



# 从公司治理到国家治理：历史规律及相互镜鉴

孔新峰

【摘要】公司治理结构是现代企业制度的核心要素，世界各国的企业治理既有在反复实践中形成的共同规范，又因各国社会经济条件不同而各具特点；国家治理同样也不存在放之四海而皆准的一定之规、不二法门。当此之际，我们极有必要从政治发展的角度，重温公司治理与国家治理的互动史，找寻公司治理和国家治理赓续发展的历史规律。

【关键词】公司治理 国家治理 现代企业制度 【中图分类号】F123.15 【文献标识码】A

公司已经成为当今世界的一大主导性机构。“那些最大的公司在税收、就业、后勤能力以及国际表现方面使得大部分主权国家的政府都黯然失色。”然则，什么是公司？这是一个人们习焉不察却又意义重大的问题。按照《辞海》的解释，公司是：“企业组织形式之一。由企业或个人集资并根据国家法令组成。始于17世纪初期的欧洲。公司具有法人资格，分有限责任公司、无限公司、两合公司、股份有限公司、股份两合公司等形式。企业或个人利用公司集中分散的资金、技术和人才，举办独资无力经营的现代化大企业，以扩大规模，增强经营，并提高市场竞争的能力。”解释得很好很全面，但似乎还引人深思：公司本为谋利，又何以谓之“公”？

严格说来，“公司”本非中国古物，而是现代社会的产物，是一种舶来的制度。可是，坊间常见的两部《汉语外来语（词）词典》均未收入“公司”一词。而《辞源》“公”字及“司”字两字条，亦未见列举两字连用的“公司”一词。“公”字，有“正直无私”“共同”“公事”“公然、无所顾忌”“爵位名”“对人的尊称”“称谓”“雄性”及“姓”共9个义项；与“公司”有关之义项，当是“共同”与“公事”两项。“司”字，有“主持，掌管”“官职名”“行政组织名”及“姓”共4个义项；与“公司”有关之义项，应是“主持，掌管”及“行政组织名”两项。而“公司”在汉语中的首次出现，其有文本证据可查者，最早当推魏源编纂的《海国图志》，用以对译英文里面的“company”。而“公司”一词在该书中首现时，是用来特指英国的联合东印度公司：“西洋互市广东者十余国，皆散商无公司，惟英吉利有之。公司者，数十商凑资营运，出则通力合作，归则计本均分。”

精研汉语外来语的意大利学者马西尼教授指出：“公司”

系“双音节词，偏正结构，仿译词，名词”，“该词的词源意义为‘公共性事务’”。当然，笔者觉得更准确的意义应该是“公事共同掌管”（可作动词用）及“共同掌管公事之组织”（作为名词用）。据马西尼考证，早在19世纪40年代，“公司”一词已在广州使用，主要用来指东印度公司。“随着中国外贸事业的发展，‘公司’的本义已经扩大，它可用来指所有的外国公司了。”《海国图志》的用法影响日本很深，使日本人也用“公司”指称中国仿照西方company建立的经营组织；而日本人对company及德文Gesellschaft的译法“会社”（区别于英文community及德文Gemeinschaft），虽也曾进入中国，但使用时间不长，未曾取代已广为流传的“公司”一词。

## 公司本为谋利，又何以谓之“公”

梁启超先生作于1902年（光绪二十八年）的《新民说》，其“论国家思想”部分，便灵活地使用“公司”及其经理层（“事务所”）的比喻，来解说“国家”和“朝廷”两个概念的差异：“国家如一公司，朝廷则公司之事务所……朝廷由正式成立者，则朝廷为国家之代表……朝廷不以正式而成立者，则朝廷为国家之蠹贼，正朝廷乃所以爱国家也。”而到了1910年（宣统二年）的《敬告国中之谈实业者》，梁任公又大谈在当时中国之民情和政情之下，举办“股份有限公司”可谓难以完成的任务。

相较于《海国图志》“公司者，数十商凑资营运，出则通力合作，归则计本均分”的粗线条勾勒，应该说梁启超的上述两篇文章把握住了“公司”何以谓之“公”的神髓所系：其一，“公司”乃是一种契约关系与法人构建。它和“国家”

一样,都是一种“法人”或“虚拟人”,而非一家、一姓、一朝代、一作坊、一商店这样的“自然人”。就此而言,“公司”的契约性便是“国家”的宪制性,也便是现代社会的公共性。其二,“公司”乃是一种契约精神与履约能力。梁启超痛陈“中国股份有限公司不能发达之直接原因”凡四端:“必在强有力之法治国之下,乃能生存,中国则不知法治为何物也”;“必责任心坚固之国民,始能行之而寡弊,中国人则不知有对于公众之责任也”;“必有种种机关与之相辅,中国则此种机关全缺也”;“必赖有健全之企业能力,乃能办理有效,中国则太乏人也”。而救赎因应之策,则莫过于“养公德”“整机关”与“奖能力”,根本上则需有“善良之政治”。正如同样是现代基本制度的国家及其构建一般,公司威力无穷,公司构建却又来之不易。

百年以降,在中国共产党的坚强领导下,中国实现了近代以来前所未有的“善良之政治”,为中国公司乃至包括华为在内的巨型跨国公司的发展,塑造了独具优势的制度与文化条件。特别是从党的十四届三中全会对“现代企业制度”基本特征作出“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的十六字概括,到党的十八届三中全会指出“经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系”,倡导“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”,党和国家一直旗帜鲜明地将建立现代企业制度作为各类所有制企业改革的

方向,也日渐明晰地将国家治理现代化作为全面深化改革的总目标之一。2019年,中国大企业继续保持较好发展态势,在世界500强入围数量上从去年的120家增至129家。在转向高质量发展过程中,中国大企业较好地发挥了示范引领作用,为稳增长、调结构、强基础、提质增效作出了应有贡献。

公司治理结构是现代企业制度的核心要素,世界各国的企业治理既有在反复实践中形成的共同规范,又因各国社会经济条件不同而各具特点;国家治理同样也不存在放之四海而皆准的一定之规、不二法门。当此之际,我们极有必要从政治发展的角度,重温公司治理与国家治理的互动史,找寻公司治理和国家治理赓续发展的历史规律。

### 缺少公司史的国家史和缺少国家史的公司史都是不完整的

一部人类公司发展史,恰恰也是一部公司治理与国家治理的互动史。“缺少公司史的国家史从根本来说是不完整的。”反之,缺少国家史的公司史从根本来说也是不完整的。

首先,尽管流俗看法大多强调当代公司的“非政治性”,但从西方现代史看,“不论现代的商人如何唱反调,公司是政治的产物。公司不光是技术创新的自然结果,还是政治角力下的产物”。罗伯特·洛曾将公司称为“这些小小共和国”;威廉·布莱克斯通则曾指出:“公司是具体而微的政治体。”荷兰与英格兰的崛起,离不开在此种现代经济组织形态方面的先知先觉,当然其初始动机无他,不过是拓殖兴业的利益冲动:“不管重商主义的功过如何,事实证明北欧模式比南欧模式(尤以西班牙为然)来得成功;前者由政府将帝国主义转包给公司去执行,后者则由皇室直接资助经济帝国主义。”执政集团逐渐接受了所谓“占有性个人主义”假设,资产阶级所谓“自由主义”或“解放主义”革命的结果,是建立了一套有利于资产者公司组织充分攫取各类资源的法权体系。

而19世纪中叶英国人对公司的争论,应该说绵延至今:“到底公司的本质是一个私人团体,受国家法令的管理,宗旨就是赚钱?或公司是一个公众的团体,应该为公众谋福利?”国家与公司权力间的共谋合流,作为所谓“钱生权,权生钱”的“美第奇恶性循环”(the Medici Vicious Circle),公司在极大发挥其组织效能、促成现代国家发展的同时,也曾经犯下滔天罪孽,构成西方有识之士心心念念欲加克服的恒久难题。英国法学家爱德华·柯克爵士曾抱怨说:“(公司)既不会被判通敌,也不能被放逐或开除,因为它们没有灵魂。”





在其两百年后的一位上议院议长附和说：“法人组织既无身体可施惩罚，也无灵魂可供谴责，因此可以为所欲为。”1869年，历史学家查尔斯·亚当斯就很怀疑“股份有限公司”这个概念的危险性：“社会‘创造出’一种人造生命，它有可能反过来控制它的创造者。”

其次，公司这些“小小共和国”显然对孕育它的社会产生政治与社会方面的影响。诚如管理大师彼得·德鲁克所说：“这个新的‘法人组织’，……显然是一种创新……是几百年来首见的自治机构，第一个在社会之中建立权力中心却又能独立于民族国家的中央政府之外的机构。”离开对于公司的政治史认知，我们将很难理解包括公务员（文官）制度在内的诸多现代政治制度的渊源流变。“早在政府公务员称自己是公仆之前，东印度公司的全体行政人员就被称作‘公仆’。”自1600年获得特许状起，英国东印度公司在两个多世纪的时光中长期把控着印度的政治、经济与社会，直至1858年被取缔。而其命运由盛而衰的关键转折点，则是因1833年印度大叛乱而完全剥离其商业职能，该公司逐渐从一个商业公司转变为一个成熟的统治机构。而为了将其文职人员与军事人员区分开来，东印度公司首度使用civil servants（实际上指的是“女王陛下的文职仆人”）一词，指代其属下负有行政职责的人员。

而在20世纪30、40年代，随着公司所有权与经营权逐渐的分殊区隔，一场“管理主义革命”爆发，一个“职业经理人”阶层走上历史舞台，德国社会理论大师马克斯·韦伯所言的现代性“理性的铁笼”骤然而至，公司组织的科层化与政府部门的科层化携手降临。20世纪70年代末至80年代，英国撒切尔内阁和美国里根政府掀起“新公共管理”（NPM）运动，前者提出著名的“3E标准”，即经济、效率和效益，作为衡量行政管理和公共服务的最终尺度；后者崇尚市场至上、个人自由和政府最小化，认为政府应当像一个大型公司那样予以组织和管理，公共部门和私人部门都需按照同样的经济参数和管理原则进行评价。而当新自由主义公司治理理念上升为国家治理理念并强势输出之后，监管乏力、市场失灵、政治失序又成为诸多转型国家遭逢的诅咒。

### 找寻公司治理和国家治理赓续发展的历史规律

1932年，美国学者伯利和米恩斯的名著《现代公司与私有财产》曾雄辩地指出：现代公司的出现带来了经济力量的

集中，而这能够和现代国家在平等的地位上进行竞争——经济力量同政治力量的竞争，这两种力量在它们各自的领域内都很强大。国家试图在某些方面对公司进行管理，而逐渐变得强大的公司则尽一切努力去摆脱这种管理。在与其利益相关的地方，它甚至试图去控制国家。将来我们也许会看到，现在以公司为代表的经济组织，不仅要与国家处于同样的水平之上，而且甚至有可能取代国家而成为社会组织的主导形式。于是，有充分的理由将公司法看成是新经济国家的潜在宪法，而商业实践正越来越被认为是经济方面的政治才能。

公司治理与国家治理的互动，昭示出两条铁律：第一，当政府与公司之间的界限相当分明时，两者都能得到最大的利益。第二，公司成功的秘籍，恰在于其绝佳的演化能力。从经济逻辑上看，科斯所言的交易成本与科层组织成本两者的平衡状况决定了公司是否应该存在；而从政治逻辑观之，公司就起源来说乃是得自政府特许（强大如东印度公司，也须每隔20年便毕恭毕敬地向议会重申特许状），尽管在19世纪随着重商主义让位于自由主义而获得莫大自由空间，但其仍然具有限度，仍然需要取得“社会发给的特许权”。英美为代表的“股东资本主义”（Shareholders' Capitalism）与德日为代表的“利害相关人资本主义”（Stakeholders' Capitalism）这两大类公司模式，自19世纪以来相互角力，彼此消长。正如西奥多·罗斯福所言：“我相信公司。它是当代文明不可或缺的工具。但我也相信公司应该受到监督与控管，为整个社会谋福利。”

在尊重产权的前提下，确保“公司”之“公”，这一问题在当下的世界与中国倍显重要而紧迫。“公司”之“公”，首先在于其“公共性”。美国政治学者西普莱指出：公司在权力方面与政府类似，政府赋予公司以外部“人格”以及内部的治理权威。因此，它们并不完全是私人的。与此同时，公司的组织和筹资方式是私人性的，因此，它们也不仅仅是公共的。公司超越了“公与私”“政府与市场”“特权与平等”“身份与契约”等“所有的基本两分法”。它们属于“获得特许权的政府”，不能被完全纳入自由主义的领域。尽管自由主义努力想将公司吸纳进自己的阵营，将它们视为私有财产所有者以合同的方式组织而成的联合体，但这一做法赋予了公司原本不该拥有的权利，加剧了其不负责任的行为，并破坏了其长期增长所带来的主要公共利益。我国法学家蒋大兴则指出：公司法及公司治理实践的发展，已在很大程度上突破了产权




逻辑。公司治理不仅是股东供给的私人秩序,还是一种日益受到外在公共干预的社会治理形态。基于法律、公众、政治权力以及法院的干预,公司治理日益表现出作为公共秩序的一面(如股东地位特殊性的淡化、契约性的弱化以及治理重心的趋外部化等)。而对公司治理的公共干预,将使“透明度提升”成为公司治理改进的核心。

就此而言,在尊重产权的前提下确保“公司”治理之“公”,乃至在此脉络中推进国家治理的现代化,一个非常重要的方向恰在于“公开性”。政治哲学界与法理学界对于“公正”的思辨可谓汗牛充栋,却鲜少探讨“公开”的价值。2010年,美国弗吉尼亚大学教授、法学家弗雷德里克·绍尔提出,公开(透明)性具有四大价值。一是规约价值。“信息就是力量”,信息掌控的非均势足以构成一种个人或组织之间的权力资源。二是民主价值。这是透明性的规约功能在政治领域的具体体现,所谓“阳光是最好的消毒剂”,公开透明性可以保障政府及公司组织免于贪腐、劣政或被特定利益集团俘获,进而保障人民主体地位的实现。三是效率价值。即通过信息的真实和畅通流动,提升市场的资源配置效率。四是认识论价值。即通过提升信息的开放可及性,促使人们更好地认知真理,促进知识增长与社会进步。可见,对于公司治理现代化乃至国家治理现代化而言,作为程序性价值的“公开”,其本身亦绝不缺乏实质性的价值。

## 促进各类所有制公司高质量发展成为当代中国国家治理的重要关切

依照上述公司之“公”即“公共性”与“公开性”的脉络,对十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)有关表述,可以得出更为深刻的认知。

首先,在各类所有制公司进行党的建设是“坚持和完善党的领导制度体系”特别是其中“健全党的全面领导制度”的题中应有之义。《决定》明确指出:“完善党领导人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、武装力量、人民团体、企事业单位、基层群众自治组织、社会组织等制度,健全各级党委(党组)工作制度,确保党在各种组织中发挥领导作用。”其次,各类所有制公司成为坚持和完善人民当家作

主制度体系,发展社会主义民主政治的重要环节,而其制度呈现则是在充满活力的基层群众自治制度框架之下,“全心全意依靠工人阶级,健全以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度,探索企业职工参与管理的有效方式,保障职工群众的知情权、参与权、表达权、监督权,维护职工合法权益。”再次,促进各类所有制公司的高质量发展成为当代中国国家治理的重要关切。这既体现在“深化国有企业改革,完善中国特色现代企业制度”,也体现在“健全支持民营经济、外商投资企业发展的法治环境,完善构建亲清政商关系的政策体系,健全支持中小企业发展制度,促进非公有制经济健康发展和非公有制经济人士健康成长”等方面。此外,《决定》强调“健全以公平为原则的产权保护制度,建立知识产权侵权惩罚性赔偿制度,加强企业商业秘密保护”;强调实施更大范围、更宽领域、更深层次的全面开放,保护外资合法权益,促进内外资企业公平竞争,等等。最后,当代中国国家治理强调各类所有制公司履行其社会、文化及生态公共责任。例如,“落实互联网企业信息管理主体责任,全面提高网络治理能力,营造清朗的网络空间”;又如,“完善文化企业履行社会责任制度,健全引导新型文化业态健康发展机制”,等等。 (作者为山东大学国家治理研究院副院长,政治学与公共管理学院教授、博导)

## 【参考文献】

- ①[美]大卫·西普莱著,高臻、曾志敏译:《超越公与私:向公司治理理论的发展》,《国外理论动态》,2016年第5期。
- ②梁启超:《敬告国中之谈实业者》,《饮冰室合集·文集·第七册》,北京:中华书局,2015年。
- ③孔新峰:《麦克弗森的民主类型学分析》,《云南行政学院学报》,2012年第1期。
- ④[英]米克勒斯维特、伍德里奇著,夏荷立译:《公司的历史》,合肥:安徽人民出版社,2012年。
- ⑤蒋大兴:《论公司治理的公共性——从私人契约向公共干预的进化》,《吉林大学社会科学学报》,2013年第6期。

责编/赵橙涛 美编/李祥峰