

文章编号:1000-582X(2006)02-0151-04

国有资产管理改革中公司治理结构的模式选择*

赵 骅, 王晓燕, 周清龙

(重庆大学 经济与工商管理学院, 重庆 400030)

摘 要:以公司治理结构的3个层次架构为理论基础,指出不断完善公司治理结构中各要素是国有资产管理改革的要点,而确定公司治理结构中各式各要素的职责与权限更是国有资产管理的难点,通过分析国有资产管理改革中现存的问题,对国资管理改革治理结构中各要素权限划分进行了探索,并以此为据,探讨了国有资产改革中的3种治理模式。

关键词:国有资产;公司治理;治理模式

中图分类号:F20

文献标识码:A

国务院国资委以及各省市国资委的成立使国有资产管理的改革步伐迈进了新的历史阶段。在国有资产管理过程中,公司治理结构欠完善是一个历史性问题。在新一轮国资管理改革中,完善国有资产管理中的公司治理结构是国资委能否正常发挥作用、国有资产管理能否走出新路子的重要任务,国有资产管理必须解决这一重大问题。

1 资产有效管理的公司治理理论模式

公司治理是公司各利益主体为了保证各自利益的实现而制定的一系列制度与机制^[1]。美国斯坦福大学的钱颖一教授对公司治理结构这样解释:“公司治理结构是一套制度安排,用来支配若干在企业中有重大利害关系的团体,包括投资者、经理、工人之间的关系,并从这种制度中实现各自的经济利益”^[2]。公司治理结构中包括3种主要权力:公司所有权、公司经营权、公司监督权^[3]。相应的,完整的公司治理结构也包括3个层次:一是资产所有权层,二是经营管理层,三是监督层。资产所有权层的构成既包括直接出资者,也包括出资者所选定的代表;经营管理层既可来源于出资者,也可以是出资者在外部聘请的专业管理人员;监督层可以是出资者组成的内部监督机构,也可以是外部队监督机构。这3个层次从结构框架上构成了现代公司通行的治理结构。可以用图1来描述。

资产所有权层在公司治理中包括了所有者、所有

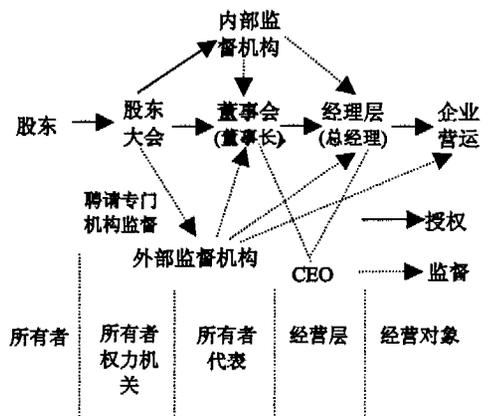


图1 公司治理模式

者权力机关、所有者代表。所有者与所有者代表是通过所有者权力机关连接并实现二者之间的授权关系,在图1中表现为股东通过股东大会实现对董事会的授权,董事会作为资产所有者代表在授权范围内依法行使对资产的管理职能。

经营管理层在公司治理中主要是指公司中经理层或以上的公司高层管理人员所组成的群体。根据经营层人员是否是出资者可以将其分为外部经营人员和内部经营人员。当公司经营层中内部经营人员较多时,公司的出资者实际上直接管理公司的经营运作,表现为公司治理中的董事会成员兼任公司经理和高层管理职务。当公司经营层外部经营人员较多时,公司董事会与经理层形成真正意义上的委托代理关系,董事会成员大多不直接参与公司的具体经营事务,而是由董事会

* 收稿日期:2005-09-28

作者简介:赵骅(1964-),男,重庆市人,重庆大学副教授,研究方向:战略管理、创业管理。

聘请的经理层完成公司的具体经营管理活动。

监督层的主要任务一方面是对公司的经营管理活动进行监督,另一方面也包括对公司资产的保值增值能力进行监督,从而保证相关主体的利益得以实现。监督层可以分为内部监督与外部监督,外部监督是由公司所有权层聘请的外部专门机构对公司实行非经常性监督,主要有外聘审计、会计委派等形式。内部监督是公司所有权层直接或间接实现对公司内部日常管理的经常性监督,可以有监事会监督和内部审计等形式。在内部监督体制中,公司所有权层是否直接参与公司的管理活动将使监督对象发生差异,当所有权层不直接参与公司经营管理活动时监督对象的重点是经营层,当所有权层参与经营管理活动时监督对象同时包括董事会与经营层。综上所述,一个完整而有效的公司治理结构必须具有图1中所描述的6个完整要素,即:所有者、所有者权力机关、所有者代表、经营层、经营管理对象、监督机构;而且,还应根据这6个要素在公司治理结构中的地位和作用科学地划分其职责和确定其权限。

2 国有资产管理改革中的问题

关于国有资产管理的探索在中国已有几十年的历史,但是真正将国有资产管理提升到建立现代企业制度上来的历史并不长,从20世纪90年代以来,特别是最近几年,从中央到地方都在探索国有资产管理改革模式。在这里,对几种典型模式进行概括,并与现代公司治理结构相结合进行分析,见表1。

表1 国有资产管理改革几种典型模式比较

所有者	所有者权力机关形式	所有者代表形式	经营层形式	经营管理对象	监督机构形式
政府(全民所有表现为国有企业)	国资办改制工作团 国有资产委员会 企业工委	国有资产经营公司; 投资公司 党委;改革办公室;国有资产营运公司	经理 厂长	国有资产(国有企业)	产权代表 派驻监事

在中国国有资产的管理中,过去很长时间内只有其中的两个要素到位,那就是所有者和经营管理对象,而所有者权力机关、所有者代表、经营管理层和监督机构的缺位、错位或越位现象时有发生^[4]。比如国有独资企业长期以来其经营管理缺乏有效的监督体系,而且对其管理成了各级政府的重要职能,原本该由企业自己做出的决策也常成了行政指令。如此则形成了部分政府职能部门权利滥用,对国有资产管理的低效率。

在过去的国有资产管理体制改革过程中,大多数工作内容停留在完善公司治理中的各项要素,特别是所有者权力机关和所有者代表^[5]。而通常的做法是由

政府出面,成立国有资产所有者权利机关,如深圳的国资办、湖南长沙的改制工作团、上海的国有资产委员会,由这些机构作为所有者权力机关履行出资者权力。在实际运作中,这些机构也并不是完全意义上的所有者权利机关,他们通常只能行使部分出资者权力,其它权力仍掌握在政府某些职能部门。比如1993年上海成立的国资委,其权利来自于政府的各职能部门,但由于不能从这些部门取得彻底的分权,对国有企业实际的领导权仍然留在各政府职能部门,多部门共管企业以及各部门无人对企业负责的现状不能得到解决,结果使得这些所有者权利机关的作用发挥有限,取得的成果也不显著。在确定公司所有者代表方面,各地的形式虽然较多,但多注重于资产的运作,通常是在所有者权力机关下设立国有资产经营公司、国有资产营运公司、改革办公室等,从宏观上对资产的运作进行管理,而对涉及到具体的资产管理时又显得力不从心,缺少专业的资产管理机构,因此在实际上还不是现代公司治理意义上的所有者代表。比如深圳在国资管理改革初期成立的3家资产经营公司,主要行使国有资本出资人的职能,由于3家资产经营公司带有较浓厚的行政色彩,对如何充当国有资本出资人不太熟悉,在履行职能过程中时而越位,如过多地插手和干预企业具体的生产经营活动,时而不到位,如在对派出的产权代表的监督和管理、进行资本运作、调整国有企业布局等方面动作力度不大。至于监督机构的改革,在已有的改革中涉及还比较少,大多沿袭了过去政府各职能机构对国有企业的监督模式,在少数地区试行了向企业派驻产权代表、派驻监事等模式,但派出代表常常又会与所在企业产生经营联系,结果使得派出制度的效果大打折扣。因此,国有资产管理改革不仅要完善公司治理结构中的各要素,重点更应该是公司治理中各要素职责和权限的划分,从而使国资管理改革能够在完整和规范的制度下进行。

3 国资管理改革治理结构中各要素权限划分探索

从已有经验来看,国有资产管理改革要能真正建立现代企业制度,提高国有资产管理的效率,就需要对治理结构中各要素的权限进行明确,让各机构在规定的权限范围内各司其责。文中对国资管理改革中各要素的权限划分如下:

1) 所有者。国有资产作为全民所有,通常是由政府来扮演出资者的角色,但是政府有其特殊使命,不能直接履行出资者的权利。因此,作为所有者,其享有资产的最终收益权,以及确定所有者权利机关的权限。

2) 所有者权利机关。所有者权利机关是由所有者产生的代表所有者对国有资产管理进行重大决策的权

利机关,其享有确定国有资产所有者代表、确定国有资产监督机构的权利.并且拥有所辖资产的重大投资决策审批权、所有者代表的任命权、考核权.

3) 所有者代表.所有者代表由所有者权利机关产生,在所有者权利机关所确定的监督机构监督下工作;对所有者权利机关负责,享有确定国有资产经营管理层的权利,并对经营层的绩效进行考核.

4) 经营层.经营层对所有者代表负责,在所有者代表的授权和在所有者权利机关所确定的监督机构监督下独立开展经营活动.

5) 监督机构.监督机构由所有者权利机关产生,对所有者权利机关负责,并对所有者代表、经营层与经营对象的运行状态进行监督.

6) 企业党委.企业党委作为国有资产管理中的一个独特机构,在不同性质的国资管理中其作用不一样.在国有独资公司中按照党管干部的思想,他将参与公司的重大决策,并且监督公司的运行;在国有控股非竞争性公司中,他将部分参与公司重大决策,主要是起监督作用;在参股公司中,党委主要完成上级党委交给的任务,一般不参与公司的经营管理事务.

7) 经营对象.经营对象由经营层经营,但其运行过程会受到所有者权利机关所确定的内、外监督机构以及企业党委的监督.

根据现代公司治理结构理论的发展模式,以及国有资产管理中公司治理结构各要素权限划分,并结合中国国有企业改革方向,对完善我国国有资产管理改革中公司治理提出了3种模式.

4 国有资产管理改革公司治理模式选择

针对国有资产管理中出现的问题,提出3种国有资产管理治理结构模式,探讨解决过去国有资产管理中存在的低效问题.下面将分别讨论各模式的特点.

4.1 模式1

如图2所示,国资委作为所有者权力机关,行使相当于股东大会的职权,国资委任命董事,而经理层由董事会直接聘任,董事长可以兼任总经理(类似CEO模式).国资委作为股东权力机构通过派驻监事实现对企业的常规性直接监督,同时,国资委还可以聘请外面的专业机构对企业进行非常规性监督.在该种模式中,如果采取CEO模式,董事长(兼总经理)拥有公司重大事项管理权限,但权力的行使却要受到内外监督机构的密切监督.公司常委在该模式中不享有公司的内部监督权,而是作为企业内部党组织代表执行党内的有关决议,负责公司的党建、党务工作.

4.2 模式2

如图3所示,在模式一的基础上有所变化,董事长作为所有者代表,同时兼任党委书记,保证公司内部最

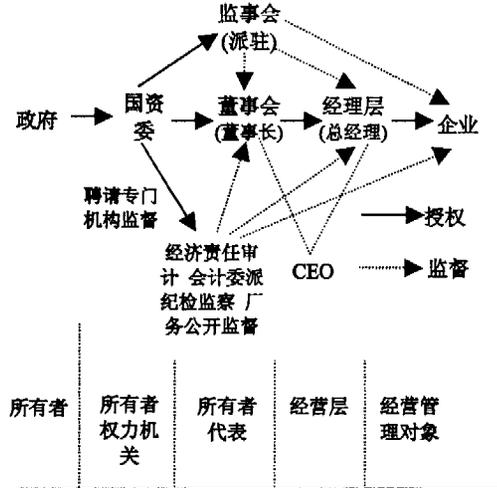


图2 国资改革模式1

高决策权和决策执行监督权的统一,并且遵从党管干部的原则,负责公司重大投资决策、干部人事、财务等事项的最高决策权;而由董事会聘请的总经理在董事长授权下全权负责主持公司日常管理工作.在该种模式下公司党委会要监督公司的运作,公司党委在国资委党委领导下工作,其监督重点是国有资产的保值增值能力,而公司经营管理的常规性监督仍由监事会或内部审计实现.公司的外部监督机制与模式一致.

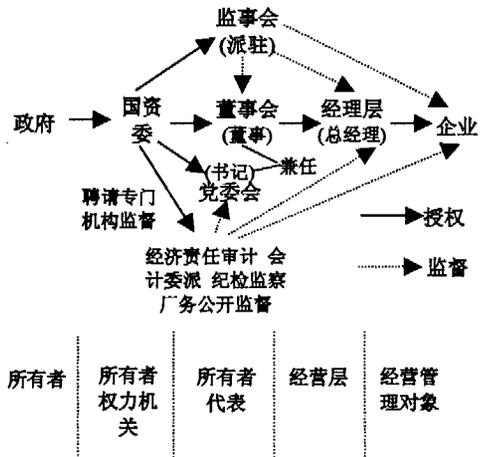


图3 国资改革模式2

4.3 模式3

如图4所示,董事长可以兼任总经理,以形成强有力的决策执行机制,但是党委书记分设,从而在公司内部形成除监事会外的另一内部监督体系.而公司的外部监督体系与前两种模式一样.

4.4 三种模式的比较

在上面所列的3种模式当中都有着完善的3层公司治理结构,但是他们之间有如下差异:

模式1中建立了完整的公司治理结构,有着清晰的授权及监督机制,但是模式中没有考虑让公司党委会参与公司的经营决策与监督管理,该种模式比较适合国有参股公司的治理模式选择.

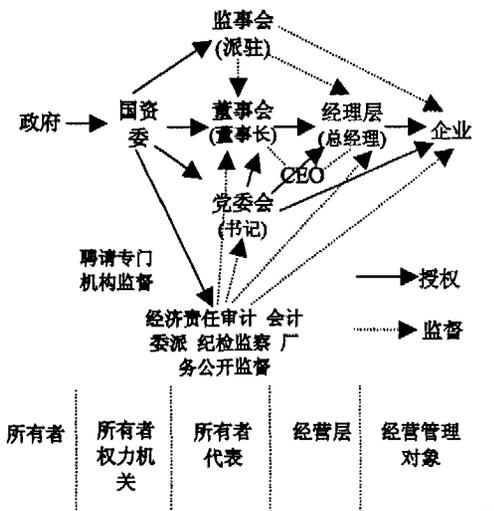


图4 国资改革模式3

模式2在模式一的基础上增设了公司党委,考虑了党委会在现实中的作用,为了保证公司中最高决策权与监督权的统一,该模式中采取了董事长兼党委书记的形式,将党委会的权力与董事长的权力进行合并,合并后董事长不再兼任总经理,避免董事长既是决策者,又是监督者,还是执行者的混乱局面,防止公司权力的垄断,造成负面影响.因此这种模式比较适合国有独资公司.

模式3在模式二的基础上有了小的变化,该模式中董事长可以兼总经理,但党委书记分设,独立任职.该模式中董事长既专注于公司重大活动的决策,也直接参与公司经营管理,以提升公司的决策效率和执行效率.党委会按有关规定监督公司重大决策活动和决

策的执行过程,保证国有资产的保值增值,有效提高内部监督的效率,在适当条件下也可以参与公司重大决策.因此该种模式比较适合国有控股型公司治理模式选择.

5 结 语

如何完善国有资产管理中公司治理结构是新一轮国资管理改革中面临的重点和难点问题.文中首先对公司治理结构中各要素的职责与权限进行了明确的划分.然后,在此基础上提出了3种国有资产改革的治理模式.模式1比较适合国有参股公司;模式2比较适合国有独资公司;模式3比较适合国有控股型公司.

参考文献:

- [1] 张敬川. 与时俱进, 建立国有资产管理新体制[J]. 当代经济研究, 2003, (4): 48 - 58.
- [2] 姚国章. 国有企业改革与法人治理结构建设[J]. 软科学, 2001, 15(3): 81 - 85.
- [3] 李延均, 张志晖. 国有资产管理体制改革与三重治理结构的制度安排[J]. 理论导刊, 2003, (8): 12 - 14.
- [4] 黄自明, 熊家友. 建立国有资产出资人制度 完善国家所有权治理结构[J]. 特区理论与实践, 2000, (4): 13 - 15.
- [5] 林娜. 论国有企业治理结构的创新[J]. 现代管理科学, 2003, (78): 44 - 45.
- [6] 于英卓, 戴桂林, 高金田. 基于可持续发展观的一种重要国有资产管理模式探讨[J]. 中国软科学, 2003, (1): 158 - 160.

Choice of the Company Management Structure Models in the State-run Assets Reform

ZHAO Hua, WANG Xiao-yan, ZHOU Qing-long

(College of Business Administration, Chongqing University, Chongqing 400030, China)

Abstract: Based on the three levels of the company management structure, this paper points out that it is the focal point that every key element of the company's management structure is perfect. What's more, it is difficult point that the duty and authority of every key element of the company management structure are determined. Based on that, the authors put forward the division of authority and responsibility, and probed into three kinds of the administration modes in the state-run assets reform.

Key words: state-run assets; company management; administration mode

(编辑 刘道芬)