

论国有企业合规管理中党内法规的作用

陈光

摘要:党内法规是国有企业合规管理的重要规范依据。党内法规能够保障党对国有企业高质量发展的领导,是国有企业党组织开展活动的基本依据,为国有企业治理法治化提供规范来源。实践中,党内法规通过规范党组织活动和党员行为,经由企业合规管理相关的具体制度以及嵌入法律等规范的方式作用于国有企业合规管理。为更好发挥国有企业合规管理中党内法规的作用,需要处理好企业党组织活动与企业市场活动之间的关系,加强党内法规与政策法律等规范在分工基础上的协同,进而实现党内法规在国有企业中的作用向治理效能转化。

关键词:国有企业;合规管理;党内法规

中图分类号: D251 **文献标识码:** A **文章编码:** 2097-1060(2024)04-092-11

一、问题的提出

国有企业是参与市场经济运行的基本主体之一。随着我国社会主义市场经济体制的不断完善和全面依法治国的不断推进,国有企业依法合规经营的重要性愈加凸显。党的二十大报告提出了“完善中国特色现代企业制度”“推动高质量发展”的要求,^①为国有企业依法合规经营进一步明确了目标。《中华人民共和国公司法》(以下简称《公司法》)第19条规定:“公司从事经营活动,应当遵守法律法规,遵守社会公德、商业道德,诚实守信,接受政府和社会公众的监督。”该条规定从法律层面为国有企业依法合规经营提供了明确的依据。2022年施行的《中央企业合规管理办法》则为国有企业合规管理工作提供了更直接的法律依据,该管理办法第1条明确将“切实防控风险,有力保障深化改革与高质量发展”确立为立法宗旨。

在新的形势下,健全国有企业合规管理制度是一项需要认真对待并及时推进的基础性工作。根据《中央企业合规管理办法》第3条第3款的规定,所谓合规管理“是指企业以有效防控合规风险为目的,以提升依法合规经营管理水平为导向,以企业经营管理行为和员工履职行为为对象,开展的包括建立合规制度、完善运行机制、培育合规文化、强化监督问责等有组织、有计划的管理活动”。近年来,学者们围绕国有企业合规管理相关问题进行了较多探讨,为本文研究提供了有益参考。例如,熊明明分析

基金项目:教育部人文社会科学研究规划基金项目“党内法规基层治理效能的转化路径研究”(24YJA820001)

作者简介:陈光,辽宁师范大学法政学院教授。

^① 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,人民出版社2022年版,第28、29页。

了国企纪检监察机构在合规管理中的履职困境,主张进一步完善监察授权的相关立法,规范企业合规管理中的违规调查措施等。^①企业合规管理的根本目的在于更好地保障企业的健康发展,通过自身依法合规经营获得更大的经济效益,进而为社会创造更多的物质财富,为经济社会发展和社会治理提供充分的物质保障。这其实赋予了企业合规管理以公共治理的内涵。任何领域的治理都应该是规范化的治理,包括合规管理在内的国有企业治理同样如此。如何有效发挥国有企业合规管理中各类规范的作用与功能,是国有企业合规管理必须解决的一个实践问题。

实践中,国有企业基本都依照党章和《公司法》等相关规定设立了相应的党组织,并根据党章和相关党内法规的规定开展党的活动。2022年国务院国资委发布的《中央企业合规管理办法(公开征求意见稿)》第3条在定义“合规”的含义时,曾将“党内法规”列入其中,但正式颁行的《中央企业合规管理办法》在界定“合规”含义时并未将“党内法规”继续予以列出,而是在该办法的第7条第2款中规定“中央企业应当严格遵守党内法规制度”。对此,国资委在其网站上作出的解释和学者的分析认为,党的十八大以来,我们党已经形成比较完善的党内法规体系,考虑到党内法规和企业规章制度等在责任主体、适用范围、工作方式等方面存在较大差别,为方便企业贯彻落实,结合中央企业实际,办法集中规定有关党内法规的内容,以便明确责任主体是企业党建机构,也体现了党内法规的要求。^②作为管党治党基本依据的党内法规,无论在规范党对企业高质量发展的领导方面,还是对于调整国有企业党组织活动和党员行为而言,都发挥着不可替代的作用,应当被纳入企业合规管理依据范畴之中。然而,《公司法》及相关法律法规对于党内法规在企业合规管理中能够发挥怎样的作用,以及如何发挥党内法规的规范作用等,都缺乏较为明确的规定。有关主体在开展国有企业合规管理相关活动时,对于如何定位和适用党内法规也存在相应困惑。基于此,本文在加强企业依法合规经营大背景下,就国有企业合规管理中党内法规的作用表现和作用路径等基本问题进行探讨,重点围绕如何更好发挥党内法规的作用进行思考并提出建议。

二、国有企业合规管理中党内法规作用的具体表现

无论是从国有企业的属性及高质量发展要求来看,还是就党内法规的规范作用或制度功能而言,党内法规都是国有企业合规管理所需之“规”的重要来源或基本类型之一。对于党内法规在国有企业合规管理中的作用表现,我们可从党对国有企业高质量发展的领导、国有企业党组织活动开展依据以及国有企业治理法治化的要求三个方面加以把握。

(一) 党内法规保障党对国有企业高质量发展的领导

党的二十大报告将高质量发展确定为全面建设社会主义现代化国家的首要任务。高质量发展的理念与目标任务要贯穿于经济社会发展的各个领域和各个层面,当然也包括国有企业的生产经营管理活动之中。国有企业的高质量发展既要反映在企业生产经营相关的市场性活动过程中,也要表现在生产经营相关的管理性工作过程中。没有高质量的市场性活动,企业的高质量发展便无从谈起,而离开高质量的管理性工作,企业也就很难有高质量的市场性活动。国有企业高质量管理工作的开展离不开高

^① 参见熊明明:《国企纪检监察机构在合规管理中的履职困境与应对策略》,《廉政文化学刊》2024年第1期,第85页。

^② 参见国务院国有资产监督管理委员会:《党内法规是否属于合规范畴?》,资料来源: <http://www.sasac.gov.cn/n2588040/n2590387/n9854172/c28061316/content.html>,最后访问日期:2023年9月5日;郭华等编著:《中央企业合规管理办法理解与适用指南》,中国法制出版社2022年版,第20页。

质量合规管理的保障,“合规竞争力是建设一流企业的重要方式和有效途径,是企业重要的软实力”。^①因此,国有企业管理者应当将高质量发展理念融入包括合规管理的各个环节和各项工作之中,以保障国有企业最终实现高质量发展。

为贯彻落实高质量发展的基本理念与相关任务要求,企业合规管理各项工作要坚持和完善党的领导。《公司法》第18条和第170条对公司党组织的设立等作出了规定。《中央企业合规管理办法》第5条规定了中央企业合规管理工作应当遵循的基本原则,其中第一项便是“坚持党的领导”,即“充分发挥企业党委(党组)领导作用,落实全面依法治国战略部署有关要求,把党的领导贯穿合规管理全过程”。这为党内法规作用于国有企业合规管理提供了制度上的依据。

党内法规是规范党的领导和党的建设活动的专门规章制度。凡是党的领导存在之处和党的建设开展之时,都离不开党内法规的调整与规范。国有企业高质量发展属于中国特色社会主义新时期经济社会高质量发展的一部分,一直以来都在党的领导之下有序推进。例如,国有企业的改革与发展是在党的领导之下推进的,“始终坚持党对国有企业的领导、加强党的建设是国有企业发展壮大的不二法宝”,而且“党中央始终坚持生产关系要适应生产力的发展要求,不断调整国有企业运营和监管的体制机制,不断对国有经济的布局 and 结构进行动态调整,不断完善对国有资产的监督管理,是国有企业改革成功的关键”。^②党对国有企业高质量发展以及为了保障高质量发展而开展的合规管理工作的领导,要坚持科学、民主和依法依规等原则。党内法规的存在和作用,主要目的在于保障党对国有企业高质量发展和合规管理等相关工作的规范化,这既属于党依规领导的范畴,也是实现国有企业合规管理规范化的重要体现。

具体而言,党内法规是党领导国有企业高质量发展的重要制度保障。国有企业高质量发展的实现,既要建立在国有企业科学运营和有效监管的基础上,也要根据生产力发展要求进行相应的改革。无论是日常运营与监管,还是相关改革决策的作出及其有效实施,都离不开党的制度化法治化领导。这可被视为依法执政和依规治党这两项基本原则的相关要求,在党领导国有企业高质量发展这一具体领域的具体落实。在诸多用来保障党的制度化法治化领导的规范中,党内法规是最为基本的一类。党内法规通过直接作用于党对国有企业各项工作的领导行为,在实现领导行为制度化法治化基础上,更好地保障国有企业日常运营与监管的科学化与规范化,推动相关改革举措的提出与落实,从而为国有企业高质量发展提供基本的制度基础或规范动力。

(二) 党内法规是国有企业党组织开展活动的基本依据

国有企业内部机构设置及运行管理过程中,党组织作为其内设机构之一,在开展活动和自身建设过程中当然要以相关党内法规为基本依据。根据党章的规定,企业等基层单位凡是有正式党员三人以上的,都应当成立党的基层组织,并且党的基层组织被定位为党在社会基层组织中的战斗堡垒,是党的全部工作和战斗力的基础,承担着非常具体而重要的任务。《公司法》第18条对于公司中党组织的设立与活动也有着明确的规定:“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。公司应当为党组织的活动提供必要条件。”因此,国有企业中党组织的设立与活动开展有着明确的党内法规要求和法律依据,这就为党内法规作用于国有企业合规管理等相关活动提供了根本性的前提与载体。

从活动类型属性来看,国有企业党组织活动包括与党的领导有关的活动和与党的自身建设有关的

^① 杜洋:《加强企业合规管理夯实高质量发展根基》,《法治日报》2023年8月10日,第7版。

^② 施红、程静:《强“根”铸“魂”推动国企高质量发展——党领导国有企业的基本经验》,《中国领导科学》2022年第4期,第48页。

活动。党组织在国有企业合规管理过程中既发挥着领导作用,要将党关于高质量发展的理念融入国有企业合规管理各项工作中,也需要通过不断加强自身建设以确保自身活动的合规性,并在此基础上增强领导国有企业合规管理的能力。无论何种类型的活动,都要遵循相应的党内法规。除了党章、《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党纪律处分条例》等这些具有一般适用效力的党内法规外,党的中央组织等还制定了《中国共产党国有企业基层组织工作条例(试行)》《中央文化企业国有资产监督管理暂行办法》《中管金融企业领导人员管理暂行规定》《党政主要领导干部和国有企事业单位主要领导干部经济责任审计规定》等直接适用于国有企业生产经营活动、合规管理工作和国有企业党组织自身建设活动等事务的党内法规。

国有企业党组织活动和党员行为的合规性,本身也属于国有企业合规管理工作的一部分。陈瑞华对企业合规的性质与内涵等做过较为深入的阐述,认为“企业合规不仅具有企业依法依规经营的含义,还是企业自我治理、自我监管和自我整改的治理方式”。^①该论述较为完整地指出了企业合规的内涵与性质,也指出了企业合规管理所指向的目标。无论是从国有企业合规的内涵与性质看,还是就国有企业合规管理目标的实现而言,企业党组织作为国有企业内部重要组成部分之一,既发挥着将党的领导尤其是党关于企业高质量发展的理念落实到国有企业合规管理过程中的作用,也扮演着国有企业合规管理直接参与者和目标承接者的角色。概言之,国有企业党组织不仅要领导和推动国有企业合规管理各项工作,同时也要发挥模范带头作用,以党组织活动合规引领带动国有企业合规管理工作的有效开展。显然,这一过程中企业党组织都要严格执行好党内法规相关要求。

(三) 党内法规为国有企业治理法治化提供规范来源

企业合规管理是企业治理的内容与方式之一。现代化的企业治理一定是法治化的治理,是一种包含着法治理念和反映了法治要求,并将法治化作为其内涵与目标之一的企业治理。从构成要素来看,企业治理法治化的推进与实现,既离不开参与企业治理的各类主体,也需要一套科学合理的规范体系。作为国有企业治理构成内容和表现形式的企业合规管理,同样要遵循并贯彻法治化理念和要求,一方面强调参与国有企业合规管理的相关主体的行为要依法合规,另一方面也重视用于进行合规审查的规范体系自身的品质。中国共产党是国家治理现代化各项工作的领导核心,其有关治理现代化的各种理念与要求,随着党对各领域工作的领导而贯彻其中。党内法规直接规范党的领导和党的建设活动,自然应被视为各有关领域实现法治化治理不可缺少的一类规范形式。周叶中指出:“新时代国家治理现代化能否实现,归根结底还是取决于能否巩固和发扬党的领导这个最大政治优势,关键在于加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系,加强和改善党对国家政权机关的领导。”^②从这个意义上讲,国有企业治理法治化必然要以党的领导法治化为保障,党内法规因此成为国有企业治理法治化不可或缺的规范类型,成为国有企业合规管理规范化必须予以重视的规范形式。

相比较其他类型的企业而言,党内法规对国有企业的调整更为直接,由此也会对国有企业合规管理的规范化产生直接影响。《中央企业合规管理办法》第7条的规定,一方面明确了中央企业党委(党组)在合规管理中的职责,即“发挥把方向、管大局、促落实的领导作用,推动合规要求在本企业得到严格遵循和落实,不断提升依法合规经营管理水平”;另一方面也对中央企业严格遵守党内法规作出了规

^① 陈瑞华:《企业合规基本理论》,法律出版社2022年版,第27页。

^② 周叶中:《以党内制度建设推进国家治理法治化——准确把握国家治理现代化的三个重要环节》,《国家治理》2017年第1期,第29页。

定,即“中央企业应当严格遵守党内法规制度,企业党建工作机构在党委(党组)领导下,按照有关规定履行相应职责,推动相关党内法规制度有效贯彻落实”。对于党内法规与中央企业合规管理的关系,郭华、李伟等认为:“一方面,这为中央企业党委(党组)发挥其领导地位,履行其具体职责提供了规范化的指引与规制,解决了‘谁来管理管理者’和‘谁来监督监督者’的问题,能够防止党委(党组)的职能与功能异化;另一方面,这也能够与中央企业内部的党建工作相结合,为中央企业合规工作的推进再加上一道政治把关的保险,使之在党的层面也有了更为明确的法规依托与追责依据。”^①总之,无论在主体层面还是从规范角度来看,国有企业治理法治化都离不开各级各类党组织的坚强领导和党内法规这一类规范,这就意味着国有企业合规管理应当重视并发挥好党内法规的作用。

三、国有企业合规管理中党内法规作用的具体路径

在明确了党内法规作为国有企业合规管理的规范依据之后,本文将分析在国有企业合规管理中,党内法规通过怎样的方式或路径发挥其规范作用或制度功能。基于党内规范的作用机理和国有企业合规管理的特点与需求,党内法规作用于国有企业合规管理实践的基本路径可归纳为三种,即主体性嵌入、制度性嵌入和规范性嵌入。

(一)通过党组织活动和党员行为作用于企业合规管理

主体性嵌入是党内法规发挥作用的基本方式之一,也即党内法规通过嵌入具体领域中的党组织活动和党员行为,作用于特定的治理领域或治理事务。与此同时,国有企业合规管理也要通过具体的组织机构和相应的个人来实施。这就为党内法规主体性嵌入作用的发挥提供了相应的载体。以中央企业为例,企业党委(党组)、董事会和经理层都依法依规承担相应的合规管理职责,并且《中央企业合规管理办法》中还要求中央企业设立合规委员会,统筹协调合规管理工作。在相关人员方面,中央企业主要负责人作为推进法治建设第一责任人,要依法依规切实履行依法合规经营管理的职责,此外《中央企业合规管理办法》要求中央企业结合实际设立首席合规官(由企业总法律顾问兼任),领导合规管理部门组织开展相关工作,指导所属单位加强合规管理。据统计,截至2023年3月底,“68家中央企业集团和631家重要子企业设置了首席合规官,全系统合规管理人员超过2.8万人”。^②由此可见,至少在中央企业层面我国已经建立了相对健全的企业合规管理组织体系。这既为中央企业开展合规管理提供了组织和人员保障,也为其他国有企业健全合规组织体系和开展合规管理提供了参考。在领导和参与国有企业合规管理的相关组织和人员中,党组织和党员是特殊且重要的主体,如《中央企业合规管理办法》中明确规定了党委(党组)在合规管理中的职责,党内法规也通过规范相关党组织的活动和党员行为,直接或间接作用于国有企业合规管理相关工作。

国有企业中的党支部属于党的基层组织,依照党内法规的相关规定开展活动,是国有企业合规管理中党内法规嵌入性作用的首要对象。企业党支部一方面通过执行党内法规中有关党的领导的规则要求,贯彻落实党关于国有企业高质量发展的理念与要求,引导和监督国有企业依法合规地开展生产经营活动,另一方面则通过遵守党内法规中有关党的自身建设的规则要求,实现党支部自身活动的依法合规。《中国共产党支部工作条例(试行)》第10条规定不同领域党支部应结合实际,分别承担各自不同的重点任务,其中就包括国有企业和集体企业中的党支部,以及非公有制经济组织中的党支部应当承

^① 郭华、李伟等编著:《中央企业合规管理办法理解与适用指南》,中国法制出版社2022年版,第48页。

^② 《央企全系统合规管理人员超2.8万人》,《法治日报》2023年3月31日,第7版。

担的重点任务。同时还就党支部的工作机制、组织生活和支部委员会建设等作出规定。这些规定自然适用于国有企业中的党支部,也即国有企业中的党支部要结合所在领域和承担的重点任务,遵守好上述有关自身建设的规则要求。例如,条例中规定了党支部应当组织党员按期参加党员大会、党小组会和上党课,定期召开党支部委员会会议,同时规定了“三会一课”的具体要求,包括应当突出政治学习和教育,突出党性锻炼,以及应当做到形式多样、氛围庄重等。无论是该部党内法规中体现党的领导的规定,还是有关党支部自身建设的要求,都构成了国有企业合规管理工作的重要内容,而该部党内法规也通过对国有企业中党支部活动的嵌入,进而作用于国有企业的合规管理。

党内法规还可以通过直接调整和规范国有企业中党员个人的思想和行为,来直接或间接地对国有企业合规管理产生作用。国有企业中党支部的活动最终要通过具体的党员来承担,而国有企业中的党员既可能是高级管理人员,也可能是一般员工,并且有可能直接承担企业合规管理工作。因此,国有企业中的党员是企业合规管理中党内法规最终的作用主体。例如,《中国共产党党委(党组)理论学习中心组学习规则》第8条规定了党委(党组)理论学习中心组学习的主要内容,其中就包括国家法律法规、社会主义核心价值观、推进中国特色社会主义事业所需要的经济知识、改革发展实践中的重点和难点问题等。该条规定虽然直接针对的是党委(党组),但最终影响或受益的是党委(党组)中的每一位党员。国有企业中的党委(党组)成员在不断接受上述内容的学习过程中,会不断增强其对国有企业高质量发展相关工作重要性的理解,提升其具体开展企业合规管理工作的工作能力。再如,《国有企业领导人员廉洁从业若干规定》中较为系统地规定了国有企业领导人员廉洁从业的相关要求,尤其是明确列举规定了国有企业领导人员不得有滥用职权、利用职权谋取私利的行为情形,并规定了国有企业领导人员应当正确行使经营管理权和依照规定进行职务消费,以及不得从事的相关行为。

(二) 经由企业合规管理相关的具体制度发挥规范作用

从制度视角看,企业合规管理工作建立在一系列具体制度或机制基础上,并通过这些制度或机制的有效运行来完成。制度性嵌入是党内法规发挥规范作用的又一种重要方式。根据与国有企业合规管理工作是否直接相关,可将党内法规嵌入其中的制度主要分为以下三种类型,而党内法规在很多情形中正是经由这三种制度来发挥其规范作用。

第一种类型是与实现党的领导和加强党的自身建设直接相关的制度。虽然此类制度与国有企业合规管理并不直接相关,但它们的有效实施能够对国有企业合规管理工作产生重要影响。例如,《中国共产党国有企业基层组织工作条例(试行)》将“坚持和加强党对国有企业的全面领导,提高国有企业党的建设质量,推动国有企业高质量发展”作为重要的立规宗旨,并且规定了诸如党组织研究讨论前置制度、党组织集体领导和个人分工负责相结合制度、民主管理制度和党员定期评议党组织领导班子制度等。如果说这些制度指向的是如何坚持和加强国有企业中党的领导,那么还有一些制度则是关乎党的自身建设的。“全面从严治党要在国有企业落实落地,必须从基本组织、基本队伍、基本制度严起,坚持建强国有企业基层党组织不放松,确保企业发展到哪里、党的建设就跟进到哪里、党支部的战斗堡垒作用就体现在哪里,为做强做优做大国有企业提供坚强组织保证。”^①例如,《关于实行党风廉政建设责任制的规定》围绕党风廉政建设责任制较为系统地构建了一套制度体系,包括检查考核制度、检查考核结果运用制度等,并且规定人民团体、国有和国有控股企业、事业单位参照适用本规定的相关规则与制度。

^① 卞传山:《党内法规是国有企业合规管理的重要渊源》,《上海国资》2022年第5期,第89页。

上述无论是党的领导相关的制度还是党的自身建设相关的制度,其实施对于更好实现党对企业合规管理等各项工作的领导都有着重要意义,而党内法规也就经由这些制度间接地对国有企业合规管理工作产生作用。

第二种类型则是国有企业合规管理工作直接相关的制度。典型的如《党政主要领导干部和国有企事业单位主要领导干部经济责任审计规定》中规定的国有企业主要领导干部经济责任审计制度。根据该部党内法规的规定,国有和国有资本占控股地位或者主导地位的企业(含金融机构,以下统称国有企业)的法定代表人或者不担任法定代表人但实际行使相应职权的主要领导干部作为领导干部经济责任审计的对象之一,要接受包括贯彻执行党和国家经济方针政策、决策部署情况,企业财务的真实合法效益情况、风险管控情况、境外资产管理情况、生态环境保护情况,以及在经济活动中落实有关党风廉政建设责任和遵守廉洁从业规定情况等八个方面内容的审计。此类制度除了规定在有关党内法规之中外,还可能被规定在法律、法规或规章之中,或者被应用于国有企业合规管理实践之中。例如,根据《中央企业合规管理办法》所设立的首席合规官,作为企业的法律主管,在现实中大多具有党员身份,其思想和行为要受到相关党内法规的调整,而首席合规官在这种情况下就成为相关党内法规发挥制度嵌入作用的对象。再如,根据《中央企业违规经营投资责任追究实施办法(试行)》所构建的国有企业违规经营投资责任追究制度,其在实施过程中也存在着有关经营管理人员为中共党员,因其违法违规行为而被相应纪检监察机构给予纪律处分的情形(第31条),《中国共产党纪律处分条例》等党内法规也经由此制度作用于国有企业合规管理工作。

第三种类型虽然不属于上述两类制度中的任何一类,但也是党内法规经由其发挥规范作用的重要制度载体。这类制度从功能属性上来看,主要属于监督保障类制度,而且既可能由党内法规规定,也可能由法律法规规定。前者如党内巡视制度和问责制度,后者如国资监管责任约谈制度。具体而言,《中国共产党巡视工作条例》构建起一套较为科学的巡视制度,根据该条例的规定,中管金融企业、中管企业党委(党组)为中央的巡视对象,而省级党委的巡视对象也包括省、自治区、直辖市管理的国有企业党委(党组),在巡视内容方面,巡视组对巡视对象执行党章和其他党内法规、落实全面从严治党主体责任和监督责任等情况进行监督。国有资产监督管理委员会发布的《国资监管责任约谈工作规则》中则构建了责任约谈制度,并且规定如果国资委在监管工作中发现中央企业存在违反党章和党内法规以及国资委规范性文件的情形,可以开展责任约谈。总之,经由这一类型的相关制度,党内法规主动或被动地作用于国有企业合规管理,为国有企业合规管理目标的达成发挥其独特的规范作用。

(三)以嵌入法律、规范性文件等其他规范的方式作用于合规管理

规范性嵌入是党内法规重要的作用方式之一。党内法规之所以能够通过规范性嵌入方式作用于合规管理,是因为国有企业合规管理中存在着多元规范。无论根据相关法律法规(如《公司法》第19条和《中央企业合规管理办法》第3条)或规范性文件(如国资委《关于进一步深化法治央企建设的意见》)规定,还是从国有企业治理实践来看,包括企业合规管理等在内的公司治理规范都具有多元性。不同类型的规范根据其属性和功能的不同,对国有企业合规管理相关事务发挥着不同的调整作用,而多元规范之间又会以不同的方式加以衔接转化、互嵌协同。党内法规在国有企业合规管理中也会通过嵌入法律法规、公共政策和公司章程等规范的方式,对国有企业合规管理协同产生相应的规范作用。有学者在论述国企治理法治化中党组织的内嵌问题时认为:“欲实现党组织内嵌国企治理的法治化,需要寻求党内法规、党的政策与法律之间的承接与协调,并形成相互之间的良性互动,最终达到‘内在统一于中

国特色社会主义法治体系的状态,形成相辅相成、相互促进、相互保障的格局’。”^①这一观点主张及其中所包含的逻辑,同样适用于我们对党内法规作用于国有企业合规管理的分析,即国有企业合规管理过程中要注重多元规范的良性互动、协同作用。

在国有企业合规管理多元规范中,可以作为党内法规嵌入对象的规范类型主要有法律法规、公共政策、行业准则和公司规章等。所谓的规范嵌入主要是指在上述规范文本中载入有关党内法规的内容,或者对有关党的领导与党的建设活动作出调整,或者对如何适用党内法规作出规定。例如,《中央企业合规管理办法》第5条关于中央企业合规管理工作应当遵循坚持党的领导这一原则的规定,便为党内法规作用于中央企业合规管理工作提供了依据,而该办法第7条第2款关于中央企业应当严格遵守党内法规制度,推动相关党内法规制度有效贯彻落实,更是将党内法规的相关规则或制度要求嵌入这一部门规章之中。再如,在国资委《关于进一步深化法治央企建设的意见》这一规范性文件中提出“健全中央企业主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责工作机制,党委(党组)书记、董事长、总经理各司其职,对重点问题亲自研究、部署协调、推动解决”。该要求可以视为《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》这一党内法规嵌入性作用发挥的体现,而国有企业合规管理又从属于国有企业的法治建设。

四、完善党内法规制度以发挥其在国有企业合规管理中的作用

国有企业合规管理的最终目的在于创造更多的物质财富,为实现人民群众对美好生活的需求提供更为殷实的物质基础。党内法规在作用于国有企业合规管理时,应当保障并助推这一根本目标的实现。为此,国有企业合规管理者应当积极采取措施,更为精准有效地发挥党内法规在国有企业合规管理中的作用。

(一) 处理好企业党组织活动与企业市场活动之间的关系

2018年宪法修正案将“党的领导”正式写入总纲第1条之中,这在根本法层面进一步明确了党的领导地位,而《公司法》等法律法规的相关规定也为党组织在国有企业中开展活动提供了直接的法律依据。从功能上讲,国有企业中党组织的活动既是实现党对国有企业生产经营活动领导的必要路径,也是有效开展国有企业合规管理等治理工作的重要保障之一。从表现来看,国有企业中党组织的活动既包括贯彻落实党有关高质量发展理念要求等相关活动,也包括依据相关法律法规参与国有企业生产经营活动,还包括所开展的自身建设相关活动。发挥好党内法规在国有企业合规管理中的积极作用,需要处理好多种关系,首要的便是要处理好企业党组织活动和企业市场活动之间的关系。

国有企业合规管理以企业有效防控合规风险,提升依法合规经营管理水平为直接目的,最终目的是提高国有企业的市场竞争力以获得更大的经济效益,进而服务于我国物质财富的积累和经济社会的高质量发展。习近平总书记在党的二十大报告中系统阐述了中国式现代化的内涵,指出物质贫困不是社会主义,我们要不断厚植现代化的物质基础,不断夯实人民幸福生活的物质条件。“没有坚实的物质技术基础,就不可能全面建成社会主义现代化强国。”^②推动高质量发展,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,既是中国式现代化的题中之义,也是实现中国式现代化目标的根本支撑。企业市场活动

^① 王贵:《党组织内嵌国有企业治理的法治逻辑:理据与进路》,《天府新论》2018年第1期,第112页。

^② 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,人民出版社2022年版,第28页。

是国有企业生产经营管理的中心与重心所在,国有企业党组织活动要以保障并服务好企业市场活动为目标,这也是国有企业合规管理中党内法规作用的根本指向。

实践中企业的类型有很多种,其中国有企业、民营企业和外资企业是三种基本类型,还存在一些混合所有制企业或合资企业。不同类型企业在我国法律与政策中的定位与要求有所不同,是否有党员和党组织或者党员与党组织的规模也有着很大的差异。相比较而言,国有企业在我国国民经济体系中具有举足轻重的地位,坚持党对国有企业的领导是一项重大政治原则。国有企业中都会设立党组织,而且党组织依法依规在经营管理中承担重要的职责。需要指出的是,“在发展社会主义市场经济的条件下,党对经济工作的领导,不是也不应当取代政府直接组织经济活动和处理日常性行政事务,不是也不应当取代企业直接从事微观经济活动。……党领导经济建设,主要是把握方向,谋划全局,提出战略,制定政策,推动立法,营造良好环境”。^①

国有企业合规管理中党的领导同样应该主要是方向性和大局性的,重在促进高质量发展理念和相关政策法律等的落实,保证合规管理工作与党的整体战略布局相一致,而非事无巨细地大包大揽,更不能错位越位,混淆与企业董事会、经理层等企业其他组织机构的职责边界。这既是对国有企业合规管理中党组织活动规范性的要求,也是更好落实党对国有企业合规管理乃至国有企业治理规范化的领导所应遵循的基本原则,更是党内法规在作用于国有企业合规管理时必须妥当处理的基础性关系。

(二)加强党内法规与其他规范在分工基础上的协同

根据规范的属性和功能不同,可以将企业合规管理中的规范区分为国家法律法规、监管规定、行业准则和国际条约、规则,以及公司章程、相关规章制度等主要类型。其中,每种规范类型又包括多种具体的规则情形,如行业准则又包括行业标准、行业规定和商业准则等,公司章程又包括公司章程和公司有关职能部门制定的各类规章制度。国有企业合规管理中,党内法规在处理同其他规范之间的关系时,需要遵循三个基本面向:一是有助于更好地实现企业合规的目的;二是准确定位并发挥不同规范各自的规范作用;三是在发挥好党内法规自身的规范作用基础上,加强同法律法规和行业准则等规范形式的协同。概言之,无论何种类型的规范,都要以符合国有企业合规管理的直接目的和最终目的为导向,在符合各自规范属性与功能基础上发挥好相应的规范作用,然后通过恰当的机制或方式发挥好多元规范之间的协同作用。

在国有企业合规管理所涉的多种规范中,法律法规与监管规定具有综合性与框架性,与党内法规的衔接联系更为密切;行业准则和公司规章的业务属性更强,主要调整的是国有企业市场交易活动以及与之直接相关的经营管理事务;国际条约与规则主要是指那些与国有企业跨国生产经营和贸易往来有关的条约或商业规则,其国际法属性和商业属性更强。对于这些具有不同属性的规范,党内法规在处理与其关系时,也应该有着不同的遵循。具体而言,可根据上述对于国有企业合规所涉各类规范的属性分析分为三种情形:一是实现党内法规同相关政策和法律法规的有机嵌入和有效协同;二是党内法规在处理与行业准则等业务性强的规范的关系时,采取一种宏观指引和克制谦抑的态度;三是对于国际条约和规则等,应在不违背根本政治原则和不造成重大经济损失等前提下,予以尊重或调整适应。

营利性是所有类型企业的根本属性。企业生产经营过程中包括业务管理、财务管理和合规管理等在内的所有管理工作,都要围绕并服务于企业营利这一根本目标。“营利”一词的政治经济学表述为创

^① 秦强:《党内法规概论》,中国人民大学出版社2023年版,第181页。

造社会财富,促进经济社会发展。只要国有企业生产经营管理与党的领导基本原则及高质量发展等治国理政基本理念不相背离,企业中党组织的活动以及相关党内法规的作用就应该服务并保障企业营利这一根本目标,而后才会有所创造财富的更合理更公正使用与分配问题。因此,党内法规应当采取一种宏观指引和克制谦抑态度,来加强与行业准则、商业道德与惯例以及国有企业相关规章制度的协同关系。党内法规在处理与有关国际条约和规则等规范的关系时,应当本着开放合作的理念,只要相关规则内容不违背党的领导根本政治原则,不侵害我国主权性权益或者可能造成重大经济损失,就应当予以尊重或作出相应调整。当然这里的调整并非被动的、无原则的自行调整,而应通过适当机制与方式进行交流磋商,并充分保障国家和相关企业的各种利益。

需要注意的是,党内法规对国有企业合规管理相关政策或法律的嵌入性作用,所传递的信息是在国有企业合规管理工作中,各类规范既各司其职又相互协同,共同指向国有企业生产经营的各类具体活动的合规性。这种嵌入性作用也并非仅仅表明一种关系或者原则,而是要切实作用于国有企业合规管理中与党的领导和党的自身建设相关的各项活动。换言之,党内法规通过规范性嵌入的方式作用于国有企业合规管理,围绕在企业合规基础上更好提升市场竞争力和增强国有企业经济效益这一根本目标,提供相应的服务与保障。这对于党内法规的嵌入性作用而言,绝非仅仅表明一种态度,而是要以实现某种目标为追求。当然,这种嵌入性作用需要不同类型规范的制定者善于运用立法嵌入技术,从多元规范互嵌协同的视角去设置,既不能因规范互嵌的滥用而导致不同规范作用与边界的模糊混同,或者规范适用中的混乱,也不能因规范互嵌技术本身运用不当而影响不同规范的衔接、转化与协同。对于国有企业合规管理中的党内法规而言,既要根据企业生产经营合规管理的实际需要,通过规范嵌入的方式为党内法规的有效作用提供机会或载体,也要注意处理好各种关系,明确党内法规在国有企业合规管理中的具体作用事项与目标。

(三) 实现党内法规在国有企业中的作用向治理效能的转化

法律的生命在于实施,制度的生命力要靠执行来体现。习近平总书记在谈到中国特色社会主义制度和国家治理体系具有丰富的实践成果时指出,“我国国家制度和国家治理体系管不管用、有没有效,实践是最好的试金石”。^①这一论断同样适用于国有企业合规管理中对党内法规等规范进行评价,也即将实践作为评价党内法规等规范品质高低的标准,将实效性作为衡量党内法规等规范管用与否的核心指标。这意味着在国有企业合规管理过程中,我们不能只看相关党内法规等规范制定了没有,更要看已经制定的党内法规等规范是否发挥了预期的作用,是否将包含于党内法规之中的规范效力、制度优势和政治势能等转化为企业的治理效能,实现了国有企业的高质量发展。因此,党内法规在作用于国有企业合规管理时应当处理好党内法规的制定与其治理效能转化之间的关系,应该通过执行责任制等机制的完善与实施,将包含于党内法规之中的应然作用,切实转化为国有企业合规管理的治理效能。

一方面,党内法规等相关规范性文件的制定,应当遵循简捷有效的原则,以更好实现国有企业合规管理目标为导向。在国有企业合规管理过程中,党内法规等规范并非越多越好,而是要简洁明了、切实有效,避免基于“规范崇拜”或“制度崇拜”心理而输出大量的规范,为国有企业生产经营管理活动徒增不必要的成本。有学者在分析企业治理实践中存在的“制度崇拜”现象的弊端时痛心指出:“应该说,企业为这种所谓的‘制度化’所付出的代价不可谓不大。在这些企业中,办事程序越来越复杂,需

^①《习近平著作选读》第2卷,人民出版社2023年版,第282页。

要‘讨论、研究’的问题越来越多,审批、审阅的环节越来越多,官僚主义之风也越来越盛,而企业适应市场变化的速度减缓了,员工的创新精神不见了,企业的效率也出现了滑坡。”^①若要使所制定的党内法规简捷有效,需要对党的领导和党的自身建设与国有企业生产经营管理活动的关系有着更为宏观、更为深刻的理解,同时对国有企业合规管理多元规范体系有着更为整体的把握,最后才能借助科学的立规技术为国有企业合规管理提供简捷有效的党内法规。

另一方面,健全党内法规执行责任制,逐步将工作重心从规范体系建设转变为规范实施,加大党内法规等规范在合规管理实践中的效能转化力度。党内法规只有在具体的治理实践中获得有效执行,才能真正发挥其规范作用和制度功能,而国有企业合规管理工作属于企业治理和党的基层治理的交叉融合部分,是党内法规作用的重要场域之一。为了提高党内法规执行力,推动党内法规全面深入实施,《中国共产党党内法规执行责任制规定(试行)》规定了一系列执行责任机制,如第8条规定国有企业党委对本单位执行有关党内法规负主体责任,领导、组织、推进本单位党内法规执行工作。这些机制连同《中央企业合规管理办法》和国资委《关于进一步深化法治央企建设的意见》等法律法规一起,为推动党内法规在企业合规管理中的效能转化提供了制度保障。当然,国有企业合规管理中党内法规治理效能的更好转化,仍需要健全相关执行机制和责任机制并发挥好这些机制的作用,同时在人财物等各个方面提供充分的保障。

On the Role of Intraparty Rules and Regulations in the Compliance Management of State-Owned Enterprises

Chen Guang

Abstract: Intraparty rules and regulations are an important normative basis for the compliance management of state-owned enterprises. Intraparty rules and regulations, as the basic norms for the activities of Party organizations in state-owned enterprises, can guarantee the better leadership of the party over the high-quality development of state-owned enterprises, and can provide a standard source for the rule of law in the governance of state-owned enterprises. In practice, intraparty rules and regulations act on state-owned enterprise compliance management through party organization activities and party members' behavior, through regulating the specific systems related to enterprise compliance management as well as by embedding other norms such as laws. To better play the role of the intraparty rules and regulations in state-owned enterprise compliance management, it is imperative to deal with the relationship between the enterprise party organization activities and enterprise market activities, to strengthen the coordination between the intraparty rules and regulations and policies and other norms based on the division of their roles. Thus, the role of intraparty rules and regulations in state-owned enterprises can generate better governance efficiency.

Keywords: state-owned enterprises; compliance management; intraparty rules and regulations

(责任编辑:祝捷)

^① 刘陆宇、杨风禄:《论现代企业治理体系构建——正式规则与非正式规则的协同治理》,《学术界》2021年第6期,第144页。