

## 第七章 政府在公司治理中的角色

中国市场经济脱胎于传统的计划经济模式，因此政府在企业公司治理中无可避免地担当着重要角色。一方面，作为社会公共职能部门，政府通过颁布相关法律、法规，对企业的公司治理提出制度化要求，并监督实施。从这个角度来说，政府在推动中国公司治理的法律制度建设中起着重要作用。本书第二章对这方面内容已有详细的介绍和分析，本章不再赘述。另一方面，作为企业的主要出资人，政府担当着举足轻重的所有者角色。这两方面角色难免存在一定的冲突，主要表现为政府在上市公司治理中将所有者职能同社会公共管理职能相混淆，具体体现在：政府作为出资人代表，存在严重的所有者“缺位”问题；政府在履行社会管理者功能过程中，存在过多干预企业运营的“越位”问题；政府用行政手段代替市场机制的“错位”问题。

### 政府在公司治理中的“缺位”、“越位”和“错位”

市场经济在中国的发展不是一个自然演进的过程，而是依靠改革措施自上而下逐步推进的。这种推进是在计划经济体制下起步的，从一开始就不可避免地带着某种计划经济的色彩。政府调控经济的措施与手段，仍然具有很强的行政性特征，尚未完全摆脱对行政控制路径的依赖，没有准确地确定政府在公司治理中的定位，经常出现社会公共管理职能同所有者职能之间的角色混淆。对此，总体上可以概括为：“缺位”——政府作为国有资产所有者的地位没有人格化，造成实际运作中国有企业经营控制权实施主体不明晰；“越位”——政府利用行政手段超越出资者职能，直接干预企业的经营决策；“错位”——政府在发挥社会管理者的作用时，以行政控制代替正常的市场调节。即使在公司治理较为规范一些的上市公司中，政府的绝对或相对控股地位，使得政企不分、政府干预严重等现象

同样存在。

### **政府在公司治理中的角色 “缺位”**

从委托代理的角度看，国有企业区别于私人企业最明显的特征是，国有企业的委托人是非实体化的“国家”，或者说是政府。国有企业名义上为全民所有，而实际控制权掌握在相关政府机构和官员手中。这些政府机构和官员并非企业的真正股东，因为他们领取固定工资，不具有分享企业收益的权力。因此，政府机构和官员也不可能像股东一样行使出资人权力，存在事实上的所有者“缺位”问题。

在改革开放以前，国有企业的控制权和收益索取权完全掌握在政府手中，企业完全没有自主权，因此政府机构同企业经营者之间的委托代理问题并不严重。随着国有企业改革的不断深入，为调动经营者的积极性，企业决策权不断下放。此时，国有企业的所有者缺位问题逐步显现出来。一方面，所有者不到位导致企业经营者的内部人控制问题日益严重；另一方面，政府对企业仍然保留着很大的行政干预能力（吴敬琏，1994）。

### **政府在公司治理中的角色 “越位”**

同私人企业的股东不同，国家作为出资人对国有企业经营决策的干预是通过若干政府部门分别实施的，因此无法避免政府利用行政手段超越出资者职能，直接干预企业的经营决策，使企业承担过多的社会职能，导致经营目标多元化。同时，企业经营者选聘不是以市场的方式，而是以政府官员的标准进行，由组织和人事部门进行考核。由于政府官员并不是真正的股东，因此不必为选错企业经营者承担后果，也就无法保证真正有经营才能的人成为企业管理者。行政任命的确定性也使企业经营者过多考虑政治前途，而不能完全专注于提高经营业绩。

另一方面，国有企业的出资人职能长期由多个政府部门分头负责，被称为“九龙治水”（专栏 7.1）。这种分头行使所有者职能的国有资产管理体制存在许多弊端。首先，对企业来说，过多“婆婆”的存在，意味着每项重大决策的批准都需要经过繁杂的审批程序和漫长的等待时间，造成过高的成本和经营机会的错失；其次，由于分工不明确，每个政府部门都对企业发号施令，导致企业在决策上无

所适从；第三，各部门对企业提出的建议拥有“一票否决权”，却没有“一票通过权”。为避免承担过多责任，各部门更倾向于对企业的建议说“否”，很少能直接说“是”，使企业的合理计划很难通过。

### 专栏 7.1 国有企业所有者职能在各政府部门间的分配

十六大以前我国国有资产管理体制的主要弊端之一，便是所有者职能的分头负责，也就是多家政府机构分别拥有国有资产管理的某方面权力。以中央政府直接管理的大型国有企业来说，企业所有者职能被分布在不同的部门：

- 从属于中共中央的大企业工委和金融工委负责大型国有企业集团的管理者人事安排。其中，大企业工委负责管理非金融类企业集团，例如中石化、中石油；金融工委负责国有银行、保险公司、证券公司等。
- 国务院下属的人事部负责其他中央级企业集团的管理者人事安排。
- 财政部负责企业的资产审核与登记，对国有资产的评估与转让负责监管。
- 稽查特派员负责对国有大型企业的业绩、内部管理等进行稽查。
- 国家计委负责对重大投融资项目的审核。
- 国家经贸委负责企业资产重组等方面的监管。

1999 年底，上海证券交易所研究中心、上市部和北京中和应泰管理咨询有限公司联合对中国上市公司治理状况进行了问卷调查。该次调查的对象是所有在上海证券交易所上市的股份有限公司。在调查中，关于公司是否存在主管部门问题上，234 个有效样本中，64% 回答有主管部门。在调查公司内部最主要和最经常发生矛盾的机构时，发现董事会和党委会的矛盾最多（参见表 7.1）。

**表 7.1**  
**公司内部机构矛盾调查统计**

	样本数	百分比		样本数	百分比
董事会和党委会	14	21.5	职代会和工会	3	4.6
股东会和董事会	12	18.6	股东会和党委会	1	1.5
股东会和职代会	11	16.9	董事会和党政联席会	1	1.5
董事会和职代会	10	15.5	党委会和职代会	1	1.5
董事会和监事会	8	12.3	股东会和工会	1	1.5
董事会和工会	3	4.6	回答总计	65	100.0

资料来源：上海证券交易所研究中心

在回答党组织在哪些方面发挥作用时，99%的公司均回答党委在经营决策、人事任命等方面发挥重大作用（参见表 7.2）。

表 7.2  
上市公司中党组织的作用调查

	是	否
经营决策	98.8	1.2
人事任命	99.7	0.3
监督董事、经理的行为	99.5	0.5
调动职工积极性	99.9	0.1
调节管理层和职工关系	99.8	0.2

资料来源：上海证券交易所研究中心

### 政府在公司治理中的角色 “错位”

转轨经济条件下市场经济的不完善性，使政府常常以行政干预代替正常的市场调节。以市场经济的“核心”——证券市场为例，政府控制着上市规模、上市节奏和上市资源的分配，并掌握着对上市公司发行价格、配股行为、收购兼并和大规模资产重组的最后审批权。

#### ● 政府对上市公司市场准入的干预

在 1999 年 7 月《证券法》颁布前的很长一段时间里，中国证券市场上的股票发行方式，主要采用的是政府干预下的以上市额度为控制指标的审批制。该制度是由证监会会同国家计委根据市场情况制定年度或跨年度发行额度，下达各省、自治区、直辖市、计划单列市及中央直属企业主管部门，并实行两级审批方式，即省、市政府初审，证监会复审。在资本市场发展初期，这种发行方式为企业融资及资本市场规模的扩大起到了非常重要的作用。但是，随着资本市场的不断发展、市场规范化要求的日趋强烈以及股票发行矛盾的日益突出，这种行政色彩十分明显的发行制度逐渐暴露出一系列的弊端。

由于对股票发行实行额度限制，上市指标成为稀缺“产品”，这使得拟上市公司向地方政府及主管部门争取额度，地方政府和主管部门向国家证券管理部门争取额度的行为愈演愈烈。企业为了上市不惜采取任何手段，甚至虚假包装和行

贿。从而，政府和企业的短期行为盛行，公司长期质量的提升反而得不到应有的重视。股票发行的供不应求不但导致行政寻租现象十分严重，而且由于上市资格成为严重供不应求的“稀缺品”，一方面在一、二级市场之间形成不合理的价差，另一方面也促使地方政府采取各种措施竭力保留壳资源，造成在二级市场上收购壳资源的成本不断攀升。由此产生的后果是，既破坏了市场对上市公司的优胜劣汰机制，阻碍了企业购并的正常进行，更扭曲了健康的市场运行秩序，从而形成了政府有关部门或官员设租、寻租，上市企业只重如何通过审批而忽视内在质量提高的不利局面。

2001年3月股票发行核准制正式开始实施，意味着一家公司能否上市不是取决于这家公司能否从地方政府或政府部门手中拿到上市指标，而是取决于公司本身的质量。但是，从两年多的具体实施过程来看，上市准入的完全市场化还有很长的路要走。

#### ● 政府对上市公司退出机制的干预

政府对上市公司退市的干预是其对股票发行干预的延续。股票发行审批制使上市资格成为极其宝贵的壳资源，无论地方政府管理部门还是上市公司本身，都抱有上市公司的壳不可放弃的观念。这种极为普遍的“惜退”观念使上市公司认为，一旦上市，就是只进不退，有进无退，即便亏损累累，资不抵债，也有政府最后的扶持垫底，由此产生的道德风险可想而知。

尽管《公司法》第157条、第158条和《证券法》第49条都规定了上市公司依法退市的机制，但由于缺乏实施细则和操作规程，长期以来，尽管上市公司中有不少企业业绩不佳，有些企业出现重大违规事件，但在2001年2月《亏损上市公司暂停上市和终止上市实施办法》出台以前，没有一家企业因为经营不善而被摘牌。在连续亏损上市公司数量不断增多的情况下，证券监管部门不得不出台ST、PT交易制度，来作为退市机制的过渡，以期降低市场风险，但事实上的“亏而不退”却对亏损上市公司形成了某种政府担保，上市公司和投资者的风险意识反而因此下降。结果是，亏损企业不但未被勒令退出市场，而且由于壳资源的稀缺以及政府部门的保护性撮合，反而成为市场上兼并、收购和重组的首选对象，导致股票市场上企业股票价格与企业业绩倒挂的现象屡屡出现。

2001年PT水仙、PT粤金曼和PT中浩的相继退市，标志着中国股票市场退

市机制开始启动,但从退市的程序来分析,现行退市制度行政干预色彩仍然十分明显。

### ● 政府对上市公司重组的干预

在发达国家证券市场上,上市公司的重组完全是一种以市场为基础的纯企业行为,政府很少会介入到这一活动中去。而在中国,上市公司中国有股占控制地位的产权结构特征,以及为国有企业筹集资金和“解困”为目的的市场功能定位,决定了政府必然是上市公司资产重组的主导因素,政府干预因此贯穿上市公司重组过程的始终。

政府作为国有上市公司的大股东,直接介入企业的重组,虽然可能有助于实现国有资产的保值和增值,促进国有经济布局的战略调整,推进产业结构的优化,但也会暴露出诸多问题,并导致市场运作机制扭曲,抑制公司控制权市场发展,降低市场效率。

#### 专栏 7.2

#### 济南上市公司缘何集体沉沦——专家剖析“济南现象”

老上市公司全变衰,新上市公司大“变脸”,济南上市公司组成了我国证券市场上最令人失望的板块。2002年度,济南市市属及管理的5家上市公司因连续两年以上亏损或每股净资产低于股票面值等原因,均被特别处理,成为一色的ST(包括ST小鸭、ST金泰、ST渤海、ST轻骑和ST济百),其中ST轻骑、ST渤海两家已连亏三年,被暂停上市。济南上市公司上演了一出“全军覆没”的悲剧。

“济南现象”引起专家学者的强烈关注,深层次剖析济南上市公司集体沉沦这一现象,国务院发展研究中心企业研究所副所长张文魁、上海证券交易所研究中心主任胡汝银博士均表示,该现象凸现了进一步通过企业部门和公共部门深化改革来加速解决这些问题的迫切性。

张文魁分析指出,沪深证券市场有1200多家上市公司,由于各种原因,大部分上市公司都是由国有企业改造而来,而且这些国有企业基本上都是分拆式上市,因此,中国多数上市公司天生就有两个问题,第一是国有股一股独大,第二是母公司从上市公司抽血。国有股一股独大,上市公司就不可能真正转换经营机制、理顺同政府的关系,国有企业的所有毛病在上市公司中都找得到,有的人就干脆将这些上市公司还称为国有企业。母公司从上市公司抽血,首先在于母公司认为这是上市公司应尽的义务,其次在于公司治理还缺乏有效制约上市公司与母公司之间的自我交易和利益转移的手段,所以母公司通过各种方式,将上市公司“掏空”。

张文魁强调,由于这是先天性的,所以不仅济南,全国其他地方都有类似的问题。但有些地方的幸运之处在于,能早看到这个问题并利用证券市场比较成功对上市公司进行再一次“补血”和延长生命。这方面最典型的就是上海市政府对本地上市公司的重组。但现在再来走多年前上海市的那条重组之路已经很难了,所以,我们比较推崇新的重组方式,即“民营化重组”,济南应该走这条路。

从国有资产运作的角度来看,济南现象暴露出的问题值得深入思考和分析。胡汝银分析说,透过济南上市公司集体沉沦,可以看出地方政府未能建立起以市场为基础的、有效率的国有资产管理与运行机制,包括既未在上市公司内部形成一种良好的微观监督和控制机制,同时也缺乏活跃的公司外部治理机制,如经理人市场。

ST 轻骑是一个很典型的例子,胡汝银强调,轻骑的国家股权由政府正式委托给轻骑集团经营,但如何保证对委托出去的国有资产运作质量进行的监督控制到位,地方政府没有相应的市场化的微观配套机制。国有资产委托经营后,要么是完全"放权"给被委托者,放任自流,要么是仍旧维持着直接的行政干预和单纯的政治控制关系,其结果,上市公司只能演变成一种内部人控制与政治机构附属物的混合体,政府所有权的代理成本太高,公司的运作质量难以保证。除了未能很好地履行所有者的监督和控制职能外,政府的公共职能也没有很好地发挥,ST 渤海的土地问题拖了那么多年,就很说明问题。

两位专家一致认为,济南上市公司集体沉沦这一现象,进一步说明当前推进我国国有资产管理体制改革和收缩国有资产管理战线的重要性和紧迫性。他们强调,国有资产管理体制改革应该尽快到位,应该尽快以更加商业化、专业化和市场化的机制,运作国有资产,目前国家已经成立了国资委,目的就是要保证国家、政府作为所有者,非常到位地履行所有者责任,使企业及上市公司建立规范的现代企业制度。

资料来源:上海证券报, 2003 年 05 月 16 日

## 国资管理体制改革创新举措

为了将政府的所有者职能同社会行政管理职能彻底分离,中国的国有资产管理体制在不断改革中探索新的途径。改革的指导思想是将分散在各部门的所有者职能一体化,成立一个单一的机构,减少企业的“婆婆”,这个部门就是国有资产管理委员会。国有资产管理委员会只负责国有资产的经营,而不承担任何行政管理职能(专栏 7.3)。

2002 年 11 月 8 日的中共十六大报告确立了国有资产管理体制改革的新方向。报告提出:“国家要制定法律法规,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”;“关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等,由中央政府代表国家履行出资人职责”,“其他国有资产由地方政府代表国家履行出资人职责”,“中央政府和省、市(地)两级地方政府设立国有资产管理机构”。

### 专栏 7.3 国有资产管理体制的变迁

1987-1988年，政府开始了分离所有者职能和行政管理职能的工作。1987年，作为最早的经济特区之一的深圳市，成立了全国第一个国有资产管理机构——深圳市投资管理公司，来负责市属国有资产的管理工作。1988年，中央政府也成立了一个独立的国有资产管理机构——国家国有资产管理局。国家国有资产管理局直接向国务院负责，但接受财政部的指导。国家国有资产管理局和财政部都被赋予国有资产总代表的职能。

20世纪90年代初，包括北京、深圳、上海等在内的一些大城市几乎同时开始通过分离监管职能和所有者职能深化它们的国有资产管理体制。比如，深圳市于1992年成立国有资产管理委员会，专门行使对国有资产的监管职能。原先的市投资管理公司转变为国有资产管理公司经营国有资产。

在中央层面，逐步削减各部门所有者职能并把它转移给国有资产管理局和财政部，以便建立一个统一和独立的国有资产负责机构的工作，遇到了来自各政府职能部门的强大阻力。一些综合部门——比如国家体改委和经贸委之间以及这些部门与国家国有资产管理局之间，也都为了能使自己成为统一的国有资产管理机构而相互争执不下。而且，关于中国究竟应当采用何种国有资产管理体制模式的争论也一直持续不断。在这种情况下，1998年的政府机构改革采取了一种妥协的方法，一方面，绝大多数按照产业设置的部门被合并到国家经贸委当中，它们的所有者职能同时被取消；另一方面，国有资产管理局也被撤并，变为财政部的一个下属局。所有者职能被拆分后交由不同的综合部门负责。从管理职能与所有者职能再度合并在一起的角度看，这是一种改革的倒退。

资料来源：斯道延·坦尼夫、张春霖、路·白瑞福特（2002）

2003年3月10日，十届全国人大一次会议第三次会议经表决，通过了关于国务院机构改革方案的决定。4月6日，国务院国有资产监督管理委员会正式挂牌成立。新成立的国资委代表国家履行出资人职责，整合了国家经贸委指导国有企业改革和管理的职能、中央企业工委的职能以及财政部有关国有资产管理的部分职能，其监管范围包括中央所属企业的国有资产，主要职责包括：根据授权，依照《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；代表国家向部分大型企业派出监事会；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；通过统计、稽核对所管国有资产的保值增值情况进行监管；拟订国有资产管理的法律、行政法规和制定规章制度，依法对地方国有资产进行指导和监督；承担国务院交办的其他事项（专栏7.4）。截至2003

年5月,国有资产管理委员会内设机构、职能、以及人员配备已基本到位,管理的国有资产达6.9万亿元人民币,所有者权益2.5万亿元。据统计,国资委所属196家企业集团共参股(前10大股东)91家上市公司,它们的总股本为1622亿股,其中国有股份为1156亿股,占71.27%(何诚颖,2003)。

#### 专栏 7.4 国资委近期的9大任务

2003年5月22日,国务院国有资产监督管理委员会主任李荣融,在国务院新闻办举行的记者招待会上,介绍了下一阶段深化国有资产管理体制改革的9项任务:

- 配合《企业国有资产监督管理暂行条例》的公布施行,抓紧制定国有资产基础管理、企业重大事项管理、企业负责人管理、国有资产监督管理等配套规章和制度;
- 依法自上而下建立健全权责明确、管理规范、上下协调、廉洁高效的中央和省、市(地)三级国有资产监督管理机构,合理划分各级机构的监管范围和产权隶属关系;
- 建立一套科学严格的国有资产经营责任制度,包括国有资产业绩考核体系、国有资产统计评价体系、公平合理的奖惩体系;
- 继续搞好国有资产的授权经营,完善和发展国家授权投资机构和国家控股公司,研究和规范大公司大企业集团国有资产授权经营制度;
- 加快具备条件的国有大中型企业的公司制改革步伐,支持其在完成重组改制基础上到境外上市,积极开展外派董事和独立董事制度试点;
- 逐步建立符合社会主义市场经济要求的国企领导人员选拔任用和激励约束机制,实现内部竞聘上岗、社会公开招聘、人才市场选聘,实行经营业绩与报酬挂钩;
- 加快国有经济布局和结构的战略性调整,推动企业间的兼并、联合、重组,力争用5年时间使符合破产条件的国企基本退出市场;
- 进一步完善监事会制度,加强对国企的财务、审计监督和纪检监察,建立健全国有资产产权交易监督管理制度,研究制定对所出资企业重大事项的管理办法;
- 加强和改进国有企业党的建设和精神文明建设。

资料来源:上海证券报,2003年5月23日

国有资产监督管理委员会的设立解决了三个问题,一是这个机构明确的定位是“履行出资人职责”,而不是“管理国有企业”的职责,这就有利于从“管企业”向“运营资本”转变;二是政府行使国家所有权的部门与行使公共权力的部门分开,各自有明确的定位和行政目标。这就从组织上实现了政资分开,体制上实现了政企分开;三是出资人机构“管资产与管人、管事相结合”。对政府而言,

构建了责权明晰的产权主体、有利于形成可追溯产权责任的机制；对企业而言，构造了集中、统一、排他性地行使所有权的国有“老板”。因此，国有资产管理委员会不是原政府各部门管理国有企业的机构、职能和管理手段的简单合并，而是由对企业的行政管理转为履行出资人职责，出资人机构的职能和行使职能的方式、手段都必须有重大转变（陈清泰，2003）。

国资委的成立只是国有资产管理体制改革的一个步骤，更重要的是接下来如何规范运作。经济学界和法学界的专家们普遍认为，下一步的改革应当“先定规后行动”，尽快出台《国有资产法》，使改革有法可依、有章可循。2003年5月13日召开的国务院常务会议审议并原则通过了《企业国有资产监督管理暂行条例（草案）》。该条例明确了国有资产管理体制的基本框架和企业国有资产监督管理的基本制度，规定了国有资产监督管理机构的出资人职责，提出切实保障企业经营自主权、不得干预企业生产经营活动的要求；同时还对企业负责人管理、企业重大事项管理、企业国有资产管理等作了明确规定。在《国有资产管理法》正式出台前，该条例将成为指导国企改革规范运行的过渡性安排。

### **新国资体制改革面临的问题**

十六大报告对新国资体制改革制定了方向性原则，是下一步国有企业改革的出发点，但是在具体操作层面上还面临许多细节问题。

第一，在统一所有的前提下，如何明确界定中央和地方行使所有权的界限。十六大报告中只是笼统地指出“关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等，由中央政府代表国家履行出资人职责”，具体操作上需要进一步细化。尽管目前已经承认“谁投资谁拥有”的市场原则，但由于国有资产管理权经历了多次“下放”与“上收”的过程，产权的明确划分具有一定的难度。此外，由于国有资产在各地区之间分布很不平衡，因此在所有权界限划分上还存在地区利益平衡的问题(专栏 7.5)。

**专栏 7.5**  
**国有企业的多次“上收”与“下放”**

20世纪50年代，计划经济开始实施，此后中央同地方在国有企业的管理权方面，经历了多次“上收”与“下放”。

- 1956年9月，因中央政府及其各个部门对地方和企业管得过多，中共八大后开始“下放”企业。
- 50年代末，经济陷入严重困难，中央收回一部分企业。
- 60年代，国家在一些重点行业试办“工业托拉斯”，大批企业重归中央。
- 60年代中期，“统得过多，管得过死”的老问题再次出现，70年代企业便又经历了一次下放过程。
- 不久，由于“一放就乱”，中央不得不再次收回权力。
- 80年代前期，一部分国有企业被再次“下放”地方，进行属地管理，以期调动地方改革和发展的积极性。冶金、机械、电子等行业中央企业大部分下放，其中包括首钢、武钢等特大型企业。
- 80年代末和90年代初，企业集团浪潮的兴起导致一些企业被收回。
- 90年代，随着国有经济产业结构的调整，中央决定对国有企业实施“抓大放小”政策，又一批企业被划给地方管理。
- 1998年，煤炭部、有色金属总公司等专业经济部门被撤销，所属企业大部分“下放”地方。

第二，由于国有资产的规模过于庞大，国资委直接控制的企业数量不能过多，更多的企业需要由国有资产授权经营机构来经营，这就涉及到“两层管理”模式和“三层管理”模式的选择问题。一般来说，中央管理的国资企业通常适于采取两层次的模式，即国有资产管理机构同所管理企业之间不设中间层机构。原因在于，中央管理的企业多是大型企业集团（例如中石化），这些企业自身便具有多层次的授权经营模式，因此没有设立中间层机构的必要。但是，在一些竞争性和资产重组任务较重的领域，可以考虑设立中间层机构。上海和深圳的做法被普遍认为是一个较成功的三层管理模式。第一个层次是受市政府直接领导的国有资产管理委员会；第二个层次由国有控股公司（或企业集团）组成；第三个层次是国有独资或控股的企业。从地方政府实行“三层次模式”管理体制的教训来看，中间层机构容易出现“过度管制”的问题，面临管与不管的两难选择。

第三，未来的国有资产管理机构，应如何处理同其他社会公共职能部门的关系，例如国家发展和改革委员会、财政部、商务部、证监会和国家社保基金等。从原国有资产管理局的失败教训可以看出，明确划分国资管理机构同其他部门的权力和责任范围是新国资机构成败的一个关键方面。因此，新的国资管理机构必须将“管资产与管人、管事”相结合，不能成为“又一个婆婆”，一定要将“三

权”真正统一起来。

第四，国资管理机构如何准确、到位地对企业行使出资人权力。从理论上讲，国资管理机构应当按照《公司法》赋予的出资人权力，通过向企业派出董事、监事，影响董事会决策来实现自身管理意图。但现实中，国有股权的绝对和相对控股地位和旧体制的习惯，使国有资产管理机构可能会直接对企业的具体经营决策进行干预。这样，国家由原来主管部门的“婆婆”身份，变为“婆婆加老板”，使“政企不分”变为更为严重的“政资不分”。

第五，国有资产管理机构如何“管人”。管人”的权力是国资管理机构三项权力中最为核心的权力。在“管人”的问题上，按照《公司法》的要求，企业应当依据市场化原则选聘企业高管人员。如果新的国资机构仍然沿袭过去组织和人事部门考察、行政方式任命的办法，则并不能从根本上消除现行体制的弊端。此外，国资机构通过“管乌纱帽”可以轻而易举地影响企业决策，超越了“出资人”的权限。

第六，国有资产管理机构自身的人员选拔、激励和约束机制如何设计。从目前国资委的人员构成来看，主要是来自原中央企业工委和国家经贸委的相关部门。如果国资委对下属企业采取市场化的管理方法，而自身仍然照搬原有的行政、人事安排，则会在管与被管者之间造成巨大反差，不利于消除官僚作风和调动国资委工作人员的积极性。正如一些学者所指出的，国资管理机构的官员拥有对企业的实际控制权，却不享有剩余索取权，则不可能像真正的股东一样去行使企业控制权，监督企业经理的行为（张维迎，1999）。

## 专栏 7.6

### 国有资产管理体制改革面临的若干问题

#### 改革国有资产管理体制应注意解决四个问题

1. 落实国有资本的管理、监督和经营责任，形成对每一部分经营性国有资产可追溯产权责任的体制和机制。
2. 国有资本在行业领域中的布局和企业结构要进行有进有退的调整。政府从管理庞大的国有企业群，转变为直接控股重要企业和运营国有资本；国有资本由覆盖各行业、各领域，向

国家必须控制的行业领域集中，提高国有经济控制力。

3. 政府行使国家所有权的机构与公共管理职能部门分开，受政府委托集中统一行使国家所有权，建立责权明晰的国家所有权委托代理体制，行使公共权力的部门不再承担出资人职能。

4. 通过国有企业的公司制改制，实行所有权与企业经营权分离，国资管理机构履行出资人职责，承担有限责任；企业拥有法人财产权，是独立的市场主体，自主经营、自负盈亏。

#### **建立国有资产管理体制的四个难点**

1. 面对如此宽泛、庞大的国有企业群，即便中央和省、市三级政府分别管理，也非常困难。

2. 缺乏良好的公司治理基础。在所有者长期缺位的情况下，在企业内外实际上存在着一股人为扭曲公司治理的力量。

3. 新设立的出资人机构如何正确行使所有权，做到出资人既到位又不越位，这是很难掌握的关键技术细节。

4. 缺乏懂得和熟悉资本运营和监管的人才。

#### **国有资产管理体制改革的四个风险**

1. 政府机构不再干预后，如果国家所有权继续不到位，这就为企业内部人控制留出了空间，资产和效益的流失在所难免；

2. 在实行“管资产与管人、管事相结合”的情况下，如果出资人机构不变转为“管资本”，而继续沿袭隶属关系式的行政干预，成为“老板加婆婆”，那么就会把企业管死，退回到改革原点；

3. 在新的管理体制下，中央和地方政府分别履行出资人职责，享有权利，承担责任。在明确了产权责任后，如果地方政府为保护所监管企业的利益而强化区域分割和市场保护，就会有改革倒退的危险。

4. 国有资产管理机构如何履行出资人职责。如果出资人机构的权力掌握不当或缺乏监督，比如出现争先“一卖了之”，或对经营者半买半送等情况，很快就会把可能用于解决或部分解决对职工历史欠账和银行不良债务的资源耗尽，那就会造成严重的社会后果。

资料来源：陈清泰，经济参考报 2003 年 03 月 26 日，中国经济时报 2003 年 03 月 24 日，

## 小结

转轨经济时期政府同时担当社会公共管理者和国有企业出资者双重角色，冲突难以避免。政府在公司治理中的“缺位”、“越位”和“错位”表现，影响着中国公司治理的规范化发展。新国资管理体制的建立，为分离政府所有者职能，塑造真正国企“老板”，以市场机制代替行政手段奠定了良好的开端，但下一步的改革任务仍然非常艰巨：

**第一，国有资产的结构调整。**政府在公司治理中的角色是同其所持有的股份比例相关的，当其处于绝对控股地位时，就会出现“一股独大”或“一票决定董事会”的现象。由于政府是公司的大股东，政府的行政干预就有实际的公司控制权基础，行政手段就可能取代市场化原则。解决这一问题的根本办法是弱化政府的大股东地位。为此，必须降低政府在竞争性领域的持股比例，甚至退出竞争性的经济领域。中国目前有大约 18 万家国有企业，而且大多数为中小型企业。从技术可行性角度，无论什么样的管理体制和管理机构都无法管理好如此众多的企业。因此，新的国有资产管理体制在进一步完善国有资产管理的同时，还要同时完成“国有资产战略性退出”的任务。国有资产管理的重点在于“所有者到位”，而“退出”过程中的重点则是确保“卖主到位”，防止不公平交易造成的国有资产流失。

**第二，政府的所有者职能与其他社会公共管理职能的分离势在必行。**没有这种分离，所有者职能势必分散在众多政府部门，人人都干预企业，人人都不负责任，结果就无法避免所有者缺位的问题。同时，只要政府的两种职能混在一起，国有企业就很难真正成为市场竞争主体，因为在政府各部门的干预下，要满足方方面面的要求和偏好，不可能单一化、商业化。

**第三，充分利用市场机制，减少行政干预。**政府在经济中的主要任务应该是制订符合市场规律的游戏规则，并保证规则执行的透明性与公平性，而不应继续既当“裁判员”又当“运动员”。充分利用市场机制，减少行政干预，是减少政府在上市公司运作过程中出现“越位”和“错位”的关键所在。

**第四，新的国资机构必须做到“到位”但不“越位”。**国资机构作为出资人

代表，应按《公司法》认真行使股东权力，但也只应以股东的方式行使股东权力，不干预企业的经营管理，只当“老板”不当“婆婆”。国资机构的明确定位是“履行出资人职责”，进行“资本运营”，而不是“管理国有企业”。

**第五，确保国有企业的经营目标单一化、商业化，重视资本回报。**目前，中国的国有企业存在目标多元化的问题，企业同时承担着大量的“政治”和“社会”职能。此外，在业绩评价方面，国有企业过多强调产值、规模和数量，很少考虑相应的成本和回报。因此，在新的国有资产管理体制下，国资管理机构的目标应当单一化、商业化，专注于国有资本的回报。除国防等少数领域外，绝大多数国有企业都应当以追求资本回报最大化为唯一目标。

**第六，依靠董事会治理国有企业。**国际经验说明，管理较好的国有企业一般都效法非国有企业依靠董事会的管理体制(专栏 7.7)。拥有一个强有力的董事会，将会健全企业内部运作机制，减少政府干预的必要性。

**第七，国有企业应当按照上市公司的标准向全社会进行信息披露。**充分的信息披露和透明度是强化国有企业的最终所有者——全体纳税人——对企业管理层进行监督的有效途径。透明度的提高本身就可以起到防范作用，使管理层不能以牺牲所有者的利益来换取自己的利益。

### 专栏 7.7 瑞典国有资产管理的经验

1998 年之前，瑞典政府的国有企业所有者职能与其社会管理职能没有分离，众多的政府部门都参与行使国有企业所有者职能，造成了所有者“缺位”和“越位”问题。1998 年，在议会的多次督促下，瑞典政府决定改革国有企业的管理体制，其中最重要的决策就是在瑞典工业部内设立一个专门行使所有者职能的国有企业局，从而基本上实现了政府的所有者职能与社会管理职能的分离。国有企业局负责管理 34 家企业，这些企业占国有企业总价值的 85%。

国有企业局以“创造价值”为使命，提出了“有价值的公司创造有价值的工作岗位”的口号。基于这一使命，国有企业被分成了两类：一类是肩负着特殊社会职能的国有企业，政府对这些国有企业的要求是以最小的成本完成其社会职能；第二类国有企业是没有社会职能、完全在竞争性市场环境中运作的企业，政府要求它们必须追求价值最大化，经济增加值必须大于零。为此，国有企业局实施了以下三方面改革。

首先是提高国有企业的透明度。国有企业局认为，国有企业在透明度方面应当至少达到上市公司的标准。国有企业可以被看作是以全体纳税人为股东的上市公司。为此，国有企业局要求国有企业按照上市公司的财务会计标准编制年度报告，上报国有企业局。国有企业

局象一个虚拟的在市场环境中运作的投资公司一样，编制合并财务报表，然后向全社会公开披露。同时，国有企业局还邀请纽约、伦敦及本国的投资银行家、市场分析师等专业人士对国有企业的业绩进行分析评价，以加强对管理层的监督。

其次是提高资本效率。为此，国有企业局采取了两项重要措施：1、要求企业突出主营业务，剥离由于过度扩张而建立的非相关业务；2、迫使国有企业到资本市场上去向私人投资者借债，实现所谓“债务私有化”。国有企业被推到资本市场上借债后，所有想借债的企业都必须获得资本市场上公认的评级机构的债信评级，迫使企业必须改善经营管理。这样，私营部门的约束机制就被引入了国有企业。

第三是使董事会专业化。国有企业局推行的改革在三年时间内更换了 85% 的董事，75% 的首席执行官和 50% 的首席财务官。新的董事都是从资本市场上聘用的专业人士。聘用这些人之前，国有企业局首先聘请专家对每个企业的状况进行分析，确定需要加强的重点，然后再据此聘请有关方面的专业人士。

资料来源：Dag Detter，张春霖，2003 年 1 月上海证券交易所“上市公司国有股权管理体制研讨会”会议材料