

现代国有企业治理之中国特色的法律归纳 ——兼论《公司法》修改中一般规则与 中国特色关系

李克明, 尹晓燕

(合肥工业大学马克思主义学院, 安徽 合肥, 230601)

摘要:中国特色现代企业制度建设的一个重要任务是要厘清现代企业治理中一般规则与中国特色的关系。国有企业治理存在中国式治理结构的重建、国企治理机制的重构、企业目标价值的重塑等维度之“特”。《公司法(修订草案)》要达成“完善中国特色现代企业制度”的立法目的,须妥善处理普遍性与特殊性、现实性与有效性、党的领导与企业独立自主经营等重大关系。

关键词:公司法;国有企业治理;中国特色

中图分类号:D440

党的二十大提出“完善中国特色现代企业制度,弘扬企业家精神,加快建设世界一流企业”的重要论述,明确建构了现代国有企业治理的演进方向与目标预设。2023年8月28日,《公司法(修订草案)》的三审稿于十四届全国人大常委会第五次会议提请审议,彰显出我国公司法修订始终围绕“完善中国特色现代企业制度”的立法目的。作为一个总体性概念,“中国特色现代企业制度”内含着一个重大理论建树任务,即需要厘清现代企业治理中的一般规则与中国特色之关系。

“中国特色现代企业制度的实践原点是党的十八大以来国企党建新理念的生成与推展。”^[1]“中国特色现代国有企业制度,特就特在把党的领导融进公司治理各环节,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。”^[2]中国特色社会主义进入新时代,构建与完善中国特色现代企业治理结构成为国企改革和公司法建设的重要路径与明确目标。放眼当下,我国国企改革的实践创新过程已鲜明呈现出形式不断变换与内容日趋丰富的特点,未来亟需从公司法修改的角度将成功累积的实践经验上升为成熟的法律创制,由政治引领过渡到法律表达。以国

有企业治理结构演进历程的梳理为基础,通过对国有企业治理之“特”展开三个维度分析,结合我国《公司法》的修订,本文尝试分析建立并完善中国特色现代国有企业治理的法律规制中的几组重大关系。

一、国有企业治理结构的演进历史与法律选择

国有企业治理一直被视为世界性课题,与大多数国家相同,中国国有企业治理同样经历了较为复杂的演变历程,总体而言可以分为三个阶段:第一阶段(1949—1978年),这一阶段,在高度集中统一的计划体制下,国有企业成为附属于各级政府机构的、缺乏独立性的经济组织体,并非现代公司法意义上的企业形式,其治理结构呈现出党的一元化领导特征;第二阶段(1978—2012年),该阶段在社会主义市场经济体制确立前后,此时国有企业改革开始突破固化的观念束缚,面向现代企业的制度化建构^①成为国企改革的总体趋势;第三阶段(2012年以后),习近平总书记提出“坚持党对国有企业的领导是重大政治原则,必须一以贯之;建立现代企业

收稿日期:2023-09-08

作者简介:李克明,教授,研究方向为马克思主义中国化、习近平法治思想等。

E-mail: 1079369108@qq.com

引文格式:李克明,尹晓燕.现代国有企业治理之中国特色的法律归纳——兼论《公司法》修改中一般规则与中国特色关系[J].南京工程学院学报(社会科学版),2023,23(3):13-18.

制度是国有企业改革的方向,也必须一以贯之。”^[2] 2017年《国务院办公厅关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》、2019年《中国共产党国有企业基层组织工作条例(试行)》等行政政策和党内法规的颁行使国有企业党组织作为治理主体之一在公司治理中具有了相应的法定地位。

具体而言,国有企业治理存在以下几个维度之“特”:

(一)“特”在中国式治理结构的重建

在党的十一届三中全会之后、十四届三中全会之前,国有企业经历了党委领导下的厂长负责制、厂长(经理)负责制两个阶段^[3]。1978年,中共中央“工业十三条”(《关于加快工业发展的若干问题的决定》)明确规定企业的领导核心是党委,厂长在党委领导下组织实施生产经营活动。1984年,《中共中央关于经济体制改革的决定》确定“我国实行的是计划经济,即有计划的商品经济”,此时的厂长(经理)负责制是相对企业的主管部门而言,而非对产权意义上的投资者负责。1988年,《全民所有制工业企业法》的出台以特别法的形式确定了厂长(经理)负责制。这一阶段国企治理最为明显的变化是企业党组织在生产经营中的领导职能虚化,厂长(经理)在国有企业内部的主导地位得以强化。

1993年,《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确提出现代企业制度的建设目标,同年随着《公司法》颁布,国有企业治理结构开始了新一轮调整,由厂长(经理)负责制向以股东会、董事会、监事会以及经理层为主体(即“三会一层”)的现代治理结构过渡。1997年,《中共中央关于进一步加强和改进国有企业党的建设工作的通知》明确国企“双向进入、交叉任职”的领导体制,党委书记、董事长可由一人兼任,党员董事长可任党委副书记,党委书记可任副董事长。直到党的十六大、十七大均明确国有企业党组织围绕生产经营活动发挥政治核心作用,参与公司重大问题的决策,支持其他治理主体依法行使职权,这一时期国企党组织参与到公司治理中,但并未成为法定治理主体,“也并未明确党组织在治理过程中的角色定位。”^[4]

党的十八大以来,习近平总书记提出“两个一以贯之”重要论断,提出坚持党对国有企业的领导是国有企业的“根”与“魂”,是我国国有企业的独特优势。2017年,《国务院办公厅关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》提出一系列关于改进治理结构的要求,坚持党的领导,坚持依法

治企,这可以看作是新时代第一个国有企业治理的总体性文件。

2019年,中共中央印发《中国共产党国有企业基层组织工作条例(试行)》明确了党的领导和公司治理的关系,对国企党建工作作出了清晰的规定,重新架构了国企治理体制。2020年,中央全面深化改革委员会审议通过《关于中央企业党的领导融入公司治理的若干意见》,明确中央企业党委(党组)是党的组织体系重要组成部分,要正确处理党委(党组)与董事会、经理层等治理主体的关系。2021年中央办公厅印发的《关于中央企业在完善公司治理中加强党的领导的意见》要求把加强党的领导和完善公司治理统一起来,加快完善中国特色现代企业制度,对党委(党组)在公司治理中结构的法定地位及其前置研究讨论重大经营管理事项的要求与程序作出了制度性安排。

以上几个文件成为新时代国有企业治理的基本规范,也成为公司法建设中国企治理结构调整的基本依据。“兴盛于国企改革场域的现代企业制度建设则明显呈现出持续性的政策推动型模式。”^[1] 2023年公布的《公司法(修订草案)》(二审稿)增加了“完善中国特色现代企业制度”的立法目的,在具体条文中规定国有独资公司和国有控股公司中党组织按照党的规定发挥领导作用,研究讨论公司重大经营管理事项。2023年《公司法(修订草案)》(三审稿)进一步强化了公司民主管理,建立健全以职工代表大会为基本形式的民主管理制度。

通过持续的改革实践和理论探索,党组织在公司治理结构中的法定地位已经明确,国企中国式治理结构得以重建。国企法定治理主体已经由一般意义的公司治理的“三会一层”(股东会、董事会、监事会及经理层)转变为“五会一层”(党委会、股东会、董事会、监事会、职代会及经理层)。党组织、董事会、经理层是基础治理主体,通过领导、决策、执行主链条推动国企改革与发展,股东会、监事会、职代会是支撑治理主体,分别从出资人、内部监督、民主管理等角度支撑国有企业健康持续经营。

(二)“特”在国企治理制衡机制的重构

党组织成为法定治理主体后,一种新的国企治理制衡机制正在形成,国企原有的权力分配格局得以重构。一般而言,国有企业控制权主要涉及企业的领导权、决策权、经营权和监督权,这些权力分别由不同的治理主体承担,在国企改革实践中亦呈现出新的特点。

国企治理中的党组织须发挥坚实的领导作用。

益以及生态环境保护等社会公共利益,承担社会责任。”这表明公司法在实现公司营利目的与强化社会责任上秉持积极的立法取向。国有企业实质上具有资本功能范畴之外的价值目标,国企“并不只是标明该项出资来源于不同于一般商事投资者的国有资产代表人,而是发生超出投资人主体差异的内外效应。”^[1]由此,我们可以进一步推演国企的价值目标:首先,国有企业服从国家经济社会发展大局,在追求经济利益最大化中兼顾利益相关者权益,为共同富裕创造条件,这一点上文已经论及;其次,“国有企业必然具有区别与作为普通民事主体的一般企业(非国有企业)的特殊性质,因而对国有企业的绩效评价也就必然具有同一般企业不同的要求与标准。”^[7]营利目的与社会利益以何者为主,应根据国有企业所处行业有所区别。2015年,国资委等部门印发《关于国有企业功能界定与分类的指导意见》把国有企业分为商业类和公益类,商业类追求国有资本运营效益,推动实现国有资产保值增值,经济目标属于首要的考量指标;公益类以社会效益为先,以保障民生、服务社会为主,社会责任属于首要的考核指标。

通过分类管理与功能界定赋予国有企业须承担的公共职能和社会责任,这种价值目标实现的基础在于国有企业的股权结构及其治理结构。一方面,企业党组织通过“三重一大”与前置研究程序,充分把控公司重大决策的政治方向;另一方面,党组织成员通过“双向进入、交叉任职”的体制融入公司董事会、经理层,将党组织的决定与意图体现于公司经营决策过程之中。

二、《公司法》修改中中国式治理结构建构方案的思考

从公司治理结构中国式建构方案的流变可以看出,我国现代企业制度变革过程呈螺旋式上升的实践特征。从我国《公司法》建设历程看,相关公司治理结构的法律规范体系呈现出由强化到优化的发展趋势。1993年,我国第一部《公司法》问世,对公司治理结构中法定组织机构及其职权与责任首次作出明确规定。2005年,《公司法》进行了修订,对公司治理进行了更为详尽的法律规定,其中重要的几点是:第一,明确国有资产监督管理机构行使国有独资公司的股东会职权;第二,公司可依章程规定增加股东会、董事会职权,扩大监事会的职权;第三,强化董监高的勤勉义务和忠实义务、强化职

工代表大会的民主管理职能等。经过国企改革实践,特别是自党的十八大以来的实践创新,《公司法(修订草案)》对公司治理结构再次进行了调整与优化,例如:股份有限公司董事会中设置专门委员会以强化董事会决策的专业性,强化独立董事独立性的要求,明确董监高应尽量注意以提高其勤勉义务等,这些调整与优化内容使得国有企业公司治理结构更加合理有效。

我国企业法人治理最初的效仿对象是市场经济先行国家的一般规则,但是我国《公司法》以法律规范重建国有企业现代企业制度时并没有完全照搬域外公司治理结构,并非纯粹意义上的“抄作业”,而是立足于中国的具体情况,实现公司治理的一般要求与体现中国特色的具体规则的统一。现代国企治理中最为显著的特色就是党组织在公司治理结构中的主体地位与领导作用。1999年《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》明确,通过“互进制度”可以实现党在治理结构中的领导地位。2017年,中组部、国资委党委印发的《关于扎实推动国有企业党建工作要求写入公司章程的通知》作为一项重要的制度安排,具体落实了党组织在公司治理结构中的法定地位。2019年,《中国共产党国有企业基层组织工作条例(试行)》对加强党的领导和完善公司治理相统一,对将党建工作要求写入公司章程,对党组织研究讨论是董事会、经理层决策重大问题的前置程序等一系列涉及公司治理的重大问题作出详尽的规定。2022年,党的二十大明确强调:“推进国有企业、金融企业在完善公司治理中加强党的领导。”由此可见,国有企业党组织已经成为公司治理结构中的重要主体,只是现行公司法尚未以显性规范予以创制。《公司法(修订草案)》(二审稿)除载有公司中党组织的一般性规定外,还规定:“国家出资公司中中国共产党的组织,按照中国共产党章程的规定发挥领导作用,研究讨论公司重大经营管理事项,支持公司的组织机构依法行使职权。”可见,“如何既体现政资分离进而实现政企分离,又在企业治理结构中体现党的领导,进而实现党委、董事会、经理层之间的有效治理,这些都是中国特色社会主义市场经济改革面临的崭新课题。”^[8]公司治理结构中党的领导以及企业中党组织地位以明确的法律规范予以表达,这既是中国特色现代企业制度的实践与理论创新,也是公司法建设过程中需要正确处理的一个重大法律关系,其中涉及对中国特色与一般规则的关系处理的理论思考。

(一) 普遍性与特殊性的适度张力

“中国特色是我国公司法制度建设的必然表达,并不是一种脱离中国社会实际情况的刻意表达,而是实践的必然要求和经验的必然表达。”^[1]具有中国特色国企现代治理是我国国有企业在实践中不断借鉴一般公司治理理论的同时,结合中国制度背景并萃取国企改革创新要素而逐步发展起来的。

作为公司治理的一种模式,中国特色现代公司治理体现了现代公司治理演变的一般性。在当代,公司治理主要由公司法予以规范,但是公司治理的起源要比公司法的历史更为久远。世界上第一部公司法是英国于1862年颁布的《公司法》,而世界上最早记录的公司治理案件是1609年荷兰东印度公司股东与董事之间的纠纷。时至今日,公司治理的实践创新与理论创新层出不穷,其经验归纳、理论建树、法律创制体现了公司治理理论发展的一般趋势。

公司治理结构是相关各方用来控制和运营公司的权限、机制、流程的关系体系,关系着公司中权责以及利益调整能否规范、公司的经营决策能否有效、公司的内外部关系能否协调。社会经济的发展特别是基本经济制度和经济体制的变革,使人们对于公司这一商业组织的认识不断深化,对公司特别是国有企业的公司目的和公司价值判断也发生了变化,这直接影响了公司内部决策权力的分配模式和公司内外部利益关系的衡量标准。这种变化投射在公司治理结构上,带来治理机制、治理主体的调整。在治理结构上,从早期的股东管理模式(股东中心主义)即股东具有公司所有者和管理者双重身份,到董事会中心主义即公司所有者与管理者身份分离;在利益结构上,从传统的股东利益至上即公司的行为与决策是为了追求股东利益最大化,到利益相关者型公司治理结构的出现,也就是公司治理机制应关注包括股东、职工、消费者以及社会公众等公司内外部一切利益相关者的利益。我国公司治理结构随着改革开放特别是经济体制转型、中国特色社会主义进入新时代的时代背景紧密结合,呈现了明显的中国特色。我国自《公司法》1993年制定之日起,到2023年《公司法(修订草案)》的出台,就在公司制度一般规则的基础上构建了不同于其他国家的公司法律规范。在现代企业治理普遍性、一般性规则之上,国企治理因中国具体的改革实践而生成了创新规则,体现了我国当前的公司法建设的普遍性与特殊性的统一。这两者须保持合

适的张力,不能因为规则的普遍性要求而束缚新的法律规则的创制,也不能因为特殊性的具体条文而忽视规则的普适效力与一般要求。

(二) 现实性与有效性的合理把控

如何把现代国企治理规则从政策规定过渡到法律创制,是当前公司法修订中亟待解决的问题。通过公司法修订以反映中国特色现代企业制度,既要从经济体制改革以来现代企业建设的现实出发,也要根据法律的建构原理与适用规则追求法律规范应用中的实际效果。把党的领导和完善公司治理统一起来,要以现代企业制度为方向,从国有企业实际情况出发,区别国企的公司类型而分别采取具有针对性的建构方案,有学者指出,“党组织对国企治理的参与,首先需要由公司章程界定其参与的范围和程度。”^[9]按照一般公司运营逻辑,国企党组织地位与作用应由公司章程载明并发生法律效力。但修改公司章程,对有限责任公司须经代表三分之二以上表决权的股东通过,对股份有限公司须经出席会议的股东所持表决权的三分之二以上通过。对于以上规范内容,《公司法(修订草案)》(二审稿)维持了现行《公司法》的规定。因此,国有资本控股公司章程中党建工作条款需要在党内法规的基础上,对公司法具体条款在修订中提出切实可行的规范设定,以免在按照既有的公司章程制定或修改程序规范进行操作时,发生决议结果不符合预期的被动情形^[10]。2012年,中央办公厅印发的《关于加强和改进非公有制企业党的建设工作的意见》对抓好非公企业党建工作作出部署,2022年,党的二十大对此也有论述。如何加强混合所有制企业、非公有制企业党建工作,同样是完善中国特色现代企业制度中的重要课题,同样需要协调法律规范的现实性与有效性关系。

(三) 党的领导与公司独立自主经营的协调统一

建立有效市场的一个关键问题是尊重企业的独立自主经营权,政企分开的科学内涵是正确处理政府与企业的关系,其基本前提是尊重市场主体的独立性,避免或杜绝不当的行政干预,这也是宏观调控中无法回避的市场与政府的关系问题,亦即看得见的手与看不见的手的关系。前文已经论及国企的价值目标问题,国有企业在有关经营决策时必须进行政治维度的考量。如何解决政企关系紊乱、代理成本加大等问题,在中国特色现代国有企业内部治理格局基础上,公司法修订应探索解决这一问题。一方面,通过国企内部治理整体化、制度化的法律建构,科学界定国有资本所有权和经营权的边

界,需要真正落实企业法人的法人财产权和经营自主权;另一方面,国企党组织作为国有企业的内部治理主体,要与公司治理融为一体,各治理主体的权力边界清晰。由党组织对国有企业的决策进行前置研究讨论,将党的领导置于企业生产经营的具体过程之中,也体现了国有企业的独立性。习近平总书记指出,“党对国有企业的领导是政治领导、思想领导、组织领导的有机统一。”公司法修订必须依据国企的实际情况,将党组织的决策、组织、监督职能与权责进一步明确,实现党组织在公司治理中的法律化与规范化,界定好与其他治理主体的关系,各司其职、协调运转。

三、结语

现代国有企业治理是社会主义市场经济体制建立与完善过程的产物,是现代企业制度在中国实践场域的创新发 展。本文从中国国有企业治理结构的研究视角出发,对其“特”在何处进行多维度阐释,形成中国特色现代国企治理结构将推动国有企业价值实现和目标达成的基本结论。《公司法(修订草案)》在一定程度上以法律规范固定了新时代国企改革 的成果,但是目前在立法中倾向一般法和特殊法双重调整的规制模式,使得部分关于国有企业治理的相关规定存在操作性欠缺的遗憾。公司法发展应当充分反映中国特色现代企业制度的法

律化成果,而只有正确处理一般规则与中国特色的关系,才能在完善中国特色现代企业制度中产生积极的立法效果。

注释:

- ① 这里涉及的制度化建构指 1993 年党的十四届三中全会《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出的要“建立适应市场经济要求,产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度”。

参考文献:

- [1] 陈甦. 中国特色现代企业制度的法律表达[J]. 法治研究, 2023(3): 5.
- [2] 习近平. 论坚持党对一切工作的领导[M]. 北京: 中央文献出版社, 2019: 148.
- [3] 邵宁, 刘东升, 马正武, 等. 大企业治理架构[M]. 南京: 江苏人民出版社 2011: 10.
- [4] 朱羿锳, 张宝山. 中国式现代国有企业治理: 理论证成与实践进路[J]. 重庆社会科学, 2023(5): 62.
- [5] 林毅夫, 李周. 现代企业制度的内涵与国有企业改革方向[J]. 经济研究, 1997(3): 3-10.
- [6] 金碚. 国有企业的历史地位和改革方向[J]. 中国工业经济, 2001(2): 5.
- [7] 金碚. 论国有企业改革再定位[J]. 中国工业经济, 2010(4): 5.
- [8] 刘伟. 中国经济改革对社会主义政治经济学根本性难题的突破[J]. 中国社会科学, 2017(5): 23.
- [9] 蒋建湘, 李以伦. 论公司章程在党组织参与国企治理中的作用[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2017(3): 34.
- [10] 孙晋, 徐则林. 国有企业党委会和董事会的冲突与协调[J]. 法学, 2019(1): 124.

The Legal Summarisation of Chinese Characteristics in the Governance of Modern State-Owned Enterprises —The Relationship between General Rules and Chinese Characteristics in the Revision of the Company Law

LI Keming, YIN Xiaoyan

(School of Marxism, Hefei University of Technology, Hefei 230601, China)

Abstract: Clarifying the relationship between general principles and Chinese characteristics in modern enterprise governance is an important theoretical construction task for the construction of a modern enterprise system with Chinese characteristics. The governance of state-owned enterprises entails the ‘special features’ such as the reconstruction of a Chinese-style governance structure, restructuring of SOE governance mechanisms, and reshaping of corporate goal values” to better reflect the phrase. To achieve the legislative goal of “refining the modern enterprise system with Chinese characteristics,” the *Company Law* (Draft Revision) must address the major relationships among universality and particularity, practicality and effectiveness, Party leadership and enterprise’s independent autonomous management.

Key words: Company Law; Governance of State-owned Enterprises; Modern Enterprise System with Chinese Characteristics