



This is not an ADB material. The views expressed in this document are the views of the author/s and/or their organizations and do not necessarily reflect the views or policies of the Asian Development Bank, or its Board of Governors, or the governments they represent. ADB does not guarantee the accuracy and/or completeness of the material's contents, and accepts no responsibility for any direct or indirect consequence of their use or reliance, whether wholly or partially. Please feel free to contact the authors directly should you have queries.

国有企业改革 —— 新冠疫情对国有企业的全球影响及政府如何应对

亚行治理论坛 · 2021年10月25日

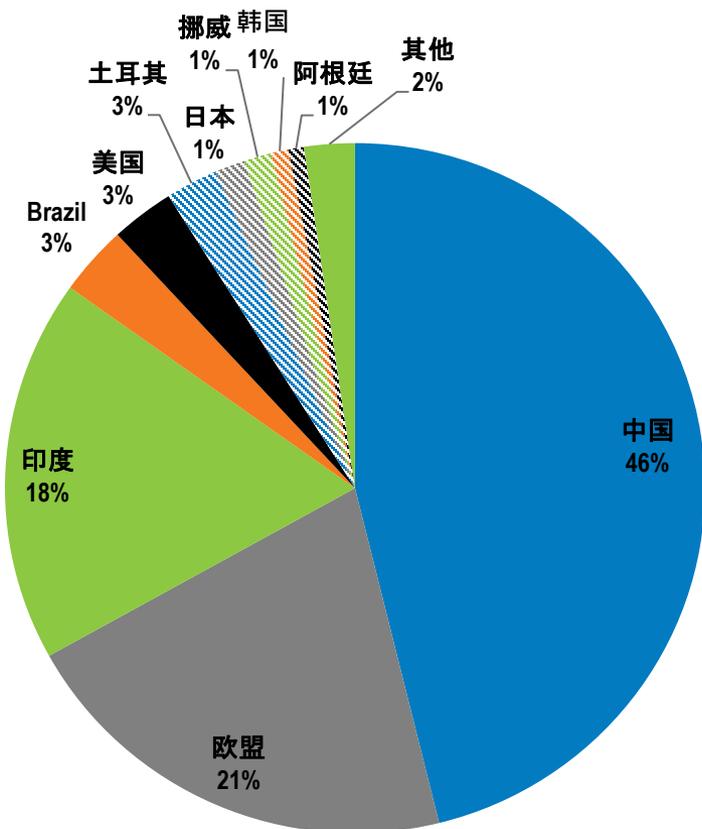
Hans Christiansen 经合组织企业事务处高级经济学家



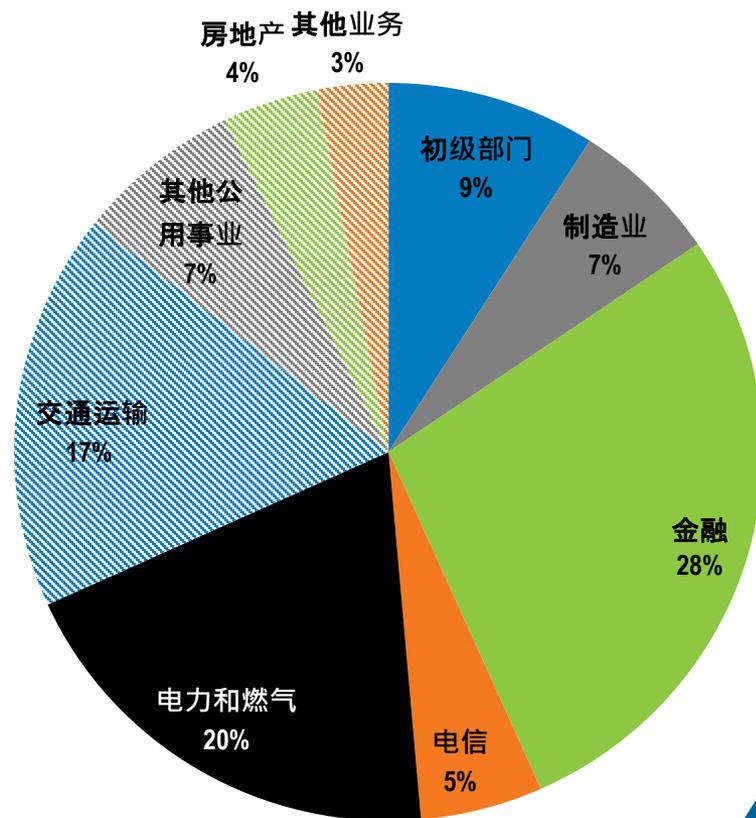
全球国有企业格局

国有控股或全资国有

国有企业总就业人数—前十



国有企业的行业部门分布—按价值



Source: [OECD \(2017\), The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises, OECD Publishing, Paris.](#)

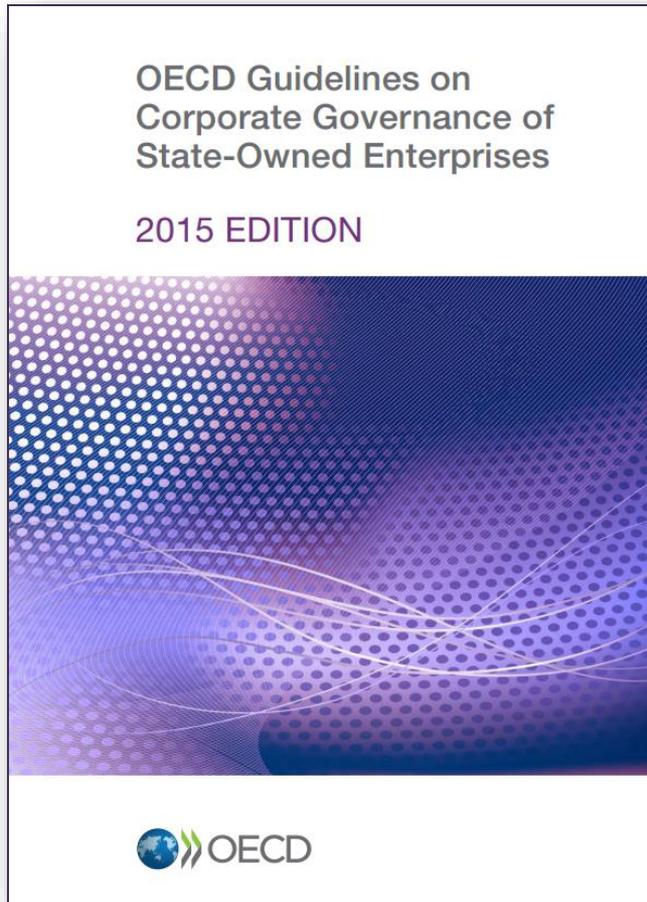


自2020年3月1日起，已宣布或实施的政府对航空业的支持措施

Country	Target	Measures implemented/announced	Equity investment by state?
<i>Company specific interventions</i>			
Austria	Austrian Airlines	Loan guarantees	No
Belgium	Brussels Airlines	State loan	No
Finland	Finnair	Loan guarantees plus a rights issue to all shareholders underwritten by the state	Potentially
France and the Netherlands	Air France-KLM	Mostly loan guarantees, plus a state loan	No
Germany	Condor	Loans by federal and regional government	No
	Lufthansa	Equity, loans and convertible debt	Yes
Hong Kong, China	Cathay Pacific Airways	A combination of share and warrant purchases and a bridge loan	Yes
Israel	El Al	Loan guarantee and stock issuance.	Yes
Italy	Alitalia	Nationalisation	Yes
Korea	Korean Air	Bond purchases	No
Latvia	Air Baltic	Recapitalisation	Yes
New Zealand	Air New Zealand	State loan convertible to equity	Potentially
Norway	Norwegian Air	Loan guarantees (conditional on a debt equity swap with the private creditors)	No
Portugal	TAP	Loan and capital injection	Yes
Singapore	Singapore Airlines	Equity and convertible debt issuance. The state acts as investor of last instance	Potentially
South Africa	South African Airways	Recapitalisation by the state owner	Yes
Sweden and Denmark	Scandinavian Airlines SAS	Loans, loan guarantees, hybrid notes and stock issuance.	Yes
Switzerland	Swiss	Loan guarantees (sureties)	No
<i>Industry-wide programmes</i>			
United Kingdom	Three airline companies	State loans	No
United States	Airline industry	Mix of grants, redeemable loans and warrants	Potentially



经合组织国有企业公司治理准则：七章内容的概述



- I. 国家所有权的宗旨
- II. 国家作为出资人的角色
- III. 市场中的国有企业
- IV. 平等对待股东和其他投资者
- V. 利益相关方关系和负责任商业
- VI. 信息披露和透明度
- VII. 国有企业董事会的职责



指引体现了一个共同的愿景：

- **公众是国有企业的最终所有者。**《指引》基于适用于上市公司的《二十国集团/经合组织公司治理原则》，**并作为其补充文件。**旨在确保国有企业对公众的负责程度应达到上市公司对股东负责的程度。
- **设定更高的目标。**《指引》为最佳实践建立了高标准，是改革的引路标——**并非最低标准。**全面实施《指引》的国家不多，但是正在进行的国企改革基本遵循了《指引》。



《指引》的优先重点：

- **基于规则的环境。** 应明确国家所有权的宗旨，每个国有企业的运营都应遵循透明的财务和非财务目标。
- **加强所有权职能。** 国家行政机构应从全政府的角度出发行使所有权。国家所有权职能应当与监管职能分离，避免利益冲突。
- **公平竞争的市场环境。** 国有企业和其他企业一样遵守规则 and 规定。它们应在平等的市场环境中与私营企业竞争，不应扭曲竞争。
- **平等对待股东。** 和国有企业其他投资者相比，国家不应拥有任何不当优势。
- **利益相关者关系。** 国有企业和所有者应公正平等地对待员工、债权人和受影响社区。
- **透明度与信息披露。** 应披露和审议国有企业的目标和绩效。
- **董事会。** 董事会是国有企业的最高决策机构。其行使权力应免受政治干预。



经合组织国有企业公司治理指引

“经合组织模式”意味着：

- 国有企业的所有权和监管分离
- 所有权决策应在适当的层面进行



- 制订所有权政策
- 在内阁层面进行协调

- 确定单个国有企业的目标
- 监督绩效

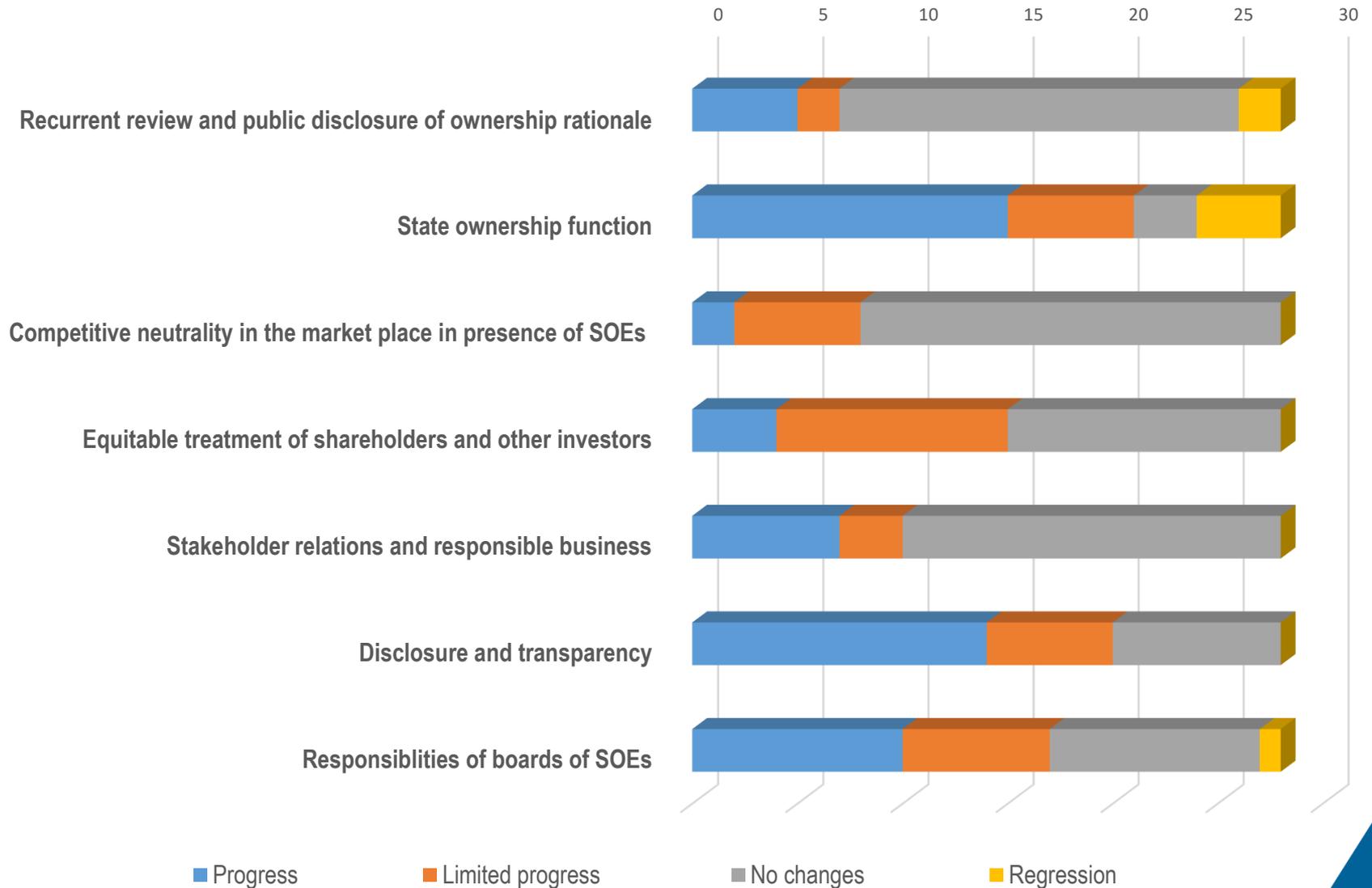
- 批准战略
- 监督管理层

- 经营公司

独立监管

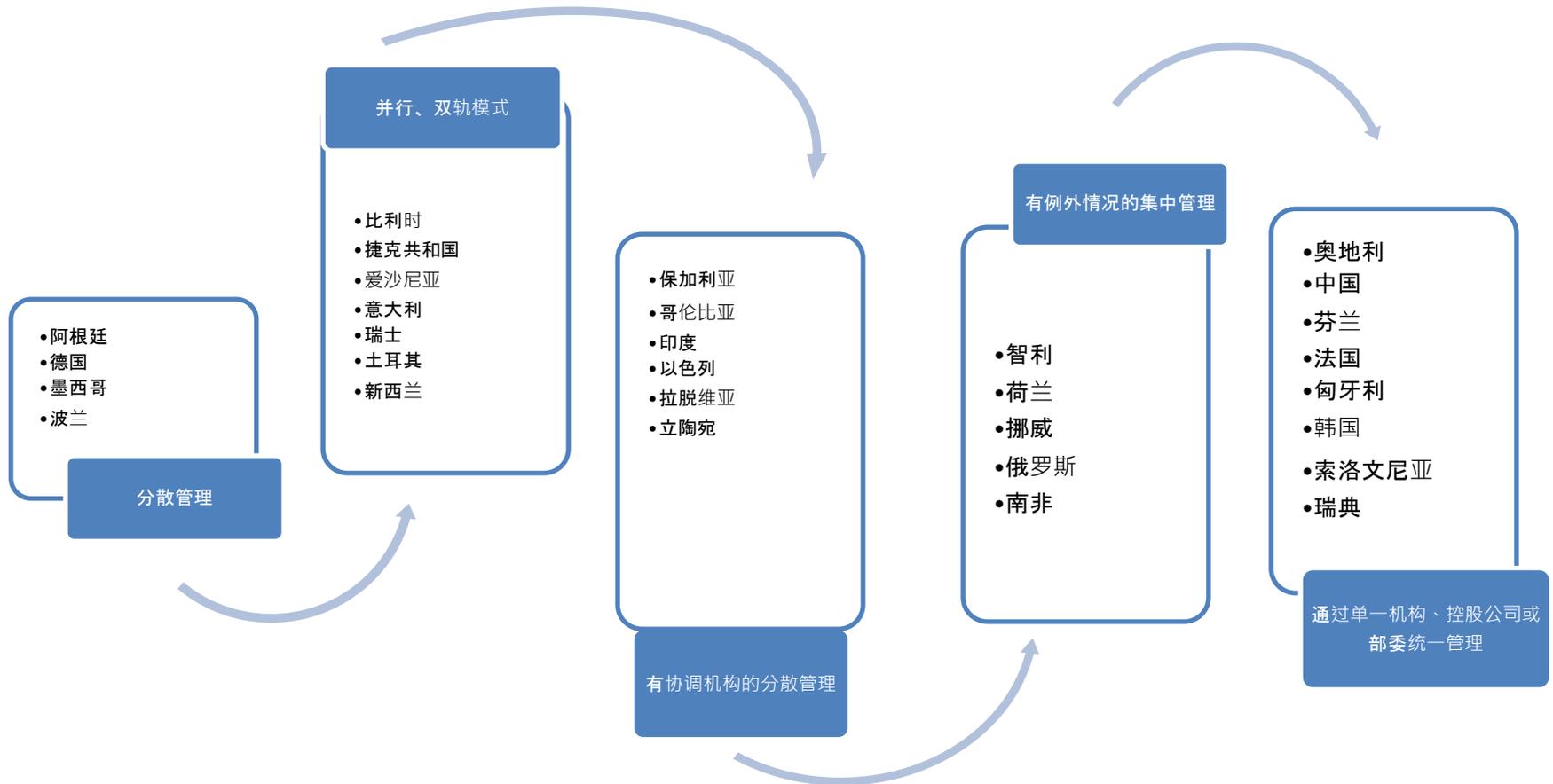


为实施《指引》对政策进行相关调整的国家数量





国家实践的例子：谁行使国家所有权的职能？





国家实践的例子：谁行使国家所有权的职能？

分散管理

- 阿根廷，加拿大，丹麦，德国，日本，墨西哥，沙特阿拉伯，突尼斯，乌克兰

并行、分轨或双轨模式

- 澳大利亚，比利时，巴西，克罗地亚，捷克共和国，爱沙尼亚，印度尼西亚，哈萨克斯坦，马来西亚，罗马尼亚，瑞士，土耳其，越南

协调机构模式

- 保加利亚，哥斯达尼加，印度，爱尔兰，拉脱维亚，立陶宛，摩洛哥，菲律宾，波兰，英国

集中管理，有或没有例外情况

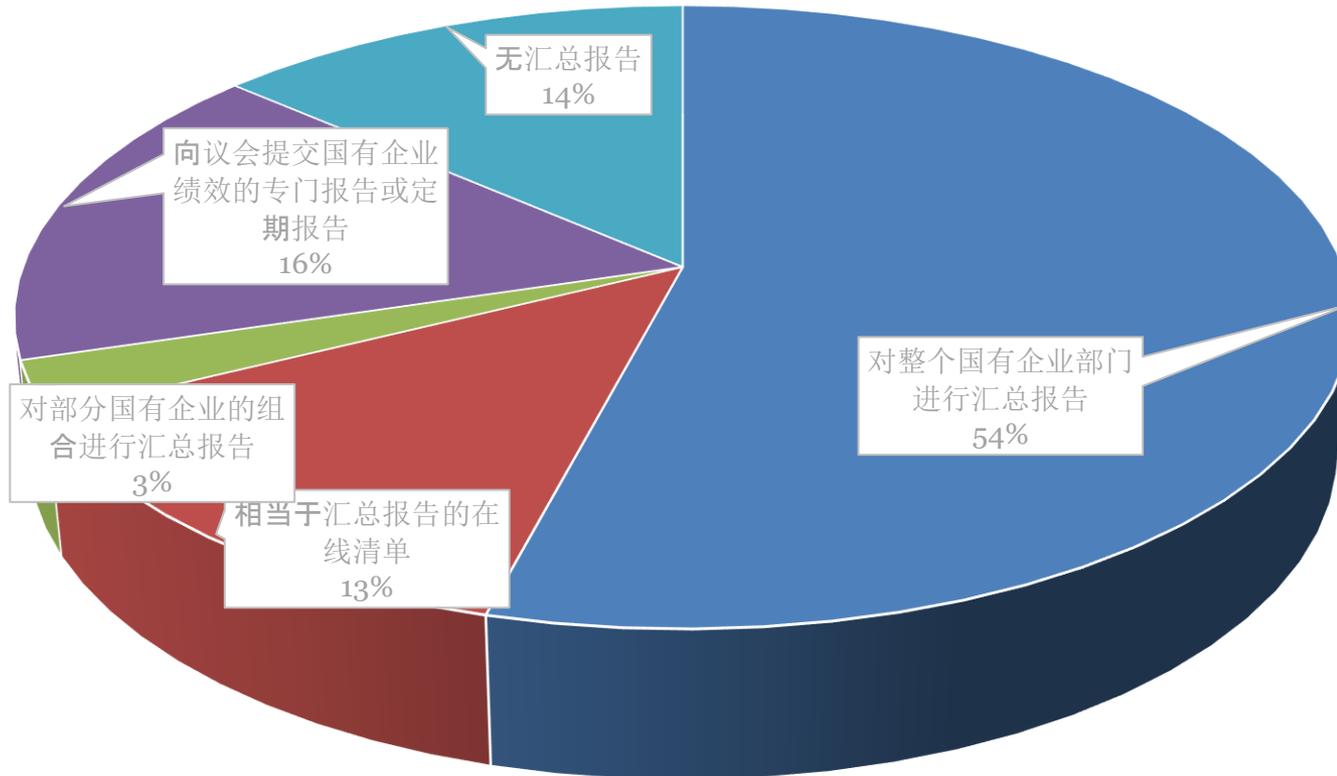
- 奥地利，中国，哥伦比亚，芬兰，法国，希腊，匈牙利，冰岛，以色列，意大利，韩国，荷兰，新西兰，挪威，秘鲁，俄罗斯，斯洛文尼亚，南非，西班牙，瑞典

《经合组织国有企业的所有权和治理：国家实践汇编》（即将在2022年出版）



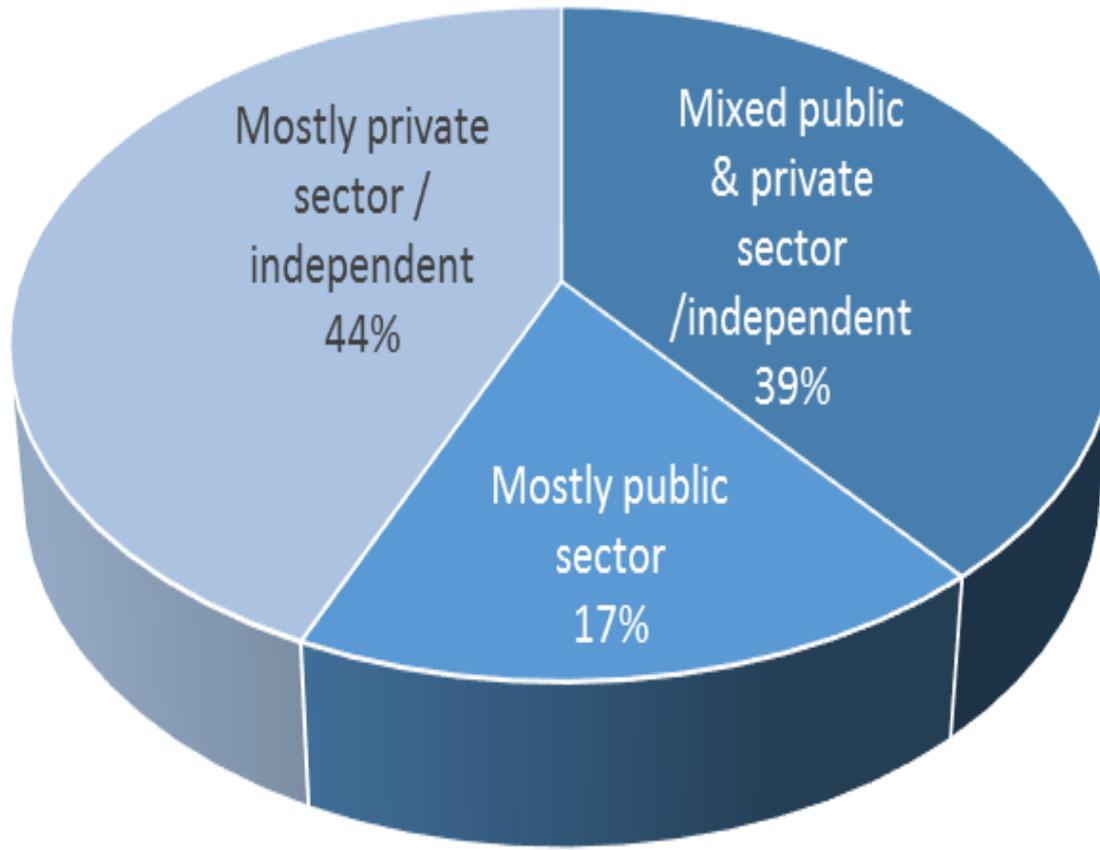
信息披露和透明度

遵守《指引》的37个国家的汇总报告情况





谁在董事会任职？





亚洲国有企业良好治理面临的挑战

- 处于政治动机的所有权干预，导致责任界限不清，公司运营中缺乏问责和效率损失。
- 高层管理人员往往与国家行政权力密切相关，在某些情况下，政府绕过企业决策链直接做出重要决策。一个普遍的例子是，政治家绕过国有企业的董事会直接任命首席执行官。
- 许多亚洲国家已经实施了披露其国有企业财务和非财务信息的机制，主要是在国有企业各自的网站上或集中通过一个网站进行。很少有政府以汇总的方式持续提供此类信息。

资料来源：亚太国有企业公司治理网络

<https://www.oecd.org/corporate/corporategovernanceofstate-ownedenterprisesinasia.htm>

经合组织 (2020), 亚洲国有企业透明度框架

www.oecd.org/corporate/transparency-frameworks-soes-asia-2020.htm



那么改革的三个首要任务是什么：

- 确保集中控制国家所有权的行使。
 - 制订并公布每个国有企业的财务和非财务目标。
 - 由相关国家机构汇总年度报告并问责。
-
- 既然谈到这个问题了...
 -实现董事会的专业化。



亚太国有企业公司治理网络

亚太国有企业公司治理网络为该地区22个经济体的政府代表和相关非政府利益相关者提供了一个论坛，分享经验，确定最佳实践，并制定改革建议，以改善国家所有权的做法，并加强[经合组织国有企业公司治理指引](#)。

- 今年，该网络通过9月8日、10月6日和11月3日的三场Zoom视频会议举行第十四次会议，每场为期半天。会议的组织得到了韩国公共财政研究所和亚洲开发银行的支持。
- 11月3日的第三场视频会议将由两个专题会组成。第一个专题会将比较各国在国有企业董事会和高级管理层薪酬方面的经验。随后将举行最后一部分会议，讨论各国在国有企业部门预防腐败和加强商业诚信的方法，结合最近发布的[经合组织国有企业反腐和诚信实施指南](#)。
- 如需发言或参会，请见网络网站上的详细联系方式：
<https://www.oecd.org/corporate/corporategovernanceofstate-ownedenterprisesinasia.htm>



Resources

如需了解经合组织国有企业工作的更多信息，请访问。

<http://www.oecd.org/corporate/soes/>