完善法人治理结构的思考

□郑宝森

党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确指出：要深化国有企业改革，完善公司法人治理结构。按照现代企业制度要求，规范公司股东会、董事会、监事会和经营管理者的权责，完善企业领导人员的聘任制度。

如何按照《决定》的要求和部署，推进国有企业建立和实行现代企业制度和法人治理结构，是当前国有企业深化改革的重要课题。这里，笔者仅就国有大中型企业建立和实行法人治理结构的问题谈几点思考和建议。

一、现状与问题

目前，我国的国有企业，从建立现代企业制度，实行法人治理结构方面来看，大致有三种类型：

一是上市公司；二是没有上市的有限公司，包括股份有限公司和有限责任公司；三是按《企业法》注册的国有独资公司和国有独资企业。

近年来，国有大中型企业在实行政企分开、推行公司制改革、建立法人治理结构、转换经营机制、加强科学管理等方面都进行了积极探索，取得了重大进展，初步建立了现代企业制度的框架。但从总体上说，我国国有大中型企业在建立和实行法人治理结构方面还处于初始阶段，尚存在许多问题。主要是：

*产权主体单一。*国有企业上市公司中一股独大的现象普遍，缺乏多元利益主体的制衡。大股东绝对控股，可以“合法”地侵犯中小股东的利益。致使股东会只是一种程序和形式。

*运作不规范。*没有形成清晰的决策机构和执行机构。许多公司董事长兼任总经理，甚至包括党组（党委）书记三职一人担任，权力高度集中。董事长、总经理包括副总经理实质上都是由上级任命，传统的观念使企业领导层的运转不规范。也有的公司经理层与董事会人员过多重叠，形成内部人控制的局面。

*监事会工作不到位。*不能很好的发挥监督作用。有的监事会都是兼职人员，平时不做工作，不了解情况。有的监事会人员在本公司领导之下，被董事会和经理层控制。造成监事会形同虚设，工作处于被动状态。

*对国有资产经营管理者缺乏激励机制。*虽然有的实行年薪制，但缺乏完整的科学合理的激励机制，经营管理者的业绩与个人的经济利益不相对应。

二、难点与分析

分析研究国有大中型企业建立现代企业制度，实行法人治理结构的实践和现状，我们感到尚有一些难点和矛盾。

1、股权结构问题。

股权多元化是实行公司法人治理结构的重要基础。法人治理结构的良好的权力制衡关系依赖于分散化的公司股权结构。只有公司股权具有相当的分散度，才能有利于建立完善的治人治理结构。而我国国有大中型企业，多数是国有独资公司或是按《企业法》注册的国有独资企业，实行的是总经理负责制。即使是上市公司也因为一股独大，缺乏有效的权力制衡机制。所以我国国有大中型企业目前的产权结构状况与完善法人治理结构的要求不相适应。这是产权结构上的重大障碍。

2、国有企业负担沉重问题。

一是国有企业富余人员过多的问题仍很突出。据有关调查资料显示，中央企业富余人员约占在职职工总数的三分之一左右。二是企业办社会负担沉重。三是相当的国有企业还遗留着大量呆坏账和不良资产。

3、外部环境问题。

一个有效的公司治理结构不但需要内部的治理机制的形成，同时也需要外部环境的支撑。目前在外部环境上至少存在以下问题：

一是资本市场还很不完善；二是经营者市场尚未建立；三是劳动力市场不完善和社会保障制度滞后。

三、思路及建议

1、建立开放多元的股权结构。

积极推动国有大中型企业的股份制改革。建立开放多元的股权结构、实现股东多元化。除极少数必须由国家垄断经营的企业外，均应通过重组上市（包括境外上市）、中外合资、吸收民营资本、公众资本、国际资本等多种途径实行股份制改革。大力发展国有资本、集体资本和非公有资本的混合所有制股权形式。国有上市公司要逐步降低国有股份的比重，按市场价格机制和原则出售股权，逐步解决一股独大的问题。国有独资公司也要积极探索解决单一股权结构问题。除重组上市、中外合资等形式外，也可以探讨采取几个和多个国有公司相互投资交叉持股的办法，以促进投资主体多元化，促进法人治理结构的完善和经营机制的转换。

2、建立有效的董事会和监事会。

董事会在公司治理中处于核心地位。当前要以加强董事会建设，充分发挥董事会对重大问题决策和选择经营者的作用为重点，推动公司法人治理结构的规范和完善。董事长不兼任总经理。同时要优化董事会结构，包括设立外部董事，独立董事，并强化董事的个人责任制度。监事会要强化作用和责任，要有效行使监督权，监督董事会、经理层的行为是否合法合规和是否符合股东的根本利益，认真提出监督意见并承担相应的监察责任。

3、建立和完善经营管理者的激励体系。

要明确对董事会、监事会、经理层的激励机制。在激励方式上除了要突破国有企业收入分配的限制，提高收入标准外，更重要的是研究有效的长期激励机制，包括薪酬、分红、股票、期权及社会保障等。使经营管理者与企业的长期利益结合起来，与股东利益结合起来。

4、加强和改进企业党建工作。

要积极探索党管干部原则与市场化配置人才机制有效结合的途径和方式。要适应公司法人治理结构的要求，按照企业的特点，建立适合企业发展，区别于党政干部的对企业领导人员培养、选拔、管理、考核、监督的办法，并逐步实现制度化、规范化。把组织考核推荐和引入市场机制，公开向社会招聘结合起来，把党管干部和董事会依法选择经营管理者以及经营管理者依法使用人权结合起来。党织可依据有关规定推荐人才。同时，在实行公司法人结构过程中，还要处理好新三会和老三会的关系。

5、努力创造完善法人治理结构的外部环境。

政府要深化市场经济体制的各方面改革，努力创造适应公司法人治理结构要求的外部环境。一是加快投融资体改革，逐步使企业及出资人能在国家宏观政策指导下自行决定投资；二是继续完善资本市场和证券市场，促进企业产权、股权的有效流动；三是建立企业经营者市场，培育一个高素质的企业家阶层；四是完善劳动力市场和社会保障体系，为企业人力资源优化配置创造条件；五是建立健全法律法规体系，为企业在市场经济条件下的有效运转提供保障；六是对国有企业的深化改革给予资金及政策支持。

（作者系国家电网公司党组成员、副总经理）

编者按：2003年，在十六届三中全会召开之后，中央党校举办了一期国有重要骨干企业领导干部进修班。来自全国各企业界领导，在认真学习、充分讨论的基础上，对当前国有大型企业的发展形成了大量的很有价值的论文。本期刊登的几篇文章，是在众多稿件中选取的具有代表性的一部分，以飨读者。

重视发挥企业经营者的作用

□吴国潮

作为国企的经营者在进一步改革中扮演十分重要的角色，一方面作为改革的推进者和企业内部改革的组织者，承担着十分重要的责任；另一方面经营者本身又是改革的重点、焦点和难点，在改革中必须照顾大局、识大体、顺应改革，在改革中主动转换角色，主动适应社会主义市场经济对企业经营者的要求。鉴于以上原因，以及总结我们国有企业改革的经验与教训，根据当前改革的趋向和一些地区和企业改革的实际情况，我认为，必须重视和发挥好国有企业经营者的特殊作用，切实关注到制约他们积极性、创造性发挥的不利因素，认真倾听他们的意见，确保打赢国有企业改革的攻坚战。

*要发挥国有企业经营者的积极性，必须重视当前工作环境和法律环境不保障的问题。*在国企干事，“混日子”容易，要干点事就难了。国企的资产，由于保障不严格，几乎成了人人可伸手的“大蛋糕”，这里固然有国企经营者的责任问题，但政企不分、行政权侵犯所有权的问题也是十分严重的。社会的法律体系不健全，国有资产得不到法律保护，最后出了问题，“板子”还是打在国企经营者身上。国企出门“办事难”的问题大家体会都很深，过去国企的经营者有个行政级别在，尚可对上讲一些话，一旦真正走向市场后，如果政府部门不端正服务意识、健全服务体系，政府部门“门难进、事难办”的问题会更突出，国企改革与社保体系的同步建设的问题，国企许多莫名其妙的“社会负担”问题，国企经营者的社会地位问题等等。要看到国企改革是一个系统工程，改革必须是系统配套的而不是单边的，整个外部环境要注意宽严有度，否则企业的经营环境可能会恶化，同时也会严重挫伤经营者的积极性。

*要发挥国有企业经营者的积极性，必须重视经营者权责不明确的问题。*党的十六届三中全会的“决定”明确了现代企业法人治理结构框架性的大原则，但是如何将企业各项权责界定明确，具有操作性，同时又能体现运行成本最低的原则并能分解到股东会、董事会和经理层，真正将国有资产的“委托——代理”制在企业中有效运作，这是当前经营者比较担忧的问题。同时“老三会”能否解决与“新三会”的关系，这又是一个问题。现在不少政府官员对完全按照西方的“委托——代理”制、充分授权给企业的经营者普遍不放心。因此在实际运作中往往会设置一些现代企业制度以外的制度和措施，作出限制，造成了企业运作不畅。产生这些问题往往基于国企经营队伍素质和法治不健全所造成的，原本应该通过加快法治建设的步伐，和加快培育一大批优秀的企业家来解决这一问题。不能因噎废食，本末倒置。

*要发挥国有企业经营者的积极性，必须重视激励与约束机制不到位的问题。*都说激励与约束是法人治理结构有效运转的关键，是一帖解决“大锅饭”问题的良药，关系到“委托——代理制”的成败。但是，现在有许多国企的经营者担心有关部门在设计具体方案时，通常在考虑这个平衡、那个参照的过程中，很可能在一个相当长的改革初始期出台一个“激励不大，约束软化”的方案，这种方案对真正走向市场、承担着企业经营风险的经营者来说，力度显然是不够的。低激励必然是低风险，甚至是无风险。这样的机制很可能穿新鞋走老路。这不是个人觉悟高与低的问题，制度是超越个人的主观愿望，过去的历史也已经充分说明了这个方面的弊端。同时，在建立激励、约束机制的过程中，还必须注意到地区、行业和企业的个性问题，切忌一刀切。建议必须在对各类企业、甚至单个企业深入研究的基础上，“对症下药”设计方案。激励的实施也可以多种形式，充分兼顾各类企业的个性，以及长短效益的结合。

*要发挥国有企业经营者的积极性，必须重视对企业监督、监管方式不对路的问题。*国有企业的经营者，尤其是大型企业的经营者们都衷心希望各种监督和监管都能有效建立与实施。对个人来讲，也能及时防止出错，减少风险。目前在对国有资产和国有企业领导人的监督和监管上，不是要不要的问题，而是路子对不对的问题。真正有效监督是来自出资人的监督，是自上而下的监督，这种监督与监管必须是客观、公正，不为利害关系左右的。因此，如能建立以出资人监督为主、企业同级、下级监督为辅的对国有资产和企业领导人的监督、监管方式，可能实际效果会更好一些。

*要发挥国有企业经营者的积极性，必须重视尽快建立科学、严格的企业经营业绩考核体系，切实纠正评价与考核不客观、不全面的问题。*以上的激励与约束、监督与监管体系都涉及到评价与考核的问题。目前国有企业存在的约束乏力的问题，究其原因，主要还是评价与考核不能客观地、全面地反映企业的经营业绩。由于没有建立科学的企业经营业绩考核体系，对经营者的考核依据有相当一部分是来自企业内部人的一些看法，主观随意性很大，不仅不够准确，也导致企业领导人在内部管理上底气不足，弊端很多。因此必须避免考核、评价完全为企业内部人左右的做法，必须建立以经营业绩为主要评价取向的考核、评价体系。具体的评价与考核中，能定量的尽可能以定量为主。

（作者系浙江省能源集团总经理）

改革创新　振兴军工

□陈天立

国防科技工业担负着为国防建设和国民经济建设服务的双重使命。国家要强盛，就不能没有强大的国防科技工业。因此，党的十五届五中全会明确指出，国防科技工业是国家战略性产业，要实现跨越式发展。

几十年来，包括核、航天、航空、船舶、兵器及军工电子在内的国防科技工业，在党的正确领导下，广大员工艰苦创业、团结拼搏，研制出了以“两弹一艇”为代表的各种先进武器装备，为增强我国的国防实力和奠定我国在世界上的大国地位，作出了不可磨灭的贡献。最近，成功发射和回收神州五号载人飞船更是鼓民心，扬国威。

在改革、开放的进程中，部分军工企业引入市场机制，率先进入市场，保军促民取得显著成绩，走出了一条军工企业适应和发展社会主义市场经济的路子。

实践证明，不通过市场配置资源，不参与市场竞争，企业内部不引入市场机制，不讲投入产出和经济效益，军工企业就没有生命力和竞争力。

当前，国防科技工业也面临着难得的历史机遇：一是发展高新技术装备的机遇；二是改革脱困的机遇；三是西部大开发和振兴东北老工业基地的机遇，船舶工业还面临发展民船的良好机遇。发展是硬道理，发展是解决军工企业所有问题的关键。振兴军工，要做的工作很多，我认为必须着力抓好两个调整，推进三个创新，增强核心竞争力，才能从根本上摆脱被动局面，不断开创新的局面。

抓好两个调整　解决结构性矛盾

*一是要抓好部分军工企业破产关闭、放开搞活和军工科研生产能力结构调整。*通过调整，有进有退、军民分线，精干军工主体，形成开发设计和系统集成能力强、社会化协作配套水平高的“小核心、大协作、高水平、寓军于民”的国防科技工业新体系。

*二是坚持军民结合，大力抓好军工企业产品结构调整。*军民结合是国防工业企业必须长期坚持的战略方针。多数企业还没有完成这个结合，一条腿长，一条腿短。通过产品结构调整，实现四个转变：一是由利用过剩的军工生产能力转民，向充分利用军工优势技术转民转变；二是由发展一般民品、经营领域过于分散，向发展高新技术产品、突出核心主业转变；三是由军工单位自我封闭、自成体系发展民品，向面向社会进行资源重组整合，推进社会化协作转变；四是由军工与地方经济不紧密，向军工经济与区域经济协调发展转变。通过“四个转变”，使军工企业融入我国社会主义市场经济体系之中。

推进三个创新

*一要改革产权制度，加快推进体制创新。*国防科技工业虽涉及国家安全，是国有经济需要控制的领域，但单一的国有独资产权制度，是制约军工企业发展，影响企业经营机制转换的根本原因。不实现投资主体多元化，所有者不能到位，不实现国有资本人格化，企业的“三项制度”改革不可能真正到位。根据十六届三中全会“关于完善社会主义经济体制的决定”，除了极少数承担重大军品任务的企业外，绝大多数应区别不同情况进行产权制度改革，实行投资主体多元化的公司制改造。建立现代产权制度是国有企业建立现代化企业制度的内在要求和重要基础。产权重组的关键是外部资本的投入，只有这样，才能使军工企业逐步摆脱僵化落后的体制束缚，建立完善法人治理结构，不断推进体制创新和机制创新。

*二要加强技术开发，加快推进技术创新。*江泽民同志指出，“创新是一个民族的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力”，“发展高新技术，要始终突出自主创新。”国防科技工业是战略性产业，也是高新技术产业。我们同发达国家的差距，主要是技术上差距太大：企业创新能力不足，研发投入少，技术储备少。船舶工业生产的高技术高附加值的船舶还不能完全依靠自己力量完成设计，船用设备国产化配套率低，日、韩已达90%以上，我们不到40%。我们不少企业走的是一条“引进——消化——再引进”的路子，自主创新能力低，制约着我们的发展。军工企业要实现持续、健康发展，必须尽快在体制创新的基础上，提升科技创新的能力。要从增强市场竞争力出发，利用军工技术优势，大力发展高新技术产业和军民两用技术，促进产业和技术升级。重视自主创新能力的提高，加强有自主知识产权的主导产品的开发。同时，大力推行先进制造技术，是赢得市场优势，实现企业跨越式发展的关键。

胡锦涛总书记在载人航天庆功会上指出，“自主创新的关键在人才。”军工企业必须高度重视技术人才的培养使用，“努力建设一支宏大的富有创新能力的高素质人才队伍。”对于我们企事业单位，关键是要培养、使用、吸引一流人才。留住人才，引进人才，使用好人才，就必须转换企业经营机制，建立有效的激励和约束机制，一是待遇逐步同市场接轨；二是为人尽其才创造好的环境和条件。

*三要苦练内功，加快推进管理创新。*管理出效益，管理出效率。管理粗放，管理理念和管理手段落后，是制约军工发展的薄弱环节。以船舶工业为例，造船行业是资金密集、劳动密集、技术密集和信息密集的行业。我们经过几十年的努力，虽然造船总量多年居世界第三，但仅是韩国的1/6，不仅造船企业规模小，每个船厂平均产量不到1万吨，是韩国的1/20，而且企业劳动生产率低，人均产值同日、韩比相差25倍，同时，劳动力成本，材料设备成本呈上升趋势。

差距就是潜力，就是努力的方向。要以强化战略管理、预算管理、成本管理和质量管理为重点，从严治企，苦练内功，挖掘内部潜力，向管理要效益。一是要认真制定和严格执行一套符合社会化大生产规律的制度规章；二是要加大推行现代化管理的手段和方法。

国防科技工业目前正处于改革发展的关键时期。只要我们坚持与市场经济要求相适应，认真贯彻落实“三个代表”的重要思想，贯彻落实中央关于国有企业改革的一系列方针、政策，与时俱进，深化改革，不断创新，就一定能开创国防科技工业的新局面。

（作者系中国船舶重工集团公司党组纪检组组长、总经济师）

更　正

本版2月9日刊载的《乘着思想的翅膀飞翔》一文的图片说明误将“河南银鸽”错为“海南银鸽”　特此更正。

加强人才工作的几点认识

□徐三保

近年来，各地认真贯彻执行中央关于人才工作的一系列方针政策，不断提高对人才工作的认识，自觉把做好这一工作与加快地方经济、加快实现“两率先”紧密联系起来，普遍加大了人才工作的力度。对县市来言，如何依照基层的实际和特点，在新时期更加高效、合理地加强人才工作，这是摆在我们面前一个比较迫切的现实问题。

“党政干部”不等于“党政人才”

一段时期以来，一些干部习惯于把党政机关中的各级干部笼统称为党政人才，把两者简单等同起来，实际上这两者概念间又有着很大区别。“党政干部”是一个广义范畴，它泛指各级党政机关中从事各项职能工作的所有机关干部；而“党政人才”则是一个狭义范畴，它特指那些在党政机关工作、经过专业教育培训或实际锻炼，具备一定专业技能或管理水平的党政机关干部。从两者关系来说，“党政干部”包括“党政人才”，“党政人才”源于“党政干部”。“党政干部”要成为“党政人才”必须在“德才”两个方面实现跨越。具体来说，成为“党政人才”必须具备三个条件：一是要在通才的基础上在某个方面有专攻；二是要懂得领导科学、具备一定的领导才能；三是必须公道正派、务实敬业，立党为公、执政为民。只有具备这三个条件，“党政干部”才能成为真正意义上的“党政人才”。从党政机关的现状来看，机关干部人浮于事、怕苦畏难、无所作为等现象还依然存在，有的地方甚至还比较突出，加强机关作风建设尤为重要。向“党政干部”提出要成为“党政人才”的目标，有利于克服惰性，改进机关作风，提高干部队伍的整体素质。

不可忽视的中低层次人才的实用性

从目前来看，县级市由于受投资环境、区域范围、产业结构、人才供给等局限，在经济社会发展中，基本上靠的是中低层次的人才。虽然也有部分县市引进了一些高、精、尖项目和产业，发展了高等教育，使用了一些科研型、学术型、管理型等高层次人才，但从总体来看，这部分人才占的比例还是较小，中低人才施才舞台宽广，且对待遇要求不是太高，工作积极性较强，用人单位普遍易于接受，他们是目前县市经济社会发展的主要科技力量。当然，将来随着县市经济社会的发展，高等教育的推进，一方面对高层次人才的需求会越来越大，另一方面高层次人才的供给也会越来越多，并最终上升到主导地位，这是一个总的发展趋势。当前和今后一段时期，县市的人才工作还是要把中低级层次工作作为重要抓手。既要重视引进本科以上高层次人才，也要加强对大专、中专毕业生及熟练技术工人等大量中低层次使用人才的培养和使用，促使人才转化，力争实现“小材大用”

基层人才工作的重点要放在为民营企业培养和引进经营管理人才上

民营经济是富民经济。大力扶持和发展民营企业，既是提高百姓收入在人均GDP中所占比重的当务之急，更是加快富民进程、全面建设小康社会的需要。就丹阳市民营企业的发展来看，不缺国民待遇、不缺引导扶持、不缺劳动用工，缺的是懂技术、懂营销，有头脑、有闯劲的经营管理人才。由于此类人才相对匮乏，不少民营企业在发展过程中，或仍在沿用先前乡镇企业的经营管理模式，管理粗放、手段单一、发展缓慢；或实行家族化管理，企业与现代企业制度的要求还相距甚远。为此，县市在新时期开展人才工作，应积极引导民营企业重视人才、信任人才、使用人才。丹阳市的界牌镇素以灯具闻名全国。该镇民营企业从20世纪90年代初的30余家，现已发展到620家。民营企业年销售额近18亿元，企业年纯收入平均达70余万元。由于民营经济的有力推动，该镇现已率先完成了小康的核心目标，成为丹阳全面建设小康社会的“领头羊”。“界牌现象”实际上就是“人才”现象，在该镇民营企业中，有一大批懂技术、善经营、会管理的人才，较早形成了有利于培育能人、造就能人、锻炼能人的人才环境。当前推进“两率先”工程，必须加快民营经济的发展；要加快民营经济的发展，就必须把人才工作的重点放在为民营企业培养和引进经济管理人才上来。

企业对专业技术人才的需求日益突出

专业技术人才意味着一个人在某个行业、某个领域、某项技术上的较高水平。基层引进一名优秀的专业技术人才，将有可能推动一个企业、一个项目、一个产品的跨越。随着我国加入WTO，县市的改革发展进程已进入到一个新阶段，突出表现在：社会分工越来越细，各行各业的技术水准和专业化程度越来越高，新行业、新领域、新技术不断涌现，各个地区、各个行业、各个企业相互间的竞争日趋激烈。在新的历史发展阶段，谁抢占了专业技术人才这个制高点，谁就拥有了发展先机，获得了更多的生存空间。可以显见，随着经济外向度的不断提高，企业对专业技术人才需求的种类、数量和要求，今后会不断发生变化，总的趋势是：对专业技术人才的需求会不断增加、层次要求不断提高。因此，我们必须立足长远、放眼未来，高度重视引进和培养专业技术人才。

新时期县市的人才工作，是一项富有战略意义的重要工作，需要我们继续大力实践和不断探索。我们要进一步解放思想、开拓创新，使人才工作紧贴时代脉搏，始终富有实效。

（作者系江苏省丹阳市委副书记）