

适应中国特色现代企业制度要求

——有效加强国有企业董事会规范运作

周忠科 范新 栾茗乔

中共国家能源集团党校 北京 101301

摘要：党的十九届五中全会提出，加快完善中国特色现代企业制度，这是创新体制机制、激发国有企业高质量发展活力的重要途径，是国有企业贯彻落实国家“十四五”规划、推动经济社会高质量发展的重要举措。董事会制度是中国特色现代企业制度的重要组成部分，建好国有企业董事会也是当前推进国有企业一系列深层次改革的重要前提和基础。本文从董事会的概念以及我国国有企业董事会建设的历史演进过程出发，系统梳理了近年来中央层面对推进国有企业董事会建设的一系列重要部署和现阶段国有企业在推进董事会建设过程中存在的主要问题，有针对性地提出了相关意见建议。

关键词：中国特色现代企业制度；董事会；国有企业董事会；董事会规范运作；公司治理

1 董事会的概念

董事会是由股东选举或委派董事组成的公司决策机构，代表股东行使职权，执行股东大会的决议，对股东会负责。

董事会制度是舶来品。究其历史渊源，一般可以划分为3个阶段：一是早期的董事会制度。16世纪末17世纪初，西欧国家以海外殖民为主业的合股公司兴起，包括著名的东印度公司等，持续采用了董事会制度。例如，1600年伊丽莎白一世颁发章程，允许216名骑士、市府参事、商人成立东印度公司，并由总管（君主任命）和24人组成委员会，也就是今天的董事会。二是现代意义上的董事会制度。1694年成立的英格兰银行，最早实行两权分离，最早使用“董事”称谓，由股东选举产生24名董事，1/3不得连任。两权分离，标志现代企业的诞生。三是独立董事制度的诞生和兴盛。20世纪30年代，独立董事制度诞生。1940年美国的《投资公司法》规定，投资公司董事会成员应有不少于40%的独立人士。到1990年代，独立董事大约占到董事会成员2/3。

总之，世界各国公司治理，无论采取哪种模式，都离不开董事会这一关键组成，董事会模式已经成为公司治理的“国际通行语言”。董事会作为决策机构，是推动企业战略发展的关键力量，是公司法人治理结构的关键组成，当前，国有企业必须以董事会建设为重点，完善

公司法人治理结构，这是适应中国特色现代企业制度的必然要求。

2 我国国有企业董事会建设的历史演进

我国国有企业董事会建设是伴随着国有企业改革而逐步发展的。总的来说，我国国有企业董事会建设按照国企改革进程可以分为法人治理结构初创阶段、规范董事会建设试点阶段、新时代中国特色现代企业法人治理结构探索阶段。

2.1 法人治理结构初创阶段（1992—2003）

1993年1月，十四届三中全会提出，要建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度。1994年国务院出台了《关于选择一批国有大中型企业进行现代企业制度试点的方案》采用了“公司治理结构”的概念，强调公司股东会、董事会、经理层、监事会的职能和制约关系。该试点工作中，93家企业改制为公司制企业，其中70户国有企业由工厂制改制为国有独资的集团公司，随改革一并出台的《公司章程》中强调，“国有独资公司的董事会成员与经理班子应分设，特别是董事长与总经理应尽可能实行分设”。从形式上看，国有企业形成了相互监督制约的框架。

2002年11月，党的十六大报告提出，“深化国有资产管理体制改革”“按照现代企业制度的要求，国有大中型企业继续实行规范的公司制改革，完善法人治理结构。”为有效解决“内部人”控制的问题，打破“一把手”体制，推动治理机制实质性改变奠定了基础。2003年3月，国务院国资委成立。5月，《企业国有资产监督管理暂行条例》出台，明确了国资委依法对企业的国有资产进行监督，依法履行出资人职责，不直接干预企业

通讯作者简介：周忠科，（1974年5月2日），男，汉族，河北省沙河市人，央企中层正职，高级工程师，博士研究生学历，研究方向：管理科学与工程，邮箱：strength2008@sina.com。

的生产经营活动，标志着国有企业公司治理体系进入了新的发展阶段，政府对国有企业不再是行政隶属关系，而是出资与被出资的关系，依法行使股东权利。

2.2 规范董事会建设试点阶段（2004—2012）

为贯彻党的十六大精神，国务院国资委提出选择部分中央企业进行建立和完善国有独资公司董事会试点工作。2004年6月，《关于中央企业建立和完善国有独资公司董事会试点工作的通知》印发，要求“对于可以实行有效的产权多元化的企业，通过建立和完善国有独资公司董事会，促进企业加快股份制改革和重组步伐。对于难以实行有效的产权多元化的企业和确需采取国有独资形式的大型集团公司，按照《公司法》的规定，通过建立和完善董事会，形成符合现代企业制度要求的公司法人治理结构。”明确神华集团、宝钢集团等7家企业为首批董事会试点单位，这些试点单位在探索中总结出了宝钢模式、神华模式、中铁模式等三种模式模式。同时，国务院国资委在外部董事管理、董事行为规范、董事评价与薪酬、专职外部董事管理、职工董事管理等方面，陆续出台《试点企业外部董事管理办法》《国有独资公司董事会试点企业职工董事管理办法（试行）》《董事会试点中央企业董事会、董事评价办法》等一系列规范性文件，形成了一套符合中央企业特点的外部董事管理制度体系。

2.3 新时代中国特色现代企业法人治理结构探索阶段（2013—至今）

2013年11月，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出“推动国有企业完善现代企业制度。健全协调运转、有效制衡的公司法人治理结构。”2015年8月《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》，对完善现代企业制度、健全公司法人治理结构，作出具体部署。2016年10月，中央召开了全国国有企业党的建设工作会议，习近平总书记开创性提出了坚持“两个一以贯之”，把加强党的领导和完善公司治理统一起来，建立中国特色现代国有企业制度重要思想。这是我国国有企业法人治理结构建设理论和政策的一次新的重大突破，对培育具有全球竞争力的世界一流企业具有重大而深远的影响。

经过十几年的探索，中央企业规范董事会建设取得了显著成效。一是制衡机制初步形成。通过董事会和外部董事制度建设，实现了决策层和执行层分开，一定程度上解决了“内部人”控制问题，促进了企业领导体制和治理机制的完善^[1]。二是决策质量明显提高。一人一票议决，既给决策带来了多元视角和宽广视野，又较好地解决了“一言堂”等问题，出现重大决策失误的概率要

比过去小得多。三是风险防控能力显著增强。董事会决策时，除了强调经济效益，更加注重同步识别风险、同步揭示风险，督促经理层完善风险防控措施，形成了企业重大经济活动的“安全阀”，促进了企业稳健经营。四是经营管理水平有效提升。企业按照新的治理架构和运行机制，改变惯有的管理模式和工作程序，完善相关制度，优化业务流程，改善运行效率，内部管理规范化、科学化水平大大提高^[2]。但是中央企业二级公司层面的董事会建设仍处在起步阶段，在制度建设、队伍建设、决策程序等方面还有较大的提升空间。

2021年1月，《关于中央企业党的领导融入公司治理的若干意见（试行）》印发，从中央企业层面对党组织与董事会、经理层的关系进行了进一步明确，《意见》指出，中央企业党委（党组）是党的组织体系的重要组成部分，发挥把方向、管大局、促落实的领导作用。要完善体制机制，明确党委（党组）在决策、执行、监督各环节的权责和工作方式，正确处理党委（党组）和董事会、经理层等治理主体的关系，坚持权责法定、权责透明、协调运转、有效制衡的公司治理机制，推动制度优势更好转化为治理效能，这也标志着中国特色现代企业制度建设进入了一个更加科学、规范、有效的新阶段。

3 国有企业董事会决策基本流程

国有企业，特别是国有独资公司董事会围绕“定战略、做决策、控风险”三项任务，对公司重大事项进行决策。现实中，很多国有企业，特别是国有企业二级公司董事会决策流程还存在不严谨、不规范、不科学的现象，体现在哪些事项需要提交董事会决策不清晰、董事长办公会与总经理办公会同时召开同时出纪要、党委在哪个环节进行前置不清楚等问题^[3]。理顺各决策主体的权责边界和决策流程，并将之固化、制度化、科学化，不仅能提高董事会治理水平，还能有利于外部董事在规范流程下，根据自己的经验知识，做出独立判断，同时也有利于对党组织、董事会、经理层的权力进行有效制衡^[4]。

3.1 公司重大事项

通常公司的重大事项主要是指“三重一大”事项，具体包括公司的重大决策、重要人事任免、重大项目安排和大额度资金运作事项。党委（党组）会决定“三重一大”事项的标准，以及这些事项是否需要上党委（党组）会讨论和决定；“三重一大”事项中，哪些事项需要董事会决策，哪些需要授权董事长、总经理决策，则在党委（党组）前置讨论后，由董事会来决定。以某公司党委、董事会决策事项为例，如附表1所示。

3.2 董事会授权

为明确决策界面，强化权责对等，提高决策效率，董事会要对一定范围内的“三重一大”决策事项进行授权。

授权事项一般包括投资、融资、担保、资产或股权处置、对外捐赠或赞助、内部改革重组、行使股东权利等7类重大决策事项。授权额度一般按资金额度划分，如原国电集团授权投资为不超过30亿元，中国铝业为不超过15亿元。

授权对象和行权方式一般相对应，主要有4类，一是对董事长或董事长办公会议授权，行权方式为董事长办公会议（如原国电集团、国家电网、中化集团、国家开发投资公司）。二是对董事长、总经理按资金额度或事项的重要程度分别授权，行权方式为公司常务会（如宝武集团）或总经理常务会（如原神华集团），以及总经理办公会或总经理专题会。三是对总经理授权，行权方式为总经理办公会（如中国铝业、兵器装备集团）。四是对专门委员会授权，行权方式为专门委员会（如兵器装备集团董事会授权特种装备委员会，就特种装备事项进行决策）。

3.3 公司重大经营管理事项决策流程

一般分为三种情况：一是党组会（前置研究讨论）→董事长办公会→董事会（如原国电集团、国家电网、中化集团、国家开发投资公司）。二是党组会（前置研究讨论）→（总经理）常务会→董事会（如原神华集团、宝武集团）。三是党组会（前置研究讨论）→董事会（如中国铝业、兵器装备集团）。

以某集团所属企业的项目审批为例，通常一个完整的董事会决策程序如下：1.提案申报单位上报材料；2.集团相关部门召开投审会，召集专家对项目进行评审，形成议案；3.召开总经理办公会，算经济账，讨论这个项目是否可行；4.召开党委（党组）会，从政策方向上把关，对议案进行研究，并提出意见；5.董事会拟决议事项属于专门委员会职责范畴内的，应先将议案提交相应的专门委员会研究审议，由专门委员会听取有关方面的意见建议，提出审议意见，报提交董事会审议决定。如果认为现有资料不充分，则会暂缓上董事会讨论，要求所属企业进一步补充资料。董事会专门委员会通过后的议案，才会进入董事会讨论；6.董事会综合考虑这个议案是否可行，是否有效率，最后做出决策；7.如果董事会决议通过该议案，如需审批备案则将决策结果向国资委审批备案，无需备案的直接执行。纪检监察部门则对董事会的决策起到监督的作用。董事会决策程序如图1所示。

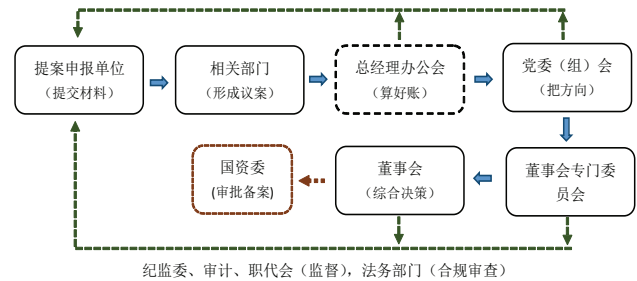


图1 董事会决策流程图

4 现阶段国有企业董事会建设存在的问题

目前，国有企业，特别是中央企业集团及子公司董事会运行整体平稳，但与建立中国特色现代企业制度的目标相比还存在一定差距。主要体现在：

4.1 董事会功能定位需要进一步明晰

一方面是党委与董事会的职责边界模糊。有些国有企业的子公司党委“既把方向又抓经营”“既管大局又管具体”，大事小情都上党委会，聚焦议大事、抓重点不够；有些子公司执行党委研究讨论前置程序简单化，该前置的未前置，或者把前置研究讨论当成“筐”，所有问题都往里装，甚至把前置研究讨论当成研究决定。一方面是对董事会的认识不统一。有些子公司对董事会建设、董事会功能定位的认识不够清晰，有些子公司董事会发挥作用相对不足，甚至有些子公司把董事会看作走形式，存在董事会虚化、弱化、形式化的问题，个别公司甚至认为设立董事会降低效率，决策事项能不上董事会就不上。

4.2 集团层面政策指导需要进一步加强

国务院国资委对中央企业、地方国资委对地方重点国有企业的集团层面都有比较规范、系统的文件，对集团层面的董事会建设可以做到严格把关，科学落实。但是在国有企业的子公司层面还缺乏相应的政策指导。此外，国有企业内部董事与外部董事管理的相关制度仍需补充，特别是关于外部董事履职监督评价和服务保障机制需要进一步强化。对外部董事缺乏有效的激励约束，获取相关信息渠道比较有限，与股东方沟通的渠道和机制尚未打通，对外部董事履职行权还缺乏相关培训和业务指导。

4.3 董事与外部董事队伍建设相对滞后

绝大多数国有企业在子公司层面，虽然设立了董事会，但董事配备不足，没有达到章程规定的人数；有些子公司董事会换届不及时，董事到期后没有及时履行续聘或解聘程序，影响了董事会正常履职；董事的专业背景相对单一，特别是缺乏熟悉资本运作、财务、审计等专业的董事人才；有些子公司尚未设立董事会专门委员会，外部董事决策缺乏足够的依据和工作保障。此外，

按照中央企业规范董事会建设要求，外部董事队伍建设上还存在较大缺口，一些已经配备了外部董事的子公司表示，外部董事发挥决策功能不足，由于信息沟通不足、信息获取渠道不畅、前期调研保障工作不充分，外部董事决策的科学性和有效性受到影响，有的甚至可能受内部董事的干扰^[5]。

4.4 董事会作为代理人，在自觉维护委托人利益方面仍需加强

按照《公司法》规定，董事会作为公司的决策机构，要对股东会或出资人机构负责，执行股东会决议或出资人机构有关决定^[6]。一些子公司反映，个别董事在董事会决策过程中，依然存在与股东方利益偏离的情况，特别是在国有独资企业中，“内部人”控制问题依然存在^[7]。有些董事片面强调股东方利益，对“两个一以贯之”认识简单化，片面地把党委前置研究讨论当成研究决定，在发挥战略投资者功能作用还不充分，董事会决策流于形式。

4.5 董事履职的动力和意愿仍需强化

《公司法》和《公司章程指引》对董事的职责作出了明确规定，但在个别子公司中依然存在着董事对自身职责认识不清的问题。一方面，作为责任主体，个别董事在自身承担责任的独立性方面认识不足，特别是对董事表决实行一人一票、多数通过原则的认识不足；一方面，作为监督者，在及时掌握董事会各项决议的执行情况，并对决议执行情况进行督促、检查方面认识不足，监督工作可能受到经营者的干扰。

5 加强国有企业董事会规范运作的意见建议

5.1 加强制度建设，夯实履职基础

国有企业要认真研究制订子公司落实董事会职权管理办法，明确不同股权结构公司董事会授权事项和行权方式；研究制订外部董事选聘和管理办法、外部董事履职指南等规范性文件，进一步加强外部董事履职行权的规范性^[8]。同时，子公司要加强对中央相关政策以及集团有关制度的学习与宣贯，明确各决策主体的职责定位，具体而言，一是要明确党委会发挥领导作用，把方向、管大局、促落实；二是要明确董事会是公司的决策机构，定战略、作决策、防风险；三是要明确经理层是公司的执行机构，谋经营、强管理、抓落实。基于这样的功能定位，进一步划清不同治理主体的权责边界，并明确党委（党组）前置研究讨论的事项范围，就能真正形成各司其职、各负其责、协调运转、有效制衡的公司治理机制。

5.2 加强队伍建设，确保人岗相适

配齐建强国有企业子公司规范董事会，特别是要明

确董事履职标准，拓宽董事来源渠道，在严把资格关、入口关、廉洁关、履职关的基础上，完善董事与外部董事培训机制，优化聘期管理，提高董事与外部董事队伍整体素质。根据国务院提出的国企改革三年行动方案的具体要求，到2021年底，很多中央企业都提出在二级子企业层面全面实现董事会应建尽建，已建立董事会的企业实现外部董事占多数。在外部董事的结构配置上，建议每个董事会最好有1名担任过二级子企业正职的外部董事，增强权威性；至少配备1名熟悉任职企业核心主业的外部董事，合理搭配具有财务、审计、金融、资本运作、跨国经营等方面背景的专业人才，实现董事会成员背景经历多元、知识经验互补。

5.3 加强信息沟通，完善支撑服务

要研究制订向外部董事履职提供支撑服务的具体内容和方式；有效建立外部董事报送重大问题和相关决策报告的机制和渠道，严控子公司决策风险。建议加强对子公司董事会办公室的职责定位，一定规模的二级子公司应当建立董事会专门委员会^[9]，并配备专职人员负责及时向董事会传达上级精神，督促企业为外部董事履职提供充分的信息，并由经理层对议案及相关材料的真实性、准确性负责^[10]。

6 结束语

建议在一些董事会建设比较规范的子公司开展落实董事会职权试点，完善和畅通股东发表意见的合规途径，优化董事会管控流程，减少重复审批，提高运转效率，提升子公司活力。建议结合公司实际，先行落实董事会对经理层的考核权和薪酬激励权，增强董事会的独立性和权威性。例如，可在现行经理层薪酬激励方面，给予董事会10%的权限，对履职优秀的经理人进行名誉上和物质上的激励，从而加大董事会对经理层的管控，提升经理层的履职水平。

参考文献：

- [1]胡改蓉.国有公司董事会法律制度研究[M].北京：北京大学出版社，2010年。
- [2]孙文.董事会治理有效性研究——央企控股上市公司[M].北京：人民日报出版社，2018。
- [3]顾小伟.董事长、总经理两职设置与公司绩效研究——基于企业生命周期理论[J].财会通讯，2012（36）：93-94。
- [4]段海艳.外部董事、董事会治理与企业创新绩效[M].北京：中国社会科学出版社，2017年。
- [5]蒋亚朋，汤桐.外部董事制度实施对企业绩效的影响——基于代理成本的中介效应[J].会计之友，2020（11）：73-78。