

□ 颜光华 邱益中 颜寒松

国有控股公司的构造和运作

关于国有控股公司的构造和运作,国外已有较为成熟的理论研究和实践经验。而我国目前正处在建立社会主义市场经济体制和现代企业制度阶段,国有控股公司这一市场经济发展的产物,在国内出现时间不久,构造与管理体制尚存在许多不足,运作方式也欠规范,甚至在某些方面仍滞留着计划经济体制下的痕迹。本文旨在探索适合我国国情的国有控股公司的构造体制、管理体制和运作方式,试图为我国国有控股公司的运作管理提供应用性的理论依据和可操作性强的对策措施,以完善国有资产的管理和促进现代企业制度的推行。

一、控股公司的基本内涵及发展国有控股公司的必然性

控股公司作为现代企业发展的产物,是企业有效地实现规模化扩张和多元化发展的一种组织形式。它通过产权的经营管理,能以有限的资本调动、支配和控制更多的社会资产。现代市场经济国家的企业集团、著名的跨国企业无不采用这一组织形式。在许多国家的国有资产运营与管理方面,国有控股公司这种组织形式更是被普遍采用。在我国,随着改革的深入,为了提高国有资产的运作效率,旧的国有资产管理体制逐步让位于新型的以国有控股公司为核心的国有资产运作管理体系,也将成为一种必然的趋势。

1. 控股公司的基本内涵

控股公司的英文名称为 HOLDING COMPANY,即“持股公司”、“股权公司”。国内理论界关于控股公司概念的表述很多,而且不尽相同,但其根本要义可以概括为:①控股公司是主要从事产权运作的一种现代企业组织形式。②控股公司对持股公司的控制,主要是基于对持股公司股权的占有,控股公司本身存在和运作的根本目的不是为了控制和支配子公司,而是通过产权运营方式实现自身资本的增值,是一个专门或主要从事产权运营的经济单位。③控股公司对子公司的控制力,主要表现在对所持股公司重大经营决策和人事、收益管理等一些重大事项的实际决定权上,其内容具有严格的法律界定。

究竟持股比例多少,才是控股呢?一般而言,控股有绝对控股和相对控股之分。控股的程度将取决于一个国家的法律、被控制公司的股权结构、公司的章程、持股的比例等不同情况,可见控股公司的控股并不在于绝对持股比例的程度高低,而主要体现在其实际控制能力上。另外,具有其它公司控制权的是否一定是控股公司?弄清这一问题的关键是区分控股公司与母公司这两个不相同的概念。所谓母公司,是指拥有另一公司一定比例以上的股份或通过协议方式能够对另一公司实行控制的公司。凡被母公司控制的公司为子公司。母公司的外延比控股公司的更宽,它对子公司的控制关系既可以基于股权的占有,也可以基于控制协议。而控股公司与子公司之间的控制关系只基于股权的占有,两者间是以资本关系为纽带的连结。所以,控股

公司一定是被控制公司的母公司,母公司不完全都是通过股权持有对子公司实行控制。

根据划分标准的不同,控股公司可以分为不同的类型。一般情况下,常用的分类标准有三种:一是根据控股公司的经营内容,即本身是否直接从事商品或劳务经营活动,可分为纯粹型控股公司和混合型控股公司;二是根据控股公司规模大小、结构复杂程度及经营范围的不同,可分为综合性控股公司和专业性控股公司;三是根据控股权归属,可分为国有控股公司和私人资本控股公司。

控股公司具有以下主要特征:①相当的经济规模;②以资产为纽带的企业(集团)群体;③与子公司均是独立的法人,经营上具有相对的独立性;④母子公司是一个统一的经营战略整体;⑤普遍实行多元化经营;⑥具有较强的筹资、融资能力和抗击市场波动能力。

正是这些特征的存在,控股公司这一独特的组织形式,具有其它形态公司不具有的优点:①能够大量节约企业规模扩张、集团化所必需的资金;②企业之间依据资本纽带容易形成牢固的结合关系;③由于母、子公司均为独立的法人,因而容易分散经营风险;④可获得规模效益,有效防止企业兼并和组织一体化损失,并在法律和税收方面获得一些利益。

控股公司的不足之处在于:母、子公司互为独立的经营主体,相互之间在经营、管理上的渗透不强,难以充分利用整个企业(集团)的人力、财力、物力、技术、管理、商誉等资源,管理协调成本较高。

2. 我国发展国有控股公司的必然性

长期以来,我国国有资产管理一直实行的是国有资产所有权与经营权高度统一的管理体制。这种管理体制的主要弊端在于:①政府双重职能不分,使得政府社会经济管理职能的发挥、国有企业法人财产的独立性和国家所有者权益的维护均缺乏必要的制度保证;②国有资产管理主体多元化,造成责任不清,产权关系不明,国有资产运营效益低下;③国有企业内部产权激励约束关系不顺,国有资产损失、浪费、流失现象严重。

国有控股公司作为控股公司的一种特定型态,是专门经营国有资产的特殊企业法人。在国有资产的经营管理体系中,国有控股公司处于中间组织层,对上是有资产的授权经营代表,对授予其经营的国有资产负保值增值责任;对下是子公司的投资主体或出资者,行使资产所有权的管理职能。它经营国家授权范围内的国有资产,主要以控股、参股方式从事资产经营活动,接受政府国有资产管理机构的产权管理,并对国有资产的安全和保值增值负责,在许多国家的国有资产的经营管理体系中发挥着重要作用。在我国现实情况下,在发展社会主义市场经济和重构国有资产管理体制的进程中,组建和发展国有控股公司具有必然性,主要体现在以下几个方面:①组建和发展国有控股公司,有利于在政府与一般企业间形成一个中介层,促进政企分开、政资分开,避免政府对企业的适当干预;②有利于国有控股公司与其控股、参股企业建立规范化的产权关系,促进企业走向市场,提高国有企业效益;③有利于贯彻实施国家产业政策和促进国有经济战略性改组;④有利于对国有资产进行专业化管理,提高国有资产的经营效率;⑤充分利用资金杠杆,提高国有资本控制力,发展国有经济。

二、国有控股公司组织结构与管理体制的构造

作为特殊的企业组织形式,国有控股公司本身的存在及发展具有合理性和必要性;其组织构造与管理体制也是一系列相关理论和经济现实选择的结果。

1. 国有控股公司组织结构与管理体制构造的理论启示

(1) 交易费用理论及其启示

交易费用理论旨在探求企业和市场之间的关系,企业产生和变化的根本原因,企业和市场作为一种组织机构的局限性和互补性等重大命题。它提出并论证了交易费用是组织结构和组织行为产生与变化的决定因素。该理论认为层级组织和市场组织是两种最基本的经济体制组织形态。层级组织包括企业组织、政府组织以及两者向市场组织逐步递进的某些过渡形态或转换形态的中间性体制组织。各种组织在对资源配置的功能上可以相互替代,并且都需要花费成本。各类组织的边界取决于如何使资源配置的成本最小化的优化过程。在西方市场经济中,随着凯恩斯(J. M. Keynes)理论的提出,国家或政府更加主动和深刻地干预市场,出现了政府对市场的替代。一些经济学家认为,西方市场经济体制逐步成熟的过程,事实上是一个企业、政府和市场相互替代、不断优化的过程。另外根据“科斯第二定理”,在交易费用为正的情况下,不同的权利界定会带来不同效率的资源配置;也就是说,只要交易费用不为零,产权系统就对效率和行为发生作用。

因此,根据以上理论,在组建国有控股公司时,主要应做到:①通过国有控股公司替代部分市场机制,使国有资本实现在更大范围内对更多的社会资本的有效调度,实现以较小的成本保证国有资本保值增值的目标;②国有控股公司经营的范围和领域及其所调度的资本量不能无限制,国有控股公司的组织构造和管理体制应尽可能减少公司内部组织成本;③国有控股公司作为层级组织中的中间性体制组织(特殊的企业组织),应通过对部分政府组织的替代,在中观层次上实现以较小的成本执行部分政府调控职能的目标;④国有控股公司应设计合理的产权结构,以充分发挥有效配置国有资源和社会资源的作用。

(2) 现代公司演进理论(钱德勒—威廉姆森模式)及其启示

钱德勒(Chandler)—威廉姆森(Williamson)模式表明,现代公司在长期的演进过程中,其组织结构和管理体制逐渐从以小规模、资本所有权和经营管理权合一、没有中间决策层级为特征的古典企业组织演进为现代企业组织,实现了适应现代环境的效率优化。现代企业组织的主要特点为:①规模较大;②资本所有权与经营管理权分离,出现“支薪管理人员”;③企业内部的管理组织日趋复杂化,表现为“管理层级制”。现代企业在近一个世纪的成长过程中,主要采用过U型(即职能型)与M型(即事业部形态)两种基本的内部组织结构。根据上述理论,我们认为国有控股公司组织构造和管理体制的设计,至少应体现出以下特征:①所有权与经营权分离;②形成以M型或U型结构为基础,符合公司自身特点的、有效的内部管理层级制;③战略决策与日常经营管理职能分离,组织机构设置突出战略规划部门地位。

(3) 委托——代理理论及其启示

在现代企业组织中,委托——代理关系普遍存在,这是企业发展的必然结果。但与此同时,委托——代理关系的存在也产生了代理风险和代理成本。如何设计有效的激励与约束机制,形成规范的委托——代理关系,以提高资源配置的效率,就成为现代企业中的一个核心问题。

在现代企业组织中,所有者与经营者之间的激励与约束机制主要包括:(1)所有者有限度的支配权;(2)责任所有者的控制权;(3)股东的监督权;(4)对经营者的激励与约束(如报酬制度的设计、解除失职经理等);(5)资本市场、经理市场、产品市场形成的整个监控机制。

对于国有控股公司来说,不仅在政府或国有资产管理部門与它之间存在委托——代理关系,而且它自身内部也存在多层委托——代理关系;同时,它与其控股、参股的企业间也存在复杂的委托——代理关系。因此,有关国有控股公司运作的激励与约束机制的设计可以从委托

——代理理论中寻求有益的启迪。

2. 国有控股公司的组织构造与管理体制的一般框架

国有控股公司资本营运规范化、科学化的管理,需要合理、有效的组织构造与管理体制作保障。每一个国有控股公司都应根据自身的组织规模、经营特点、控(参)股企业的状况、整体管理水平以及外部环境因素等,通过不断的实践、总结、改进与完善,形成对自身来说最为合适的组织构造与管理体制,以充分提高公司的运营效率。

(1) 公司治理结构

国有控股公司的治理结构,应在产权关系清晰、所有权与经营权分离、责权利统一的基础上,实现对公司控制权的合理配置,在公司所有者与经营者之间形成相互制衡的机制和有效的激励与监督机制,以最大限度地提高公司的运营效率。

鉴于国有控股公司的特殊法人性质,国有控股公司有形的治理结构不包含股东会,而是由董事会、监事会和高层管理人员组成的执行机构三部分组成,形成公司决策、监督、执行三权分离;控股公司(母公司)与其子公司之间建立两层法人治理系统;摆正党委、职代会和工会的位置,充分发挥“老三会”的作用。

(2) 公司章程与管理制度

公司章程是公司股东依法订立的规范公司组织与活动的基本法律文件,它是公司法人设立及活动的基本规则,是公司自治的重要法律依据。公司法对公司章程的内容有严格而详细的规定。

管理制度包括劳动人事制度、财务制度、会计制度、工资制度、分配制度、会议制度等,这些制度的建立与健全是公司运作管理制度化、规范化的前提。国有控股公司各项管理制度的具体内容与一般公司管理制度的具体内容基本相似。

(3) 内部组织机构

国有控股公司的内部组织机构,主要应根据公司的总体功能和股权管理职能的需要设置。纯粹型国有控股公司内部组织机构的设置,应从资本经营角度出发,除设立有形的公司治理机构外,还要设立基本职能部门与综合管理部门,以对控股公司及其子公司进行管理。经营型国有控股公司内部组织机构的设置,应兼顾资本经营和生产经营两方面的需要,除设立有形的公司治理机构及基本职能部门与综合管理部门外,还需设立具体的业务经营协调单位,特别是旨在协调管理与分散经营的事业部。

(4) 母子公司体制及维护

依照公司法的规定,母公司对控股、参股子公司行使一般的股东权利,对全资子公司则完全行使所有者的权利,同时母公司对各类子公司承担一定的责任。同样的,子公司也享受正当的权利,履行一定的义务。在国有控股公司运作的实践中,应特别注意母、子公司权利和义务的维护与规范行使,坚决杜绝母公司对子公司的过多干涉以及子公司内可能出现的内部人控制问题。这主要应通过母、子公司双方自觉及法律限制来实现。控股公司应根据自身的经营特点、经营素质与环境等因素,从统一经营的需要出发,采取一些有效的措施对其子公司实行适度的控制,同时又不能把子公司管得太死,要让子公司有充分的发挥空间。

三、国有控股公司的资产运作及其影响因素分析

国有控股公司,尤其是纯粹型控股公司,其资产运作主要是从战略高度的层面来实行资本

经营与资产经营。其最大的特色在于其在进行资本经营时,国有资本是其主要运作对象。

1. 国有控股公司资产运作的目标

(1)作为一般控股公司的资产运作目标。一般的控股公司,其资产运作的目标主要是为了公司的生存与发展,其包括两方面的内容:①通过抢占优势、构建优势、保持优势、获取经营性利润、获取商业性利润等策略来实现现有资产的保值与增值;②聚集并控制更多的社会资产,实现整个集团的优势扩张。

(2)作为国有控股公司的特殊目标。国有控股公司代表政府行使国有资产所有权职能。因此,其资产运作必然要反映政府的意志。而且,政府也常把国有控股公司当作重要的实施经济政策的直接工具,达到其经济目标尤其是社会目标,从而弥补私人资本和市场机制的不足之处,增强国民经济的国际竞争力,等等。主要内容有:贯彻国家产业政策;执行国家地区政策;平抑周期性经济波动;挽救陷入危机的企业;维持市场竞争秩序;保护并壮大民族工业,增强国际竞争力。

(3)在中国特殊环境下的目标。主要包括两方面的内容:①终极性目标,即有效地促使国有资产保值增值,增强国有资产的控制力,保证国有经济的主导作用,坚持社会主义方向。②阶段性目标,即经济转轨阶段的目标,包括:促进国有资产管理体制的转变;促进政资分开、政企分开、企业内部所有权与经营权的分开;增强国有企业活力;促进国民经济的战略性改组,优化经济结构。

以上三类目标分别属于经济目标、社会目标、政治目标的范畴,它们相互联系,又相互矛盾。在实践中,如何有效地兼顾和协调这三类目标,需要根据实际情况进行权变的把握。

2. 国有控股公司资产运作原理

一般情况下,经济目标(实现公司的生存与发展)是国有控股公司资产运作的首要目标。要想有效地实现公司的生存与发展,必须使资产进入“G—W—G+ Δ G”的良性循环,其中关键是把握好“实现资产的保值与增值”及“聚集并控制更多的资产”这两个相互关联又相互促进的环节。

(1)实现资产的保值与增值。其关键在于:①抢占优势,即抢占市场中的制高点,进入有吸引力的产业、拥有优势的战略群体、具有优势的企业,通过占据产生超额利润的领域,以获取竞争优势。②构建优势,即通过产品创新、技术创新、管理创新、组织创新、市场创新等多种创新方式;通过发掘成本驱动因素、歧异性驱动因素与行业成功的关键因素;通过强化、重构和拓展价值链;通过实施横向一体化、纵向一体化、同心一体化、多角化、联盟化等整合战略,以实现多种经济性和利用多种协同效应,达到创建优势的目的。③保持优势,即控股公司在忧患意识下,根据每个行业的使用寿命、各个战略经营单元的态势、整个集团的资源配置结构等客观形势的变化,通过不断的创新,实现资产配置的系统优化,以保持其已取得的竞争优势。④获取利润,即在前面已赢得优势的基础上,获取“经营性”利润;或者通过各种无风险套利与风险套利手法,获取“商业性”利润。

(2)聚集并控制更多的资产。主要包括:①聚集资产。即在法律规范和政策指导下,为了满足实施战略的要求,而进行资产的聚集。为了提高资产聚集能力,国有控股公司必须增强资产保值增值能力,时刻保持健康有力的财务结构,建立起有效的聚资网络。灵活运用各种聚集资产方法的关键是在最小成本与最小风险之间寻求辩证的平衡。②控制资产。控股公司的控制力主要源于资本纽带,其依据是股份制和少数服从多数的“民主”决策原则。控股集团可以通过

多种方式提高核心层与紧密层的资产控制规模,但要实现真正有效的控制则需要建立有效的组织和制度,尤其是掌握一些至关重要的权力,如重大决策权、财务管理权、资产收益处置权等。为了提高对半紧密层的控制力,控股公司可以设置和援引其参股公司章程中的特别条款,或运用其关键资源的影响力。对于松散层,控股公司可以通过技术授权、特许经营、战略联盟等方式,对其各类资源及生产经营过程施加影响,甚至于控制,从而影响调动更多的资产。

3. 国有控制公司资产运作内容

资产运作的内容主要有融资、投资、分配、监管等活动。

(1)融资。融资在这里是一个比较广义的概念,即指根据上面聚集资产的原理而开展的各项聚集活动。它主要是通过证券融资、金融信贷、商业信用、内部挖潜、实物融资等方式聚集来自于国家、金融机构、法人机构、社会公众、公司内部、境外等方面的各类资产。

(2)投资。投资的关键是把握好投资的时机、方向、规模、方式、结构、组合,进退有据,对各投资领域实施恰当的进入、扩张、整合、维持、重组或者撤退战略,对整个投资组合的全局进行系统优化。投资活动是整个资产运作的灵魂,国有控股公司应根据实际情况采取开拓型、整顿型、撤退型等三类不同的投资方式。控股公司,尤其是混合型控股公司,在投资过程中要注意培养并发挥长处,充分强化并运用其雄厚的资本、先进的技术、高超的管理技能、有力的销售网络、极富渗透力的名牌及其它无形资产,来有效地实施资产运作,实现优势扩张。

(3)分配。收益分配包括四方面的内容:国有控股公司与其股东之间、子公司与其股东之间、国有控股公司与子公司之间、子公司与子公司之间的收益分配。国有控股公司与其股东(政府)之间的收益分配接受《公司法》与《国有资产管理法》的规范。国有控股公司与子公司之间、子公司与其股东之间的收益分配则受《公司法》的约束。子公司与子公司之间的收益分配主要由控股公司采取调整对各子公司的再投资比例、资金划拨及制订转移价格的方式来进行。收益的分配要有利于整个控股集团的资源配置最优化。

(4)监管。监管就是对融资、投资、分配等资产运作的全过程进行决策、组织、人事、激励、控制等方面的管理与监督。监管包括政府对控股公司资产运作的监管和控股公司对其下属公司资产运作的监管。

4. 国有控股公司资产运作的影响因素分析

我国目前影响国有控股公司有效开展资产运作的因素,可以概括为:

(1)思想认识问题。主要有缺乏资产运作意识、目标界定不清、对运作对象认识不全、以为资产运作是灵丹妙药、对要不要行政干预的问题说法不一、对私有化的担心、对大势认识不清等问题。

(2)企业的问题。主要有人才缺乏、财力不足、管理滞后、整合力差、激励不足、约束不够、规范不力、产权不顺、股权难流动以及人事问题、社会问题、债务问题、所有者缺位问题、内部人控制问题,等等。

(3)市场的问题。主要是由于资本市场、货币市场、产权市场发育不充分,未达到真正的统一、开放、竞争、有序、高效,从而制约了资产运作的有效进行。

(4)政府的问题。主要是由于政企不分、政资不分以及扶持政策不适当、不充分带来的问题。

(5)其它问题。主要有国有资产的管理体制问题、社会保障体系的不完善问题、税务体制及征管方面的问题、法律不全及执法不力问题、中介机构不完善不规范问题,等等。

四、国有控股公司运作管理的支撑体系培育

国有控股公司运作管理的支撑体系培育,主要包括国有资产管理体制的重塑、现代企业制度的建设、金融市场的培育、社会保障体系的完善、法律建设、中介机构的完善与规范。其中最关键的是国有资产管理体制的改革。

1. 我国国有资产管理体制改革的目标模式

根据我国发展社会主义市场经济的总体要求,传统的国有资产管理体制必须进行改革,新型体制的目标模式可概括如下:(1)国家统一所有,政府分级管理,企业自主经营。(2)两个分离。即政府的一般社会经济管理职能与国有资产所有者职能分离;国有资产的行政管理职能与远营职能分离。(3)三个层次。根据两个分离的要求,国有资产管理体制可划分为三个层次,即:第一层次,国有资产管理层,由专司国有资产管理的机构组成,代表国家或政府行使国有资产所有者职能;第二层次,国有资产营运层,由作为特殊法人的国有控股公司、国家授权的投资机构和特定的经营部门组成,其中国有控股公司是主体;第三层次,国有资产经营层,由一般国有企业组成,是国有资产微观经济运行基础,一般应改造为有限责任公司或股份有限公司。

新型国有资产管理体制的建立,需要一定的过渡期。在新旧体制的接轨阶段,要结合原国有资产管理体制,逐步实现政府职能的转换、国有控股公司的组建、基层企业的规范化运作。

2. 新型国有资产管理体制的组建

(1)整个国有资产管理体制的组建。从当前的实践来看,在中央和地方出现了中央国有资产管理体制、上海与深圳模式、其它部分省市模式等几种国有资产管理体制。实践表明,上海、深圳以国有资产管委会为专门的国有资产所有者代表的管理体制更为科学,在这种模式中,国有控股公司作为出资者主体,对其投资的企业依法行使出资者权利,能较好地理顺产权关系。

(2)国有控股公司的组建。我国目前国有控股公司的组建方式主要有三种:①政府有关部门为了进行国有资产产权运作管理而新组建的国有控股公司。这些公司自其成立起就是为了重塑国有资产管理体制,因此职能界定相对明确。但在实际操作中,国有资产经营公司没有起到应有的资产运作功能,部分公司以资金贷放的性质进行经营。②政府主管部门或行业性总公司经过改造而成为国有控股公司。这种方式组建控股公司时,必须对主管部门或行业总公司的有关行政职能进行剥离。现改制而成的控股公司中,有一些尚没有进行职能剥离,还有部分由于受市场体制不健全的影响,行政职能和社会职能剥离不充分。③对企业集团进行授权经营,变集团的核心企业为控股公司。这种方式可进一步规范集团的运营,也有助于企业集团规模的扩大。

这些控股公司,在组建与运营时,都必须解决两个基本问题:一是要有效保障国有资产的所有权,使国有资产得以合理运用,从而维护国家利益;二是要切实保证企业法人财产权的落实,使国有企业真正成为独立的市场竞争主体。

3. 委托——代理各方的职能与责任

国有控股公司具有独特的产权结构,它与政府之间是一种委托——代理关系,政府是控股公司国有资产的所有者,是控股公司的资产经营授权者,将对其行使所有者职能。政府对国有控股公司的所有权职能具体表现在几个方面:(1)董事会成员的选拔任免及监事会人员的选派;(2)审定国有控股公司保值增值的考核指标;(3)审批财务报表及利润的分配方式;等等。

国有控股公司是国有资产管理部授权经营国有资产的特殊法人,拥有授权范围内的法

人财产权。因此,它要对国有资产所有者负责,承担国有资产的保值增值、接受国有资产管理部門的监督管理等。同时,国有控股公司又对其所属的基层企业承担投资主体的职能,对授权的国有资产享有投资、占有、使用和一定程度的处置权,通过资产经营、委派管理者或监督管理等方式,对所属企业行使国有资产管理 and 经营职能,努力提高经营效率。

4. 对国有控股公司的管理与监督

现行的国有资产管理体制要真正实现国有资产专司管理部门与国有控股公司的规范性运作,需要解决两个问题:一是,建立集中的统一行使所有权的国有资产专职管理体系;二是,完善国有资产监督管理体系。政府对国有控股公司的运作监督应由专门部门负责。专门的监督主体可由政府、国有资产管理委员会或其授权机构承担,通过法令法规制定国有资产运营政策,以合同方式授权国有控股公司的运营权。国有资产专司管理部门对控股公司的监督包括三个层次:一是对授权范围内国有资产的监管和营运目标的考核;二是对派往国有控股公司的产权代表的资格选择和行为目标的考核;三是对控股公司的经理层的管理、激励、监督体系的确立。政府对国有控股公司的监督管理可从两个方面进行:①以国有资产所有者身份,主要通过选派产权代表、监控董事会与监事会、通过派出财务总监等方式控制控股公司的法人治理结构,从而对国有控股公司进行直接管理;②通过政府宏观经济管理职能,对国有控股公司实行间接管理。其中关键性的问题主要有:

(1) 国有产权代表的产生及存在的问题

目前不论是以国有资产管委会为所有者代表的国有资产管理体制中,还是以职能部门(如国有资产局)为所有者代表的体制中,控股公司本身的产权代表都是以委派的性质,由政府官员或准官员承担,以授权的方式获取资格。这种方法的好处是:便于执行,能较快转制;政府易于控制,保证对代表的约束;成本较低。特别是以国有资产管委会为国有资产所有者代表的方式,在实践活动中容易协调相关部门、产业间的相互关系,减少部门在机构改革中的磨擦行为,有效降低改革成本。当前也有人提出了以考核方式进行国有股权代表的选择方法,即由国家机构以资格认证的方法,通过考核发证确认其代表身份。我们认为,这一方法在目前情况下,还缺乏对其在控股公司运营中的行为予以约束的机制;在个人风险抵押金规模太小,不足以对个人在国有资产经营中的行为产生影响的情况下,以授权方法较为可取。

目前对所有者代表的监督,缺乏一种有效机制,也使监督主体缺乏有效的监督手段和监督积极性。主要表现在:①目前国有产权代表的派出及监督权,由多部门、多机构行使,很难对所有者代表行使有效的监督权。②政府部门派出的国有产权代表和控股公司派出的国有产权代表,都是政府官员或准政府官员,在目前干部选拔制度下,对派出代表缺乏有效的监督手段和监督方法,也就使派出代表难以真正行使所有者职能。③国有企业经营者的收入、声誉、地位与国有资产保值增值指标没有挂钩,国有资产管理部門对国有资产经营者的选择权和收入决定权不到位,也就很难对之进行监督与管理。

(2) 董事会与监事会的构成与职责

董事会是国有控股公司的权力机构,政府对国有控股公司的管理,可通过董事会的行为得以体现,所以首要的问题就是董事会成员的来源。《公司法》要求国有独资公司董事会成员由国家授权投资的机构或者是国家授权的部门按照董事会的任期委派或者更换,并有部分由公司职工民主选举产生的职工代表。除此以外,还应有相当数量的外聘董事,如对某行业较为熟悉、对控股公司经营熟悉的专家、卸职的政府官员等。董事可采用全职和兼职方式,所享权能不同,

对之考评方式也有差异。公司的高层管理人员,在现阶段往往也是董事会的成员,由此较容易造成控制权与经营权的合一。以后的发展趋势是经理层与董事会两相分离,经理可由董事会聘任。但在当前尚不能避免上述行为的情况下,可通过签订合同等方式,进行董事会与经理层的职责分开,并对经理人员的行为进行约束。国有资产管理机构所派董事的来源及资格需严格审查,并且也要以合同方式限定其责权。

监事会成员的构成及职责与一般企业有区别。一般公司的监事会由内部股东大会选举产生,既有股东监事也有职工监事,并按法律规定和公司章程履行监督职责,主要是审核企业账目和监督董事、经理的行为。国有控股公司的监事会应按照《公司法》、《国有企业财产监督管理条例》和《关于监督机构对国有企业派出的监事会工作规范意见》中,有关对监事会成员来源和具体职能的规定进行监管。

(3) 财务总监制

财务总监制在外国国有资产管理中有较广泛的应用。例如法国就通过向国有企业派监督员来实现监督;德国对国有企业的监督,除了通过联邦财政部、联邦审计署外,还通过经济审计人来进行。上海国有资产管理委员会在对控股公司的监管活动中,已开始试行财务总监制。实践表明,在许多控股公司尚无监事会的情况下,采用财务总监的方法,可以弥补现有部分控股公司领导制度上的缺陷。根据财务总监的职能定位,其与控股公司法人治理结构间构成多种组织方式,这些方式在实践中各有特色,可以根据实际情况灵活地运用。

(4) 对国有控股公司的间接管理

政府对国有控股公司的间接管理,要从原来的直接行政管理逐渐转变到法制化、规范化的轨道上来。间接管理主要是通过政策法规和完善相关的配套体系(如改革与完善社会保障体系、劳动力市场、金融体制等),对控股公司的运营行为加以规范,使其运营进一步趋向合理。

主要参考资料:

1. 邱益中:《国有控股公司运作管理》,博士后研究报告,上海财经大学经济学博士后站,1997年。
2. 钱颖一:《企业理论》,《现代经济学前沿专题(1)》,商务印书馆1989年版。
3. 吴敬琏等:《国有经济的战略性改组》,中国发展出版社1998年版。
4. 徐二明:《企业战略管理》,中国经济出版社1998年版。
5. 维高:《兼并:资本运营核心论》,中国物资出版社1997年版。
6. 乔桂云等:《中国企业资产重组的理论实务》,上海人民出版社1998年版。
7. 李仕明等:《股份公司运作实务》,电子科技大学出版社1994年版。
8. 李晋源:《控股公司》,中国经济出版社1996年版。
9. 倪吉祥:《国有控股公司的运作》,经济科学出版社1997年版。
10. 魏杰:《改制·重组·运营:十五大后的国有经济》,同心出版社1998年版。

[注]本文系研究项目的总报告,它是综合各分报告撰写而成的;参加分报告执笔者,还有张海涛、王琴两位博士生。

(颜光华系上海财经大学国际工商管理学院教授、博士生导师,邱益中系上海财经大学国际工商管理学院副教授、经济学博士,颜寒松系上海财经大学国际工商管理学院博士研究生,单位邮编为200433)