

论国有独资公司治理结构的多元化现象及其改造

宁金成

(郑州大学 法学院 河南 郑州 450001)

摘要: 转轨经济过程中国有独资公司治理结构在股权行使、经营决策、内部监督方面的多元化独特现象,引发了国有独资公司治理的权责不清等问题。因此,应对国有独资公司治理结构进行改造,设立统一行使国有股权的主体,协调公司内部不同决策主体的关系,并集中监督权于监事会。

关键词: 国有独资公司; 治理; 多元化

中图分类号: F276.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-0098(2012)06-0039-05

在我国国有企业的公司制改造过程中,我国以立法形式推进了现代公司治理机制,但在体制渐进转变的过程中,旧的国有企业管理、治理模式并不可能在朝夕之间退出历史,由此形成了转轨经济过程中国有公司治理结构多元化的独特现象,这在国有独资公司中表现尤为典型。比如在我国,如果按现行法律或政策规定把国有公司机构配齐的话,则是八驾马车,老三会(党委会、职代会、工会),新三会(股东会、董事会、监事会),再加一个经理班子,一个外部监事会,关系十分复杂。^[1]虽然国有独资公司治理结构多元化的局面是由于历史原因造成的,是新旧企业制度混合的产物,但并非“存在即合理”,公司治理结构多元化的结果就是治理目标多元化、治理权利分散化、治理机构多重化,在这种局面之下,权责不清、效率低下等国有公司治理通病就难以根除。如何认识这一问题并加以解决,成为一项急迫的研究课题。

一、国有独资公司治理结构多元化的现状

按照现代公司治理结构的分权理念,公司的最高决定权力、经营权力、监督权力要分配到公司各个独立的机关中去,各自分别行使各自的职权,以免公司的权力集中到一个机构或一个人手中,损害公司出资人及各利益相关者的利益。公司治理结构分权模式与三权分立相互制衡的政治国家治理模式的原理是相同的,尽管表现形式有着一定的差异。公司治理分权的原理是权力分配要科学,权力边界要清晰,权责配置要明确。根据分权的不同模式,世界上典型的公司治理模式有单层制式公司治理模式、双层制公司治理模式和三角制式公司治理模式。我国《公司法》规定的公司治理模式属于典型的三角制式公司治理结构,股东(大)会是公司的最高权力机关,董事会属于经营决策机构,监事会属于专司监督的机构,每个机构独立行使权力并承担相应职责。但对国有独资公司来说,实践中最高决策权力、经营决策权力、监督权利却被分割行使,各个治理机构无法确立自己的主体地位,治理结构制度也因此被扭曲,治理权责混乱。

(一) 国有独资公司最高决策权力机构的多元化

一般认为,公司股东是公司剩余财产的索取者,因此公司的权力来源于股东,由全体股东组成股东会,作为公司的最高决策机构。在国有独资公司,出资人是公司最高决策权力享有者。根据我国《公司法》、《企业国有资产法》的规定,国有独资公司由国务院或者地方人民政府授权本级人民政府国有资产监督管理机构履行出资人职责,国有资产监督管理机构代表本级人民政府对国家出资企业履行出资人职责,行使国有独资

收稿日期: 2012-10-20

基金项目: 郑州大学承担的“河南煤业化工集团有限责任公司治理与内部控制研究”项目阶段性成果

作者简介: 宁金成(1956-),男,河南民权人,教授,博士生导师,主要从事民商法学研究。

课题组其他成员: 张安毅、焦艳红、张昱罡、窦靖伟。

公司的股东权利。而出资人的权利一般包括资产收益、重大决策和选择管理者等。但实践中,国有股权却被不同的政府部门所享有行使。比如,在企业管理者的任免上,根据《企业国有资产法》的规定,国有资产监督管理机构负责任免国有独资公司的董事长、副董事长、董事、监事会主席和监事,但由于国有企业高层管理者按照惯例套用行政级别,为体现党管干部的原则,公司的最高领导一般由上级党政部门任命,再相应履行法定程序,如中央组织部就负责多家中央大型企业的人事任命,金融工委负责国有大型金融机构的人事任命。再比如,在公司重大决策方面,按照《企业国有资产法》的规定,国有独资企业、国有独资公司合并、分立、增加或者减少注册资本、发行债券、分配利润,以及解散、申请破产,由履行出资人职责的机构决定。但实践中对于国有独资公司的合并、分立、解散、变更企业经营方式等,需征得国家体改委和特定行业主管部门的同意。国有独资公司的融资、投资、资产出售、重大项目立项、申请专项资金等也由国家经贸委和国家计委负责审批和监控。在资产管理上,政府财政部门国有资产管理处室负责企业资本金管理,负责对国有资产产权的界定与登记,对国有资产评估和交易的监管,以及对国有产权收益收缴的监管等。^[2]总之,现实中国有资产监督管理机构的出资人权利与职责被多个部门所分割享有行使。在一般公司中由于存在股东会,不同股权行使主体的意志可以通过股东会进行整合统一,但在国有独资公司缺乏股东会的情况下,不同的股权行使主体直接进入公司进行决策的行为就无法避免。

(二) 国有独资公司经营决策机构的多元化

按照现行《公司法》的规定,董事会是由全部董事组成的公司业务执行和经营决策机构。董事会对股东负责,国有资产监督管理机构可以授权国有独资公司董事会行使股东会的部分职权。但实践中,国有独资公司董事会的经营决策权却被公司党委、经理以及职代会、董事长分割。公司党委、经理、职代会遵循着自己的制度体系在相关事项上行使着决策权。比如,国有独资公司党委在公司重大经营事项的决策上往往起到实质性的作用,党政联席会决策后再由董事会开会形成决议。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步推进国有企业贯彻落实“三重一大”决策制度的意见》,就将国有企业党委(党组)纳入国有企业重大决策、重要人事任免、重大项目安排和大额度资金运作事项的决策机构。再比如,公司化改造后国有独资公司的经理应当由董事会决定聘任或者解聘,经理对董事会负责。但实际上,经理却常常是由党委进行任命,由于经理还行使着法定职权,造成了经理、公司其他高层经理与董事会分庭抗礼的局面。再比如,公司法却没有明确职代会的职权,但实践中职代会在我国国企管理中一贯都有权参与企业经营决策,依据《全民所有制工业企业法》的规定参与公司重大事项的决策并对涉及职工福利、工资等方面的事项拥有批准权,分享了原本属于董事会的决策权力。最后,董事会本来是一个集体决策机构,在董事会中每一个董事的地位是平等的,权责是相同的,董事会决议的表决实行一人一票,以保证董事会决议“集思广益”,实现董事之间的制衡,防止董事长或某一个董事的专横与武断。但实践中,国有独资公司的董事长往往是公司的法定代表人,行政级别高于其他董事,公司章程也赋予了董事长许多权利,导致被分割后为数不多的董事会决策权还被董事长所把控,最后的局面是公司的经营决策权在党委、董事会、董事长、经理、职代会之间进行了分配。

(三) 国有独资公司监督机构的多元化

监事会是由监事组成专司监督职责的公司法定必设、常设机构。国有独资公司的监事会由国有资产监督管理机构委派的监事和职工监事组成,负责维护出资人利益和职工利益。但现行的国有独资公司的实践中,公司内部具有监督功能的机构除监事会外,还包括职代会、工会、纪委、外派监事会。由于国有股权的虚位等原因,监事会制度在我国公司实践中没有取得预期或应有的监督效果,为了加强公司治理中的监督力量,寻找新的监督机制是正常的,但在多个监督机构并存的情况下,又不对他们的职责权限进行边界划分,多个监督机构按照各自的体系进行运行,却并不相互协调,混乱局面也必将随之而来。

二、国有独资公司治理结构多元化引发的问题

国有独资公司治理结构多元化的形成是制度转轨过程中的阶段性现象,具有过渡性的特征,比如在现行政治体制下老三会还有必要存在,但是有些问题的形成却与国有公司的天然性质密不可分,比如国有独资公司最高决策权力机构的多元化与国有公司中国家所有权人的虚位有关,国有出资人并不是一个实在的法律

主体,才出现了国有股权被分割行使的现象。但不论何种原因,这种国有独资公司治理结构多元化现象在公司治理中引发的问题是不可忽视的,具体表现在:

(一) 治理权责不清

科学的公司治理制度要求权责清晰,“只有权利界限清楚,责任才能明确,才能降低制度运作的成本,降低外部效应。”^[3]然而现行国有独资公司的多元化治理结构之下,权利边界不明、责任主体不清。比如,在公司内部经过党委会讨论同意并以董事会会议形式做出的决策,如果出现决策违法等情形需要承担责任时,责任主体如何确定?党委介入公司经营事项的决策在模糊董事会权利的同时也混淆了董事的责任。在政府多个部门行使国有股权的背景下,国有股权权能的行使者只知权利不知责任,行使国有股权的责任问题始终没有落实,此时也就没有人或主体会真正关心国有股权的行使效果。

(二) 治理效率低下

由一个部门或机构统一行使公司的一项治理权利是治理制度安排中最为有效的选择,如果出现多个机构行使一项治理,权力竞逐、相互推诿扯皮也就在所难免。比如国有公司监事会虚置化现象十分普遍,尽管我国国有公司治理结构失效严重,公司经营者违规案件甚多,但就揭露出的丑闻来看,没有见到有哪一个经营者违规事件是由公司监事会这样的专门监督机关发现的。为了加强国有公司内部治理监督效果,不同制度体系设置了不同的公司监督机构,但在多个监督机构并存的情况下,监事会和纪委等监督机构有时可能会相互争权,但发生问题又可能会相互推卸责任,导致谁也无法真正负起责任。其实,目前的问题是监事会等其他监督机构的监督工作都未到位,在不改变现状的情况下,即使有三个、四个这样的监督组织也起不到监督公司经营者的作用,解决问题的办法只能是针对问题,切实落实监督者的监督职责,而不是增加监督人员与机构。

(三) 治理成本高昂

要提高公司治理效率就必须降低治理成本。公司治理的目标是改善公司治理的效率并尽力实现公司治理成本的最小化。但在治理结构多元化的情况下,治理成本势必上升。比如在决策机构、机制多元化的情况下,公司内部各个决策机构会形成各自的层级结构并自成一体,本来一套体系就可以完成业务决策与执行,现在却需要多个层级结构来实现。问题还不止于此,多元化的机构重复设置使得工作职责不可能得到清晰的界定,这势必导致职权的冲突或者推诿而降低了实效。

三、国有独资公司治理结构多元化现象改造的理论设想

国有独资公司治理结构的多元化导致了公司内外部权责体系的混乱,也是一个缺乏效率的治理结构。其改造的方向应是以经典的、科学的公司治理理念为指导,构建一个权力边界清晰、权责配置明确的公司治理体系。其实世界各国公司治理结构的具体制度安排各不相同,但都要遵循以上理念。为了实现以上目标,我国国有独资公司治理结构要进行以下改造:

(一) 设立统一行使国有股权的主体

当前由不同的政府职能部门来行使不同内容的国有股权,其实还是政企不分的后遗症,长期以来我们强调政企分开,却忽视了政府的社会经济管理与所有者职能其实也不能同时行使。管理社会经济的政府其实并不适合作为一个股权所有者。“政资不分的表现是,政府社会经济管理职能与所有者职能未能分离,国有资产所有者职能分别由不同的部门行使,致使每个部门都只有部分权力和承担部分责任,破坏国有独资公司的整体性。实现政企分开和政资分开是建立现代企业制度的基本要求,也是法人治理结构合理化的前提。”^[4]尽管有不少学者建议,我们应改造国有资产监督管理机构,使其专司国有股权的行使职权,但股权主体其实应是一个纯粹的私法主体。公司是一个营利主体,国有独资公司并不例外,这表现在公司应以最大限度地帮助股东盈利赚钱作为自己存在的目的,这就说明股东投资公司是为了盈利,股东的本质与公法人的性质与相悖的,由一个机构同时履行盈利职能与公共管理职能而不发生冲突事实上是不可能的。因此,国有股权的行使主体应“非政府化”,设立控股公司来专门行使国有股权应是将来努力的方向。比如,新加坡是世界上公认的国有企业发展较为特色并颇为成功的国家之一。新加坡的国有企业经营效率相当高,效益明显

高于私有企业。而新加坡对国有资产的管理就是通过组建国有控股公司——淡马锡控股授权经营来进行的。淡马锡控股由国家组建,代表国家经营国有资产,支配股权。^[5]成立国有控股公司来管理国有股权,既可以达到统一行使股权、以盈利目的行使股权的目的,政府也可以通过国有控股公司董事会人员的任命来实现对其的监管。

(二) 协调公司内部不同决策主体的关系

鉴于目前的管理体制,为了缓和不同决策主体形成不同决策体系的矛盾,可行的出路是协调党委、董事会、董事长、经理、职代会等机构之间的决策权力。“国有企业基层党组织的定位,需要更多的实践探索,以求符合分权制衡、协调发展的治理理念。”^[6]公司党委应定位于政治核心和监督保证作用,鉴于其并不对公司经营承担法律责任,公司党委不应成为公司的经营决策机构,不应直接干预公司的日常决策活动。党委如果想要实现管控公司经营的目的,唯一的途径是公司党委成员进入董事会,以董事身份履行职责,以实现权责对应。“党管干部”的原则要贯彻,但要截至到董事会层面。公司经理的聘任和解聘应交给董事会,以实现董事会对经理及其他管理人员的有效管理,这也是经营层选任市场化的前提。职代会应成为职工意见的形成机构而非公司决策机构,职代会选举职工董事进入董事会影响公司决策,是职工参与决策的合法途径。总之,公司的经营决策权由董事会全权享有,并承担相应责任,董事长成为董事会召集人,才符合权责对应的逻辑。

(三) 集中监督权于监事会

监督权利分割、监督机构重叠、监督职能冲突的后果必然是监督成本高、监督效果差。因此,监督权利应集中于公司监事会。正如学者在谈及上市公司内部监督机构设置时所说“如果监事会真正强有力的话,那么独立董事就有些多余了。”^[7]目前需要落实的是监事会功能问题,而不是多设置几个监督机构。如果设外部监事会的化,那么就应取消内部监事会,此时外部监事会应成为履行监督职责的日常性监督机构,而不是仅仅对公司进行定期检查的机构。职代会、工会的职能应是选出职工监事进入监事会,而不是独立的监督机构;纪委只是党组织的纪律检查机构,并不在公司内部享有法定监督权利承担法定职责,纪委参与公司内部监督,只能进入监事会后以监事身份进行。

四、国有独资公司治理改革实践探索——以某国有独资公司经验为例

我国许多国有独资公司在如何遵循公司治理普遍性原则的基础上保持国有企业治理特殊规律,将现代公司治理与传统国企管理模式进行有效融合,并进而消除国有独资公司治理结构的多元化现象方面进行了诸多探索,其中不乏成功经验。某国有独资公司是中西部某省的大型国有独资集团公司,也是某省最具活力和成长性的工业企业,一直把完善的治理结构、管理制度作为提高经营效率、获得可持续发展的保障。某国有独资公司及其成员企业在治理改革、新老三会协调方面进行了有效的实践探索,其中值得总结的经验主要有:第一,对不同治理参与主体进行职责定位。比如,党委是企业政治组织,职责是维护党的政策和利益,发展党的组织;董事会、董事长是出资人的代表,是市场经济环境下市场主体的代表,职责是参与市场竞争、维护出资人利益。党组织的政治核心作用主要体现为保证、监督党和国家方针政策在企业内部的贯彻执行;参与企业重大问题的决策,支持董事会、经理层依法行使职权;统揽企业精神文明建设和思想政治工作;加强党组织自身建设等。第二,进行交叉任职和决策协调。公司党委委员,可以通过法定程序分别进入董事会、监事会和经理班子;董事会、监事会和经理班子中的党员,可以依照党章及有关规定和程序进入党委会。党政联席会议对企业重大问题进行集体研究时,由进入董事会、监事会、经理班子的党委委员通过多种方式分别反映党委的意见和建议,并把经营班子的意见反馈给党组织,实现决策的科学民主,保障董事会与党委行动的协调一致,实现党委以新的方式参与企业重大决策。另外纪委成员也可以进入监事会,有效协调两者的工作安排。第三,对不同组织机构进行权限划分。比如根据“权、责、利”相一致的法律原则,党组织不对公司经营承担法律责任,也就不宜成为行政领导机构,不直接干预公司的日常决策和行政业务。行政事务由董事会、经营班子负责。职代会的职权逐步与现代公司法人治理结构理顺关系,职代会行使选举职工董事、职工监事的权力,使职代会在理论上成为公司制企业的权力机构之一,也为民主管理和职工参与制在新的企业制

度中提供一个途径,使得董事会、监事会和职代会之间的关系从根本上获得统一。

参考文献:

- [1] 范恒山. 有经济的战略调整与国有企业改革[J]. 经济社会体制比较, 2002(4): 20.
- [2] [美] 斯道延·坦尼夫, 张春霖, 路·白瑞福特. 中国的公司治理与企业改革——建立现代市场制度[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2002: 23-24.
- [3] 谢朝斌. 独立董事法律制度研究[M]. 北京: 法律出版社, 2004: 318.
- [4] 潘劲松. 国有独资公司治理结构的重构[J]. 市场论坛, 2011(2): 44.
- [5] 刘银国. 国有企业公司治理研究[M]. 北京: 中国科学技术大学出版社, 2008: 108.
- [6] 陈禹志. 探索和完善现代国有企业治理[J]. 上海国资, 2011(12): 22.
- [7] 韩志国, 段强. 独立董事——管制革命还是装饰革命[M]. 北京: 经济科学出版社, 2002: 14.

On the Phenomenon of Plurality in Solely State – Owned Corporate Governance and Its Transformation

NING Jin Cheng

(Law School of Zhengzhou University ,Henan Zhengzhou 450001 ,China)

Abstract: In the course of economic transition solely state – owned corporate governance has unique phenomenon of plurality in the exercise of equity ,management decision and internal supervision ,and cause responsibilities unclear and other problems in solely state – owned corporate governance. Therefore ,we should reform solely state – owned corporate governance to establish a unified main body to exercise state – owned equity ,coordinate the internal relationship between the different decision makers ,and focus on the right of supervision to the board of supervisors. Some state – owned company’ s exploration experiences also are worth summing up.

Key words: solely state – owned corporate; governance; diversification

(责任编辑: 张秋虹)