

关于职工董事制度的若干思考

任鲁萍^{*}

【摘要】从董事会建立和运作的历史加以考察可以发现,职工董事制度的产生和发展是多元化社会力量不断推进的企业制度创新的结果,而新经济的发展更进一步加剧了西方现代企业所有权和控制权的变革。但是,在我国如何建立符合现代企业制度要求、适应国际潮流并结合我国国情的职工董事制度,还有很长的路要走。因此,不论是从我国职工董事制度建立的社会经济基础上,还是法律制度上,无论是从理论还是实践上,对所存在的问题加以探讨都是非常必要的。

【关键词】董事会;职工董事制度;企业所有权;企业控制权

【中图分类号】F271 【文献标识码】A 【文章编号】1008—6153(2000)05—0028—05

美国哥伦比亚大学校长 N. M. 巴特勒说,有限股份公司是现代的一个最伟大的发现,甚至蒸汽机和电力的发明也远不及有限责任公司重要。如果没有公司,蒸汽机和电力的作用也会减弱。^①从历史上看,所有权和经营权的分离,在封建时代无论是东方还是西方的店铺经营中都存在过,股份制和股权的转让和买卖也不是现代企业的首创。现代公司制真正的创新,是现代公司法律地位的确立和董事会制度的建立。

一、董事会在现代企业中的意义

“有限责任制”在法律地位上的确立,为整个经济向着规模化经营奠定了基础。要管理好有能力大量筹资的规模化经营的公司,就必须按分工的原则使管理专业化,同时,为了解决这一利益共同体中各利益主体间的相互联系和矛盾,就要求现代公司必须有一套行之有效的制度运作,也就是所谓的公司法人治理结构,这是公司制的核心。实际它是用以处理公司内的不同利益相关者(股东、经理、职工)之间的责、权、利关系,以实现一定的经济目标的一整套制度的安排。包括企业的权力制衡架构、经营决策体制、各经济主体间的利益调节机制和对经营者的激励监督机制。

从具体运作来看,法人治理结构的本质是层层委托的代理关系,而董事会则具有承上启下的地位和作用。首先,股东大会与董事会之间的“信任托管关系”。在现代企业中,股东作为所有者拥有对公司的最终控制权。《公司法》一般都规定了股东对董事会成员的任免、公司合并、分立、解散或发行债券等类似重大问题保留投票表决的权力,而将其他控制权力都通过股东大会委托给董事会。董事会一旦成立,就成为公司财产在股东大会授权范围内的受托人和企业法人,具有相对独立的地位。董事会既具有明确的职权,同时又必须维护股东的利益,对股东大会负责。股东虽有权起诉董事会的失职行为,但个别股东无权干预董事会的正常运作。其次,董事会与经理人员之间的委托——代理关系。董事会将公司日常经营和控制的权力授予经理人员,但也保留了一些权力,诸如对经理人员的任免权、制定对经理人员的补偿和激励措施的权力、认可和监督重要的决策提议的权力等等。经理人员受聘于董事会,在其授权范围内负责管理公司的日常经营活动,并不受其他任何人的干预。当然,他们的经营活动要受董事会的监督 and 评价。

我们看到,在这种委托——代理的关系中,形成了股东大会、董事会和经理人员相互独立、权责分明、有效制衡的法人治理结构的基本形态。完成了所有权与控制权的分离及有效制衡,以及控制权中决策权与管理权的分离及有效制衡的两个基本任务。而在其中具有承上启下作用的正是董事会,因为股东的所有权是通过股东大会建立起来的以维护股东利益为责任目标的董事会来间接实现的,董事会的决策水平直接关系到股东利益的实现与否,经理人员也离不开董事会的选择和设计行之有效的监督激励机制。正因为董事会的重要地位,也使得它成为西方国家职工参与管理的突破口。

* 【作者简介】任鲁萍(1963—),女,山东长岛县人,毕业于北京师范大学,现任山东省工会管理干部学院工会理论研究室主任、副教授,历史学硕士。主要研究方向:工会学、历史学,已发表学术论文 30 多篇。济南 250100

二、西方现代企业中董事会的演变及职工董事制度的产生

董事会建立以来,在实际中的作用总是与董事会人员的组成以及他们与资本的关系分不开的。19世纪和20世纪初,大公司的董事会成员主要是股东代表,其中大股东的代表及与其有共同利益的“圈内人”占有多数董事会席位或拥有董事会的控制权。摩根、洛克菲勒等是这一时期的典型代表。例如,根据美国国会普裘委员会1912年的报告,摩根和他的亲信在100多个大公司中占有300多个董事席位。^②这与这些大股东大都是公司的创业者,有丰富的经验和雄厚的社会关系基础并能所有者带来良好的收益等原因分不开。但是到20世纪初,随着公司经营规模和公司股本结构的变化,董事会的人员构成和作用也发生了变化。一方面,股票的发行和股权高度分散使任何一个股东或股东集团都无法掌握有决定意义的票数来操纵董事会,董事会出现权力真空;另一方面,随着管理化水平的提高,资本增值在公司资本结构中起的作用越来越大,于是专业管理人员在企业的地位大大提高,大部分董事会席位掌握在董事长及其管理班子手中,使董事会成为一个内部人的机构,董事会成为董事长的橡皮图章。总之,早期的董事会具有较大的封闭性,表现出集权或软弱的可操纵性。

二次大战以来,西方的社会多元化力量不断推进了企业制度的创新,董事会的构成和作用也发生了引人注目的变化。首先,工人运动的发展成为管理创新的重要基础。产业革命以来,工人从来没有停止过为争取自身权力而进行斗争,它迫使经营者不但要从社会力量的角度去重视工人,而且也迫使他们从民主化的角度重新认识企业职工。其最具有里程碑意义的是1935年美国通过的全国劳资关系法(即《瓦格纳法》)。该法的第七条规定:“雇员们有权把自己组织起来,有权组成、加入或帮助工会组织,有权通过他们自己选择的代表进行集体协议,有权为了集体协议或其他形式互助而从事统一行动。”该法还建立了劳工关系局,以便保证雇主们不从事“不公道的对待劳工的活动”。^③工会成为最重要的社会力量,并为职工参与企业管理奠定了社会基础。其次,企业管理科学的创新和知识经济时代的到来为职工参与制度提供了理论依据和现实可行性。

正如前文所述,从董事会人员的构成和作用,我们不难发现早期的企业管理制度注重的是资本的价值或高级管理人员的能力经验,劳动者被看成是纯粹的雇佣者。特别是早期大量低素质的农民劳动力涌入工厂,若要实现参与管理制度是极不现实的。因此只有高度的专业化和标准化管理是最为直接和有效的。泰罗创立的标准化管理在这一时期大行其道就绝非偶然。劳动者成为“血肉机器”。六十年代以来,当职工主要来源是初、高中以上毕业生时,那种控制式、命令式和惩罚式的管理就难以为继。因此,西方企业管理中越来越普遍地使用“人力资本”的概念,从把劳动者当成纯粹的雇佣者到看成宝贵的人力资源,意味着劳动者从单纯地出卖体力劳动转向提供体力和脑力相结合的劳动,劳动者从“机器”获得“人”的地位。这个时期最具代表性的是日本的“企业即家庭”模式。以日本特殊雇佣制度为背景,变控制与制衡为合作与协调,变单纯雇佣职工为向职工大量进行培训和福利投资,把职工变成最重要的资源和投资对象。

随着世界进入信息化社会,知识经济使“人力资本”的内涵发生进一步的变化。人才要素和科技要素的作用不断提高,而人才要素和科技要素的本质是知识。知识将不断地增值,并成为企业创建、发展、获取效益的基础和手段,甚至出现这样的趋势——即人们获得财富的基础将从资本转向知识。现实的发展要人们不断探索将平等和效率高度结合的新的权力结构。美国运通董事长高乐普说:“过去,在办公室、在生产线上的人们没有大脑只有双手;现在,我们认识到他们拥有极好的头脑。我们更好、更好、更好地进行组织,给人们信息,给人们培训,给人们奖励和责任。”^④新经济使企业的最高决策层与普通职工的关系更为密切,资本与知识的结合更为迫切。所以,西方现代企业的所有权和控制权发生了引人注目的变化。

在企业的所有权上最大的变化是变股东所有为股东和职工共同所有。德国1965年的《公司法》、1972年的“企业委员会法”和1976年的“参与决定法”,虽然没有明确指出职工拥有企业的所有权,但基本上确立了职工与股东平等权力的法律地位。它的立足点就是股东投入资本和职工投入劳动也就是人力资本,具有同等的要素投入者的地位,职工不是雇佣者而是合伙人;工资和奖金应当是劳动的利润而不是劳动的报酬,就象红利是资本的利润一样,剩余利润是资本和劳动共同创造的。

美国则更多地表现在控制权的改革上,形成了更侧重于效率的社会化、知识化董事会制度。它使整个董事会成为专家集团,在这里起决定意义的不是资本和股份,而是信息、知识和经验。这些无形资产的拥有者成了企业的决策人。据最新几年的调查,美国七大公司——IBM、AT & T、阿金科、英特尔、联合技术、DEC、美国

运通中的外聘董事所占比率分别达到 74%、81%、69%、62%、83%、91%、95%。^⑤

总之,在知识经济时代,无论以德国为代表的重视平等的所有权的改革或者以美国为代表的侧重效率的控制权的改革,都使得董事会朝着更加开放、民主、科学的方向推进。职工董事制度也是以这种时代背景为依托而产生发展的,它使得职工对企业的权力问题成为现代企业制度的一个重要课题。可以说,如何建立一种平等与效率相结合、内部化与社会化相结合、民主化与科学化相结合、有完善制衡系统的董事会,是现代企业制度创新的一个重要内容。

三、对目前我国董事会运作过程中职工董事制度的思考

与国外私有企业不同的是我国的国有企业的生产资料是由中央人民政府代表全体人民共同占有的公有制。按现行的法律规定,国有产权的利益主体有四种。第一种是国有资产的归属者,即国有产权的最终所有者。按宪法规定,中国国有资产归全体人民所有。因此国有产权第一个利益主体是全国人民。第二种是国有资产的代理者(即所有者代表)。按照法律规定,国有资产的所有者代表是国务院为首的各级政府。这是国有资产第二个利益主体。第三种是国有资产的经营管理者。也就是政府委托经营者即厂长、经理们去直接经营国有资产。第四个利益主体就是国有企业职工。他们是其所在企业的财产所有者。^⑥由此看来,在国企改制的董事会的建立过程中,职工董事制度应当是顺理成章的。无论从职工的产权地位和主人翁地位以及职工民主管理的长期实践来说都是毋庸置疑的。《公司法》对此也做出了相应的规定。但是如何建立起符合现代企业制度要求、适应国际化潮流并结合我国国情的职工董事制度,这恐怕还需要不断探索,还有很长的路要走。现行的职工董事制度的运作也受到许多主客观条件的制约,影响了其作用的发挥。

1. 法律、法规不健全制约职工董事制度的运作

西方工业国家董事会经过长期运作,相对比较成熟,职工董事制度也是在长期的实践中得到认同,形成制度,得到法律上的确认。即使这样,职工对企业的权力问题仍然是西方现代企业制度的“雷区”,甚至是现代企业管理的唯一重大的课题。它不仅表现在政治和意识形态的敏感性上,更在于职工权力和企业效益在什么样的制度框架中才能达到平衡。

在我国现代企业制度建立的过程中,不论从实践上,还是在法律上都有许多亟待解决的问题。《公司法》虽在第 45 条规定“两个以上的国有企业或者其他两个以上的国有投资主体投资设立的有限责任公司,其董事会成员中应当有公司职工代表。董事会中的职工代表由公司职工民主选举产生。”同时,在第 56 条和 121 条分别对有限公司和股份公司规定:“公司研究决定有关工资、福利、安全生产以及劳动保护、劳动保险等涉及职工切身利益的问题,应当事先听取公司工会和职工的意见,并邀请工会或者职工代表列席有关会议。”并在第 56 条和第 122 条规定:“公司研究决定生产经营的重大问题、制定重要的规章制度时,应当听取公司工会和职工的意见和建议。”这些规定,第 45 条相当笼统,既没有比例方面的规定,也没有规定职工董事的权力和义务。第 55、56 条和第 121、122 条的规定,则可以认为是采取外部沟通的方式而把职工排除于董事会之外。问题的症结就在于是董事会的定性问题。董事会如果作为所有者代表,尽管国企职工本身具有所有者与劳动者的二重身份,可是许多经济学家还是主张,职工“作为部分所有者的企业职工,应发挥主人作用,但首先应作为劳动者出现,企业的决策权应掌握在董事会手中。企业职工可以有监督权、咨询权与建议权,但不能有决策权。”^⑦这主要因为,目前国企亟待解决所有者的缺位问题,所以更多地强调董事会的所有者代表身份。因此,除了工会外,法学界和经济学界对职工董事作为劳权代表进入董事会并不十分迫切。况且,对于“职工董事”的“职工”也缺乏明确的界定,因为按照传统的企业概念,厂长、经理和普通工人只是分工不同而已,不存在质的区别,可以说都是企业职工,而《劳动法》中的“职工”概念则是指企业的劳动者。因为这种模糊的概念,所以导致许多地方往往以职工代表的名义安排党政领导人员进董事会。解决这一问题,恐怕只靠工会的努力是不够的,或者靠地方政府的文件也是没有法律效力的。应当争取在《公司法》中作出明确的规定,保证所有公司制企业都能建立职工董事制度。因为董事会不仅仅是作为出资人代表行使权利、进行决策,而且也要负责协调各利益相关者的责权利关系。

另外,关于职工董事的比例也是比较突出的问题。因为《公司法》并无明确的规定,所以导致有的地方职工董事进不了董事会,有的地方竟能占 1/2。从我国国企的所有制构成和职工主人翁地位及国际发展潮流来看,建立职工董事制度是必然趋势。因为若董事会不能处理好各个利益相关者(股东、经理、职工)之间的关

系,企业的发展也会受到负面的影响,并最终影响所有者的利益。但是如若考虑到职工董事依公司法规定是经职工民主选举产生,对职工负责,主要侧重于有关职工切身利益的诸如工资、福利、安全生产以及劳动保护、劳动保险等问题这方面的因素的话,职工董事比例过大并不十分科学。董事会在法人治理结构中的地位和作用我们前文也做了一定的分析,决策科学化,提高国企效率问题,也是我们国家建立现代企业制度的头等重要的问题,这也关系到职工利益最终实现与否。因此,许多专家提出董事会要更加开放,更加专业化,更多地聘用外部董事,也就是那些富有经营管理决策水平和有经验的技术专家、学术名流等来提高董事会的质量,以降低决策成本和风险。因此,综合考虑董事会的性质,为了在决策中充分考虑维护职工的利益,不应在比例中做文章,而应在涉及职工切身利益的问题时,对职工董事的权力和义务作出一些相应的规定,况且从维护职工权益的角度来说,集体谈判、集体合同等形式也是行之有效的。

2 对职工董事制度的思考

由于以国务院为首的各级政府作为国有资产的所有者代表,必然首先使所有者代表具有行政性的特点。国企改革时,董事长大多是按照“党管干部”的原则,由上级有关部门任命,所有者任命董事长无可非议,都各国都是如此。但由于中国历史上政企不分的问题至今未能彻底解决,这就使不少的董事会实际仍处于下属部门的位置,行政控制色彩浓厚。而且许多国企的董事长和总经理由一人兼任,使改制以前的企业管理制度得以延续,发挥不了相互制衡作用。原本由董事会监督经理人员的这一层制衡关系,就因为监督者和被监督者是同一人而形同虚设。再加上由于董事长由上级行政部门任命,在行政级别上要高于董事会中代表国有股的其他董事,以致出现了有的董事会成为董事长的“一言堂”,造成董事会职能弱化。长动集团于志安的案例就充分说明了这一点。1995年4月,武汉长江动力集团公司党委书记、董事长兼总经理于志安突然出逃菲律宾,转移大量国有资产,留下一个负债8000万元的亏损企业。这位“红色企业家”因为是位局级干部,董事会自然不被放在眼中,就连主管部门武汉机械局从未收到过一份长动集团的财务报告,理由是于志安认为自己是经贸委副主任,比机械局长行政级别高,无须送检。这种情况下董事会既谈不上平等也谈不上效率,与决策民主化、科学化相去甚远。

工会是职工利益的代表者和维护者,工会主席可作为职工董事候选人通过职工民主选举进入董事会是无可非议的,但从各地的有关调查中不难发现,在企业改制过程中不少企业报送的《改制方案》和《公司章程》中,大都规定工会主席进董事会,并作为基本做法和经验推广。这恐怕与旧体制遗留的定势思维有关,过去工会主席相当于厂级付职,现在就要相对应地进入董事会。我这里并不是说工会主席不该进董事会,而是说若工会主席以这种方式进董事会,与《公司法》中规定的经职工民主选举产生职工代表进入董事会是不相容的。而且在行政化的制约下,还是会导致职工董事的级别低于其他行政级别高的董事。实际上,我们在新旧体制交替转轨过程中,在按照最终所有权与企业法人财产权的两权分离模式而推进的股份制中,远远不能说已经处理好所谓“新三会”与“老三会”的关系问题,以及董事会决策与党管干部的问题。“翻牌”公司还是存在的。因此,职工董事从形式到内涵都需要结合中国国情进行探索和创新。

从根本上来讲,要按照党的十五大和十五届四中全会的要求,在国有资本退出一些部门或者不同程度地减持的条件下,把一些大中型企业改造成为符合《公司法》和国际惯例的现代公司。确立现代公司的多元所有制产权基础,在股权多元化的基础上,建立有效的法人治理结构。董事会也应更加开放和民主化,在扩大外部董事以保证决策科学化的同时,对董事会的决策程序也应进行改革。对各种提议和决策,各董事应进行充分讨论并交换意见,最终由董事会组织投票表决,形成决议。董事会会议记录应由董事长签字确认,并注明意见分歧。

在此基础上,职工董事制度从运作的第一步的人选方面,就应该依法进行职工民主选举。工会作为职工的群众组织,组织做好这项民主选举工作,将更加促进工会依法治会,并更好地体现工会作为职工群众利益代表的这一群众性特点。

3 知识经济时代对职工董事提出了更高的素质要求

随着经济体制改革的不断推进,中国加入WTO的进程的加快,中国企业面临更加开放、竞争更加激烈的生存环境。企业的长远发展更要依托市场机制的作用,单纯依靠政府政策的扶持“输血”已是很不现实的了。实际上从某种意义上来说不是所有者决定企业管理的好坏,而是企业管理的好坏决定企业所有者的利益的

实现。那么作为联系所有者与管理者二者利益的董事会的权力和责任将不断扩大和加强。过去在计划经济或行政控制之下,企业决策者可以不负责任,甚至瞎指挥,出了问题便以“交学费”作个交待。长远来看,在建立现代企业制度的条件下,所有者代表即董事会在履行职能时,必须形成责任机制,以责任定权力与利益,如若决策失误或选择经营者错误,要承担相应的责任,首先是经济责任。从企业的长远发展来说,职工董事加入董事会,参与企业重大问题的决策,它的行为在某种程度上可以说决定企业向何处去,决定职工利益的最终实现与否。另一方面,从维护职工利益角度来说,职工董事加入董事会可以更好地发挥源头参与作用。作为处于所有者与经营者二者中间地带的董事会,既为所有者负责,对职工董事来说,亦是为广大职工这个企业主人负责,同时在选择、监督、激励经营者的过程中,可以更好地发挥监督制衡作用。在这一层次上,职工董事对于维护职工权益是非常有意义的。说到底,职工与企业的利益矛盾更多地体现在职工与经营者的关系上,而按照法人治理结构的层层委托代理关系来说,经营者要对董事会负责,理顺这一层关系,将使职工董事在维护职工利益的问题上发挥更大的作用。乐百氏的副总裁何伯权在与外资合并后,对新的董事会的成立发出了这样的感慨:“感觉和以前完全不同。虽然以前也有主管部门,也有镇长做我们的董事长,做我们的老板。但现在董事会是以专业人士为主,是一个规范化的公司结构。我自己也猛然间变成一个经理人身份,为这家合资公司的董事会服务。很多人不喜欢这种感觉,不喜欢什么事都要向人交待(目前公司一定额度以上的资本性投资项目必须经过董事会讨论通过)……很多人不喜欢约束,但没有约束肯定不行。从政治的意义上讲,没有约束的权力必然导致腐败,企业同样如此。”^⑧从何伯权的这段话我想至少有这两层意思,第一,面对专业化(知识化)的董事会,不像行政化的董事会那样好糊弄,不能盲目投资经营,必须科学决策,不能象某些经营人员那样,搞垮了企业,但是只要经营好领导,便可以过关,甚至拍屁股走人。第二,经营者必须规范自己的行为,因为他处于监督约束之下,什么事都要有个交待。起码要干该干的事,不是自己的东西不能拿。也就是说董事会素质强、水平高,作用就大。因此,在现代企业运作过程中职工董事必须具备高素质、高水平。而所谓素质和水平不仅表现在政治觉悟、主人翁意识和政策法规水平上面,还应具备适应知识经济时代的管理知识和决策水平。避免让职工董事成为“摆设”,就要摆脱“不懂事的董事”的形象。西方董事会的开放和民主所依托的也是知识经济的发展和职工素质的提高。正是知识经济的发展才使劳动者真正摆脱了纯粹雇佣者的地位。美国的社会化、知识化的董事会制度更是把知识等同于效率。在我国也不能只强调主人翁地位,不重视主人翁能力。但是从调查情况看,职工董事的水平比其他董事水平要低得多,如果讨论劳动工资与劳动保护方面的内容,尚有一定发言权,若研究股票上市、资本运营、国际贸易等等,不光职工董事无话可说,就是许多普通董事也是不甚了了,谈不上参与决策,对公司的资产负债表、损益表、财务状况变动表一窍不通,根本无法监督经营者的经营行为。还是当干部的心态做职工董事,这样的话,即便是人数上占的比例再大又有何用呢?当然,职工素质的提高并非一朝一夕,但是职工董事的选举则应当择优从善。工会不但应当组织好职工做好职工董事的选举工作,而且应担负起职工董事的培训工作的,可以定期进行本系统或本行业间的职工董事培训,也可以在日常工作中加强与外部的沟通,与专家、学者或咨询机构建立经常的联系。同时为了调动职工董事的积极性,必须在实践中根据企业的情况设计有效的激励机制。

总之,企业是各个相关利益主体利益共享、风险共担的场所,企业如果垮了,各方利益都无以实现。董事会作为完善法人治理结构的一个重要组成部分,必将会朝着更加规范的方向发展。职工董事制度的建立,不仅在维护职工权益方面,而且在企业的长远发展决策方面都将发挥越来越重要的作用。但是我们也应当正视现实中以及具体动作中存在的各种问题,结合我国职工民主管理的长期实践,借鉴西方职工董事制度的经验,本着科学的精神,不断地探讨和改革。(责任编辑:杨明海)

参考文献:

- ① 吴敬琏、刘吉瑞:《论竞争性市场体制》,广东经济出版社,1998年9月第59页。
- ②④⑤ 于中宁:《现代管理新视野》,经济日报出版社,1996年,第74页、278页、189页。
- ③ 保罗·A·萨缪尔森、威廉·D·诺德豪斯:《经济学》,中国发展出版社,1992年3月,第1065页。
- ⑥⑦ 魏杰:《中国企业二次创业》,中国经济出版社,2000年1月,第209页、第214页。
- ⑧《南风窗》,2000年第5期,第13页。