

论公司章程在党组织参与国企治理中的作用

蒋建湘, 李依伦

(中南大学法学院, 湖南长沙, 410083)

摘要: 从国企治理本质看, 公司章程在党组织参与国企治理中的作用至关重要。不过, 我国国企公司章程在党组织参与治理中的作用一直没有受到重视, 有必要通过立法对其予以突出。党组织对国企治理的参与, 关键在于正当和有效。由公司章程对党组织参与国企治理的范围和程度进行界定, 此为党组织参与治理提供了正当性依据。同时, 为实现党组织参与治理的有效, 公司章程还需要对党组织参与治理进行约束与提供保障。

关键词: 国企; 党组织参与治理; 公司章程

中图分类号: D912.29

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2017)03-0034-07

我国国有企业自其诞生之日起就同中国共产党具有紧密的联系。从1934年《苏维埃国有工厂管理条例》确立的“三人团”领导体制^①, 到建国初期《共同纲领》确立的“厂长领导之下的工厂管理委员会”制^②, 再到20世纪改革开放初期及80年代末的党委领导下厂长经理负责制, 最后到2010年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》中再次重申的“三重一大”决策制度^③, 党组织在国企治理中始终处于极为重要的地位。2016年10月, 中共中央总书记、国家主席习近平在全国国企工作会议上再次强调, 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, 做到组织落实、干部到位、职责明确、监督严格。习近平的讲话, 预示着加强和完善党组织参与治理将成为我国国企下一步改革的重要议题。

党组织对国企治理的参与, 关键在于正当和有效。“正当”是指党组织参与治理的依据正当; “有效”是指实效, 包括不能变参与治理为包办、干涉企业的经营管理, 以及“参与治理”能够实质改进国企治理, 提高国企效益, 实现国企保值增值。显然, 为保障党组织对国企参与治理的正当和有效, 该参与治理行为必须有相应的规范予以调整——此类规范, 可以是立法, 可以是政府规范性文件(如政府政策), 也可以是党的规范(如党章), 还可以是国企公司章程。但是,

到底何种规范更适合对党组织参与国企治理的行为进行调整? 如何调整? 基于此, 本文拟对党组织参与国企治理问题进行探讨, 论证公司章程在党组织参与国企治理中的重要的作用的重要性。

一、公司章程在党组织参与国企治理中的作用定位

从本质上看, 党组织参与国企治理离不开公司章程。但是, 我国国企公司章程在党组织参与治理中的作用一直没有受到重视, 有必要通过立法对其予以突出。

(一) 党组织参与国企治理之公司章程依赖

1. 自治依然是国企治理的首要特征

自治是市场主体治理的首要特征, 其为私法自治在市场主体制度中的反映。所谓私法自治, 就是指在私法范围内, 法律给予个体极为广泛的机会, 为其划定一个宽阔的任意范围, 允许依照自己的自由意愿, 去塑造与他人之间的法律关系^[1]。当私法自治反映到公司治理中时, 就出现了公司自治。“广义的公司自治包括股东自治和公司本身自治两层, 是指公司当事人协议决定公司章程的权利设置、义务履行、风险承担、利润分配等一系列公司事务, 他人不得非法进行干预”^[2]。在市场经济条件下, 国企同其他商事主体一样, 都是普通市场主体的一员, 应当平等地参与市场

收稿日期: 2017-02-23; 修回日期: 2017-03-22

基金项目: 中国法学会2015年度部级法学研究课题“行业协会商会章程治理法制化实证研究”(CLS(2015)Y07)

作者简介: 蒋建湘(1965-), 男, 湖南宁乡人, 中南大学法学院教授, 主要研究方向: 民商法, 经济法; 李依伦(1985-), 男, 陕西宝鸡人, 中南大学法学院博士研究生, 主要研究方向: 民商法

竞争。由于自治是市场主体治理的首要特征, 那么, 其同样也就是国企治理的首要特征。

实际上, 2016年10月习近平在全国国企党建工作会议上的讲话精神也同国企的自治特征一致, 其指出要“建立现代企业制度是国企改革的方向”, 意味着我国的国企改革方向依然是建立现代企业制度, 而不是要将国企变成一个行政性主体、机关(构)。所谓“现代企业制度”, 就是以市场经济为基础, 以企业法人制度为主体, 以公司制度为核心, 以产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学为条件的企业制度。可见, “现代企业”必然是自我治理的企业, 而不是由外部(包括政党)来包办和治理的企业。国企也不应例外。

2. 国企自治的主要依据是公司章程

国企自治意味着, 国有企业如何设置各个机构、部门, 如何在各主体之间分配、配置权利(力), 以及权利(力)如何行使、如何制约, 都是由企业自己决定的事情。但即便如此, 国企自治也得有一套规则, 并由各主体照章行事, 这就是公司章程。“公司章程是公司自治最重要的表现形式, 也是反映公司个性, 为本公司提供行为规范的内部自治法; 公司章程能否自治、在多大程度上实现自治是公司自治的直接反映。”^[3]在当代社会, 一个企业(包括国企)在没有立法、政府规范性文件、政党章程等为其设定内部规则的情况下是完全可以照常运行, 但在没有公司章程(或类似规则)的情况下, 企业必定寸步难行, 甚至难以生存。实际上, 公司章程能够获得企业“小宪法”“内部宪章”的称谓, 也正是在于其在企业治理与自治中的地位的重要。

由此可见, 国企治理主要表现为自治, 而其自治的主要依据就是公司章程, 因此, 国企治理——包括党组织参与国企治理——均要依赖于公司章程。实际上, 同依靠立法、政府规范性文件(如政府政策)或党的规范性文件(如党章)进行的国企治理比较, 依靠国企公司章程治理, 不但能通过作为软法规范的公司章程克服立法、政府政策和党章在国企改革过程中规定片面、僵化的弊端, 还能更加方便地通过公司章程的不断修订、完善来灵活应对变动不居的市场环境。

(二) 公司章程在党组织参与国企治理中的作用现状

既然公司章程在党组织参与国企治理中的作用如此重要, 那么, 我国实践中的党组织参与国企治理同公司章程的联系如何呢? 从笔者对沪深两市共计1 039家国有上市公司最新公司章程(截至2016年11月15日)的统计情况看, 当前党组织通过公司章程参与国企治理的情况并不理想。

首先, 大多数国企党组织参与治理并不通过公司章程。在1 039份公司章程样本中, 含有党组织参与治理内容的只有83份^④, 仅占总样本量的7.99%。但是, 这绝不意味着党组织对国企治理没有发生影响。相反, 在实践中, 党组织事实上已经深度参与了国有公司的治理, 包括企业中的重大决策、监督、人事决定甚至日常经营管理活动。只是党组织参与治理往往通过党委或上级党委的直接命令而非以法律法规或者公司章程规定等方式实现。可见, 法律制度和自治规定的空白造成了党组织参与公司治理的范围和方式方法混乱不堪, 这种无序的参与治理对公司治理结构, 甚至公司日常经营活动都产生了消极影响。

其次, 进一步对含有党组织参与治理内容的83份公司章程考察后可以发现, 此类公司章程中的涉及党组织参与治理的内容也基本流于形式。例如, 公司章程成为法律法规“复读机”现象十分常见。在仅有的83份涉党公司章程中, 25份公司章程直接援引了《公司法》第19条和《党章》第32条第2款的相关条文, 且该25份中的19份公司章程除此之外并未对党组织参与国企治理制定具体的治理规则。可见, 相当一部分公司章程对党组织参与公司治理的规定仅是宣示性的。这种将法律、党章条款直接转述成公司章程组成部分的做法, 使得公司章程对于党组织参与治理的规范没有实际意义。

最后, 公司章程间内容雷同、缺乏特色也表明公司章程在党组织参与国企治理中的作用不受重视。例如, 根据2015年12月发布的《关于国有企业功能界定与分类的指导意见》, 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, 主要承担重大专项任务的商业类国有企业, 要以保障国家安全和国民经济运行为目标。显然, 相较一般商业类国有企业, 这类企业中的党组织与公司治理应当更加紧密。但是, 在对公司党委职权进行集中规定的12份公司章程中, 有5家公司的章程内容几乎一致, 而这5家公司分属纺织、建设、汽车等截然不同的行业领域, 并未体现出行业特点和自身特点。其他7家企业的公司章程也仅点缀性地加入了“落实主体责任”的表述, 而对于如何在公司治理中落实并无具体制度安排。又如, 在集中规定了纪委职权的7份公司章程中, 同属于一汽集团子公司的一汽轿车、一汽夏利、一汽富维3家上市国有公司的章程规定无论是内容、措辞, 还是顺序均完全相同, 没有突出企业自身特点^⑤。

总之, 鉴于公司章程在党组织参与国企治理中的重要的作用, 以及我国实践中公司章程不被重视的现状, 我们认为, 我国《公司法》或相关国企立法有

必要明确公司章程在党组织参与国企治理中的作用,以突出其作用的重要性,如可以规定“中国共产党的组织参与国家出资企业的治理,必须依据法律和公司章程的规定”。实际上,这一立法建议在我国政策层面已有所反映,如2015年《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》第24条第1款明确规定:“充分发挥国有企业党组织政治核心作用。把加强党的领导和完善公司治理统一起来,将党建工作总体要求纳入国有企业章程,明确国有企业党组织在公司法人治理结构中的法定地位,创新国有企业党组织发挥政治核心作用的途径和方式。”

二、党组织参与国企治理边界之公司章程界定

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,即参与边界。这是因为,公司章程对参与范围和边界的界定本身就是一种“参与许可”,此为党组织参与治理提供了正当性依据。同时,对参与范围和边界的界定,也是为了确保参与的有效,因为参与范围过宽或程度太深,可能导致“参与”为“干涉”,反之,则可能达不到参与的本来目的和效果。那么,党组织参与国企治理的边界在哪里?如前所述,在我国,党组织参与国企治理并非是一个新问题,其法律和规范性文件依据也一直都有,从中我们可以归纳出党组织参与国企治理的边界,其主要体现为三个方面。

(一) 参与重大决策

重大决策是指企业经营方针的制定、重大改革重组的决定、关系职工群众重大切身利益措施的采取等。参与,顾名思义就是不直接作出决定,而主要体现为就国企董事会、经理层决定的政治性、政策性(如宏观调控、国家发展战略、国家安全等方面)和合法性提出意见和建议进而影响决定的作出。

对于党组织参与国企重大决策,我国多个立法和规范性文件都有规定。例如,《全民所有制工业企业厂长工作条例》第11条^①规定:“企业设立管理委员会,就企业经营管理中的重大问题协助厂长决策。管理委员会由……党委书记……组成。”又如,《公司法》第19条^②关于“准用中国共产党章程”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”。而《中国共产党章程》第32条第2款^③则规定:“国有企业和集体企业中党的基层组织,发挥政治核心作用,围绕企业生产经营开展工作……参与企业重大问题的决策。”此外,2015年《中国共

产党党组工作条例(试行)》第15条第3款也规定:“国有企业党组讨论和决定重大事项时,应当与公司法、企业国有资产法等法律法规相一致,并与公司章程相衔接。经营管理方面事项一般按照企业内部治理结构由董事会或者经理层决定,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者经理层作出决定。”

(二) 监督

监督可以体现为党组织对党和国家的方针、政策在企业中的贯彻执行情况的宏观监督。例如,前述《公司法》第19条有关于“准用中国共产党章程”的规定,而《中国共产党章程》第32条第2款规定:“国有企业和集体企业中党的基层组织,发挥政治核心作用,围绕企业生产经营开展工作。保证监督党和国家的方针、政策在本企业的贯彻执行……”又如,《国务院办公厅关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》第7条规定:“发挥企业党组织保证监督作用。把加强党的领导和完善公司治理统一起来,落实党组织在企业党风廉政建设和反腐败工作中的主体责任和纪检机构的监督责任,健全党组织参与重大决策机制,强化党组织对企业领导人员履职行为的监督,确保企业决策部署及其执行过程符合党和国家方针政策、法律法规。”再如,《全民所有制工业企业法》第8条规定:“中国共产党在企业中的基层组织,对党和国家的方针、政策在本企业的贯彻执行实行保证监督。”

监督也可以体现为党组织对企业日常生产经营活动的中观监督。例如,《全民所有制工业企业厂长工作条例》第6条规定:“厂长应当定期向企业党的基层委员会(含不设基层委员会的党总支部委员会、支部委员会,以下简称党委)报告工作,接受监督。”

监督还可以体现为对国企某一方面问题的微观监督。例如,《国务院办公厅关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》第11条^④就党组织对国企国有资产监督作了规定。

(三) 重大人事决定

由于自治是国企治理的首要特征,那么党组织对于企业一般经营管理人员的任免不应过多置喙,而重在对企业主要负责人的选拔从政治上予以把关,包括当候选人政治不合格以至于将会影响党和国家政策的贯彻执行时行使否决权。基于此,我们认为,党组织的重大人事决定,仅指党组织根据政审情况和业务能力选拔任用企业领导人员,以及对董事会依法选择的主要经营管理者表示同意或提出反对意见。

对于党组织对国企的重大人事决定,我国多个立

法和规范性文件也有规定。例如,《全民所有制工业企业厂长工作条例》第27条规定,副厂长和厂级经济技术负责人以及中层行政干部的人选方案由厂长负责提出,并征求企业党委意见。又如,2015年9月中共中央办公厅印发的《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》第25条^⑨规定,强化党组织在企业领导人员选拔任用、培养教育、管理监督中的责任,支持董事会依法选择经营管理者、经营管理者依法使用人权,坚决防止和整治选人用人中的不正之风。加强对国有企业领导人员尤其是主要领导人员的日常监督管理和综合考核评价,及时调整不胜任、不称职的领导人员,切实解决企业领导人员能上不能下的问题。

实践中,一些国企公司章程也对此作了规定。例如,在笔者所统计的国企公司章程中,共有11家国有上市公司章程对党组织的重大人事决定进行了较为详细的规定。根据党组织对人事选任的影响力不同,其重大人事决定表现形式可以分为三类:①听取党组织意见。11份公司章程全部规定了公司在选聘高级管理人员时,应当听取党委的意见。②党组织直接推荐。有8份公司章程规定了党组织可以向董事会推荐高级管理人员,与前述“听取党组织意见”的被动性行使不同,“党组织直接推荐”赋予了党组织直接提名拟选人员的权利。当然,推荐人员的成功选任仍然要按照公司法和公司章程所规定的公司选聘高级管理人员的程序实现,不能由党委直接任命。③党组织直接决定。有2份公司章程规定了总裁应当根据党委推荐意见,聘任或者解聘除应由董事会决定聘任或者解聘以外的负责管理人员。

综上所述,我们从现行立法和规范性文件中可以归纳出党组织参与国企治理的边界,但是,这并不意味着由公司章程对此进行界定为多余。事实上,由立法和规范性文件界定党组织参与国企治理的边界弊端明显。例如,当前有关党组织参与国企治理的内容散见于立法和规范性文件中,这实际上就影响了对党组织参与国企治理边界界定的明确。又如,《国务院办公厅关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》和《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》均为政策性文件而非立法,政策的易变性决定了其难以为党组织参与国企治理提供长效的坚实依据。再如,政策性文件的约束刚性较差,不能有效防范党组织超越边界“干涉”国企治理。相反,由公司章程对党组织参与国企治理的边界进行界定,则可以克服上述弊端。因为,公司章程对党组织参与国企治理边界的界定可以通过列举的方式予以明确;

公司章程作为国企自身活动的“宪章”对于国企具有很强的自我约束力;公司章程规定了党组织参与治理的范围和程度,也就意味着除此之外的事项党组织均不得干涉,即由公司章程界定党组织参与治理的边界是维护国企自身合法权益的重要保障。鉴于此,我国《公司法》或相关国企立法,应当同公司章程一起对党组织参与国企治理的边界进行界定,如立法可以规定:“中国共产党的组织对国家出资企业的重大决策参与、监督和重大人事决定,其具体范围和程度由公司章程规定。”

三、党组织参与国企治理之公司章程约束与保障

如果说上文所述公司章程对参与治理的边界界定主要在于为党组织参与治理提供正当性依据(当然其同时也有助于保障参与治理的有效性),那么公司章程还需要考虑党组织参与治理的有效性,这就要求公司章程对党组织参与治理进行约束与提供保障。

(一) 党组织参与国企治理之公司章程约束

公司章程对党组织参与国企治理的约束,就是要将党组织的行为约束在其合目的的范围内,防止权力滥用和避免参与治理异化为“干涉”。上文所述“边界界定”同属对党组织参与治理的约束,不过,其对党组织参与国企治理范围和程度的划定尚不足以形成足够的约束,还需公司章程将党组织参与治理的程序、方式等限制在合目的的范围内,并对违反公司章程规定者的不利后果予以规定。

1. 规定党组织参与国企治理的程序和方式

公司章程对党组织参与国企治理——包括参与企业重大经营决策、进行监督、作出重大人事决定——程序、方式的细化,可以防止党组织的权力滥用,避免党组织以参与企业治理为名行干预企业经营管理之实,是保障党组织参与治理合目的和有效的重要方式。总体上看,这些程序和方式主要有:

首先,对参与治理事项的政治性、政策性、合法性进行调查研究。无论是参与企业重大经营决策、进行监督还是作出重大人事决定,党组织在作出决定或采取行动前首先要审查相关事项是否符合党的路线、方针和政策,是否符合国家法律法规,是否符合宏观调控政策导向,是否符合环保、稳定等方面的要求。在此过程中,党组织需要进行深入调研,听取多方意见和建议,并形成调研报告以供党委会讨论研究。

其次,对参与治理事项形成集体意见。在调研报告的基础上,党组织应组织召开党委会对参与治理事

项进行讨论,讨论的方式按照党员会议的民主集中制原则,形成集体意见。

最后,对参与治理事项决定的执行。对于重大决策参与,党组织应主动与董事会成员和总经理进行沟通,介绍党组织意见形成的主要根据和理由,供董事会成员和总经理决策参考,力求形成共识。在总经理办公会和董事会对重大问题进行正式讨论时,党组织要选派代表郑重陈述党组织的意见和建议;董事会成员中的党员领导人员应发表与党组织研究决定一致的意见,并通过自身努力,促使党组织的意见尽可能地被采纳。党委成员在总经理办公会和董事会后,要向党委反馈决策结果;如果党委发现有不符合国企责任的行为,要向上一级党委报告^[4]。对于监督,党组织则将意见分别情况予以处理:要求董事会成员和总经理采取措施,停止或改正不当行为;对自身职权范围的事项直接进行处理(如对干部的处理);对于自身职权范围外的则提请上级党委处理或建议有关部门、移交司法部门处理;对于重大人事决定,由党组织直接决定国企主要负责人、向董事会推荐高级管理人员,以及同意或不同意(不同意的说明理由)董事会依法选择的其他经营管理者。

上述程序和方式,有的属于党章规定的内容(如常委会按照民主集中制原则形成集体意见),对此,公司章程可以不作规定——即使规定也无需详细;有的则必须由公司章程来明确(如规定党组织参与治理的意见应主要限定在政治性、政策性、合法性方面而不能是企业的经营管理业务性方面,以及规定党组织对其参与治理事项作出决定后的具体执行程序 and 方式)。鉴于此,本文认为,我国《公司法》或相关国企立法可以明确由公司章程对党组织参与国企治理的程序和方式予以规定,如“中国共产党的组织参与国家出资企业的治理,要对参与治理事项的政治性、政策性、合法性进行调查研究,形成集体意见,根据情况分别执行。具体由公司章程规定”。

2. 明确党组织违反公司章程参与国企治理的责任

当前,我国党组织参与国企治理的行为基本上没有被纳入公司章程的调整范围(前文已述),综观83份涉党公司章程文本可以发现,大部分章程仅规定了党组织的权利(力),而对其责任语焉不详。具体来说,仅有15份公司章程提及了党委的主体责任和纪委的监督责任,并且还多为宣示性规定^⑩。显然,为有效约束党组织对国企治理的参与,在公司章程对上文所述党组织参与国企治理的边界(即范围和程度)、程序、方式予以规定的基础上,有必要进一步对党组织成员

违反这些规定的责任予以明确。

不过,必须注意到,公司章程既不是党规,更不是法律,公司章程并不能直接为违反公司章程的党组织及其成员设定新的责任形式。况且,对于党组织违反公司章程规定参与国企治理的行为,基本上也都可以从党的纪律或立法中找到相关责任规定。但是,这并不意味着公司章程对责任的规定无关紧要。实际上,公司章程可以援引相关立法、党规的规定,明确违反公司章程的党组织及其成员应当承担的不利后果,以增强对党组织及其成员的约束力。鉴于此,本文认为,我国国企公司章程也可以重复党纪和法律的规定,在其中对党组织及其成员违反公司章程参与国企治理的行为责任予以再次明示。

(二) 党组织参与国企治理之公司章程保障

为改进国企治理,提高国企的效益,实现国企保值增值,对于党组织依据法律和公司章程规定参与国企治理的行为,应当予以保障。对此,我国现行《公司法》第19条也规定:“公司应当为党组织的活动提供必要条件。”但是,何为“必要条件”?具体如何“提供”并保障“提供”?这同样需要公司章程予以细化。

1. 为党组织的参与治理提供人员和经费保障

党组织参与国企治理,首先需要有具体的党组织及其成员,并离不开对其活动的经费支持。这就要求公司章程对党组织的设立及其人员配置和经费保障作出规定。

人员配置包括两个方面:一是指将党组织成员纳入企业高级管理人员的范围。通过这种方式,更有利于党组织参与国企治理。实践中,党组成员兼任高管的现象较为普遍。例如,在我们所统计的83份涉党公司章程中,有5份公司章程明确提出了党委书记属于高级管理人员。又如,云南铝业股份有限公司《公司章程》第11条规定,本章程所称其他高级管理人员是指公司的党委书记、副总经理、党委副书记、总工程师、总经济师、总会计师、董事会秘书。二是对于不能纳入企业高级管理人员范围的党组织成员也要纳入公司编制。例如,宁夏建材集团股份有限公司于2015年12月10日发布的公告称,宁夏建材在原公司章程第3条增加“设立中国共产党的组织,建立党的工作机构,配备党务工作人员,党组织机构设置、人员编制纳入公司管理机构和编制……”又如,一汽轿车章程第153条规定:“党组织机构设置及其人员编制纳入公司管理机构和编制……”

经费保障主要是指将党组织参与国企治理的经费纳入企业预算。例如,上文所述宁夏建材公司章程第3条在“人员配置”后规定:“……党组织工作经费纳

入公司预算,从公司管理费中列支。”又如,一汽轿车章程第153条在“人员配置”后规定:“……党组织工作经费纳入公司预算,从公司管理费中列支。”

综上,本文认为,我国《公司法》或相关国企立法可以规定:“在国家出资企业中,根据中国共产党的规定,设立中国共产党的组织,开展党的活动。国家出资企业将党组织机构设置及其人员编制纳入公司管理机构和编制,将党组织工作经费纳入公司预算,从公司管理费中列支。具体由公司章程规定。”

2. 明确国企主动接受党组织参与治理的义务

对于国企而言,积极主动地接受党组织依据法律、公司章程规定参与治理是一项义务。但是,如果该项义务在公司章程中没有得到明确,党组织的参与就可能在实践中被国企所忽视甚至排斥。例如,国企可能根本就不向党组织通告企业将要进行的重大决策、人事任免等问题,从而使得党组织无法参与治理。

本文认为,公司章程对国企主动接受党组织参与治理义务的规定包括三个方面:①告知义务。即对于党组织参与治理范围内的事项,如人事任免、重大决策、监督,企业应当在一定时间内提前告知党组织,以便党组织讨论和形成集体意见。实践中,也有少量国企就某一方面的党组织参与治理事项的告知义务作了类似规定。例如,从调研结果来看,有13份公司章程^⑧规定了“董事会决定公司重大问题时,应当事先听取公司党委的意见”,约占涉党公司章程样本数的15.67%。②认真对待党组织意见。即对于公司章程规定企业必须接受的党组织的意见,企业必须采纳并执行;对于其他意见与建议,在不予采纳的情况下也要向党组织说明正当理由。③违反前述告知义务和认真对待党组织意见义务的处理。即对于国企相关人员(如负责对接党组织工作的人员)违反主动接受党组织参与治理义务的行为,公司章程应对处理方式作出规定。

综上,本文认为,我国《公司法》或相关国企立法可以规定:“对于中国共产党的组织依据本法和公司章程的规定参与治理的行为,国家出资企业必须接受并积极配合。公司章程应对党组织参与治理的工作机制作出规定,并对失职行为的后果予以明确。”

四、结语

从学理上看,所谓政企不分主要是指企业与政府不分,而党组织参与国企治理并不必然引起政企不分。相反,由于国企党组织的政治核心角色定位与政府宏观政策以及国家治理的目标一致,企业党组织能够将

企业经营目标、经营管理者的利益和职工利益同维护国家与社会利益统一起来,实现多方共赢^[5]。不过,党组织参与国企治理,终究得依靠一定的规则行事。在我们看来,无论是出于保障党组织参与国企治理的正当性还是有效性,公司章程在党组织参与国企治理中的作用都至关重要。但是,从当前为数不多的涉公司章程统计情况看,党组织参与国企治理的公司章程路径仍然处于“摸着石头过河”的状态,并未形成较为稳定的规则和成熟的经验。党组织参与国企治理在公司章程中被有意无意地作了模糊处理,参与治理往往通过上级党委直接命令等手段而非以内嵌入公司章程的自我治理方式实现,这无疑将会造成实践中公司治理的扭曲。在此背景下,通过公司法或相关国企立法的修订完善,突出公司章程在党组织参与国企治理中的重要的作用的重要性,并对如何通过公司章程调整党组织的参与治理行为进行指引,无疑是非常必要的。

注释:

- ① 《苏维埃国有工厂管理条例》规定:“在厂长之下,设立工厂管理委员会,由厂长、党支部代表、工会代表、团支部代表、工厂其他负责人、工厂代表等五人至七人组织之,开会时以厂长为当然主席,以解决厂内的重大问题,管理委员会内组织‘三人团’,由厂长、党支部代表及工会支部代表组成,以协同处理厂内的日常问题。”厂长对生产经营、经济管理方面的事项具有最后决定权,但有政委时一定要得到政委的同意。这种治理架构一直延续至1951年,达30年之久。
- ② 《中国人民政治协商会议共同纲领》第32条规定:“在国家经营的企业中,目前时期应实行工人参加生产管理的制度,即建立在厂长领导之下的工厂管理委员会。”
- ③ 《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》明确规定了三重一大事项应当由党委会在内的领导班子集体决策。“三重一大”是指国有企业重大决策、重要人事任免、重大项目安排和大额度资金运作事项。
- ④ 后文即以此83家国企公司章程为分析对象,该83家国企包括:江苏有线、广西广电、湖北广电、吉视传媒、浙报传媒、南京港、新赛股份、三毛派神、合肥城建、华菱钢铁、西宁特钢、浦东金桥、金岭矿业、申通地铁、申达股份、上海三毛、青海华鼎、厦工股份、伊力特、文山电力、南京医药、首钢股份、重庆燃气、海汽集团、嘉宝集团、金瑞矿业、京城股份、陕西煤业、深圳燃气、鄂武商A、天津松江、宁波港、象屿股份、云铝股份、川投能源、广弘控股、新疆城建、西藏矿业、郑州煤电、韶能股份、欧亚集团、龙溪股份、盐湖股份、杭齿前进、海正药业、豫能控股、岷江水电、中国西电、中国中铁、中国铁建、中远航运、华舟应急、新能泰山、天华院、中航电子、中材国际、当升科技、中国核建、中国一重、光迅科技、佳电股份、中国化学、振华科技、中国建筑、钢构工程、中航飞机、贵航股份、内蒙华电、祁连山、中色股份、中材节能、南国置业、东安动力、一汽夏利、一汽富维、际华集团、新兴铸管、一汽轿车、*ST天利、国统股份、宁夏建材、*ST钨钼、大秦铁路。
- ⑤ 一汽富维既是集团公司的子公司,又是其他关联企业的零部件供应商(一汽富维以汽车内饰、汽车外饰、车身电子、车轮四

大核心产品为主业,产品主要供应一汽集团公司下属子公司,是主机厂核心供应商),其相较于一汽轿车、一汽夏利等整车制造企业而言,更容易发生通过不当关联交易向大股东输送利益以及由此引发的贪腐行为,因此公司章程应当加大党组织(纪委)对关联交易纪律检查的力度。但是,该章程并未按照《关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》的要求,落实党组织在企业党风廉政建设和反腐败工作中的主体责任和纪检机构的监督责任,健全党组织参与重大决策机制,强化党组织对企业领导人员履职行为的监督。

- ⑥ 《全民所有制工业企业厂长工作条例》第11条规定:“企业设立管理委员会,就企业经营管理中的重大问题协助厂长决策。管理委员会由厂长、副厂长、总工程师、总经济师、总会计师,党委书记、工会主席、团委书记和职工代表大会选出的职工代表组成。职工代表(包括工会主席)人数一般应当为管理委员会全体成员的三分之一。厂长任管理委员会主任。”
- ⑦ 《公司法》第19条规定:“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。”
- ⑧ 《中国共产党章程》第32条第2款规定:“国有企业和集体企业中党的基层组织,发挥政治核心作用,围绕企业生产经营开展工作。保证监督党和国家的方针、政策在本企业的贯彻执行;支持股东会、董事会、监事会和经理(厂长)依法行使职权;全心全意依靠职工群众,支持职工代表大会开展工作;参与企业重大问题的决策;加强党组织的自身建设,领导思想政治工作、精神文明建设和工会、共青团等群众组织。”
- ⑨ 《国务院办公厅关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》第11条规定:“进一步增强纪检监察和巡视的监督作用。督促国有企业落实‘两个责任’,实行‘一案双查’,强化责任追究。加强对国有企业执行党的纪律情况的监督检查,重点审查国有企业执行党的政治纪律、政治规矩、组织纪律、廉洁纪律情况,严肃查处违反党中央八项规定精神的行为和‘四风’问题。查办腐败案件以上级纪委领导为主,线索处置和案件查办在向同级党委报告的同时,必须向上级纪委报告。严肃查办发生在国有企业改制重组、产权交易、投资并购、物资采购、招标投标以及国际化经营等重点领域和关键环节的腐败案件。贯彻中央巡视工作方针,聚焦党风廉政建设和

反腐败斗争,围绕‘四个着力’,加强和改进国有企业巡视工作,发现问题,形成震慑,倒逼改革,促进发展。

- ⑩ 《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》第25条规定,“进一步加强国有企业领导班子建设和人才队伍建设。根据企业改革发展需要,明确选人用人标准和程序,创新选人用人方式。强化党组织在企业领导人员选拔任用、培养教育、管理监督中的责任,支持董事会依法选择经营管理者、经营管理者依法行使用人权,坚决防止和整治选人用人中的不正之风。加强对国有企业领导人员尤其是主要领导人员的日常监督管理和综合评价,及时调整不胜任、不称职的领导人员,切实解决企业领导人员能上不能下的问题。以强化忠诚意识、拓展世界眼光、提高战略思维、增强创新精神、锻造优秀品行重点,加强企业家队伍建设,充分发挥企业家作用。大力实施人才强企战略,加快建立健全国有企业集聚人才的体制机制。”
- ⑪ 如,新兴铸管股份有限公司《公司章程》第167条规定,“公司党委的职权包括:(一)落实主体责任,发挥政治核心作用,围绕企业生产经营开展工作……”。第169条规定,“公司纪委的职权包括:(一)落实监督责任,维护党的章程和其他党内法规……”
- ⑫ 作出类似规定的还有同属一汽集团下属的一汽富维。

参考文献:

- [1] 龙卫球.民法总论[M].北京:中国法制出版社,2001.
- [2] 赵万一,李俏丽.论公司自治的法律边界[J].河南财经政法大学学报,2013,28(3):77-84.
- [3] 王怀勇.公司自治的思想渊源[J].宁夏大学学报:人文社会科学版,2009,31(4):119-124.
- [4] 刘锋.国企党组织如何参与重大问题决策[N].首都建设报,2016-08-22(04).
- [5] 秦永法.党组织在国企法人治理结构中的作用[N].光明日报,2014-04-22(07).

On the function of corporation article in CCP organization's participation governance in state-owned corporations

JIANG Jianxiang, LI Yilun

(School of Law, Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: According to the essence of state-owned corporation governance, the function of corporation article is key in CCP organization's participation governance in state-owned corporations. However, the function has been ignored in our country, and it is necessary to emphasize corporation article by legislation. The core of CCP organization's participation governance in state-owned corporations is that participation governance must be just and efficient. For the sake of justice, corporation article should define the range and degree of the participation governance, and for the sake of efficiency, corporation article should restrict and ensure participation governance.

Key Words: state-owned corporations; CCP organization's participation governance; corporation article

[编辑: 苏慧]