

关于国有企业法人治理结构问题的分析与思考

郭 敏

重庆城市交通开发投资(集团)有限公司, 中国·重庆 400020

【摘 要】国有企业是国家经济发展的重要保障力量,在促进社会及国家发展时发挥重大作用。因此,需健全现代企业制度,形成科学、高效的国有企业治理体系。现代企业制度最大的特点在于企业治理和决策机制上,有别于西方现代企业制度。具体来讲,要从当前企业法人治理结构状况出发,对各个主体进行角色定位,确保党组织和其他治理主体能真正融入到企业法人治理结构中,重构权力以及理清角色边界。因此,文章从国有企业法人治理角度出发,探讨现存问题,并对如何完善国有企业治理结构提出了一些建议,以期从根本上解决国有企业权力制衡和监管问题,从而促进国有企业健康发展。

【关键词】法人治理结构; 国有企业; 策略; 方法; 建议

Analysis and Thinking on the Problems of the Legal Person Governance Structure of State-owned Enterprises

Guo Min

Chongqing Urban Transportation Development and Investment (Group) Co., Ltd., Chongqing 400020

[Abstract] State-owned enterprises are an important guarantee force for national economic development and play an important role in promoting social and national development. Therefore, it is necessary to improve the modern enterprise system and form a scientific and efficient state-owned enterprise governance system. The biggest feature of the modern enterprise system is the corporate governance and decision-making mechanism, which is different from the western modern enterprise system. Specifically, starting from the current corporate governance structure, the role of each subject should be positioned to ensure that party organizations and other governance subjects can truly integrate into the corporate governance structure, reconstruct power and clarify role boundaries. Therefore, from the perspective of corporate governance of state-owned enterprises, the article discusses the existing problems, and puts forward some suggestions on how to improve the governance structure of state-owned enterprises, in order to fundamentally solve the problems of power balance and supervision of state-owned enterprises, so as to promote the healthy development of state-owned enterprises.

[Key words] corporate governance structure; state-owned enterprise; strategy; method; suggestion

引言

国有企业法人治理提倡在企业各个部门和组织中,建立科学的、相互平衡的组织,国有企业法人治理结构包括股东会、经理层等。国有企业法人治理结构在制度和法律上对各部门的职责、权力进行了明确规定,若想充分发挥国有企业治理结构功能和优越性,则必须避免“一人独大”,从而维护企业内部和股东的基本利益。所以,在我国大部分的国有企业中,各个部门之间并不存在上下级关系,而是存在着相互制约和委托的关系。为了实现这一目标,所有国有企业各部门均需受到良好企业治理制度的保护,其中没有任何一个主体可以越权,从而保障国有企业健康发展。但是,如今我国国有企业法人治理还存在不少问题。因此,迫切需要引起国有企业高度重视,重视国有企业法人治理问题,防止国有企业发生损害股东利益的事件,从而推动国有企业稳定发展。

1 国有企业法人治理结构概述

国有企业法人治理结构,是指在市场经济条件下,每个企业都要建立的领导制度,其属于国有企业的核心。国有企业法人治理结构中,股东会、监事会和经理层“三权分立”。股东会拥有最高权力,是企业的决策机构,监事会是企业监管机构,经理层负责企业日常经营和决策,为企业做出重要决定提供依据和方法。建立国有企业法人治理结构,不断地优化和处

理现有企业结构,可以更好地将企业产权和股东所有权分开,从而增强企业管理风险,提高企业经营业绩。目前,尽管国有企业控股公司建立了企业法人治理结构,但股东、监事会及经理层等并未切实履行其职能,主要依靠具体行政管理体系针对企业各项事务展开管理,但无法展现企业核心法人治理结构的应用作用,不能为企业法人治理工作带来实际帮助。

2 国有企业法人治理结构管理重要性

国有企业法人治理结构本质就是要通过构建一系列治理机制,对企业治理中的各种治理主体进行制衡、协调,从而达到保护股东权益的目的。国有企业在发展社会主义市场经济、深化国有企业改革的过程中,不断优化国有企业的治理结构,是实现国有企业科学决策、规范治理、培育核心竞争力的必然选择。从宏观上看,目前我国国有企业的改革已经步入了“爬坡过坎”的重要时期,若想提升国有企业国际竞争力,推动国有企业高质量发展,完善国有企业法人治理结构势在必行,已经成为业内共识,符合构建符合社会主义市场经济要求现代企业制度的客观需求。在国有企业经营实践中,健全的企业治理结构能使企业决策机制得到最优化,从而打破传统的国有企业一把手在战略和经营能力上的缺陷,提高国有企业法人治理结构管理水平。同时,建立“新三会”(股东会、监事会和董事会),保持“老三会”(党委会、职工代表大会、董

事会)的组织形式,可形成比较完整的监督和制约机制,有利于调动各方主体对企业管理和监督的能动性,使国有资产得到更加广泛的监督和应用。

3 国有企业法人治理结构现存问题分析

3.1 国有企业法人治理结构产权主体进展缓慢

首先,由于国有股“一股独大”,导致国有企业在产权改革上屡屡遇到困境,缺乏对多方利益主体的制约。当前,我国国有企业改革和发展都是以计划经济为主,多数企业在改制时没有真正吸收到其他股东,导致产权单一、企业治理结构不规范。其次,国有企业股权结构太过单一,很难成为市场主体。在新计划经济体制下,国有企业改制过程中未吸引各类投资者参与,导致企业产权主体多元化发展遭到阻碍,多数国有企业依旧是国有独资股权结构,具有显著的单一化特色,企业法人实体地位难以被突出,而国有企业产权改革工作未落在实地,法人治理结构虚有其名。最后,在股东大会这一层面看,由于我国股票市场成熟程度不高,产权交易市场尚未建立。社会个体持股数量有限,缺乏良好的投机性气氛,对国有企业健康发展十分不利。在实际操作中,未注意到企业发展方向,特别注重短暂利益,影响国有企业短期股票价格,影响国有企业法人治理结构优化效果。

3.2 国有企业的法人治理结构有待完善

首先,我国国有企业法人治理结构存在不同角色与责任。其次,我国国有企业法人治理结构和党组织关系不清。“新三会”(股东大会、董事会、监事会)与“老三会”之间存在权力重叠问题。由于权力高度重合,不但使现代国有企业的体制与其格格不入,还使一些工作很难实行党内监督,使企业之间的社会角色发挥不出来。其次,部分国有企业董事会结构和经营管理都存在着严重的问题。一些国有企业董事会换届,在选举之前,往往要与有关当局进行磋商,即便是由股东大会来任命或罢免,但其任用程序也带有一定的随意性。一般情况下,委员会无自由行使权利的条件。此外,董事会成员和董事会一般都是两个职位、一套系统,因国有企业董事会属于国家财产的代理人,所以企业经营权和所有权常常混为一谈。在重组之前,企业运作方式很可能会重复,即使董事会可以取代高层,但绝对不是高层,董事会也无法取代股东的利益。

3.3 国有企业法人治理结构有待规范

首先,我国国有资产管理体制并不健全。国有企业改制之后,企业监事会、股东、董事会,往往都由国有企业出资者共同组成,其既代表国家,又代表员工,这很可能导致经营者和所有者之间的矛盾。其次,缺乏有效的激励和制约机制。其原因有以下四点:一是管理人员选拔机制不健全,未从市场角度来选择管理人员。二是缺乏有效的员工激励机制,管理者缺乏责任感,没有将所有时间都放在工作上,整体收获较少,缺乏冒险精神。三是管理者制约机制缺失,管理者在权力运用、收入分配等问题上的越位和越轨现象屡见不鲜。四是在管理层面上存在问题。由于国有企业在改制后仍是按照传统的经营理念 and 经营方式,与现代企业法人治理结构不相适应,导致企业法人治理结构徒有其表,不仅不能彰显经理层以及董事会

之间的委托代理关系,甚至还会破坏企业法人治理结构间层层递进、层层委托、层层制衡的状态。从实际情况看,由于缺乏管理者约束,企业法人企业治理结构将暴露诸多问题。

4 国有企业法人治理结构管理的有效策略

4.1 多元化发展企业内部股权

国有企业股权多元化,主要根据企业实际情况,制定吸引外资进入国有企业的有效方案。通过股权激励,实则是要根据股权结构的不同,向企业员工发放股份,让其成为企业的股东,享受企业的利益。如此一来,员工积极性就会被调动起来,发挥出其潜能。无论是国内还是国外,发展混合所有制,其基本目标都是为了增加国有资产价值,增强国有企业综合竞争力,避免国有企业资产流失^[1]。

首先,要注意调整国有企业产权结构,使其具有多元化特征。国有企业改革以后,“国家股”一直备受管制,董事会在工作中过分的自我封闭,而经理却没有行使其自主权。若想解决这一问题,则必须建立多元化的股权结构,各方相互制衡、相互学习,从而保证国有企业的自主经营权得到切实落实。

其次,对股权结构进行改革。实施股权多元化后,国有企业需要不断完善企业的治理结构,成立股东大会,根据企业章程规定,由股东大会决定企业的经营管理。同时,建立董事会,设立监事会、经理层,并按照《企业法》《企业章程》等相关规定,对其行使职权进行了规范,建立一支高素质的管理队伍。战略投资者在企业治理中扮演着非常重要的角色,包括市场开发、风险控制、制度建设等,并且在企业内部设置专门人才。

最后,加强企业选人用人力度。健全人才选拔机制,推行股权多元化,探索在基层单位领导和项目经理中逐步推行职业经理人的选拔。全面推进“双渠道”管理和星级项目经理的职业发展管理,按照评价结果相应的职级待遇,促进“项目经理专业化、专业化、市场化、国际化”发展。同时,要协调推进工资分配体制改革。推行股权多元化、顺应改革政策变革探索职工持股、深化内部分配体制改革、完善以业绩为导向的工资分配机制,打破“大锅饭”、促进关键岗位工资市场化^[2]。

4.2 健全经理层用人制度

首先,要加强管理人员队伍建设。完善企业的领导层,确保总经理承担企业各项业务的主要职责,并积极探索完善的专业经理人机制,建立市场化的经理聘用制度和合同用人制度。

其次,每个管理者都要有相应的权力,明确自身责任。管理层负责贯彻上级有关的意见和精神,对管理层的任命和解聘均由企业董事会决定。同时,在管理人员的工作中,还要受到董事会的监督和指导。总经理要对董事会负责,不仅要依法行使自己的权力,还要服从董事会的安排,还必须为董事会提供专业的工作报告,为董事会做出正确的决定。

此外,对经理级的授权管理体系也有必要进行优化。在国有企业经营层面,逐步推行企业化经营和任期经营。在实际操作中,充分考虑到效率,在保证有效监督的情况下,董事会可以将有关事项委托给管理层。在选择管理层时,应根据员工的资质、能力、经营绩效等因素,制定不同的薪酬分配机制。

最后,必须建立专业管理体系。因此,我国国有企业应

注重建立这种体制,根据市场化的程度和企业的产权结构,使我国的专业经理人制度得到真正的完善。在企业治理结构较为健全的情况下,可以进行专业经理制的试点,对市场化薪酬进行全方位的优化,同时也可以探讨有效的中期和长期的激励机制。同时,“内培”和“外引”方式相结合,既要从内部培养,也要从外部引进人才,保证管理人员和管理人员之间的身份互换,并进行经验交换。

4.3 明确为委托关系

通过立法对股东权利进行规制,以降低政府干预公司的行为。当前,国有企业所面对的问题是,政府当局不愿放弃现有的权力,而公司的管理者则希望保持相应的行政级别和职务。企业可以按照政府有关部门的决策,采取承包、租赁等经营方式,但就当前情况来看,政府对企业的干预仍然过多,亟待从体制上予以解决^[3]。这表明我国现行的委托关系法律体系并不健全,有待于进一步的细化,特别是关于法律责任的规定不够明确,显著缺乏针对性。例如,在国有企业运作中,要制定符合我国国情及高效、公正的破产程序管理人制度。

4.4 应用法治方法提升企业竞争力

建立以技术人才为主导的体制,建立以突出关键技术人才和突出潜在关键技术人才的体制。同时,要将高管报酬与企业盈利挂钩,既要考虑短期的收益,又要兼顾长期的盈利和长期的发展。此外,公司法人治理体系的法治化可以划分为,公司内部治理体系的法治化和外部治理体系的法治化。对内部来讲,要将国家财产所代表的政府与其所负的义务相结合,而外在方面,则要从法治的高度来完善产品市场,将外在法制化与内在法制化结合,以加强国有企业核心竞争力。

4.5 健全董事会制度

首先,要重视建立董事会。坚持逐步推进的原则,实行分级经营,完善企业治理体系,加强企业的经营规范,不断优化董事会的组织结构,加强对企业的监管。同时,逐步建立我国国有企业的董事会,按计划实施委员会的任务。董事会是企业的最高权力机关,其可对股东大会负有直接的领导和领导作用。

其次,注重完善董事会,并根据董事会组成进行优化。一般来讲,国有企业总裁和总经理岗位分开设计,企业法定代表人即董事长,负责企业改革和发展,主管对所投资单位负有责任,并服从其决策。由专业投资企业来推荐,再通过特定流程来任命董事长,这是企业职责所在。国有企业设立专业董事会办公室,作为董事会办公场所,为董事会工作做好准备,协助董事长做出决定,并向董事长提出建议。同时,董事会各部门要加强与董事之间的交流,为全体董事的工作提供协助和服务。在董事会结构优化时,设立董事会秘书,负责日常事务的日常工作,包括召开董事会、薪酬评估委员会及投资委员会等相关人员,并将其贯彻执行^[4]。

另外,要对国有企业董事会的工作方式进行规范化。董事会应当严格执行集体协商、独立投票、与董事会密切配合,并与其他治理主体进行交流,董事会对董事长和董事的职权应当具有

一定的范围、数量和期限。

最后,组建专业指导小组。负责对董事进行任免前培训工作,并做好经理任免。改进董事会、董事考评方法,强化对年度和任期绩效的考评。结合工作现状,建立和完善企业外部董事选聘和管理体系,严格实施资质评定和评估,拓展外部董事的资源,建立外部董事的人才队伍。我国国有企业要健全外部董事的选聘机制,要通过定期的外部董事来选聘,并加强与财务资助机构的联系^[5]。

4.6 规范法人治理结构程序

我国国有企业法人治理结构中,一个突出问题就是工作程序及机制方面相对落后。从制度上加强制度建设,制度建设中的关键问题在于促进制度和程序规范化发展。首先,在构建国有企业法人治理体系时,要不断地改进各个组织的工作流程和工作程序。加强董事会、监事会、经理层等机构的工作程序,使其更加制度化、具体化、流程化。通过对工作过程规范化处理,可以实现董事会合理决策,提升有效执行力和有力监督。其次,要加强企业内部机构间的协调与交流。董事会、监事会、管理者三个层面职能虽有差异,但应当形成规范发展及协调运作的程序。国有企业内部规范法人治理结构程序,可确保与法人治理有关的活动顺利落地,在相对制衡及协调环境和沟通工作中,全面推进国有企业法人治理结构优化工作按部就班地进行,强化企业内部组织间协调性,进而从根源处提升国有企业内部法人治理结构管理工作有效性

5 结束语

综上所述,国有企业法人治理体系建设,是国有企业当前面临的一项重大课题,对国有企业及国家今后发展均具有十分重要的作用。我国国有企业法人治理问题将对投资者权益产生一定的影响。为了切实保护投资者权益,防范市场风险,保证企业内部金融稳定,必须不断地完善企业治理。因此,企业、中介机构和各相关部门要齐心协力,才能真正完善企业的治理结构。

参考文献:

- [1] 漆剑刃,漆丹.企业党组织内嵌国有企业法人治理结构的法理基础及其实现路径[J].经济论坛,2021,38(02):197-207.
- [2] 郑奇鸿.深化国有企业改革完善国有企业法人治理结构的路径[J].现代企业,2021(10):124-125.
- [3] 王斯琛.基于管资本模式下的国有企业法人治理结构研究——以合肥产投集团为例[J].财经界,2021(10):73-74.
- [4] 丁轩云.党委会内嵌模式下的国有企业法人治理结构研究[J].中国管理信息化,2020,23(17):126-127.
- [5] 魏钦国.国有企业改革中的企业法人治理结构问题分析[J].法制博览,2018(11):139+138.

作者简介:

郭敏(1988.10-),女,汉族,重庆人,中级经济师,硕士研究生,主要从事企业法人治理,法治、合规、内控体系建设,风险控制等工作,研究方向:国有企业策略。