

# 党组织嵌入国有企业公司治理： 基础理论与实施机制研究

□ 楼秋然

摘要：与传统公司法范式所面对的“普通”公司不同，国有企业由于特殊的两权分离、多元的公司目的而在公司治理问题上呈现出其个性。无论是从理论、经验证据或是实证研究的角度观察，党组织嵌入国有企业公司治理，不仅可以有效抑制内部人控制问题，还可以使国有企业在经济效益和社会、政治目标的追求上协调融合。与此同时，为了防止在实践中可能出现的过度政治干预等问题，党组织在对董事会、监事会和经理层实施“双向进入、交叉任职”时，应当根据不同公司机构的地位与作用设置不同的进入比例上下限，并且特别注意党委书记和董事长由一人担任时所可能引发的代理成本问题。对于“讨论前置”则应当在准确把握其制度内涵与功能的前提下，通过对信息披露、责任追究以及包括董事会秘书在内的合规机制等配套制度加以完善。

关键词：党组织；国有企业；公司治理；双向进入；交叉任职

中图分类号：D922.291.91

文献标识码：A

文章编号：1671-7023(2020)01-0008-09

在2016年10月10日至11日召开的全国国有企业党的建设工作会议上，习近平总书记就新形势下的国有企业（以下简称“国企”）改革问题发表了重要讲话。讲话围绕国企深化改革的方向，提出了全面的顶层设计安排。从讲话的主要精神来看，下一阶段的国企改革必将始终以“政治逻辑”和“经济逻辑”的齐头并进、相互成就为主题，而不可有所偏废。就政治逻辑而言，国企是中国特色社会主义的“政治基础”，必须坚持党的领导、加强党的建设；就经济逻辑而言，国企是中国特色社会主义的重要“物质基础”，担负实现国有资产保值增值的重任，必须将建设现代企业制度贯彻到底。

实现政治逻辑与经济逻辑协调融合的一项重要抓手，就是将党组织“嵌入”按照现代企业制度所构建的公司治理之中。然而，制度落地并非一帆风顺。一方面，由于与西方经典公司法范式有所背离，公司法学界对党组织嵌入国企提出了诸多质疑<sup>[1]</sup>。另一方面，通过公司章程落实党组织嵌入的过程，凸显了后者已经遭遇的社会阻力。例如2017年1月7日，某上市公司试图修改章程，“加入党委和党建的相关章节”竟未获股东大会决议通过<sup>[2]</sup>。

以上质疑或阻力表明，在明确宏观层面的改革方向以外，党组织嵌入国企公司治理，尚需及早完成中观层面的术语转化和微观层面的制度细化。所谓术语转化，即以公司法的基础理论提炼、描述命题并回答之。其核心指向如下疑问：追求政治逻辑是否会伤害国企经济逻辑的落实。毕竟，负载过重的政治、社会任务一直被认做国企运营效率较低的原因之一。所谓制度细化，即以具体的公司法规则为党组织嵌入提供实现机制。其难点包括防止“不讲政治只讲经济”、避免因“一套班子两块牌子”导致的机制重复等问题。唯有完成上述两项任务，方能在公司法内部搭建妥当的话语体系和讨论平台，打消有关党组织嵌入的效率疑虑，证立“党企融合”的可行性和必要性。

正因如此，本文将围绕国企改革中政治逻辑与经济逻辑的协调融合，就党组织嵌入的基础理论与实现机制展开检讨。需要特别指出的是，本文所指的国企仅指“商业类国有企业”。

## 一、党组织嵌入：特殊的国企公司治理

### （一）两权分离

作者简介：楼秋然，对外经济贸易大学法学院讲师

收稿日期：2019-08-08

公司所有权和控制权的不断分离,使得如何确保管理者依公司最佳利益进行运营成为公司法的重要课题。已经提出的改革建议几乎全部以“弱化”两权分离为依归。例如,激励薪酬意在使得管理者成为所有者,使其自私成为利他;股东积极行动主义,则直接指向控制权向所有者的复归。

然而,在中国国企的特殊语境之下,两权分离呈现出更为复杂的面向。一方面,由于产权性质使然,国企存在所有者缺位现象。私营企业即便两权完全分离,仍存在所有者登场的可能性。所有者通过威胁或者实际行使最终控制权以达到纠偏的效果。然而,国企属于“全民所有”,无论是“全体人民”或作为抽象存在的“国家”都不可能亲自行使公司权力,而必须层层委托“代理人”行使。实证研究显示,在94.71%的上市国企中,委托代理的层级在“2”以上,最多可达“14”<sup>[3]</sup>。委托代理层级越多,信息不对称越严重。(1)层级越高的监管者与一手信息的距离越远,越难对公司管理者提供的信息的真实性进行查验。(2)处于信息流通阶梯中的其他代理人,可能出于私利扭曲或者隐瞒信息,层级越多这种可能性越大。所有者缺位、委托代理层级多、信息不对称严重等,导致国企内部人控制问题突出。无论是直接贪污腐败,还是为迎合其他代理人进行不效率决策,内部人控制严重减损了国企的运营效率。另一方面,国企的两权分离、委托代理层级的增加,又为“政企分开”的国企改革方略主动追求。无论是“承包经营制”“企业厂长(经理)负责制”,还是“现代公司制度”,都始终围绕“所有权与经营权分离”这一主题展开<sup>[4]</sup>。与传统公司治理“弱化”两权分离的目标不同,国企公司治理必须在一定程度上“强化”两权分离。这一强化的重要目的之一,便在于实现政企分开。政企分开从理念上要求厘清国家与企业之间的恰当关系,减轻企业的政治、社会职责。其重要的一项实现机制,即通过增加委托代理层级,减少政府等行政部门对国企的政治干预。此项机制在实践中确实发挥了积极的作用。例如,有实证研究显示,(地方)国企通过增加委托代理层级,能够有效降低政策负担、提升薪酬激励效果,促进企业创新<sup>[5]</sup>。

由此可见,作为公司法经典理论的两权分离,在中国国企的特殊语境下,呈现出全新的内涵。(1)两权分离似乎应当有所“弱化”,因为其所带来的委托代理层级增加,引发了较为严重的内部人控制问题。(2)一旦“两权分离”有所弱化、委托代理层级减少,针对国企的政治干预又会上升。

考虑国企两权分离的特殊性、一般公司治理机制的普遍缺陷,党组织嵌入国企公司治理具有明显的优越性。一方面,对比委托代理层级上的其他监管者,党组织具有信息优势:(1)通过“双向进入、交叉任职”,党组织成员直接参与公司日常经营管理,掌握大量一手信息;(2)通过各种形式的党的活动,党组织通过与职工党员的沟通交流,进一步拓宽信息渠道。另一方面,相比独立董事、监事会,在“党管干部、党管人才”的原则之下,党组织对人事任免享有更多话语权。

问题在于,既然作为嵌入对象的国企公司治理具有特殊的两权分离问题,而且作为嵌入主体的党组织又相较其他治理机制具有优越性,那么,早已有所嵌入的党组织,又为何未能发挥特别理想的功效?这可能有两方面的原因:(1)党组织嵌入国企公司治理的必要性和重要性未得到充分认识,其突出表征是普遍存在的“重业务轻党建”现象;(2)党组织嵌入国企公司治理的方式、手段存在问题,导致其不仅未能有效抑制内部人控制,反而施加过多的政治干预<sup>[6]</sup>。在原因(1)已经得到充分认识和矫正的今天,对于原因(2)仍有进一步反思检讨的空间。

## (二) 公司目的

在公司法领域,关于公司目的的学术争论聚讼纷纭。传统观念认为,公司存在的唯一目的乃在于最大化其利润。而“利益相关者理论”“企业社会责任理论”则要求公司在营利之外考虑非股东利益群体甚至社会目标。

然而,在中国国企的特殊语境之下,公司目的问题其实非常明确。国企的公司目的始终是多元的,即在追求经济效益的同时,也必须实现与其产权性质相匹配的社会、政治目标。一方面,纵观国企改革的进程,国企在不断强化自己的经济逻辑。在建立现代企业制度之前,国企改革依托“承包经营制”实现;通过“利润留成”“盈亏包干”和“利改税”等方式,赋予厂长(经理)以剩余索取权。其目的在于“深化企业改革、增强企业活力”。而1993年中共十四届三中全会首次提出对国企进行公司制改造,也以“实现企业国有资产保值增值”为重要目标。国企经济逻辑的强化,既是进行公司制改造的题中应有之义,也具有通过提升经营效率以提高国家竞争力的重要意义。这一点,对于国企获得社会公众的认同十

分关键。但时至今日, 国企经营效率仍有进一步提升的巨大空间。

另一方面, 无论国企如何强化其经济逻辑, 其仍须实现与其产权性质相匹配的社会、政治效果。首先, 对于布局在关系国民经济命脉的关键行业和重要领域的国企, 其毋庸置疑地需要服从党中央的决策部署和国家安全战略。由于所处行业和领域的特殊性, 这一类国企不能只讲经济逻辑而忽视其社会、政治意义, 否则国家安全、人民福祉都将受到损害。其次, 对于纯粹竞争性的国企, 其同样应当服从党中央的决策部署和国家安全战略, 通过负责任地经营实现可持续发展。如果这类国企, 罔顾在环境保护、职工保障、消费者权益保护、慈善捐赠等方面应当承担的责任, 其所获得的经济效益便可能成为无效率的财富横向流动。再次, 在特殊时刻或者应急情境, 国企通过对党中央的决策部署和国家安全战略进行快速落实, 以实现包括稳定社会秩序在内的社会、政治目标。由此可见, 在社会、政治作用上, 国企是宏观调控政策在微观市场中得到落实的“催化剂”“增效器”。事实上, 国企实现与其产权性质相匹配的社会、政治效果, 同样对于其获得社会公众的认同十分关键。

由此可见, 在私营企业中成为疑难问题的公司目的界定, 在国企中则相当明确。(1) 国企的公司目的, 一定是多元的, 即须同时追求经济、社会和政治目的的实现。(2) 与私营企业不同, 在国企的多元目的内部, 经济目的并非绝对优先; 其他目的之所以必须实现, 也不能从促进经济目的实现的维度进行证立, 因为, 任一目的本身都是国企获得社会公众认同的关键。

事实上, 国企对经济与社会、政治目的的追求实现, 还必须视其类别、所处行业、对国民经济的重要性而有所不同。具言之, 尽管同属商业类国企, 相较处于充分竞争行业和领域的国企, 垄断性企业应当更多地关注社会、政治目标的实现; 主业处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域的企业, 应当特别侧重国家安全的维护。例如, 金融类国企不能盲目追求创新和投资回报率, 而应当特别关注国家经济安全。此时, 尽管公司的短期利润必然受到影响, 但由此获得的社会公众的认同感, 或说对多元化利益群体诉求的有效回应, 可以助益公司长期价值<sup>[7]</sup>。

为实现多元化的公司目的, 公司法提供的对策主要包括两种: (1) 将利益相关者代表引入公司治理机制; (2) 设计组成部分更具多样性的激励薪酬。然而, 在中国国企的特殊语境之下, 以上两种对策均有其局限性。其一, 由于国企公司目的包含从经济到社会、政治的众多面向, 牵涉其中的利益相关者范围较广, 全部引入不仅无法精确计算不同群体的表决权重, 而且还会导致公司治理效率低下; 其二, 激励薪酬的多样性设计, 即使在仅需平衡股东和债权人之间冲突的经济目标时, 便已经有所不逮, 一旦还须囊括对社会、政治目标实现的核算, 必将更加捉襟见肘。

与之相比, 党组织嵌入国企公司治理恰能极大地补强这种适用局限。(1) 党是中国特色社会主义的领导核心, 代表中国最广大人民群众的根本利益; 由党组织嵌入公司治理, 能够有效解决引入过多利益相关者群体代表所带来的公司法困境。(2) 由于其所代表实现的并非个别利益群体的利益, 党组织嵌入国企公司治理, 不仅可以监督国企对党中央决策部署、国家安全战略的实施, 还可以避免个别利益群体参与治理所可能造成的利益结盟和权力寻租。(3) 党组织嵌入国企公司治理, 可以在激励薪酬以外引入政治考核机制, 激励薪酬便可以在其相对更为擅长的经济领域发挥作用。

问题关键仍在于, 早已有所嵌入的党组织, 为什么没有发挥特别理想的作用? 其原因如前所述, 仍可能是“缺乏重视”和“嵌入方式或说手段的选择”问题。

## 二、政治逻辑与经济逻辑协调融合的现实可能性

在2016年10月召开的全国国有企业党的建设工作会议之前, 党组织嵌入国企公司治理就已经为顶层设计者所提出。例如, 中共中央早在1997年1月24日发布的《关于进一步加强和改进国有企业党的建设工作的通知》中便要求, 企业党组织必须“参与企业重大问题的决策, 支持厂长(经理)、股东会、董事会、监事会依法行使职权”。而在实践中, 由于董事会成员多为党员、党委书记兼任董事长等原因, 党组织事实上都在公司治理中发挥着作用<sup>[1]26-27</sup>。然而, 党组织早已有所嵌入, 而国企经济效益不佳的事实一经结合, 便可能产生如下疑问: 针对特殊的国企公司治理, 作为一种政治机制的党组织, 是否无法在实施政治干预的同时促进国企经济效益?



### (一) 政治干预与内部人控制

尽管国企改革始终坚持“政企分开”的原则,试图通过减少政治干预以促进经济活力,然而对于国企公司治理而言,政治干预并非有百害而无一利。

李稻葵发现:(1)政治干预“有效地加强经理人员的责任心”,这种责任心体现为“不正当工资增加”(企业效率下降而人均报酬却增加)这一现象的“减少”; (2)当省级以下地方政府所控制的国企,其管理者同时是党的领导时,不正当工资增加现象的减少最为显著(达到14%)<sup>[8]</sup>。钟海燕、冉茂盛和文守逊指出:(1)当国有上市公司的直接控股股东为国企时,由于后者也有强烈的经济诉求,其所受到的政治干预应该低于受政府机构直接控制的国有上市公司。然而,在可以预警内部人控制的自由现金流过度投资问题上,受政府机构直接控制的国有上市公司表现更好。(2)当金字塔层级超过最优区间后,层级增加或说政治干预的难度加大,与自由现金流的过度投资之间呈正相关<sup>[9]</sup>。陈红、胡耀丹和纳超洪在验证了管理者权力越大、管理者与员工的薪酬差距越大的假设的同时,发现:(1)当党组织成员与董事会、监事会和管理层成员的重合达到一定比例时,党组织嵌入公司治理可以有效缩小薪酬差距;(2)党组织嵌入公司治理,“尤其是与管理层‘双向进入’时,能够增强薪酬业绩敏感性”<sup>[10]</sup>。严若森、吏林山的实证研究发现:党组织参与公司治理的程度越高,国企高管的隐性腐败程度就越低,而且这种负相关在央企中表现得更为强烈<sup>[11]</sup>。

从公司法的视角观察,内部人控制引起的代理成本可以被划分为两类:(1)“显性”的代理成本,体现为关联交易、抢夺公司机会和抽逃出资等;(2)“隐性”的代理成本,体现为难以察觉或者证明的“薪酬操纵”“建造帝国大厦”和享受“额外津贴”等。由于违法性程度较高且易被证明,公司法对于显性代理成本的解决已经置备了完善的规则体系;与此同时,忌惮于被追究责任的高度可能性,内部人也会尽量减少此类行为。对于隐性的代理成本问题,公司法则一般将之托付于控制权市场、资本市场、产品市场和经理人市场加以抑制。然而,对于公司治理问题的解决,市场机制存在众多缺陷,其力量并不可靠。而从前引实证研究来看,党组织嵌入公司治理或说政治干预,能够对因内部人控制所引起的隐性代理成本起到很好的抑制作用。若此,则作为一种政治机制的党组织,可以对一般公司治理机制实现强有力的“补强”。伴随显性和隐性代理成本的降低,国企内部的资源将被更多地用以进行有效率投资,从而提升其经济效益。

但是,党组织嵌入国企公司治理的程度并非越深越好。与之相反,其必须有所克制,否则将对国企经济效益造成损害。李稻葵指出:转型过程中的政府控制所引起的成本和收益具有此消彼长的关系,减少政治干预会增加内部人控制问题,但是过于紧密的政治干预又会减损效率<sup>[8][11]</sup>;钟海燕、冉茂盛和文守逊的分析也证实:当政治干预难度下降时,公司的投资行为和产权容易受到政府的干预与掠夺<sup>[9][106]</sup>。

综上所述,党组织嵌入国企公司治理,确实能够有效抑制特殊的两权分离问题导致的内部人控制,但是,作为政治机制的党组织,应当维持适当的嵌入强度,以免影响经济效益的实现。

### (二) 政治干预与经济效益

如前所述,国企改革之所以坚持“政企分开”的原则,其意图即在于减少政治干预、减轻国企的政策负担。然而,这并不意味着国企对于多元目标的追求“一定”损害其经济效益。与之相反,多元目标追求在不同类型的国企、不同强度的政治干预中,对经济效益呈现出不同的影响。陈信元、黄俊的研究结论表明“政府干预下的公司多元化经营,由于更多地出于政治目标和社会职能的考虑,降低了企业的绩效”<sup>[12]</sup>。然而,其无法证明国企的多元目标追求“一定”不符合效率,其原因在于,这一实证研究:(1)以全部A股上市公司而非国有上市公司为样本,并仅作了政府直接控股和非政府直接控股的划分,并未特别检查国企控股的上市公司的多元化经营状况;(2)同时承认在政治干预较弱的地区,政府干预并没有显著提升上市公司的多元化经营程度,而只有因“政府干预而增加的公司经营业务数”降低了企业的绩效<sup>[12]94-96</sup>。柳建华发现:(1)虽然地方政府控制的上市公司,进行多元化投资确实减损了企业价值,但是中央政府控制的上市公司多元化对企业绩效的影响不明显;(2)其原因部分的与中央政府对央企公司治理和经营决策的干预相关<sup>[13]</sup>。袁玲、杨元贵和强锦指出:金字塔层级与国有控股上市公司的多元化经营价值之间存在倒“U”形的曲线关系,即在金字塔层级未超过理论最优层数时,多元化经营的

负面影响得到控制<sup>[14]</sup>。

美国学者有关公共养老基金的效率观察,可以进一步拓宽对政治干预和经济效益之间关系的理解。在美国,公共养老基金的受托管理委员会由“基金受益人代表”“当然(依政府职位取得)受托人”和“首席民选代表或者权力机关指派的代表”三部分人员组成。由于后两者往往占据委员会的多数席位,公共养老基金总是受到较强的政治干预,以至于需要同时追求经济和社会、政治目标<sup>[15]</sup>。而对于社会和政治目标的追求,又集中体现于(1)公共养老基金直接参与目标公司治理以实现政治目标,或者(2)进行考虑所在社区经济利益的投资(ETI)。针对第(1)项问题展开的实证研究,或者没有发现存在负面影响<sup>[15]</sup>,或者发现该行为对基金表现产生积极影响<sup>[16]</sup>。对于第(2)项问题,虽然有实证研究发现进行ETI投资对基金表现有“微弱”的负面影响<sup>[17]</sup>,但是在对ETI进行重新定义、控制变量之后,后续的实证研究并没有发现该种投资对基金表现产生负面影响<sup>[18]</sup>。

综上所述,政治干预或说要求同时实现一定的社会、政治目标,并不必然导致国企经济效益的下降。多元目标追求,在控制委托代理层级和政治干预力度的情况下,存在协调融合的现实可能性。

### 三、“双向进入、交叉任职”的细化展开

在国企改革坚持公司制改造、大中型国企已经普遍设立股东会、董事会和监事会的背景下,党组织通过“双向进入、交叉任职”的方式参与国企公司治理,十分符合“嵌入”的本义。虽然这一嵌入方式自中共中央印发《关于进一步加强和改进国有企业党的建设工作的通知》以来,不断得到坚持和完善,但其在实践中仍然存在值得细化和澄清之处。一方面,党组织成员与董事会、监事会和经理层成员的重叠比例,是否应有一定的区间?若有,又是否应当视所嵌入之公司机构的作用而有所不同?另一方面,当党委书记和董事长由一人担任时,是否可能导致内部人控制影响经济效益?若是,则又存在何种可能的解决方案?

#### (一) 不应“对‘董事会’进行双向进入、交叉任职”

尽管在董事会、监事会和经理层同时实施双向进入、交叉任职,是一直坚持的顶层设计,但是,依然有学者从理论和实证的双重维度,建议不要将党组织嵌入国企的董事会。有理论研究指出:(1)党组织通过双向进入、交叉任职的方式进入国企董事会和管理层,使得党组织的经济决策职能不断扩大;(2)这种扩大不仅使得党/政企无法分离,也在实践中引起经营决策的权责不符、阻碍国企全球化进程等问题;(3)一种更好的党组织嵌入方式是使其回归“监督”职能,通过赋予党组织提名监事人选、在国企内部建立监事会中心的治理结构等改革,在不影响国企经济效益的同时,确保党组织的权威<sup>[19]</sup>。同时,有实证研究发现:(1)党委会与董事会的重合程度与管理费用率在10%的水平上显著正相关,即党委会与董事会的重合会增加代理成本;(2)党委会与监事会的重合程度与管理费用率在5%的水平上显著负相关,党委会与高管层的重合程度则仅有不显著的负相关;(3)增加变量之后,在其他结果不变的情况下,党委会与高管层的重合程度与管理费用率也在5%的水平上显著负相关,并因而得出结论认为,“党委会‘双向进入、交叉任职’的领导体制应该在公司监事会与高管层中实施,而不应该应用于董事会”<sup>[20]</sup>。以上理论与实证研究,虽有其合理性,但亦有值得商榷之处。

首先,党组织嵌入国企董事会有其必要性。一方面,为切实发挥其监督职能,党组织必须嵌入董事会。其原因在于:充分而有效地发挥监督职能,有赖于监督者拥有足够且真实的信息。一旦监督者脱离公司高管的决策过程,就会因为“距离”而无法直接获取一手信息。而党组织嵌入董事会后,监督者可以直接获取一手信息,有助于其监督职能的发挥。例如,有实证研究发现,党组织唯有在嵌入董事会时方能有效抑制“在职消费”对企业绩效造成的负面影响<sup>[11][183]</sup>。另一方面,党组织嵌入国企董事会,可以更好地确保国企实现党中央的决策部署和国家战略。“三重一大”事项的决策前置固然重要,但是通过对公司其他运营活动进行适当而及时的干预,对于国企同时实现其经济、社会和政治目标亦有其重要性。事实上,前引关于党组织嵌入回归监督职能的理论建议,与党组织直接嵌入董事会并无实质差别。其原因在于:其所提出的监事会中心主义以德国公司法的“二元领导模式”为蓝本,监事会不仅享有监督权能,还应当对董事会进行公司业务方面的“指导”<sup>[19]</sup>。此时,看似被解决的问题以另一种形式呈现

出来:如何防止党组织借业务指导施加过多的政治干预。

其次,双向进入、交叉任职不该应用于董事会的实证研究结论并不坚实。(1)在解释党委会与董事会的重合何以会增加代理成本时,其指出,这可能是由于党组织追求的社会、政治目标有时会和董事会追求的经济效率产生矛盾,而且当监督者和决策者重合时,监督职能的发挥也会大打折扣<sup>[20]</sup>。然而,该解释显然与其得出的“党委会与高管层的重合会减少代理成本”的结论存在矛盾。与董事会一样,高管层也是党组织的监督对象,其经济目标也可能和党组织的社会、政治目标产生矛盾;若此,则为何没有发生代理成本的增加?(2)一种更为合理的解释是,其没有控制党委书记和董事长由一人担任这一变量,导致出现了看似矛盾的结论。其指出,约在51.16%的样本公司中,党委书记和董事长由一人担任;而这种合二为一的情况在5%的水平上与管理费用率显著正相关<sup>[20]144-146</sup>。当党委书记和董事长由一人担任且缺乏有效制衡机制时,董事长权力过大,导致监督失效、董事会治理效率下降。但是,也正是由于董事长权力过大,使得包括经理在内的公司高管的权力行使受到严格约束,反而提升了高管层的治理效率。

考虑第二部分所引之其他实证研究对党组织嵌入董事会的支持、党组织嵌入董事会的必要性,笔者认为仍然应当在董事会、监事会和管理层中同时实施双向进入、交叉任职。

## (二) 双向进入的比例与交叉任职的设计

### 1. 双向进入的比例

尽管双向进入应当在董事会、监事会和管理层同时实施,但这并不意味着党组织在三个公司机构中的进入“比例”应当相同或者都呈现出越高越好的态势。

首先,就监事会而言,党组织的双向进入比例可以只设下限而不设上限。监事会属于公司内部的监督机构,仅行使监督权而不享有经营决策权。党组织在监事会中实施双向进入,一般不会发生施加过多政治干预而影响国企经济效益的情况,因此,党组织对监事会进行双向进入,可不设上限。但是,应当设置下限。此处的疑问在于:党组织可以通过嵌入董事会、管理层发挥其监督职能,又为何必须对监事会有所嵌入。其原因为:党组织成员嵌入董事会、管理层后,可能由于监督者和被监督者的身份混合,使其监督职能大打折扣,此时,保留党组织对于监事会的嵌入,使其他成员仍可以行使监督职能。考虑监事行使职权时的必要费用需由公司负担、公司法对党组织行使职能的费用保障有欠完善时,这一保留的意义便更加凸显。至于这一下限,应由法律确定为至少一人。

其次,就董事会和管理层而言,党组织的双向进入比例既应有下限,也应有上限。与监事会单纯行使监督职能不同,公司董事会被赋予业务经营和事务管理的权力,而管理层则通过董事会的再授权负责公司的日常经营管理。有鉴于此,党组织在对董事会、管理层实施双向进入时,应当有所克制。一方面,由于董事会和管理层需要行使公司经营决策权,而党组织成员一般并非公司经营管理的专业人才,其过多进入董事会、管理层可能减损公司经营效率。另一方面,与董事会和管理层更多关注国企经济效益的提升不同,党组织参与国企公司治理则承载更多的社会和政治目标。此时,如果党组织成员在董事会和管理层中的比例过高,则可能导致政治干预过强而影响国企经济效益,但也可能出现因为双重身份而只讲经济不讲政治的情况。一种可能的双向进入方案,是党组织成员在董事会、经理层中的比例不超过50%。(1)当进入比例不超过50%时,党组织成员便不享有对董事会和管理层的控制权,从而促进其与非党组织成员的沟通合作,而不至于施加过多的政治干预。(2)当党组织成员并不享有控制权时,其与被监督者的身份无法发生完全混合,这也有利于其监督职能的保留和发挥。考虑“党管干部、党管人才”的人事任免权威、党组织成员对董事长或者监事会主席等的交叉任职、党组织在监事会中的嵌入等,这一比例限制也不影响党组织对国企的领导核心地位。另外,考虑党组织进入董事会和管理层有其必要,应由法律将下限确定为至少一人。

### 2. 交叉任职的设计

2016年10月召开的全国国有企业党的建设工作会议特别强调党对国企的领导,“党委(党组)书记、董事长‘一肩挑’成为国企强化党建工作的一项重要内容”。由一人同时担任党委书记和董事长两个角色,自然可以加强党对国企的领导。然而,有疑问的是,由一人同时担任党委书记和董事长,又是否



会因其权力过大而导致内部人控制,从而降低国企经济效益?

从实证研究来看,党委书记和董事长由一人担任,其实有损于国企的经济效益。(1)马连福、王元芳和沈小秀发现“董事长兼任党委书记与公司治理水平在10%的水平上显著负相关,即党委书记兼任董事长会显著降低公司治理水平。”<sup>[6]90</sup>(2)王元芳和马连福选择管理费用率为被解释变量发现“董事长兼任党委书记与管理费用率在5%的水平上显著正相关,即党委书记兼任董事长会显著增加公司的代理成本。”<sup>[20]146</sup>这一实证研究结论,可以从“一肩挑”导致的个人权力过大中得到解释:(1)根据《公司法》第47、109条的规定,其享有召集和主持会议的职权。这一职权看似并不重要,但实际上导致董事长可以决定会议的议题、时间和节奏等重要事项。这些“形式”事项有时可以决定决议的“实质”内容<sup>[21]</sup>。(2)尽管《公司法》第13条规定,法定代表人的可选范围包括董事长(执行董事)与经理,但是在实践中,国企多选择董事长担任<sup>[22]</sup>。考虑法定代表人对内享有业务执行权,对外享有公司代表权,董事长的权力得到进一步的扩大。(3)原本即在国企内部享有较多权力的董事长,一旦兼任党委书记而获得额外权威,还可能导致党组织的监督力度减弱。

若此,有关交叉任职的设计完善可从两个方向展开。其一是不再由党委书记兼任董事长,而改由党委副书记兼任。此时,党委书记或者担任经理、董事会副主席,或者担任监事会主席。实证研究发现,党委副书记担任董事长,可以显著提升公司治理水平<sup>[6]90</sup>。其原因在于:当党委副书记担任董事长时,党委书记可以对其进行有效监督;反之,则不然。其二则是继续由党委书记兼任董事长,但设置其他制约机制。例如,由经理担任法定代表人、党委副书记或其他党组织成员兼任监事会主席,并同时增强包括纪检监察在内的内外部机制的监督力度。

#### 四、“讨论前置”的制度建构

在双向进入、交叉任职之外,“讨论前置”是党组织嵌入国企公司治理的另一重要内容。现阶段,“讨论前置”主要通过四个步骤加以实现<sup>[23]</sup>:(1)对于重大问题、重要经营管理事项,在提交董事会、经理层决议之前,党组织首先通过党委会或者常委会的形式进行研究讨论;党组织研究决定否决的,该问题、该事项不再进入董事会、经理层进行决议。(2)党组织研究通过的,在正式提交董事会、经理层决议前,董事会、经理层中的党组织成员应当先就党组织的意见和建议与其他成员进行沟通。(3)正式提交董事会、经理层决议时,董事会、经理层中的党组织成员应当充分表达党组织的意见和建议,并在决议后将结果及时向党组织报告。(4)若发现拟作出的决议可能违反党的路线方针和国家法律法规,可能损害国家、社会公众利益和企业、职工的合法权益时,应及时通过个人提出撤销或者暂缓决议的意见、党组织反馈意见和报告上级党组织等方式进行纠正。

由此可见,“讨论前置”作为党组织参与国企公司治理的一种方式,已经具有了较强的可操作性。然而在实践中,“讨论前置”仍然存在值得细化和澄清之处。首先,在实施双向进入、任职交叉之后,是否仍有必要赋予作为整体的党组织该种决策权?其次,“讨论前置”使得作为整体的党组织直接享有了公司的经营决策权,是否可能引发过度的政治干预?

##### (一)理解否决权

在党组织通过双向进入、交叉任职对董事会、经理层已经有所嵌入时,针对国企重大问题、重大经营管理事项,赋予作为整体的党组织以否决权,至少具有如下意义。一方面,尽管在正常情况下,党组织可以通过董事会、经理层中的党组织成员参与公司经营管理,但是,这种参与无法确保党组织在国企中发挥应有的领导作用:(1)当党组织成员在董事会、经理层中的占比低于50%时,党组织无法确保董事会、经理层坚决贯彻落实中央决策部署和国家战略;(2)即便党组织成员占比超过50%,也可能由于内部人控制导致党的领导在决策中被“边缘化”。另一方面,党组织在国企中的定位是“领导核心和政治核心”,其任务在于“保证党和国家方针政策、重大部署在国企贯彻执行”,而国企的重大问题和重大经营管理事项,例如企业的发展方向、经营方针和中长期发展规划等,就与党和国家方针政策、重大部署的落实紧密相关。国企对于这些问题和事项的安排,其实不仅仅事关企业自身的经济效益,而且对作为整体的国有资本运作、国家宏观政策实现造成影响。正是考虑双向进入、交叉任职可能(已经)出现的党的

领导边缘化问题、切实实现党组织“把方向、管大局、保落实”作用的发挥,赋予党组织对重大问题、重大经营管理事项以否决权,具有十分重要的意义。

然而,在对董事会、经理层实施双向进入、交叉任职以外,再赋予党组织对重大问题、重大经营管理事项的否决权,又是否会导致过度的政治干预?从“讨论前置”的制度功能和应然运作状态来看,答案是否定的。一方面,以否决权形式构建的“讨论前置”,仅适用于国企业的重大问题和重大经营管理事项;对于其他公司事务,仍然交由董事会、经理层决定。另一方面,党组织是在“政治”而非“经济”层面行使否决权,亦即党组织仅在该重大问题或者重大经营管理事项有违党和国家方针政策、重大部署,存在包括利益输送在内的廉政风险,可能损害国家、社会公共利益和企业、职工合法权益等情况时行使否决权。至于该重大问题或者重大经营管理事项的“经济实质”则交由董事会、经理层完成。正因如此,“讨论前置”的基本程序才要求在党组织讨论通过后,该问题或者事项还需提交董事会、经理层进行决议。这既符合《中国共产党党章》第33条的规定,也与将建设现代企业制度贯彻到底的改革方向一致。若此,只要党组织正确履职,就不会对董事会、经理层施加过多的政治干预。

## (二) 与否决权相关的配套制度建设

尽管从否决权的制度功能和理想运作的角度来看,其不会损害国企的经济效益,但是,在一些特殊情形发生时,否决权便可能无法发挥其应有的作用。这些特殊情形主要包括:(1)个人“滥用”否决权;(2)董事会、经理层“过度”顺从党组织的研究决定;(3)由于“人员重合”而导致决策重复。此时,为保证否决权的妥当行使,必须在准确理解否决权的同时设置相关的配套制度。

第一,个人“滥用”否决权。尽管党组织对国企董事会、监事会和经理层实施双向进入、交叉任职,但或者由于比例或者由于党组织人数和任职条件限制,党组织成员和董事会、经理层成员并非完全重合,此时,就可能出现实际控制不同决策机构的个人滥用否决权以争夺公司权力。例如,在党委书记兼任董事长,而党委副书记实际控制党组织决策权时,党委副书记便可能通过威胁或者实际滥用否决权,以要求分享董事会的决策权。对于这种权力滥用,除可以在事后通过追究滥用否决权之个人的责任以外,还可以通过构建适当的“信息披露”要求进行事前预防。针对否决权的信息披露,应当包括披露内容和披露对象两个层面:(1)就披露内容而言,党组织在行使否决权后,应当详细说明其否决的原因、依据,而不能仅仅披露结论;(2)就披露对象而言,附加详细说明了的否决决定,不仅应向其他拥有决策权的董事会或者经理层披露,还应当通过国企的网站或者其他途径向社会公开。尽管信息披露绝非万能,但是通过信息披露引发的上级、社会公众和舆论的多重监督,对于权力滥用的减少确有其益处。另外,要求对否决的原因和依据进行详细披露,还可以从倒逼理性运用权力和打破决策黑箱的意义上预防权力滥用。

第二,董事会、经理层对经济关把控不严。在滥用之外,另一种导致否决权无法正确发挥作用的情形,即是董事会、经理层“过度”顺从党组织的研究决定。这种“过度”体现为:(1)在党组织讨论研究通过后,董事会、经理层便不再考虑待决事项的经济实质而盲目顺从;(2)董事会、经理层将待决事项的经济实质问题交由党委会一并讨论研究决定。对于以上可能(已经)出现的过度顺从,至少可以从两个方面进行配套制度建设。(1)从责任追究的角度,只要重大问题或者重大经营管理事项因为“经济实质”造成国企损失,且董事会、经理层成员未善尽其义务,无论是否事先征询党组织的意见,都应当依法追究其民事乃至刑事责任。另外,党组织成员超越程序、权限对国企重大问题、重大经营管理事项的“经济实质”作出决策的,也应当追究其相应的责任。一旦责任追究机制得到落实,就可以通过事后惩罚的震慑在事前激励党组织、董事会和经理层成员按照各自权限分工,对国企业务、事务进行管理。(2)从公司治理结构完善的角度,应当充分发挥包括党委办公室、董事会办公室、经理办公室和董事会秘书的作用。以董事会秘书为例,其制度本意之一,即在于确保董事会、董事会成员行使职权的程序、方式等符合法律法规的要求。然而,由于种种原因,董事会秘书在我国尚未发挥其应有的功能,未来也许可以通过修改、完善相关法律法规,使董事会秘书可以在确保国企董事会正确履行其职权。

第三,“人员重合”导致的“重复决策”问题。以否决权为主要形式的“讨论前置”,在实践中引发了关于“人员重合”存在“重复决策”的疑问<sup>[24]</sup>。对于这一问题,首先应当区分情境。在党组织对于董事



会、经理层实施双向进入的比例低于 50% 的国企中,因为人员重合而导致决策重复的问题并不凸显,但是,在党组织实施双向进入比例高于 50% 的国企中,很可能发生这一问题。对于这一问题的解决,其实仍可以参考前文关于“董事会、经理层对经济关把控不严”的对策加以解决。

## 结 语

在 2016 年召开的全国国有企业党的建设工作会议上,习近平总书记提出,“中国特色现代国有企业制度,‘特’就特在把党的领导融入公司治理各环节”。然而,包括“双向进入、交叉任职”“讨论前置”等融入方式,却在理论和实务中被质疑为“有违公司法基本原则的‘中国特色’”<sup>[1]</sup>。事实上,由于相较传统公司法范式所面对的“普通”公司,国企的公司治理因为“特殊的两权分离”“多元的公司目的”而呈现出其个性。无论是理论分析还是实证研究都证明,党组织参与国企公司治理,不仅有效抑制国企的内部人控制问题,还能与国企的经济效益目标协调融合。相较于以西方公司治理的一般理论审视中国国企改革的特殊问题,倒不如对中国特色的现代企业制度抱以更多的自信,并对其具体实施的细化和完善给予更多的关注。

## 参考文献:

- [1] 蒋大兴. 政治/政党与企业——政治权力参与资源分配的文明结构[J]. 当代法学, 2018(1): 11-12.
- [2] 王勇华. “党企融合”: 公司治理的中国智慧与路径[J]. 董事会, 2017(11): 59.
- [3] 周静, 辛清泉. 金字塔层级降低了国有企业的政治成本吗? ——基于经理激励视角的研究[J]. 财经研究, 2017(1): 34.
- [4] 吴敬琏. 中国经济改革进程[M]. 北京: 中国大百科全书出版社, 2018: 215-233.
- [5] 江轩宇. 政府放权与国有企业创新——基于地方国企金字塔结构视角的研究[J]. 管理世界, 2016(9): 121.
- [6] 马连福, 王元芳, 沈小秀. 中国国有企业党组织治理效应研究——基于“内部人控制”的视角[J]. 中国工业经济, 2012(8): 85.
- [7] 于连超, 张卫国, 毕茜. 党组织嵌入会改善企业环境表现吗[J]. 财会月刊, 2019(16): 15-21.
- [8] 李稻葵. 政府控制转型过程中的国有企业所引起的成本和收益: 来自中国的证据[R]. 工作论文, 密歇根大学, 1999: 7-9.
- [9] 钟海燕, 冉茂盛, 文守逊. 政府干预、内部人控制与公司投资[J]. 管理世界, 2010(7): 105-106.
- [10] 陈红, 胡耀丹, 纳超洪. 党组织参与公司治理、管理者权力与薪酬差距[J]. 山西财经大学学报, 2018(2): 89-96.
- [11] 严若森, 吏林山. 党组织参与公司治理对国企高管隐性腐败的影响[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2019(1): 188.
- [12] 陈信元, 黄俊. 政府干预、多元化经营与公司业绩[J]. 管理世界, 2007(1): 92.
- [13] 柳建华. 多元化投资、代理问题与企业绩效[J]. 金融研究, 2009(7): 107-119.
- [14] 袁玲, 杨元贵, 强锦. 政府干预、内部人控制与多元化经营的价值效应分析[J]. 南京财经大学学报, 2013(2): 88-89.
- [15] Roberta Romano. Public Pension Fund Activism in Corporate Governance Reconsidered[J]. Columbia Law Review, 1993(4): 795-853.
- [16] Julia Coronado, Eric Engen, Brian Knight. Public Funds and Private Capital Markets: the Investment Practices and Performance of State and Local Pension Fund[J]. National Tax Journal, 2003(3): 579-590.
- [17] R. Nofsinger. Why Targeted Investing Does Not Make Sense! [J]. Financial Management, 1998(3): 92-94.
- [18] David Hess. Protecting and Politicizing Public Pension Fund Assets: Empirical Evidence on the Effects of Governance Structure and Practice[J]. UC Davis Law Review, 2005(39): 211.
- [19] 钟原. 监督职能回归与监事会重构: 党组织内嵌国有企业治理的合理路径[J]. 大连海事大学学报(社会科学版), 2018(4): 56-61.
- [20] 王元芳, 马连福. 国有企业党组织能降低代理成本吗? ——基于“内部人控制的视角”[J]. 管理评论, 2014(10): 146-148.
- [21] David Kershaw. Company Law in Context: Text and Materials[M]. London: Oxford University Press, 2012: 250-251.
- [22] 马骏, 张文魁, 张永伟, 袁东明等. 国企改革路线图探析[M]. 北京: 中国发展出版社, 2016: 58-59.
- [23] 强舸. 国有企业党组织如何内嵌公司治理结构? ——基于“讨论前置”决策机制的实证研究[J]. 经济社会体制比较, 2018(4): 16.
- [24] 郑琦. 运用“前置程序”推进国有企业重大决策[J]. 中国党政干部论坛, 2018(10): 52.

(下转第 47 页)

- [6]马克思、恩格斯. 马克思恩格斯文集(第2卷) [M]. 北京: 人民出版社 2009.
- [7]习近平. 论坚持推动构建人类命运共同体 [M]. 北京: 中央文献出版社 2018.
- [8]全球最富 62 人富可敌半球 财富抵 35 亿穷人总和 [N/OL]. <http://news.jxntv.cn/2016/0120/7669294.shtml>.
- [9]涛慕思·博格. 康德、罗尔斯与全球正义 [M]. 刘莘, 徐向东, 等译. 上海: 上海译文出版社 2010: 466.

## The Principle of Pursuing Goodness in Globe Ethics: From the Moral Imagination for World Order to Constructing the Community of Common Destiny for all Mankind

ZHAN Shi – you , *Shangrao Normal University*

**Abstract:** Since ancient times , people have been anticipating mankind's peace and development. Chinese people embraced the ideal of "peacefulness is prized , making all nations live together peacefully and great harmony in the world" in the ancient times , which is the moral imagination for world order. Since capitalism had taken place in the west , human history came into world history rapidly from history of separate nations , and Kant framed the prerequisites of eternal peace which is the moral categorical imperatives and cannot come into true. Hegel declaimed that moral requirements will be actualized only in ethical entities , while the war is the tool to make nations attain mutual recognition , and only world spirit can act as the judge of all nations. By exploring capital's nature of capricious expansion , Marxism pointed out that capitalism would take the principle of social Darwinism , which is the source of imbalance of development and disturbance in the world , and only socialist countries can take the moral duty to promote mankind's peaceful development. The idea of constructing community of common destiny for all mankind is a Chinese plan to construct the value ideal and practical path to morally pursue all mankind's goodness , which is widely endorsed by most nations.

**Key words:** world order; moral imagination; ethical entity; community of common destiny for all mankind

责任编辑 吴兰丽

(上接第 16 页)

## Party Organizations Embedded in Corporate Governance in SOE: Basic Theories and Implementation Mechanisms

LOU Qiu – ran , *University of International Business and Economics*

**Abstract:** Due to the special ownership and control separation issue and multiple corporate goals , there are very special corporate governance issues in Chinese SOEs. Both theoretical analysis and empirical evidences prove that party organizations embedded in corporate governance in SOEs could help to improve their performance. However , to prevent causing too much political intervention , when implementing two – way entry and cross appointment system , party organization should set a minimum and maximum limit. In addition , the system designer should pay more attention to possible agency cost brought about by one person serving secretary of party committee and chairman of the board at the same time. Regarding upfront discussion decision , more supporting systems should be brought in to improve it.

**Key words:** party organizations; SOE; corporate governance; two – way entry; cross appointment

责任编辑 胡章成