

国企为何需要行政化的治理

——一种被忽略的效率性解释

蒋大兴

(北京大学法学院,北京 1000871)

摘要:在中国,国企的行政化治理是一种必然现实,是国家作为企业股东以及国企作为公共企业的本质使然。行政化治理虽然一直被视为有碍国企商业化,但亦有其“效率性”的一面,它有助于国企得到更多商业资源和商业利益。而且,国企的行政化治理是一种世界现象,差别只在于其目标以及内容、手段和方式的不同。由此,国企面对的关键问题,就不是如何脱离行政化治理的问题,而是如何改进行政化的治理、进行何种行政化治理的问题,即如何跳出原有产权调控模式,从利润导向走向公共导向,提升治理的透明度,让国企为国家发展、为一般社会公众谋取福利。中国一直追求将国企打造成独立的商事主体,追求国企营利目标的实现,这显然背离了作为公共企业的国企本质。应当撩开国企的商事面罩,重新回到公共企业以及公共企业法的改革道路上——以特别企业法而非商事公司法的方式调整国企的设立、运营和监管。

关键词:国有企业;行政化治理;公司;去行政化;公共企业

中图分类号:DF411 文献标识码:A DOI:10.3969/j.issn.1001-2397.2014.05.02

“行政化治理”在中国被等同于“无效率”或者“低效率”^①。长期以来,行政化的治理也被视为

收稿日期:2014-05-26

基金项目:2010年度国家社科基金重点项目“我国国企的法律调控模式研究”(10AFX013)

作者简介:蒋大兴(1971-),男,湖南邵阳人,北京大学法学院教授,法学博士。

致谢:本文的一些见解,得益于2012-2013年上半年与笔者在北大所组织的“公司法读书会”及“国企法律调控模式研究课题组”成员的讨论,这些成员包括清华大学法学院博士后沈朝晖,中央财经大学法学院讲师缪因知,中国社会科学院法学所博士后夏小雄,北京大学法学院经济法博士生沈晖、任启明、邢梅、欧阳泽蔓、高涛,北京大学法学院经济法硕士生戚云辉、齐伟聪、张郁安、王连连等。虽然他们并非完全支持本文观点,但我们在“国企应当是公共企业”这样一些非常基础的范畴方面已达成共识,感谢参与讨论的各位同学,当然,本文文责由笔者承担。

① 例如,有文献指出,由于国企不能有效地去行政化,带来很多问题:(1)过度垄断。垄断必然限制竞争,也容易滋生腐败,因此,几乎所有的国家都有反垄断立法,以消除垄断,引入竞争机制,而我国国企的反垄断任重而道远。(2)难以形成有效的公司治理结构。由于国企“去行政化”滞后,治理结构改革依然面临双重的委托代理问题,主要是“董事会”由“行政化”的投资人派生是无法改变的事实,即使管理层或许能够尝试“职业经理人”的改革方向,但由于决策层、决策机制不可能摆脱“行政化”,无论怎么建立治理结构,都很难造成自主经营、自我发展、公平竞争的市场化国企。(3)经营管理效率不高。不可否认,众多国企的内部管理体系、内部管控水平高于大多数民营企业,但这是以牺牲或者忽视管理成本为代价的,国企内部的管理部门、执行部门,不是按照效率优先的要求配置,仍然存在“大企业、小社会”的问题,存在非经营性部门与经营性部门配置不合理的问题。这种经营管理效率,完全让它去市场化竞争,它是处于劣势的。

国企的弊病,“去行政化”成为国企改革的当然逻辑^①,另一种更世俗、更习惯的说法是“政企分开”。行政权力对企业的干扰已经不正常地影响到国企的正常运营,这已然成为常识性判断。^②国外的一些文献,也不断地在证明国家参与商事投资以及对企业行为进行控制是无效率的。^③因此,有关国企的改革措施都在指望将其打造成为独立的商事主体,建立间接化的所有权管理主体(国资委),淡化国企对行政权力的依赖。可是,这样一种纯粹商业化的道路是否能够解决“去行政化”的问题?如果国企真的完全去行政化了,是否就实现了改革的目标?这样的问题,并不是毫无争议。

在笔者看来,国企的行政化是一个世界性的话题,并不是中国国企所独有的问题。而且,国企的行政化有多重可能:可能是为了实现国企的经济功能,也可能是为了实现国企的公共功能。国企的行政治理并非都具有不合理性,行政治理可能有其“经济/商业”上或者“政治/公共”上的合理性。国企的行政治理,也有其政权结构、文化结构上的根源,有什么样的政治模式,就有什么样的行政治理,行政治理是一种“政治—经济循环体系”,抛开企业存在的政治与社会基础,单纯讨论或者批评国企的行政治理,是一种“不负责任的解释学”。

一、中国国企行政化治理的表征

所谓行政化治理,是指对国企的管控、约束和利益安排等,带有明显的行政权力因素。国企行政化治理的表现是多元的,无论在所有权的行使主体、公司治理,还是利润分配以及外部发展空间等方面,都存在比较明显的行政化因素。

首先,在所有权结构方面,由行政化的机构行使国企的所有权。这种行政化的机构可能是国资部门,也可能是财政部门,甚至还可能是文化部门(文化企业),无论是何种机构,无论该种机构的名称如何,甚至性质如何(机关或者企业),都带有浓厚的行政化因素。例如,国家授权投资的机构或者部门,其组成本身就on有比较明显的行政化因素。

其次,公司治理的组成具有明显的行政化色

彩。例如,在国企内部实行党委领导,部分国企的董事人选需要事先经过组织部门任命,再由公司进行选任,甚至一些上市公司也是如此。一些国企内部仍然保留着行政机关的建制,部门领导称“局长”、“处长”,而非“经理”或者“总裁”;再如,公司内部盛行长官意志,董事长一言堂,民主性的公司治理安排完全“形骸化”,利润分配决定权行政化等。

再次,在具体运营方面,国企具有明显的行政色彩。例如,为了保证国企安全运营,禁止或者限制其进入一些风险性行业:不允许国企成为合伙企业的普通合伙人^④、限制国企从事期货投资^⑤,等等。

最后,在外部发展空间上,国企也体现出很强的行政治理特色。国企官员很容易转化为政府机关官员,而民企的官员却很难平等地获得此种“从政机会”,如果民企实力足够雄厚,其投资人或者企

① 例如,刘俊海教授在其微博上也曾宣讲国有企业去行政化的问题,认为:“去行政化是国有企业公司治理改革的一个重要内容,是实现廉洁治理、透明治理、勤勉治理、诚信治理的前提。”(参见:牛明.论国企“去行政化”的不可能[EB/OL]. [2013-07-18]. http://blog.sina.com.cn/s/blog_59388d1301015j11.html.)

② 例如,有人指出:“中国的国有企业是伴随着行政力量的支持而产生的,其蓬勃的发展离不开行政权力的支持,但是权力是一把双刃剑,私法保护失效导致国有企业发展止步不前,国有资产得不到优化配置等也是因为行政权力的干扰。”(参见:张世俊.国有企业投资人制度研究[D].北京:中国社会科学院研究生院,2012.)

③ 例如,大约从20世纪90年代起,许多文献表明国家官员在运行商业公司中没有相对优势,许多证据记载了世界各地由国家控制运行的公司的华丽失败(magnificent failures)。此类证据证明:国有控股企业与私营部门竞争资源可能会扭曲经济中的资源配置;国有控股企业效率较低,而且往往会污染更多。(参见:World Bank. Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership[M]. Oxford University Press, 1995; Bernardo Bortolotti & Enrico Perotti. From Government to Regulatory Governance: Privatization and the Residual Role of the State[J]. The World Bank Research Observer, 2006, (22): 53; Andrei Shleifer & Robert Vishny. A Survey of Corporate Governance[J]. Journal of Finance, 1997, 52(2): 737, 767; Maxim Boycko, Andrei Shleifer & Robert W. Vishny. A Theory of Privatization[J]. Economic Journal, 1996, (106): 309.)

④ 例如,《合伙企业法》第3条规定:“国有独资公司、国有企业、上市公司以及公益性的事业单位、社会团体不得成为普通合伙人。”

⑤ 例如,《期货交易管理条例》第45条规定:“国有以及国有控股企业进行境内外期货交易,应当遵循套期保值的原则,严格遵守国务院国有资产监督管理机构以及其他有关部门关于企业以国有资产进入期货市场的有关规定。”

业负责人有可能成为政协委员或者常委,这是现实生活中比较常见的现象。^①

理论上流行的批评意见认为,国企的行政化治理最大的弊端是影响了国企的效率^[2]。一些国外的研究也不断证明,当国家控制企业法人,其管理者没有真正的股东,公司的经济和财产利益在人间广泛分散。负责一个特定公司的政府官员没有股东监督公司经营管理时的那种动力。在更令人震惊的情况下,造成的后果包括彻底掠夺企业资产(“隧道”)^[3]。即使在某些案例中,代理问题不是明目张胆的,但政府官员的私人利益可能会导致他们把重点放在促进他们(有时是政治)的职业生涯而非公众利益方面[promoting their (sometimes political) careers more than the public interest]^[4]。这样的判断虽然可能有一些为数不少的实例证明,但事实上,行政化治理未必会影响到国企的效率,相反,在某种意义上,行政化恰好增强了国企的效率。一些研究表明,国家所有权对企业的控制,会减少企业的风险负担^[5],例如,在私有化中剩余的国家所有部分的影响和强政府干预,可能导致公司的保守投资(如更少的风险计划),公司可能寻求社会稳定和就业率最大化的政府政策,从而可能约束公司的风险承担能力。这虽然也可能影响企业从事风险性的营利活动,但在另一方面减少了企业面对损失的机会。尤其是在中国,尽管已经进行了市场化取向的改革,但中国在整体上仍然是一个热衷于依靠行政权力配置资源的国家,这从各级政府热衷于亲自组织招商活动中可窥一斑。而且,由于坚持以经济建设为中心的路线,各级政府都将经济发展作为工作重心,行政权的运作目标和国企的经济目标很容易吻合,行政化的治理有助于国企取得经济资源,降低运行成本。在中国,完全市场化的民营企业需要“傍靠”政府部门,显然从另一个角度证明了此种“历史性事实”。再如,作为政策性银行的国家开发银行内部仍保留各种“局”、“处”称谓,国家开发银行主要也是为了方便在地方开展工作,鉴于单位内部的此种行政化设置和级别,当国家开发银行在地方进行融资活动时,地方政府往往会对口接待,有助于融资业务的开展。尽管“去行政级别”的问题一直在国企展开^[6],例如,早在2008年,就有媒体报道,上海市委、

市政府最新审议通过《关于进一步推进上海国资国企改革发展的若干意见》,该规定在五个方面有重要突破,其中进一步强调完善法人治理结构,取消市管国企和国企领导人员的行政级别,企业领导人员不再保留公务员身份,但“保留行政级别是有利的”,这样的认识也常见于普通民众之中^[7]。^②

行政化治理有助于效率提升,还可以从国企上市的优势地位中得到证明。因为治理的行政化,国企在上市融资过程中更容易得到成功。截至2012年底,全国共有953家国有控股公司在A股上市,市值合计13.71万亿元^[8]。即使在短期宽松货币政策时期,大量的货币资源也是优先注入国企解困。同样,在所谓建设创新型国家的实践中,国企也是核心竞争力。例如,神九飞天、蛟龙下海、高铁奔驰、歼15一鸣惊人等,无不是国企参与的结果。《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006-2020年)》确定的16个国家科技重大专项,中央企业参与了15个;历年国家科技进步特等奖及绝大部分的国家技术发明一等奖均由中央企业获得,近一半的国家重点实验室建在央企^[9]。行政治理下的国企,不仅获得了商业效率的提升,也取得了税收缴纳、社会保障等公共职能履行方面的业绩。从2003年到2011年,全国国有企业累计上缴税金17.1万亿元,年均增长近20%,2011年国有企业上缴税金占全国税收的38.4%。国有股权划拨全国社会保障基金,使人民群众拥有了更可靠的社会保障。到2011年底,已有2119亿元的国有股权转让收益划归社保基金。中央企业还划转到全国社保基金83.94亿股,为社保基金提供长期收益^[10]。可

① 例如,有媒体指出:在中国,企业家能不能当高官,取决于其是国企还是民企。“中石油、中石化、中海油就出了大批的省部级高官,大国企出大官,小国企出小官。中国的企业,国企老板都有行政级别,官商一体化,不存在官商勾结的问题。给企业官员行政级别,企业分为部级企业、局级企业、处级企业、科级企业,这肯定是世界少有的中国特色。”(参见:苏文洋. 国企老板享受行政级别待遇违反社会公平[EB/OL]. (2009-02-09)[2013-07-17]. <http://business.sohu.com/20090209/n262133823.shtml>.)

② 在一则关于国企内部行政级别的提问中,看到有读者做了这样的回答:“其实在大型国企或者央企里是绝对有级别的,保留这种级别是便于跟地方各部门有职级上的对应与交流。一些央企老总下到地方当省长或者副省长,都是有级别对应的。这是特色社会主义国家的特别之处,不值得稀奇。”

见,“大的就是好的”、“政府信用高于商业信用”,这在中国目前乃至今后相当长的时间内,仍是不需要特别证明的“真理”。

在中国,行政化治理虽然可能使企业增加诸多行政负担,但同时也可能使企业获得额外利益,有助于国企商业目标的实现。此种行政化治理并不仅仅如学界所批评的那样,只是减损了企业效率。至于行政治理是否会有害于国企与私企之间的公平竞争,则是竞争法上需要考量的问题。但很明显,行政治理符合中国“透过权力分配资源”的政治、经济与社会格局,国企行政治理不是孤立的现象,而是一种政治、经济、社会格局的反射,是一种内蕴文化气质的综合效应的结果。

二、行政化治理是国企的“世界现象”

很多的批评认为,行政化治理是中国企业独有的弊病,是来源于“集权”政治体制的“中国特色”,仿佛在所谓自由主义经济体中,企业不会存在所谓行政化治理。在中国,国企内部的行政化治理被视为一种“落后”的现象,不断受到来自自由主义经济学阵营的批评。

为反抗此种国企行政化治理的延续和蔓延,“进一步私有化”似乎成为理论学者为国企改革开出的“不二药方”。可是,这样的一种理解,不仅误解了西方国企存在的治理现实,而且,实际上误解了国企的定位和功能——“私有化”的理论范本,是片面地理解了西方国企的立法安排和存在状况。不仅仅国企本身,而且国企的行政化治理在西方国家都不是罕见的现象,只是在西方,国企的行政化治理与中国有所不同,有什么样的政权体制,就有什么样的行政治理模型。

在西方,事实上仍然存在大量的中央或者地方管理的国企。以美国为例,据不完全统计,在1999年,联邦与各州存在的政府公司(government corporation)大约有6397家,其中,分布在各州的政府公司有6352家(参见表1^[11]¹⁶)。这些联邦和地方的政府公司基本类似于我们所谓的中央国企和地方国企。

表1:美国各州政府公司分布情况表
Table 1 The Distribution of Government Corporations in the American States

	Number	Percent
Pennsylvania	1,870	29.4
Georgia	769	12.1
Texas	343	5.4
New York	267	4.2
New Jersey	188	3.0
Alabama	182	2.9
California	178	2.8
Florida	167	2.6
Michigan	161	2.5
Oklahoma	144	2.3
Illinois	140	2.2
North Carolina	130	2.0
Kentucky	122	1.9
Minnesota	119	1.9
Wisconsin	100	1.6
Other states	1,472	23.2
Total	6,352	100.0

Note: The methodology used to derive these numbers can be found in Jerry Mitchell. The Policy Activities of Public Authorities[J]. Policy Studies Journal, 1990, (18): 1928-42. For each state total, the number includes both state and local organizations.

在美国,政府公司一般限于从事公共领域的经营,主要包括经济发展(economic development)、教育(education)、能源和自然资源(energy and natural resources)、环境保护(environmental protection)、保健(health care)、住房(housing)、港口(port)、公用设施(public use facilities)、交通(transportation)等领域^[12]¹⁷⁻¹⁸,而且,对其成立、运行和监管,多在普通公司法以外,以特别公司法案专门予以规制。例如,在美国,有适用于联邦政府公司的《政府公司控制法》(Government Corporation Control Act 1945);在澳大利亚,有《联邦机关与公司法》(Commonwealth Authorities and Companies Act 1997)、《联邦机关与公司监管法》(Commonwealth Authorities and Companies Regulations 1997)以及昆士兰州的《政府所属公司法》(Government Owned Corporations Act 1993);在新西兰,有《国有企业法》(State-Owned Enterprises Act 1986);

在加拿大,有《财务管理法》(Financial Administration Act 1985),其中,专设《皇家公司》(Crown Corporations)一章;在德国,对运营公共设施的行为及企业,也是采用公法与私法并用的方法进行调整;俄罗斯有《非商业组织法》与《国家与自治地方单一制企业法》。上述这些国家很少将国企视为普通商事公司,对国企具体运行的法律调整或多或少地偏向公法规范,国企的设立、公司治理、财务制度以及信息披露监管等方面,都充满了公法因素^[13]。

换言之,按照这些法案的内容,美国的政府公司存在很严重的“行政化治理”倾向。例如:

其一,国企/政府公司不以营利为主要目的。以

美国田纳西流域管理局(Tennessee Valley Authority, TVA)为例,从公司营利性方面看,有关法案对 TVA 无盈利要求,公司既不使用纳税人的钱,也不以盈利为目的(receives no taxpayer money and makes no profits)。TVA 应“将电力优先销售给州、县、市和非营利、非商业性市民(或农民)合作组织,主要目的在于为其自己的市民成员提供电力”。

其二,国企/政府公司的设立,往往需要颁布特别法案,不是简单地适用普通公司法,国企/政府公司适用特别公司法而非普通公司法,似乎是以美国为代表的普通法国家的一种通例,兹举数例说明如次(参见表 2)。

表 2:政府公司成立的法案依据

政府公司名称	据以成立的法案
圣劳伦斯海路发展公司(St. Lawrence Seaway Development Corporation, SLSDC)	1954 年通过的《圣劳伦斯海路法》(The Saint Lawrence Seaway Act)
旧金山普雷西迪奥信托基金(Presidio of San Francisco Trust)	1996 年通过的《美国公法》P. L 104 - 333 法案(即《信托基金法案》)
联邦融资银行(Federal Financing Bank, FFB)	1973 年通过的《联邦融资银行法》(Federal Financing Bank Act of 1973)
美国田纳西流域管理局(Tennessee Valley Authority, TVA)	1933 年通过的《田纳西流域管理法》(Tennessee Valley Authority Act)

其三,国企的董事中包含大量的“公共董事”(public director),这些公共董事多来自政府部门,旨在确保国企实现公共职能,有些联邦层面的政府公司,甚至还是部长兼任职务(参见表 3)。兼职的公共董事一般不在公司领取报酬,例如,在联邦融资银行(Federal Financing Bank),其所有董事均不得就其在

董事会中的履职领取薪酬。管理人员同时兼任联邦政府其他授薪职位的,不得再就银行中的任职领取薪酬;未兼任联邦政府其他授薪职位的银行管理人员的薪酬,应由董事会按照文官及分类法(civil service and classification laws)定期确定^[14-15]。

表 3:美国若干政府公司董事会构成情况表

政府公司名称	董事构成
圣劳伦斯海路发展公司(St. Lawrence Seaway Development Corporation)	SLSDC 拥有一个具备管理权力的行政官(administrator)。行政官拥有管理公司的权力。行政官由总统任命,但必须通过参议院(Senate)的确认。行政官的任期为 7 年。行政官直接向运输部长报告。现任的行政官为 Collister Johnson, Jr, 为 SLSDC 的第九任行政官 ^[16] 。

政府公司名称	董事构成
旧金山普雷西迪奥信托基金 (Presidio of San Francisco Trust)	信托基金董事会由 7 名成员组成,其中一名由内政部部长或其指定人员担任;其余 6 名由总统任命。6 名董事每届任期从前任董事任期到期之日起算为 4 年,首届董事任期从 1997 年 7 月 9 日起算。董事会秘书应制备董事名册,记载董事信息及其任职期限。董事任期不得超过 8 年 ^[17] 。董事会应从成员中选举董事会主席及副主席各一名。任期均为两年 ^[18] 。
联邦融资银行 (Federal Financing Bank)	董事会由 5 名成员组成,FFB 的所有董事均由财政部官员兼任,其中,董事长由财政部长担任,其余 4 名董事由总统从联邦机构的官员或雇员中任命 ^[19] 。
美国田纳西流域管理局 (Tennessee Valley Authority, TVA)	2004 年将董事会从 3 人制、专职制变为 9 人制、兼职制,要求每年至少召开 4 次会议。新的董事会依然由总统任命 (appointed)、参议院确认 (confirmed)。至少有 7 名成员必须是 TVA 服务区域的合法居民。

其四,国企的财务受到公共权力的严密控制。有关国企设立的法案一般要求国企向议会报告其财务状况,其财务支出受公共预算控制,显然,与一般商业公司比较,国企欠缺财务自由权。这种“向议会报告”的体制,也和实行民主体制的西方国家行政权力的运行机制完全吻合^[20]。

其五,一些法案要求国企向议会披露年度报告,在信息披露方面受到很严格的公法管制。很明显,按照这样的规制逻辑,政府公司/国企不是商事公司 (commercial corporation),而是公共企业 (public enterprise)。

因此,以美国为例,我们可以看到其保留了大量的国有企业(政府公司),美国对国企的法律调整并不是简单地“私有化”和“公司化”,不是完全让国企脱离公共权力的控制,而是让国企作为公共企业受到民主权力的约束。美国的经验表明,国企不但没有消亡,没有去行政化,反而在某种意义上得以壮大,在受到更严格的权力控制。因此,盲目推崇西方私有化改革的思路,不仅误解了西方对国企法律调整的立法安排,还可能会使我们丧失应对西方批评的主动权和话语权,完全迎合所谓“不完全的”西方标准——使得我们在国企改革方面偏离正确方向,“去国企化”、淡化国企背景成为我们努力追求的目标。很明显,在全球化的背景中,这种目标是缺乏事实基础地被人放大或扭曲了^[21]。

三、国企行政化治理的差异:公共性 VS. 商事性

在中国,国企的行政化治理虽然有助于实现政府目标,但可能更有助于透过行政权力展开商业竞争,为国企获取商业利益。在美国,国企的行政化治理是为了实现国企的非商业目标——公共职能的需要,二者之间存在明显差异,这可能与中国国企以及美国政府性公司诞生、发展的最初动机有关。

(一)中国国企的行政化治理:凸显商事性的追求

在中国,国企首先一直作为一种维持政治统治的重要工具而存在,因此,国企本身必然包含政治追求,这就导致了国企类似于政府机构的建制和安排——行政化的治理。但另一方面,行政化治理并非完全有害于国企商业效率的提高,行政化治理在某种程度上是为了实现国企作为商事公司的效率。中国是一个“集权型”的国家,行政治理在此种文化与权力结构都未发生实质改变的情形下,有助于国企商业效率的实现——这也是为何在经历了所谓“公司化改制”之后,作为“企业”的新国企仍然十分痴迷于行政治理的重要原因。

中国的国企改制,主要是为了重建国企的“公司本质”,让企业能成为自主营利的商人主体。由于此前中国并不存在大量的西方商业意义上的公司,国企改制的过程也是重建公司的过程,这使得国企顺理成

章地承担了本来应由商事公司承担的任务——追求营利成为国企存在的主要目标,国资委对国企的考核也完全是利润导向的模式(参见表4)。^①在今天,国企的商业目标已经日益超越了其公共目标,追求营

利——确保国有资产保值增值,成为国企的主导性工作,这样的一种状态进一步强化了行政治理为国企商业效率服务的倾向。

表4:中央企业负责人经营业绩考核参考指标^②

考核类型	考核指标类型	指标构成
年度经营业绩考核	基本指标	包括利润总额和经济增加值指标。 1. 利润总额是指经核定的企业合并报表利润总额。利润总额计算可以加上经核准的当期企业消化以前年度潜亏,并扣除通过变卖企业优质资产等取得的非经常性收益。 2. 经济增加值是指经核定的企业税后净营业利润减去资本成本后的余额。
	分类指标	由国资委根据企业所处行业特点,针对企业管理“短板”,综合考虑企业经营管理水平、技术创新投入及风险控制能力等因素确定,具体指标在责任书中明确。
任期经营业绩考核	基本指标	包括国有资本保值增值率和主营业务收入平均增长率。 1. 国有资本保值增值率是指企业考核期末扣除客观因素(由国资委核定)后的国有资本及权益同考核期初国有资本及权益的比率。计算方法为:任期内各年度国有资本保值增值率的乘积。企业年度国有资本保值增值率以国资委确认的结果为准。 2. 主营业务收入平均增长率是指企业任期内三年主营业务的平均增长情况。计算公式为: $\text{主营业务收入平均增长率} = \left(\sqrt[3]{\frac{\text{考核期内三年主营业务收入之和}}{\text{上一考核期内三年主营业务收入之和}}} - 1 \right) \times 100\%$
	分类指标	由国资委根据企业所处行业特点,综合考虑企业技术创新能力、资源节约和环境保护水平、可持续发展能力及核心竞争力等因素确定,具体指标在责任书中确定。

事实上,近10年来,国企在商事效率增长方面取得了明显效果。对央企而言,无论是在资产总额、营业总收入、利润总额方面,还是缴付税收方面,国企都取得了显著增长(参见表5),即便考察全国的国企,经济指标也呈增长趋势(参见表6)。而且,国企在世界经济发展中的地位也得到凸显。在1998年前后国有企业最困难的时期,全国2/3的国有企业处于亏损

状态,利润总额只有213.7亿元;到2003年,进入《财富》世界500强的国资委系统监管企业只有6家,营业收入最多的中石油仅名列第69位。从2003年到2011年,全国除金融类企业以外的国有企业实现营业收入、净利润、上交税金年均增长17.6%、25.2%和19.4%,远高于同期中国经济增速。到2012年,进入世界500强的中国内地企业总数超越日本,达到69

① 参见:《中央企业负责人经营业绩考核暂行办法》(国资委令第22号)。

② 参见:《中央企业负责人经营业绩考核暂行办法》(国资委令第22号)。

家,其中有 53 家为国资委系统监管企业,中石化、中石油、国家电网连续跻身榜单前十位(参见表 7);如今,仅 115 家中央企业单月利润就超过 1000 亿元^[22]。

表 5: 国企商事效率的增长^[23]

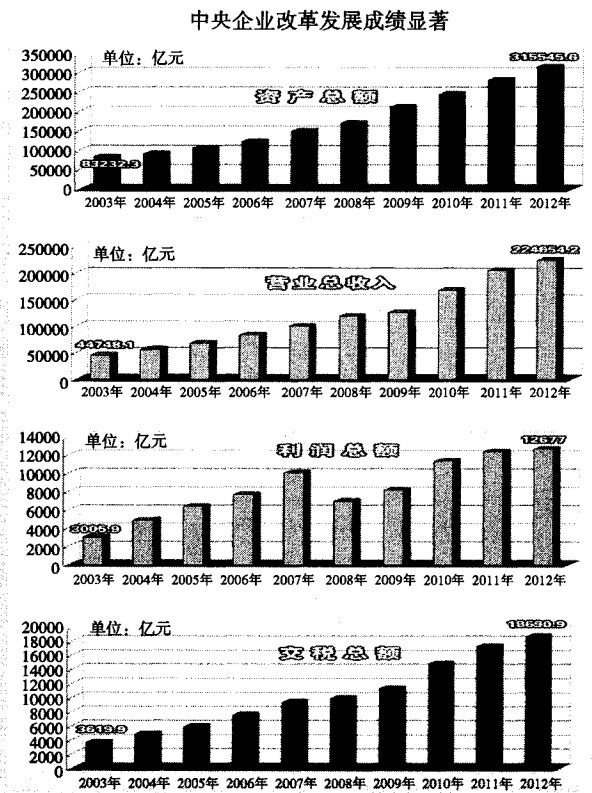


表 6: 全国国有企业经济增长指标^[24]

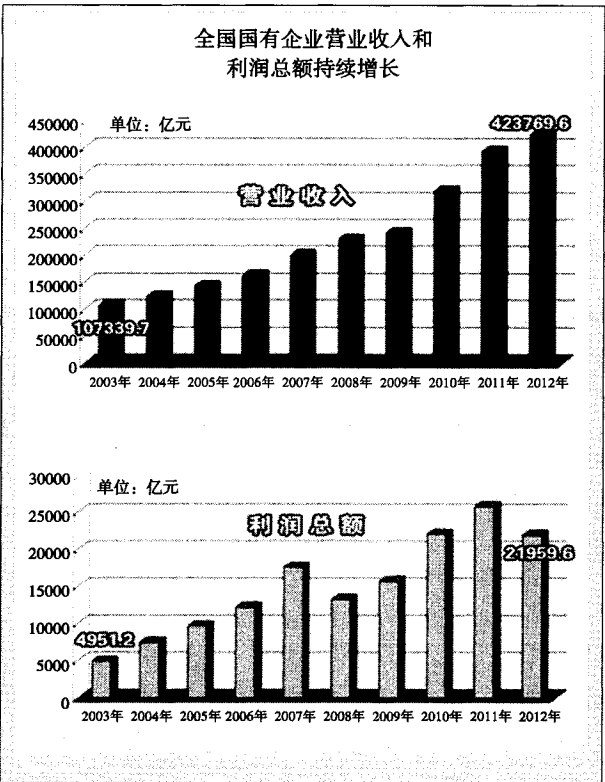


表 7: 中央企业进入世界 500 强名单及排名^[25]

中央企业进入世界 500 强名单及排名										
企业(集团)名称	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
中航工业集团							426	330	311	250
中船重工									463	434
北方工业								348	250	205
南方工业							428	275	227	238
中国石油	69	52	46	39	24	25	13	10	6	6
中国石化	70	54	31	23	17	16	9	7	5	5
中国海油					469	409	318	252	162	101
国家电网		46	40	32	29	24	15	8	7	7
南方电网			316	266	237	226	185	156	149	152
中国华能							425	313	276	246
大唐集团								412	375	369

华电集团										433
国电集团								477	405	341
中电投										451
神华集团								356	293	234
中国电信	254	257	262	279	275	288	263	204	222	221
中国联通							419	368	371	333
中国移动	230	242	224	202	180	148	99	77	87	81
中国电子									408	425
一汽集团			448	470	385	303	385	258	197	165
东风汽车								182	145	142
鞍钢集团										462
宝钢集团		372	309	296	307	259	220	276	212	197
武钢集团								428	341	321
中铝公司						476	499	436	331	298
中远集团					488	405	327		399	384
中化集团	248	270	287	304	299	257	170	203	168	113
中粮集团	384	415	434	463	405	396	335	312	366	393
中国五矿					435	412	331	332	229	169
中国建筑				486	396	385	292	187	147	100
华润集团								395	346	233
国机集团									435	367
中钢集团							372	382	354	
中冶集团						480	380	315	297	280
中国化工									475	402
中国建材									485	365
中国中铁				441	342	341	242	137	95	112
中国铁建				485	384	356	252	133	105	111
中交集团						426	341	224	211	216
新兴际华集团										484
中国航油									431	318
中国电建集团										390
中国铁物									430	349

可见,国企商业化的深层原因,是国企不恰当地承担了应由一般企业完成的“商业功能”,在赶超全球的国家竞争需求下,这种“商业功能向国企转移”

是国家需要、鼓励和支持的。因此可以说,中国企业的公司化,在某种意义上主要就是“国企的公司化”,国企的公司化也在一定程度上代表了中国企业公司

化的过程。所以,在中国,国企实际上承担了中国“公司重建”的任务,国企——本来应当作为公共企业而存在的企业的形式,在现实政策中,完全沦为私法意义上的商事工具,其公共性越来越被掩盖或扭曲。对国企的得失评价,也基本上完全是一种“经济效率”的导向,国企改革的基本动因也正是因为其“缺乏效率”,这里的效率,就是商业意义上的效率。这样的一种扭曲,使得国企本身应当彰显的为公众谋福利的公共性完全被舍弃了,例如,所谓“企业办社会”的职能被认为是落后的表现;主业与辅业的分离,也反映了这种利益追求的动机。国企的所有改革措施,都趋向于如何使其变成有效率的商人主体。政企分开,据说也是这样一种考虑,必须让国企的投资人从社会管理职能当中分离出来,关注股权投资和管理,行使所谓出资人的角色,国资委的设立,就是这种考量的直接后果。

(二)美国政府公司的行政治理:凸显公共性的需求

相反,在美国,政府公司的诞生主要是为了适应公共行政改革的需求,是为了改革公共行政效率过低、成本过高的问题,也即以公司这种流行的“私法工具”实现所谓的“公法目标”。因此,美国政府公司多存在于特定的公共领域,同时,为了确保政府公司不至于追求纯粹的商业利益,确保其不会蜕变为商业工具,美国政府公司保留有大量的公共/政权的影子。由于美国的民主政权结构,这种“政权的影子”多半表现为政府公司内部和外部实行的民主机制。透过这种民主机制,可以使政府公司的行为和活动不至于游离在公共利益之外,使政府公司得以考量政府的公共规制目标,追求更大多数人利益的实现。

美国政府公司之所以在行政治理方面体现了其政权结构的特点,这从另一个角度或者侧面印证了国企是政权体制的反映——有什么样的政权结构,就有什么样的行政治理。美国的民主化政权结构,对应了其国企的民主化行政治理。在美国,对政府公司投资人、公司治理、财务信息披露等方面的管制,远远严于一般商业公司。其对国企的考核,也并非以商业利润为考核指标,相反,公共管理职责的履行是其更为重要的目标。

可见,中国国企行政化治理与美国政府公司行政化治理的差异在于其所追求的目标不同,而不仅仅是所适用的行政治理手段或者方式的不同。换言之,中国国企的行政治理,有助于为国企获得经济资源,从而实现国企的营利目标,这是将国企视为普通商业公司的必然结果,因为所有商业公司都是以营利为目的的商人组织。尽管国企在实现营利的基础上,也会惠及大众,有助于公共福利的开展,但至少在目前的法律定位上,国企并不是作为一种公共企业而存在。相反,中国法律上的改革,一直试图去除国企的此种公共性,而凸显其商事性。有关此类评论或者认识不绝于耳,也大量体现在官方有关国企改革的法律性文件中。

在美国,政府公司本来就没有被定性为商事公司,政府公司被视为公共组织,或者至少是介于商事公司与公共组织之间,而其公共性在总体上明显超越了其商事性——政府公司大多不以营利为目的。美国政府公司的行政治理是为了使政府公司像政府机构一样运作,接受民众监督,公开其财务状况,确保公司经营和财产流转的透明度,从而使得政府公司能为公众利益服务,这是与中国国企孑然不同的“以非商事目标为主体”的结构。

简言之,中国国企的行政治理,有助于实现国企的公共目标,也并非完全无益于实现国企的商业效率,而美国政府公司的行政治理,则主要旨在确保政府公司对公共利益的追求。

四、行政化治理是问题吗

(一)国企去行政化是伪命题

因此,国企的行政化治理可能不是问题,无论是中国还是美国,都存在类似的行政化治理,甚至在美国,对类似国企的管控比中国还要严格。企业/公司治理是政治结构的“反射”——不仅仅是经济基础决定上层建筑,上层建筑中的政治权力机制也会直接影响到经济基础的形态,这种影响有时甚至是决定性的^[27]。因此,去行政化也许不是中国国企所面对的

真正问题,去行政化实际上是难以完成的任务。^① 主要理由如下:

其一,行政化治理是政府作为股东的必然结果。即使在普通公司法中,股东也有对公司经营的众多权利,股东可以决定公司的经营方向,可以决定公司的董事构成,可以决定公司的并购重组、利润分配、清算解散等,公司运营中的重大事项本身都属于股东的权利。因此,无论用何种方式去隔离国企股东与国企之间的关系,试图实现所谓“政企分离”,只会是一个画饼。国资委并未很好地实现所谓单纯行使出资人职能的理想设计,国资委本身就是—一个高度行政化的机构,甚至广泛存在要求“国资委依法行政”的呼声。国资委自身也认为其属于依法行政的主体——一种行政性机构。^② 今天国资委的组设,未能实现在股东层面去行政化的目的,如果换成其他机构,同样也不能实现这样的目的,只会是行政化治理换一种面目、以另外的形式、由另外的主体行使而已。^③

其二,行政化治理是国企本质使然。在本质上,国企不仅仅有商事企业的一面,更有公共企业的职能。这种公共职能与政府的本质有内在同一性,政府存在的价值是为了实现大众福利,为了解决或者提升最大多数民众的幸福,国企以或者主要以公共财产设立,存在于公共领域,因此,主要应当服务于国家的战略性发展或者大众福利的提升,这与政府本质具有实质同一性。由于本质上都具有公共性,因此,行政化治理实际上有助于实现国企的公共职能。虽然作为政府权力的附庸,听起来不那么好听,但这的确是也应该是国企在现实生活中的本质样态,可见,行政化治理是国企本质使然。

(二) 国企行政化治理的改进: 凸显公共企业的本质与提升透明度^[28]

去行政化治理无法成为国企改革应完成的问题,国企所面临的主要问题不是去行政化治理,而是应当在恢复其公共企业本质的基础上,如何进行“行政化治理”的问题。具体来说,是应当坚持公共企业的本质,设计国企的目标导向、法律调控模式、存在领域、治理结构和监管机制,以此来提升国企治理的透明度。

1. 改革国企的利润导向考核机制

迄今为止的国企改革,错误地以营利或经济绩效作为国企的目标或考核导向,严重漠视国企所应承担的公共职能。由于现行立法用《企业国有资产法》和《公司法》调控国企,将其混同为一般的商事公司,通过管资产的方法去管国企,导致国企以追求营利为主要目标,使得数十年来的国企改革一直围绕着产权、利益分配与经济效益等展开,这严重扭曲了国企本应承担的公共职能,也引起了社会民众对国企行为的强烈不满。

这种利益导向的认识,严重误导国企改革的理论共识和方向,导致片面追求私有化成为深化国企改革的主要方法。习近平同志指出:“国有企业是全面建设小康社会的重要力量,是中国特色社会主义的重要支柱,是我们党执政的重要基础。”^[29] 然而,目前将国企等同为商事公司,用规范商事公司的方法去调整国企的理论认识和立法安排,严重误导了我们对国企改革方向的认识。越来越多的人认为进一步私有化或者商事化是国企改革的唯一出路,这种错误观点已经成为主流学术界、社会公众的共识^[30],并且,明显对一些决策机关产生了较

① 实务部门的一些观点已经意识到去行政化的困难,但只是将其归咎于体制的既得利益者的阻挠,而非从行政化本身的合理性展开。(参见:牛明. 论国企“去行政化”的不可能[EB/OL]. [2013-07-18]. http://blog.sina.com.cn/s/blog_59388d1301015j11.html.)

② 一些地方国资委还专门公布了依法行政工作自查报告,还有一些国资委建立了依法行政工作制度。(参见:十堰市国资委2005年度依法行政工作自查报告[EB/OL]. [2013-07-18]. <http://sygz.w.shiyan.gov.cn/prg/NewsList.asp?id=390>.)

③ 值得注意的是,对于所有权结构方面去行政化之不可能,理论上已经有人提出明确见解。例如,有人认为:国企要走公司化、市场化规范的道路,公司化最核心的问题是出资人问题。国有企业并不是私人投资,而是动用国家资本,也就是所谓“全民”资本投资的,因而它的投资人不能指向实质的资本提供者,只能是“代理人”或“代表人”。目前无论是央企还是地方国企,源头的投资人(准确地说说是投资人代理人或代表人)都是政府,或者政府的财政部门。现下有一种趋势是由国有资产监督部门来做这个“代理人”或“代表人”,这与行政综合执法的路子是一个指导思想,无非是行政权力的再分配和集中。也就是说,国企表面上可能会体现“去行政化”,但它的源头投资人依然是完全“行政化”的,这就造成国企本质上的“去行政化”不可能做到。(参见:牛明. 论国企“去行政化”的不可能[EB/OL]. [2013-07-18]. http://blog.sina.com.cn/s/blog_59388d1301015j11.html.)

大影响。因此,必须重新认识国企作为公共企业的本质,让国企从纯粹的商事主体的改革道路上回到行政治理的轨道上。

2. 抛弃“产权进路”的调控模式

我国目前对国企的法律调控,主要是一种“产权进路”的模式。在法律层面,目前对国有企业主要通过《企业国有资产法》和《公司法》进行调整。对涉及公共领域的企业(包括私营企业)及经营行为,欠缺专门的综合性法规,难以有效规制和调整进入公共领域的企业及其经营行为。现有“产权进路”的调控模式无法适应公共企业的法律调控需求,故应当制定统一的《公共企业法》。《公共企业法》主要调整运用公共资金(特别是财政资金)或者进入公共领域的企业行为,在价值取向上突出该类企业的“公共功能”,这显然与《企业国有资产法》、《公司法》等法律的侧重点不同。现有“产权进路”的调控模式无法适应公共企业的法律调控需求,主要表现在三方面:

第一,《企业国有资产法》和《公司法》虽然也采用公法与私法等诸多手段调控国企行为,但主要追求国企商事功能的实现——关注国有资产的营运和保值增值,未能充分考虑国企主要应承担的公共服务功能,其对国企行为法律调控的精神是分裂的,目标是混乱的。

第二,现有“产权进路”的调控模式无法对进入公共领域的私人企业进行调整。公共企业行为(包括公共服务)可以由国企承担,也可以由私企承担(例如,从事城市交通运输业的出租车公司),但无论是《企业国有资产法》还是《公司法》都无法对私人企业实施的公共企业行为进行调控,因为前者主要针对企业内部的国有资产运营,后者主要关注企业内部的组织行为,二者都与企业外部的公共行为无关。

第三,现行《公司法》主要规范商事公司,而公共企业在性质、设立目的、公司治理、信息披露监管等方面与商事公司存在根本性差异,商事公司法与公共企业法在主要的法治国家也是两套完全不同的规范体系。并且,在企业类型上,公共企业不仅包括提供公共服务的公司,还应包括提供公共服

务的其他非公司企业(如个人独资企业、合伙企业),这些企业有其共同的公共目标,无法全部为《公司法》所包容。因此,即使在《公司法》中设“公共公司”专章,亦难以全面规范包含非公司企业在内的全部公共企业及其行为,而且,因为调控对象交错,还会产生法律体系混乱、规范功能错乱的后果。

因此,应当废除关于产权进路的调控模式,使国企改革进入公共企业法的轨道,用公共企业法的思维规制国企的设立及其运行和行为。

3. 公共企业法的调整思路

所谓公共企业法的调整思路,简言之,就是未来中国应当制定统一的《公共企业法》,从“功能主义”的视角,规范公共企业的含义、目标(功能)、设立、公司治理、财务制度、信息披露监管、解散以及法律责任等事项。通过《公共企业法》对公共企业作出一般性的规定,有利于破除行业保护,使之真正体现和维护公众利益。所谓《公共企业法》应当对国企/公共企业的以下事项进行规制^[31]:

第一,厘定公共企业的含义:公共资金与公共领域。我们所谓的公共企业是指运用公共资金(特别是财政资金)或者进入公共领域(提供公共服务)的企业,包括现有的国企以及进入公共领域的私人企业。国企无论是从事竞争性行业,还是非竞争性行业,因其运用了公共资金,都属于公共企业,应当受到本法调整。对于从事竞争性营业的国企,还可同时进行利润考核。制定统一的《公共企业法》,统一规范私营与国有的公共企业,有利于促进公营与私营公共企业之间展开良性竞争,提升公共服务质量^[32]。

第二,厘定公共企业的目标:非营利目标。尽管国外存在很多对公共企业无效率的批评,但营利本来不是公共企业的主要目标。公共企业可能会从事营利性事业,但不应当仅仅以“利润最大化”为其目标,要改变目前对国企单纯进行利润考核、忽视其他社会贡献的不恰当做法。同时,《公共企业法》还应当对公共企业如何履行其公共职能设定具体规则,避免非营利目标成为国企高管“偷懒”的合法借口^[33]。

第三,严格的公共企业设立程序:审批主义。首先,与商事公司不同,公共企业的设立实行审批主义的原则。具体的审批权主体与公共资金预算核准的主体相同。在公共企业设立之时,应当对其经营目标、章程、注册资本、人员、高管、财务制度、信息披露制度、考核标准等由各级人民代表大会或其常务委员会决议通过;其次,公共企业可以通过信托方式设立,将有关公共资金以信托的方式交由某个专业机构运营,该专业机构对该资金的管理必须同时接受《公共企业法》的管制^[34]。

第四,融合的公共企业治理:公共董事与商业董事。公共企业也可以设立股东会、董事会和监事会等治理结构,但其治理结构与商事公司有重大的差异。例如,公共企业的董事会应当由两部分人员构成:一部分是相关政府机构指派的“公共董事”,一部分是股东选举产生的“商业董事”^[35]。其中,公共董事若为政府官员,适用《公务员法》,为此,需要修改《公务员法》关于禁止公务员从事营利性活动的规定,允许公务员兼任公共企业的公共董事;商业董事则适用一般商事公司法进行调整。公共董事的薪酬应当受到严格限制,而商业董事的薪酬实行完全的市场化原则。商业董事的设立,是为了应对一些公共企业欠缺效率的批评。例如,国外的一些研究认为,因为要服务于政治家的利益,公共企业是无效率的^[36],也即公共企业的目标并非利益最大化或实现市场价值,而是提升就业率或促进地区发展,以最终确保政治家们未来竞选的成功和权力的长期保有。因此,政府不会通过减少成本或加大风险投资来实现运营能力的提升,因为这会导致雇员和有投票权的民众的反对^[37]。Fogel、Morck 和 Yeung 在私有化语境之外,证实了以上结论,他们认为一个强有力的政府为了保证社会稳定和就业率,可能会采取保守的投资策略,因为管理者/官僚是风险厌恶型的^[38]。可见,公共企业中公共董事的主要职能在于实现企业的政治目标(公共目标),商业董事的存在则可以在一定程度上使进入商事领域的那些公共企业仍然能保持一定的活力。

第五,严格公共企业的财务监管和信息披露:双重财务规则与透明度原则。公共企业应当适用

双重财务制度,既要遵守企业财务会计准则的有关规定,也要遵守公共部门的财务会计准则和公共资金管理的特别规定。对运用公共资金或者参与公共服务的私人企业,也必须进行特别的项目管理,该项目资金的使用以及公共服务行为必须遵守公共部门的财务会计准则和公共资金管理的特别规定^[39]。

此外,公共企业应当实行严格的信息披露监管,增强企业内部运行的透明度。在提升企业透明度监管方面,可以设计以下措施:其一,公共企业每年应当向各级人大报告其运营状况,接受人大代表质询。其二,应当建立统一的公共企业信息披露平台。因为公共企业的行为涉及公众利益,需要对公共企业实行特别的信息披露监管,无论其是否属于公开公司(股份公司、上市公司),都必须进行强制性信息披露,要求公共企业通过信息披露平台向全体社会公众披露其季报、年报或者重大交易条件、重大诉讼与重大事件。社会公众可以通过信息披露平台进行质询,公共企业有定期、分类答复的义务。同时,对于涉及国家机密等特殊事项,可以实行公开披露豁免制度。其三,引入行政问责制。公共企业应当建立新闻发言人制度,随时接受和回答公众就关键事项提出的质询^[40]。

第六,建立公共企业的听证解散制度和责任规则。与商事公司实行解散相对自由不同,公共企业涉及公众利益,投资人不能随意作出解散决定,公共企业的解散需进行专门听证,听取公众意见,并经过各级人大或其常委会核准。而且,在法律责任的安排上,作为公共企业的国企应当建立两种特别机制:其一,建立特殊的公共企业高管罢免机制。公共企业董事违背公共企业目标、考核未予通过,可由各级人大或其常委会予以罢免。任何10名以上的公民均可以联名向各级人大提出罢免议案。其二,建立特殊的公共责任追诉机制。建立统一的公共企业争议裁决处,任何10名以上的公民均可以联名对公共企业违反《公共企业法》的行为提起争议裁决,对该争议裁决不服的,可以向人民法院提起公益诉讼^[41]。

五、结论

总之,国企的行政化治理在中国这样的国家是一种必然的现实,行政化的治理是国家或者其代表作为企业股东的必然,是国企作为公共企业的本质使然。国企的行政化治理虽然一直被视为有碍国企商业化的治理模式,可在中国这样的“集权型”国家,行政化治理还有其主观上或者客观上“效率性”的一面,在国企追求商业目标的过程中,行政治理有助于其得到更多的商业资源,获得更多商业利益——尽管这种资源或利益获取的正当性还将经受竞争法的检验。因此,认为行政化治理会完全阻碍国企商业效率的提升,是没有充分根据的片面判断。事实上,去行政化治理不是国企改革中的主要问题,只要存在国家对国企的投资——换言之,只要存在国企,行政化的治理就不可避免。这样的论断或许悲哀,却符合经济现实。

如果接受行政化治理是一种现实,那么,在中国,国企面对的关键问题,就不是脱离行政化治理的问题,而是如何改进行政化治理、进行何种行政化治理的问题,即如何跳出原来的产权调控模式,从利润导向走向公共导向——如何让国企的法律调整从私法意义上的产权调控,走向公法意义上的公共调控,提升其治理的透明度,让国企服务于国家发展,为一般社会公众谋取福利。为此,笔者认为,必须制定专门的《公共企业法》,废除《全民所有制工业企业法》,以特别企业法而非商事公司法的方式调整国企的设立、运营和监管。

国企的行政化治理是一种世界现象,差别只在于行政化治理的目标以及内容、手段和方式的不同。企业治理是政治、经济、文化结构的综合反映,有什么样的政治上层建筑,就可能形成什么样的国企治理。中国国企的行政治理一直试图将国企打造成独立的商事主体,追求国企营利目标的实现,这显然背离了作为公共企业的国企本质。因此,我们应当撩开国企的商事面罩,重新回到公共企业以及公共企业法的改革道路上。■

参考文献:

- [1] 何维达. 为什么央企(国企)去行政化这么难? [EB/OL]. (2013-03-28) [2013-07-18]. <http://opinion.cb.com.cn/12714523/20130328/456650.html>.
- [2] 张海洋. 国企去行政化研究[J]. 行政事业资产与财务, 2012, (10): 8-9.
- [3] Simon Johnson, Rafael La Porta, Florencio Lopez de-Silanes & Andrei Shleifer. Tunneling[R]. NBER Working Paper No. w7523, 2000: 1-14.
- [4] Stavros Gadinis. Can Company Disclosures Discipline State-Appointed Managers? Evidence from Greek Privatizations[J]. Theoretical Inquiries in Law, 2012, (13): 524-566.
- [5] Kathy S. He, Randall Morck, Bernard Yeung. Corporate Stability and Economic Growth: Is What's Good for General Motors Good for America? [J] Journal of Financial Economics, 2008, (89): 83-108.
- [6] 姚玉洁, 俞丽虹. 上海取消市管国企行政级别 将设法人治理结构[EB/OL]. (2008-09-03) [2013-07-16]. http://news.jcrb.com/jxsw/200809/t20080903_69363.html.
- [7] 中国国企管理人员的行政级别怎么区别和划分? [EB/OL]. [2013-07-16]. <http://zhidao.baidu.com/question/18777073.html>.
- [8] 国有资产监管体制改革10年: 改革催生新国企 [EB/OL]. (2013-05-21) [2013-07-17]. http://cc-news.people.com.cn/n/2013/0521/c141677_21554878.html.
- [9] Jerry Mitchell. The American Experiment of Government Corporations[M]. M. E. Sharpe, Inc., 1999.
- [10] 蒋大兴. 国企应从公司法中撤退——从“商事公司”向公共企业演进[J]. 中国工商管理研究, 2013, (12): 19-25.
- [11] 千里之任 行思行远——国资委成立十年来国有企业改革发展纪实[EB/OL]. (2013-05-27) [2013-07-18]. <http://vod.sasac.gov.cn/play.jspa?indexid=846&streamid=531>.
- [12] 国有资产监督管理委员会. 国资监管十年[EB/OL]. [2013-07-18]. <http://www.sasac.gov.cn/n1180/n15066072/n15204872/index.html>.
- [13] 蒋大兴. 公司法的政治约束——一种政治解释

的路径[J]. 吉林大学社会科学学报, 2009, (5): 125 - 133.

[14] 吴晶. 习近平强调以改革创新精神推进国有企业党的建设[EB/OL]. (2009 - 08 - 17) [2013 - 07 - 17]. http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/200908/17/t20090817_19804952.shtml.

[15] 张维迎. 中国未来几年要做的头等大事就是国企私有化[EB/OL]. (2012 - 03 - 17) [2014 - 08 - 10]. http://finance.ifeng.com/news/special/zgfzlt_2012/

20120317/5764651.shtml.

[16] Shleifer, Andrei, Maxim Boycko, and Robert W Vishny. A Theory of Privatization[J]. *Economic Journal*, 1996, (106): 309 - 319.

[17] Narjess Boubakri, Jean - Claude Cosset, Walid Saffar. The Role of State and Foreign Owners in Corporate Risk - Taking: Evidence from Privatization[J]. *Journal of Financial Economics*, 2013, (108): 643.

Why State-owned Enterprises(SOEs) Need Governmental Governance(GG): An Overlooked Efficiency Interpretation

JIANG Da-xing

(Law School of Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: In China, the governmental management/governance (GM/GG) of the state-owned enterprises (SOEs) is an inevitable reality - just because the country is the shareholder of SOEs and the nature of SOEs as public companies. Although GM/GG has been regarded as hazardous to SOEs, it is also a method to be “efficient” because it can help SOEs to get more business resources and business interests. And the GM/GG of the SOEs is very popular in the world, the difference only lies in its goals and contents, means and ways. Thus, the key problem about SOEs is not the problem about GM/GG, but how to improve the GM/GG, namely, how to escape from the mode of property right regulation, from profit orientation toward public guidance, improve the transparency of governance, and let SOEs do good for national development and for the general public welfare. We have always sought to make SOEs independent business entities and make it achieve the goal of profit, which obviously deviated from the nature of the SOEs as some kind of public sector. We should lift the commercial veil of SOEs, profit orientation back to the road of public enterprises and public enterprises acts, using special enterprises law rather than commercial company law to adjust the establishment, operation and supervision of the SOEs.

Key Words: state-owned enterprise(SOEs); governmental management/governance(GM/GG); company; de-administration; public enterprise

本文责任编辑: 邵 海