

# “国有企业党委(党组)发挥领导作用” 如何改变国有企业公司治理结构?

——从“个人嵌入”到“组织嵌入”

强 舸

内容提要:党组织参与企业治理是中国特色社会主义政治经济学重要而独特的议题。党的十九大在对党章的修改中删去了“政治核心”四字,增写了“国有企业党委(党组)发挥领导作用……依照规定讨论和决定企业重大事项”,这意味着党组织参与治理从个人嵌入到组织嵌入的重大转变。基于相关法规文件和调研资料,文章研究了十八大后加强党建对国企治理结构的改变。研究发现:第一,企业内部,横向上构建党委党组决定“什么不能干”、管理层决定“干不干/怎么干”决策分工机制;纵向上,党章修改区分国企党委(党组)和国企中党的基层组织,分别赋予二者领导作用和围绕经营开展工作职能,完善了企业“决策—执行”层级分工。第二,在企业外部,“管资本就要管党建”重塑政治干预格局,管资本改革削弱了行政部门外部干预,而“领导作用”强化企业党组织内部干预,以期达到赋予国企完整决策权和遏制“内部人控制”的双重目标。

关键词:党委(党组) 领导作用 治理结构 政治干预 决策机制

中图分类号:F271

文献标识码:A

文章编号:1003-3947(2019)06-0071-11

党组织参与公司治理是中国国有企业的一大特色,现有文献多以十四大党章的国企党组织“政治核心”为研究起点。然而,十九大对党章作出重大修改,删去“政治核心”,增写了“国有企业党委(党组)发挥领导作用,把方向、管大局、保落实,依照规定讨论和决定企业重大事项”,赋予党组织更深嵌入治理权限,这是国企改革重大现实议题。本文关注的问题是:从“政治核心”到“领导作用”,党组织参与治理的职能和方式发生哪些变化?“领导作用”制度安排如何改变国企治理结构?进而,十八大后,为什么中央在国企改革的同时,不断强化国企党建,提出“领导作用”乃至“管资本就要管党建”的要求<sup>①</sup>?

## 一、文献述评与研究设计

经济学一直关注党组织在国企治理中的作用,运用定量方法,从某些指标探讨党组织参与如何影响国企绩效。相关研究大致分为两方面:其一,聚焦国企党组织是否有助于遏制管理层攫取过度利益,降低腐败风险,缓解“内部人控制”问题(Tenev & Zhang 2002; Chang & Wong 2004; 王元芳、马连福 2014)。例如,马连福等(2013)发现,党组织参与治理会抑制高管攫取超额薪酬;陈仕华和卢昌崇(2014)聚焦国企并购,发现党组织参与能抑制国有资产流失问题。其二,探讨国企党组织是否能够提升治理效率。马连福等(2012)研究显示,党组织参与对国企治理水平和董事会效率均有正向影响;黄文锋等(2017)发现,党组织参与能促进董事会非正式等级平等化,提升企业绩效;程博等(2017)发现党组织参与能提高国企的审计水平。

那么,党组织依靠何种机制发挥上述作用呢?已有文献普遍聚焦于党委会与董事会、经理层的“双

作者简介:强舸,中央党校(国家行政学院)党建部副教授。

① 参见《关于印发〈贯彻落实全国国有企业党的建设工作会议精神重点任务〉的通知》。

向进入、交叉任职”机制,并讨论了交叉比率、如何交叉等问题,提出一些建议,但也存在不足。首先,他们对参与方式的讨论并不全面,个人化的“双向进入、交叉任职”不能涵盖党组织参与治理全部内容。事实上,对治理结构的讨论只是现有文献考察治理绩效的附带产物,所以并未完整呈现党组织参与下的国企治理结构。换言之,现有文献**较好揭示了治理结果(绩效)**,但**很少探讨治理过程**,对党组织与管理层关系、在什么环节以何种方式嵌入决策、拥有哪些权限等关键问题语焉不详。目前对党组织参与国企治理的方式、权限、机制尚缺乏探讨,治理过程仍是黑箱,亟待进一步研究。

十八大后,随着顶层设计的推进和国企实践发展,研究治理结构和决策过程变得更加重要。2015年,《关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》(简称《若干意见》)明确要求“在章程中明确党建工作总体要求,将党组织的机构设置、职责分工、工作任务纳入企业的管理体制、管理制度、工作规范,明确党组织在企业决策、执行、监督各环节的权责和工作方式以及与其他治理主体的关系,使党组织成为公司治理结构的有机组成部分。”习近平(2016)特别强调“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,把企业党组织内嵌到公司治理结构之中,明确和落实党组织在公司法人治理结构中的法定地位。”在此思路下,2015年颁布的《党组工作条例(试行)》和2016年全国国企党建工作会就党组织参与国企治理提出“讨论前置”(党组织研究讨论是董事会、经理层决策重大问题前置程序)等具体要求。2017年,绝大多数国企已建立“讨论前置”机制,其治理结构和决策过程因此发生根本性改变。这是党委(党组)发挥“领导作用”在实践中的具体体现。

马连福(2017)将党组织参与治理分为“内嵌于”和“内嵌到”两种模式,前者不改变治理结构,主要体现个人发挥作用的“双向进入、交叉任职”,后者改变治理结构,即党组织以组织形式参与治理。十八大后,国企党建一系列举措意味着个人嵌入向党组织整体发挥作用的组织嵌入转变。相关研究也就必须将重心转向组织嵌入。然而,由于时间原因,目前还少有研究涉及这一议题。

十八大后,党建领域也在关注党组织内嵌国企的治理结构(杨亮,2016;王贵,2018)。这些文献对宏观原则分析较多,但党组织参与国企治理是高度操作性议题,上述文献在具体制度设计上研究不多,不足以回答实践困惑。本文认为,之所以存在上述不足,很大程度上是因为研究出发点问题。国企党建研究出发点应是“国企”,从公司治理分析党建机制,这是党章要求“融入生产经营”题中之义。然而,不少研究对“企业性”关注不够。此外,十八大后,许多国企就党建实践形成不少制度,撰写了经验总结。虽然这类材料能呈现直观困惑、问题和做法,但特殊性过强,缺乏抽象,对动态过程也缺乏阐释。

因此,本文旨在从党组织参与国企治理角度考察国企治理结构。第二、三、四部分依次探讨以下问题:(1)从“政治核心”到“领导作用”制度变迁是怎样演进的?并初步阐释十八大后国企决策权变化。(2)在“领导作用”框架下,党组织在国企内部治理结构中处于什么位置?党组织与管理层在决策中如何分工与衔接?(3)“领导作用”也改变着国企政治干预格局。当前,管资本改革旨在削弱外部干预,“领导作用”会强化内部干预。那么,如何理解“管资本就要管党建”的制度逻辑?在两者共同作用下,国企政治干预格局正在发生怎样变化?

在研究方法上,现有文献关注治理绩效,普遍采用定量方法,但治理结构很难定量。因此,本文采用定性方法,除相关文件法规外,经验材料来自2014年至2018年作者在50多家国企开展的调研。调研涵盖央企、地方多个层级,以及国资委、工信部等部门。

现有文献普遍选取上市国企为研究对象,本文经验材料多来自未上市国企(其中一些是上市国企的母公司)。两者差别在于,从企业角度,本文对象以国有绝对控股企业为主,现有文献中对国有相对控股的企业研究(或过50%,但优势不大)更多。从党组织角度,本文对象普遍是党委(党组)与管理层高度重合的国企(强劭,2018),现有文献对象重合度较低。因而,本文能扩展本领域的研究范围和视野。

本文可能贡献在于:其一,现有文献对治理结构分析较少,本文希望揭开国企治理结构和决策过程的黑箱,为国企改革和绩效研究打下基础。其二,政治干预是国企研究重要议题。国企主要面临三方面干预(Chang & Wong, 2004):一是作为控股股东的政府(方军雄,2008);二是具体政府部门,虽然国企改

革以政企分离为目标,但并未完全切断两者纽带,相关部门依然可以影响企业经营(潘红波等,2008);三是企业党组织(Tenev & Zhang, 2002; Oppen et al., 2002)。此外,从党的视角看,还有“党管干部”途径。党在选任国企管理者上拥有牢固控制权,因而可以对国企经营保持有效约束和制衡(Fan et al., 2007)。不过,现有文献多是考察某个途径的政治干预的影响,不同途径并未置于统一框架进行研究。然而,从国企改革部署看,管资本改革与加强党建是同时为之、相互配套的举措,也就需要在整体框架下理解国企政治干预和“管资本就要管党建”的顶层设计逻辑。其三,党组织参与国企治理既是经济学议题,也是党建议题,需要跨学科视角。目前,经济学研究虽然纳入党组织,但对制度框架特别是十八大后重大调整把握不足;党建研究则对“企业性”重视不够。因此,本文希望构建跨学科框架。

## 二、制度变迁历程:从“政治核心”到“领导作用”

本部分梳理十八大后国企党建的制度变迁,初步比较党组织在决策中的地位和角色变化。

### (一) 2015年《党组工作条例(试行)》:“讨论前置”提出

十八大后,首份国企党建文件是2013年10月发布的《关于中央企业党委在现代企业制度下充分发挥政治核心作用意见》。显然,该文件依然延续政治核心定位,国企治理结构还未变化。首次变化是2015年6月的《党组工作条例(试行)》。《条例》第二条规定“党组是党在中央和地方国家机关、人民团体、经济组织、文化组织、社会组织和其他组织领导机关中设立的领导机构,在本单位发挥领导核心作用。”仅此一条未必意味实质变化,因为它是当时党章第四十六条的复述。实际上,1992年十四大党章给国企党建确立的是双重框架,即第三十二条“党的基层组织……政治核心”和第四十六条“党组……领导核心”。不过,党章很宏观,职能权限还需具体规定。相比随后一系列文件对政治核心的系统规定,同期却没有文件规范国企党组领导核心的职能权限。因此,此后23年,国企党组其实是参照党委发挥政治核心作用。

《条例》第十五条则首次就国企党组职能权限作出了规定“涉及国家宏观调控、国家发展战略、国家安全等重大经营管理事项应当经党组研究讨论后由董事会或经理层作出决定”,首次提出十八大后重塑国企决策机制的“讨论前置”。此前党组织参与决策依据是2010年《关于进一步推进国有企业贯彻落实“三重一大”决策制度的意见》(简称《“三重一大”意见》),其中规定“研究‘三重一大’事项时,应事先……听取党委党组的意见”,即党组织拥有建议权。《条例》赋予的则是部分决策权。这一变化立即引起广泛关注,当时一些媒体就以“国企管理模式或将发生重大变革”为题展开报道。

不过,《条例》虽然带来基础性变化,但影响范围有限:第一,涉及主体少,《条例》适用对象限于“党组”。第五条规定,只有央企总部可以设党组,地方国企、央企下级单位不能设党组。目前,约半数央企设有党组,《条例》只对它们适用。第二,涉及客体少。《条例》规定,“讨论前置”适用范围是“涉及国家宏观调控、国家发展战略、国家安全”等事项,这比企业“三重一大”事项范围小得多。

### (二)《指导意见》与《若干意见》的探索

2015年6月,《条例》开启从“政治核心”到“领导作用”的变迁历程。不过,变迁并非是单向的。2015年8月,国企改革纲领性文件《关于深化国有企业改革的指导意见》(简称《指导意见》)发布,其中涉及国企党建的表述是“发挥企业党组织政治核心作用”(党组织包括党组)。2015年9月《若干意见》表述再次变化“充分发挥党组领导核心作用、党委政治核心作用、基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用”,重申党组领导核心地位。在国企改革整体部署中,《若干意见》是《指导意见》的配套文件。但是,《指导意见》没有完全依据在党内法规中效力更高的《条例》,《若干意见》又与《指导意见》有所不同。由此可见,本次变革并非一蹴而就,而是经历漫长探索,逐步形成共识。

### (三) 2016年全国国企党建工作会议:“讨论前置”扩展至所有国企

上述争议形成定论是在2016年10月的全国国企党建工作会议。《关于印发〈贯彻落实全国国有企

业党的建设工作会议精神重点任务)的通知》明确要求“完善‘三重一大’决策的内容、规则和程序,落实党组织研究讨论是董事会、经理层决策重大问题前置程序的要求”。相比《条例》的有限范围,《通知》将“讨论前置”主体从党组扩展至党委(党组),客体扩展至“三重一大”事项。随后,所有国企都将“讨论前置”写入公司章程,构建具体机制,党委(党组)以组织形式嵌入国企治理结构。

#### (四)十九大党章修改:明确“领导作用”

2017年10月,十九大修改党章,相关表述变为:“国有企业党委(党组)发挥领导作用,把方向、管大局、保落实,依照规定讨论和决定企业重大事项。国有企业和集体企业中党的基层组织,围绕企业生产经营开展工作。”此前的治理结构调整得到最高确认。从条文看,党章修改带来两点变化:第一,区分两类党组织。过去党章只规定了一类党组织,即“国有企业中党的基层组织”。据此规定,即使央企总部党委也是基层组织。新党章则将原来的一类分成两类,专门列出“国有企业党委(党组)”。第二,党委(党组)定位从“政治核心”变为“领导作用”。基层组织虽然也删了“政治核心”,但职能依然是“围绕生产经营开展工作”。

接下来,本文从内外两方面具体探讨“领导作用”对国企治理结构和政治干预格局的调整与重塑。

### 三、国有企业内部治理结构:“把方向、管大局、保落实”

本部分以决策权分配和决策流程调整为核心,探讨“领导作用”对国企内部治理结构的改造。

#### (一)横向:党组织与管理层分工行使决策权

在政治核心定位下,如图1,党组织参与国企决策有两条途径:第一,以组织形式行使建议权,即《“三重一大”意见》的“应事先……听取党委党组的意见”。在此设计中,党组织无决策权,管理层拥有完整决策权。第二,依靠“双向进入、交叉任职”,以个人形式行使一些决策权,即《“三重一大”意见》的“进入董事会、未设董事会的经理班子的党委党组成员,应当贯彻党组织意见或决定。”

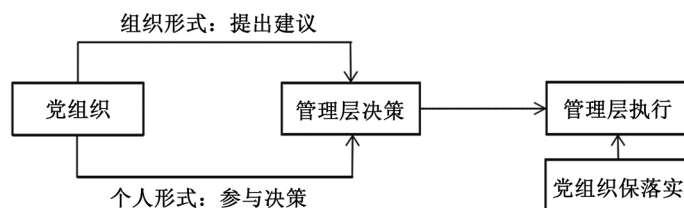


图1: 政治核心定位下国企党组织参与治理的方式与途径

上述模式显然不符合“领导作用”需要。十九大党章规定,“领导作用”体现在“依照规定讨论和决定企业重大事项”。十八大后,“讨论前置”确立了党组织以组织形式与管理层分工行使决策权的新模式。从公司治理角度,我们关注的是:在讨论和决定重大事项时,党组织权限多大,边界在何处?在决策过程中,党组织应如何行使权力?如何与管理层衔接,形成完整决策?

结合剖析当下理论界和实践中的常见误解,本文按递进逻辑回答上述问题:

#### 1. 党组织享有的是部分决策权,最终决策仍由管理层作出

首先要澄清的误解是,“党委(党组)发挥领导作用”不是党委领导下的行政首长负责制,国企党委(党组)并不独享决策权。1982年十二大提出党委领导下的厂长负责制,1987年十三大废止该规定。十九大党章修改后,有人认为,这是回归十二大定位。这个判断不对,党章在其他类型单位上明确写有“党委领导下的行政首长负责制”,而在国企写的是“党委(党组)发挥领导作用”。明显的条文差异显然意味着核心职能的不同。具体来说,党章规定,在党委领导下的行政首长负责制中,党委职能是“对重大问题进行讨论和作出决定”。即,党委拥有全部决策权,党委会上形成最终决策,行政首长全面负责执行。例如,《关于加强公立医院党的建设工作的意见》规定“党委领导下的院长负责制”,党委职能是“把方

向、管大局、作决策、促改革、保落实”重大问题“由党委集体讨论,作出决定”“重要行政、业务工作……事先征求院长办公会意见”“院长在党委领导下,全面负责医疗、教学、科研、行政管理工作。”在此框架下,党委是主导治理的主体,而非仅仅是参与治理的主体(见图2)。

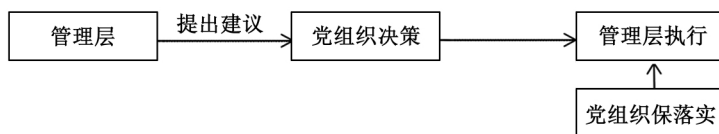


图2: 党委领导下的行政首长负责制的治理方式与途径

与之不同,在“领导作用”制度框架下,党委(党组)职能是“依照规定讨论和决定企业重大事项”,现行规定就是“党组织研究讨论是董事会、经理层决策重大问题前置程序”。也就是说,党委(党组)虽然能一定程度主导决策(把关定向),但不能作出可以执行的最终决策,最终决策权仍属于管理层。党章规定,国企党委(党组)是“把方向、管大局、保落实”,没有“作决策”。比较来看,在党委领导下的行政首长负责制中,党委决策,行政首长执行;而在“党委(党组)发挥领导作用”中,党组织和管理层分工行使决策权。图3是简要的决策流程图。

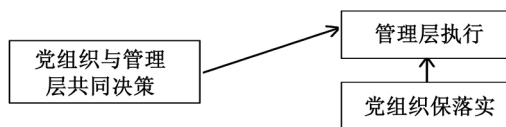


图3 “领导作用”定位下国企党组织参与治理的方式与途径

## 2. 党组织决策权的主要行使形式是对“三重一大”事项的否决权

在程序上,“讨论前置”设计了党组织和管理层两次决策。另一常见误解是把管理层看成党组织的橡皮图章,以为这就是“领导作用”。例如,万继池(2018)认为“党委的意见和建议,通过董事会、经理层依法定程序作出决定”。这是对中央精神的误读。习近平(2016)明确指出“要处理好党组织和其他治理主体的关系,明确权责边界,做到无缝衔接,形成各司其职、各负其责、协调运转、有效制衡的公司治理机制”,而不是说要用党组织取代其他治理主体。在决策中,“领导作用”“把关定向”的要义是决定“什么不能干”,即否决权,但并不决定“干不干/怎么干”,后者仍然是管理层权力。

兰州石化就是有说服力的典型案例,它的做法得到了中央高度认可。兰州石化党委(2016)在全国国企党建工作会上介绍“我们将‘三重一大’事项具体化为114项,2013年以来党委研究把关事项1595项,否决81项。”同样,中组部和国资委有关“讨论前置”的具体指导强调的都是否决权。在实践中,我们调研的国企总部普遍做法也是制定可以行使否决权的事项清单。但是,在下级单位中,否决权还是容易与决定权混淆。

此外,如图1所示,过去党组织还有通过进入管理层的成员贯彻党组织意见的治理参与方式,但在“领导作用”治理结构下(见下图4),该方式不再必要。在前置环节,党组织已经以否决权形式形成决策(什么不能干),不需要再在管理层会上贯彻。对进入管理层的党组织成员来说,应该做的是:在党委党组会上,专注从党组织成员身份讨论事项,参与表决;在管理层会上,专注从管理层身份讨论事项,参与表决。“讨论前置”降低了交叉任职的国企管理者履职难度,而在过去他们常困惑应以何种角色参与决策。

## 3. 党组织和管理层在决策中的分工

党组织和管理层在决策上如何分工?党组织可以从哪些方面行使否决权?党组织把关定向后,管理层又在什么范围内作出决策?本文简要概括,详细可见强舸(2018)。

第一,党组织决策权针对的是“三重一大”事项的政治方面,经济效益一般不在党委党组会范围内考虑,而是由管理层决策。如此设计原因在于,国企既是经济组织,也担负一定政治职责。市场性、政府

性双重属性决定国企决策需要兼顾经济和政治因素。“讨论前置”制度目标是“党组织把好政治关,管理层算好经济账,共同作出最优决策”。第二,决策规则不同。党组织决策“一人一票”,管理层是行政首长负责制,首长“不止一票”并在很多事项上拥有“拍板权”(集体讨论,首长综合意见独立决策)。安排两种规则也是因为国企双重属性。具体来说,国企一些决策可能有政治影响,政治决策根本原则是审慎,因此用“一人一票”规则确保政治方面不犯错,也能防止一把手(党委书记兼董事长)滥用权力。但是,经济决策不能一味审慎,过度审慎可能造成效率损失和机遇错失。企业追求效率,“抓住机遇”比“不犯错”更重要,因此在经济上要保证首长集权。在市场竞争中,不可过度迷恋集体决策。第三,党组织不拥有非“三重一大”事项决策权,但可行使建议权。此外,有权必有责,党组织以组织形式嵌入决策过程后,也就需要相应的问责机制。具体来说,如果“三重一大”决策出现政治方面问题,主要追究党组织责任,重点问责书记这个第一责任人。如果出现经济损失,主要追究管理层责任。“三重一大”事项,行政首长负首责;非“三重一大”事项(常由分管副职直接决策),分管领导负主责。“讨论前置”嵌入后,详细的国企决策流程如图4。

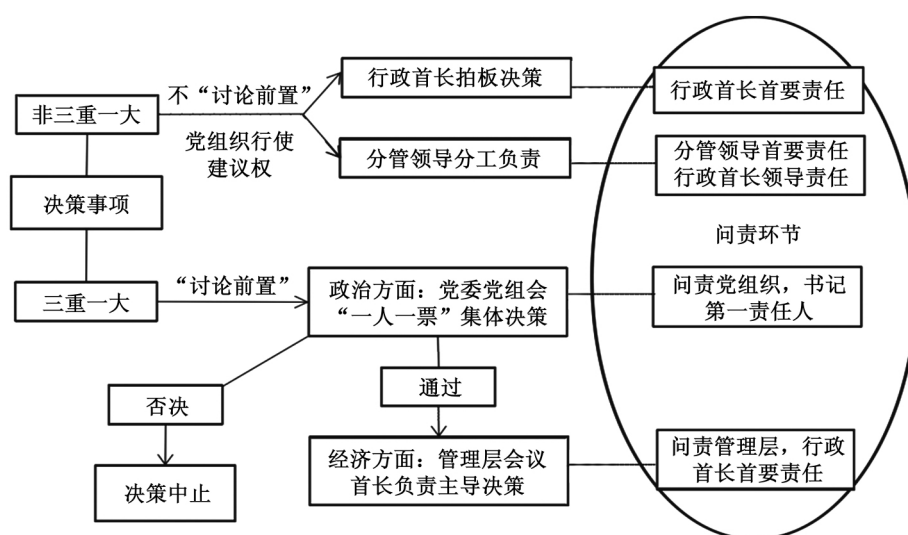


图4 “讨论前置”落地后的国有企业决策流程图

## (二) 纵向：国有企业党委(党组)与国有企业中党的基层组织

党组织既存在于国企总部,也存在于其下层级。现有文献大多关注党组织参与总部层面治理,较少关注它在下级单位的治理参与。进而,党章修改区分了国企党委(党组)与党的基层组织,分别赋予“领导作用”和“围绕生产经营开展工作”职能。从公司治理看,为什么赋予不同职能?为什么不要求基层组织也“依照规定讨论和决定重大事项”?纵向看,这一区分对国企治理结构有何影响?

### 1. “决策—执行”的层级分工

有此区分,首先针对的是“讨论前置”实践中的一些新问题。此前,一些企业看似执行中央要求非常坚决,在最基层党支部也推行“讨论前置”,却导致一些啼笑皆非的问题:

我们是基层单位,职责是执行上级决策,需要我们决策的也就是春游去哪里,月饼买什么牌子的。为了应付集团要求,现在不得不把这些事拿来“讨论前置”(某国企三级单位负责人,访谈时间2017年9月)。

这不是个案,很多国企都遇到类似问题。其症结在于,作为有关决策的制度安排,“讨论前置”以“三重一大”事项为前提。没有“三重一大”的基层单位应用“讨论前置”,必然引起混乱。

进而,需要在理论上阐述国企治理的纵向结构。与地方治理层层分权(省、市、县都是一级政府,各级党委都拥有较完整决策权)不同,企业治理是向上集权(整体开展经营)。如图5,企业纵向治理结构



存在“决策—执行”层级分工,总部独揽重大决策权,下级单位执行决策。因此,党组织在总部层面参与决策,发挥领导作用,把关定向。下级单位无重大决策权,其任务由上级党组织和管理层决定,也就不需要同级党组织再把关定向。基层党组织的任务是配合同级管理层执行上级决策。至于下级单位日常事项,管理层与党组织协商决策即可。协商才是日常工作中最常见的决策方式。

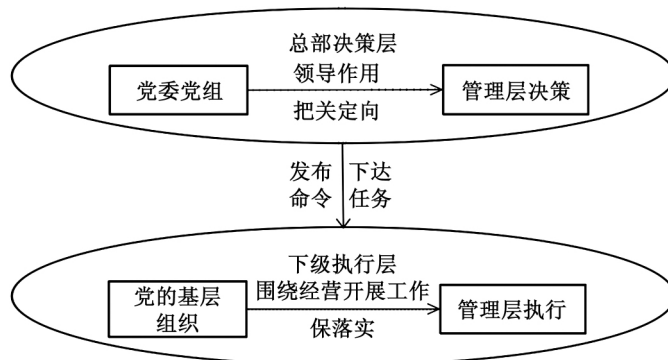


图 5: 国有企业纵向治理结构和运营流程

相反,如果基层党组织也要“讨论前置”,就不是给同级管理层把关定向了,而是在越权审核上级党组织与管理层作出的决策,既违背民主集中制原则(把“下级服从上级”变成了“下级审核上级”),又破坏了公司治理的整体性。

## 2. 操作中的一个问题

两类党组织区分意味着国企党建更强调企业本位而非党组织本位,这有助于发挥党组织在企业治理中的积极作用。还有一个重要的操作问题:如何区分国企党委(党组)与党的基层组织?这个问题两端好判断:总部党组织肯定是国企党委(党组);相应地,名称中包含“党总支/党支部”的显然是基层组织。难判断的是,在两者间,大型国企普遍存在许多“××党委”,它们应该被认定为国企党委还是基层党委?

从公司治理来说,判断标准应当是相关单位是否拥有完整公司治理结构。具体来说,大型国企下辖许多法人实体乃至上市公司,它们有较独立决策权,不同于纯粹的执行单位(例如车间)。因此,其党组织应被认定为国企党委,也就需要“讨论前置”。不过,上述答案还不能解决全部操作困惑,但本文也无法讨论更多。因为这主要取决于制度如何规定。就此而言,十九大党章规定较宽泛,还需新的党内法规进一步明确。这已被列入《党内法规制定工作第二个五年规划》重点工作。

## 四、国有企业的政治干预:“管资本就要管党建”

国企经营不仅取决于内部治理结构,也受制于国家政治干预。20世纪80年代以来,虽然“政企分离”“松绑放权”一直是国企改革重要内容,但至今国企仍面临较强政治干预。十八届三中全会《决定》提出管资本改革,这意味着削弱外部干预;然而,同期中央也在加强国企党建,提出“管资本就要管党建”要求,这意味着强化内部干预。那么,如何理解上述举措的内在逻辑?从政治干预角度看,“管资本就要管党建”怎样重塑国企内外部的治理结构和干预格局?

### (一) 国有企业面临的政治干预

如第一部分所述,现有文献梳理了来自党管干部、作为控股股东的政府、业务相关的政府部门、企业党组织等四方面的政治干预。不过,当下研究不宜直接沿用这一框架。原因在于:第一,这些文献成文较早,大多距今已十余年,当时尚处于第一轮国企改革,如今是深化改革阶段,政企关系已发生不小变化。第二,在转轨经济学中,政治干预源头往往预设为政府。但中国更强调“党对国有企业的领导”,实践中“党”和“政府”存在差别,党管干部和企业党组织两条途径被归纳为政府的政治干预并不合适。因

此,要理解“管资本就要管党建”实践,有必要以党为源头重新梳理政治干预的整体框架。以组织机构和作用渠道为划分标准,图6是本文作者梳理的三条干预路径:

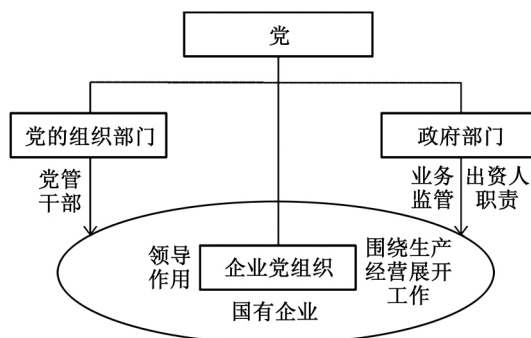


图6: 党对国有企业政治干预的整体框架

### 1. “管人”: 通过党的组织部门的“党管干部”

这里的党管干部指国企总部管理层由上级党组织选任。例如,国资委系统前49家央企管理层人事权在中组部,人选由中央决定;后47家央企管理层人事权在国务院国资委党委,人选由国资委党委会同相关中央部门决定。党管干部是全方位的,覆盖国企党组织、董事会、经理层、监事会等全部治理结构。例如,完善外部/独立董事制度是近年来国企改革热点,但外部董事是相对于管理层的外部,而非独立于党的领导。《若干意见》明确规定,外部董事提名必须遵循党管干部原则。

### 2. “管事”: 通过政府部门干预企业决策

现有文献将“管事”分为控股股东与相关政府部门两类,但它们对干预方式的阐述主要基于世纪之交的时代背景,今天看来不够准确。因此,本文根据当下国资监管现状重新阐述:一是出资人职责,主要由国资和财政系统履行。例如,国务院国资委和财政部分别对96家中管重要骨干企业和27家中管金融企业履行出资人职责。二是业务管理,中央政府中承担该职能的机构包括国资委、工信部、交通部、财政部、科技部、央行等。本文将两者归为一种途径,原因在于:第一,在党的视野下,这都是通过政府实施的,干预对象均为企业决策。第二,理论上可以区分出资人职责和业务管理两种行为,并大致归纳其实实施主体;但在实践中,途径手段和实施主体往往交叉重叠,很难区分是出资人职责还是业务管理。

### 3. 企业党组织在企业内部的作用

第三条路径是企业党组织,包括“党委(党组)发挥领导作用”和“基层组织围绕生产经营开展工作”。政治干预可以分为内外部两类。相比外部干预,党组织干预更直接,可能带来更好绩效(马连福等,2012)。另外,党管干部也包括企业内外部两类,它们分属第一条路径(上级党组织职能)和第三条路径(企业党组织职能)。总的来说,党组织在企业内部既“管人”,又“管事”(参与决策、保落实)。

接下来具体探讨管资本改革与“领导作用”对国企政治干预格局的重塑。

## (二) 管资本改革将削弱外部政治干预

当下国资监管体制核心是“管人”和“管事”。在“管人”上,管资本改革基本立场是党管干部原则不动摇,但《指导意见》和《若干意见》也都提出“坚持党管干部原则和市场化选聘、建立职业经理人制度相结合……增加市场化选聘比例”要求。总的来说,改革目标可以归纳为“总体不变,有所放松”。在“管事”上,改革要求最大限度放松。就公司治理而言,“管事”意味着企业决策权不完整(张卓元,2015)。在现实中,国企按法定程序由党组织和管理层作出的决策,往往还要报相关部门审批后才可实施。如图7,虚线代表企业治理过程的理想型,但在“管事”干预下,实际流程多出上报审批环节。

这造成的问题是:第一,降低效率。市场瞬息万变,机遇稍纵即逝。对企业来说,决策越快执行越好。然而,政府审批一般耗时甚久(某省国资委表示,平均耗时1.5个月)。耗时长并非因为审批部门



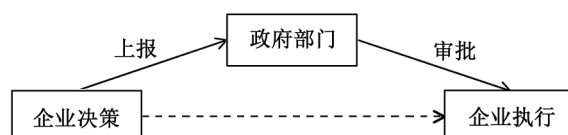


图7: “管事”下的国有企业治理流程

总政,而是行政程序审慎原则和大量工作(某省国资委投资处编制5人,却要管理全省国企审批事项)导致的。而且,不止国资委,许多部门都有审批权,政出多门、反复审批乃至推诿扯皮就会拖得更久。这也是为何近年来国企普遍存在市场反应慢等问题的原因之一。第二,未必能提高决策质量。实际审批的主要是处长和科员,其水平、经验乃至行政级别都不高于作出决策的企业管理层。

当然,非常重大事项需出资人审批也是现代企业制度的一般要求,问题是近年来外部主体介入过深。在对象上,“管事”不仅管总部,还常常管到二、三级单位。在事项上,额度越来越小。例如,某省规定,省属国企某类投资超过5000万就必须报批。该省国企至少百亿规模,5000万可能都不是企业“三重一大”。因此,管资本改革目标就是要在事权上坚决松绑,持续推进政企分离,确保国企独立完整的决策权。《指导意见》明确要求“不该管的要依法放权、决不越位,将依法应由企业自主经营决策的事项归位于企业,将延伸到子企业的管理事项原则上归位于一级企业”。

### (三) “管资本就要管党建”:强化内部政治干预

然而,政治干预也有正面效用,一味削弱可能造成其他负面后果。在国有产权制度下,政府职能缺位容易导致“内部人控制”:下放了权力却没有对经营者有效监督,他们就可能为私利损害出资人权益(Oliver 2014)。中国国企一直存在“内部人控制”问题,这导致国有资产流失等后果,曾引发广泛争议的管理层收购就是典型例子。政治干预则有助于遏制“内部人控制”问题,党管干部、政府部门干预等能抑制管理层机会主义行为,降低代理成本,阻止国有资产流失(钟海燕等 2010)。在现实中,上轮国企改革后,外部干预实际是在增强(审批事项增多、额度变小)。这主要是两害相权取其轻:相关部门其实明白干预过深不利于企业经营(同时也给自身带来繁重工作和风险),但宁可付出损害企业效率代价,也要防止国有资产流失等后果。此外,对执政党来说,国企既是经济实体,也承担许多政治职能。国企许多经营行为还必须体现国家战略,兼顾社会效益。政治干预有助于提升国企这些方面绩效。

管资本改革既要削弱不利于企业经营的外部干预,也要避免“内部人控制”等问题再度做大。换言之,政治干预的量要减少,但总绩效不能减少甚至还要加强。如何破解困境?这就是“管资本就要管党建”的目标所在:在削弱外部干预同时,加强内部干预,让企业党组织更深介入经营,发挥更多作用。具体来说,在决策环节,党组织通过“讨论前置”把关定向,让那些不符合大政方针、存在严重非经营风险的决策无法出台。可以说,“领导作用”就等于过去的“政治核心”加上政府部门“管事”职能。从治理结构看,“领导作用”与管资本改革结合意味着将重大决策把关环节从政府部门前移到企业内部,即用图3或图4治理过程取代图7。其优势在于,一方面,企业有了完整决策权,提升了经营能力;另一方面,由于熟悉企业运作、人手充足,党组织把关比外部审批更有优势。在执行环节,则要强化监督执纪,做好职工和党员工作,确保落实。概言之,“管资本就要管党建”的逻辑在于:推进政企分离,加强国企党建,干预源头从政府转向党。不管怎么改,都必须坚持党对国有企业领导不动摇,确保政治干预有助于提升总绩效。

### (四) 政治干预中的部门利益

前文谈的是改革目标,但制度变迁通常还会产生非意愿后果。管资本改革和“领导作用”会引发权力再分配。国资监管涉及两类部门:一是履行出资人职责的国资委和财政部等;二是业务管理的工信部等。以国资委系统央企为例,虽然国资委是出资人,但它主要是监管职能,实际影响有大有小。由于握有管理层人事权,国资委对后47家央企约束较大,但对前49家央企约束有限。相反,工信部等对各自

领域央企却有较大影响。因为,第一,相关央企大多是这些部委创建并长期管理的,虽然隶属关系早已剥离,但仍有干部交流机制,甚至还在一起办公。第二,国企重大项目仍需相关部委审批及扶持。此外,还有一些由工业部委“政改企”而来的央企,它们底蕴深厚,很多业务直接受中央领导,国资委影响有限。

管资本改革将削弱国资委和其他部门介入国企的权力。然而,“领导作用”制度安排却可能给国资委提供获取远超从前影响力的机会。原因在于,虽然国资委和国资委党委的机构是重合的,但制度上存在明显差别。具体来说,国资委并不是副部级央企的上级部门,国资委党委却是央企党组织的上级组织。在行政上,无论针对国资委还是其他部门,现代企业制度都要求确保国企独立经营;相反,民主集中制要求国企党组织必须服从国资委党委领导。

管资本改革旨在放权,业务管理部门和作为出资人的国资委等部门干预权都会缩小。但是,党委(党组)在企业内部“发挥领导作用”却为国资委党委创造了扩大影响的机会。例如,《指导意见》规定:“建立中央企业党委(党组)向国资委党委报告党建工作制度,对党建责任不落实,抓党建不力的,要严肃问责,进行组织调整。”这里的党建问责空间还要大于国资委现有的经营考核,可能引发非意愿后果:其一,国资委与其他业务管理部门的矛盾。在原先格局中,两者权力边界是明确的。但是,管资本改革和“领导作用”可能造成干预权从业务管理部门向国资委转移,引发矛盾。其二,确保企业自主经营权是管资本改革核心目标,在制度设计上,“领导作用”是国企自主经营权的一部分。但是,如果某地国资委党委不恰当运用“下级服从上级”原则,反而可能损害企业经营权。

## 五、结论与讨论

本文聚焦“党委(党组)发挥领导作用”如何改变国企治理结构和决策过程这个问题,研究发现:企业内部,从横向上,构建了党委(党组)决定“什么不能干”、管理层决定“干不干/怎么干”决策分工机制;从纵向上,党章修改区分国企党委(党组)和党的基层组织,完善了不同层级的“决策—执行”分工。从企业外部,在“管资本就要管党建”设计下,管资本改革极大削弱行政部门的外部干预,而“领导作用”强化企业党组织的内部干预,重塑国企政治干预格局,以期达到赋予企业自主经营权和遏制“内部人控制”双重目标。

过去,党组织虽然也以组织形式发挥作用(建议权),但此方式在制度上不具有制衡企业治理特别是重大决策的权力,更有效的途径还是“双向进入、交叉任职”,党组织与管理层怎么交叉等自然成为研究热点。与之相比,“领导作用”改变了国企治理结构,党组织参与国企治理经历了从“个人嵌入”到“组织嵌入”的根本转变,党组织作为治理主体与管理层共享决策权。在这种情况下,虽然“双向进入、交叉任职”制度依然保留,但已不是治理结构中的关键要素。当然,治理结构始终需要和治理绩效联系起来,但当下现实是,2017年“讨论前置”在多数国企落地,十九大党章修改写入“领导作用”,因此2019年才会有首个绩效数据,有说服力的定量研究也至少要2021年才能做。由此而言,本文的价值就在于系统梳理新的治理结构和决策过程,揭开长期以来的黑箱,为今后的党组织与国企绩效研究打下基础。

### 参考文献:

- 程博、宣扬、潘飞 2017 “国有企业党组织治理的信号传递效应”,《财经研究》2017 3: 69—80。
- 陈仕华、卢昌崇 2014 “国有企业党组织的治理参与能够有效抑制并购中的‘国有资产流失’吗”,《管理世界》, 2014 5: 106—120。
- 方军雄 2008 “政府干预、所有权性质与企业并购”,《管理世界》2008 9: 118—123。
- 黄文锋、张建琦、黄亮 2017 “国有企业董事会党组织治理、董事会非正式等级与公司绩效”,《经济管理》2017 3: 6—20。
- 兰州石化党委 2016 “发挥党组织政治核心作用 奋力打造一流综合性炼化企业——在全国国有企业党的建设工作会议上的发言”,《石油政工研究》2016 5: 11—12。
- 马连福 2017 “党组织嵌入国有企业治理结构的三重考量”,《改革》2017 3: 5—13。

- 马连福、王元芳、沈小秀 2012 “中国国有企业党组织治理效应研究”,《中国工业经济》2012 8: 82—95。
- 2013 “国有企业党组织治理、冗余雇员与高管薪酬契约”,《管理世界》2013 5: 100—115。
- 潘红波、夏新平、余明桂 2008 “政府干预、政治关联与地方国有企业并购”,《经济研究》2008 4: 41—52。
- 强舸 2018 “国有企业党组织如何内嵌公司治理结构”,《经济社会体制比较》2018 4: 16—23。
- 王贵 2018 “党组织内嵌国有企业治理的法治逻辑: 理据与进路”,《天府新论》2018 1: 102—114。
- 万继池 2018 “国企党组织与其他治理主体关系探讨”,《思想政治工作研究》2018 3: 38—39。
- 王元芳、马连福 2014 “国有企业党组织能降低代理成本吗”,《管理评论》2014 10: 138—151。
- 习近平 2016 “坚持党对国有企业的领导不动摇, 开创国有企业党的建设新局面”,《人民日报》2016 - 10 - 12。
- 杨亮 2016 “国有企业党组织参与有效性研究”,《山西农业大学学报》2016 8: 579—583。
- 钟海燕、冉茂盛、文守逊 2010 “政府干预、内部人控制与公司投资”,《管理世界》2010 7: 98—108。
- 张卓元 2015 “从‘管企业为主’到‘管资本为主’: 国企改革重大理论创新”,《新视野》2015 2: 13—16。
- Chang, E. C. , and S. Wong , 2004. “Political Control and Performance in China’s Listed Firms. ” *Journal of Comparative Economics*. 32( 3) : 617 - 636.
- Fan , P. H. , T. J. Wang and T. Zhang , 2007. “Politically Connected CEOs , Corporate Governance and Post - IPO Performance of China’s Newly Partially Privatized Firms. ” *Journal of Financial Economics*. 8( 2) : 330 - 357.
- Oliver , J. , Qu , W. , and V. Wise , 2014. “Corporate Governance: A Discussion on Minority Shareholder Protection in China. ” *International Journal of Economics and Finance*. 6( 3) : 111 - 119.
- Oppen , S. , Wong , S. , and R. Y. Hu , 2002. “Party Power , Market and Private Power: Evidence on Chinese Communist Party Persistence in China’s Listed Companies. ” *Research in Social Stratification and Mobility*. 19( 1) : 105 - 138.
- Tenev , S. , and C. L. Zhang , 2002. *Corporate Governance and Enterprise Reform in China: Building the Institution of Modern Market*. Washington DC. : World Bank International Finance Corporation.

## From Embeddedness of Individuals to Embeddedness of Organizations: The Party and the Structure of State - owned Enterprise Governance

Qiang Ge

( Department of Party Building , Party School of the Central Committee of C. P. C , Beijing)

**Abstract:** The Party Constitution revised at the 19th National Congress of the CPC deleted “political core” and added “SOEs ‘Party committees ( leading Party members’ groups) play a leading role. . . discuss and decide major matters in accordance with laws and regulations”. This means the what the Party participates in corporate governance transformed from “embeddedness of individuals” to “embeddedness of organization”. This paper studies how strengthening Party building changed SOEs’ governance structure and the findings are: 1. Within SOEs , horizontally , this constitutes decision - making mechanism that Party committees ( leading Party members’ groups) decide “what cannot be done” and the management decides “what is to be done and how”. Vertically , the new Party Constitution makes a distinction between “Party committees ( leading Party members’ groups) ” and “primary Party organizations” , qualifies the former for the leading role and the latter to work around management , which improves the hierarchical division about “decision and execution”. 2. Outside SOEs , capital management reform weakens the external intervention of government and “leading role” strengthens the internal intervention of Party organizations within SOEs , aiming at qualifying SOEs for complete decision - making power and avoiding “insider control” problem.

**Key words:** Party Committee ( Leading Party Members’ Group) ; Leading Role; Governance Structure; Political Intervention; Decision - making Mechanism

( 责任编辑: 闫 健)