

国有公司法人治理结构及其法治化路径

申文君¹ 李秋成²

(1. 西安财经学院 陕西 西安 710000; 2. 河北省巨鹿县人民检察院 河北 邢台 055250)

摘要: 国有股东处于绝对控股地位、公司高管实质上以主管部门直接任命为主,以及利益分配随机性较强等国有公司法人治理结构的现状,导致了国有公司缺乏必要的权力制衡机制、没有形成有效的激励机制,以及内部控制现象严重等一系列的法人治理结构法治化问题。有必要通过大力吸收社会资金改善股权结构、建立有效的现代企业目标管理制度,以及强化公司董事会和监事会的组织职能等法治化途径,克服国有公司法人治理结构不足,促进国有企业改革的健康发展。

关键词: 国有公司; 法人治理结构; 国企改革; 法治化

中图分类号: DF411.91 文献标识码: A 文章编号: 1002-3933(2018)06-0195-06

The Corporate Governance Structure of State Owned Corporation and its Rule of Law

SHEN Wen-jun¹ LI Qiu-cheng²

(1. Xi'an University of Finance and Economics, Xi'an 710000;

2. The People's Procuratorate of Julu County Hebei Province, Xingtai 055250 China)

Abstract: State owned shareholders are in an absolute control position, the company executives are appointed directly by the departments in charge, and the randomness of the distribution of benefits, constitute the current state of corporate governance structure of state-owned companies together, which leads to a series problems, such as the lack of necessary mechanism of checks and balances of state-owned enterprises, no effective incentive mechanism, and the serious phenomenon of internal control. It is necessary to improve the ownership structure by absorbing the social capital,

收稿日期: 2018-04-16 该文已由“中国知网”(www.cnki.net) 2018年5月10日数字出版,全球发行
作者简介: 申文君(1984-),女,陕西西安人,法学博士,西安财经学院讲师,研究方向:公司法、保险法;
李秋成(1963-),男,河南巩县人,河北省巨鹿县人民检察院检察长。

establish an effective modern enterprise target management system , and strengthen the company's board of directors and board of supervisors , so that to overcome the insufficient of state-owned companies' corporate governance structure , and promote the healthy development of the reform of state owned enterprises.

Key words: state owned company; corporate governance structure; reform of state-owned enterprises; rule by law

公司法人治理结构是现代企业管理的基本治理机制,包括公司正常运作所必须的相关制度、控制机制以及管理体系等诸多方面。现代公司法人治理结构以三权分立学说为基础和核心,按照股东大会行使所有者权、董事会行使管理者权,以及监事会行使监督权的原则,使公司实现权力的相互制约和协调,从而保证公司在法治的轨道上顺利发展^[1]。国有公司作为我国国民经济的支柱和主要组成成分,基于法治的良好法人治理结构对于其本身的发展乃至国民经济的稳定增长都有着非常关键的意义。然而,由于国有公司本身的性质以及历史传统的原因,我国的国有公司法人治理结构在整体上同现代法治的要求尚有一定的距离。虽然近年来很多国有公司通过改革,在公司法人治理结构的法治化改革中取得了很大的成绩,但仍然存在一系列亟待解决的问题。对国有公司法人治理结构及其法治化路径进行深入的分析 and 论证,对促进国有公司的可持续发展具有非常重要的理论和现实意义。

一、国有公司法人治理结构的法治化现状

虽然我国国有公司法人治理机构整体上仍然存在诸多缺陷,但通过近年来的改革,我国国有公司在法人治理结构方面仍然取得了一定的成绩,并初步建立了以股东大会、董事会和监事会为基本架构的法治化雏形,从而成为后续进一步改革的重要基础。以下即从股权结构、人事任免以及利益分配机制三个方面对国有公司法人治理结构的法治化现状进行具体的介绍。

(一) 国有股东处于绝对控股地位

股东大会是代表所有者行使权力的机构,由于所有权的终极性,股东大会在公司法人治理结构中属于最高权力机关。公司法人治理结构的其他两个主要的权力机构,即董事会和监事会均由股东大会产生并对股东大会负责。股东大会一般按照资本的比例行使表决权,并按照多数决的原则形成股东会决议。在股东多元化且不同股东出资比例大致均衡的情况下,股东大会的表决机制可以很好地反映所有股东的意志,保证公司的发展能够充分考虑所有股东的利益^[2]。然而,当前我国绝大多数的国有公司,都是国有股东处于绝对控股地位,甚至由国家完全控股^[3]。国有股东处于绝对控股地位的事实,导致在多数国有公司的股东大会上,国有股东的表决权占据了压倒性的优势,代表人数分散且只占较小比例的社会资本的股东,所拥有的表决权根本不足以对国有大股东形成有效的制约,从而出现大股东操纵股东大会,小股东权益被忽视,甚至受侵害的现象。而且由于行使国有股投票权的个体同股票的所有者并不一致,很容易出现被收买或者不负责任地行使投票权的情况,导致股东大会权能的虚化^[4]。

(二) 公司高管实质上以主管部门直接任命为主

当前我国绝大多数的国有企业,均按照公司法的要求建立了包括股东大会、董事会,以及监事会三者为主要框架的公司法人治理结构。然而,由于国有企业历史传统的影响,国有公司虽然在形式上实现了公司制的转换,但包括董事会、监事会,以及经营高管在内的公司高管虽然增加了股东大会或董事会表决任命的行使,但在实质上仍然以主管部门直接任命为主。经常是主管部门的直接任命在前,然后股东大会或董事会通过表决对这种任命进行形式上的追认^[5]。公司高管由主管部门直接任命虽然能够最大限度地发挥行政命令所有的控制不确定因素,提高运作效率的优势,但在很大程度上完全背离了现代法人治理结构互相制衡的根本原则,不符合国有公司持续稳定发展的根本要求。这种直接任命的方式不仅直接导致股东大会和董事会的权力被架空,而且往往继承了国有企业厂长负责制的历史传统,对董事会、监事会成员和经营高管不加区分,董事长和总经理集中于一人,而其他经营高管又同时兼任董事或监事职务。不仅造成经营决策权、管理权和监督权的混淆,而且使国有公司高管的人事任免权完全掌握在主管部门手中,不能与公司经营绩效形成直接的联系,对国有公司经营管理的民主化、科学化造成了极大的负面影响^[6]。

(三) 利益分配随机性较强

按照公司法的规定,利益分配属于公司的重大事务,原则上应当由股东大会决议,从而保证利益分配按照股东利益最大化的原则实施。然而,对于国有公司来说,由于国有股东处于绝对优势地位,利益分配主要由相关主管部门自行决定。由于相关主管部门的决策人员所代表的国有股东利益同个体的利益存在较大的差异,在具体国有公司的利益分配过程中,具有非常大的随机性。这种随机性主要表现在国有公司高管的薪酬与公司取得利润的比例上。对于很多法人治理结构比较完善的公司来说,国有公司高管的薪酬往往直接同公司效益挂钩,两者之间存在直接的联系。而对于很多国有公司,其高管的薪酬则同公司效益联系很小或根本没有联系。即使那些高管薪酬同公司效益直接挂钩的国有公司,这种联系的紧密程度也是非常不稳定的。利益分配随机性较强,从根本上违反了公司法人治理结构要求形成科学、稳定激励机制的原则,从根本上不利于国有公司效益的增长。

二、国有公司法人治理结构法治化存在的问题

国有公司法人治理结构不成熟的现状,必然导致一系列法治化问题的存在,这些问题主要表现为以下方面:

(一) 缺乏必要的权力制衡机制

国有公司股份结构单一,不仅直接导致股东大会的虚置化,而且会进一步影响公司法人治理结构的均衡,使国有公司缺乏必要的权力制衡机制。国有股东的绝对控股地位,使其可以非常轻易地控制股东大会,进而控制由股东大会产生的董事会和监事会。一方面,在股东大会、董事会和监事会都由国有股东控制,甚至董事会、监事会成员和经营高管的任免均由代行国有股东权力的相关主管部门直接控制,并且互相混淆的情况下,股东大会、董事会、监事会、经营高管分别行使公司所有权、管理权、监督权和经营权,通过权力制衡实现公司良好

法人治理结构的法治化原则事实上名存实亡。另一方面,在相关主管部门事实上取代了股东大会的作用,并可以直接任命董事会、监事会和经营高管人员的情况下,国有公司的领导人一般为董事长兼总经理,同时控制着公司的董事会和经营高管,而且因为监事会成员一般由经营高管兼任,事实上起不到任何实质性的监督作用,从而使其权力收不到任何有效的制约^[7]。因此,必要的权力制衡机制的缺乏,必然导致相关主管部门以及国有公司领导人权力滥用风险的增加,从而不利于国有公司的顺利发展。

(二) 没有形成有效的激励机制

国有公司法人治理结构中公司高管的任免并没有真正掌握在公司股东大会以及董事会手中,而是由相关主管部门直接任免。由于相关主管部门同国有股东的利益并不完全等同,公司高管的前途在很大程度上依赖于相关主管部门的评价,并不直接取决于国有公司的效益好坏。这种情况必然会导致公司高管将相关主管部门的意见和态度置于公司效益之上,在两者相冲突的时候甚至不惜损害公司效益以迎合相关主管部门的要求,从而导致以促进公司效益增加为目的的有效激励机制难以形成。另外,在公司高管将主要注意力集中在相关主管部门的态度而不是公司效益增加的情况下,其必然努力维持公司的现状,不求有功但求无过,表现为经营策略上的保守主义和薪酬制度上的平均主义,使公司员工缺乏必要的激励,最终导致国有公司竞争力的严重不足。

(三) 内部控制现象严重

内部控制主要指的是非公司股东的经营管理人员通过获得股东的授权从而获得的对公司的实际控制能力。对于国有公司法人治理结构来说,内部控制的现象较一般企业更为严重。相关政府部门作为授予国有公司高管经营管理权力的国有股份的代表者,其同国有公司存在利益上的较大差异,从而缺乏对公司经营进行严格监督 and 有效激励的动力,导致国有公司法人治理结构的法治化程度低下。这种法治化程度低下的状况即为国有公司高管充分利用所掌握的经营管理权力,结党营私,通过损害公司利益实现一己私利提供了可能^[8]。内部控制现象的严重,不仅同法人治理结构的法治化背道而驰,为国有公司高管的各种权力腐败行为提供了肥沃的土壤,而且损害了国有股份的真正持有人,即全体人民的根本利益,对国有公司乃至国民经济的健康发展带来了非常严重的负面影响。

三、国有公司法人治理结构的法治化路径

要充分发挥国有公司在国民经济中的主导作用,就必须针对国有公司法人治理结构上的缺陷,通过一系列针对性的措施,完成法治化改造。

(一) 通过大力吸收社会资金改善股权结构

国有公司法人治理结构上存在的诸多缺陷,从根本上来讲是由于国有股东的绝对控股地位造成。客观地讲,为了保证国有公司的国有性质,从而使其最大限度地为人民的利益服务,国有股东保持控股地位是必要的。然而,这种控股地位应当保持在适当的限度,即能够形成实际的控股地位即可,而没有必要保持针对其他社会股东的绝对控股地位,从而使国有公司法人治理结构的制衡机制全面失效,增大国有公司效益降低的发展风险。因此,通过大

力吸收社会资金改善股权结构,实现国有公司股东一定程度的多元化,保证国有公司法人治理机构制衡机制的形成,是当前国有公司法人治理结构法治化改革中必须施行的基础性措施。具体来讲,国有公司改善股权结构的措施还需要注意以下方面:一是以扩大股权的增量为主,依靠国有公司现有的资本存量,吸收对国有公司进一步发展有利的社会资金,以达到充分利用社会资源做强做大的目的^[9]。二是应当注意对吸收的社会资金进行慎重选择。国有公司吸收资金必须要有明确的指导思想,即主要吸收对国有公司进一步发展具有战略意义的资金,增资扩股的目的不仅在于要增大公司的规模,更要借助相关战略投资者的优势,增强公司的市场竞争力和可持续发展能力。最后,国有公司增资扩股的过程中必须坚持以国有股权为主的原则,国有公司改善股权结构的目的是为现代化的公司法人治理结构的法治化打下相应的基础,而不是将国有公司私有化。因此,国有公司增资扩股的规模必须以保证国有股东的控股地位为前提。通过股权结构的改善,不仅能通过表决权增强的社会股东对国有股东构成有效的制约,而且能有效避免公司董事会、监事会以及经营高管实质上由相关主管部门任免,从而使现代公司法人治理结构中的分权制衡机制完全虚置局面的出现,为国有公司法人治理结构的法治化打下牢固的基础。

(二) 建立有效的现代企业目标管理制度

由于国有公司高管多数由相关主管部门直接任命,以及内部控制现象严重的原因,国有公司员工尤其是高管阶层想要最大化自身利益,必须将主管部门和内部控制者的评价而不是公司效益的好坏放在首要位置,从而导致国有公司高管对主管部门政治动向的过度关注,以及公司内部拉帮结派行为的盛行,造成国有公司有效激励机制的普遍缺乏。因此,国有公司必须在股权结构多元化,公司高管不再由主管部门直接任免而是由股东大会决议产生的基础上,进一步建立有效的现代企业目标管理制度。这一制度主要包括以下几部分内容:首先,由股东大会任命的董事会通过公司年度发展目标,然后将这一发展目标在公司内部层层分解,直接落实到每一个具体的员工。其次,公司必须同时制定严格的考核奖惩制度,根据不同部门和员工设定的目标完成情况进行考核,并根据具体考核结果予以奖惩。最后,高管的晋升以及薪酬待遇必须同目标管理考核的结果完全挂钩,亦即直接根据高管自身工作的具体绩效决定其评价和利益分配。通过现代企业目标管理制度的建立,可以在国有公司形成有效的激励机制,将公司高管的发展前途同公司绩效直接捆绑在一起,从根本上解决内部控制严重,公司高管通过损害公司整体利益而获利的问题。

(三) 强化公司董事会和监事会的组织职能

在国有公司高管由主管部门直接任免的情况下,国有公司形成了一把手全面负责的传统,董事长兼总经理同时掌握公司的决策权和经营权,其他高管兼职董事和监事,导致董事会和监事会的职能虚化,公司高管尤其是董事长兼总经理的权力缺乏必要制约,直接违背了公司法人治理结构互相制衡的法治化原则,大大增加了国有公司发展过程中的风险。针对这一问题的存在,有必要采取一系列强化公司董事会和监事会组织职能的措施,实现公司法人治理结构制衡机制的真正运作,保证国有公司的健康发展。这些措施主要包括:第一,增

设独立股东和独立监事。即使在国有公司股权多元化改革之后,由于国有股东的控股地位,国有公司仍然存在忽略小股东利益,以及国有股东代表不忠实履行职责的可能。在这样的情况下,设置超然于公司利益之外,从专业的角度对公司的运作进行干预和监督的独立董事和独立监事就显得非常重要。第二,保证非控股股东的董事和监事人数不少于董事会和监事会总人数的1/3,从而在涉及到有关公司生存和发展的重大决策中,非控股股东的董事和监事能够联合否决控股方的提案,从而对控股方可能的滥用公司权力的行为构成有效的制约。第三,董事会和监事会成员同经营高管严格区分。原则上不允许经营高管兼任董事会和监事会成员,保证董事会和监事会成员组织上的独立性,从而真正形成董事会的决策权、监事会的监督权,以及经营高管的经营权互相制衡,协调配合的符合现代法治化原则的公司法人治理结构。

结语

由于国有公司在股权结构以及管理方式上的特点,在整体上同法治化原则下规定的公司法人治理结构存在较大的差距。在我国已经确立了市场经济主导地位的情况下,国有公司法人治理结构上存在的问题必然对其市场竞争力造成较大的负面影响,从而增大其可持续发展的风险。因此,在克服国有公司法人治理结构不足的基础上,严格按照相关法律的规定进行法治化改造,是国有企业健康发展的重要保障。

参考文献:

- [1] 杨震. 论我国公司法人治理结构制度的完善[J]. 中国法学, 2003 (1): 88-95.
- [2] 田金花. 股东实质平等与中小股东权益保护——基于新《公司法》的分析[J]. 财会通讯, 2016, (11): 54-56.
- [3] 蒋建湘. 我国国有公司股权结构及其法律改革——以公司治理效率为主要视角[J]. 法律科学, 2012 (6): 131-138.
- [4] 周剑龙. 中国股东大会制度的改革与完善[J]. 法学评论, 2005 (2): 105-115.
- [5] 肖海军. 政府董事: 国有企业内部治理结构重建的切入点[J]. 政法论坛, 2017 (1): 173-181.
- [6] 林茂超. 对国有企业董事长兼总经理治理机制的探析[J]. 集团经济研究, 2006 (7X): 14-14.
- [7] 杨红英, 童露. 国有企业混合所有制改革中的公司内部治理[J]. 技术经济与管理研究, 2015 (5): 50-54.
- [8] 蒲鸿志. 国有公司法人治理结构及其法治化路径[J]. 学术论坛, 2015 (2): 142-145.
- [9] 王军, 林莺. 混合所有制改革中控制股东法律规制研究[J]. 河北法学, 2015 (5): 22-30.

(全文共6,156字)