

关于大型国有独资公司建立董事会的若干看法及建 议

国务院发展研究中心企业研究所

陈小洪 李兆熙 张政军

2003年10月16日

有关方面正在研究大型国有独资公司董事会试点的问题。本报告就此谈些看法。

一、大型国有独资公司有必要建立董事会

在国外，所有根据公司法，包括根据特殊公司法设立的国有大公司（包括国有独资公司）都设董事会。董事会负责公司的战略决策或监控、财务监控、总经理等高管人员任免及决定其薪酬等，总经理负责战略制定及其实施和日常管理。但中国的大型国有独资公司，按企业法注册的公司不设董事会，实行总经理负责制，按公司法注册的公司董事会也未必真正发挥作用，当董事不承担个人责任、董事长和总经理的职能经常相混的情况下，公司成了董事长负责制，和总经理负责制类似，都是一人负责制。

大公司为什么要设董事会？这是因为，董事会决策的规则是董事“一人一票”、“多数决议”，是在董事个人责任基础上的集体决策。总经理决策是在既受董事会控制又被充分授权条件下的“一长制”决策。大公司决策环境复杂、决策责任重大，两种决策机制结合，有利于大公司“谨慎决策”，控制风险，又能保证公司的决策和行政管

理效率。

国外国有独资大公司也设董事会，按美国著名的公司治理专家曾任西北大学凯洛格商学院 20 年院长的杰可伯教授(D. Jackb，曾任美国一家大型国有铁道公司的董事长)的说法，是因为国有独资公司董事会同时有监督、咨询、指导公共关系处理、减少政治干扰的功能。

中国的国有独资公司实行总经理（或“董事长”）一人负责制，等于让总经理同时担当战略监督者、制定者、执行者的角色，不仅有角色和利益的冲突，而且容易出现两种情况：国资机构不承担战略监控责任，结果导致内部人控制，甚至公司一把手跑了也无人知道；如果规定总经理提出的战略方案必须得到国资机构批准，则国资机构承担的就是董事会责任，而不是股东会责任，结果是不当干预，或由于国资机构不能及时决策，贻误企业商机。

在公司规模小，业务环境和任务简单，股东机构承担实质性的经营责任的情况下，董事会的战略监控作用将会较小，“管理一把手”的作用会较大。但我国大型国有独资公司的基本业务都是竞争性的，还承担艰巨的结构调整及改革任务。有关的战略决策不可能，亦不宜由总经理一人决策并承担相应的责任。何况根据《国有资产监督管理暂行条例》（以下简称《国资条例》），国资机构承担的主要是监管责任，而不是战略决策责任。

在大型国有独资公司设董事会，让董事对国资机构承担个人受托责任，对公司承担决策监控责任，应当是国资机构为完善大型国有独资公司治理结构首先要抓的重要工作。

企业法规定的治理结构与大公司体制不相适应，混淆战略监控和
实施的关系。按企业法注册的企业，特别是战略性任务复杂的大公司
都应逐步转变治理体制。

二、大型国有独资公司设立董事会需要明确的若干问题

1. 设立独立董事等外部董事

国有独资公司董事会必须有外部董事和独立董事，以解决战略决
策或监控与战略实施不分、管理层和董事合一可能带来的内部人控
制、利益冲突等问题。

外部董事(outside director)是指不在公司工作的人士担任的董事，
内部董事(inside director)是指在公司工作的人士担任的董事。独立董
事(independent director)属外部董事范畴，但他和非独立的外部董
事不同，与公司在一定年限内不能有就职、交易、股权等关系，以及
任何在其履行董事职责时可能影响其独立判断的关系。

各国法律对董事会中外部董事及独立董事所占比例的要求不同。
欧洲国有企业大多数董事是外部董事，独立董事数量亦较多(见表1)。

内部董事和外部董事是美国的称谓，在英国则称为执行董事
(executive director)及非执行董事(non-executive director)，两
者的含义类似，即内部董事和执行董事、外部董事和非执行董事基本
对应。我国有必要统一董事的称谓，但更重要的是必须明确各类董事
的内涵和职责，明确其作为董事会成员都共有的法律责任和目标，都
应对公司有忠诚、尽职的义务及相应的知识。

表 1 欧洲三家国有公司的董事会组成（单位：人）

公司	国别	国有股比例%	行业	外部董事		内部董事	合计	
				公务员	工会推荐			
雷诺	法国	相对控股	汽车	16	3	3	1	17
Vattenfall	瑞典	100	电力	14	2	6	2	16
V&S	瑞典	100	酒类	11	2	2	1	12

资料来源：国务院发展研究中心调查，根据公司报告和访问，2003 年 9 月。

2. 国资机构可以考虑派出董事作为国有股东代表

对国资机构是否可以及有必要派出董事的问题，各方面看法不尽相同。我国公司法规定公务员不能当董事。但在认定国家国资机构作为特殊机构，不是行政机构，其工作人员不是公务员的情况下，国资机构可以派出董事。否则国资机构只有待公司法修改后才能安排本机构人员作为董事，或另聘合适的人士作为派出董事。

国家国资机构派出董事通常会和派出机构有特殊的报告、沟通责任，类似普通公司中和股东有特殊关系的**被提名董事或相关董事**（**nominated director , or related director**），是非独立的外部董事。但国资机构派出的董事与其他董事的权利、责任等完全相同。按照公司法规定，派出董事也要负董事责任，没有特殊或特定权力。欧洲瑞典、法国等国的有国资机构派出董事制度，这些董事常常是公务员，亦被称为“国家股东代表”（**representative of state shareholder**）；国家股东代表一般在外部董事中只占少数比例，瑞典

等国国有企业董事会正在减少国家股东派出的董事，许多国有企业的董事，甚至董事长也来自私营企业。

国资机构对大型企业派出董事，只要明确其责任和义务、严格控制数量，可能有利于大股东与公司的沟通及董事会试点的推进。因此根据各方面，包括企业的意见，对少数企业可以试派董事。国资机构有必要制定相应的任职条件等管理规则。

3. 董事会有必要设立薪酬与提名、审计、战略等委员会

国有独资公司董事会下设董事委员会，使董事或董事会能对一些技术性的问题进行更深入的讨论，有利于董事分担责任，减少利益冲突，是各国董事会普遍实行的制度。美国上市公司一般要求设薪酬、提名、审计三个委员会。在中国可以先设薪酬与提名、审计、战略三个委员会，其中，薪酬与提名、审计委员会的成员最好主要由独立董事组成，战略委员会的成员则可以内部董事更多些。薪酬与提名委员会的职责亦可由薪酬委员会和提名委员会两委员会分别担任。多数国家薪酬委员会的主要职责是设计甚至根据授权决定公司高管人员及董事的薪酬方案¹。战略委员会主要负责对公司战略及有关的重大投资的初步审议。在存在监事会的情况下，可不设审计委员会，或审计委员会主要负担内审制度的建立和执行监控。在国外董事会委员会可以根据董事会的授权进行决议，为保证董事会的监控权，法律对授权有禁止事项规定。

4. 明确董事会和总经理的责任及关系

董事会和总经理的关系，从职责上看，前者承担战略决策或监控

责任和财务、财产监控责任，后者承担战略制定及实施、公司日常管理责任；从法律上看二者关系是委托代理关系，有制衡的一面，亦有分工合作的一面。在国外公司法中，董事会、总经理都被认为是公司机构，各有相应职责，一般不在法律中明确说二者有制衡关系。

总经理的任免应由董事会决定。在国有独资公司进行董事会试点的初期可采取在董事会任免总经理前先向国资机构报告、备案，或国资机构可以推荐但要接受董事会评估认可等过渡办法。实行这种制度如何与“党管干部”原则协调，是必须探索的问题。“党管干部”主要指党对干部的政治把关。探索适于企业的经营者人事管理制度是党的既定方针；“政治关”只要原则透明应不难把握；董事会决策总经理人选时应对候选人进行选考，有个过程，结合这个过程，可以解决“政治关”问题。只要积极探索，国有独资公司由董事会决定总经理的制度是可以建立起来的。

董事会建立后，国有独资公司的总经理和董事长以逐步分开为宜。当董事长和总理由一人兼任时，董事会内应有较多较强的外部董事，特别是独立董事。总经理的薪酬亦应由董事决定。

总经理以下的高级管理人员宜由总经理提名和确定薪酬，董事会批准或认可。这是因为总经理是公司战略制定、实施和日常管理的行政一把手（所谓首席执行官，即 CEO），若由董事会直接任命整个经营班子和确定其薪酬，会影响总经理的效率。为和现行人事制度衔接，公司副部级干部亦可在国资机构备案，甚至接受必要的审查。

5. 充分授权、健全制度和规则是董事会有效作用的基础

《国资条例》规定的国资机构责任，包括了部分董事会职责。这与国资机构同时监管不同类型国有企业等的情况有关。但从长期看，要使董事会能真正有效运作，及由总经理负责制转向设立董事会，必须向具有合理结构的董事会充分授权，使董事和董事会有真正负责的基本条件。

不仅要授权，还必须制定有效的董事会工作制度。需要制定的基本制度包括明确董事和董事会的职责（和总经理职责制度配合制定）、董事会和董事会委员会的决议规则、董事会委员会权责、各类董事任职资格和条件、董事薪金及报酬制度、董事会秘书工作制度等。对董事会战略（含财务预算）、审计和内控、经理人事和薪酬（含考核）、信息公开和报告、公共关系等方面的责任要逐步明确，并逐步制定相应的基本规则及制度。

6. 为防止董事会空虚化，国资机构责任重大

在国外，董事会空虚化、不负责任的事也曾多次发生。这种情况既与董事人选不当、治理制度不完善有关，还与股东或其代理机构的认识行为有关。充分授权让董事会承担受托责任，不是降低国资机构的责任，而是要求国资机构加快建立与市场经济体制相适应的资本和股权管理规范，在改进公司治理方面做更多的工作。

国务院发展研究中心企业研究所

陈小洪 李兆熙 张政军

2003年10月16日

¹有些国家，如瑞典一些专家认为董事薪酬应由股东会决定。但在薪酬在股东会（含国资机构）备案、信息充分公开的情况下，我们认为让董事会决定董事薪酬亦是可行的，因为它使薪酬决定制度简单化，并且更有针对性。