

国有企业公司治理结构存在的问题及对策

谢新安

(南通市广播电视大学 江苏南通 226006)

【摘要】 本文在分析我国国有企业公司治理结构存在的所有者缺位、股权结构严重不合理、独立董事独立性不强、经营者选拔机制不健全等基础性缺陷的基础上,从确保所有者到位、推行股权多元化、完善独立董事制度、培育和发展经理人市场等方面探讨了如何建立适合我国国情的国有企业公司治理结构模式。

【关键词】 国有企业 公司治理结构 “出资人”制度 股权多元化 经理人市场

公司治理结构是建立现代企业制度的重要组成部分,是现代企业得以存续和发展的枢纽系统,有效的公司治理结构能够使企业在激烈的市场竞争中持续稳定地发展。我国国有企业由于特殊的发展历程,在公司治理结构方面存在着诸多先天不足。加强对国有企业公司治理结构问题的研究,对我国资本市场的健康发展、塑造具有国际竞争力的现代企业以及迎接经济全球化和新技术革命的挑战等具有重要意义。本文拟对如何完善国有企业公司治理结构加以探讨。

一、公司治理结构的内涵

公司治理结构(corporate governance)也称公司治理架构、公司治理机制,其基本构成是股东(代表)大会、董事会、监事会和经理层。概括地说,公司治理结构是有关所有者、董事会和经理人员三者之间权力分配和制衡关系的一种制度安排,表现为界定股东(代表)大会、董事会、监事会和经理人员职责和功能的一种企业组织结构。

公司治理有狭义和广义之分。狭义的公司治理要解决的是所有权和控制权相分离而产生的代理问题,其主要职能是处理公司股东与公司高层管理人员之间的关系问题。公司治理结构从本质上是公司所有权安排的具体化,公司治理的核心是指在所有权与经营权分离的情况下,所有者对经营者实施有效的监督和激励。公司治理在很大程度上是指外部投资者用以防止内部人侵蚀的一系列机制。广义的公司治理可以理解为关于企业组织方式、控制机制、利益分配的一系列法律、机构、文化和制度安排,它界定的不仅仅是企业与其所有者之间的关系,而且包括企业与其所有利益相关者之间的关系。实际上,按照企业契约理论,企业可以看做是企业各类参与者之间达成的一系列实际与隐含的契约,这些契约规定了各方在各种情况下的权利、责任以及报酬,企业性质的契约性意味着利益相关者的多元性。因此,为了实现效率和价值的最大化,必须协调好各方的利益。

总之,狭义的公司治理强调解决所有权与经营权分离情况下股东和经营者之间的代理问题,而广义的公司治理强调公司利益相关者之间的关系问题。另外,股东之间的关系在公

司治理结构中也极为重要,因为外部股东和控制性大股东之间存在着利益冲突问题,控制性股东几乎能够全部控制管理者,所以公司治理必须着力解决好以下三个问题:①在所有权和控制权分离的情况下,解决经营者和股东之间的委托代理问题,切实保证股东利益最大化;②在股权分散的情况下,协调好所有者之间的关系问题,特别是要保护中小股东的利益不被大股东侵犯;③在股东追求利益最大化的情况下,协调好利益相关者之间的关系问题。

二、我国国有企业公司治理结构存在的问题

1. 国有企业所有者缺位。现代公司治理理论是建立在现代企业制度所有权和经营权分离的基础上的。就我国而言,虽然国有企业监管体制发生了变化,形成了“国有资产监督管理委员会—国有资产控股公司—国有企业”的监管格局,但是不管是国有资产监督管理部门、国有控股公司,还是企业的董事会或者经理,它们之间都是委托代理关系,都是国有资产的代言人而已,并不是真正意义上的股东。即使将权力从董事会转移到管理层,在管理层之外另设一套驾驭权力的董事会,也最多只能起到一个互相牵制的作用。由于所有者缺位,有关利益各方的权利无法明确界定,对经营者难以形成有效的激励和约束机制,因而企业国有资产难免流失。

2. 股权结构严重不合理,“内部人控制”现象比较普遍。股权结构是公司治理结构的基础。现代企业制度理论告诉我们:作为契约联结体的企业,其内部的股权结构安排会直接影响到公司绩效和价值。我国证券市场的上市公司大多是由国有企业改制而成,股权结构严重不合理,突出存在两个方面的问题:一是股票发行的种类过多,A、B、H股等市场被分割,各自有着不同的市场价格,在股权分置改革前,国有股和法人股不能上市流通,占总股本比重较小的流通股在二级市场上的买卖难以形成(或基本上不发生)公司控制权的转移,资本封闭性比较强,难以形成有效的产权约束机制,中小股东的利益无法得到有效保障。在股权分置时期,上市公司难以贯彻“同股同权、同股同利和同股同价”的原则。二是股权过度集中,在公司的股份比例中,国有股和国有法人股占了全部股权的绝大

部分,机构投资者比重很小,流通股十分分散。国家拥有高度集中的股权,是最大的控股股东,且国有股股东控制了上市公司的权力机构,以致“大股东控制”或“内部人控制”现象比较普遍,大股东的意志往往就是公司的意志。这种“一股独大”的股权结构束缚了产权多元化的股东制衡机制的形成,不利于形成规范的公司治理结构,从而影响了企业的经营业绩。

3. 独立董事独立性不强,职工董事形同虚设。从董事会的组成上看,国有上市公司虽然也引入了独立董事制度,但存在着明显的缺陷:①独立董事并未被赋予董事职权来履行董事应尽的责任和义务,更多地被视为政策制度的配套品,如将公司内部董事视为顾问,形成了独立董事“顾问化”的现象。②由于我国国有股“一股独大”的问题十分突出,国有控股股东利用控制权委派自己的代表出任董事,使得董事会中代表大股东的董事所占席位过多,且大股东凭借其优势地位,或者推荐、扶持与自己关系好的独立董事,或者尽一切可能地排斥外来独立董事,限制其作用的发挥。而董事会由于很容易被大股东所操控,因而公司的经营决策往往按照大股东的意志行事,独立董事的独立性受到严重损害。职工董事则由于势单力薄且往往欠缺管理知识和整体信息,因而在绝大部分会议期间“失语”或成为附和者,很难融入董事会的会议氛围,从而无法真正代表职工参与议事和决策。

4. 监事会监督职能弱化。监事会虽然在法律地位上与董事会不相上下,但实际权力较少且小,在公司运作过程中难以发挥实质性作用。其原因有三:第一,我国的公司制企业采用的是单层董事会制度,与董事会平行的公司监事会仅有部分监督权,而无控制权和战略决策权,无权任免董事会成员或高级经理人员,无权参与和否决董事会与经理层的决策;第二,由于我国《公司法》等法规在规范公司治理结构方面以股东价值最大化为导向,只重视董事会的作用而忽视了监事会的地位,因而导致监事会实际上只是一个受到董事会控制的议事机构;第三,监事会缺乏有效的监督手段,难以获得充分的知情权、建议权、财务检查权,使得监事会形同虚设。

5. 经营者选拔机制不健全。根据现代企业所有权与经营权相分离的原则,公司经营者通常应由董事会按照法定程序在经营者人才市场上通过考核录用,而我国并没有形成一个能够选拔与考核经营者能力与业绩的经营者人才市场,在国有大中型企业中,企业高层经营管理人员仍由党的组织部门或政府人事部门任免,仍然信奉“官本位”思想,具体表现在一些大型国有企业的总经理具有相应行政系统的级别,在企业经营良好的情况下被提升为行政官员离开企业,造成企业经营思想的断节。相反,也有一些企业的总经理是从相应级别的行政岗位上选调过来的,由于其对企业的经营不了解,从而影响到企业的良性运转。而国有企业需要的真正有才能的经理人很难甚至不可能通过经理人市场选拔出来。

6. 经营者激励与约束机制不完善。目前国有企业高管薪酬的总体状况是:内部纵向差距已不小,外部横向差距仍较大。一方面,有的企业连年亏损,可高管年收入高达百万元甚至千万元,是员工收入的上百倍甚至上千倍,引起社会公众的

不满;另一方面,有的企业效益很好,可高管年收入并不高,相当一部分企业对经营者的激励不足、激励手段比较单一,且多侧重于短期激励。激励的缺失也导致了诸多不良现象,比如过多的在职消费、经营只注重短期经营绩效而忽视长期发展等。与此同时,约束机制也没有很好地建立,经营者很难做到自我监督,从而导致国有企业治理效率不高。目前国有企业的主管机构尚缺乏较好的制约机制,更换经营者没有明确的标准,且缺乏更换经营者的约束机制。

三、完善我国国有企业公司治理结构的对策

1. 确保所有者到位。国家是一种身份十分特殊的股东,假若国家股东的行为不当,就没有一种力量能够制约。因此,由政府代表国家直接行使股东权力是很不适宜的,应该按照“国家所有、分级管理、授权经营、分工监督”的原则,建立和完善国有资产的运营、管理和监督机制。政府作为国家所有者,可通过“出资人”作代表而非直接出面行使股东权力。“出资人”是受国家所有者委托而经营国有资本的投资控股机构,属于特殊的企业法人,除了行使股东权力,不宜行使任何行政管理职能。建立国有“出资人”制度的目的是:①明确国有资本的投资主体,落实国有资产的营运责任,规范“出资人”与企业的关系,使“出资人”统一行使选择经营者、进行重大决策和处置资本收益的职能,并对授权经营的国有资本进行资产重组和优化配置,确保国有资产保值增值;②明确每一部分国有资产的唯一人格化代表,并使之权责明确,在政府管理层次解决国有资产无主、无人负责、政出多门的问题;③运用一系列经济指标对经营者进行考核,对其进行有效监督,将经营者报酬与公司业绩挂钩,在企业层次上解决国有资产无人负责的问题,有效发挥国家所有者的产权约束功能。

2. 推行股权多元化。目前可以从两个方面推行股权多元化:一是加快发展包括民营经济和外资经济在内的非国有经济,为国有资本的转让、流动创造市场条件;二是加大引进国内外资本的力度,通过引进国内外资本,改变现有国有控股公司控制权过分集中的股权结构,实现股权多元化。具体的实施途径是:①进行内部改革,扩大投资者和持股者的范围,使公司的经营者、管理者、技术人员、普通职工等都成为公司的入股者或者投资者;②进行外部改革,吸引外资、社会资本进入公司,实现投资多元化格局,增加其他成分的股份在董事会中的话语权,形成其他股东与国有股股东之间的产权联合与产权制衡关系,建立董事会内部的平等对话机制。这样,公司董事会就能真正成为一个人履行职责、追求经济高效运行的机构,从而在公司治理链中发挥应有的作用。

3. 进一步完善独立董事制度。目前,独立董事的作用没有很好地发挥出来,主要是其独立性不强,要解决这一难题,需要进一步完善独立董事制度:

(1)建立独立董事资格认定制度和执业上岗制度。独立董事应该是在某一领域威望较高并且受投资者和公众所信任的高素质的人才,要对独立董事的资格进行认证,建立有效的独立董事职业市场,并加速培养职业独立董事,促进一部分高素质人才专职从事独立董事工作。股东可通过对独立董事职业

声誉和专业能力的了解,有效选择合格的独立董事。同时,建立畅通的信息反馈渠道和禁业机制,对于那些在执业中没有履行职责、丧失原则和独立性的独立董事,撤销其独立董事任职资格,并将其从独立董事市场清退出去。

(2)改进独立董事的提名和选举办法。在“一股独大”的股权结构下,独立董事候选人能否当选在很大程度上取决于大股东的意见。为改变这种状况,笔者建议,在现有的股权结构下适当改进独立董事的提名和选举办法,如可规定限制控股股东对独立董事的提名权和投票权等。

(3)改变现行独立董事薪酬制度。现行的独立董事薪酬制度是由上市公司制定薪酬标准并发放薪酬,各上市公司制定的独立董事的薪酬标准相差悬殊,不合理的成分很大。应建立新的独立董事薪酬制度,可由证券监管部门成立独立董事薪酬管理部门,各上市公司按公司规模上缴独立董事薪酬,薪酬管理部门负责制定薪酬标准并统一发放独立董事薪酬。

(4)建立并强化独立董事的激励机制。激励独立董事真正有效履行职责的办法是将他们的报酬与上市公司的业绩挂钩,上市公司业绩好,他们获得的报酬就多,反之获得的报酬就少。为确保独立董事激励机制有效实施,应建立独立董事基金,用于奖励工作成绩突出的独立董事。该基金的资金由公司按上年利润的一定比例提取,由专门基金机构管理。

(5)限定独立董事任职上市公司家数。无论是职业独立董事还是兼职独立董事,其能力和精力都是有限的。因此,应规定职业独立董事最多只能在几家上市公司兼任独立董事,兼职独立董事只能少于职业独立董事任职的家数,以确保独立董事有足够的时间和精力有效地履行职责。

4. 强化公司监事会的监督职能。有效发挥监事会的职能,必须提高监事会的权威性,进一步明确监事会的权限和职责。为此,应做好以下几个方面的工作:①证监会应加强对监事会工作的研究和指导,尽快出台《上市公司监事会工作指引》,明确监事会的职权,赋予其独立行使职责的权力,逐步扩大其监督权限,促进上市公司监事会工作落到实处。②建立监事资格认定制度,促使公司股东大会推选有知识、有能力、懂经营、会理财的专业人士担任监事。③健全监事会的激励、约束和淘汰机制,公司监事的报酬、晋升和工作关系应由股东大会直接决定。同时,要对监事的任免和奖惩制定明确的程序,明确规定监事会决议违反法律、行政法规和上市公司章程或对公司造成经济损失时,相关监事应承担的法律责任。④妥善处理监事会与独立董事之间的关系。上市公司应根据各自的具体情况,合理划分监事会与独立董事的监督权力和范围,明确各自的责任,避免机构重叠和政出多门,使独立董事与监事会在公司治理中起到双保险的作用。

5. 建立健全对经营管理者激励和约束机制。完善我国国有企业公司治理结构,必须强化对经营管理者激励和约束。对经营管理者进行物质激励,通过实行年薪制、授予股份或股票期权等分配形式,将经营管理者很大一部分薪酬与公司市场价值挂钩,使经营管理者在追求个人利益最大化的同时,注重企业长期价值的创造,以利于形成有效的激励和约束

机制。经营管理者年薪、股份和股票期权等,应该以企业的业绩评价为依据,企业业绩评价应尽可能科学、规范、合理、可度量。同时,注意发挥精神激励的作用,给予经营管理者以较高的荣誉、地位,激励经营管理者对公司尽职尽责,为实现股东利益最大化尽心尽力。在对经营管理者进行激励的同时,还要建立强有力的约束机制。公司内部对经营管理者监督主要来自董事会、监事会。一方面,经营管理者经营管理行为必须受到董事会的监督和评判,其管理权限不能超越董事会的授权范围,应在董事会的直接领导下对经营管理者进行独立审计,从而保证董事会有效地对经营管理者实施监督;另一方面,要发挥监事会的监督作用,要求经营管理者接受监事会的监督。为了提高经理层的违约成本,应建立公司CEO或CFO责任追究制度,以抑制经营管理者不良行为。

6. 培育和发展经理人市场,形成经理人自觉约束机制。经理人市场作为一个要素市场,其功能是要形成高效的人才竞争机制,通过经理人市场,可以提供经理人的行为信息,这种信息会影响经理人的未来职业前途,因此经理人自然会约束自己过度追求自身利益的行为。培育和发展经理人市场,主要应做好三方面工作:一是要推进经理人的职业化,推行职业经理资格认证制度,使上市公司能够独立地选聘公司所真正需要的经理人;二是要建立全国统一的经理人市场,建立全国性的职业经理档案管理中心和经理人人才流动机制,实现信息共享,促使经理人正常流动;三是要建立和完善职业经理人市场的相关法规,促使经理人市场健康发展。

7. 充分发挥外派监事的作用。外派监事与内部监事虽然都是出资人或出资人代表委派的,但由于外派监事直接受出资人的领导与管理,监督的权威性要远远高于内部监事;同时,外派监事不在企业任职,不在企业领取薪酬,因而具有高度的独立性。另外,外派监事大多数都是财政、税务、审计等方面的专家,有着丰富的阅历与从业经验,比内部监事有更强的专业能力,因而应充分发挥外派监事的作用,这对提高国有及国有控股公司的治理效率有积极意义。

主要参考文献

1. 陆宇建,肖睿.我国上市公司财务独立董事履职效力研究.南京社会科学,2009;7
2. 黄蓉.现代公司治理结构模式的比较与分析.科技情报开发与经济,2008;8
3. 朱志雄,程瑶.现代公司治理理论的发展与启示.现代管理科学,2008;3
4. 李伟.关于国有企业公司治理问题的思考.现代管理科学,2007;12
5. 龚春艳.对我国国有企业公司治理及独立董事制度的认识和反思.时代经贸,2007;9
6. 高健.完善我国国有公司治理的思考.北方经济,2007;3
7. 尹世昌.我国国有企业公司治理改革的理论与实践.山东理工大学学报,2005;6
8. 赵璐.文化因素对公司治理模式的影响.企业管理,2006;2