

党组织提高国有企业内部治理效能的理论逻辑、现实约束及突破路径

高明华 郭传孜 薛佳安

摘要:《国有企业改革三年行动方案(2020—2022)》的实施,在推进党的领导融入公司治理、建立中国特色现代企业制度上取得了积极成效。但由于存在一些以往未曾考虑、亟待解决的问题,制度优势还未能充分转化为治理效能,国有企业党委会、董事会和经理层三大治理主体尚未实现有效协同。因此,基于代理理论和现有法律框架,首先对三大治理主体进行了多维关系透视,分析了党的领导融入公司治理的制度理论逻辑,并依据对8家典型国有企业的现场调研,对三大治理主体协同运行的现实约束进行了梳理分析,最终从权责清单和实践逻辑两方面提出了实现党组织提高国有企业内部治理效能的可能突破路径,以为国有企业更好贯彻落实两个“一以贯之”,构建中国特色现代国有企业制度提供实践思路。

关键词:党的领导;权责界面;剩余损失;国企改革

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2023.01.010

一、引言

习近平总书记在2016年10月10日全国国有企业党的建设工作会议上指出,“坚持党对国有企业的领导是重大政治原则,必须一以贯之;建立现代企业制度是国有企业改革的方向,也必须一以贯之”^①。两个“一以贯之”是中国特色现代国有企业制度的核心要义,也是做强做优做大国有企业的根本遵循。对于坚持党对国有企业的领导这一重大政治原则,现有政策强调了以下四个方面:一是明确国有企业党组织^②在公司法人治理结构中的法定地位,党建工作被明确要求纳入国有企业章程,并要求董事会和经理层自觉维护党组织的领导地位;二是明确党组织的职责和前置讨论要求,国有企业党组织要谋大局、议大事、抓重点,在重大事项的决策中要把好关;三是明确党组织的领导作用与其他治理主体的关系,党组织的前置研究讨论不是前置决定,党组织要尊重和支持董事会、经理层依法行使职权;四要注重党组织的自身建设^{③④}。建立和完善中国特色现代国有企业制度是实现党的领导融

作者简介:高明华,北京师范大学经济与工商管理学院教授、博士生导师(北京 100875; mhgao@bnu.edu.cn);郭传孜(通讯作者),北京师范大学经济与工商管理学院博士生(北京 100875; bnugcz@163.com);薛佳安,北京师范大学经济与工商管理学院助理研究员(北京 100875; 202021030050@mail.bnu.edu.cn)。感谢课题组成员雷桂林、谭祖坤对本文提供的宝贵意见,他们同样对本文的成稿有所贡献。

① 《习近平在全国国有企业党的建设工作会议上强调 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》, <https://news.12371.cn/2016/10/11/ART11476185678365715.shtml>, 访问日期:2022年3月30日。

② 党组织一般包括党组、党委会、党总支、党支部等,通常根据公司级别或党员规模而有所不同。政策文件中一般使用党组织,中央企业一般使用党组,其他国企使用党委会居多。本文在涉及政策文件和一般论述中将使用党组织,涉及案例企业时统一使用党委会。另外,本文所指党组织,是公司最高层面的党组织,不是公司下设的各级党组织(如公司内部某部门党支部)。

③ 《中共中央办公厅关于中央企业在完善公司治理中加强党的领导的意见》, http://www.gov.cn/zhengce/2021-05/30/content_5614000.htm, 访问日期:2022年3月30日。

④ 《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)》, http://www.gov.cn/zhengce/2020-01/05/content_5466687.htm, 访问日期:2022年4月2日。

入公司治理的根本手段,党的二十大报告再次指出“推进国有企业、金融企业在完善公司治理中加强党的领导”^①,中共中央、国务院及有关部门出台的相关政策文件中对于中国特色现代国有企业制度的建立都提出了明确要求:一是明确各治理主体的功能定位及权责,形成“权责法定、权责透明、协调运转、有效制衡”的公司治理机制^②;二是落实董事会职权,使其在企业治理中发挥核心作用。党组织、董事会和经理层作为国有企业三个内部治理主体,强调加强党组织作为治理主体的作用,其目的是更好地实现董事会和经理层的治理效能。

近年来,国有企业深入贯彻两个“一以贯之”,公司制改革取得历史性突破,董事会建设进一步规范,在推进党的领导融入公司治理、建立中国特色现代企业制度上取得了积极成效。学者研究也表明,党组织参与公司治理产生了良好的治理效果,有助于提升企业经营业绩与风险防控水平,例如可以降低债券信用风险^③,提高成本管理效率^④和并购溢价水平^⑤。此外,党组织在高管行为监督方面也能发挥重要作用,例如可以较好地抑制国有企业高管隐性腐败^⑥,抑制被巡视企业高管在关联交易掩盖下的利益输送行为^⑦,也可以抑制高管攫取超额薪酬的行为^⑧。

然而由于定量研究的局限性,现有结论难以准确诠释党组织的治理效果。同时,目前研究多关注党的领导在宏观层面社会主义市场经济改革中的作用,或关注党组织的设立对企业的影响,较少有文献分析党组织的微观治理机制。尤其是党组织在国有企业治理体系内部如何运作,对很多研究者来说仍然是一个黑箱^{⑨⑩};在主流的公司治理理论及代理理论中,党的领导作用也未得到很好的理解^⑪。这导致在制度优势向治理效能转化,以及企业贯彻两个“一以贯之”的过程中面临着一定的现实约束,党组织与董事会、经理层等治理主体之间的关系尚未厘清,权责界面、决策机制尚未清晰界定,党组织更多是“嵌入”法人治理结构,而非真正“融入”公司治理。这可能使得党组织与现代企业制度中的其他治理主体产生矛盾,难以充分发挥法人治理制度设计时所赋予的重要功能,使国有企业存在福利损失,未能达到治理效能的最优化。

在国有企业改革进入深水期和高质量发展开启新征程的历史交汇期,如何提高国有企业效率,推动制度优势更好地转化为治理效能,实现从“党委会保落实”到“党委会促落实、经理层保落实”的实践转变,是当前国有企业面临的一项重要而紧迫的任务,也是一个亟待解决的影响和制约国有企业高质量发展的重要问题。为了有效推动制度优势更好地转化为治理效能,本文从法理和实践中将党组织代理链条与现代公司治理代理链条有机地联系起来,以制度层面的权责边界为核心,从三大治理主体的决策内容(权责清单)和决策过程(实践逻辑)两个角度出发,寻找党组织提高国有企业内部治理效

① 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》,《人民日报》2022年10月26日,第1版。

② 《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》, http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-05/03/content_5190599.htm, 访问日期:2022年4月2日。

③ 佟岩、李鑫、钟凯:《党组织参与公司治理与债券信用风险防范》,《经济评论》2021年第4期。

④ 李继元、汪方军、赵红升等:《“党建入章”与企业成本粘性:基于党组织治理的解释》,《外国经济与管理》2021年第10期。

⑤ 陈仕华、卢昌崇:《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年第5期。

⑥ 严若森、史林山:《党组织参与公司治理对国企高管隐性腐败的影响》,《南开学报(哲学社会科学版)》2019年第1期。

⑦ 杨墨竹、教忠华、李凤羽:《党组织参与外部治理能抑制国企高管利益输送吗?——基于中纪委“央企巡视”的准自然实验研究》,《财经问题研究》2020年第12期。

⑧ 马连福、王元芳、沈小秀:《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年第5期。

⑨ Brodsgaard K. E., “Politics and Business Group Formation in China: The Party in Control?”, *The China Quarterly*, 2012, 211, pp.624-648.

⑩ Pearson M. M., “The Business of Governing Business in China: Institutions and Norms of the Emerging Regulatory State”, *World Politics*, 2005, 57(2), pp.296-322.

⑪ 郑寰、祝军:《也论党的领导与国有企业公司治理的完善——中国国有企业公司治理的政治维度》,《经济社会体制比较》2018年第2期。

能的突破路径,以期从根本上解决目前国有企业在贯彻两个“一以贯之”过程中面临的现实约束,以及党组织和董事会“非此即彼”的治理悖论,提高国有企业的决策效率。

二、党组织提高国有企业内部治理效能的理论逻辑

(一)党组织提高国有企业内部治理效能的理论基点

现代公司制企业的产权分解,以及由此引发的经营者和所有者的最大化目标不一致,是代理问题产生的根源。无论是“坚持党的领导”还是“建立现代企业制度”,皆因为国有企业存在代理问题。因此,本文从代理理论入手,厘清各治理主体间的代理关系,结合现有制度逻辑推论三大治理主体协同运行中的矛盾。

首先需要明确国有企业中的委托人和代理人分别是哪些主体。国有企业的原定位是全民所有制企业,目前已经基本上都改制为公司制企业,但国有资本属于全体人民的属性并不会随着企业改制而改变。而随着混合所有制改革的推进,目前大部分国有企业中都存在比例不等的社会资本。据统计,2020年中央企业通过混合所有制改革引入社会资本形成的少数股东权益为9.4万亿元,在中央企业产权结构中的占比为38%^①。不过,尽管国有企业中的社会资本占比不断上升,国有资本仍牢牢占据着主导地位。既然国有资本的最终委托人是全体人民,那么在国有企业中使委托人利益最大化的决策就是在保障所有股东利益的基础上,使得社会总福利最大化,并通过国有资本高效运营、保值增值等方式实现全体人民共同富裕。换言之,国有企业改革的最终目的并非国有资本增值的最大化,而是国民福利最大化,国有资本增值只是实现国民福利最大化的手段之一。

国有企业的最终代理人如普通企业一样,为总经理。国有企业的最终委托人与最终代理人之间存在着比较长的委托代理链条。对于中央企业,存在如图1所示的委托代理链条;对于地方企业,也有类似的链条。由于一个集团往往有很多层级,实际的委托代理链条比图1显示的要更长。在如此长的委托代理链条上,以及缺乏透明市场和严格制度的约束下,每经过一个委托代理链条,来自最终代理人的信息就会丢失一部分,到了最终委托人这里,来自最终代理人的信息几乎丢失殆尽,最终委托人的监督就只剩理论上的意义,最终委托人即全体人民难以对各个实体企业进行把控和监督,导致最终代理人的决策与使委托人利益最大化的决策之间存在着偏差。因此委托人需要通过恰当的机制来减少代理人行为的偏差程度,由此便出现了一个带有中国特色的代理人,即各级党组织。由全体人民委托各级党组织,代表党和人民对董事会的决策进行前置研究、把控方向,对经理层进行监督约束、促成决策落实,并赋予其公司法定治理主体的身份。党组织之所以能成为代理人,是因为在理论上党是代表人民利益的先进组织。

对于现代企业来说,股东与董事会之间、董事会与总经理之间是各国法律认可的两个委托代理链条。但在我国,国有企业股东事实上委托了三个代理人,除了董事会以外,还有监事会和党委会。尽管党组织、董事会和监事会都是股东的代理人,但党组织的定位明显高于董事会和监事会。在这里,企业党组织的地位和作用,超越了公司治理的股东价值观和利益相关者价值观的任何角色定位,它以国家根本利益为价值尺度,出发点在于符合中国国情,确保国有企业落实政治、经济和社会责任,确保国有企业的社会主义方向,促进全体人民共同富裕的实现。这是与传统公司治理的根本区别所在,体现了中国特色现代企业制度的独特性与创新性,同时也是研究国有企业党委会与董事会、经理层权责边界的理论基点^②。

① 何瑛、杨琳:《改革开放以来国有企业混合所有制改革:历程、成效与展望》,《管理世界》2021年第7期。

② 吴海波:《企业党委会前置研讨公司重大事项的内容和任务——谈谈企业党委会与董事会的权责边界》, <http://gzxw.gxzf.gov.cn/ztl/ztd/gclssbjlzhqgdjgzhysygd/t2425868.shtml>, 访问日期:2022年4月7日。

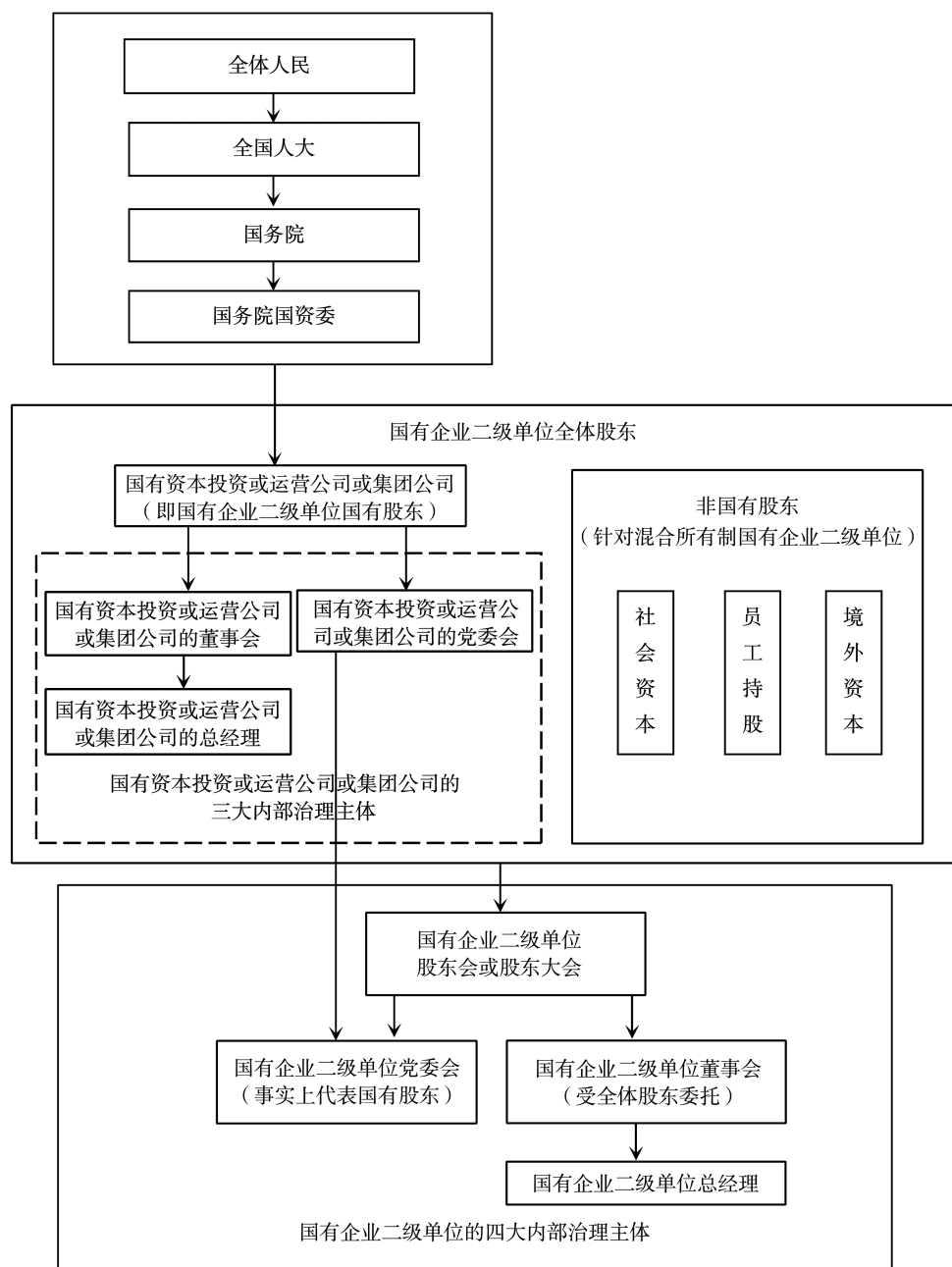


图1 中央企业的委托代理链条^①

注：(1)图中委托代理链条仅到二级单位；(2)二级单位有国有独资公司、国有全资公司、国有控股混合所有制企业（包括非上市公司和上市公司）等类型，图中仅画出了设股东会（非上市混合所有制公司）和股东大会（上市公司）的国有企业二级单位。

（二）党的领导融入公司治理的制度逻辑

1. 党组织“把方向、管大局”职能与董事会战略决策的关系。我国国有企业立足于建立中国特色现代企业制度这一改革方向，其中党组织与董事会的关系是目前新一轮国有企业改革的重大机制创

^① 图1描述的是中央企业运营层面的委托代理链条，加之《公司法》修订草案提出国家出资企业可以不设监事会，所以该图中没有放进监事会。

新,但也是国有企业公司治理机制运行中的难点。

现行《公司法》规定:“在公司中,根据中国共产党章程的规定,设立中国共产党的组织,开展党的活动。公司应当为党组织的活动提供必要条件。”《中国共产党章程》(以下简称《党章》)第三十三条规定:“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。”2021年5月中共中央办公厅发布的《关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》(以下简称《意见》)则进一步明确规定了国有企业党组织法定治理主体的地位,保留了党组织“把方向、管大局”的领导作用,而将“保落实”的领导作用改成了更容易理解的“促落实”^①,体现了党组织对其他治理主体权责的尊重。2021年底面向社会公开征求意见的《中华人民共和国公司法(修订草案)》(以下简称《公司法(修订草案)》)中对党组织在公司中的具体职权给出了明确规定:“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,支持股东会、董事会、监事会、高级管理人员依法行使职权。”这反映出党组织作为国有企业治理主体的未来权责趋势。

对于董事会的职权,现行《公司法》非常明晰地列出了11项职权,并明确其向股东会负责。11项职权都属于公司重大决策事项,也是属于公司发展方向的事项,如“决定公司的经营计划和投资方案”“制订公司合并、分立、解散或者变更公司形式的方案”“决定公司内部管理机构的设置”“决定聘任或者解聘公司经理及其报酬事项”等。2021年9月国务院国资委发布的《中央企业董事会工作规则(试行)》(以下简称《规则》)更明确规定董事会是企业的经营决策主体,定战略、作决策、防风险。《公司法(修订草案)》把董事会的职权概括规定为“董事会是公司的执行机构,行使本法和公司章程规定属于股东会职权之外的职权”。尽管《公司法(修订草案)》不像现行《公司法》那样对董事会的职权采用列举式规定,但却更明确了董事会要在股东会的授权下履职。

显然,不论是依据《公司法》,还是依据《规则》,“战略决策”都属于董事会的一项基本职权。这看起来与党组织“把方向、管大局”的作用十分类似,但两者的定位有着明显的区别。对于公司重大经营管理事项,党组织是“前置研究”,而非最终决策或代替决策,党组织研究是为了更好地保障董事会决策的方向性和可行性。然而,由于《意见》中对党组织前置研究决策的规定与《公司法》对董事会职权的规定在很大程度上是重叠的,导致实践中很多企业难以区分两种职权的差异,甚至出现为了避免被认为“弱化党的领导”,一刀切地将董事会的决策事项全部由党组织进行决策。即使形式上还是党组织进行前置研究而非最终决策,但现有法律和政策并未明确指出董事会可以否决党组织给出的意见,因此党组织前置研究的意见往往难以被否定,使得党组织事实上拥有很大的决策权,从而违背了《意见》制定的初衷。

2.党组织“促落实”职能、董事会监督职能与经理层执行决策的关系。对于经理层的职权,现行《公司法》中有明确规定,概括起来有三个方面:一是拟定需要提交董事会决策的事项并进行论证;二是贯彻落实董事会已经作出的决策;三是根据董事会授权进行日常经营决策和管理。既然经理层是受董事会委托,董事会自然具有监督经理层落实董事会决策的权力。尽管监事会、中央巡视组等主体同样有对经理层的监督权,但相比于董事会,他们的监督是对董事和高级管理人员行为的合规性监督,因为在实践中监事会等主体并不很清楚董事会决策的制定过程,也就无力监督经理层是否贯彻和落实了董事会的决策。因此,对于经理层贯彻落实董事会决策的监督权,董事会责无旁贷,这在混合所有制企业和上市公司中更是如此。2021年9月发布的《规则》明确和强化了董事会对经理层的监督职责,提出董事会有监督经理层落实战略决策的权力;《公司法(修订草案)》也将经理职权概括为“经理对董事会负责,根据公司章程的规定或者董事会的授权行使职权”,且允许董事会中设审计委员会的有限责任公司可以不设监事会或者监事,由审计委员会负责对公司管理事项中的财务、会计进行监

^① 《党章》中的“保落实”应该理解为“保障落实”,也就是“促落实”,但很容易被理解为亲力亲为地“保证落实”,那就可能干扰其他治理主体的工作。

督,并行使公司章程规定的其他职权。

在《意见》中,党组织也被赋予了“促落实”的权力,即党组织也具有监督经理层落实经过党组织前置研究、董事会最终决策的事项的权力。但是,除海外公司外,其他类型国有企业,尤其是国有独资公司、国有全资子公司^①和国有绝对控股公司,党组织成员与经理层人员是高度重叠的,即“双向进入,交叉任职”的程度非常高,党组织对经理层的监督似乎在很大程度上变成了自我监督,而自我监督是难以实现的,这似乎陷入了悖论。实际上,党组织、董事会和经理层的决策机制有所不同,党组织是民主集中制,董事会是一人一票,经理层是总经理个人最终决策。因此,基本上不存在经理层(同时也是党组织成员)自我监督的问题。党组织的“促落实”更多是指,非党员的其他经理层人员和非经理层的党组织成员(书记、纪委书记、专职书记)对总经理起到监督作用,促进决策的落实。问题在于,党组织和董事会同时拥有对经理层的监督权,但现有政策并未对两者的监督权责进行划分,从而容易导致监督重复、党组织职权扩大化、董事会监督权虚化等问题,增加国有企业监督约束成本,影响国有企业效率。

(三)党的领导融入公司治理可能存在的矛盾:理论推导

国有企业公司制改革及股权分置改革以来,如何确保国有企业最终代理人的决策符合国家与人民的利益是国有企业公司治理的核心问题。如前文所述,国有企业党组织作为国家和人民的代理人、中国特色现代企业制度最独特的一环,分别通过前置研究与监督经理层两方面参与国有企业的治理。不可否认,党的领导的确能够在关键行业、关键时期起到为人民、党和国家改善经济和建设社会的巨大作用,并在防止国有资产流失方面成效明显。然而这种独特的委托代理链条的存在,却有可能导致党组织融入公司治理时产生代理问题与矛盾。

其一,多设一条委托代理链条的治理机制设计本身会产生决策与监督成本。国有企业多重委托代理链条的存在使得各级代理人的福利函数都与最终委托人(国家与人民)福利函数有较大偏移。为了更好监督代理人,国有企业在公司组织机构设置和调整上花费了较多资源。目前来看,党组织和董事会均拥有对国有企业战略决策的话语权,同时也均拥有对经理层执行决策的监督权,但无论是决策权还是监督权,现有政策和法律均没有对二者权责做出清晰划分。双重决策和监督能够在一定程度上提高企业决策的容错率,但过度复杂且权责边界模糊的治理结构反而会增加企业内部摩擦,使得各治理主体无法准确区分哪些是其应该决策或监督的内容;同时,大量的巡视、审计、调查工作需要企业内外多方面的配合,不可避免地会使得企业的决策成本和监督约束成本的大幅上升,导致委托人的福利损失。

其二,制度矛盾引发的治理主体权责边界模糊会导致国有企业剩余损失上升。所谓“剩余”,其实是企业净利润;“剩余损失”则是委托人与代理人之间因信息不对称以及代理人决策权力受限制造成的,是可能丧失的、潜在的未能实现的预期净利润,属于不发生实际支付的机会成本^②。国有企业的剩余损失主要来源于以下三方面:首先,由于制度契约的不完全性,使得代理人实际决策和能够实现委托人利益最大化的决策之间会产生偏差。从交易成本经济学的角度,契约的不完全性是产生交易成本的原因。如前文所述,由于党组织融入公司治理的体制机制仍在不断探索中,受到现实环境复杂性的影响,现有的制度契约并不完备,治理主体权责界定并不清晰。契约的不完全性会导致各方在修正契约条款时出现纠纷,产生大量的无效率时间成本;契约的不完全性也会导致各治理主体“踢皮球”行为的出现,致使投资的最佳效率与事实上的投资不足之间存在效率损失,产生无形的制度成本。其次,由于代理人服从组织安排的决策行为,会导致实际决策和能够实现委托人利益最大化的决策之间的偏差。由于国有企业自身所拥有的行政级别与行政属性,代理人往往为政府派出人员,抱有科层思维。在权责边界模糊的情况下,代理人行为会更多考虑上级的认可或服从党组织的安排,其潜能得不

^① 国有独资公司指公司由单一国有大股东100%持股;国有全资子公司指公司由多个国有股东共同持股。

^② 卢家仪:《国有资产管理中的代理问题》,《国有资产管理》2000年第6期。

到有效发挥,容易发生寻租、设租行为,或导致经理人逃避责任,采取会降低股东福利的保守决策,导致企业的效率损失和创新能力下降。最后,由于监督约束的边际成本大于实施监督约束能够产生的预期边际收益,从而产生剩余损失。企业在激励与监督成本上的投入,是为了避免出现由于代理人的道德风险而产生的偷懒行为、越轨行为、在职消费、腐败等不正当行为。但随着多年的党风廉政建设,国有企业委托代理主要矛盾已经由经理人自利行为转化为国有企业效率问题。权责边界模糊使得党组织、董事会和经理层三大代理主体间决策重复率过高,导致国有企业在决策边际成本、监督约束边际成本大幅上升的同时,并未带来其应有的边际收益,致使国有企业效率降低,改革缓慢,丧失部分良好的市场机会。

综上所述,本文提出以下推论:目前国有企业公司治理存在协同困境的根本原因在于各治理主体制度层面权责边界模糊,并由此引发治理主体的决策冲突和重复,这会导致代理成本大幅上升,给委托人带来隐性福利损失。

三、党组织提高国有企业内部治理效能的现实约束:来自典型案例的调研

(一)方法选择与样本选择

针对研究问题,本文选择多案例对上述推论进行验证。第一,本研究旨在探索国有企业公司治理为什么难以充分发挥法人治理制度设计时所赋予的重要功能,以及党组织如何更好地提高国有企业治理效能,属于回答“为什么”和“怎么样”之类的问题,需要借助归纳式的案例研究,从质性数据中提炼党组织参与公司治理的现实约束,以推进对现实现象的理解^①。第二,本文在整理相关制度和理论的基础上提出的理论推论,需要借助案例论证多治理主体间的协同关系,得到定量分析难以得到的重要结果,因此选择验证性案例分析方法。第三,党组织参与公司治理发生在各类国有企业中,需要得出适合各类国有企业的普适的结论与实践启示,相比单案例研究,多案例研究能够通过复制与检验,从多来源中推论证据,保持结论的一致性^②。

遵循多案例研究方法的理论抽样原则,基于复制原则选择典型案例的数量应控制在4~10个^③,因此,本文选择了能源行业8家不同类别的国有企业(详见表1)。原因如下:第一,样本选择能够满足代表性与典型性原则。能源行业中既有公共性较强的国有企业,也有竞争性较强的国有企业;既有传统的老牌国有企业,也有新兴的国有企业(如新能源),是国有企业深化公司治理改革的重点行业。第二,样本选择能够满足理论与案例的适配性原则。能源企业产品基本上都是公众和其他企业生产所必需的产品,受政府规制较多,与党政机关的联系较密切,受到党组织影响较深,其经营者需站在国民福利最大化的立场上经营^④,这与研究问题及理论契合性较高。第三,样本选择能够体现出多案例研究样本的共性与差异性。本文选取的8家国有企业在企业背景、发展环境、产品类型等多个维度有一定相似之处;但同时,根据股权结构以及是否上市的不同情况,抽样的样本涵盖了所有的国企类型,包括国有独资企业、国有全资企业、非上市的国有控股混合所有制企业和上市的国有控股企业,能够从质性数据中提炼出不同类型国有企业的现实问题并加以分析。

① Yin R. K., *Case Study Research: Design and Methods*, CA: Sage Publications Inc. 2009.

② Eisenhardt, K. M., "Building Theories from Case Study Research", *The Academy of Management Review*, 1989, 14(4), pp.532-550.

③ Eisenhardt, K. M., "Building Theories from Case Study Research", *The Academy of Management Review*, 1989, 14(4), pp.532-550.

④ 高明华、杨丹、杜雯翠等:《国有企业分类改革与分类治理——基于七家国有企业的调研》,《经济社会体制比较》2014年第2期。

表 1 调研企业基本信息

企业	公司类型	发展特征
A	国有绝对控股上市公司	第一大股东(国有)持股比例 58.39%;以煤炭火电项目为主,老牌国有工业企业,经营业绩平稳有序增长。
B	国有相对控股上市公司	第一大股东(国有)持股比例 40.17%;成熟上市公司,以火电业务为主,清洁能源业务为辅,业务转型、人员安置与监管等方面承压较大,利润总额有所下滑。
C	国有绝对控股上市公司	香港上市,第一大股东(国有)实际持股比例 60%;以综合能源业务为主,大多数业务在内地开展,同时在多个子公司海外开展项目,海外品牌影响力大。
D	分公司/国有独资公司	分公司与下属全资子公司一体化运作,以清洁能源(风电光伏领域)项目为主,业务蓬勃发展,连年实现企业经营业绩高速增长。
E	国有全资公司	三家股东均为国有股东,第一大股东持股比例大于 80%;以核电项目为主,资产专用性强,闲置产能尚未释放,利润受限,正在探索战略转型。
F	国有绝对控股混合所有制公司	第一大股东(国有)持股比例 51%,员工持股比例 49%;经营业绩突出,赋能骨干员工,企业发展动能大。
G	国有绝对控股混合所有制公司	第一大股东(国有)持股比例 55%,其余为战略投资者持股;综合智慧能源项目为主,成立时间短,业务板块新,处于发展探索阶段。
H	国有相对控股混合所有制公司	第一大股东(国有)持股比例 35%;“科改示范行动”企业,已实行职业经理人制度,研发业务为主,虽未实现整体盈利,但业务潜力大。

资料来源:作者整理。

注:因企业不希望披露其名称,本文使用字母代替企业名称。下表同。

(二)数据收集

通过采用档案文件、二手资料、深度访谈、直接观察等多种不同的数据收集方法,以确保研究信息和数据能够相互补充,满足三角验证原则^①。第一,档案资料。档案资料主要从公司内部渠道获取,研究团队获取了包括“三重一大”决策制度实施办法、权责关系清单、董事会授权管理规定、董事会议事规则、总经理办公会议事规则等多项公司内部制度为研究提供翔实的公司制度背景。第二,二手资料收集。研究团队从企业官网、百度等网页检索相关信息,同时对于 3 家上市公司,从证监会、巨潮网等官方信息披露平台查找各类公告,为研究补充企业信息与最新动态。第三,深度访谈与直接观察。2021 年 4 月至 5 月期间,研究团队实地走访调研了这 8 家国有企业,其中非上市公司 5 家,上市公司 3 家(含在香港上市公司 1 家);国有独资公司 1 家(与分公司一体化运作),国有全资公司 1 家,国有控股公司 6 家,几乎涵盖了所有类型的国有企业。调研采取与调研对象一对一访谈的方式,调研对象包括每个企业的董事长、总经理(或总裁)、董事、副总经理、纪委书记、监事会主席、董事会秘书等,并辅以调研部分部门主任等中层领导人员。访谈时长总计 80 小时,共转录文稿近 52 万字。

(三)案例概况

目前,所有类型的国有企业从形式上都实现了党的领导融入公司治理,以及党委会、董事会和经理层的交叉任职(详见表 2)。从董事会设置上看,除了分公司 D 因不是独立法人不需要设置董事会外,其他 7 家国有企业均设置了董事会;董事会决策事项(如经营计划、投融资方案、机构设置、高级管理人员选择等)都先由党委会前置研究,也有部分事项经党委会前置研究后授权给经理层进行决策。从董事会构成上看,上市公司董事会构成较合理,外部董事占多数,并且设置了三分之一及以上的独

^① Yin R. K., *Case Study Research: Design and Methods*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2014.

立董事;非上市公司董事会中内部董事与外部董事数量无明显差距,但几乎都未设置外部独立董事。

从党委会与经理层的交叉任职情况看,几乎所有类型国有企业的党委会与经理层人员均高度重叠;海外上市公司与实行市场化选聘经理人的国有企业中,有较大比例的非党员高管,为了保证决策的可行性,非党员高管通常可列席党委会。从党委会与董事会交叉任职情况看,所有国有企业的党委书记均兼任董事长,这也是目前保证党对国有企业领导的重要手段之一;对于国有控股上市公司,由于受到股权多元化和上市准则的约束,党委会与董事会交叉任职程度较低,通常仅董事长和总经理(执行董事)兼任党委职务;对于国有独资或国有全资公司,董事会中执行董事占比比较大,与党委会交叉任职程度也相对较高;对于国有控股的混合所有制企业,根据中小股东性质的不同,董事会与党委会的交叉程度也有所不同。总体而言,各类国有企业党委会与董事会交叉任职程度远低于党委会与经理层交叉任职的程度。

表 2 调研企业“两会一层”构成及交叉任职情况

是否上市	企业	党委会人数	董事会人数 (小股东委派董事/ 独立董事)	经理层人数	交叉任职情况
上市公司	A	12	12(4/4)	9	党委会与经理层高度重合(除党委书记、专职副书记以及纪委书记外);党委书记兼任董事长;有 2 位董事是党委会成员。
	B	8	14(2/6)	5	党委会与经理层高度重合;党委书记兼任董事长;有 2 位董事是党委会成员;董事会与党委会和经理层的重合度不高。
	C	8	7(0/3)	9	经理层中的党员均进入党委会,有 2 名为非党员,可列席党委会;党委书记兼任董事局主席。
非上市公司	D	3	无董事会	3	党委会与经理层人员完全一致,党委书记兼任总经理。
	E	8	7(3/0)	6	党委会成员与经理层高度重叠(除董事长和纪委书记外);党委书记兼任董事长;由于董事会中有部分小股东代表,因此与党委会重叠度不高。
	F	8	7(3/0)	6	
	G	6	9(3/0)	5	董事会下设董事会执行委员会(包括董事长、总经理、副总经理、财务总监、纪委书记),与党委会成员高度重合;党委书记兼任董事长。
	H	7	7(1/1)	7	已完成 4 名职业经理人的市场化选聘,党委会与经理层高度重叠,除首席技术官为非党员未进入党委会外,其余 6 位经理层成员均为党委会成员;党委书记由董事长兼任。

资料来源:作者整理。

(四)案例发现:国有企业面临的现实约束

围绕前文提出的理论推论,为验证“国有企业公司治理协同困境的根本原因在于各治理主体制度层面权责边界模糊,以及由此引发的治理主体的决策冲突和重复”“国有企业公司治理协同困境,进而导致的委托人隐性福利损失”这两个问题,本研究以现实问题为导向,从“决策内容”与“决策程序”两方面分析国有企业内部治理主体权责边界模糊的现实表现,并对造成的国有企业福利损失作出解释。

1. 契约不完全性下的决策内容模糊。决策内容模糊是指企业面临某一决策事项时,难以明确划分决策主体。在国有企业实践中,议事规则和权责清单是企业各治理主体进行决策的依据,清晰明确的权责界定是实现两个“一以贯之”的基础。目前,案例企业均制定了三会议事规则和权责清单,但权责界定上均存在不同程度的交叉。第一,企业内部治理主体间权责清单不清晰,对于“三重一大”事项多为保守界定,对经理层授权不到位。现实中,频繁的检查、督查、审计等及不统一的检查、督查、审计等标准在无形中加大了治理主体的决策风险。为避免决策被认为存在合规纰漏以及检查、督查、审计

等中可能的责任风险,无论是上市公司 A 公司、B 公司还是国有全资公司 E 公司,均表现出了对于重大事项范围的保守界定,即把大部分决策事项都视为重大事项交由党委会前置研究,甚至包括本应由经理层快速决策的事项。这导致党委会前置研究清单较笼统,党委会决策事项清单范围大、“软条件”过多,经理层授权机制不到位,董事会(尤其是其中的独立董事)和经理层决策的独立性被弱化。第二,大股东与企业间权责清单不清晰,导致大股东单位决策审批制度下的授权不到位。如 G 公司,作为新成立的国有绝对控股公司,按照大股东单位权责清单要求,该公司虽获得了较大的投资事项和额度的授权,但一些日常运营的事项反而还须经由大股东单位审批,有些事项难以准确明确决策的主体。国有控股上市公司同样存在这类问题,而对于上市公司来说,这一现象还会使企业面临独立性和股东权益平等保护问题。党委会尽管在理论上代表全体股东的利益,但事实上是代表着国有大股东利益,然而上市公司股东除国有大股东外,还有其他不同所有制属性的股东,包括公众股东。在党委会决策扩大化的情况下,股东权益平等保护事实上较变为国有大股东利益至上。比如,B 公司已有完备的董事会及各专门委员会的议事规则,董事会本可以发挥重要作用,但是经 B 公司董事会决策之后的许多事项还需要由党委会报请大股东单位党委审批,这背离了上市公司“三分开”“五独立”的原则,存在着相当大的合规风险;同时受国有大股东的影响,董事会对职业经理人的契约化、薪酬市场化等方面的管理也难以落到实处,抑制了市场化进程。

2.交叉任职制度下的决策程序重复。交叉任职制度被认为是贯彻两个“一以贯之”的重要方式。如前文所述,各类型国有企业的党委会与经理层成员都高度重叠。在调研企业的不同治理情景交织下,高度交叉任职为企业经营带来的现实困扰也突显出来:第一,一班人马、两个机构、两套程序。例如 H 公司,人员的高度重合使该公司在行权方式上,对基本管理制度、混改方案等的拟定与前置研究均为同一批人员,然而决策程序并未因决策成员的重叠而作出相应的简化,导致同一事项,同一群人要走两套程序,无形之中造成企业决策流程复杂化、决策效率低下。此外,由于人员高度重叠,除“三重一大”事项外的一些日常经营活动问题也被“顺带”推到了党委会进行前置讨论,导致党委会议题数量及召开频率过高。调研发现,A 公司每两周便召开一次党委会;B 公司党委会一年召开 20 次以上,有时单次会议能达 30 个议题,全年 250 多个议案;这严重影响了党委会成员研究“三重一大”事项的效果。第二,对国有企业常见的一体化运作方式带来程序困扰与角色错位。例如分公司 D,其下属一体化运作子公司的决策事项(如经营计划、投融资方案、机构管理等事项)均由 D 公司的党委会和总办会代为决策,党委书记身兼数职,决策责任大,压力大,容易出现决策者角色混淆的情况,无法很好地区分和剥离两个公司、两套程序的权责界面,无法明确具体事项需要上报哪一级党委会和总办会,多数情况下是走两套程序,导致决策效率低下。此外,受历史沿革和资产证券化的影响,部分一体化运作公司还呈现出股权关系与管理关系不一致的运行模式。例如,上市公司 A 与第一大股东为一体化运作,但为了避免合规问题,在管理关系上却是由 A 公司领导班子代管其第一大股东,这也对 A 公司的决策程序提出了挑战。随着业务发展,A 公司党委会、经理层一套班子管理压力逐渐增大,管理人员的紧缺性与决策流程的复杂性使得公司相关人员在执行环节往往力不从心。

3.权责边界模糊下的国有企业福利损失。如前文所述,国有企业内部治理主体权责边界模糊、缺少科学规范的顶层制度设计,使得决策内容模糊和决策程序重复的问题普遍存在于各类国有企业之中。这为国有企业带来两大福利损失:第一,国有企业效率损失。激发活力、提升效率是国有企业改革的重要目的,然而受制度契约不完全性的影响,国有企业对于“三重一大”事项均界定保守,各治理主体间相互掣肘,存在“踢皮球”现象,导致党委会决策面扩大,党委会疲于应付细小的日常经营事项,对于“三重一大”事项的研究精力受限,可能导致决策失误。与此同时,各类型国有企业党委会与经理层高度交叉任职情况及一体化运作机制,使得角色错位与二次决策成为常态,企业决策链条过长,内耗严重,导致企业无法适应随时变化的外部环境,错失发展良机,这与提升企业的经营效率和合规性相背离。例如第一大股东持股超过 80% 的 E 公司提出,在与上级母公司或党组织转报的流程中很容易出现效率的损失和市场机会的流失;对于能源类企业纷纷争夺的综合智慧能源小项目,上市公司 B

公司由于决策程序复杂、研究决策周期较长以及权责不清导致董事会保守决策,在激烈竞争的新能源市场上几度丧失不错的市场机会,导致企业总福利的损失。第二,国有企业市场化改革及海外合作受阻。以 H 公司为例,市场化改革和海外合作是国有企业激发活力的重要方式之一,随着公司市场化改革的逐步深入,该类公司所面临的决策事项逐步多元化,既要满足快速响应市场变化的需要,又要满足集团公司内部控制要求,各治理主体的权责内容划分面临更为复杂的考验,权责模糊无疑会阻碍该类企业的市场化改革。同样,这种情况在香港上市的 C 公司中也存在,该公司存在较多的海外公司或海外项目,一方面由于营商环境的不同,权责模糊的政策和措施难以实施;另一方面,在目前偏紧的国际环境下,一旦出现恶性诉讼,就有可能产生不可控的合规风险。此外,权责模糊使得各类企业对经理层授权缺失,经理层科层思维的加重也会降低经理层能动性,导致经理层决策保守,不利于企业顺势而为和市场竞争。

综上所述,与理论推论一致,案例中的国有企业公司治理协同确实存在着一些困境,其根本原因也确实在于各治理主体权责边界模糊,以及由此引发的治理主体的决策内容冲突和决策程序重复,最终造成了国有企业的福利损失。

四、党组织提高国有企业内部治理效能的突破路径

根据前述理论和案例分析,国有企业应该从“决策内容”与“决策程序”两方面寻找党组织提高国有企业内部治理效能的突破路径(详见图 2)。

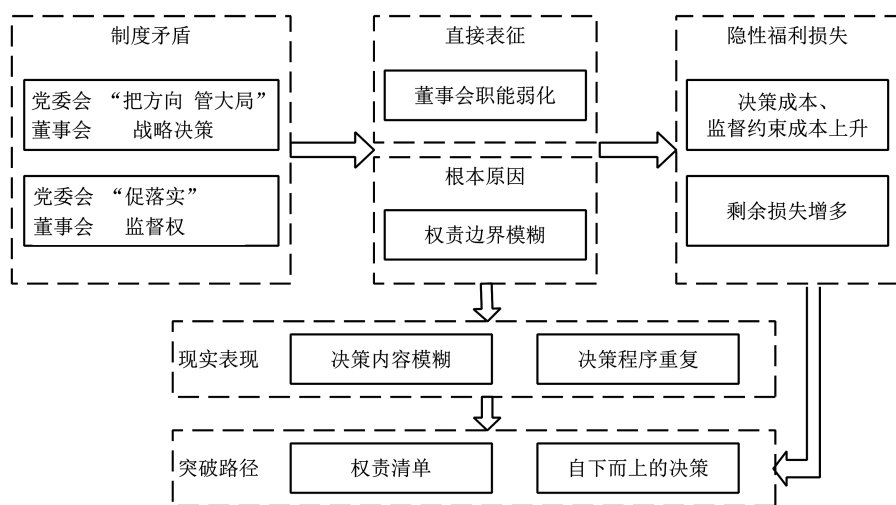


图 2 党组织提高国有企业内部治理效能的逻辑

(一) 权责清单:以“权责发生制”为基础,因类而异

1. 基本思路。建设中国特色现代企业制度,把党的领导融入公司治理各环节,关键要构建多元治理主体之间的权责体系及运行机制,既要保证决策和经营的效率,又要减少信息不对称产生的“代理成本”,实现权责匹配。为此,建议借鉴“权责发生制”思路设计权责清单^①。一是“权责统一性”:治理主体的权利与责任要统一,也即“谁决策,谁担责”。二是“权责唯一性”:各治理主体的权责应该彼此

^① “权责发生制”借鉴了中国电子科技集团有限公司的实践,但本文根据我们的调研,增加了“权责合规性”,并把“权责独立性”和“决策权责唯一性”合并为“权责唯一性”,因为只有权责唯一才能实现独立。参见熊群力等:《现代国有企业法人治理结构中权责平衡体系的构建与应用》,《中国企业改革发展优秀成果 2018(第二届)》上卷,2018 中国企业改革发展优秀成果发布会暨中国企业改革与发展研究会第六届会员代表大会;胡爱民等:《中国电科党的领导融入公司治理实践研究》,《中国企业改革发展优秀成果 2019(第三届)》下卷,2019 中国企业改革发展峰会暨成果发布会。

独立、互不交叉,同一事项的决策,理论上只能由一个治理主体负责。三是“权责合规性”:各治理主体做到有法可依、有法必依,权责关系建立在相关法律、法规和公司规章制度基础上,为此需要区分不同的公司类别,进行分类管理,最终形成“一企一策”。四是“动态调整性”:根据企业(比如企业出现改革重组、组织结构调整)和市场发展变化(比如进入了新的市场),权责清单要动态调整,以达到新的平衡。按照上述“权责发生制”设计思路形成的权责清单,既符合各企业的战略目标,也能实现精简高效,提升各治理主体的效能,激发企业活力,建立健全市场化经营机制。

2. 权责清单。权责清单就是要明确规定各治理主体的基本权利,厘清它们的权责边界,这是国有企业实现高效运作的重要手段。从股权结构角度,国有企业可以分为五类:国有独资公司、国有全资子公司、非上市的国有控股混合所有制公司、国有控股上市公司和分公司^①。不同企业的股权结构不同,反映的股东利益不同,也有不尽相同的治理和监管规则,因此,权责界面的界定应因类而异。

在决策事项上,《意见》对党组织直接决策事项与前置研究事项均有比较明确的规定。其中,党组织直接决策事项偏重于党建工作方面;而党组织前置研究事项则基本围绕“三重一大”事项。然而由于各公司差异性很大,《意见》只为国有企业界定了决策事项类别,没有制定具体细则和“三重一大”金额标准。因此应赋予公司自主权,由公司根据自身实际,如发展阶段、规模、特点和管理成熟度等,按照人权、事权、财权、监督权划分管理类事项和金额类事项,具体制定党组织、董事会、经理层决策事项清单,实现“一企一策”。特别地,随着国有企业混改的不断推进,越来越多的非上市混合所有制企业出现,不同于国有独资公司和国有全资子公司,非上市混合所有制企业的董事会同时也接受中小股东的委托,需要保障全体股东的权益。多数非上市混合所有制公司为适应市场化改革的需要,引入了战略投资者,作为公司治理主体的董事会、股东会均会发生较大变化。因此,需与国有独资和全资公司的治理模式、权力清单区分开来,对非上市混合所有制公司实施差异化管控,给予其更多的自主权。对于上市公司,合规风险则更为突出。由于证券监督机构对上市公司有严格的监管规则,尤其要贯彻“三分开”“五独立”的原则,因此党组织的职权以及党组织与董事会之间的权责关系需要更加清晰,要充分尊重董事会决策的独立性和作为最终决策主体的地位,才能保证决策的科学性和可行性。因此,混合所有制公司及上市公司的国有大股东不应干涉企业权责界面设计,应强化“控股不控制”的投资理念,确保合规经营;其各治理主体权责清单应由公司自行划分,更多地与非国资股东沟通并按法定的信息披露程序披露;党委会决策事项需严格按照权责清单执行,避免盲目扩大损害其他股东利益,同时要使党委会不仅在理论上而且在事实上能够代表全体股东的利益。

在权责边界上,由于不同类型的公司在股东(大)会、党组织、董事会及经理层的构成及决策方面表现出不同的特点,因此在权责界面划分上,也要充分考虑决策主体的异质性对于权责边界产生的影响。第一,在党组织决策事项和前置研究事项方面,对于分公司,党组织需要对经理层进行的所有重大经营管理决策进行前置研究;对于国有独资公司,党组织应对所有董事会的决策都进行前置研究;但对于国有全资子公司、非上市的混合所有制公司和上市公司,哪些事项需要经过党组织前置研究,则应该征得股东或股东会而定,避免合规风险。第二,在董事会构成及决策方面,随着公司股权多元化程度的递增,董事来源应逐步多元化,决策沟通涉及的主体依次递增,决策沟通的复杂度依次递增、对独立性的要求依次递增,受到的规制也不尽相同。特别地,对于混合所有制公司及上市公司而言,应建立差异化法人治理体系,推动多元化的董事来源,体现多方利益。第三,在经理层来源和决策方面,也需随公司股权多元化程度的递增,来自大股东(或母公司)委派或推荐的经理人员递减,而来自其他股东和从市场聘任的经理人员递增。对于混合所有制公司及上市公司而言,经理层日常经营决策的独立性也相对增加,对不同类型企业经理层实施不同程度的管控和放权,给予经理层充分的经营控制权,放权后的事项无须党委会前置研究。第四,在国有大股东权限方面,要明确权责清单须由国有大股东批准、备案、知悉的企业类型。对于分公司和独资公司而言,需要控股股东审批的事项较多。而

^① 分公司尽管不是独立法人,但在加强党的领导方面与具有独立法人资格的国有公司并无不同,因此在此也作为一类国有企业。

对于国有全资公司、非上市的混合所有制公司和上市公司的重大经营事项,应征得股东(大)会的认可,随着股权多元化程度递增,国有大股东的影响应该递减;国有大股东没有最终审批权,只作为出资人和大股东通过派出的董事来传达其意志。

3.动态调整机制的建立。各类型国有企业都是动态发展的,因此,权责清单不应是静态的,而应该根据发展变化了的企业实际,及时修订权责清单,即要构建系统化的党组织、董事会和经理层决策权限和责任调整机制,以适应企业发展的需要。动态调整的主动权应该掌握在企业自身,因为是否调整、调整幅度、如何调整,企业自己最为了解,但调整时需要根据本公司类型决定是否知悉国资委或母公司或所有股东;调整后的权责清单,也要根据企业类型来决定是否知悉国资委或母公司或所有股东。对于国有独资公司,一般需要国资委或母公司备案;而对于非上市的混合所有制公司和上市公司,则知悉所有股东即可。尤其需要注意的是,权责清单调整后,国有大股东与其他股东应享有同样的知情权。特别需要强调的是,在“一企一策”与动态调整机制建成后,各类巡视巡查应该以各公司根据各自实际情况确定,并以股东认可(根据公司类型,有不同的认可方式,如备案、知悉等)的权力清单为依据,避免扩大化,以消除公司担忧甚至恐惧的心理,促使企业有效行使各项职权。

(二)实践逻辑:理顺决策程序,明晰责任划分

1.自上而下的委托,自下而上的决策。在公司中,委托代理关系是自上而下的,股东或股东(大)会—董事会—经理层的授权链条非常清晰,而决策形成的过程则是应自下而上的。由于经理层直面市场,对市场变化比较敏感,因此经理层负有研究拟定战略决策方案的职责。按照现代企业制度的决策过程,经理层拟订方案后须提交董事会进行审议和决策,若有涉及关联交易等重大事项,再提交股东(大)会进行表决。然而国有企业中党组织有“把方向、管大局”的职责,需要对经理层拟定的方案进行前置研究讨论,相当于在经理层提案和董事会决策中间增加了一个步骤。因此,决策程序也需要进一步规范 and 明确,需要在保证经理层提议权和董事会决策独立性的基础上,使党组织充分发挥作用。

具体而言,对于需要提交党组织前置研究的“三重一大”议题,最佳的决策逻辑应该是:首先由经理层(含非党员经理和从市场选聘的经理)拟定战略决策,再由非经理层的党组织成员(一般包括党组织书记、纪委书记、专职书记)把控方向,核定其中是否存在重大纰漏,然后经理层上报董事会进行决策讨论和批准。在方案提交董事会后,董事会应有完全的独立性对决策的可行性进行讨论,并且允许董事会对党组织前置研究的方案进行合理修改。为避免可能的意见冲突,对于董事会、经理层提出异议的事项,党组织要加强分析研究,并及时调整完善。最后,党组织联合董事会对决策通过后的实施过程进行合力监督,重要事项视情况上报股东或股东(大)会。党组织监督应有两个侧重点:一是要重在监督经理层落实董事会决策时是否违反党和国家的法律法规和政策,是否侵犯公众和职工利益;二是党组织要重在监督董事会对经理层的授权程序,使得授权既合乎党的领导,又符合现代企业制度对治理主体发挥能动性的要求。

此外,为了在实践中能够优化决策程序,还需要为三大治理主体匹配支撑机制:一是建立决策主体之间的沟通机制,搭建信息交流平台,加强党组织、董事会和经理层之间的信息共享及沟通,做到决策主动及时;二是建立决策全流程通报机制,对决策环节多、金额大、周期长的事项,党组织、董事会和经理层要互相专题通报;三是建立议案会前反馈完善机制,对于专业领域议案,各决策成员主动在决策前挑“毛病”、提建议,以提高议案质量和决策效率。

2.“双向进入,交叉任职”中的责任一致性。党组织成员通过“双向进入,交叉任职”进入董事会或经理层而参与公司治理,是目前国有企业公司治理实践中被普遍采用、也较为可行的一种制度安排。其科学性体现在:加强和提升了党组织在公司治理中总揽全局的领导地位;保障了党组织外的经理人员对企业生产经营过程的“业务工作独立判断”,又将党的意志贯彻到了企业的决策部署和落实中去;有助于党组织在决策实施全过程中的监督。

但目前的“双向进入,交叉任职”较少考虑党组织、董事会和经理层的不同决策方式和责任,导致同一人在不同治理主体中角色转换困难,因此需明晰“交叉任职”成员的责任,帮助其完成不同身份权

责的转换。对于进入董事会的党组织成员,应该按党组织前置研究形成的意见进行投票,不应当再发表与前置研究意见不同的观点,更不应该投与前置研究意见不同的票,这就保证了把党的意志传导到董事会,这是作为党员必须遵守的基本原则。但党组织与董事会决策机制、追责机制存在差异:党组织决策实行民主集中制,是集体承担责任;董事会决策是一人一票制,每个董事对自己的投票决策负最终责任。这可能导致非董事的党组织成员决策时的随意性,使党员董事承担较高的风险,因此必须建立详细的会议备忘录,保证责任的一致性。具体来说,假如进入党组织的董事在党组织对某一事项进行表决时表达了不同意见而未被采纳,在董事会上表决时按党组织意见进行了投票,最终该决策通过,但事后证明是错误的决策,则该党员董事应该减免责任,而由在党组织中持同意意见的党员和在董事会中其他投赞成票的董事承担责任。否则,就会发生责任冲突,增加党员董事的决策风险。

对于党组织与经理层,“双向进入,交叉任职”的程度较高,且总经理通常在党组织、董事会与经理层中担任不同角色,例如在党组织中担任党组织副书记,在董事会中担任执行董事,同时担任董事会最终决策的执行人。总经理的这种地位导致了总经理角色身份转变以及其责任认定的困难。为了保证经理层权责的一致性,需要对总经理在党组织、董事会会议中的意见与投票如实记录,若最终决策出现问题,那么与前述情况一样,需要依据会议备忘录对总经理进行责任界定。另外,对于经理层日常经营决策,若已获董事会授权,且董事会的授权已经经过党组织前置研究,那么党组织就不要再重复研究,以充分调动以总经理为首的经理层的能动性,提高决策效率。但为了避免经理层权力滥用,必须对应相应的责任,即经理层对日常经营决策独立承担责任。

最后,对“双向进入,交叉任职”不宜教条化理解,要因不同企业类型而异。随着混合所有制改革的推进,经理人任期制和契约制的进一步实施,以及随之而来的更多经理人(包括总经理)从市场上选聘,董事会对经理层的授权经营日益重要,此时党委会和经理层的“交叉任职”也不宜过度,只能适度交叉。由于这些经理人员不是行政任命的,适度交叉使得党组织监督可以避免复杂的人事关系的干扰,更有利于党组织发挥“促落实”的监督作用。

五、研究结论与研究展望

(一)研究结论

第一,党组织受全体人民委托,监督国有企业最终代理人作出使委托人利益最大化的决策,即在保障所有股东利益的基础上使得社会总福利最大化。但由于中国特色现代企业制度的独特性与创新性,党组织“把方向、管大局”职能与董事会战略决策的关系、党组织“促落实”职能、董事会监督职能与经理层执行决策的关系均未得到明确划分,制度矛盾引发的治理主体权责边界模糊造成治理主体的决策冲突和重复,导致国有企业代理成本大幅上升,给委托人带来隐性福利损失。

第二,基于8家典型企业的案例分析,本文发现契约不完全性下的决策内容模糊和交叉任职制度下的决策程序重复问题普遍存在于各类国有企业中,共同导致了权责边界模糊下的国有企业福利损失。决策内容模糊具体表现为企业内部治理主体间权责清单不清晰,对于“三重一大”事项多为保守界定;大股东与企业间权责清单不清晰,大股东单位决策审批制度下的授权不到位。决策程序重复具体表现为企业内“一班人马、两套程序”,以及国有企业常见的一体化运作方式带来的程序困扰与角色错位。最终导致国有企业效率损失与市场化改革及海外合作受阻,影响企业发展。

第三,从“决策内容”与“决策程序”两方面出发,提出党组织提高国有企业内部治理效能的突破路径。决策内容方面,以“权责发生制”为基础,因类而异,对于不同股权结构的国有企业施行不尽相同的治理与监管规则,并建立动态调整机制。决策程序方面,与委托代理关系相反,决策形成过程应是自下而上的;同时保证适度“双向进入,交叉任职”中各治理主体的责任一致性。

(二)研究展望

从决策内容(权责清单)和决策过程(实践逻辑)两个角度出发寻找党组织提高国有企业内部治理

效能的突破路径,仍存在一定的政策边界条件,这也是国有企业公司治理未来改革发展及政策改进的方向。第一,董事会的职权应进一步明晰。目前《公司法(修订草案)》中对各治理主体的职权已不再做列举式的明确规定,尤其是董事会的职权,修改为“行使本法和公司章程规定属于股东会职权之外的职权”,反映出未来公司治理的灵活性趋势。但根据《G20/OECD 公司治理准则》,我国国有企业公司治理改革中仍应该明确董事会保有战略指导和有效监督这两大职权。此外,为了避免不同内部监督主体监督权的冲突,可由企业自行决定是否设立监事会。不设监事会的企业需要明确,除了审计委员会对财务、会计的监督外,还应由外部董事负责对执行董事或管理层进行全面监督。第二,要明确党组织的领导作用与其他治理主体的关系。根据既有政策,党组织研究讨论重大经济管理事项,但不能代替其他治理主体作出决策。但在现实情况下,党组织研究讨论重大经济管理事项非常容易扩大化,导致责任不清晰。因此,未来法律法规应予以明确规定,保证其他治理主体依法独立行使职权。第三,应该增加和明确关于透明度和责任的条款。我国目前的法律规定在处罚力度方面较之前有所提升,但由于责任没有清晰到个人且缺乏透明度,使得责任的准确认定非常困难。党委会、董事会与经理层三个决策主体的决策体制不同,人员也存在高度交叉,如果没有法律制度的清晰界定,就容易导致责任模糊。因此,法律制度应更加清晰界定责任主体,并且要能够为社会所知悉,从而便于社会监督。此外,领导体制与公司治理体制有所不同:领导体制需要下级服从上级,而公司治理强调契约和合规,契约的前提是利益主体的法律地位平等,因此公司法修改中应当淡化“控制”的观念,突出所有股东平等保护的理念。

Improving the Internal Governance Effectiveness of State-owned Enterprises under the Leadership of the CPC: Theoretical Logic, Realistic Constraints and Breakthrough Paths

Gao Minghua Guo Chuanzi Xue Jiaan

(Business School, Beijing Normal University, Beijing 100875, P.R.China)

Abstract: The Three-Year Action Plan for State-Owned Enterprises Reform (2020-2022) has yielded excellent achievements in terms of increasing the integration of Party leadership into company governance and developing a modern enterprise system with Chinese characteristics. However, due to a lot of difficulties which are previously unconsidered but needed to be addressed, the institutional advantages have not yet been fully transformed into governance effectiveness, as evidenced by the lack of effective coordination among the three major governance bodies of state-owned enterprises: the Party committee, the board of directors, and managers. Therefore, based on the agency theory and the existing legal framework, this paper analyzes the theoretical logic of the integration of Party leadership into corporate governance through a multi-dimensional perspective of the relationship between the three major governance bodies. Further, this paper examines and analyzes the practical constraints on the coordinated operation of the three primary governing bodies, based on on-site survey of eight typical state-owned enterprises. Finally, this paper suggests a feasible path for improving the effectiveness of internal governance of state-owned enterprises from both the list of powers and responsibilities and the logic of practice. The purpose of this paper is to provide practical ideas for state-owned enterprises to better implement “the two consistent” principles and build a modern enterprise system with Chinese characteristics.

Keywords: Leadership of the CPC; Power and responsibility interface; Residual loss; Reform of state-owned enterprises

[责任编辑:纪小乐]