 V—1: 明确国有企业的目标, 包括制定清晰的非商业目标
- 建议 V—2: 由政府预算支付非商业目标的成本
- 建议 V—3: 建立及公布相关的业绩指标
- 建议 V—4: 大型国有企业的透明度要与上市公司相同
- 建议 V—5: 确保国有企业都受制于强大的审计制度
- 建议 V—6: 积极监测和评估国有企业业绩
- 建议 V—7: 发布国家所有权的合并报告

第六章 国有企业董事会职责

- 建议 VI—1: 明确并加强国有企业董事会的任务和职能
- 建议 VI—2: 保证国有企业董事会积极参与战略的制定
- 建议 VI—3: 要求国有企业董事会设立提名委员会
- 建议 VI—4: 增强国有企业董事会在人才管理和制定薪酬中的作用
- 建议 VI—5: 提高国有企业董事会的能力
- 建议 VI—6: 为国有企业董事会成员提供适当的培训, 包括上岗培训
- 建议 VI—7: 开发国有企业董事会业绩评价体系

研究：国家所有权政策的制定、执行和监督¹

李兆熙 清华大学公司治理研究中心研究员

中国国有企业改革已取得巨大成就。国有经济经过战略性调整，逐步向关系国民经济命脉的重要行业和关键领域集中，形成国有、非国有经济有共同发展的格局。政企分开、政资分开基本实现，国有资产管理体制初步建立，国有资本的出资人职责初步落实。作为市场主体的国有企业多数已成为产权多元、治理结构初步清晰的公司制企业。一批企业已具有较强的竞争力，部分已成为“世界500强”企业。国有经济的总体实力不断提高，在国民经济中发挥重要的主导作用。

国有企业改革仍然有许多重大问题需要解决。“十二·五”期间需要继续深化国有企业改革，完成以下重要任务。

- 明确国家所有权政策，更好地发挥国有企业的主导作用，推进国有资本战略性调整；
- 健全国有资本经营管理体制，按照政资分开原则厘清政策制定、执行和监督职能，初步建立国有资本分类管理的体系；
- 在改进公司治理、提升企业国际竞争力和管理水平上取得重大进展；加快垄断行业改革，深化垄断行业国有企业改革。

为了建立良好的国有企业公司治理，需要深刻认识其重要性，评估现有的国有企业公司治理政策的框架和做法，进而制定中国的国有企业公司治理指引，《亚洲国有企业公司治理政策概要——改革建议》具有一定的参考意义。

党的十一届三中全会以来，中国一直在探索如何改革国有企业和搞活国有经济。实践中，各方面逐步认识到，在推行“政企分开”、“政资分开”、“官商分开”，推动国有企业与市场经济接轨的同时，国家应该从专业化角度进行国有资本运营。

在从计划经济向市场经济转轨的过程中，政府作为规章制定者和国家所有者这两种角色需要分开，政府职能分解为公共管理职能和公共财政职能，实现政企分开（摆脱企业作为行政附属物的关系）、政资分开（建立公共财政体系下的国有资本经营机构体系）、官商分开（企业经营者的非官员化）。政府的职能应更多地转

向社会管理和公共服务上来，建立公平的竞争的市场秩序。政府的公共管理职能实行间接管理，不干预企业经营；而公共财政职能包括了具有公共财产属性的国有资本经营（图1）。

党的十七大报告提出实行“大部制”的概念，按照市场经济要求进行政府职能分解，建立决策权、执行权、监督权相互协调和制约的权力结构和运行机制。对于国有资本经营，通过建立国资委开始实行了集中化，2003年《企业国有资产监督管理暂行条例》明确规定，国资委履行出资人职责，这是建立了国家所有权的执行职能。然而，对国家所有权的政策制定职能和监督职能尚不完善，以及国资委定位尚不明确，使得国有企业改革尚未取得实质性进展。

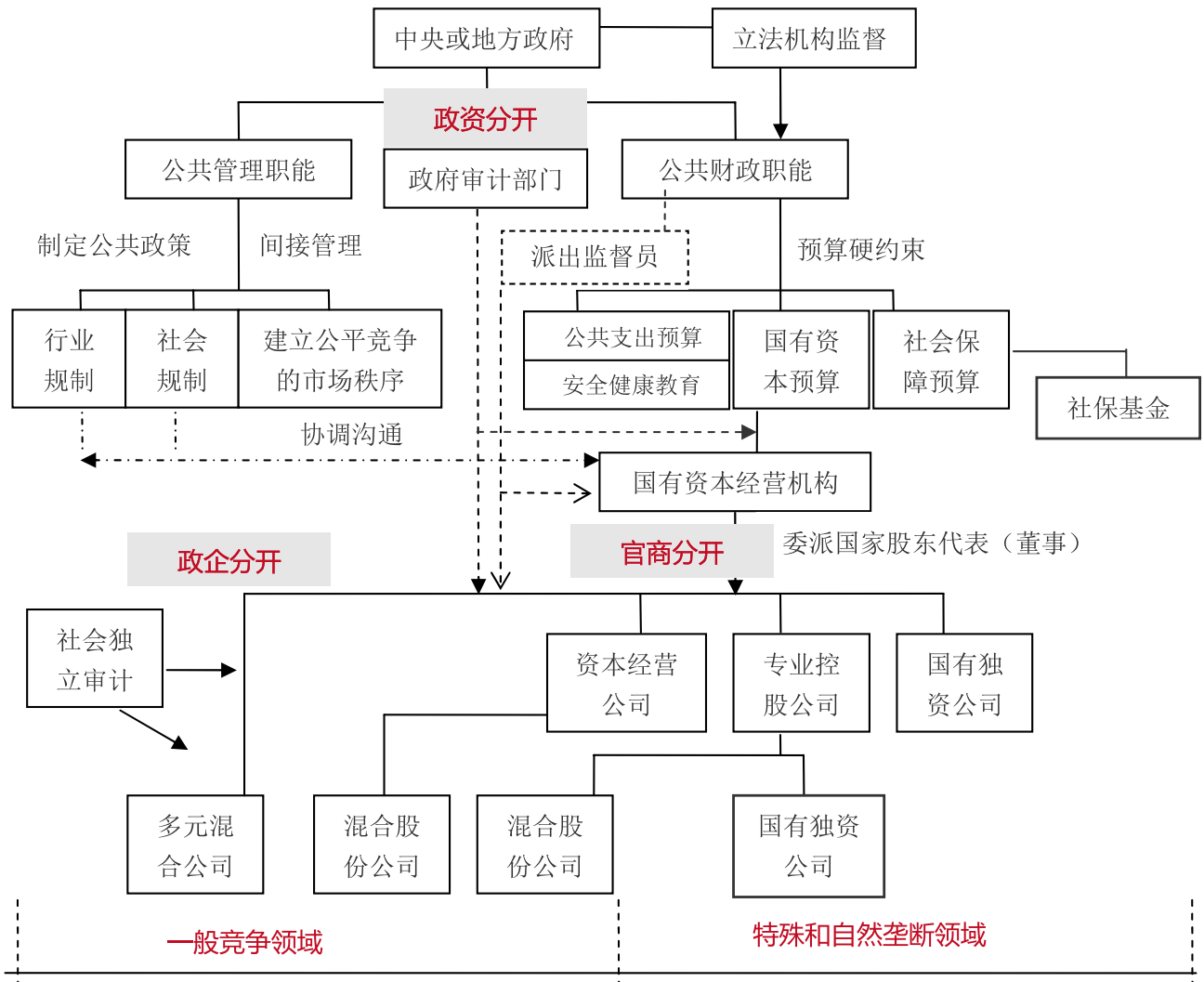
国家所有权职能应该包括三个方面：制定国家所有权政策的职能、执行国家所有权政策的职能和对执行国家所有权政策的效果进行监督的职能；即国家所有权职能分解为决策、执行和监督三个方面。这三个方面的职能组成完整的国家所有权职能，而且又需要相互协调和制约，避免利益冲突，将这三个方面的职能分别由不同部门行使。

1. 制定国家所有权政策的职能

国家所有权政策是国家公共政策的组成部分，需要按照党的十五届四中全会和十六届三中全会精神，对国有经济“有进有退”进行战略性的布局调整，明确国有经济保持控制地位的少数具体领域，不同情况区别实行绝对控股或相对控股、以及控股、参股的方式。进一步推动国有资本更多地投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域，并加快推进和完善垄断行业改革，放宽市场准入，引入竞争机制，从而明确国家所有权政策的目标，完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。这项职能应该由政府的公共政策部门提出方案，由代表国家行使所有权的国务院提出正式建议，经人大常委会批准。而目前作为综合政策部门的发改委或财政部在这方面缺乏作为，把这项政策制定放在国资委又不合适。

¹本文摘自作者的最新研究报告，标题为编者所加；如需全文，请邮件联系ccg@sem.tsinghua.edu.cn

图1 政府职能分解和国有资本经营体系



图示说明：实线表示从属关系，虚线表示监督关系，点划线表示协调关系

《OECD国有企业公司治理指引》指出：“政府应制订并公布所有权政策，明确国家所有权的全部目标、国家在国有企业治理中的作用、以及所有权政策实施措施”。

从国际经验看，各国都有明确的所有权政策，如瑞典、挪威、新西兰、澳大利亚、法国、加拿大等。瑞典工业部国有企业局在每年一度的《国有企业年度报告》中均阐明其国家所有权政策，挪威贸工部也在《年度所有权报告》中阐明了针对国有企业的所有权政策，新西兰政府在2002年给国有企业的《所有者期望手册》中阐明了皇冠公司的所有权政策框架。

中国国务院有必要制定并公布国家所有权政策，一

方面是指导国资委如何执行和行使所有权的一项基本政策，另一方面也是将此作为信息披露和促进透明度的一种手段。在制定的所有权政策中明该包括的内容有：明确国家所有权的全部目标，包括国有经济“有进有退”进行战略性的布局调整，国家必须控制的重要行业和关键领域，以及服务于公共政策并提供公共产品和服务的非商业目标。列出这些目标的优先顺序，提出目标的具体指标，例如投资回报率和股利分配政策。在设置的目标里可包括股东价值、公共服务、甚至就业保障之间的权衡，并明确平衡这些不同类别目标的方法，此外，还应包括所有权机构与企业的关系，以及如何实施所有权政策等内容。

2. 执行国家所有权政策的职能

国资委履行出资人职责就是执行和实施既定的国家所有权政策，代表国务院具体行使国家股东的职责。国资委作为纯粹的、专业的国家出资人机构运作经营性国有资本是妥当的，其职责是按照国家所有权政策的目标运营国有资本，确保国有资本的回报；并且确保在公共领域和垄断领域的国有企业执行相应的公共政策和规制政策。

按照国资委三定方案，国务院决定国资委的职能有：原国家经济贸易委员会的指导国有企业改革管理的职能；中央企业工委管理大型国有企业并派出的监事会的职能；财政部的国有资产产权管理的职能；以及劳动和社会保障部拟定企业经营者收入分配政策、审核企业工资总额和工资标准的职责。这些职能带有明显过渡性质，需要进一步明确国资委的职能定位。

中国宪法规定，国务院代表国家行使国家所有权。国资委作为国务院的特设机构（也就是受托机构），代表国务院履行出资人职责。因此，国资委的定位应是“代表国家履行出资人职责，并享有所有者权益、义务和责任的机构”，这项职责包括了执行（而不是制定或监督）国家所有权政策和其他公共政策。明确国资委的职能定位，应解决以下问题。

首先，国资委承担了部分属于公共政策的制定，例如国有经济布局 and 结构调整的政策、规范国有企业改革与企业国有产权转让的政策、处理历史遗留问题和政策性关闭破产政策、拟定国有企业的分配和收入政策等属于公共政策范围的事宜，由于没有明确相关承担制定政策的部门，就成了过渡时期既由国资委制定、又由国资委实施、而且没有明确谁来监督实施效果的事项。因此，应该明确牵头制订国家所有权政策的公共政策部门。就国有经济布局调整政策和国有企业改革政策制定而言，需要公共政策职能部门提出方案，由国务院制定。国资委可在授权范围内与财政、综合部门等共同参与具体的编制和建议。政策执行的实施事权在国资委，并向有关的综合部门通报进展情况。这样安排，是因为一些国企处于关系经济命脉、国家安全和提供重要公共产品的行业和领域，改革中的大事往往都超过资本所有权管理范畴，必须综合协调。国有企业改革政策中与人员处置、财产划拨、债务处理等有关的政策涉及许多股权管理以外的政策，也必须得到有关部门的认可和国务院批准。

其次，国资委负责经营性的国资是资本化了的国有资产，国资委作为国家股东机构经营的是股份化了的国

有“资本”，并不是像国有企业中具体的厂房、设备、流水线一样的资产（属于国有企业的法人财产），也不是国家机关中非经营性的具体国有资产。因此，将国资委定义为经营国有“资产”是不确切的。国资委在法律地位上不是纯粹的民事法人，也不完全是行政法人，而是特殊法定机构（特殊法人）。要扩展现有的组织法、合同法、财产法、诉讼法关于机构和法人的种类，将特殊法定机构纳入其中。

第三，国资委仍然不能实现集中行使出资人职能。国资委的出资人职能尚不完整，例如组织部门保持对大型重要国有企业领导人（董事长、总经理）的任免权，难以让国资委承担人事任命的责任和建立问责机制，以及与《公司法》要求的股东大会任命董事长和董事、并由企业董事会任命高管不衔接。既然国资委应该清楚地定位为“企业国有资本的出资人”，就应使其拥有完整的出资人权力，目前组织部门掌握的对一些重要国有企业负责人的任免权可以考虑逐步移交给国资委。组织部门可在国资委设立派出机构行使有关管理，但不直接介入企业层面。

第四，国资委运营国有资本的方式尚未摆脱行政性管理的办法，国资委的内部机构延续了行政职能设置，而缺乏按照国家股权所涉及领域作为股东机构的专业化股权管理设置。其管理方式主要是通过审批、会议传达，尚没有向所持股的企业派出国家股东代表在国资委和企业之间建立起及时沟通的桥梁、个性化的对某个企业行使股东权利和承担股东责任，这在大型国有企业公司治理的委托代理链上是一个重要的缺失。国资委作为国家股东机构应从行政化管理方式转变为专业化股权管理方式。与政府的其他职能部门相比，国资委应该拥有更大范围的自主权，任期内有相应的预算，拥有在外部特别是在企业界聘任国家股东代表的权利。制定一项国家股东代表的内部规章，对其任命、使命、职能、任期、民事和刑事责任做出规定。一方面，国家股东代表是国资委委派到具体企业人格化的出资人代表；另一方面，国家股东代表又是国资委委派到国有控股公司或国有独资公司的董事会的成员。应在国资委和国家股东代表之间确定一个“职责范围”，尤其要确定业绩指标（综合概括与任命、勤勉程度、董事会运作的相关信息）和警戒门槛，还要由国资委进行定期跟踪，并规定国家股东代表的报告机制。必须明确作为国家股东代表的董事对国资机构的特殊责任代替不了作为董事在董事会的个人法律责任。

第五，国资委目前行使股东权利的范围是123个大型国有企业集团和国有控股公司，但是尚未集中行使出资

人职能和集中运营国家控制领域的经营性国有资本。未由国资委履行出资人职能的国有工商企业仍然很多。根据有关部门的资料，2005年，所有中央单位兴办的国有企业中，有30%没有纳入国资委的管理范围，地方兴办的国有企业有87%没有纳入地方国资委的管理范围。这些企业的国有资产占全国国有资产总量的48%。而且，国资委运营国有资本的覆盖范围和经营属性日益复杂，给国资委的出资人职责带来很大挑战。《企业国有资产监督管理暂行条例》规定，国资委履行出资人职能的资产范围是非金融类的企业经营性国有资产，但是目前有不少大型工商业企业进入了金融领域，而一些大型金融机构又持有工商业企业的股权。还有许多原来属于非经营性的国有资产，如政府投资的基础设施和公用事业，以及一些社会事业和文化单位，正在快速地实行商业化运营和企业化改造。有些地方的国资委将集体企业也列入管理范围。应尽快研究如何对未纳入国资委管理范围的国有企业的管理。对这些资产分门别类，其中实行商业运营的资产应移交国资委，未来可以进行商业运营的机构在商业化之后也应及时移交国资委。不能实行商业化运营的国有资产，由财政部门负责对这些国有资产管理可能是合适的。

第六，国有资本预算和收益是公共财政预算和收益的一个组成部分。根据财政法等法律，财政部是国家预算和国库的负责机构，涉及一般的国有资产处置及收益处理的基本政策，应由财政部制定。财政部门承担国家财政和预算管理及财务会计制度管理的责任，国有资本经营机构按法定要件和财政部门沟通并相互协调的事项可分为两类：一是国有资本经营机构编制国有资本经营预算，由财政部统一汇总和统一平衡后报国务院，并由全国人大预算委员会批准，由国有资本经营机构组织实施。国资经营机构所管国有资本的年度总资产负债表、国有资本统计、稽核情况在上报国务院时应抄报财政部。二是与企业有关的事项，如财务会计制度的实施、对有财政专项支持的公司的相关业务等，国资经营机构承担必要的对企业的股东监管职责。对于企业长期需要国家财政支持（投资、融资、补贴等）时、当为国家必须控制的企业因增减资和股权转让有可能使国有股权降至国家规定或允许的股权比例之下时、企业减资可能影响公司承担的公共职能（如电信公司承担的电信普遍服务）时，出资人机构通过法定程序认可公司有关决策前，需与相应的公共职能管理部门协调一致。政府要求企业行使公共职能，要么通过具有普遍性的法律法规，要么通过合同形式；在国家与企业签订的责任合同或公共服务合同中，要求确保公共服务事业内容的透明度、

这些活动所需条件、成本以及所提供的公共服务的经济收益。

第七，中国的国家所有权实行国家统一所有、中央和地方政府分别行使所有权。然而中央和地方国资委之间的关系仍然不够清晰。一是由于中央和地方政府的事权界定不清，二是由于没有相应的公共政策部门具体制定国有经济布局和结构调整、规范国有企业改革与企业国有产权转让等相应的公共政策，而把中央国资委当成了这方面政策制定部门，从而中央国资委可以对地方国资委的各项工作进行检查，地方上市公司国有股转让的最后审核权也掌握在中央国资委的手中，国有企业被上收和下放的现象仍然存在。应严格界定上级国资委对下级国资委的职权：对于企业经营性国有资产，上下级国资委所管的国有资产不应该出现归属权和收益权的变更，对处置权的限定也要有明确规则。在地方上，一些普通商业运营的国有资产很少的省市，可以考虑将地方国资委的职能放入地方财政部门的职能。

最后，由国资委履行出资人职责的国有企业，应通过引进战略投资者和整体上市等方式加紧推行股份制改造，国资委完全可以尝试直接持有重要企业的股份，特别是可以尝试直接持有上市公司国有股份，并可以增加直接持股企业的数量。国资委应该强化民商事主体意识，提高民商事行为能力，特别是风险管理能力。

3. 监督国家所有权政策执行效果的职能

对履行出资人职责的机构及其行使股东权益的大型国有企业的监督属于公共监督，而国资委作为国家股东机构对其持有股份的国有企业的监督是股东权益的组成部分，即股东监督。因此，不能把公共监督的职责与股东监督的职责混为一谈，把出资人的职能与监督出资人的职能放在同一个机构并不合适。由于国有资本属于全国人民所有，就必须坚持国有资本的公共性，这是与私人资本不同的地方。国有资本运营的公共性要体现对国资委和大型国有企业进行从政府到公众角度的审视和评价。公共监督的对象是使用公共资金的机构，包括公共服务、垄断领域和竞争领域的国有企业，既包括国资委本身这样的国家股东机构、也包括国家控股的企业及这些企业占大股的子公司，以及直接或间接接受国家资金支持各类机构。公共监督的职责，一是识别国有企业和公共机构的主要经济、财政风险，并采取一切防范措施；二是对这些企业和机构的效率从经济、财政及它们担负执行的公共政策角度做出评价。将有关机构的经济、财政状况通报给作为股东或出资人的国家，以

利对这些机构的效益做出评价并防范可能出现的风险。应加强全国人民代表大会、审计机构（或者专门设立监察部）和财政部对国资委的审查和监督。公共监督的主体，一是财政部对国有资本预算执行情况的监督，二是国家审计署（或监察部）对公共资金使用情况的监督，三是全国人大预算委员会对包括国有资本预算在内的公共财政预算执行情况的监督。国资委应该通过国有资本经营预算接受人民代表大会的审议和评估。国资委还应该建立信息公开制度，接受社会公众的评价和监督。

当中国建立了国家股东机构即国资委，并由其向大型国有企业派出国家股东代表并参加企业董事会之后，原来的政府监督方式就需要做出调整。在国家股东机构与企业董事会之间建立起对话机制之后，就应该按照《企业国有资产法》的规定，通过国家股东代表在企业执行国资委的所有权政策和贯彻公共政策，并及时与国资委沟通、深入反映报告企业情况，过去在国资委领导下的外部监事会可以并入相应的公共监督机构。



地址：中国北京市清华大学舜德楼 225

邮政编码：100084

网址：ccg.tsinghua.edu.cn

电话：(8610) 62797499

传真：(8610) 62797499

电子邮件：ccg@sem.tsinghua.edu.cn

Room 225, Shunde Building, Tsinghua University, Beijing, 100084, P.R.China.

Website: ccg.tsinghua.edu.cn

Telephone: (8610) 62797499

Fax: (8610) 62797499

Email: ccg@sem.tsinghua.edu.cn
