

我国股份公司法人治理结构问题调查

厦门大学 陈少华 严 晖 胡冰冰 张浩洋 杨宏图

作者说：在我国企业改制中，股份公司法人治理结构的确立、规范及有效运转是一个重点，也是一个难点。由于经济体制尚处于转轨过程中，各种规章制度不完善，从而导致了我国股份公司法人治理结构各个组成要素之间的制衡关系不完备，使法人治理结构未能起到应有的作用。

改革开放以来，实行股份公司改革已成为我国深化国有企业管理体制改革的重要内容。股份公司法人治理结构是公司众多制度安排中至关重要的一环。然而，由于起步较迟，我国股份公司法人治理结构还存在着许多不规范的现象，严重影响公司制的有效运行，阻碍了经济体制改革和市场经济的发展。为此，我们对厦门市 30 多家股份有限公司的法人治理结构进行了实地调查。本文首先总结了调查过程中所发现的实际问题，接着分析了目前我国公司法人治理结构尚不够规范的几个重要原因，最后则提出了一些相应的对策与建议。

一、股份有限公司法人治理结构存在的问题

（一）调查概况。

1. 调查的范围。

1997 年 11 月，我们课题组分为 2 个小组，走访了 30 家股份公司，其中上市公司 11 家，非上市公司 19 家。调查获取有效资料 24 家，占总走访数的 80%，其中上市公司 10 家，非上市公司 14 家。

2. 调查方式。

我们的调查采用问卷调查与口头询问相结合的方式。在问卷中设计了 9 道题，内容涉及三会职权行使，高层人员任命及报酬，“老三会”与“新三会”的配合等。设计问题的原则是尽量使企业据实回答，避免偏向性，并力求简单，因此采用了选择题的方式。我们还设计了一系列常规问题以针对具体运作、具体事例及受访人员个人意见，并据回答情况深入提出问题。我们走访的部门主要有：总经理办公室，董事会秘书室，证券部等。接触的人员具有公司中层或中高层职位，熟悉本公司法人治理结构的运作情况并且有较深的体会。

（二）调查中发现的问题。

1. 权力机构——股东会存在的问题。

首先，从股东大会召开的情况上看，各股份公司在章程中均明确规定股东大会一年召开一次，遇重大问题时还必须召开临时股东大会。在实际运作中，上市公司普遍较规范，而非上市公司则出现未按章程召开的现象。有一家公司由于近年效益不好，1996 年、1997 年都未召开股东大会，几个法人股东也未提出要求。另一家公司不但在 1997 年未召开股东会，甚至连董事会都未召开。这家公司由于其三个“行政上的股东”兼债权人已直接插手控制其日常

经营管理,根本没有召开股东大会的观念。还有一家公司自1993年成立以来,从未开过股东会。其几个法人股东都属于系统内部成员,日常决策及分红都由系统主管部门统一协调,而职工股持有人也从未有过召开股东大会的要求。第二,从股东会参与者看,小股东的参与度很低。股东大会的参与者多是国有股及法人股的代表,个人股参与者很少。许多上市公司都面临同样的问题。有一家上市公司自股票上市以来,三次股东会小股东的参与率一次比一次低。1997年的股东会只有不到10人的小股东参与,而其个人股有2028万股,占总股份数约35%。股东大会成了大股东的小会。第三,从股东会所起作用上看,股东会往往流于形式。许多上市公司的股东会仅就董事会、监事会的报告作形式上的审议。由于股权的集中,股东会根本不可能对董事会报告等提出异议。有一家公司在章程中作出了股东会授权董事会进行更大范围决策的规定,从而避免了无任何意义却必须召开的临时股东会。其他公司也有同样的意向。

2. 决策机构——董事会、总经理层存在的问题。

第一,从董事会的人员构成上看,其成员多是国有股及法人股代表和公司经营管理层人员,很少有少数股东代表。在获得资料的24家企业中,只有4家公司有少数股权代表进入董事会,其余19家都没有。另外,董事会构成还出现了内外董事比例失调的现象。有一家公司董事会由5人组成,全为外部董事。另一家公司董事会5人全部为内部董事,他们分别担任公司高级管理人员。董事层与经营层融为一体,使公司减少了一层监控制约。第二,从董事长与总经理的人选上看,36家股份公司有16家的董事长与总经理是一人担任,占44.4%。从人选的任命上看,收回调查问卷的22家公司中有9家的董事长及总经理是由政府部门或上级主管部门提名的,占40.9%。第三,从决策权行使上看,少数公司依据企业自身特点制订了工作条例,规定了决策层次具体审批权限。其余公司未制订专门工作条例,实务中多按惯例进行。有些公司董事会在其权限范围内作出的决策还要报主管部门批准才通过。22家收回问卷的公司中有12家董事会秘书是由办公室或证券部人员兼任,占54.5%。公司董事会缺乏日常专设办事机构。第四,从董事长及总经理的报酬来看,只有一家公司实行年薪制,其余公司都按公司的内部规定来确定其工薪。22家中有9家董事长及总经理报酬不会受公司盈亏情况影响,占40.9%。只有3家公司制订了有关董事长及总经理业绩的具体奖惩政策。

3. 监督机构——监事会存在的问题。

第一,从监事会成员身份上看,其任命存在不规范现象。有一家公司的5名监事是由董事会决定人选;另一家公司的3名监事则是由行政上的股东兼主管单位指派;还有一家公司的5名监事全部由股东大会选出,其中没有职代会代表;一家公司的7名监事中除了3名由职代会选出外,其余由董事会议定。从专业素质上看,许多公司监事会成员多为政工干部,并无法律、财务、工程等方面的专业人士。在22家公司中,有5家如此,占23.9%。第二,从监事会职权行使上看,监事会形同虚设。有一家上市公司的3名监事一人在台湾,一人在香港。监事平常不开会,由其下设的审计室向股东大会提交报告,而审计室在行政上却受总经理领导。一家公司的监事会已有2年未开会。另一家公司的3名监事有2人已离退休,也从不开会。还有一家公司的监事会从不开会,其提交给股东会的报告由董事会秘书撰写。在调查中受访人员普遍对监事会的作用有看法,认为职工作为监事会成员,身份不独立,其工薪,职位等都由总经理决定,如何承担起监督的职责?监事会的经费受董事会控制,如何起到实际作用?外部监事平常不在公司,又如何及时监控董事会及总经理的行为?

二、公司法人治理结构不规范的原因

通过对 30 多家股份公司法人治理结构的调查发现,大部分企业都未能严格建立健全的法人治理结构,其组织管理体制虽然较改制前有所改善,但形式重于实质。许多公司设立的股东会、董事会、监事会等机构,在实际运作中并没有真正发挥作用,究其原因,是多方面的。限于篇幅,我们仅就下述几个方面作较为深入的分析。

首先,规范公司法人治理结构的主体及能力不确定。设计一套完善的法人治理制度并使其有效实施,有赖于股东会、董事会、监事会和经理的相互配合。从理论上说,应由股份公司来规范其自身的治理结构,但一旦付诸实践,具体由哪一个或哪几个部门或组织负责,则很模糊,找不到一个任务的承担者。

股东会是公司法人治理结构中的最高权力机构,公司的最重大决策应由股东会作出。像设立公司法人治理结构这一关系到公司发展前途的问题必然需经股东会的批准。这一程序主要体现在根据有关公司法规制定的公司章程中。所以,审定公司章程便成为股东会规范法人治理结构的关键环节。按照《公司法》规定,公司章程由发起人制订,由公司创立大会通过。在我国,股份公司目前还多以控股优势明显的大股东为事先发起人,在起草公司章程时,必然要以其自身利益为出发点,在创立大会表决时又因其明显的控股优势而稳获通过。这样,法人治理结构奠基的决定性环节——股东大会批准,就较轻易地通过了。

公司法人治理结构的中心内容是处理股东与企业管理层之间的关系。规范公司法人治理结构的主动力量来自股东。股东的性质与特征在很大程度上决定了能否形成合理的法人治理结构。既然股东会流于形式,个人股东“搭便车”现象普遍存在,法人治理结构规范的重任似乎就落到董事会上。而董事会,名义上代表全体股东的利益,但实际上由于大股东的把持,也不可能作出任何触及法人治理结构实质性规范运作的行动来。

监事会在职能上属于监察董事会、总经理行为的性质。其职责是在既定的法人治理结构下去约束董事会的行为,并不参与法人治理结构的制定。

其次,建立规范的法人治理结构,要求投资者、管理者等在思想上具有现代企业制度的观念,而这正是大部分股份公司的股东和管理者所缺乏的。在我国,股份制经济只有十几年的历史。广大个人股东的投资大部分仍属投机性质,他们往往注重于企业股票的价格涨跌和年终分红情况等短期效益,所以参与企业管理的积极性并不高。而公司的大股东们,现阶段仍多为国家公有制经济成份的出资代表。他们在股权上居于明显的控股优势,自不必担心其他股东的批评,所以往往仍沿用旧的管理方式经营企业。目前国有企业改制为股份公司的不在少数,许多原有企业的领导转而成为股份公司的董事长、总经理,虽然他们也接受了一些现代工商管理方面的培训,但在其思想深处,计划经济、行政指令观念等仍根深蒂固。

造成企业领导观念落后的另一个原因,在于没有一个外在的压力迫使其转变。政府考核国家出资代表时仍沿用旧体制下的一套方法,使下面觉得只要与上级搞好关系,胜于把企业规范经营和管理,这也就出现了所谓的“政治企业家”。

第三,现行股份制并未正视非公有股的作用,仍然保留了公有股(特别是国家股)的绝对份额,人为地限制非公有股的成长,从而把非公有股这一最具实质意义和生命力的股份强行压制在其初生状态。国家股在企业全部股本中占绝对大的份额,国家股的代表必然在企业董事会中居

于控制地位(有的甚至由政府直接任命董事长和总经理),这为国家在实质上支配企业提供了条件。同时,法人股(多为公有法人股)的最终所有权并不明确,由此产生的资产收益和偿债责任无明确的主体享有和承担。这样,虽然建立了所有权约束经营权的作用机构——董事会,但公有股的绝对份额,使得董事只能由国家股和公有法人股的代表担任,而这些代表本人并不直接持有企业的股份(或只持有极少的股份),他们的经营决策活动也必然是软约束的。

在董事长、总经理都只是单纯的代理者的情况下,他们只掌握经营权,剩余索取权归抽象的国家和法人持有,经营权与剩余索取权是彻底分离的。这既难以形成承包经营责任制中那种经营者与企业成员之间的激励兼容,又难以实现规范的法人治理结构中那种董事会对经理的有效约束。加上股票市场建设方面的缺陷,剩余索取权不可能通过股东的市场行为形成调节经营行为的外部机制。这必然导致法人治理结构中个人机会主义行为的泛滥和经营行为的严重扭曲。

其实,股份有限公司作为一种法人形式,也只有在其背后存在大量的自然人的时候,法人才可能真正成立。相反,假如存在一个至高无上的、极端权威的政府,可以任意干涉公司的治理,那么这样的法人是很难成为真正的法人。

第四,法人治理结构规范的动力弱化是造成法人治理结构不规范的主要因素。所谓动力,就是赞成变革、支持变革并努力去实施变革的驱动力。变革动力的产生,源自于人们对变革的必要性以及变革所能带来的好处的认识。一般说,规范法人治理结构,受两方面因素影响:一是企业内外客观条件的变化;二是管理组织本身的缺陷。在我国,由于历史上习惯于以“运动”的形式自上而下地发动变革,使许多企业养成了严重的依赖性,“等、靠、要”思想影响着企业组织革新的意识。而作为政府,国有股权的代表者,由于政企不分,其推动企业变革的动力必然要受到影响。改革是有成本的,从政府角度看,一方面企业规范治理结构不但可增加政府税收收入而且有利于其自身长远发展;另一方面,政府又要为此付出一定的代价,比如放弃已有的权利、利益,承担老企业的社会保障职能等等。这是一个博弈的过程,其结果就目前而言是减少了规范法人治理结构的动力。

最后,法制配套不完备,加上实施乏力也是造成公司法人治理结构不规范的重要原因。法人治理结构的规范涉及面广,触动到较多的利益主体。所以在法制方面进行科学界定很有必要。就目前我国《公司法》而言,有关董事义务的罗列,看似详尽,实际却遗漏了一项最基本的义务——谨慎注意义务。就公司与董事的代理关系而言,董事作为代理人在处理公司事务时,必须尽谨慎义务,并以最有利于公司的方式为之。关于股东提请召开股东大会的问题,对当股东书面向董事会提出请求后,董事会在两个月内不召集临时股东大会时,该股东应当怎么办没有明确规定,实为立法上一大缺陷。另外,在保护少数股东权利方面,我国《公司法》未明文规定召开股东大会的法定最低出席股份数,就是说只要有代表一定比例的股份数的股东出席会议,哪怕这个比例很低,审议通过的决议也具有法律效力。此外,在信息披露,保护投资者利益方面,我国法律责任规定尚不够严,执法力度也不够大,导致一些公司不规范的法人治理结构得以继续存在,这是外部环境的影响。

三、规范公司法人治理结构的对策与建议

通过调查与分析,可以将当前我国股份公司的法人治理结构所存在的混乱现象的直接原

因归结为，由于经济体制尚处于转轨过程中，各种相应的规章制度不完善，从而导致了公司法人治理结构各个组成要素之间的制衡关系不完备，使法人治理结构未能起到应有的作用。针对以上问题，我们试就规范公司法人治理结构中的问题提出一些对策与建议。

（一）合理分散股权，保障少数股权股东的权益。

作为公司法定的权力机关，股东大会本应在法人治理结构中居于核心地位，并对其他的机构、人员起到有效的制约与监督作用。但是，根据我们的调查，在我国现有的股份有限公司里，普遍存在股东大会权势弱化，甚至形同虚设的情况。针对这一现象，我们提出了以下的建议：

1. 合理分散股权。

由于股权的过分集中，特别是在由国有企业改制而来的股份有限公司中，国有股占有很大的比重。过分集中的股权，使得股东大会往往成为大股东的小会，而其他少数股权股东更是缺乏兴趣参加。因此，如何合理地分散股权，对于重建股东大会的地位，实属必要。

适当地分散股权，一条较为可行的途径为：首先，按现行国有资产管理级次将国有资产的委托权划归各级政府，由各级政府设立与行政职能完全分开，专门从事国有资产委托活动的常设机构，将目前分属于各个党政部门的国有资产经营管理委托权集中起来。各个国有资产委托机构相互之间是独立的利益主体，彼此是平等的，没有行政上的隶属关系。

其次，把股份制企业中占绝大部分的由单一管理机构控制的国有股，转成由各个不同的国有资产委托机构持有，使得原有的“大股东”转变为几个独立的“小股东”，但实质上这些股份最终的持有者仍是国家。

在这一过程中，需要注意的一个问题是必须确保所设立的国有资产委托机构的独立地位，而且对于企业的其他股东特别是非国有股的股东而言，它不应是政府的代表，不能享有任何行政上的优越权，而只能是与其他股东地位相平等的股东。

适当地分散股权，可以使得企业的一项经营方针和决策不再是大股东的一家之言。并且由于有了不同的利益主体的利益平衡，使得公司的各项决策更具有科学性。

设立不带行政职能的国有资产委托机构，并且合理地分散股权，从另一方面看可以规范我国股份制企业现行的领导委任制度。

我国的股份制企业特别是国有股占很大部分的企业中，一个较普遍的现象就是公司的领导如董事长、总经理的人选仍旧由政府主管部门委任。例如，在厦门市即将出台的《厦门市国有独资公司、国有控股公司经理工作暂行办法（送审稿）》及《厦门市国有独资公司、国有控股公司董事会工作暂行办法（送审稿）》中，都规定了公司的经理及董事长必须经由市委组织部考察提出，报市委审批后向董事会推荐。

股份公司的领导由政府主管部门直接委任，而非由股东大会选聘，意味着那些董事长和经理们实质上并不需要对所有者承担受托责任。而股东们因为并不能从人事权上控制他们，实行上也很难要求他们按照自己的盈利目标来行事。而相应的董事会代表股东对高层经理人员的实施监督和激励作用也被弱化了。

而按照上述思路，即建立独立的国有资产委托机构，分散股权可以在一定程度上解决这一问题。由于原来占绝对数的单一的国有股分散为几个独立经济主体的不同国有资产委托机构持有，且各个国有资产委托机构不带有行政色彩，出于各自的利益，各主体必然会力争对

自己有利的条件。公司的领导也只能是经由各方的协调、平衡而产生的，而不可能从行政上加以强制任命。

2. 确实保障少数股权的利益。

在调查过程中，我们了解到在股份有限公司的股东大会中，不但少数股权股东的参与日趋减少，而且公司在经营过程中也较少顾及少数股东的利益。实际上，在许多公司的章程乃至《公司法》中，对于少数股东的权益保障，并未有较为有效、完备的规定。

我们认为，对于保障少数股东的合法权益，可以从完善《公司法》，从立法的高度来对其加以有效的保障。主要有：

- (1) 在贯彻资本多数表决的原则时，应对拥有多数股权的股东滥用此原则的行为进行防范和约束。
- (2) 《公司法》第104条赋予了少数股东召集股东大会的召集请求权，但若董事会无理拒绝其请求时应如何处理却无规定。因此，应增设少数股东的股东大会召集权的内容。
- (3) 增设股东提案权，即股东可以就自己认为有利于公司经营和发展的向股东大会提出议题或方案的权利。这一权利可以使少数股东的意见得到更多人的关注，可以在一定程度上促进公司的民主，预防大股东滥用多数股表决权。

(二) 董事会成员结构的合理确定。

由于股东大会的非常设性，公司日常的经营管理决策及执行基本上是由公司的董事会来进行。从公司制度的产生和发展来看，股东大会权限弱化，而董事会的职权不断扩大已成趋势。因此，董事会成员结构的合理与否对于公司的经营管理起着越来越大的影响。如前所述，我国现有的股份有限公司的董事会有很大一部分存在着董事会成员安排不合理的现象，如内外董事比例失调与经理董事过多等。如何对这一问题加以规范，对于公司的经营管理起着至关重要的作用。

我国《公司法》规定，董事会成员为5—19人。董事会成员可由股东代表、公司内部人员及公司外部社会人士担任，由股东大会产生。

在董事会的组成中，应如何安排各类人员的比例才有利于对公司的经营管理及对经理层人员的监督是一个值得探讨的重要问题。

我们认为，首先在董事会成员的选举上，应按规范的程序，由股东大会通过选举产生，应该避免现存的由政府主管部门加以提名选任的方式。事实上，董事的任免等人事权掌握在股东大会手中，则股东大会才会产生有效的制约作用。

其次，在董事会成员的结构上，应减少公司经理人员的数量，以1—2人为限。过多的经理人员出任董事，势必造成监督人与被监督人集于一身，使制约关系成为空谈。

第三，适当聘任外部董事。外部董事的进入，有利于董事会对经理的工作做出比较客观的判断，并对经理行为产生有效的约束。

(三) 强化监事会的作用。

股份有限公司的监事会普遍存在着形同虚设的现象。为了能够真正地起到应有的监督作用，监事会必须具有足够的独立性。按照我国《公司法》的规定，监事会的成员由股东代表和适当比例的职工代表组成，并规定董事、经理、财务负责人不得兼任。但是在实际的执行过程中，却往往出现监事会的独立性较差与监事会成员专业素质较低等问题。事实上，监事

会成员中的职工代表在出任监事后，由于其行政关系仍旧不变，他们的工资、待遇、职位等仍由公司的管理人员所决定。因此，这些监事很难真正地行使监督权。而监事专业素质较低的话，使他们对董事会及经理层的经营失误和舞弊进行及时的监控成为空谈。

我们认为，为强化股份有限公司的监事会的作用，应控制监事会成员中内部成员的数量，以外部监事为主，使监事会更具有独立性，而监事会成员的任免、收入、津贴以及执行监督所需费用应由股东大会来决定。至于监事会中的内部职工代表，在当选为监事之后，应当把与其相关的待遇及职位变动的管理独立出来，一些相关的处理应该在经理人员与监事会协商后才能作出决定，以保证职工监事的独立性。

其次，在监事会成员的素质要求上，应当尽量选任具有经营、财务和法律等知识的专业人士。在对董事及经理人员的监督过程中，监事人员必须具有足够的专业素养才能够及时、准确地发现董事及经理人员在管理过程中的失误或者其他非常行为。我们建议在确定监事会成员的资格条件时，应从立法上对监事人员的专业素质提出具体的要求。

第三，应当完善监事会的职权。《公司法》第126条规定，监事有提议召开临时股东大会的权利，但对于提出后董事会不加执行时应如何处理，却无规定。因此，建议赋予监事会补充召集权，以使它的监控更有保障。

（四）对董事、经理人员的激励机制。

在法人治理结构中，激励机制是与制约机制是相互配合的。激励机制从正面产生动力影响经营者的行为，激励经营者努力工作；而制约机制则对公司经理人员等的违反法规、章程及损害股东权益的行为进行监督。二者缺一不可。

目前，我国在企业经营者报酬的安排方面没有充分考虑经营者的个人利益。具体表现为经营者报酬偏低和未与企业经营绩效合理挂钩，从而严重影响经营者主观能动性的发挥。那么，如何设计利益激励机制，以使经营者的利益目标与所有者的目标趋同，使经营者的行为能够按所有者的目标进行呢？

对于经营者来说，能有效产生激励作用是其业绩与报酬挂钩。目前，一种较有效、可行的方法即实行年薪制。1993年国家提出了实行年薪制的思路，并正在逐步推广。我们认为，在具体操作上，可将年薪收入分为两部分：一部分根据公司经营管理的难度确定，表现为固定的年薪收入，这部分收入不宜过高；另一部分则完全同公司的业绩挂钩。股东大会与董事会可以具体设计一套定量指标和定性指标相结合、短期效益和长期效益相结合的考核体系，如利润总额、资产保值率、资产增值率、利润增长率，职工教育培训、新产品研究与开发等，并结合每年度的审计情况，对董事长或总经理进行考核，确定相应的年薪的奖金部分。

总之，建立科学的公司法人治理结构并使其真正有效地运转，需要长期的摸索与实践。本次调查的我国股份公司法人治理结构存在的问题，涉及到公司外环境、内环境，机构设置、职权界定、运作规则等许多方面，充分重视并合理解决这些问题，关系到我国公司法人治理结构的规范设置和有效运作，进而影响到整个国有企业改革的成功与否。由于起步较迟，中国的股份公司法人治理结构从建立到完善还需要一段很长的历程。我们希望这份课题调查研究报告能为中国股份公司法人治理结构的完善提供一些有益的思路。

作者工作单位：厦门大学会计系

邮 编：361005