

清华大学 中国经济研究中心 研究动态

总字61期

2001年5月8日

建议成立“国有企业董事局”

宁向东 清华大学中国经济研究中心副主任

一、中国国有企业的核心问题

改革开放以来，中国国有企业一直是经济改革的关键问题，也是老大难问题。即使在依靠宏观经济形势好转和依靠“债转股”减轻企业财务压力，使得很多亏损企业扭亏为盈之后，仍有相当数量的企业没有摆脱难以为继的状况，另外，也有相当数量的企业新加入到亏损企业的队伍之中。如果从总体上考察国有企业的情况，局面是不能盲目乐观的。那么，为什么改革开放这么多年，在改革国有企业上面，政府和各个有关部门都投入了大量的时间和精力进行研究、方案筹划和推行，而实际效果却如此有限呢？

在我看来，这里的核心问题有三。

第一，国有企业的特殊财产关系使得企业运作从根本上动力不足。企业就像是一个机器，它运转的是否有效率，在很大程度上要看它的动力系统是否能够有效工作。一部机器设计得再巧妙，制作得再精良，只要它的动力系统有问题，这个机器就不可能有效工作。国有企业实际上就是这样一个动力有问题的机器。私营经济为什么能有效率，在很大程度上与它的产权状况是直接相关的，与总是有人关心企业价值的增加、并有一个机制保证企业员工努力的投入直接相关。

第二，国有企业的经营者搞好企业的动力不足。对于很多国有企业，经营者搞好企业的收益可以说是两个方面的：精神上的和物质上的。精神上可以获得成就感；物质上可以得到一定的行政级别，并得到伴随这一级别或岗位的资源支配权。可以说，对于很多国有企业，经营权不是创业的结果，而是上级授予的。在上级并没有财务收益的明确指标，或者上级无法仅仅凭借企业的业绩来判断经营者的努力程度的情况下，经营者上述收益目标的达到并不以企业价值增加为前提。

第三，国有企业管理者的授权关系是不清晰的。与其它类型的企业相比，一部分国有企业内部的经营者授权关系是无法从根本上保证企业运行效率的，指挥体系不顺畅的问题十分突出。我们知道，商场如战场。那么，企业经营就像带兵打仗，一个高效的指挥体系是打胜仗的必要条件。但是，在我们很多国有企业中，经营者群体的选择和任命机制目前并不是以利于企业价值增加为惟一目的。在这种情况下，企业内部常常是条块分割，有着不成文的势力范围，即使是最高决策者，也存在着指挥不动、或是做变通改革的问题，结果导致正常的管理制度形同虚设，管理上不能做到令行禁止，内耗严重。在我国很多大型国有企业中都存在着这类问题。这些企业凭借国内的垄断环境和国家的特殊支持，在国内市场颐指气使、财大气粗，但一参与国际竞争就兵败如山倒。

国有企业的上述问题，实际上早在很多年前，人们就已经认识到了。但是，由于涉及到国有企业的性质问题、党的领导问题、政权的稳固性问题、干部人事制度改革问题等，一直没有得到正视，或认真研究。人们似乎总是希望能够绕过这个弯子来解决国有企业问题。但这个弯子是绕不过去的。

二、国有企业客观上会长期存在

正视上述问题是研究国有企业的逻辑起点。如果国有企业效率不高的大部分原因都从根本上来自于这些问题，那么，接下来的问题就是要问：我们要在多长时间，多大规模上保留国有企业。如果世界上有效率的市场经济都是以民营经济为基础的，现实又容许我们可以把国有经济迅速地民营化掉，而且在民营化之后，这些企业还可以保证充分有效，能够承担起国有经济现在的利税责任，不影响中国的经济安全。那么，把国有企业民营化掉就是了。但问题并不这样简单。

目前，中国国有企业的总量为数万亿之巨，并且很多企业都是属于关系国计民生的战略性产业之中。这些企业在维护国家经济安全、提供就业机会、保证利税上缴方面都发挥着巨大的作用。我们目前既没有大规模有效操作民营化的经验，也不能明确看到一旦进行了这样的工作、后面就一定有什么样的前景。俄罗斯的改革经验似乎提供给我们某些警示。另外，即使在今后国有经济如愿地退出了竞争性领域，在中国这样的发展中大国里，国有经济也可能会较大范围的非竞争性行业里生存。这也就意味着中国的国有企业会在较长的一段时间里存在，并作为经济生活的相当大的基础。也就是说，我们必须找到搞好国有企业的办法。

事实上，国有企业的效率改善问题再这样无休止地拖下去，对中国经济的损害将是巨大的。我曾经在民营经济比较发达的地区进行调研，发现：国有经济不进行更深入的变革，国有企业继续维系效率低下、产品质量不佳

的状况，实际上已经客观地影响了民营经济的进一步发展。这是因为，无论从产品生产的前后向关系上、还是从企业扩张的必然要求方面，我国民营经济竞争力的加强、以及保证企业有效发展，都要求国有经济有相应的配合。这有点类似“木桶定理”。如果国有企业是木桶上的短板，不仅民营经济这个长板不能有效增长，这个经济这个木桶的盛水量也只能由国有经济这个短板决定。换句话说，这实际上已经影响了中国整体改革设计在几个阶段上的逻辑衔接，使得靠民营经济在体制外快速成长，在竞争性行业中成为经济支柱的想法成为一厢情愿。

因此，国有企业的改革必须加快，并应该有实质动作，要在基本面上有进展，要完善和发展行之有效的制度，要避免耍花架子，搞形式上的改革。比如，我们一些国有企业已经改组成了上市公司，但骨子里还是过去的国有企业，机制上没有什么变化，还是没有炼出创造财富的本事。募集的资金花完了，企业就再次陷入了困境。我最近对ST公司的研究发现，除了财务上的重组，企业真正靠经营上的功夫使自己摘牌的少之又少。所以，我们必须探索在国有产权大环境下的建立新的企业财产关系和交易关系，并寻求效率较高的治理机制。

三、塑造出动力机制是国有企业改革的关键

前面提到国有企业的动力问题是动力不足。政府官员作为国有资产的代表、作为委托人，它关心企业收益的动力不足；企业的经营者作为代理人努力工作的动力也是不足的；再加上企业管理者的授权关系不符合企业经营的要求，这就使企业有效率经营缺乏了最基本的条件。这种状况不得到解决，建立什么“法人治理结构”是不可能解决问题的。“法人治理结构”的目的是要解决“代理问题”，保证委托人利益。它好比是机器内部结构的一个设计，要解决的是有效传动的问题。但动力问题不解决，传动机制设计得再好都没有用。而且，在没有符合要求的动力驱动的情况下，人们也无法正确判断一个传动机制是否有效，是否符合要求。所以，从这个意义上讲，国有企业问题的核心是要塑造出动力机制来。这个问题不得到解决、或改善，任何其它改革可能都是避重就轻，都会事倍功半。

那么，怎样才能塑造出国有企业的动力机制来呢？关键就是要有人关心企业的价值增加，关心企业的盈利。但这一点恰恰是国有企业的先天不足。国有企业的财产关系特征决定就是没有这个人格化的经济主体去实施国有企业的财产权利。

怎么办？惟一的办法就是把国有资产的保值增值和某个群体的利益联系起来，让这个群体在追求自己利益的同时把国有经济的利益带出来。这个办法的核心是要造就一个“通过管理国有资产来为自己谋取利益”的阶层，并让这个群体成为最能够吸引聪明人加入、最有社会地位的群体。对这个群体的报酬设计应借鉴经济学上“效率工资”和“递延报酬”等原则，从而激发这个群体因关心自己的收益而努力工作，并因偷懒成本过高而自我约束。

这个群体包括两个部分：一个是本文即将讨论的“国有企业董事局”；另外一个部分是管理国有企业的职业经理人队伍。在我看来，这两个方面缺一不可，现在关于职业经理人的讨论很多，好像一有了职业经理，一旦让国有企业的管理人员持了股，一切问题都迎刃而解了。事情绝没有那样简单。对此，我将另文论述。本文试图说明的是，“国有企业董事局”虽然不是尽善尽美的体制或机构，但是，如果操作得当，它可以在一定程度上解决国有资产的无人负责问题，国有企业可以得到基本的动力机制，一切的改革都可以得到进一步操作和完善的平台。我建议：应在稽查特派员制度和国有企业监事会制度的基础上建立“国有企业董事局”。

四、为什么要用“董事局”来代替“监事会”？

稽查特派员制度是我国国有企业改革真正的制度创新。在首批国有重点大型企业稽查特派员培训班的开学仪式上，朱总理发表讲话说，“要用三年左右的时间，通过改革、改组、改造和加强管理，使大多数国有大中型亏损企业摆脱困境，力争到本世纪末大多数国有大中型骨干企业建立起现代企业制度。为了实现这个目标，党中央、国务院决定建立稽查特派员制度，在实行政企分开，放手让国有企业自主经营的同时，强化政府对企业的监督。稽查特派员由国务院派出，代表国家行使监督权力。稽查特派员不参与、不干预企业生产经营活动，其主要职责是对企业的经营状况实施财务监督，通过财务监督和检查经营成果对企业主要领导人执行党的方针政策、国家法律法规的情况和经营业绩做出评价。”这是对稽查特派员的工作性质和工作任务做出了明确的解说。

按照最初的设计，稽查特派员主要是从财务和经营两个方面对国有企业进行监督。稽查特派员的财务监督工作，是通过定期查阅企业财务帐目及有关资料来审查企业的基本财务情况，确定企业财务状况的真实性，并对企业的经营业绩进行评价。其中，进行财务监督，是稽查特派员办事处工作的核心。当然，稽查特派员对企业的经营过程也要进行监督，但这不是说稽查特派员要对国有企业的日常经营业务进行干预，而是指稽查工作的任务包括监督国有企业在经营中是否存在违反国家法律、或是否有侵犯国有资产所有者权益的行为。2000年，稽查特派员正式更名为国有企业监事会。

尽管稽查特派员（或监事会）制度的实施是卓有成效的，但是，长期以来未能解决的国有资产的所有者代表问题，并未能在稽查特派员（或监事会）制度中得到突破。国有资产的保值增值依然没有人真正关心、或真正负责，并明确用什么来负责。此外，监事会是在企业外部进行监督，但这种监督是完全事后的、被动的。这种监督的效果是有局限性的。

我们知道，企业内部有两个费用，一个是实际发生了的费用，一个是应该发生的费用。对于监事会人员来说，他只要查清企业发生了多少费用，就可以了；而对于董事会（所有者代表）来说，他会有足够的动力要追查企业究竟应该发生什么，究竟应该发生多大的费用。相对于前者，后者似乎更重要。有效地保证企业内部该发生的事情都能够发生，是公司治理的真正含义。因此，在这个意义上，建立有效的国有企业董事会比监事会更符合公司治理的要求。

必须强调，让国有产权权益代表者进入到企业内部关心企业经营活动的全过程是重要的。这是因为，公司治理所要解决的关键问题是所有者权益被侵犯的问题。这种侵犯从外在形式上看既可以是非法的、也可以是合法的。非法的形式如贪污受贿、收取回扣等等，一般相对比较容易查出。这也是国有企业监事会制度或稽查特派员制度要解决的目标。但是，对于那些形式上合法、但却严重侵害所有者权益的行为，如利用资产不良使用为自己或小集团利益牟利、短期行为等，要做到及时发现就有相当的难度。因此，必须要在企业内部对过程进行监督，而不仅仅是事后查帐。

还有，在很多国有企业，原来的创业者或领导人已经、正在或将要把企业的经营权交给精力更旺盛、专业能力更强的管理者。但是，他们又没有完全退下去，于是，他们身份的规范就十分重要。这是因为，如果他们的身份处理不好，他们就不能在保证新一代领导人有效工作的前提下发挥自己的监督和治理作用。由于这种情况不是少数，也由此引发了许多矛盾，所以，有必要通过国有企业董事会制度来把这种关系规范化。

五、关于“国有企业董事局”

1、国有企业董事局的性质和任务

国有企业董事局是国务院领导下的独立机构，代表国家行使对国有资产保值增值的监督，可分阶段建设，使其最终能够承担国有资产的全部管理工作，包括对国有企业负责人的选聘发表意见。国有企业董事局如果建设成功的话，应该有人对国有资产的保值增值真正关心，有人会为此真正着急。这样，国有企业就有了动力机制。

2、董事局的构成

建议在现在国有企业监事会的基础上建设国有企业董事局。董事局的工作人员，一部分由现在工作比较称职的监事构成，另外必须吸收一部分有企业工作或经济工作经验的专业人员。应该认识到，解决国有企业董事的能力问题，建立有效的人员选拔和任免机制，让最优秀的人来做这个工作，对于保证这个制度的有效，是十分必要的。此外，还必须在董事局内部，建立较强的专业研究机构，辅助董事开展工作。

3、怎样保证“董事局”的工作效率

保证国有企业董事局的工作效率，其核心是要构造一个机制，保证在这些董事的收入中，要让来自于国有资产保值增值部分的收入成为其惟一的收入。而且，他们的收入不仅仅与企业的现实业绩挂钩，而且与企业的长远业绩挂钩。为此，一个粗线条的勾画如下。

首先，要力求从指标上把董事个人的收入与企业的业绩增长挂起勾来。对董事的报酬只认企业的业绩指标，不要其它说明。只要企业的业绩增长速度较快，董事个人的收入就会迅速增加，跻身到社会中最富裕者的行列。这里的业绩指标选择是个关键，应避免一些定性的指标（诸如“德能勤绩”等），核心就是企业的资产、经济增加值、投资收益率几个可衡量，又反映企业基本情况的指标。

第二，要防止董事的短期行为，防止他利用职权为自己谋利，然后并不对企业的长远发展负责。制止短期行为的经济手段就是“递延报酬”，而且递延期要长。即把董事的应得报酬推迟到以后各年度去，你该得的报酬，我并不是一次付给你，而是按照一定的速度推迟到以后，只要你认真工作，国家就会按照规定、按照记录逐年支付董事应得的报酬。但如果董事的出现违纪行为，被清除出董事队伍，则即使是他历年积累下的该得到的报酬也要全部没收。

第三，对于董事违纪的处罚要重，要在尺度掌握上从严，要有威慑力。由于董事的报酬是递延性的，这样，一旦董事因不尽职而被这个队伍除名，那么，他的损失就相当大，于是，他就会进行自我约束，这就利用了“效率工资”的原理。另外，一定要去掉董事的国家干部身份，他们是特殊的国家公务员，他们享受到的一切都和他们的职务有关。除非退休，一旦他们国有企业董事的身份没有了，他们也就什么都没有了。这样，在胡萝卜有了之后，大棒才能跟上。

第四，要建立轮换工作制度。轮换涉及董事跨行业的轮换和在一个行业内不同国有企业之间的轮换。两种轮换制度各有利弊。前者利于企业间保密，有助于竞争活动的公正。但后者有利于董事行业知识的发挥。最好的方式是建立混合的轮换制度，轮换行业的幅度与董事的业绩挂钩，轮换的时间按规定进行。轮换制度必须建立，这是减少腐败发生，让董事们互相监督，后任监督前任的办法。其道理有点类似于增值税，如果前面的工作有问题，而后任没有及时发现，则后任就要用自己的经济利益为其承担连带责任。

4、董事局与企业经营工作的关系

国有资产监管的要求、董事工作的性质需要董事参与企业的经营决策。应制定国有企业董事会的工作规范，应对董事会工作的具体程序做出指令性意见。涉及企业国有资产投资的项目和企业重大经营问题，必须报董事会会议讨论。董事会的讨论必须以表决方式进行。董事会要有相当数量的外部董事参加。关于不同意见的说明情况，应有工作文档保存制度，以在今后需要时查考。

当董事会与企业经营者意见不一致的时候，董事会应做出专门的意见说明，一份报董事局存档；一份交企业作为经营参考。董事工作的费用由国家财政预算支出。

六、“国有企业董事局”的外部监督

1、国有企业董事局的工作必须得到社会监督。这是因为，即使在西方国家的上市公司，由于股东人数众多，那种把股东看成为一个整体，希望他们能够作为委托人来保证自己利益的想法都是十分不现实的。在这种情况下，西方国家创造了一系列其它的治理方式，来维护出资人的权利。比如，信息披露制度。其实，信息披露的最大好处是为社会中介机构和研究人员提供了了解企业情况的一个窗口。这些人的工作对企业的有关人员形成了不

容忽视的监督。所以，我们要保证国有企业董事局制度运行的有效和廉洁，就必须增强其透明性，必须要把必要的信息，如企业的业绩指标和有关人员的报酬情况在指定的媒体上披露。利用这些披露资料，研究人员可能会发现更有效率的机制，反过来会不断完善我们的改革。需要强调，我们以往的改革，很多措施的制订和运行，都是在“暗箱”中操作完成的，这样，研究者就缺乏有针对性的研究资料，也不会对改革过程有实质性的完善意见。

2、要利用中介机构的评估意见。尤其是涉及到企业的业绩方面，利用第三方的独立意见是关键。在我国现阶段，强调董事会成员与律师、会计师事务所的合作，具有现实意义，它可以在专业技能上对董事会的工作有所支撑。另外，通过董事会与中介机构的相互监督，也会有利于加强中介机构的监管和发育，因为在市场经济制度下最终还是要建立和依靠职业的中介机构。

七、坚定不移地推进“国有企业董事会制度”

根据现代企业理论和公司治理研究，可以推导出：建立有效的国有企业董事会制度是最根本的措施，也是国有企业有效改革的最后选择，因此，值得我们认真设计、坚定推行。

1、我们的领导人，必须要有强烈的制度建设的决心，并有长期打算，不能有短期行为。我们常常讨论企业管理者的短期行为问题，经营改革全局是否也存在一个短期行为问题。显然，如果考虑问题，只看自己的任期，那就难以避免短期行为的倾向。改革也难以取得实质性的进展。

2、国有企业董事会制度是一个非常特殊的制度，是按照企业理论的原理设计的，由于我国的情况与国外不同，因此，国外没有可资借鉴的模式，属于开风气之先。这就要求我们操作这项改革的人：第一要尊重专业人员的意见，要多在实质层面上讨论，不要以为自己什么都懂，听不进不同意见；第二要有足够的魄力，能够为别人不敢为的。

3、为了稳妥起见，可以在国有企业条件比较适合的地方，先行划定范围进行试点，待有了一定的经验之后，再在全国范围内推广。

4、在国有企业董事成员的任用上，应有大胆破格之举，要逐渐增加专业人员的使用。比如应大胆使用一些在国外大型企业中进行工作，有一定经验、同时愿意献身中国企业振兴工作，也有一定能力的留学人员。另外，还应该逐渐吸收在国有企业经营中的成功者做董事。这样做至少有两个好处：一个是可以为国有企业的成功经营人员提供一个归宿；另一个是这些人熟悉国有企业的经营活动，所以可以发挥他们的特长。

5、在国有企业董事会运作程序上必须要有认真的设计。可以想见，在董事会参与企业的重大投资或经营活动的时候，一定会与企业的实际经营人员发生相悖的意见，只有按照最稳妥经营的原则，设计一套表决程序，才能从根本上解决问题。

6、还应进行行业研究，从国际范围内观察判断国有企业的经营业绩，从而更准确评定国有企业董事会的努力水平。当然，要做到这一点，在目前的条件下，还是有些苛求的。

(版权所有，转载、转摘请与本中心联系)

主办：清华大学中国经济研究中心
地址：清华大学经济管理学院中楼302

联系电话：(010) 62789695
邮 编：100084

[返回](#)