

# 在“中国公司治理政策对话研讨会”上的演讲

国务院国有资产监督管理委员会副主任 邵宁

2004年2月25日

很高兴应邀出席“中国公司治理政策对话研讨会”。首先，我代表国务院国有资产监督管理委员会并以我个人的名义，向与会嘉宾、老领导和新老朋友表示诚挚的敬意和亲切的问候！

关于公司治理问题，伴随着所有权与经营权分离问题的产生，至今已经有二、三百年的历史了。中国改革开放后，特别是1993年确立现代企业制度的改革方向以来，公司治理问题逐渐“浮出水面”，完善公司治理结构的重要性也成为人们普遍的共识。

中国公司治理问题的产生和发展与发达市场经济国家虽有很大差异，但在所有权与经营权分离后所遇到的委托代理问题，以及投资主体多元化、经理人职业化、薪酬市场化、保护中小股东权益制度化、维护相关利益者社会化等方面所遇到的公司治理问题，我们都与发达市场经济国家面临相同的任务。因此，借鉴国际经验，商讨中国公司治理对策，具有重要的现实意义。

下面，我就会议主办单位给我确定的议题，谈几点看法。

一、首先，请允许我借此机会，向各位简要介绍一下国务院国有资产监督管理委员会的有关情况

随着中国改革开放和经济持续高速增长，国有经济也得到

了迅速发展。但长期以来，国有资产管理的体制性问题没有真正解决，政府的社会公共管理职能与国有资产出资人职能没有分开，国有资产出资人职责由多个部门分割行使。一方面造成国有资产出资人职责不到位，另一方面导致政府对企业的行政干预。为从根本上改变这样状况，中共十六大提出，“建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。”改革国有资产管理体制，是中国深化经济体制改革的一项重大任务。

2003年4月，根据十届全国人大一次会议通过的《国务院机构改革方案》，成立了国务院国有资产监督管理委员会。国务院国资委是经国务院授权代表国务院履行出资人职责、负责监督管理企业国有资产的直属特设机构，其主要职责是：

(一)根据国务院授权，依照《中华人民共和国公司法》等法律和行政法规履行出资人职责，指导推进国有企业改革和重组；

(二)代表国家向部分大型企业派出监事会；

(三)通过法定程序对企业负责人进行任免、考核并根据其经营业绩进行奖惩；

(四)通过统计、稽核对所监管国有资产的保值增值情况进行监管；

(五)起草国有资产管理的法律、行政法规，制定有关规章制度；依法对地方国有资产管理进行指导和监督。

国务院国资委的监管范围是中央所属非金融类企业的国有资产。目前，直接监管的企业共有 187 家。它与这些企业的关系是出资人与所出资企业的关系。国务院国资委依据《公司法》、《企业国有资产监督管理暂行条例》等法律法规，履行出资人职责，享有所有者权益，不直接干预企业的生产经营活动。

从 2003 年 5 月国务院国资委基本完成新机构组建以来，就积极开展国有资产管理体制改革的起步工作，包括制定国有资产监管的有关法律法规、开展中央企业经营业绩考核、开展清产核资工作以及进行公开选聘企业高级经营管理者试点等工作；同时，继续大力推进国有企业的改革和发展，并加强对企业改制的规范性的指导。

## 二、2004 年国务院国资委的主要改革设想

国有资产监管机构的建立，逐步实现出资人到位。国有资产保值增值的责任要求国资委从战略上考虑国有经济的布局和调整，推动国有企业特别是中央监管企业的改革重组，优化国有资产配置，提高国有企业的竞争力和国有经济在国民经济中的控制力。今年，围绕国有资产管理体制改革和深化国有企业改革，将重点推进以下几个方面的工作：

（一）完善国有资产监督管理法律法规，依法维护所有者权益和所出资企业各项合法权益。

（二）加快股份制改革步伐，尽快使股份制成为中央企业的主要实现形式。以产权制度改革为重点，通过规范上市、中外合

资、互相参股等多种途径实现投资主体多元化，调整和优化产权结构。

（三）加快建立健全现代企业制度，尽快形成规范的法人治理结构。包括国有独资公司建立健全董事会工作。继续探索按市场化选聘企业经营管理者途径和做法，加快建立适应现代企业制度要求的选人用人机制。

（四）完善中央企业经营业绩考核体系。

（五）加快主辅分离、辅业改制步伐，多种途径分离办社会职能。

（六）做好企业关闭破产工作，加大企业重组调整的力度。

（七）积极开展中央企业的联合重组，稳步推进国有经济布局结构的调整。加快培育和发展一批具有国际竞争力的大公司大企业集团。

### 三、国资委关于公司治理问题的意见

下面，我想结合国资委的工作，谈谈对公司治理问题的一些看法。

（一）从规范控股股东行为角度，改善上市公司治理结构。

国有企业公司制改革和股票上市，是中国国有企业改革的一项重要内容，也是建立现代企业制度的重要方式。十多年来，大量国有企业实行了公司制改革。其中，中国石油、中国石化、中国联通、中国移动、中国电信、宝钢、中国铝业等一批资产总量以千亿元计的国有大企业先后成功地实现了国际、国内上市，筹

集了发展资金，引入了新的体制和机制。但从目前的情况看，中国上市公司的治理还存在一系列亟待解决的问题，比如，在股东平等和中小股东利益保护方面，少数上市公司受大股东控制、缺乏独立性，严重损害其他投资者利益；在信息披露与透明度方面，存在上市公司信息披露不真实问题；在上市公司内部董事会、监事会与经理层之间的分权与制衡机制不到位，“内部人控制”等。

针对这种情况和问题，在过去的几年里，我们在改善上市公司治理方面采取了一系列的措施。1999年3月，国家经贸委、证监会共同发布了《关于进一步促进境外上市公司规范运作和深化改革的意见》，要求首先在境外上市公司中建立健全外部董事和独立董事制度；2001年8月证监会发布了《关于在上市公司建立独立董事制度的指导意见》，把独立董事制度引入境内上市公司，以增强公司董事会的独立性；2002年初，证监会、国家经贸委共同发布了《上市公司治理准则》，两部门并于当年联合开展了一次全国范围的上市公司建立现代企业制度大检查。

在股权相对集中、上市公司中国有控股占大多数的情况下，国有控股股东的行为与公司治理机制的完善密切相关。因此，我们致力于约束国有控股股东不规范的行为，并将其作为国有资产监管机构的重要工作和国有企业建立现代企业制度的重要内容。比如2003年8月份，和证监会联合下发了《关于规范上市公司与关联方资金往来及上市公司对外担保若干问题的通知》。并计划通过建立失信惩戒制度等，促使国有控股股东成为上市公司遵

守诚信、依法负责的控股股东。同时，在总结过去经验教训的基础上，我们明确了国有企业整体改制的要求：要求具备条件的企业尽可能实行整体改制，不再留存续部分；如果暂时不得不留存续部分，要探索将剥离部分与新公司彻底分开的方式，以保证新公司不受存续部分的制约与拖累，能够独立、规范运作。

## （二）建立和完善董事会，健全国有独资公司的治理结构。

在国务院国资委直接监管的企业中，有一些关系国民经济命脉和国家安全的行业和领域的大型企业，可以按照法律法规采取国有独资的形式。另外，受客观条件的限制，还有一些企业一时难以改制为多元投资主体的企业，暂时只能维持国有独资的形式。目前，这些国有独资企业或国有独资公司大多数不设董事会，实行总经理负责制。这种体制存在的问题一是公司的决策职能与执行职能合一，权力高度集中，决策缺乏制衡。二是国务院派出的监事会对国有独资企业经理人员履行职务的合法性包括企业财务会计报表的真实性的监督比较有效，但监事会不能通过直接参与重大决策来防止“内部人控制”。三是国有资产监管机构是履行出资人职责的机构，如果公司不设董事会，监管机构直接面对经理层，这样不仅要投入大量的监管成本，而且还会造成国有资产监管机构越权干预企业生产经营的不良后果。要解决这些问题迫切需要通过完善公司治理结构，在制度安排上加以有效避免和克服。

为建立集体决策、个人负责并确保责任可以追究的机制，保

证董事会对股东负责。在《公司法》有关规定的基礎上，我们下一步计划重点加强和改善国有独资公司董事会，主要内容包括：

一是将董事会的职能具体化，并强化董事的责任。要依据各公司的不同情况，对重大决策的范围、内容作出具体的、可操作的规定。要明确董事会、董事长与总经理的职权划分，充分发挥董事会在战略管理、风险控制等方面的作用。董事应当忠实、勤奋、谨慎、细致地履行自己的义务并承担相应的责任，最大限度地维护股东的利益，在这方面要有更加明确的普遍性的要求。

二是建立外部董事制度。实践表明，董事会成员全部由企业内部人担任、董事与经理人员高度重合，董事会就难以真正发挥作用并失去其存在的价值。因此，一定要引入外部董事，由外部董事和内部董事（也可称为非执行董事和执行董事）共同组成董事会，外部董事要有相应的工作经历或专业知识，要有足够的时间和精力履行自己的义务。

三是在董事会下设专门委员会，健全董事会工作规则。专门委员会要充分发挥外部董事的作用。建立健全董事会会议制度，设立董事会办公室作为董事会常设工作机构并设董事会秘书负责办公室的工作。

另外，还考虑在国有独资公司设立职工董事、职工监事。职工做为国有独资公司中重要的利益相关者，他们的权利需要在治理结构中加以体现。这一点中国《公司法》作了规定，与《OECD公司治理原则》的要求也是一致的。

为与上述改革措施相配合，国有资产监管机构作为股东，依照《公司法》和《企业国有资产监督管理暂行条例》的规定对所出资的国有独资公司的监管，就体现为对公司董事会和董事履行职权。这是一个重大变革性转变。为此，国有资产监管机构要建立一套内部运作制度，把履行出资人职责与董事会的工作结果相衔接，并对该结果进行评价或审议批准，建立符合现代企业制度要求的董事选聘、评价、考核、奖惩制度。同时对具备条件的公司，要按照有关法律法规的规定，授权公司董事会行使出资人的部分职权。

公司治理问题归根结底是要在出资者、经营者、劳动者、相关利益者之间寻求利益的平衡，这是一道永无止境的课题。世界上也许不存在一种统一的、完美的、或一成不变的公司治理结构模式。事实上，由于经济、社会和历史、文化等方面的原因，各国公司的所有制模式和公司治理模式有很大差异，但是公司治理还是存在一些普遍的规则。随着中国加入世界贸易组织和中国市场的逐步开放，中国国内企业在借鉴国际规则的基础上建立和完善自己的公司治理，既是一个必然选择，也是一项紧迫的任务。希望通过今天这样的研讨会，能够有助于加快这一进程。

祝研讨会取得丰硕的成果和圆满成功！谢谢。