

《公司法》确认下的国家出资公司治理结构新形态探析

周柠檬

宁波大学法学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2025年5月21日; 录用日期: 2025年5月29日; 发布日期: 2025年6月26日

摘要

2023年修订的《公司法》创新性地提出了国家出资公司概念, 意味着公司法重新确立了一种公司形态与治理体系。国家出资公司在公司类型、出资人地位、治理结构等方面与其他公司类型相比具有特殊性画像: 就治理结构而言, 准许多重主体投资, 呈现股权结构的多元化; 就出资人职能而言, 呈现从管公司转向管资本的变化; 就决策权行使方式而言, 更加强化党组织在国家出资公司中的作用。国家出资公司呈现出了党组织参与公司治理、董事会中心主义和外部董事这三种治理结构新形态。基于此, 立足于对该类公司设立的新理念和新形态, 从治理主体职权范围、责任制度、职工民主管理和多方利益衡平四个角度分别进行理论检视, 并提出制度完善建议, 以求推动国家出资公司治理制度体系建设, 完善中国特色现代企业制度。

关键词

国家出资公司, 公司治理结构, 董事会中心主义, 国有企业改革

An Analysis of the New Governance Structure for State-Owned Enterprises Confirmed by the “*Company Law*”

Ningmeng Zhou

Law School, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: May 21st, 2025; accepted: May 29th, 2025; published: Jun. 26th, 2025

Abstract

The revised “*Company Law*” of 2023 innovatively put forward the concept of state-funded company,

which means that a new corporate form and governance system has been established in the Company Law. State-funded companies have special features compared with other types of companies in terms of company type, status of funders, and governance structure: in terms of governance structure, it permits investment by multiple subjects and presents a diversified shareholding structure; in terms of the function of funders, it presents a change from managing the company to managing the capital; and in terms of the way of exercising decision-making power, it strengthens the role of the party organization in the state-funded company. The state-funded company presents three new forms of governance structure, namely, the party organization's participation in corporate governance, board of directors' centrism and outside directors. Based on this, the author based on the new concept and new form of the establishment of this kind of company, theoretically examines the terms of reference of the governing body, the responsibility system, the democratic management of the employees and the equilibrium of the interests of the multiple parties from four perspectives, and puts forward suggestions for the improvement of the system, in order to promote the construction of the governance system of the state-funded company and improve the modern enterprise system with Chinese characteristics.

Keywords

State-Funded Companies, Corporate Governance Structure, Board Centrism, Reform of State-Owned Enterprises

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

2015年9月,中共中央印发《关于深化国有企业改革的指导意见》,新一轮国资国企改革的序幕就此拉开。“5+3”年的国企改革使得国有企业的体制与机制发生了深刻的变化,¹在地方专项试点的基础上,我国形成了围绕顶层设计的“1+N”政策体系,²总结了一些可借鉴、可复制的改革经验。在2023年《公司法》修订中,将一些行之有效的改革政策以立法的形式确立下来。修订后的《公司法》增设专章即“第七章国家出资公司组织机构的特别规定”,专章虽未就国家出资公司的设立与运行作出特殊的制度安排,但纵览修改后的《公司法》全文,国有出资公司在治理结构上的新变化给人以耳目一新之感。相较于2018年《公司法》,国家出资公司及其治理结构的新形态,乃至所作出的治理结构的制度安排,是一个值得在理论与实践作出探析的新话题。

2. 国家出资公司治理理念的新变化

2.1. 投资主体准入变化的新理念:股权由单一性转向多元化

2.1.1. 国企类型的新变化

经过多年的股权多元化改革和混合所有制改革,国有公司类型已不再固守国有独资这一单一形式,

¹ “5+3年”中“5年”指在“十三五”规划阶段,根据2015年《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》提出的,到2020年在国有企业改革重要领域和关键环节取得决定性成果的国有资本布局结构发展新阶段;“3年”指实施国企改革三年行动,2020年6月30日召开的中央深改委第十四次会议审定《国企改革三年行动方案(2020-2022年)》,正式拉开了国企改革三年行动的大幕。

² “1+N”政策系统中“1”为总纲性文件,即2015年中共中央、国务院《关于深化国有企业改革的指导意见》;“N”为分类推进国改的各个配套文件,包括完善现代企业制度、发展混合所有制经济、完善国有资产管理体制、强化监督防止国有资产流失、加强和改进党对国有企业的领导、为国有企业改革营造良好环境等多个方面。

在投资主体和股权形式上发生了新的变化。具体而言，出现了形式多样的国有公司，有些实施“央地合作”模式，由央地投资主体组建，如南方航空公司、东方航空集团；有些新成立的央企由国家多部门出资组建，如中国物流集团有限公司、中国稀土集团有限公司；还有通过整体股改上市的国有控股公司，如中国农业银行股份有限公司、工商银行股份有限公司、中国建设银行股份有限公司等。

面对不断涌现的新国企形势，2023 年修订的《公司法》第 168 条第二款对国家出资公司的定义进行了明确，将其界定为国家出资的国有独资公司和国有资本控股公司，此范围变化顺应了国有企业股权多元化和混合所有制改革的变化趋势、大量国有独资公司成为国有控股公司的实境，与未修改的《公司法》对比，专章化进一步凸显出法律对国有资本运营和监管的重视。

Table 1. Comparison of old and new company law provisions
表 1. 新旧公司法条款对比

	条款	适用范围
2018 年 公司法	第二章 有限责任公司的设立和组织机构 第四节 国有独资公司的特别规定(64~70)	国有独资公司：是指国家单独出资、由国务院或者地方人民政府授权本级人民政府国有资产监督管理机构履行出资人职责的有限责任公司。
2023 年 公司法	第七章 国家出资公司组织机构的特别规定(168~177)	国家出资公司：是指国家出资的国有独资公司、国有资本控股公司，包括国家出资的有限责任公司、股份有限公司。
变化	增设专章规定国家出资公司组织机构，增加国有股份有限公司相关规定。	扩大国有独资公司范围为国家出资公司，增加国有资本控股公司这一种类，将投资主体从仅有国家资本一个主体拓展为多元化主体。

从表 1 可以看出，与 2018 年《公司法》相比，2023 年修订的《公司法》第七章对于国家出资公司组织机构进行了特别规定。在本次修改中，国有独资公司仍然进行保留，基于其在关系国家安全、国计民生的关键领域具有重要的作用，因此在组织机构方面优先适用第七章的规定，在没有特别规定适用空间时，才适用关于有限公司与股份公司组织机构的一般规则。与此同时，此次修改创新提出了国家出资公司这一新类型，将原有仅局限于国有独资公司的范围扩大至国家出资公司，在适应国企改革所诞生的新类型国企的同时，为新类型企业的相关组织机构、决策机制、权责明晰提供理论依据和制度规范。

2.1.2. 投资主体的新组合

在本次修改中，国家出资公司的概念中新增了国有资本控股公司这一类别，强调国有企业不同投资主体的新组合。这一类别主要包括国有资本出资额或持股份额占比 50%以上，或虽不足 50%但其表决权足以对股东会决议产生重大影响的公司，从这些比例数字中可看出，国有资本控股公司更加强调国有资本对公司内部资本和控制权的归属。

多元投资主体是对以往国有独资的一大突破，尤其是实现了投资主体在债权人、职工、自然人或外商投资以及法人投资之间的多元组合，有效解决国有企业发展过程中存在的问题：首先，债转股将债权人变为企业的股东，有利于解决国有企业负债过高的问题，促进企业转换经营机制。其次，国有持股比例过高不利于规范的法人治理结构的形成。因此，利用企业有效资产与外来投资者联合重组改制，有利于形成多元投资主体的企业。再次，在企业内部也可培养增加新的投资主体，不仅可以将智力、劳动力要素作为资本投入企业，而且可以在企业内部组建职工持股会以形成新的投资主体。最后，国有法人之间也可以进行多个生产要素投入，使国有独资公司由单一股东变为多元股东，以形成多元化的股权结构，也可以有效解决实践中排斥非国有资本的情况。这些都是国企改革下顺应经济全球化趋势所形成的投资主体新组合，有待于进一步确立、发展和规制。

综上，新公司法将国有资本控股公司归为国家出资公司的行列之中，并增设第七章对其公司组织结构进行特殊适用，是为了适应国企改革下涌现的投资主体多元化，也可从中看出国有企业股权和投资主体多元化改革趋势所带动的新公司类型出现和相关法律配套的同时性和必要性。一方面，随着国企改革的进一步推进，多元化投资主体进入到国家出资公司中，公司法中原有的国有独资公司规定已不能完全适应现实的需要；另一方面，新公司法仅增加了国有资本控股公司这一种类，对国有控股公司和国有资本参股公司等公司类型并未进行明确的规定，也并没有对国家出资公司股权多元制下的不同投资主体组合进行设计与深入探讨，有待进一步完善与发展。

2.2. 投资人对公司管理的新理念：从管公司转化为管资本

2.2.1. 出资人管公司到管资本的转变

党的十八大以来，党中央对国有资产和国有企业的改革给予了高度的关注，强调应以“资本管理”为核心来加强国有资产的监督，从而加快实现从“管公司”向“管资本”转变。“管资本”与国有企业管理体制改革存在着内在一致性，其转型的核心目标是优化和强化国有资产的监管机制，这不仅是对已取得改革成果的认可，同时也包含了向更高层次发展的改革需求。

管企业，顾名思义就是直接管理国有企业的生产经营和人事安排；管资本则是出资人行使股东权益的行为，即出资人享有决策、收益等股东权益，并以认缴的出资额为限对债权人承担债务责任。随着市场资本的引入，原先国有独资企业的管理模式无法完全适用于新类型下的国家出资公司中。^[1]同时，随着经济全球化趋势的逐步深入，企业发展规模逐渐扩大，生产经营对于企业管理的专业性要求逐渐增强，无论是国有资产管理机构，还是相关政府部门，倘若直接插手企业日常经营事务，就会使得政府、出资人等相关主体与企业法人的权责边界变得模糊，导致既不能落实市场主体的独立地位，也不能明晰国有资产的保值增值主体责任。因此，必须建立健全现代企业制度，按章程行权，对资本监管，通过委派董事表达出资人意志，靠市场选人，依规则运行，维护企业真正的市场主体地位。

2.2.2. 出资人所有权与控制权的分离

2023年修订后的《公司法》将国有资本控股公司纳入“国家出资公司”这一概念中，由强调国家所有权与法人财产权的分离，到强调出资人所有权与控制权的分离，这一变化贴合市场实践，意义深远且重大。与此同时，随着国有企业改革趋势下市场资本的涌入，如何维护企业这一经营主体的合法权利以及如何妥善处理政府、在市场和企业之间的关系，政府各部门如何减少甚至杜绝利用公共管理职能对企业所有者权益及企业经营行为进行肆意干预，就成了国家出资公司改革与发展的重中之重。^[1]

因此，在新公司法中，一方面，延续了“履行出资人职责的机构可以授权公司董事会行使股东会的部分职权”相关规定，在公司治理结构中一定程度上呈现出“董事会中心主义”的模式趋向，从而增强了董事会的独立性与权威性。另一方面，增设了董事会成员外部董事过半数的相关规定，充分授权放权董事会，实现出资人所有权与股东会控制权的分离，做到董事会应建尽建、极大落实国家出资公司董事会职权，使得国有企业成为所有者权益和法人权益完整的真正的经营主体，更加助力中国特色的现代国有企业制度建设。

2.3. 混合所有制生成的新变革：由国有资本转向多元资本

2.3.1. 混合所有制对公司管理变革带来的影响

国有企业是中国公有制经济的基本载体，对于中国社会主义现代化建设具有重要作用。^[2]作为符合国情的创新，国家出资公司兼具公司制企业的共性和自身的鲜明特性，作为独立的市场主体，既有法律上的独立人格，又有许多独属于国有企业的功能、出资、组织、人事结构等。归根到底，其特殊性在于资

本的公共性和营利性。

在过去的计划经济体制下，国企作为不享有任何自主权的“附属物”“国家的算盘珠”，实质是完成上级机关下达生产任务的一级行政组织工具。^[3]随着社会主义市场经济体制的逐步建立和公司制与股份制的不断推进，国企法人治理结构日趋完善，在组织形式上已彻底转变为公司法人，^[4]但其凭借政治性和公共性在关键行业与重点领域往往具有较强的控制力和影响力。而现今，随着国有企业改革的深入进行，多元化的市场资本也逐渐进入到国家出资公司中，不仅使得先前存在的违法垄断得到竞争的规制，而且增加了市场带来的自由竞争和流动活力，使得国家出资公司成为中国特色社会主义经济体制中的真正重要组成部分。

经济基础决定上层建筑，国家出资公司资本的多元化进程也促进了法律规制的需求和发展。因此，2023 年修订的新公司法对国家出资公司的定义、种类、治理结构等等多个方面进行新增与明确，将原先隶属于有限责任公司的设立和组织机构的国有独资公司单独成章，增设企业组织形态和企业类型。

2.3.2. 公司资本多元化的风险与管理的新要求

与《企业国有资产法》第五条对比可以看出，2023 年新修订的《公司法》中规定的国家出资公司的范围小于《企业国有资产法》中国家出资企业的范围，即国家出资企业又包括国有资本非控股公司。一方面，国有资本参股公司的国有资本未达到控股地位，不能单独对被参股企业的运营和管理做出决策，公共属性较弱，若纳入《公司法》，则有违“管人、管事、管资本”向“管资本”模式转变的发展。另一方面，《公司法》中对于国家出资公司的范围规定，也一定程度上显示出在推进国企混合所有制改革中，对于真正国有资本保护的探本溯源。在公司投资主体多元化的影响下，基于公平的企业竞争环境，赋予未达控股地位的国有资本特殊保护可能会妨碍其他股东的正当权益和企业之间的自由竞争。

与此同时，多元资本意味着多个董事和股东，意味着独揽大权的坟墓，新公司法增设外部董事过半规定，将市场与国企相结合，将竞争、监督与腐败、垄断相抗衡。但从反面来看，多元资本的进入也为国有资产的保护提出了较高的要求。尤其是新公司法对于债务清偿和出资责任及其连带责任的相关规定，可能会使得国有企业董事不得不承担连带责任，国有资本存在流失的风险。

3. 国家出资公司治理结构的新形态

在国企改革逐步深入的背景下，国家出资公司变股权单一性为多元化，公司投资人变管公司为管资本，公司资本也变国有资本为多元资本，这些变化逐渐演变成为国家出资公司在决策机制、治理机制、监管机制下的新形态，也在 2023 年新修订的《公司法》中得以体现与确立。

3.1. 企业党组织参与下决策机制的新形态

3.1.1. 企业决策机制的新形态

2017 年修订的《中国共产党章程》增加了非常重要的一句话：“国有企业党委发挥领导作用，把方向、管大局、保落实，依照规定讨论和决定企业重大事项。”^[5]由此可见，发挥国家出资公司中的党组织把方向、管大局、促落实的领导作用势在必行。国家出资公司的股权多元化也使得公司治理必须坚持党组织的领导，使其按照党章和 23 年修订公司法的规定发挥领导作用，研究讨论重大事项，支持组织机构依法行政。

相较于传统的公司决策理念，2023 年《公司法》将企业党组织引入到国家出资公司的决策主体中；相较于党组织对一般企业的“政治核心作用”，党组织对于国家出资公司的“领导作用”更加着重于对于企业生产经营等重大事项的前置领导，而并非仅局限于“政治核心”的意识形态掌管；相较于董事会对于公司事项的刚性决策，党组织对于企业的决策则采取软性建议、前置性决策的方式，从而更好地保

障董事会的独立地位、更好地发挥党组织参与企业决策的弹性领导作用。

3.1.2. 党组织参与决策的现实考量

国情党性与市场实践使得企业党组织在国家出资公司决策机制中发挥着举足轻重的地位和作用。在美国，政府公司广泛存在于科教文卫等基础设施领域，利用“黄金股”等特殊方式，从法律上对于关系国计民生的关键行业、领域保持实际控制权。^[6]对西方国企特殊存在形态的研究表明，国企有其特殊的公共性，应当回归“人民企业”的本质。在2023年修订的公司法第170条中，新增了对党组织的领导的规定，这是首次在法律层面保障党对国有经济的领导，既是对中国共产党领导中国特色社会主义事业建设的遵循，又与国家出资公司的公共性与人民性相对应。不仅如此，市场化使得国家出资公司股权呈现多元化趋势，这就使得很多市场投资主体也加入国家出资公司中，因此不论是董事会内部决议还是外部董事对公司事务进行监督与表决，都离不开党组织对国家出资公司的大局和方向把握，从而更好发挥国家出资公司在国计民生等关键领域的重要作用。

然而，实践中采用的“三重一大”前置讨论和“双向进入、交叉任职”的治理模式因规范或制度的缺乏难以完满地发挥实效。前置讨论模式的问题在于规范位阶较低，缺乏司法保障；³“双向进入、交叉任职”模式的问题在于行政化色彩过于浓厚，加剧了内部对抗。^[7]由此，巧妙地实现党组织与国有企业融合治理是本轮公司法修订的着眼点和发力点。因此，对于国家出资公司来说，需要将党的领导与公司治理有机融合，进一步探索合理履职方式，防范控股股东的过度干预。同时，在具体实践中，要注意厘清党组织、董事会与经理层的权责边界。

3.2. 董事会中心主义下公司治理结构的新形态

3.2.1. 董事会中心主义演变对国家出资公司治理的影响

股东会中心主义和董事会中心主义作为公司治理的两种模式理念，历来饱受学界争议。“股东至上”理念的支持者米尔顿·弗里德曼认为，“企业只有一项社会责任，即利用其资源并从事旨在增加利润的活动”。^[8]由此可见，“股东至上”的立足点是股东是公司的终极利益所有者，董监高认真履职以最大化股东价值。董事会中心主义则以董事会作为公司治理架构设计的重心，从而保障公司的透明性与公开性。

^[2]

在2023年公司法修订前，我国公司法呈现出鲜明的股东会中心主义特色，即股东会是公司其他机构的权力来源，更加强调体现股东整体意志，董事会则成为股东会决议下机械、消极的执行者。^[9]在当时，对于1993年《公司法》来说，防止国有企业在公司化进程中可能出现的国有资产流失危机是一项重要挑战，^[10]因此在股东优位主义和董事会优位主义的脉络下，2023年修订前的中国公司法更偏向于前者。^[11]两者的折中点就是“公司利益”。正如学者所言，如果将公司治理运营仍然主要保留在股东手中，那么“公司”实质仍是“私营业主制企业”。^[12]既然公司具有独立于股东的主体资格，那就不能以股东营利性来解释公司营利性。^[13]公司利益是一种“集体利益”，因为事实上股东更倾向于为了个人利益而非集体利益进行公司事项决策，且股东会中心主义也会出现股东权利和董监高责任也并不对等等情况。因此，董事会中心主义不仅有利于“公司利益”的实现，更满足了公司治理的权责统一。

3.2.2. 国企改革下公司治理结构的新形态

如果说以董事会为中心的公司治理结构对于一般的投资主体设立的公司具有可行性，并且已经得到了2023年新修订《公司法》的认可，但从国家出资公司的公共性中不难看出，将董事会界定为“决策机构”而非“执行机构”更符合国家出资公司的客观需求。

³ 最高人民法院(2021)最高法民申3524号民事裁定书。

2023年修订的《公司法》第172条规定,履行出资人职责的机构可以授权公司董事会行使股东会的部分职权,显示出其对于国家出资公司的董事会中心主义的治理理论倾向。和《公司法》一样,新一轮国企改革文件将股东会表述为“公司的权力机构”的同时,也将董事会表述为公司的“决策机构”。一方面,基于国家出资公司的特殊性,董事会中心主义的治理方式可以很好地处理公共性与营利性两者之间的关系,使得董事会可以基于公司利益、集体利益、社会利益进行相关决策。另一方面,从国际比较视角来看,《OECD 国企治理指引》[14]中明确了董事会作为国有企业的治理和最终责任承担的主体地位,在对中国以管资本为主的国企改革进行认可的同时,也为提高国有企业公司治理能力提供了有效的经验借鉴。

由此可见,确立国家出资公司的董事会中心主义不仅可以将董事会的权力设定和追责设定相对称,而且可以帮助提升国有企业董事会的自主权,改善其治理质量和成效,是确保国有企业实现高质量公司治理的根本。然而,目前仍需立足于国家出资公司的公共性与营利性,注意厘清明确董事会与党委会、出资人或股东会之间关系。

3.3. 外部董事制度下的公司监管机制新形态

3.3.1. 新加坡淡马锡制度的经验借鉴

2023年,新修订的《公司法》明确了对于外部董事“过半数”的要求,确立了外部董事制度在国家出资公司监管体制中的重要地位。这一制度也在外国经验和具体实践中得到了进一步的确立与发展,呈现出符合现代国企发展的新形态。

国有企业外部董事主要是借鉴新加坡淡马锡的董事会制度。淡马锡公司是由新加坡财政部100%控股的国有独资公司,被认为是中国授权经营体制改革的范本。[15]一方面,淡马锡公司董事会成员中外部董事占多数席位。另一方面,该公司董事会与政府权力边界清晰,[16]一般情况下,政府不得以任何形式干预公司的决策、经营。淡马锡出众的业绩正面印证了其治理结构、政企关系的合理性,其核心在于独立董事的多数性和高度完备、自治的董事会独立于政府股东。⁴这一安排有效遏制了政府股东与董事会专制的可能,使淡马锡获得了“控股而独立”的地位。[17]在新加坡淡马锡制度的经验借鉴下,基于我国国情对该制度继续实践与推广,形成了公司监管机制的新形态。

3.3.2. 基于国情的制度实践经验推广

我国的外部董事制度在实践中不断获得发展。2004年,一些国有中央企业已引入外部董事制度,其主要为了防止国企日益严重的内部人控制问题。⁵2009年,基于对试点经验的总结,国资委设立专职外部董事,以进一步加强对董事会的管理和监督。从2015年的指导意见到2023年新修订的公司法,外部董事制度以及董事会中“外部董事占多数”的实施方案得以确立。由此,外部董事制度从中央试点推向全国。

回望二十年来该制度的沉浮变迁,新时期的外部董事制度也呈现出新的形态。对于我国国家出资公司来说,外部董事占多数可增强董事会运作独立性,一方面,大多数外部董事不在执行层兼职,在实现决策权与执行权分开的同时,可以有效地避免“内部人控制”。另一方面,外部董事的出现,可以有效地实现董事会独立地对公司管理层进行绩效评价、对公司重大事项进行决策和监管。最重要的是,外部董事的多数席位有利于其对公司战略、投资、项目计划等提出客观的意见和建议,从而极大发挥公司董事会的战略管理职能,增强企业决策科学性,减少决策失误。不仅如此,淡马锡公司为了防止政府的过分

⁴依据《新加坡财政部长法》第183章之规定,新加坡财政部长为法人团体。

⁵《关于中央企业建立和完善国有独资公司董事会试点工作的通知》(国资改革〔2004〕229号),2004年6月9日发布。

干预,采取方式保证自主经营决策权的行使,解决了国有企业“政企合一”的通病。[18]然而,我国国有企业改革过程中,紧密的政企关系也使得监管者、决策者和执行者的角色难以区分,[19]致使企业运行效率降低,甚至阻碍国有资产的保值增值。因此,需要隔断国有资产监管机构对国有企业经营决策权的不合理干预,从积极的“行政主管”向“股东”和“投资人”转变,主动下放权力,促使“政企分开”。

国务院国资委多次公开表示,国有控股上市公司的独立董事制度的运行效果不如外部董事制度。前者着眼于公司董事会的独立性需求,通过独立董事的构建摆脱政府过度干预;[20]后者则聚焦国有企业严重的内部人控制问题,要求具备足够支撑行权履职的专业素养。[21]而在国企改革的多元资本浪潮中,外部董事制度社会化改良了国家出资公司的行政化境况,一方面为公司治理和监管引进新人才、新方式、新血液,另一方面充分保障外部董事对国有资产的保护和监管功能的发挥,使国家出资公司作为一个真正的市场主体能在经济全球化的浪潮中稳步前行。

综上,外部董事制度在新加坡淡马锡的董事会制度这一域外经验的借鉴下证实了可操作性,又结合国情得到了发展与进步。目前,我们已经形成了一套成熟的公开遴选、考核评价和退出机制。但是,外部董事应该如何保持其独立性呢?在我国的政治背景下,如何构建最具效率的制度框架呢?这些都是当前我国公司治理研究领域所面临和亟待解决的重要课题。

4. 国家出资公司治理结构新形态的制度完善

2023年新修订的公司法增加了国家出资公司的新类型,使得国家出资公司的治理结构产生新变化、形成新形态,然而,过于简单的法条并不能解决实际运行中的诸多问题,需要以《公司法》法条为基础,对一些具有操作性的深层次问题作出检视与探析。

4.1. 不同治理主体职权范围的规范化与制度化

4.1.1. 明确党组织的权责边界

根据新《公司法》的规定,国家出资公司应将党建工作总体要求融入公司章程,并明确党组织的职权范围。党组织在公司治理中发挥领导作用,研究讨论公司重大经营管理事项,支持公司的组织机构依法行使职权,而公司章程既是公司成立的基础,也是公司赖以生存的灵魂。因此,公司应在章程中明确党组织与董事会、经理层等其他治理主体的权责边界,确保决策过程的科学性和合规性。

根据2023年修订的《公司法》,国家出资公司的重大决策事项在提交董事会讨论之前,需要提交党委先行讨论,党委组织对党的建设和人事任免、企业监管等方面的重大事项具有决定权、把关权,具体可以体现为“决策清单前置”等等。中国五矿公司是中央企业党建工作的优秀典型,该企业扎实推动各级次子企业党建工作、党的决策清单前置入章工作,以巩固落实党组在公司治理结构中的地位和作用,为党组发挥领导作用奠定坚实基础。中国五矿公司的实践也为党组织领导作用的发挥提供了经验借鉴,国家出资公司可在公司章程中构建类似“清单”流程,明确党组织需要前置研究讨论的事项等等,确保党组发挥把方向、管大局、促落实的领导作用,更好落实党组织和董事会之间的分工协调与差异化授权放权。除此之外,也需要注意厘定党委会的大局把控和董事会的有效治理之间的界限与职责,推动决策权、执行权、监管权分工协同,各司其职。

4.1.2. 建立“四大权责清单”制度

在国家出资公司的治理中,党委会、董事会、股东会、经理层相互分工协同,共同实现对国家出资公司的大局把控和有效治理。党委会在企业治理、重大事项决策等方面起到领导作用,董事会则具有独立的治理主体地位和自主的决策功能,履行出资人职责或者多元化市场投资主体形成的股东会通过股东授权来赋予董监高以治理职责,经理层则主要起到公司治理的执行作用。这几个主体权责范围各不相同,

但都在公司的治理运行过程中发挥着不可或缺的作用。因此，必须对不同主体的职权范围进行明确。

建立“四大权责清单”制度，即建立党委前置决策清单、国有股东授权清单、董事会决策事项清单、经理层经营权限清单。这一制度通过罗列的方式厘定、分类和明确了党委、董事会、股东和经理这四大主体的授权和职权内容，这不仅为不同治理主体的行权履责的合法性、合理性和必要性的审查提供了坚实的依据，而且便于权力的公开和建议的提出。尤其是在公司治理过程中，以清单的方式明晰授权内容有助于为决策权、监管权、执行权的进行提供依据，也为权力监管和责任承担提供具体准则，从而为企业发展保驾护航。

综上，推动党委会与董事会之间的分工协同、明确不同治理主体职权范围势在必行。更进一步，基于国家出资公司的公共属性，权责清单明确了企业内部不同治理主体的权力边界，有效地防止了治理主体之间的互相推诿和贪污腐败等问题。从另一个角度看，职权清单也代表了公开和透明，它将国家出资公司的权利置于公众和社会的监督之下，这有助于建立一个权力运行和监督机制，进而更好地保护和增值国有资产。

4.2. 公司治理主体责任制度的体系化构建

4.2.1. 党组织的事前、事中、事后参与

新公司第 172 条规定国有独资公司不设股东会，由履行出资人职责的机构行使股东会职权。因此，对于国家出资公司尤其是对于国有独资公司来说，公司内部主要由党组织、董事会、内外部董事对公司进行治理和事项决策。如何使党组织合理融入国家出资公司治理是自国有公司制度存在以来的亘古难题。

一方面，应进行系统规定，明确党组织介入国家出资公司经营的具体流程。如上文提到中国五矿的优秀做法，公司章程可在总结实务界经验的基础上，针对事前参与、事中异议、事后追责的不同的公司事项进行规定。如党组织在事前参与时，为了避免“刚性决议”影响公司决策，党组织应以“建议”的方式提出，最终结果由董事会抉择。^[22]另一方面，需要在国家出资公司内部确立“程序二元”的合规审查模式，即发现党员干部涉嫌违法违纪行为的，公司党组织内部问责调查与外部检察机关合规审查程序并行。从正反两个角度对党组织领导国家出资公司治理进行程序明确与责任落实，以更好促进公司治理。

4.2.2. 董事会的核心作用

众所周知，船载千斤，掌舵一人。作为国家出资公司的权力机构，董事会连接着内外部董事，因此需要明确相关责任制度，做到权责统一。新加坡的淡马锡模式对我国董事会责任制度建设有非常值得借鉴的启示。作为淡马锡最显著的特征，“政企分离”使淡马锡公司成功保证了独立运转，最大限度淡化国家对公司经营的干预。而我国现有国有企业中，董事会成员中行政性领导相较于专业技术型领导占多数，经营层领导兼任董事相较于外部董事占多数。

基于此，首先，需要建立完善的董事会考核制度，为董事会集体决策、科学决策保驾护航。其次，可以设立弹性薪酬制度，建立市场标准水平的薪酬机制，并由此决定升迁奖惩。最后，需要定期向社会公开财政情况，以便于受到社会监督，以制约国有企业内部以权谋私、不作为、乱作为的行为。对于外部董事，则需要采取支持、激励的态度，从多方面对该制度的运行进行保障。在组织保障层面，推动派出外部董事队伍建设，强化支撑机构；在流程保障层面，以会议的形式促进交流，促进高效履职；在激励保障层面，对外部董事的履职行为进行量化评价，以更好进行奖励激励。

4.3. 企业职工民主管理嵌入机制的构建与运作

4.3.1. 企业职工民主管理嵌入机制的构建

众所周知，我国是人民民主专政的国家，人民当家作主方可保障人民民主。国家出资公司亦是如此，

国家出资公司兼具公共性和营利性，既是社会公共利益的保障者，又是市场经济的参与者。在公司的治理方面需要保障民主公平，也需要不断团结动员广大职工积极参与推进公司的决策、管理和监督，为企业中的职工寻求渠道以发出他们自己的声音，代表和维护职工合法权益，从而促进企业的健康发展。

过去以至现在，一些国有企业在经营管理中缺乏民主监督或监督流于形式，从而使得企业出现独断专行、决策失误等问题，造成国有、集体资产流失和职工权益受侵犯的局面。这些情形一方面使得劳动关系方面的问题日益凸显，另一方面也不利于国家出资公司的国有化改革和现代企业制度的建立。因此，在国家出资公司的治理中发挥企业职工民主管理机制的作用，不论是内部的决策进程，还是外部的监管过程，都需要倾听职工的声音，以促进企业关系的和谐稳定。

4.3.2. 企业职工民主管理嵌入机制的运作

根据 2023 年修订的《公司法》第 173 条，国有独资公司的董事会中外部董事的数量应当过半数，成员应当包括选举产生的公司职工代表。由此可见，职工代表在公司治理中起到不可或缺的作用，尤其是在作为权力机构的股东会中，保障职工代表的数量和民主选举为企业的民主治理提供路径。然而，新公司法明确要求国有独资公司需要满足职工代表的相关条件，暂未对国有资本控股公司进行相关明确。但笔者认为，企业职工民主管理制度的运行在国家出资公司中是势在必行的，而并非只局限于国有独资公司。

因此，国家出资公司需要继续加强建立企业职工民主管理机制，且不仅仅局限于新公司法第 173 条的规定。首先，国有资本控股公司等国企改革下涌现的新型国有企业也可加入建设队伍中。其次，除了通过董事会，可以在决策端、执行端、监管端多方位保障职工参与度。再次，大力开展厂务公开、职代会建设等专项行动，广泛推动各类企业民主管理机制的建立，包括职代会等，保障职工对于企业事务的知情权和参与权，从而保障国家出资公司的民主治理和有序发展。

4.4. 多元资本制下各方利益平衡机制的维系与构建

4.4.1. 治理主体选任中的权力制衡

国企改革进程下，多元资本的进入为国有资产的保护提出了较高的要求。一方面，多元资本的进入使得公司的决策需要考虑各方利益，不同治理主体、不同利益代表需要在公司治理中实现利益平衡。另一方面，新公司法在债务清偿和出资责任及其连带责任等方面增加相关规定，可能会使得国家出资公司董事不得不因此承担连带责任，国有资本存在流失的风险。

在选任程序上，新公司法第 173 条规定，国有独资公司董事会成员由履行出资人职责的机构委派。这种任命方式虽然可以提高国家对国有公司的控制，提高公司运作效率，但并不符合现代公司治理结构的根本原则，不利于公司持续发展。尤其是面对国企改革之后产生的一系列新型国有企业，如国有资本控股公司等，需要通过职工董事、外部董事对国家这一公司的“大股东”的权力进行限制。不仅如此，2023 年修订的《公司法》第 174 条规定经履行出资人职责的机构同意，董事会成员可以兼任经理，而实践中，国有资产监督管理机构委派的管理者在公司中大部分同时兼任董事和总经理，这让通过权力制衡管理公司结构的原则名存实亡，这与公司法的制衡理念产生冲突。因此，在国家出资公司这一兼具“国家”和“公司”两个特征的公司治理过程中，应当注意决策端、执行端和监管端的权力制衡。

4.4.2. 治理主体履责下的利益平衡

在董事履责方面，通常公司的董事通过体系化、复杂化的机制选出，对公司有强烈的认同感，将自身与公司的发展紧密相连。^[5]但根据新公司法，国有独资公司的董事会成员由履行出资人职责的机构委派。基于这一特殊的任命程序，有关董事缺少对公司的利益责任感，并且在相关部门评价的导向下，董

事则会更倾向于保守的经营策略和“不求有功，但求无过”的心理，难以做出利于公司发展的正确判断。因此，对于国家出资公司来说，外部董事和职工董事则显得尤为重要，因为对于这些治理主体而言，公司的经济利益和发展趋势是他们更为关心且追求的，新公司法对于这些主体的条文新增也一定程度上显示了多元资本制下国家出资公司治理过程中不同治理主体之间的利益平衡。

由此可见，与国有独资公司不同，多元资本制下的国家出资公司对公司治理的透明性、民主性的要求更高，这是符合市场经济原则的正确趋势，也是国有企业进行现代企业制度改革的必经之路。此外，新公司法在债务清偿和出资责任及其连带责任等方面增加相关规定，也一定程度上给国家出资公司寻求资本多元化打了一剂预防针，资本多元化会带来企业的进步和经济发展，也不可避免带来因“识人不清”造成的责任连带承担风险，这便需要国家出资公司保障事前决策的科学性和事后监督的有力性，以更好地保护国有资产免于流失风险。

5. 结语

国家出资公司是国企改革的产物，更是推动资本多元化运行制度在国有企业改革中的新生事物，其治理结构的构造是否正当、合理，不仅关系到企业内部的权益，更是国民经济可持续发展的保证，需要在实践中进一步检视与完善。伴随着 2023 年新修订的《公司法》对国家出资公司制度的确认，国家出资公司治理形态的新变化已从国企改革政策走向法律条文，尽管这一步举步维艰但十分雄健，但并不能说已完美无瑕。仍存在许多新深层次的制度性需求，如国有公司的公共性和营利性之争、公司内部不同治理主体的关系和利益平衡等等，需要在理论与实务界作出更为全面、深入的探究，以期在以后的论文中再作展开性研讨。

参考文献

- [1] 郑东华. 如何理解国资监管体制要以管资本为主[J]. 国资报告, 2024(1): 82-85.
- [2] 汪青松. 国家出资公司治理模式选择与法律制度保障[J]. 政治与法律, 2023(9): 147-161.
- [3] 何源. 国企法律规制的理念转型与体系融贯[J]. 政治与法律, 2023(3): 130-146.
- [4] 古峻岭, 余晨东. 国资委: 央企公司制改制全面完成累计处置 1957 户“僵尸企业” [EB/OL]. 央视网. <http://news.cctv.com/2019/09/19/ARTISpH0ECbe2FA6TZ8AYiPO190919.shtml>, 2025-01-09.
- [5] 侯昕宇. 公司法修改视阈下国有公司制度立法完善研究[D]. [硕士学位论文]. 长春: 吉林大学, 2023.
- [6] 蒋大兴. 作为“人民的”企业形式: 超越国企改革的“私法道路”? [J]. 政法论坛, 2023, 41(1): 104-116.
- [7] 赵旭东, 周林彬, 刘凯湘, 等. 新《公司法》若干重要问题解读(笔谈) [J]. 上海政法学院学报(法治论丛), 2024, 39(2): 1-41.
- [8] Friedman, M. (2007) The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits. In: Zimmerli, W.C., Holzinger, M. and Richter, K., Eds., *Corporate Ethics and Corporate Governance*, Springer, 173-178. https://doi.org/10.1007/978-3-540-70818-6_14
- [9] 曹兴权, 黄超颖. 股东会授权董事会的底线: 权利配置基础结构维持原则[J]. 财经法学, 2017(3): 92-109.
- [10] 刘凯湘, 刘晶. 我国股东会中心主义的历史成因——以国有企业改制为线索[J]. 法学论坛, 2021, 36(6): 51-60.
- [11] 许可. 股东会与董事会分权制度研究[J]. 中国法学, 2017(2): 126-145.
- [12] 潘林. 论公司机关决策权力的配置[J]. 中国法学, 2022(1): 203-220.
- [13] 胡国梁. 国家出资公司进入《公司法》的逻辑理路[J]. 政治与法律, 2022(12): 132-144.
- [14] OECD (2016) G20/OECD Principles of Corporate Governance (Chinese Version). OECD Publishing.
- [15] 王怀勇, 王鹤翔. 描述与重构: 国有资本投资运营公司外部董事独立性研究[J]. 商业研究, 2021(3): 102-113.
- [16] Yeung, H.W. (2004) Strategic Governance and Economic Diplomacy in China: The Political Economy of Government-Linked Companies from Singapore. *East Asia*, 21, 40-64. <https://doi.org/10.1007/s12140-004-0009-8>
- [17] Detter, D. and Fölster, S. (2015) “Hands-On” but Independent Governance: The Innovator from Singapore. In: Detter,

-
- D. and Fölster, S., Eds., *The Public Wealth of Nations*, Palgrave Macmillan, 109-124.
https://doi.org/10.1057/9781137519863_8
- [18] 刘函澎. “管资本”背景下国有资产监管法律问题研究[D]: [硕士学位论文]. 鞍山: 辽宁科技大学, 2023.
- [19] Sam, C. (2013) Partial Privatisation and the Role of State Owned Holding Companies in China. *Journal of Management & Governance*, **17**, 767-789. <https://doi.org/10.1007/s10997-011-9190-5>
- [20] 胡改蓉. 国有资产经营公司董事会之构建——基于分类设计的思考[J]. 法学, 2010(4): 94-107.
- [21] 蒋建湘. 委托代理视角下国企公司治理的改进[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2014, 32(6): 158-164.
- [22] 蒋大兴. 公司法改革的“社会主义(公共主义)逻辑” [J]. 中国流通经济, 2020, 34(7): 3-16.