



清华大学公司治理研究中心

Center for Corporate Governance, Tsinghua University

工作論文

制定我国国有企业公司治理指引的政策和制度条件

李兆熙

清华大学公司治理研究中心

No. 10-004C 2010年11月

Working Paper

**Center for Corporate Governance
Tsinghua University**

鸣谢冯经纶慈善基金

制定我国国有企业公司治理指引的政策和制度条件

清华大学公司治理研究中心研究员 李兆熙

我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，进而制定我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。

制定我国的国有企业公司治理指引，需要具备必要的政策和制度条件。结合《亚洲国有企业公司治理政策概要》提出改革的要点，这里从国家所有权职能与相应的法律框架、以及完善国有企业公司治理两个层面进行讨论。

一、国家所有权政策和国有资本经营体系

党的十一届三中全会以来，我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。

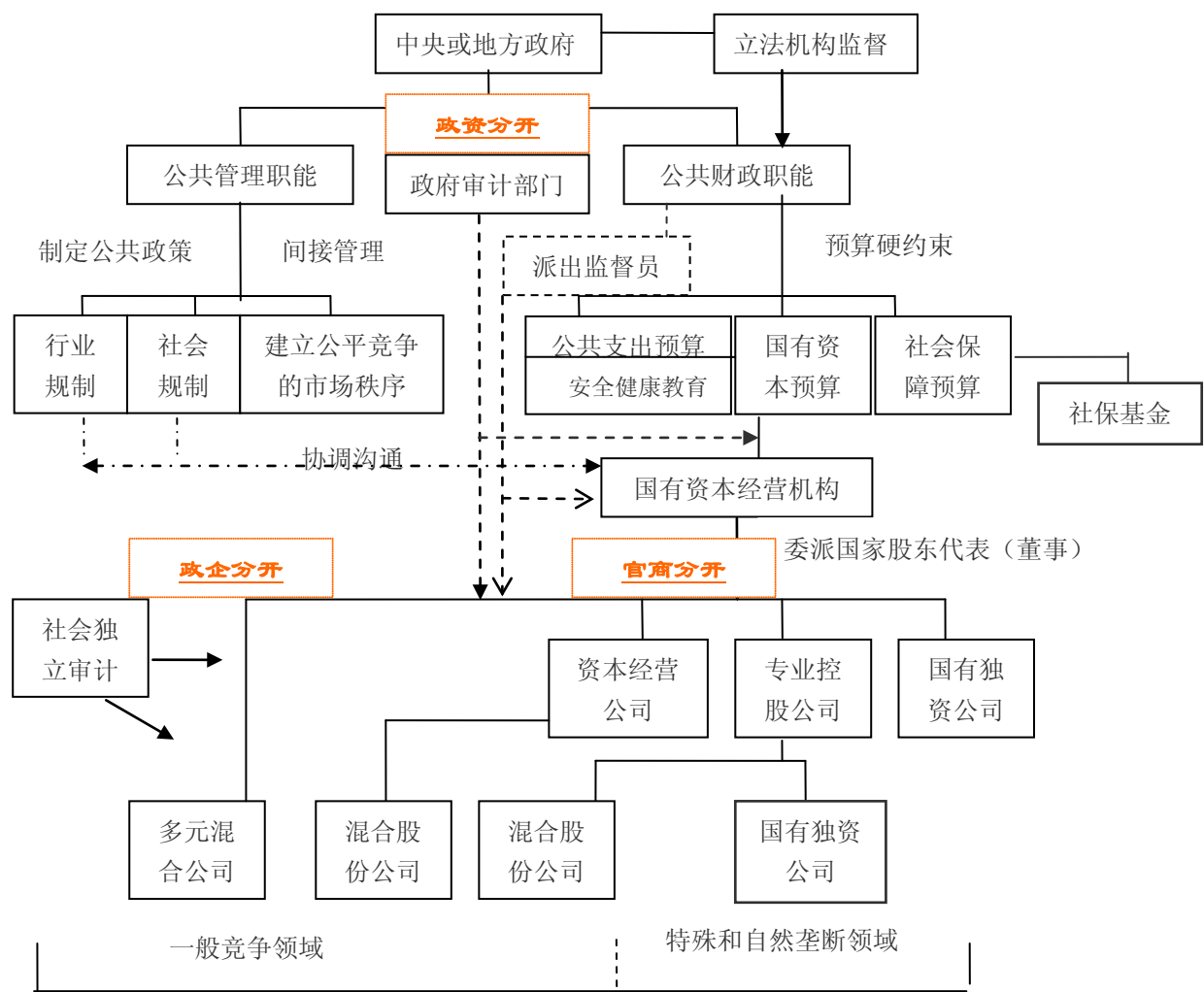
（一）国家所有权政策的制定、执行和监督

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到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。

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

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，如何区别不同情况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。

《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。

我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。这方面职能在本文的“（二）国资委的职能定位”专门讨论。

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的各类机构。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。

当我国建立了国家股东机构即国资委，并由其向大型国有企业委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。

（二）国资委的职能定位

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。

我国宪法规定，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：

1、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。

2、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。

3、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。

4、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。**

5、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。

6、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。

7、我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。

8、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一些重要企业的股份，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。

（三）国资委与其他公共政策制定和管理部门的关系

国资委与其他公共政策制定和管理部门是一种密切协调的关系。

1、国资委与公共管理部门的关系。国家公共管理（包括财政政策、产业政策、科技政策、社会政策、环保政策、劳动政策、税务政策等）制定的公共政策、规制政策适用于包括国有企业在内的各类企业，对国有企业不再制定与民营企业有所区别的产业政策和规制政策。国资委通过股东会或董事会表达和执行政府的公共政策。但当政策实施涉及国家对国有企业提出非经济目标要求时，必须同时协商制定成本分摊方案，并应予公开披露。国资经营机构应要求企业执行劳动社会保障及社保基金等部门制订的劳动工资政策、社会保障政策，但劳动和社会保障部门不审批具体企业的工资总额和高层管理人员的薪酬。当国有企业的薪酬制度包括股权薪酬时，企业在决定薪酬方案时应获得国资经营机构或股东会的批准，同时接受劳动社保、税务部门的有关政策指导。

2、国资委与规制和审计部门的关系。国有企业经营应接受规制部门（如证监会、银监会、保监会、电监会等）的监督。国资经营机构负责对所属国有企业使用公共资金和承担公共服务职能的审计监督，并接受财政部、审计署（或监察部）代表国务院的审计监督。财政部、审计署（或监察部）依法对国有企业进行抽查，并对国资委监督的有效性进行评价。

3、国资委与国务院和全国人大的关系。国有资本经营机构作为国务院的直属特殊机构，其负责人任免由国务院决定，或由国务院总理提名、全国人大批准。国有经济布局调整政策和国有企业改革政策应该得到全国人大批准，实现改革的法制化。资本经营预算与一般预算和社会保障预算之间的关系由国务院根据全国人大的立法或授权决定。全国人大可以就任何认为必要的问题对国有资本经营机构进行质询。

（四）国资委应实行股权分类管理

截止 2007 年 11 月 31 日，国资委所监管中央企业（以下简称央企）的数量有 155 家。其特点是：（1）企业所属行业的性质各异，目前央企分布在 32 类行业中，有 13 类行业或企业具有特殊性（即自然垄断、特殊目标、或公益性），19 类行业或企业属于竞争性领域（见表 1）。（2）企业资产分布差别较大。有的企业优质资产已上市（境内、境外或境内外上市），但母公司仍有较大规模的经营性业务，如神华集团、宝钢集团。有的母公司则是空壳，资产主体已进入上市公司，如中交集团。（3）一些企业控股多家上市公司。截止 2007 年 6 月，央企控股的上市公司有 165 家，在其中 102 家中持股比例大于 50%，中石化控股的上市公司多达 12 家，其它如中石油、国家电网、华电集团、中国电子、普天集团、航天科技、航二集团等控股的上市公司都达 3 家或以上数量。（4）一些企业的二级公司的业务范围超出了国资委确定的主业，如中国航空、中国石化、华能、神华等企业（见表 2）。

表 1 央企所属行业的性质及代表性行业或企业

行业性质	代表性行业或企业
涉及国家安全的行业	武器弹药制造业以及航空、航天设备制造业等
重大基础设施和重要矿产资源	石油和天然气开采业、长江三峡总公司等
提供重要公共产品和服务的行业	电网、邮电通信、航空运输等
支柱产业和高新技术产业中骨干企业	宝钢集团、一汽集团、东方电气等
竞争性行业	农林牧副渔服务、土木工程建筑、房地产、纺织、旅游等

资料来源：根据国资委有关文件整理。

表 2 若干央企主业和二级公司业务范围比较

企业名称	神华集团公司	中国航空集团公司	中石化集团公司	中国华能集团公司
主业	<ul style="list-style-type: none"> ● 煤炭生产、销售; ● 电力生产、热力生产和供应; ● 煤制油及煤化工; ● 铁路、港口等运输服务 	<ul style="list-style-type: none"> ● 航空运输; ● 相关配套服务 	<ul style="list-style-type: none"> ● 原油、天然气勘探开发、开采; ● 石油炼制; ● 石油化工及其它化工产品的生产、储运及贸易; ● 石油、天然气管道运输及贸易; ● 相关工程技术研究与服务 	<ul style="list-style-type: none"> ● 电力生产、热力生产和供应; ● 与电力相关的煤炭等一次能源开发; ● 相关交通运输、专业技术服务
二级公司业务范围	<ul style="list-style-type: none"> ● 材料、设备等贸易; ● 房地产; ● 财务公司及投资业务; ● 电子及通讯设备制造; ● 信息咨询; ● 科学研究和综合技术服务 	<ul style="list-style-type: none"> ● 房地产; ● 餐饮; ● 旅馆、旅游; ● 资产管理公司、财务公司; ● 传媒广告 	<ul style="list-style-type: none"> ● 财务公司; ● 管理干部学院; ● 报社、出版社; ● 石油化工工程建设 	<ul style="list-style-type: none"> ● 工程建设设备销售; ● 金融投资业; ● 线路、管道和设备安装业; ● 信息服务业; ● 进出口贸易

资料来源：国资委网站及各企业公开信息

目前央企多数在竞争性领域，少数企业属于自然垄断行业或公益性或具有特殊目标的企业。对公益性强、特别是需要财政支持的国有企业，在资本管理体制上应有特殊安排。对特殊目标的企业，需要特殊的目标监管和考核安排。对自然垄断性企业，也需要有特殊的监管安排。所以有必要按照企业功能和所在领域的经济性质对企业进行分类管理。国资委在若干文件中指出要保持国有经济控制力的行业领域，对部分特殊企业也有特殊管理措施，但尚未对国有企业进行系统分类、也没有建立分类管理体系。

我国需要建立完整的市场经济的企业法律体系和规范。各国经验表明，在法律角度上国有企业分布在不同的领域，需要依公法和民法分类进行法律规范和管理。一类是“公法人（即公共法人）”，适合于公法或特殊法案并参照商法一般准则管理的国有企业，适用于公益事业和自然垄断性公共企业，提供公共产品和公共服务，追求的是实现公共利益目标，企业利润是第二位的。而且对自然垄断性质的国家公司在不同历史时期的政策和公司治理需要由特殊法案具体规范。另一类是按照市场竞争规则、以实现企业利润为目标的“私法人（在民法范畴）”，适用于民法和公司法在竞争领域的国有控股公司和国有混合股份公司，公司法范围内的国家控股公司还可以在公司章程中对执行的政策和治理结构做出特殊规定。因此需要对处于不同领域的国有企业分类立法，这是至今存在的重要法律缺陷。

1993年《公司法》的出台以来，随着国有改革与改制的深入，大多数中央企业的下属企业转化为公司制，而央企（还有地方的大企业）本身的转制成为难题。大多数央企仍然实行《企业法》，至今只有10%的央企进行了公司治理的董事会试点。问题在于不仅大多数央企应当转入法人治理结构，更重要的还应对央企分类立法和对国有股权分类管理，以避免

在法律适用上性质混淆。现实中的国有大型企业既有的分布在公益事业和自然垄断领域，又有的分布在一般竞争领域，如果前者都以追求利润为唯一目标而忽视或放弃公共服务目标，就会在某些领域利用自己的垄断地位追求超额利润，难以提供均等化的公共服务。因此还应将原来适用于《企业法》的一部分大型国有企业改制为适合于市场经济法律体系的“公法人”或通过特殊法案规范，并通过竞争政策和规制政策规范平等竞争的市场规则。这样就形成完整的市场经济下根据股东承担责任的企业划分标准和法律注册形式，结束“双轨”企业制度。

在采取集中所有权模式的市场经济国家中，国有企业的公共目标的审核或决定一般由所有权机构和公共政策部门协商确定，而且**企业的公共目标要与财务目标清楚分开**。国有企业必须提交公司未来3—5年内所要达到目标规划。由所有权实体对规划进行审核，以就如何建立商业目标和公共政策目标之间的平衡，以及为实现这种平衡所需采取的办法等达成共识。**政府还要与承担公共服务责任的公用事业国有企业签订“公共服务合同”的方式明确目标、经营范围、成本和社会责任等**。企业为实现政府政策目标而发生的亏损，政府需按合同规定的数额予以补贴，落实国家和国有企业各自在社会政策和盈利能力等方面的责任。

在我国国资委实质上承担着执行公共政策的职能，这些公共政策的执行落实到企业的经营目标时，就有必要明确界定企业执行公共政策的目标、方式和成本。这就需要国资委对国有股权进行分类管理和制定相应的法律制度，国资委与大型国有企业采取签订合同的方式也是比较可行的。因此，应按企业的经济性质（竞争性和非竞争性）及在国民经济中的目标和作用进行划分。一类是不完全竞争性，具有特殊社会目标的企业。包括国家安全、自然垄断和有特定社会目标的企业，如军工、武器制造、能源、电信等；再一类是完全竞争性领域，如一般工商业领域，像日用消费、纺织、农林牧渔等。第一类企业的运营一般要实现一定的社会目标，企业不能仅以资本回报为目的。第二类企业的运营目标一般仅追求资本最大回报。国有股权的分类管理会带来国资委对企业的权责、人事、薪酬、考核、重大事项管理等具体内容上的不同。

1、分类管理会带来国资委对不同类别企业不同的权责。国资委对竞争性领域的企业行使的权责和公司法及民商法领域里股东的权责是完全一致的。对有特殊目标的社会企业，国资委的权责将超越民商领域股东的权责，可能会体现部分公共政策的国家职能。国家作为公司的股东，为维护市场秩序，不滥用自己的优势地位，在竞争性领域将自己的股东权责限制在民商领域，有助于公平公正的竞争机制的确立。在特殊领域企业，国家允许为公共的目的将自己的股东权责超越民商领域。当然，这种超越的范围和实施的程序应当有法律法规予以明确界定。分类管理的方法将国家对不同企业的不同目标要求法律化，有助于实现国家控制行为的透明、有效、合规、减少法律风险和国际争端。分类管理也有助于国资委更清晰地分析和掌握不同国有企业的效用，更好实现国有资本“有进有退”的战略布局。

2、分类管理需要多个政府部门间的协调。这种多部门的协调在制定特殊目标企业的目标和战略时是必不可少的。国资委在综合各制定政策部门的意见后，将政府政策以股东的身

份传达给企业。通过这种政府部门间的协调,使国资委了解其他公共政策部门对企业的要求,并体现在对企业的股权管理之中。要实现分类管理,部门间的协调也需要形成固定和有约束力的制度。各部门之间什么级别的人员组成协调会议,各方意见不一时如何统一等需要形成制度,才能保证对特殊目标企业的全方位管理落到实处。各部门的意见通过国资委这一个出口进行,可以避免政出多门、不好协调的情形出现。

3、国资委对不同类别企业的战略、薪酬、考核、重大事项管理和信息披露等方面要引进不同的标准。分类管理的核心是对两种不同类别的企业建立不同的目标和考核体系。对第一类企业,即自然垄断、国防、提供重要公共产品及服务(如能源、交通、公用基础设施)领域,国有企业根据公共政策目标必须进入,以公共目标为主、财务目标(利润或成本)为辅,明确责任、进行考核。但是公用基础设施及其服务,至少部分非核心业务可在有效规制和竞争条件下许可非国有控股企业经营或运作。国资委对不同目标企业的管理在具体内容上会有不同。比如,对竞争性企业高管薪酬的确定可以按实现的利润指标来安排,对特殊目标企业高管薪酬的标准就不能仅以利润为指标,需要参照社会公共职能的实现情况。对特殊目标的企业管理的重大事项一般比对竞争性企业的要多。有特殊目标的企业信息披露的内容和保密的程度也和竞争性企业不同。

4、国资委对不同类别的企业可以适用相同的管理程序和方式。尽管国资委对不同类别企业管理的具体内容不同,但可以适用相同的管理程序和方式。例如,法国通过股东代表来体现国家股东意志,通过和企业订立合同来明确企业的目标和任务。不论是竞争性企业,还是有社会目标的企业,法国政府都通过该模式实现股东权责,不同的是对具有社会目标的企业增加了公共服务合同的内容。

5、特殊目标的企业是否有特殊的公司治理模式,是否有特殊的财政政策等,也需要法律法规来明确。国外通常对具有社会目标的国有企业用特殊法进行规范。如法国规范竞争性企业是《商法典》,用《公共商业机构法》来规范具有工商行政和法人地位的自然垄断性公营企业或特殊国家公司,用《政府投资企业法》来规范投资性质的国有企业,《公共利益集团法》来规范实现公共利益的国家公司,如邮政局等。

国资委成立后主要以经营业绩为目标考核国有企业,促进了国有企业的市场化进程。但是出现了两个矛盾:一方面,所有类型的国有企业都极力追求利润的最大化,忽视了企业的政策职能;另一方面,企业在实施其承担的政策职能时,政府不仅不计算其支付的成本,而且用行政手段来限制其服务的价格,如控制油价、电价等。这种情况不利于企业摆正位置,也不利于国有企业社会功用的实现,还影响了竞争环境的形成。分类管理可以解决这种矛盾,帮助企业正确树立发展目标, **现在是将社会目标和资本回报的目标进行分类管理的恰当时机**。而且,分类管理的具体内容会随着科技的发展和社会环境的变化而变化。首先,科技的发展可能会带来类别划分的变化。比如新能源的出现,可能会使传统能源在国民经济和国家安全中的作用削弱,使得某些传统能源公司不再承载特殊目标;二是不同类别对应的管理方

式也可能发生变化。当国家不是绝对控股特殊目标企业时，要保证对这些企业的控制，可能会采用特殊的股权方式，比如优先股和金股。

二、进一步完善国有企业公司治理

国有企业公司治理需要在以下方面继续完善。

（一）国有控股公司模式选择

国有控股公司是持有其他公司股份并且达到决定性表决权，并主要从事产权经营与管理活动的国有公司。可以将国有控股公司区分为纯粹的（行业的）国有控股公司（国有投资公司）和综合型的国有控股公司，国际上综合性控股公司的经验不成功。还可以分为管理型、生产经营型、投资型国有控股公司。**管理型国有控股公司是作为特殊法人而存在的公司**，要受到国家专门法律政策的约束，充当着政府机构与企业之间的中间媒介，执行着管理众多国家参与国有企业的职能。**生产经营型国有控股公司**通常是国有大中型企业在自己发展壮大过程中通过对外产权投资而逐步演变而成的，作为一般公司法人，其目的在于扩大经营范围和领域，形成具有强大竞争力的企业集团。**投资型国有控股公司**是政府为了实现某一政策目标而建立的，其目的是通过向其他企业提供信贷支持、购买其他企业股票等途径来挽救衰落企业，进行企业间重组等。因此，对国有企业集团实行资产和债务重组，把国有企业集团改造为参照上述功能和类别不同的国有控股公司。

集团控股公司治理结构与与上市公司法人财产关系。目前对国有企业集团和控股公司采取三总（董事长、总经理、总经济师）由行政任命的办法，难以形成既能保持国家所有者的战略控制、又能相对制衡的公司治理结构。在实行国家股东代表聘任制（有的国家实行国有股东代表的非官员化、聘任经验丰富和敬业的经营者；有的国家在国家股东代表这一层仍然聘任官员。但是这层以下的董事和经理普遍是非官员化）后，由国家股东代表行使股东大会的权利和责任，并担任国有控股公司的董事长；同时需要聘任外部的独立董事、以及职工代表组成相对制衡的董事会，由董事会聘任高层管理人员。

国有控股公司与其持有股份的上市公司之间不是上下级隶属关系。需要明确集团管理模式，完善与管理模式相适应的集团总部功能，建立相应的集团管理体系和流程，完善集团组织结构。国有控股公司根据投资于在上市公司中的股权，委派法人股东代表和按照《公司法》行使投票权；但不能越过股东大会、董事会直接干预上市公司的生产经营管理。要防止母公司对上市公司的不当干预，防止上市公司被掏空的情况，防止未经业绩评估和股东会批准由经营者自定薪酬的问题。需要按《中国上市公司治理准则指引》，**明确界定和规范国有控股公司与上市公司的法人财产关系，实行资产、经营、财务和人员四分开。**

（二）健全国有企业的董事会

国际上，所有根据公司法、以及根据公法和特殊法案设立的国有大公司（包括国有独资公司）都设董事会。董事会负责公司的战略决策和监督、财务监控、任免总经理等高管人员

及决定其薪酬等，总经理负责执行战略实施和日常管理决策。大公司决策环境复杂、决策责任重大。设立董事会，引入外部董事和独立董事，让董事对国资机构承担个人受托责任，对公司承担决策监控责任，在董事个人责任基础上的集体决策，有利于大公司“谨慎决策”，控制风险，又能保证公司的决策和管理效率。以解决战略决策和监控与战略实施不分、管理层和决策层合一可能带来的内部人控制、利益冲突等问题。

当国资委作为国家股东直接持有股权多元非上市公司或上市公司的控股股权时，公司治理已由《公司法》和《上市公司治理准则》所规范，在多元持股公司中，国家代表的数量是根据股权的比例确定的。当国资委作为国家股东完全持有国有独资公司的股权时，《公司法》第六十八条、第七十一条对国有独资公司的董事会和监事会也做了原则规范。这里对国有独资公司的治理结构做进一步的阐述。

1、国有企业董事会的构成

在国家所有权集中化模式下，国资委全面负责国有企业董事会成员的任命，既包括国家股东代表，也包括其他独立性的外部董事，还有职工代表董事。

(1) 国家股东代表

国有企业董事会的第一个主要特征是有国家股东代表。这在 OECD 成员国国有企业董事会中具有一定的普遍性。代表国家利益的人可以是所有权部门的（准）公务员（即来自国家持股部门的代表），也可以有所有权部门聘任到其内部任职的其他（学者、专家等）“外部”人员。在国资委完全持股的企业中，一般派出 1-3 名国家股东代表。

当国资委委派的国家股东代表担任国有企业董事时，尤其需要澄清其个人和国家各自的责任。有关的国家股东代表需要披露他们在国有企业中任何的个人所有权，并且要遵守有关内幕交易的规定。国资委应该为担任国有企业董事会成员的国家股东代表制定指引和道德准则。这些指引和道德准则还应该明确指出由这些董事会成员传递给国资委的保密信息应该如何把握。

(2) 外部董事或独立董事

外部董事指国资委委任的既不是国家股东代表、又不是该企业职工，既不是来自政府机关、又不是来自该企业内部的“外部的”董事。可以认为他们是具有独立性的董事。这种外部董事，在当前的董事会试点中达到董事会成员的三分之一。

国资委直接持股的上市公司董事会中，按照《公司法》和《上市公司治理准则》的要求，一般安排董事会成员的三分之一是独立董事。独立性是确保董事会的职能效率和有效运作的一个关键因素。独立性既意味着独立于管理层，也意味着独立于商业关系。不能与该公司有商业上或其他专业上的关系，不能和执行董事、高管人员或控股股东有任何层次的关系或婚姻关系。

(3) 职工代表董事

国有企业董事会中职工代表的工作原理和上市公司是一样的，其目的是增加职工作为利

益相关者的责任心。在董事会中设立职工代表的目的是为了职工在牢记公司总体财务和服务责任目标的同时，有一个讨论和协商公司各种战略选择的机会，也是为了促进职工与CEO及其他高管人员的交流。另外，职工代表可能成为向外部董事提供有关公司内部状况的第一手资料的一个来源。他们对保密义务的遵守情况，还依赖于董事会和管理层对他们的接受程度和合作程度。

2、提高国有企业董事会独立性和专业性

对董事会成员的任命源于全球战略对所需能力的评估，需要考虑到董事会层面技能和经验的平衡，保持国有企业董事会的独立性和胜任力。结构化的制度建立在对现有董事会进行系统评估的基础之上。根据公司战略和现有董事会成员的能力和技能组合，董事会的岗位会对候选人提出能力和经验方面的专门要求。要根据每个董事会席位的资格要求，对候选人进行系统的确定、面试和评估，还要对整个董事会和董事个人的业绩进行监控，建立董事的定期自我评价制度。

董事会内要设立必要的审计委员会、提名委员会、业绩评估与薪酬委员会、战略委员会；要根据公司章程制定明确的董事会议事规则和决策投票程序，国有控股公司或国有独资公司的董事会应该实行董事会集体决策的制度，对董事长和董事的任命需要经过董事会的选举程序。只有在自然垄断领域或特殊法人企业，担任董事长的国家股东代表在决策投票为 50：50 时可以有 2 票投票权。在一般竞争领域的国有控股公司，董事长与其他董事一样只有 1 票投票权；在一般竞争领域的国有资本参股低于 50% 的公司，董事长不一定由国家股东代表担任，而是按照股权结构由董事会选举产生。在大型国有企业中，董事长不兼 CEO 或总经理。企业董事会应该在尊重国资委既定政策的前提下，尽可能多地掌握经营决策、人员薪酬等方面的权力。

（三）进一步推进大型国有企业董事会试点工作

国资委成立后，从 2005 年起对直接持股的国有独资企业进行建立和完善董事会试点工作，通过国有独资公司董事会试点，完善国有控股公司的治理结构，从而明确受托责任和问责机制，来完善企业内部监督，并通过公司治理实行有效的激励与约束，实现法制和市场监督。到 2006 年底完成试点单位 17 家，占了央企总数的 10%，并将继续扩大试点范围。然而，至今存在两个尚未解决的基本问题：

1、作为过渡安排，即便是试点央企，其董事长多数仍然由企业内部人担任（担心触动原有利益格局），这就未能解决内部人控制的问题；尤其是国资委尚未明确向央企逐个委派具体的国家股东代表，令其人格化的承担受托责任和问责机制，这在复杂的委托代理链条上是个重要环节的缺失。

2、另一个是法律条件的缺失，由于尚未对处于公益事业和自然垄断领域公共企业立法，使这项试点未能结合公法和特殊法案对部分大型企业通过改制建立委托代理制度和特殊的法人治理结构，以及尚不明确哪些由公司法规范的国有企业可以上市，哪些由公法和特殊法

案规范的国有企业不适于上市。

因此，在进一步推进大型国有企业董事会试点工作时，应抓紧解决上述两个问题，继续健全和完善所有央企和地方大型国有企业的公司治理。

（四）国有上市公司的法人治理问题

为加快推进国有大型企业股份制改革，实现投资主体多元化，国有控股的上市公司已成为国有经济的骨干力量。这些国有大型企业改制，通过重组上市引入增量、做大总量，引进战略投资者，增强企业实力，提高企业竞争力。在中国股票市场上市（IPO）的A股和B股企业，大约有1600家（其中民营企业200多家）。

由于上述企业制度和体制上的原因，上市公司治理主要有两个问题：

1、国有股、国有法人股“一股独大”。股权结构不合理，国有股、法人股流通量小。控股母公司的干预和大股东决策，控股母公司的董事、经理在上市公司过多兼任，容易发生利益转移、关联交易，侵犯小股东利益。

2、“内部人控制”。董事会与经理层职责界定不清，董事会成员与经理成员高度重合，而且经常是董事长干CEO的事。独立董事未能有效发挥作用。董事会职能不健全，运作不规范。内部控制体系尚未有效建立，公司内部审机构不独立。难以建立有效的激励与监督机制，董事、高管薪酬与公司业绩背离的现象时有发生。为了与一些机构投资者一起操纵股价、取得配股资格、捞取个人资本等，有的故意推迟、隐瞒、虚假披露相关信息，会计造假，财务舞弊时有发生。

另外，存在外部治理机制失效。经理人市场不发达，资本市场不健全，监管不到位。一些中介机构，如会计师事务所失去了其应有的独立性，成为帮助上市公司掩饰财务缺陷的“魔术师”。股票投机和“搭便车”行为普遍。

（五）健全薪酬激励与约束机制

建立企业经营者激励与约束机制，实行企业全面薪酬制度。全面薪酬包括：①基本工资（岗位、技能、年功）、②年度奖金（基于业绩评估）、③长期激励（股票形式或现金形式）、④福利（法定的和补充的）和特殊津贴（年金、补充医疗保险、职位消费、公司福利）组成。股权激励、股票期权是其中长期激励的一种重要形式。

企业全面薪酬必须基于绩效评估：对管理层应当建立适当程序，用关键绩效指标（KPI）和平衡计分卡（BSC）来监控实际操作。薪酬委员会向董事会提出薪酬方案，并且对薪酬做出充分的信息披露。

经营者薪酬方案是公司人才战略和经营战略的重要组成部分，用政府审批的办法管理，很难与企业人才战略所要求的薪酬体系协调；会破坏包括长期和短期、股票形式与现金形式的薪酬体系内在的统一性；不利于合理真实地估计公司的完全薪酬成本。经营者来去由政府安排的企业，不宜实行市场化的全面薪酬制度。

要解决董事、高管薪酬与公司业绩背离，甚至上市公司董事长、总经理追求薪酬最大化

问题，应该明确以下原则：

1、由国资委委派的国家股东代表，应拿公务员水平的工资，不拿企业的薪酬。由控股母公司委派法人股东代表到上市子公司兼任的董事，拿控股母公司的薪酬，不拿上市公司的薪酬。并应尽量减少同时在控股母公司和上市子公司兼职、同时担任母子公司的董事和经理。

2、薪酬激励主要是对高管人员的，并由公司治理对其相应的业绩评估所约束。确保采用正式、透明的程序来确定每个董事和高管人员的薪酬组成，并且没有任何一个董事可以参与决定自己的薪酬。

（六）增加国有企业经营透明度和信息披露

国有企业是人民的企业，大型国有企业和上市的国有企业应按照高质量的会计和审计标准披露财务和非财务方面的信息。包括：向公众提供一个关于公司目标及其实现情况的清晰声明，公司的所有权和选举权结构，任何重大风险因素以及处理这些风险所采取的措施，收到任何来自国家和以国有企业名义承诺的财务扶持、包括担保，与相关实体的任何重大交易。国资委应就大型国有企业做出符合实际的合并报告，并且公布关于大型国有企业的年度合并报告。

上述讨论的国家所有权职能与相应的法律框架、以及完善国有企业公司治理两个层面，是深化国有企业改革的重要内容，也是制定我国国有企业公司治理指引的政策和制度条件。在“十二·五”期间，我国应该加快这两个层面基本制度建设的步伐，在此基础上制定出适合中国社会主义市场经济的国有企业公司治理指引。

清华大学公司治理研究中心研究员 李兆熙

2010-11-7