

从“国营”到“国有”： 国企治理结构改革的反思与前瞻

云 翀 魏楚伊

内容提要: 改革开放以来,我国国企实现了从“计划经济下的国营单位”向“市场经济中的国有企业”的角色转变。以国企内部治理结构的改革为主线,国企改革可以分为扩权让利和两权分离的改革初期(1978—1992)、股份制改革和建立现代企业为目标的深化时期(1993—2002),以及从我国加入WTO以来国企治理的完善时期(2003—2016)3个历史阶段。回顾我国国企治理结构的改革历程,并总结其得失,无疑对进一步深化国企改革,完善国企公司内部治理结构具有重大的理论和现实意义。

关键词: 国有企业 国企改革 公司治理

一、引言

企业治理或公司治理是治理概念在公司中的延伸,主要关注公司内部运行的规则制定、公司组织结构之间的制衡以及公司中不同主体之间的利益冲突。公司治理(corporate governance)一词最早在1962年出现于哥伦比亚商学院理查德·伊尔斯(Richard Eells)的著作《公司政府》之中。^①国外学者对于公司治理的讨论非常充分,不同学者的侧重点有所不同。法马和詹森关注在企业所有权和经营权分离的情况下,如何降低代理成本的问题。^②布莱尔认为,公司治理有狭义和广义之分。狭义的公司治理,是指有关公司董事会的功能、结构、股东权利等方面的制度安排。广义的公司治理,是指有关公司控制权或剩余索取权分配的一整套法律、文化和制度性安排。^③我国学者也纷纷对公司治理提出了自己的看法。吴敬琏认为,企业治理是指由所有者、董事会和高级执行人员(即高级管理人员)三者组成的一种组织结构。在这种结构中,上述三者之间形成一定的制衡关系。^④林毅夫等人认为,企业治理结构是指所有者对一个企业的经营管理和绩效进行监督和控制的一整套安排;^⑤张维迎认为,企业治理结构是这样一种解决股份公司内部各种代理问题的机制。^⑥虽然不同学者对公司治理的定义有所差别,但是可以看出,公司治理的要旨是要针对现代企业两权分离的状况,建立一套组织结构和制度安排,形成公司内部的有效制衡,确定各方的权利和义务,降低委托——代理成本,平衡

[作者简介] 云翀,中国财富传媒集团财富研究院研究专员,北京,100084,邮箱:chongyun26@126.com;魏楚伊,北京大学法学院助理研究员,北京,100091,邮箱:weichuyiluna@hotmail.com。

① 邓峰《普通公司法》,北京:中国人民大学出版社2009年版,第45页。

② Eugene F. Fama and Micheal C. Jensen, “Agency Problems and Residual Claims”, *The Journal of Law and Economics*, Vol. 26, No. 2, 1983, pp. 327-349.

③ Margaret M. Blair and Lynn A. Stout, “A Team Production Theory of Corporate Law”, *Virginia Law Review*, Vol. 85, No. 2, 1999, pp. 247-328.

④ 吴敬琏《建立有效的公司治理结构》,《天津社会科学》1996年第1期。

⑤ 林毅夫、李周《现代企业制度的内涵与国有企业改革方向》,《经济研究》1997年第3期。

⑥ 张维迎《所有制、治理结构及委托—代理关系——兼评崔之元和周其仁的一些观点》,《经济研究》1996年第9期。

各个利益相关方的利益。世界经合组织(OECD)制定的《OECD 公司治理原则》表达了类似的理念。^① 而我国已在 2015 年接受了修订后的《OECD 公司治理原则》,因此在我国讨论公司治理概念与该原则是一致的。本文的公司治理主要是针对我国国有企业,指在国有企业所有权和管理权通过一系列改革慢慢分离的情况下,国家作为投资主体、企业管理人、债权人、职工等各方利益主体之间权益分配和制衡的制度安排,包括国有企业的组织形式、内部机构设置、控制机制、利益分配等。

随着国企改革不断深入,我国国有企业的治理结构发生了重大转变,总的来说,可以归纳为从“国营”转变成“国有”。国企改革的核心在于调整政府和企业的关系,合理界定政府职能,并且从制度层面对国有企业和政府之间的权责关系进行调整。从企业的角度来看,国企从政府直接经营的、计划经济中的单位转变为了市场经济中自负盈亏、自主经营的企业,并且逐步建立了现代企业制度和多元制衡的公司治理结构。从政府的角度来看,在国企改革的过程中,政府从直接控制和指挥企业转向简政放权、放权让利,从政治化、经济化的干预手段转为法律手段,进而转变为国企出资人的角色,实现了政企分开、政资分开以及所有权和经营权的分离。国家还通过一系列立法明确了国有企业的法人主体地位,确立了国有企业现代化、法制化的公司治理结构。在当下混合所有制改革、完善国企治理结构的大背景下,对我国国企治理的改革之路进行全局性地回顾十分必要。有鉴于此,本文将从宏观视角出发,对我国国企改革中国企与国家之间治理关系的变革进行回顾和反思,为我国国企治理的深入改革提供借鉴。

二、1978—1992 年：扩权让利和两权分离

在 1978 年改革初期,国家财政主要依靠企业上缴利润。然而在高度集中的体制下,企业效益低,财政也因此困难。在此情形下,国家开始提出“放权让利”,即扩大企业自主权。1978 年 12 月,邓小平提出:“现在我国的经济管理体制权力过于集中,应该有计划地大胆下放,否则不利于充分发挥国家、地方、企业和劳动者个人四个方面的积极性,也不利于实行现代化的经济管理和提高劳动生产率。”扩大企业自主权从以下几个方面展开:

(一) 地方上的扩权试点到 5 个扩权文件

改革是由上而下、由点到面发展开来的。中共中央十一届三中全会公报指出,“现在我国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中。”因此,邓小平指出:“应该让地方和企业、生产队有更多的经营管理的自主权。”^②扩权改革首先在四川的 6 个国企进行试点,随后扩大到北京、天津、上海的 8 个国企。随后,及时总结了各地扩权试点的经验,于 1978 年 7 月由国务院正式下达了《关于扩大企业经营管理自主权的若干规定》等 5 个文件,标志着全国性扩权让利的改革开始。放权让利改革允许企业在完成固定利润的上交任务后留存剩余利润,极大地激发了企业的积极性。到 1980 年,有 6 600 家国有大中型企业参与这项改革,占全国预算内工业产值的 60%,利润的 70%。^③在利润分配上,国家实施了进一步的改革,在 1981 年把“全额分成”改为“基数分成加增长分成”。基数分成为保财政,分成比例较低;增长部分为了激励企业,提成比例则较高,一般提到 10% 至 20%,甚至 30% 以上。

(二) 1983—1984 年的两步利改税

国家对企业的进一步“让利”是“利改税”。第一步利改税的特点是税利混改,即既征税又上交利润。从 1983 年,国家开始以交税替代上缴利润。在 1983 年首先实施的是利税并存,对国营企业所创利润先征收 55% 的所得税,剩下的 45% 在国家和企业之间分配。第二步利改税办法将原来的工商税

^① 《OECD 公司治理原则》规定:企业治理涉及公司管理层、董事会股东和其他利益相关者之间的关系;企业治理同时还提供一套结构体系,通过结构设定公司目标,决定实现目标和考察绩效的方法。

^② 《邓小平文选》第 2 卷,北京:人民出版社 1994 年版,第 145—146 页。

^③ 钟祥财:《经济史学视域中的国企改革》,《贵州社会科学》2014 年第 7 期。

按照纳税对象划分为产品税、增值税、营业税、盐税。在1984年,所得税完全替代了利润,税后利润由企业自主使用。同年,国务院通过《关于国营企业利改税办法的通知》,把“利改税”用正式文件固定下来。“利改税”起到了保财政的重要作用,也在一定程度上激发了企业的积极性。然而,由于所得税率太高,企业仍然没有被充分激励,没有足够动力创造额外的利润。于是,承包制再次被采用。

(三) 1986年之后的承包制

在1983年实施利改税以前,承包制已经出现。1979年,国家选定了首批8家企业作为企业承包经营的试点企业,第一家进行承包制的企业是首钢。由于城市改革比农村复杂,难以“一包就灵”,1984年国家决定多数企业实行利改税。^①然而利改税的效果并没有预想的好,国家依然面临财政困难的问题,于是又回到承包制的道路上。1984年,中共十二届三中全会通过《关于经济体制改革的决定》,提出国企改革的方向是实现所有权与经营权分开。通过《关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》(1984)和《关于增强大中型国营企业活力若干问题的暂行规定》(1985)等政策性文件,国家进一步扩大了企业的自主权。国家在1986年发布了《关于深化企业改革增强企业活力的若干规定》,确定了承包制度作为国营企业两权分离的主要手段。1987年,国家下发了《关于深化改革、完善承包经营责任制的意见》。1988年,国家发布了《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》,全面推行了企业承包制。该条例规定:“承包经营责任制,是在坚持企业的社会主义全民所有制的基础上,按照所有权与经营权分离的原则,以承包经营合同形式,确定国家与企业的责权利关系,使企业做到自主经营、自负盈亏的经营管理制度。”条例还强调实行承包经营责任制。同年通过的《全民所有制工业企业法》从法律上承认了企业的法人地位,明确了国企的自主经营权、两权分离的原则和厂长(经理)负责制,规定全民所有制工业企业“依法自主经营、自负盈亏、独立核算”,以及“国家依照所有权和经营权分离的原则授予企业经营管理”。另外,《中共中央、国务院关于进一步清理整顿公司的决定》(1989)中首次明确指出政企分开,从国务院到各级政府原则上不再管理企业,将企业的自主经营权利交给企业自己。

理论上,承包制可以激励企业最大化其盈余,在给国家上交利润后获得最大的收益。然而,在承包制下,承包人“包盈不包亏”会因为良好的经营得到奖励,却不会因为错误和失败受到惩罚。^②在承包制中,管理人与政府签订的合同规定了销售、利润、资本积累等方面的目标,如果达到目标,管理人可以有一定分成或者固定的报酬,但是却没有规定没有达标的后果。这意味着管理人不会因为失败受到可信的惩罚,企业也不会因为经营不善而破产,国企中仍然存在预算软约束的问题。^③事实上,在1987年承包制开始在全国推行的时候,虽然企业的收入得到了提高,但是国家财政收入却出现了低增长。1987年,财政收入占国民生产总值的比重从前一年的20.8%降为18.4%,1988年又下降到15.8%。^④总的来说,承包制并没有真正搞活企业、改变企业治理的激励机制。在公司内部治理方面,承包制没有改变政府与企业之间的行政隶属关系。另一方面,承包合同的短期性导致了承包者的机会主义和追求短期利益。

(四) 1992年转化经营机制

1992年7月,国务院制定并发布了《全民所有制工业企业转换经营机制条例》,该《条例》是企业法的具体化,从其发布开始,国有企业的改革正式从承包租赁转到了所谓的转换经营机制阶段。这个阶段改革的实质是所有权与经营权的分离。

企业经营权被定义为“企业对国家授予其经营管理的财产(以下简称企业财产)享有占有、使用和依法处分的权利”。企业经营权包括生产经营决策权、产品劳务定价权、产品销售权、物资采购权、进出口权、投资决策权、留用资金支配权、资产处置权、联营兼并权、劳动用工权、人事管理权、工资奖

① 萧冬连《国有企业改革之路:从“放权让利”到“制度创新”》,《中共党史研究》2014年第3期。

② 张维迎《从现代企业理论看国有企业改革》,《改革》1995年第1期。

③ 林毅夫、李志赞《政策性负担、道德风险与预算软约束》,《经济研究》2004年第2期。

④ 陈文华《软预算约束与我国商业银行不良资产研究》,硕士学位论文,山东大学,2007年,第38页。

金分配权、内部机构设置权、拒绝摊派权。

综上所述,整个两权分离改革阶段包含了1979年的扩权,1981年的工业生产经济责任制,1983年、1984年的两步利改税,1986年以后的承包租赁制和1992年开始的转换经营机制。这么多形式名称让人眼花缭乱,但剥丝抽茧可以发现这一阶段改革的实质是通过所有权和经营权的适度分离,以增强企业的活力,提高经济效益,扩权改革的逻辑结果是经营权的集体所有制。在这样的体制下,国家对资产享有所有权,广大职工对企业资产有经营权。

三、1993—2002年：股份制改革和建立现代企业制度

经济学家提出的更为激进的方案是股份制改革,也即是对国有企业进行公司制改造。股份制改革早在1984年就开始试点了。在20世纪80年代初期,在实施承包制的同时,国家还对股份制进行了探索,这是我国改变国企所有权结构的初步尝试。1984年北京天桥百货股份有限公司成立,成为全国第一家商业股份公司,接着多家企业进行了股份制改革试点。1984年世界银行在中国经济发展的报告中指出:“中国国有企业改革可以借鉴西方的公司制、股份制,实行多种国家机构所有制,国家机构组成董事会。”^①1987年,根据深圳制定的《深圳经济特区国营企业股份化试点暂行规定》(1986),深圳发展银行、万科房地产公司开始了股份制改造,并向公众发行股份。这一年之后,进行股份制试验的企业迅速增多。在股份制改革逐渐扩大后,进行股份交易势在必行。1990年和1991年,上海证券交易所和深圳证券交易所先后成立。^②

(一) 1993年建立社会主义市场经济体制下的现代企业制度

在邓小平南巡讲话明确支持股份制改革后,股份制改革得到了进一步发展。1992年10月中共十四大第一次提出我国经济体制改革的目标是“建立社会主义市场经济体制”,国有企业改革的目标是建立“产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度。1993年中共十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出要“转换国有企业经营机制,建立现代企业制度”。产权明晰意味着国家拥有以出资为限拥有对企业的所有者权益,也仅以出资为限承担责任,企业不再隶属于某个行政部门,而是对出资人承担资产保值增值的责任。这也意味着国家以外的出资人也可投资企业,实现产权的多元化。^③该《决定》还确认了国有资产所有权和企业经营权相分离的原则,提出企业要自主经营、自负盈亏,要求全国性行业公司逐步改组为国有控股公司。同时,《决定》也肯定了公司制是现代企业制度的有益探索。

在这一过程中,许多全民所有制企业纷纷进入转型调整时期,逐渐建立和完善现代企业制度。例如,我国一汽集团由20世纪50年代的“企业办社会式”工厂,发展至20世纪末,进入结构调整时期。通过兼并、重组、改制,不断深化企业改革,基本实现了由传统的工厂向集团公司体制的转变。^④又如,成立于1954年的武汉钢铁厂,在改革潮的推进下,于1993年正式转型为武汉钢铁(集团)公司,在资产重组过程中建立起现代企业制度,并于1999年在上海证券交易所挂牌上市。^⑤

国家还进一步从法律上确定了两权分离的以公司制为核心的现代企业制度。1993年宪法修正案用“国有企业”替代了“国营企业”,用“国有经济”替代了“国营经济”,规定“国有企业在法律规定

① 林毅夫《中国的奇迹:发展战略与经济改革》,香港中文大学出版社1995年版,第262页。

② 《中国资本市场发展报告(摘要)》,《上海证券报》2008年1月25日,第15版。

③ 萧冬连《国有企业改革之路:从“放权让利”到“制度创新”》,《中共党史研究》2014年第3期。

④ 一汽集团于1956年建厂投产,至1978年末,经历了初步成长和发展阶段;从1979年至1999年,一汽集团经历了换型调整和结构调整两个时期,最终通过建立现代企业制度、资产结构转变等方式,大幅提高公司治理效率,始终处于全国百强企业排名的前10名位置。

⑤ 武汉钢铁厂成立于1954年,在党和国家领导人的大力支持和关注下,于1993年成功转型为具有现代企业制度的国有独资企业;1998年,武汉钢铁(集团)公司兼并襄樊钢铁集团公司,并实施机构改革。武汉钢铁20家子公司改制为有限责任公司。

的范围内有权自主经营”以及“国有经济,即社会主义全民所有制经济,是国民经济中的主导力量。国家保障国有经济的巩固和发展”。1993年11月,中共十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出:“建立现代企业制度,是我国国有企业改革的方向”,要求国企要建立“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度,要求企业拥有法人财产权,自主经营、自负盈亏,按市场需求组织生产经营,建立科学的企业领导体制和组织管理制度,形成激励和约束相结合的经营机制。同时,党和国家领导人在《搞好国有大中型企业的根本出路在于深化改革》(1993)的讲话中指出,为了更好地加强对国有资产的管理,防止国有资产的流失,应加强资产的监管工作,对企业国有资产进行监督。企业应对其资产行使自主经营的权力,做到资产所有权与经营权分离。企业的经营权与国家的所有权都不得侵犯。同年12月,全国人大常委会通过了《公司法》,规定了以公司为基础组织形式的现代企业制度。《公司法》为国企转型为现代企业、实现产权多元化提供了基本的法律框架,规定了“三会一层”(股东会、董事会、监事会、经理层)的公司治理结构。

1993年的《公司法》标志着我国建立现代企业制度改革新的开端。在《公司法》通过后,国家全面展开了建立现代企业制度的改革和试点工作。试点企业在1995年增加到2000多家。现代企业改革的实质是“公司化”,即把国有企业改造为符合《公司法》原则的现代公司,建立两权分离的公司治理框架。通过公司化改革,国企成立了股东大会、董事会、监事会,实行总经理聘任制,改革劳动用工制度,并且分离了企业学校、医院等社会职能,分流了富余人员。然而公司化改革并未能从根本上实现国有企业的转型。许多国企转变为了国有独资公司,只是在形式上做了公司化改造,并没有在实质上改变产权关系、引入现代治理机制。产权关系的不明晰还导致主管部门继续作为大股东控制企业。这也符合《坚定信心,明确任务,积极推进国有企业改革》(1995)讲话中的要求,努力按照社会主义市场经济发展的要求,赋予企业管理以新的内容、方式和手段,实现科学管理这一重要目标。

(二) 1997—2002年国企改革和发展过程中的抓大放小

1997年,党的十五大报告中提出了从战略上调整国有经济布局、推进国有企业战略性重组,并且再次强调了建立和完善现代企业制度的任务。1999年,中共十五届四中全会在《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》中明确了实行公司化改制是建立现代企业制度的重点。建立现代企业制度还要求继续推进政企分开、探索国有资产管理的有效形式以及面向市场着力转换企业经营机制。

建立现代企业制度的另一个方面是“抓大放小”。在1995年,72.5%的地方国企处于亏损中,然而只有24.3%的中央国企亏损。在1997年,500个最大的国企拥有37%的国家工业资产,贡献的税收占有所有国企的46%,产生的利润占国企总利润的63%。而地方国企的表现则差强人意,绝大部分处于亏损中。^①“抓大放小”意味着抓住了国有经济的主要部分。1995年,中共十四届五中全会明确提出了“抓大放小”的战略。中央决定保留500到1000个大型国有企业,出售或出租较小的企业。1997年十五大进一步阐述了这一战略:“第一,国有经济起主导作用主要体现在控制力上;第二,非公有制经济是社会主义市场经济的“重要组成部分”;第三,公有制实现形式可以而且应当多样化。”在1999年通过的《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》提出国有经济需要控制的领域限于涉及国家安全的行业、自然垄断的行业、提供重要公共产品和服务的行业、支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业,要求引入非国有股权投资,积极发展多元投资主体的公司,“国有大中型企业尤其是优势企业,宜于实行股份制的,要通过规范上市、中外合资和企业互相参股等形式,改为股份制企业,发展混合所有制经济,重要的企业由国家控股”。

在“抓大放小”的战略下,中小企业开始了非国有化改制。1995年全国国有工业企业8.79万户,其

^① Ross Garnaut, Ligang Song and Yao Yang, “Impact and Significance of State-owned Enterprise Restructuring in China”, *The China Journal*, Vol. 55, 2006, pp. 35-63.

中大中型企业 1.57 万户,其余 7.22 万户都是小型企业。地方企业产权改革在 20 世纪 80 年代就有以租赁或承包模式的试点,在 1992 年邓小平南方谈话后地方政府开始了产权改制,山东诸城和广东顺德是当时典型的例子。1997 年后,小企业改制采取了公司制改组、股份制合作制和出售等 3 种主要形式。1998 年,多于 80% 的地方国企和集体企业进行了改制,大多数小企业转为了私人或者民营企业。^①

“抓大放小”的另一个方面是“抓大”。20 世纪 90 年代中后期,大部分的国企都开始亏损。1999 年《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》进一步提出国有经济必须“有进有退、有所为有所不为”。“明确国有经济仍要控制的主要有四个领域,即有关国防安全、提供重要特殊垄断的产业、提供重要公共产品的企业和服务支柱产业、高新技术产业当中的骨干企业。”在冗员冗事的重担下,20 世纪 90 年代后期国企陷入经营困境。在 1997 年亚洲金融危机的冲击下,全国国有企业平均负债率高达 71%。^②

在这样的形势下,国家选取了 10 个城市作为“优化资本结构”试点,并提出了让亏损国企“三年脱困”的政策。1996 年试点城市扩大到 58 个,1997 年增加到 110 个。优化资本结构的关键在于增资、减债、改造、分流、破产,具体措施包括调整行业结构、技改贴息、债转股以及兼并破产、下岗分流。其中,债转股是为解决银行坏帐问题而进行的,涉及债转股总金额 4 050 亿元。1998 年国家向四大银行注入 2 700 亿元资本金为银行冲销呆坏账。1999 年正式启动债转股,信达、东方、长城、华融四大资产管理公司宣告成立。在 2000 年基本完成了国家批准的 580 户企业的债转股工作,80% 的企业扭亏为盈,资产负债率由原来的 70% 以上下降到 50% 以下,每年减少利息支出 200 亿元。^③ 国家在推动破产兼并和职工再就业方面也取得了一定的成效。在 1986 年,国家制定了适用于国有企业的《破产法》。从 1994 年开始,国有企业破产数量迅速增多,实现了国企的优胜劣汰。

四、2003—2016 年：加入 WTO 以来国企治理的完善和混合所有制改革

(一) 加入 WTO 后的制度建设与改革

在我国加入 WTO 后,为了遵守 WTO 规则、履行入世的承诺和增强国企在国际市场的竞争力,国企开展了新一轮的制度改革,进一步完善了公司治理结构。1999 年 9 月,十五届四中全会提出把健全法人治理结构作为建立现代企业制度的核心。2000 年 10 月,十五届五中全会进一步强调了健全企业法人治理结构是深化国企改革的一项重要任务。

首先,国家颁布了一系列规章和法律文件来提高公司治理的透明度和公平性。2000 年,国家废除了公司上市指标;2001 年颁布了《上市企业治理指导意见》和《引进独立董事的指导意见》;2002 年证监会制定了《上市公司收购管理办法》和《上市公司股东持股变动信息披露管理办法》。具体来看,2000 年以来,长安汽车在提升公司治理水平、优化公司法人治理结构的过程中,在董事会中设立了专门委员会,其中包括薪酬与考核委员会、提名委员会和战略委员会;在改组公司董事会的过程中,引入了外部监督机制,完善内部制衡机制,强化独立董事的专业能力和监督作用。

其次,自 20 世纪 90 年代初开始,随着公司制被引入我国国有企业制度改革,国有股权行使问题就被提上改革的议事日程,但由于国有股权行使主体涉及国有资产管理体制改革,因此大规模的改革实践应当始于 2003 年国务院国有资产监督管理委员会的设立。国资委立足国有企业市场化改革,拉开了国企改革的新序幕。

国有资产监督机构的成立标志着国有出资人制度的建立。2003 年 10 月,党的十六届三中全会通过《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,明确新一轮改革将进一步把政府公

^① Ross Garnaut, Ligang Song and Yao Yang, “Impact and Significance of State-owned Enterprise Restructuring in China”, *The China Journal*, Vol. 55, 2006, pp. 35–63.

^② 蒋大兴、王首杰《破产程序中的“股转债”——合同法、公司法及破产法的“一揽子竞争”》，《当代法学》2015 年第 5 期。

^③ 王辰《国企改革历史流变与现实选择》，《上海证券报》2015 年 1 月 23 日，A03 版。

共管理职能和国有资产出资人职能分开。同年,国务院颁布了《企业国有资产监督管理暂行条例》,规定企业国有资产归国家所有,国有资产管理机构,包括国务院国资委和各地国有资产监管机构,代表国家履行出资人职责。其中国资委的管辖范围包括关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等。^① 国有资产管理机构并不是政府部门,不行使政府的社会公共管理职能,而是代表国家履行出资人职责、享有所有者权益。具体来说,国有资产监督管理机构有权依照公司法的规定,派出股东代表、董事,参加国有控股和参股公司的股东会和董事会。2008年10月,全国人大常委会通过了《企业国有资产法》。例如,上海国际港务(集团)有限责任公司于2003年实现政企分开,最终于2005年改制为由上海国资委直接投资的中外合资股份制企业。^②

再次,1986年颁布的《破产法》和1993年颁布的《公司法》已经完成了历史使命,新的市场经济环境需要更加市场化的法律,为推动建设现代化企业而服务。2005年,全国人大常委会第十八次会议通过了《公司法》修订案。新《公司法》要求上市公司应设立独立董事和董事会秘书,加强了对董事长权利的制衡。同时,也增强了对中小股东的保护,强化了监事会的职能,进一步提高了企业内部治理的权利制衡。2006年第十届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过了《破产法》,这是我国首部市场化的破产法,适用于所有企业,而不仅限于国有企业。《破产法》引入了破产人管理制度,规定了以挽救企业为目的的重整制度和让企业有序退出市场的清算制度,规定了破产中的不当行为,并且强化了企业管理人员在破产中的责任。另外,新的《破产法》规定在破产法公布之后,担保债权将优先于职工工资和福利。

另外,由于历史原因,我国在2005年之前存在着“股权分置”的问题,即一部分股份上市流通,而另一部分暂不上市流通。据统计,在2004年年底,非流通股份占上市公司总股本的64%,其中74%是国有股份。为了解决股权分置问题,2005年5月证监会发布了《关于上市公司股权分置改革试点有关问题的通知》,8月又颁布了《关于上市公司股权分置改革的指导意见》,股权分置改革正式开始。改革的目的是消除流通股和非流通股间的差异,实现同股、同权、同价。股权分置改革对我国上市公司治理和证券市场产生了深远的理想。在股权分置问题解决后,二级市场股价的变化开始真正能约束原来的非流通股股东,公司治理从而得到了完善。同时,我国实施了股票回购、高管股权激励等相关政策,进一步促进了上市公司关心二级市场股价,提高了自身效益。^③ 2005年—2009年期间,包括泸州老窖、招商银行、中化集团等大型国有企业在内的上市公司纷纷推行高管股权激励机制。^④ 特别是,中信证券在2015年7月免费授予经理具有限制性条款的股票作为奖励;同时,非流通股股东拿出3000万股给管理层,作为股权激励。^⑤

股权分置改革后,为了促进国有股“减持”,国家发布了《国有股东转让所持上市公司股份管理暂行办法》《国有单位受让上市公司股份管理暂行规定》《上市公司国有股东标识管理暂行办法》等3个法律文件,对转让国有股权的方式、定价办法等作了具体规定,被称为国有股减持新政。

经过多年的改革,我国已经从全民所有制和集体所有制为主的所有制结构转变为了以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的所有制结构,国有企业的数量不断下降,国有企业的效益也得到了大幅增长。从1998年到2006年,全国国有及国有控股工业企业户数占全国工业企业的比重从39.22%下降到8.27%,而资产总额从7.49万亿元增加到13.52万亿元,主营业务收入从3.36万亿

① 黄速建《中国国有企业混合所有制改革研究》,《经济管理》2014年第7期。

② 上海国际港务(集团)有限责任公司在2003年前是政企合一的上海港务局,于2003年实现政企分开,港口管理局作为政府管理机构单独设立,作为码头运营商的企业则更名上海国际港务(集团)有限公司。

③ 吴晓求《股权分置改革的若干理论问题—兼论全流通条件下中国资本市场的若干新变化》,《财贸经济》2006年第2期。

④ 周晓峰《我国国有上市公司高管持股与公司绩效相关性实证分析》,《商业经济》2010年第9期。

⑤ 于悦《我国上市公司高管持股激励的现状和问题分析》,《经济论坛》2012年第12期。

元增加到 10.14 万亿元,利润总额从 525.14 亿元增加到 8 485.46 亿元。”^①到 2011 年,有 44 家国企进入全国 500 强。^②从 1996 年到 2015 年,国有工业企业的数量持续下降(见图 1)。

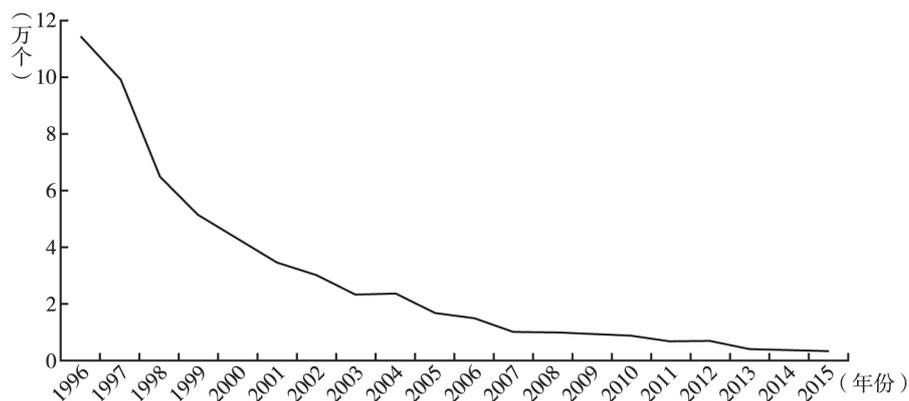


图 1 国有工业企业数量统计图(1996 年—2015 年)

资料来源:根据《中国统计年鉴》,1997 年—2016 年有关数据整理。

同时,国企改革和破产关闭也取得了很大成就。从 1998 年到 2003 年,全国国有及国有控股工业企业资产总额增长了 45.9%,达到 19.7 万亿元;净资产增长了 60.5%,达到 8.36 万亿元。到 2004 年底,中央企业总资产 9.19 万亿元,比上年增长 12.3%;净资产 3.95 万亿元,比上年增长 11.8%;所有者权益 3.2 万亿元,比上年增长 11.5%。2005 年上半年,大部分国有中小企业已经完成了改制,企业经营机制得到了转换。关闭困难企业也取得了很大成效,一半以上长期亏损、资不抵债的企业实施了政策性破产。上海、江苏、浙江、福建等东部省市国有企业中历史遗留的结构性矛盾已基本消化完毕,从 2004 年开始停止实施政策性破产,全面转向依法破产。^③

(二) 2004 年以后国有资产管理的突破

但是在国企改革中,也存在着国有资产流失等一系列的问题。在 2004 年以前转让国有产权没有完全进入市场,国有产权向管理层转让问题突出,常常有内外勾结、低估贱卖国有资产的情况发生,甚至有扣除职工经济补偿费用、压低产权转让价格然后由受让方占用职工补偿的情况。为了防止国有资产流失、完善国有资产转让的法规规章,国家在 2003 年制定了《国务院办公厅转发国务院国资委关于规范国有企业改制工作意见的通知》《企业国有产权转让管理暂行办法》和《关于企业国有产权向管理层转让有关问题暂行规定》等规范性文件。

在国企的内部治理方面,国企已经从政府直接经营的“国营”企业转变为了自主经营、具有独立法人地位的“国有企业”,很多国企还引入了民间资本和外资。到 2012 年底,中央企业及其子企业控股的上市公司总共 378 家,上市公司中非国有股权的比已经超过 53%。地方国有企业控股的上市公司 681 家,非国有股权的比例已经超过 60%。^④然而,大多数国企未能在根本上摆脱行政干预、实现现代化的公司治理模式。为了进一步激发企业活力和促进生产力发展,十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“积极发展混合所有制经济”,该《决定》指出,“国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济,是基本经济制度的重要实现形式”。

(三) 十八大以来的国企混合所有制改革

国企混合所有制改革是建设现代化企业、完善法人治理结构的重要措施,标志着我国国企改革

① 李荣融《宏大的工程 宝贵的经验——记国有企业改革 30 年》,《求是》2008 年第 16 期。

② 钟祥财《经济史学视域中的国企改革》,《贵州社会科学》2014 年第 7 期。

③ 李荣融《关于国有资产监管和国有企业改革情况的报告》,http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2005-05/30/content_5341707.htm 2016 年 12 月 8 日。

④ 黄速建《中国国有企业混合所有制改革研究》,《经济管理》2014 年第 7 期。

的进一步深化。2014年《政府工作报告》进一步提出“加快发展混合所有制经济”。2015年到2016年,国家发布了一系列关于混合所有制改革的政策性文件,例如《关于深化国有企业改革的指导意见》《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》《关于国有控股混合所有制企业开展员工持股试点的意见》等,上海、广东、重庆等20多个省份出台了关于混合所有制的相关政策性文件。^①

在2017年2月23日首届中国企业改革发展论坛上,由新华经参研究院、国资委研究中心共同发布了《2016国企改革发展年度报告—探索中国特色国企改革之路》。该报告指出在2017年国企改革会纵深推进、各项改革措施必须层层落地,包括深化供给侧结构性改革“瘦身健体”、混合所有制改革要有新突破、建立灵活高效的市场化经营机制、国有资本投资运营公司试点加码深化、优化监管建立权力和责任清单、探索中国特色现代国有企业制度、建立国企改革容错纠错机制等7个方面。其中,混改是国企改革的重点。中央经济工作会议提出,混改是国企改革的重要突破口,要在电力、石油、天然气、铁路、民航、电信、军工等领域迈出实质性步伐。报告指出,第一批混改试点企业包括东航集团、中国联通、南方电网、哈电集团、中国核建、中国船舶等中央企业。2016年,中央企业混合所有制企业户数占比扩大到68%,上市公司的资产、营业收入和利润总额在中央企业“总盘子”中占比分别达到61.3%、62.8%和76.2%。在国企改革过程中,由于企业效益的提高,国有资产快速增长。

混合所有制的实质是公私混合,即公司财产权属于不同性质的所有者。所有者中既有国有和集体等公有制经济,也有个体私营外资等非公有制经济。^②党的十四大、十五大及十六大都提到了混合所有制。实行混合所有制改革,引入社会资本,有利于改善企业的内部治理。具体而言,投资人多元化有助于对董事会和大股东形成制衡,有助于改善国企中“一股独大”带来的内部人控制问题,有助于改进董事会决策流程和信息披露制度。^③在混合所有制企业中,国家将成为股权投资者,以股东身份参与公司的决策和董事任免;党委的监督功能弱化,侧重于对投资者运营平台及其代表国派的派出股东的监督,从而实现从“管企业”到“管资本”的角色转变。经济学研究表明,过去进行的混合所有制改革有利于降低国有企业的政策负担,提高国企经营绩效。并且,垄断性行业的混合性改革效率高于竞争性行业。在未来,应该继续进行混合所有制改革的尝试,实现渐进式的改革。^④

五、我国国企治理结构的改革前瞻

经过多年改革,我国国企建立了现代化的公司治理制度,但是仍然存在政企不分、行政干预经营的问题。同时,也存在因国家所有权主体虚置而产生的代理成本过高的问题。鉴于此,国企治理结构仍然需围绕这两个方向继续深化改革:

首先,改进国企利益制衡机制。一是国家股东和内部人之间的制衡。国企治理的最大弱点是国家所有者主体虚置引发的内部人控制的问题。即使存在国资委等行政管理机构,但非产权人局限和行政低效使得监督和制衡作用大打折扣。虽然通过设置党组织代表国家出资人利益,但实际上,党的组织部门考虑的是忠诚度,偏离了公司治理的效率追求。二是内部治理主体间的制衡。从现实来看,中国的很多企业也建立了“三会一层”的治理结构,但一些企业“三会一层”之间的边界不清晰,有些董事会下面设置经营管理部门,自然难以发挥董事会对高级管理层的监督和制衡作用。这一点在很多国有银行的内部组织结构中有明显体现,从相关资料看,人、财、物、风险均由董事会(董事长)决定。另外,可以对董事会进行制衡的独立董事在我国公司治理实践中也很少“发声”,作用十分有限。

① 杨红英、董露《论混合所有制改革下的国有企业公司治理》,《宏观经济研究》2015年第1期。

② 蒋大兴《合宪视角下混合所有制的法律途径》,《法学》2015年第5期。

③ 黄速建《中国国有企业混合所有制改革研究》,《经济管理》2014年第7期。

④ 陈林、唐杨柳《混合所有制改革与国有企业政策性负担——基于早期国企产权改革大数据的实证研究》,《经济学家》2014年第11期。

其次,完善国企信息披露制度。信息不对称是诱发公司代理成本提高的关键因素,在国有产权主体虚位的情况下,这种信息披露的重要性更加显著。加强信息披露制度建设,不仅有利于保护国有资产安全,同时也有助于国企资本市场吸引资本,发展壮大。然而在现实中,国企高管的腐败行为较为严重。在一些案例中,部分国企高管出于获得控制权的目的,在通过各种途径持有公司股份时,并没有对资金来源等相关信息进行披露,甚至试图通过建立复杂的股权控制结构掩盖高管控股的真实意图。

总之,我国国企的公司治理还有很大的改进和提升空间,应该进一步推动大型国企完善公司治理。具体来说,要完善国企的公司治理,一是要落实我国在2015年接受的《OECD公司治理原则》,制定具体的、可执行的规则,从而实现公司治理的目标,解决两权分离中的代理问题,平衡出资人与利益相关者的利益,减少国企中的道德风险。二是要加强企业内部制衡,完善国企内部治理结构,厘清“三会一层”的边界和责任,发挥股东大会对公司重大事务的最终裁决作用以及对董事会、高级管理层的监督作用,增强董事会在战略制定、风险管控、监督控制等方面的作用,并且解决国有企业中存在的无人代表股东的现象,进一步完善党对国有企业的领导。同时,要完善激励、问责机制,使员工和高管的切身利益与公司的长期效益挂钩,并且加大对有过错职员的经济、行政甚至刑事责任的处罚力度。三是要加强和完善信息披露制度、提高透明度,扩大信息披露的范围,提升信息披露的质量和独立性,解决信息不对称问题,增加国企的违规成本,保护投资者利益。

六、结语

通过我国国企改革近40年的经验来看,国有企业改革是一个不断探索、不断实践和不断完善的过程。一方面,需要坚持解放思想,进行理论和制度上的创新,对国有经济进行了“有进有退”的调整,实现国有企业的优胜劣汰,整体上提高国有经济的效率。另一方面,是要坚持市场化的改革,使国有企业从由政府机关直接管理的单位,逐步发展成自主经营、自负盈亏、具有独立法人地位的市场主体;同时,促进资本多样化,不断完善公司治理机制,增强国企的市场主体地位。当前,我国国企改革仍然面临着垄断性行业改革进展缓慢、国有资产监督不足、公司治理缺乏有效制衡等困难。从历史经验来看,要解决这些问题,应该坚持我国国企改革的方向,不断完善现代企业制度,增强国有企业的活力和竞争力。同时,明确政府出资人,加大政府出资人监督力度,使国有企业完全“去行政化”,从而提高国有资本配置和运行效率,增强我国国有经济的活力和国际竞争力。

Review of Corporate Governance in SOEs: From State-Owned units to State-Owned Enterprises

Yun Chong Wei Chuyi

Abstract: Since the reform and opening up, the corporate governance of state-owned enterprises (SOEs) in China has gradually improved by the reform policies, and SOEs have changed from state-owned units under planned economy to companies in the market economy. The developing stage of state-owned enterprise governance can be divided into three periods: ‘granting autonomy and sharing profit’ and the separation of the two powers (1978 – 1992); the reform of the shareholding system and the establishment of modern enterprises (1993 – 2002); and the advancement of the governance of SOEs since China’s accession to the WTO (2003 – 2016). Focusing on the theme of corporate governance of SOEs, this article has reviewed the path of reform of Chinese SOEs, discussed the achievements and limitations of the reform and made proposals as to the further improvements of the corporate governance of SOEs.

Key Words: State-Owned-Enterprise (SOE); SOE Reform; Corporate Governance

(责任编辑:黄英伟)

• 163 •