
大型国有企业设立董事会的实践

2003年3月第十届全国人大一次会议审议了国务院机构改革方案，组建了国务院国有资产监督管理委员会。中央和省、地(市)自上而下地陆续设立新的国有资产管理机构，履行出资者职责，并且逐步建立国资管理机构—中间控股公司—国有企业三个层次的国有资产管理体制，推进了国有资产管理体制的改革。

当时由国资委行使国家股东权利的189家中央直属企业中，只有十余家建立了并不规范的董事会。2004年6月，国资委发出了《中央企业建立和完善国有独资企业董事会试点工作的通知》，选择了7家中央直属国有企业进行国有独资公司董事会试点。这7家试点企业是：神华集团有限责任公司、上海宝钢集团公司、中国铁通集团有限公司、中国医药集团总公司、中国高新投资集团公司、中国国旅集团公司和中国诚通集团公司。试点企业将按照现代企业制度和《公司法》的要求，设立各自的董事会，通过试点取得经验，逐步健全国有独资公司的治理结构。

一、大型国有独资公司建立健全董事会的必要性

中国过去按《全民所有制工业企业法》注册的大型国有独资企业不设董事会，实行厂长或总经理负责制。少数按《公司法》注册的大型国有独资公司的董事会也未能真正发挥作用，在董事不承担个人责任、董事长和总经理的职能经常相混的情况下，公司成了董事长负责制，和总经理负责制类似，都是一人负责制。

国有独资企业或公司实行总经理或“董事长”一人负责制，等于让总经理或“董事长”同时担当战略监督者、制定者、执行者的角色，不仅有角色和利益的冲突，而且容易出现两种情况：一是国有股东远离企业，难以维护股东的权利和最终控制权，结果导致对“内部人控制”的失控；二是如果规定总经理提出的战略方案和各项决策都要得到国资机构批准，则国资机构承担的就是董事会责任，而不是股东会责任，结果是不当干预，或由于国资机构不能及时决策，贻误企业商机。

我国大型国有独资企业的许多业务都是竞争性的，还承担艰巨的结构调整及改革任务。有关的战略决策不可能、也不宜由总经理一人决策并承担相应的责任。

何况根据《国有资产监督管理暂行条例》，国资机构承担的主要是监管责任，而不是战略决策责任。大公司决策环境复杂、决策责任重大。设立董事会，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。

美国著名的公司治理专家、曾任西北大学凯洛格商学院 20 年院长和曾在美国一家大型国有铁道公司任董事长的杰可伯教授(D. Jackb)认为，国有独资公司董事会同时有监督、咨询、指导公共关系处理、减少政治干扰的功能。在国外，所有根据公司法、包括根据特殊公司法设立的国有大公司（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。

《企业法》规定的治理结构与大公司体制不相适应，混淆战略监控和实施的关系。按《企业法》注册的企业，特别是战略性任务复杂的大公司都应逐步转变治理体制。在大型国有独资公司设董事会，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，应当是国资机构为完善大型国有独资公司治理结构首先要抓的重要工作。改制后的企业都应该建立董事会，包括国有独资公司也应该建立董事会。健全董事会的决策制度，并使董事会担负受托责任。将董事会的受托责任形成制度，有利于受托责任的落实。

二、大型国有独资公司设立董事会需要明确的若干问题

1、设立独立董事等外部董事

《中央企业建立和完善国有独资董事会试点工作的通知》指出，国资委将派若干“外部董事”和“独立董事”进入企业董事会。

国有独资公司董事会必须有外部董事和独立董事，以解决战略决策或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。

外部董事(outside director)是指不在公司工作的人士担任的董事，内部董事(inside director)是指在公司同时担任高管的董事。独立董事(independent director)属外部董事范畴，但他和非独立的外部董事不同，与公司在一定年限内不能有就职、交易、股权等关系，以及任何在其履行董事职责时可能影响其独立判断的关系。

各国法律对董事会中外部董事及独立董事所占比例的要求不同。欧洲国有企业大多数董事是外部董事，独立董事数量亦较多（见表1）。

内部董事和外部董事是美国的称谓，在英国则称为执行董事(executive director)及非执行董事(non-executive director)，两者的含义类似，即内部董事和执行董事、外部董事和非执行董事基本对应。我国有必要统一董事的称谓，但更重要的是必须明确各类董事的内涵和职责，明确其作为董事会成员都共有的法律责任和目标，都应对公司有忠诚、尽职的义务及相应的知识。

表1 欧洲三家国有公司的董事会组成（单位：人）

公司	国别	国有股 比例%	行业	外部董事		内部 董事	合 计	
				公务员	工会推荐			
雷诺	法国	相对控股	汽车	16	3	3	1	17
Vattenfall	瑞典	100	电力	14	2	6	2	16
V&S	瑞典	100	酒类	11	2	2	1	12

资料来源：国务院发展研究中心企业所调查访问归纳，2003年9月。

向国内大型国有企业委派外部董事，应该把握的要点是：

(1) 从董事制度的角度把握外部董事的意义及相应要求：①一般董事的责任，②作为国资委(大股东)的主要受托者尽到特殊的责任(如通报等)③在不宜由内部董事决策问题上的执行责任(如人事、薪酬、审计)。

(2) 抓好两个关键：吸收国际经验，同时考虑国情和过渡性安排。如董事责任、选聘应参考国外经验，同时有些特殊要求。

(3) 应区分国有独资公司和控股公司的不同情况，分别明确相应的管理办法，增加外部董事和内部董事及公司高管关系的有关内容，体现“合作与制衡”的原则，不宜偏废。

(4) 外部董事需分为两类，一是对国资委有特殊责任的外部董事(例如所谓专职董事，其在做重大决议表达前，根据授权需向国资委报告，某些问题需得到同意)。二是国资委作为股东机构认可的独立的外部董事，即独立董事，独立董事对国资委也有受托责任，但他在讨论时所述意见不应当也无义务必须事先与国

国资委沟通或得到认可。国内外经验证明，即使是国有独资公司，独立的外部董事也是有意义的。国资委对独董尽职尽责情况的把握主要根据董事考核等环节。

(5) 外部董事和内部董事都有董事责任。因此首先要明确外部董事的基本责任，即对公司的责任，其次才是对国资委的特殊责任(如一定条件下的报告责任)。必须明确董事对国资委的特殊责任代替不了董事的个人法律责任。

(6) 参考国外经验，合理明确内部董事、外部董事的职责及要求，引入董事“商业判断原则”。

(7) 要明确外部董事推荐名单主体。对外部董事的批准者，国有独资公司是国资委，控股公司是股东会。董事会也可为主要推荐者，但要报国资委备案(国有独资公司)或事前沟通(国有控股公司)。备案和沟通过程就是国资委和组织部门介入和政治把关的过程。

2、国资机构可以考虑派出少数作为国有股东代表的董事

对国资机构是否可以及有必要派出董事的问题，各方面看法不尽相同。我国《公司法》规定公务员不能当董事。但在认定国家国资机构作为特殊机构，不是行政机构，其工作人员不是公务员的情况下，国资机构可以派出董事。否则国资机构只有待《公司法》修改后才能安排本机构人员作为董事，或聘任非政府部门、并有丰富企业实践经验的合适的人士作为派出董事。但是这类国资机构直接派出的董事在人数上要尽可能地少。

国资机构派出董事通常会和派出机构有特殊的报告、沟通责任，类似普通公司中和股东有特殊关系的被提名董事或相关董事(nominated director, or related director)，是非独立的外部董事。但国资机构派出的董事与其他董事的权利、责任等完全相同。按照《公司法》规定，派出董事也要负董事责任，没有特殊或特定权力。欧洲瑞典、法国等国有国资机构派出董事制度，这些董事有的是公务员，亦被称为“国家股东代表”(representative of state shareholder)；国家股东代表一般在外部董事中只占少数比例，瑞典等国国有企业董事会正在减少国家股东派出的董事，许多国有企业的董事，甚至董事长也来自私营企业。

国资机构对大型企业派出董事，只要明确其责任和义务、严格控制数量，可

¹ 商业判断原则：董事的风险决策造成损失，在符合以下条件情况下可全部或部分免除董事责任。①不是为个人谋利②决策时，尽到董事应尽职责，符合普遍认可的商业原则。

能有利于大股东与公司的沟通及董事会试点的推进。因此根据各方面、包括企业的意见，对少数企业可以试派董事。国资机构有必要制定相应的任职条件等管理规则。

3、董事会有必要设立提名与薪酬、审计、战略等委员会

国有独资公司董事会下设董事委员会，使董事或董事会能对一些技术性的问题进行更深入的讨论，有利于董事分担责任，减少利益冲突，是各国董事会普遍实行的制度。美国上市公司一般要求设薪酬、提名、审计三个委员会。在中国可以先设提名与薪酬、审计、战略三个委员会，其中，提名与薪酬、审计委员会的成员最好主要由独立董事组成，战略委员会的成员则可以内部董事更多些。薪酬与提名委员会的职责亦可由薪酬委员会和提名委员会两委员会分别担任。多数国家薪酬委员会的主要职责是设计甚至根据授权决定公司高管人员及董事的薪酬方案。战略委员会主要负责对公司战略及有关的重大投资的初步审议。在存在监事会的情况下，可不设审计委员会，或审计委员会主要负担内审制度的建立和执行监控。在国外，董事会委员会可以根据董事会的授权进行决议，为保证董事会的监控权，法律对授权有禁止事项规定。

4、明确董事会和总经理的责任及关系

董事会和总经理的关系，从职责上看，前者承担战略决策或监控责任和财务、财产监控责任，后者承担战略实施、公司日常管理责任；从法律上看二者关系是委托代理关系，有制衡的一面，亦有分工合作的一面。在国外公司法中，董事会、总经理都被认为是公司机构，各有相应职责。

总经理的任免应由董事会决定。在国有独资公司进行董事会试点的初期可采取在董事会任免总经理前先向国资机构报告、备案，或国资机构可以推荐但要接受董事会评估认可等过渡办法。实行这种制度如何与“党管干部”原则协调，是需要探索的问题。“党管干部”主要指党对干部的政治素质把关，只要原则透明应不难把握。董事会决定总经理人选时要由提名委员会对候选人进行考查，只要积极探索，国有独资公司由董事会决定总经理的制度是可以建立起来的。

董事会建立后，国有独资公司的总经理和董事长以逐步分开为宜。当董事长和总理由一人兼任时，董事会内应有较多较强的外部董事，特别是独立董事。总经理的薪酬亦应由薪酬委员会提案、董事会决定。

总经理以下的高级管理人员宜由总经理提名和确定薪酬，董事会批准或认可。这是因为总经理是公司战略实施和日常管理的负责人（所谓首席执行官，即CEO），若由董事会直接任命整个经营班子和确定其薪酬，会影响总经理的效率。为和现行人事制度衔接，公司副总经理级干部亦可在国资机构备案，甚至接受必要的审查。

5、充分授权、健全制度和规则是董事会有效运作的基础

《国有资产监管条例》规定的国资机构责任，包括了部分董事会职责，这与国资机构同时监管不同类型国有企业等情况有关。但从长期看，要使董事会能真正有效运作，及由总经理负责制转向设立董事会，必须向具有合理结构的董事会充分授权，使董事和董事会有真正负责的基本条件。充分授权让董事会承担受托责任，不是降低国资机构的责任，而是要求国资机构加快建立与市场经济体制相适应的资本和股权管理规范，在改进公司治理方面做更多的工作。

不仅要授权，还必须制定有效的董事会工作制度。需要制定的基本制度包括明确董事和董事会的职责（和总经理职责制度配合制定）、董事会和董事会委员会的决议规则、董事会委员会权责、各类董事任职资格和条件、董事薪金及报酬制度、董事会秘书工作制度等。对董事会在战略（含财务预算）、审计和内控、经理提名和薪酬（含考核）、信息公开和报告、公共关系等方面的责任要逐步明确，并逐步制定相应的基本规则及制度。

三、试点企业的初步经验

C集团是此次国资委董事会改革试点企业之一。C集团的前身是若干家某部下属的企业。1992年，在该部撤销之前，这些企业被行政性指令合并为C集团。这些分散企业组成的集团公司成立了一个董事会，集团公司董事大都由原来各个企业的总经理兼任。C集团在1998年左右尝试引进过外部董事，并没有达到预想的效果。因为企业引进的外部董事并非专职，多是挂名，甚至没有时间出席董事会。

按照国资委《中央企业建立和完善国有独资企业董事会试点工作的通知》，C集团主动提出作为首批试点的要求，在以C控股公司为核心的母子公司体制中，建立起完整的公司治理体系。2004年下半年，C集团开始了国有独资公司董事会

方案设计工作，国务院发展研究中心企业研究所参加了试点方案设计的全过程。

1、C 集团试点方案的指导思想

按照《公司法》和国资委董事会试点工作有关要求，以忠实代表所有者利益、对出资人负责、增强公司市场竞争力作为董事会建设的根本宗旨，通过建立和完善董事会，形成结构合理、权责清晰、有效制衡、协调运转的公司治理机制，加快推进集团建立现代企业制度，加快股份制改革和重组步伐，全面推进集团工作

2、C 集团试点方案的研究任务和目标

通过完善董事会结构和董事会运作制度，实现董事会以发展战略、重大投融资、内部改革决策和选聘、评价、考核、奖惩总经理为重点，对公司进行有效的战略控制和监督，完成国资委试点工作任务。

(1) 对 C 集团公司治理沿革和当前公司治理情况的进行评估；

(2) 为 C 公司设计符合国资委要求、适合集团特点、有探索空间的公司治理结构和运行机制的方案；

(3) 研究 C 集团的母子公司体制，提出集团的治理和管理体系方案；

(4) 制订 C 控股公司董事会运作的若干规范文件，以及规范集团母子公司之间治理结构关系的若干制度。

3、C 集团试点方案研究的步骤

(1) 进行 C 控股公司和集团治理评估；

(2) 提出 C 控股公司和集团治理改进方案；

(3) 修改 C 控股公司章程；

(4) 制定规范董事会运作的规则，包括：

- 董事会议事规则，
- 审计委员会议事规则，
- 提名与治理委员会议事规则，
- 薪酬与考核委员会议事规则，
- 战略与控制委员会议事规则，
- 董事会秘书的工作细则，
- 总经理的工作规则。

(5) 制定公司信息披露管理制度；

(6) 制定 C 公司治理准则。

4、向国资委上报公司章程和有关文件，即将接纳外部董事

C 集团在报送修订公司章程、确定内部董事人选等方面的工作之后，依照国资委的要求，正在上报本企业拟派进的外部董事在专业特长方面的需要，要求在专业背景、经历经验方面与企业的内部董事互补。

国资委指出，“董事会试点工作的核心就是外部董事制度”，这是国资委得以淡出“婆婆”身份、归位“老板”角色的前提。国资委下发 7 家试点企业《外部董事管理办法》，对外部董事的来源、任职条件、选聘程序、职责权利义务、及评价方式与报酬等等，都有详尽的规定。按照《指导意见》的要求，试点央企新董事会的成员应不少于 9 人，其中外部董事不少于 2 人。几家试点企业基本上采取了“6+3”的比例，即 6 名内部董事加上 3 名外部董事，6 名内部董事中还有一名职工董事。其中，5 名内部董事的人选，由企业自己确定后报国资委批准；职工董事的人选将由职代会产生；而另外 3 名外部董事的具体人选则由国资委任命。在这个办法的基础上，试点企业向国资委提出自己对外部董事专业特长方面的要求，具体人选则由国资委任命。

按照国资委 3 年在全部中央企业中建立董事会的时间表，以目前 170 余家中央企业计算，大约需要数百名外部董事。由于“优秀的总经理不好找，优秀的董事、董事长更难找，这是我们搞董事会快不起来的一个很重要的原因”。未来董事会中外外部董事数量要超过内部董事，则央企需要的外部董事数量更多。在试点企业设立董事会取得经验之后，更多的外部董事将采取直接选聘与市场化公开招聘两种方式产生。

到 2005 年中旬，7 家试点中央企业即将建立起新的董事会机构和公司治理结构，以及完善相应的运作制度和工作规则，从而建立起健全的受托责任和问责机制，以适应社会主义市场经济和进一步促进国有企业改革的要求。

国务院发展研究中心企业研究所

李兆熙

2005 年 5 月 19 日