

论淡马锡董事会制度在我国商业类 国有公司改革中的运用

王建文*

内容提要：《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》将我国国有企业区分为商业类和公益类两类，要求建立国有资本投资、运营公司。淡马锡模式中国化成为既定事实。淡马锡经验的核心在于其完善的董事会制度，其董事会从立法模式、运营理念、机构组成与职权划分、监督机制、政企关系和人才机制等方面都有其特殊性。我国商业类国有公司董事会制度在立法模式、运营理念、独立性、职权机制和人才机制等方面都存在缺陷。我国应当充分研究和借鉴其董事会制度成功的关键经验，构建本土化的国有资本投资、运营公司，从法律体系和制度体系上完善我国商业类国有公司董事会制度。

关键词：商业类国有公司；淡马锡模式；董事会

一、中国学习淡马锡模式的重点：董事会制度

淡马锡私人控股有限公司，简称淡马锡控股（Temasek Holding），是新加坡政府为实现国有企业改造而于1974年按照新加坡《公司法》成立的政府控股公司。^{〔1〕}淡马锡在其独特的法律制度、特殊的董事会治理机制之下缔造了世界国有企业现代化进程中的一大“神话”。^{〔2〕}淡马锡的成功范例近年来时常吸引各国国有企业改革政策的关注，由于类似的文化土壤，我国也一直致力于对其成功经验的考察和借鉴。早在20世纪末，时任国务院总理朱镕基访问新加坡时就曾亲自到淡马锡控股考察，指出中国应学习其经营模式和监督机制。此后，第一任国有资产监督管理委员会主任李荣融也对淡马锡控股青睐有加，走马上任伊始便访问了新加坡。此后10余年时间里，淡马锡虽然被时常提起，却始终未获有效进展。直到中共十八大重提国企改革，转变国资管理理念，十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确完善国有资本管理体制，改组组建国有资本投资、运营公司，淡马锡经验中国化才成为“铁律”。自此，

* 南京航空航天大学人文与社会科学学院教授、博士生导师。本文为国家社科基金一般项目“公司章程防御性条款法律效力研究”（14BFX077）的阶段性成果。

〔1〕参见张思强《制度环境与淡马锡公司治理主体安排》，《财经问题研究》2008年第8期，第46页。

〔2〕《淡马锡年度报告2017》显示，截至2017年3月31日，淡马锡投资组合净值上升至2,750亿新元，创历史新高，比上一财年增加330亿新元；按新元计算的1年期股东总回报率为13.37%，3年期为7.13%；期限较长的10年期和20年期股东总回报率分别为4%和6%，自1974年成立以来的股东总回报率为15%。以美元计算的1年期、3年期、10年期、20年期、30年期、40年期和43年期的股东总回报率分别为9%、3%、5%、7%、14%、16%和17%。截至2017年3月31日的财年里，来自投资组合公司的股息收入为70亿新元，约为本财年利息开支的19倍。淡马锡股东总回报计算的是股东所获得的复合年化回报，包括派发给股东的股息，但不包括股东注入的资金。http://www.temasekreview.com.sg/zh/downloads/temasek-review-2017-zh.pdf，2017年12月20日访问。

淡马锡控股一直是我国国企改革和资本市场的热门话题。2015年8月24日,酝酿三个年头的国企改革顶层方案《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》(以下简称《指导意见》)正式发布,其将国有企业分为公益类和商业类两类,⁽³⁾并重点推行国有资本投资、运营公司,这本质上是进一步强化淡马锡控股经验的运用。

自从淡马锡进入国内学界视野以来,相关研究就从未间断。截至2018年3月,以摘要中提及“淡马锡”为检索依据,中国知网共收录此类文献595篇,其中纯法律类文献仅17篇,且2016年以后的仅1篇。袁环、白煜(2006)通过对淡马锡的运营分析得出我国应当建立按市场原则运转的控股公司实现对国有企业的管理,而国资委应当以管资产为主。⁽⁴⁾张思强(2008)强调了制度环境对于淡马锡成功的重要性,建议中国对其借鉴时应当本土化。⁽⁵⁾胡改蓉(2008)建议构建本土化的国有资产经营公司。⁽⁶⁾王文、崔胜朝(2009)对淡马锡的董事会治理模式作了专门介绍和总结。⁽⁷⁾张晖明、张亮亮(2010)呼吁转变政府职能,让国有企业转型为商业化控股公司的运作模式。⁽⁸⁾王灏(2011)对淡马锡控股的经营理念和公司治理结构作了初步介绍与分析。⁽⁹⁾戴军、张广玲(2015)也建议淡马锡模式的借鉴应当遵循本土制度环境,国资监管体制应当遵循市场化。⁽¹⁰⁾不过,关于淡马锡经验和借鉴的研究大多浮于表面,或者否认中国具有适合淡马锡模式的土壤,或者全盘接受淡马锡模式,而很少有学者去深究淡马锡控股得以笑傲风云的精髓。通过以上学者和国有企业管理者的研究成果,我们已经逐渐接近淡马锡控股成功的关键,也就是它特殊制度环境和管理理念之下的特殊的公司治理机制,而这一套机制的核心也就是其董事会制度。独立的财产与独立的意思是公司法律人格的基本要素,⁽¹¹⁾前者主要依赖公司资本制度维系,后者则主要依赖包括董事会制度在内的公司治理结构制度维系。然而,我国国企改革过程中,以董事会制度为代表的法人治理结构问题,恰恰是长期受学界和国有企业管理者诟病的问题。⁽¹²⁾可以说,董事会制度的完善是解决我国商业类国有企业改革问题的关键。⁽¹³⁾

二、我国商业类国有企业董事会运行实践及其存在的问题

(一) 我国商业类国有企业董事会运行实践

根据我国《公司法》的规定,我国公司法人治理结构一般包括股东会、董事会、监事会和

(3)《指导意见》将国有企业分为商业类和公益类两类,其中商业类又包括主业处于充分竞争行业和领域的商业类国有企业,也就是所谓的“商业一类”,主业处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域、主要承担重大专项任务的商业类国有企业,也就是“商业二类”;公益类国有企业则是以保障民生、服务社会、提供公共产品和服务为主要目标的国有企业。

(4)参见袁环、白煜《“淡马锡”模式与中国国资管理机构的角色定位》,《经济体制改革》2006年第5期,第51页。

(5)参见前引〔1〕,张思强文,第46页。

(6)参见胡改蓉《构建本土化国有资本投资运营公司》,《法学》2008年第6期,第81-86页。

(7)参见王文、崔胜朝《新加坡淡马锡董事会治理模式的启示》,《现代管理科学》2009年第4期,第48-50页。

(8)参见张晖明、张亮亮《对国资职能和定位的再认识——从新加坡淡马锡公司的全称说起》,《东岳论丛》2010年第4期,第28-34页。

(9)参见王灏《淡马锡模式主要特征及其对我国国企改革的启示》,《中共中央党校校报》2011年第5期,第50页。

(10)参见戴军、张广玲《国有资产监管体制市场化改革路径研究——以淡马锡模式的本土化创新为例》,《天津大学学报(社会科学版)》2015年第3期,第199-203页。

(11)参见范健、王建文《公司法》(第五版),法律出版社2018年版,第207-210页。

(12)我国国有企业改革中法人治理结构一直被认为虚有其表,在相对强势的行政管理机关的介入中,形成“内部人控制”“政企不分”“监督失衡”等一系列问题。参见朱慈蕴、林凯《公司制度趋同理论检视下的中国公司治理评析》,《法学研究》2013年第5期,第24-41页。

(13)参见经济合作与发展组织《OECD国有企业公司治理指引》,李兆熙、谢晖译,中国财政经济出版社2005年版,第69页。

高级管理人员（经理层），其中董事会和监事会由股东会选举产生，并向股东会负责，属于典型的单层二元委员会制。^{〔14〕}我国传统国有公司类型系以资本结构为标准所作分类，而按照功能定位的分类定论不久，因而尚无专门的法律法规适用于商业类国有公司董事会。事实上，迄今为止，我国也没有专门法律法规对国有公司的董事会制度作专门的系统性规定。我国《公司法》对公司董事会的构成、职权划分、工作机制、董事任免、权责明晰等都作了系统性规定，并对国有独资公司的董事会制度中的任免、职权划分等作了特别规定。此外，我国先后颁布并实施了《企业国有资产监督管理暂行条例》（2003年）和《企业国有资产法》（2008年），对国有企业的董事会权责以及董事任免作了特别规定。2004年，国资委发布了《关于国有独资公司董事会建设的指导意见（试行）》，对国有独资公司董事会职责、董事及外部董事制度、董事会的组成及专门委员会作了专门规定。在借鉴国外经验的基础上，中国证监会还通过《上市公司治理准则》《关于在上市公司建立独立董事制度的指导意见》等文件，对上市公司独立董事、董事会秘书以及专门委员会等制度作了授权性规定。然而，总体而言，我国商业类国有公司的董事会制度只能适用《公司法》关于股份有限公司和有限责任公司的一般规定，缺乏针对性规范。

（二）我国商业类国有公司董事会制度实践中存在的问题

1. 董事会定位的理念存在问题

我国商业类国有公司董事会定位的理念根源于公司治理目标。长期以来，我国国有公司将国有股东利益最大化以及贯彻国家政策与行政指令作为公司治理的目标，因而我国商业类国有公司董事会在构成、职权设置以及董事任免与考核上都遵循这一理念，存在浓厚的行政指导色彩和行政管理模式。事实上，在以资本结构为标准的分类时代，我国商业类国有公司的治理目标时常与公益类国有公司发生混淆，导致商业类国有公司承担了更多本应由公益类国有公司承担的社会责任和行政任务，从而弱化了董事会治理过程中的商业利益考察。

2. 董事会严重缺乏独立性

根据我国《公司法》第38条、第106条之规定，公司董事（职工董事等特殊董事除外）由股东（大会）任免，而根据我国《企业国有资产法》《企业国有资产管理暂行条例》《关于国有独资公司董事会建设的指导意见（试行）》和《公司法》的规定，国资监管部门可以向商业类国有公司派遣或任命董事，其中国有独资公司的董事全部由国资监管部门任免，董事长（包括副董事长）则由国资监管部门在董事成员中指定。此外，我国《宪法》规定，我国国有资产归全民所有，各级政府代行所有权；根据政府的委托和要求，各级国有资产监督管理机构直接履行国有资产监管权限。因此，我国国有公司在运行过程中要受到政府和国资监管机构的监督和管理，事实上形成了当前的“国资委—下属企业”两层架构，国资委对公司的日常经营决策具有重大影响。董事会必须按照政府和监管机构的指导意见行使经营决策权，同时必须向监管部门报告其履职情况。由此，我国商业类国有公司的董事会从组建到行使职权的全过程都受到具有强烈行政色彩的国资监管部门的影响。

3. 我国关于商业类国有公司董事会的特殊规定存在局限性

我国《公司法》《企业国有资产法》《企业国有资产管理暂行条例》等规定了职工董事制度，并且规定了职工董事由公司职工通过职工代表大会、职工大会或者其他民主形式选举产生。我国《公司法》等相关法律虽然规定了职工董事，并明确了其选举机构，但是并没有明确其提名权，没有完善的保障制度和惩戒机制，使得职工董事的选任尚存问题。

〔14〕根据公司机关内部分权与制衡模式的不同，可将各国的公司治理结构大体分为单层委员会制、双层委员会制、单层二元委员会制和限定范围任选制四中类型。其中单层二元委员会制中，监事会与董事会同由股东会选举产生，二者相互独立并处于并列地位，而不存在隶属关系。参见前引〔11〕，范健、王建文书，第328-329页。

4. 董事会的人才机制存在问题

《公司法》对董事的管理主要从任免、权责和薪酬制度等方面进行规定。关于董事的任职资格并没有明确的规定，既未规定是否必须为公司股东，也未规定是否必须为自然人，而仅仅一方面对行为能力做了规定，另一方面在第146条对存在特定违法行为和犯罪行为的消极条件做了简单列举。此外，我国商业类国有公司的董事大多为官员董事和执行董事，尚未建立完善的市场化职业人才制度和人才档案管理制度。对于董事的考核激励，也以行政模式和无差异化的普通考核激励机制为主。我国商业类国有公司董事会的人才管理方面缺乏系统性、开放式的管理规则。

三、淡马锡模式何以借鉴：董事会运行机制的特殊性

淡马锡控股在经营新加坡的国有资产的过程中形成了一套独特的管理和监督制度，被国际上尊崇为“淡马锡模式”，而这一模式的核心和支点便是其完善的董事会制度。淡马锡的董事会制度体系完全遵照新加坡《宪法》《公司法》等相关法律建立。新加坡《宪法》第五章规定淡马锡为其三大直接受总统指令制约的国有企业之一，并对其董事会的地位以及董事的产生办法进行了明确规范；新加坡《公司法》第3节“公司治理”对董事会的具体建构也作了详细说明。新加坡独特的法律制度保障和催生了淡马锡具有特殊运行机制的董事会制度。

第一，淡马锡董事会具有特殊的经营理念。淡马锡作为一个国有资产投资运营公司，其董事会以实现投资公司利益最大化为根本治理目标，倡导“商业至上”的经营理念。在淡马锡发展的几十年中，淡马锡不断调整股权结构，出售部分股权以实现优化升级。⁽¹⁵⁾同时，其投资产业也不再局限于国内，截至2017年3月31日，淡马锡在新加坡和中国的资产分别占投资组合的29%和25%，美国位居第三，占11%。⁽¹⁶⁾

第二，淡马锡董事会机构组成科学完善，职权划分清晰合理。其一，淡马锡董事的任免程序科学。根据新加坡《宪法》《公司法》等法律的相关规定，淡马锡的董事会成员和总裁的任免由提名委员会向股东（财政部）推荐，经股东审查后向总统顾问委员会提名，最后由总统批准任免。总统对于董事会和总裁的任免拥有独立否决权。其二，淡马锡董事来源与结构合理。淡马锡董事会由14名董事组成，基于商业模式运作。多数董事是非执行独立董事，为来自私营企业的商界领袖。鉴于淡马锡属于新加坡《宪法》第五附表所列法定机构及政府公司，董事会成员和首席执行官还肩负保护淡马锡过去所累积的储备金的额外宪法责任。董事会每季度召开一次会议，每次历时两天。如有必要，董事会也会更频繁地召开会议。淡马锡董事会成员由政府官员、下属企业领袖、民间人士三个具体来源。其中，政府官员来自各个不同的部门，包括总统府、财政部、贸易发展司等，下属企业领袖则毫无疑问是业绩突出、声誉良好的资深管理人才，民间人士则包括私营企业家、财务法律专家、学者等专业人士。其三，淡马锡董事会职权机制清晰完善。淡马锡的董事每届任期3年，最长不超过6年。淡马锡董事一旦被任命即享有充分的自由经营决策权，向财政部和总统负责。淡马锡董事会就包括整体长远战略目标、年度预算、年度经审计的法定财务报表、重大投资与脱售建议、重大融资建议、首席执行官的委任及继任计划、董事会变动等在内的决策事项予以保留，下设执行委员会、审计委员会、领袖培育与薪酬委员会，每个委员会均由一名独立于管理层的非执行董事担任主席，并行使特定权利。执行委员在规定限额之内批准新的投资与脱售决定，超过规定限额的交易则由董事会审议批准。审计委员会全部由独

(15) See M. Boyckot, A. Shleifer, R. W. Vishny, "A Theory of Privatization", 106 *Economic Journal* 309-319 (1996).

(16) 参见《淡马锡年度报告2017》，<http://www.temasekreview.com.sg/zh/downloads/temasek-review-2017-zh.pdf>，2017年12月20日访问。

立董事组成，其职责包括审查内控体系、财务报告流程、审计流程以及法律条例合规性的监控流程等，以协助董事会履行其监督职责。审计委员会也审核外部审计的范畴与结果，以及外部审计师的独立性。审计委员会由公司内部审计部门支持。为确保其独立性，在履行职能的过程中，内审部门在职能上向审计委员会报告，在行政上则向首席执行官办公室报告。为了有效地履行职能，内部审计有权不受限制地全面接触所有记录、财产和人员。除了所有办公室的定期审计外，内审部门可能在董事会、审计委员会或高管层的要求下进行特别审计。领袖培育与薪酬委员会负责向董事会推荐董事及管理层的领袖发展计划，包括董事及首席执行官的继任计划，以及提供有关业绩衡量与薪酬计划的指导方针与政策。⁽¹⁷⁾

第三，董事会存在一套内外兼备的完美监督机制。首先，淡马锡董事会内部就存在着各种监督与制衡机制。其一，董事成员分属政府公务机构、下属企业、民间人士三个来源，他们分别代表着国有资产所有者、企业本身利益、企业管理专业技术三个不同的立场，各个立场代表者人数相当，能够形成有效制衡与监督。同时，这些董事包括执行董事和非执行董事（包括外部董事与独立董事），而且非执行董事占比较大，从而在董事的类别上又形成了一层监督制衡机制。其二，董事会下设三个专门委员会，各个委员会职能分工明确，分别从执行、审计、领袖培育与薪酬管理的具体职权分工上形成鼎足之势，相互制衡与监督。其三，官员董事之间也形成制衡与监督之势。官员董事分别来自总统府、财政部、贸易发展司等不同部门，尤其是超脱于总理层领导之外的总统府产生的董事，对其他官员董事形成有效监督与制衡，削弱政府对淡马锡干预的强度。因此，总的来说，淡马锡董事会内部形成了各种各样的天然监督与制衡机制。其次，淡马锡拥有健全的外部监督机制，包括来自法律、总统、政府（以财政部为主）、社会的四重监督机制。其一，淡马锡是严格按照新加坡《宪法》《公司法》等法律设立的控股公司，其董事会的设立、任免和职权的行使等必须严格遵守新加坡《宪法》《公司法》等法律规定。这也是淡马锡得以成功做到“政企分开”，按市场规律运转，并最终成为国企“神话”的基础和根本。其二，淡马锡董事会成员的任免最终经总统批准方可有效，而且总统享有独立否决权。董事任职后也需要向总统负责，淡马锡董事长和首席执行官必须每半年向总统证明当前和以往储备金报表的正确性；同时，未经总统批准，淡马锡的年度运营预算或计划中的投资项目不能动用过去的储备金。其三，政府作为国有资产所有权的代理人，对淡马锡董事会的监督自不可少。对于这层监督在后文董事会与政府的关系中再详细分析。其四，虽然新加坡《宪法》和《公司法》并未要求淡马锡董事会信息公开，但是为与国际接轨，淡马锡2004年首次公布财政报表，此后一直发布年度报告。对于机构、个人，只须缴纳很少费用，就可以在注册局调阅淡马锡下属任何一家企业的资料。同时，银行对于新加坡国有企业一定程度上拥有控制权，媒体也活跃于国有企业监督的各个领域。因此，淡马锡董事会同样存在着一张严密的外部监督网。

第四，淡马锡董事会在政府“无为而治”的管理理念⁽¹⁸⁾下，创造了新型政企关系。新加坡政府将企业管理权尽量交由包括董事会在内的法人治理结构，以市场规律主导淡马锡控股以及下属企业的发展。政府对淡马锡董事会的监管通过四种方式进行。一是直接派人参加董事会。上文述及淡马锡董事会成员中有财政部等部门共派出四位司（局）级和副部级官员组成的官员董事，他们通过在董事会活动，影响和监督公司的重大决策，以确保公司经济活动符合政府赋予它的使命。二是通过财务报告和项目审批制度，对公司董事会的重大决策进行监管。三是不定期派人到公司或其子公司调查了解情况。四是借助社会舆论监督辅助监管。即使是作为淡马锡主管部门的

(17) 参见《淡马锡年度报告2017》，<http://www.temasekreview.com.sg/zh/downloads/temasek-review-2017-zh.pdf>，2017年12月20日访问。

(18) 参见前引〔9〕，王灏文，第50页。

新加坡财政部，虽然是一个百分之百的“控股者”，但其在淡马锡治理框架中所起到的作用依然十分有限，具体向总统提名淡马锡控股的董事会董事；审阅淡马锡董事会控股每年提交的财务报告；召集与淡马锡控股或其管理相关联的公司会议，讨论公司的绩效和计划等。因此，新加坡政府与淡马锡控股仅仅是一个积极股东与一般公司的关系，不能过多干预公司的经营管理，⁽¹⁹⁾ 淡马锡董事会享有充分的自由经营决策权。在淡马锡与下属企业的关系上，淡马锡同样只是下属企业的股东。根据淡马锡宪章，其自我定位为“积极活跃的股东”和“积极谨慎的投资者”，公司的活动以商业价值最大化为原则。淡马锡控股仅仅以股东身份，积极参与提名、考评、奖惩下属企业董事会成员，比照淡马锡董事会加强下属企业的董事会建设。而下属企业的经营决策则由企业法人治理结构独立完成，只需及时向淡马锡控股呈报其董事会会议备忘录，提交财务及管理报告以方便淡马锡监督决策参考。通过以上分析，淡马锡董事会的建构实际上促成了“（股东）财政部—淡马锡控股—下属企业”的三层架构，事实上起到了隔断过分干扰企业经营决策的作用，保证了企业自主经营决策权的行使。

第五，淡马锡控股还存在一套完善的董事甄选和考核机制。淡马锡控股包括其下属企业特别重视市场化人才机制的建构。⁽²⁰⁾ 淡马锡董事中，除官员董事与执行董事外，大部分来自民营企业优秀的领袖人才，而且还有大量来自新加坡以外的职业人才。淡马锡控股一直倡导“能者居之”的人才理念，在全世界范围内招揽优秀的董事人才。此外，淡马锡的人才考核机制也独具一格，对于官员董事，其遵循“经营优而升迁”的管理方针，并且不在淡马锡领取薪酬；对于执行董事，其考核与公司经营业绩，尤其是股东回报挂钩，且短期回报、长期回报相结合；对于市场化职业董事，则按照市场规则进行考核奖励。

四、淡马锡董事会制度对我国商业类国有公司改革的启示与借鉴

（一）淡马锡董事会制度对我国商业类国有公司改革的启示

第一，转变国资委职能方式，进一步推进“政企分开”。淡马锡控股最成功的在于其完善的董事会制度，该制度隔断了新加坡财政部对淡马锡控股及淡马锡下属企业、淡马锡控股对其下属企业的过度干预，实现了“政企分开”，从而保证淡马锡控股及其下属企业按照市场规律运转。因此，我国商业类国有公司改革过程中，亦应隔断国资委对公司经营决策事项的过度干预。我国国资委应转变其履行职能的方式，从管企业（管人管事管资产）转变为管资本，从积极的行政主管向“积极活跃的股东”和“积极谨慎的投资人”转变，主动放权，促进“政企分开”。淡马锡模式实现这一使命的桥梁就是淡马锡控股的存在，因此我国也应当构建本土化的国有资本投资运营公司，形成“国资委—国有资本投资、运营公司⁽²¹⁾—商业类国有公司”的三层架构。

第二，健全国有资本投资、运营公司和商业类国有公司的董事会制度。首先，商业类国有公司董事会制度应当法定化。一项制度应当具有一定的稳定性、权威性，而确保这种稳定性、权威性的最有效工具就是规范化的法律文件。我国不仅应将商业类国有公司改革中的董事会制度法定化，还应适度保证其法定化过程中法律的效力位阶。国资委以及政府监管部门在我国的行政权力非常强大，而这种行政权力很容易造成对商业类国有公司改革的过度干预，从而使得董事会制度

(19) See J. S. Ang, D. K. Ding, "Government Ownership and the Performance of Government-link Companies: The Case of Singapore", 16 *Journal of Multinational Financial Management* 64-88 (2006).

(20) 参见前引〔4〕，袁境、白煜文，第51页。

(21) 对于国有资本投资运营公司的具体构建有多种主张，第一种为国有资本投资、运营一体化的公司，第二种为分别建立国有资本投资公司和国有资本运营公司，分管国有资本投资和运营事务，第三种为建立产业投资公司、国有资本投资控股公司、国有资本运营公司三类公司。对于具体如何设置，目前尚未有明确方案出台，因为其非本文重点，故本文不加详细论证。

的实施流于形式。其次,应当完善董事会制度,使其合乎科学、合理、严谨的要求。其一,董事会设立应严格遵守法律规范,这既是法律的要求,也是制度得以稳定延续的基础。其二,董事会人员、下属机构的设置应当合理,始终贯彻监督制衡的现代法治观念,不得形成新的强权干预。其三,应当建立市场化人才遴选机制。一方面,市场化人才遴选机制可以增加非执行董事比例,增强董事会的公正性和中立性;另一方面,该机制有利于人尽其才,更最大限度地网罗专家型人才,促进董事会决策的科学性。最后,要从法律规范到实践层面都确保董事会的独立性和有效性,使董事会能够真正服务于商业类国有公司的现代化和市场化。

(二) 我国商业类国有公司借鉴淡马锡经验改革的思路

淡马锡控股 40 多年的发展历程揭示了其成功改革的关键原因在于其董事会制度的成功,而我国商业类国有公司在进入改革深水区之后,其董事会制度却一直饱受诟病。因此,关于我国商业类国有公司有必要通过配套法律体系的建构和实施,建立本土化的国有资本投资、运营公司,然后通过建立完善、科学、严谨的董事会制度体系,充分发挥董事会制度在现代公司制度中的关键性作用,完成公司治理过程中的监督与制衡的同时,促进国有资产的保值增值。

五、我国商业类国有企业改革过程中董事会制度的完善方案

(一) 将国有资本投资、运营公司董事会制度立法化

我国目前有针对公司董事会制度规定的《公司法》,并且针对国有独资公司制定了专节规定,针对国有资产监督管理的《企业国有资产监督管理暂行规定》也对国有企业董事会制度有单行规定,但是这些规定被实践证明收效甚微,而且并未涉及所有商业类国有企业。我国应将国有资本投资、运营公司的董事会制度在《公司法》《企业国有资产法》中专章规定,对其董事会的选任程序、人员结构、职权范围、机构设置等内容作全面规定。为了提升国有资本投资、运营公司董事会的地位,我国不妨借鉴新加坡立法模式,将其地位、运营理念和任免纳入《宪法》条文,以增强其权威性和独立性。其中,关于董事会的特殊制度设计,一方面应当提升立法层级到法律层面,另一方面应当推广到所有商业类国有公司;关于董事会职权的立法模式,应当改变过去的列举式,转而按照董事会机构的性质进行划分和规定。

(二) 完善我国国有资本投资、运营公司董事会制度

我国国有资本投资、运营公司原则上应当是国有独资公司,分为中央和省两级,分别负责全国性和省属商业类国有公司的国有资本投资、运营工作。我国国有资本基数较大,商业类国有公司数量较多,结合我国《公司法》关于我国公司董事会成员 3-13 人数额的规定,我国将商业类国有公司董事会成员控制在 9-13 人为宜。董事的任免应由国资监管部门和国有资本投资、运营公司共同成立提名委员会提出人选,报国资监管部门和相关政府部门批准,再由国资监管部门呈报相对应的人大审核后,由国家主席或者省级政府负责人签署通过。我国应将董事会成员分成执行董事和非执行董事两类。执行董事应为职业经理人,彻底脱离公务员或参照公务员管理的公职人员序列,享受完全市场化的薪酬待遇。由于我国商业类国有企业中“内部人控制”现象严重,执行董事控制在 2-3 人为宜。由于我国国有企业中“政企分开”程度较低,应控制政府机构选派董事(类似于淡马锡控股中的官员董事)的数量,将其设定为 1-3 人为宜。在我国国有资本投资、运营公司董事会中,独立董事应占董事数额的一半以上,且应包括职工董事一名。职工董事根据我国《公司法》《企业国有资产法》产生,其职责在于维护企业员工的利益,防止董事会的决策损害职工利益。《指导意见》在“总体要求”的“基本原则”中要求坚持党对国有企业的领导,并强调这是深化国有企业改革必须坚守的政治方向、政治原则。因此,董事会成员中应有适当数额的党员董事。不过,由于该类董事的根本要求是监督企业经营决策的政治方向、政治

原则，故不必像职工董事那样，设置专门的党员董事类型，而是在确定董事会结构及董事人选时予以考虑即可。鉴于国有资本的特殊性，应对国有资本投资、运营公司的董事实行严格的任期制，所有董事一旦选任即履行相关职权，每届董事任职期限为3年，可以连选连任，最长不得超过6年。

国有资本投资、运营公司董事会成员中的官员董事、执行董事和独立董事之间应当形成相对稳定的比例结构，相互之间达到监督制衡的作用。董事选任后即对国有资产监管部门和相关人大负责，定期向其汇报工作并接受监督。董事以及董事会的职权原则上采取“负面清单”模式，⁽²²⁾即对于除出资人、经理层履行的经营决策权之外，原则上都由董事会履行职权。同时，应隔断出资人、监管部门对公司经营决策事项的过分干预，维护董事会的独立性和公正性。董事会应当下设专门委员会，包括战略决策委员会、提名与薪酬委员会、审计委员会，各个委员会中独立董事人数必须达到1/2，其主席人选必须为独立董事。其中战略决策委员会负责制定公司中长期发展战略、重大投融资项目及决策，制定公司风险管理战略和政策，审议年度预算和决算，并对上述内容的落实情况实施检查；提名与薪酬委员会主要负责制定经理人员的选择标准和程序，推荐经理候选人，同时对高级管理人员的工作进行评估，决定现有高管是否有资格留任，制定独立董事、执行董事和高管层业绩考核标准与薪酬方案，并直接参与独立董事、执行董事和高管层经营业绩的评定；审计委员会主要是加强对国有资本运营公司高管层及公司财务的审计与监督，包括提议聘请或更换外部审计机构，监督公司的内部审计制度及其实施，负责内部审计与外部审计之间的沟通，审核公司的财务信息及其披露情况，审查公司的内控制度。各个委员会之间也应当形成有效的监督制衡机制。

（三）建立和完善董事人才库制度

我国目前商业类国有公司的董事中存在着明显的行政化倾向，董事的来源及管理具有浓厚的行政化色彩，并且各公司董事优秀人才交流机制不健全。对此，通过借鉴新加坡市场化、国际化的人才引进制度，可以较好地解决该问题。我国商业类国有公司改革过程中，应当建立包括董事人才在内的市场人才招聘机制，为国有资本投资、运营公司培养和输送优秀社会精英人才，促进人才交流。我国市场化人才制度应当立足国内，招揽法律、财会、管理、商贸、审计等领域的专家型人才，完善人才培养、派遣、考核、奖惩、更换机制，然后逐步向国际化人才市场跨越。

结 语

淡马锡经验的根本在于对于《宪法》《公司法》等相关法律法规的严格遵守，在于以“董事会中心主义”为理念的公司治理结构的规范运行，其最终成效在于促进“政企分开”和简政放权。淡马锡经验对于具有相似治理环境和人文理念的我国商业类国有公司的改革具有重要借鉴意义，而我国在借鉴过程中一定要准确理解淡马锡经验的核心和关键。我国商业类国有公司的改革应当从转变资产管理观念为起点，完善董事会制度，其宗旨在于“保障”与“制衡”的协调；保障董事会职权的自由运行和机构的独立性，体现机构本身建设和配套制度中的监督制衡。我国新一轮国企改革应进一步完善制度体系，规范运行，保证实效，力争打造一批具有国际竞争力的现代化商业类国有公司。

责任编辑：李国强

⁽²²⁾近年来，以王利明教授为代表的部分学者将其倡导为“负面清单（Negative List）”管理模式，即仅列举法律法规禁止的事项，对于法律没有明确禁止的事项，都属于法律允许的事项。参见王利明《负面清单管理模式与私法自治》，《中国法学》2014年第5期，第26-27页。