

论国有现代企业的治理结构

余元洲 刘小丽

以建立现代企业制度为中心的国有企业改革是当前我国经济改革的重点,这一改革必然要求打破现行的治理结构,建立新的与之相适应的治理结构。

一、我国国有企业治理结构的历史演变

一个企业的治理结构,是指该企业的各治理机构及其地位和相互关系。中国传统的国有企业,最初实行的是党委领导下的厂长、经理负责制。厂党委和公司党委(或党组)处于企业最高权力机关的地位,厂长、经理向党委负责并报告工作,中层干部的任命要经党委讨论决定。这就是一种治理结构。在与国家的关系上,厂长经理还向任命并负责监管、考核、奖惩他们的政府主管部门(各部、委、局、办)的行政首长负责并报告工作,企业党组织则向主管部门的党委或党组负责并报告工作。作为一种调节和补充,我们在毛泽东时代有一套以“两参一改三结合”为内容的所谓“鞍钢宪法”,以与前苏联以“一长制”为内容的“马钢宪法”相对立。

无疑地,中国的“两参一改三结合”比之于前苏联的“一长制”确有自己的优点和可取之处。但中国当时标准的企业治理结构不是“两参一改三结合”,而是党委领导下的厂长经理负责制。换句话说,所谓“鞍钢宪法”并没有处于决定企业治理结构的“宪法”地位,而是处于对党委领导下的厂长经理负责制起补充作用的“辅助法”的地位。因为,当时的国有企业可以采用和实行“两参一改三结合”,也可以不采用和实行“两参一改三结合”,但却绝对不可以不实行“党委领导下的厂长经理

负责制”。显然,“鞍钢宪法”没有起到宪法性的作用。然而,我国理论界却几十年没有认清这一点,误把“两参一改三结合”当作当时决定企业治理结构的宪法原则。

搞清出了问题之后,我们就可以明白:虽然“两参一改三结合”相对于前苏联的“一长制”自有其合理和优越之处,但我国企业的实际治理结构(即党委领导下的厂长经理负责制)与“一长制”相比是一种更落后、更不适应现代企业经营和管理需要的治理结构体制,因为“党”是一种政治组织不是经济组织,党的决策必然地服从于政治需要而不是经济需要。一个企业的厂长经理如果严格地受党委领导,除少数例外,是绝不可能产生最高的经济效率的。正因为如此,我国自80年代中后期开始推行类似于前苏联“一长制”的“厂长、经理负责制”。同时也为了对厂长经理负责制加以必要补充和调节,增设了职工代表大会作为吸收工人参与管理和发挥建言、监督作用的辅助机构。与此同时,工会则从工人阶级群众性的联盟组织演变成为职代会的常务机关。这就是写入《中华人民共和国全民所有制工业企业法》的现行治理结构格局。

二、建立现代企业制度是改进现行治理结构的契机

这一结构形成之后,由于特别的政治原因,又出现了“两个中心”或“一个中心,一个核心”(一中一核)的理论和实践。所谓“两个中心”或“一中一核”,是指企业的厂长经理为经营管理中心,而党委则是思想、宣传及政治领导的核心或中心。这种格局基本上一直延

续到今天。

另一方面,虽然绝大多数国有企业都已实行承包经营责任制,建立现代企业制度的改革也已在各地开始试点和推行,但政府企业主管部门(部、委、局、办)则仍然是国有企业实际治理结构的一部分。所谓“政企不分”、“政资不分”即是指此。

但是,建立现代企业制度毕竟是大势所趋,而现代企业制度又必然要求建立一套与之相适应的新的企业治理机构。这套机构就是股东会、董事会和监事会。理论界有人将其称为“新三会”,而将原来的党委会、职代会和工会称为“老三会”。于是,妥善地、科学地处理新、老“三会”的关系,就成为建立与现代企业制度相适应的新型治理结构的关键。

现在,无论是理论界还是实际工作部门都有人担心,现代企业制度的建立,“新三会”的出现,会冲掉“老三会”特别是职代会的地位和作用。因为,理论界曾一度讨论过“谁是企业的主人”这个问题,得出的结论是:既然“谁投资谁受益”是一个通则,那就理所当然地投资人是企业的主人。这是对的,但只对了一半,因为社会主义公有制经济与资本主义私有制经济的主要区别之一就是工人摆脱了雇佣奴隶的地位,成了或应当成为企业的主人。既然如此,就应当承认社会主义条件下投资人和职工都是企业的主人。既然如此,国有企业建立现代企业制度之后,只要它还是国有企业,就绝不能改变工人是企业的主人这一定则。

另一方面,在过去的几十年中,虽然我们有过“两参一改三结合”的所谓“鞍钢宪法”,虽然我们建立了职工代表大会作为国有企业的“民意机关”并一再强调加强工人的主人公地位,充分发挥其主动性、积极性、创造性,但是时至今日,工人在企业中当家作主的地位一直没有真正落实。这突出地表现在过去是企业党委领导一切,而现在则是实行承包的厂长经理自己决定一切,或厂长经理与任命他们的政府主管部门决定一切。特别是由于职工代表大会的常务机关是工会委员会,

而工会在人们的心目中一直是管些劳保福利等“鸡毛蒜皮”小事的群团组织,不是企业的权力机关,更使工人在企业中的主人公地位有名无实。

至于有些国有企业实行过由职工代表大会选举产生企业经营者的办法,当然是好的。但是第一,这种做法不是很多,没有形成有约束力的普遍规则;第二,即使实行职代会选举厂长经理的地方,从候选人的提名到选举结果都要报政府主管部门批准,真正的用人权还是在政府那里;第三,完全由企业职工(代表)说了算,否定国家作为出资人代表的权利也是不对的,客观上不利于国有资产的保值和增值。

遗憾的是,旧的体制使国家作为出资人的权益和职工作为企业直接生产者的权益无法得到很好的兼顾和平衡,也无法形成对企业经营者共同的监督制约机制。这是传统企业制度下国有企业治理结构的最大问题之一。

用这样的观点看问题,则建立现代企业制度对工人主人公地位的冲击就不那样大了。相反,如果处理得当的话,它正好给我们提供一个难得的机遇和契机,去改进和完善现行的治理结构,特别是创造一种新的治理结构形式,以落实工人在企业中的主人公地位,同时则兼顾国家作为出资人代表的法定权益。——这正是本文所要解决的中心问题。

三、“企业议会两院制”是国有现代企业的最佳治理结构

那么,创造一种什么样的治理结构体系才能达到预定的目标要求呢?

我们认为,由于中国是一个社会主义国家,我们的国体国情要求随着整个国家政治民主化进程的加速,真正落实“工人是国有企业的主人”这一喊了几十年没有落实的口号。共产党之所以是共产党,很大程度上因为她不仅在国家政治生活中,而且在企业经营管理中,都将工人阶级视为真正的主人,而不是单纯的生产工具和雇佣奴隶。既如此,中国的国有企业建立现代企业制度之后的治理结构就不能完全照搬西方资本主义国家的现成模

式,不给工人代表机关(职代会)以一席之地。更何况,西方国家从学者到实业界也有许多有识之士主张随时代的发展而不断扩大“工人参与”呢?

这样,在承认出资人代表是企业的当然主人的同时,确认国有企业的职工也是该企业的主人,这势必导致“两个权力机关”的产生,而将这样两个权力机关统一到一个统一的企业权力机关的最好办法,就是实行“企业议会两院制”的治理结构。

这里,所谓“企业议会两院制”,是说未来新的国有现代企业建立一个由两个议事单位组成的统一的企业权力机关。这两个议事单位就称为“两院”,其中一院是股东院,即股东会、股东大会或股东代表大会;另一院是职工院,即职工会、职工大会或职工代表大会。两院分别各设立一个自己的常务工作机构:股东会的常务机构是董事会;职工会的常务机构是监事会,而不是工会。董事会由股东会选举产生,对股东会负责并报告工作;监事会由职工会选举产生,对职工会负责并报告工作。

在“企业议会两院制”的治理结构中,两院及其常务机关的相互关系原则上应当是两院及其常务机关的权力大体平等,略有侧重,而不能过于畸轻畸重。企业治理结构中的权力划分,如同公共权力一样,也包括纵向分权和横向分权两个方面。纵向分权指的是两院与各自常务机关之间的议事范围和权责划分;横向分权指的是两院之间及两院的两个常务机关之间的议事范围和权责划分。从逻辑上说,两院之间的横向分权是整个分权的逻辑前提。只有两院之间划分了议事范围和权责范围,两院与其常务机关才能有所分权,进而两院的常务机关(董事会和监事会)之间才能形成职能上有分工,运作中有配合,同时又相互监督、相互制约那样一种制衡机制。

在此原则下,我们关于两院及其常务机关相互关系的大体构想是这样的:

股东会和职工会每年同时举行例会一次,此例会又称年会。此外,经董事会或三分之一以上股东提议,可召开股东会特别会议;

经监事会或三分之一以上职工(代表)提议,可以召开职工(代表)大会的特别会议。两院的权责和议事范围这样划分:通过立法和公司章程给两院各划出一个专有权责和议事范围,再划出一个双方共有的权责和议事范围。共有范围内的事项,任何一院均可首先提出并通过议案(一般事项的议案以二分之一以上多数票通过,重要事项的议案以三分之二以上多数票通过),然后转至另一院以同样标准的多数票通过方可生效施行。相反,属任何一院专有范围以内的事项,只须该院以所需多数票(同样是一般事项二分之一以上,重要事项三分之二以上)通过,即可生效施行。但需同时转送另一院备案,备案不影响议案的生效和施行。如果另一院在符合法定集会人数的情况下以到会者全额票数通过反对决议,则可将其否决。被否决的议案,不管是否已开始施行,或已施行了多长时间,都必须立即停止生效和施行,并自否决案通过之日起一年内不得再次提出和通过;一年后若再次提出并获得通过时,另一院仍可予以否决,如果它想并且有条件这样做的话。——这就是两院制企业议会的决策和制衡机制。

两院的常务机关董事会和监事会之间的关系,也可以按同样的办法处理:由法律和公司章程给董事会和监事会各划出一个专有范围和一个共有范围。共有范围内的议案先后经董、监事会通过有效;专有范围内的议案一方通过有效,但对方可以符合法定集会人数的全体到会者一致通过的否决案予以否决。比如,选聘和解聘企业经营者是董事会的专有权力。但若监事会在符合法定集会人数的情况下开会,以到会者的全票通过对该经营者的弹劾案,该经营者即应予以解职,并于一年内不得在同样职位上聘用。一年后可以再聘,但也可以再次弹劾。

需要说明的是,虽然监事会可以全票通过弹劾经营者的决议案,但却无权过问或决定聘用新的人选。——这项权力仍然为董事会所专有。此外,股东会和职代会在举行年会和特别会议期间,如任何一院以符合法定集

会人数的全票一致通过对企业经营者的弹劾案,其效力也应与监事会通过的弹劾案相同。不同的只是,由于人数更多,全票通过一项议案的可能性更小罢了。当然,根据纵向分权的原则,股东会(更不用说职代会)也应无权过问或决定经理人员的聘用。其目的都是为了保证董事会所专有的用人权。

这样一种制度安排有两个好处:一是避免股东会对董事会的权限干预过多,削弱了纵向分权;二是避免职代会权力过大,侵害国家出资人代表一方的权益。

四、工会和党组织在国有现代企业中的地位与作用

读者可能已经注意到,按照上述构想,“老三会”中只有职代会进入了新的治理结构,职代会的常务机构也由工会改为监事会。这样,工会和党委会在建立现代企业制度之后的国有企业中的地位与作用就值得研究了。

首先的一个问题:工会是什么?工会是工人联盟性质的群众组织。在资本主义企业里,工会是劳资谈判中劳工一方的代表;在社会主义条件下,工会则是工人阶级群众性的政治组织,是共产党联系广大工人群众的纽带和组织渠道。工会的会员制表明它是工人群众自愿参加的一种组织,而不是企业的权力机关或治理机关。这是工会不进入新的治理结构的根本原因。80年代中后期以来推行的以工会作职代会常务机关的做法,理论上是不正确的,实践上也不利于职代会作为企业民意代表机关和权力机关的地位,不利于职工发挥当家作主和参与管理的作用,所干之事主要是劳保福利、发物品、安排疗养度假之类的“闲差”。现在,既然我们将原装进口的“监事会”改装成职代会的常务工作机关并将它们一同安排进了新的企业治理结构,工会就理应恢复其如同共青团及妇联一样的群众组织的性质和地位。

其次,关于企业党委会的地位和作用,如果我们承认“两个中心”或“一中一核”的主张和作法有一定的合理性的话,那就应当认识

到她也不能进入新的企业治理结构中去。为什么?因为企业的治理结构是以经济效益为中心的,确切地说是以资产经营效益为中心的,而党委会的工作则是以贯彻执行上级党的方针政策,宣传教育工人群众,领导党员及企业的工、青、妇组织,一句话,是以政治领导为中心的。这样,如果党委会进入企业的治理结构,就必然会使企业经营者的经营目标政治化和多元化,降低资产经营效益,到头来,既不利于本企业职工的利益,也不利于国家出资人代表的利益。

所以,说到底,党委只能在新的企业治理结构之外发挥政治领导中心或核心的作用。具体说来,党应领导所属党员及工会、共青团、妇联等群众组织,通过这些管道向广大工人群众宣传党的路线、方针、政策,组织大家竞选职代会代表,并通过职代会再竞选进入监事会,从而参与企业管理和监督工作。

事实上,建立现代企业制度之后的国有企业党组织,将会起到任何其他机构都不可替代的保证监督作用。其监督作用在于,有了党对企业工、青、妇的领导及职工在党的领导下通过职代会、监事会对企业经营管理工作参与和监督,实现了政企分开、政资分开之后的企业经营者在独立行使经营管理权的时候就不致于胆大妄为、违法乱纪、瞒上欺下、为所欲为,做出背离党的路线、方针、政策和损害国家资产、损害职工权益的事情。其保证作用在于:有了党组织超然而权威的地位和作用(其超然性表现在党不是企业治理结构的一部分;其权威性表现在党在国家政治生活中的领导地位及党在企业党员、群团组织、职工群众中的核心作用),就使企业议会两院制实际运行中可能出现的争议能够得到有效的调处和解决。

此外,党的性质也使他正好具有兼顾出资人(国家)代表和直接生产者(职工)代表两方面权益的特殊地位和身份,这也正是党在企业中的地位和作用的不可替代性之所在。

总起来说,国有企业建立现代企业制度之后,党委会和工会这“老三会”中的两会虽

不进入新的治理结构,同样可以发挥自己积极的建设性的作用。在此问题上的一切担心和忧虑都是不必要的,没有根据的。

五、政府机构及其职能的相应转变

国有企业建立现代企业制度的同时,也对各级政府的职能转变和机构改革提出要求。一方面,企业改革的目标是政企分开、政资分开,另一方面,企业新的治理结构的建立,特别是国家通过国有信托经营机构委派代表充当股东、出任董事、监控经营者,加上企业党组织及职工群众通过职代会、监事会对企业经营和管理工作参与监督,使得现行的由政府主管部门监管企业的旧体制彻底失去了存在的理由和依据,成为一种制度上的多余的负担和消极的累赘。

在这种情况下,彻底裁撤各级政府主管企业的部、委、局、办(工商、税务、审计、监察等职能部门不在其中),将其行业管理方面的一些必要职能转交给同行业企业经营者(或其代表)组成的新的行业协会,已经是大势所趋,刻不容缓了。

那么,裁撤了这些衙门机构之后,在这些机关单位就业的工作人员和各级官员应作何安排呢?我们认为,除了已接近退休年龄的提前退休及在国家公务员队伍内部根据需要适当调配使用一部分外,主要出路有三:

其一,由于企业主管部门的官员长期与企业经营管理工作打交道,具有一定的经营管理能力和必要的企业家素质,只是过去的行政官员身份限制了其才能的正当发挥。因此,在建立现代企业制度的过程中和衙门裁撤之后,相当一部分人将与目前在岗的企业经营管理人员一样成为竞争新的企业经营者的职位的主流候选人。

其二,国家对国有资产实行信托经营,就需要建立一大批全国和地方性的信托经营机构(包括信托公司、信托银行和商业银行信托部),相应地也必然需要大量的信托经营人员。这些人员,除一小部分留在信托机构内部从事管理工作之外,绝大部分将被信托机构的经营者委派出去代表国家充当该信托机构

受托持股所经营的企业股东、董事、董事长,而从现行行政部门裁撤下来的政府企业主管人员无疑又是最佳的后备人员,是信托机构可以放心录用的素质最高的人选。

其三,企业主管部门裁撤之后,其原来所承担的那部分行业管理方面的必要职能可移交给由各行业企业经营者代表组成的行业协会行使,而这些行业协会的领导机关(理事会)也还需要一个较小规模的办事机关和一定数量的办事人员。这时,原政府主管部门裁撤后留下来的“庙堂”就是各级各类行业协会办事机关的最好处所,而“庙”中留守下来尚未找到合适去处的“和尚”,就是行业协会办事机关招聘工作人员的最佳来源。

从表面上看,人们也许会认为,从主管国有企业的政府机关(部、委、局、办)到各级各类行业协会的转变,不过是旧庙换了块新牌子,换汤不换药。但是第一,“庙”中的工作人员已从代表国家监管企业和发号施令的“尊贵的主人”变成了企业经营者们联合组成的行业协会及其理事会的办事机构的“雇员”,整个主从关系颠倒过来了;第二,行业协会实行的是会员制,行业协会的领导机关理事会实行的是合议制,这都会使行业管理的方式具有了民主性,而不同于原政府主管部门的行政命令和强制性;第三,行业协会办事机构的工作内容也将在根本上不同于原政府企业主管部门的工作内容。

这样,各级政府企业主管部门从机构到职能都将有一个根本的转变。这一转变如同建立现代企业制度和新型治理结构一样,对于我国国有企业的改革和国有经济的发展,都将产生深远的影响和具有划时代的意义。

参考文献:

卢昌崇:《公司治理机构及新、老三会关系论》,《经济研究》1994年第11期。

冯大同:《国际商法》,对外贸易教育出版社1991年版,第6章。

陈湛匀等:《商法实务》,上海人民出版社1994年版,第1章。

(责任编辑 杨宗传)