

改善国企公司治理关键何在

今年5月19日，经济合作和发展组织（OECD）正式出版了其《OECD国有企业公司治理指引》（简称《指引》）。整个文件共分两个部分。第一部分正文，是若干条文字简练的原则，共分六章；第二部分释义，是对这些原则的比较详细的解释和论证。

和几年前的《OECD公司治理原则》以及许多其他公司治理行为规范一样，《指引》也是一份不具约束力的文件，目的是就改善国企公司治理问题，给其成员经济体和其他经济体的政府提出建议。但它基本上反映了国际上对健全的国企公司治理的一些共识，也集中体现了发达市场经济国家的政府在管理国企方面的成功经验以及对现存挑战的应对之策。

因此，《指引》对我们考虑如何改善中国国有企业的公司治理具有重要的参考意义。以它提出的一系列原则为参照系，我们可以比较容易地看到，为进一步改善国企公司治理，需要朝哪个方向努力，关键又在哪里。

应该说，《指引》的出台本身代表着一种共识，就是国企的公司治理是可以改善的。但是，与其他企业相比，改善国企的公司治理的确是一个更具挑战性的任务。这是因为，改善国企的公司治理，很大程度上也就是改善政府的公共治理。以《指引》所倡导的原则为参照系来看我国国企改革在公司治理方面的挑战，这一点非常清楚。

《指引》第一章是关于建立有效的法律和监管框架的六条原则，其核心是保证建立一个国企与其他企业平等竞争的环境。其中第一条和第三条值得我们特别注意。

第一条强调的是政府的所有者职能和其他职能分开，这是一个我们非常熟悉的原则。不过，在这些“其他职能”当中，《指引》特别强调了三个方面：一是市场监管，二是产业政策，三是政府采购。在我国，设立国资委的一个重要目的，是实现政府的所有者职能和社会管理职能的分开；但如果从市场监管、产业政策和政府采购这三个角度看，仅仅成立国资委，显然还远不足以实现这种分开，也不足以保障国企与其他企业处于平等竞争的地位。对垄断性国企的监管是其中最突出的例子。

这一章的第六条涉及的是国企所承担的公共服务义务。其要点是：当国企承担的公共服务义务超过大家公认的正常程度之后，政府应该保证（1）要求国企承担这些义务要有法律和法规的依据；（2）向公众披露相关情况；（3）通过公共财政预算以透明的方式实现成本补偿。这三点加在一起，实际上是要求政府和自己的“亲儿子”锱铢必较，把账算在明处。

应该说，这个方面的努力对政府改革的意义至少不亚于对国有企业改革的意义。对国企施加的各种名目的收费和摊派，小到宴请官员，大到赞助工程，实际上是政府官员绕开预算制度和人大监督，随意调用公共财政资源的一条很重要的旁门左道。

《指引》第二章的主题，是国家如何做一个合格的所有者。其中提到了政府不要干预企业日常经营活动这一我们已经比较熟悉的原则，也倡导建立“集中化”的所有权代表机构。此外，《指引》还提出了另外两个值得我们重视的建议：一是国家要有明确的、对社会公开的“所有权政策”，明确界定其作为所有者所要追求的目标，以及实现这些目标的手段；二是所有权代表机构要接受议会的监督。

在这两个方面，我们都还面临着不少的任务，有些甚至还没有提上议事日程。在所有权政策方面，我们确实有“保值增值”的目标，但保值增值的目标和其他经济的、非经济的目标之间如何权衡取舍，还不是一个透明的过程；在接受人大监督方面，制度建设还基本上是空白。关于国有资产监督管理的情况和国企的运行情况，无论是国资委还是政府，都还没有建立一种像预算制度那样的向同级人大进行报告的规范制度。尤其是回报率、分红这样的核心财务指标，即使在政府自己评估自己的工作业绩时，也还远没有引起足够的重视。

《指引》的第五章讨论透明度和披露问题，其中涉及的主要问题也是所有权代表机构和国企对议会和社会公众的信息披露。其中第一条提出，所有权代表机构应该公开出版年度报告，向议会、媒体和公众披露国企的信息；年报应集中于国企的财务业绩和国有资产价值，以及加总的财务信息，如销售额、利润、主营业务现金流量、投资、股权回报率和分红。年报还可以包括重点国企的分企业数据。

关于国企的披露标准，这一章的第四条认为，出于公众利益考虑，国企不管是否上市，其透明度都应该达到上市公司的水平，具体的披露要求应该与《OECD公司治理原则》中对上市的公众公司所提出的披露标准相同。相比之下，这个领域大概是OECD建议的原则与我们的实际情况差别较大的一个领域。时至今日，除了国家统计局和财政部的年鉴提供的若干总量数据，国企的大部分数据都不仅不对人大和社会公众公开，甚至有些政府部门要想免费获得都很困难。

在国有资产管理透明度方面的改革与其说是国企改革，不如说是公共治理改革。

《指引》的第六章所涉及的，也是一个对我们来说具有很大的挑战性的问题，即国企董事会建设。概括来说，《指引》的基本理念是董事会治理，也就是说，在“所有权代表机构-董事会-CEO”这个链条中，董事会是一个权力分配的重心。所有权代表机构在确定目标之后，要给予董事会足够的授权和独立性，使其有足够的权威、能力和客观性，来行使战略决策和监督职能。与此同时，董事会整体以及每一个董事个人都要承担对所有股东和公司的忠诚义务，具有高度的责任感和职业道德。

即使在OECD国家，国企董事会的独立性也是一个巨大的挑战。如《指引》的作者指出的，董事会的地位经常受到来自两个方面的侵蚀：一是所有权代表机构或政府，二是管理层。董事会在监督管理层方面，经常因其权威有限而难有作为。“在一些国家，管理层与所有权代表机构乃至政府都有很密切的关系，他们更喜欢绕开董事会直接向所有权代表机构或政府报告”。

在我国，这样的问题更加突出和普遍。十六大之前的国企改革所形成的治理结构的基本特点，就是行政干预下的内部人控制。其原因首先是20世纪80年代在工厂制的框架内放权让利，其次是90年代实行公司制但国有资产管理体制改革停顿。国资委成立后，所有者地位大大加强，国家越来越多地通过行使所有权而不是行政干预来对管理层进行监督和制衡，但董事会的地位仍然很薄弱，实际情况仍然是一种“哑铃形”的权力分配。

如果不能在董事会治理方面尽快取得实质性进步，国资委将不得不或者由于工作量过大无法对管理层进行有效监督；或者事必躬亲、陷于具体事务不能自拔，变成人们广泛担心的“婆婆加老板”。从政府改革和公共治理的角度看，董事会治理对我们来说是一种特殊的挑战。它所代表的不是我们所熟悉的那种上下尊卑分明、下级服从上级的层级制治理文化。董事会不是股东的下级，他们之间的关系是由公司法和相关法律界定的一种信托关系。国资委和其他股东有任命董事的权利，但一旦任命，就要尊重其独立性和对经理人员的权威。应该说，无论是国资委还是政府本身，学习和适应这样一种新的治理文化，恐怕都将是一个艰巨的任务。

所以，总体说来，国企改革进行到今天这个地步，要继续改善其公司治理，关键可能在于改善公共治理、推进政府改革。除非在公共治理方面取得一些大的突破，否则国企改善公司治理的步伐将会非常艰难。（作者：张春霖，摘自：《财经》）