

国务院国资委重点课题

中央企业董事长、总经理和党委书记
任职配置问题研究

国务院国资委企业领导人员管理二局
北京求是联合管理咨询有限责任公司
课题组

二零零七年十月

一、调研概述

（一）选题背景

近年来，实施股权多元化的国有控股企业都建立了现代法人治理结构，尽管在这个过程中也暴露出一些问题，但总的来看，现代公司法人治理结构的建立，增强了国有企业的活力和竞争力，这些国有企业的公司化改革是成功的。对于实施股权多元化的国有企业建立法人治理结构，无论在政界、理论界还是企业界，存在的争议都不大。但是对于主要以国有独资为特征的国有骨干企业是否应该建立现代企业制度和以董事会为核心的法人治理结构，理论界意见则分歧较大，甚至有些学者对国有独资企业是否有存在的必要也提出了质疑。¹

然而，《OECD国有企业公司治理指引》和世界各国国有独资企业的治理实践表明，国家占有全部控制权的国有独资企业，²不仅实体上是客观存在的，而且正在通过“授权和改进董事会的质量”而实质性发挥作用。³

鉴于此，国资委从2005年6月开始，重点选择了宝钢集团有限公司、神华集团有限责任公司等7户企业进行国有独资企业的

¹ 对于国有独资企业改革的方向主要有三种观点：第一种观点认为国有企业根本没有必要存在，因为国有企业这种组织形式是一种低效率的资源配置方式，因此，国有企业改革的方向是全面私有化，这一个观点已经被前苏联改革的失败验证为是不正确的；第二种观点认为尽管国有企业有必要存在，但是没必要存在国有独资公司，国有企业改革的方向就是股权多元化，所有的独资公司都要走这条路，因为只有这样才能避免传统的国有企业存在的痼疾，建立现代企业制度，这种观点在理论界居于主流地位；第三观点认为国有企业必须要改革，国有独资公司从资本构成上依然可以继续保留，特别是在某些特殊行业或领域，但是国有独资公司的管理体制必须要改革，必须建立现代企业制度，这种观点也是我国国有独资公司董事会建设试点的主要依据。

² OECD：《OECD国有企业公司治理指引》，第一版，中国财政经济出版社2005年版，《导言》第5页。

³ OECD：《OECD国有企业公司治理指引》，第一版，中国财政经济出版社2005年版，第69页。

建立和完善董事会试点工作。国资委确定国有独资公司改革的一个重要任务，就是以推进国有独资企业建立和完善董事会为切入点，完善公司法人治理结构，在首批董事会试点工作顺利推进的基础上，试点企业范围陆续扩大到 19 户。可以说当前及今后一段时间，国有企业管理体制改革的重点就是董事会建设及其有效运行，董事会建设的好坏不仅决定着试点企业的成败，而且会直接影响人们对国有企业改革的信心，关系非常重大。一年多来，各试点企业积极努力，热情高涨。董事会试点工作也因此进展顺利，成效显著。

（二）研究意义

董事会是公司治理制度体系中最重要的一项制度安排，有些学者认为，董事会之所以存在，是因为大多数国家或地区的公司法和管制规则要求公司制企业构建一个董事会。但是，对设立董事会的另一个更为合理的解释是，董事会是组织设计问题的结果，它是一个有助于缓解肆虐于大型组织的代理冲突的内生性制度。任何一项经济制度的长期存在，一定是取决于它对于经济本身的适应性，而不是单纯取决于法律要求这项制度存在。也就是说，一项长期存在的制度，更可能是市场选择的结果，而不是法律规定的结果。换句话说，董事会治理更多的是一种内生性的制度安排，而不仅仅是外部法律的强制性要求。随着中央企业试点工作的不断深入，企业董事会在运行中也反映出一些矛盾和问题，亟待进

行深入的研究，以不断改进和完善制度。因此，探索研究中央企业在建立以董事会为核心的法人治理机制中出现的问题，可以为中央企业董事会建设提供有力的理论支持和政策指导，并帮助澄清一些理论上的质疑。

吴敬琏教授认为，“所谓公司治理结构，是指由所有者、董事会和高级执行人员即高级经理三者组成的一种组织结构。在这种结构中，上述三者之间形成一定的制衡关系”。公司治理结构实质是一套制度安排，用来支配若干在企业中有重大利害关系的团体，包括投资者、经理、工人之间的关系，并从这种聪明的结构中实现各自的经济利益。根据这一要求，公司治理结构应包括如何配置所有者、董事会和高级管理人员，通过制度设计，所有者将自己的资产委托公司董事会管理；公司董事会是公司的决策机构，拥有对高级经理人员的聘用、奖惩和解雇权；高级经理人员受雇于董事会，组成在董事会领导下的执行机构，在董事会的授权范围内经营企业。

然而，董事会如何能够有效地运行，特别是试点企业的董事会如何能够有效地运行，则迫切需要人们能够突破既有的问题表象，来加以具体而有效的研究。中央企业董事长、总经理和党委书记任职配置问题研究，正是对具有中国特色的国有企业董事会运作机制的一次有益探索。

（三）研究方法

要研究国有企业特别是中央企业董事长、总经理和党委书记任职配置问题，并不是一项容易的事。从方法论角度，我们难以割裂也不能割裂它们进行单个研究或逐项研究，不可能“就事论事”，而必须用系统论的观点，把握党管干部的总原则，从试点企业法人治理结构出发，从试点董事会运行全过程着眼，去全面、系统、客观地把握。

基于董事长、党委书记、总经理配置机制研究，是一项理论与实践并重的选题，它涉及与管理、经济、法律和其他多种社会学科的多重交叉。本课题主要从法律法规和公司治理理论的视角，来进行分析研究问题。

课题综合运用理论分析、实证研究等方法，对研究问题主体展开研究论证，以保证研究成果的科学性。同时，以应用研究目标为主，依照公司治理等理论框架为依据，着力于为中央企业进行董事会试点提供经验借鉴和政策建议。

研究运用的主要方法列示如图 1 所示：

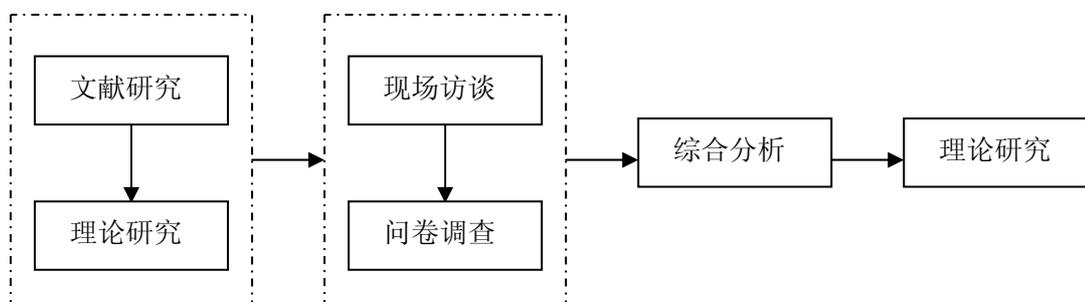


图 1

- 1、文献研究：充分获取国内外文献和资料，消化并吸收有关成果。
- 2、理论研究：分析实证材料，提出理论假设，进行理论分析。
- 3、现场访谈：结合访谈探究实证结果。
- 4、问卷调查：根据理论假设，设计问卷，进行问卷调查。

（四）研究样本

课题组选择了 13 户董事会试点企业（含中交集团）为样本研究单位；同时将企业董事会成员、经理层、董事会秘书和监事会主席等四个层面人士作为调研访谈对象。

课题组自 2007 年 6 月初至 9 月底，历时四个月，访谈人员 100 人次。其中，监事会主席 3 人，董事长 11 人，占企干二局开展试点企业董事长的 78.6%，总经理 9 人，占企干二局开展试点企业总经理的 64.3%，外部董事 32 人，占企干二局开展试点企业的 60.4%，董事会秘书 11 人，占企干二局开展试点企业董事会秘书的 78.6%。因此，实际调研和访谈样本具有很强的代表性。此外，课题组组织召开了 1 次试点企业董事会秘书研讨会。就有关专题，还拜访请教了多位资深的管理学教授和经济学家。

（五）基本框架

本课题研究分五部分：一是课题研究的背景，意义与框架，主要阐述我们选题的理由及开展研究的理论和现实意义。二是介

绍通过进行董事会建设的国际比较，总结实证调查的结论，从对问题的梳理过程中，体会到进行董事长、党委书记、总经理岗位职责研究工作，是完善董事会试点制度建设的重要手段。三是对董事长、党委书记、总经理的角色表现进行分析，以便使随后的配置研究能够有的放矢。四是进行配置研究，这是本课题实现理论研究、经验分析和政策研究有机结合的关键环节。五是在前述研究的基础上，提出相关政策建议。分析的逻辑顺序如图 2 所示：

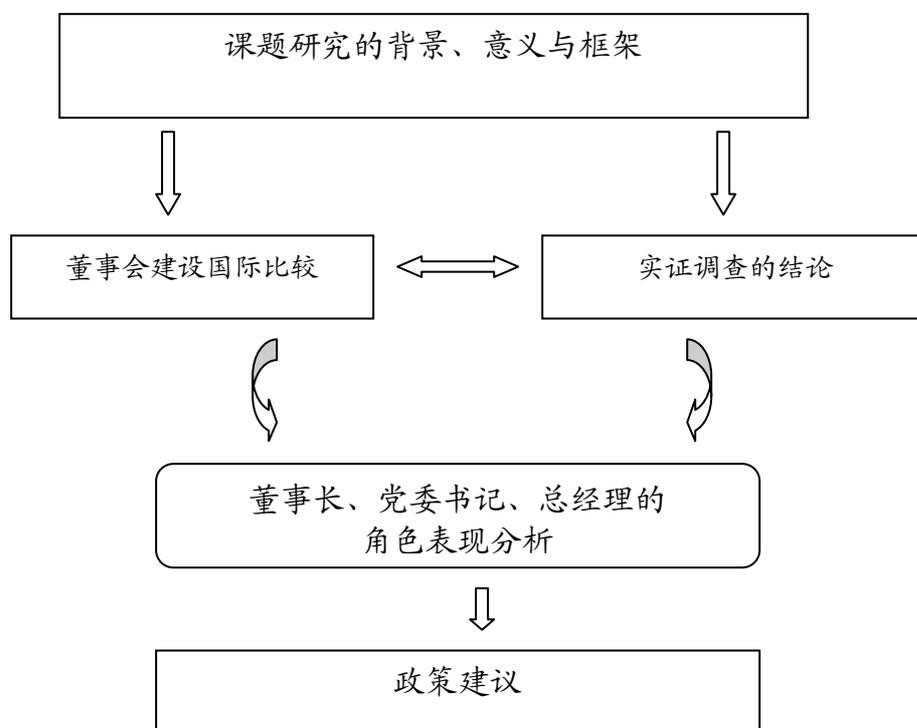


图 2

二、董事会试点情况

（一）董事会建设的国际比较

世界各国国有公司董事会建设存在一定共性，但由于受政治、经济、法律、社会文化等因素影响，在结构与运行机制上也存在一定差异，国有公司的治理也呈现出不同模式。特别是鉴于国有独资公司在社会经济体系中独特的地位和作用，其董事会结构更是表现出与各国市场环境、政治环境、法律环境和社会文化环境等较强的历史路径依存和制度互补效应。市场经济发达的国家国有企业监管的一个共同特征就是遵从OECD(经济合作与发展组织)的法人治理结构标准，普遍建立了规范的董事会制度。目前国外董事会主要采用两种模式，一种是以英国、美国为代表的单层董事会模式，另一种是以德国等为代表的双层董事会模式。

单层模式下，总经理进入董事会，董事会对经理层的监督职能在很大程度上是通过独立董事来实现。以英国、美国为代表的英美法系国家普遍采用单层模式。

双层同单层制的主要区别在于设立了监事会，监事会负责监督职能，董事会负责执行职能。以德国、日本为代表的大陆法系的国家较多采用双层制模式。双层模式有两种变形，即垂直式和水平式。德国等国家采用的是垂直式，即在公司治理结构中，监事会在上，由股东代表和职工代表组成，主要发挥监督董事会的作用；董事会在下，主要由经营管理层组成，实际发挥执行董事

会的作用。如挪威国家石油公司、奥地利 OIAG 和德意志铁路公司等也都采用了双重委员会的结构，即由执行董事组成的管理委员会和由非执行董事组成的监事会。而日本实行的是水平式双层制，即监事会和董事会是平行的，都对出资人和股东大会负责。监事会主要行使监督董事会和高管层的作用。

不管是单层结构还是双层结构，实际上都构造了从国有资产所有人到经营管理者之间完整的委托代理链条（所有权主体、董事会、经理层）的链条；实现了所有权、决策权、监督权、经营管理权在董事会为核心的治理主体之间的有效配置。

（二）实证调查结论

尽管董事会在结构与机制上存在差异，但也具有一些共同特征，特别是国有资产出资人与董事会之间建立了明确的资产信任托管关系，董事会与经营高管团队之间，责、权、利关系界定十分清晰。因此，国有公司董事会建设虽然不存在一个普遍通用的基准，但在遵循权力制衡、战略决策、监督与激励和经济效率原则的同时，一定要兼顾因历史路径依存和制度互补所反映的特殊性，选择并创建合适的模式，否则建立的治理体系会因缺乏社会基础而难以持久地发挥效力。所以，必须在借鉴发达国家经验的基础上，结合我国国情，充分考虑市场环境、政治环境、法律体系以及社会文化等因素的影响，来推进中央企业公司董事会建设。

调研显示，中央企业董事会试点既符合《公司法》的立法精

神，又符合我国企业加快建立现代企业制度的要求，更符合当前中国国有企业改革发展的大方向。同时，推进董事会试点，表明国务院国资委试图把履行出资人职责的重点放在对董事会的管理上，并通过这种方式既实现自身作为出资人角色和职责的到位，又确保企业依法享有经营自主权，从而最终解决“出题人”和“答题人”重叠、“裁判员”和“运动员”重叠的尴尬问题。

从试点情况看，通过开展董事会试点，加强了国资委对国有资产的监管，有效防范了企业内部人的控制。在企业内部管理方面，成效主要体现在：

1、决策权和执行权分离

这是董事会试点后取得的主要成效，调研和访谈表明，无论试点前是企业制还是公司制单位，试点后，由于外部董事的不断加入，董事会独立性的逐渐加强，企业决策和执行的行权主体不再重合或一致，决策权和执行权实现基本分离。

2、风险管理与控制加强

公司章程、董事会议事规则及董事会各专门委员会工作规则的建立和完善，使得企业在重大决策问题的决策和执行方面，做到了分工合理、权责明确，制度健全，流程清晰。企业在董事会的理性决策和有效监督下，风险管理控制能力得到进一步加强。

3、治理观念与理念变革

董事会试点给试点企业广大干部职工带来了管理尤其是治理观念和理念的变化。外部董事制度的建立和有效制衡机制的运行，

使企业的经营管理者们，从最初适应这种治理机制到开始适应这种治理文化。董事会文化建设引起大家普遍关注。

4、决策水准与质量提高

决策水准与质量的提高，得益于外部董事制度的建立。由于精心选配，试点企业都拥有一支精干的外部董事队伍。董事会高水准的把控，不仅提高了经理层提交的待决议案的内在质量，而且由于决策班底的过硬组合，本身也推动了企业决策水平和质量的提高。

5、经营与管理水平提升

试点企业的外部董事主要都是来自中央企业原领导班子成员，他们不仅参加企业经营决策与监督，而且还通过言传身教，给企业特别是经营管理者以管理新思想、新方法。于是，企业在董事会新制度和经营管理新思想、新方法的作用下，经营与管理水平有了明显的提升。

所以，应该充分肯定董事会试点取得的成效，试点企业董事会的运行是比较健康的、规范的和有效的。健康表现为董事会的作用发挥正常，规范表现为有机构、有制度、有职责、有程序，有效则表现为对重大投融资、重大人事问题和重大经营决策行使职能。

三、试点企业董事长、党委书记和总经理角色表现

从企业资产结构上看，国有独资公司是一种特殊的企业形态，公司的资产归属于数以亿计的、难以行使自然人股东权利的全体国民，政府是国有资产的出资人，代表国家履行出资人职责，享受所有者权益；政府设立国有资产监督管理机构，并授权该机构代表政府行使国有资产出资人职责。国有资产监督管理机构同其他股东一样享有资产收益、选择经营管理者和对公司重大问题决策的权利，所不同的是国有独资公司只有一个股东，不设股东会。股东的权利特别是选择经营管理者、参加公司管理的共益权不是通过股东会，而是由国有资产管理机构直接行使。

从组织架构上看，国有企业设立党组织，并发挥政治核心作用，是中国国有独资公司最显著的特色，有关法律法规对其地位作用都有明确的规定。

但是，由于受到旧体制的影响，思想观念难以彻底扭转，管理方式不能适应新的法人治理结构的要求，加之试点企业情况各异，在试点工作，董事长、总经理和党委书记角色表现容易出现和产生问题。

（一）董事长、总经理和党委书记角色表现现状

1、董事长

要分析董事长角色表现，不能回避中央企业董事长任职兼职等综合状况。目前试点董事长任职有四种模式。

(1) 第一种模式：董事长兼党委书记和法定代表人

这是目前中央企业董事会试点企业的主流模式。主要是由国有独资企业总经理兼党委书记和法定代表人模式演变而来。由于原模式下，总经理是“一把手”和“一把手负责制”，所以，改制以后，大多数是由总经理改任董事长，面对董事会制度的挑战和要求，观念和工作方式一时难以应对。

(2) 第二种模式：董事长只兼法定代表人，党委书记由专人担任

此模式为数不多，但也是当前中央企业的一种常态模式，即“三驾马车”、“三足鼎立”。这种模式下的董事长角色比第一种情形的难度增加。董事长、党委书记、总经理均要向国资委负责。这种模式下的董事长任职者，除了需要处理协调好与总经理的关系，还要把握好与党委书记的关系。因此，对董事长管理艺术和领导艺术的要求更高。

(3) 第三种模式：董事长由外部董事担任，党委书记和法定代表人由总经理兼任

这是国资委在中国外运集团（简称中外运）所试行的一种全新模式。这种模式采取了外部董事长制度，总经理、党委书记和法定代表人则由一人担当。与前两种模式特别是与第一种模式相比，一些问题得到了避免，但在董事会职权（包括总经理和副总经理

的任免、考核及薪酬决定权)均没有归位(到位)的情况下,董事长乃至董事会何以行权则成为“关键”问题。

(4) 第四种模式: 董事长由外部董事担任, 法定代表人由总经理兼任, 党委书记则由专人担任

这是在第三种模式基础上进一步的尝试。将总经理兼任的党委书记职务剥离出来, 由专人担任。由于这种模式刚刚开始, 课题研究不便作深入的探讨。

2、总经理

试点企业的总经理角色表现, 概况而言有四方面问题:

(1) 总经理容易出现消极执行或不执行董事会决议的心理或现象。

董事会决策、总经理执行, 总经理实施、董事会监督, 是国际公司治理理论和实践的内在要求与特征。这一要求和特征, 客观地决定了董事会与总经理之间必然会产生这样或那样的矛盾。这些矛盾的存在, 应该说, 不仅是正常的, 而且是公司治理“制衡”机制发生作用的常态表现。

(2) 总经理存在“董事”角色转换问题。

董事会试点毕竟是一个新生事物。对于总经理来说, 同样面临一个“董事”角色调整和适应的过程。就现阶段看, 有的试点企业总经理(不仅是总经理, 还包括副总经理等)在参与董事会决策时, 存在角色“错位”现象。往往表现为不是以“董事”的立场来看待经理层所提交的议案, 而是更多地从自身执行者的角

度进行评判，尤其是在面对重大投融资、预算方案、决算方案的决策之时。

(3) 总经理容易沦为“第一副总经理”或者“常务副总经理”。

调研发现，还有一类问题因与董事长的匹配而产生。特别是在第一种模式下，如果此时总经理或者心态好，或者能力弱，或者甘愿示弱，那么，总经理最容易沦为“第一副总”或者“常务副总”。如果总经理也不示弱，并认为自己也对国资委负责，则与董事长之间的关系就会相对比较紧张。

(4) 总经理受困于公司管理体制而力不从心。

调研注意到，有的试点企业的公司管理体制非常不顺。这种不顺表现在集团领导人员在子公司（子企业）兼职过多，主要子公司领导在集团兼职。集团总经理往往就难以正常行使职权。

3、党委书记

党委书记的角色表现现状，在这次调研中，讨论的最多，始终是一个仁者见仁、智者见智的话题。

虽然“党管干部”原则和党组织“参与企业重大问题决策”、发挥政治核心作用的地位为试点企业所熟知，但从试点企业看，在规范的法人治理结构下，党委书记如何有效发挥作用，是一个比较难把握的问题，其中最显著的是人的管理，“党管干部”原则与董事会选聘经理层、总经理依法行使用人权如何有效结合。

受访者普遍认为，我国的国有企业不能没有党的组织；党组织是中国特色公司法人治理结构的重要而有机的组成部分，在国

有企业中发挥着独特的优势，这是我们必须长期坚持的一个重大原则。但是，随着法人治理结构的推进，企业党组织如何定位，如何开展工作，确实是一个比较复杂和重大的问题。从目前情况看，企业党组织开展工作，应该与地方党委和政府部门党组织有所区别，国有企业党组织是党的基层组织，在企业发挥政治核心作用；地方和政府机关党组织是发挥领导核心作用，两者的职能差距比较大。对于如何把握党管干部原则与法人治理结构的关系，界定好人的管理权限和职责，防止把党管干部原则绝对化、简单化，目前还没有一个各方都公认的有效办法。

（二）董事长、总经理和党委书记任职配置现状

考察董事长、总经理和党委书记各岗位任职配置情况，就是要考察董事长、总经理和岗位书记各岗位任职者与所任岗位之间（即“人与岗”）的匹配情况，以及各岗位任职者之间（即“人与人”）的适配情况。

为此，课题组开展了任职配置的认知调研和现状调研。

1、认知调研

首先，针对“人与岗”层面，课题组就“什么样的人能胜任董事长岗位，什么样的人能胜任总经理岗位，以及什么样的人能担任党委书记”等问题进行了广泛的征询。

课题组收到了几乎千篇一律的答案，普遍是“担当董事长的人要高瞻远瞩，运筹帷幄；担当总经理的人要果敢灵活，雷厉风

行，担当党委书记的人要品行端正，素质过硬”等看法。

调研发现，之所以出现这样的认知，是因为在人们的思想意识里，董事长是负责战略决策的，总经理是负责具体执行的，而党委书记则是以身作则，负责宣传贯彻党的路线方针政策和国家的法律法规。

其次，调研发现，针对“人与人”层面，如年龄、性格、能力等方面，在人们的心目中认识比较类似。

2、现状调研

试点企业董事长、总经理和党委书记在“人与人”、“人与岗”的配置方面，就总体调研情况看表现较好。特别是在“人与人”层面，没有多大问题。主要共识是，董事长、总经理、党委书记都是层次较高的领导干部，在处理个人关系方面，比较能够互相敬重。

尽管董事长、总经理和党委书记在“人与人”层面问题不大，但受访者对“人与岗”配置问题还表现出比较大的关注。

调研中，很多董事长、总经理坦言在工作中有矛盾，而且还承认，即便两者互换，也会出现类似情况。也就是说，在董事长、总经理和党委书记任职配置研究中，“具体的人”已不能成为首要的考虑因素，惟有“配置机制”才是研究的方向。也只有配置机制合理了，人的素质个性才值得讲究。为此，课题组重在关注配置机制或制度。

以下是课题组对试点企业董事长、总经理和党委书记不同类

型任职配置现状的分析。

(1) 模式 1: 董事长兼党委书记和法定代表人, 总理由专人担当

在采用这种模式的企业, 董事长与总经理或多或少存在不和谐的现象。受访者认为产生问题的原因有以下四个方面: 一是有的董事长由原总经理改任, 现任总经理是董事长培养和提拔的, 董事长存在“一把手”的观念, 总经理开展工作放不开手脚; 二是董事长保持了事无巨细的工作风格未变, 习惯于抓具体工作, 对总经理的工作存在干扰。

而来自董事长的抱怨, 也时而有之, 主要体现在两个方面: 一是对干预经理层特别是总经理工作的指责有微词, 以至于即便是履行“检查董事会决议实施情况”也不免谨小慎微。二是目前试点企业董事长工作较为繁重, 而薪酬与总经理的差距在拉大, 心态上有些失衡。

(2) 模式 2: 董事长兼法定代表人, 总经理和党委书记各由专人担任

这种模式, 好处有三:

其一, 什么事情该由董事长做, 什么事情该由法定代表人负责, 由于董事长和法定代表人“两岗合一”, 故省去了清晰区分两岗位职责之劳。

其二, 如果党委书记任职者素质好、水平高, 则不仅能很好地处理自身与董事长、总经理之间的工作关系, 而且还能协调好

董事长与总经理之间的工作关系，从而使得班子和谐团结。

其三，专职党委书记角色的存在，不仅能够“化解”集党委书记和法定代表人于一体的董事长任职者的“一把手”感觉，而且还能够转移总经理在人事权方面与身兼党委书记的董事长之间可能产生的一些矛盾和冲突。

这种模式的明显不足是，过于依赖党委书记任职者的个人素质和水平。此外，这种模式对董事长任职者的要求也非常高。由于人事问题，党委书记与总经理不可避免地产生矛盾，此时董事长任职者的调和能力就显得尤为必要和重要。

（3）模式 3：外部董事担任董事长，总经理兼党委书记和法定代表人

这种模式下，董事长和总经理之间常有的矛盾和冲突得到了较好的处理；总经理角色在执行权方面具有充分的空间；也规避了党委书记和总经理在人事权方面的冲突。但是由于“法定代表人”角色在总经理一边，所以，在对外代表公司处理事务上，到底是由董事长出面，还是由总经理出面，就不像董事长兼法定代表人那样简单了，而必需要加以区分和区别。

在这样的模式下，董事长和总经理间的工作沟通交流机制，必须要由制度保障或者由制度安排。目前，中外运公司是按照此类模式进行配置的，运行取得了较好效果，由于有天时、地利、人和等多种特殊的，非“制度性”因素的存在，所以在对中外运模式在表示赞同的同时，还需要进行进一步思考和研究。

(4) 模式 4: 外部董事担任董事长, 总经理兼任法定代表人, 党委书记由专人担任

这种模式在中冶科工集团刚刚启动。运行现状如何, 有待今后跟踪研究。

四、任职配置研究

研究董事长、总经理、党委书记任职配置关系问题，是一个极具中国特色的课题。尤其是在法人治理结构、董事会治理机制仍还是一个世界性难题的背景之下。

本课题将从“党委书记”和“法定代表人”这两个完全中国元素入手，对中央企业董事长、总经理和党委书记任职配置问题进行创新性研究。其研究角度和切入点的选择，不仅是基于中国国情的内在要求，也是基于中国法律的必然要求。

关于董事长与总经理的任职配置问题，据文献资料看，两职的分离和合一始终是人们研究关注的焦点，但时至今日国际上并没有一个统一的定论。⁴日本董事会几乎全部由支薪经理即内部人组成，美国 90%的大公司董事长兼任CEO，上市公司中 80%的董事长与CEO一人兼任，英国 1/3 的大公司董事长与CEO合一，⁵而德国公司的董事长和CEO则是分设的。《OECD国有企业公司治理指引》也同样建议，“良好实践要求董事长与首席执行官分设。”

6

可见，世界各国对董事长与总经理的任职配置也难有既定的理论模式赖以借鉴。这也进一步告诉我们，对于基于中国特色的中央企业董事长、总经理和党委书记任职配置问题，没有模式可

⁴ 汪爱娥，蔡根女：“董事长和总经理两职状态的实证研究”，商业时代，2004年21期。

⁵ 需要强调的是，英国公司董事会内部董事的比例也较高。

⁶ OECD：《OECD国有企业公司治理指引》，第一版，中国财政经济出版社2005年版，第73页。

以照搬照套，惟有从中国国情出发，从企业实际出发，来进行务实而创新的研究。

（一）法定代表人研究

从调研情况看，“法定代表人”的“责、权、利”是人们讨论的又一热门话题。如果说董事长和总经理任职者对于“党委书记”角色还是想着兼任的话，那么，对于“法定代表人”角色，则表现的较为谨慎、复杂甚至是排斥；出现了“当了法定代表人，则怕责任大；不当法定代表人，则怕权利小”的矛盾心态。

“法定代表人”到底“代表”什么，什么责任必须由“法定代表人”承担，什么权力必须由“法定代表人”享有，什么利益必须由“法定代表人”获得，特别是在公司代表权上，什么必须由法定代表人行使，而什么必须归董事长行使，新公司法的实施，使得这些本就“含糊”的问题，变得日益敏感，而且不可回避。本课题中，我们从法律的角度对“法定代表人”加以研究。

法定代表人，作为我国民法理论特有的概念和民事法律特有的制度，随着我国 1986 年《民法通则》的颁布而诞生。《民法通则》第三十八条规定：依照法律或者法人组织章程规定，代表法人行使职权的负责人，是法人的法定代表人。

我国民法理论认为，法人为实在的民事主体，因而是支持代表说的。法定代表人代表企业法人的利益，按照法人的意志行使法人权利。法定代表人的权力在于，在企业内部，负责组织和领

导生产经营活动；对外则代表企业，全权处理一切民事活动。

关于法定代表人的法律责任问题，《民法通则》除明确法人对法定代表人的正常活动承担民事责任外，还就其可能承担的刑事责任做了规定。如第四十九条规定：企业法人有下列情形之一的，除法人承担责任外，对法定代表人可以给予行政处分、罚款，构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- （一）超出登记机关核准登记的经营范围从事非法经营的；
- （二）向登记机关、税务机关隐瞒真实情况、弄虚作假的；
- （三）抽逃资金、隐匿财产逃避债务的；
- （四）解散、被撤销、被宣告破产后，擅自处理财产的；
- （五）变更、终止时不及时申请办理登记和公告，使利害关系人遭受重大损失的；
- （六）从事法律禁止的其他活动，损害国家利益或者社会公共利益的。

由此可见，正常情况下，法定代表人的民事责任是由法人来承担的，只是在特殊情况下，如向税务机关隐瞒真实情况、弄虚作假的，抽逃资金、隐匿财产逃避债务等，才可能被诉刑事责任。

但调研发现，现时的“兼任者”则普遍对法定代表人的“法律之责”看得“过于严重”，以至于出现“担忧自己被企业里的好多事情隐瞒了却还要为他人承担责任”的心态。调研发现，或许是出于缓解上述来自内心“担忧”的缘故，有些身兼法定代表人的董事长孳生出了对经理层的“干涉”行为。

再者，目前出现的试点企业董事长在某种程度上的“越位”和出于自我保护的“捍位”，都和对法定代表人的权责不清晰的理解有着千丝万缕的联系。“法定代表人”只有相对抽象的法律规定，没有明确的职权安排，只会加剧试点企业中那些兼任法定代表人的董事长任职者的尴尬和惶恐，继而影响其与总经理的关系，影响董事会治理的有效运行。

法定代表人是中国特色公司管理体制的体现，如何将其整合到整个公司治理或董事会治理体系中，与其他三个岗位有机衔接，以减少负面作用、发挥积极功能，是一个需要解决的问题。当然，对于法定代表人的机制建设，目前仍是我国董事会治理乃至公司治理的空白领域，还需要人们在理论和实践诸多环节予以探讨和研究。

（二）党委书记研究

党委书记这一岗位在实际工作中到底有何权责、如何发挥作用，也是需要认真研究加以明确的。

《党章》规定：党的领导主要是政治、思想和组织的领导。国有企业中党的基层组织，发挥政治核心作用，围绕企业生产经营开展工作。保证监督党和国家的方针、政策在本企业的贯彻执行；支持股东会、董事会、监事会和经理（厂长）依法行使职权；全心全意依靠职工群众，支持职工代表大会开展工作；参与企业重大问题的决策；加强党组织的自身建设，领导思想政治工作、

精神文明建设和工会、共青团等群众组织。

《党章》还规定：党的干部是党的事业的骨干。党重视教育、培训、选拔和考核干部。《中央组织部、国务院国资委党委关于加强和改进中央企业党建工作的意见》（中办发〔2004〕31号）进一步明确规定：把党管干部原则和董事会依法选择经营管理者以及经营管理者依法行使用人权结合起来，把组织考察推荐与市场化选聘经营管理者结合起来，按照管资产和管人、管事相结合的要求，建立和完善企业负责人任免管理制度和办法。

因此，在董事会试点中，应积极探索党管干部与董事会选聘经营管理者 and 保证总经理用人权有机结合的方法途径，一是在职责上推动党管干部与董事会依法选聘经营管理者有机结合，党管干部与董事会选聘经营管理者职责上不是孤立和对立的，而是同一问题的不同方面，具有目标上的同一性，功能上的互补性，方法上的差异性。二是在体制机制上推动党管干部与董事会选聘经营管理者职责的有机结合，进一步完善“双向进入、交叉任职”的领导体制，建立党管干部与董事会选聘经营管理者有机结合的工作机制，改进选人用人的管理方式。三是从制度上推动党管干部与董事会选聘经营管理者职责的有机结合，改进干部管理方法，不断调整完善干部管理制度，使党对企业的政治领导权得到更进一步贯彻落实。四是在管理上推动党管干部与董事会选聘经营管理者职责的有机结合，在支持尊重董事会依法选聘经营管理者职责的同时，党管干部的重点应放在贯彻党的干部路线和政策上，坚持

用人标准和原则，按照合法程序向董事会推荐有关人选，并从考核提名公示管理监督等五个重要环节进行把关定向。

可见，国有企业中的党委的使命，就是保证监督党和国家的方针、政策在本企业能够贯彻执行，而履职行权的手段和方式，则是参与企业重大问题的决策和从政治上考察企业重要的经营管理人员。由此看来，企业党委应该说是既有权力和又有责任的。

设由专人担任党委书记一职，一方面，是为了确保党组织在企业发挥政治核心作用，做好思想政治工作；另一方面，发挥党组织对企业各项工作的监督职能。从这个角度来说，党委的作用与监事会职能有些相似，如果能和监事会平行履职、相得益彰，那将充分体现了中央企业的治理特色，也实现了国资委领导提出的“国有企业应该比其他所有制企业发展得更好”的愿望，这也是中国特色国有企业公司治理中有别于其他国家国有企业的十分重要的特征。

（三）董事长、总经理和党委书记任职配置研究

《中央组织部、国务院国资委党委关于加强和改进中央企业党建工作的意见》指出，国有独资和国有控股公司的党委成员可以通过法定程序分别进入董事会、监事会和经理班子，董事会、监事会、经理班子中的党员可以依照有关规定进入党委会，实行“双向进入、交叉任职”的企业领导体制，这是我们进行董事长、总经理和党委书记任职配置研究的一个重要依据。

由于实践中“法定代表人”地位独特，而且客观依附于董事长或总经理，所以，理论上的董事长、总经理和党委书记任职配置研究，就变成了实际上的董事长、总经理、党委书记和法定代表人任职配置研究。

经过分析，我们提出董事长、总经理、党委书记任职配置的8种模式。其中，4种是当前既有的模式，其他4种则是基于理论研究视角的大胆假设和构造。它们是：

模式 1：内部董事长 + 党委书记 + 法定代表人，总经理；

模式 2：内部董事长 + 法定代表人，党委书记，总经理；

模式 3：内部董事长 + 法定代表人 + 总经理，党委书记；

模式 4：外部董事长，总经理 + 党委书记 + 法定代表人；

模式 5：外部董事长，党委书记，总经理 + 法定代表人；

模式 6：外部董事长 + 党委书记，总经理 + 法定代表人；

模式 7：职业董事长，总经理 + 党委书记 + 法定代表人；

模式 8：职业董事长 + 法定代表人，党委书记，总经理。

8种任职配置模式，将分别论述如下。

1、模式 1： 内部董事长 + 党委书记 + 法定代表人，总经理
董事会决策、总经理执行，总经理实施、董事会监督，客观地决定了这种模式比较容易在董事长和总经理之间出现不“协调”的情形。要使这种模式有效运行，课题组认为前提是：

(1) 界定好党委的分工和党委书记职责。如规定党委要对党委会的决议实施情况加强监督和跟踪。党委对企业高级管理人员

人选组织考察并向董事会提出建议，对人才培养计划提出建议等。

(2) 界定好董事长（法定代表人）权责。如规定对公司内部，董事会行使职权，法定代表人不行使职权，只有在对外代表公司时，根据法律和公司章程才行使职权。

(3) 落实董事会职权。这是制度、机制建设，此三条缺一不可。其目的在于，一是通过“归位”，界定董事会、经理层、党委的职责；二是通过规定权责，理顺工作关系。

2、模式 2：内部董事长 + 法定代表人，党委书记，总经理

就当前模式 2 的运行情况来看，与模式 1 相比表现为好。调研过程中，人们普遍坦言“三驾马车”可能形成“三足鼎立”，担忧“董事长、总经理、党委书记”三个角色更难协调。但我们认为有以下机制保障，这种模式是可以有效运行的：

(1) 明确党委书记的岗位职责和定位。主要体现党委在决策层面，是参与决策，避免与董事会决策机制相抵触；在执行层面，不干涉经理班子的工作，不与经理层作用相冲突。

(2) 强调党委的“作用”意识，而非“权利”意识。党委和党委书记应积极发挥作用，支持、推进董事会和经理层开展工作，协调董事长和总经理、董事会和总经理之间可能产生的矛盾，体现在协调、沟通机制上的优势作用。

(3) 界定清法定代表人权责。规定对公司内部，董事会行使职权，法定代表人不行使职权，否则就会有问题。

(4) 董事会职权归位。董事会实质掌控总经理等经理层的任

免、考核和薪酬决定权。

这与模式 1 相比，在这种模式下董事长不会“干预”经理层的具体工作；党委书记更能够集中精力做好党务工作。

3、模式 3：内部董事长 + 法定代表人 + 总经理，党委书记

这是董事长和总经理两职合一模式（人们习惯称之为 CEO 模式），也是课题组调研过程中所意外发现的一种需求模式。受访者对这种模式也比较期望。这种模式从表面上看，决策权和执行权合一，似乎又回到了“一长制”时代。其实，这里面发生了根本性的变化。分析如下：

第一，随着外部董事制度和董事会的建立健全，外部董事、专委会和董事会秘书作用日渐到位、“信息”将逐步“对称”，内部人控制将逐渐失去根基。

第二，董事会“一人一票”制度和外部董事过半或占绝对多数的情况，使得董事长不等于董事会，董事长决策权控制不再可能。

第三，董事会职权“归位”，董事会拥有解聘、撤换总经理的权力，“一长制”得到彻底根除。

第四，党委书记单设，使其做到有精力服务、有能力监督董事长（总经理）任职者的工作。

可以说这种模式，也能够体现董事会试点的战略意图：

(1) 决策权和执行权实现分离。

(2) “国有资产有人监管，防范内部人控制，杜绝一个人控制”

基本改革意图初步实现。

(3) 尤其值得称道的是，“决策与效率”这一试点以来困惑试点企业的最大矛盾，得以较好地解决。

当然，这种模式对外部董事制度和监事会制度建设，将会提出更高的标准和要求。这种模式的弊端在于，由于董事长与总经理的完全重合，公司法所规定的“董事长召集主持董事会会议、检查董事会决议实施情况”，将变得难以执行或者根本不可能执行。尤其是后者，实际上就成了董事长自己检查自己的工作。因此，如何从董事会组织与运行机制上克服这一弊端，将是这一模式得以运行而必须解决的难题。

从国际经验看，那些成功地把董事长和总经理两职合一的董事会，常常会发现拥有一个“独立外部董事”担当“首席董事”，也就相当于非正式的副董事长，则能够行使监督议程和确保议程确实代表其他外部董事所关注的问题。⁷

4、模式 4：外部董事长，总经理 + 党委书记 + 法定代表人

从实际情况看，这种模式的优点，是人们担心的“董事长干预经理层”的现象没有发生。

但这种模式可能受困于董事长和法定代表人的“权责交叉”，也可能面临“强经理层、弱董事会”的不利处境。

这种模式的有效运行的前提是：

第一，董事会职权归位。董事会要实质掌控总经理等经理层

⁷罗伯特·蒙克斯，尼尔·米诺。公司治理。北京：中国财政经济出版社。2004，第 153 页。

的任免、考核和薪酬决定权。

第二，规范董事长职权、法定代表人权责，划清可能的“权责交叉”。

5、模式 5：外部董事长，党委书记，总经理 + 法定代表人

这也是一种“三驾马车”模式。只不过董事长由外部人士担任，且再不兼任法定代表人，而改由总经理担当。因此这种配置削弱了董事长对经理层干预的能力和条件。而对总经理来说，则相对拥有了强有力的执行权。

这种模式的不利之处在于，一是董事长、总经理和党委书记三者沟通协调可能较为不畅，二是“强经理层、弱董事会”现象有可能形成。

这种模式要有效运行的四个条件是：

- (1) 董事会职权归位；
- (2) 党委书记定位准确，权责明确，不对经理层构成干扰。
- (3) 规范董事长职权、法定代表人权责，划清可能的“权责交叉”；
- (4) 建立健全彼此间的工作沟通交流机制。

6、模式 6：外部董事长 + 党委书记，总经理 + 法定代表人

这是基于模式 5 的一种探索。这种模式的好处是，对于“过渡阶段”的外部董事长来说，至少是一种对经理层实施正常干预的有力手段。而对于总经理来说，则相对拥有强有力的执行权。但事物都是一分为二的，总经理拥有的强有力的执行权，也可能

为“强经理层，弱董事会”创造条件。

7、模式 7：职业董事长，总经理 + 党委书记 + 法定代表人

这里引入的“职业”概念，是有别于“退休”而言的，既专职又在职。职业董事长，指由国资委聘请的并委派到一家或几家企业专职从事董事或董事长工作的在职人员。

这种模式的好处在于，一方面，能有效地消除外部董事长因“退休”心态所带来的不利效应。另一方面，能充分利用“职业董事长”追求生涯规划和事业发展的心志，使其以积极饱满的姿态运作好董事会，选择好经理人，然后再最大程度地授权总经理以资源和权力。

但这种模式可能会面临“强经理层、弱董事会”的不利处境，也可能需要解决董事长和法定代表人的“权责交叉”。这种模式要有效运行，必须具备三个条件：

- (1) 加强外部董事制度和外部董事队伍建设；
- (2) 加强对经理人的监管；
- (3) 归位董事会职权；
- (4) 加强监事会的监管；
- (5) 规范董事长职权、法定代表人权责，划清可能的“权责交叉”。

为了消除职业董事长干预经理层经营事务的可能，课题组建议，有必要视实际情况为职业董事长任职者，在其他中央企业安排 1 家职业董事职位。

8、模式 8：职业董事长 + 法定代表人，党委书记，总经理

这是一种大胆的探索。将董事长任职者由企业内部人出任改为由国资委外派的职业董事出任。这样的董事长，与模式 2 的内部董事长任职者相比，会比较超脱。而且模式也规避了董事长与法定代表人因分离所产生“权责交叉”问题。

但这种模式的不利之处同样是，董事长、总经理和党委书记三者沟通协调可能较为不畅。

这种模式要有效运行，课题组认为的前提是：

- (1) 董事会职权归位；
- (2) 党委书记定位准确，权责明确，不对经理层构成干扰；
- (3) 建立健全彼此间的工作沟通交流机制。

以上系统地剖析了董事长、总经理和党委书记 8 种任职配置模式。在这些模式中，模式 1、模式 2、模式 4，模式 5 是当前中央董事会试点企业正在运行或试运行的模式；而其余 4 种模式则只是理论上的假设和探索，实际效果有待未来详加检验与论证。

从调研反映的情况看，对于既有配置，模式 4，模式 2，都是不错的选择；对于假设配置，模式 3、模式 7、模式 8，同样令人关注。不过，我们认为，所有各种模式只要其赖以存在的土壤和环境——前面述及的前提、条件和下面将要论述的影响因素——适宜的话，它们都有存在的必要和价值。

（四）任职配置影响因素研究

必须说明的是，前面所展示的 8 种董事长、总经理和党委书记任职配置模式，是难以简单比较其优劣的。它们各具特色，各有千秋。事实上，只要能有利于建立健全董事会制度，有利于推进企业健康有序发展，它就是最好的、适合的模式。通过 13 家试点企业的调研，课题组所获得的一个强烈的信号，就是随着试点企业的增加，不可能只用几个模式；而且，一个企业也不可能始终采用一个模式。

如何选择和设计任职配置模式，还有必要就影响任职配置的主要因素予以详细的探讨。

1、董事选择

内部董事由谁组成，是影响任职配置模式选择和作用发挥的重要因素。举例如下：

（1）对于模式 1：内部董事长 + 党委书记 + 法定代表人，总经理

如果总经理不是董事成员，再加上董事会有权聘任解聘总经理，则人们有理由推断，现在这种董事长和总经理之间的“矛盾”和“冲突”关系将会大为改观，甚至是彻底改变。

（2）对于模式 3：内部董事长 + 法定代表人 + 总经理，党委书记

如果在确保党委书记进入董事会的同时，再加大外部董事成员份额，并发挥董事会、监事会和企业党委的应有作用，则这种

任职配置模式一定是“决策与效率”性价比最高的模式之一。

2、内部董事配置

调研发现，内部董事如何配置对董事会发挥作用的影响比较大。

(1) 党委职务和行政职务在董事会成员中的比例要选择适当，防止比例失衡，造成董事会成员难以做到意见独立，影响决策质量。

(2) 经理层人员过多进入董事会，同样也会影响任职配置模式作用的有效发挥。一方面经理层董事成员难以做到意见独立，另一方面经理层人员“本位主义”意识也有碍于董事角色的发挥。

3、总经理的董事和党员身份

总经理是否安排进入董事会，也是选择董事长、总经理和党委书记任职配置模式所必须考虑的一个问题。如果决定“总经理”不作为董事成员，则很多模式是不可以选择的。

同样，如果总经理不是中国共产党党员，那么，有些模式也是不能采用的。虽然从试点企业看，总经理不是党员的情况还未出现，但随着职业经理人市场的发育和成熟，随着国资委和中央企业在推进干部制度改革上不断加快市场化选聘人才的步伐，这一情况将会出现。

4、董事长的党员身份

同上述情况类似，“中国共产党党员”是否是“董事长任职资格”里的必选项，据课题组所掌握的材料，不得而知。不过，如

果董事长任职者不是中国共产党党员，则选择配置模式必然会受到限制。

5、外部董事的独立性

外部董事的独立性，是影响董事长、总经理和党委书记任职配置模式安排最重要的因素。外部董事不独立，或者不能很好地独立，那么，任何配置模式都将可能“失效”。

若一个企业处于进攻和快速发展期，它迫切需要选择集内部董事长、总经理和法定代表人于一体的模式³，但由于其外部董事独立性不高，则风险太大，这时不宜选择这一模式。

6、董事会的独立性

董事会能否依法行权，享有总经理的聘任解聘决定权，是影响任何一种董事长、总经理和党委书记任职配置模式的根本性因素。

OECD的经验表明，国有企业董事会的作用和责任，可能会受到来自所有权实体和经理层的两头侵犯。如果董事会在他们并不总拥有合法性或者甚至权威性时，也可能遇到控制经理层的困难。

7、业务多元化程度

这也是此次调研的一个重要发现。特定时期下，公司产业单一且专业性很强，如通讯类、旅游类、军工类，则应以内部董事长的模式为主。

相反，对于公司涉足的领域较多，业务多元的公司，跨行业选择外部董事长的模式也是完全可行的。

8、企业发展阶段

课题组了解到，企业到底选择哪种模式，还与企业所处的发展阶段是密切相关的。

(1) 对于处于“进攻阶段”的企业，选择集内部董事长、法定代表人和总经理于一体的模式 3，或者选择集总经理、党委书记和法定代表人于一体的模式 4，应该比模式 1、模式 2 来得更有效率。

(2) 对于处于“平稳经营”阶段的企业，模式 1、模式 2 等具备较强“制衡性”的模式，无疑是一种合适的安排。

9、公司规模程度

公司规模大小程度，也是选择董事长、总经理和党委书记任职配置模式的参考之一。比如访谈中，有的受访者就认为，公司大的，董事长、总经理和党委书记可以采取分设，而公司小的，采取董事长、总经理“一肩挑”，或许是最适合的配置。

10、公司管控模式

调研注意到，选择任职配置模式，还应考虑到集团（总部）的管控模式。一个以战略管控为主导的集团，应考虑由职业董事长或外部董事长组成的配置模式；反之，一个以运营管控为主导的集团，考虑董事长、总经理“一肩挑”模式则较为合适。

五、政策建议与对策

研究董事长、总经理和党委书记任职配置问题，是为了及时总结经验、发现问题，寻求对策，从而更加合理、有效地建立和完善国有企业的董事会治理工作。同时，由于该任职配置问题，是中国特色董事会治理的核心内容、特色所在，牵涉面广，涉及度深，所以，课题组认为，应将其置于中央企业董事会试点工作的大背景下予以对策与建议，势必会更全面、更系统、更客观，进而更具指导性。

（一）试点核心问题

进一步落实董事会职权，建议一方面要积极推动董事会选聘经营管理者权利落实到位，另一方面在董事会职权未归位的“过渡阶段”采取应对之策。

（二）配置模式问题

董事长、总经理和党委书记任职配置模式可以多种多样，人们可以基于中国特色和企业实际而创新。应该不拘一格，切忌众足一码。建议重点做好三方面工作：

- 1、继续推行外部董事长制度，包括尝试职业董事、职业董事长制度，但前提是必须董事长职权归位；
- 2、大胆尝试“董事长与总经理两合一”新制，不简单避讳“一

肩挑”或 CEO 模式，但前提必须是外部董事绝对多数，外部董事制度进一步夯实。

3、总结完善董事长、总经理和党委书记“三驾马车”任职配置模式。

（三）董事职业化问题

应该积极尝试、创新职业董事制度。在中央企业系统建立内部董事人才市场和人才库，起用一批以董事为职业的在职人士出任其他企业董事或董事长之职。将职业董事制度与董事长、总经理和党委书记任职配置模式相结合，创新中国特色的董事会治理新机制。

1、尝试选聘“职业董事”，探索董事职业化道路，改造“老年俱乐部”型外部董事结构；

2、尝试推行“职业董事长制度”，同时，比较现行的“外部董事长制度”，总结经验。

3、创新董事长选任新机制新方法，尝试把优秀的总经理交流到其他企业担任董事长，形成良好的用人导向，培养和谐的董事会文化。

（四）权责指引问题

1、在董事长、法定代表人“权责交叉”界面，以及谁是企业负责人方面，明确指引。

研究制定法定代表人权责、行权事项，行权手段、流程和方式。防范与董事长的董事会代表权发生交叉和冲突。克服“权力扩大化”。

2、制定党管干部的工作指引。

研究制定党管干部原则与公司法人治理结构有效结合的实施办法，明确党委书记岗位，界定好党管干部的行权手段、流程和方式，克服职权“泛化”。

（五）外部董事薪酬问题

外部董事薪酬，是一个非常敏感和复杂的问题。外部董事包括外部董事长的薪酬、津贴，应由国资委组织考核并发放（计入所任职企业的成本项目），这是保证外部董事独立性的最基本要求。

（六）董事会结构问题

董事会结构，是一切任职配置模式得以有效运行的平台和基础。应从外部董事行业经验、年龄结构、数量构成、专业技能等四个方面优化董事会（成员）结构。

（七）董事会秘书定位问题

任何董事长、总经理和党委书记任职配置模式都离不开董事会秘书（机构）功能的支撑。外部董事担任董事长，董事会运行对董事会秘书（机构）的依赖程度较一般比较高，因此，董事会

秘书不能成为董事会“机构”的秘书、董事会“会议”的秘书，要成为董事会“功能”的秘书，对董事会秘书地位、任职者规范等应尽快给予工作指引。