



经合组织 国有企业公司治理指引：

2015 年版

经合组织
国有企业公司治理指引：
2015 年版

引用该出版物的格式为：

OECD (2016), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2015 Edition: (Chinese version), OECD Publishing, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264263642-zh>

ISBN 978-92-64-26361-1 (print)

ISBN 978-92-64-26364-2 (PDF)

关于以色列的统计数据是由以色列当局提供，并属于以色列方面责任。经合组织对这些数据的使用均不影响国际法条款下的东耶路撒冷、戈兰高地和以色列在约旦河西岸定居点的状态。

图片来源：封面 © ann triling/Thinkstock.com

经合组织出版物的勘误可登陆：www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm。

© OECD 2016 年

允许为个人使用目的，复制、下载或打印经合组织内容，也可在自己的文件、演示文稿、博客、网站和教材中引用经合组织的出版物、数据库和多媒体产品，但需注明经合组织为资料来源和版权所有。所有公共或商业用途授权及翻译权申请，应发送电子邮件至 rights@oecd.org。如需申请获许将影印本资料之相关部分用于公共或商业用途，请直接通过 info@copyright.com 联系版权审核中心（CCC）或通过 contact@fcopies.com 联系法国版权中心（CFC）。

前言

《经合组织国有企业公司治理指引》（*OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*）（下称《指引》）就如何确保国有企业有效、透明、负责任地开展运营，为各国政府提供建议。《指引》是一套全球范围内达成共识的标准，指导各国政府适当行使国家所有权职能，一方面避免消极行使所有权，另一方面避免过度进行国家干预。《指引》第一版于2005年制定，作为《经合组织公司治理原则》¹（下称《原则》）的补充文件。2015年，经合组织对《指引》进行了修订，目的是纳入过去十年的实施经验，并解决国内和国际层面国有企业出现的新问题。

政府在履行所有权职责时，亦可参鉴下文中适用于私营部门的建议（特别是《原则》）。《指引》作为《原则》的补充文件，两者之间是彼此协调、相互补充的关系。相关的经合组织文件还包括《经合组织跨国企业指引》（*Guidelines for Multinational Enterprises*）。另外，从其他渠道也可获得一些辅助指导性文件，例如《经合组织投资政策框架》（*OECD Policy Framework for Investment*）和《经合组织竞争评估工具书》（*OECD Competition Assessment Toolkit*）。《指引》旨在为各国政府出谋划策，确保国有企业对公众负责，且至少达到上市公司对股东负责的程度。

2015年7月，经合组织的管理机构——经合组织理事会——通过并公布了本修订版《指引》，理事会同时也公布了对《指引》的《建议》，以便在国际社会普及推广。

¹ 《原则》于2015年修订，并经二十国集团财长和中央银行行长会议于2015年9月4-5日批准后，更名为《二十国集团/经合组织公司治理原则》（G20/OECD Principles of Corporate Governance）。

致谢

《指引》由经合组织成员国与众多合作伙伴和利益相关者合作修订。哥伦比亚、拉脱维亚和俄罗斯联邦作为准成员国（与经合组织成员国享有平等地位）参与了《指引》的审查工作并对审查结果表示支持。世界银行集团作为国家所有权和私有化实践工作组的观察员，也参与了《指引》的修订工作。阿根廷、巴西、中国、哥斯达黎加、哈萨克斯坦、立陶宛、秘鲁、菲律宾、南非和乌克兰直接参与了工作组对修订稿的讨论。在《指引》修订期间，除了工作组的常规会议之外，还开展了广泛的征求意见活动。下列国家的政府部门也对修订发表了意见：佛得角、厄瓜多尔、埃及、印度、印度尼西亚、伊拉克、老挝人民民主共和国、马来西亚、毛里塔尼亚、摩洛哥、缅甸、巴拉圭、苏里南、泰国、乌拉圭和越南。

经合组织的机构顾问合作伙伴、工商业咨询委员会（BIAC）、工会咨询委员会（TUAC）以及阿根廷组织治理研究所（IAGO）、亚洲开发银行、波罗的海公司治理研究所、巴西资本市场投资者协会、比利时公司管理学院、美洲开发银行、国际公司治理网络、拉丁美洲开发银行、马来西亚董事学院、缅甸发展资源研究所下属的经济和社会发展中心、缅甸注册会计师协会、巴基斯坦公司治理研究所、菲律宾注册会计师协会、菲律宾企业董事协会、新加坡董事协会、缅甸工商会联合会和联合国非洲经济委员会等也都提供了宝贵意见，对《指引》的修订助益良多。

目录

序言.....	7
《理事会关于国有企业公司治理指引的建议》	9
关于《指引》	11
适用范围与定义.....	14
第一章：国家所有权的宗旨	17
第二章：国家作为出资人的角色	18
第三章：市场中的国有企业.....	20
第四章：平等对待股东和其他投资者	22
第五章：利益相关者关系和负责任商业	23
第六章：信息披露和透明度	24
第七章：国有企业董事会的职责	26
第一章（国家所有权的宗旨）评注	29
第二章（国家作为出资人的角色）评注	33
第三章（市场中的国有企业）评注	43
第四章（公平对待所有股东和其他投资者）评注	49
第五章（利益相关者关系和负责任商业）评注	53
第六章（信息披露和透明度）评注	57
第七章（国有企业董事会的职责）评注	63

序言

完善的国有企业（SOE）公司治理，对于在国内和国际层面形成有效、开放的市场至关重要。在很多国家，包括公用事业在内的各种重要公共服务都是由国有企业作为主要供应商供应。这意味着，对于公众日常生活和其他经济领域的竞争而言，国有企业的运营状况具有举足轻重的影响。国有企业在国际市场扮演的角色也日趋重要。确保国有企业在健全的竞争和监管环境中运营，对于维持开放的贸易投资环境、支撑经济增长十分关键。

《经合组织国有企业公司治理指引》（*OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*）（下称《指引》）就如何确保国有企业有效、透明、负责任地运营，为各国政府提供建议。《指引》是一套全球范围内达成共识的标准，指导各国政府适当行使国家所有权职能，一方面避免消极行使所有权，另一方面避免过度进行国家干预。《指引》第一版于 2005 年制定，作为《经合组织公司治理原则》（下称《原则》）的补充文件。2015 年，经合组织对《指引》进行了修订，目的是纳入过去十年的实施经验，并解决国内和国际层面国有企业出现的新问题。

本次修订的幅度相当大，并且大幅提升了政策的针对性。更新升级后，《指引》更加明确地规定了政策制定者如何赋予公共机构法人身份，并确保实施公认的良好实践。目前，有关国有企业基本原理的建议已经制定，这将有助于政府决定是否要进入企业经济部门（corporate sector），以及如果要进入的话，应受制于哪些问责要求。关于在国有企业和私营企业之间维持公平竞争环境的建议，则旨在为活跃于国内外市场的国有企业提供指引。

《指引》的修订恰逢其时。当前，许多国家面临着经济增速放缓和财政空间缩减的局面，政府要确保国有经济正常运行，挑战日益艰巨，而本文件将向其提供相关的指引。许多经济体中存在庞大的国有部门，而经验显示，国有部门对经济和社会的发展是构成促进或者阻碍，取决于其是否按照公认的良好实践运

营。与此同时，其他许多国家也越来越关注在其司法管辖区运营的外国国有企业——包括根据贸易和投资协议在其司法管辖区运营的外国国有企业——试图评估它们的商业目标和对竞争格局的潜在影响。

本人相信，本《指引》在为政府提供国有企业治理对策上，将持续发挥重要作用。《指引》提供了一个强有力的工具，有助于推进形成一个更加公平、更具竞争力的市场，实现价值创造、经济增长与社会发展；并有利于改善向全体社会成员供应基本服务的水平。本人恳请各国政府，包括经合组织和合作伙伴国的政府，积极参与《指引》的实施工作。



安赫尔·古里亚
经合组织秘书长

《理事会关于国有企业公司治理指引的建议》

2015年7月8日

理事会

根据1960年12月14日签署的《经济合作与发展组织公约》第5(b)条；

根据《理事会关于公司治理原则的建议》（本文件针对国有企业制定了相关补充意见）；

根据《理事会关于国有企业公司治理指引的建议》（本文件一经发布，即取代该文件）；

根据《跨国企业指引》（该指引构成《经合组织国际投资和跨国企业宣言》【C(76)99/终稿】不可分割的一部分）、《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》、《理事会关于私人部门参与基础设施建设原则的建议》、《理事会关于公私合作公共治理原则的建议》，以及《理事会关于在教育、就业和创业中实现性别平等的建议》；

鉴于多年以来，实施国有经济改革的政府对《指引》的日益重视和修订；

认识到国有企业在许多经济体中发挥重要作用，在国际市场的参与程度越来越高，以及国有企业提高公司治理水平能够带来巨大利益；

认识到由于政府官员代表公众行使国家所有权，国有企业面临着一些明显的公司治理挑战；

公司治理委员会的提议：

- I. 建议拥护本建议的成员国和非成员国（下称“拥护国”）在运营管理国有企业时充分考虑本建议附件所载且构成本建议不可分割部分的《指引》，将其视为普遍认同的良好实践；

- II. 建议拥护国在构建国家所有权实践体系和界定国有企业公司治理框架时，积极促进《指引》的实施；
- III. 邀请秘书长宣传本建议；
- IV. 邀请拥护国宣传本建议；
- V. 邀请非拥护国充分考虑本建议，并在适当时，经国家所有权和私有化实践工作组（Working Party on State Ownership and Privatisation Practices）审核后，正式遵守本建议；
- VI. 指示公司治理委员会通过国家所有权和私有化实践工作组，做好本建议的实施跟进工作，并在本建议通过后五年内以及之后的适当时间向理事会进行报告。

关于《指引》

大多数工业化经济体的特点是，拥有以法治为基础的开放竞争市场，且私营企业在该市场中占主导。然而，在其他一些国家，包括许多新兴经济体，国有企业仍然在国内生产总值（GDP）、就业和市值上占据显著份额。即使在国有经济比重较低的国家，一般而言，国有企业仍然普遍存在于公用事业和基础设施产业，例如能源、交通、电信，并且在有些情况下还存在于油气产业和金融业。国有企业的绩效对于国家的大多数人口和非国有企业部门都具有重要意义。因而，完善的公司治理对提升国有企业经济效率和竞争力，确保其做出积极贡献十分关键。过往经验显示，市场导向的发展模式能够实现最高效的资源配置。当前，许多国家正在大力改革国有企业组织和管理方式，而且在改制过程中，往往采用国际最佳实践（例如当前的《指引》）作为出发点甚至基准。《指引》旨在：（i）实现国家作为出资人的专业化；（ii）使国有企业在效率、透明度和问责制方面达到与采用良好实践的私营企业相当的程度；且（iii）当国有企业和私营企业之间出现竞争时，确保双方处于公平的竞争环境。《指引》并未建议哪些特定的活动适宜交由国有企业经营或交由私营企业经营。然而，如果政府决定从国有企业撤资，那么，要在经济上确保私有化效果、提升国有企业价值并提高私有化收益，完善的公司治理是不可或缺的先决条件。

企业中存在国家所有权的宗旨因国家和产业而异，通常是出于社会、经济和战略利益的综合考虑，例如产业政策、区域发展、公共产品（public goods）供应，以及在不适于竞争的领域中存在的所谓“自然”垄断。然而，最近几十年来，随着市场的全球化、技术变革和对之前垄断市场管制的放开，许多国家已开始着手对国有经济进行调整和重组。此外，国有企业在国际贸易和投资领域的参与度也有显著增长。尽管国有企业一度主要是在国内市场提供基础设施或其他公共服务，但目前，国有企业正在国际市场中扮演着越来越重要的角色。与此相伴的是，许多国有投资载体的涌现，导致政府与其拥有的企业之间的关

系愈加复杂。经合组织已经对这些发展动态进行了调查并形成了诸多报告，这些报告也为本《指引》提供了参考²。

国有企业面临着一些特有的治理挑战。一方面，国有企业可能受到不恰当的指手画脚或出于政治动机的人为干预，导致企业运营中的职责不清、问责缺位和效率损失（efficiency losses）。另一方面，国家以被动或疏远的方式行使所有权，不利于监督到位，国有企业及其员工为企业及公众（即国有企业的最终股东）最佳利益服务的意识也将更为淡薄，可能造成内部人自牟私利的局面。国有企业的管理层还可免受潜在的收购和破产两大制约，而这两大因素是对私营企业管理经营至关重要的约束。在国家层面上，如果监管机构对政府控制的实体采取执法行动，将导致政府内部冲突，这是对国有企业执行商业法律法规时可能面临的重大特殊挑战。如国有企业具备双重目标，在开展经济活动的同时还要履行公共政策职责，则会引发更多的治理问题。

在更为根本的层面上，国有企业的治理难题源自于复杂的国有企业业绩问责体系，该体系涉及一系列复杂的代理链条（管理层、董事会、所有者实体、部委、政府和立法机关），其中的委托人很难清晰界定，即使存在委托人，这种委托关系也相当疏远；各方利益存在内在冲突，导致企业决策不以企业和公众（最终股东）的最佳利益为出发点，而是混杂着其他更多动机。理顺这一复杂的问责体系，确保高效决策和良好公司治理，是一个需要直面的挑战，需要充分考虑构建一个有吸引力的投资环境的三项最高原则——透明度、评价和政策连续性。

为应对这些挑战，经合组织于 2005 年制定了第一版的《国有企业公司治理指引》。2014 年，经合组织公司治理委员会要求其下属的国家所有权和私营化实践工作组，根据近十年的实施经验对《指引》进行复审和修订。经合组织曾发布一份报告，汇总了成员国自 2005 年以来公司治理和国家所有权安排的变

² 《问责和透明度：国家所有权指南》（Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership），经合组织，2011 年版；《竞争中立：维持国有企业和私营企业公平竞争的环境》（Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field Between Public and Private Business），经合组织，2012 年版；《国有企业董事会》（Boards of Directors of State-Owned Enterprises），经合组织，2013 年版；《为国有企业提供融资：各国实践概况》（Financing State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices），经合组织，2014 年版；以及《国有企业治理：对各国国家所有权基本原理的盘点》（State-Owned Enterprise Governance: A Stocktaking of Rationales for State Ownership），经合组织，2015 年版。

化，得出的结论是，除少数特例外，各国改革实践基本遵循了《指引》³。由此，工作组决定，《指引》应继续为各国政府设定高标准高要求，并作为各国推进国有企业改革的引路标。

政府在履行所有权职责时，亦可参鉴如下适用于私营部门的建议（特别是《经合组织公司治理原则》（下称《原则》⁴）。《指引》原本是作为《原则》的补充文件，二者之间是彼此协调、相互补充的关系。其他相关的经合组织法律文件包括《经合组织国际投资和跨国企业宣言》，其中《跨国企业指引》是其不可分割的一部分。从其他渠道也可获得一些辅助指导性文件，例如《经合组织投资政策框架》和《经合组织竞争评估工具书》。《指引》旨在为各国政府出谋划策，确保国有企业对公众负责，且至少达到上市公司对股东负责的程度。

本文件以下内容分成两个主要部分。第一部分中，《指引》包括以下内容：

（1）国家所有权的宗旨；（2）国家作为出资人的角色；（3）市场中的国有企业；（4）平等对待股东和其他投资者；（5）利益相关者关系和负责任商业；（6）信息披露和透明度；（7）国有企业董事会的职责。每个章节以一条斜体加粗的指引文字为主干，然后是一组用于支撑主干指引的次级指引表述。第二部分是以前注形式对《指引》进行补充和评论，旨在帮助读者理解《指引》的基本原理。注释还可能包括对主流发展趋势的说明，以及使《指引》更具操作性的实施方法和范例。

³ 《国有企业公司治理：自 2005 年以来经合组织国家的变化与改革》（Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Change and Reform in OECD Countries since 2005），经合组织，2010 年版。

⁴ 《原则》于 2015 年修订，并被二十国集团财长和中央银行行长会议于 2015 年 9 月 4-5 日批准后，更名为《二十国集团/经合组织公司治理原则》（G20/OECD Principles of Corporate Governance）。

适用范围与定义

《指引》的目标读者是负责行使国有企业所有权职能的政府官员，同时也向国有企业董事会和管理层提供有效指导。它提出的建议既包括单个国有企业的公司治理，也涵盖国家行使所有权职责的实践以及国有企业所处的监管和法律环境。《指引》对国有企业普遍适用，无论企业是在国内或国外市场经营。

然而，我们必须认识到，任何指引均无法放诸四海而皆准，各国需要根据自身的法律和行政传统作出不同的安排。因此，各国对《指引》的运用应以结果为导向，而通往目标的道路必须由各国政府自己选择。为确定本《指引》的适用范围，下文总结了企业所有者需要弄清的一些问题。

界定国有企业。各国关于国有企业的界定标准各不相同。就《指引》而言，依照国内法律属于企业且国家对其行使所有权的任何公司实体，都应视为国有企业，包括股份公司、有限责任公司和股份合伙有限公司（partnerships limited by shares）。此外，通过特定立法获得法人资格的法定企业（statutory corporations），如果运营目标和业务或者一部分业务在很大程度上属于经济性质，也应被视为国有企业。

所有权和控制权。本《指引》适用于国家实际控制的企业，无论国家是通过持有多数表决股份，作为最终受益出资人（ultimate beneficiary owner）进行控制，还是通过其他方式施以同等控制。“同等控制”（equivalent degree of control）存在若干不同情况，例如，国家可能虽然只持有企业的少数股份，但可能通过法律规定或公司章程，对企业或企业董事会拥有持续控制权。当然也存在一些“打擦边球”的案例，这就需要逐一分析。例如，“金股”（golden share）是否构成控制权，取决于其赋予国家权力的多少。此外，即使国家仅持有少数股份，但如公司结构或持股结构（通过股东协议等方式）赋予了国家实际控制权，则也应包含在《指引》的适用范围内。相反，国家通过善意监管影响企业决策的情况，一般不被视为拥有控制权。政府通过养老基金等独立资

产管理机构间接持有股份低于 10%，且既不构成控制，也不隐含长期利益诉求的实体，同样不应被视为国有企业。就《指引》而言，政府因企业破产、清算、托管或接管而在有限期间内拥有或控制的实体，一般也不视为国有企业。不同的政府控制形式会衍生出不同的治理问题。在本《指引》中，拥有“所有权”（ownership）均意味着拥有控制权（control）。

经济活动。本《指引》中的经济活动（economic activities）是指在市场上提供产品或服务，且理论上可以由私人以获利为目的而进行的活动。市场结构（竞争、寡头或垄断）不是判断某项活动是否是属于经济活动的决定性因素。政府向使用者强制征收费用（mandatory user fees）的行为一般不被视为在市场上出售产品或服务。只要一个市场存在不同企业之间的竞争，或根据现行法律法规有可能产生竞争，那么该市场上的活动绝大部分都是经济活动。

公共政策目标。本《指引》中的公共政策目标是指旨在造福本国公众的目标。这些目标往往以特殊业绩要求而不是利润和股东价值最大化的形式向国有企业和（或）私有企业提出。公共政策目标包括提供公共服务，例如邮政服务，以及履行符合公众利益的其他特殊义务。在很多情况下，公共政策目标可通过政府机关以其他方式实现，但却出于效率或其他考虑而分派给国有企业。政府对国有企业经营的临时干预一般不应视为企业公共政策目标的一部分。公共政策目标可以与经济活动拆分开来，单独实现，也可与经济活动结合起来，并行实现。

国有企业的治理主体。部分国有企业采用双层董事会架构，将监督和管理职能分设于不同主体。其他国有企业则仅有单层董事会，有的还设有执行（常务）董事。在本文件中，“董事会”指负有治理企业并监督管理层的公司主体（corporate body）。许多政府在国有企业董事会中设有“独立”董事，但是独立的范围和定义依各国法律环境和公司治理准则不同而存在重大差异。首席执行官是国有企业中级别最高的管理人员，负责企业日常运营和战略执行。首席执行官对董事会负责。

上市国有企业。本《指引》的若干章节专门探讨“上市国有企业”。就本文件而言，“上市国有企业”指股份可以公开交易的国有企业。在某些国家和地区，已发行优先股、可进场交易债券和/或类似金融工具的国有企业，也可视为上市公司。

所有权实体。所有权实体（ownership entity）是国家负责行使所有权职能，或在国有企业行使出资人权利的实体。“所有权实体”可以是一个单独的所有权机构（ownership agency）或协调机构（coordinating agency），也可以是行使国家所有权的政府部门。在本《指引》及其注解中表述“所有权实体”一词时，对选择何种所有权模式不带任何偏见。承诺遵循本《指引》的国家并非必须设置一个政府机构，专门负责履行大部分出资人职责；是否设置专门机构并不影响这些国家实施《指引》的其他建议。

适用范围。本《指引》适用于所有从事经济活动的国有企业，而无论该经济活动是独立存在，还是与追求公共政策目标、行使行政权力或政府管理职能融合在一起。至于政府的其他机构是否应遵循《指引》，一定程度上取决于它从事经济活动的程度。如果某实体的主要目标是行使纯粹的公共政策职能，即使其法律形式为企业，一般也不适用于《指引》。原则上，地方政府履行出资人职责的实体也应该尽可能多地采用《指引》中的政策建议。

第一章：国家所有权的宗旨

国家以公共利益为出发点，在国有企业行使所有权。国家应仔细评估并披露相关目标，以证明国家所有权的合理性，并定期进行复审。

- A.** 国家在企业中持有所有权的最高目标应该是通过高效的资源配置，实现社会价值最大化。
- B.** 政府应当制定一项所有权政策，明确国家所有权的总体宗旨、国家在国有企业治理中的作用、国家执行所有权政策的方法，以及执行过程中所涉政府机构各自的角色与职责。
- C.** 所有权政策应受适当的政治问责制度约束，并向公众披露。政府应定期对所有权政策进行复审。
- D.** 持有任何国有企业所有权时，国家都应明确所有权宗旨，并定期对其进行复审。一个或一组国有企业必须实现的任何公共政策目标，都应由相关政府部门明确委托并公开披露。

第二章：国家作为出资人的角色

国家应当作为一个积极的知情出资人，确保国有企业治理具有高度专业性与有效性，并以透明和问责的方式予以实施。

- A. 政府应当使国有企业的法律形式尽量简单和标准化。国有企业运营应当遵循被普遍认可的企业规范。
- B. 政府应当允许国有企业拥有完全的经营自主权，以实现既定目标，并且应当克制干预国有企业日常管理的冲动。作为股东，政府应当避免以不透明的方式更改国有企业的目标。
- C. 政府应当允许国有企业董事会履行职责，并尊重其独立性。
- D. 国家应该在其政府序列中明确界定行使所有权的实体。所有权应当由一个集中的所有权实体统一行使，如果这一点无法实现，也应该通过一个协调机构来行使。“所有权实体”应该具备有效履职的资格和能力。
- E. 所有权实体应对相关代表机构（representative bodies）负责，并应明确界定其与相关公共部门（包括国家最高审计机构）的关系。
- F. 国家应当在充分知情的基础上以出资人身份积极主动行事，并应根据每个企业的法律结构行使所有权。其主要职责包括：
 - 1. 出席股东大会并有效行使表决权；
 - 2. 为国有独资或控股企业制定结构科学、任人唯贤、公开透明的董事会提名流程，积极参与所有国有企业董事会的提名，并促进董事会成员的多元化；
 - 3. 设定国有企业的受托责任和经营目标，包括财务指标、资本结构目标和风险承受水平，并监督其实施；

4. 建立报告制度，允许所有权实体对国有企业的绩效进行定期监督、审计和评估，并对其是否遵守相关公司治理标准进行监督；
5. 制定国有企业信息披露政策，规定应当公开披露的信息范围、适当的披露渠道以及确保信息质量的机制；
6. 如适当且在法律体系和国资对应权限允许的情况下，与外部审计机构和特定国家监察机关保持持续对话；
7. 为国有企业董事会制定明确的薪酬政策，以促进企业实现中长期利益，并吸引、激励合格的专业人才。

第三章：市场中的国有企业

在不违背国家所有权宗旨的前提下，国有企业的法律和监管框架应当确保其在从事经济活动时，有一个平等的市场环境，并进行公平竞争。

- A. 国家所有权职能与可能影响国有企业经营环境的其他国家职能（尤其是市场监管职能），应当明确分离。
- B. 利益相关者（包括债权人和竞争对手）认为其权利遭到侵犯时，应当有权通过法律或仲裁程序获得有效救济。
- C. 如果国有企业既要从事经济活动又要完成公共政策目标，必须对其成本和收入结构适用高标准的透明度和披露要求，以便判定收支所属业务种类。
- D. 与公共政策目标相关的成本应当由国家承担，并予以披露。
- E. 原则上，国有企业从事经济活动时不应豁免于一般法律、税法和规章。法律法规不应当不恰当地区别对待国有企业和其市场竞争对手。国有企业的法律形式应当允许债权人伸张权利，并启动破产程序。
- F. 国有企业在为开展经济活动而获取债务融资和股权融资之时，应当遵循市场统一条件。尤其是：
 - 1. 国有企业与所有金融机构以及非金融国有企业之间的关系，都应当建立在纯粹的商业基础之上。
 - 2. 国有企业的经济活动不应当从构成竞争优势的间接财务支持中受益，例如私营竞争对手无法享受的优惠融资、税费缓缴，以及来自其他国有企业的优惠贸易信贷。国有企业经济活动的要素投入（比如能源、水资源或土地供给）也不应享受优于私营竞争对手的价格或条件。

3. 在充分考虑经营环境的前提下，应当要求国有企业在经济活动中获得的收益率与私营竞争对手保持一致。
- G.** 如果国有企业参加公共采购，无论是作为招标方还是竞标方，都应当遵循一套具有竞争性、非歧视性且适度透明的招投标流程。

第四章：平等对待股东和其他投资者

如果国有企业是上市公司，或存在非国有出资人，则国家和企业应该充分承认所有股东的合法权利，确保每个股东得到平等对待，并拥有平等获取公司信息的权利。

- A.** 国家并非国有企业的唯一出资人的，应努力全面实施《经合组织公司治理原则》；国家为国有企业唯一出资人的，也应当全面实施《经合组织公司治理原则》中的相关章节。就保护股东权益而言，这包括：
1. 国家和国有企业应当确保所有股东得到平等对待。
 2. 国有企业应当对所有股东高度透明，包括将平等、同时披露信息作为一项一般规则。
 3. 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。
 4. 应当为小股东参加股东大会提供便利，以便他们能够参与董事会选举等重大公司决策。
 5. 国家与国有企业，以及国有企业与国有企业之间的交易应该符合市场交易条件。
- B.** 所有上市国有企业以及所有（如可行）非上市国有企业均应遵守国家的企业治理准则。
- C.** 国有企业有义务执行公共政策目标的，应该始终向非国家股东披露相关信息。
- D.** 如果国有企业参与合资和公私合营（PPP）等合作项目，缔约方应该确保其合同权利得到维护，并确保及时、客观地处理争议。

第五章：利益相关者关系和负责任商业

国家所有权政策应当充分承认国有企业对利益相关者的责任，要求其报告与利益相关者的关系，并就国有企业的负责任商业行为提出明确期望。

- A.** 政府、国家所有权实体和国有企业自身应当承认并尊重通过法律或双方协议确定的利益相关者权利。
- B.** 在具有相关性和可行性的前提下，上市或大型国有企业应当报告其与职工、债权人和受影响社区等利益相关者的关系。
- C.** 国有企业董事会应当制定内部监察、道德及合规制度或措施，包括反欺诈和反腐败制度与措施，并予以认真落实，严密监督和广泛宣传。这些制度或措施应该以国家标准为基础，与国际承诺相适应，并适用于国有企业及其所属机构。
- D.** 国有企业应当遵循高度负责的商业行为。政府应当公开披露相关期望，并明确落实机制。
- E.** 国有企业不应当作为政治活动的融资工具。国有企业本身不应当捐赠任何政治献金。

第六章：信息披露和透明度

国有企业应当高度透明，并在会计、披露、合规和审计等方面保持与上市公司同等的高标准和严要求。

- A.** 国有企业应当按照国际公认的高质量披露标准，报告公司的重大财务和非财务信息，以及国家（作为出资人）和公众高度关注的事项，尤其是以公共利益名义从事的活动。披露时应充分考虑企业实力和规模，应予披露的事项包括：
1. 向公众明确说明企业的目标和完成情况（对国有独资企业而言，包括国家所有权实体赋予的受托责任）；
 2. 企业的财务成果和经营成果，包括与公共政策目标相关的成本和资金安排；
 3. 企业的治理结构、所有权结构和投票权结构，包括公司治理准则或政策的内容，以及实施流程；
 4. 董事会成员和核心高管的薪酬；
 5. 董事会成员的任职资格和选举流程，包括董事会构成多元化政策，董事在其他公司董事会任职情况，以及是否被本企业董事会认定为具备独立性；
 6. 任何可预见的重大风险因素，以及采取的风险管控措施；
 7. 任何财务援助，包括国家担保以及国家代表国有企业作出的承诺（包含公私合营项目中的合同承诺和债务）；
 8. 与国家或其他关联方发生的任何重大交易；
 9. 任何涉及职工和其他利益相关者的有关事项。

- B.** 国有企业的年度财务报表应当由独立外部审计机构按照高质量标准进行编制。专门的国家监察程序并不能替代独立的外部审计。
- C.** 所有权实体应当针对国有企业建立一套统一的报告体系，并于每年公布国有企业总体情况报告。良好实践表明，通过互联网发布报告有利于公众更为便捷的获取信息。

第七章：国有企业董事会的职责

国有企业董事会应当具备必要的权限、能力和客观性，以履行战略指引和监督职能。董事会成员应当诚实守信，并对自身的行为承担责任。

- A.** 国有企业董事会应当有明确的受托责任，并对企业的经营业绩承担最终责任。应当通过立法特别是公司法，清晰界定国有企业董事会的角色。董事会应当接受出资人问责，以企业的最佳利益行事，并对所有股东一视同仁。
- B.** 国有企业董事会应当以其受托责任及政府设定的目标为基础，有效履行制定战略和监督职能。董事会应当有权任免首席执行官，根据企业长期利益设定管理层薪酬水平。
- C.** 国有企业董事会应当具备恰当的人员构成，确保其有能力作出客观、独立的判断。所有董事会成员（包括政府官员），应当基于任职资格提名选用，并承担同等法律责任。
- D.** 如存在独立董事，应当确保其与企业、管理层、其他主要股东和所有权实体不存在任何可能妨害其作出客观判断的重大利益或关系。
- E.** 应当实施相关机制，避免利益冲突妨碍董事客观履职，并限制董事会运作中的政治干扰。
- F.** 董事长应当对董事会运作效率负责，并担任与国家所有权实体沟通的联络人，必要时可与其他董事会成员协调配合共同扮演该角色。良好实践提倡董事长与首席执行官分设。
- G.** 如果董事会按规定必须设有职工代表，则应建立相关机制，确保职工代表能够有效履职，并有助于提升董事会的技能、信息和独立性。

- H.** 国有企业董事会应当考虑设立由独立且符合条件的董事组成的专业委员会，以支持整个董事会履行职责，尤其是审计、风险管理和薪酬方面的职责。专业委员会的设立应当提高董事会运作效率，而不是削弱其职责。
- I.** 国有企业董事会应当在董事长的督导下，每年对董事会运作成果和效率进行科学评价。
- J.** 国有企业应当制定高效的内部审计流程，并设立内部审计部门，该部门应受董事会和审计委员会或行使同等职能的公司机构监督，并直接向其报告。

第一章（国家所有权的宗旨）评注

国家以公众利益为出发点，在国有企业行使所有权。国家应仔细评估并披露相关目标，以证明国家所有权的合理性，并定期进行复审。

国有企业的所有权职能虽由政府行使，但公众才是国有企业的最终所有者。换言之，政府作为对国有企业行使所有权的主体，理应对公众承担一定的义务（该等义务与董事会对股东的责任并无二致），且应当以公众利益的受托人（trustee）身份行事。要建立公众的信心，使公众确信国家行使该等职权符合公众的最佳利益，必须维持极高的透明度，并建立严格的责任制，两者缺一不可。

在经合组织成员国，国家设立或维持对国有企业的理由通常包括：（1）与外包给私人经营者相较，通过国家所有权提供公共产品或服务的效率或可靠程度更高；（2）相关领域具有自然垄断性质，市场监管不可行或者效率太低；（3）出于国家利益的考虑，为了实现更高级别的经济和战略目标，有必要设立或维持国家所有权，例如维持某些行业的国家垄断性质，或者扶持具有系统重要性却濒临破产的企业¹。

A. 国家在企业中持有所有权的最高目标应该是通过高效的资源配置，实现社会价值最大化。

在不同的国家和地区，国有企业的角色定位和宗旨截然不同。然而，良好实践提倡，具体到每一国有企业，政府都应考量并厘清该企业能否以及如何通过有效资源配置为最终所有者（即公众）提供附加价值。在决定是否设立或维持某

¹ 《国有企业治理：对各国国家所有权基本原理的盘点》（State-Owned Enterprise Governance: A Stocktaking of Rationales for State Ownership），经合组织，2015。

一国有企业时，政府应当自问：倘若不采用国有企业形式，而采用其他所有权或税务结构，是否能实现更加有效的资源配置，同样达到造福公众的效果？

虽然在公共服务领域，国有企业一般被认为更具优势，但是仍需考虑效率方面的问题。在这一领域，只有符合下列标准，才可以认定公众获得了最佳服务：服务的提供方式高效、透明，并且任何其他的替代选择，都无法基于同样的财政资源向公众提供更优质的服务。政策制定者应当遵循上述指引标准，来决定是否通过国有企业来实现公共政策目标。如国有企业参与竞争性经济活动，则只有当它们有能力实现长期利益最大化，并且有能力创造充足的国家财政收入时，才可以认定其为公众提供了最佳服务。

B. 政府应当制定一项所有权政策，明确国家所有权的总体宗旨、国家在国有企业治理中的作用、国家执行所有权政策的方法，以及执行过程中所涉政府机构各自的角色与职责。

设定多重而相互矛盾的国家所有权宗旨，可能导致两种截然相反的后果：要么导致国家对所有权职能的行使陷于消极、被动，要么导致国家过度干预本应由企业及其治理机构处理的事项或决策。为了明确国家的所有者地位，国家应制定清晰、明确的所有权政策，阐明国家设立或维持国家所有权的各项宗旨，以及不同宗旨的先后次序。这样，国有企业、市场和公众才能够掌握并明确了解国家作为所有者的整体目标。

制定所有权政策时，最好出台简明、高级别的政策文件，概述企业国有制的总体宗旨。我们推荐的良好实践是，在所有权政策中说明国家所有权的目標，例如：价值创造、公共服务提供或战略目标（如维持国家对某些产业的控制）。国家所有权的宗旨只有国家才能确定，但是，无论最终确定的宗旨内容如何，均应将其明确告知公众以及行使所有权职能或参与执行国家所有权政策的所有政府部门。

此外，所有权政策还应进一步详细说明在国家行政系统内所有权的行使方式，包括所有权实体的受托职责和主要责任，以及执行国家所有权的所有政府实体的角色和职责。所有权政策还应指明并综述适用于国有企业的所有政策、法律和法规，以及对行使国家所有权有影响的任何其他指导性文件。此外，如国家制定了相应的国有企业私有化政策和计划，也应说明相关信息。为避免国企获得优惠待遇，高度透明化十分重要，这样才能实现收益最大化。

C. 所有权政策应受适当的政治问责制度约束，并向公众披露。政府应定期对所有权政策进行复审。

在制定并修订国家的所有权政策过程中，政府应当适当利用公开征求意见的手段。尽管各国公开征求意见的机制和范围千差万别，但基本内容大致相同，即向公众发出通知，征求公众或公众代表的意见，以及向私营部门代表（包括投资人和市场服务提供商）以及工会代表广泛征求意见。在政策制定初期有效采用公开征求意见手段，有助于提高市场参与者和重大利益相关者对所有权政策的认同。制定所有权政策时，还可以征求所有相关政府实体的意见，例如相关立法或议会委员会、国家审计机构以及相关部委和监管机构的意见。

所有权政策应当向公众发布，并发送给相关部委、机关、国有企业董事会、管理层和立法机关。可以通过适当的问责机制，例如定期立法审批，来进一步加强政治承诺力度。

国家应当尽力维持所有权政策的连贯性，避免过于频繁地修订国家所有权的总体宗旨。然而，当国家所有权的宗旨和目标随着时间的推移而发生变化时，所有权政策亦应相应调整。为此，最好的做法是在国家预算程序、中期财政计划中纳入国有企业所有权的审核，或者按照选举周期对国有企业所有权进行审核，具体选择哪种做法可由各国根据具体国情决定。

D. 持有任何国有企业所有权时，国家都应明确所有权宗旨，并定期对其进行复审。一个或一组国有企业必须实现的任何公共政策目标，都应由相关政府部门明确委托并公开披露。

国家拥有某一企业——或某一类企业——的宗旨可能不尽相同。例如，某些类型的企业之所以实施国有制，是因为其需要行使重要的公共政策职能；而某些其他类型的以开展经济活动为主的企业之所以实施国有制，则是出于战略原因考虑，或者由于其所属的行业具有自然垄断特征。如果根据某一行业的特征，由单独一家企业开展生产活动最符合成本效益，则该行业会形成自然垄断。在这种情况下，国家会认为从经济效益的角度考虑，与其对私营垄断者进行监管，不如直接在该行业设立国有垄断企业。有时，将国有企业划分成不同的类别，并相应界定每类国有企业的宗旨，有助于澄清国家的政策理念。国有企业治理所涉代理链（chain of agents）中的所有主体，均应了解本国政府对遵守本《指引》的承诺。

有时，为了实现社会和公共政策目的，国有企业需要履行特殊的职责和义务。某些国家还会对国有企业出售产品和服务的价格进行管制。该等特殊职责和义务应当在法律法规中予以明确，也可纳入公司章程。此外，还应将该等义务的性质、范围，及其对国有企业的资源和经济效益的整体影响明确告知市场及公众。

对于有权向国有企业施加特定义务的机关，各国有不同规定。在某些国家，只有政府拥有这种权力。而在其他一些国家，立法机关也可通过立法程序确立国有企业的义务。在后一种情况下，应当在立法机关和负责国有企业所有权事宜的国家机关之间建立适当的意见征求机制，以确保两者之间进行充分协调，同时避免削弱所有权实体的自主权。

第二章（国家作为出资人的角色）评注

国家应当作为一个积极的知情出资人，确保国有企业治理具有高度专业性与有效性，并以透明和问责的方式予以实施。

政府在履行其所有权职能的过程中，应当参照私营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》。此外，为了指引国有企业董事会成员、管理层和国家所有权实体有效履行其各自的职责，还须针对国有企业治理的具体问题，有针对性地给予特别处理或者作出更详细的说明。

A. 政府应当使国有企业的法律形式尽量简单和标准化。国有企业运营应当遵循被普遍认可的企业规范。

国有企业的法律形式可能与其他企业不同，这可能是由于国有企业须奉行特定目标或社会责任，也可能是为了向某些利益相关者提供特别保护。尤其是，监管规范/监管机构可能会直接设定国有企业员工的薪酬，向他们赋予与公务员相当的养老金和免受解雇权。在许多情况下，由于其特殊的法律地位，国有企业还可以很大程度上免于进入清算或破产程序。

出现上述情况时，本《指引》的许多内容经常无法获得适当执行，例如，在如下方面，国有企业均可能与私营有限责任公司迥然有别：（i）董事会、管理层和政府部门各自的权限和权力；（ii）董事会的组成情况和结构；（iii）向利益相关者（特别是员工）授予的被征求意见权或决策权的程度与范围；（iv）披露要求；和（v）受清算和破产程序约束的程度。同时，国家通常还会通过限定国有企业的法律形式，对国有企业的业务范围进行严格界定，以防止其进军新行业和/或海外进行多元化经营或扩张。该等限制旨在防范公共资金滥用，制止过于冒进的增长策略或防止国有企业出口敏感技术。另一方面，应当注意确保上述法律限制不会损害董事会履行职责时所享有的必要自主权。

对国有企业的法律形式进行标准化时，政府应当尽可能以平等适用于私营企业的公司法为基准；除非为了确保国有企业实现公共政策目标而确有必要，否则应避免为国有企业创设特殊的法律形式，并避免向国有企业授予特权地位或特殊保护。通过对国有企业法律形式的标准化，可以实现标杆管理，从而提高国有企业的透明度，促进对国有企业的监管。从事经济活动的国有企业尤其应该实行标准化。标准化工作的重点应当是使得国家作为国有企业的所有者，可以像私营业主一样采用相应的方法和工具来行使其权利。因此，标准化应主要关注企业治理机构的职能和权限问题，以及透明度和披露义务问题。

B. 政府应当允许国有企业拥有完全的经营自主权，以实现既定目标，并且应当克制干预国有企业日常管理的冲动。作为股东，政府应当避免以不透明的方式更改国有企业的目标。

要让国家所有者成为积极的知情所有者，首先要制定清晰、连贯的所有权政策，为国有企业设定整体任务和目标，设置结构严谨的董事会提名程序，并有效行使规定的所有者权利。除非企业使命发生根本性变更，否则国家不应轻易修改对国有企业设定的总体任务和目标。虽然对国有企业目标的审核和变更无法完全避免，但应合理限制变更的频率；在确有必要变更之时，也应确保变更程序的透明化。

这并不意味着政府不应作为积极的所有者有所主动作为，而是意味着所有权实体向国有企业或其董事会发出指令时，应以战略问题和公共政策目标为限，而不应干预国有企业的经营性决策，例如国有企业的雇佣决策。国家应当公开披露并说明所有权实体有资格作出指令的领域和决策类型。

C. 政府应当允许国有企业董事会履行职责，并尊重其独立性。

在董事会成员的提名和选举上，所有权实体应重点关注的是，国有企业董事会需要能够以专业、独立的方式履职。在履职时，各董事会成员并非不同利益群体的代言人，这一点至关重要。所谓独立，即指所有董事会成员履职时要对所有股东不偏不倚。

担任控股股东时，国家处于一个特殊地位，有权自行提名并选任董事会成员，而无需征得其他股东同意；与此相应，国家在甄别、提名和选举董事会成员的过程中应承担严格的责任。在这一过程中，所有权实体应避免从国家行政体系中选任过多的董事会成员，从而尽可能降低利益冲突。特别是对于从事经济活

动的国有企业，应当限制所有权实体的代表或其他国家的官员担任董事，这样，一方面能提高董事会的专业化程度，另一方面能预防政府过度干预国有企业的管理，也有助于限制国家对国有企业董事会决策所承担的责任。

要选任所有权实体的员工或行政体系中的其他专业人员担任国有企业董事会成员，必须保证不会因此引入超越所有权职能的政治势力影响，且当选人员必须达到对董事会成员统一适用的胜任标准。该等人员应当与国有企业其他董事会成员承担同等的义务和责任，并以符合国有企业及其所有股东利益的方式行事。丧失任职资格和利益冲突情形应予审慎评估，并就该等情形的处理和解决提供相应指引。相关专业人员不应存在过度的本质或表见利益冲突。特别是，该等专业人员既不应介入与其任职的国有企业相关的监管决策，也不应当因承担任何特定义务或受到任何限制，从而阻碍他们从企业利益出发行事。概括而言，涉及董事会任何成员的一切潜在利益冲突，均应向董事会报告，并由董事会披露该等潜在利益冲突及相应的处理信息。

国家官员担任国有企业董事的，务必明确相关的个人责任与国家责任。所涉国家官员可能需披露其在该国有企业中拥有的任何个人所有权（personal ownership），并遵守相关内幕交易规章。所有权实体有权制定相应的指引或职业道德准则，来规范在国有企业董事会担任董事的所有权实体成员及其他国家官员，并在指引或职业道德准则中，说明如何处理该等董事会成员向国家传达的信息。更高层级的国家政策目标，应由所有权实体发出相关指示，并通过企业目标的形式予以落实，而不应直接通过董事会会议施加于国有企业。

D. 国家应该在其政府序列中明确界定行使所有权的实体。所有权应当由一个集中的所有权实体统一行使，如果这一点无法实现，也应通过一个协调机构来行使。“所有权实体”应当具备有效履职的资格和能力。

清晰界定国家行政体系内的所有权职能至关重要。所有权职能可以由财政部或经济部等中央部委行使，也可以另行设立一个专门的行政实体来行使，抑或交由主管某一特定产业的部委来行使。

为清晰界定行使所有权职能的实体，可以将所有权职能集中于某个独立的实体，或某个部委下辖的实体。这种做法有助于明确所有权政策及其方向，也有助于确保所有权职能的行使的连贯一致。所有权职能集中于单一实体的好处

是，可以将财务报告或董事会提名等关键治理领域的专家汇聚一堂，从而加强、整合所有权实体的相关能力。因此，所有权职能的集中能够形成巨大优势，即对国家所有权进行集中汇总。最后，所有权职能的集中行使也是避免利益冲突的有效方式，可以将所有权职能的行使与国家的其他潜在冲突活动（特别是下文第三章 A 部分所述的市场监管和产业政策）明确隔离。

所有权实体应当具备必要的能力和资格，以有效履行其职责，并应当获得正式的规章和流程支持，且该等规章和流程应当与相关目标公司的规章和流程相一致。

如果所有权职能并未交予某一实体集中行使，至少也应成立一个强有力的协调实体（co-ordinating entity），协调各个不同的行政部门。这有助于确保每一家国有企业均拥有明确的受托责任，并确保向国有企业下达的战略指引或报告要求保持连贯一致。协调实体负责协调各部委不同所有权部门开展的行动及制定的政策，有助于确保所有权实体站在整个政府的高度，作出与企业所有权相关的决策。协调实体还应负责确立整体的所有权政策，制定具体的指导方针，并协调统一各部委的行动。单独设立专门的协调实体，还有助于集中某些关键功能，充分利用相关的专业知识，并确保所有权实体独立于各行业部委。例如，由协调实体来行使董事会提名的职能，可能能够取得更好的效果。

E. 所有权实体应对相关代表机构（representative bodies）负责，并应明确界定其与相关公共部门（包括国家最高审计机构）的关系。

所有权实体与其他政府机关的关系应明确界定。各国家机关、部委或行政部门在同一家国有企业中可能扮演不同的角色。要提升公众对国家管理国有企业所有权的信心，关键在于明确界定该等政府机关扮演的不同角色，并向公众予以解释说明。例如，所有权实体应当与负责国有企业审计工作的国家最高审计机构保持合作和持续对话，支持国家审计机构的工作，并根据审计结果采取适当的回应措施。

所有权实体应当明确说明其行使国家所有权的方式，并应直接或间接对代表公众利益的机关（例如立法机关）负责。立法机关对所有权实体的问责应予明确界定（如同对国有企业的问责一样），所有权实体的责任不得因中间报告关系而削弱。

所有权实体行使所有权时，不应妨碍立法机关关于预算政策的特权；除此之外，所有权实体还应当报告其在行使国家所有权以及在实现有关国家目标过程中的绩效，并向公众及其代表提供量化、可靠的信息，说明其是如何出于国有企业所有者的利益来管理国有企业的。召开立法听证时，对于保密问题，应当通过保密会议或非公开会议等特殊程序处理。尽管立法听证被普遍视为一种有效的程序，但根据各国宪法、立法传统和立法机关角色的不同，听证的形式、频率和内容也存在诸多差异。

问责制度不应过度限制所有权实体履行其职责的自主权。例如，所有权实体必须事先征得立法机构批准的情形应当限制在一定的范围内，且应仅限于整体所有权政策的重大变更、国有垄断行业规模的重大变更以及重大交易（投资或撤资）。一般而言，在与上级部委的关系中，所有权实体在组织、决策程序和流程方面应享有一定的灵活性。所有权实体还可享有一定程度的预算自主权，以便自主招聘所需专家并确定其薪酬，例如与之签订固定期限合同或从私营部门进行借调。

F. 国家应当在充分知情的基础上以出资人身份积极主动行事，并根据每个企业的法律结构行使所有权。

为避免过度的政治干预，或者为避免国家行使所有权的形式陷于消极被动、监管缺失，从而导致绩效低下，所有权实体应当致力于有效行使所有权职能。如国家所有者掌握了对企业的重大影响力，其应当以大股东的方式行事；如国家所有者仅持有少数股权，其应当在充分知情的基础上积极行事。只有充分行使其权利，国家才能保护其所有权，并实现价值的最大化。

基本股东权利包括：（i）参加股东会议并在会上投票表决；（ii）及时、定期获取充分、相关的公司信息；（iii）选举、罢免董事会成员；（iv）批准非常交易（extraordinary transactions）；及（v）就股息分配和企业解散进行投票表决。所有权实体应当充分、明智地行使上述权利，一方面对国有企业产生必要影响，另一方面避免干扰国有企业的日常管理工作。国有企业治理和监管的成效及可靠度，很大程度上取决于所有权实体是否有能力在充分知情的基础上行使其股东权利，并有效地行使其在国有企业中的所有权职能。

所有权实体需要具备独特的能力，并且应当招募具备法律、财务、经济和管理技能、在履行受信义务人责任方面有经验的专业人士。该等专业人士还必须明

确了解他们作为公职人员对国有企业承担的角色和职责。此外，所有权实体应当考虑受其监督的国有企业在提供公共服务方面承担的特定义务，配备相关专业人士，以便有效履行该等监督职能。所有权实体还可以借助外部咨询，将所有权职能的某些方面外包出去，以便更好地行使国家所有权。例如，所有权实体在其认为必要和适当时，可以聘请专家，代表其开展评估、积极监管或行使代理表决权。在这种情况下，可能比较适合采用短期合同和借调的方式。

所有权实体的主要职责包括：

1. 出席股东大会并有效行使表决权；

国家作为所有者，应当通过行使表决权履行其受信义务（fiduciary duty），如果未能履行，至少应说明理由。对于向国有企业股东大会提出的提案，国家有义务做出回应。务必设置适当的流程，确保国家代表参与股东大会。为此，应明确指明代表国家持有股份的所有权实体。

为确保国家有能力就提交股东会议审批的问题发表意见，所有权实体有必要做好充分准备，在充分知情的基础上形成意见，并在股东大会上向国有企业董事会清晰传达其意见。

2. 为国有独资或控股企业制定结构科学、任人唯贤、公开透明的董事会提名流程，积极参与所有国有企业董事会的提名，并促进董事会成员的多元化；

所有权实体应当确保国有企业设立高效、运作良好的专业董事会，并确保董事会作为一个集体应具备必要的综合能力，以履行董事会职责。为此，所有权实体须制定结构完善的提名程序，并在提名程序中发挥积极作用。为实现这一目的，最好授权所有权实体全权负责组织国家参与董事提名程序。

国有企业董事会的提名程序应当透明、条理清晰，并立足于对多元化技能、能力和经验的评估。对董事会成员能力和经验的要求，应当基于对现任董事会的评估，并考量企业长期战略的需求。在评估过程中，如果法律或协议要求董事会中必须包括员工代表，应当考虑员工董事的角色和作用。基于明确的能力要求和评估进行提名，更有可能选任出专业、负责和以业务为导向的董事会。

国有企业董事会还应能够就获批董事会成员的资质、技能要求以及董事会成员评估，向所有权实体提供建议。成立提名委员会有助于集中力量发掘优秀的候

选人，并进一步构建提名流程。在某些国家，成立专门的委员会或“公共董事会”（public board）监督国有企业董事会的提名也被视为一种良好实践。虽然该等委员会或公共董事会可能仅拥有建议权，但是在实际操作中，它们仍会产生极强的影响力，能有效提升国有企业董事会的独立性和专业性。提名名单应当在股东大会召开之前公布，全面介绍每位候选人的专业背景和专长。

所有权实体也可以建立和维护一个专门的合格候选人数据库，并通过公开竞争流程不断拓展这一数据库。另一种办法是通过专业的职介机构或国际广告来提高人才发掘的质量。这种实践有助于扩大国有企业董事会合格候选人的征才范围，特别是具有私营部门专长和国际经验的候选人。提名流程还有助于提高董事会成员的多元化，包括性别多样化。

所有权实体应当参考经合组织《关于在教育、就业和创业中实现性别平等的建议》（*Recommendation on Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship*）。该文件建议各国家和地区鼓励采取提升董事会和上市公司高管性别多样化水平的措施，例如：自愿性目标、信息披露要求和自愿性举措等。各国家和地区也可以从成本效益的角度来考量其他方法，来提升董事会和上市公司高管的性别多样化水平（如董事会配额制）。如果国有企业负有提供公共服务的义务，也可以就公共部门的性别平等提出相关建议。据此，政府部门应当采取措施，引入相关机制，提升公共部门领导层的性别均衡水平，例如，要求披露关于性别平衡的信息，以及设定高管层中女性的人数指标或配额。

3. 设定国有企业的受托责任和经营目标，包括财务指标、资本结构目标和风险承受水平，并监督其实施；

如上文所述，国家作为积极所有者，应当为其国有独资企业设定并传达总体的受托责任和目标。通常而言，如果国家并非某一国有企业的独资所有人，国家并没有权利正式“强制要求”国有企业实现特定目标，而应当以大股东身份，通过正式渠道表达其期望。

国有企业的受托责任，应通过一份简要文件设定，概述国有企业的长远目标；该等目标应当具有一定的高度，并与企业中国家所有权的既定宗旨一致。受托责任通常会规定国有企业的主要业务活动，并对该国有企业的主要经济目标以及公共政策目标（如有）给出指示。例如，国家可能会对其国有邮政服务运营

商规定如下受托责任：“自负盈亏开展全国邮政服务，按公众可承受的价格持续提供普惠服务，满足全国人民的需求”。清晰界定国有企业的受托责任有助于确保企业承担水平适配的责任，且有助于限制国有企业经营发生不可预测的变更，例如国家强制要求某一国有企业履行可能损及其商业竞争力的非经常性特殊义务。清晰地界定受托责任还可以提供一个框架结构，有利于界定某一国有企业的短期目标与指标，并对其实施进行后续监督。

除规定国有企业的总体受托责任之外，所有权实体还应向国有企业传达更加具体的财务、经营和非财务绩效目标，并定期监督该等目标的实施。这有助于避免国有企业在制定其自身目标，或界定其公共服务义务的性质和范围时，享有过度的自主权。该等目标可采用具体指标的形式，例如回报率指标、股利政策和资本结构适当性评估指引等，其中可以包括避免市场扭曲和实现一定利润率的目标。制定目标时，可能需要对各种因素进行权衡，例如在股东价值、长期投资能力、公共服务义务甚至就业保障之间作出取舍。因此，国家不仅应当明确其作为所有者期望通过国有企业达到的主要目标；还应确定各个目标的先后次序，并说明如何处理其中的取舍问题。在这一过程中，国家应避免干预经营事项，尊重董事会的独立性。

4. 建立报告制度，允许所有权实体对国有企业的绩效进行定期监督、审计和评估，并对其是否遵守相关公司治理标准进行监督；

为了让所有权实体在充分知情的基础上对关键公司事务作出决策，应当确保其及时获取所有必要的相关信息。所有权实体也应当制定相应的方法，持续监督国有企业的业务和绩效，确保所有国有企业均实施适当的对外报告制度。报告制度应真实反映国有企业的绩效或财务状况，确保所有权实体能够作出及时反应，并有针对性地进行干预。

所有权实体应当制定适当的监督机制，并选择适当的评估方法，根据国有企业的既定目标监督国有企业的绩效。为此，所有权实体可以制定系统化的标杆管理方法，将国有企业的绩效与国内外的私营实体或公共部门实体进行对比。如果不存在可比实体，难以对整体绩效进行标杆对比，则可对国有企业经营和绩效中的特定要素进行对比。这种特定要素对比的内容应包括生产力以及劳动力、资产和资本的利用效率。对于无竞争对手的国有企业而言，这种标杆对比

方式尤为重要。通过标杆对比，国有企业、所有权实体和公众可以更好地评估国有企业的绩效，并仔细审查其发展情况。

所有权实体可建立适当的会计和审计能力，确保与相关部门进行妥善沟通，从而促进对国有企业绩效的有效监督。相关部门包括国有企业的财务服务部门、内部审计部门和国家审计官。所有权实体还应要求国有企业董事会建立适当的内部控制、职业道德规范和合规措施，以及时发现并预防违法行为。

5. 制定国有企业信息披露政策，规定应当公开披露的信息范围、适当的披露渠道以及确保信息质量的机制；

为确保国有企业对股东、报告机构和公众负责，国家作为所有者，应当为其拥有的企业制定连贯、一致的透明度和披露政策。披露政策应着重于重大信息的报告要求。制定披露政策时，应先行全面梳理、审查适用于国有企业的现行法律和监管规定，仔细研究此等规定和做法与良好实践以及国内上市要求之间是否存在差距，再基于审查发现的差距，考虑采用什么措施来改进现有的透明度和披露框架，例如提出对法律和监管框架的修订案，或制定具体的指导方针、原则或准则，以完善企业的披露实践。披露流程中，应当包括与国有企业董事会和管理层以及与监管机构、立法机关成员及其他利益相关者有序协商的环节。

所有权实体应当广泛、有效地向国有企业传达其制定的透明度和披露框架，还应当支持国有企业实施该等框架，并确保国有企业所披露信息的质量。该等机制包括：制定国有企业的指导手册并开展培训讲座；采取特殊措施，例如授予绩效奖励，以嘉奖相关国有企业的优质披露实践；以及建立相应机制，对国有企业披露要求执行情况进行考核、评估和报告。

6. 如适当且在法律体系和国资对应权限允许的情况下，与外部审计机构和特定国家监察机关保持持续对话；

各国关于与外部审计师沟通的法律规定各不相同。在某些国家和地区，这属于董事会的特权。而其他一些国家和地区则规定，国有独资企业中，由作为年度股东会议唯一代表的所有权职能部门负责与外部审计师沟通。在后一种情况下，所有权实体需要具备行使这一职能所需的必要能力，包括应当具备丰富的财务会计知识。根据立法规定，所有权实体可能有权通过年度股东会议提名甚至任命外部审计师。对于国有独资企业，所有权实体应当与外部审计师以及国

家审计官（如有）保持持续对话。持续对话可以通过定期信息交流、会议或讨论的形式开展。外部审计师将就国有企业的绩效和财务状况，向所有权实体提供客观、独立与合格的意见。然而，所有权实体与外部审计师和国家审计官之间的持续对话不应妨碍董事会履行职责。

如国有企业为公开上市企业或国有参股（partially-owned）企业，所有权实体必须尊重小股东的权利并公平对待小股东。所有权实体不应通过与外部审计师的对话获取任何涉密信息，并应当遵守有关涉密信息和保密信息的法规。

7. 为国有企业董事会制定明确的薪酬政策，以促进企业实现中长期利益，并吸引、激励合格的专业人才。

建议按照私营企业的薪酬实践，协调调整国有企业董事的薪酬。对于在一个竞争性环境中开展经营活动、且主要奉行经济目标的国有企业，董事会薪酬水平应当与市场现状相符，方能吸引并留住高素质的董事会成员。但是，在设定董事会的薪酬水平时应当谨慎，以便有效管理因薪酬水平过高而引起的对国有企业和所有权实体的抵触情绪。这可能对国有企业董事会吸引高端人才造成一定的挑战，虽然在薪资之外，国有企业在知名度、声望和人脉等方面可能会具备一定的优势。

第三章（市场中的国有企业）评注

在不违背国家所有权宗旨的前提下，国有企业的法律和监管框架应当确保其在从事经济活动时，有一个平等的市场环境，并进行公平竞争。

对于从事经济活动的国有企业，普遍的共识是，国有企业开展经济活动时，相较于其他国有企业或私营企业而言，不应获益于任何不当优惠，也不应受累于不当的劣势。但是，对于在实践中如何创造公平的市场环境，并不存在普遍公认共识——尤其是国有企业既要从事经济活动，又肩负重要的公共政策目标任务时，意见分歧就更为明显。在微观的挑战之外——比如确保提供平等的金融、监管和税收待遇，政府还需要解决一些更加重要的宏观问题，包括厘清公共服务活动的成本、在可行的情况下区分经济活动与公共政策目标。经合组织出版的《竞争中立：维持国有企业和私营企业之间的公平竞争环境》

（*Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business*）（2012年）提供了来自经合组织成员国的最佳实践，应当可以为监管者和政策制定者带来一些启发。

A. 国家所有权职能与可能影响国有企业经营环境的其他国家职能（尤其是市场监管职能），应当明确分离。

如国家一方面担任市场监管者，一方面以所有者身份拥有从事经济活动（例如，新近解除管控、通常实行部分私营化的网络产业）的国有企业，就会扮演球员和裁判的双重角色，从而引发利益冲突。这种情况既无益于企业，也不符合国家或公共利益。在行政层面和法律层面，实现国家所有权与市场监管责任的彻底分离，是在国有企业和私营公司间创造公平竞争环境，避免竞争扭曲的先决条件。《经合组织监管改革原则》（*OECD Principles of Regulatory Reform*）也倡导此等责任分离。

国有企业作为具体公共政策目标（例如，实施国家的产业政策）的实现工具，是另一个重大议题。在这种情况下，若不将所有权职能和政策制定职能分离，

会引发诸多问题，具体原因在本《指引》中已有所说明；此外，这种情况也容易导致国家不同部门之间的目标混乱和利益冲突。产业政策和所有权职能的分离并不排除相关国家机关之间的必要合作，反之，这种分离将会强化国家所有权人的身份，有利于目标界定和绩效监督的透明化。

为了避免利益冲突，如国家行政机构中的任何实体属于国有企业的客户或主要供应商，则也有必要将该等实体与所有权职能进行分离。同时，还应消除妨碍公平采购的法律和非法律障碍。在与国有企业有关的问题上，国家可能承担多个角色和职能，对这些角色和职能进行有效分离时，应当考虑表见利益冲突和真实存在的利益冲突。

B. 利益相关者（包括债权人和竞争对手）认为其权利遭到侵犯时，应当有权通过法律或仲裁程序获得有效救济。

国有企业以及国家作为股东被指控违法或违反合同义务的，不得豁免于法庭诉讼。利益相关者应当有权在法院和/或仲裁庭起诉国有企业与作为股东的国家，并在司法体系内获得公平、公正的对待。其应当可以起诉国有企业，而不必担心相关国家力量的侵扰。

C. 如果国有企业既要从事经济活动又要完成公共政策目标，必须对其成本和收入结构适用高标准的透明度和披露要求，以便判定收支所属业务种类。

如果国有企业既要从事经济活动，又要完成公共政策目标，那么，在可行且有效的情况下，从结构上分离这两种不同的活动，将有助于明确其所应达成的公共政策目标、并进行相应的成本核算和融资。从结构上分离这两种不同的活动，意味着将原先的统一实体拆分为从事经济活动的部分和执行公共政策目标的部分。分离程度深浅有所不同，可以是会计上的分离，也可以是职能部门上的分离，甚至是公司分立。但是，必须承认，基于具体国有企业的生产要素（包括技术、资本设备和人力资源等），有时分离并不可行，而在某些情况下，即便可行，也不具备经济效益。

如果国有企业从事的经济活动与服务于公共政策目标的活动之间不可截然分离，这两种不同的活动往往会共同分担成本和/或资产与负债。在这种情况下，要确保竞争环境的公平，首先需要对成本结构适用严格的透明与披露要求。在国有企业接受政府补贴或其他优惠待遇时，这一问题尤为突出。其次，

应当将经济活动和服务于公共政策目标的活动各自的成本账户和资产账户进行分离。国际上制定的规则，已普遍要求实施此等账户分离。经济活动和公共政策目标的分离，同时也有助于避免两种类型的活动之间出现交叉补贴导致市场扭曲。

D. 与公共政策目标相关的成本应当由国家承担，并予以披露。

为了维持与私人竞争对手之间的公平竞争环境，需要对履行公共政策目标的国有企业给予充分的补偿，并采取措施避免过度补偿和补偿不足。一方面，如果国有企业因公共政策行为而接受过度补偿，可能构成对其竞争性业务活动的有效补贴，从而扭曲与私营竞争对手之间的公平竞争环境。另一方面，对公共政策活动的补偿不足也可能危害企业的生存能力。

因此，非常重要的一点是，国家应当按照具体的法律规定和/或合同机制（例如，管理合同或服务合同），明确界定与实现公共政策目标有关的所有费用，并予以披露和充分补偿。国家还应披露相关的资金提供安排。安排补偿事宜时，应避免市场扭曲，在企业除了经济活动外还须执行公共政策目标的情况下尤其如此。如果国有企业是盈利的，国家可以通过放弃股息收入的方式提供补偿，这与补贴具有同等效果，但是，无论以何种形式提供补偿，都应当指明所提供的补偿，并在会计中予以核算。给予国有企业的补偿数额应当与其实现既定公共政策目标的实际成本相对应，而不应被用于补偿企业财务或经营上的低效，这点非常重要。应当通过一套完整的绩效监督系统，对公共政策目标的实现及相关融资进行监测评估。

E. 原则上，国有企业从事经济活动时不应豁免于一般法律、税法和规章。法律法规不应当不恰当地区别对待国有企业和其市场竞争对手。国有企业的法律形式应当允许债权人伸张权利，并启动破产程序。

尽管在某些国家，国有企业可豁免适用特定的法律法规（例如，税法、竞争法和破产法，以及地区规划规章和建筑条令），但是，一般情况下，均应避免该等豁免；即便存在豁免情况，也应当保证豁免的有限性和透明性，并且在可行的范围内，国有企业应当遵守此等法律法规背后的政策。由于豁免适用一般的法律法规而导致国有企业获得优惠待遇，或对公共安全造成影响的，应当由国家所有权实体或具体的国有企业予以披露。

整体上，应当确保平等对待国有企业和其私营竞争对手，包括按照在国民待遇和市场准入规则方面给予平等对待。这包括适用《经合组织国际投资和跨国企业宣言》（*OECD Declaration on International Investment and Multinational Enterprises*）与《经合组织自由化法典》（*OECD Codes of Liberalisation*）（若适用）。

F. 国有企业在为开展经济活动而获取债务融资和股权融资之时，应当遵循市场统一条件。

无论国有企业经济活动中的融资是由国家预算提供，还是由商业市场提供，均应采取措​​施，确保其债务融资和股权融资条件与市场统一条件相符。

尤其是：

1. 国有企业与所有金融机构以及非金融国有企业之间的关系，都应当建立在纯粹的商业基础之上。

有时，债权人似乎假定国家会对国有企业的债务提供默示保证。在很多情况下，这会导致国有企业的融资成本被人为性降低，从而扰乱市场竞争秩序。而且，在某些国家，为国有企业经济活动提供融资的主要债权人是国有金融机构，因此，非常容易出现利益冲突。对国有金融机构的依赖可以为国有企业提供保护伞，使其免受严厉的市场监督和市场压力，从而扭曲其激励结构，并引发负债过度、资源浪费和市场扭曲等问题。

明确区分国家和国有企业各自对债权人的责任很有必要。应当制定适当机制，管理利益冲突，并确保国有企业与国有银行、其他金融机构以及其他国有企业之间的关系纯粹建基于商业理由。国有银行向国有企业发放贷款时，应当适用与私营公司同等的条件；同时，还应对国有企业董事会成员在国有银行董事会中的任职进行限制并予以仔细审查。

如果国家无法向国有企业提供权益资本，因而提供担保作为替代，还可能引发其他问题。作为普遍原则，国家不应当对国有企业的债务自动提供担保。对于国家担保的披露和报酬，应当形成公平的实践，鼓励国有企业从资本市场寻求融资。就商业贷款机构而言，国家应当向所有市场参与者明确表示，其并不向国有企业的债务提供任何支持。同时，也应当考虑建立补偿金机制，使同等条件下受益于低融资成本的国有企业向国库缴纳补偿金。

2. 国有企业的经济活动不应当从构成竞争优势的间接财务支持中受益，例如私营竞争对手无法享受的优惠融资、税费缓缴，以及来自其他国有企业的优惠贸易信贷。国有企业经济活动的要素投入（比如能源、水资源或土地供给）也不应享受优于私营竞争对手的价格或条件。

为了维持公平的竞争环境，国有企业应当在同等条件下接受与私营竞争对手相同或对等的税收待遇。除了以上提出的几点之外，国有企业也不应期望受益于其与政府相关的身份，从而拖延欠税或在适用税收法规时享受特殊待遇。

通常情况下，国有企业不应当受益于来自其他国有企业的市场外融资安排，比如商业信用。此等安排除非与常规的公司实践完全一致，否则应当视同为优惠贷款。国家应当采取相应措施，确保国有企业之间的交易纯粹基于商业条件开展。

3. 在充分考虑经营环境的前提下，应当要求国有企业在经济活动中获得的收益率与私营竞争对手保持一致。

长期而言，国有企业在经济活动获得的收益率，应当与竞争对手公司的收益率具有可比性。考虑到即便是在高度竞争环境中经营的私营公司，其短期和中期收益率也会有很大差异，因此，需要在较长的时间跨度内考量国有企业的收益率（RoR）。此外，对于通过国家预算提供的任何股权融资，均应根据同等条件下私营公司能够达到的收益率水平，设定最小收益率预期。许多政府均允许降低对国有企业的收益率要求，以补偿资产负债表的异常，比如临时的大量资本支出需求。这在其他企业中也并不罕见，并且，如果在调整收益率时有分寸地拿捏，这种实践并不一定会背离维护公平竞争环境的原则。从另一个角度来讲，有些政府也倾向于设定较低的收益率要求，以补偿国有企业因执行公共政策目标而产生的费用。如同我们在本《指引》其他章节中所述，公共政策目标应当单独进行补偿，不应与收益率要求混为一谈，而且应当更紧密地与公共政策目标的实际费用挂钩，因此，这种做法并非良好实践。

- G. 如果国有企业参加公共采购，无论是作为招标方还是竞标方，都应当遵循一套具有竞争性、非歧视性且适度透明的招投标流程。

对于致力于营造公平竞争环境的政府而言，国有企业对政府采购流程的参与是一个不容忽视的问题。设计适当的投标机制，确保原则上不偏袒任何一类投标人并不复杂，而且实际上，这种投标机制已经在越来越多的国家和地区普及。

但是，要在实践中落实这种机制却远非易事。此等规则是仅适用于一般的政府采购，或是扩展适用于国有企业的采购，在不同国家有不同的规定。如果国有企业参加政府采购，无论是作为招标方还是竞标方，都应当遵循一套具有竞争性、非歧视性且适度透明的招投标流程。一般而言，国有企业的活动可以划分为两部分：商业销售或转售活动；以及实施政府目标的活动。国有企业在执行政府目标时，或者从事可以执行此等目标的业务活动时，应当遵守政府采购指引，确保全体竞争对手（国有企业或其他竞争对手）处于公平竞争环境。国有垄断企业应当遵守适用于一般政府部门的采购规则。

第四章（公平对待所有股东和其他投资者）评注

如果国有企业是上市公司，或存在非国有出资人，则国家和企业应该充分承认所有股东的合法权利，确保每个股东得到平等对待，并拥有平等获取公司信息的权利。

确保所有国有企业公平对待所有股东的做法符合国家利益。国家在这方面的声誉将影响国有企业吸引外部资金的能力以及对企业价值的评估，因此，应确保其他股东不会将国家视为一个不透明、不可预见和不公平的所有者。相反，国家应当作为公平对待股东的典范，遵守最佳实践。

A. 国家并非国有企业的唯一出资人的，应努力全面实施《经合组织公司治理原则》；国家为国有企业唯一出资人的，也应当全面实施《经合组织公司治理原则》中的相关章节。就保护股东权益而言，这包括：

1. 国家和国有企业应当确保所有股东得到平等对待。

当私人股东、机构或个人持有部分国有企业资本时，国家应当认可他们的权利。非国家股东应该受到特别保护，使他们避免因国家作为所有者滥用权利而受到侵害，并且应当享有有效的救济措施。应当禁止内幕交易和滥用自我交易。设置优先认购权，以及规定某些股东决议必须经特定多数方能通过，也是保护小股东的有效前置措施。在实行部分私有化的国有企业，要特别注意对股东进行保护。

在许多情况下，国家作为占据支配地位的大股东，有权在股东会议上直接做出决定，无须取得任何其他股东同意，且通常有权决定董事会的组成。尽管这种决策权是符合所有权原理的合法权利，但是国家作为占有支配地位的股东，应避免滥用这一权利。滥用权利的情形包括：追求不符合企业利益的目标，从而损害其他股东利益。权利滥用的途径可能包括：不当关联交易、偏袒性的业务决策，以及对资本结构做出有利于控股股东的变更。

所有权实体应当制定公平对待非国家股东的指导方针，确保每家国有企业，特别是国有企业的董事会，充分重视并积极促进与股东之间的关系。一旦国家能够行使超出其控股比例的控制权，就会产生滥用权利之虞。金股的运用应当仅限于为保护特定基本公共利益（例如保护公共安全）而确有必要的情形，且应当符合比例原则，与追求的目标相称。此外，如果相关股东协议或资本结构允许某一股东对公司行使与其持股份额不相称的控制权，政府亦应披露该等股东协议或资本结构。

2. 国有企业应当对所有股东高度透明，包括将平等、同时披露信息作为一项一般规则。

保护股东的一个关键条件是确保高水平的透明度。一般而言，为确保公平对待股东，应当同时向所有股东报告重大信息。此外，所有股东协议，包括涵盖董事会成员的信息协议，均应予以披露。

小股东和其他股东应当有权获得对于知情投资决策而言系属必要的信息。同时，大股东（包括所有者实体）不应滥用其作为控股股东或董事会成员可能获得的信息。对于非上市国有企业，国家之外的其他股东一般都能清晰地确定，这些非国家股东往往也拥有信息获取特权（例如，可以通过在董事会中的席位获取相应信息）。然而，不论关于信息披露的法律框架和监管框架的质量和完整性如何，所有权实体均应确保，国家持股的所有企业均应落实相应的机制和流程，以保证所有股东都能便捷、公平地获取信息。尤其要注意的是，在部分私有化的国有企业，国家作为股东在企业决策中的参与程度以及知情权不应超出其持股比例。

3. 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（包括国家作为小股东参股的企业），应当确定其各个股东的身份，及时、有序地将重要活动和即将召开的股东会议信息告知其股东，还应当就有待决议的议题，为其股东提供充分的背景信息。国有企业董事会有责任确保企业履行关于股东知情权的义务。在此过程中，不仅应当要求国有企业适用现行的法律和监管框架，而且还应鼓励国有企业遵守更严格的相关标准，以便提升公司的信用和可信度，同时注意避免过度苛刻的要求。在可能的情况下，应当积极与小股东开展协商，这有助于改进决策过程，提高关键决策的接受度。

4. 应当为小股东参加股东大会提供便利，以便他们能够参与董事会选举等重大公司决策。

国有企业在股东会议或董事会会议之外作出的实际决策，可能会令小股东倍感关切和忧虑。对于存在一名大股东或控股股东的上市公司，产生这种关切和忧虑十分正常，而在国家股东占支配地位的公司中，同样可能产生这一问题。作为所有者的国家，应当让小股东确信其利益得到了考虑。在国家利益与小股东的利益可能产生冲突的情况下（例如关联交易），应当考虑让小股东参与该等交易的批准过程。

参加股东会议是最基本的股东权利。为鼓励小股东积极参加国有企业的股东会议，并促进小股东行权，国有企业可以采用一些特殊机制，例如对某些股东决策实施特定多数投票表决制，以及在可行时采用累计投票制等特殊投票规则。其他可以采取的措施包括方便股东在不到场的情况下进行投票的安排，或推广电子投票表决机制，以降低参与成本。此外，应当为员工股东参加股东会议提供便利，例如向员工股东征集代理投票权。

应当重点指出的是，任何保护小股东的特殊机制都必须谨慎保持平衡；该等机制应当惠及全体小股东，并且无论在任何情况下均不应背离公平对待股东的理念。这一机制既不应妨碍国家作为大股东对决策施加合理影响，也不应当允许小股东不正当地阻碍决策程序。

5. 国家与国有企业，以及国有企业与国有企业之间的交易应该符合市场交易条件。

为确保平等对待所有股东，国家与国有企业的交易条件应当与其他市场参与者之间的交易条件保持一致。从概念上来讲，这涉及滥用关联交易问题，但是涉及国家所有权时，对“关联方”的界定非常模糊。政府最好确保国有企业与国家和国家控股实体之间开展的所有交易均与市场保持一致，并且在适当的时候开展廉洁测试。此外，这个问题也关乎本《指引》其他章节所探讨的董事会义务，因为保护全体股东是董事会成员应当对企业及其股东承担的明确义务。

B. 所有上市国有企业以及所有（如可行）非上市国有企业均应遵守国家的企业治理准则。

多数国家制定了针对在证券交易所上市企业的企业治理准则。但是，这些企业治理准则的实施机制却大相径庭，有些仅仅是建议性质，有些则由证券交易所或证券监管机构执行，上市企业如果不遵守，必须说明理由，还有一些则要求强制执行。本《指引》的一个基本前提是国有企业应遵守上市公司治理标准方面的最佳实践。这意味着上市和非上市国有企业均应始终遵守国家的企业治理准则，无论这些准则的“约束力”如何。

C. 国有企业有义务执行公共政策目标的，应该始终向非国家股东披露相关信息。

为确保履行对全体股东的高透明度承诺，国家应当确保对于国有企业需要执行的公共政策目标，应当向非国家股东披露相关重大信息。相关信息应当在投资时向全体股东披露，并且在整个投资过程中持续披露。

D. 如果国有企业参与合资和公私合营（PPP）等合作项目，缔约方应该确保其合同权利得到维护，并确保及时、客观地处理争议。

国有企业与私营合作方开展合作项目，应当注意维护所有合作方的合同权利，并确保约定有效的救济和/或争议解决机制。在这种情况下，应当遵循经合组织的其他相关建议，特别是《经合组织公私合营公共治理原则》（*OECD Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*），同时，对于相关产业领域，还应遵守《经合组织私营部门参与基础设施建设原则》（*OECD Principles for Private Sector Participation in Infrastructure*）。该等文件的一个关键建议是，公私合营项目或国有企业参与的其他项目可能导致政府承受的隐性或显性的财政风险，应当注意监督并管理该等风险。

此外，国家与私营合作方之间或是国有企业与私营合作方之间的正式协议，应当明确规定发生不可预见事件时，项目合作方各自应承担的责任，同时应当留有充分的弹性空间，以便在必要时对合同进行重新谈判。争议解决机制需确保，在项目期间发生的任何争议均得到公正、及时的处理，但不影响合作方寻求其他司法救济。

第五章（利益相关者关系和负责任商业）评注

国家所有权政策应当充分承认国有企业对利益相关者的责任，要求其报告与利益相关者的关系，并就国有企业的负责任商业行为提出明确期望。

在某些经合组织成员国，特定的利益相关者可能会因其法律地位，或因法规或双边协议/合同而在国有企业中享有特定权利。某些国有企业甚至可能会制定特殊的治理结构，对利益相关者享有的权利进行保护；该等机制主要包括：在董事会设定员工代表，或者向员工代表和消费者组织授予其他被征求意见权/决策权（例如设立咨询委员会）。

国有企业应当承认，利益相关者关系对于打造财务状况良好、可持续发展的公司具有重要意义。一方面，在国有企业履行公共服务义务之时，利益相关者关系可能会产生关键影响，另一方面，在某些基础设施领域，国有企业可能对其活动范围内的宏观发展趋势和社区产生重大影响，因此，利益相关者关系对国有企业尤其重要。此外，部分投资者在投资决策中越来越多地考量与利益相关者有关的问题，并意识到与利益相关者问题相关的潜在诉讼风险。因此，所有权实体和国有企业务必认识到，积极的利益相关者政策可能对企业的长远战略目标和商誉产生影响。因此，国有企业应当向所有权实体征询意见，制定并充分披露明确的利益相关者政策。

但是，政府不应当要求国有企业进一步实现有别于私营企业的目标，如果提出此种要求，应当向国有企业提供某种形式的补偿。向利益相关者授予的任何具体权利，或者对决策流程施加的任何影响，均应当明确说明。无论法律授予利益相关者何等权利，或者国有企业是否承担任何特殊义务，公司的决策权均应由其治理机构（主要是股东会议和董事会）保留。

A. 政府、国家所有权实体和国有企业自身应当承认并尊重通过法律或双方协议确定的利益相关者权利。

作为占支配地位的股东，国家可能控制公司的决策，并有可能作出有损利益相关者的决策。因此，设立相应机制和流程，对利益相关者的权利进行保护具有重要意义。所有权实体应当就此制定明确政策。国有企业应当充分尊重利益相关者根据法律法规和共同协议享有的权利，并应采用与私营上市公司相同的经营管理方式。

为鼓励与利益相关者积极开展合作共赢，国有企业应当确保利益相关者有权及时、定期获取相关、充分、可靠的信息，以便利益相关者行使其权利。利益相关者的权利被侵犯的，应有权获得有效救济。员工应当有权自由地向董事会表达其对非法或不道德行为的善意担忧，且其享有的权利不得因此受到损害。国有企业应就此制定明确的政策和流程，例如，投诉政策。如果公司没有及时采取纠正措施，或者举报人如采用内部举报程序，将面临在工作上受到不利待遇的合理风险，或者举报涉及违法行为，应当鼓励员工向相关的政府主管机构进行进行善意举报。许多国家同时规定，员工如发现违反《经合组织跨国企业指引》（*OECD Guidelines for Multinational Enterprises*）的情形，可以向国家联络机构反映。

对某些国有企业而言，与利益相关者的关系具有关键意义，在这种情况下，如果员工参与对于维持良好的利益相关者关系有所助益，那么应当鼓励企业制定员工参与机制。但是，将赋予员工的参与权实际转化为有效的绩效加强机制，这一转化环节存在固有的困难，因此，在判断员工参与是否确实有所助益，以及应当如何制定该等员工参与机制之时，国家应当审慎考量转化的难度。员工参与机制包括在董事会和治理流程中设立员工代表，例如，通过设立工会代表和劳资委员会，来在特定的关键决策中考虑员工意见。国际惯例和规范也承认员工的知情权、被征求意见权和谈判权。

B. 在具有相关性和可行性的前提下，上市或大型国有企业应当报告其与职工、债权人和受影响社区等利益相关者的关系。

根据良好实践，上市公司应报告利益相关者问题。通过报告，国有企业可以表明其加强透明化经营的意愿，以及与利益相关者共同合作的承诺，并反过来加强与利益相关者之间的互信，提高国有企业本身的商誉。因此，上市或大型国有企业应就利益相关者政策与投资者、利益相关者和公众展开交流，并提供有效实施该等政策的相关信息。上述指引应当适用于所有执行重要公共政策目标

或者履行普惠服务义务的国有企业，不过，应合理注意遵守比例原则，确保因此产生的成本与公共政策目标或普惠服务的规模相称。利益相关者关系报告应当参考最佳实践，遵循现行的社会和环境责任披露指引。同时，国有企业最好将其利益相关者报告交付第三方进行独立审查，以便增强其可信度。

C. 国有企业董事会应当制定内部监察、道德及合规制度或措施，包括反欺诈和反腐败制度与措施，并予以认真落实，严密监督和广泛宣传。这些制度或措施应该以国家标准为基础，与国际承诺相适应，并适用于国有企业及其所属机构。

国有企业的董事会应当和私营企业的董事会一样，适用高标准的职业道德。这种做法符合公司的长远利益，是提高公司日常经营活动可信度和信用的有效方式，同时关乎公司的长期承诺。鉴于经营问题与政治问题或公共政策问题之间的联动关系，国有企业可能会承受特殊压力。而且，由于在国家的商业氛围中，国有企业能起到定调的作用，因此，保持高标准的职业道德对于国有企业而言非常重要。

国有企业及其员工应当遵守高标准的职业道德行事。国有企业应当制定内部控制、审计和合规计划或措施，致力于遵守国家标准以及行为准则，包括遵守《经合组织反腐败公约》（*OECD Anti-Bribery Convention*），执行《经合组织关于内部控制、职业道德与合规的良好实践指引》（*OECD Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics and Compliance*）的建议。

职业道德准则应当整体适用于国有企业及其子公司；在该等准则中，应当对全体员工应遵守的行为标准以及企业应当制定的合规计划和措施作出明确、细致的指引。根据良好实践的要求，应当让全体员工和利益相关者参与进来，共同制定道德准则。董事会和高管层应当公开支持并承诺遵守该等道德准则。国有企业的董事会应当定期监督国有企业对职业道德准则的执行情况。

职业道德准则应当包括采购流程指引，并制定具体机制，为举报公司管理人员不法或者不符合职业道德行为的利益相关者（尤其是员工）提供保护和支持。为此，所有权实体应当确保受其管辖的国有企业设置有效的安全港，为提出投诉的员工提供保护，无论该等投诉员工个人提出，还是通过代表机构提出，或是由国有企业的外部人员提出。国有企业的董事会可以授权员工或其代表秘密、直接会见独立董事，或者企业中的监察人员。对于没有事实依据，并且性

质上属于恶意、草率或刁难的指控，职业道德准则中也应规定相应的惩戒措施。

D. 国有企业应当遵循高度负责的商业行为。政府应当公开披露相关期望，并明确落实机制。

与私营公司一样，降低商誉风险（reputational risks）以及打造“良好企业公民”形象，能够给国有企业带来商业利益。国有企业应当遵守高标准的企业责任，包括有关环境、员工、公共健康和安全以及人权方面的标准。国有企业的行为应遵循相关国际标准指引，包括《经合组织跨国企业指引》（*OECD Guidelines for Multinational Enterprises*）（该指引已被全体经合组织成员国通过，并体现了《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》（*ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*）包含的四项原则），以及《联合国工商业与人权指导原则》（*UN Guiding Principles on Business and Human Rights*）。所有权实体可以向国有企业传达关于这一领域的期望，并要求国有企业报告相关绩效。国有企业的董事会和管理层应当确保该企业责任已经融入国有企业的公司治理中，制定相应的激励措施，并要求开展相应的报告和绩效监督。

不应当要求国有企业从事慈善活动，或是要求其提供更适宜由公共机构供给的公共服务。国家对国有企业企业责任的期望应当以明确、透明的方式披露。

E. 国有企业不应当作为政治活动的融资工具。国有企业本身不应当捐赠任何政治献金。

在任何情况下，国有企业均不应作为竞选或政治活动的资金来源。从过去的经验来看，国有企业被用作政党的资金来源时，并不必然采取直接向政党支付资金的形式。在某些案例中，国有企业与公司之间的交易由政治利益控制，而国企会由于这种交易陷入亏损状态。

而且，尽管在某些国家，私营公司出于商业理由做出竞选捐赠是普遍现象，但是国有企业应当避免此种做法。国有企业的最终控制权（包括通过监管行使的控制权）掌握在政治家手里，而政治家隶属的党派反过来又受到大公司的赞助支持。因此，私营公司存在的利益冲突风险，在国有企业中会被急剧放大。

第六章（信息披露和透明度）评注

国有企业应当高度透明，并在会计、披露、合规和审计等方面保持与上市公司同等的高标准和严要求。

为了强化国有企业董事会和管理层的问责制，促进国家作为所有权者的知情权，国有企业的财务和非财务绩效的透明度是要害所在。在制定国有企业的报告和披露要求时，应当适度考虑国有企业的规模和商业定位。例如，对于不从事公共政策业务的小规模国有企业，不应当制定过高的披露要求，以免实际上陷之于不利的竞争地位。相反，对于大型国有企业，或主要由公共政策目标驱动的国家所有权实体，则尤其应当实施高标准的透明度和披露要求。

A. 国有企业应当按照国际公认的高质量披露标准，报告公司的重大财务和非财务信息，以及国家（作为出资人）和公众高度关注的事项，尤其是以公共利益名义从事的活动。

所有国有企业均应披露财务和非财务信息，而大型和上市国有企业则应当按照高质量的国际公认标准进行披露。因此，国有企业董事会成员应当在财务报告上签名，且首席执行官和首席财务官应当在自查后证明，该等报告在所有重大方面均适当、公允地反映了国有企业的经营和财务状况。

在可能的情况下，相关主管机构应当开展成本效益分析，决定哪些国有企业应当适用高质量的国际公认标准。进行成本效益分析时，应当考虑到高标准的披露要求既是一种激励手段，也是董事会和管理层专业地履行职责的一种方式。

高标准的披露要求对于执行重大公共政策目标的国有企业也具有重要意义。特别是，如果国有企业对国家预算、国家承受的风险具有重大影响，或者具有全球性的社会影响，那么适用高标准的披露要求就尤其重要。例如，在欧盟，如果公司因开展普惠经济利益服务（services of general economic interest）而有权获得国家补贴，那么就必须对此等服务进行单独核算。

国有企业至少应当遵守与上市公司同等的披露要求。披露要求不应损害基本公司机密的保护，不应使国有企业在与私营企业的竞争中处于不利地位。国有企业应当报告其财务和经营业绩、非财务信息、薪酬政策、关联交易、公司治理结构和治理政策。国有企业应当披露其是否遵守以及具体遵守的公司治理准则。在披露财务和非财务绩效时，遵循国际公认的报告标准是一种良好实践。

逐一披露董事会成员和核心高管的薪酬，属于良好实践。披露信息应当包括劳动合同终止条款和退休条款，以及向董事会成员提供的所有具体福利或实物报酬。

披露时应充分考虑企业实力和规模，应予披露的事项包括：

- 1. 向公众明确说明企业的目标和完成情况（对国有独资企业而言，包括国家所有权实体赋予的受托责任）；**

每一国有企业均应明确其整体目标。不论采用何种绩效监督体系，国有企业都应当确定一套基本且数量有限的整体目标，并明确说明当不同目标产生冲突时如何权衡取舍。

国家是国有企业的大股东或实际控制人的，应当向所有其他投资者、市场和公众明确披露企业目标。履行此等披露义务，有助于国有企业的管理人员明确此等目标，同时也能够在实现目标的过程中提高管理层的敬业度。同时，该等目标也可以作为一个参照点，使全体股东、市场和公众能够以此为依据来考量管理层采用的投资战略和作出的决策。

国有企业应当披露财务和非财务的绩效指标，报告目标的实现情况。国有企业同时肩负执行公共政策目标的任务的，也应当报告该等目标的实现情况。

- 2. 企业的财务成果和经营成果，包括与公共政策目标相关的成本和资金安排；**

与私营企业一样，国有企业应当披露其财务绩效、经营绩效和非财务绩效。此外，如果国家要求国有企业执行特定的公共政策目标，国有企业还应披露为执行该等目标而开展的活动的费用以及资金筹措方式。同时，所有权实体应当注意确保，在私营公司应当履行的报告义务之外，向国有企业施加的报告义务要求不会对其经济活动造成不适当的负担。

3. 企业的治理结构、所有权结构和投票权结构，包括公司治理准则或政策的内容，以及实施流程；

国有企业应维持透明的所有权结构和控制权结构，以便全体股东清晰了解其对企业现金流和投票权所享受的份额。同时，应当明确国有股份的法定所有权人，以及负责行使国家所有权的主体。任何与普遍适用的公司治理规则相悖，且可能扭曲国有企业所有权或控制权结构的特别权利或协议，比如金股（golden shares）和否决权（power of veto），均应予以披露。应当对股东协议进行披露，但是对于其中某些内容，可以设置保密条件。

4. 董事会成员和核心高管的薪酬；

国有企业有必要确保董事会成员和核心高管薪酬的高度透明化。如果未能向公众提供充分信息，可能导致公众对所有权实体和所涉国有企业形成负面认知，从而激发公众强烈的抵触情绪。披露信息应当与实际薪酬水平以及背后的政策相关联。

5. 董事会成员的任职资格和选举流程，包括董事会构成多元化政策，董事在其他公司董事会任职情况，以及是否被本企业董事会认定为具备独立性；

对国有企业而言，设定完全透明的董事会成员任职资格尤其重要。国有企业董事会成员往往由政府直接提名，由此引发的风险是，董事会成员会被视为代表国家或特定的政治选民履职，而非代表企业和股东的长远利益。对董事会成员的任职资格和提名流程规定严格的透明度要求，有助于提升国有企业董事会的专业化程度，投资者也可借此评估董事会成员的任职资格，识别任何潜在的利益冲突。

6. 任何可预见的重大风险因素，以及采取的风险管控措施；

如果国有企业在实施宏伟战略之前，未明确识别相关风险并进行评估或适当报告，可能会因此陷入严重困境。如果国有企业经营的产业是解除管制不久，且国际化程度日益提高的产业，并面临着一系列新兴的政治、经营或汇率风险，那么对重大风险因素的披露就尤为重要。如果不对重大风险因素进行适当的报告，国有企业可能会对其财务状况和整体绩效作出错误的陈述，继而做出错误

的战略决策，并引发预料之外的财务亏损。因此，应当及时并充分频繁地报告重大风险因素。

要对国有企业经营中发生的风险性质和范围进行恰当披露，需要建立健全的内部风险管理体系，对风险进行识别、管理、控制和报告。国有企业应当按照最新标准进行报告，并全面披露表外资产和负债。如果适当，此等报告也可以涵盖风险管理战略以及为实施该等战略而制定的制度。上述风险不仅包括财务和经营风险，而且包括有关国有企业、人权、劳动力、环境和税收的风险。采矿行业的公司应当按照业内最佳实践披露储量，因为这可能是决定其价值和风险状况的关键要素。

7. 任何财务援助，包括国家担保以及国家代表国有企业作出的承诺（包括公私合营项目中的合同承诺和债务）；

为了公允、全面地说明国有企业的财务状况，有必要对国家和国有企业之间的相互义务、财务援助或风险分担机制进行恰当披露。披露事项应当包括国家拨款或国有企业接受的补贴，国家为国有企业经营提供的担保，以及国家代表国有企业作出的承诺。披露标准应当与现行的法律规定（例如关于国家援助的法律规定）保持一致。关于担保的披露可以由国有企业自行作出，也可由国家作出。根据良好实践，最好由立法机关对国家担保进行监控，以便保证预算程序得到遵守。

公私合营项目应当予以充分披露。此类项目通常是为了供应公共服务或建设公共基础设施而成立，以公共部门和私营企业之间的风险、资源和投资回报转移为特征，因此可能触发新的特定重大风险。

8. 与国家或其他关联方发生的任何重大交易；

国有企业和关联方的重大交易，比如某一国有企业对另一国有企业的股权投资，很可能造成资源滥用，因此应当予以披露。国有企业在报告与关联方的交易时，应当提供所有必要信息，以便评估此等交易项目的公允性和适当性。根据良好实践，即便不存在重大交易，也应清晰地确定国有企业与其他关联方的组织关系和公司关系（corporate links）。

9. 任何涉及职工和其他利益相关者的有关事项。

对于与员工和其他利益相关者有关、可能实质影响企业财务和非财务绩效的关键事项，或者对利益相关者有重大影响的关键事项，国有企业应当进行信息披露。披露事项可以涵盖管理层/员工关系（包括薪酬、集体谈判的覆盖率、员工代表机制），以及与债权人、供应商和当地社区等利益相关者的关系，也可包括有关环境、社会、人权和反腐败措施等方面的任何重要信息。

有的国家要求对人力资源信息进行广泛披露。相关人力资源政策，例如人力资源发展和培训计划、员工留任率和员工持股计划，可以表明企业的竞争优势，向市场参与者和其他利益相关者传达重要信息。

B. 国有企业的年度财务报表应当由独立外部审计机构按照高质量标准进行编制。专门的国家监察程序并不能替代独立的外部审计。

为了保障公众的利益，国有企业应当达到与上市公司同等的透明度标准。尽管国有企业的法律身份特殊，但是，所有国有企业，不论是否上市，都应当按照会计和审计标准中的最佳实践进行报告。

在实务中，国有企业并不一定必须接受外部独立审计师的审计。这通常是因为特定的国家审计和控制制度有时会被认为足以确保会计信息的质量和全面性。该等财务控制一般由专门的国家或“最高”审计实体实施。该等审计实体有权对国有企业和所有权实体实施检查，在很多情况下，也有权参加董事会会议，并且它们通常直接向立法机关报告国有企业的绩效。但是，这种专门控制的目的在于监督公共经费和预算资源的使用，并不针对国有企业的整体经营。

为了加强公众对披露信息的信任度，除了专门的国家审计外，国家应当规定所有国有企业至少应当接受按照国际公认标准实施的外部审计。应当制定适当的外部审计师选任流程，同时，确保外部审计师独立于管理层和大股东，即国家所有权实体。此外，外部审计师应当遵守与私营公司相同的独立性标准。这需要审计委员会或董事会密切关注，一般情况下，还需要限制外部审计师向被审计的国有企业提供非审计服务，另外，也要考虑定期轮换审计合作方或者对外部审计业务进行招标。

C. 所有权实体应当针对国有企业建立一套统一的报告体系，并于每年公布国有企业总体情况报告。良好实践表明，通过互联网发布报告有利于公众更为便捷地获取信息。

所有权实体应当建立一套涵盖所有国有企业的统一报告体系，作为向公众、立法机关和媒体传达信息的关键披露工具。该报告应当清晰地说明国有企业的整体绩效和发展动态。此外，集中统一的报告体系也有助于所有权实体深化对国有企业绩效的认识，并有助于明确其自身的政策。

在集中统一的报告体系下，国家应每年发布一份汇总报告。汇总报告应当重点关注国有企业的财务绩效和价值，也应当包括与关键非财务指标有关的绩效信息。汇总报告至少应当说明国家投资组合的总价值，同时还应概述国家所有权政策，以及国家实施此等政策的方式。其他应当提供的信息还包括：所有权职能的组织、国有企业的发展演变概况、汇总财务信息以及国有企业董事会变更报告。汇总报告应当提供关键的财务指标，包括营业额、利润、经营活动现金流、总投资、股本回报率、股东权益比率以及股息。所有权实体应当制定明确的政策，向公众进行汇总披露，加强关于利益相关者关系的披露。

此外，还应当说明数据汇总的方式。汇总报告中也可以纳入关于最重要的国有企业的特别报告。必须强调，汇总报告并不属于现有报告的简单复制，而是对现有报告（例如，向立法机关作出的年度报告）的补充。某些所有权实体可能会仅仅发布“局部”汇总报告，即，仅仅发布活跃于可比行业的国有企业的汇总报告。

所有权实体应当考虑建立网站，以便公众能够便捷地获取信息。网站上可以提供所有权职能组织和总体所有权政策方面的信息，也可以提供关于国有部门的规模、演变、绩效和价值方面的信息。

第七章（国有企业董事会的职责）评注

国有企业董事会应当具备必要的权限、能力和客观性，以履行战略指引和监督管理层的职能。董事会成员应当诚实守信，并对自身的行为承担责任。

提升国有企业董事会的自主权，改善其治理质量和成效，是确保国有企业实现高质量公司治理的根本。在国有企业设置有影响力的董事会，作为企业和所有者的代表，有效地监督管理层，同时避免干预管理层的日常经营，这种做法具有重要意义。为了做到这一点，有必要确保国有企业的董事会胜任其职责，同时加强董事会的独立性，改进其行使职责的方式。此外，还有必要明确规定董事会有履行职能的完整责任，并确保其诚信行事。

A. 国有企业董事会应当有明确的受托责任，并对企业的经营业绩承担最终责任。应当通过立法特别是公司法，清晰界定国有企业董事会的角色。董事会应当接受出资人问责，以企业的最佳利益行事，并对所有股东一视同仁。

国有企业董事会的职责应当在相关的法律、法规、政府所有权政策和公司章程中明确规定。这是基本要求，并且应当强调，所有董事会成员均负有按照公司最佳利益行事并公平对待所有股东的法律义务。应当明确规定董事会成员的共同责任和个人责任。无论是由国家提名，或者由其他股东或利益相关者提名，不同董事会成员之间的责任不应当有任何差别。应当向国有企业董事会成员提供培训，向其告知其承担的职责和义务。

为了鼓励国有企业董事会承担职责，有效运作，国有企业董事会应当采用私营部门的最佳实践。国有企业董事会应当限制其规模，组成成员应限于确保董事会有效运作所必要的成员。经验表明，规模较小的董事会更适宜开展切实的战略讨论，同时更有可能避免沦为橡皮图章。董事报告应当与年报一并提交给外部审计师。董事报告应当汇报组织信息、财务绩效、重大风险因素、重要事

件、与利益相关者的关系，以及所有权实体的指示产生的影响，并对该等事项发表意见。

B. 国有企业董事会应当以其受托责任及政府设定的目标为基础，有效履行制定战略和监督管理层的职能。董事会应当有权任免首席执行官，根据企业长期利益设定管理层薪酬水平。

为了履行职责，国有企业董事会应当积极地：（i）在公司的整体目标框架内，制定（批准）、监督、审核公司战略；（ii）制定适当的公司绩效指标，识别重大风险；（iii）不仅针对财务和经营风险，也针对人权、劳动力、环境和税收相关问题，制定有效的风险管理政策和流程，并加以监督；（iv）监督披露和沟通流程，确保财务报告公允地列报国有企业的事务，并公允反映国有企业遭受的风险；（v）评估和监督管理层绩效；及（vi）决定首席执行官的薪酬，并针对核心高管制定有效的继任计划。

国有企业董事会的重要职能之一是任免首席执行官。如果不具备这项权力，董事会将很难充分履行监督职能，对国有企业的绩效承担责任。某些情况下，董事会可能会与所有权实体共同任免首席执行官，或就任免事宜咨询所有权实体的意见。

某些国家背离了这一良好实践，甚至，某些国有独资企业同意由国家直接任命首席执行官。根据良好实践的要求，为了确保维持董事会的公正廉洁，在任命首席执行官前，至少应当先与董事会协商。不论任免程序如何，首席执行官的任命均应基于专业条件和竞聘流程。尤其是对于从事经济活动的大型国有企业而言，由独立的专家管理选任流程，不失为一种良好实践。提名和任命首席执行官的规则和流程应当透明，并符合首席执行官、董事会和所有权实体之间的责任划分。与首席执行官任命相关的所有股东协议均应当予以披露。

评估和监督管理层的绩效是国有企业董事会的职责；董事会应当在遵守国家制定的相关规则的前提下，决定首席执行官的报酬。董事会应当确保首席执行官的薪酬与绩效挂钩，并予以恰当披露。高管的薪酬方案应当具备竞争力，但是应当注意，薪酬方案不应刺激管理层以不符合企业和其所有者长远利益的方式开展经营管理。引入扣回条款和追回条款（malus and claw-back provisions）是一种良好实践。根据该等条款，企业有权在管理层出现经营欺诈或其他情况时（例如，财务报表严重违反财务报告要求，需要企业重编之时），扣留或追回

向高管发放的报酬。许多政府均按照企业规模和经营领域划分高管薪酬等级，设定高管薪酬的范围。

C. 国有企业董事会应当具备恰当的人员构成，确保其有能力作出客观、独立的判断。所有董事会成员（包括政府官员），应当基于任职资格提名选用，并承担同等法律责任。

对国有企业董事会进行授权最重要的先决条件是建立董事会的良好组织架构，使其能够有效地做出客观、独立的判断，有权监督高级管理层，并作出战略决策。董事会全体成员均应采用透明的提名流程，并应当明确董事有义务代表公司整体的最佳利益行事。董事会成员个人虽然由相关利益群体（constituencies）任命，但不应将自己视为该等利益群体的代言人。此外，国有企业董事会应免受政治干预，因为这可能妨碍其专注于实现政府和所有权实体设定的目标。在国有企业董事会任职的任何国家代表，均应与其他董事会成员承担同等法律责任。例如，其个人责任不应受法律上或事实上的豁免（*de jure or de facto exemptions*）。

据良好实践，应致力于实现董事会人员构成的多元化，包括性别、年龄、地域、专业和教育背景等方面的多元化。直接与行政权力相关联的人员——即，国家首脑、政府或部委首脑——不应在董事会任职，因为这会导致对董事会判断独立性的质疑。对于从事经济活动的国有企业，董事会成员最好具备充分的商业、财务和行业专门知识，以有效履行其职责。在这一方面，可以参照私营部门的实践。

应当制定有效机制，以评估、维持董事会的绩效成果和独立性；例如，限制董事连任次数，以及向董事会提供相应资源，使董事会能够获取独立信息或专业人才的协助。

D. 如存在独立董事，应当确保其与企业、管理层、其他主要股东和所有权实体不存在任何可能妨害其作出客观判断的重大利益或关系。

为了加强国有企业董事会的客观性，应当规定在董事会任职的独立董事的最低人数要求。某些国家要求国有企业适用与上市公司相同的独立董事规则，但各国对“独立”的理解大相径庭。独立董事与企业、企业管理层或其所有者不得存在任何可能妨害其客观判断的重大利益或关系。同时，据良好实践的要求，

与企业高管和具备控制权的股东存在婚姻关系、亲属关系或其他个人关系的人员，均应排除在独立董事的任职资格之外。

独立董事应当具备相关的任职能力和工作经验，以提高国有企业董事会的成效。对于从事经济活动的国有企业而言，建议从私营部门招募独立董事，这有助于提高董事会的业务导向性。在关于独立董事的专业要求中，也可包括与国有企业承担的具体义务和政策目标相关的资历。

E. 应当实施相关机制，避免利益冲突妨碍董事客观履职，并限制董事会运作中的政治干扰。

所有国有企业董事会成员均可能发生利益冲突，因此，在出现利益冲突之时，必须采取相应的解决措施。任何董事会成员存在任何利益冲突的，均应当向董事会披露，由董事会决定如何对其进行管理。必须实施具体措施，预防针对国有企业董事会的政治干预。对于承担重要公共服务义务的国有企业，应当对其进行特定的政治监督。相反，对于从事经济活动而无需执行公共政策目标的国有企业，则应避免最高层的政治权力（包括行政机关、立法机关）派驻代表担任董事。但这并不意味着公务员或其他公职人员不应当在董事会任职。

F. 董事长应当对董事会的运作效率负责，并担任与国家所有权实体沟通的联络人，必要时可与其他董事会成员协调配合共同扮演该角色。良好实践提倡董事长与首席执行官分设。

董事长在改善董事会的效率和成效方面承担关键角色。董事长的任务是挑选出适当的团队成员，打造一个高效团队。这要求董事长具备特定技能，包括领导力、激励团队的能力、理解不同观点和方法的能力、化解冲突的能力，以及个人成效和能力。董事长应当作为企业和所有权实体之间最主要的联系人。董事长可以借助董事会的年度自评，识别现行董事会人员构成中的技能缺口，从而协助所有权实体提名董事，在董事会提名过程中发挥重大作用。

董事长和首席执行官分任是一种良好实践。这两项职能的分离有助于确保实现恰当的公司权力制衡，完善企业的问责制，加强董事会作出客观决策，避免管理层不当影响的能力。恰当、明确地界定董事会与董事长的职能，有助于预防因职能分离而可能引起的两名公司高管之间的低效对抗（inefficient opposition）。同理，据良好实践，董事长（若适用）退休后最好也不要担任监事会主席。

董事长和首席执行官的分任在国有企业中尤其重要，因为通常情况下，有必要加强董事会对管理层的独立性。董事长承担的关键职责包括：指导董事会的工作，确保董事会高效运行，鼓励具体董事积极参与制定国有企业的战略指引。如果董事长和首席执行官实行分任，那么，董事长还应负责与所有权实体协商确定，为了确保董事会有效运作，董事会应当具备的技能和经验要求。

G. 如果董事会按规定必须设有职工代表，则应建立相关机制，确保职工代表能够有效履职，并有助于提升董事会的技能、信息和独立性。

在国有企业董事会设定员工代表，目的是要加强员工作为利益相关者对企业的问责，并促进员工与董事会之间的信息共享。员工代表有助于丰富董事会的讨论内容，促进董事会决策在公司内部的实施。如果法律规定或集体协商协议约定，国有企业董事会必须设定员工代表，则应当遵守该等规定/约定，以便提高董事会的独立性、胜任力和知情权。员工代表应当与其他董事会的成员承担同等职责和责任，代表公司的最佳利益行事，并公平对待所有股东。国有企业董事会的员工代表本身不应被视为对董事会独立性的威胁。

公司应当制定程序，以便员工董事获取信息、接受培训和提升技能，同时使其独立于首席执行官和管理层；包括，公司应当制定充分、透明、民主的员工董事任命流程；员工董事应有权定期向员工报告（前提是董事会的保密规定得到适当遵守）；同时，应制定明确的员工董事培训以及利益冲突管理流程。员工董事要对董事会工作做出积极贡献，也需要获取董事会的其他成员以及管理层的认可，相互开展建设性的合作。

H. 国有企业董事会应当考虑设立由独立且符合条件的董事组成的专业委员会，以支持整个董事会履行职责，尤其是审计、风险管理和薪酬方面的职责。专业委员会的设立应当提高董事会运作效率，而不是削弱其职责。

设立董事会委员会，有助于提高国有企业董事会的运作效率，加强其任职能力，支持其履行关键职责。董事会委员会也可以起到有效转变董事会文化的作用，在存在潜在利益冲突的事项中（比如，采购、关联交易和薪酬问题），可以强化董事会的独立性和正当性。据良好实践，在国有企业——尤其是大型国有企业——董事会设立专业委员会的做法应与私营部门保持一致。专门委员会

可以在如下等领域为董事会带来附加价值：审计、薪酬、战略、职业道德、风险和采购。

如果国有企业未设置专业委员会，所有权实体可制定相关指引，明确规定在哪些情况下董事会应当考虑设置专业委员会。该等指引应当结合多项标准，包括国有企业的规模、企业面临的特定风险或者国有企业董事会有待强化的任职能力。大型国有企业至少应当设立一个审计委员会或对等机构，且该委员会或机构应有权约见企业任何管理人员。

作为一项基本要求，专业委员会主席应由一名非执行董事担任，且专业委员会中应当吸纳数量充足的独立董事。独立董事的比例，以及独立的类型（比如，独立于管理层或独立于主要所有者）将取决于委员会的类型、相关事项对利益冲突的敏感性，以及国有企业的经营范围。例如，审计委员会应当完全由对财务娴熟的独立董事构成。为了确保董事会专业委员会的工作效率，专业委员会的人员构成中应当吸纳适格、胜任且拥有充分技术专长的人员。

即便已经成立了专业委员会，董事会仍应对所有事项承担集体责任。专业委员会应当制定书面职权范围，明确其职责、权限和人员构成。专业委员会应当向董事会报告，并将其会议记录传送给全体董事会成员。

I. 国有企业董事会应当在董事长的督导下，每年对董事会运作成果和效率进行科学评价。

系统化的评估流程以对董事会职责和董事义务的评估为核心，对于提升国有企业董事会的专业化程度，是一项必不可少的工具。系统评估流程也有助于确定董事必要的任职能力和董事会成员的概况，激励每一董事投入充足的时间和精力来履行董事职责。评估应当重点关注董事会的整体绩效，同时，也应当考察具体董事的工作成效和贡献。但是，董事会工作最好也有必要以集体领导的形式开展，对具体董事的评估不应当妨碍董事会工作的这一特性。

对董事会的评估应由董事长根据最新的最佳实践开展。在必要时应当寻求外部或独立专家的协助。董事会的评估结果应当作为如下等问题的审评依据：董事会规模、人员构成和董事会成员的薪酬。评估工作也有助于为董事会的新成员和现有成员制定有效、恰当的入职和培训计划。评估过程中，国有企业董事会可以向外部的独立专家，以及所有权实体寻求建议。

董事会评估的结果也可用于为将来的董事会提名流程提供有用信息。但是，需要在如下两者间找到一个平衡点：一方面，董事会评估可用于提醒所有权实体，有必要为国有企业董事会招募其所欠缺的、具备特定技能的新董事会成员；但是另一方面，不应当将董事会评估作为否决现任董事继任资格的工具，因为这会挫伤该等董事在董事会讨论中发挥积极（甚至是关键）作用。

J. 国有企业应当制定高效的内部审计流程，并设立内部审计部门，该部门应受董事会和审计委员会或行使同等职能的公司机构监督，并直接向其报告。

与大型上市公司一样，大型国有企业也有必要设置内部审计系统。内部审计向国有企业提供客观、独立的评估，有助于其完善风险管理、控制和治理。广义而言，内部审计师对于确保披露流程高效、健全运转，以及确保适当的内部控制具有重要意义。内部审计师应当规定明确的流程，收集、编制、报告足够详细的信息，同时，应当确保国有企业的流程得以妥善实施。

为了提升内部审计师的独立性和权威，内部审计师应当代表董事会和董事会下属的审计委员会或者审计理事会（audit boards）（若有）开展工作，并直接向其报告。内部审计师应有权自由约见董事长、全体董事会成员以及审计委员会的成员。内部审计师的报告对董事会评估公司的实际经营和绩效具有重要意义。应当提倡内外部审计师之间相互交流。最后，将内部控制报告纳入财务报表，说明财务报告的内部控制结构和流程，也是一种经常被推荐的良好实践。内部审计的重大结论应当向董事会及其审计委员会（若有）报告。

经济合作与发展组织

经济合作与发展组织（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）是一个多国政府协力应对全球化带来的经济、社会、环境挑战的独特组织。同时，OECD 在研究和帮助各国政府应对公司管理、信息经济、人口老龄化挑战等新的发展和焦点问题方面也走在前列。该组织为各国政府比较政策经验、寻求常见问题解决方案、识别优良实践和协调国内外政策提供了一个平台。

经济合作与发展组织的成员国有：澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、捷克共和国、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、拉脱维亚、卢森堡、墨西哥、荷兰、新西兰、挪威、波兰、葡萄牙、斯洛伐克共和国、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英国和美国。此外，欧盟委员会也参与了经济合作与发展组织的工作。经济合作与发展组织出版物内容广博，广泛传播该组织在经济、社会、环境问题上收集的统计资料和获得的研究成果以及成员国公认的协定、方针和准则。

经合组织国有企业公司治理指引：2015 年版

目录

《理事会关于国有企业公司治理指引的建议》

关于《指引》

适用范围与定义

第一章：国家所有权的宗旨

第二章：国家作为出资人的角色

第三章：市场中的国有企业

第四章：平等对待股东和其他投资者

第五章：利益相关者关系和负责任商业

第六章：信息披露和透明度

第七章：国有企业董事会的职责

注释

对本出版物的征询可在线访问：<http://dx.doi.org/10.1787/9789264263642-zh>.

本出版物同时发布于经合组织在线图书馆，该图书馆汇集了所有经合组织的书籍、期刊和统计数据库。欲获得更多信息，请访问：www.oecd-ilibrary.org

