

加拿大储蓄保险公司

国有企业董事会运作：
组成和提名

R. N. Robertson, QC

加拿大储蓄保险公司董事会主席

为 **2005** 公司治理政策对话会而准备
中国北京
2005 年 5 月 19 日

国有企业董事会运作：组成和提名

R. N. Robertson, QC
加拿大存款保险公司董事会主席

此文为 2005 年 5 月 19 日在中国北京召开的 2005 公司治理政策对话会而准备

首先，非常高兴能够被邀请参加此次会议。我感到非常荣幸，也非常开心可以来到中国。

我同样非常感激经济合作组织在提供国有企业公司治理以及其比较报告中已作的和正在做的努力。这个指导方针提供给我们一个非常有帮助的原则和实践的概要，以此可以对每个国家的表现进行比较，并为其确定应该改进的领域。比较报告向我们阐述了各个国家所共有的经验及存在的问题。这也说明了分享经验、问题以及就如何处理或应该怎样处理这些经验与问题进行意见交换是非常有用的。

在加拿大，国有企业通常被称为“国营公司”。与经济合作组织的指导方针所界定的相近的是，国营公司是那些在法律上不同于政府行政部门的实体。在加拿大，这些实体是一些公司，他们的治理结构与私营企业在本质上是一样的，他们都有一个由主席管理的董事会和由首席执行官控制的企业管理层。并非所有的国营公司都有商业行为。但是，所有的联邦国营公司都从属于国家政策的目标。加拿大财政部秘书处以及加拿大联邦公共部门管理机构将国营企业描述成“作为公共政策的工具而存在的实体”（见财政部秘书处 2005 年文件第 9 页）。

加拿大总共有加 43 家联邦国有国营母公司和三家附属子公司。尽管它们是联邦所有的公司，但这些公司仍然需要对他们自身的运营情况进行相应的报告。加拿大其他的国营公司主要属省级国有企业。另外，我们的政府还拥有一些其他的实体，这些实体在某种程度上只可以算是国有企业，而非国营企业。这些省级国营企业和这些国有实体的管理体制和联邦国营公司有一定的差别。为了避免产生混淆，我将会把重点放在对联邦国有企业的论述上，毕竟它才是当今加拿大政府和民间关注的焦点。为了和经济合作组织指导方针中的提法相一致，在这里我将会将联邦国营企业成为联邦国有企业或国有企业。尽管如此，我的演讲中所涉及到的实体并不仅仅是和指导方针提法相一致的国有企业。

文中所提及的 46 家联邦国有企业，每一家企业在经济运行，公共政策，以及日常运行方面都有着各自不同的作用和目标。因此，单一的管理体制是不可行的或者说是极为困难的。

尽管如此，我国联邦政府仍然强烈的意识到经济合作组织的指导纲要全部至少使大多数国有企业治理的基本原则。尤其是在董事会的组成和提名方面。

因此，我国政府已经决定将下大力气，在财政部秘书处向议会提交的关于联邦国有企业管理的一揽子方案《加拿大国有企业管理框架回顾》的指导下，提高国有企业的管理水平。

基本概念和框架

在加拿大，联邦国有企业完全由联邦政府所有。每一家联邦国有企业主要通过一名主要负责的部长向议会报告。基本的框架是政府的权力主要源自议会的授权。因此，为了与议会的传统和惯例相一致，每一位政府部长必须对其管辖范围内的国有企业效益向议会报告并负责。尽管如此，为了让单独实体而非政府部门进行管理活动，如授权企业进行自治管理，政府部长在某种程度上只负有向议会解释的责任而非负责，尤其是对企业的日常运营领域。换句话说，就是负责的政府部长只对其管辖领域内的国有企业的整体运行情况负责，而对其日常的运营管理只负有解释责任。政府部长无须直接管理国有企业的日常事务，因此就不需要对其负责。而慈祥责任主要在于公司董事会。

财政委员会关于负责和解释责任的区别是如下规定的：

负责是指执行和解释的责任。它主要包括履行自身职责，在必要时刻采取相关的行动措施，解释具体问题的产生和解决。依据情况不同，负责方还要承担由于其个人失误而带来的一切后果。

解释责任主要是指通知和解释，而不必承担和责任相关的后果。

其实我们也可以通过这种方式来理解企业自治权的重要意义，比如说如果政府部门由于部长或其属下的事务而造成了严重的问题，那么部长将很可能被要求辞职。而在国有企业中由于自治权的建立，如果发生类似的情况，被要求辞职的将不会是相关的部长而是企业的董事会主席或首席执行官。

此种逻辑导致了将董事会作为国有企业管理的责任主体。但由于企业为国家所有，因此政府仍有义务来任命适当的董事及董事会主席。这些人将是对政府部长负责的主体，并通过政府部长向议会负责。因此，如果董事会有向国会负责的义务，他就应改随之有任命首席执行官的权力，因为它是对董事会负责的主体。但在加拿大，政府部长仍然有任命首席执行官的最终决定权。但正如我后面所指出的，由于董事会在此方面作用的不断增强，政府部长的此项决定权已被有限的限制了。另外，如果董事会有如上所述的责任，那么它同样对董事会的主承也负有责任。一个高效的董事会其成员应该是高效的，互补的，能够履行自身职责并帮助董事会履行职责的。

正如您看到的，这个概念框架模版和经合组的指导纲要是极为一致的，并十分有助于达到指导纲要所提倡的效果。例如：董事会主席和首席执行官非一人兼任，管理因素在企业董事会组成中的作用等等。而这些正是被实践证明了的主要问题，也是财政部秘书处报告中主要谈到的问题。

实践中的主要问题

财政部秘书处的报告总结到联邦国有企业的实践，运行和管理方式需要进行大量的改革。但报告中并没有给出任何的改革方案和措施，而是着重论述了怎样的框架才是有效的，可行的。正如报告中提到的，人们在思想上仍对一些体制上的问题缺乏清晰和明确的认识。

报告着重指出，责任制度应更加清晰明确。鉴于董事会的主要作用和在企业中的重要角色，董事的任命程序应更加完善以使得董事们可以更好的履行自己的职责。因此就必须加强联邦国有企业运营和管理的透明度。(您几乎可能会觉得是不是指导纲要的起草人也亲自参加了财政部秘书处报告的编写)

政府部门的责任

关于这个方面的主要问题有：首先，在国有企业中谁代表国家行使股东职责（这一点应该清楚的告知相关的政府部长，而不是它手下的公务员或其他人员）；第二，如何传达政府的政策目标和优先问题（应当来自于部长的定期报告之中）；第三，董事的责任（在未来的立法以及政府部长的关于“政府对股东作用的期望”的有关报告中将进一步明确和具体化）

任命程序

国有企业董事会成员由当时的政府指定。他们的任期是指定的，而且要通过法律来规定他们对公司的信用责任，并确保公司要履行政府规定的任务（不可有所偏离）以及管理良好。

不幸的是，加拿大最近发生了一些情况。为数不多但却有很高公众知名度的部分国有企业参与了一些不正当的行为和活动。而其中一些至少都和政府管理方有着或多少的联系：例如，政府参与公司任命和不正当行使其职权。

主席与董事

正如指导方针建议的那样，为解决这样的情况，我们需要一个“结构良好的透明的董事会任命程序”。财政部秘书处的报告也呼吁在董事会的主席与董事的任命上建立一个更加正规的程序。T 比如，董事会应当向政府提供一个针对主席的挑选规则，并应当向董事会提交一份候选人的能力报告，略述董事会的要求、个人能力及经验。这些挑选规则和能力报告应当公布于众。职位的空缺也应当公开，包括政府为征募有资格的候选人而建立的中央网站。

政府作为一个所有者，将继续为这些任命做出最后的决定。但是，在对任命的人员所作的进一步考察中，政府也必须履行议院对被提名的指定人的审议过程。

首席执行官

在过去，首席执行官的任命可以有不同的方式。绝大多数的首席执行官由政府而非董事会指定。一些情况下，政府在任命首席执行官之前会咨询董事会主席；有时会咨询全体董事会，但是也有其他一些首席执行官的任命是无须与董事会和董事会主席商议或非真正的商议。后面的这种情况有可能引发一些问题和对委任权的辩解。

经济合作组织的附于指导方针的比较报告的第 97 页向我们展示了加拿大审计署对任命首席执行官的三种模式的总结。现在，我将对此报告补充、更新。我们的财政部秘书处已坚定的选择了“董事会调查模式”。正如报告陈述的那样，这种模式将会带给国有企业以更高的公信度，并促进双向的信任与尊重。

加拿大存款保险公司已在寻求首席执行官时有效实行了这种新的模式。下面，我将向大家汇报我们是怎样做的。

我们的首席执行官在很多月前就宣称他打算在 2005 年的 4 月 1 日退休。虽然财政部秘书处报告还没有公布，但是我所在的加拿大存款保险公司决定要负责实施一种新的任命程序。董事会从它的成员中挑出很多私营企业的领导成立了任命委员会，并同时组成了一个专业的调查机构。同样也是来自私营企业，从未成为政府雇员的我成为了这个委员会的

主席。在这个调查机构的协助下，任命委员会起草了一份工作描述、责任细则和选择标准。我们已为首席执行官这一职务的空缺做了广告，调查机构寻找着合适的人选。部长和其他人员也被邀请给我们提供建议。

在这个过程中，我们收到了 27 份申请表。调查机构负责主要的调查工作，并向作为主席的我咨询有关申请者的平衡问题。我们开始考虑进一步缩小入围者的人数。所有的过程与简历都由全体任命委员会成员监督。接下来，任命委员会开始进行第一轮候选人筛选。三分之二的候选人将会进入下一轮筛选。其他的董事会成员被邀参加最后的筛选，如果他们愿意的话。任命委员会向全体董事会报告。董事会接受任命委员会的建议并将这些建议连同对整个过程的、候选者及结果的正确信息提交给部长。

在询问了所关心的问题后，部长接受了这些建议并获得了政府的同意。凑巧的是，当所有的这些在进行中时，财政部秘书处打算建议我们采取这种新的任命模式。于是我们保证将一定遵照政府的命令。最后一轮筛选时，被提名的候选人要在议会委员会上露面。委员会一致同意我们的选择。我认为，这不仅在很大程度上是由于候选人自身的良好素质，也是由于我们所采取的这样一种新的程序。尽管这种程序耗时耗钱，但是却是相当值得的。无论是我们委员会，还是公司员工对于结果都非常满意。显而易见的，整个过程中你看不到一丝个人偏好或主观任命的痕迹。

我认为，这就是任命首席执行官的新的程序在加拿大被广泛的采用的原因。这个程序与指导方针中所述的——首席执行官的任命实际上是由董事会决定的——不尽相同。但是，尽管首席执行官的任命最终还是要由政府来决定，但是如果董事会可以利用好这样一个机会来控制任命程序并很好的完成这个程序，那么政府大多数情况下还是会同意董事会的结论的。

董事会的组成

关于国有企业的董事会组成的最基本的要求与私营企业是一致的。那就是，董事会成员都应当具有良好的判断力、适当的经验、必需的技能和高尚的情操等等，这些成员都应当肯花时间、下功夫、尽职尽责。

正如指导方针中陈述的那样，仍有一些特质需要强调。这些在加拿大已经得到了广泛的共识。由于人性使然，所有的董事都应能够做到客观，独立，不受任何政治影响。

指导方针提出的关于政府雇员融进国有企业董事会的问题，虽然在拥有大量政府雇员的加拿大存款保险公司不存在这个问题，但这已在加拿大成为了一个突出的问题。尽管这样的雇员带给董事会专门的技术与知识，董事会也因此受益，但是仍然有一些雇员可能会对或确实对董事会产生不正当的影响。同样的，这些在他们最初的岗位上忠于职守的雇员，可能无法很好的将这种忠诚贯彻到其在国有企业的岗位中，或无法行使独立的判断。在加拿大，他们应履行与其他的董事一样的诚信义务原则。但是，他们的所作所为却是与他们的义务相违背的。在财政部秘书处的报告中对此问题的回应清楚的指出，政府忠于确保董事会独立性的原则，并将限制或制止国家公务员参与国有企业董事会。

这也许会对我所在的加拿大存款保险公司的董事会产生很大的影响，因为我们公司董事会的成员有很多来自政府部门，比如加拿大银行行长、财政部代理部长、金融机构负责人以及加拿大金融消费局的委员。这是因为加拿大存款保险公司是加拿大的金融保险网一个非常完整的组成部分，我们不得不解决的问题也许是一个失败的存款类金融机构的最终解决办法。上面提过的那些董事们也是金融保险网中的一分子，所以处于一些逻辑上的原因，

也要将他们囊括进董事会。加拿大存款保险公司不对他们中的任何一人报告，而是向财政部长本人报告。以我们公司的情况为例，对于是否应该停止让政府共员参与董事会，我不是很在意。但是，我们的处境解释了为什么“一个体制”并不适合所有情况。在我公司的董事会中，那些来自私营企业的成员都是非常有思想非常独立的，因此不存在对政府关于不尊重的问题。到目前为止，我们已经在实际操作的基础上成功的处理好了忠于职守的问题。

我想，我已经花了很多时间和篇幅来阐述加拿大所存在的指导方针中明确的问题以及我们的做法。在这些问题上，加拿大的情况符合指导方针的描述。我将会继续致力于指导方针中提出的其他重要问题，比如，透明度、报告、利益相关者间的关系、行为规范等等，而不仅仅是董事会的任命与组成。做到所有这些问题，加拿大情况就与指导方针完全一致了。我们经历了一个同样的学习过程，也在相同地方遇到问题。

总的说来，虽然还存在着一些暂时的少量的问题，但我认为我们的系统运行的非常好。在实施了改革后，这个体制将会更加完善。

谢谢你们的聆听。