

第五章 董事会专门委员会

引言

作为董事会职能分工的进一步细化,董事会专门委员会一方面代表董事会负责某个相对独立领域的日常运作和决策,另一方面就该领域重要决策向董事会提供咨询和建议,其在很大程度上是独立董事制度的延伸,有利于提高董事会运作的独立性、有效性和控制风险。在目前董事会构成中独立董事未占多数的情况下,专门委员会被期望成为提高我国上市公司董事会独立性和有效性的重要制度安排。但同时我们也应当清楚地看到,分工细化的实际成效取决于职能的真正到位,仅仅追求形式上的安排将只能是一种组织资源的浪费。

专门委员会的产生起源于董事会规模扩大和功能细化的发展。董事会规模扩大,有利于董事会更好发挥各项功能的优势在于:(1)吸收更多具有某个领域特长的董事加入董事会,使得董事会内部的专业知识、管理知识得到较好互补;(2)在董事会上能听取各种角度的意见,兼收并蓄,减少公司的经营风险;(3)更好地反映各方面的利益。董事会规模扩大不利于董事会发挥各项功能的劣势在于:(1)董事会成员之间的沟通和协调发生困难。随着董事人数的增加,董事之间的沟通线路呈现几何级数的增长;(2)在讨论问题时,大型董事会较小型董事会更易出现董事缺席问题,讨论的效率也会发生下降,不利于鼓励创新思路的形成和通过,进而影响公司的经营和绩效;(3)大型董事会中,单个董事会成员的重要性、影响力、积极性和责任感下降,搭便车(Free-rider)的现象有可能加剧,从而导致董事会的运作质量下降。因此在董事会规模不断扩大的情况下,为提高运作的独立性和有效性,专门委员会制度便应运而生。

在董事会之下设立各个专门的委员会同样也是利弊共存。设立专门委员会的优势在于:第一,下设委员会处理专务,可以明确职责分工,提高董事会的决策效率;第二,委员会由在该领域具有丰富经验或专业知识的董事构成,可以提高

决策的专业水准和质量。设立下属委员会的缺陷在于：第一，首先要求董事会具有较多的董事人数，在规模较小的上市公司，如果董事会人数较少，设立诸多的委员会不但不能起到实质推动作用，反而导致机构过多，或流于形式，或疲于应付各种会议，降低决策资源的配置与使用效率；第二，在独立董事较少的情况下，即使设立各个专门委员会，也很难改变公司的内部人控制特征。第三，设立董事会专门委员会，要求董事会中有较多的各个领域的专才，在上市公司缺乏这方面人才或整个社会体系中缺乏大量的这方面专业人才的环境下，设立下属委员会相对而言较为困难。由于存在上述的各项优势和困难，所以，是否要在董事会下设立专门的委员会，和究竟设立多少个委员会，往往因各国制度、各团体观点和各公司规模大小而异。

大多数成熟市场的自律组织和公司治理研究机构都赞成在董事会下设立专门委员会，而新兴市场对此就有一定的分歧。大部分新兴市场赞成设立委员会，认为此举有利于公司治理，例如，墨西哥《公司治理准则》指出，为在信息更充分的基础上做出决策，董事会应通过不同的内部委员会履行评价、薪金制定、审计、财务以及规划功能；《泰国证券交易所准则和指引》认为每个上市公司的董事会应成立审计委员会、提名委员会和报酬委员会；巴西、马来西亚也均要求成立上述三个委员会。但是，也有一些新兴市场以人才匮乏为理由，认为不适合建立委员会或不适合建立某个委员会。例如，在上市公司中普遍推行提名委员会的一个关键前提是该国具有发达的经理市场。考虑到南非缺少合适的人才和相应技能，南非的《King 报告》认为在大多数情况下设立由非执行董事组成的提名委员会是不可行的。印度也仅仅要求设立审计委员会以提高透明度，认为没有必要建立提名委员会和薪酬委员会。在德国等实行双层董事会制度的国家，由于监事会很大程度上取代了董事会的功能，所以，这些国家倾向于在监事会下设立包括审计、薪酬在内的专门委员会。

常见的董事会下设委员会类型主要包括：审计委员会、薪酬和考核委员会、提名委员会、投资委员会和战略委员会。其中，前三类委员会主要履行对内部人的监督职能，也被统称为监督委员会；后二类委员会主要目标是通过强化董事会的决策和咨询功能来提高上市公司生产率，也被统称为生产率委员会。公司治理主要侧重董事会对经理层的监督功能，所以三个监督委员会是最为普遍多见的，

而且各国证券交易所等自律组织也在不同程度上要求上市公司建立这些监督委员会。此外，有些公司还建有或提议建立包括股本证券委员会、执行委员会、董事事务委员会、投资基金委员会和公共政策委员会等其他类型委员会。例如，美国 IT 巨头英特尔公司专门建有公司治理委员会；通用汽车拥有 15 名董事，而这些董事各具专才，所以董事会的下设委员会多达 7 个。实施董事会下设委员会制度的公司大都表示，董事会的下设委员会并非一成不变，可以根据现实需要和环境条件，要求董事会组成新的委员会或解散现有的委员会。

专门委员会成员构成

监督职能是独立董事的核心价值所在。Fama 和 Jensen(1983)认为，独立董事应该在选择、监督、考核、奖励和惩罚经理层团队方面发挥作用，以求减少经理层和股东之间的利益冲突，进而提高上市公司效益。正因为独立董事的核心价值是监督职能，因此各国的公司治理研究机构 and 大型机构投资者都认为董事会下设监督委员会必须由独立董事或非执行董事来主导¹。例如，通用汽车认为，除了投资基金委员会以外，其他委员会成员都只能由依法定义的独立董事组成。美国加州公务员退休基金 CalPERS 指出，监督性专门委员会应完全由独立董事组成。美国退休教师基金 TIAA-CREF 和机构投资者协会 CII 均认为，董事会委员会的结构中应当包括完全由独立董事组成的审计、报酬和提名委员会。澳大利亚投资管理者协会认为，各个专门委员会的董事一般应当由非执行董事组成，对于审计委员会、报酬委员会和提名委员会，则应当由一个独立董事来主持，并完全由非执行董事组成。爱尔兰投资者协会提出，一个有效的审计委员会必须得到董事会的全力支持并独立于管理层，公司应当建立由非执行董事独立组成的审计委员会，委员会成员应当在年报中披露。

¹ Klein (1995) 曾以列入标准普尔成份股的 500 家上市公司中的 485 家为样本进行回归分析和综合统计发现：第一，这些上市公司中各个监督委员会成员主要以独立董事为主，各个生产率委员会成员主要以内部董事为主；第二，监督委员会中独立董事的比重同监督效果指标存在着正相关关系，而生产率委员会中内部董事的比重同生产率指标存在着正相关关系。根据 Klein 的研究，专门委员会的创建应该有其明确的特殊功能，通过提高上市公司生产率或强化对内部人的监督来优化上市公司业绩。要达到这些目的，监督委员会应该主要或完全由独立董事组成；生产率委员会应该主要或完全由内部董事组成。

表 5.1

标准普尔 500 成份股公司独立董事在职能委员会中的比例

	1995	1996	1997
审计委员会	85.7%	84.8%	-
报酬委员会	87.9%	90.0%	92.4%
提名委员会	76.2%	78.9%	79.6%

资料来源：金永红，奚玉芹，《独立董事制度与中国上市公司治理》，立信会计出版社，2003年，第75页。

在新兴市场，马来西亚、南非与泰国都要求董事会下属委员会的成员全部或大部分由非执行董事（其中大部分是独立董事）组成。墨西哥《公司治理准则》认为，委员会成员应避免利益冲突，每个独立董事除履行其基本职责之外，至少应参与一个内部委员会，审计委员会主席应由独立董事担任。

专门委员会成员任职期限

在委员会成员的服务期限方面，较长的服务期限可以使熟悉委员会工作和熟悉该领域的董事能够更好地发挥他们的作用，而且通过长期的工作，可以培养出一批专家型董事。但是，服务期限过长，也会导致委员会不能吸收新的血液，同时，容易产生部分成员把持委员会，或同管理层串谋的结果。定期更换委员会成员，或对委员会实行成员轮换制，可以确保委员会能够吸收新的成员，而且有利于避免董事会下属委员会成员和管理层串谋的情况，防止发生严重的内部人控制现象。但是，如果更换委员会频度过快，也可能造成专家型的资深董事流失问题。

以多长时间为限设定董事会下设委员会成员的服务期限或对委员会成员进行轮换，并没有较为统一的观点。通用汽车的董事会认为，应当考虑约每隔五年对委员会成员进行周期性轮换，但是这种轮换不应作为强制性的规定，因为可能在某些特定时间需要保持董事会专门委员会成员构成的相对稳定。

专门委员会的议事程序

董事会专门委员会要能发挥有效作用，需订立每年的工作计划，并举行常规会议，同时在紧急状况下可以快速召集。通用汽车表示，在征求委员会成员意见

后，委员会主席可以决定委员会会议的频率和时间长度；在咨询管理层和某些高级职员后，委员会主席将决定委员会的议程。每个委员会应在可预见的程度上，在每年年初发出下一年要讨论的议程计划。在 1998 年，通用汽车董事会下设各委员会活动相当频繁，其中，审计委员会举行会议 4 次，股本委员会 2 次，执行委员会 4 次，管理层报酬委员会 6 次，投资基金委员会 2 次，公众政策委员会 4 次。美国加州公务员退休基金 CalPERS 表示，首席独立董事将负责董事会和委员会会议的时间安排，从而使董事会在不干扰公司运作秩序的前提下履行职责。

中国目前董事会专门委员会的现状和问题

我国的《公司法》并未对董事会专门委员会做出相关规定，董事会专门委员会制度的正式试点是伴随着独立董事制度的逐步完善而推出的。2001 年 8 月中国证监会颁布的《关于在上市公司建立独立董事制度的指导意见》规定：“如果上市公司董事会下设薪酬、审计、提名等委员会的，独立董事应当在委员会成员中占有二分之一以上的比例”。2002 年 1 月颁布的《上市公司治理准则》第六节首次对董事会专门委员会的职责和成员构成做出了详细的规定，其中第五十二条规定：“上市公司董事会可以按照股东大会的有关决议，设立战略、审计、提名、薪酬与考核等专门委员会。专门委员会成员全部由董事组成，其中审计委员会、提名委员会、薪酬与考核委员会中独立董事应占多数并担任召集人，审计委员会中至少应有一名独立董事是会计专业人士”；第五十八条规定：“各专门委员会对董事会负责，各专门委员会的提案应提交董事会审查决定”。为支持各专门委员会的运作，《上市公司治理准则》第五十七条规定：“各专门委员会可以聘请中介机构提供专业意见，有关费用由公司承担”。基于以上相关规定，上海市上市公司董秘协会于 2002 年 3 月 1 日拟定了《董事会专门委员会实施细则》，其中包括战略、审计、提名、薪酬与考核等四个委员会实施细则指引。此后，许多上市公司纷纷效仿或照搬此实施细则在形式上建立了董事会专门委员会制度，但实质性的运作尚处于探索和磨合阶段。

专栏 5.1:

我国上市公司在董事会专门委员会方面的早期探索

在董事会专门委员会制度正式推出前,一些上市公司参考境外的经验在专门委员会制度方面较早地做出了探索。1999年上海证券交易所研究中心和上市公司部组织的对上市公司问卷调查显示,有5.4%的上市公司在董事会中设立了下属的职能委员会,其中普遍设立的是投资或融资委员会,其次是审核委员会、财务管理委员会和战略委员会。例如,深圳机场董事会在1999年10月就设立了资产管理、投资审议和财经审计三个委员会。2000年6月,上海贝岭董事会在增设两名独立董事的同时,提出成立财务和投资决策两个委员会。在形式上,这两家公司的专门委员会均属于非常设机构,成员都不是董事,主要由有关专家以及股东代表等人士组成,人数不固定,根据项目的变化可随时聘请不同的专家,但由一名董事作为召集人,因此并非真正意义上的专门委员会,更多地起到“咨询”作用。上海贝岭董事长认为,董事会不能只听来自“体内”的经营层的声音,更要倾听来自“体外”的有关专家的咨询意见和建议。深圳机场董秘谢爱龙也表示,公司国家股绝对控股的股权结构使董事会强烈意识到必须要“集思广益”,专门委员会能起到一种监督和制约的作用。

这一时期在香港和深圳同时上市的科龙电器则更具代表性,其董事会共有9名成员,其中外部董事4名。董事会下设三个非常设委员会,即企业发展战略委员会、审计委员会和投资委员会。发展战略委员会负责制定公司的长期战略,成员包括公司三名独立非执行董事和三名大学教授;投资委员会负责对公司的主要投资决策提供意见及进行评估,该委员会的召集人为一名公司独立董事;审计委员会负责制定公司适当的审计程序以及议定董事酬金,该委员会的召集人也为一名独立董事。

资料来源:作者根据相关资料整理

审计委员会

独立董事的核心价值在于发挥对上市公司董事会和经理层的监督作用,而审计委员会正是独立董事履行监督职能的最主要工具,因此从各国实践来看,审计委员会,或称审计和财务委员会,是独立董事主控的各个监督性委员会中最为重要的委员会。几乎所有的成熟市场和新兴市场的公司治理研究机构均认为,上市公司至少要建立审计委员会,以保障公司财务的透明度,有的公司也称该委员会为审计和财务委员会。香港中文大学的Simon Ho(2001)对香港上市公司自愿披露的程度用一个加权指数予以衡量,发现审计委员会的存在能够极大地促进上市公司自愿披露,从而产生积极可观的影响。Branson(1993)也发现,在英国

上市公司中，审计委员会和股票期权的披露之间存在着弱的正相关关系。

审计委员会的功能主要有：检查会计政策、财务状况和财务报告程序；与外部审计师通过审计程序进行交流；检查外部审计师的聘任；检查内部控制结构和内部审计功能；检查法律和其他法定公司义务；检查和监督所有形式的风险；检查和监督公司行为规则。我国《上市公司治理准则》第五十四条规定审计委员会的主要职责是：(1) 提议聘请或更换外部审计机构；(2) 监督公司的内部审计制度及其实施；(3) 负责内部审计与外部审计之间的沟通；(4) 审核公司的财务信息及其披露；(5) 审查公司的内控制度。

随着《上市公司治理准则》的颁布，拥有审计委员会的上市公司比例大幅度提高。根据北京连城国际理财有限公司董事会数据库，上证所上市公司中设有审计委员会的上市公司比例从 2002 年 5.5% 上升到 2004 年的 48.3% (参见表 5.2)。

表 5.2

上证所上市公司董事会审计委员会设立情况统计

	2002	2003	2004
上市公司个数	35	242	357
占总体比例	5.5%	33.9%	48.3%

针对我国上市公司中存在的财务造假现象，审计委员会的建立无疑是非常必要的。上海证券交易所 2004 年对上市公司的调查问卷情况表明：超过 60% 的调查公司认为审计委员会非常必要 (必要性程度高于 4，如图 5.1 所示)。

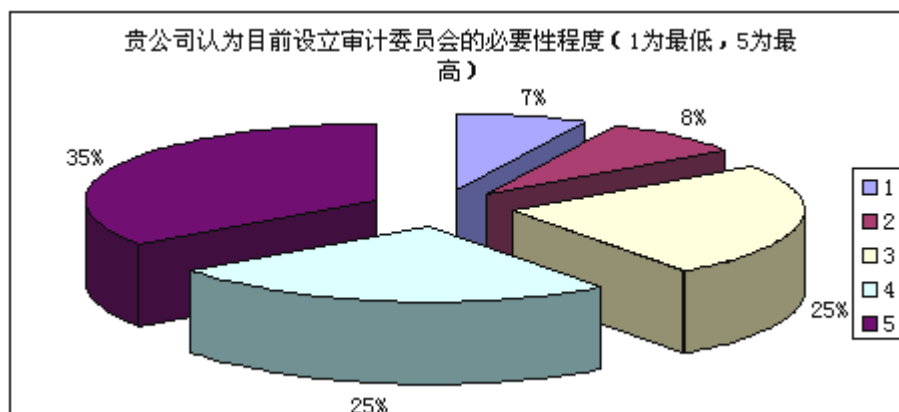


图 5.1：调查问卷关于设立审计委员会必要性程度的统计

在监管部门的大力推动下，上市公司独立董事在财务审计方面的独立性和有

效性不断提高，因此调查问卷中超过半数的公司认为目前审计委员会的有效性程度很高（如图 5.2 所示）。

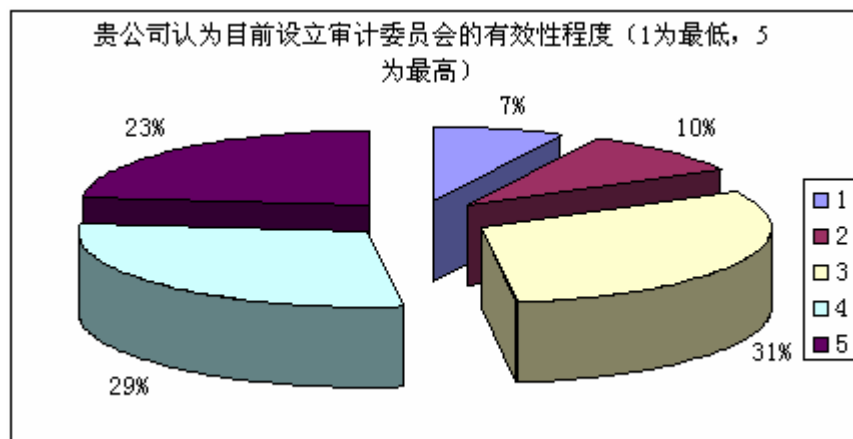


图 5.2: 调查问卷关于设立审计委员会有效性程度的统计

专栏 5.2

美国萨班斯-奥克斯莱法案和纽交所新《公司治理准则》关于审计委员会的规定

美国是外部独立董事制度最为完善的国家之一。从 20 世纪 40 年代开始，美国证监会就建议公开发行股份公司设立外部董事，并组成监督委员会。美国《1940 年投资公司法》中就规定至少 40% 的董事必须为独立人士。1977 年，纽约证券交易所正式在上市条件中规定上市公司应自 1978 年 6 月 30 日开始设立审计委员会，该委员会由外部独立董事组成，以确保会计和审计的正确性。1991 年，美国证券交易所规定，上市公司至少应有 2 名独立董事，并组成审计委员会，其中一半以上的成员为独立董事。

2001 年安然、世通等公司丑闻发生后，针对公司治理所存在的问题，美国制定颁布了一系列法律法规，其中最主要的是《2002 年公众公司会计改革和投资者保护法》（或称为《萨班斯-奥克斯莱法》）。该法案对上市公司审计委员会的职能等做了更具体而明确的规定，主要包括：（1）会计师事务所向审计客户提供审计和非审计服务，以及报酬如何，都必须事先经过客户审计委员会的批准。（2）事务所应当及时向客户审计委员会报告重大的会计事项，包括：拟采用的主要会计政策和会计惯例；所采用的公认会计原则允许的所有备选会计处理方法，在使用该备选方法上的分歧，以及事务所认为应当优先采用的方法；事务所与客户管理层之间其他重要的交流文件，例如管理人员信件或者未调整差异的明细表等。

为确保审计委员会具备较高的独立性，该法案规定，审计委员会委员应当由独立董事组成，并且不得从公司中接受任何咨询、顾问费或者其他酬金，也不得为公司或者其子公司的

关联人士。审计委员会可根据需要聘请专家。为保证审计委员会能够及时发现公司的会计和审计问题，并保持较快的反应能力，还必须建立一套收集、保存、处理与公司会计、内部控制或者审计事项有关的意见与建议的机制，以及允许公司雇员就有疑问的会计或者审计问题进行匿名或者秘密举报的机制。

紧接着《萨班斯-奥克斯莱法》的出台，全美证券交易商协会(NASDAQ)和纽约证券交易所(NYSE)于2003年11月发布了新的公司治理规则。纽约证券交易所新的公司治理规则，延展、细化了《萨班斯-奥克斯莱法》中的重要内容，将审计委员会定位在公司治理的最高层面上，并赋予审计委员会详尽的工作职能，对上市公司的审计委员会制度作出了更加细致的规定，具有极强的可操作性。

1. 要求上市公司必须设立符合证券交易法规定的审计委员会。这是关于上市公司必须设立审计委员会的强制性规定。

2. 规定了审计委员会的规模和成员构成。规则提出，审计委员会必须至少有3名委员，委员必须具备一定的财务知识(其任职资格由公司董事会根据商业判断原则进行解释)或者必须在加入审计委员会之后的一段合理时间内具备一定的财务知识。另外，必须至少有1名委员拥有会计或相关的财务管理专业知识，其任职资格同样由公司董事会根据商业判断原则进行解释。

3. 对审计委员会成员独立性提出要求。除了符合证券交易法10A-3(b)(1)项的规定之外，审计委员会全体委员都必须符合303A.02项的独立性规定。

4. 明确了审计委员会的目的和职责并要求制定书面章程。

(1) 设立审计委员会的目的。规则认为审计委员会的目的必须是协助董事会监督公司财务报表的诚信水平，公司遵守法律规章制度的情况，独立董事的工作表现、任职资格和独立性，以及公司内部审计机构的业绩等。当然，还包括编制SEC要求包含在公司年度股东委托书中的审计委员会报告。

(2) 审计委员会的具体职责。规则认为审计委员会的职责应当符合证券交易法的相关规定，具体来说应包括：①每年获取并审查独立董事提交的报告。②与管理当局、独立审计师一起讨论经审计的公司年度财务报表和季度财务报表，包括公司在“管理当局对财务状况和经营结果的讨论和分析”项目中进行公告的财务事项。③讨论公司收入公告及向分析师和评估机构提供的财务信息、收益指南。④讨论风险评价、风险管理政策。⑤分别与管理当局、内部审计师(或其他负责内部审计机构的人员)和独立审计师定期会面。⑥与独立审计师讨论所有的审计难题以及管理当局的反应。⑦制定清晰的关于聘用现任或前任独立审计师的策略。⑧定期向董事会报告。

5. 应该有明确章程规定评价审计委员会的年度业绩。新的公司治理规则检讨了以往审计

委员会工作不力的弊端,更加强调了审计委员会成员的专业胜任能力和审计委员会的工作职责。

资料来源: 张为国, 2002年, “我国应如何借鉴美国《萨班斯-奥克斯莱法案》” ;

杨伟娜, 董雨, “美国证券交易所发布公司治理最终规则”

薪酬和考核委员会

合理的激励机制要解决的是经理人工作的努力程度问题,是实现最佳治理结构的关键之一。Hart 和 Holmström (1987) 指出,管理层和董事薪水与公司业绩挂钩的薪酬体系有助于刺激他们提高公司业绩。薪酬和考核委员会负责监督和核实公司高级管理人员的薪酬。例如,英特尔公司的报酬委员会监管公司的股票期权计划,包括对计划进行审查,根据现行的股票期权计划向所有合乎要求的员工发放股票期权,审查和批准向经理层发放的工资等报酬。尽管公司治理最佳做法是保持报酬委员会的高度独立性,但要达到这种高度独立性,道路仍然相当漫长。据《纽约时报》2002年所做的一个调查,在2000家美国大型上市公司中,仍然有420家上市公司,其报酬委员会成员含有上市公司经理层或上市公司的关联人员。我国《上市公司治理准则》第五十六条规定薪酬与考核委员会的主要职责是:(1)研究董事与经理人员考核的标准,进行考核并提出建议;(2)研究和审查董事、高级管理人员的薪酬政策与方案。

根据北京连城国际理财有限公司董事会数据库,上证所上市公司中设有薪酬和考核委员会的上市公司比例从2002年5.7%上升到2004年的52.8%(参见表5.3)。

表 5.3

上证所上市公司董事会薪酬和考核委员会设立情况统计

	2002	2003	2004
上市公司个数	36	245	395
占总体比例	5.7%	34.7%	52.8%

在英美上市公司的激励合约中,股票期权等长期激励工具被广泛应用。但在我国上市公司中,由于相关制度的制约,目前我国上市公司董事和高管人员的薪

酬激励主要为年薪制。另一方面，在国有控股的企业中，董事和高管的薪酬通常与行政级别挂钩，由相应国资监管机构或其他政府机构决定。这些因素使薪酬和考核委员会无法独立和有效行使职权。2004 年上海证券交易所问卷调查结果显示，上市公司认为目前设立薪酬和考核委员会的必要性很高，但有效性则不高：认为必要性很高的上市公司高达 65%；认为有效性很高的上市公司则只占 18%（如图 5.3 和 5.4 所示）。

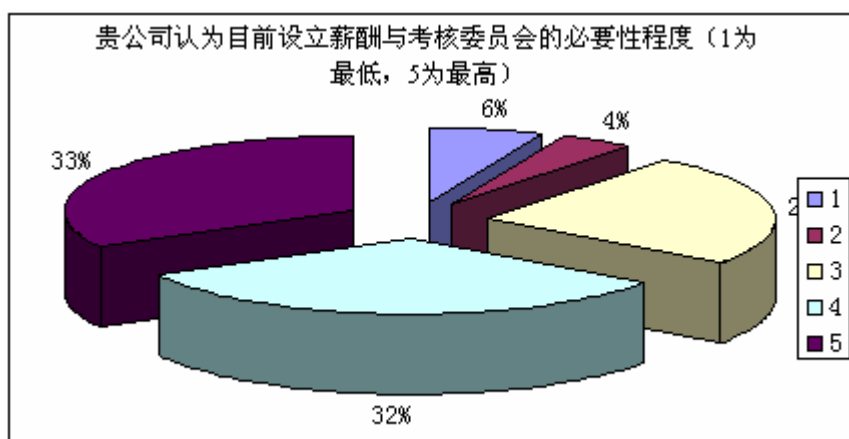


图 5.3: 调查问卷关于设立薪酬和考核委员会必要性程度的统计

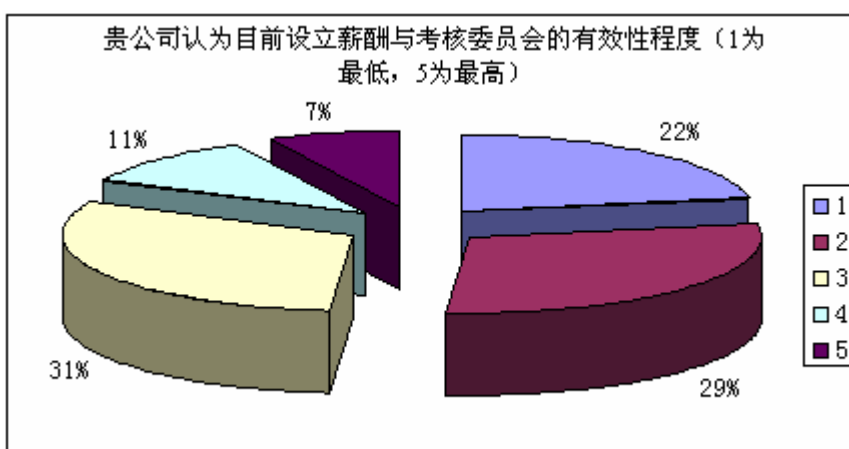


图 5.4: 调查问卷关于设立薪酬和考核委员会有效性程度的统计

提名委员会

科学的聘选机制是最佳治理结构形成的前提，通过竞争上岗，公开聘任管理人员，是保证经理人能力、努力程度和其行为符合企业目标的重要条件。Mathiesen (1999) 指出，在董事会内部设立独立提名委员会，有助于改进管理服务市场的效率。提名委员会对董事会规模和构成向董事会提出建议，建议新董事提名的程序、向董事会提名新董事候选人和经理人选。英国著名投资机构

HERMES 建议提名委员会应该至少包括三名董事，且多为独立的非执行董事，董事长和高级独立非执行董事一般应是该委员会成员，而且成员名单应在公司年度报告中予以披露。有些公司以董事事务委员会来代替提名委员会，如通用汽车公司。通用汽车公司的董事事务委员会负责委派各名董事进入各个委员会，但在委派前咨询首席执行官，并考虑各个董事个人的意愿。由于提名委员会事关董事和经理的选择和任命，上市公司经理层为保持内部人控制的延续性，势必竭尽全力去渗透、影响和控制提名委员会，甚至抵制提名委员会的成立和正常工作。美国投资者责任研究中心（Investors Responsibility Research Center, IRRC）2002年公布的一份调查指出，约有 20%的纽约证券交易所上市公司仍未建立董事会层面上的提名委员会。我国《上市公司治理准则》第五十五条规定提名委员会的主要职责是：(1)研究董事、经理人员的选择标准和程序并提出建议；(2)广泛搜寻合格的董事和经理人员的人选；(3)对董事候选人和经理人选进行审查并提出建议。

根据北京连城国际理财有限公司董事会数据库，上证所上市公司中设有提名委员会的上市公司比例从 2002 年 1.7%上升到 2004 年的 42.8%（参见表 5.4）。

表 5.4

上证所上市公司董事会提名委员会设立情况统计

	2002	2003	2004
上市公司个数	11	211	320
占总体比例	1.7%	29.8%	42.8%

由于中国证券市场产生和发展于计划经济向市场经济转轨过程，不少国有股占主要比例的上市公司经理人才的选拔在多方面受到行政体制的约束，公司主要领导人常常先由政府直接或间接地选定，然后再在形式上由公司董事会等履行一下选举或任命程序。国有上市公司甚至存在着同政府机构类似的行政（政治）级别，公司高级管理人员往往出现“商而优则仕”的现象。这些都在很大程度上制约了提名委员会运作的独立性。另一方面，科学聘选机制的形成有赖于外部经理市场的存在。Fama（1980）指出，运作良好的经理市场可防止经理人员对企业进行无效运作，因为这样将使他们面临失去工作的威胁。由于有效的经理市场目前在中国还不存在，因此，中国上市公司的董事和高级管理人员的选聘通常是在

控股股东和公司内部进行，从而使提名委员会的独立性进一步受到制约。

上交所 2004 年公司治理调查问卷结果显示上市公司认为目前设立提名委员会的必要性较高但有效性非常有限：认为必要性很高的上市公司高达 50%，认为有效性很高的上市公司仅占 24%（如图 5.5 和图 5.6 所示）。

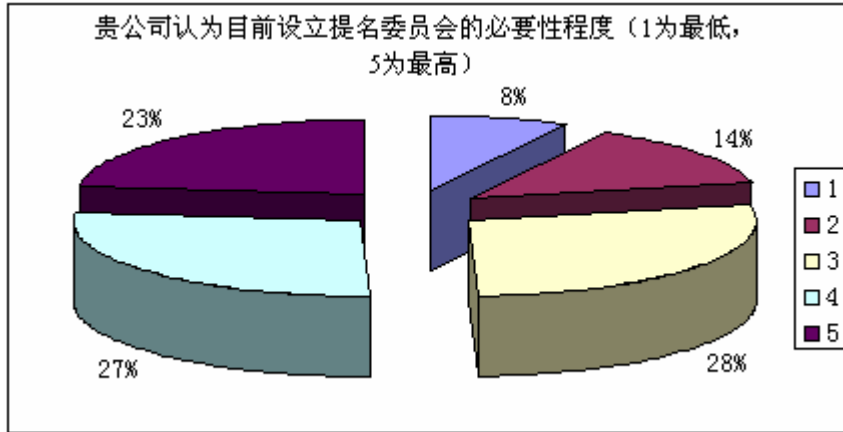


图 5.5：调查问卷关于设立提名委员会必要性程度的统计

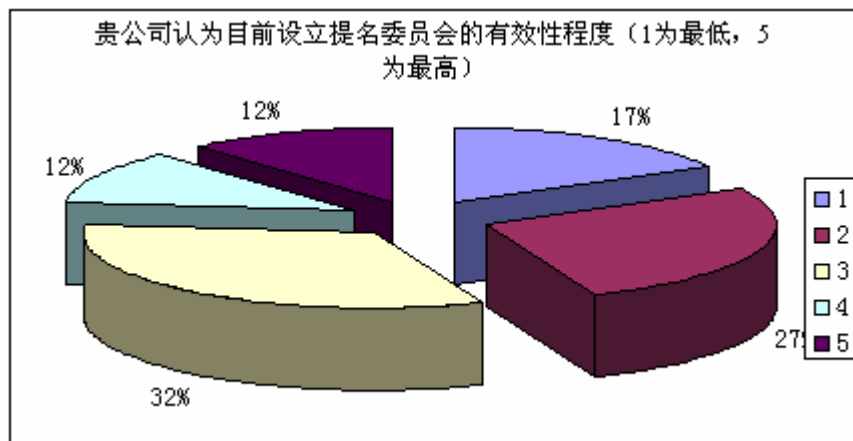


图 5.6：调查问卷关于设立提名委员会有效性程度的统计

战略委员会

战略委员会的主要职能就是制定上市公司的发展战略与政策，从而确立公司的中长期发展方向。在公司处于初创阶段时，由于公司规模小、业务比较单一，作为创业者的企业家能够有效地制定公司的发展战略。随着公司规模扩大、业务多元化程度的提高，以及其他大股东和公众股东的加入，这时无论是出于发展分工关系和分工秩序的考虑，还是控制委托—代理关系下利益不一致所产生的负面影响，在逻辑上应该由董事会来主持制订公司的战略发展方向，经理层来负责具体政策的制定和实施。在欧美等成熟证券市场，拥有较大规模董事会的上市公

司往往在董事会下设立执行委员会或战略委员会，承担董事会的战略和政策层面的职能。董事会成员作为某个领域的专家，向上市公司贡献知识、专业技术、外部信息和网络关系。董事会拥有的各类专家是上市公司的丰富资源，特别是那些外部董事和独立董事，往往能够提供决策、技术、法律、会计、信息和人脉等多个方面的支持。《上市公司治理准则》第五十三条规定战略委员会的主要职责是对公司长期发展战略和重大投资决策进行研究并提出建议。

根据北京连城国际理财有限公司董事会数据库，上证所上市公司中设有提名委员会的上市公司比例从 2002 年 5.4% 上升到 2004 年的 47.7%（参见表 5.5）。

表 5.5

上证所上市公司董事会战略委员会设立情况统计

	2002	2003	2004
上市公司个数	34	242	357
占总体比例	5.4%	34.2%	47.7%

由于咨询建议功能并不对上市公司经理层和控股股东的决策经营构成实质性制约，所以目前战略委员会的运作障碍较小。上证所 2004 年公司治理调查问卷结果显示上市公司认为目前设立战略委员会的必要性和有效性都较高：认为必要性很高的上市公司占 69%；认为有效性很高的上市公司占 55%（如图 5.7 和图 5.8 所示）。

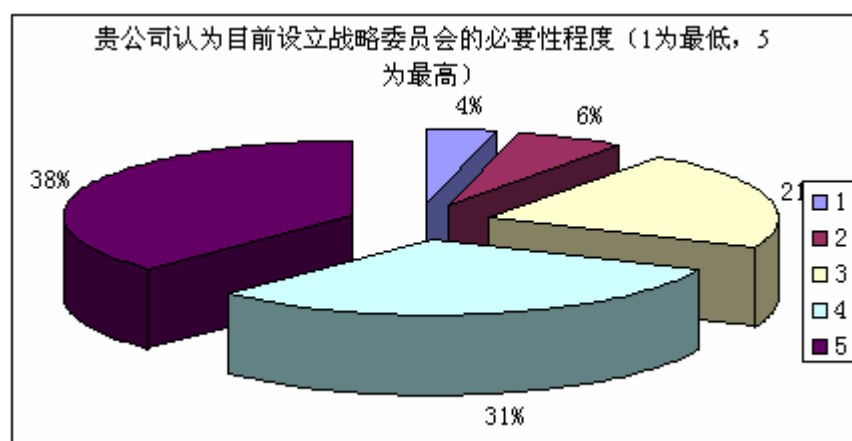


图 5.7：调查问卷关于设立战略委员会必要性程度的统计

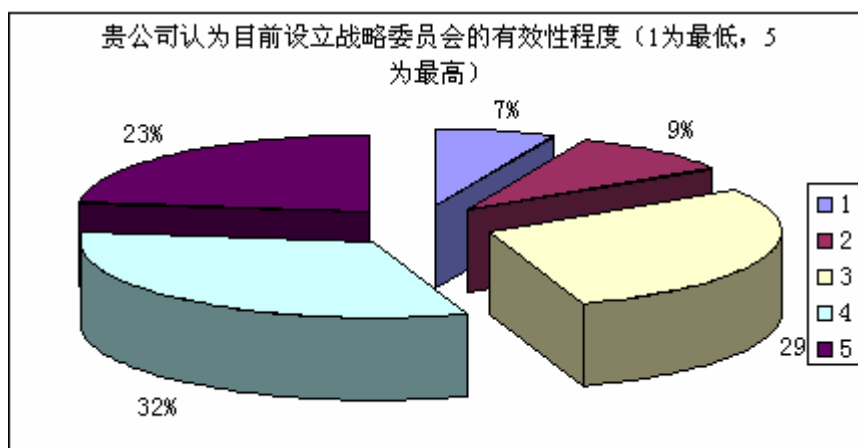


图 5.8：调查问卷关于设立战略委员会有效性程度的统计

存在的问题

董事会的运作是一个系统工程，单独强调某一个程序或指标无法保证有效性。例如，只强调独立董事的数目，而配套的选拔、激励和约束机制没有相应地跟上的情况下，无法保证独立董事代表股东的利益做出正确决策。专门委员会的运作也是如此，片面强调形式上建立，而无相关配套条件，则无法保证其有效工作。表 5.6 中上证所 2004 年公司治理调查问卷结果说明独立董事的时间和精力限制及缺乏相关配套机制两个因素是影响专门委员会运作有效性的重要因素。

表 5.6

专门委员会设置的主要障碍和影响运作有效性的因素问卷调查结果

影响因素	公司家数	样本百分比
大股东可以通过控制董事会专门委员会下属的工作小组，来控制专门委员会的决策	11	5%
独立董事的时间和精力限制	65	31%
独立董事缺乏对公司具体情况的了解	30	14%
独立董事人数不足	21	10%
缺乏相关的配套机制	68	33%
其它	118	57%

具体来说，我们认为目前专门委员会运作存在以下问题和障碍：

第一、专门委员会的独立性依赖于独立董事的独立性。目前，独立董事仍然没有摆脱“花瓶董事”的格局，“董事不懂事，董事不管事”的现象在 2000 多名中国上市公司独立董事中还普遍存在。在独立董事独立性受到普遍质疑的情况

下，无法期望独立董事主导的专门委员会能够“妙手回春”。

第二、独立董事人数不足，难以保证投入足够的时间和精力。前文中关于上证所上市公司各专业委员会设置情况的统计表明，2002年时各专业委员会的设置比例都在6%以下，但到2004年就全部达到50%左右，即目前有近一半的上市公司同时拥有4个专业委员会。我国上市公司的董事会法定人数在5到19人，但多数集中在7到11人的区间，其中独立董事多为3至4人。假设上市公司董事会的规模为9人，独立董事为3人。如果同时要求董事会下设的审计、薪酬、提名这三个监督性委员会完全由独立董事组成或者大部分成员须为独立董事，且每个委员会至少需要三名成员方可组成，那么就会发现，每个独立董事可能会被要求在多个的职能委员会中任职。由于这些职能委员会带有明确的目标，独立董事跨委员会兼职就会对独立董事的知识结构和投入时间形成很高要求。一旦独立董事不能满足知识结构和投入时间的要求，就难以保障这些监督性的职能委员会有效展开工作。

第三、专门委员会运作缺乏相应的配套机制和外部环境。专门委员会制度绝对不是一个独立的制度安排，其运作与上市公司董事会的制度安排、公司治理、股权结构、乃至整个证券市场的法律与制度环境、社会文化密不可分。例如，提名委员会的有效运作依赖于拥有一个成熟的经理市场，同时要摆脱政府和大股东的干预；薪酬和考核委员会的长期激励机制设计需要拥有股票期权作为工具，并依赖于证券市场运作的有效性。

第四、专门委员会运作缺乏足够的信息知情权和调查权。尽管《关于在上市公司建立独立董事制度的指导意见》和《上市公司治理准则》均对独立董事和专门委员会的调查和知情权做出了相关规定，但在执行上存在很多问题：在内部组织支持上，专门委员会的下属工作小组通常受管理层或大股东控制，无法确保独立性；在外部支持上，尽管各专门委员会可以聘请中介机构提供专业意见，有关费用由公司承担，但是外聘合同必须由公司法定代表人（通常是董事长）签订，因此在执行中存在阻力。

第五、部分上市公司对于专门委员会的职能定位存在误解，认为专门委员会是一个吸取外部建议的董事会咨询机构。在调研中我们发现，部分上市公司的专门委员会包含若干名非董事会成员，专门委员会更多地被作为一个咨询机构，而

不是决策机构。从发达市场经验来看，专门委员会可以拥有外部“智囊团”，但其本身必须由董事会成员构成，并且拥有对所管辖事务的决策权。

第六、专门委员会同其他机构在职能设置上存在冲突。上市国企面临着多主体的监督和制约，这些监督和制约主体有上市公司董事会、监事会、上市国企母公司、党组织、国有资产管理机构等，这些主体根据法律、规章或行政命令，都有合法权力执行对经理层的监督和评价。这些问题会带来以下方面的严重后果：(1)职责冲突被公司经理层所利用，经理层可能会扶植一方来对付另一方；(2)当某个决策存在分歧时出现公司无所适从的情况；(3)出现问题时，各方相互推卸责任。表 5.7 为上证所 2004 年公司治理调查问卷中上市公司认为专门委员会设置的主要障碍和影响运作有效性的因素

表 5.7

董事会专门委员会运作可能同其他机构存在的冲突

冲突范围	公司家数	百分比
同国资管理机构和党的组织部门在人事任命方面	22	11%
同国资管理机构和重大投资决策方面	16	8%
同监事会公司财务监督方面	59	28%
同监事会在经理人员监督方面	33	16%
其他	137	66%

小结

作为董事会职能的进一步细化和独立董事制度的延伸，专门委员会制度绝对不是一个独立的制度安排，其运作与上市公司董事会的制度安排、公司治理，股权结构、乃至整个证券市场的法律和制度环境、社会文化密不可分。我们认为，根据目前上市公司治理现状和外部制度环境的状况，强制要求每家上市公司都在形式上建立专门委员会制度，并不能真正提高董事会的独立性和有效性，反而可能适得其反。我们建议，近期应以确保专门委员会的信息知情权和调查权为重点，突出和强化审计委员会的作用，同时积极为薪酬委员会和提名委员会的有效运作创造良好外部制度环境和配套措施。在中长期，伴随着独立董事制度的日趋成熟和相关配套机制的建立，上市公司应逐步增加独立董事的数量和所占比重，为专门委员会制度的进一步深化和完善创造条件。

上市公司应根据自身实际情况有选择地设置专门委员会

引入专门委员会制度的初衷是为了提高董事会运作的独立性和有效性，使独立董事拥有一个更制度化的运作平台。但是，目前部分上市公司将此当成了一项“法定要求”，不论条件是否具备，都从形式上建立了四个专门委员会，却没有任何实质性的运作。专门委员会作为董事会的进一步分工细化，是有其运作条件和运作成本的，而并非“免费的午餐”，企业必须在成本和收益两方面进行权衡。我们认为，基于中国上市公司治理现状，没有必要强制要求每家公司同时设立四个专门委员会。基于国际经验和我国上市公司治理现状，审计委员会是四个委员会中最重要也是最具备可行性的，近期建议强制要求上市公司设立由具备会计专业知识独立董事主导的审计委员会，其他三个专门委员会的设置允许上市公司根据自身董事会人数和结构进行安排。

在运作中确保专门委员会的信息知情权和调查权

信息不对称严重地阻碍专门委员会成员（特别是独立董事）做出正确判断和决策。信息不对称的产生，既有专门委员会成员本身专业结构的原因，但更多地是上市公司经理层等内部人隐匿、过滤、谎报信息，使专门委员会在缺乏信息的前提下难以高效准确地履行对经理层的监督评价功能。所以，信息知情权和调查权是专门委员会拥有的一项最基础的权利。

我们认为专门委员会拥有的信息知情权和调查权主要包括以下内容：（1）拥有定期从公司获得有关信息的权力，如公司年度、月度和季度的经营状况、财务状况、公司管理制度、公司战略、投资、研发报告等；（2）有权同包括上市公司客户、供应商、职工、中层管理人员、技术人员等在内的众多利益相关者进行交流，同时有权与包括内部董事和独立董事在内的其他董事之间进行交流；（3）有权就有关问题直接向包括董事长、总经理及相关人员在内的上市公司内部人进行问询，有关人员不得拒绝，且应对其提供材料的真实性和完整性负责；（4）拥有对公司的财务报表、关联交易和分红派息方案进行全面审查的权力，确保公司在这些方面的行为符合法律和法规的要求，并且符合公司的整体利益和全体股东的利益；（5）有权使用第三方资源对所获得的上市公司信息进行分析和判断，例如，有权聘请和上市公司不存在业务关系的独立中介机构出具审计报告、独立

财务顾问报告或咨询报告，作为其发表独立意见的依据。

明晰专门委员会同监事会的职责划分

专门委员会制度属于单层董事会下独立董事制度为主监督机制的延伸，而监事会则是双层董事会下的主要监督主体，因此目前专门委员会同其他监督机构的冲突最明显地体现在同监事会的职能重叠上（参考表 5.8）。由于传统和体制方面的原因，我国上市公司的监事会普遍未能有效地承担起监督董事会及管理层的责任，导致公司严重缺乏内部监督。尽管我国上市公司已经在独立董事制度和董事会专门委员会制度方面作了非常有意义的探索，但目前还不具备由独立董事制度取代监事会的充分条件。基于此，我们建议借鉴法国和荷兰的做法，修改公司法的相关内容，允许上市公司根据自身情况在单层与双层董事会制度之间选择，既可以采纳独立董事和专门委员会制度为主的单层模式，也可以继续执行董事会和监事会并存的双层模式。

表 5.8

专门委员会和监事会的监督制衡权力比较

监督制衡权力	专门委员会	监事会
聘用或解聘会计师事务所的提议权	有	有
召开临时股东大会提请权	有	有
独立聘用外部审计机构和咨询机构权	有	有
重大关联交易	认可权	发表独立意见
公开向股东征集投票权	有	无
提名、任免董事	有	无
聘任或解聘上市公司高管	有	无
决定公司董事和高管的薪酬	有	无
对公司董事、高管尽职情况的监督权	有	有(但缺乏实际执行权)
向证券监管机构和其他部门直接报告情况	有	有(但缺乏实际执行权)

资料来源：综合《公司法》、中国证监会《上市公司治理准则》、《关于在上市公司中建立

独立董事制度的意见》、《董事会专门委员会实施细则》等。