



# 公司的权力机构：一个公法概念私法嬗变的历史进路、理论逻辑与当代意涵

李 铮

**摘要：**《公司法》的修改引发了新一轮对公司治理模式的讨论。“权力机构”是《公司法》对股东会的规范定位，对其内涵的解读是形塑公司治理模式的关键。作为一个具有中国特色的公司治理概念，权力机构在内涵上有广义和狭义之分，但均具公法属性。回顾历史，“权力机构”曾是国营企业治理制度的核心概念，并先后经历了“权力机关”、“权力机构”、“行使权力的机构”三个阶段的历史变迁，有着特殊的生成背景与复杂的发展谱系。私法移用权力机构概念的原因有三：一是社会主义人民当家作主地位的制度证成；二是社会主义民主理念的制度表达；三是社会主义“国家所有”的制度表征。权力机构概念虽具有一定的历史局限性，但在特定的历史背景下承担着证成我国社会主义政治制度的特殊宪法使命。随着经济体制和政企关系的发展与转变，对权力机构概念的理解应采“弱公法”的解释进路，适当剥离其公法内涵。

**关键词：**权力机构；公司治理；股东会中心；公司法

**DOI：** 10.13734/j.cnki.1000-5315.2023.0317

**收稿日期：**2023-06-12

**基金项目：**本文系 2022 年度教育部哲学社会科学后期资助项目“地方法人的概念流变与央地关系的结构性重塑研究”(22JHQ077)的阶段性研究成果。

**作者简介：**李铮，男，河南焦作人，天津大学法学院博士研究生，E-mail: 18539130133@163.com。

权力机构是我国法人制度，特别是公司法人制度的核心概念。1993 年《公司法》首次将股东(大)会定性为现代公司的“权力机构”，《民法典》总则进一步将权力机构提升为法人制度的一般概念，并使其享有解散法人、处理清算财产、修改法人章程、选举或者更换法人的执行机构与监督机构成员的权力。股东(大)会是公司的法定治理主体，其与董事会、经理之间的不同权力配置模式形成了不同的公司治理理论<sup>①</sup>。我国公司治理究竟采用何种模式，始终是困扰学界的基础理论问题。对权力机构概念的阐释既是理解股东会在公司治理结构中决策权属分配的核心问题，更是分析我国公司治理模式选择的关键一环。

在公法学话语体系中，权力的主体只能是国家 and 代表国家行使统治权的公共机关。就此而言，权力机构应是一个公法概念，公司及其内设机构只能享有权利，而没有权力行使的空间。如此而引发的问题是，权力机构究竟是一个公法概念还是私法概念？其在公法与私法之间有着何种概念演变的路径？更进一步的问题是，这种概念演变的背后隐含着何种制度逻辑？又会引发哪些体系性问题？对上述问题的回答，在微观层面涉及权力机构的规范内涵与概念属性，在中观层面涉及权力机构背后所隐含的宪法逻辑与政治意图，在宏观层面涉及我国公司治理制度的路径依赖与模式选择，值得学界认真对待与高度重视。2021 年 12 月 20 日，第十三届全国人大常委会第 32 次会议一读审议了《中华人民共和国公司法(修订草案)》，2022 年 12 月 30

<sup>①</sup>股东会、董事会和经理是公司最重要的组织机构，三者的不同权力配置格局形成了股东会中心主义、董事会中心主义和经理中心主义三种不同的公司治理理论。不同理论之争的实质是公司权力的归属问题，具体而言，股东会中心主义主张公司的权力属于股东，而董事会中心主义与经理中心主义则分别认为公司的权力属于董事和经理。参见：潘林《论公司机关决策权力的配置》，《中国法学》2022 年第 1 期，第 204 页。

日,二次审议稿问世,两次审议稿都对公司组织机构的设置与权责体系的优化予以了重点关注。在此之际,回顾权力机构概念的私法嬗变历程,并在此基础上重新审视与反思权力机构概念的规范属性和制度功能,不仅十分必要而且正当其时。

### 一 公司的权力机构的域外经验与内涵分析

中国公司治理制度并非本土生成,而是“借鉴与效仿于欧陆公司法”<sup>①</sup>,因而对权力机构概念内涵的解读应首先参考域外经验。鉴于此,本文将尝试对域外公司法与民法典中有关股东会性质与地位的规范进行系统检视,为权力机构概念的解析寻找可供借鉴的域外法资源。

#### (一)权力机构概念的域外经验考察

据笔者目力所及,作为股东会在公司中的地位与功能的规范界定,权力机构是一个具有中国特色的公司治理概念,域外国家和地区的公司立法虽均对股东会的职权范围进行了较为详细的规定,但直接对股东会进行概念界定的却并未见到。德国《股份法》第四章第一节对股东大会的权利进行了概括性描述,但并未就股东大会的地位或性质作出具体的制度安排,虽然德国法学界一般认为股东大会是“最高机构”<sup>②</sup>,但这并非规范概念,而仅为学理解读。日本《公司法》第二百九十五条规定:“股东大会可对本法规定的事项及股份有限公司的组织、运营、管理及其有关股份有限公司的一切事项作出决议。”由此,“最高机关”成为日本学界对股东会地位的普遍认知<sup>③</sup>,但就规范层面而言,该法同样未对股东大会的地位作出直接界定。法国《商法典》将股东大会区分为特别股东大会、股东会大会和专门股东大会,并对不同类型的股东大会的职权作出不同的制度安排,但仍未明确股东大会的性质与地位。在美国公司法律中占据主导地位的《特拉华州普通公司法》对股东会的规定非常薄弱,仅在第二百一十一条与二百一十二条对其开会方式、开会时间、召集程序与投票规则等进行了程序性规定,却并未有涉及股东会性质的实体性规定。英国2006年《公司法》虽赋予了股东会变更章程和细则、变更股本、任命和罢免董事以及清算公司等专属权力,但股东会在中国公司中的规范地位仍付之阙如。

域外的民法典也未见类似于权力机构的概念界定。在2006年修改之前,《日本民法典》法人章第六十八条规定:“社团法人的事务,除依章程所定委任于理事或其他职员者外,均依全会决议执行。”其虽将社团全会定位为法人事务的决策机构,但并未对其地位作出明确的界定。《法国民法典》第九编对公司法人制度进行较为系统的规定,其将公司日常事务的管理交予经理,同时将经理的权力范围限制在章程的规定之内,超出其权力范围的事务则由股东会决策,但股东会在中国公司中的性质为何却未见规定。《德国民法典》规定董事会负责处理社团的具体事务,当社团事务不能由董事会或其他社团机关处理之时,由社员大会决策,但社员大会在法人中的规范地位亦付之阙如。我国台湾地区《民法典》第五十条规定“社团以总会为最高机关”,这是极少数直接对由全体社员所组成的机关之地位进行界定的地区。虽台湾地区法学界通说认为,社团总会的最高机关地位“表现于其广泛的权限之上,……凡董事或其他机关不能处理的事项,……总会得决议之”<sup>④</sup>,可见最高机关从规范层面表明了总会相较于其他机关在权限范围上的差别,但与我们的权力机构概念仍相去甚远。总之,权力机构是一个具有中国特色的公司治理概念,缺乏可供借鉴与参考的域外经验。

#### (二)权力机构概念内涵的语义学解析

权力机构由“权力”与“机构”两个词语组成,二者的不同组合结构产生出两种不同的权力机构概念。

一方面,如果将权力机构看作是由“权力”与“机构”两个规范词语所组成的合成词,那么对权力机构概念的理解就需要对两个词语分别进行分析,并在整合的基础上探求其整体意涵。就“机构”而言,机构是机关的组织体系,是机关的总称或者概称,并没有太多实际含义。对“权力”的分析成为阐释权力机构概念的关键。权力的经典释义来自于马克思·韦伯,他认为,权力是“行动者在一个社会关系中,可以排除抗拒以贯彻其意

①赵旭东《公司法修订中的公司治理制度革新》,《中国法律评论》2020年第3期,第119页。

②马德斯·安登斯、弗兰克·伍德里奇《欧洲比较公司法》,汪丽丽等译,法律出版社2014年版,第265页。

③前田庸《公司法入门》,王作全译,北京大学出版社2012年版,第266页。

④王泽鉴《民法总则》,北京大学出版社2009年版,第179页。

志的机会”<sup>①</sup>，在他看来，权力实质上是一种贯彻意志的能力。就此而言，权力的主体其实是极为广泛的。近代以来，随着民族国家的建立和崛起，原本散落于个人、家庭、家族、村落、企业、民间团体、宗教等主体的权力被国家回收并独占<sup>②</sup>，国家权力成为权力的唯一表现形式，以政府为代表的公共管理部门成为权力的唯一主体。就此看来，权力机构是指行使国家公权力的机关总称，这就是广义的权力机构概念。

另一方面，如果将权力机构视为一个整体，而非两个词语的合成，那么权力机构则是权力机关的总称，此时，对权力机构概念的阐释就转换为对权力机关内涵的解读。早在第一次国内革命战争时期，权力机关就已经是无产阶级革命政权的核心概念。毛泽东在《湖南农民运动考察报告》中指出：“地主阶级权力既倒，农会便会成为唯一的权力机关，真正办到了所谓‘一切权力归农会’。”<sup>③</sup>其后，权力机关依次被用于指称土地革命战争时期的工农兵代表会议<sup>④</sup>、抗日战争时期的参议会<sup>⑤</sup>，以及解放战争时期的人民代表会议<sup>⑥</sup>。1954年《宪法》正式将权力机关宪制化，并将其称为人民代表大会，该概念被1982年《宪法》所继承，此后权力机关与人民代表大会基本形成互通关系。整体意义上的权力机构概念特指由全国人民代表大会和地方各级人民代表大会所组成的保障人民当家作主地位的权力机关体系，这即是狭义的权力机构概念。

通过对权力机构概念的语义分析可知，权力机构有广义和狭义之分，但均指行使国家公权力的机关体系，具有明显的公法属性。可见，私法领域中的权力机构概念是公法概念的私法嬗变所致。虽然“公法与私法在当今社会机制之下也许不一定泾渭分明，但至少还是有界限的”<sup>⑦</sup>，私法能够借鉴公法的制度与概念，但并不等于私法和公法可以完全融为一体，相反，二者有着各自质的规定性。这不禁让人产生疑问，作为公法的权力机构是基于何种原因而进入私法的呢？对这一问题的回答需要先明确私法中的权力机构究竟是在广义上还是在狭义上借鉴与使用公法的权力机构的，这既直接关系到权力机构概念私法嬗变的原因，也间接影响了我们对权力机构私法内涵及功能的解读。答案需要在权力机构概念的演进历程中去寻找。

## 二 我国公司的权力机构的概念演进

从概念的产生和来源上讲，权力机构概念在我国企业治理制度中有着特殊的生成背景与复杂的发展谱系。通过将法学思维融入历史分析，在概念演进中检视各种立法表述与政策话语，可以发现，权力机构概念先后经历了权力机关、权力机构和行使权力的机构三个阶段的历史变迁。需要注意的是，虽然传统的所有制企业法放弃了权力机构概念，转而使用行使权力的机构的表述，但以《公司法》为核心的现代企业组织法却继承了权力机构的概念表达，并延续至今。

### （一）“权力机关”的出现

权力机构最初是以权力机关的概念出现，并被用于指称国营企业中的工厂管理委员会，后逐渐成为国营企业治理制度中的重要概念。权力机关在企业治理制度中的表述最早可追溯至20世纪40年代的报刊中。1949年《东北日报》刊登了题为《企业管理民主化是改进生产的重要保证》的社论，其中提到工厂管理委员会为企业的最高权力机关<sup>⑧</sup>。到了20世纪50年代，这一表述被写入官方的政策文件中。1957年，中共中央在《关于处理罢工、罢课问题的指示》中要求各企业“积极尝试常任的职工代表大会制度，作为职工参加企业管

① 马克思·韦伯《社会学的基本概念》，顾忠华译，广西师范大学出版社2005年版，第71—72页。

② 周尚君《权力概念的法理重释》，《政法论丛》2012年第5期，第25页。

③ 《毛泽东选集》第1卷，人民出版社1991年第2版，第14页。

④ 1927年11月后，革命根据地的政权组织形式开始由农民协会向工农兵代表会议转变，井冈山、鄂豫皖等革命根据地相继建立了工农兵代表会议。1931年11月7日，第一次全国工农兵代表大会在江西瑞金召开，会议通过了《中华苏维埃共和国宪法大纲》，其明确将中央工农兵代表大会确定为最高政权机关。

⑤ 根据《陕甘宁边区简政实施纲要》的规定，边区参议会是“人民代表会议，是各级政权的最高权力机关。各级政府必须遵守和执行参议会的决议，并对它负责。”参见：张希坡《人民代表大会制度创建史》，中共党史出版社2009年版，第305—306页。

⑥ 在解放区和根据地进行政权建设的过程中，毛泽东指出：“这样的人民代表会议一经建立，就应当成为当地的人民的权力机关，一切应有的权力必须归于代表会议及其选出的政府委员会。”参见：《毛泽东选集》第4卷，人民出版社1991年第2版，第1308页。

⑦ 张淑芳《私法渗入公法的必然与边界》，《中国法学》2019年第4期，第87—88页。

⑧ 《企业管理民主化是改进生产的重要保证》，转引自：中国社会科学院、中央档案馆编《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编：工业卷》，中国物资出版社1996年版，第248页。



理和监督行政的权力机关”<sup>①</sup>。1965年《国营工业企业工作条例(修正草案)》的出台标志着权力机关概念的规范化与制度化,其规定:“企业的职工代表大会,是职工群众参加管理、监督干部、行使三大民主的权力机关。”<sup>②</sup>除国营企业外,私营企业法律制度中也可以看到权力机关的身影。作为新中国第一个关于公司组织的立法,1950年颁布的《私营企业暂行条例》第十八条第一款规定:“公司组织的企业,应以股东会为最高权力机关。”

在该阶段,权力机关主要被用于国营企业,同时也适用于私营企业,但因企业的性质不同而在指称对象上有所差异。具体而言,一方面,在国营企业中,权力机关被先后用于指称工厂管理委员会与职工代表大会。工厂管理委员会是职工代表大会的制度雏形,早在土地革命时期,其就是公营工厂实行民主管理的制度形式,并被《中国人民政治协商会议共同纲领》(以下简称《共同纲领》)正式确认。1957年后,工厂管理委员会制度逐步被职工代表大会制度所替代。另一方面,在私营企业中,权力机关被用于指称股东会。“1956年生产资料私有制的社会主义改造完成后私营企业就被并入公有制经济中,私营企业基本上不再存在”<sup>③</sup>,相应地,权力机关概念在私营企业法律制度中也仅是昙花一现,并未形成长期存续的规范发展脉络。需要注意的是,在计划经济时代,全民所有制企业被称为国营企业,改革开放以来,随着国企改革不断深入,国营企业逐渐转变为国有企业,并于1993年获得宪法确认。故本文将1993年之前的公有制企业称为国营企业,将1993年之后的公有制企业称为国有企业。

## (二)从“权力机关”到“权力机构”

1978年改革开放后,权力机关概念逐渐淡出,权力机构概念开始出现在有关国营企业的政策中。比如,1980年出台的《国务院批转国家经济委员会关于扩大企业自主权试点工作情况和今后意见的报告》指出:“职工代表大会是企业实行政治民主、经济民主和生产民主的基本形式,是广大职工参加管理企业、监督各级干部的权力机构。”随着权力机构概念被广泛接受,1981年《国营工业企业职工代表大会暂行条例》(以下简称《职工代表大会暂行条例》)从法规层面上对其予以确认,该条例第二条规定:“职工代表大会(或职工大会)是企业实行民主管理的基本形式,是职工群众参加决策和管理、监督干部的权力机构。”1983年《国营工业企业暂行条例》的颁布标志着权力机构与职工代表大会之间的概念指称关系正式确立。随着权力机构概念在公有制企业制度中的确立与发展,一些非公有制企业也开始使用此概念。1983年出台的《中华人民共和国中外合资经营企业法实施条例》第三十三条规定:“董事会是合营企业的最高权力机构,决定合营企业的一切重大问题。”

虽然企业职工代表大会经历了从权力机关到权力机构的概念转变,但二者在内涵与功能上并无实质区别,仅仅是一种立法技术的更新而已。机关与机构的区别主要表现在以下两个方面:其一,机构是一个整体性概念,而机关是一个个体性概念,机构是机关的组织体系,是机关的总称或者概称<sup>④</sup>;其二,机关是独立的组织体,可以自身名义作决策表示于外,并发生一定的法律效果,而机构则是非独立的组织体,无独立法律地位,对外行为应以机关的名义为之<sup>⑤</sup>。权力机构概念转换的原因显然与第一点无关,主要涉及第二点。立法机关意识到职工代表大会并非独立的组织体,而仅是国营企业的内设机构,无法以自己的名义对外作出产生法律效果的决策,因此职工代表大会应是企业的机构而非机关。因此,权力机关与权力机构的区分仅是一种立法技术的更新,并不涉及中央对职工代表大会地位认识的实质性变化。其实党和国家领导人在概念使用时也没有严格区分权力机关与权力机构。1981年,中华全国总工会、国家经委、中共中央组织部组织召开了企业民主管理座谈会,并在讨论的基础上制定了《职工代表大会暂行条例》。然而,在该座谈会上党和国家领导人并未使用权力机构概念,而多使用权力机关概念。比如,时任国家经济委员会主任的袁宝华在总结发言中强调:“我们一定要把党委领导下的职工代表大会制度作为我国社会主义企业的一项根本制度,建立健全

①中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第十册,中央文献出版社1994年版,第157页。

②全国总工会政策研究室编《中国企业领导制度的历史文献》,经济管理出版社1986年版,第284页。

③施晓琳《私营企业制度法律问题研究》,《河北法学》2004年第2期,第152页。

④胡锦涛、韩大元《中国宪法》,法律出版社2004年版,第318页。

⑤吴庚《行政法之理论与实用》(增订9版),三民书局2007年版,第178页。

起来,使职工代表大会真正成为职工群众参加企业管理、监督干部的权力机关。”时任全国总工会副主席的顾大椿向中央汇报时说道:“为了体现职工当家作主,要赋予职工代表大会以一定的权力,使它作为职工群众参加管理、监督干部的权力机关。”<sup>①</sup>

### (三)从“权力机构”到“行使权力的机构”

1986年后,国营企业治理制度中的权力机构概念逐渐被行使权力的机构的表述所取代。1986年出台的《全民所有制工业企业职工代表大会条例》就已经放弃了权力机构概念的表述,该条例第三条规定:“职工代表大会是企业实行民主管理的基本形式,是职工行使民主管理权力的机构。”随后,在1988年出台的《中华人民共和国全民所有制工业企业法》(以下简称《所有制工业企业法》)再次强化了“行使权力的机构”的表述,这标志着权力机构概念被正式废弃。那么,为何国营企业放弃了权力机构概念呢?这需要回到国企改革的历史背景中去理解。改革开放初期,“我国国营工业企业存在的一个突出问题是无人负责,实际上是无权负责,无法负责,无力负责”<sup>②</sup>。为此,邓小平提出应建立严格的责任制,在国营企业推行厂长负责制,切实做到职责分明<sup>③</sup>。为了与此种领导体制的改革相适应,国营企业以行使权力的机构的表述代替了权力机构概念。根据袁宝华的回忆,“多数同志认为,实行厂长负责制,厂长行使生产经营决策权,如果再规定职代会是企业决策的‘权力机构’,厂长负责制的‘负责’也就不存在了,而长期以来我国企业存在的‘明日集体负责,实际上等于无人负责’的状况又会出现”<sup>④</sup>。由此可见,从权力机构到行使权力的机构的概念演进是为了弱化职工代表大会的地位,强化厂长的权力,以实现“企业责、权、利的统一”<sup>⑤</sup>。

与所有制企业法对权力机构概念的弃用不同,现代公司组织法却继承了权力机构的概念。1993年市场经济体制改革后,原《所有制工业企业法》与市场经济体制格格不入,于是国家又另起炉灶,构建了以《公司法》为核心的新企业组织法体系,从而形成了所有制企业法与新企业组织法并存的“双轨制企业法体系”<sup>⑥</sup>。然而,与《所有制工业企业法》不同,《公司法》并未放弃权力机构概念,该法第三十七条规定:“有限责任公司股东会由全体股东组成,股东会是公司的权力机构,依照本法行使职权。”此后,《公司法》虽经历多次修改,但权力机构却被保留至今,并最终被《民法典》所提炼和保留。《公司法》继承权力机构概念的原因主要有以下两个方面:一方面,《公司法》的各项制度均以《中外合资企业法》所构建的法制框架为基础<sup>⑦</sup>,而权力机构正是其核心概念之一;另一方面,作为“国有企业的改革促进法”<sup>⑧</sup>,《公司法》是双轨体制下的产物,因而在公司内部机构的关系构造上不可避免地带有计划经济的烙印<sup>⑨</sup>,这集中体现在对国营企业领导体制的沿用上,权力机构作为国营企业治理制度的核心概念便被《公司法》所继承。

总之,纵观权力机构概念的演进历程可以发现,权力机构概念在我国企业法律制度中主要被用于指称国营企业或国有企业中的工厂管理委员会或职工代表大会,二者作为企业民主管理的基本组织形式,实质上是社会主义民主政治的重要组成部分,是政治民主在企业管理中的具体表现。因此,国营(国有)企业对权力机构概念的使用与人民当家作主的社会主义民主政治制度密切相关,就此而言,私法中的权力机构概念是在狭义上借鉴和使用公法中的权力机构概念的。

### 三 权力机构概念私法嬗变的原因

既然企业法律制度中的权力机构概念与社会主义民主政治制度密切相关,那么对权力机构概念私法嬗变原因的分析就有必要从宪法学视角审视作为企业民主制度构建的职工代表大会制度与作为国家民主制度构建的人民代表大会制度之间的亲缘关系,尤其是在功能上的类比关系。本文认为,职工代表大会在制度构

① 中华全国总工会研究室编《全国企业民主管理座谈会有关文件汇编》,工人出版社1981年版,第28、45页。

② 全国总工会政策研究室编《中国企业领导制度的历史文献》,经济管理出版社1986年版,第504页。

③ 《邓小平文选》(第二卷),人民出版社1994年第2版,第151页。

④ 鲍光前、郭靖《袁宝华访谈录——中国社会主义企业管理论要》,人民出版社1991年版,第413页。

⑤ 张占斌等《新中国企业领导制度》,春秋出版社1988年版,第176页。

⑥ 李建伟《中国企业立法体系的改革与重构》,《暨南学报(哲学社会科学版)》2013年第6期,第87—88页。

⑦ 柳经纬《当代中国私法进程中的商事立法》,《暨南学报(哲学社会科学版)》2012年第11期,第22页。

⑧ 冯果《现代化视野中的中国公司立法——中国〈公司法〉修订之思考》,《法学杂志》2004年第6期,第21页。

⑨ 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》,《法学论坛》2021年第6期,第54页。

建上参照了人民代表大会制度,并借用人民代表大会的权力机关概念,以证成社会主义人民当家作主地位、表达社会主义民主理念并表征社会主义“国家所有”制度。

### (一)社会主义人民当家作主地位的制度证成

中华人民共和国成立后,我国的阶级基础发生了根本性变化,具体而言,工人阶级“已不是被统治阶级,而是统治阶级,是新民主主义政权中的领导阶级,新民主主义国家的主人翁”<sup>①</sup>。为了激发起工人阶级的政治觉悟和主人翁意识<sup>②</sup>,体现工人阶级在国营工厂企业中的主人翁地位<sup>③</sup>,工厂管理委员会制度应运而生。1948年,在党中央的号召与要求下,工厂管理委员会在各公营企业中得到广泛建立,并于1949年5月通过的《关于在国营公营企业中建立工厂管理委员会与工厂职工代表会议的决定》中得到规范确认,同年,《共同纲领》进一步将工厂管理委员会制度提升为一项宪定制度。随着1956年中共八大的召开,党委领导下的职工代表大会制度逐步确立起来,代替了工厂管理委员会制度,并最终被1982年《宪法》所确立。此后虽然职工代表大会制度在国营企业领导制度的改革历程中不断受到冲击,但其作为体现工人阶级主人翁地位的制度构建一直延续至今。鉴于工厂管理委员会(制度)与职工代表大会(制度)的传承与延续关系,为了表述方便,后文将二者统称为职工代表大会(制度)。

人民当家作主是“社会主义民主政治的本质和核心”<sup>④</sup>,人民代表大会制度则是保证人民当家作主地位得以实现的重要制度保障。由此可见,人民当家作主既是人民代表大会制度的价值内核,同时也是企业管理制度的价值追求。正如1957年《中共中央关于研究有关工人阶级的几个重要问题的通知》中所指出的,“保证职工群众能够切实参加企业管理和对行政工作实行有力的监督,以使工人群众不仅通过本阶级的政党和自己的代表实现对整个国家的领导,而且通过他们参加企业管理和自下而上的对企业的监督,体现工人阶级国家主人翁的地位和作用”<sup>⑤</sup>。可见,职工代表大会不仅直接表明了工人阶级在企业中的主人翁地位,更是人民在国家政治生活中当家作主地位的重要体现,从而成为我国社会主义国家性质的制度表征。正因为如此,职工代表大会制度被官方文件称为“社会主义企业同资本主义企业的根本区别之一”<sup>⑥</sup>。总之,职工代表大会与人民代表大会在目标上是一致的,他们分别从企业管理与国家治理两个角度证成了人民当家作主的政治地位,因此,工厂管理委员会便借用了人民代表大会的权力机构概念。

### (二)社会主义民主理念的制度表达

纵观国营(国有)企业领导制度的发展历程,从企业民主制的广泛建立到一长制体制的全面推行,从改革开放初期企业民主管理制度的恢复到厂长负责制与职工代表大会制并举,企业领导制度虽历经数次变革,但民主管理作为企业治理的一项基本原则始终贯穿于国企改革的全过程。早在抗日战争时期,民主管理就已经是公营工厂的治理原则之一。1943年陕甘宁边区政府召开公营工厂会议时强调,“厂长的集中管理,并不取消工厂内部的民主”<sup>⑦</sup>。在解放战争时期,民主管理原则在公营工厂治理制度中得到延续。1946年,党中央在《关于工矿业政策的指示》中提出,“在工人已经有相当觉悟并组织起来时,可由工人自选代表,代替工头,实行工人自己民主管理”<sup>⑧</sup>。中华人民共和国成立后,随着1965年《国营工业企业工作条例(修正草案)》与1981年《职工代表大会暂行条例》的相继出台,民主管理作为公有制企业的一项治理原则被法定化。1982年《宪法》进一步将企业民主管理提升为一项宪制规则,并一直延续至今。

民主理念是我国人民代表大会制度的理论内核,协商民主更是人民代表大会制度的功能之一。肇始于中国人民政治协商会议的人民代表大会制度在建制之初就具有协商民主的政治基因,并在不断发展与完善的过程中,形成了以立法协商、监督协商、决定协商与任免协商为核心的制度系统,从而成为体现政治多元主

①《朱德选集》,人民出版社1983年版,第261页。

②田毅鹏、刘凤文竹《单位制形成早期国营企业的“参与性动员”》,《山东社会科学》2020年第8期,第63页。

③李晚莲《毛泽东时代的国企职代会与国家基层治理逻辑》,《开放时代》2012年第10期,第47页。

④尤文梦《论人民当家作主制度体系的“人民至上”价值意蕴》,《广西社会科学》2022年第9期,第32页。

⑤中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第十册,第167页。

⑥《中共中央、国务院关于转发〈国营工业企业职工代表大会暂行条例〉的通知》,《国务院公报》1981年第16号,第489页。

⑦全国总工会政策研究室编《中国企业领导制度的历史文献》,第71页。

⑧全国总工会政策研究室编《中国企业领导制度的历史文献》,第112页。



义之民主价值与提高政治治理与国家治理之工具价值的重要制度载体<sup>①</sup>。因此，“权力机关”作为人民代表大会的专属概念成为人民民主理论的重要概念表征。如此，民主原则既表现在企业治理中，也表现于国家治理上。就二者的关系而言，时任全国总工会副主席的顾大椿曾言：“使党委领导下的厂长负责制和党委领导下的职工代表大会制结合起来。这是同我国社会主义制度和现行经济管理体制相适应的。”<sup>②</sup>可见，企业民主是为了与政治民主相适应而提出的，换言之，企业民主不过是政治民主观念的延伸<sup>③</sup>。制度的相互呼应造就了概念的相互借鉴。国营企业借用了专属于人民代表大会的权力机关概念，并将之适用于同样具有民主功能的职工代表大会，进而达到以企业职工民主证成国家人民民主的目的，体现了社会主义企业民主的特殊性。

### （三）社会主义“国家所有”的制度表征

从根本上说，对国营（国有）企业性质的理解应当回到我国宪法中的“国家所有”制度上来。我国《宪法》第六条的规定：“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。”生产资料的社会主义公有制的设计初衷是破除资本主义的剥削制度，以公有制代替私有制，从而实现社会对生产资料的直接占有，进而达到为社会共同利益而使用的目的<sup>④</sup>。国家所有制是公有制的一项重要内容<sup>⑤</sup>，国家所有制将作为生产资料或生存条件的“财产”，或对国计民生有重大影响的经济力量收归国家，以国家垄断的形式对这部分公共财产进行保护与合理利用，避免组织或个人的恣意使用，进而实现附着于其上的公共目的<sup>⑥</sup>。国营企业是实现“国家所有”的重要制度载体，其通过执行国家计划指令和分配任务而承担着确保“国有财产”得到有效保护和合理使用的“政治任务”。因此，在计划经济时代，作为“国家所有”的一种重要实现形式，国营企业通过执行国家计划指令和分配任务而承担着确保“国有财产”得到有效保护和合理使用的“政治任务”，而绝非仅有企业利益。

国营（国有）企业特殊的政治职责与公共使命使职工代表大会具有双重身份。一方面，职工代表大会是行使国家权力的行政组织。国营（国有）企业的公共性的根本属性使其本身成为国家行政组织体系的组成部分，是代表国家行使所有权的公权力机构，承担着控制与保护国有财产的政治职责，甚至在“组织结构、生产运营、预算制度等方面具有明显的行政色彩”<sup>⑦</sup>。职工代表大会作为国营企业践行此项政治职责的负责机构，也因之具有行政机关属性，因此，不仅享有权利，同时也拥有权力。另一方面，职工代表大会也是企业内部最高领导组织。为了确保国营企业的政治职责得到有效履行，职工代表大会被赋予了最高领导地位，企业的其他组织都必须服从其领导，就此而言，工厂管理委员会与职工代表大会是在国营企业内部享有统一领导权的企业组织。

我国实行议行合一的政权组织形式，人民代表大会在国家权力的横向配置中享有优越地位和领导地位，即人民代表大会代表人民集中行使国家权力，享有对国家重要事务的决策权，其他国家机关都由人大产生，受其监督，对其负责。就此而言，人民代表大会与职工代表大会具有相似的机构地位，他们分别在国家政权结构和企业管理结构中处于最高地位。正如陈用文所言：“工厂管理委员会既然是工厂企业中统一领导的行政组织，当然是权力机关。”<sup>⑧</sup>正是为了表现职工代表大会的公权力机关属性，也为了突出其在企业组织内部的领导机关身份，从而确保“国家所有”制度目标的实现，国营（国有）企业才借用了人民代表大会的权力机关概念。

## 四 权力机构概念的制度功能与当代意涵

①周美雷《充分释放人民代表大会制度中协商民主的功能》，《人大研究》2019年第9期，第35—39页。

②中华全国总工会研究室编《全国企业民主管理座谈会有关文件汇编》，第45页。

③钱玉林《股东大会中心主义与董事会中心主义——公司权力结构的变迁及其评价》，《学术交流》2002年第1期，第46页。

④彭中礼《论“国家所有”的规范构造——我国宪法文本中“国家所有”的解释进路》，《政治与法律》2017年第9期，第61—62页。

⑤王广辉、谭家超《“国家所有”的本质回归及其现代法理》，《学术研究》2018年第1期，第69页。

⑥李忠夏《宪法上的“国家所有权”：一场美丽的误会》，《清华法学》2015年第5期，第83页。

⑦高一飞《国有企业信息公开理论剖判——以“国家所有”为逻辑起点》，《商业研究》2018年第10期，第171页。

⑧陈用文《工厂管理民主化问题讲话》，工人出版社1950年版，第11页。

### (一) 权力机构概念的制度功能

一方面,权力机构概念承担着证成我国社会主义政治制度的功能。正如有学者所言,“在一个经济社会系统中,主导性经济体制决定了企业组织形式的制度选择与规范特征”<sup>①</sup>。新中国成立初期,我国实行计划经济体制,国家对经济实行完全控制,经济的运行依靠国家计划的制定与执行,政企合一遂成为企业组织形态的重要特征。基于此,国家不断将“其认可的主流法律价值渗透融合到具体规范编制和公司企业生存空间的布局上”<sup>②</sup>,而这种主流的法律价值始终与国家的政治制度密切相关。这会产生两个方面的影响:一是国家的国体、政体、权力配置与组织结构会深刻地影响企业制度的构建,甚至成为其参照样板;二是企业治理制度的构建也在一定程度上承担着特殊的宪法使命。权力机构概念在国营企业中的产生深受人民代表大会制度的影响,其既证成了社会主义国家人民当家作主地位,又表达了社会主义民主理念,更表征了社会主义“国家所有”制度,因而承载着证成社会主义诸项政治制度的特殊功能。

另一方面,权力机构概念也承载着形塑我国企业治理模式的功能。权力机构概念所承载的政治制度的证成功能使职工代表大会成为确保人民当家作主地位、保护国有资产利用和行使民主管理权力的最高机关,职工代表大会无疑成为企业的权力核心,“职工代表大会中心主义”的企业治理格局就此形成。作为一部国企改革法,1993年《公司法》的首要任务是“为国有企业转变为商业公司提供坚实的法律基础”,因而“不可避免地裹挟了旧有体制的诸多传统”<sup>③</sup>。原国营企业的治理模式与概念体系多被《公司法》所继承,其中很重要的一点便是股东会对权力机构概念的继受,“职工代表大会中心主义”也相应地转变为“股东会中心主义”,现代公司的治理模式就此确立。总之,权力机构概念不仅形塑了“职工代表大会中心主义”的企业治理传统,更成为以《公司法》为核心的现代公司组织制度中“股东会中心主义”的核心概念装置。

### (二) 权力机构概念的历史局限

虽然权力机构的产生与发展有着特殊的历史背景,并承担着特殊的制度功能,但是,随着中国经济制度的发展与转型,权力机构概念的公法属性与私法制度之间的排斥反应逐渐显现。

一方面,权力机构概念与社会主义市场经济制度及政企分开的管理制度相抵触。建国初期,我国宪法所确立的社会主义政治制度亟需借助于各项具体制度实践得以实现与宣示,此时,国家借助高度集中的计划经济体制将国家治理制度与企业管理制度相连接,进而以国营企业的治理制度实现了对国家政治制度的证成。权力机构概念便是社会主义意识形态在国营企业法律制度中的具体体现。然而在改革开放后,中国的经济体制由计划经济转向市场经济,政企合一的管理体制逐步瓦解,“企业从原来附属于行政机关的地位转变为相对独立的经济组织”<sup>④</sup>。国营企业对权力机构概念的弃用正是为了降低企业对国家的依附性,强化企业的独立性,从而与市场经济体制及政企关系的转变相适应。总之,在市场经济逐步完善及政企关系日渐合理的今天,公司的权力机构概念已然失去了其赖以生存的“土壤”,落后于时代的发展。

另一方面,权力机构概念虽造就了“股东会中心主义”的公司治理模式,但同时又成为公司治理模式转变的概念阻碍。权力机构概念的私法嬗变使职工代表大会成为企业治理的权力中心,职工代表大会中心主义更是随着权力机构概念的发展与演变成为中国企业治理的路径依赖。就此而言,股东会中心主义的治理模式具有一定的历史合理性,但从“长远来看,对不同类型的公司进行差异性规制应当成为我国《公司法》发展的方向,股东会中心主义的治理模式不宜一刀切地适用于所有公司”<sup>⑤</sup>。近几年来,以董事会中心主义为代表的公司治理理论强势崛起<sup>⑥</sup>,与股东会中心主义的研究路径呈分庭抗礼之势。然而综观当前学界的研究

①陈甦《我国公司立法的理念变迁与建构面向》,《中国法律评论》2022年第3期,第22—23页。

②甘培忠、周游《我国公司法建构中的国家角色》,《当代法学》2014年第2期,第62页。

③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》,《法学论坛》2021年第6期,第52—54页。

④中华全国总工会研究室编《全国企业民主管理座谈会有关文件汇编》,第29页。

⑤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》,《法学论坛》2021年第6期,第59页。

⑥参见:梁上上《公司权力的归属》,《政法论坛》2021年第5期,第81页;潘林《论公司机关决策权力的配置》,《中国法学》2022年第1期,第203页。



成果,坚持股东会中心主义的理论证成都以权力机构概念的功能与地位为核心依据<sup>①</sup>,而企图推翻股东会中心主义的理论构建虽注意到了权力机构概念的重要性,但大多采用“鸵鸟战术”,要么避之不谈,要么浮光掠影,未能对其作出合理解释<sup>②</sup>。在公司治理模式多元化的今天,权力机构概念无疑成为制约我国公司治理模式转变的概念阻碍。

### (三)权力机构概念的当代意涵

在世界各国的法治进程中,公法与私法之间的界限逐渐模糊,甚至有相互融合之势,但二者毕竟在调整对象、调整范围、规范构成及调整技术等方面存在质的差异,因此理应保持一定的界限。面对权力机构概念的历史局限性,可采取较为务实的修法策略,即以“决策机构”或“全权机构”代替权力机构。然而,“每一个国家皆有其特殊之企业及股东文化,反应在制度上,遂各自有不同之需求”<sup>③</sup>,权力机构在我国公司法律制度中有其特殊的生成背景,并在特殊的历史时期内承担着特殊的历史使命,是一个具有中国特色的公司治理概念,其存在与发展具有一定的历史合理性。因此,通过简单局部化的方式解决问题的修法思路显然没有注意到权力机构概念的上述制度特性,缺乏科学性与合理性。法律与社会现实并非总是步调一致,而是往往落后于社会的发展,面对规范与事实之间的紧张关系,应秉持法教义学的研究方法,通过对法律的解释填补规范与事实之间的缝隙,从而使相对稳定的法律规范与不断发展的社会现实相适应。面对权力机构概念的公法本源与私法现实之间的制度张力,应坚持法律解释的方法,兼顾其公法属性和私法内涵,通过对其公法属性的适度改造以完成权力机构概念的私法化。

权力机构概念在不同的历史时期呈现出不同的价值取向,并因之具有不同的内涵倾向:一种是突出其公法内涵的“强公法”意义的权力机构概念;而另一种则是弱化其公法内涵的“弱公法”意义的权力机构概念。一方面,作为“强公法”的权力机构概念,在计划经济时代,政企合一,国家政治制度与企业管理制度高度融合,权力机构概念实际上承担着证成我国社会主义政治制度的历史使命,此时对权力机构概念的解读应强化其公法属性与公法内涵。在强公法的权力机构概念笼罩之下,职工代表大会的民主属性及全权地位得以凸显,凌驾于其他组织机构之上而享有优位地位。另一方面,作为“弱公法”的权力机构概念,需要注意的是,“弱公法”只是强调弱化权力机构的公法属性而非完全无视。本文认为,随着我国经济体制的转变和政企关系的变化,国家治理与企业管理逐渐分离,我国社会主义的国家政治制度已不再需要借助于企业的权力机构而得以表达和呈现,因此应剥离权力机构在表征人民当家作主地位和保护国有资产利用上的制度功能与公法内涵,但应同时保留其民主管理的内涵。如此,股东会便不会因其权力机构地位而理所当然地优越于其他机构,但其拥有的民主性使其与董事会、监事会等机构在权力范围上有所不同。

权力机构的此种解释路径可为我国公司治理模式的选择提供更多的规范空间与理论可能。有学者在论证我国“股东会中心主义”之治理模式时认为,“股东大会权力机构地位不仅源于《宪法》第五十七条和第九十六条有关全国人大和地方各级人大分别被界定为‘最高国家权力机关’和‘地方国家权力机关’的宪法条款,更源于宪法条款背后的人民主权思想和现代民主理念”,“议行合一体制既适于我国公共治理,也适于我国上市公司治理”,“股东会、董事会和监事会不存在三足鼎立的平等关系”,“股东大会在公司治理机构中处于至高无上的决策机构地位”<sup>④</sup>。这明显是从“强公法”的角度理解权力机构概念的,虽然注意到权力机构的公法属性与制度功能,却没有意识到我国经济体制及政企关系的转型对权力机构概念解释所产生的影响。若从“弱公法”的路径理解,公司的权力机构仅意味着股东会与其他组织在权力范围和权力类型上存在差异,而与

<sup>①</sup>参见:叶敏、周俊鹏《从股东会中心主义到董事会中心主义——现代公司法人治理结构的发展与变化》,《商业经济与管理》2008年第1期,第74页;刘俊海《论上市公司治理的股东中心主义价值观》,《甘肃社会科学》2021年第6期,第145页。

<sup>②</sup>比如,有学者认为,“尽管我国《公司法》将股东会定位为‘权力机构’,但此处的权力并非指向公司业务中‘独立的自由裁量权或者判断’”,从而得出“我国的公司机关分权模式既非股东会中心主义,又非董事会中心主义”的结论。更有学者认为,“对于公司法采取股东会中心主义的观点,是值得商榷的。这是因为,我们不能被‘股东会为公司权力机构’‘董事会对股东会负责’等表面上的文字表述所迷惑。”参见:潘林《论公司机关决策权力的配置》,《中国法学》2022年第1期,第207—210页;梁上上《公司权力的归属》,《政法论坛》2021年第5期,第70页。

<sup>③</sup>曾宛如《股东会与公司治理》,《台大法学论丛》2010年第3期,第113页。

<sup>④</sup>刘俊海《论上市公司治理的股东中心主义价值观》,《甘肃社会科学》2021年第6期,145—146页。

国家的社会主义性质、人民主权理念、议行合一等政治制度无关,股东会便不会因其公法属性与制度功能而成为公司的权力中心。如此,股东会中心主义的根基便会因权力机构概念内涵的转换而动摇,我国公司治理模式的多元化发展便有了规范解释的空间和理论深化的可能。

### 五 结语

权力机构本是一个公法概念,但在特殊的历史背景下被私法所借鉴,并随着我国公司法律制度的发展与演进而成为一个具有本土原创性和历史延续性特征的具有中国特色的公司治理概念。在计划经济时代,权力机构概念实质上承担着证成我国社会主义政治制度的宪法使命,并因此具有浓厚的意识形态底色。然而,世易时移,在市场经济高速发展和政企关系日趋合理的今天,政治制度模仿式的公司立法模式实际上已经失去了其赖以生存的土壤,权力机构概念所承担的宪法使命已然完成,若仍坚持其原初意涵与制度功能,显然有刻舟求剑之弊。虽然受路径依赖等诸多因素的影响,《民法典》与《公司法(修订草案)》仍延续了既有的立法语言,将股东会定性为公司的“权力机构”,但应结合时代精神,从“弱公法”的角度对权力机构概念加以理解,这将为我国公司法治理制度的多元化转型提供规范空间与理论可能。

## Governing Body of a Company: Historical Development, Theoretical Logic, and Contemporary Implications of the Transmutation of Public Law and Private Law

Li Zheng

Law School, Tianjin University, Tianjin 300072, China

**Abstract:** The revision of the *Company Law* has sparked a new round of discussion on corporate governance models. The “governing body” is the normative positioning of the shareholders’ meeting in the *Company Law*, and the interpretation of its connotation is the key to shaping the corporate governance model. As a concept of corporate governance with Chinese characteristics, the governing body has broad and narrow connotations, both of which have public law attributes. “Governing body” was once the core concept of the governance system of state-owned enterprises, and have undergone three stages of historical changes, i. e., “organ of power”, “governing body”, and “institutions exercising power”, with a special forming background and complex development pedigree. There are three reasons for the transfer of the concept of governing body in private law: firstly, the institutional certification of the socialist people’s position as masters of the country; secondly, the institutional expression of socialist democratic concepts; and thirdly, the institutional representation of socialist “state ownership”. Although the concept of governing body has certain historical limitations, it bears the special constitutional mission of proving China’s socialist political system in a specific historical context. With the development and transformation of the economic system and the relationship between government and enterprises, the understanding of the concept of governing body should adopt the interpretation approach of “weak public law”, and its public law connotation should be appropriately stripped off.

**Key words:** governing body; corporate governance; shareholders’ meeting centrism; *company law*

[责任编辑:苏雪梅]