

新形势下优化混改国企公司治理机制问题研究

李宁顺

(辽宁社会科学院法学研究所, 辽宁 沈阳 110000)

摘要: 国企混改是目前我国新一轮国有企业改革的重要突破口。文章在分析混改国企公司治理机制存在的问题基础上, 试图提出混改国企公司治理机制的完善路径。

关键词: 国企改革; 混合所有制; 公司治理

【DOI】10.12231/j.issn.1000-8772.2021.07.066

混合所有制作为我国基本经济制度的重要实现形式, 是对中国特色基本经济制度的进一步发展, 是当前国企改革的重要内容和突破口, 有助于提高国企生产效率和投资效率, 并有效降低国企政策性负担和经营风险。发展混合所有制经济, 需要健全公司法人治理结构, 加快形成有效制衡的法人治理结构和灵活高效的市场化经营机制, 健全中国特色现代国有企业制度。

1 混改国企公司治理机制存在的主要问题

(1) 股东会和董事会的形式主义有待改进。在公司治理结构中, 股东会和董事会分别代表所有权和管理权, 股东会将公司管理权委托给董事会, 股东会和董事会是委托代理关系。当前, 混改国企依据《公司法》等相关法律, 普遍建立了股东会、董事会, 但是公司治理形式主义依然突出, 有时还会出现股东与董事会之间产生人员重叠、股东会与董事会合一的现象, 使得分权监督的效果达不到预期, 导致公司治理的三级结构失效。

在人事任免方面, 我国国企高管的产生形式上取决于所有权链条, 但实质上由上级党委组织部“自上而下”的人事任免实现。政府出资人任命董事, 董事会聘任高管一般只是走走规定程序, 股东会自主选举董事、董事会自主选聘经理的权利难以真正发挥。

(2) 选聘职业经理人市场化机制有待改善。2015年9月13日, 中共中央、国务院公布的《关于深化国有企业改革的指导意见》, 明确提出, 推行职业经理人制度。当前, 我国还没有形成统一公开的职业经理人市场, 职业经理人未能按照市场机制有序流动和有效配置, 使职业关注和经理人声誉等经理人市场运作机制无法发挥预期的作用。由于大部分混改国企“三会一层”职权不清晰, 聘用契约不完善, 市场化选聘不充分导致职业经理人引入难。从调研情况看, 职业经理人选聘环节较多, 背景调查严格, 部分候选人因招聘时间过长而放弃。另外, 混改国企对大多按照拟定好的招聘方案去选人, 遇到特殊情况无法及时应变, 不能及时招聘好的经理人。

(3) 独立董事的监督作用有限。独立董事是完善混改国企公司治理结构的重要举措, 独立董事的产生需要由作为监督对象的国企董事长或经理人的推荐和面试。当前, 我国还没有形成成熟的独立董事市场, 独立董事大多来自退休官员、高校学者、社会名人等。由于受到制度设计和董事会文化的双重影响, 独立董事难以实质参与公司重要经营决策, 并提出可行的政策建议。即使独立董事提出政策建议或者发表反对意见, 由于投出的反对票往往未被采纳或完全采纳, 他们仍然难以实质影响公司的决议。独立董事在任职过程中, 如果曾经出具过保留意见, 那么他离职的可能性将会提高, 而且也很难获得其他公司的聘任, 因此, 很多独立董事往往选择沉默、奉承、甚至迎合或勾结, 很难发挥其应有的独立监督作用。

(4) 监事会监督作用有限。监事会是现代企业公司治理结构内部监督约束机制的重要组成部分。现阶段, 大部分混改国企都设有监事会, 但监事会一般都是代表政府出资人进行监督, 在职权关系上严重依附于董事会和经理层, 从而导致监事会的监督作用十分有限。在一些混改国企中, 监事会通常与董事会采取合署办公, 监事会成员一般安排即将退休的领导, 甚至有的监事会只有牌子没有人员。通常情况下, 监事不真正履行监督职责, 而是由办公室工作人员帮其履职。监事偶尔也会提一些意见建议, 但是发挥作用不明显。

(5) 高级管理人员激励约束机制不尽合理。“市场化选聘、契约化管理、差异化薪酬、市场化退出”, 是国企改革的高度概括和总结^①。当前, 混改国企高级管理人员大多是改制之前企业的一些领导人员, 通常由政府主管部门直接任命, 不经过市场化选聘以及董事会选拔等程序。高级管理人员的报酬虽然普及了年薪制, 收入有了大幅提升, 但是多按行政级别定薪, 没有很好地与企业的经营业绩或规模进行挂钩, 难以与市场接轨。在约束上, 混改国企高级管理人员的考核机制重内部评价, 轻外部压力, 容易出现高级管理人员的短期行为, 只要高级管理人员自身不出现违法乱纪问题, 一般不会有解聘的压力, 不能充分发挥管理人员的经营管理能力, 激发企业内生动力。

(6) 员工参与公司治理不足。随着公司治理能力的提高和治理体制的现代化, 员工参与公司治理受到广泛关注, 其中, 我国广泛试点的员工持股计划是员工参与公司治理的有效方式之一。当前, 我国还没有员工持股的统一的法律规范, 国家在一些行政法规、部门章程中对职工持股作了一些规范, 但仍不完备。在混改国企中, 员工持股相对混乱, 持股员工不能积极参与公司治理, 不能起到制衡、监督股东的作用。

2 混改国企优化公司治理机制路径

(1) 进一步健全公司章程, 完善法人治理结构。公司章程作为公司的基础性文件, 是公司内部的“宪法”, 对公司治理和管控方式非常重要^②。公司章程应以《公司法》等法律法规为基础, 做好章程结构和条款设计, 要遵守《公司法》有关股东会、董事会、监事会法定职权的强制性规定, 充分保护公司、股东、债权人的合法权益。完善法人治理结构, 应根据股权结构, 合理设置“三会一层”, 明确各方权责关系。并且可以约定对实践中出现的有关股东会、董事会对某些重要事项有争议时的处理方式。

(2) 提高独立董事的影响力。提高独立董事的影响力, 可以起到约束董事会的作用, 并可以保证企业内部监督的有效运行。混改国企可以在具体实践中优化独立董事的配置, 选聘独立董事, 要把好“入口关”, 在市场中选聘具有专业能力、履职经历的独立董事, 防止出现“花瓶董事”, 这样才能更好地为企业发展提出科学合理的建

议。混改国企要完善董事会的激励约束制度,建立与独立董事履职情况、公司业绩等挂钩的绩效指标,充分调动独立董事公司治理的积极性。加强独立董事的日常考核,明确规定每阶段要完成的任务,督促独立董事履行勤勉义务,并及时清退能力不强的独立董事。

(3)推动监事会“从虚向实”。监事会作为专司监督的力量,在公司治理过程中对股东、董事会的行为进行监督。建立健全监事工作机制,首先要增强监督会权限,当发现管理层出现重大违规行为时,可以突破简单的检察权和报告权,赋予其一定的执法权。建立监事会考核激励机制,制定监事会考核指标,将监事会工作具体量化,应探索建立监事会成员发展的长效机制,充分调动监事会成员的履职积极性。监事会不仅要监督对关键岗位人员的监督,而且要把监督的重点放在“防止国有资产流失”问题上,确保监督发挥实效。

(4)建立和完善职业经理人制度。建立健全职业经理人法律制度,有利于企业更快的适应外部环境的变化和自身发展的需要,从而强化企业的竞争力和凝聚力。完善职业经理人制度,可以在《公司法》《企业法》的基础上,制定《企业职业经理人法》,可以明确规定职业经理人的权利、义务、选拔机制、激励约束机制等内容,促进其职业化发展。要建立高级职业经理人人才库,并且要把好“入门槛”,入围的职业经理人要经过专业培训,取得职业资格证书。职业经理人是一种稀缺的人力资源,应该有自己的人才市场,职业经理人可以向满意的企业投递简历,企业也可以选择优秀的职业经理人。

(5)建立健全混改国企员工持股制度。当前,我国针对混改国企

员工持股问题,还没有全面系统的法律规范。因此,要逐步完善员工持股机制的顶层设计。一是构建员工持股法律制度。目前,《公司法》《证券法》等法律与国企员工持股制度不相适应。《公司法》中股东发起人人数限制等,在员工持股制度发展中形成了法律障碍。可以在探索试点后,建立员工持股专门法律,通过法律的形式明确员工持股期限、员工持股比例、股份来源以及退出机制等,让员工持股得到充分的法律保障。二是完善配套政策。当前,我国缺少针对员工持股计划的税收优惠政策,这在一定程度上阻碍员工持股计划的有效推进。我国可以借鉴西方发达国家员工持股计划中提供税收优惠的经验,结合我国实际,出台优惠政策,并制定相应的法律法规。三是进一步完善员工持股方案设计。在持股对象选择方面,科学制定骨干员工持股评定标准,并经过员工大会的监督和确认。在员工持股范围应明确包括子公司员工,允许子公司员工持有母公司股权。在员工持股退出方面,要明确规定锁定期满以后员工股权的流动方式,员工股权回购主体不主动发行回购义务的处理方式等。

参考文献

- [1]刘轶齐.完善混改国企法人治理结构的探讨.财政监督,2019(22).
- [2]潘国媛.关于国企混改中公司章程的重要性——从《中央企业混合所有制改革操作指引》说起.法制与社会,2020(5).

作者简介:李宁顺,单位:辽宁社会科学院法学研究所,研究员,主要研究方向为民商法。