

An International Comparative Study of State-owned Companies

——From the Perspective of the Relationship on Principal-Agent

Peter Xian shouwei

Department of Foreign Languages, the North China Institute of Aerospace Engineering Langfang, Hebei Province, PRC

Abstract—In the course of founding modern corporate institution, China introduced “the theory of corporate governance” via which regulates the rights and duties of the owners, monitor and supervisor of the corporate, aiming at a desirable balance on interests and risks, incentives and regulations among the different subjects. The decisive power belongs to shareholder assembly, respectively the executive right to board and the supervision right to supervision board. Recently, there are more and more issues of corporate governance in state-owned companies. Therefore, enforcing the regulating of the companies and reducing the agent cost have been the major part of corporate governance in them. The author uses the comparative analysis and historic research approach to find the institutional basis and possible solutions through the international comparison of agent institution, realizing the better corporate governance and the development of corporate governance theory.

Keywords—State-owned company, principal-agent, corporate governance

国有公司治理的国际比较——从委托-代理关系视角展开

咸守卫

北华航天工业学院外语系，廊坊，河北，中国

摘要 在建立现代企业制度中，中国将法人治理的概念引入公司制度中，其基本内容是对企业的所有者、管理者和监督者之间的权责关系进行规范，从而解决企业的不同利益主体之间的利益与风险、激励与约束等问题。公司的股东会是权力机构和决策机构，董事会是执行机构和经营机构，监事会是监督机构。近年来，中国的国有企业改革面临诸多困难，国有出资公司的内部治理亟待改革，强化公司的监督机制，较少代理成本问题是国有公司治理的重要方面。笔者运用比较分析研究和历史研究的方法，分析其制度因素并发现解决机制，通过代理制度的国际对比研究，提高公司治理绩效，为公司治理的理论的完善作出自己的贡献。

关键字 国有公司，委托-代理，公司治理

1. 引言

中国大陆经济体制的发展是高度集中的计划经济体制向有计划的市场经济体制转变，有计划的市场经济体制向社会主义市场经济体制转变。经济体制的转变导致了“国营经济”向“国有经济”的转变，“国有经济”向“国有企业”的转变，“国有企业”向“国家出资企业”的转变。每一步的转变，都是一次深层次的改革，其背后有着深刻的理论变革。1978年以来，中国大陆经济体制的改革，集中

体现为国有企业的改革。国有企业的改革大体经历了七个阶段^①，即：放权让利阶段、利改税阶段、承包经营责任制阶段、股份制试点改革阶段、国有企业公司化改造阶段、国有企业深化改革阶段和国有企业改为“国家出资企业”阶段。

^①范健，《《中国大陆国家出资企业治理法律问题研究》》《公司法理论与实践》法律出版社，2010年8月，175-190页。

国有公司是一种政府参与和干预市场经济运行的工具与手段，是政府针对出现或者可能出现的市场失效问题而采取的诸多措施的一种。二战以后，世界上国有公司在推动经济复苏和发展起到了重要的作用^②。20 世纪 80 年代，国有公司治理出现了诸多问题。生产效率低下，监督机制不完善使得欧洲出现了大规模的私有化浪潮，这个浪潮甚至波及到其他的 OECD 国家，如土耳其、墨西哥和澳大利亚。国有公司治理的困境在于通常国有公司里没有明确的所有者。对于目标不同的所有者和利益相关者，谁是国有企业中委托代理体系中管理层的委托人呢？他们都遵循什么样的目标？

2. 国际上公司治理委托-代理产生的原因

国家对于经济的干预虽然在古代就已经存在了，但是直到 20 世纪以来，这种直接干预随着经济危机的爆发和财政危机的出现、第二次世界大战及其对产业和基础设施破坏、传统殖民帝国的衰落和新兴国家的兴起而不断增强。对国家干预理论的支持通常来自于市场失灵的观点，如自然垄断、公共物品、福利物品和外部性等。国家所有权论在经济恢复初期起到了重要的推动作用，但是到了 20 世纪 80 至 90 年代，很多国有公司面临的日益严峻的治理困境，加之新制度经济学的产权理论推动了国家所有权论向私有化转化。大规模的私有化浪潮席卷了世界，有成功的例子也有失败的教训。实际上，对于国有企业来说，存在着包括各个政府部门、立法机关、利益团体以及国有企业自身的多重委托代理链条。理顺这个复杂的责任体系链条本身就很难，更何况国有企业还肩负着国家经济战略目标和社会稳定责任。

在《现代公司与私有财产》中，伯利和米恩斯研究了所有权与经营权的分离。尽管他们没有使用“代理”这个专用术语，他们却敏锐的意识要关注现代的“代理”理论。董事们与经营者的利益可以同公司所有者的利益相背离。代理理论（agency Theory）最初是由简森（Jensen）和梅克林（Meckling）于 1976 年提出的。按照代理理论，经济资源的所有者是委托人：负责使用以及控制这些资源的经理人员是代理人。该理论认为，当经理人员本身就是企业资源的所有者时，他们拥有企业全部的剩余索取权，经理人员会努力地为他自己而工作，在此环境下，不存在代理问题。但是，当管理人员通过发行股票方式，从外部吸取新的经济资源，管理人员就有动机去提高在职消费，自

我放松并降低工作强度，这就是道德风险产生的原因。

1. 中国国有企业治理中的委托-代理

（1）中国国有企业治理中委托代理理论

中国学者对于委托代理理论的研究仅仅 10 多年，而且大部分集中于对西方代理理论的引进和借鉴，同时结合中国国情做了一些实证研究。总体而言，基于公有制基础之上的委托代理问题研究比较少，没有专门针对国有资产委托代理的理论体系。陆建新（1996 年）指出，国有企业运行的实质是一种全体国民—政府—企业领导人三者之间特殊的双层委托代理：双层委托代理缺乏效率的根源在于终极委托人所有者地位的虚置。杨瑞龙（1997 年）认为国有经济中初始委托人（全体人民）的能力偏弱，缺乏控制代理人的动机和能力。张维迎（1999 年）认为国有企业制度本质上是“两大等级体系”的委托人和代理人关系，委托代理链条越长，初始委托人监督越无效，最终代理人的努力水平最低。委托人角度的研究，其目标是在法律上真正确立国有和集体产权的实际拥有者，希望通过找到国有和集体产权的真正主人，从而建立有效的企业控制权平衡机制。代理人角度的研究，重点是强调如何为国有产权找到合适的代理人，用法律手段监督其行为，从而建立对企业控制权的平衡机制。

（2）中国国有独资公司委托-代理问题

20 世纪人类的历史出现了与社会化大生产相适应的公有制。国有企业是社会主义初级阶段公有制的表现形式，它在工业和资本关系不发达的国家，在从农业文明向工业文明转化的过程中起了主导作用。中华人民共和国成立以来，以国有企业的建立和发展为主要形式积累了庞大的国有资产。社会主义公有制建设成就明显，但是缺陷也随着国有企业的发展而日益突出。究其根源，是中国的国有企业所有权的权利体系是一个反向生成的过程，由占有权派生出所有权，导致所有权主体虚置。在高度集权的行政体制下，占有权和经营权由政府统一行使，委托代理关系发展不充分。1978 年改革开放以来，随着放权让利、承包制和现代企业制度的发展，这个过程实际上是政府把国有企业塑造成独立的市场经营主体和利益主体的过程。自此，委托代理关系开始形成并逐步发展。在国有企业委托代理关系的发展过程中，国有企业所有权和占有权行使机构之间的矛盾也开始显现，产生了真正的所有权主体被虚置的现象。

1949 年以来，中华人民共和国对于“国家所有制”和“全民所有制”是通用的。国家集合了全民的权力，体

^②经济合作与发展组织《国有企业公司治理：对 OECD 成员国的调查》中国财政经济出版社，2008 年，第 12 页。

现了全民的权利，国务院也就是中央人民政府代表国家来行使国有企业的所有权。

马克思在论证社会主义公有制的时候，明确了劳动者对于劳动创造的物质财富的所有权。如果“全民所有制”表示劳动者是所有权主体的话，“国家所有制”将所有权归属于国家的唯一理由就是，在社会主义制度下，国家就是全民的代表。由此产生了诸多的问题，首先，马克思对于国家的解释是强调国家的阶级性，不可能代表全民。其次，即便国家“代表”人民，国家也不是所有权的主体，人民才是真正的所有权主体。国家只拥有占有权、管理权等其他派生权利。再次，将“全民所有制”等同于“国家所有制”，忽略了所有制的内容，即所有权。最后，“国家所有制”等同并取代了“全民所有制”强化了国家国家的权利而忽视了劳动者个人的权利。因此无论是外延还是内涵，“国家所有制”和“全民所有制”都有很大的区别^③。

“全民所有制”的提法，无疑是把“全民”作为实际的权利主体。但是并没有明确规定相应的机制来保证其范围内的所有权。归属于“全民”的所有权由国家来行使。国家作为一个机构，在未经所有权人选择的情况下，成为事实层面的所有权主体。这样，“全民”的所有权主体被虚置。

“全民所有制”的提法，还有另外一大缺陷，它忽略了劳动力的所有权。公有制中的劳动者，不仅是生产资料的所有权主体，更是劳动力所有权的主体。法学上任何财产权利都是一个具体的主体对一个具体的客体享有一个有具体内容的权利。如上所述，法律主体分为最终意义上的主体和中间意义上的主体，中间意义上的主体需要最终意义上的主体作为后盾才能存在。国家，作为公法人一种，显然属于中间意义上的主体。但是作为中间意义的主体却作为最终意义上的主体而存在，与法人主体的存在理论相违背。正是由此出发，我们得出国家所有权产权主体残缺不全的结论，也是国家作为权利主体天生不可克服的缺陷^④。

4. 普通法系国家(英国)中国有公司的委托-代理问题

1600年12月31日，英国女王伊丽莎白一世授予英国东印度公司皇家特许状，垄断好望角以东各国的贸易权。当时公司的权力可以招募军队，占领领土、征税、发行货

币、进行立法和司法审判、宣战和缔结和约。荷兰人最早发明了“有限责任”公司。独立法人和有限责任是有限责任公司的两大特点。后来，荷兰人又在有限责任公司基础上创设了股份有限公司。股份公司在英国很早就出现了，从一开始，股份公司的所有权和经营权就是分离的。因此，在公司发展的早期，英国公司的所有权产权关系就是清晰的。

19世纪，英国公司法的发展并不是完全通过立法来推动的。相反，从19世纪中叶开始，公司法都是通过法院在代理合伙和信托法等基础上发展出来的。这些公司法发展的领域包括公司董事管理人员发起人和大股东的义务、公司越权规则等。这些法律规则的解决了所有权和经营权分离后的委托代理问题。二战以后，英国官方的经济理论由局部均衡理论转变为凯恩斯主义的需求管理理论。工党所信奉的社会主义结合了该理论，引发了英国的两次（1945年-1979年）国有化浪潮。20世纪80-90年代，英国的国有公司率先实行了私有化，主导原因是保守党上台之后，自由市场经济理论回归。私有化是英国保守党政府减少政府干预经济、改善英国经济长期运行环境的关键之举，在近十几年来英国的一系列经济体制创新和政策调整中，国有企业始终占据着十分突出的地位。很多人认为企业效率的提高与产权性质关系不大，更多的是不同社会目标价值的差别所产生的公司治理的改善。信托机制以及相关的习惯法很大程度上程度的解决了英国国有公司委托代理中的道德风险。

5. 大陆法系国家(德国)中国有公司的委托-代理问题

作为成文法系的代表之一，德国法对世界法治的发展产生过重要的影响。其足迹遍西欧、南美、俄罗斯和亚洲的日本、韩国、中国台湾地区和中國大陸等。

无论是从历史角度还是现实角度德国的公司治理对中国的国有独资治理更具有借鉴意义。由于欠缺发达的资本市场和不存在州际间的公司法竞争问题以及悠久的历史传统，德国公司法在解决公司代理问题以及保护公司债权人、中小股东和其他利益相关人等方面有着非常重要的作用。根据德国法，某些组织形式仅政府可以使用，因他们是公法组织，例如，公共组织和公法企业。除此以外，政府也可以使用其他形式的私法组织。但是，如果政府使用其他形式的私法组织，必须受私法规则的约束。就所有者论，德国有三个层面的国有企业的所有权主体，即德意志联邦共和国、16个联邦州、各行政区或市的地方政府。德国的国有企业以有限责任公司为主（73%）。国有企业是在市场

^③于池，《中国国有企业权利委托代理关系研究》中国经济出版社，2012年90-93页。

^④徐晓松，《国有企业治理法律问题研究》中国政法大学出版社，2006年70-71页。

与政治的对抗中进行运作，它们的决策不仅仅取决于供求关系，更受政界的影响。另外，国有企业没有明确的经济目标，因其所涉足的领域都是其他市场主体不愿从事的。

在委托代理关系中，作为被代理人，监事会成员代表德国国有企业所有者主体行使监督权，真正的所有权主体——市民每 4-5 年会行使选举权。德国政府内部有 13 位主管其部属国有企业的部长，他们在政策制定方面看没有多少协作关系。政府中并没有以管理国有企业或制定国有企业政策为主要任务的部长联席会议。根据德国法律规定，代表政府对国有企业行使所有权的是财政部而不是各个行政管理部门。财政部不仅在国有企业资金供给以及是否批准建立国有企业的一些重大决策上大权在握，更主要是通过监事会掌握企业的发展状况，并通过监事会和董事会成员的聘任，保证国有资产安全和增值。财政部的主要负责事项是：(1) 随时观察国营企业的发展状况；(2) 给某些国营企业制定经济发展目标；(3) 提供资金；(4) 为企业监事会聘任高级官员、银行家、私人企业经理及学术界人士；(5) 给董事会制订出业务规划，明确规定哪种业务需要监事会同意、认可；(6) 批准董事会成员的人选以及新公司、工厂的购买活动等。财政部对国有企业的实际影响，主要通过对企业监管人员的人事调配和资金分配等表现出来。此外，财政部长每年要主持召开一次联邦一级的国有企业管理部门会议，就国内经济概况、目标、存在的问题和财政政策进行报告。但无论是财政部还是监事会都不能直接干预企业的一般业务，而只能通过法律形式给出一些董事会必须遵循的基本规则来规范董事的行为。政府不向企业监事会的国家代表发布明确指示，一般也不要求企业按照政府制定的目标经营管理，而是要求国有企业在市场上与私营企业开展竞争以谋求生存和发展。政府对企业经营绩效的评价是通过市场机制来完成的，而不看企业实现政府目标的情况。企业如果经营得不好，受损的是所有者，但经营管理者也会因此被撤职，并丧失继续供职的机会。德国国有企业公司的治理也是来自于复杂的委托代理关系。在法律与政治考量之间，联邦法院给予了公司法的优先性，认定：国有企业的监事会成员不受制于他人（包括行政机关）的指示。法兰克福 Mainova AG 公司的案例体现了德国国有公司治理的问题。当政治目标和公司利益发生冲突时，监事会成员是服从市政府的政治安排还是公司的利益⑤？

6. 社会主义法系国家中国有公司的委托-代理问题

(1) 波兰国有公司的委托-代理问题

波兰的私有化进程始于 1990 年，在法律现代化浪潮以及欧盟对成员国立法的要求下⑥，大量的外国法被移植到国内立法中来。2000 年新的《公司法》标志着公司法现代化的完成。由于社会和经济的转型，波兰经济的所有权结构迅速转变。私有制在主要的经济部门中占据了主要地位。传统上属于国家所有占优势地位的经济领域，如冶金、电力、国防等，所有权转型也已经开始。但是，公共部门在波兰经济中仍占据主要地位。财政部拥有 1300 多家国有企业，在大约 1900 家公司中拥有股份，其中在大约 570 家公司中，财政部是唯一股东⑦。从 1990-2004 年，大约 2000 多家国有企业完成了直接私有化，其中 96.4% 都成功的完成了私有化。1990-2002 年间，直接私有化的主要方式是将企业资产租给雇员公司（雇员买出）。2003 年起，则主要采用出售企业的方式。波兰的所有制转型的方式是通过直接和间接（资本）的私有化，即股份交易（间接）和资产交易（直接）两种方式。

波兰的公司治理是资本市场主导型的，银行在公司治理中作用很小。在 20 世纪 80 年代的经济改革中，波兰颁布了一部新的有关国有企业的法律。该法对于国有企业的功能做了一个框架性的规定。根据《1981 年法》的规定，国有企业是一种与其他商业公司不同的特殊组织形式。国有企业具有独立的法律人格主体，自主自治、自筹经费。政府机构只有在法律明确规定的情况下才能对国有企业的行为作出决定。

波兰的公司治理结构是双层制，即董事会和监事会，其中监事会居于主导地位。在波兰的经济改革中，工会、议会代表和职工都起了重要的作用，体现了东欧的历史传统。与其他的东欧国家相比，波兰的国有公司治理相对较好。同时资本市场对于国有公司治理也有积极的影响。波兰的法律确定了清晰的所有制产权，规定的国有企业管理人员严格的权利义务关系，比较好的解决的委托代理关系。因此，波兰的私有化改革相对比较成功，经济发展的态势也体现了波兰相对较好的国有公司治理结构。

(2) 俄罗斯国有企业的委托-代理问题

由计划经济向市场经济的转型是一个法律秩序重建的过程，俄罗斯的实践更具有借鉴意义。私有化和公司法对公司治理的积极意义并不是绝对的，对于危机重重的国有

⑤ 克诺帕斯基著，徐文静译，《德国国有企业公司治理的讨论》。
www.doc88.com/p-143571034422.html

⑥ A 拉德万著，张莹译，《波兰国有企业和国有控股企业的公司治理及重构》基金项目论文。

企业的公司治理更不是解决之道。单凭私有化并不能产生真正的私人所有者,也不能造就竞争型的市场体系。简而言之,私有化不是造就平等保护私人财产权的法律体系和市场体系的充分条件^⑦。俄罗斯的私有化是一个把国有企业资产转变为私人所有、实行资产所有权与经营权分离以及初次私有化之后的所有权再分配过程的内容广泛的概念。俄罗斯采取“无偿的”资产转让的方式,其目的就是试图通过向公民平均分配国有资产,人为的造就所有者阶层。此种方式虽然在形式上完成了所有权改革,但是并不能从根本上改变所有制结构。这种“内部私有化”的方式,事实上形成了“内部人控制”的企业治理结构。俄罗斯的企业法人模式总体上是多样化的,同时国有企业却向一元化、非市场模式退缩。总体的路径是:以业务管理权为基础的国家单一制度企业(国库企业)→以业务管理权为基础的地方国库企业→以经营权权利为基础的国家与地方单一制度企业→国家、地方参股公司(公司拥有所有权)。这个序列是国家出资(参股)财产权由弱到强,反之则是国家控制权由强到弱,其根本目的在于保持国家企业与市场企业的功能相区别。

一方面,俄罗斯通过私有化的方式,完成了所有权的产权主体转变。另一方面,俄罗斯通过严格限定国有企业的领域来强化对代理人的控制。在未来相当长的时期内,必然存在适合市场竞争和不充分参与市场竞争的两种倾向性的国有企业。依据其不同的产业性质,在“国家控制”与“企业自治”之间,法律会确立各自权力轴上的合适位置,建立合适的委托—代理关系。

7. 结论

通过国际上通行的做法,在企业所有权与经营权分离中,委托—代理关系的解决大致立足于两个方向。第一是确定的所有权主体和明晰的产权关系。第二就是明确的约束和激励代理人的法律规范体系和非正式机制。私有化并不会必然的解决国有公司(企业)的治理困境,俄罗斯的实践证明了这一点。清晰地公有制所有权也能实现国有公

司良好的治理绩效(波兰是成功的转型代表)重要的方向是立足于本国国情,强化代理人的责任体系。私有化的产权并非一般意义上的私有制产权,而是基于市场经济上的产权主体的确定化。中国国有独资公司的公司治理根本问题在于产权主体—委托人本质上是虚置的,在委托代理链条的开始就存在致命的缺陷。因此,国有独资公司公司治理的困境不仅仅存在严重的道德风险,更存在委托人虚置后的内部人控制问题。现在在中国国有独资公司中,已经凸显出对利益相关者的考虑和社会责任理论的侧重。因此更应该明确国家所有权产权主体(明确的委托人),强化代理人——国有资产监督管理部门的管理和监督,缩短代理链条,同时确认信义义务对股东层面的细致化,减少委托代理关系中的道德风险,从而实现良好的国有独资公司公司治理机制。

参考文献(References)

- [1] Yuchi “Research on the Rights of State-owned Enterprises with Principal-agent Relationship” China Economic Publishing House 2012.
- [2] Xuxiaosong “Research on the Legal Issues of the Corporate Governance in State-owned Enterprises” China University of Political Science and Law Press.
- [3] OCED “Corporate Governance OF State-owned Enterprises-A Survey of OCED Countries” China Financial and Economic Publishing House.
- [4] Wangbaoshu Wangwenyu “Corporation Law of Theory and Practice” Law Press China.
- [5] Larry li, Tony Naughton, Martin Hovey “A Review of Corporate Governance in China” School of Economics, Finance and Marketing RMIT University, Victoria 3000, Australia.
- [6] Lawrence D Brown, Marcus L Caylor “Corporate Governance and Firm Performance” Geogeria University December 7, 2004.
- [7] Eugene F Fama, Michael C Jensen “Separation of Ownership and Control” Journal of Law and Economics, Vol XXVI, June 1983.
- [8] Michael C Jensen, William H. Meckling “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure” Journal of Law and Economics, V. 3, No4., pp.305-360.

^⑦李亚琴,《俄罗斯的私有化改革及其对我国国有企业改革的启示》商业研究,2005年9月总第317期。