

# 澳大利亚政府在公司治理政策对话会上的发言

## “澳大利亚国有企业的透明度与公信度”

### 导言

近些年来，随着许多高度可视的企业倒闭，对公司治理行为的严格审查引起了许多国家政府、商贸组织以及股东们的深切关心。这又导致了人们对国有商业实体又称国有企业的业绩的格外关注。由于国有企业依靠于政府的所有权，人们通常期望国有企业实践公司合资利的最高标准。

事实上，治理用以确保一个实体的成功。国有企业运行、规划和报告的透明度，以及一个规定了政府（作为一个所有者）、部长们、以及国有企业的董事会和高级管理层角色的清晰的公信度框架是良好治理和澳大利亚政府对国有企业的治理框架的两个基本的原则。今天，我打算讨论澳大利亚的国有企业，现在的已发展成熟的治理框架，以及此治理框架是如何将澳大利亚的国有企业的透明度和公信度落到实践之中。我也将紧扣澳大利亚国有企业治理领域的进一步发展进行发言。

### 澳大利亚的国有企业

澳大利亚政府现在拥有许多国有企业（其中最为商业化的名称是“国营企业”）。这些国有企业覆盖了各行业，比如通信业、医疗卫生业和防卫业。例如，澳大利亚电信公司（Telstra）（澳大利亚最大的电信商）、私人医疗保险公司（Medibank Private）（澳大利亚最大的私人健康保险业公司）以及澳大利亚邮政公司。要说明的是，在澳大利亚的联邦制下当涉及到澳大利亚的国有企业时，我只是指那些由联邦政府所有的企业，而非由州政府所有的企业。各个州拥有很多完全独立于联邦政府之外的国有企业。这些企业适用于州政府的治理政策。几乎所有的澳大利亚政府所有的国有企业都完全由联邦政府所控制。在过去的 20 年中，通过在航空业、临空业、银行和铁路实行企业的股份制，澳大利亚已经大力简化了这些联邦政府所有的商业实体的规模。尽管这 20 年，政府在进行国有企业的股份制，却还是非常关注于提升国有企业的透明度以及公信度。现在，对于像透明度及公信度一类的良好治理原则的需求已经很普遍了。我们很高兴的看到，这些原则已经既在一些小规模由政府所有的商业部门（就像澳大利亚的一些企业）实行，也能够适用于中国的一些规模较大的公共商业部门。

现在，适用于国有企业的透明度及公信度是一些过去一些年中非常重要的评论的产物。有关的细节我将在稍后的时间里详细的讲述。澳大利亚政府已决心继续进行适用于国有企业的治理原则的评论和发展工作。特别是，政府也通过立法和规范制度将治理制度改革引进私营企业和一些不涉及商业操作的政府实体。（比如，9 次对《企业法经济改革计划》的改革以及《财政框架立法修正案》）。1996 年，澳大利亚政府委任国家审计委员会对所有由政府提供的服务进行评论，并对这些服务中的其他事物所提供的政府的核心与非核心功能进行评估。1997 年，一项针对国有企业治理安排的评论（就是众所周知的汉弗莱批评）同样也是由联邦政府委托的。汉弗莱批评是在建立澳大利亚国有企业的现行治理体制过程中一个重要的里程碑。

## 国有企业的治理框架

澳大利亚的治理框架主要是基于为澳大利亚国有企业制定的股票交易上市规则中的原则以及由公司法规定的国有企业的义务。此前提到过的 1996 年和 1997 年的两个重要的评论导致了此框架的关键要素的实施。现行的国有企业的治理安排建立于 1997 年，在当时立法用以管理那些从法律上和财政上都独立于联邦的实体（包括所有的国有企业）。这个众所周知的立法就是联邦公社企业法。此法草拟于应用关于什么能做什么不能做的法律原则而非法定规则的基础，并广泛的反映了与之相对应的有关私营企业的立法——企业法。另一个主要的文件便是政府现行的对国有企业执行安排的政策。这个文件形成于 1997 年，并被命名为《联邦政府经营企业的治理安排》。

联邦公社企业法所制定的有关国有企业的基本报告制度和公信度框架条款中，治理安排规定了国有企业应当承诺的有关报告的要求和程序的更多细节。此治理安排也略述了澳大利亚政府关于其国有企业的主要目的，即：确保国有企业高效运作，有效定价，赚取商业回报率以及在它们被委任的行业部门中运作。联邦公社企业法和治理安排均向公众开放。它们进一步提高了政府对国有企业的目的及企业如何将他们的业绩报告给政府的透明度。

政府治理框架中还有一些其他的更加综合的要素，为澳大利亚的国有企业提供更多层面的透明度及公信度。基于国有企业的组织形式，国有企业既有公司自己的章程又有实施授权法。这些文件在法律上是相关联的。公司章程或者实施授权法通常规定了对国有企业的要求以及其他有关国旗的详细资料，比如董事会结构和借款限制。这些文件中也规定了部长们所拥有的对国有企业的特殊的指导权。这些部长级的指示必须在年度报告以及向国会制表中披露。经济合作组织的指导方针、澳大利亚证券交易所以及澳大利亚国家审计处均通过提供公司治理的最佳运作原则来拓展治理制度的范畴。

除了我所提到的官方要求以外，国有企业的透明度和公信度也通过非官方的突进得到提升，比如利益相关者的相互制衡。由董事会、高级管理层以及相关部门官员之间召开的关于企业业绩和发展战略的例会，有效的维持了各方间“不令人惊讶的”途径并授权部门官员向部长们提供及时的有见地的意见。部长们也要面对实践的审查以此促进持续的公信度。议会和公众都有权对国有企业商业行为和业绩质询。这种详细的审查在议会层以议会质询时间为主要形式，包括参议院对相关部长和高级部门官员的质询。

## 实践中的澳大利亚国有企业的透明度和公信度

为保障透明度和公信度，明确界定相关利益者的职权范围、作用和责任是非常重要的。这也促进了各方之间开诚布公、积极的交流。尤其重要的是要说明对国有企业的目标和任务。这确保了国有企业在如何履行这些任务时以及谁对此负最终责任的方面的透明度。国有企业的高级管理层对董事会作内部报告。董事会最终负责一个企业的日常管理。企业的表现由相关的部长负责。相对议会，部长们对国有企业富有责任。

国有企业的透明度是通过联邦公社企业法与治理安排中阐述的对公司报告与规划严格的要求来保证的。重要的，对报告重要的要求便是进程报告和年度报告。这些报告都必

须在联邦公社企业法和治理安排的规定下提供所要求的一些更为详尽的内容。进程报告是提交给部长级的秘密文件，可以是一季度一次，也可以每六个月一次。也就是说，这些报告是不公开的，因为他们会涉及到一些商业的信息。另一个重要的报告则是年度报告。此报告反映了企业在这一财政年度的表现。它将会被制成表格呈交给国会。

重要的规划文件是企业计划与企业意向声明。这些文件展示了国有企业对未来 3-5 年的战略与财政计划。作为企业规划进程的一部分，关键绩效指数（包括财物指标或非财务指标）是负此责的部长衡量国有企业与部门官员的表现的参考。企业规划与进程报告一样都是非常敏感的商业文件，都只是直接提供给对口的部长。企业意向声明是一份国有企业的企业规划中可以公开部分的总和。企业意向声明提供了有关政府目标、国有企业向议会和公众宣布的商业战略的总体说明。国有企业的董事会对企业的表现负责，并应当将针对企业规划中的任务实施进程报告给政府。

除了先前提到过的治理框架，另一个在澳大利亚的文件中对促进国有企业的透明度非常重要的政策很详细的阐述了公共事务义务。公共事务义务指的是，一个国有企业在特定的要求下的行为是不建立在商业基础上的（或者说，不会以更高的价格使此行为过于商业化）。政府不会，也不将要求社会中的其他的组织或私人机构承担此义务或提供资助。一个开放透明的有助于公民社会组织充分发挥对国有企业治理作用的透明的公民社会组织政策（包含必要的成本计算）应当建立，从而可以对国有企业绩效进行意义更加深远的评估。同时，这也减少了国有企业在公共事业义务服务与商业活动中得到跨界补贴的可能性。国有企业的在公共事业义务中的最佳实践方法则是以成本预算为基金，如果这是一个商业谈判协定的话。

联邦公社企业法同样要求所有的国有企业都应由澳洲审计办公室独立的审查。这便是保证国有企业治理框架德透明度的另一个重要的元素。

对口的部长于政府经营企业的董事会之间的联系同样也是国有企业治理框架中的一个重要的元素。这样的联系可以确保明确划分各方的职权与责任。在主管成为一个国有企业的董事会成员的过程中，他将会了解到与其利益相关的部长们对他的要求与期望。这将包括主管要实施政府政策对国有企业的要求，并坚持和拥护国有企业的实施授权法或企业法以及联邦公社企业法。

尽管财政部部长与其它相关的部长共同负责某些国有企业，但财政部部长仍主要负责对国有企业提出建议。政府企业与私人财政建议机构是财政部下属的一个单位，主要负责对财政部提供一些有关国有企业的建议。我们主要的职能是，通过与国有企业的董事会与高级管理层的接触，分析他们的运行状况和企业环境，并向利益相关者咨询，由此向财政部长提供一些战略性和分析性的建议。我们也会影响到部长们的决策（包括了解他的目的与目标），从而确保一个充满活力的健全的治理框架，为政策发展做出贡献。

政府企业与私人财政建议机构在很大程度上推动了国有企业与其对应的部长们的关系。我们积极考察澳大利亚政府对其国有企业的投资，在以下几个方面为部长提供战略性的建议：

- 国有企业的表现、运作及财政返还情况
- 报告及责任安排推动了股东们积极的监管

- 在涉及到国有企业战略方向方面，有关的政府部长希望对一些采用自我提议的战略方向的企业采取相应的措施。

这个成立于 1997 年的中央机构，监查着澳大利亚政府在国有企业中的股份。此机构是确保国有企业透明度和公信度的一个非常重要和实用的环节。我们对商业进行分析，并与那些经营企业的人们建立起强大而公开的关系，从而确保对他们进行有效的监控。同时，我们向澳大利亚政府提供合理的及时的建议。

## **问题，改进的空间和国际环境**

澳大利亚政府规定国有的上市公司为其利益相关者的业绩负有责任。国有企业的治理框架意在制定国有上市公司应当遵守的纪律和行为。在此框架下的国有企业的另一些义务有意取代股票市场的规定，并支持政府的政策——商业实体不得依靠其政府所有制而接受任何商业好处。治理框架并非要妨碍国有企业有效和高效的运作，而是希望促进国有企业不断改进其运作表现。

今天，澳大利亚政府继续对国有企业的治理制度进行评论和实施改革。在 2005 年到 2006 年间，近些年所有的政府评论建议（被称作尤克报告）将会在大多数的政府实体中实施。这就要求依照两个详细的治理模式对这些实体的治理安排进行评论，估定这些政府实体的治理安排是否适当。这些评论的实施促进政府改进它的实体的业绩和其可信度框架。

在国有企业运行中，政治、经济、产业和法律环境的改变不可避免的会引起对他们的监控方式及监控公信度的改变。因此，澳大利亚政府继续坚持对国有企业治理安排的评论制度。这种持续的再评估政策将引导着维护一个清晰坚固并灵活使用的国有企业的治理框架。

总的来说，尽管进一步的立法要求与指导方针深化了澳大利亚政府的国有企业治理框架，但此框架仍然是以基于联邦公社企业法及治理安排这两个重要的文件为基础的。国有企业的透明度和公信度的提高主要是通过：明确界定相关利益者的职权和责任；一套规范的报告和计划制度；以及国有企业、部门官员和负责的部长之间的公开的联系与有力的合作。