

【现代企业研究】

中小企业法人治理结构现状分析和对策

罗新远

(西北大学 经济管理学院, 陕西 西安 710069)

摘要:通过对115户中小企业法人治理结构的调研,分析了中小企业“三会一层”运作的现状和存在的问题,并从理顺资产委托—代理关系、实现股权多元化、完善激励和约束机制、防止“内部人控制失控”等方面入手,探索了中小企业法人治理结构不能正常发挥市场效能的外部体制性因素和制度内生性因素,提出了实现股权多元化等相应的对策。

关键词:中小企业;法人治理结构;公司制;股权多元化

中图分类号:F276.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-2731(2002)02-0038-05

一、OECD公司治理结构的原则

在经济全球化迅速发展的背景下,国际上企业间通过联合、重组,投资的范围和规模越来越大。为了改善其成员国的公司治理结构,由29个发达国家组成的经济合作与发展组织(OECD)在1998年4月成立了一个根据世界各国的公司治理经验和理论研究成果制定公司治理结构的国际性基准的特设专门委员会。经过一年多的工作,这个专门委员会拟定了《公司治理结构原则》(以下简称《原则》)草案。2000年5月,OECD理事会通过了这个《原则》,以之作为各国政府部门制定有关公司治理结构的法律和监管制度框架的参考,同时也为证券交易所、投资者、公司和其他利害关系者提供指导。与此同时,OECD和世界银行最近达成协议,以《原则》为基础,在更广的范围内就改善公司治理结构进行政策对话和讨论。西方“七国集团”财政部长、“22国集团”代表和29个OECD国家的部长在2000年6月间开会时一致表示支持这一协议。

《公司治理结构原则》主要规定了五个方面的内容,它们是:

- (1) 治理结构框架应当维护股东的权利;
- (2) 治理结构框架应当确保包括小股东和外国股东在内的所有股东受到平等的待遇。如果股东的

权利受到损害,他们应有机会得到有效补偿。

(3) 公司治理结构的框架应当确认利害相关者的合法权利,并且鼓励公司和利害相关者为创造财富和工作机会以及为保持企业财务健全而积极地进行合作。

(4) 治理结构框架应当保证及时准确地披露与公司有关的任何重大问题,包括财务状况、经营状况、所有权状况和公司治理状况的信息。

(5) 治理结构框架应确保董事会对公司的战略性指导和对管理人员的有效监督,并确保董事会对公司和股东负责[1]。

这些基本原则总结了状况良好的公司治理所必备的共同要素。尽管完善的公司治理结构没有统一的模式,各国也有特殊情况,但如上原则是得到国际社会普遍认同的。中国正处在改革的关键时期,了解市场经济国家公司治理结构的经验,有助于弥补我们在知识和经验上的欠缺。同时,OECD《原则》对中小企业公司治理结构具有很强的借鉴和指导意义。

二、状况分析和存在问题

我国国有大型企业法人治理结构的研究以及相应的政策措施已经比较完备。但是目前仍然存在着八个方面的主要问题:(1) 国有股东代表“缺位”和政府官员的行政干预。(2) 许多上市公司“一股独

收稿日期:2001-06-01

作者简介:罗新远(1963-),男,陕西西安人,西北大学经济管理学院博士生。

大”，缺乏多元股权制衡。(3) 集团公司越权干预其控股的上市公司的董事会和执行层的经营业务。(4) 董事长作为“法人代表”，地位高于董事，习惯于“首长制”和“第一把手”决策。(5) 董事会缺乏健全的内设专门机构，外部独立董事普遍缺位。(6) 董事会议事和操作程序不规范。(7) 对高层管理人员的激励和约束都不足。(8) 公司信息对股东和利益相关者不透明[2]。

市县属的企业大多数属于中小企业的范畴，而中小型企业法人治理结构本身有一定的局限性和特殊性。这主要由于在国家“抓大放小”的政策指导下，中小企业民营化的趋势明显加快。但是尽管加快国有资本从竞争领域退出已经形成共识，但是由于体制的原因（地方政府往往不愿完全放弃最终控制权），人员和债务负担较重等障碍，许多投资主体往往很难进入国有资本退出的领域。由于中小企业具有非上市性，依靠股市达到股权多元化是不现实的。加之中小企业的规模小，人员素质较低，依靠能人治厂的现象还比较严重。显而易见，中小企业法人治理结构完全仿效大型企业法人治理结构的模式并不是完全合用的。调查表明，中小企业改革牵动传统体制的诸多方面，改制企业和政府主管部门都力图规范法人治理结构，但遇到的障碍是巨大的。惟有配套推进改革，才能取得实质性突破。

笔者在实际工作当中，参与了对宝鸡市 115 家市、县属中小企业法人治理结构情况的调研工作。这次调研经过充分的准备，并依照 OECD 关于法人治理结构的五条基本原则，设计了详细的问卷表格，共发出问卷 115 份，收回 115 份。其后对其中的 20 户企业进行了实地走访，在走访的过程中，分别听取了董事会、监事会成员及经理关于法人治理结构运作情况的意见，还召开了党员代表、职工代表座谈会，对问卷当中的许多问题进行了探讨。经过对问卷的分析以及综合实地走访的情况，115 家市、县属中小企业法人治理结构的情况可大致分为以下三类：第一类是能够按照 OECD 原则规范运作的企业有 23 户，占被调查对象的 20%。这些企业法人治理组织结构健全，股东大会、董事会、经理层、监事会的组织机构齐全；股东大会、董事会、经理层、监事会的成员产生符合法定程序，公司章程对各自的职责范围划分明确。在运行中，能够按照 OECD 的《原则》和《公司法》的要求，充分保证了所有股东的权益，按公司章程规定的议事规则运行，监事会发挥了监督作用，年度经营结果经过审计确认，信息披露正常和透明

度较高，基本形成了各负其责、协调运转、有效制衡的新机制。同时，“新老三会”也能够协调运转。第二类是公司制企业法人治理结构基本规范的企业有 64 户，占公司制企业的 57%。在这类企业中，法人治理组织结构基本形成，“三会一层”的职责明确，议事程序、规则到位，但在运行中，未能按 OECD 的《原则》和《公司法》的要求，未能充分尊重股东权益，监事会作用发挥不足，经营结果未经审计确认，信息披露制度不完善，透明度不高。第三类是公司制企业法人治理结构欠规范的有 28 户，占公司制企业的 23%。这类企业法人治理结构从形式上看比较健全，“三会一层”的职责权限也清楚，但在具体运行中仍按工厂制的决策方式进行，企业决策中“一人说了算”的问题比较突出。从某种意义上讲属于“翻牌公司”。

以上分类是按照 OECD《原则》在调研中初步的定性。调查表明，市县属中小企业普遍出现以下严重影响法人治理结构建立和运作的问题。

1. “三会一层”运作还不够规范

(1) 股东大会基本流于形式 在调查中了解到，目前绝大多数公司制企业股东大会制度不落实，有的全年不召开一次股东大会，有的用职工代表大会代替股东大会。从内部职工股东本身讲，也缺乏行使出资人权益的股东意识，绝大多数企业内部职工股东重视企业分配方案，把更多的注意力放在了股本分红上，对制定公司经营方针和投资计划、审议董事会和监事会报告、更换董事、修改公司章程等重大问题兴趣不大，造成股东大会基本流于形式，不能发挥应有的作用。

(2) 董事会的组成与运作还不够规范 从董事会的组成看，首先是结构不够合理，绝大多数公司制企业内部董事多，外部董事少；兼职董事多，独立董事少；有不少企业经理层成员与董事会成员重叠。其次，对董事会和经理层成员的委任和聘用不够规范，没有实行任期制。《公司法》规定董事会成员实行任期制，一般任期为三年，可以连选连任，经理层由董事会聘任，任期由董事会确定。但走访调查的 20 户企业中董事会成员只有任命没有任期，董事会对经理层也没有聘期。从董事会的运作看，许多企业没有形成规范运作的机制，主要表现在：一是决策的形式不够规范，不少企业仍然用党政联席会议或班子成员会议来代替董事会进行决策，董事会在企业决策中的中心地位没有真正确立；二是决策的内容重点不突出，有的公司制企业董事会陷入日常事务之中，

不能很好地研究企业改革和发展的重大问题,董事会议基本代替了经理办公会议,造成职权上的错位或越位,董事会的作用发挥不到位;三是决策的民主化和科学化程度不高,董事长的权力过于集中,在董事会的决策中“一把手拍板定案”的现象比较普遍。

(3) 监事会的作用发挥不到位 调查中了解到,绝大多数公司制企业的监事会作用发挥不够。一是监事会的同志大多长期从事政工和行政管理工,对监事工作不够熟悉,财务、审计等专业知识比较欠缺;二是监事会组成人员中缺少外部监事,大部分成员是企业内部职工,与董事长、总经理是上下级关系,不好监督;三是大部分监事会成员不直接参与企业财务、生产经营、资金运作、收入分配等工作,且目前企业信息披露机制亦不够健全,透明度不高,难以了解和掌握公司的真实情况,无法实施有效监督。

2. 经营者的激励约束机制不够健全

(1) 现行的收入分配制度难以调动企业经营者的积极性 由于目前绝大多数公司制企业实行的依然是级别工资制或岗位技能工资制,企业经营者的收入总体上偏低,对企业经营者难以起到有效的激励作用。

(2) 实行“年薪制”和“期股制”难度较大 “年薪制”和“期股制”是比较符合现代企业制度的分配制度。但不论是企业管理者、职工,还是政府部门都对实行“年薪制”和“期股制”认识不一。绝大多数企业领导人认为,现在国有企业都实行的是级别工资制度,企业经营者与职工的收入有差距,但差距不大,职工也能接受。如果推行“年薪制”,企业经营者的收入就会远远高于职工的收入,造成职工心理不平衡、难以承受。而且推行“年薪制”也有许多问题不好解决,首先是“年薪制”的发放范围不好确定,只给总经理1个人,还是董事长和总经理2个人,或者把党委书记也加上,难以确定;其次是“年薪制”的发放数额不好确定,给多少没有标准,年薪太高,容易引起职工反对,年薪太低,难以起到激励作用;再者是“年薪制”的发放依据难以确切衡量。如果仅从理论而言,与年薪发放挂钩的因素似乎比较明确,但实际执行中考核指标在确切量化上却存在很大的困难。此外,让经营者持股也有难度,大多数企业经营者都显得顾虑重重。

(3) 对经营者缺乏有效的约束手段 调查中,从近年来企业领导人违法犯罪的事实来看,现在尽管对企业领导人的监督形式很多,但实际上大多未落实,客观上造成企业主要负责人以“法人代表”的

身份牢牢掌握着企业的最终控制权,在没有内外监督的情况下,“内部人控制失控”的现象严重。

3. 国有资产管理、监督和运营体系尚未建立

(1) 国有资产所有者缺位 与市县属国有企业的改革相比较,国有资产经营管理体制改革相对滞后,没有建立起代表所有者经营管理国有资产的经济组织,政府部门仍然代表所有者既经营管理国有资产,又行使社会管理的职能。因此,企业主管部门、国有资产管理等部门都行使所有者权益,多头管理,影响了国有资产的营运效益。

(2) 对董事中的国有资产代表的管理缺乏一套办法 一是对国有股权代表的委托关系不明确,不统一。被调查的企业约有1/3的股权代表在作为董事候选人时没有国有资产管理部门的委托书,而只凭主管部门口头宣布;有的则在组成董事会后,才指定董事长是国有股权代表;有的企业股份制改造已一年,至今仍没有明确谁是国有股权代表,出现了国有股代表虚置的现象。二是对国有股代表或董事的考察、管理缺乏相应的措施和办法。被调查企业的董事长大多数由原企业领导继续担任,而对他们的考察则往往仅从企业经营班子的角度进行。

4. “新三会”与“老三会”的关系还没有完全理顺

一方面,少数公司制企业“新三会”与“老三会”的关系还没有完全理顺。首先,“新三会”没有体现交叉任职的要求。大多数企业虽能按照“交叉任职”的要求,理顺了股东大会、董事会、监事会与党委会、工会和职代会的关系,但是也发现少数企业党委主要领导没有进入董事会,职工代表没有进入监事会。其次,对“新三会”和“老三会”的运行缺乏一套有操作性的办法。不少企业领导人对“新老三会”各自如何运作认识不统一,有的用董事会代替了党委会,有的用职代会代替了股东大会,有的用纪检委代替了监事会,个别企业“新老三会”沟通少,运作不够协调。

三、原因分析与对策建议

法人治理结构是公司制的核心,理论界一致认为:只有制度内生性因素才是最重要的。对企业最有效的监督应该源自于企业内部自身的制衡机制。当然,来自企业外部体制性因素的影响也是不可忽视的。可以说,没有完善的法人治理结构就不能保证企业的长治久安。中小企业法人治理结构出现上述问题的原因分析和对策建议如下:

1. 理顺资产委托—代理关系

法人治理结构的本质是妥善处理由于所有权和

经营权分离而产生的委托—代理关系。换言之,法人治理结构是以资产委托—代理关系为枢纽的。资产所有者或股东选择自己的代表出任董事,并组成董事机构。董事和董事机构接受股东的委托而为维护所有者的权益服务。经理和经理班子在董事机构的授权范围内对企业经营事务行使管理职能。这就是所有权和经营权相分离的一种合理的制度安排。但是在一些中小企业体制改革过程中出现的法人治理结构被扭曲,违背了公司制改造的初衷。其根本原因在于:一是所有者或股东的资产委托行为并非出自完全市场效率动机和完全市场效益偏好;地方政府机构改革的滞后,导致地方政府部门并不愿自动放弃对中小企业的最终控制权。由于在“条条块块所有制”的基础上,企业资产重组和配置并不是出自完全市场效率动机和完全市场效益偏好,因此,中小企业资产重组和配置的效能就大打折扣。二是作为资产代理方,董事和董事会很难做到一切为了保证所有者财产最大限度的增值。这主要由于企业经营者的选择机制还没有完全市场化。经营者首先要对任命授权的部门负责以后才能对资产代理方负责。基于此,法人治理结构不能充分发挥市场效能而达到预期效果就是可想而知的。法人治理结构就是关于企业股东、由股东委托的董事机构和由董事机构所聘任的经营管理者之间,对不同层次的企业权力与功能的配置方式。要解决好由于所有权和经营权分离而带来的委托—代理关系方面出现的问题,就必须将“条条块块所有制”中不同的国家所有者退居到股东地位,然后委托“出资人”代表出面行使股东职能,实现真正意义上的政企分开,做到所有权和经营权的合理分离和分立,有效地避免所有者“越位”和“缺位”的现象发生。

2. 实现股权多元化

目前普遍存在的中小企业股权结构不合理也是导致法人治理结构失衡的原因之一。中小企业改制时,由于企业债务和企业办社会的负担比较重,给民营企业和社会法人参股经营带来很大障碍。调查中发现,国有中小企业国有股权比重偏大是普遍存在的问题。大多数的中小股东既没有能力抵制来自于政府主管部门的干预,也没有能力对企业决策层构成有效的制衡,这就造成“所有权行政化”和“所有者缺位”的双重现象发生。解决这个问题的惟一办法就是在国有资本运营中积极引入所有权多元化结构,亦即股权多元化。

股权多元化是公司法人治理结构有效运行的前

提条件。减持中小企业国有股份,优化股权结构,合理设置股东,能够保证股东大会对董事会、监事会实施有效监督和控制,充分发挥其最高权力机构的职能作用。要采取多种形式,加快股权多元化步伐,对那些产品具有高新技术含量的公司制企业和有发展前景的成长型股份公司,积极推荐其股票上市,通过证券市场直接融资。对一般竞争性行业的公司制企业,要适度放开产权转让范围,在股权转让、资产置换、交叉持股、互相换股、以实物或拖欠贷款入股等方面进行大胆尝试,积极吸引外部资金,优化股权结构。特别要通过各种途径降低国有股在中小企业中的比重,切实维护中小股东的权益。这才是符合所有股东平等待遇的原则。

3. 完善激励和约束机制

完善激励和约束机制,充分调动经营者的积极性和创造性。一方面,要针对经营者与一般员工的不同特点,建立有效的激励机制,制定并完善年薪制和期股制等符合现代市场经济规律的分配办法。另一方面,必须进一步强化约束机制,在有效发挥董事会、监事会的监督约束职能作用的基础上,从保护所有者权益角度出发,实行经营者决策失误赔偿制度,并对国有股权代表实行国有资产权益损失责任追究制度。建立企务公开制度和定期审计制度,加大职工民主监督和舆论监督的力度。

4. 规范“三会一层”运作

健全和完善法人治理结构的主要任务是明确企业股东大会、董事会、监事会和经理层的性质、地位和作用,划清责、权、利,具体规定其运作程序和工作方式,建立起目标一致、责权明晰、相互制衡、相互促进的现代企业组织领导机制。新老三会关系并存是中国不同于OECD《原则》的特殊情况。在协调新三会与党委会的关系方面,理论界比较一致的看法是党政干部相互兼职。因此,新老三会之间的矛盾主要集中在职代会、工会与新三会及其与经营者阶层方面[3]。目前的关键是要规范“三会一层”运作。

(1) 发挥股东大会的作用,保障最高权力机构的地位。首先,要按时、依法召开股东大会。其次,制定公司章程和企业生产经营、发展目标、分配方案等,必须经股东大会讨论通过,切实保障出资人权益。再次,要依法监督董事会、监事会的工作,审议、批准董事会、监事会的报告,选举和更换董事、监事以及决定其报酬。

(2) 完善董事会制度,提高董事会质量。董事会是公司制企业的最高决策机构,其运行质量直接

关系到企业的经营状况。要积极探索完善董事会制度的有效途径。一要针对大多数中小企业内部董事比例过高的问题,增加外部董事(包括独立董事),对公司重大问题作出独立判断,提高董事会议事决策的质量。二要积极探索设立独立委员会,如审计委员会、投资决策委员会等专业委员会,协助董事会工作,增强董事会决策的科学性。三要董事长与总经理分设,严格界定双方的职权,形成有效的制衡机制。

(3) 发挥监事会作用,强化监督职能 一要规范监事会的组成。二要增强监事会的监督职能。三要加强对监事会的职权。四要建立对监事的奖惩制度。

5. 防止“内部人控制失控”

中小企业由于能人治厂的现象比较普遍,容易形成“内部人控制失控”。在内部人控制的企业中,决策权向掌握信息的人转移,会弱化各级政府部门的各种干预以及对企业经济目标的偏离,并使内部人的利益与决策后果挂钩,因而大大降低了行政管理成本,提高了经济运行的效率和效益[4]。尽管“内部人控制”在某种意义上有可能提高企业的运行效率,但是这却与《原则》相违背。“内部人控制失控”的危害是极大的。费方域认为内部人控制主要表现在:(1) 过分的在职消费;(2) 信息披露不规范,报喜不报忧;(3) 短期行为;(4) 过度投资和耗用资产;(5) 工资、奖金、集体福利等收入增长过快,侵占企业利益;(6) 转移国有资产;(7) 置小股东的利益和声音于不顾,不当回事;(8) 不分红或少分红,大量拖欠债务,甚至严重亏损[4]。企业经营者一旦以“法人代

表”掌握着企业的最终控制权,这种控制权在没有内外监督的情况下出现失控,其后果不堪设想。

要有效地防止“内部人控制失控”的问题,一是确保所有者到位,建立出资人制度,使所有者人格化。所有者要掌握企业最终控制权,谨防产权虚置。二是要加强预算硬约束机制,确保所有者天然拥有的收益权、知情权不受侵犯。三是要确保“三会一层”的有效运作,尽可能使股权多元化,并依法保障所有股东的权益。

综上所述,中小企业法人治理结构的建立和完善,既需要加快地方政府机构改革的力度,以确保外部体制性因素的合理化,更重要的是要调整和完善中小企业制度内生性因素。诸如股权多元化、激励约束机制以及“三会一层”规范运作等,只有这样,才能确保中小企业法人治理结构正常发挥市场效能。

参考文献:

- [1] <http://www.oecd.org/daf/governance/principles.htm>.
- [2] 张维迎. 企业理论与中国企业改革[M]. 北京: 北京大学出版社, 1999, 99.
- [3] 卢昌崇. 公司治理机构及新、老三会关系论[J]. 经济研究, 1994, (11).
- [4] 孙宇华. 国有企业治理结构创新的制度经济学分析[J]. 南京社会科学, 1998, (9).
- [5] 费方域. 控制内部人控制——国企改革中的治理机制研究[J]. 经济研究, 1996, (6).

[责任编辑 卫玲]

The Analysis and Policy towards the Administrative Structure of Legal Persons in Medium-sized and small Enterprises

LUO Xin-yuan

(Faculty of Economics and Management, Northwest University, Xi'an 710069, China)

Abstract: The thesis studies elements inside and outside the system by means of which the administrative structure of legal persons in medium-sized and small enterprises are unable to give play to the market function normally. The paper puts forward the policies of realizing the multifirmity of stock rights.

Key words: medium-sized and small enterprises; administrative structure of legal persons; company system; multifirmity of stock rights