

doi:10.16018/j.cnki.cn32-1499/c.202501006

公司实际控制人控制权滥用的法律规制

赵芳

(忻州师范学院 法律系,山西 忻州 034000)

摘要:实际控制人滥用控制权的行为,长期困扰着公司法领域的实践者与学者,对债权人、股东及公司本身构成了显著损害。完善实际控制人控制权滥用的法律规制,是优化公司治理的必然需求,是确保公司主体合法权益得以维护的内在要求,也是坚持责权一致性的基本体现。它对于完善企业治理机制、构建良好市场秩序及维护利益主体的合法权益发挥着重要作用。为此,需要明确实际控制人滥用控制权的原因,并从明确控制人一般性义务的法律规定、建立监事会对控制人进行监督等方面提出法律规制思路,以构建一个科学化与系统化的法律规制机制。

关键词:公司;实际控制人;控制权;滥用;法律规制

中图分类号:D922.291.91

文献标志码:A

文章编号:1008-5092(2025)01-0027-05

完善的公司治理是推进资本市场稳定、长远、健康发展的重要内容,而良好的治理机制需要多方面的合理组合。公司内部机构的合理组成以及从公司法维度对实际控制人、经理、董事、股东的义务及权利进行规制,是不断完善治理机制的关键内容。2005年第十届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议第一次修订《中华人民共和国公司法》(下文简称《公司法》)界定了实际控制人的概念,对相关交易行为、担保行为进行了规制,并在2013年、2018年、2023年分别进行了修正及修订,并以证监会文件、证券法为抓手对相关规制进行了完善及细化。然而,由于法律对实际控制人的概念依旧存在模糊性的问题,限制了《公司法》在明确其义务与责任方面的深入,导致控制权滥用的问题屡见不鲜,亟须对其实施进一步的完善及规制。^[1]

一、公司实际控制人与公司控制权的概念

1. 实际控制人的概念界定

在英国,实际控制人是指不在企业担任董事职位,但公司董事却习惯在其指使下进行经营决策的个体。在日本,实际控制人是指没有被正式任命,却以董事行为或外观“行事”的主体。在韩

国,实际控制人是指利用自身的影响力向董事发出指令,且董事服从其指令的个体。而为解决实际控制人概念模糊性的问题,进一步明确实际控制人的义务与责任,我国2023年《公司法》将实际控制人定义为:“通过投资关系、协议或者其他安排,能够实际支配公司行为的人”。这一修订与2018年《公司法》相比去除了“非公司股东”的限制,这表明实际控制人范畴已扩展至可能含有公司股份的股东。^[2]此举不仅拓宽了实际控制人的识别边界,使其不再受限于非股东身份,也覆盖了那些直接参与公司股权结构的控制者,从而提升了法律条款的适应性和灵活性,为司法实践在面对日益复杂的商业生态时提供了更为精准的指引。同时,这一变革深刻体现了对公司治理结构的强化意图,即将股东纳入实际控制人的可能范围中,有利于加强对企业治理结构、组织结构的监督,有利于维护股东权益及企业利益。随着实际控制人范围的扩大,其所承担的义务和责任也相应增加。实际控制人应遵守公司章程和法律法规,不得滥用控制权损害股东及企业的权益,要积极披露信息,确保企业信息的完整、准确及真实。而某些证券上市规则也从认定条款中,剔除了“非股东”的表述。在司法实践中,更是将企业股

收稿日期:2024-09-15

作者简介:赵芳(1986—),女,山西忻州人,讲师,硕士,研究方向:经济法,商法。

东认定为企业实际控制人。由此可见,当前我国对实际控制人的认定,倾向于依据实际控制行为,而不是股东身份的认定条件。

2. 公司控制权的概念界定

公司控制权是所有权各项权能发生分离的结果呈现。要想明确、评判、识别实际控制人是否存在控制权滥用的情形,就需要明确控制权的基本内涵。通常来讲,控制权是一种权利结果,是对事实状态的描述。伯利、米恩斯在《现代公司与私有财产》中指出,控制权包括“经营者实施的控制”,“在拥有少数、多数、全部所有权的情况下进行控制”,“没有所有权,但通过合规手段或举措进行控制”。学者郭富青指出,控制权的表现形式比较多样,主要分为无合同与法律根据,但拥有控制经营管理及决策的权利;不具备法律上的控制权,然而能够通过合同签订的方式,获得企业的控制权。^[3]当前我国法学界认为,控制权主要指对企业人事任免、政策决策、经营管理、财产处置拥有支配性的权利。

二、公司实际控制人滥用控制权的原因

《公司法》第二百六十五条将公司实际控制人行使控制权的方式划分为通过投资关系来控制、通过协议安排来控制、通过其他安排来控制等情形。滥用控制权会直接损害各股东的合法权益、影响公司利润增长、破坏我国稳定的市场秩序。因此,对实际控制人控制权滥用这一行为进行规制,具有重要的现实意义。在此之前,我们应明确其根本原因。

1. 经营理念的独断

伴随我国社会主义市场经济的不断发展,很多人凭借自身的资源及能力,成为身价不菲的企业家。然而,很多企业的实际控制人对企业的认识和理解相对保守,认为企业就是自己的私有财产,应属于家族或自己。这便导致其在面对经营权和所有权相分离的企业制度时,存在或多或少的抵触及回避心理,在经营管理中还是以独断专行的心态来管理企业。此外,现行《公司法》并没有构建一个针对实际控制人的义务规范体系,导致其只有权利意识,强调企业是获取个人利益的载体与工具,对是否维护其他股东利益、是否推进企业的现代化发展缺乏义务意识。^[4]因此,实际控制人在治理、管理、经营公司时,普遍从自身利益出发,没有照顾到股东及公司的根本利益。

2. 控制机制的缺陷

在社会实践中,公司实际控制人行使控制权的内部治理机制还存在诸多方面的缺陷,严重影响企业的长远发展及市场秩序的和谐稳定。虽然这与我国传统的小农文化思想、家族文化理念存在紧密的关系,却导致企业出现任人唯亲的不良人事制度。同时,企业内部通常体现为经营权、所有权两权合一,而管理权又强调亲疏关系及血缘关系的安排,高层领导以家族成员为主,而家族成员又是企业经营管理及利益分配的重要参与者。诚然,这种治理模式能够让管理层、领导层相对稳定,有利于提高决策、管理、执行的实效性,却也导致企业难以发挥内部制衡机制的作用,难以规避控制人控制权滥用行为的出现。

3. 法律责任的失规

有效治理企业不仅需要内部制度的制约,更需要外部法律的管制。但当前,我国现行法律还未对实际控制人的责任进行明确,致使实际控制人在控制权滥用后,依旧能通过各种手段及方式逃脱法律制裁。如《公司法》只对实际控制人在关联交易、企业担保方面进行了规制,对其他领域的权利滥用及所需要承担的责任没有进行规制。又如《中华人民共和国证券法》对实际控制人的认定还处于个案判断阶段,没有形成明确的认定标准。总之,现行法律还不够完善,致使实际控制人在控制权滥用后难以得到约束,进而助长了其侵害其他利益主体的“嚣张气焰”,不利于维护我国良好、和谐的市场环境,阻碍了企业的健康、全面、可持续发展。

三、公司实际控制人滥用控制权法律规制的必要性

1. 有利于完善公司治理

当实际控制人滥用控制权后,便打破了公司的权利配置结构及原有的均衡机制,导致公司治理机制发生异化及扭曲,致使监事会、董事会、股东会及其职能受到冲击、影响及破坏。^[5]而从法学角度深入分析,完善公司治理结构需要明确实际控制人的法律责任。在公司治理中,实际控制人作为拥有重要影响力的角色,其控制权的行使直接影响到公司内部权力的平衡与分布。当实际控制人出现滥用控制权时,便会打破原本的权利均衡状态,引发一系列后果。如过度干预公司决策,致使决策过程偏离正常轨道;或者利用控制权

进行关联交易,将企业资源转移到关联方,从而损害企业的盈利能力及资产。此外,由于实际控制人滥用控制权的行为拥有一定的复杂性及隐蔽性,譬如通过股权结构安排或者间接控制手段,来规避法律监管,使得权利滥用行为难以得到及时发现、控制及制止,从而对企业、股东的合法权益造成损害,严重影响到企业的治理结构及权利配置。

2. 有助于实现权责一致

现行《公司法》对经理、董事、股东的义务及权利进行了规制,如对高管、董事的管理权限、股东的决策权限等进行了规定。然而,却没有对企业实际控制人进行充分的明确及规定。当实际控制人滥用控制权转移企业利润、资产及掏空公司时,难以使其承担法律责任,不仅影响企业的市场竞争力、生存能力、社会形象,也不利于企业的现代化成长及发展。譬如,当实际控制人掏空企业利润、资金后,企业的损失将全部转移到债权人及股东身上,这严重违背了义务与权利相互统一的原则。根据权利与义务相统一原则,实际控制人在享有控制权的同时,应当承担一定的责任和义务。但公司法对实际控制人的规定存在不足,导致实践中难以实现权责一致。为了实现这一原则,需要在法律中明确实际控制人的权利和责任范围,譬如规定其忠实义务和勤勉义务,明确其在控制权滥用后应承担的民事赔偿责任、行政责任甚至刑事责任。而加强对实际控制人的法律规制,能够进一步明确其责任和义务,推进实际控制人的权责统一,维护公司法所追求的价值,从而更好地推进我国企业的现代化发展。

3. 有益于维护主体的利益

在社会实践中,实际控制人受传统思想、文化理念的影响,过于追求自身利益,通过占据企业的控制地位,不断侵占企业利益及资产,导致企业成为实际控制人获取私利的工具。譬如,通过一系列手段转移财产,使股东获取利润分配的权利受到侵害。而部分实际控制人抽逃公司利益,导致企业濒临破产,致使债权人的合法权益很难得到清偿。例如,自2000年起,“东海股份”“莲花味精”“三九医药”等企业控制人非法侵占债权人及股东利益的事件不断发生,导致企业的社会形象、市场经营秩序受到影响。实际控制人滥用控制权的行为,构成了对股东及企业合法权益的侵犯。由于侵权责任的构件涵盖因果关系、损害后果、加害行为及过程等,而实际控制人滥用控制权的行

为,给公司和股东造成了经济损失等损害后果,属于加害行为,并且滥用行为与损害后果之间存在明确的因果关系及主观过错,故从侵权责任的角度出发,对实际控制人滥用控制权进行法律规制,能够切实维护企业利益相关者的合法权益,推进市场经济的健康发展。

四、公司实际控制人控制权滥用的法律规制完善思路

随着现代企业制度的不断发展,企业为持续扩大自身的市场竞争力、影响力,强化公司治理,推进产业升级及技术创新,赋能市场化改革,不断发行股票,或者向个人投资者、金融机构、银行等借款,或者通过发行债券的方式筹集资金,这便形成了多元化的企业利益相关者。因此,企业不仅要考虑自身的利润,还要兼顾其他利益主体的利益。如果企业实际控制人滥用控制权,将严重侵害公司及中小股东的利益,扰乱市场秩序,影响市场经济的健康发展。而完善对实际控制人的法律规制,可以全面、切实、有效地确保利益相关者的合法权益不受侵犯,保障实际控制人肩负起责任及义务。^[6]

1. 明确实际控制人一般性义务的法律规定

引入侵权责任归责的要件,即行为、损害结果、因果关系、主观过错,明确实际控制人的一般性义务。

(1)规定诚信义务。现阶段,滥用控制权谋取私利的现象屡见不鲜,《公司法》很难对各种违法行为进行一一规制。所以,我国学者建议应在《公司法》中明确规定实际控制人负有“诚信义务”。“诚信义务”应涵盖“忠实义务”与“注意义务”两部分内容,从而确保实际控制人在行使控制权的过程中,能够以股东、企业的利益为导向,避免做出任何损害行为。一方面,诚信义务契合我国法律环境,是中国民法的基本制度及原则,商事权利在某些情况下应适用民法基本制度及原则;另一方面,诚信义务规定已经在我国行业性规范文件中有所体现。所以在《公司法》中明确诚信义务,不仅有利于现行法律的实施,也能为制度体系的落实、法律文化的传承及避免法律体系的不统一提供支持。

(2)构建履行诚信义务的保障机制。为确保实际控制人能按《公司法》要求履行诚信义务,我们应明确“注意义务”的内容和范围。通常来讲,

“注意义务”要求企业实际控制人必须确保所作出的商业决策符合企业、股东的利润需求,且与自身没有利益关系,以确保决策的科学性和合理性。同时,还应明确忠实义务的判断标准,即要求实际控制人不得利用控制权谋取私利,不得与公司进行不正当交易,不得损害股东或企业的利益。而在判断其是否违反忠实义务时,我们应确保企业能自主、独立地做出决策,不受实际控制人的非法干预。同时,为了监督其是否履行忠实义务,可以采取相应措施,包括但不限于信息披露等方式,对其进行全面、细致的监督。

(3)构建分类履行方式。在法律规制的过程中,应结合实际控制人的特点及类型,制定出不同的履行标准。即家族企业应注重家族成员与企业之间的利益平衡;国有企业应强调国有资产的增值及保护等。

2. 建立监事会对控制人的监督制度

通常来讲,监事会对董监高的监督是基于其在公司的职务行为和决策。而对实际控制人的监督更具复杂性,实际控制人能够通过间接、隐蔽的方式影响公司,监督难度较大,并且存在明显的边界模糊性,需要深入地审查及关联。因此,我们需要优化监事会的监督机制,加大对控制人的监督力度。

(1)优化监事会人员结构。应引入经验丰富和独立性强的外部监事,从而削弱股东监事的意志倾向,确保监督过程公正、客观。例如,引入外部专家、独立董事或机构投资者代表等,能够增加监事会的专业性及多样性。而为避免监事会成员被实际控制人控制,一方面,应在《公司法》中明确规定监事会成员与公司实际控制人不存在利益关联,确保其监督的公正性和有效性;另一方面,要通过累计投票制度、按类别选举制度及人头制等制度,对监事会人员进行选拔、选举、任命。

(2)赋予监事会独立的财务支配权。赋予监事会一定的财务支配权,满足其开展各项监督活动的经费需求,提高监事会的独立性。通过修订《公司法》相关法规,明确规定监事会拥有独立的财务支配权,以提升其在经费预算、审批、使用等环节的透明度及独立性。同时,要在法律条款中细化监事会的职权,特别是与财务监督有关的权利,如调查财务事项、独立聘请会计师进行审计等。此外,还要构建专项经费制度、经费监督及审批机制等,确保监事会在行使监督权时不受实际

控制人的干扰,更好地维护公司和股东的利益。

(3)保障监事会行使职能的信息知情权。应保障监事会获取公司运营、财务状况、重大决策等相关信息,以便其更好地监督、约束实际控制人行使控制权的行为。这便要求企业构建完善的信息披露机制,并对提供虚假信息及故意隐瞒真实信息的行为进行问责、追究。此外,还应通过出台公司法相关司法解释等方式,规定监事会工作的重点,明确“形成性监督”“支持性监督”“伴随性监督”三个层次的内容,丰富监事会的功能及层次,强化监事会的监督效能,规制实际控制人行使控制权的行为。

3. 建立实际控制人滥用控制权的责任体系

为了切实保障公司、弱势股东以及债权人的合法权益,必须构建一个限制实际控制人滥用控制权的法律责任体系。

第一,完善实际控制人对弱势股东的责任规定。为加强对弱势股东的保护,应明确规定实际控制人在重大决策、关联交易等方面对弱势股东的信息披露义务,确保弱势股东可以充分、全面了解企业情况,做出明确的决策。譬如实际控制人在决策制定中,应准确、及时地向弱势股东披露交易“目的”“内容”及所带来的“影响”等信息。如果实际控制人未履行“信息披露义务”,致使弱势股东遭受损失,应承担赔偿责任。

第二,增加实际控制人对债权人责任的相关规定。实际控制人滥用控制权的行为,不仅严重影响企业及股东的合法权益,还会侵害债权人的利益。所以应构建针对债权人的责任体系。即在《公司法》中增设条款,明确实际控制人滥用控制权,通过不正当的关联交易、违规担保、资金占用等方式损害债权人利益时,应对公司债权人承担连带责任。

第三,明确实际控制人的民事、行政、刑事责任,遏制控制权滥用的行为。实际控制人滥用控制权的行为,若导致公司和股东遭受经济损失时,应承担民事赔偿责任,弥补受损方的经济损失,恢复其权益。譬如通过关联交易的方式转移公司资产,导致股东分红减少,股东有权要求其赔偿相应的经济损失;若情节较为严重,应承担行政责任,通过发挥法律的警示、惩戒作用,避免实际控制人再次滥用控制权。对操纵市场、违反信息披露义务的行为,应给予吊销营业执照、罚款等行政处罚;若构成犯罪的滥用行为,应追究刑事责任。如

对挪用公司资金、欺诈发行证券等犯罪行为,应追究其刑事责任,加大对其滥用控制权行为的打击力度,持续维护市场秩序稳定。

五、结语

现行《公司法》还未对企业实际控制人的义务及权利进行明确规定,而实际控制人滥用控制权的现象屡见不鲜,导致营商环境被破坏,相关利

益主体的合法权益难以得到维护及保障。为持续完善公司治理机制,推动科学化、系统化、合理化法律规制体系的建立,我们应结合一般性义务、监事会及责任体系等要素,对其进行重新规制,确保实际控制人的控制权得以被控制、规制及监督,提高企业经营管理质量,赋能我国社会主义市场经济的健康发展。

参考文献:

- [1] 曾祥生,张闻喆. 实际控制人规制制度的反思与重构——兼评新《公司法》的进步与不足[J]. 江西社会科学,2024,44(3):133-144.
- [2] 刘新颖. 保留控制权的家族企业 IPO 后所有权稀释对绩效的影响——以比亚迪为例[J]. 技术与市场,2024,31(3):147-151.
- [3] 郭富青. 控股股东、实际控制人公司法规制范式研究——我国《公司法》双控人规制范式的变革与完善[J]. 学术论坛,2024,47(1):29-43.
- [4] 张新星. 信义义务视域下公司实际控制人的法律规制[J]. 河南教育学院学报(哲学社会科学版),2023,42(6):63-66.
- [5] 王向楠,仲赛末. 实际控制人如何影响寿险公司内部资金交易[J]. 金融监管研究,2023(10):62-79.
- [6] 宋佳宁,高闯. 实际控制人所有权能否抑制商誉泡沫?——基于内部控制视角的解释[J]. 财贸研究,2021,32(4):98-110.

Legal Regulation of Control Rights Abuse by Company Actual Controllers

ZHAO Fang

(Department of Law, Xinzhou Normal University, Xinzhou Shanxi 034000, China)

Abstract: The abuse of control rights by actual controllers has long plagued practitioners and scholars in the field of company law, causing significant damage to creditors, shareholders, and companies themselves. Improving the legal regulation of control rights abuse by actual controllers is essential for optimizing corporate governance, protecting legitimate rights and interests of corporate entities, and maintaining consistency between rights and responsibilities. It plays a crucial role in enhancing corporate governance mechanisms, establishing sound market order, and protecting stakeholders' legitimate interests. To address this issue, it is necessary to identify the causes of control rights abuse by actual controllers and propose legal regulatory approaches, including clarifying statutory general obligations of controllers and establishing supervisory board oversight. These measures aim to create a scientific and systematic legal regulatory mechanism that meets the needs of China's socialist market economy development.

Keywords: company; actual controller; control rights; abuse; legal regulation

(责任编辑:沈建新)