

第 10 章 国有资产改革和提高公司治理：

中国企业改革面临的两大挑战

主题摘要

中国的企业改革面临着严峻的双重挑战：一方面，确立国家成为企业完全的或部分的所有者而不再扮演经营者的角色，另一方面，全面推进企业特别是上市公司的公司治理。

改革对国有企业的管理和控制

国有企业改革分几个阶段展开，每个阶段都以寻找引进现代企业管理和模拟市场机制为特点。最近以来，政策转向通过公司重组等方式进行股权结构多元化改造，或出让给境内外股东（包括地方政府）进行部分私有化。

公司重组明确了中央和地方政府乃是法定意义上的出资人，但国家行使其出资人职能受到各级部门多方影响，具体表现是来自各级政府的众多业务和行政部门的影响。众多国有实体或机构间潜在的职能冲突尚未有明确迹象得到解决。此问题导致了内部人员滥用权力和国有资产流失的情况加剧。

应树立国有资产监督管理委员会（SASAC）的首要地位

2002年召开的中国共产党十六大报告指出了国有资产管理体制改革的方向，国务院国有资产监督管理委员会（SASAC）的挂牌成立，是国家向企业所有者或持股人身份的迈出的关键一步。国有资产监督管理委员会的基本思想是在集中和规范的模式下依照《中华人民共和国公司法》履行出资人职责。国家监管的目标由直接干预企业管理转为资本管理。

在此阶段，数项政策优先措施成为国有资产监督管理委员会发展的关键。A) 向国有企业派出董事会，强化其角色作用；B) 推进国有企业董事任职程序制度，并对任职情况进行评估；C) 对国家作为出资人的不规范行为加以严格限制。2004年国有资产监督管理委员会成立以来，它获得了任命董事的权力。但实际上早在其获权之前，多数董事已经就任。国有资产监督管理委员会目前正在七家国有企业内开展董事会任命试点项目。此间，国有资产监督管理委员会当借鉴国外最佳的实施经验。

为加强国有资产的管理工作，亦有必要就覆盖面、完整性和连贯性进一步改善法律法规框架建设。

改进上市公司的公司治理标准

《中国公司治理报告（2003）》对沪深股市强劲而扭曲的发展道路上显现出来的公司治理的一些不足之处已有所认识。股市更多成为扶

植国有企业的工具，而不是为私营经济提供发展机遇。政策制定者需正视导致此结果的上市公司股权结构所带来的问题：A) 流通股的比重低；B) 非流通股过于集中；C) 流通股股权高度分散；D) 缺少强健的机构投资者基础。

《中国公司治理报告(2003)》所诊断的主要问题多数在于通过限制控股股东(通常情况下是国有企业)的权力滥用，同时提高小股东的权益。并且，报告也指出上市公司信息披露的质量不高及其形式领先于信息披露的实质。原因在于企业内部缺少恰当的信息披露实施机制，并且对不实披露缺乏有效的法律制裁。

法律法规改革启动的首要问题

《中华人民共和国公司法》应尽快修订，这一根本问题势必解决。《公司法》(以及相关法律法规)是中国上市公司进行公司治理的法律基础。依中国证券管理监督委员会所称，新的法律框架的目标是在“透明、公正、公平”的原则下保护投资者权益。此目标既同原先的《公司法》的基本理论背离(例如，更多为国有部门为主导的特殊环境服务，而不是积极引导私营公司运作)，因此法规亟需更新以迎接新挑战。

最近的不少改革提案具有一个共同点，即关注上市公司的内部治理。为使这些改革(提案)措施发挥作用，应将重点放在其贯彻实施和执行上。

在中国的执行环境下，机构投资者有可能扮演积极的角色，他们有望在 2004 年股票市场上将其投资提高一倍。国家证券监督管理委员会正积极鼓励这一发展动向，并于近期引入了“合格境外机构投资者”方案（QFII），为境外直接机构投资者（在一定限制下）开放更广阔的证券市场。此方案将有助于股权的多元配置。

执法质量应予提高

从（近来的）法律法规框架改革来看，应认识到创新的理念并不能保证其执法有效。公司治理的执法应从以下三种手段切入：行政、民事和刑事手段。为使行政手段发挥作用，应透明化证券交易所、证监会和其他市场成分之间的职责分配。所有这些机构中国家占绝对优势的情况正是矛盾冲突的根源。

民事执行手段中，发挥股东积极性应成为出资者改善公司治理实践的显而易见的方法。虽然在中国因国家仍掌控有全部上市公司 2/3 的股权，此举可能还不是推进公司治理的最有效的手段。

有效的执法有赖于国家和地方政府全面推行法治，此外，需增强监管和执法力量并减少私人法律实施程序上的障碍。

监管机构需可追问其责

监管机构的可问责性须明确，各部门间的职责分工需清晰划分。

国有资产监督管理委员会和证券监督管理委员会之间的分工格外重要。尽管两者最终都向中央汇报，但这不等于说它们的责任都经得起追问。证券监督管理委员会的可问责性相较于它们的单纯汇报关系更需要详尽明确。证券监督管理委员会、证券交易所等自我监管机构间的职责划分需透明化。对职责的明晰划分可有助于提高管理执行的力度和效率。

政策制订者若在改革及改革的基本理论上更为透明的话，将使中国关于公司治理的讨论大受裨益，从而进一步提高法律法规制订的效率。