

# 经合组织国有企业公司治理指引

OECD GUIDELINES ON THE CORPORATE GOVERNANCE  
OF STATE-OWNED ENTERPRISES

经济合作与发展组织 著

国务院发展研究中心企业研究所 李兆熙 译



## 经济合作与发展组织

经济合作与发展组织（简称经合组织）是 30 个民主国家政府一起工作的惟一论坛，致力于全球化中经济的、社会的和环境的挑战。经合组织努力站在了解和帮助各国政府对新的发展关心的问题做出反应的前沿，例如对公司治理、信息经济和人口老龄化的挑战。经合组织提供了一套各国政府可以比较的政策经验，对共同问题寻找答案，识别良好实践和工作经验，以协调国内和国际政策。

经合组织的成员国是：澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、捷克、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、冰岛、爱尔兰、意大利、日本、韩国、卢森堡、墨西哥、荷兰、新西兰、挪威、波兰、葡萄牙、斯洛伐克、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英国和美国。欧洲共同体委员会也参加经合组织的工作。

经合组织出版社广泛传播该组织收集的统计数据和在经济、社会和环境问题上的研究成果，在该成员国同意的情况下还有惯例、指引和标准。

??
??

## 总 序

上世纪后期从英美两国发端的公司治理运动，在各国针对本国实际情况开展的改革实践中，以及在若干国际组织如 OECD、世界银行等的推动下，取得了巨大的进展。例如 OECD 已经先后出版了《OECD 公司治理原则》、《OECD 各国公司治理调查》、《OECD 国有企业公司治理指引》等重要文献，对 OECD 成员国和非成员国开展公司治理改革、建立本国的公司治理规范、制定新的立法和采取新的监管举措，都产生了重要影响。OECD 各成员国的实践经验也对包括中国在内的其他国家提供了良好的借鉴。

在中国，企业的治理一直是困扰国有企业的重大问题。国有企业改革经历了扩大企业自主权、承包、抓大放小等一系列的探索，1993 年党的十四届三中全会提出了建立现代企业制度的改革思路，年底《公司法》出台，使国有企业踏上了以股份制为主要形式的改革途径。一些国有企业陆续转制成为了股份有限公司或有限责任公司，同时大批的民营公司生长起来。这些公司都按照《公司法》的规定设立了董事会和监事会，建立了公司治理的基本框架。

尽管绝大多数企业的公司治理框架已经建立起来，但仍存在不少问题，公司治理的规范程度和运作实效不理想。如政府对企业的直接干预与国有资产出资人不到位的现象并存；大股东滥用控制权与内部人控制的现象并存。一些公司决策机制不健全，透明度低，信息披露尤其在财务披露中存在弄虚作假的行为，中小股东和其他利害相关者的权利急需得到保护。此外，我们还有一些特殊问题，如“新三会”与“老三会”关系的处理问题，按照企业法注册的大型国有企业和国有独资公司的治理变革方向问题，国有银行的治理改革问题，完善用人机制和激励机制的问题，等等，需进一步研究解决。

这些现象说明，中国企业的公司治理与发达市场经济国家相比较，有一些特殊问题需要处理，但就改善公司治理的重要性、紧迫性，解决问题的基本思路和途径等主要方面而言，却与发达市场国家有许多相同之处。因此，积极汲取有关国家和国际组织在公司治理方面的有益经验和研究成果，系统了解公司治理的基本要素及其相关性，并就有关课题开展深入探讨，对中国具有重要的现实意义。

近几年来，中国按加入 WTO 时的承诺，加快了开放的步伐。在向全球开放的条件下，中国产业和企业面对的竞争不仅仅是产品和服务的竞争，更是争夺资本的竞争、是企业的效率和取信于投资者的较量。现代市场经济下的机构和个人投资者，对公司治理有关各方行为的规制程度、公司透明度、披露信息的可信度，以及中小股东和利益相关者受保护程度比以往任何时候都更加重视。它与企业外部的软硬环境、市场效率一起构成了投资者决定进出的基本因素。可以说，规范有效的公司治理是中国企业获得国际竞争力和长期发展的必要条件。

从这个意义上说，建立有效的公司治理是当今中国微观领域最重要的制度建设。建设有效的国有企业公司治理，需要各级政府、国资机构、行业监管机构、企业和社会各界的共同努力；在反思和深入探讨中国公司治理各方面问题时，我们亟需学习和借鉴各国及 OECD 等国际组织的经验和研究成果，以便在全社会建立良好的公司治理文化，推动有关各方的对公司治理的实践探索。

从 2002 年开始，OECD 开展了对 1999 年版的《公司治理原则》的审议工作，进行了广泛的咨询和调查活动，完成了《公司治理：对 OECD 各国的调查》，并在此基础上，完成了对《OECD 公司治理原则》的修订。鉴于许多国家（OECD 成员国和非成员国）拥有规模较大的国有经济部门，OECD 也专门对国有企业的公司治理开展了调查和研究，完成了《OECD 国有企业公司治理指引》。现在我们很高兴地看到，这三本重要文献精心翻译的中译本即将出版，希望有更多的人能够从中取得教益，从而对中国公司治理的建立和完善起到积极作用。

陈清泰 吴敬琏

2005 年 6 月

## 前 言

国有企业的公司治理是许多国家经济发展中的一个重要挑战。国有企业通常是一国经济的重要组成部分，但迄今为止，仍没有一个可供参照的国际基准标杆来指导各国政府对其行使国有企业所有权的状况进行评价，并在此基础上进行改善。《经济合作组织国有企业公司治理指引》（下文简称《指引》）的出台填补了这一重要空白，而且这一进展也引起了世界范围内各方面的利益相关者的兴趣和关注。《指引》的制定工作获得的巨大支持以及《指引》内容本身所赢得的广泛认同，使我坚信这一《指引》将得以广泛传播，并被积极地应用于经合组织成员国和非成员国。

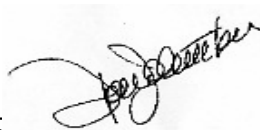
对于一直致力于该领域政策研究和发展的专业人士而言，这一《指引》的要求应当都在意料之中。已着手进行国有企业公司治理改革的国家的共同经验表明，这的确是一项重要而复杂的事业。一个重要的挑战是，如何在积极地行使国家所有权职能（例如董事会的提名和选举）的同时，又避免强行对公司管理进行不适当的政治干预之间找到平衡。另一个重要的挑战是如何确保一个使私营公司与国有企业公平竞争的市场，并确保政府在行使其监管或监督权力时不扭曲这一市场竞争规则。

基于实践经验，《指引》就如何解决上述难题给出了具体的建议。例如，它建议国家应通过一个集中化的所有权实体或有效的协调主体来行使其所有权职能，并能独立运作和遵循公开披露的所有权政策。《指引》还建议国家所有权与政府监管职能严格分开。如果能够得以正确的贯彻，那么上述以及其他被建议的改革措施便可能更好地确保国家所有权以一种专业化和问责的方式来行使，并可确保国家在跨越所有经济部门的公司治理的改善中扮演一个积极的角色。其结果会使企业向更加健康、更具竞争力、更高透明度的方向发展。

来自许多经合组织成员国的和非成员国的资深政策制定者和实务操作者们都对《指引》的制定做出了贡献。他们通过公开咨询的过程获得建议的方式保证了《指引》的质量和实用性。在此我谨向经合组织“民营化和国有资产公司治理”工作组的全体成员致以诚挚的谢意，他们所进行的建设性的努力使得《指引》的出台成为可能。尤其应感谢工作组的主席拉兹-约翰·赛德朗（Lars-Johan Cederlund）先生，他的敬业精神和领导能力有助于使这一工作圆满成功。同时，我也要感谢参与《指引》咨询从而影响文件成功起草的组织和个人，你们的专业见解是不可或缺的。在此对你们的贡献深表敬意和感激。

放眼未来，我相信这一《指引》必定会得到广泛而富有成效的应用。《指引》在每个国家的贯彻，需要有许多国家之间同等的对话过程和经验交流的支持。经合组织将继续召集包括经合组织成员国和非成员国参与的论坛，以促进国有企业良好的公司治理。

经合组织秘书长



唐纳德·J·约翰斯顿（Donald J. Johnston）

## 致 谢

我向“经合组织国有资产公司治理工作小组”的所有成员致以诚挚的感谢，尤其是小组主席拉兹·约翰·赛德朗先生，以及副主席阿妮塔·让女士和埃里克·普瑞斯先生，他们的敬业精神和专业知识是这一工作圆满成功的必要条件。在此，还要感谢世界各地所有参加我们咨询的官员和专家们，他们的意见和建议提高了《指引》的质量和实用性。

特别要感谢参加 2004 年 10 月在巴黎举行的两次高级咨询会议的人士，他们是：亚巴罕·博戴尔·阿布德尔-纳比、阿波德斯拉姆·阿布扎、穆罕默德·亚当、莫克塔·阿兹曼、斯文·伯顿、乔治·巴努、比基塔·柏林、安左·加尔弟、吉尔摩·加斯迪欧、常顾·卓斯·克莱芒特·高迈斯、埃迪亚多·古蒂诺·盖尔拉、马丁·克拉格、斯坎德·德万、米歇尔·得芬巴谢尔、伊夫热内·迪特里斯、安娜·狄地耶尔、约斯安娜、拉科斯基·费尔南多、约翰·福烁、瓦拉迪米·古沙科夫、科洛斯·赫尔伯格、提布·哈普科玛、玛丽安娜·伊德拉克、费迪南多·伊格尔亚、苏珊·基、景永芬、贾小梁、简·约克拉卡、穆罕麦德·汗、卡瑟琳娜·基姆拉、巴维尔·居拉、阿德里安·拉罗斯、汉恩·宾·李、朱丽亚娜·勒玛、李兆熙、阿克斯·麦加、让·埃蒙·马西、塔西索·约瑟·玛斯特·戈多伊、塔亚娜·麦得维德娃、伯恩哈特·梅尔、凯西·米尔松、闵昆金、杜泰宏敏、贾尔洛斯·穆拉迪尼克、博诺·摩尔斯、拉夫·穆勒、雷杜·穆尔豪特、南依重、乔奥·卡罗斯·帕金森·德·卡斯特罗、皮特·派德拉、奥拉辛奥·比萨罗、约翰·布莱斯科特、阿布·欧拉·库泰巴、让·诺埃尔·雷、优格·霍泰利、让·彼埃尔·萨布兰、海克·萨格斯阳、艾德瓦多·卡诺斯·斯卡赖斯基、约基姆·舒尔特、朱丽娅·萨多瓦、阿赫迈德·沙赫扎姆·沙里夫、马尔科姆·辛普森、图夫·E·斯克叶夫斯塔德、阿莱克西·提莫菲、德克·提勒、詹斯·赫尔曼·特伦奈尔、雷纳·威尔茨、温恩·威廉姆斯、西蒙·王、以及穆罕默德·卡瑞·扎戈罗。

此外，《指引》的制定还极大地得益于对后期草稿提出意见与建议的众多专家和组织，他们是：贝尔塔·阿莱克山德鲁、比斯塔·波埃瓦、多米尼克·达尔内、马利亚诺·A·法布里索、理查德·弗雷德里克、凯萨·福安特、杰士·库马、威廉姆·黎文斯通、罗斯·巴尔、简·F·门蒂扎宝·弗里斯、伊拉·M·弥尔斯坦、罗斯·莫吉亚萨、卡里罗依·尼库利斯、阿尔丰索·C·雷沃罗、约翰·R·雷格、柯里斯蒂安·斯坦德、乔治亚·山布纳里斯、格雷·萨同、保尔·斯温内、阿金·冯·巴伦格因、特多罗·维高德斯基、穆罕默德·凯利、马哈穆德·扎戈罗、阿索西恩·温尼佐拉纳·德·叶库蒂夫（委内瑞拉 AVE）、波兰雇员同盟、德意志联邦财政部、（法国）工人力量、香港交易及结算有限公司、印度尼西亚资本市场监管厅、内部审计师协会（IIA）莫斯科代表处、（美国）机构投资者服务公司（ISS）、国际最高审计机构组织（INTOSAI）、医生国际环境社团、新领域妇女教育中心、俄罗斯 NIKOIL 银行、波兰公司治理论坛（PFCG）、公共服务国际组织、亚美尼亚证券委员会、马来西亚证券委员会、（法国）公共行政管理人员全国自治工会（SNAPAP）、土耳其工商业家协会（TUSIAD）以及（法国）全国企业联合自治组织（UNSA）。

还要感谢经合组织的顾问团、工商业咨询委员会（BIAC）、工会咨询委员会（TUAC），以及参加这一进程的国际组织，包括非洲开发银行、国际会计师联合会（IFAC）和国际金融公司（IFC）。全球公司治理论坛和世界银行也为这项工作做出了重要的贡献。

最后，我要感谢金融和企业事务董事会中的经合组织秘书处的成员，他们投入大量时间和精力，以极高的敬业精神和严谨的工作态度为工作组提供了帮助，他们是：威廉姆·维西瑞、瑞纳·盖格、卡罗因·埃维恩、罗伯特·莱、马茨·伊萨克森，格兰特·凯克帕特里克、玛蒂尔德·马斯娜德和伊欧玛·英亚玛。



（签名）唐纳德·J·约翰斯顿（Donald J. Johnston）

# 目 录

## 序言

### 第一部分 《经合组织公司治理指引》正文

第一章 确保对国有企业有效的法律和监管框架

第二章 国家作为一个所有者行事

第三章 平等对待所有股东

第四章 与利益相关者的关系

第五章 透明度和信息披露

第六章 国有企业董事会的责任

### 第二部分 《经合组织公司治理指引》注释

第一章注释：

    确保对国有企业有效的法律和监管框架

第二章注释：

    国家作为一个所有者行事

第三章注释：

    平等对待所有股东

第四章注释：

    与利益相关者的关系

第五章注释：

    透明度和信息披露

第六章注释：

    国有企业董事会的责任

## 序 言

在经合组织（OECD）的一些国家，国有企业（SOE）仍然代表着国内生产总值（GDP）、就业和市场资本化的一个重要的部分。而且，国有企业常常普遍存在于公用事业和基础设施产业，例如能源、交通运输和电讯领域，它们的业绩对于总人口的广大部分和其他的商业部门都十分重要。因而，国有企业的治理对于全面提升一个国家的经济效率和竞争力，确保它们做出积极的贡献将十分关键。经合组织成员国的经验也说明，国有企业良好的公司治理对于在经济上有效的民营化是一个重要的先决条件，因为这将使企业对未来的购买者更具吸引力和增加它们的价值。

许多非经合组织国家也有一个庞大的国有部门，在有些情况下国有部门甚至在经济中具有支配地位。许多这样的国家正在改革的进程中，对它们的国有企业进行组织和管理，而且为了在国家层面上支持改革，探索着与经合组织国家分享他们的经验。

基于上述背景，经合组织公司治理指导小组于 2002 年 6 月，要求民营化和国有资产公司治理工作组制定一本不具约束力的国有企业公司治理指引和最佳实践。这个工作组由经合组织成员国的代表和作为观察员的世界银行（World Bank）与国际货币基金组织（IMF）组成，在起草制订这本《指引》（Guidelines）的过程中进行了内容众多的磋商。这本《指引》还广泛咨询了各种利益群体，例如国有企业董事会的成员、首席执行官、国家审计机构、工会和国会议员，并且广泛征求了非成员国家的意见。《指引》的草案文本见诸于经合组织的网站以征求公众的意见，而且得到的大量有用的和建设性的建议也见诸于这个网站。

这本《指引》应被视为对《经合组织公司治理原则》（OECD Principles of Corporate Governance）<sup>1</sup>的补充，《指引》是基于这个《原则》制定，而且它们是完全相容的。这本《指引》明确定位于讨论国有企业公司治理的特定情况，所以从国家作为所有者的角度，重点要在政策上确保良好的公司治理。但是，

---

注<sup>1</sup> 《经合组织公司治理原则》，2004 年版。



这本《指引》不打算、也不会对经合组织国家或非经合组织国家着手的民营化政策或进程以及它们应该取得的效果发生抵触或阻碍。

许多年来，商业企业的国家所有权的合理化在国家之间和行业之间已经发生了变化，尤其已经形成了一种社会的、经济的和战略利益的组合，例如包括了产业政策、区域发展、公共物品供应以及存在着所谓的“自然”垄断。然而，最近几十年来，市场的全球化、技术变革和对以前的垄断市场放开管制，已经要求重新调整和重组国有部门。这些发展已经通过调查见诸于经合组织最近的两个报告<sup>2</sup>，这两个报告也为这本《指引》提供了资料。

为了履行其所有权的责任，国家可以得益于使用适于私营部门的工具，包括《经合组织公司治理原则》，这对上市的国有企业来说尤其适用。然而，国有企业还面临着一些截然不同的治理挑战。其中之一，由于总体上是被动的或远距离的国家所有权，国有企业可能受到来自多方面不适当传递的和政治上动因的所有权干预，可能还会出现受托责任的削弱。国有企业常常可以得到庇护，以至于免受来自接管收购和破产这两个方面的主要威胁，但在这两个方面对私营公司的政策监管则至关重要。尤为关键的是，公司治理的难度来自于国有企业履行受托责任涉及到一系列复杂的代理链条（管理层、董事会、所有权主体、部委、政府）的现实，它们之间没有清晰易辨的，或者有也是相距很远的主要委托人。理顺这一受托责任的复杂关系，以确保有效决策和良好的公司治理委实是一个真正的挑战。

虽然这本《指引》是为帮助政府在改进国有企业的业绩提上供一般性建议，但是在决定将这本《指引》应用于具体的国有企业的治理时，应该以注重实效为基础。这本《指引》主要适于具备清晰法律形式（例如，与公共行政管理相分离）和具有商业活动（例如，其大多数收入来自销售和收费）、无论其是否承担公共政策目标的国有企业。这些国有企业在经济运行中可以在竞争领域，也可以在非竞争领域。由于公司治理的条款对不同情况有些区别，必要时可以用这本《指引》辨别上市的和非上市的国有企业，或者辨别全部国有、占多数股权或占少数股权的国有企业。这本《指引》还适用于上述实体下属的、无论上市或非上市的公司。

---

注<sup>2</sup> 《经合组织国家国有企业公司治理》，OECD，2005年版，和

《国有企业民营化，经合组织国家政策和实践的概述》，OECD，2003年版。

虽然这本《指引》主要覆盖中央政府所有权和联邦所有权的商业企业，当局也可以促进其适用于国家以下层次政府拥有的企业。这本《指引》还可以用于基本上执行特殊公共政策目标的、无论是否采取公司形式的、非商业性的国有企业。在符合政府和公共利益的情况下，所有各类国有企业都要专业化的运营和应用良好的公司治理实践。

贯穿这本《指引》始终的“国有企业（SOEs）”一词，是指占有全部、多数所有权或重要的少数所有权由国家掌握重要控制权的企业。即使国家在一个公司中保持一个相对小的股权，也应该以一个负责的和知情的股东行事，这本《指引》中的许多条款在一定情况下也有用。在相同的思路下，“所有权实体（ownership entity）”一词，是指负责实施国家所有权权利的国家实体，它可以是某一政府部委中的一个特定部门，也可以是一个自治代理机构，或是其他机构。最后，正如在《经合组织公司治理原则》中一样，本文中使用的“董事会（board）”一词，包括了在经合组织国家和非经合组织国家董事会结构的不同国家模式。在一些国家典型的双层委员会制度（two tier system，或称双层董事会制度）中，当“主要执行机构（key executive）”指的是“管理委员会（management board，或称管理董事会）”时，“董事会（board）”是指监督委员会（supervisory board，或称监督董事会）。

以下的文件分成两个部分。《指引》作为文件的第一部分包括以下内容：（1）确保对国有企业有效的法律和监管框架；（2）国家作为一个所有者行事；（3）平等对待所有股东；（4）与利益相关者的关系；（5）透明度和信息披露；（6）国有企业董事会的责任。每一章的前边用醒目的斜体字表述一条指引，接着是一系列支持性的指引的次级条款。在文件的第二部分，用注释对《指引》进行补充，包括了对指引条款的解释，有助于读者理解其合理性。注释还包括了对主导趋势的描述，并提供了可供选择的实施方法以及范例，这会使《指引》更具有操作性。

# 第一部分 《经合组织公司治理指引》正文

## 第一章 确保对国有企业有效的法律和监管框架

*对国有企业的法律和监管框架应当确保国有企业和私营公司在市场上公平竞争，以避免市场扭曲。这个框架应建立在《经合组织公司治理原则》上，并与之充分相容。*

一、应该明确区分国家的所有权职能和其他那些可能影响到国有企业经营环境的国家职能，尤其是关于市场规则。

二、政府应该努力使其实际运作和国有企业运营依从的法律形式尽可能的精简和高效。其法律形式应该允许债权人追索债权和启动破产程序。

三、超出普遍接受标准的、以公共服务名义要求国有企业承担的任何义务和责任都需要按照法律和规则明确授权。这些义务和责任还应该向社会公众披露，相关的成本应该以透明的方式支付。

四、国有企业不能豁免适用于一般的法律和规则。当利害关系者，还包括竞争者认为他们的权利受到侵犯时，应有机会得到有效的补偿和不偏不倚的裁决。

五、为了达到公司目标并在需要时，法律和规则框架应该允许国有企业有足够的灵活性调整其资本结构。

六、国有企业面对竞争环境应能有机会融资。它们与国有银行、国有融资机构和其他国有公司之间的关系应当基于纯粹的商务基础。

## 第二章 国家作为一个所有者行事

*国家应该作为一个知情的和积极的所有者行事，并应制定出一项清楚和一致的所有权政策，确保国有企业的治理具有必要的专业化程度和有效性，并以透明和问责方式贯彻实施。*

一、政府应制定并公布一项所有权政策，以明确国家所有权的全部目标、国家在国有企业公司治理中的作用以及将要如何贯彻其所有权政策。

二、政府不应陷入国有企业的日常管理，应允许国有企业享有充分的经营自主权以实现它们申明的目标。

三、国家应该让国有企业董事会行使其责任并尊重其独立性。

四、所有权权利的行使应该在国家行政管理中予以明确界定。这会便于通过建立一个协调主体，或者更适合于通过集中化的所有权职能来实现。

五、这个协调主体或所有权实体应该向例如国会这样的代表机构负有说明责任，并且与相关公共部门，包括国家最高审计机构具有明确定义的关系。

六、国家作为一个积极的所有者应该按照每个公司的法律框架行使其所有者权利。其主要职责包括：

1. 委派代表出席全体股东大会并行使国家股份投票权。

2. 在全资或控股的国有企业建立合乎规则的和透明的董事会提名程序，积极参与所有国有企业董事会的提名。

3. 建立报告制度，允许对国有企业经营绩效进行定期的监督和评估。

4. 在法律制度和国家层所有权机构允许时，与外部审计员和特派国家监察机构保持经常性对话。

5. 确保国有企业董事会成员的薪酬计划有助于公司的长期利益，并能吸引和激励合格的专业人才。

### 第三章 平等对待所有股东

*按照《经合组织公司治理原则》，国家和国有企业应该承认所有股东的权利，确保他们得到公平对待和平等获得公司信息。*

- 一、协调主体或所有权实体与国有企业应该确保所有股东得到公平对待；
- 二、国有企业应该对所有股东高度透明；
- 三、国有企业应该制定与所有股东进行交流和征求意见的积极政策；
- 四、应为占少数股权的股东参加股东大会提供便利，以便能使他们参与例如选举董事会这样十分重要的公司决策。

## 第四章 与利益相关者的关系

**国家所有权政策应充分承认国有企业对利益相关者的责任，并要求他们报告与利益相关者的关系。**

一、政府、协调主体或所有权实体与国有企业应该承认和尊重由法律或通过相互协议制定的利益相关者的权利，并应参照《经合组织公司治理原则》对这方面的要求。

二、上市的或大型的国有企业以及从事重要公共政策目标的国有企业应报告与利益相关者的关系。

三、应该要求国有企业董事会制定、实施和传达符合规程的内部道德准则。这些道德准则应该基于国家标准、遵从国际承诺并适用于公司及其下属公司。

## 第五章 透明度和信息披露

*按照《经合组织公司治理原则》，国有企业应遵循高标准的透明度。*

一、协调主体或所有权实体应就国有企业做出符合实际的合并报告，并且公布关于国有企业的年度合并报告。

二、国有企业应该制定有效的内部审计程序，并且建立由董事会监督和直接向董事会及其审计委员会或相同公司机构报告的内部审计职能。

三、国有企业，尤其是大型国有企业应该经过基于国际标准的年度外部独立审计。现存特殊的国家监控程序不能代替独立的外部审计。

四、国有企业应该像上市公司一样依照高质量的会计和审计标准。大型国有企业或上市的国有企业应按照国际上认可的高质量标准披露财务和非财务方面的信息。

五、国有企业应按照《经合组织公司治理原则》中要求的所有事务披露重要信息，并且重点是明显关系到作为所有者的国家和普遍公众的领域。这些信息的举例包括：

1. 向公众提供一个关于公司目标及其实现情况的清晰声明。
2. 公司的所有权和选举权结构。
3. 任何重大风险因素以及处理这些风险所采取的措施。
4. 收到任何来自国家和以国有企业名义承诺的财务扶持，包括担保。
5. 与相关实体的任何重大交易。

## 第六章 国有企业董事会的责任

**国有企业董事会应该具有必要的权威、能力和客观性，以履行他们在战略指导和监督管理上的职能。他们应该诚实行事，并且对他们的行为承担受托责任。**

一、国有企业董事会应对公司运营接受明确授权和最终责任。董事会应对所有者承担全部受托责任，为公司的最大利益工作，并对所有股东一视同仁。

二、根据政府和所有权实体制定的目标，国有企业董事会应该履行其监督管理层和战略指导的职能。他们应该有权任命和撤换首席执行官。

三、国有企业董事会应该由能够进行客观和独立判断的成员组成。良好实践要求董事长与首席执行官分任。

四、如果董事会中委任了员工代表，应该建立起保证这些代表有效行使权力和为增强董事会的技能、信息和独立性做出贡献的机制。

五、如有需要，国有企业董事会应该成立专业化的委员会来支持整个董事会履行其职能，尤其是在审计、风险管理和报酬方面。

六、国有企业董事会应落实年度评估以评价他们履行职责的情况。



## 第二部分 《经合组织公司治理指引》注释

### 第一章注释：确保对国有企业有效的法律和监管框架

*对国有企业的法律和监管框架应当确保国有企业和私营公司在市场上公平竞争，以避免市场扭曲。这个框架应建立在《经合组织公司治理原则》上，并与之充分相容。*

国有企业运营的法律和监管框架通常是复杂的。如果该框架不一致和不连贯，就很容易导致代价高昂的市场扭曲以及削弱管理层和作为所有者的国家的说明责任。政府权力部门之间具有明晰的职责分配，法律形式简化而具有效率，这两者一起形成一种连贯和一致的监管框架将有利于国有企业公司治理的改进。

一、应该明确区分国家的所有权职能和其他那些可能影响到国有企业经营环境的国家职能，尤其是关于市场规则。

国家通常在商业运作中扮演着市场调节者和国有企业所有者的双重角色，尤其是在最近放松了管制和常常是部分民营化了的网络产业当中。每当有这种情况时，国家同时作为市场的一个主要参与者和仲裁者，对所有权与市场规则的完全的行政管理职责的分离，便成为为国有企业和私有企业建立公平竞争的平台以避免竞争扭曲的基本先决条件。这种分离在《经合组织规制改革原则》中也得到了提倡。

另外，有一种把国有企业作为产业政策工具的重要情况。特别是当产业政策的职责与所有权职能被授与了相同的机构或部门时，将很容易在产业政策职能与国家所有权职能之间发生混乱和利益冲突。产业政策与所有权的分离将增强国家作为所有者的身份识别，并且会促进明确目标及监控业绩的透明度。然而这种分离并不会妨碍这两种职能之间进行必要的协调。

为了防止利益冲突，同样需要清楚地将所有权职能从国家行政部门的所有实体中分离出来，因为这些部门可能会是国有企业的客户或是主要供应者。一般的采购规则应该同对待任何其他公司一样适用于国有企业。合法与不合法的妨碍公平采购的壁垒应该被取消。

在国家不同的角色之间实施与国有企业有关的有效分离时，对于能够察觉的和实际存在的利益冲突都应该考虑到。

**二、政府应该努力使其实际运作和国有企业运营依从的法律形式尽可能的精简和高效。其法律形式应该允许债权人追索债权和启动破产程序。**

国有企业可能会有一种与其他公司相比特殊的、有时不同的法律形式。这可能表现为具有特殊的目标或者是对社会的考虑，以及对某些利益相关者特别保护的承诺。这种措施特别关注那些报酬可能由监管法案/监管机构来决定的职工，以及那些享有特殊养老金领取权和相当于提供给公务员的冗员裁减保护的职工。在许多的事例中，国有企业通过它们特殊的法律地位，还会在很大程度上对无力偿债或者在破产程序上获得保护。有时，这是出于为确保公共服务供应连续性的必要。

当这种情况发生时，国有企业常常通过与私营有限责任公司有所不同的以下渠道说明它们已达到无力偿债和要求进入破产程序的程度：（1）各自董事会、管理层和政府部门的权力；（2）这些企业董事会的组成和构成部分；（3）范围扩展到那些同意给予参与磋商或决策权的一些利益相关者，尤其更多地扩展到员工；（4）就上文提到的情况，发布请求公告，如此等等。国有企业的法律形式通常还包括了关于国有企业活动的严格定义，阻止它们进行多元化投资或者扩展它们的活动范围到新的部门和/或海外。合法地安排这些限制是为了防止对公共资金的滥用，制止雄心过度的增长战略，或者阻止国有企业出口敏感技术。

在一些国家，国有企业的特殊法律形式近年有了重要的发展，以适应放松管制和对国家补助与交叉补贴（盈亏调剂）加大审查力度。按照放松了的法律形式，对国有企业活动种类的限制已经允许放开。在一些国家，法律形式的变化伴随着国家对员工保护的承诺，尤其是对养老金领取权的承诺。

当国有企业法律形式简化而更有效率时，政府应该尽可能地置身于公司法的基础之上，并且在对企业目标来说并不绝对需要时避免制定一个特殊的法律形式。简化而有效的国有企业法律形式应能增强透明度和便于通过基准标杆来进行监督。这将有助于在日益增加的放松管制和竞争性市场中建立起与私营竞争者公平竞争的平台。

精简而有效的法律形式应使国有企业具有商业活动和在竞争与开放的市场中运营的目标，这些法律形式要集中在私营所有者通常使用、也是对作为所有者的国家有用的那些措施和工具上。因此，精简而有效的法律形式应该主要关注公司治理机构的角色和权力，以及透明度和信息披露的义务。

如果改变国有企业法律形式的难度太大，其他的选择可以是简化和提高国有企业的运营效率，将一些特殊的规则包括进去，例如对具有特殊法律形式的国有企业来说，扩展他们有效的经营范围，或者要求国有企业自愿履行这些特殊的规则，尤其是关于信息披露的要求。

**三、超出普遍接受标准的、以公共服务名义要求国有企业承担的任何义务和责任都需要按照法律和规则明确授权。这些义务和责任还应该向社会公众披露，相关的成本应该以透明的方式支付。**

在一些事例中，国有企业常被期待要为社会和公共政策目标履行特别的责任和义务。在一些国家中包括了国有企业必须按照价格调控的规定销售他们的产品和服务。这些特殊的责任和义务可能超出了一般可以接受的商业活动标准，而应该清楚地按照法律和规定进行授权和推动。这些规定还适合写入公司章程。

市场和普通大众应该清楚地了解这些义务的性质和范围，以及这些义务对国有企业资源和经济表现的全面影响。

同样重要的是，相关的成本应能被清楚地识别、披露，并且基于特殊法律规定和/或通过契约机制（例如管理或服务合同）由国家财政预算予以适当补助。补助的构成应采取避免市场扭曲的方法，尤其当有关企业在经济体系中处于竞争领域的情况下，更要这么做。

四、国有企业不能豁免适用于一般的法律和规则。当利害相关者，还包括竞争者认为他们的权利受到侵犯时，应有机会得到有效的补偿和不偏不倚的裁决。

经验显示，在一些国家国有企业可以豁免于许多法律和规则，包括在一些事例中对竞争法的豁免。国有企业通常不受破产法的管辖，因此，有时债权人在执行他们的合同和催还欠款时常常遇到困难。应该尽可能最大程度地避免类似的对普通法律规定的豁免，这样才能避免市场扭曲和加强对管理的问责。国有企业和作为股东的国家在他们违反法律时，不应该在通过法庭和监管当局而面对挑战时得到保护。利益相关者应该能够在法庭上挑战作为一个所有者的国家，而且在类似情况下应该得到司法系统公平与公正的对待。

五、为了达到公司目标并在需要时，法律和规则框架应该允许国有企业有足够的灵活性调整其资本结构。

资本结构的僵化有时会对国有企业的发展或实现其目标造成困难。国家作为一个所有者，应该制定一种全面的政策并提供允许国有企业资本结构进行适当改变的机制。

作为国家的所有权职能，这种机制可以包含在明确限定的范围内用灵活的方式调整国有企业资本结构的能力。在限定范围内可以便利国有企业之间从一家到另一家的间接的资本转移，例如通过对一些所收红利进行再投资，或者做符合竞争性市场条件的资本金筹集。

这些机制应该尊重国会关于预算或国家所有权控制在适当水平的决策权力，以及预算体系的全面透明。一个国有企业资本结构的任何改变应该明确的与国家所有权目标和这个国有企业的特殊环境相一致。这些决定应该有充分的证明，并允许通过国会审计或详细核查进行有效的问责。最后，这些机制应该受到限制和服从于细致的监督以避免通过资本转移进行任何形式的交叉补助（盈亏调剂）。

六、国有企业面对竞争环境应能有机会融资。它们与国有银行、国有融资机构和其他国有公司之间的关系应该基于纯粹的商务基础。

债权人和董事会往往以为存在着一种不言而喻的国家对国有企业债务的担保。这种情况在很多实例中导致了过度的负债、资源浪费和市场扭曲，损害了债权人和纳税人的利益。此外，在一些国家里，国有银行和其他金融机构倾向于成为国有企业最重要的（即使不是主要的）债权人，这种环境为利益冲突留下了巨大的机会。由于这些国有企业可能会认为自己没有责任去偿还贷款，因此就可能会导致国有银行形成不良贷款。这是可能使国有企业逃避市场监督和压力的一个极其重要的来源，从而扭曲了国有企业的激励结构。

在与债权人的关系上，需要明确区分国家与国有企业各自的责任。国家同意给予国有企业的担保，通常是对国有企业缺乏能力的补充而向其提供股权资本，但是这种便利往往会被广泛地滥用。作为一项普遍原则，国家不应该对国有企业的债务给予自动担保。对于国家担保的信息披露和补偿，还应该制定公平准则，而且应该鼓励国有企业从资本市场中寻找融资。

应该建立起控制利益冲突的机制，并且确保国有企业发展同国有银行、其他金融机构以及其他国有企业的关系是基于纯粹的商业基础。国有银行应该像对待私营公司一样，以相同的条款和条件给予国有企业信贷。这些机制还可以包括限制和仔细督查是否有国有企业董事会的成员同时担任国有银行董事会成员的情况。

## 第二章注释：国家作为一个所有者行事

*国家应该作为一个知情的和积极的所有者行事，并应制定出一项清楚和一致的所有权政策，确保国有企业的治理具有必要的专业化程度和有效性，并以透明和问责方式贯彻实施。*

政府为了贯彻自己的所有权职能，应该参照私有部门和公共部门的治理标准，尤其是同样适用于国有企业的《经合组织公司治理原则》。除了《经合组织公司治理原则》以外，国有企业治理还有一些特殊方面应该予以特别关注或者做出更加详细的阐述，以便指导国有企业的董事会成员、管理层和负责实施国家所有权的主体有效地发挥他们各自的作用。

一、政府应制定并公布一项所有权政策，以明确国家所有权的全部目标、国家在国有企业公司治理中的作用以及将要如何贯彻其所有权政策。

国家所有制多重的和矛盾的目标往往会导致所有权职能非常被动地传导，或者相反，会导致国家过度干预那些本应留给公司及其治理机构负责的事务或决定。

为了使国家对于自己作为一个所有者有个清楚的定位，国家应该澄清自己的各种目标并列这些目标的优先顺序。这些目标可能包括避免市场扭曲和追求获利能力，表现为具体指标的形式，例如投资回报率和股利分配政策。设置的目标里可能会包括在股东价值、公共服务、甚至就业保障之间的权衡。所以，比起制定其作为所有者自己的主要目标来说，国家还要有更多的考虑。国家应该指出其优先顺序并澄清如何掌握其内在的平衡。在做这些事情的时候，国家应避免干预具体的运营事务，因此要尊重董事会的独立性。一项清晰的所有权政策能够帮助避免在国有企业制定它们自己的目标时，或者在定义它们在公共服务领域责任的性质和范围时，被授予过多自主权的情况。

此外，国家应该在其所有权政策上争取保持连贯性，并且避免频繁地修改其全面的目标。一项清晰的、连贯的和明确的所有权政策，会为国有企业、市场和公众提供一个可预见的和能够清楚理解的作为所有者的国家的目标及其长期承诺。

在制定和修订国家的所有权政策时，政府应该适当地使用公开征求意见的办法。所有权政策和相应的公司目标应该是向社会公众开放的公共文件，并且在相关的部委、机构、国有企业董事会、管理层和立法机构之间广泛沟通。

同样重要的是，相关的政府公务员要认同所有权政策，而且国有企业的股东大会、董事会和高级管理层要认同公司目标的声明。

**二、政府不应陷入国有企业的日常管理，应允许国有企业享有充分的经营自主权以实现它们申明的目标。**

国家作为一个积极的和知情的所有者的最好的办法是制定一项清楚的和连贯一致的所有权战略，建立起董事会提名程序和确立有效行使所有权权利的机制。应该避免任何对国有企业日常管理的参与。

所有权或协调主体传达给国有企业或其董事会予以指导的能力应该限定在具有战略意义的问题和政策上。应该公开披露和具体说明所有权或协调主体有权给予指导的决策领域和类型。

与此相同的是，还要严格限制其他任何政府机构对国有企业日常管理的干预。

**三、国家应该让国有企业董事会行使其责任并尊重其独立性。**

在董事会成员的提名和选举中，所有权实体应该关注国有企业董事会对以专业性和独立性方式行使其职责的需要。正如经合组织的原则中所阐述的那样，重要的是董事会的每个成员在履行他们的责任时不能作为不同选举团的代表行事。独立性要求所有的董事会成员以一种对所有股东负责的公正方式履行他们的责任。这意味着除了要与公司章程或明确的公司目标相一致以外，董事会成员在履行他们在董事会的责任时不应该被任何政治上的影响所左右。

当国家是控制性股东时，就处在一个独特的位置上，可以不经其他股东同意而提名和选举董事会。这项合法的权力应与甄选、提名和选举董事会成员的高度责任相匹配。在这个程序中，为了尽可能减少利益冲突，所有权实体应该避免从国家机关中过多的选举产生董事会成员，尤其是对于那些部分是国家所有的国有企业和在竞争行业中的国有企业。有些国家已经决定，避免从所有权实体或其他政府官员中提名或选举任何人进入国有企业董事会。目的是为了彻

底杜绝政府直接干预国有企业经营或管理的可能性，并且限制对国有企业董事会做出的决定由国家承担责任。

所有权实体的职员，来自政府其他行政部门或来自政治选区的专业人员，只有当他们符合所有董事会成员应该具备的能力水平，并且他们不是作为为某个不适当的政治影响的渠道行事时，才能当选为国有企业董事会成员。他们应该同其他董事会成员一样负有相同的职责和责任，并且要从国有企业和所有股东的利益出发行使职权。应该仔细评估剥夺资格的条件和发生利益冲突的情况，并且要提出如何处理和解决这些问题的指导方针。有关的专业人员既不应该有过多内在的利益冲突，也不应该受察觉到的利益冲突的影响。这就意味着他们既不应该参与有关相同国有企业的规则制定，也没有任何妨碍他们为公司利益做出行动的特殊义务或限制。换句话说，所有潜在的有关任何一名董事会成员的利益冲突都要向董事会报告，然后，董事会要把这些情况连同如何处理这些情况的信息一起披露。

当国家官员担任国有企业董事时，尤其需要澄清其个人和国家各自的责任。有关的国家官员可能需要披露他们在国有企业中任何的个人所有权，并且要遵守有关内幕交易的规定。协调主体或所有权实体应该为担任国有企业董事会成员的所有权实体成员和其他国家官员制定指引和道德准则。这些指引和道德准则还应该明确指出由这些董事会成员传递给国家的保密信息应该如何把握。

为更为广泛的政治目标而制定的方针，不应该强行直接通过董事会的参与做决定，而应该经由协调主体或所有权实体以企业目标的方式提出。直到国有企业董事会得到国会授权或经过特别程序的批准，它们才能对这些政策信号做出反应。

**四、所有权权利的行使应该在国家行政管理中予以明确界定。这会便于通过建立一个协调主体，或者更适合于通过集中化的所有权职能来实现。**

在国家行政管理机构中明确定义所有权职能是十分关键的，不论其在中央部门是位于财政部或经济部，还是一个单独的行政实体，或是在一个具体的行业部门里。



为了实现对所有权职能的明确定义，它可以被集中于一个单独的实体，而这个单独的实体可以是独立的或者受一个部门的管辖。这个举措会有助于澄清所有权政策及其定位，并且还会确保政策得到更加一致的贯彻。集中化的所有权职能还能在重要事务上，例如对财务报告或董事会提名，通过组织“专家库”论证，便于强化和把相关的权能组合在一起。这样，集中化可以在制定国家所有权的合并报告上形成一个主要的力量。最后，集中化也是把履行所有权职能从国家所进行的其他活动中清楚地分离出来的一个有效途径，尤其像上述《指引》第一章第一款中所提到的市场规则和产业政策。

如果不是集中的所有权职能，至少要在有关参与进来的不同行政部门之间建立起一个强有力的协调主体。这将有助于确保每一家国有企业都有明确的授权，并且在战略指导或报告需求方面收到连贯一致的信息。协调主体将协调和调整由各部的不同所有权部门所承担的行动和政策。协调主体还应该负责建立一套全面的所有权政策，制定专门的指引并在各部门统一贯彻实施。

所有权职能在一个单独实体的集中化，对处在竞争部门的国有企业来说大概是关系最大。而用于那些主要以公共政策为目标的国有企业来说就不是那么必要了，这一类国有企业不是这些《指引》的主要对象，按照它们的情况，行业部门可能仍然是行使所有权权利关系最大和胜任的实体，这些所有权权利可能无法与政策目标区别开来。

在考虑所有权职能的集中化时，不应该产生一个新的和过度强大的官僚阶层。

当所有权职能不能被一个单独实体所把握时，仍然可以集中一些关键的职能以便使用专门的知识技能，并确保相对于每个行业部门的独立性。此类所有权职能部分的集中化，能够对于董事会成员的提名起作用就是一个例子。

对所有权职能的明确定义应该随着所有权处在政府的不同层级的位置而定，例如在国家、地区、联邦或联邦下属的层面。这些《指引》并没有对在国家或联邦内确定适合于对国有企业进行管理的层级给予指导。《指引》只是指出，无论在哪个权力层次上，所有权职能集中于或者由一个单独主体协调会更好。此外，如果存在不同行政管理层次的所有权，那就应该寻求对所有权实施

的协调一致性。最后，所有权职能的集中化并不意味着法律的所有权的集中化。

五、这个协调主体或所有权实体应该向例如国会这样的代表机构负有说明责任，并且与相关公共部门，包括国家最高审计机构具有明确定义的关系。

需要明确规定协调主体或所有权实体与其他政府机构的关系。许多国家机构、部门或行政单位都对同样的国有企业起着不同的作用。为了增加公众对国家管理国有企业所有权方式的信心，阐明这些不同的作用并且向社会公众做出解释是很重要的。

尤其是，所有权实体应该与负责审计国有企业的国家最高审计机构保持合作和经常性对话。应该支持国家最高审计机构的工作并采取适当的措施对审计结果做出回答，在这方面应遵循《关于审计行为准则指引的利马宣言》（INTOSAI Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts）。

协调主体或所有权实体还应对其执行国家所有权职能的方式持续负有明确的说明责任，例如向国会这样的代表普遍公众利益的机构有直接或间接的说明责任。向立法机关的说明责任以及国有企业自己的说明责任应该被明确定义，这些说明责任不应因有逐级报告关系而淡化。

说明责任应该超出确保行使所有权不得与立法机构对预算政策制定权相抵触的范围。所有权实体应该报告其行使国家所有权和实现国家目标方面所做的工作表现。应该向社会公众及其代表提供定量和可靠的信息，说明是如何代表国有企业所有者的利益来管理国有企业的。可以建立例如特别的或永久的委员会这样的专门机制来保持协调主体或所有权实体与立法机构的对话。就国会听证而言，机密问题应该通过例如召开秘密的或闭门的会议等特殊程序处理。当其被普遍认可为有用的程序时，其对话的形式、频率和内容会随不同的宪法、国会惯例和作用而有所不同。

对说明责任的要求不应过分地局限于协调主体或所有权实体在履行它们职责方面的自主权。例如，协调主体或所有权实体要求获得立法机构事前批准的情况应当受到限制，这些情况包括整个所有权政策的重大修改、国有部门规模的重大变动、以及重大交易（投资或停止投资）。

一般情况下，所有权实体对其部门职责的组织方式和制定决策所采取的程序和步骤方面享有一定程度的灵活性。所有权实体也能够在聘任、报酬和留住包括来自私营部门的必要的专业人才方面允许具有灵活性上享有一定程度的预算自主权。

**六、国家作为一个积极的所有者应该按照每个公司的法律框架行使其所有者权利。**

为了避免不适当的政治干预或被动的国家所有权，协调主体或所有权实体集中精力于有效的行使所有权是很重要的。国家作为一个所有者，当其处于对公司有重大影响地位时，尤其应该像任何主要股东一样行事；当其处于占有少数股权的股东地位时，也应该作为一个知情的和积极的股东行事。提出如此行使权利的忠告是为了保护其所有权和实现其价值最大化。

正如《经合组织公司治理原则》所定义的，股东的四项基本权利是：（1）出席并在股东大会上投票表决；（2）及时和定期的获得相关和充分的公司信息；（3）选举和撤换董事会成员；（4）批准特别交易。协调主体或所有权实体应该充分而又明智地行使这些权利，因为这是在没有侵犯国有企业日常管理的情况下允许对他们施加的必要的必要的影响。对国有企业治理和监督的有效性和可信度，在很大程度上取决于所有权主体知情地行使其股东权利和在国有企业中有效地履行其所有权职能的能力。

所有权实体需要具有特殊素质和拥有能够熟练履行受托责任的法律、财务、经济和管理技能的专业人才。这些专业人才也必须清楚地认识到相对于国有企业来说他们自己有像公务员一样的角色和职责。另外，所有权实体应该具备的素质还关系到，由于一些国有企业在其监督之下，它还需要按照公共服务规定承担特别义务。为了以更好的方式行使国家所有权的权利，协调主体或所有权实体还应该有可能聘请外部顾问和在所有权职能的一些方面进行协议外包，例如，可以让专家进行评估、主动督察，或者在认为必要和合适时以其身份进行代理人投票。

**其主要职责包括：**

**1. 委派代表出席全体股东大会并行使国家股份投票权**

国家作为一个所有者应该通过行使其投票权或者对如果不行使投票权至少做出解释来履行其受托责任。对于国有企业全体股东大会之前的提议，国家不能使自己处于毫无反应的境地。

国家应能在股东大会上对提交审批的问题阐明自己的观点，协调主体或所有权实体有必要使自己能够就这些问题提出知情的观点，并且在全体股东大会上向国有企业董事会做出清楚地表达。

在全体股东大会上为国家代表阐述观点制定适当的议程是很重要的，这样可以实现例如清楚地辨认出是由协调主体或所有权实体代表着国家的股份。

## **2. 在全资或控股的国有企业建立起合乎规则和透明的董事会提名程序，积极参与对所有国有企业董事会的提名**

协调主体或所有权实体应确保国有企业具有高效和职能健全的专业的董事会，使其具备需要的多种技能组合以完成它们的职责。这将涉及到建立一个合乎规则的提名程序并在此过程中担当积极的角色。如果所有权实体被授予了在提名程序中组织国家参与的惟一责任，这将为此提供方便。

国有企业董事会的提名应该是透明的、明确规则的，并以对各种所需技术、技能和经验的评价为基础。所需的技能和经验应取得一个专责委员会的评估，并服从公司长期战略的需要。当法律或双方协议需要时，这些评估还要考虑到员工委员会代表所担当的角色。提名基于如此清晰的对技能的要求和评估，将会形成更加专业化、可问责性和商业导向的董事会。

当国家不是惟一的所有者时，协调主体或所有权实体应在全体股东大会之前征求其他股东的意见。国有企业董事会也应能够根据获得批准的对董事会成员的简要介绍、技能要求和对董事会成员的评估向所有权实体提出建议。建立提名委员会有助于重点选拔优秀的候选人和进一步完善提名程序。在一些国家，还考虑到建立一个专门的委员会或“公众委员会”来监督国有企业董事会的提名也是个好办法。尽管这种委员会或公众委员会或许只有建议权，但在实际中它们可能对提高国有企业董事会的独立性和专业化具有强烈的影响。被提名人员名单应在全体股东大会之前公布出来，并附上关于各个候选人的职业背景和专门技能的足够的信息。

所有权实体能够掌握经过公开竞争程序选拔出来的一个合格候选人的数据库也是很有用的。利用专业招聘中介机构或国际广告是提高选拔过程质量的又一个办法。这些操作会有助于增大为国有企业董事会提供合格候选人的蓄水池，特别在私营部门具有的专业技能和国际经验方面。这些程序也可能更适合于大型董事会的多样性，包括性别差异化。

### 3. 建立报告制度，允许对国有企业经营绩效进行定期的监督和评估

协调主体或所有权实体为了能对公司的重要事务做出知情的决定，它们需要确保及时得到所有必要的和相关的信息资料。它们也应该建立起能够连续监督国有企业活动和业绩的手段。

协调主体或所有权实体应确保建立适合于所有国有企业的充分的对外报告制度。这个报告制度应向协调主体或所有权实体展示国有企业经营绩效或者财务状况的真实画面，使它们能够做出及时反应和进行有选择的介入。

协调主体或所有权实体应使用适当的手段和选择合适的价值评估方法去监督国有企业与既定目标相比较的经营业绩。这有助于制定同样适用于国内外私营或公共部门实体的、系统的国有企业经营绩效标杆体系。这套标杆基准应包括生产率和劳动力、资产、资金的使用效率。这套标杆对于在非竞争领域内的国有企业尤其重要。这样会使国有企业、协调主体或所有权实体和社会公众能够更好地评价国有企业经营绩效和回顾它们的发展。

在协调主体或所有权实体内配备足够的具有会计和审计技能的人员，并与有关方面包括国有企业的金融服务机构、外部审计员和特派国家监察员保持适当的交流，这会便于对国有企业经营绩效的有效监督。

### 4. 在法律制度和国家层所有权机构允许时，与外部审计员和特派国家监察机构保持经常性对话

根据法律规定，协调主体或所有权实体可以被授予对外部审计员的提名权，甚至指定权。对于全资国有企业，协调主体或所有权实体应与外部审计员以及特派国家监察员（如果设置了这个职能的话）保持持续的对话。这种持续的对话可以采取定期交换信息、举行会议以及出现特殊问题时讨论的方式。外部审计员将向协调主体或所有权实体提供关于国有企业绩效和财务状况的外部

的、独立的和合格的看法。然而，所有权实体与外部审计员和国家监察员的持续对话不应以损害董事会的职责为代价。

当国有企业上市或部分持股时，协调主体或所有权实体必须尊重占少数股权的股东的权利和公平对待占少数股权的股东。与外部审计员的对话不应给协调主体或所有权实体任何优先的信息，而应遵循对特权的和保密的信息的规定。

**5. 确保国有企业董事会成员的薪酬计划有助于公司的长期利益，并能吸引和激励合格的专业人才。**

虽然存在着把国有企业董事会成员的薪酬与私营部门拉近的强烈倾向，但是在经合组织的多数成员国内，由于其所需的技能和经验还有担负的责任的原因，其薪酬仍然远远低于市场水平。

### 第三章注释：平等对待所有股东

*按照《经合组织公司治理原则》，国家和国有企业应该承认所有股东的权利，确保他们得到公平对待和平等获得公司信息。*

平等对待占少数股权的股东与所有企业的利益攸关，由于这方面的声誉将影响吸引外部资金的能力以及对企业价值的评价，确保国有企业平等对待占少数股权的股东符合国家的利益，因此要确保其他股东不把国家看成是一个不透明、不可预见和不公平的所有者。恰恰相反，国家应该成为遵循对待占少数股权的股东最佳实践的值得仿效的典范。

#### 一、协调主体或所有权实体与国有企业应该确保所有股东得到公平对待。

当私人股东、机构或个人持有一部分国有企业资本时，国家应该认可他们的权利。参照《经合组织公司治理原则》中关于占少数股权股东的权利，也符合协调主体或所有权实体和国有企业自身的利益。《经合组织公司治理原则》中阐明“*占少数股权的股东应该受到保护以使他们不被直接或间接的、为控股股东谋利而滥用权力的行为所侵害，并且应建立起有效的补偿机制*”。《经合组织公司治理原则》还禁止内幕交易和滥用自我交易。最后，《经合组织公司治理原则》的注释建议对某些股东决议设置优先权和合格的占多数股权股东作为事前保护占少数股权股东的办法。

国家作为占有支配地位的大股东，在许多情况下的股东大会上能够不经任何其他股东同意就做出决定，以此身份通常能够决定董事会的组成。当这种决策权是依据其所有权的合法权利时，重要的是国家作为一个占有支配地位的股东有没有滥用权力，例如是否有追求不符合公司利益并且从而损害其他股东利益的目标。权力滥用可能发生于通过不适当的关联交易、带有偏见的业务决策以及为讨好控股股东而改变资本结构。可以采取的措施包括更好的信息透露，董事会成员的忠诚责任，以及对某些股东决策的合格的占多数股权股东的条件。

协调主体或所有权实体应该制定关于公平对待占少数股权的股东的指导方针。它应该确保每个国有企业，特别是其董事会要充分意识到与占少数股权的股东的关系的重要性，并且积极增强这种关系。

正如《经合组织公司治理原则》所述，“当法律制度允许且市场接受时，控股股东作为所有者并没有采取法定方式把控制权从所有权中分离出来，而运用的控制水平又与风险水平不对称时，潜在的滥用情况就会显现出来”。因此，政府应当尽可能地限制使用黄金股和披露那些与公司股东的所有者权益不相称的、允许一个股东超越公司行使一定程度控制的股东协议和资本结构。

## 二、国有企业应该对所有股东高度透明。

保护占少数股权的股东和其他股东的一个关键条件是确保高度透明。《经合组织公司治理原则》阐明，“为确保公平对待，支持同时向所有股东报告信息。在保持与投资者和市场参与者紧密关系的过程中，公司必须谨慎避免违反公平对待这个基本原则。”

占少数股权的股东和其他股东应该能够接触所有必要的信息从而做出知情的投资决定。同时，大股东包括协调主体或所有权实体，不应该对它们作为控股股东或董事会成员可以获得的信息有任何的滥用。对于没有上市的国有企业，其他股东通常是易于被辨认的，而通过例如在董事会的席位可以经常优先获得信息。然而，无论关于信息披露的法律和规则框架的质量和完整性如何，协调主体或所有权实体都应该确保在所有国家持有股份的企业，建立起保证所有股东都能相应便利和公平地获取信息的机制和程序。

任何股东协议，包括覆盖董事会成员的信息协议，都应该予以披露。

## 三、国有企业应该制定与所有股东进行交流和征求意见的积极政策。

国有企业、包括国家作为占少数股权的股东的任何企业，应该辨认它们的股东，并且以及时和系统的方式让它们的股东对重要事件和即将召开的股东会议按时知情，还应该为它们的股东提供关于将要提交决策的议题的足够的背景信息。确保公司履行对股东发布信息的义务是国有企业董事会的责任。在此过程中，国有企业应该不仅采用已经存在的法律和规则框架，而且在框架之外，



鼓励其在建立起信用和信心的相关方面做得更多。如果可能，与占少数股权的股东的积极协商将有助于改进决策过程和对关键决定的认可。

**四、应为占少数股权的股东参加股东大会提供便利，以便能使他们参与例如选举董事会这样十分重要的公司决策。**

占少数股权的股东可能会关心在公司的股东会议或董事会会议之外做出的实际决定。这对于拥有一个重要的或控股股东的上市公司是合法的关心，然而这在国家是占有支配地位的股东的公司中也会成为一个问题。作为一个所有者的国家的正确做法，可以让占少数股权的股东消除疑虑，保证对他们的利益予以考虑。

正如《经合组织公司治理原则》所强调的，参加全体股东大会是最基本的股东权利。为鼓励占少数股权的股东积极参加国有企业的全体股东大会并便于他们行使权利，国有企业可以采用特殊机制，这与《经合组织公司治理原则》对上市公司的建议一脉相承。这些包括对某些股东决策的合格的占多数股权的股东要求和当被外界认同时使用特殊选举规则的可能性，例如累计投票制。另外的措施还包括，便利的缺席投票或推广使用电子投票方法以降低参与成本。此外，员工股东参加全体股东大会，通过例如在员工股东中收集代理人投票可能是方便的。

重要的是，保护占少数股权股东的任何特殊机制都必须仔细权衡。它应该得到全体占少数股权的股东赞成，并且无论在哪一方面与公平对待的概念都不发生矛盾。它应该既不妨碍国家作为占多数股权的股东施加其对决策的合法影响，也不允许占少数股权的股东阻碍决策程序。

## 第四章注释：与利益相关者的关系

*国家所有权政策应充分承认国有企业对利益相关者的责任，并要求他们报告与利益相关者的关系。*

在一些经合组织国家，法律地位、规章或相互协议/合同赋予特定利益相关者在国有企业中有特殊权利。一些国有企业甚至可能明显的像政府部门那样赋予利益相关者，例如主要的员工委员会层级的代表以权利，或者例如通过咨询委员会赋予员工代表和消费者组织其它协商/决策权。

国有企业应该认识到，处理好与利益相关者的关系对建立可持续发展和财务状况良好的企业的重要性。利益相关者关系对国有企业尤其重要，他们可能对完成无论何时都存在的普遍服务责任十分关键，在一些基础设施部门，国有企业可能对经济发展的潜力的和它们活动的社区具有至关重要的影响。此外，一些投资者在他们的投资决策中越来越考虑到与利益相关者有关的问题，以及重视与利益相关者有关问题引发的潜在的诉讼风险。因此，协调主体或所有权实体和国有企业认识到，一项积极的利益相关者政策可能对公司长期战略目标和声誉产生影响的重要性。因此它们应该制定并充分披露其明确的利益相关者政策。

然而，除非以某种形式予以补偿，政府不应该让国有企业推进与适用于私营部门不同的目标。任何赋予利益相关者或对决策过程产生影响的特殊权利应该是清晰明确的。任何在这方面通过法律或特殊义务赋予利益相关者的权利必须由国有企业履行，而公司机构、主要的的股东大会和董事会应该保留它们的决策权力。

一、政府、协调主体或所有权实体与国有企业应该承认和尊重由法律或通过相互协议制定的利益相关者的权利，并应参照《经合组织公司治理原则》对这方面的要求。

作为占支配地位的股东，国家可以控制公司决策并且能够做出有损于利益相关者的决定。因此，建立保护利益相关者权利的机制和程序是必要的。协调主体或所有权实体在这方面应该有明确的政策。国有企业应该完全尊重利益相

关者的权利，像法律、规章和相互协议制定的那样。它们应该以与私营部门上市公司一样的方式操作，并在与利益相关者的关系上参照《经合组织公司治理原则》。

实施《经合组织公司治理原则》含有对各种各样的利益相关者的贡献予以充分的承认和鼓励积极地与他们合作创造财富的意思。为此目的，国有企业应该确保利益相关者能及时和定期地接触到相关的、足够的和可靠的信息以便行使他们的权利。利益相关者遇到他们的权利受到损害的事件时，应有权通过法律予以补偿。员工也应能自由地把他们关心的不合法或者不合乎道德的做法传达给董事会，他们的权利不应该因此而受到损害。

当一些国有企业考虑与利益相关者关系的重要性时，应该允许发展员工参与的业绩增强机制。然而，在做出有关决定和赞同发展这项机制时，国家应该仔细考虑到把遗产转移到有效的业绩增强机制里面的内在困难。

**二、上市的或大型的国有企业以及从事重要公共政策目标的国有企业应报告与利益相关者的关系。**

良好的实践越来越要求上市公司报告关于利益相关者的情况。通过这样的做法，国有企业将证明它们要更加透明经营的意愿和它们与利益相关者合作的承诺。这将逐渐增强信任并改善它们的声誉。从而上市的或大型国有企业应该在它们的利益相关者政策上，与投资者、利益相关者和公众充分地进行交流，并且对它们的有效实施提供信息。这也应该是任何一个国有企业奉行的重要的公众政策目标或者是具有普遍服务的义务，并应适当注意与它们规模相称的费用。当国有企业在社会与环境政策上有特殊的目标时，与利益相关者关系的报告应该包括这方面的信息。为此目的，它们应该参照最佳实践和遵循过去几年已经制定的社会与环境责任指引予以披露。

国有企业对它们的利益相关者报告进行独立性检查以增强其可信度也是可取的。

协调主体或所有权实体通过同时具有明确的政策和能够向公众做出总体公布，从而加强在利益相关者事务上的披露。

三、应该要求国有企业董事会制定、实施和传达符合规程的内部道德准则。这些道德准则应该基于国家标准、遵从国际承诺并适用于公司及其下属公司。

《经合组织公司治理原则》建议董事会应用高尚的道德标准。作为对其日常经营和长期承诺具有信用和值得信赖的一种措施，这符合任何一个公司的长远利益。就国有企业而论，由于商业上的考虑与政治上和公共政策上的考虑相互作用而产生更多的压力，就可能背离高尚的道德标准。而且，由于国有企业在建立国家的商业气氛上扮演着重要的角色，它们保持高尚的道德标准也是很重要的。

国有企业及其官员应当以高尚的道德标准要求自己。国有企业应建立内部的道德准则，承诺他们自觉遵守国家规范并符合广泛的行为准则。这应当包括承诺和遵守《经合组织跨国企业指引》（*OECD Guidelines for Multinational Enterprises*），该《指引》已经被所有经合组织国家采纳，并且反映了包含在《（联合国）国际劳工组织关于劳动的基本原则和权利的宣言》（*ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*）和《经合组织反行贿公约》（*OECD Anti-Bribery convention*）中所列的四个原则。道德准则应该应用在整个国有企业及其附属机构。

就建立起对全体员工所期望的行为和守法程序来说，道德准则应该给予清楚和详细的指导。为了使这些道德准则与全体有关的员工和利益相关者挂钩，以一个共同参与的方式发展将是一个良好的做法。董事会和高级经理也应该充分支持并履行这些准则。

道德准则应包括对采购过程的指导，还要制定保护和鼓励利益相关者，尤其是对员工的特殊机制，由公司官员报告违法或违反道德准则的行为。所有权实体应当负责地确保国有企业为员工（无论是个人还是通过他们的代表机构，或是为了其他外部的公司）的投诉设置安全港湾。国有企业董事会可以准许员工或他们的代表秘密地直接接触董事会中的独立人士或公司内专门调查舞弊和听取批评意见的人员。道德准则还应该包括当辩解被发现是没有道理和事实上无诚意、无意义、无根据时采取纪律措施。

## 第五章注释：透明度和信息披露

*按照《经合组织公司治理原则》，国有企业应遵循高标准的透明度。*

一、协调主体或所有权实体应就国有企业做出符合实际的合并报告，并且公布关于国有企业的年度合并报告。

协调主体或集中的所有权实体应当开发覆盖所有国有企业的合并报告，并且使其成为一个面向普通民众、国会和媒体的关键的披露工具。这个报告应该让所有的读者获得对国有企业总体业绩和进展的清楚的看法。另外，合并报告对于协调主体或所有权实体还应起到加深了解国有企业业绩和验证自身政策的作用。

合并报告应该生成一份由国家出版的年度合并报告。这份合并报告应该主要集中在财务业绩和国有企业的价值。它至少应该表明一个国家投资组合的总体价值。它还应该包括关于国家所有权政策和国家如何贯彻这些政策的信息的一般陈述，也应该提供关于所有权职能组织的信息，还有关于国有企业进展的概述，合并的财务信息和关于国有企业董事会变化情况的报告。合并报告应该提供的主要财务指标包括：营业额、利润和经营活动的现金流量、投资总额、股东权益报酬率、权益/资产比率和股利。还应该提供用于合并数据的方法的信息。合并报告也应包括对重要大型国有企业的单独报告。重要的是需要强调，合并报告不应逐年复制，例如对提交给国会的年度报告就应该按照要求对已有报告予以补充。一些所有权实体只打算公布“部分”的合并报告，例如只包括可比较部门的国有企业的活动。最后，发表双年度合并报告会进一步改进国家所有权的透明度。

一些国家已经证明，协调主体或所有权实体设立一个网站使普通民众容易获取相关信息是有用的。这个网站应能提供关于所有权职能组织和总的所有权政策，以及关于国有部门的规模、进展、业绩和价值的所有信息。

二、国有企业应该制定有效的内部审计程序，并且建立由董事会监督和直接向董事会及其审计委员会或相同公司机构报告的内部审计职能。

如同大型的上市公司一样，大型国有企业适当设置一个内部审计系统是必要的。“内部审计是一个为增加价值和改进组织运营而设计的独立的、客观保证的和咨询的活动。应引入系统的、惩戒的方式评价和改进风险管理的效果、控制和治理过程，来帮助组织实现目标。”<sup>3</sup>从广义上看，内部审计员的重要性在于确保一个有效率的和强健的披露过程和正当的内部控制。他们应该确定收集、编辑和提交充分详细的信息的程序，也应该确保充分执行公司的程序并且能够确保公司信息披露的质量。

为了增加他们的独立性和权威性，在单层委员会制度（one-tier systems）中，内部审计员应该以董事会（the board）及其审计委员会（audit committee）的名义工作并向其直接报告；在双层委员会制度（two-tier systems）中，内部审计员应该以监督委员会（the supervisory board）的名义工作并向其直接报告；或者当存在审计董事会（audit boards）时，内部审计员应该以其名义工作并向其直接报告。内部审计员应能无限制地接触到整个董事会及其审计委员会的主席和成员。对于董事会评价公司的实际经营和业绩的能力来说，他们的报告是很重要的。还应该鼓励外部的和内部的审计员之间的协商。最后再推荐一个良好的做法是，财务报表中应包括一份内部控制报告，以描述内部控制的结构和财务报告的程序。

**三、国有企业，尤其是大型国有企业应该经过基于国际标准的年度外部独立审计。现存特殊的国家监控程序不能代替独立的外部审计。**

国有企业不一定要要求被外部的独立审计员审计。这常常归咎于有特殊的国家审计和控制系统，它们有时会考虑到充分保证会计信息的质量和综合性。这些财务控制典型地由专门的国家或“最高”审计部门执行，它们可以对国有企业和协调主体或所有权实体都检查。在许多场合它们也参加董事会会议，经常将国有企业的业绩直接向国会报告。然而，这些特殊控制的设计是用于监控使用公用基金专款和预算资源的国有企业的经营，而不是针对所有的国有企业。

为了增加对所提供信息的信任，除了专门的国家审计之外，国家应该要求至少所有的大型国有企业都要受到按照国际标准执行的外部审计。应该制定适

---

<sup>3</sup> 内部审计员协会的定义 (<http://www.theiia.org>)

当的程序选聘外部审计员。至关重要的一点是，他们对于管理层以及大股东（例如，政府是国有企业股东的情况）都是独立的。而且，外部审计员应当符合像对私营部门公司一样的独立性标准。这一般包括限制对被审计的国有企业提供咨询或其他非审计服务，以及对审计合伙人或审计公司的定期轮换。

**四、国有企业应该像上市公司一样依照高质量的会计和审计标准。大型国有企业或上市的国有企业应按照国际上认可的高质量标准披露财务和非财务方面的信息。**

为维护普通民众的利益，国有企业应该像上市公司一样透明。无论他们的法律地位如何，即使他们不是上市公司，所有的国有企业都应该按照最佳实践的会计和审计标准进行报告。

所有国有企业应该披露财务的和非财务的信息，大型的和上市的国有企业应该按照国际认可的高质量标准这么做。这意味着国有企业董事会成员要在财务报告上签字，而且首席执行官（CEO）和首席财务官（CFO）要证明这些报告在所有资料方面是恰当地和公正地提交了国有企业的经营和财务状况。

在可能的情况下，应该进行成本——收益分析以确定哪个国有企业符合国际认可的高质量标准。进行这种分析，还考虑到按照要求做出需要的披露，对于董事会和管理层专业化地履行他们的职责，既是一种激励又是一种手段。如果他们不是以重要的公共政策为目标，在一定规模以下的国有企业可以不在此列。这样例外情况只能取决于实际的基础并且随着国家、行业部门和国有部门的规模不同而变化。

高水平的披露对于执行公共政策目标的国有企业也是有价值的。当他们对国家预算有显著影响时，当国家对其承担着风险时，或者当他们有更多全球社会影响时就显得特别重要。例如在欧盟，那些受到国家补贴而为公共利益服务的公司被要求对这些活动保持会计单独立账。

**五、国有企业应按照《经合组织公司治理原则》中要求的所有事务披露重要信息，并且重点是明显关系到作为所有者的国家和普遍公众的领域。**

《经合组织公司治理原则》描述了对于一个公众公司什么是应该披露的主要内容。国有企业至少应该遵守这些要求，包括财务和经营成果、薪酬政策、

关联交易、治理结构和治理政策。国有企业应该披露他们是否遵从公司治理的任何准则，如果遵从的话，指出是哪一个。关于董事会成员和主要执行人员的薪酬，看来以基于个人的情况进行披露被视为良好的做法。信息应该包括对责任终止和退休的规定，以及任何特殊的便利或给董事会成员提供的实物报酬。在下列方面国有企业应该特别警惕和增加透明度。

这些信息的举例包括：

### 1. 向公众提供一个关于公司目标及其实现情况的清晰声明

每个国有企业都清楚其总体目标是很重要的。不论现有的业绩监控系统如何，应该将一套有限的基本总体目标与企业如何处理在可能有冲突的目标之间进行权衡的信息结合在一起考虑。

当国家是一个占多数股权的股东或者有效地控制着国有企业时，应该向所有其他投资者、市场和普通民众说明公司目标。这种披露的义务将鼓励公司的官员自己澄清他们的目标，并且也能增强管理层在推行这些目标时所做的承诺。它将为所有股东、市场和普通民众在考虑由管理层采取的战略和决策时提供一个参考。

国有企业应报告它们是如何通过披露主要业绩指标来实现其目标的。当国有企业还被用于公共政策目标，例如普遍服务义务时，还应报告这些目标是如何实现的。

### 2. 公司的所有权和选举权结构

国有企业的所有权和选举权结构的透明是重要的，这样所有股东对他们的现金流量份额和投票权会有一个清楚的理解。还应该明确谁持有国有股份的法定所有权和行使国家所有权的职责在哪儿。任何可能扭曲国有企业的所有权或控制结构的特殊权利或者协议，例如黄金股和否决权都应该予以披露。

### 3. 任何重大风险因素以及处理这些风险所采取的措施

当国有企业着手于雄心勃勃的战略而没有经过清楚地鉴别、评估或按时报告相关的风险时，就会发生严重的困难。当国有企业经营于新近解除管制和日益国际化的行业，它们正面临一系列新的风险，例如政治、运营或者汇率风险



时，披露重要的风险因素尤其重要。没有充分的重要风险因素的报告，国有企业就可能对它们的财务状况和总体业绩提供一个错误的陈述，这可能从而导致不适当的战略决策和意外的财务损失。

国有企业适当披露在它们的经营过程中发生的风险的性质和程度，需要建立健全内部风险管理制度，用于鉴别、管理、控制和报告有关风险的情况。国有企业应该按照新的和逐步形成的标准进行报告，并且披露全部资产负债表外的资产和负债。这样报告在适当的时候应能覆盖风险管理策略和作为一个系统付诸实施。采掘行业的公司在这方面应该按照最佳做法披露它们的储备，这可能对它们价值和风险状况是一个的关键的因素。

公私合营（Public Private Partnerships）也应该予以充分披露。这样的共担风险经常以在公共和私人合伙人之间为公共服务或公共基础设施的供应而转移风险、资源和回报为特点，并可能从而引起新的和特别重大的风险。

#### **4. 收到任何来自国家和以国有企业名义承诺的财务扶持，包括担保**

为了对国有企业的财务状况有一个公平和完整的描绘，对国家和国有企业之间在相互义务、财务援助或风险分担机制上的详细情况做出适当的披露是必要的。披露应该包括国有企业收到国家的任何拨款或补贴，国家为国有企业经营提供的任何担保，以及国家同意以国有企业名义所做的任何承诺。对担保的披露可以由国有企业自己或者由国家来做。为了尊重预算规程，可以考虑由国会监督国家担保是良好的做法。

#### **5. 与相关实体的任何重大交易**

在国有企业和相关实体之间的交易，例如一个国有企业向另一个国有企业的权益投资，可能是一个潜在滥用资金的来源，因而应该予以披露。与相关实体交易的报告应该有必要提供评价这些交易的公正性和适当性的所有信息。

## 第六章注释：国有企业的董事会的职责

*国有企业董事会应该具有必要的权威、能力和客观性，以履行他们在战略指导和监督管理上的职能。他们应该诚实行事，并且对他们的行为承担受托责任。*

在许多国家，国有企业董事会往往是机构臃肿，缺乏经营远见和独立判断。它们可能也包括过多的来自国家行政机关的成员。而且，由于他们可能没有被委托在董事会中充分的责任，可能因此不受高层管理和所有权实体的欢迎。况且，在一些范围内他们的职责可能与具体的国家监管机构有所重复。

授权和改进国有企业董事会的质量是改进国有企业公司治理的一个基本步骤。国有企业拥有一个能够在没有过度政治干预的情况下为公司利益行事，并能够有效监督管理层的强有力的董事会是很重要的。为此目的，必须保证国有企业董事会的能力，增强他们的独立性和改进他们履行职责的方式。还需要允许他们为了履行职责而具有清楚的和全部的责任，并且确保他们诚实地工作。

一、国有企业董事会应对公司运营接受明确授权和最终责任。董事会应对所有者承担全部受托责任，为公司的最大利益工作，并对所有股东一视同仁。

原则上国有企业董事会具有按公司法的规定一样的责任和义务。然而，在实际中，董事会成员有可能被削弱了义务，特别是被国家提名的董事会成员。

国有企业董事会的责任应该在相关的立法、规章、政府所有权政策和公司章程中清楚地阐述。最基本的还需要强调的是，所有董事会成员都有法律义务要公司的最大利益工作并且公平对待所有股东。董事会成员的集体的和个人的责任应该予以清楚地说明。无论他们是被国家或任何其他股东或利益相关者提名，不同的董事会成员之间的责任应该没有什么差别。为了让国有企业董事会成员熟悉他们的责任和义务，应该要求对他们进行培训。

为了促使董事会负起责任和使董事会有效运作，他们应该遵循像在私营部门那样的最佳实践并且在规模上受到限制。经验表明，规模较小的董事会便于进行真正的战略性讨论，并且会减少成为橡皮图章机构的倾向。

为强调董事会的责任，随同年度报表应该提供一份董事报告（a Directors' Report）并且提交给外部审计员。董事报告应该提供对组织、财务业绩、重要风险因素、重大事件、与利益相关者关系的信息和评论，以及来自协调主体或所有权实体的指导的结果。

二、根据政府和所有权实体制定的目标，国有企业董事会应该履行其监督管理层和战略指导的职能。他们应该有权任命和撤换首席执行官。

在很多实例里，国有企业董事会没有被赋予充分的责任，包括需要有战略性指导的权力、监控管理层和控制信息披露。国有企业董事会可能认为，他们的作用和责任受到来自所有权实体和管理层的这两端的侵犯。如果不是政府本身而是协调主体或所有权实体，尽管他们的责任是决定公司的总体目标，但是特别在决定目标和制定战略之间的差别相当模糊的情况下，就可能被太多地卷入战略性问题所诱惑。国有企业董事会在他们并不总是拥有合法性或者甚至权威性时，也可能遇到监控管理层的困难。而且在一些国家，管理层与所有权机构之间或者直接与政府存在着紧密的联系，国有企业的高层管理倾向于直接向所有权机构或者政府报告从而绕开董事会。

为了执行他们的任务，国有企业董事会应该努力做到：(1) 在公司总体目标的框架内精确地表述、监控和审查公司战略；(2) 建立适当的业绩指标并且鉴别关键风险；(3) 监控披露和交流过程，确保财务报表公正地呈报国有企业的事务并且反映遇到的风险；(4) 评估并追踪管理业绩；(5) 为关键执行者制定有效的继任计划。

国有企业董事会的一个关键职能应该是任命和解雇首席执行官。如果没有这种权力，国有企业董事会就难以充分行使他们的监控职能和认识到要对国有企业业绩负责。某些情况下这可能需要征得所有权实体的同意或者与之协商。在一些国家，一个完全占有所有权的业主能够直接任命一个首席执行官，这种可能性延伸到了国有企业。当国家是被委派从事重要公共服务目标的国有企业的一个占有支配地位的所有者时，这种情况也可能发生。为维护董事会职责的完整性，良好的做法是需要与董事会协商。无论程序如何，任命应该基于专业标准。提名和任命首席执行官的规则和程序应该是透明的，并且要尊重在首席

执行官、董事会和所有权实体之间的问责制的规则。与首席执行官提名有关的任何股东协议应该予以披露。

根据首席执行官的职责评定和经营业绩，国有企业董事会应该还要对首席执行官的薪酬具有决定性的影响。他们应该确保首席执行官的报酬与业绩挂钩并且按时披露。

**三、国有企业董事会应该由能够进行客观和独立判断的成员组成。良好实践要求董事长与首席执行官分任。**

授权组成国有企业董事会的一个核心的必要条件，是为了他们能有效地进行客观和独立的判断，在此位置上监控高层管理和做出战略决策。正如《经合组织公司治理原则》里强调的那样，“为了履行其监控管理层业绩的职责，防止利益冲突和权衡公司的竞争需要，董事会能够进行客观的判断是最基本的”。所有董事会成员的提名都应该经过一个透明的过程，而且应该明确为公司整体的最大利益工作是他们的责任。他们不应该作为那些任命他们的选举团的个体代表行事。国有企业董事会也应该防止过度和直接的政治干扰，以免使他们从集中于实现与政府和所有权实体取得一致的目标上转移注意力。

增强国有企业董事会的客观性的核心要求是提名足够数量的、有独立判断能力的、能够胜任的非执行董事。这些董事会成员应该有相关的技能和经验，从私营部门招聘他们是个明智之举。它将促使董事会更加着眼于经营，尤其是对那些在竞争性市场中经营的国有企业。他们的专业知识还可以包括与国有企业特殊义务和政策目标有关的素质。在一些国家，董事会组成的多样性也是一个问题，它包括对性别的考虑。所有董事会成员应该向董事会披露他们必须决定如何处理任何利益冲突。

应当建立评价和维护董事会有效运作和独立性的机制。这些包括，例如限制可能连任的人数，授权董事会能够接触到独立信息的资源，能够实施拥有独立性专业人才资源。

为了增强董事会独立性，《经合组织公司治理原则》也考虑到可以是一个良好的做法，就是在单层董事会结构中董事会主席与首席执行官分任。董事会主席与首席执行官分任有助于“实现一种适当的权力平衡，增加问责性和改进

董事会独立于管理层的决策能力”。对董事会及其主席的职能的充分和清楚的定义，将防止分任可能引起在两个公司官员之间出现无效率的对立。就双层董事会制度而论，同样考虑的良好做法是，下层董事会（管理董事会）的领导人在退休后不能成为监督董事会的主席。

董事会主席与首席执行官分任在国有企业中特别重要，这常常是考虑到授权董事会独立于管理层的必要性。董事会主席对引导董事会起着关键的作用，以确保董事会有效运作和鼓励每个董事会成员在对国有企业进行战略性指导上的积极参与。当董事会主席与首席执行官分任时，董事会主席还有一个作用，就是与所有权实体在董事会为其有效运作应该包含的技能和经验上达成一致。因此，董事会主席与首席执行官分任应该被认为是建立有效的国有企业董事会的一个基本步骤。

**四、如果董事会中委任了员工代表，应该建立起保证这些代表有效行使权力和为增强董事会的技能、信息和独立性做出贡献的机制。**

当国有企业董事会的员工代表是通过法律或者集体协议得到授权时，应该要求他们为国有企业董事会的独立性、能力和信息做出贡献。员工代表应该同所有其他董事会成员一样拥有相同的职责和责任，应该为公司的最大利益而工作和平等对待所有股东。在国有企业董事会中员工代表不应该在本质上被看作是对董事会独立性的威胁。

应该建立起推动专业化和员工董事会成员的真正独立性的程序，并确保他们履行保密的职责。这些程序应该包括充分的、透明的和民主的选举程序，董事培训和明确的处理利益冲突的程序。对董事会工作积极的贡献还要求对其他董事会成员以及国有企业管理层的接受和合作。

**五、如有需要，国有企业董事会应该成立专业化的委员会来支持整个董事会履行其职能，尤其是在审计、风险管理和报酬方面。**

与私营部门的实际情况一致，国有企业设置专业化的董事会委员会的情况也日渐增多。董事会使用的专门委员会的类型可以因公司和行业而变化，它们包括：审计委员会、报酬委员会、战略委员会、伦理委员会，以及在一些情况

下的风险和采购委员会。 在一些国家，有一个与审计委员会相同的机构来执行相似的功能。

设立专业化的董事会委员会能在强化国有企业董事会的能力上发挥作用，并且支撑它们比如在风险管理和审计等事务中关键性的责任。在那些例如关于采购、关联交易和报酬问题等存在潜在的利益冲突的地方，它们也可能在转变董事会文化并且增强其独立性和合法性方面很有效果。

当董事会的委员会尚未被法律授权时，协调主体或所有权实体应该制定一项政策来定义在什么样的情况下应该考虑设立专业化的董事会委员会。这项政策应该基于标准的组合，包括国有企业的规模和面对的特殊风险，或者国有企业董事会内部需要加强的能力。大型国有企业应该至少有一个审计委员会或者与其相当的机构，使之有权会见公司的任何官员。

专业化的董事会委员会由一位非执行董事来主持，还包括足够数量的独立董事。独立董事的比例以及所要求的独立性的类型（例如：独立于管理人员或者独立于主要的所有者）将取决于委员会的类型、利益冲突问题的敏感性的类型和国有企业部门的类型。例如审计委员会，应该只由独立的和具有财务素质的董事会成员组成。

专业化的董事会委员会的存在并不能免除董事会对所有事务的集体责任。专业化的董事会委员会应该有书面的职责范围来定义它们的责任、权力和组成。专业化的董事会委员会应该向董事会全体报告，而且其会议记录应该转发至所有的董事会成员。

国有企业董事会还可以建立一个提名委员会，就董事会提名过程与所有权实体合作。 在一些国家有这样的情况，提名委员会也能设立在董事会结构之外，尤其是在包括几位主要股东时。无论是谁建立的提名委员会，通过其参与选拔人才的过程和基于其能力提出建议，把董事会自身的组成和它的继任计划考虑进去是重要的。这会有助于使整个提名过程集中于董事的能力。

## 六、国有企业董事会应落实年度评估以评价他们履行职责的情况。

在增强国有企业董事会的专业化方面，要把建立一个系统的评估过程作为一个必要的工具，用来强调董事会的责任及其成员的职责。这也有助于鉴别是

否具有必要能力和董事会成员情况。最后，这对每个董事会成员也是一种有用的激励，以贡献足够的时间和努力来尽职尽责。

这些评估应该仔细检查董事会全面履行职责的情况，还可以包括每个董事会成员的有效性和贡献。然而，对每个董事会成员的评估不应该妨碍董事会对所期望的和必要的工作进行会议。

董事会评估应该由董事会主席负责实施，并且参照正在发展中的最佳做法。董事会评估应该提出需要回顾的问题，例如董事会的规模、组成和董事会成员的报酬。评估也能有助于为新的和现有的国有企业董事会成员制定有效的和适当的就职仪式和培训计划。在实施评估的过程中，国有企业董事会应能征求外部和独立专家的意见，也可以通过所有权实体来进行。