

# 新时代国有企业公司治理机制创新研究

## ——以党组织嵌入公司治理结构为视角

王文兵,王淑豪,张春强

(安徽财经大学会计学院,安徽蚌埠 233030)

**摘要:** 以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,聚焦国企党建弱化、虚化、边缘化,以新时代党建总要求融入公司治理结构为目标,以中国本土化情境为研究视角,通过国企权力运行机制、内部控制体系、企业管理制度体系三维路径,将党组织嵌入国企权力运行机制,党建总要求融入内部控制体系,重构 COSO 内控整合框架,党建制度体系融入国企管理制度体系,实现党建工作向生产经营、日常管理环节与企业基层延伸,与公司治理结构无缝衔接,化解国企党建弱化、虚化、边缘化问题。贯彻落实党的十九大精神,推动国企全面从严治党,健全中国特色现代国有企业制度,以期丰富党建理论、公司治理理论与习近平新时代中国特色社会主义思想。

**关键词:** 党的建设; 公司治理结构; 融合治理效应

**中图分类号:** F      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1672-6049(2020)03-0054-10

### 一、引言

2015年9月20日,中央办公厅印发了《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,以下简称《若干意见》),对在深化国企改革中坚持党的领导、加强党的建设提出要求、作出部署。坚持党的建设与国企改革同步谋划,严格落实国企党建工作责任制,明确国企党组织在公司法人治理结构中的法定地位<sup>[1]</sup>。2016年10月10日,习近平在全国国企党建工作会上强调,坚持党的领导、加强党的建设,是国有企业的光荣传统,是国有企业的“根”和“魂”,是国有企业的独特优势。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<sup>[2]</sup>。2017年4月24日,国务院办公厅发布《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,以下简称《指导意见》),将国企党组织明确为企业法人治理结构中的有机组成部分,明确了党组织在国企决策、执行、监督各环节的权责和工作方式。同时强调国企党建工作总要求写入公司章程,从制度层面,确保国企充分发挥党组织的领导核心和政治核心作用,保证党组织把方向、管大局、保落实<sup>[3]</sup>。

党的十九大将习近平新时代中国特色社会主义思想确立为我们党必须长期坚持的指导思想,中国特色社会主义进入新时代,这是我国发展新的历史方位与历史坐标。十九大报告确定了新时代党

收稿日期:2020-03-14;修回日期:2020-05-13

基金项目:安徽省哲学社会科学规划办公室项目“国企党建融入公司治理结构的路径与效应研究”(AHSKYG2017D111)

作者简介:王文兵(1971—),男,安徽来安人,安徽财经大学会计学院副教授,博士,研究方向为资本市场财务与会计;王淑豪(1999—),女,安徽寿县人,安徽财经大学会计学院学生,研究方向为审计理论与实务;张春强(1984—),男,安徽淮南人,安徽财经大学会计学院副教授,博士,研究方向为债券市场理论与实务。

建总要求——“以党的政治建设为统领,全面推进党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设,把制度建设贯穿其中,深入推进反腐败斗争,不断提高党的建设质量。”<sup>[4]</sup>反映了我们党对自身建设规律认识的深化,是理论逻辑、历史逻辑和实践逻辑有机统一,是指南针、定盘星,是把关定向的<sup>[5]</sup>。党建总要求是国企改革与发展的“压舱石”与“动力源”。从国企发展历程看,党建强,则企业强;党建弱,则企业衰。一部国企发展史,就是一部坚持党的领导、加强党的建设的历史。现阶段,我国混合所有制与供给侧结构性改革深入推进,加强和改善国企党的领导、党的建设成为新一轮国企改革的核心内容。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,贯彻落实十九大报告精神,按照《若干意见》、全国国企党建工作会议、《指导意见》等文件与会议精神要求,国企加强党的领导、党的建设正在深入展开。

目前,央企以及部分省市国企党建总要求进入公司章程正有序推进,从制度层面将党建作为企业组织与行为的基本准则,框架性条款规定了党组织的法人治理地位、党组织研究讨论为企业重大问题决策前置程序等。但国企党组织采用何种模式、通过何种路径融入公司治理结构,党组织嵌入到公司治理结构后是否改变现有公司治理结构,发挥何种作用等问题未能厘清;党组织融入公司治理结构是着重解决党的政治与组织建设等问题,那么党的思想建设、作风建设、纪律建设与制度建设采取何种路径向国企经营层面、日常管理层面延伸,如何化解国企重业务轻党建“两张皮”现象、国企党建弱化、虚化、边缘化等问题亟待深入研究。有鉴于此,厘清新时代党建总要求融入国企公司治理结构模式,探索融合具体路径,发挥国企党组织的政治核心与领导作用,推动党建与生产经营相结合,把“无形”的党建成效转化为“有形”的企业发展优势,对加强新时代国企党建、落实全面从严治党以及深化新时代国企改革把关定向、促进国企做强做优做大,具有重要的战略和现实意义。

本文主要贡献在于:一是深度剖析党组织融入后的现代国企公司治理架构变化与作用发挥;二是通过新时代党建总要求与国企权力运行机制、内部控制体系、管理制度体系等三维路径融合,实现国企党建与公司治理结构无缝衔接,发挥融合治理效应;三是党建理论与公司治理理论交叉融合,倡导中国本土化情境研究,以期建立健全具有国际借鉴价值的中国特色现代国企制度。

## 二、党组织发挥政治核心与领导作用历史回顾与党建进入公司章程后治理效应检验

我国国企党组织参与公司治理并发挥政治核心与领导作用具有独特的历史缘由。党组织参与公司治理始于计划经济时期,参与企业经营决策及在公司治理中的地位和内容不断发生变化,并随着国企改革进程的推进与发展不断深入,背景和特征各异<sup>[6]</sup>。

### (一) 国企党组织发挥政治核心与领导作用历史回顾

我国于1953年开始实施第一个五年计划,这个时期国企管理模式借鉴苏联管理经验,实行厂长负责制(简称“一长制”)。1956年中央否决“一长制”,由“党委领导下的厂长负责制”代之,但导致企业经营管理体制、经济结构不合理。十一届三中全会指明了党领导经济体制改革方向。1986年10月,中共中央、国务院发布《全民所有制工业企业厂长工作条例》等文件规定实行“厂长负责制”,并代替过去“党委领导下的厂长负责制”,确立了厂长在企业经营管理中的核心地位。党的十四大确立了社会主义市场经济体制的目标,标志着党领导经济工作体制的改革出现明显阶段性变化。十四届三中全会提出建立适应市场经济体制要求的产权明晰、责权明确、政企分开的现代企业制度。国企党委会不再像以往“党管一切”,但党委会对国企经营管理的重大事项仍然拥有决策权力。1996年1月,江泽民在中央纪委六次全会中第一次明确了“三重一大”制度概念并明确国企党组织以民主集中制参与“三重一大”决策。十五届四中全会决定中强调,国有独资公司和国有控股公司的党委负责人依法定程序进入董事会、监事会,坚持党的领导,发挥国企党组织政治核心作用,这一重大原则任何时候都不能动摇。党的十六大修订《党章》对党组织政治核心作用进行了总结,并将党的各种优势全面融入到公司治理结构中<sup>[7]</sup>。十届全国人大十八次会议修订的《公司法》规定,公司中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,明确党组织在公司中的法定地位并进行强化。党的十八大以来,新一届中央领导集体高度重视国企改革发展和党建工作,形成了以《若干意

见《中办发(2015)44号》等为核心系列专项文件与之配套的国企改革制度和政策体系,进一步明确国企党组织的政治核心与领导作用以及在公司法人治理结构中的法定地位,切实承担好、落实好从严管党治党责任,为国企深化改革与发展提供了制度保障。

## (二) 国企党建入章后公司治理效应检验

公司治理最早由 Berle and Means<sup>[8]</sup> 提出。有广义与狭义之分,狭义公司治理是指股东、董事会、总经理之间的责权利安排和相互制衡机制,而广义公司治理是指除上述之外,还涉及供应商等利益相关者。公司治理结构是一套制度安排,是由所有者、董事会、高级经理三者组成的一种组织结构,三者之间形成制衡关系<sup>[9]</sup>。我国公司治理机制是大陆法系国家二元治理和英美法系国家一元治理的结合体,借鉴西方公司治理经验,形成股东(大)会、董事会、监事会之间相互制衡的公司治理结构<sup>[10]</sup>。公司治理涉及内容极为庞杂,国内外学者研究国企党组织参与公司治理并对公司行为影响进行了研究。一方面发现党组织参与国企公司治理具有积极意义。因为“党管干部”等行政手段可以制衡和约束企业内部人控制行为。党在选用或罢免管理层保留控制权,党的人事任免权成为国企内部人控制最重要的平衡力量,党委作出惩戒解职剥夺某一职位相关租金,会对国企管理层构成严重制衡<sup>[9]</sup>。国企“老三会”设置就是一种制衡机制,其主要作用就是使内部人相互监督,即使以“新三会”为主体框架的现代公司治理,“老三会”在监督和制衡经营者、把握企业发展方向上仍然发挥着不可替代作用<sup>[11-12]</sup>。党委参与公司重大经营决策,从源头上防止内部人控制和国有资产流失,“双向进入、交叉任职”程度越高,越能对内部人控制产生制约,提高公司治理水平和董事会效率<sup>[8]</sup>,有助于抑制大股东掠夺而提升企业绩效和运营效率<sup>[13-14]</sup>,提高并购绩效<sup>[15]</sup>,提升审计质量<sup>[16]</sup>。但也有研究发现党组织参与国企公司治理可能存在消极作用。当党委通过“双向进入、交叉任职”进入公司董事会、管理层和监事会,党委成员有动机有能力将其自身社会性目标或政治目标内化到其控制的公司中,这会导致公司行为偏离经营绩效最大化的目标,使企业负担了额外的政治成本以及承担了较多的冗余雇员而有损企业绩效。

中国证监会 2018 年发布修订《上市公司治理准则》,为党建进入公司章程提供制度保障,要求国有公司《公司章程》中新增党建工作内容,以进一步落实国有企业党组

表 1 央企党建入章公司治理效应比较分析

项目	数量 (家)	第一类代理成本		第二类代理成本	第三类代理成本
		管理费用率	资产周转率	其他应收款占比	拉克尔系数
党建入章央企	263	5.67%	70.34%	0.04%	32.39%
党建未入章央企	33	11.23%	51.24%	1.29%	57.34%

组织在公司治理机制中的法人地位<sup>[17]</sup>。经过查阅上市公司官网以及国资委发布的信息,截至 2018 年 12 月 31 日,296 家央企上市公司中 263 家已经修改公司章程,将党的建设相关要求已经写入公司章程,33 家尚未启动公司章程修订(见表 1)。为检验国企党建入章后公司治理效应直观变化,本文选取第一类、第二类、第三类代理成本学术研究常用指标管理费用率、资产周转率、其他应收款净额占总资产比率以及拉克尔系数。第一类代理成本主要是因所有者和经营者无法对公司经营形成一致目标而产生的代理冲突,也被称作内部人控制问题。第一类代理成本既包括可计算的显性成本,也包括无法计算的隐形损失。已有研究用管理费用中的在职消费间接替代第一类代理成本管理费用率。除了管理费用率外,资产周转率也是间接度量第一类代理成本常用指标。第二类代理成本是大股东侵害小股东权益而造成公司内部利益损失或者成本增高,即大股东“掏空”公司行为。本文选取其他应收款净额占资产比例来度量第二类代理成本。第三类代理指股东利益被员工侵犯而造成的相关成本,一般称为“工资侵蚀利润”。国有企业管理层存在“讨好”员工而多发员工薪酬的现象<sup>[18]</sup>,拉克尔(R. W. Rucker) 1975 年在分析了美国 50 年的有关统计资料之后,发现工人工资与增值额是两个极为相关的经济变量,即工资应占全部增值额的 39.395%,简称“拉克尔系数”(Rucker coefficient)。也就是说,

拉克尔系数的黄金值是 39.395% ,是衡量企业工资水平是否合理的标杆<sup>[19]</sup>。企业拉克尔系数高于 39.395% ,说明存在“工资侵蚀利润”现象。鉴于此 ,本文用拉克尔系数简介度量国有企业第三类代理成本。具体计算结果见表 1。

从表 1 可以发现 ,截至 2018 年 12 月 31 日 ,已有 263 家央企上市公司修改公司章程 ,将党的建设相关要求写入公司章程 ,33 家尚未修改公司章程。党建入章央企上市公司第一类代理成本管理费用率 5.67% ,低于尚未修改公司章程的央企 ,而资产周转率 70.34% 显著高于尚未修改公司章程的央企的 1.29% ;第二类代理成本党建入章央企上市公司为 0.04% ,显著低于尚未修改公司章程的央企 1.29% ;第三类代理成本党建入章央企上市公司为 32.39% ,比较接近拉克尔黄金值 39.395% ,而尚未修改公司章程的央企的为 57.34% ,远高于拉克尔黄金值 39.395% 。上述数据说明 ,党建入章国有企业能够较好地抑制代理成本 ,产生了积极效应。

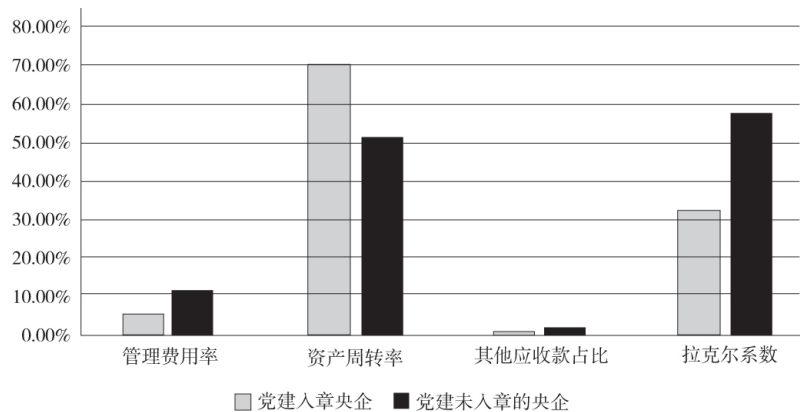


图 1 央企公司党建入章公司治理效应比较分析

三、国企党建与公司治理结构融合路径构建

国企党组织融入公司治理结构是党建总要求融入公司治理结构各环节的重点与难点 ,党组织有机融入公司董事会、监事会、经理层其实质是党组织融入公司权力运行机制 ,即党组织融入公司的决策、执行、监督等权力运行当中。只有解决党组织融入公司权力运行机制 ,才能确保党组织在公司治理中发挥政治核心与领导作用 ,以及把握方向、管大局、保落实作用<sup>[20]</sup>。从新时代党建总要求视角看 ,党组织与公司治理结构融合是党建的政治建设、组织建设、思想建设与公司治理结构的直接融合 ,视为国企党建融入公司治理结构的顶层设计。为实现党的作风建设、纪律建设、制度建设与公司治理结构融合 ,将党建政治优势转化为国有企业生产优势 ,除解决党组织与公司权力运行机制融合外 ,还需通过国企内控体系维度、管理制度维度将党建总要求向公司生产、经营等日常管理活动延伸 ,彻底转变国企重业务轻党建观念。国企党建融入公司治理结构的具体路径见图 2。

### 三、国企党建与公司治理结构融合路径构建

国企党组织融入公司治理结构是党建总要求融入公司治理结构各环节的重点与难点 ,党组织有机融入公司董事会、监事会、经理层其实质是党组织融入公司权力运行机制 ,即党组织融入公司的决策、执行、监督等权力运行当中。只有解决党组织融入公司权力运行机制 ,才能确保党组织在公司治理中发挥政治核心与领导作用 ,以及把握方向、管大局、保落实作用<sup>[20]</sup>。从新时代党建总要求视角看 ,党组织与公司治理结构融合是党建的政治建设、组织建设、思想建设与公司治理结构的直接融合 ,视为国企党建融入公司治理结构的顶层设计。为实现党的作风建设、纪律建设、制度建设与公司治理结构融合 ,将党建政治优势转化为国有企业生产优势 ,除解决党组织与公司权力运行机制融合外 ,还需通过国企内控体系维度、管理制度维度将党建总要求向公司生产、经营等日常管理活动延伸 ,彻底转变国企重业务轻党建观念。国企党建融入公司治理结构的具体路径见图 2。

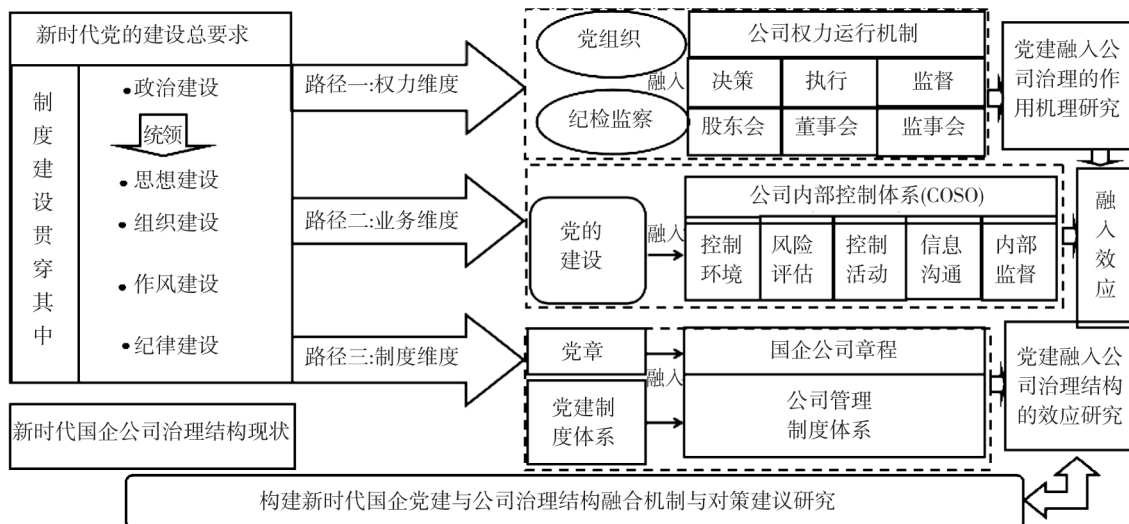


图 2 国企党建融入公司治理结构路径

(一) 党建融入国企权力运行机制路径

国企权力运行机制由决策权、执行权与监督权构成。决策权是指国企投资、融资、经营等重大事项的决定权。按照现行《公司法》规定,国企股东(大)会一般为公司最高权力机关,对公司的经营方针、投资计划、董事、监事等管理层报酬等重大事项进行决策;董事会一般为公司常设机构,是公司最重要的决策和管理部门,决定公司的内设机构设置、投资方案、生产经营计划等,对股东(大)会负责;执行权是指依照公司章程和董事会的授权,对国企日常经营管理全面领导,负责董事会决策的贯彻执行,经理层是国企的执行机构;监督权是指对国企董事、经理履行职责的合法性、合规性进行监督的权力,目的是维护企业及股东的合法权益不受侵害,一般由监事会行使。国企的决策权、执行权和监督权形成激励、约束、制衡的权力运行机制,三者之间相互独立、权责明确,各司其职,又相互制约。党建总要求融入国企决策、执行与监督等权力运行机制,即国企党组织通过法定程序依据掌控的控制权程度不同分别进入公司董事会、经理层、监事会,将党的政治建设、组织建设、思想建设等融入公司权力运行机制。

(二) 党建融入国企内部控制体系路径

党的建设与公司治理目标具有一致性,而公司治理与内部控制具有思想同源性。借鉴并吸收西方成熟经济体公司治理经验尤其是美国的COSO报告,我国于2008年、2010年相继颁布了《企业内部控制基本规范》与《企业内部控制配套指引》,并在上市公司推行实施,期望为公司业务运行合规、资产安全完整、会计信息真实可靠等保驾护航。但美国COSO报告受新自由主义思想影响,内部控制体系未考虑政府在企业治理中角色,国企党组织在国企内部控制体系中的地位与作用也未能体现,照搬照套西方内部控制理论与体系,注定诱生国企内部控制体系形式化、全能化、空洞化现象<sup>[21]</sup>。因此,本文着眼于本土化情境研究,将党建总要求融入国企内部控制五要素,重构COSO内控整合框架,以期形成具有中国特色且适合中国企业管控的内部控制体系。党建融入国企内部控制体系的路径见图3。

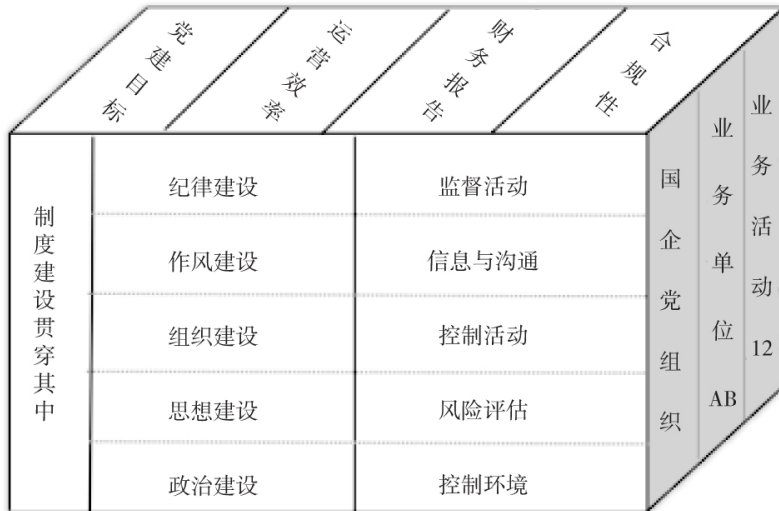


图3 国企党建融入COSO内部控制整合框架

1. 党建融入控制环境。COSO报告中的控制环境由企业组织结构、企业文化、诚信和道德价值观、董事会独立性、与组织目标匹配的具有职业胜任能力的人才队伍等要素构成。诚信与道德价值观直接影响企业内部控制的设计、管理与监控,属于内部控制体系建设中的关键因素。但现阶段国企内部控制体系建设过程中却把党的建设排除在控制环境要素之外,显然不妥。国企要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,将管党治党的政治责任、“四个意识”、政治纪律和政治规矩等党的政治建设要求嵌入国企组织结构与诚信和道德价值观中,体现实事求是、清正廉洁等价值观与社会主义核心价值观的党内政治文化嵌入到国企文化建设中,政治纪律和政治规矩与党一以贯

之强调的“讲政治”作为职业胜任能力必备条件,提升国企人才队伍整体素质。党组织与董事会权责分工、议事规则、决策程序等通过公司章程与相关制度约定,确保国企董事会独立性,实现党建目标与企业控制环境要素目标一致。将党建融入 COSO 报告中的控制环境各要素,重构国企控制环境,从源头抑制国企领导干部官本位思想与“帮圈文化”,充分体现具有中国特色国企治理的控制环境。

2. 党建融入风险评估。COSO 报告中的风险是指企业内部控制设计与运行未达到目标的可能性。一般包括运营目标、遵循目标与报告目标。我国《企业内部控制基本规范》等基本参照 COSO 报告框架,提出风险组合、风险容忍度、风险应对等内容。学术研究与实践应用集中围绕 COSO 报告讨论风险与风险识别,并指出企业内部风险由运营风险、战略风险与财务风险组成,企业外部风险由政策风险、法律风险、市场风险等组成。国企除了上述风险外,至少存在国企党组织、党员干部面临“四大危险”(精神懈怠的危险、能力不足的危险、脱离群众的危险、消极腐败的危险)威胁、治党管党不严、贪污腐败等风险。国企党组织以及党员领导干部发挥决策、执行、监督权力时既面临企业运营方面的风险,又面临党建工作弱化、虚化、边缘化等带来的风险。现行企业内部控制体系中的风险评估要素将国企面临党建方面的风险排除在外,显然不是全面的风险评估。有鉴于此,应将国企来自党的建设方面的治党管党不严、贪污腐败等风险融入企业运营风险,全面整合企业风险评估体系。

3. 党建融入控制活动。控制活动是针对风险评估结果,对风险事项采取必要的管控措施,其具体控制措施通常与其他内控要素配合。企业一般按照风险类别,设置相应技术操作程序与技术设施控制活动,一般分为业务层面流程控制政策与一般控制政策。控制政策一般由控制目标、实践指导以及具体操作环节几部分组成。具体控制方法一般包括不相容职务分离控制、授权审批控制、预算控制等。因我国企业内部控制体系建设依照 COSO 报告框架构建,其控制活动要素也未能体现党建工作方法。鉴于此,考虑党建工作流程、方法与企业控制活动要素融合,如将党政干部互相配合、过程控制法等嵌入到控制活动中,党的建设日常活动(如“三会一课”)与企业生产控制、预算控制、销售进度分析会等融合,实现党建工作向生产经营活动层面延伸,贯通党建与生产经营融合“最后一公里”。

4. 党建融入信息与沟通。信息与沟通在企业内部控制体系中发挥支持作用。信息一般包含资产状况信息、成本信息、财务报告信息等。高质量信息具有保密性、可验证性、可获得性、准确性等显著特征。信息在企业内部通过合理路径传递,并要求企业选择恰当的沟通方法,提供独立的沟通渠道,保证内外沟通顺畅,与董事会、外部利益相关者沟通内部控制信息。COSO 报告关于信息与沟通主要从企业收入、采购、生产、薪酬、融资与投资循环确定交易授权、执行与记录环节,确保信息传递与沟通顺畅。党建中的政治建设、思想建设、纪律建设等党建工作信息与企业内部控制体系中的信息在不违背党的组织原则前提下,实现二者融合与沟通,并在企业 ERP 信息系统中实现互通,通过国企党建工作将国家政治经济体制改革动向、经济政策方针等向企业运营层面贯通,既能确保企业及时落实国家宏观经济政策,又能改变企业党建与业务“两张皮”现象(见图 3)。

5. 党建融入监控活动。监控活动是指企业评估内部控制执行效果所采用的措施,适时评估企业内部控制设计与执行,指出内部控制体系所存在的缺陷,并将缺陷报告给负责执行纠正措施的董事会或经理层。实践中监控活动一般由监事会、内部审计与职工代表大会(职工民主管理与监督)等负责监督企业业务管理活动是否合法合规。与内控上述四个要素类同,我国企业内部控制体系中的监控活动要素也未包括党的监督机制。国企党的监督机构一般采取派驻纪检监察机关,对企业党组织实施党的监督活动,其本质也是监控活动,只是与企业监事会、内部审计以及职工代表大会等分工、权责不同,但四者目标是一致的。因此,为彻底解决国企重业务轻党建“两张皮”问题,应将党建融入国企内部控制体系中的监控活动要素中,打通纪检监察机关、监事会、内部审计机构、职工民主管理与监督之间的业务壁垒,实现监督资源共享,降低国企监督成本,提升监控活动效率。

以委托代理理论为基础的西方内部控制框架常常被贴上“契约完备”标签,以其“完善”的制度建设被学术界与实务界奉为“权威与经典”,引发各国纷纷效仿与借鉴,并发布本国内部控制报告框架,我国也不例外<sup>[22]</sup>。虽然以新自由主义、私有制企业为研究对象的 COSO 报告备受学术界与实务界推崇,但是显然不适合以公有制为基础的我国国有企业。简单吸收借鉴西方模式,势必诱发严重的形式化与“水土不服”,内部控制体系流于形式,如华润集团董事长、党委书记宋林腐败案等<sup>[23]</sup>。因此,将新时代党建总要求嵌入国企内部控制五要素,重构 COSO 内控整合框架,真正形成既满足中国内控发展需要的中国本土化内部控制体系,又具有国际通用借鉴价值的内部控制模式。国企党建融入 COSO 内部控制整合框架见图 3。

### (三) 党建融入国企管理制度路径

企业股东(大)会、董事会、监事会和经理层组成相互制约、相互制衡的公司治理结构,需由健全的决策、执行、监督的管理制度体系保驾护航。要实现党建总要求嵌入到公司治理结构中的目标,更绕不开二者的制度融合。因党建工作目标与公司治理目标具有一致性,将党建制度体系嵌入到公司治理制度体系,既能改变国有企业重业务轻党建以及消除“两张皮”现象,又能实现加强与完善党的领导、党的建设。

1. 中国共产党章程融入国企公司章程。党章作为党的根本大法,集中体现了党的性质和宗旨、党的理论和路线方针政策、党的主张,规定了党的重要制度和体制机制。党章明确提出党建的根本方针就是坚持党要管党、从严治党,党组织必须严格执行和维护党的纪律。国企党组织、党员领导干部以及群众党员必须以党章为根本遵循<sup>[24]</sup>,在党章指导与约束下管理国有企业、从事经营活动。依据《公司法》规定订立公司章程,是确定公司的权利、义务、经营活动的基本法律依据,是公司组织与行为的基本准则,是公司最重要的文件,对公司、股东、董事、监事、经理人员均具有约束力。党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。党章融入公司章程,是国企制度建设的顶层设计,是化解国有企业重业务轻党建的重要制度性保障。自 2016 年 10 月全国国企党建工作会议开始,党建入章正在有序推行<sup>[25]</sup>。梳理部分国企修改公司章程,发现党的领导与党的建设均在新公司章程中专章体现。

2. 党建制度体系融入国企管理制度体系。把党章各项规定落实到行动上与各项事业中,需要一系列制度保障,重视党内制度建设是党的优良传统。十八大以来,习近平强调制度问题更带有根本性、全局性、稳定性、长期性,并提出制度治党重要命题<sup>[26]</sup>,出台诸如《中国共产党巡视工作条例》《中国共产党问责条例》等党内制度,党的制度建设日臻完善。国企公司治理结构以及公司章程形同“人体骨架”,其内部管理制度如同“人体血肉”。党建入章改变国企原有的“人体骨架”,只有将党建制度体系融入公司管理制度体系,才能让其“有血有肉”充满活力。如将《中国共产党党内监督条例》内嵌到国企《监事会议事规则》《内部审计制度》,将《中央八项规定》《中国共产党廉政准则》等嵌入《董事会议事规则》等<sup>[27]</sup>。将党建制度体系内嵌到国有企业管理制度体系,既实现党建工作向企业日常经营管理活动延伸,让党建“无形”优势转化企业发展动力,又能实现适合中国本土化情境的国企日常管理的制度体系。

### 四、结论与展望

本文以国企党建弱化、虚化、边缘化为问题导向,聚焦讨论了国企党建与公司治理结构融合治理效应研究。首先,梳理国有企业党组织参与公司治理历史脉络,检验国企党建与公司治理结构融合治理效应,研究发现党建入章的央企上市公司能够较好抑制第一类、第二类、第三类代理成本,充分说明党的建设总要求在国有企业发挥了政治核心与领导作用。其次,重点研究了党建总要求通过国企权力运行、内部控制体系、管理制度等三维路径,实现党建与国企公司治理各环节深度融合,着力化解国企党建弱化、虚化、边缘化问题。借鉴西方企业管理经验,中国逐步建立现代企业制度,但我们不能无视甚至舍弃自身独特优势,坚持走中国特色、适合本土化情境的企业管理之路,将党建总体要求融入公司治理各环节、党组织内嵌到公司治理结构之中,既形成了以中国特色现代国有企业管理制度,又形成

了比西方企业管理更为先进的管理模式,有效提升国企管理效率,实现国有资产保值增值与国企做强做优做大。

习近平强调,“清谈误国、实干兴邦,一分部署、九分落实。”只要旗帜鲜明地坚持和加强党的领导、坚持党对国有企业的领导不动摇,国企一定能彻底摒弃过去思维范式,努力开创党建工作新局面<sup>[28]</sup>。为更好地发挥党建“无形”优势转化为企业“有形”发展动力,国企党建融入公司治理结构还需从以下几个层面完善并细化相关制度。

第一,深刻理解国企党组织发挥政治核心与领导作用的精神内涵,细化并明确党组织、董事会、监事会、经理层职责。当前,社会上出现“加强党的建设和工会工作是要对民营企业进行控制,这些说法是完全错误的,不符合党的大政方针。”出现这种现象,就是不理解或曲解国企党组织发挥政治核心与领导作用的精神内涵。《中国共产党章程》第33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。”《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。公司应该为党组织的活动提供必要条件。”《若干意见》(中办发〔2015〕44号)与《指导意见》(国办发〔2017〕36号)等文件指出国企党组织为企业法人治理结构中的有机组成部分,明确了党组织在国企决策、执行、监督各环节的权责和工作方式,主要负责保证监督党和国家的方针、政策在本企业的贯彻执行,把方向、管大局、保落实<sup>[29]</sup>。因此,任何曲解或不理解其真实要义,都是错误的,不利于国企深化改革与发展。国企党组织融入公司治理结构是发挥党组织的政治核心与领导作用的前提,是新时代党建总要求融入公司治理结构最重要环节,是国企党的政治建设、组织建设、思想建设的重要保障。国企需要根据修订后的《公司章程》,进一步细化明确党组织、董事会、监事会、经理层职责与权限,修改并完善企业管理制度,为国企党建融入公司治理结构,提供制度性保障。

第二,构建不同控制权国企党组织发挥政治核心与领导作用动态调整机制以及党组织与董事会矛盾协调机制。当前混合所有制深入推进,国有股份在不同企业类型“有进有退”,党组织在“两类公司”、控股、参股等规模以及形式存在一定差异,影响党组织参与国企决策、执行、监督等权力运行,“交叉任职、双向进入”领导机制因党组织规模、人员任职资格等受限影响,无法在董事会、监事会、经理层全面推行。因此,需要对不同国企进行分类,制定详细地国企党组织发挥政治核心与领导作用动态调整机制,不能采用同一模式,须分类指导分类施策。与此同时,党组织融入公司治理结构后会存在人员身份独立性以及国企党委会与董事会议事决策等矛盾问题,坚持民主集中制原则,构建矛盾协调机制。如“交叉任职、双向进入”党组成员按照规定程序进入董事会、经理层、监事会或反之进入党委会,因出现“不相容职务未分离”而诱发身份独立性矛盾问题,前者出现“自己监督自己”、后者出现“上下级关系”而有损监督效应<sup>[30]</sup>。化解这类问题,需要细化岗位职责定位,强化问责机制,强调“对事不对人”。党组织融入公司治理结构后,企业重大事项党委会先议作为公司董事会决策的前置程序,国企应建立健全党委会与董事会决策矛盾协调机制,以“清单”形式列明重大事项具体内容,确定党委会先议项目时间限定,避免“久议不决”而影响决策效率。强调民主集中制原则,防范“一言堂”与“独断专行”,提高决策科学性。

第三,坚持党管干部与市场化选聘有机结合,构建党建工作评价与国企管理层、绩效、内部控制评价融合机制。坚持党管干部根本性原则,是确保国企党组织发挥政治核心与领导作用的必然要求<sup>[31]</sup>。完全套用西方公司治理采用市场化选聘与党管干部原则相悖;完全采用党管干部选人用人,关闭市场化选聘大门,也不符合新时代国企人事制度改革要求。国企要坚持党管干部原则与市场化选聘有机结合为原则,既要任命政治过硬、德才兼备、以德为先、对党忠诚、清正廉洁等选人用人机制,又要放宽视野、海纳百川,合理增加市场化选聘比例,着力构建党管干部原则与市场化选聘有机统一。为化解国企重业务轻党建问题,改变过去重经济绩效考评,强调国企“经济账”与“党建账”同步考评。将国企党建工作评价指标融入国企管理层履职述评、绩效考评、内部控制评价中,定性与定量评价相结合,强调“软指标”与“硬杠杠”同等重要,彻底消除国企重业务轻党建“两张



皮”现象。

第四,倡导学术研究走中国本土化研究之路,为构建中国特色现代国企制度提供智力支持。中国特色社会主义最本质特征与最大优势是中国共产党领导,国企是党领导的国家治理体系的重要组成部分,坚持党的领导、加强党的建设,是国企的光荣传统。学术研究植根于中国本土化研究,倡导党建理论、财务理论、公司治理理论等多学科交叉融合研究,为构建中国特色的现代国企制度提供经验证据。未来应重点实证研究党建融入公司治理结构的作用机理、经济效应以及投融资、代理与激励等行为变化等,为国企发挥党组织政治核心与领导作用提供微观证据。

#### 参考文献:

- [1]中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编(中)[M].北京:中央文献出版社,2016:56-58.
- [2]习近平.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[N].人民日报,2016-10-13(1).
- [3]中国政府网.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[EB/OL].(2017-05-03)[2020-03-02].[http://www.gov.cn/zhengce/content/20170503/content\\_5190599.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/20170503/content_5190599.htm).
- [4]习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色[N].人民日报,2017-10-18(1).
- [5]王志江.以问题为导向加强国有企业党的建设[EB/OL].(2016-10-28)[2020-03-02].<http://dangjian.people.com.cn/n1/20161028/c117092-28816069.html>.
- [6]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.
- [7]中央文献研究室.十六大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2005:323-326.
- [8]BERLE A, MEANS G. The modern corporation and private property[M]. London: Transaction Publishers, 1932: 16-32.
- [9]钱颖一.企业治理结构改革和融资结构改革[J].经济研究,1995(1):20-29.
- [10]杨有红.企业内部控制系统:构建、运行、评价[M].北京:北京大学出版社,2012:34-35.
- [11]QIAN Y Y. Government control in corporate governance as a transitional institute: lesson from China[R]. Working Paper, University of Maryland 2000.
- [12]方军雄.政府干预、所有权性质与企业并购[J].管理世界,2008(9):118-123.
- [13]CHANG E C, S WONG. Political control and performance in China's listed firms[J]. Journal of comparative economics, 2004(32):617-636.
- [14]CHANG E C, WONG S M L. Political control and performance in China's listed firms[J]. Journal of comparative economics, 2004(32):617-636.
- [15]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.
- [16]程博,宣扬,潘飞.国有企业党组织治理的信号传递效应[J].财经研究,2017(3):69-80.
- [17]王文兵,张春强,干胜道.新时代上市公司治理:国际借鉴与中国情境[J].经济体制改革,2019(2):113-121.
- [18]干胜道,王文兵,邱敏.央企财务松懈与超额员工责任研究[J].南京审计学院学报,2012(4):55-61.
- [19]李虹,段华友.第三类代理成本及其度量研究[J].财务与会计,2012(6):36-37.
- [20]韩保江.论习近平新时代中国特色社会主义经济思想[J].管理世界,2018(1):25-38.
- [21]李心合.内部控制研究的困惑与思考[J].会计研究,2013(6):54-61+96.
- [22]张萍,杨雄胜.中国本土文化情境下的内部控制模式探索——基于明代龙江船厂的案例研究[J].管理世界,2018(2):161-175.
- [23]李翔,杨雄胜,陈丽花,等.企业内部控制创新方向及其基本模式研究.会计研究,2017(12):30-37.
- [24]田改伟.全面从严治党下基层党建工作创新思考.中国特色社会主义研究[J].2017(4):21-27.
- [25]人民日报评论员.坚持党对国有企业的领导不动摇——论贯彻习近平总书记国企党建工作会议讲话精神[N].人民

日报 2016-10-12(4).

- [26] 宫玉涛. 全面从严治党重在制度治党——学习习近平关于党的制度建设的思想[J]. 中国特色社会主义研究 2017(3): 99-103.
- [27] 姚茂军, 邓淑华. 党的政治建设内涵探析——基于新时代党的政治建设场域. 理论导刊 2018(3): 15-19.
- [28] 张书林. 党的政治建设: 演进、动因、方略[J]. 理论探索 2018(2): 51-58.
- [29] 孙新. 全面从严治党视阈下的党的建设制度改革[J]. 科学社会主义 2016(4): 3-9.
- [30] 马跃. 加强党的领导与完善公司治理如何有机结合[J]. 国家治理 2017(3): 29-43.
- [31] 国家电网党校党建研究课题组. 国有企业党建工作指导手册[M]. 北京: 红旗出版社 2016: 95-96.

(责任编辑: 黄明晴; 英文校对: 葛秋颖)

## Innovation of Corporate Governance Mechanism of State-owned Enterprises in the New Era: From the Perspective of Embedding the Party Organization into Corporate Governance Structure

WANG Wenbing, WANG Shuhao, ZHANG Chunqiang

(School of Accounting, Anhui University of Finance and Economics, Bengbu 233030, China)

**Abstract:** Guided by Xi Jinping's thought on socialism with Chinese characteristics for the new era, the weakening, diminishing and marginalization of party building guided in the state-owned party is focused on, with the goal of integrating the general requirements of party building into the corporate governance structure in the new era. Taking the Chinese localization of institutional self-confidence as the research perspective, through the three-dimensional path of the state-owned enterprise power operation mechanism, internal control system and enterprise management system, the party organization is embedded into the state-owned enterprise power operation mechanism, and the party construction requirement are integrated into the internal control system to reconstruct the COSO internal control integration framework. The party building system is integrated into the state-owned enterprise management system, realizing the party building work to the production and management, daily management links and the enterprise grassroots extension, and seamlessly connecting with the corporate governance structure, dissolving the state-owned party leadership, party building weakening, blurring, marginalization and other issues. Studying and implementing the spirit of the 19th National Congress of the Communist Party of China promote state-owned enterprises to strictly manage the party and build a modern enterprise system with Chinese characteristics, with a view to enriching the theory of party building and corporate governance theory and Jinping's thought on socialist economy with Chinese characteristics in the new era.

**Key words:** party building; corporate governance structure; integrated governance effect