

党组织参与国企公司治理的路径与法律保障研究 ——以国企分类改革为视角

刘大洪, 许丹琳

(中南财经政法大学法学院, 湖北武汉, 430073)

摘要: 在当前我国的国企改革中, 党组织如何参与到公司治理之中, 为其参与提供什么样的保障机制, 是加强国企党的领导的研究重点之一。以国企分类改革的提出为契机, 分类参与成为党组织参与国企公司治理的有效路径。沿此逻辑, 党组织可以通过间接引导型与直接干预型两种方式参与到不同类型的国企公司治理之中。为实现党组织参与的“收放自如”, 避免走入以党代企的认识误区, 应当通过对相关立法进行完善与整合, 构建起系统性的国有企业法律制度体系, 使党组织参与有据, 有法可依。

关键词: 党组织; 国企公司治理; 分类改革; 分类参与; 制度保障

中图分类号: D922.29

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2017)05-0031-08

一、问题与思路

(一) 问题的提出

党组织参与国企公司治理在我国由来已久。正如习近平总书记在全国国有企业党的建设工作会议上所指出的, 坚持党的领导、加强党的建设是我国国有企业的独特优势^①。但在实践中, 党组织在国有企业公司治理之中应当发挥怎样的作用, 如何发挥作用, 则是一直以来难以定论的问题。

自改革以来, 我国国企秉承政企分开、政资分离、两权分离的原则, 经过放权让利与制度化改革之后, 初步建立起现代企业制度。党组织在改革中始终起着关键性作用, 其参与公司治理的方式也随之经历了重要的制度更迭。在计划经济时期, 党组织参与企业治理主要是通过直接干预国企经营的方式。这一时期的国企党组织具有高度集权性特征, 并拥有最终决策权, 但同时也产生了党、政、企不分的问题。至改革开放初期, 经济体制改革进入起步阶段, 这一时期的改革试图使国有企业成为适应社会主义有计划商品经济的生产者和经营者^[1]。以此为起点, 改革的基本倾向是淡化党政对国企的干预, 不断强化企业自主经营权, 逐步实现由党委领导下的厂长负责制向厂长负责制的

过渡。但应当明确的是, 厂长负责制仍是行政体制中首长负责制的延伸, 因此, 党、政、企不分的问题在这一阶段仍未得到实质上的解决。以 1992 年为分水岭, 随着“社会主义市场经济体制”的确立^②, 国企党组织的发展方向也发生了转折。1993 年以后, 国有企业逐渐以公司制法人治理结构为主, 但在此结构中, 党组织是缺位的。由于公司制法人通常是营利性的企业法人, 在这一领域即淡化了党组织的直接干预, 党组织仅负责与党员管理相关的非公司经营管理事务。

随着国企分类改革的提出, 党组织参与国企公司治理迎来了发展新时期。这一阶段的改革是从功能主义视角出发, 实现营利型国企和公益型国企的剥离。面对不同功能类型的国企, 党组织参与其中的内容与方式也必定会有程度上的差异。在此制度背景之下, 本文试图进一步厘清党组织参与国企公司治理的基础与逻辑, 明确党组织实现有效参与国企公司治理的路径, 探寻能够保障党组织切实发挥作用的同时实现干预有度的机制, 以期能够真正发挥党组织参与国企公司治理的作用。

(二) 分析思路

本文的思路是通过对党组织参与国企公司治理的可行性予以分析。一方面, 党组织以独特干预优势为依托, 以其参与的实践经验为基础, 能够充分发挥其调节功能。另一方面, 在国企未来改革进程之中, 经

收稿日期: 2017-01-10; 修回日期: 2017-05-02

作者简介: 刘大洪(1963-), 男, 湖南武冈人, 法学博士, 中南财经政法大学法学院教授, 博士生导师, 主要研究方向: 经济法, 法经济学; 许丹琳(1988-), 女, 贵州贵阳人, 中南财经政法大学法学院博士研究生, 主要研究方向: 经济法

济效益与公共利益双重目标不可偏废,党组织的参与能够实现对此两类目标的充分考量,使国有企业既能满足经济效益目标也不忽视公共利益目标。在此基础上,结合国企分类改革的制度背景,笔者认为分类参与是实现党组织有效参与的基本路径,针对不同功能与目标的国有企业,党组织参与其中的程度与方式也必然有所区别。在现行分类改革的视域下,商业类国企与公益类国企中党组织参与的事项范围、参与的工作重点应当各有偏重,分别采用间接引导型与直接干预型两种不同程度的参与方式。沿此逻辑,完善与整合各项法律制度使之成体系化,能够为党组织有效参与公司治理提供制度保障。在保障性框架的构建方面,通过出台《国有公益企业法》,明确科学合理的分类标准、解决公司制法人治理结构日益凸显出的与公益类国企不适配的问题等都是未来改进的方向。再通过加强各项法律法规之间的联动与整合,以构建起系统性的国有企业法律制度体系。此外,以法治思维为指导加强党的法治化建设,建立利益平衡机制,能够使得党组织在参与公司治理过程中不仅有规可依,同时也有法可依,加之以党内监督与党外监督相结合,能够确保实现党组织在国企公司治理之中的“参与有度”。

二、我国党组织参与国企公司治理的可行性分析

在以市场化改革为导向的国企改革中,现代企业制度逐步建立,国企的经营效率不断提升,其取得的发展亦有目共睹。国有企业作为弥补市场失灵等市场机制缺陷的存在,能够帮助政府完成经济领域的公共职能,而“一刀切”式的改革方式却使得此项职能日益弱化。党组织以独特干预优势为依托,通过从企业内部对公司的治理予以调适,以实现多重功能目标的兼顾,突破发展的局限性。

(一) 党组织以其独特干预优势为依托

2015年中共中央办公厅印发的《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》^②与2016年全国国有企业党的建设工作会议上习近平总书记的讲话之中,都提出了“党的领导是国有企业所具有的独特优势”。其独特优势首先来源于共产党是执政党,是中国特色社会主义事业的坚强领导核心,对国家权力机关、政府、政协以及各领域、各部门实行全面统一领导。因此,坚持党对国有企业的领导,就为企业改革提供了正确的方针政策和方法路径,也

为企业发展指明了正确方向,提供了坚强保障^[2]。这一主要优势是其他性质的企业所不具备的,而以此为依托,能够有效提高国企的核心竞争力。其次,党组织参与国企公司治理也有其依据与实践基础。第一,我国《宪法》《公司法》及《中国共产党章程》中的相关规定明确了党组织具有参与国企公司治理的主体资格。第二,利益相关者理论认为“利益相关者是那些能够影响企业目标实现,或者能够被企业实现目标的过程影响的任何个人和群体”,党组织也应当纳入到利益相关者的范畴之中。这就为党组织参与国企公司治理提供了参与的理论基础。第三,党组织参与公司治理由来已久,通过汲取过往工作经验,能够保证党的独特优势得以发挥。例如,“双向进入、交叉任职”的领导制度即是在总结过去的参与经验之后不断完善的,它使党组织能够通过制度渗透的方式参与到国企公司治理之中,国企党委会成员可以通过法定程序进入董事会、监事会及高管层,而董事会、监事会及高管层的人员也同样可以通过法定程序进入党委会。有研究指出,在此制度之下,公司治理水平会随着党委会参与公司治理的程度与所任职务的改变而产生相应的波动。“双向进入”能够使公司治理水平随着党委会“双向进入”的程度而改变,党委会在一定程度上可以抑制内部人控制产生的代理问题,提高公司治理水平;“交叉任职”分不同情况也会对公司治理水平产生显著的不同影响^[3]。因此,通过不断总结工作经验,不断调整“双向进入、交叉任职”制度的适用,就能够推动党组织有效参与到国企公司治理中去,使其调节功能得以发挥,最终起到“把方向、管大局、保落实”^④的作用。

(二) 统筹兼顾:党组织对国企不同目标定位的考量

一直以来,国有企业作为政府职能的延伸承载着经济效益与公共利益双重目标,将企业经济效益和社会公共利益相统一也是道德伦理的指引和社会发展的期望。但在国企改革进程中,“营利”与“公益”目标呈现出严重失衡的状态。一方面,随着国有企业市场化意识的增强,国企更多表现出其“经济人”的一面,过度追求经济效益,使得国有企业存在大量短期投资行为和重复建设行为,不利于社会资源的整体优化配置。同时,国有企业在公共事业领域的高利润、低服务,不断引起民众对国有企业行为正当性的质疑^[4]。另一方面,目前我国很多公益性较强的国企与营利性较强的国企相同,都是以公司制法人治理结构运行的,从而淡化了公益性目标的干预,比如“两桶油”;而很

多已经具有部分营利性特征的领域,却仍带有浓厚的计划经济色彩,比如中国铁路总公司。此外,为了深化国企改革,我国出台了一系列政策性文件与顶层设计方案,却仍未能很好地回应改革中政府与市场之间的关系。目前,我国仍处于政企分离改革的过渡期,政府也尚在探寻国有企业“放”与“管”之间的度,因而会出现调适能力不足或者滞后的情形。

面对两类目标失衡与政府显现出的调适能力不足的问题,国企公司治理中党组织的参与优势得以彰显。首先,党组织及其成员具有较强的统筹意识。党的十八大以来,习近平总书记多次强调统筹思维,强调大局观念与辩证思维的强化。正是因为具有这种立足全局的执政智慧,在处理国企营利性目标与公益性目标时,党组织的参与能够确保国企发展保持正确方向,能够从内部强化国企“营利”与“公益”双重目标兼顾的意识,减缓国企对经济效益目标的过度追求。其次,党始终以最广大人民的根本利益为最高标准。以此为出发点,党组织参与国企公司治理能够将分散的利益整合起来,并着眼于整体利益,有效引导国有企业自觉承担保障社会公共利益的职能,使国企追求经济效益与保障公共利益两类目标能够得以调和,不会有所偏废。

三、分类参与:党组织有效参与国企公司治理的路径

如前所述,伴随国企公司股份制改革的推进,党组织对国企公司治理的干预整体呈递减趋势,由此带来了一系列问题。在国企分类改革的新视域之下,考量不同类型国企的功能与目标定位差异,有针对性地适用间接引导型和直接干预型两类不同的参与模式,为党组织参与国企公司治理提供有效的参与路径。

(一) 国企分类改革背景下党组织参与国企公司治理的路径规划

自我国国企改革以来,国企分类即以资本结构为主,无论是理论研究亦或是立法实践都以资本结构为依据对国企进行分类。例如,将公司化的国有企业分为国有独资公司、国有控股公司,甚至国有参股公司,并进而予以制度设计,而鲜有从国有企业的所处领域及其功能视角出发进行的研究^[4]。在此分类之下,缺乏对营利型与公益型两种不同类型的国企所承载的不同职能及其本质区别的考量,并且也在国企发展过程中逐渐显露出不适应性。因此,功能主义视角下的国企类型化研究开始步入人们的视野。“十二五”规划正式提出国企分类改革方向之后,国企功能类型化的研

究更如雨后春笋般涌现,学者们从不同角度提出对国企分类的独到见解。如有从目标维度与经营维度将国有企业分为公益性国有企业、“合理”垄断性国有企业及竞争性国有企业的三分法^[5],有将国有企业划分为公共政策性、特定功能性与一般商业性的三分法^[6],有将国有企业分为商事企业(以营利为目的)与公共企业(以执行公共政策、提供公共产品和公共服务为目的),以及介于商事企业和公共企业两者之间,或兼具商事企业与公共企业两重属性的“准公共企业”的三分法^[7],以及将国有企业分为公益性和营利性的两分法^[4,8]等,为展开国企功能类型化的进一步研究提供了有益基础。其后,2015年出台的《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》中提出,应当“划分国有企业不同类别”,将国有企业分类为公益类和商业类,并对如何推进公益类与商业类国有企业改革作出概括性说明^⑨。虽然学界对目前提出的分类标准、分类原则等仍存在质疑,但功能视角下的国企分类改革框架已经基本形成。这一新视角为党组织实现有效参与国企公司治理提供了新路径。

对于国有企业来说,营利性并非其全部功能定位,同时还肩负着提供公共物品、优化公共服务、推进公共福祉的重要责任,这也正是经济法研究一直强调关注国家投资经营法研究的原因所在。而面对目前我国两种功能定位失衡的问题,未来国企党组织的改进逻辑应该是:在分类改革的视域背景之下,通过分类参与的形式,实现党组织干预国企治理的“收放自如”,一改过去不加区分的治理模式所遗留的弊病,能够解决商业类国企党组织缺位问题,也让公益类国企回归公益性目标。但是在干预程度上,相较于公益类国企,商业类国企的干预应当有所谦抑,并且充分尊重企业经营自主权。具体来说,应当沿着分类参与的路径,根据两类国有企业的功能及目标定位给予差别性的引导,将党组织参与公司治理的程度与方式予以区分,其参与路径如图1。

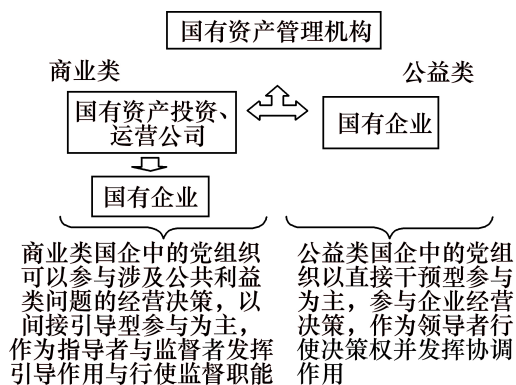


图1 分类改革背景下党组织参与国企公司治理的路径

(二) 商业类国企公司治理中党组织的间接引导型参与

顾名思义,商业类国有企业即是以经济效益为主、社会效益次之的国有企业。这类国有企业通常以营利为首要目标,致力于建立现代企业制度以提高国企经营效率,使之成为参与市场竞争的独立主体。现阶段,我国商业类国企已经基本采用公司制法人治理结构,但伴随的党组织缺位所带来的负面影响也逐渐凸显,阻碍了国企改革前进的步伐。例如,商业类国企虽然更多体现出理性“经济人”追求经济效益的一面,但仍承担着公共利益目标,在目前的发展中这些公共利益目标却日渐被弱化。此外,尽管与非公经济相比,国有经济更容易承担一定的社会公益性职能,有利于自然垄断业务中普遍可获得性的实现。但另一方面,国有资本的过度投资也容易导致行政权力对正常经营的干涉,反而有可能降低社会福利^[9],股权多元化的推行虽然缓解了行政权力的过度干涉,但在此过程中也容易出现国有资产流失现象。为缓解此类负面效应,在今后的改革中,加强党组织对商业类国企的领导,同时加强此类国企中党的建设是必然选择。应当指出的是,加强党的领导绝不意味着党组织可以随意干预国企经营自主权。在商业类国企中,党组织以间接引导为主要参与方式,其应当秉承谦抑干预理念^⑥,在不影响企业经营独立性的范围之内进行干预。具体来说,党组织应当做到参与有度,即应当充分尊重企业经营自主权,在可以进行自主决策的情况下不轻易参与企业决策,仅在涉及公共利益类问题时可以参与决策。此外,为避免党组织及其成员可能出现的“越权”等行为,应当通过法律形式予以规制,使党组织始终在法律的框架之内参与公司治理。

党组织以间接引导方式参与国企公司治理的有效途径之一,即是作为指导者将党的领导融入公司治理的各个环节之中,作为监督者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,这就要求党组织同时扮演好指导者与监督者角色。作为指导者,党组织应当充分发挥其对商业类国企“把方向、管大局”的宏观引导作用,将思想政治工作与企业文化建设相结合,提升商业类国企的社会责任意识,改善此类国企公共利益目标被弱化的现象。作为监督者,党组织应当充分履行其“保落实”的监督职能,同时充分发挥其协调功能,加强对商业类国企经营决策作出与执行的监督,确保公共利益得以实现,党和国家的方针政策得以良好贯彻。

尤其在股权多元化改革的浪潮之中,对资产评估不实与国有资本丧失控股地位而引发国有资产被侵吞等问题应予充分重视。在此定位之下,商业类国企中党组织与其他组织和人员呈现出引导与被引导、监督与被监督以及相互协调的关系。例如,通过“双向进入、交叉任职”,党组织与董事会之间即表现为这样一种引导、监督与协调关系。而“双向进入,交叉任职”的领导制度也能够为党组织行使监督职能与发挥协调功能提供保障,缓解信息不对称带来的监督缺位问题,在下一步改革之中应作为重点进一步完善。

除此之外,经营者是企业良性发展的重要要件,将党管干部原则与市场化经营者选聘制度相结合是党组织参与国企公司治理的重要内容。应当创新经营者选拔制度,规范选拔程序,建立对企业经营者的任前考察、任中监督与评价机制,改善过去国企中董事会任人唯亲的现象,促进经营者的市场化与职业化,提高企业经营水平与竞争能力,同时协调企业内各级人员之间的关系。值得一提的是,随着十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》的通过,酝酿多时的国有资产三层管理模式(即国有资产管理机构——国有资本投资、运营公司——国有企业)得以明确^⑦。新的国有资产管理体制确立之后,国有资产投资、运营公司逐步进入大众视野,作为政府与国有企业之间的“隔离层”发挥着关键作用。国有资产投资、运营公司作为特设国有独资公司,其设立程序与治理机制都具有特殊性^[10],并且具有动态性特征,其经营者、领导层人员组成的复杂性较之一般商业类国企更甚。因此,未来国有资产投资、运营公司中党的建设工作重点不仅包括一般商业类国企的工作重点,还应当根据其特性尤其注重企业经营决策的作出与执行监督,以及企业经营者、领导层的人员选任及考察。综上所述,根据商业类国企的功能及定位调整党建工作重点,更有利于党组织与公司制法人治理机制的融合,既能实现商业类国企的营利性目标,实现国有资产的保值增值,同时也能兼顾社会利益,惠及民生。

(三) 公益类国企公司治理中党组织的直接干预型参与

公益类国有企业作为政府职能的延伸有其特殊性,所涉领域多为私人企业不愿进入的领域。这类国企以社会效益为先,主要提供公共产品与服务,以公共利益与社会福利为首要目标,并且有着经营决策集权性的特征。基于功能与目标定位的不同,党组织参与公益类国企的程度与方式必然异于商业类国企。笔者认为,公益类国企中的党组织更宜采用直接干预的

方式参与到企业治理之中去。针对不同功能定位的国企分别施以不同程度的干预并不只存在于我国,如德国法人可分为公法人与私法人:私法人强调“意思自治”,其产生基于自发性;而公法人则是基于行政目的,直接由国家所创设。公部门建立公营事业时可选择公法组织形式或私法组织形式,公法组织形式的公营事业经营范围、活动方式均由特定公法规范予以规定,而私法组织形式的公营事业则较少受公法约束。此外,涉及“生存照顾”的领域中,国家还可超越传统的干预行政范围,并且允许存在国家垄断^[11]。可见,在德国,对公法组织形式或“公共目标”较强的公营事业干预性显然更强。而域外经验对于党组织参与我国商业类与公益类国企的制度设计也有其借鉴意义。

从目标维度出发,公益类国企以社会公共利益与公共福利为首要目标,承担着与人民生活息息相关的公共产品和公共服务等的提供职能。因此,为保证公共目标的实现,此类国企中,党组织可以直接参与到经营决策之中去,从而使公共利益目标得以更好的达成。赋予党组织直接干预权,使其作为决策者直接行使重大决策权,能够更好地贯彻特定的政治、经济与社会意图,让公益类国企回归提供公共产品与服务等公共利益目标上来。除此之外,虽然公益类国企并不以利润最大化作为主要目标,但这并不会改变公益类国企作为企业的经营性特征,因此营利性也是公益类国企的应有之义。党组织以直接干预的方式参与到公司治理之中,能够同时充当协调者,以协调公共利益目标与营利性目标的冲突。在一些发达的西方国家,国有企业主要存在于提供公共物品的行业,并且为了达到其社会利益目标,还可能会采取“策略性亏损”的方式发挥其促进就业与产业政策方面的作用。由此可见,党组织以直接干预的方式参与公益类国企公司治理,有利于明确权责边界,能够保证在企业公共利益与社会福利目标得以实现的前提之下,兼顾经济效益目标,实现公益类国企的成本控制与国有资产的保值,也减轻了政府财政负担。是故,在公益类国企中,党组织与其他组织及人员体现为领导与被领导的关系,并发挥着“总揽全局、协调各方”的企业领导核心作用,有效实施着党组织在国企中的多方位领导,同时统筹协调好经济效益与公共利益等不同目标,使之能够兼顾,并共同发挥作用。

四、保障机制:立法的改进与整合

无论是国企未来的改革亦或是发展,法律都是其

赖以推进的依据,同时法律也是实现党组织有效参与国企公司治理的制度保障。一方面,通过立新法以填补法律法规存在的空缺,废旧法以节约法律资源并减少法律适用中的冲突,最后与现有相关法律规范进行整合,形成系统性的国有企业法律体系。另一方面,为防止党组织参与无度,必须加强对党组织的法律规制,同时构建起利益平衡机制,使得党组织在参与国企公司治理之中有规可依、有法可依,最终实现参与有效、参与有度。

(一) 延续与重构:系统性国有企业法律体系的完善

虽然各国国有企业的形式与规制方式不同,但在以法律为依托这一点上,却基本相同。例如在日本,为保障国企改革顺利进行,改革之初日本政府即针对各类企业的不同情况颁布了相应的法律,对国有企业改革的基本事项进行了具体规定,使改革每一步都有法可依。如针对国有铁路改革颁布了《国铁改革关联法》《关于部分修订旅客铁路股份有限公司及日本货运铁路股份有限公司法的法律》,针对电信电话公社民营化改革又通过了《日本电信电话股份公司法》《电信通讯事业法》《相关法律整备法》及《关于日本电信电话股份公司等的法律》,以此为铁路与电信改革提供了法律依据和保障^[12]。在德国,为保证对公营公司的有效约束,则是从宪法、联邦法及州法三个层面出发予以规制。而目前,我国国有企业的改革与发展均以政策为主要依据,相关法律法规呈碎片化,缺乏系统性,在实践中往往难以得到很好的执行。因此,我国国企未来改革可以借鉴上述域外经验,增加立法供给,废止过时法律,并将现有法律法规进行整合,为党组织参与国企经营管理提供制度保障与依据。

首先,商业类国企是否应当继续适用《公司法》是需要解决的首要问题。由于历史原因,我国较之其他国家,国有企业具有数量多、涉及领域广的特点。其中,商业类国企多处于竞争性领域,并以《公司法》为主要法律依据。笔者认为,以营利性为目标的商业类国企由《公司法》调整即可,无需再进行立法规范。一方面,这样有利于其遵循市场规律,作为与私人企业平等的商事主体参与到竞争之中去。另一方面,《公司法》为党组织的参与提供了法律依据^⑥,其公共利益目标弱化的问题则可以通过加强党的领导予以解决。如此一来,既保证了党组织的参与有据,又有益于商业类国企建立现代企业制度,既不会造成法律资源的浪费,同时也避免了由多部法律调整时可能出现的法律冲突。

其次,通过立新法、废旧法以进一步构建起系统性的国有企业法律体系。在立新法方面,应当出台《国有公益企业法》以弥补当前国企法律体系的缺口。公益类国企因其特殊性,而需要特别立法。通过过往的改革经验可以看出,公司制法人治理结构并不适合我国公益类国企,并且,公益类国企具有法律调整的特殊性特征。为了实现特定的政治、经济和社会目标,在对公益类国企施以强于商业类国企的控制的同时,也应当赋予此类国有企业一些特权或优惠待遇。然而,要实现公益类国企特殊权利的行使,充分发挥党组织在其中的作用,仅靠但书条款是无法完成的。因此,为了更好地实现有效治理,加强公益类国企立法是必然选择。《国有公益企业法》应当着重解决以下几个问题:第一,明确国企分类标准。由于缺乏明确的分类标准,我国国企的管理与党组织的参与都因此无法发挥其最大效用,更有处于竞争领域的国企利用分类标准不明而长期获得垄断利益的情况。因此,充分考虑国有企业的复杂性与动态性,制定科学、合理的分类标准无疑是立法应当首要解决的问题。第二,应当重构公益类国企的法人治理结构。如前文所述,公益类国企由于其承担职能的特殊性,并不适合以公司制法人来运行,因而需要就此类国企专门制定科学、合理的特殊法人治理结构。其具体的法人治理结构设计,根据公益类国企的特性,可以借鉴《全民所有制工业企业法》的法人治理结构,采用与“厂长(经理)负责制”类似的结构,进一步提高决策效率,更有助于实现公益类国企的公益目标。第三,立法应当为党组织参与公益类国企公司治理提供法律依据。在公益类国企中,党组织以直接干预的形式参与企业治理,因而可以通过在立法中规定党组织的设立,赋予其直接干预权。在废旧法方面,如《全民所有制工业企业法》等法律法规至今仍有不少,虽然尚未失效,但其与现今企业发展已经有诸多的不适应性。因此,应当废止这部分已经过时的法律法规,完成对现有国企相关法律法规的清理。

最后,应当对国有企业相关法律法规进行整合。目前,我国国有企业相关立法呈现出碎片化特点,这些法律法规有的在实践中难以得到很好的执行,有的执行达不到预期的效果,有的则显露出重大缺陷。因此,通过修正具有缺陷的法律,改进存在执行困难的法律,再对各项法律法规进行整合,实现《国有公益企业法》《公司法》《企业国有资产法》等法律法规之间的联动,最终形成系统性的国有企业法律体系,成为党组织参与国企公司治理的制度保障。

(二) 加强党的法律规范与监督体系建设

国企改革与发展都离不开党的领导,但党组织如何把握参与国企公司治理的“度”,做到既保证其权威性,发挥其积极作用,同时又不会超越规则界限,笔者认为可以从以下两个方面出发。

一方面,始终坚持党组织应当在法律这个基本框架之内参与国企公司治理。法律能够为党组织提供参与国企公司治理的依据与制度保障,能规范其参与方式,防止其权力越界,有助于建立起良好的法治秩序。正如党的十八大报告所指出的:“党领导人民制定宪法和法律,党必须在宪法和法律范围内活动。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权,绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法。”党要在法律框架之内活动这一准则也在宪法与党章之中有所体现。在未来改进之中,加强党的领导的同时也应当加强党组织依法执政的能力,二者相辅相成。例如,党的领导的一个重要渠道,是通过立法将党的政策转换、固化为国家法律,而依法执政所依之“法”,正是通过稳定、严密、正式的程序转化为法律的党的意志。因此,当任何政治组织或个人试图以党的领导的名义搁置、僭越法律时,其正是违背了党的领导的原则,实质上是以地方、部门或个人利益超越党的意志^[13]。因此,通过法律法规从外部对党组织的参与活动予以规制,再结合党规党纪从内部进行自我规范,实现二者的有效对接,使党组织的参与既有规可依也有法可依,是党组织有效参与治理的基础。

此外,正如前文所言,当不同利益出现冲突时,党组织能够起到统筹兼顾的协调作用,而将此种统筹兼顾置于法律框架之下,构建起利益平衡机制,更有利于党组织在面对利益冲突时进行全面的考量与把握。德国的法学理论创立了一种处理利益冲突的“实践调和原则”,也就是对于相互冲突的利益,要在具体的案件情形下谨慎地处理,尽可能使得不同利益都能够得到实现,而不能基于认定某一利益处于高的位阶而完全压制和排除其他的利益,从而实现相互冲突利益在总体上的最大化^[14]。以此为借鉴,我国国有企业应当构建起这样一种利益平衡机制,即在出现经济效益与公共利益等其他利益冲突时,党组织应当根据企业性质、目标等进行具体分析,并最终进行价值取舍,决定优先实现何种利益。例如,根据两类国企的不同性质与目标,在公益类国企中可能优先考虑公共利益,而在商业类国企中,以不损害公共利益为前提则可能会优先考虑经济效益。

另一方面,加强党内监督与党外监督相结合的监

督体系构建。加强党内监督,即是通过加强各级党委和纪委的监督,从内部对党组织的团体与个人行为进行监督。加强党外监督,即是由其他政治组织、社会团体与群体充当监督主体,发挥其与党组织之间的相互制约关系,给予党组织的参与活动以充分的、客观的监督。将党内监督与党外监督相结合,保证使党内部分人员的特权与权力滥用意识逐步消除,并提升党员干部等的守法意识。同时,还应当加强责任追究机制的建立,使党组织的团体或个人成为可诉主体,将党组织参与公司治理的活动纳入法治轨道之中。

五、结语

伴随我国国企改革新时期的到来,坚持党的领导这一原则得以重申,过去改革中党组织缺位的问题得到重视。在未来改革中,我们既面临着机遇也面临着挑战。机遇在于,国企分类改革为我们提供了崭新的视角,使党组织能够通过间接引导与直接干预两种不同类型的参与模式参与到两类国企的治理之中。挑战在于,坚持党的领导并不是以党代企,为避免出现认识上的误区,在此后的研究中,应当进一步探究对党组织参与有度的把握,明确商业类国企中党组织参与公司治理的具体界限,并继续完善国有企业相关立法,为党组织的参与提供更加系统性的制度保障。

注释:

- ① 在2016年11月11日召开的全国国有企业党的建设工作会议上,习近平总书记指出,“坚持党的领导、加强党的建设,是我国国有企业的光荣传统,是国有企业的‘根’和‘魂’,是我国国有企业的独特优势”。
- ② 党的十四大报告指出,实践的发展和认识的深化要求我们明确提出,我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,以利于进一步解放和发展生产力。
- ③ 《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》中提出,坚持党的领导,是中国特色社会主义最本质的特征,也是国有企业的独特优势。
- ④ 在2016年11月11日召开的全国国有企业党的建设工作会议上,习近平总书记指出,国企党组织要充分发挥领导核心和政治核心作用,把方向、管大局、保落实,以党建统领推动企业全面发展。
- ⑤ 《深化国有企业改革的指导意见》提出,划分国有企业不同类别。根据国有资本的战略定位和发展目标,结合不同国有企业在经济社会发展中的作用、现状和发展需要,将国有企业分为商业类和公益类。通过界定功能、划分类别,实行分类改革、分类发展、分类监管、分类定责、分类考核,提高改革的针对性、监管的有效性、考核评价的科学性,推动国有企业同市场经济深度融合,促进国有企业经济效益和社会效益有机统一。按照谁出资谁分类的原则,由履行出资人职

责的机构负责制定所出资企业的功能界定和分类方案,报本级政府批准。各地区可结合实际,划分并动态调整本地区国有企业功能类别。

- ⑥ 谦抑干预理念认为,应当在明确市场优于政府的前提下,将国家干预以一种克制和谦逊的方式嵌入市场失灵的边界划定当中:在市场没有发生失灵的情势中不应当进行国家干预;在市场确实发生失灵的情势中,国家干预要依附于市场机制发挥作用;在市场停止失灵或失灵程度降低的情势中,国家干预应及时退出或相应限缩其强度;在既有经验和理性无法判断某一领域是否市场失灵时,应假设市场未发生失灵,暂不进行国家干预。参见刘大洪,段宏磊:《谦抑性视野中经济法理论体系的重构》,载《法商研究》2014年第6期。
- ⑦ 《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,完善国有资产管理体制,以管资本为主加强国有资产监管,改革国有资本授权经营体制,组建若干国有资本运营公司,支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司。
- ⑧ 《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。

参考文献:

- [1] 李昌麒,岳彩申. 经济法学[M]. 北京:法律出版社,2013: 596-597.
- [2] 李景治. 深化国企改革要进一步加强和改善党的领导[J]. 学术界,2016(8): 5-17.
- [3] 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): 82-95.
- [4] 顾功耘,胡改蓉. 国企改革的政府定位及制度重构[J]. 现代法学,2014(3): 81-91.
- [5] 高明华. 国企分类改革必须对应国资分类监管[J]. 前线,2014(2): 44-46.
- [6] 黄群慧,余菁. 新时期的新思路:国有企业分类改革与治理[J]. 中国工业经济,2013(11): 5-17.
- [7] 顾功耘. 国企类型化改革路径[N]. 上海证券报,2013-12-19(A02).
- [8] 刘青山. 分类监管:国企改革下一个突破口[J]. 国企,2013(7): 19-22.
- [9] 热拉尔·罗兰. 私有化:成功与失败[M]. 张宏胜,于淼,等译. 北京:中国人民大学出版社,2013: 20.
- [10] 顾功耘,等. 国有资产法论[M]. 北京:北京大学出版社,2010: 124-125.
- [11] 吴勇敏,何源. 德国公营事业对中国国有企业类型化之启示——以判例与立法为中心展开[J]. 社会科学战线,2015(5): 227-238.
- [12] 谭秋霞. 日本国企改革的法律分析及对我国国企混改的启示[J]. 法学论坛,2016(1): 144-150.
- [13] 王若磊. 依规治党与依法治国的关系[J]. 法学研究,2016(6): 17-28.
- [14] 王利明. 民法上的利益位阶及其考量[J]. 法学家,2014(1): 79-90.

The approaches and implementation mechanism of the Party's participation in administering the state-owned enterprises under the circumstances of classification reform

LIU Dahong, XU Danlin

(School of Law, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China)

Abstract: In the current background of state-owned enterprises reform, attention has been fixed on how the Party participates in the corporate governance, and what guarantee mechanism should be provided for the Party. An effective approach for the Party to participate in the corporate governance may be classification participation by taking the opportunity of proposing classification reform of state-owned enterprises. With such logic, the Party can participate in corporate governance of different types of state-owned enterprises via two ways: indirect guidance and direct interference. In order to achieve the goal of valid participation, one solution to this problem is to improve and integrate the legislation as well as structuring the legal system of state-owned enterprises so that there are rules and laws to abide by when the Party participates.

Key Words: the Party; state-owned enterprises governance; classification reform; classification administer; system guarantee

[编辑: 苏慧]