

An Analysis of the Ways for Chinese State-owned Enterprises to Implement the Professional Manager System from the Perspective of Corporate Governance

Zhen Li Di Zhang Qiaorong Hu

China Isotope & Radiation Corporation, Beijing, 100089, China

Abstract

Based on the theory and practice of corporate governance in Chinese state-owned enterprises, the thesis analyzes the path selection of implementing the professional manager system in Chinese state-owned enterprises in combination with the practical cases of the pilot professional manager system in Chinese state-owned enterprises. The study found that different ownership structures and governance models of Chinese state-owned enterprises, the stage of enterprise development, and the nature of the Communist Party of China should choose different professional managerial systems.

Keywords

corporate governance; state-owned enterprises; path analysis

公司治理视角下中国国有企业实施职业经理人制度的路径探析

李振 张迪 胡巧荣

中国同辐股份有限公司, 中国·北京 100089

摘要

论文从中国国有企业公司治理的理论和实践出发, 结合中国国有企业试点职业经理人制度的实践案例, 分析中国国有企业实施职业经理人制度的路径选择问题, 研究发现, 中国国有企业不同的股权结构与治理模式、企业发展阶段、中国共产党党组织性质应选择不同的职业经理人制度。

关键词

公司治理; 国有企业; 路径探析

1 引言

职业经理人是伴随着现代企业的诞生而出现的, 是专职从事企业经营管理活动的管理人。一般而言, 职业经理人会根据被赋予的企业经营权, 运用所掌握的企业经营管理知识、领导能力和丰富的实践经验, 致力于完成企业经营管理目标, 并取得报酬。企业所有者通过建立职业经理人制度, 与职业经理人之间形成监督制衡机制, 规范和激励职业经理人行为, 提升企业经营业绩^[1]。

中国共产党的十八届三中全会对中国国有企业提出了“建立职业经理人制度, 更好发挥企业家作用”的改革任务。2015年, 中国共产党中央、国务院印发了《关于深化国有企业改革的指导意见》, 进一步明确了推行职业经理人制度的

有关要求。目前, 在中国国有企业改革政策层面, 以《关于深化国有企业改革的指导意见》为基础的“1+N”中国国有企业改革配套文件基本制定完成; 在改革实践层面, 包括推行职业经理人制度在内的十项改革试点、“双百”行动有序推进。中国国有企业职业经理人制度已从试点阶段转入试点推广阶段。

按照中国共产党中央、国务院深化国企改革的文件精神, 中国国有企业推行职业经理人制度应在以下三个层面产生效果: 一是在国家层面, 推动建立现代企业制度, 完善中国国有资产管理体制和市场化经营机制, 不断增强中国国有经济活力、控制力、影响力、抗风险能力, 放大中国国有资本功能, 更好地实现中国国有资本保值增值。二是在企业层面, 推动

落实《公司法》明确的董事会选聘或解聘公司经理的职权，规范公司治理，提高法人治理能力，提高中国国有企业发展的质量和效益。三是在职业经理人队伍建设层面，推动建设一支专业化、职业化、市场化和国际化的职业经理人队伍，为中国国有企业的改革与发展奠定坚实的人才基础^[2]。

对中国国有企业职业经理人制度的现有研究，主要集中在企业层面和职业经理人队伍建设层面。但在企业层面，相关研究侧重于通过制度设计选聘、管理和激励职业经理人，缺少更全面的从公司治理的角度去探讨职业经理人制度建设与实施路径的研究。

论文致力于在公司治理的角度下，结合案例分析，探析中国国有企业实施职业经理人制度的路径选择，以期为中国国有企业职业经理人制度试点推广提供有益启发。根据研究需要，论文所称中国国有企业仅指商业类中国国有企业。

2 中国国有企业的公司治理：理论与实践

公司治理要解决的是在公平与效率前提下，对各相关利益主体的责、权、利进行相互制衡的制度安排问题^[3]。现代企业的公司治理问题一般按性质划分为两类，第一类是所有权和经营权分离所产生的“委托-代理”问题，具化为利益冲突、信息不对称等问题，出现内部人控制等情况。第二类为控股股东和其他利益相关者控制权掠夺问题，比如小股东权益保护、过度投资等问题。

中国国有企业因其“全民所有制”性质，存在公司治理的一般性问题，同时又有其特殊性。一是中国国有企业的治理结构是建立在劳动基础上的，生产资料属于全体人民共同所有，委托人和代理人及控股股东和其他利益相关者的利益具有一致性。二是中国国有企业的治理机制是“劳动关系决定的多层代理机制”，存在多级代理和委托人代理人重合，造成代理人委托人角色缺位或越位。过度行政干预成为中国国有企业治理中未能有效解决的突出问题^[4]。

为解决中国国有企业公司治理中存在的问题，推动建设现代企业制度，党中央、国务院不断加强国企改革顶层设计，指导中国国有企业改革，完善中国国有企业法人治理结构。十八大以来，习总书记对中国国有企业公司治理机制进行了系统论述，指出中国特色现代国有企业制度，“特”就特在把中国共产党的领导融入公司治理各环节，把企业党组织内

嵌到公司治理结构之中，明确和落实中国共产党党组织在公司法人治理结构中的法定地位。从2016年中国国企党建工作会议到十九大党章修改，更加明确中国国有企业党委（党组）的领导作用，中国国有企业的政治治理机制从“双向进入、交叉任职”的个人嵌入模式转变为不断加强中国共产党党组织以组织形式嵌入的公司治理模式。以规范董事会治理为基础，不断加强政治治理能力，减少行政干预，成为中国国有企业的改革方向。

3 中国国有企业的职业经理人制度：案例分析

本章将重点从如何处理好中国国有企业党组织、董事会、职业经理人及其他利益相关者关系的角度，对中国国有企业TF公司推进两家不同性质的所属成员企业试点职业经理人制度实践过程进行比较研究。

TF公司是某大型中国国有集团的二级公司，2018年在香港整体上市，拥有全资和控股公司十余家，经营业务市场化程度高。2015年，TF公司响应集团公司推进职业经理人试点工作的指导意见，以探索建立一套规范法人治理结构下完整的职业经理人制度体系，引进和培养一支市场意识强烈、经营管理水平高的职业经理人队伍为目标，积极对所属成员单位进行摸底、筛选，先后在A、B两家企业启动职业经理人试点工作。

3.1 职业经理人试点企业的选择

在启动职业经理人试点工作前，TF公司成立专项工作组，在广泛咨询调研的基础上，制定职业经理人试点单位选取工作方案，初步筛选了5家成员单位，进行书面问卷调研试点意向，召开专题会议研究确定拟试点企业名单，梳理开展存在的困难与问题。对试点单位的选择重点考虑了以下几方面的问题：①企业发展战略是否清晰；②企业业务规模和市场化程度；③企业劳动用工规范化程度；④企业现有经营管理人员身份转换意向。

2016年初，经TF公司党委会研究，确定全资企业A公司作为职业经理人试点单位。A公司于2010年成立，围绕第三方医疗服务领域，以实现中国连锁经营为战略目标，致力于成为中国一流的第三方医疗服务供应商。A公司发展战略清晰，业务规模适中，市场化程度高，用工机制灵活，符合TF公司试点要求。

2019年,因战略发展需要,TF公司与美国企业共同出资成立以大型医用设备研发、生产、销售为主营业务的混合所有制企业B公司,TF公司控股51%,美方股东占股比49%。为实现国企实力和外资活力的有机融合,打造企业竞争力,经TF公司党委会研究,决定在B公司试行职业经理人制度。

3.2 试点企业职业经理人制度建设

A、B两公司职业经理人实施方案的设计,均由TF公司直接参与,并经过TF公司党委会审议,均遵循“市场化选聘、契约化管理、差异化薪酬、市场化退出”的原则,在方案中明确职业经理人的实施范围、选聘标准及方式、退出机制等内容,按照契约化管理要求确定职业经理人的权利义务,详细设计了年度和任期考核目标,薪酬水平、结构及薪酬兑现的具体要求。但由于两公司在具体制度设计上存在较大差异,具体如表1所示。

表1 A、B两公司职业经理人制度比较

类别	A公司	B公司
企业发展阶段	成长期	初创期
股权结构	100% 控股企业	混合所有制企业
董事会建设情况	未设立董事会	按《公司法》设立董事会
党组织设立情况	成立党支部	党员人数少,成立联合党支部
职业经理人试点范围	仅总经理一人	全部高级管理人员共七人
职业经理人选聘方式	内部竞聘、身份转换	社会公开招聘
职业经理人任期	三年	三年
职业经理人的选人用人权	未授予总经理选聘其他高级管理人员的权利	总经理具有选聘其他高级管理人员的建议权
任期考核目标确定	以上级单位下达的经营指标为基准与职业经理人协商确定	根据公司商业计划书,由董事会确定
薪酬水平	根据考核目标的增幅,在现有年薪标准上大幅调增	聘请中介机构进行市场对标,参考同行业同规模企业水平
薪酬结构	基本年薪+绩效年薪	基本年薪+绩效年薪+超额业绩奖励
退出机制	未达到考核要求退出岗位,按原职级另行安排工作	未达到考核要求解聘并解除劳动合同

A公司为TF公司全资企业,未建立董事会,仅设执行董事,由总经理担任;成立了中国共产党党支部,亦由总经理兼任支部书记。A公司职业经理人方案设计中,重点考虑了职业经理人的身份转换和考核激励。

B公司组建之初便严格按照《公司法》要求,成立董事会和监事会,并同步研究党组织的设立。董事会席位7人,由TF公司派出3人,其中1人任董事长;美国股东派出2人,

其中1人任副董事长;独立董事2人。监事会2人,双方股东各派出1人。董监事会成员均不在B公司任职。B公司党员人数较少,且职业经理人中仅1名党员,公司成立之初与属地单位联合成立了中国共产党党支部。B公司职业经理人方案设计中,重点考虑了对职业经理人责权利的约定。

3.3 试点企业职业经理人制度实施

A公司在职业经理人选聘过程中,拟将A公司现任总经理通过身份转换作为职业经理人拟聘人选。现任总经理同意转换身份,但同时提出为完成年度和任期考核目标,需要TF公司提高投资授权额度,给予股权激励和增加选人用人等相关配套权利的要求,使责权利相匹配。因投资授权额度超过集团公司对TF公司的授权范围,股权激励需要经过国资委审批,选人用人权突破TF公司现有的干部管理权限,职业经理人迟迟未完成聘任和身份转换。

B公司为新成立公司,董事会职能完备,职业经理人制度经过董事会审议后,快速启动了职业经理人选聘工作,完成公司组建与人员招聘。职业经理人人选经过TF公司党委会审议把关后,由B公司董事会完成聘任工作。B公司筹建期间,职业经理人团队根据市场摸底调研,对公司的发展规划进行细化,进一步明确商业模式,更新财务模型,对年度和任期考核指标提出调整建议,经董事会研究后对考核目标进行适当调整。2019年底,董事会对公司组建当年的经营发展情况、职业经理人绩效完成情况进行评估,职业经理人团队全面超额完成各项年度考核目标,并获得超额业绩奖励。

3.4 两个案例的比较分析

A、B两公司职业经理人制度选择不同,实施结果也不相同。总结A公司未能顺利推进职业经理人制度落地,主要有以下三方面原因:一是对职业经理人的认识不深刻,特别是TF公司推进职业经理人没有实践经验和现成的范本,更多希望“引进”职业经理人制度促进企业发展,没有考虑到治理结构变化引起的制度“融合”问题,对职业经理人的实施范围过窄,亦没有考虑人员“融合”问题。二是公司治理基础薄弱,A公司成立以来一直遵循传统中国国有企业的管控模式,以行政管理、政治管理为主,缺少董事会治理,公司治理结构的基础尚不足以支撑事业经理人制度的运行。三是试点企业参与度低,职业经理人制度的设计主要由TF公司主导,

A 公司的高管层、中国共产党党组织、广大职工均未参与意见，制度设计与职业经理人的期望不相符。但就 A 公司职业经理人制度选择而言，亦有其合理性：一是 A 公司作为中国国有控股的全资企业，相比外部招聘，职业经理人内部选聘的用人风险较小，文化融合更好。二是因 A 公司缺乏有效的公司治理结构，对职业经理人的谨慎授权有利于控制经营风险，防止过度投资。

相较而言，B 公司职业经理人制度的顺利推进既是在对 A 公司实施经验的总结反思基础上，进一步解放思想，加大改革力度，又得益于 B 公司作为新设企业，较存量企业改革阻力要小。更为重要的是在 B 公司的制度设计与实施中，始终将董事会的建设作为重点，合理选配董事会成员，健全和维护董事会的职能，尊重董事会的决议，为职业经理人在授权范围内尽职履职提供了有力保障。但在制度运行过程中，也存在着以下两方面的风险和不足：一是“内部人”控制问题，对职业经理人充分授权的同时，起到了激励作用，也减弱了股东、董事会对企业经营的日常监督，面对职业经理人调整考核指标的建议，董事会往往难以判断和决策。二是股东间的权力制衡问题，虽然董事会的席位设置有利于董事会综合两个股东的意见统筹决策，但同时也增加了 TF 公司进行集团化管控、履行大股东治理职责及落实中国国有企业监管要求的沟通成本，降低了决策效率。究其原因，B 公司未建立独立的党组织，缺乏有效的政治治理应为重要因素。

4 职业经理人融入公司治理：路径选择

本章所分析的两个案例虽不能说明中国国有企业推行职业经理人制度的全貌，但均具有一定的代表性，通过案例分析，进行正反两方面经验总结，进行合理推论，为职业经理人制度的路径选择提供理论支撑。

4.1 推论一：股权结构与治理模式影响职业经理人制度选择

中国国有企业的股权结构不同，中国国有股东的控制权及行权方式不同，职业经理人制度实施目标也不尽相同。论文从股权结构与治理模式的角度，将中国国有企业从管控强度和激励强度两个维度，将中国国有企业划分为四种类型，不同类型企业将差异化选择职业经理人制度。一是“强管控、弱激励”企业，能够保证中国国有资本的控制权，但缺乏对企业经营者

的有效激励，是目前包括 A 公司在内的多数中国国有企业的现状，需要通过职业经理人制度解决有效激励问题；二是“弱管控、弱激励”企业，企业外部治理虚化，内部治理弱化，一般存在“内部人控制”问题，需要不断完善公司治理结构保障职业经理人制度运行；三是“弱管控、强激励”企业，弱化了中国国有资本的直接管控，强化对企业经营者的有效激励，是目前包括 B 公司在内的混合所有制企业的改革方向。四是“强管控、强激励”企业，既能保证中国国有资本的控制权，又能有效激励企业经营者，是中国国有企业的理想治理模式，有完善的公司治理结构保障职业经理人制度运行。从中国国有企业的改革历程来看，十八大以后，中国国有企业深化改革，逐步推动中国国有企业由 1、2 类向 3、4 类转型发展。



图 1 中国国有企业公司治理的不同类型

4.2 推论二：企业发展阶段影响职业经理人的选聘方式和激励方式

对于成长期和成熟期的企业，已形成本企业的管理文化，具备一定的人才储备，完全通过外部选聘职业经理人容易造成水土不服，应采用市场公开招聘和内部选拔相结合的方式。相反，对于初创期的企业，需要外部引进具有成熟管理经验、过往业绩突出的职业经理人，吸收先进的管理文化，促进相互融合。

根据沈昊等人的研究，员工持股或股权激励对公司治理的改善作用有限，但对职业经理人的激励性较强，特别是处于成长期企业的职业经理人，与企业共享发展成果的意愿强烈。对于成熟期的企业，中长期激励能够将职业经理人和企业进行利益捆绑，提高人员稳定性。而初创期企业的职业经理人往往更倾向于更高的现金收入^[5]。

表 2 职业经理人选聘与激励方式

企业发展阶段	选聘方式	激励方式
初创期	市场公开招聘	以现金激励为主
成长期、成熟期	市场公开招聘和内部选拔相结合	现金激励和中长期激励相结合

4.3 推论三：党组织嵌入试点企业公司治理结构是实现强管控的主要途径

要处理好中国共产党党组织和其他治理主体的关系，明确权责边界，做到无缝衔接，形成各司其职、各负其责、协调运转、有效制衡的公司治理机制，重点是做好传统的行政型治理模式向政治治理模式的转变。

对于中国共产党党组织如何嵌入中国国有企业公司治理，新党章明确了中国国有企业党委（党组）要发挥“领导作用”，基层党组织的职能为“围绕生产经营开展工作”。根据强舸的研究，中国共产党党组织性质的不同，表明了中国国有企业内部的“决策—执行”的层级分工，由上级中国共产党党委（党组）把关定向，下级中国共产党党组织负责保落实。在公司治理和职业经理人制度建设中，两类中国共产党党组织发挥的作用也不尽相同。建立了中国共产党党委（党组）的企业，应以完善公司治理结构为基础，自我主导职业经理人制度建设，上级中国共产党党组织对制度方案进行整体把关，并按照党管干部、党管人才原则对职业经理人人选进行把关，同时企业党委委员（党组成员）应更多的代表组织在董事会、监事会层面发挥治理作用。基层党组织要按照上级党组织的决策，负责推动本企业职业经理人制度实施运行，通过基层党组织与经营管理层的融合提升公司治理能力。

表3 党组织性质及职责

企业党组织类型	职能定位	人员交叉任职
党委（党组）	以本企业党组织为主开展制度设计，上级党组织审核把关	党委委员（党组成员）可兼任董监事，不宜兼任经营管理岗位
基层党组织	以上级党组织为主开展制度设计，本企业党组织积极参与、推动落实	基层党组织委员可兼任经营管理岗位，由上级党组织派出董监事

5 结语

论文从中国国有企业公司治理的理论和实践出发，通过中国国有企业试点职业经理人制度的案例分析，对职业经理人制度的路径选择进行深入分析，从股权结构与治理模式、企业发展阶段、党组织性质三个维度分析了不同企业实施职业经理人制度的路径选择。论文的创新性一是以公司治理为切入点，分类研究了中国国有企业职业经理人制度建设问题；二是案例研究不仅限于对试点成功案例的经验总结，提供了更开阔的研究视角；三是对中国国有企业职业经理人制度选择中，探讨了党组织如何参与公司治理。论文研究的不足在于案例分析有一定代表性，但研究样本较少，也存在一定的局限性。未来可通过对更多试点企业进行案例研究，为中国国有企业试点推广职业经理人制度提供更坚实的理论支撑。

参考文献

- [1] 李锡元,徐闯. 国企实施职业经理人制度的本质、核心和路径 [J]. 江汉论坛,2015(2):11-15.
- [2] 温亚震. 国有企业职业经理人制度体系建设与实施研究 [J]. 中国企业发展优秀成果(首届)下卷,2017:1111-1127.
- [3] 吴敬琏. 现代公司与企业改革 [M]. 天津:天津人民出版社,1994.
- [4] 周曦曦. 从委托代理视角看习近平总书记国有企业治理重要论述的理论逻辑 [J]. 新经济,2019(12):108-111.
- [5] 沈昊. 国有企业混合所有制改革模式和公司治理 - 基于招商局集团的案例分析 [J]. 管理世界,2019(4):171-182.