

# 国有企业党组织嵌入公司治理结构： 一个基于国企多元化目标的分析框架

谭劲松 朱人杰 秦 帅

**摘要：**党的领导融入公司治理是中国特色公司治理理论和实践的重大创新，是国有企业改革的重要内容之一。本文基于国有企业的多元化目标，探讨国有企业党组织嵌入公司治理结构的理论基础、法律基础、实现机制、保障体系和效果评价标准，旨在构建一个国有企业党组织嵌入公司治理结构的综合分析框架。本文对于全面理解党的领导融入公司治理、深化国有企业改革具有重要意义。

**关键词：**国有企业；党组织；公司治理结构；多元化目标；分析框架

**中图分类号：**F270 **文献标志码：**A **文章编号：**2095-8838(2020)05-0003-12

## 一、引言

国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础，是我们党执政兴国的重要支柱和依靠力量。改革开放以来，我国持续推进国有企业改革，不断完善国有资产管理体制机制，建立健全法人治理结构，逐步使国有企业从行政型公司治理向经济型公司治理转变(李维安，2009)。党组织作为国有企业领导核心和政治核心，积极参与“三重一大”、“双向进入、交叉任职”等方式参与公司治理。《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》(中办发〔2015〕44号)要求把加强党的领导和完善公司治理统一起来，明确国有企业党组织在公司法人治理结构中的法定地位；《关于进一步完善国

有企业法人治理结构的指导意见》(国办发〔2017〕36号)进一步明确国有企业党组织在法人治理结构中的法定地位，将党建工作总体要求纳入国有企业章程，使党组织成为企业法人治理结构的有机组成部分。这些政策的实施推动了党组织嵌入公司治理结构的制度化和规范化。

现有关于国有企业党组织嵌入公司治理结构的研究主要对其经济后果进行了分析与检验。较多研究发现国有企业党组织嵌入公司治理结构具有积极的治理作用。一方面，会对高管个人产生影响，如降低超额薪酬(马连福等，2013)、降低高管和员工的薪酬差距(马连福等，2013；陈红等，2018)、降低代理成本(王元芳和马连福，2014；余怒涛和尹必超，2017)、抑制高管隐性腐败(严若森和吏林山，2019)、降低高管预算松弛程度(代彬等，2020)等。另

收稿日期：2020-07-19

基金项目：国家自然科学基金项目(71972189, 71902201, 71790603)；国家社会科学基金后期资助项目(19FGLB048)；广东省自然科学基金项目(2018A0303130328)；广东省哲学社会科学基金项目(GD18CYJ09)；财政部“会计名家培养工程”项目

作者简介：谭劲松，中山大学管理学院/现代会计与财务研究中心教授，博士生导师；

朱人杰，中山大学管理学院硕士研究生；

秦 帅，通讯作者，中山大学管理学院博士生。

一方面,会对企业整体产生影响,如提高国有企业出售时的溢价水平(陈仕华和卢昌崇,2014)、聘用更大规模的会计师事务所(程博等,2017)、提高国有企业内部控制水平(吴秋生和王少华,2018)、提高董事发表异议的概率(柳学信等,2020)等。也有研究发现,国有企业党组织嵌入公司治理结构显著提高了企业绩效(王元芳和马连福,2014;柳学信等,2020)。还有研究认为应注意规避具体实施不到位可能产生的负面效果,例如国有企业可能会因政治干预的加深而增加冗余雇员(马连福等,2013)、党组织过多参与公司经营管理将会对公司治理水平和内部控制有效性产生负面影响,最终降低商业类国有企业绩效(马连福等,2012;吴秋生和王少华,2018;郝云宏和马帅,2018)。

已有研究对党组织参与国有企业治理的方式、权限等问题还缺乏深入探讨(强舸,2019),对国有企业党组织嵌入公司治理结构的动机、机制和运作逻辑缺乏全面分析。党组织嵌入国有企业公司治理结构的理论性、实践性极强,而且我国国有企业目标多元、行业多样、层级不同、利益相关方众多,在理论逻辑和制度机制上对这一问题进行系统性的理论分析和框架设计,十分必要。只有弄清楚党组织嵌入国有企业公司治理结构的动机和依据,才能设计有效的制度和机制,方能明确党组织嵌入公司治理结构的目标,从而正确检验其治理效果。

党的十八大以来,国有企业改革主要沿着完善产权改革和完善公司治理机制两条路径展开。产权改革方面积极推动混合所有制改革,公司治理方面很重要的是推动国有企业党组织嵌入公司治理结构。国有企业混合所有制改革注重在微观层面上建立融合国有资本、集体资本与非公有资本的混合所有制企业,从做强做优做大国有企业转向做强做优做大国有资本。从混合所有制改革效率观和资源互补观的理论基础以及实践效果看,国有企业混合所有制改革离不开党组织的支持,因此需要根据国有企业股权结构的演变路径灵活安排国有企业党组织嵌入公司治理结构的工作(王曙光等,2019;毛新述,2020)。在混合所有制改革后的国有企业中,国有资本所占份额不尽相同,但党组织嵌入公司治理结构的必要性却是相同的。党组织嵌入国有企业公司治理结构不仅有利于维护国有资本利益,更能够统筹协调多种资本的利益,有利于国有企业发展壮大。

基于此,本文试图构建一个基于国有企业多元化目标的党组织嵌入公司治理结构的综合分析框架。本文认为,国有企业的性质决定了企业目标的多元化,决定了党组织

嵌入公司治理结构的必然性,党组织嵌入公司治理结构有助于实现国有企业多元化目标,国有企业公司治理是将上述多元化目标与公司治理基本目标和要求有机结合,进行有效的制度和机制设计,实现中国特色的国有企业公司治理制度创新。

## 二、国有企业党组织嵌入公司治理结构的理论基础

国有企业党组织嵌入公司治理结构,是在我国经济改革过程中逐步形成的符合本国国情的治理模式,在我国国有企业治理中发挥着无可替代的作用(高红波和邱观建,2012;雷海民等,2012)。国有企业党组织嵌入公司治理结构的理论依据主要有共产党先锋队理论、政治干预理论和利益相关者理论。

### (一)共产党先锋队理论

列宁将马克思、恩格斯的建党理论同俄国革命实践相结合,形成了落后国家的社会革命进程中的政党建设理论即先锋队理论(汪仕凯,2017),丰富和发展了马克思主义建党学说(魏泽焕,2006)。先锋队理论作为列宁建党理论的核心之一,保证了执政党的先进性,为国有企业党组织嵌入公司治理结构提供了政治理论基础。共产党组织的先进性体现为党是用先进的理论武装起来的,是工人阶级的先进部队,能够有效地领导经济建设(张炳文,2005)。

先锋队理论告诉我们,国家政权的一切政治经济工作都由工人阶级觉悟的先锋队共产党领导,共产党执政后的首要任务即在于领导经济建设,创造高于资本主义的劳动生产率,以满足人民群众的物质生活方面的需要。因此,经济领域的胜利是无产阶级执政党完成其历史使命的根本保证(魏泽焕,2006),国有企业自诞生起就是社会主义公有制的重要物质基础和政治基础,是广大工人阶级发挥主观能动性的关键平台(林尚立,2010),是我们党执政兴国的重要支柱和依靠力量,自然要由共产党来领导(张弛,2019)。因此国有企业党组织嵌入公司治理结构具有历史必然性。

### (二)政治干预理论

政府干预企业经营的现象普遍存在于世界各国(Sawant,2012;雷海民等,2012)。作为政治干预主体的政府,其公共治理目标主要包括政治目标、社会目标和经济目标。政府在政治方面追求政治风险最小化,在社会方面追求社会稳定和充分就业,在经济方面则追求经济增长(谭劲松等,

2009)。出于以上三种目的,政府往往通过银行信贷(谭劲松等,2012)、股权融资(Fan等,2007)、税收优惠(Faccio,2006)、政府补助(余明桂等,2010)等渠道干预(调节)企业运行。政治干预对企业可能是“支持之手”,也可能是“掠夺之手”(Shleifer和Vishny,1994)。

中国上市公司主要面临三类政治干预(调节):国有控股股东、政府部门、企业内部基层党组织(Chang和Wong,2004)。党组织是国有企业不可或缺的重要组织机构(陈仕华和卢昌崇,2014)，“党管干部”“党管人才”“三重一大”等表明党组织在选聘企业管理人员以及决定企业政策方面拥有较大发言权(陈仕华和卢昌崇,2014;柳学信等,2020),国有企业党组织嵌入公司治理结构兼具历史正当性、政治正当性和法律正当性。

### (三)利益相关者理论

利益相关者理论是一种广义的多边治理理论,核心思想是对公司法人治理结构进行改革以达到利益相关者共同治理公司的目的,认为公司的各种利益相关者的利益共同最大化,才是现代公司的目标和存在价值。公司治理结构是否有效体现在能否向各利益相关者提供适度关联的权责利(贾生华和陈宏辉,2002)。

中国共产党代表最广大人民的根本利益,没有自己的特殊利益。党组织嵌入国有企业公司治理结构,有利于最大程度地实现企业利益相关者的利益最大化。党组织嵌入国有企业公司治理结构是党的领导融入公司治理各环节的基础,有助于统筹协调国有企业的政治目标、社会目标和经济目标。

先锋队理论、政治干预理论和利益相关者理论是国有企业党组织嵌入公司治理结构的理论基础,三者具有一定的逻辑自治性。共产党的先进性决定了国有企业党组织嵌入公司治理结构能够完善公司治理,减少内部人寻租行为。共产党的先锋队属性决定了国有企业党组织干预国有企业经营、嵌入公司治理结构符合成本—效益原则,能够最大程度地实现相关者的利益最大化,协调各利益相关者的共同利益。反过来,政治干预理论和利益相关者理论又能够使得共产党组织与时俱进,保持先进性。

## 三、国有企业党组织嵌入公司治理结构的制度创新源自国有企业的性质和使命

中国特色国有企业制度根植于中国特色社会主义市场经济,其制度基础是社会主义制度。国有企业是社会主义

公有制的重要实现形式,是推进国家现代化、保障人民共同利益的重要力量。国有企业党组织嵌入公司治理结构是中国特色国有企业治理体制不可或缺的内容(黄文锋等,2017)。

### (一)国有企业的性质和使命决定其目标的多元化

企业既有经济责任、法律责任,也有社会责任、道德责任,国有企业更是如此。我国国有企业不但具有经济属性,同时还具备鲜明的政治属性和社会属性(谭劲松等,2009),这就决定了国有企业目标的多元化,包括政治目标、社会目标和经济目标。

从政治目标看,国有企业的建立初衷在于为全体人民谋福利,国有企业的发展成果由全体人民共享,国有企业应该保证党和国家的方针、政策在本企业贯彻执行,直接为国家的政治战略服务。国有企业的治理是国家治理体系的重要组成部分,国有企业是政府能够直接作用和调控的微观市场主体,为政府调控经济提供了资源和渠道(黄速建和余菁,2006)。党的路线方针政策、重大战略决策部署以及改革发展新理念的贯彻落实,需要通过国有企业尤其是公益类国有企业才能落地。因此,抓住国有企业的主导权,保持对国有经济的控制力,也就牢牢控制了国民经济的命脉,从而巩固公有制的主体地位,巩固党的执政基础和执政地位。

从社会目标看,国有企业的特殊性决定了其需要积极参与提供公共服务,在自身发展的基础上反哺社会和人民,在公共产品供给等方面负有重要的责任(陈冬华,2003;张蕾,2009)。国有企业具有相当广泛的利益相关者群体,因此应更多地关注人民群众和利益相关者整体利益的平衡,积极履行社会责任。国有企业社会责任是多方面的,从总体上看应该承担以下几个方面的社会责任:对员工的责任、对消费者的责任、对供应商的责任、对债权人的责任、对环境与资源保护与合理利用的责任、对所在社区的责任、慈善责任以及对政府的责任(沈志渔等,2008)。

从经济目标看,商业利益是商业类国有企业的重要目标。许多国家都通过国有企业盈利以充实政府财政收入(Swann,1988)。国有资产保值增值是国有企业改革的重要目标之一,这就决定了国有企业尤其是商业类国有企业需要将经济目标作为重要目标。财政部统计数据 displays,2019年,全国国有企业营业总收入达到了625 520.5亿元,同比增长6.9%,利润总额35 961.0亿元,同比增长4.7%。国有企业应确保国有资产保值增值、提高国有经济竞争力、



放大国有资本功能,提高经营管理水平,坚定不移做强做优做大。

国有企业分类改革的要求体现了国有企业的多元化目标。公益类国有企业以保障民生、服务社会、提供公共产品和服务为主要目标,较多地体现了国有企业的政治目标和社会目标。商业类国有企业以增强国有经济活力、放大国有资本功能、实现国有资产保值增值为主要目标,较多地体现了国有企业的经济目标。不同类型的国有企业所追求的企业目标侧重点有所不同,但国有企业整体上都需追求政治目标、社会目标和经济目标的协同与均衡。

(二)党组织嵌入公司治理结构有助于国有企业多元化目标的实现

国有企业的多元目标是对立统一的,党组织嵌入公司治理结构有助于国有企业协调融合其政治目标、社会目标和经济目标(楼秋然,2020),有助于贯彻实施创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,为多元化目标的实现提供理想的制度环境、治理环境和机制保障。

#### 1. 党组织嵌入公司治理结构与国有企业政治目标

国有企业在治理机制、运营规则等方面都受到政府部门的影响(蒋大兴,2014),国有企业党组织嵌入公司治理结构能够发挥政治保障作用和纪检监督作用(张响贤,2008),确保国家发展战略在国有企业中严格落实,约束高管寻租行为(马连福等,2013;余怒涛和尹必超,2017)等。国有企业党组织嵌入公司治理结构有助于避免企业重大决策失误,增强国有企业的抗风险能力,巩固党的执政基础和执政地位(蒋铁柱和沈桂龙,2006),有助于国有企业实现政治目标。

#### 2. 党组织嵌入公司治理结构与国有企业社会目标

国有企业在提供就业岗位、调节收入分配、维护市场秩序等方面发挥着重要的作用。在不同国家的不同发展阶段,国有企业能够根据经济景气程度调整其企业边界,稳定社会经济和就业(黄速建和余菁,2006)。如国务院办公厅2020年3月18日印发的《关于应对新冠肺炎疫情影响强化稳就业举措的实施意见》中强调“国有企业今明两年连续扩大高校毕业生招聘规模,不得随意毁约,不得将本单位实习期限作为招聘入职的前提条件。”党组织具有鲜明的组织优势和群众工作优势,国有企业党组织与政府、国有企业以及人民群众都存在着紧密联系,嵌入国有企业治理结构的各个环节,能够影响国有企业决策(马连福等,2013),有利于国有企业社会目标的实现。

#### 3. 党组织嵌入公司治理结构与国有企业经济目标

商业类国有企业是国有企业的重要组成部分,它以市场为导向开展经营活动,以企业经济效益最大化为主要目标。公益类国有企业虽然不以追求经济利益为主要目标,但国有企业的多元目标是对立统一的,追求政治目标和社会目标应该建立在经济效益目标的基础上(楼秋然,2020)。对于商业类国有企业,党组织与公司法人治理结构的融合有助于解决国有股权一股独大引起的缺乏制衡、监事会监督力度较弱、董事会与经理层权责边界不清等问题(胡迟,2018),弥补市场化治理方式的不足,最终提高国有企业经济效益。对于公益类国有企业,党组织嵌入公司治理结构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下,兼顾经济效益目标(刘大洪和许丹琳,2017)。

### 四、国有企业党组织嵌入公司治理结构的法律法规基础

国有企业党组织参与公司治理具备坚实的法理基础(马连福等,2012)。从国有企业党组织发展历程看,在不同历史阶段,虽然国有企业中党组织的事权和参与治理方式存在差异,但党组织在国有企业中发挥的政治核心作用及其对国有企业的领导却不曾改变(谭劲松等,2019)。《宪法》《公司法》和《中国共产党章程》等法律法规及中央系列规范性文件为国有企业党组织嵌入公司治理结构提供了法律法规基础。

#### (一)《宪法》奠定了党对国有企业的最高领导地位

《中华人民共和国宪法》是国家的根本大法。虽然我国各时期修正的《宪法》内容在不断变迁和完善,但中国共产党对社会主义事业的领导地位却从未改变。《宪法》明确规定,中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。国有企业治理是国家治理体系的重要组成部分(陈冬华,2003),党对国有企业的领导充分体现了这一要求。

#### (二)《公司法》明确了党组织参与公司治理的法定地位

《中华人民共和国公司法》在1993年发布时即规定“公司中中国共产党基层组织的活动,依照中国共产党章程办理”,为党组织在国有企业中开展活动提供了法律依据。2005年及以后的修订版本中,明确规定在公司中“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”,进一步强调了党组织在企业中的法定地位。

(三)《中国共产党章程》等具体界定了党组织参与国有企业治理的范围和方式

自党的八大开始,党章就对基层党组织在企业、机关等组织中的定位进行了规定。自此,各个时期的党章均对基层党组织在国有企业中的地位、职责和作用等进行了具体规定。党的十九大修改通过的党章明确了党组织领导国有企业的范围和方式,指出:“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”。《中国共产党国有企业基层组织工作条例(试行)》则进一步对党建工作进章程、“双向进入、交叉任职”领导体制、党委(党组)前置研究重大经营管理事项等做了更加具体明确的规定,进一步厘清了党的领导和公司治理的关系。

(四)系列规范性文件明确了国有企业党组织参与公司治理的具体要求

国有企业党组织嵌入公司治理结构是经济体制不断调整过程中形成的适合中国国情的公司治理机制(于连超等,2019)。在不同历史时期,中国共产党领导国有企业探索了不同的公司治理模式,党组织的领导体制和参与方式也随之不断调整。近年来出台的《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》《关于深化国有企业改革的指导意见》《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》《关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》等系列文件,对党组织加强国有企业的领导提出了明确要求和指导意见。

中国共产党始终在思考和实践如何将党组织优势同国有企业优势结合起来,以更好地为人民谋福利。改革开放前,党组织在国有企业中的定位几经变迁,最终形成了一个以党为中心,高度集中的,完整而庞大的计划经济工作体系(王元芳,2013)。改革开放以后,在建立社会主义市场经济的政策指引下,全面确立了党组织以“双向进入、交叉任职”等方式参与国有企业公司治理的政策(陈福今,1999)。在2016年全国国有企业党建工作会议上,习近平总书记提出了坚持党对国有企业的领导和建立现代企业制度都必须一以贯之的要求。同时还指出,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。此后,国有企业党组织嵌入公司治理结构开启了新篇章。

## 五、国有企业党组织嵌入公司治理结构的实现机制<sup>①</sup>

国有企业党组织嵌入公司治理结构是我国国有企业改革的一个重大命题,其核心在于公司控制权的配置,因此如何协调好党的领导与董事会决策之间的关系就成了破题的关键(胡迟,2018)。要实现国有企业党组织与公司治理结构的有机统一,首先必须解决党组织嵌入的路径和实现机制问题。目前实务中的实现机制大体有两类:机制一是党组织与公司治理主体的组成人员进行“双向进入、交叉任职”,通过成员的双重任职实现两者有机统一;机制二是研究决策程序为“先党内、后提交”,党组织直接嵌入公司治理结构成为治理主体之一(马连福,2017)。《关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》(国办发〔2017〕36号)之前一般采取机制一,之后一般采取机制一和机制二相结合。

(一)机制一:双向进入、交叉任职——成员嵌入

党组织通过“双向进入、交叉任职”分别嵌入董事会、监事会和经理层,形成了三个维度的嵌入,即决策嵌入、监督嵌入和执行嵌入(郝云宏和马帅,2018)。一方面,符合条件的国有企业党委(党组)班子成员可以通过法定程序进入企业董事会、监事会和经理层,符合条件的董事会、监事会和经理层成员可以按照有关规定和程序进入党委(党组),谓之“双向进入”。另一方面,党组织和董事会、监事会和经营班子中的关键成员职务可以交叉,谓之“交叉任职”。三个维度上的嵌入正是习近平总书记提出的“明确党组织在决策、执行、监督各环节的权责和工作方式”的具体体现。

在现行体制下,国有企业党委(党组)书记、董事长、法定代表人由一人担任的现象比较普遍。党委(党组)书记、董事长和法定代表人“三职合一”,成为真正的“一把手”。这种体制的好处是企业内部权力高度集中,一把手权威地位非常明确,决策效率高,减少推诿扯皮。但缺点在于企业内部很难产生足够的监督制衡力量,甚至外部的派出监事制度、纪检监察制度、职工参与制度等也容易失效。如何对“三职合一”的一把手的权力进行监督,使其发挥积极作用,避免机会主义行为成为需要解决的问题。

另外,“双向进入、交叉任职”,一人担任双重或多重

<sup>①</sup>本文仅讨论按现代企业制度实行“三会一层”治理制度的国有企业党委(党组)嵌入公司治理结构的情形。

职务,在履职时可能存在角色转换问题。如某人同时担任党委副书记、董事和总经理职务,就需要同时履行监督、决策和执行责任,可能存在对角色职能混淆不清而无所适从的情况。在国有企业中,党组织、董事会和总经理办公会都有各自的议事规则,对其成员履职也有明确规定,每个成员站在党组织角度要考虑如何监督,站在董事和经理的角度就需要重点考虑如何决策和经营管理。若议事规则间缺乏协调机制,可能会导致角色冲突,从而导致履职效率低下或“厚此薄彼”现象。

## (二)机制二:先党内、后提交——制度嵌入

机制二的核心是党组织直接嵌入公司治理结构成为治理主体之一,公司的治理主体从“三会一层”变为“四会一层”。这是一种制度嵌入,逻辑上我们可以将这种“嵌入”理解为非传统统治手段,是公司治理体系的重构并通过章程实现的企业自治安排。党组织研究讨论“三重一大”决策作为董事会、经理层决策重大问题前置程序,厘清了党委(党组)和其他治理主体的权责边界。党组织和董事会之间是协同分工、共同对所有利益相关者承担责任的双向互动关系,而不是党组织对董事会的单向上下级关系。重要议案在董事会决策之前党组织进行前置讨论,实际上是党组织提前把关。前置讨论程序在很大意义上可以被看作是对董事会和高管团队就重大决策事项所做的可行性论证及尽职调查,而不是董事会和高管团队的免责机制。

党组织前置研究的时空范围,即党组织前置研究的时点(在整个事项过程的什么时间节点介入被决策事项)和前置研究的事项和内容(党组织参与公司治理的边界),是实务工作的关键和重点<sup>②</sup>。从空间范围看,国有企业党组织应主要就企业“三重一大”事项及其他重要事项进行前置研究决策。“三重一大”对不同企业来说有较大差异,规模不同的企业对同一额度资金的感受也不同。因此,需要根据企业的规模、事项对企业的影响程度以及企业的风险承受能力等各项因素予以综合考量,从制度上做出明确界定。从时间范围看,需要根据党组织的嵌入程度决定前置研究时点。总体来说,如果党组织及企业“三会一层”治理结构比较完善,党组织与其他治理主体间的交叉任职比较深入,党组织事实上已了解并掌握待决策事项,此时前置研究时点可适当靠后。如果公司治理结构不够完善,党组织嵌入

程度不深,党组织不能事先获知管理层筹划的事项信息,那么党组织前置研究的时点就需要尽量提前,管理层有相关思路或意向时就应及时向党组织汇报。

为加强其他治理主体与党组织的沟通协调配合,更好发挥党组织嵌入公司治理结构的作用,可以采取及时汇报、列席会议等方式。及时汇报,是其他治理主体及时(定期或即时)向党组织汇报工作,对“三重一大”等事项特别是尚处于意向阶段或调研阶段的重大事项充分沟通,达成共识,及时启动党组织前置研究程序。列席会议,是指在党组织对项目开展前置研究时,有关治理主体成员列席会议并就党组织提出的疑问进行解释和信息补充。

党组织讨论前置的提出与实践重构了国有企业决策机制,使其在重大决策中的定位从参与转变为主导(强舸,2018),从而扩大了其在国有企业决策中的权力边界。具体而言,党组织可以行使决定权和监督权。决定权主要表现为党组织对某一重大事项同意或不同意提交董事会和经理层讨论,党组织的决定权应更多从政治角度而非经济角度考察公司议案(强舸,2018)。党组织的监督权主要表现为对于监督范围内的事项,例如企业“三重一大”、整体预算安排、机构设置、人员配备、考核奖惩等重要事项,依照既定标准对其合规性、合法性等进行审查并采取适当措施。宏观上重点监督决策事项与党的路线、方针、政策的符合性,与国家战略部署的契合性,微观上监督是否有利于提高企业经济效益、增强企业竞争力、实现国有资产保值增值以及是否维护社会公众利益等。总体而言,党组织应在全面研究审核的基础上,出具审议意见,再由董事会和经理层等相关治理主体依法决策,坚持效率导向,把党的政治优势转化为企业发展优势、把党的组织优势转化为企业治理优势、把党的思政优势转化为企业文化优势,并设计与之相匹配的措施、机制和手段。

党组织前置研究具有层次性。党章规定,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;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。依此,党委(党组)就集团内重大事项开展前置研究,参与决策,把关定向,而基层党组织则就本企业的内部重大事项开展研究、协商决策(强舸,2019)。

<sup>②</sup>有些事项不需要持续整个流程,可直接开会做出决策,而有些事项,如投资项目,需要经过前期尽职调查、编制可行性报告、立项直至实质性推进等不同阶段,因此党组织在哪个时点前置介入至关重要。



党组织嵌入公司治理结构，参与重大问题决策，应注意机制一和机制二的有机统一和协调融合，同时注意平衡的把握和分寸的拿捏。具体来说，应遵循以下原则：首先，党组织参与决策应侧重战略性、全局性和导向性，主要参与企业的“三重一大”事项的讨论。其次，党组织参与重大问题决策是一种组织行为，应做到依法参与、集体决策，要完善党组织决策的规则。重大经营管理事项必须经党委研究讨论后，再由董事会或经理层作出决定。最后，党组织参与企业重大问题决策，由于成员嵌入和前置研究两个机制的结合，事实上包括全过程的参与，程序必须规范、明确，一般需要包括党组织先议、会前沟通、会上表达、会后报告等程序(马连福，2017)。

## 六、国有企业党组织嵌入公司治理结构的保障体系

### (一)组织保障

国有企业党组织体系建设主要包括两方面：一方面，健全党的组织及组织评估体系。首先，在符合条件的情况下，在国有企业总部及所属公司中从组织形态上建立健全党的组织体系，形成上下一致的架构。其次，要从党内法规和制度的要求出发，建立党组织的工作机制和制度，避免组织建设弱化、虚化、淡化、边缘化。另一方面，建立党员的行为约束体系。党员、干部的素质和能力是党执政能力的最直接体现，加强党员队伍能力和素质建设，才能为党组织参与国有企业公司治理提供强有力的组织保障。

### (二)法律保障

党组织是政治组织，而国有企业是经济组织，在经济组织的公司治理结构中嵌入政治组织，应具有法律基础。如前所述，宪法奠定了党对国有企业的最高领导地位，公司法明确了党组织参与公司治理的法定地位，《中国共产党章程》界定了党组织参与国有企业治理的范围和方式。公司章程是企业的“基本法”，是调整公司内部组织关系和经营行为的准则。要使党组织在公司法人治理结构中占有法定地位，还要把党建工作加入公司章程(即“党建入章”)。党建入章能够使党组织成为公司治理主体，为党组织发挥作用提供更充分的法律保障。

### (三)制度保障

制度必须明确各个主体的工作范围、边界、内容、程序和职责等事项，边界不清、程序不顺、职责不明就会削弱治理效果。党组织参与国有企业治理，参与什么内容，

如何参与等，应该从制度上予以明确。目前国有企业普遍在公司章程中确定了党组织、董事会、经理层各自的议事规则。实践中，往往通过制定议事清单将议事规则具体化，对企业具体决策事项按性质进行分类，并清晰列示党组织、董事会及管理层对应的权限和决策流程。制度保障不仅需要包括如何划分党组织与其他治理主体之间的权责利，更需要包括如何执纪问责，对符合制度要求的成员进行激励，对不符合要求的成员进行问责。

### (四)人才保障

党组织应在国有企业中发挥领导核心和政治核心作用，这就对党组织成员提出了更高要求。在交叉任职机制下，担任高管的党组织成员既要懂政治、又要懂经济，既要熟悉党务、又要善于企业经营管理。这既是提高党组织效率的必然要求，也为加强党组织治理效果提供了人才保障。人才资源是第一资源，也是创新活动中最为活跃、最为积极的因素，因此，选优配强企业党组织班子特别是选好党组织负责人就成为了第一要务。在这方面，习近平总书记提出了明确要求，即国有企业领导人员必须对党忠诚、勇于创新、治企有方、兴企有为、清正廉洁。

## 七、国有企业党组织嵌入公司治理结构的效果评价

科学明确的评价体系能够有效推动国有企业党组织嵌入公司治理结构政策的落实，提高嵌入效果。国有企业目标包括政治目标、社会目标和经济目标，企业目标决定了国有企业党组织嵌入公司治理结构这一制度创新的落脚点，因此，国有企业党组织嵌入公司治理结构的效果评价应该从国有企业对三个目标的完成程度进行。

国有企业党组织嵌入公司治理结构应有助于统筹兼顾国有企业的政治目标、社会目标和经济目标，而非单纯实现某一类目标。政治目标是所有国有企业经营的前提和首要目标，国有企业追求社会目标和经济目标必须建立在完成政治目标的基础上，而社会目标和经济目标的完成也有利于保障国有企业追求政治目标行为的可持续性，国有企业党组织嵌入公司治理结构需要多目标统筹兼顾(张富禄和罗丽丽，2020)。国有企业党组织嵌入公司治理结构能够为国有企业多元化目标的实现提供理想的制度环境、治理环境和机制保障，最终有利于统筹实现三类目标。国有企业的利益相关者众多，不同群体的利益诉求各不相同，党组织嵌入公司治理结构能够平衡各主体利益，推动国有企

业提高发展质量和经济效益,自觉履行经济责任、政治责任和社会责任。因此,党组织嵌入不同类型国有企业治理结构有利于平衡各利益相关者利益,统筹促进三类目标。

不同的国有企业发展历史和经营现实各有特点,其对三类目标的侧重有所差异,党组织嵌入公司治理结构的方式和程度也不同(威聿东和肖旭,2019),因此在效果评价时应有所区分。本文仅以不同功能定位、不同所有权结构、不同层级和不同发展阶段的国有企业为例做描述性说明,具体的评价指标应根据各国有企业的实际情况来确定。

首先,不同功能定位的国有企业中,党组织嵌入公司治理结构对三类目标的关注程度有所不同,嵌入效果的评价标准也应有所不同。国有企业分类改革将国有企业划分为公益类和商业类。党组织嵌入公益类国有企业治理结构以直接干预为主要参与方式,监督公益类国有企业在大多数企业不愿进入的领域内提供公共产品和服务,同时努力促进公益类国有企业在提供公共产品的同时实现适度盈利,以保障公益行为的可持续性。党组织嵌入商业类国有企业,以间接引导为主要参与方式,引导商业类国有企业追求经济效益的同时积极承担社会责任(刘大洪和许丹琳,2017)。因此,对于公益类国有企业,可以着重从政治目标和社会目标评价国有企业党组织嵌入公司治理结构的效果,兼顾经济目标,而商业类国有企业则在确保政治目标完成的前提下,兼顾经济目标和社会目标的效果评价,可以主要基于经济目标进行。

其次,不同所有权结构的国有企业中,党组织嵌入公司治理结构对三类目标的关注程度有所不同,嵌入效果的评价标准也应有所不同。国有企业混合所有制改革是国有企业改革的重要内容(王曙光等,2019),混合所有制改革后的国有企业融合了国有资本、集体资本与非公有资本,国有资本存在着绝对控股、相对控股和参股等多种形式。在国有资本控股的国有企业中,国有资本力量强大,利益相关者较少,党组织嵌入公司治理结构程度较深,大多数国有企业能够在企业建立行政班子的同时建立党组织,在明确行政负责人的同时明确党组织负责人,在安排生产经营工作的同时党建工作做出部署(苗小玲和田子方,2015)。因此对于国有资本控股的企业应侧重于评价党组织嵌入公司治理结构对政治目标和社会目标实现程度的影响,兼顾其经济目标的实现程度。在国有资本参股的企业中,民营资本和其他资本占据主导地位,党组织在这类企

业中的嵌入程度不深,此时党组织应注意厘清各治理主体和各利益相关者的权责边界,在行使知情权、发挥把关定向作用的同时尊重其他治理主体的意见。要根据混合所有制企业的具体特征坚持、完善党的领导(李景治,2016),确保国有企业经营决策合法合规、确保与国家战略部署契合,确保国有资产保值增值,进而提高企业绩效。在国有资本参股的企业中,在确保基本政治方向和政治目标实现的前提下,可以侧重于评价党组织嵌入公司治理结构对企业经济目标实现程度的影响,兼顾社会目标。

再次,在不同层级的国有企业,党组织嵌入公司治理结构对三类目标的关注程度有所不同,嵌入效果的评价标准也应有所不同。国有企业党委(党组)与其基层组织作用不同,党委(党组)主要发挥领导作用,把关定向,而其基层组织主要任务是与同级管理层一道执行上级决策(强舸,2019)。因此,党委(党组)嵌入公司治理结构的效果主要基于三类目标整体进行评价,而对其基层组织则可以基于对上级决策的执行情况进行评价。

最后,不同发展阶段的国有企业,党组织嵌入公司治理结构对三类目标的关注程度有所不同,嵌入效果的评价标准也应有所不同。比如国有企业目前正在积极推进混合所有制改革,但部分国有企业如中央和省属集团公司、国有上市公司以及部分特殊行业的混合所有制改革的推进仍比较谨慎和缓慢(毛新述,2020)。对于仍处于混改中的国有企业,党组织必须要作为重要的利益相关者积极参与到混改中,防止混改过程中的国有资产流失,维护职工利益等。此时可以主要考核国有企业党组织嵌入公司治理结构对国有企业政治目标和社会目标的完成情况(朱继东,2015)。对于已完成混改的国有企业,党组织嵌入公司治理结构应侧重于发挥政治保障作用和战斗堡垒作用推动完善公司治理机制,科学决策、严格监督和执行到位等(李景治,2016)。此时可以侧重于评价党组织嵌入企业治理结构对经济目标的完成情况。总之,处于不同发展阶段的国有企业各有特色,应根据其实际发展情况进行客观评价。

需要特别指出的是,从理论和逻辑上说,国有企业党组织嵌入公司治理结构最直接的效果应该是优化了国有企业的公司治理结构,因此公司治理效果是否得以改善和提升及其程度应该是对党组织嵌入公司治理结构效果的最直接的评价标准。但是,公司治理效果是一个综合的概念,可以细分为若干方面,与前面的分析相似,不同类型的企业,



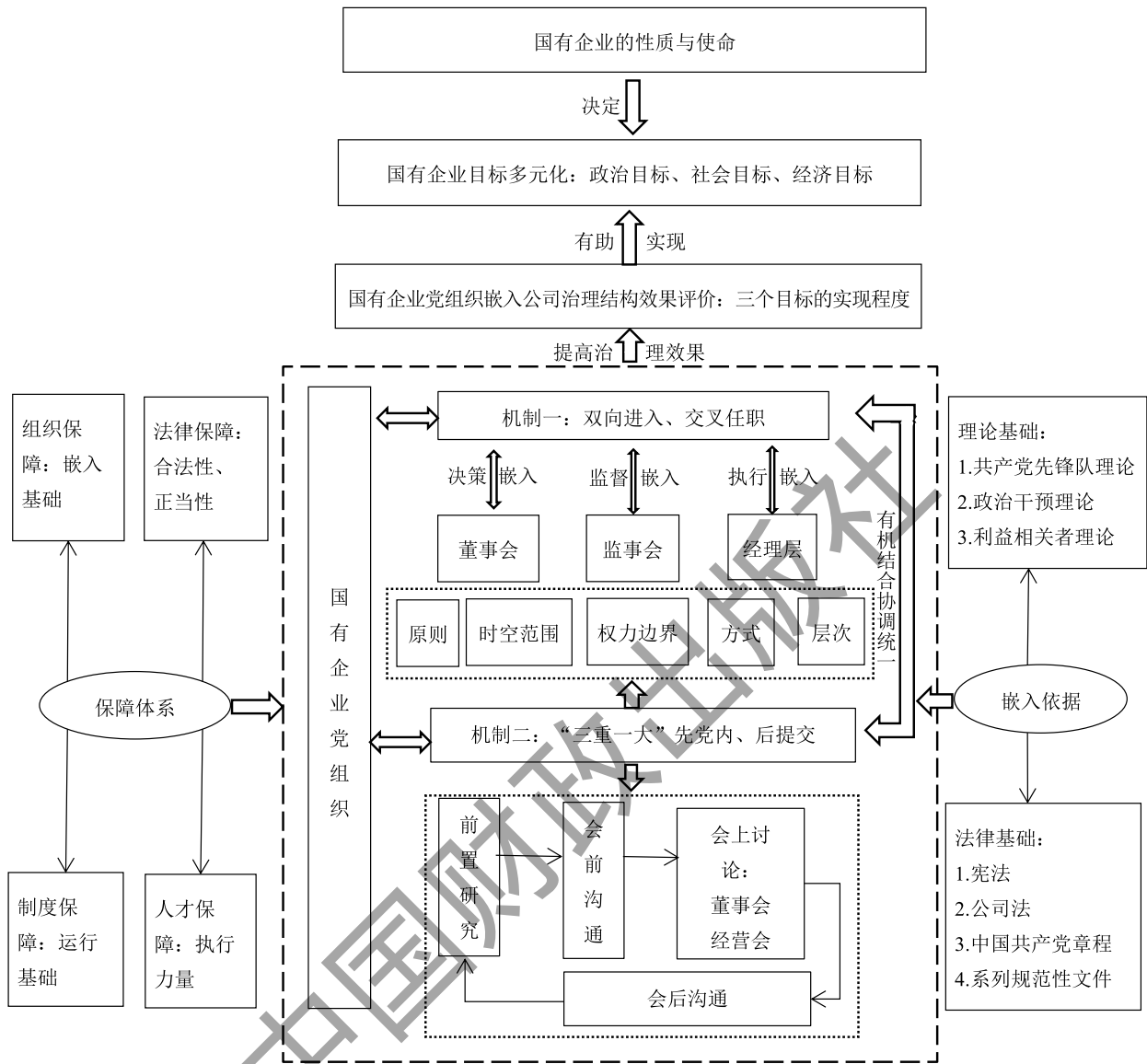


图1 国有企业党组织嵌入公司治理结构综合分析框架

其公司治理效果的改善与提升既有共性的方面和评价指标，也会各有特性和侧重，这一点也是在评价嵌入后公司治理效果是否改善及其程度时要特别注意的。目前已有学者关注到这一点，并有不少研究成果，例如研究发现国有企业党组织嵌入公司治理结构的治理效果主要表现在抑制高管的寻租行为，如降低超额薪酬（马连福等，2013）、降低高管一员工薪酬差距（马连福等，2013；陈红等，2018）、降低代理成本（王元芳和马连福，2014；余怒涛和尹必超，2017）、抑制高管隐性腐败（严若森和吏林山，2019）、降低高管预算松弛程度（代彬等，2020）等。我们期待有更多更

深入的研究成果。

根据上面的讨论，我们可以构建基于国有企业多元化目标的党组织嵌入公司治理结构的综合分析框架，见图1。

## 八、研究结论

国有企业党组织嵌入公司治理结构是在依法治国背景下的重大制度创新。这既是一个理论问题，更是一个实践问题。为此，本文回答了以下几个关键问题：党组织为什么要嵌入公司治理结构？通过什么路径和机制来实现？如何确保党组织更好地嵌入公司治理结构？如何评价国有企

业党组织嵌入公司治理结构的效果?以往研究集中于对党组织嵌入公司治理结构经济后果的研究,本文从国有企业的性质与多元化目标、国有企业党组织嵌入公司治理结构的理论与法律基础、实现机制、保障体系、效果评价标准等方面,综合构建了中国国有企业党组织嵌入公司治理结构的理论分析框架。

本文认为:第一,国有企业的性质决定了国有企业的目标是多元化的,国有企业党组织嵌入公司治理结构有助于国有企业协调其政治目标、社会目标和经济目标,并且为多元化目标的实现提供理想的制度环境、治理环境和机制保障。第二,国有企业党组织嵌入公司治理结构符合中国历史传统和经济现实,有着坚实的理论和法律基础,因此,国有企业应打消对党组织嵌入公司治理结构的疑虑,从思想上和行动上积极推进党组织嵌入公司治理结构。第三,国有企业党组织可以通过成员“双向进入、交叉任职”和“先党内、后提交”前置研究两种途径嵌入公司治理结构。前者作为成员嵌入,是党组织嵌入公司治理结构的切入点,而后者作为制度嵌入,为党组织参与企业决策提供制度平台。在“双向进入、交叉任职”机制中,党组织分别嵌入董事会、监事会和经理层,在企业决策、监督和执行环节发挥制衡监督保障作用。而在“先党内、后提交”机制中,党组织则是充分运用决定权和监督权,在企业重大事项上作出决策、参与决策和监督决策。两类嵌入机制相互保障,互为补充,协调融合,共同提高党组织在公司治理中的效率。第四,党组织前置研究应侧重决策的战略性、全局性和导向性,应合理确定党组织前置研究的时点和前置研究的事项与内容。第五,国有企业可以通过健全党的组织体系、“党建入章”、完善党组织议事规则和选优配强党组织班子等为党组织嵌入公司治理结构提供组织保障、法律保障、制度保障和人才保障。第六,国有企业党组织嵌入公司治理结构的效果评价需要关注是否有利于统筹实现国有企业的政治目标、社会目标和经济目标,是否有利于在不同类型、不同股权占比、不同层级以及不同发展阶段的国有企业中实现其发展目标。

#### 主要参考文献:

[1] 陈冬华.地方政府、公司治理与补贴收入——来自我国证券市场的经验证据[J].财经研究,2003,(9):15-21.  
 [2] 陈福今.加强和改善党的领导,加快国有企业改革和发展[J].求是,1999,(22):15-18.

[3] 陈红,胡耀丹,纳超洪.党组织参与公司治理、管理者权力与薪酬差距[J].山西财经大学学报,2018,40(2):84-97.  
 [4] 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?[J].管理世界,2014,(5):106-120.  
 [5] 程博,宣扬,潘飞.国有企业党组织治理的信号传递效应——基于审计师选择的分析[J].财经研究,2017,43(3):69-80.  
 [6] 代彬,谈星辰,刘怡.党组织嵌入、审计监督与预算松弛——来自国有上市公司的经验证据[J].云南财经大学学报,2020,36(6):64-79.  
 [7] 高红波,邱观建.共产党支部:非公有制企业的一种政治资源[J].社会主义研究,2012,(1):76-79.  
 [8] 郝云宏,马帅.分类改革背景下国有企业党组织治理效果研究——兼论国有企业党组织嵌入公司治理模式选择[J].当代财经,2018,(6):72-80.  
 [9] 胡迟.国企改革:四十年回顾与未来展望[J].经济纵横,2018,(9):18-27.  
 [10] 黄速建,余菁.国有企业的性质、目标与社会责任[J].中国工业经济,2006,(2):68-76.  
 [11] 黄文锋,张建琦,黄亮.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[J].经济管理,2017,39(3):6-20.  
 [12] 贾生华,陈宏辉.利益相关者的界定方法述评[J].外国经济与管理,2002,(5):13-18.  
 [13] 蒋大兴.国企为何需要行政化的治理——一种被忽略的效率性解释[J].现代法学,2014,36(5):14-28.  
 [14] 蒋铁柱,沈桂龙.企业党建与公司治理的融合[J].社会科学,2006,(1):144-153.  
 [15] 雷海民,梁巧转,李家军.公司政治治理影响企业的运营效率吗——基于中国上市公司的非参数检验[J].中国工业经济,2012,(9):109-121.  
 [16] 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.  
 [17] 李维安.演进中的中国公司治理:从行政型治理到经济型治理[J].南开管理评论,2009,12(1):1.  
 [18] 林尚立.阶级、所有制与政党:国有企业党建的政治学分析[J].天津社会科学,2010,1(1):53-58+82.  
 [19] 刘大洪,许丹琳.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[J].中南大学学报(社会科学版),2017,23(5):31-38.  
 [20] 柳学信,孔晓旭,王凯.国有企业党组织治理与董事会异议——基于上市公司董事会决议投票的证据[J].管理世界,2020,36(5):116-133.

- [21] 楼秋然. 党组织嵌入国有企业公司治理：基础理论与实施机制研究[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2020, 34(1): 8-16+47.
- [22] 马连福. 党组织嵌入国有企业治理结构的三重考量[J]. 改革, 2017, (4): 5-13.
- [23] 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[J]. 管理世界, 2013, (5): 100-115+130.
- [24] 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.
- [25] 毛新述. 国有企业混合所有制改革：现状与理论探讨[J]. 北京工商大学学报(社会科学版), 2020, 35(3): 21-28.
- [26] 苗小玲, 田子方. 混合所有制企业健康发展的一个重大问题——基于党组织与法人治理结构的视角[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2015, (8): 13-17+90.
- [27] 戚聿东, 肖旭. 新中国70年国有企业制度建设的历史进程、基本经验与未竟使命[J]. 经济与管理研究, 2019, 40(10): 3-15.
- [28] 强舸. 国有企业党组织如何内嵌公司治理结构?——基于“讨论前置”决策机制的实证研究[J]. 经济社会体制比较, 2018, (4): 16-23.
- [29] 强舸. “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”[J]. 经济社会体制比较, 2019, (6): 71-81.
- [30] 沈志渔, 刘兴国, 周小虎. 基于社会责任的国有企业改革研究[J]. 中国工业经济, 2008, (9): 141-149.
- [31] 谭劲松, 简宇寅, 陈颖. 政府干预与不良贷款——以某国有商业银行1988~2005年的数据为例[J]. 管理世界, 2012, (7): 29-43+187.
- [32] 谭劲松, 辛宇, 曹春方. 在整合视角下系统构建国资监管格局[N]. 经济参考报, 2019-01-14.
- [33] 谭劲松, 郑国坚, 彭松. 地方政府公共治理与国有控股上市公司控制权转移——1996~2004年深圳市属上市公司重组案例研究[J]. 管理世界, 2009, (10): 135-151+188.
- [34] 汪仕凯. 先锋队政党的治理逻辑：全面从严治党的理论透视[J]. 政治学研究, 2017, (1): 26-39.
- [35] 王曙光, 冯璐, 徐余江. 混合所有制改革视野的国有股权、党组织与公司治理[J]. 改革, 2019, (7): 27-39.
- [36] 王元芳. 中国国有企业党组织参与公司治理有效性研究[D]. 南开大学, 2013.
- [37] 王元芳, 马连福. 国有企业党组织能降低代理成本吗?——基于“内部人控制”的视角[J]. 管理评论, 2014, 26(10): 138-151.
- [38] 吴秋生, 王少华. 党组织治理参与程度对内部控制有效性的影响——基于国有企业的实证分析[J]. 中南财经政法大学学报, 2018, (5): 50-58+164.
- [39] 严若森, 吏林山. 党组织参与公司治理对国企高管隐性腐败的影响[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2019, (1): 176-190.
- [40] 于连超, 张卫国, 毕茜. 党组织嵌入与企业社会责任[J]. 财经论丛, 2019, (4): 61-70.
- [41] 余明桂, 回雅甫, 潘红波. 政治联系、寻租与地方政府财政补贴有效性[J]. 经济研究, 2010, 45(3): 65-77.
- [42] 余怒涛, 尹必超. 党组织参与公司治理了吗?——来自中央企业监事会党组织治理的证据[J]. 中国会计评论, 2017, 15(1): 67-88.
- [43] 张炳文. 列宁对党的先进性理论的发展及贡献[J]. 中共山西省委党校学报, 2005, (4): 3-5.
- [44] 张弛. 国有企业党组织与现代企业制度冲突吗?[J]. 当代经济研究, 2019, (12): 42-51.
- [45] 张富禄, 罗丽丽. 深化国有企业改革需要多目标统筹兼顾[J]. 中州学刊, 2020, (4): 44-48.
- [46] 张蕾. 合作式参与：国有企业在服务型政府建设中的作用[D]. 南开大学, 2009.
- [47] 张响贤. 论纪委在国有企业公司治理中的三重角色——对中国人寿保险(集团)公司纪检监察工作实践的思考[J]. 保险研究, 2008, (11): 61-65.
- [48] 朱继东. 深化国企改革为什么必须坚持、加强和改进党的领导[J]. 红旗文稿, 2015, (19): 9-12.
- [49] Chang, E.C., Wong, S.M. Political Control and Performance in China's Listed Firms[J]. Journal of Comparative Economics, 2004, 32(4): 617-636.
- [50] Faccio, M. Politically Connected Firms: Can They Squeeze the State?[J]. American Economic Review, 2006, 96(1): 369-386.
- [51] Fan, J., Wong, T.J., Zhang, T. Politically Connected CEOs, Corporate Governance, and Post-IPO Performance of China's Newly Partially Privatized Firms[J]. Journal of Financial Economics, 2007, 84(2): 330-357.
- [52] Sawant, R.J. Asset Specificity and Corporate Political Activity in Regulated Industries[J]. Academy of Management Review, 2012, 37(2): 194-210.
- [53] Shleifer, A., Vishny, R.W. Politicians and Firms[J]. Quarterly Journal of Economics, 1994, 109(4): 995-1025.
- [54] Swann, D. The Retreat of the State: Deregulation and Privatization in the UK and US[M]. New York: Harvester Wheatsheaf, 1988.



## Party Organizations Embedded in Corporate Governance in SOE: An Analytical Framework based on the Diversification Objectives of SOE

TAN Jin-song, ZHU Ren-jie, QIN Shuai

**Abstract:** The integration of the party's leadership into corporate governance is an important innovation in the theory and practice of corporate governance with Chinese characteristics and one of the important contents of the reform of SOEs. Based on the diversified objectives of SOEs, this paper discussed the theoretical basis, legal basis, implementation mechanism, security system and effect evaluation criteria of the party organization embedded in the corporate governance structure of SOEs, aiming to build a comprehensive analysis framework of the party organization embedded in the corporate governance structure of SOEs. This paper has a guiding significance for the comprehensive understanding of the party's leadership into corporate governance and deepening the reform of SOEs.

**Key words:** state-owned enterprises; party organizations; corporate governance; multiple objectives; analytical framework

(责任编辑 周愈博)