

# 国有企业内部治理与行为规制法律服务

## State-owned Enterprise Internal Governance and Behavior Regulation Legal Services

张建伟 许晓红

Jianwei Zhang Xiaohong Xu

河北得律师事务所 中国·河北唐山 063000

Hebei Defa Law Firm, Tangshan, Hebei, 063000, China

**摘要:** 在市场竞争日益激烈的背景下, 国有企业核心竞争力主要以高效内部治理机制的运作效率作为衡量标准的重要组成部分, 培育和释放市场主体活力、推动经济社会持续健康发展的根本动力核心是改革。在当今, 伴随着企业合规制度的建立, 积极推进大型国有企业的内部治理机制建设与法律服务的衔接尤为重要, 并把建立现代企业制度作为国有企业改革的方向, 通过构建国有企业法人治理结构, 调整决策机制, 加强国有企业法律风险防范意识, 优化国有企业监督机制, 实现国有企业综合竞争能力。

**Abstract:** In the context of increasingly fierce market competition, the core competitiveness of state-owned enterprises mainly takes the operational efficiency of efficient internal governance mechanism as an important part of the measurement standard. The fundamental driving force to cultivate and release the vitality of market entities and promote the sustainable and healthy development of economic and social is reform. Today, with the establishment of the enterprise compliance system, it is particularly important to actively promote the construction of the internal governance mechanism of large state-owned enterprises and the connection of legal services, and take the establishment of modern enterprise system as the direction of the reform of state-owned enterprises. Through the construction of the corporate governance structure of state-owned enterprises, the adjustment of the decision-making mechanism, the strengthening of the awareness of legal risk prevention of state-owned enterprises, the optimization of the supervision mechanism of state-owned enterprises, and the realization of the comprehensive competitiveness of state-owned enterprises.

**关键词:** 国有企业; 内部治理; 行为规制; 法律服务

**Keywords:** state-owned enterprises; internal governance; behavior regulation; legal services

**DOI:** 10.12346/emr.v4i5.7289

## 1 引言

放眼全球, 国有企业与普通企业在性质、经济发展、管理模式上都存在一定的区别, 由于自身的独特性导致国有企业在前苏联东欧迅速发展, 并且在西方的众多发达国家中大规模存在。但随着经济发展的不断深入, 国有企业自身存在的问题和缺点被逐渐放大, 导致国有企业难以继续发展, 因此针对国有企业的改革也经历了非常久的发展。自从1970年到1980年左右开始, 国有企业的发展改革和西方部分国家之间存在的私有化矛盾逐渐加深, 同时, 随着柏林墙的倒塌, 这种现象迅速波及东欧和苏联国家。在中国, 改革开放

以来国有企业在继承原计划经济公有制经济的基础之上逐步发展, 回望企业改革的历程, 面向未来, 企业改革应走向何处去。国有企业作为国家经济中的重点项目, 如果针对现有国有企业进行有效改革, 是中国新时代下建立社会主义市场经济、恢复市场经济发展的重要环节之一。基于历史的因素, 中国的国有企业在结构、类型方面都具有一定的复杂性, 部分国有企业在实际发展建设过程中缺少应有的市场竞争力, 由于国有企业自身改革创新能力的缺失, 导致国有企业对于先进技术的运用力度不足, 难以建立起专属于自身的品牌。常常处于非战略核心地位, 导致许多大型国有企业未掌握核

【作者简介】张建伟(1979-), 男, 中国唐山人, 本科, 从事刑事及民事诉讼领域研究。

心技术，其品牌效果未达到预期的影响力。在经济全球化的今天有可能已失去了核心竞争力，间接有可能影响中国民族品牌在国际市场中的发展。

## 2 国际上国企改革的经验启示

虽然各国国情存在差异，但国有企业在改革过程中仍有规律可循。整体来看，苏联国有企业改革是失败的，西方发达国家及东欧地区国有企业改革大部分是成功的，通过梳理国际上国有企业改革的历程，我们可以得到的有益启示。

### 2.1 国有企业对于维持中国市场经济平衡、促进市场经济发展起到重要影响

国有企业主要起到的职能如下。

#### 2.1.1 调控职能

国有企业在市场环境中起到调控作用，能够对市场经济发展、各产业发展、事业单位和人民基础产业建设等各项产业进行全面调控，使市场环境中的供求关系保持在平衡状态，以此来推动市场经济的可持续性发展建设。

#### 2.1.2 引导职能

国有企业能够通过自身影响力，引导市场环境中的非国有企业和民营企业向正确的方向发展，使所有企业的发展建设、投资规划符合国家相关要求规定，对我国市场环境的科技化建设和新项目投资开发起到良好的引导作用。

#### 2.1.3 补偿职能

国有企业对一些非国有企业具有补偿职能，能够对一些非国有企业无法承担的产业和项目进行投资，使这些项目产业能够顺利发展建设。

### 2.2 继续完善国有资产运营的监督系统

相关部门要针对国有企业的发展建设进行实时监管，建立监督部门专门审核国有企业现有资产的使用情况和实际收益，并以此来完善国有企业的各项考核制度。

### 2.3 保障职工合法权益

国企改革随着市场经济的发展，正在有序完成过渡，在此过程中要保护好国有企业的资产以及经营收益。保障好职工的合法权益，各类保险的缴纳，妥善处理离退休人员的各项待遇。

## 3 中国国有企业内部治理结构现状

根据《公司法》的管理制度相关的规定，目前国有企业采用董事会领导下经理负责制度。这种制度方式存在的缺陷很有可能将监事会的职权形同虚设，监事会的监督职能不能得到充分的实施，致使企业经营者的权利得不到有效监督，容易发生国有资产流失及企业内部腐败等问题现象。因此，笔者认为在公司治理结构完善的基础上，国有企业应坚持各级职能制衡监督原则，在重要事务决策中听取律师的法律意见，引入 CEO 管理公司制度，构建并发挥律师事务所、会

计师事务所等社会中介机构的外部监督力量。

## 4 国有企业内部治理结构存在的缺陷

由于历史原因，中国的国有企业基于长期计划经济体制的框架下改制而来，导致在现代企业制度方面，中国与西方国家在国有企业的发展过程中存在非常大的差异，中国的国有企业主要由原有企业进行改制而产生，而西方国家的国有企业大多是通过业主制度、合伙制度等不同制度的改革中摸索而来，由于中国国有企业在发展过程中存在的缺失，导致国有企业目前的管理制度和体系存在一定的问题，对国有企业的未来发展产生一定的影响。

### 4.1 决策机制运行不够规范

目前很多国有企业存在决策机制不完善的现象，由于国有企业内部的管理制度不足，导致国有企业的决策工作难以得到有效管控。企业自身的决策能力和国有企业自身的发展经营理念、未来发展方向、企业自身文化等各种因素息息相关。在国有企业实际发展过程中，虽然中国相关部门对国有企业的管理制度进行严格把控和要求，但在一些地方的国有企业实际经营中也经常产生国有企业受到地方政府干预的现象，对国有企业发展的规范性起到非常严重的影响。因此针对国有企业的未来发展，相关部门需要严格把控国有企业在决策方面的规范性，确保国有企业的发展建设严格按照决策制度开展进行。

### 4.2 国有企业法人治理结构失衡

国有企业内部的董事会、股东大会和监事会等都是确保国有企业未来发展方向的重要内容，但在实际经营过程中，虽然我国相关法律对国有企业进行严格约束，但由于外界干扰因素的影响，导致实际的管理职能没有得到有效规范和约束。在很多国有企业中，领导人员能够直接决定国有企业的发展决策，这种现象也导致国有企业现有的法人结构出现严重的失衡，对国有企业未来发展造成影响。针对国有企业法人结构的改革，相关人员需要确保各项制度的有效落实，对目前国有企业实行的各项管理制度进行完善，如国有企业中的企业文化、激励政策、组织管理等各项内容，都需要相关部门加以优化和调整。

### 4.3 国有企业缺乏风险防范意识

全面依法治国的新形势对依法治企提出了全新要求，并随着改革开放的深入，针对法制宣传教育有了新的发展。伴随国家各种战略的实施，国有企业投资仍会快速增长，因此怎样识别，防范投资中的政治、经济、法律风险，将会成为国有企业投资成败的关键。笔者认为法律风险防范管理体系既是基础也是保障，通过组织运行法律风险防范管理体系，可以有效管理控制企业法律风险发生，降低法律风险事件发生的概率以及不利后果产生的影响，达到国有企业经济利益最大化目的。在企业的经营管理过程中，贯穿其他风险管理的重要

要手段非“法律风险管理”莫属。

## 5 提升中国国有企业法律服务新思维

针对国有企业对法律服务需求的不断上涨,法律服务人员在自身业务能力方面应不断地提高。随着国家法治建设的推进,企业的发展与法律服务紧密联系在一起,企业将成为法律服务的主要对象。对企业而言法律服务是有价值层次的。随着国有企业深化改革不断推进,对国有企业应实行独立董事制度,这将提升企业内部治理监管机制的作用。国有企业中独立董事的作用非常大,独立董事的主要作用是确保国有企业所有股东的自身利益不受损害,并在国有企业进行发展决策时能够给予一定的正向意见。独立董事在国有企业的管理工作中起到非常重要的作用,因此国有企业的管理部门需要对独立董事进行针对性管控,确保独立董事能够为国有企业发展建设起到积极影响的同时,保证独立董事的各项活动符合相关法律和国有企业的发展需求<sup>[1]</sup>。法律服务的方式和模式将不断更新变化,法律服务的价值层次也会不断提升。

### 5.1 改善提高决策机制的执行力

在中国股份制企业的管理中,要求国有企业的股东代表大会能够对国有企业的未来发展做出正确决策。无论是经营管理决策还是企业内部职工的人事调动,地方政府对国有企业的发展建设不能加以干预。国有企业的发展规划必须与国家利益和国家发展建设方向相同,按照国家的领导可以通过国有资产管理委员会指派的代表进行决策表决。在国家不控股的企业中,决策要由相对控股者决定。股份制企业的基本原则可解读为股权持股比例的多少决定董事会地位,董事会则作为企业的决策机构而存在,由它作出公司决策,因此无论是国有企业还是非国有企业,政府部门都不能对企业董事会的决策内容进行干预,必须确保企业处于独立运行的状态下。

加快完善董事会制度建设,制定健全的权责相宜的运转协调机制,可有力制衡决策执行的监督机制。监督董事长和总经理决策行为,充分发挥董事会的决策以及监事会的监督职能作用,经理层的经营管理、政治核心作用。切实解决部分国有企业董事会被架空、一人独断的问题,形成完善的公司治理模式。有力保障董事会依法行使重大经营决策权、人事任用等权利的实施。未经法律允许政府的职能部门及其他任何机构不得对国有企业经营管理进行干预,确保管理层的经营自主权。董事会内部权力的运用监督应不断完善,职工代表应在国有独资公司及全资公司的董事会和监事会中留有名额。按照《公司法》的规定公司经营管理决策应实行一人一票表决制度,董事对董事会作出的决议承担责任<sup>[2]</sup>。加快推进董事会及董事评价制度,提高对董事的审核测评管理机制,针对重大决策失误负有直接责任的董事要及时提出解

决方案并依法追究法律责任。

### 5.2 完善现代企业制度,加强企业监督机制

中共中央部门对于国有企业的重视度非常高,在相关文件中已经明确指出,国有企业公司制是未来市场企业发展的重要形式之一,公司制企业的特点包括产权归属明确、企业与政府完全区分、各项职能分配明确、管理制度科学合理。

因此,中国国有企业应特别重视制度建设,根据公司法的相关规定,推进国有企业公司制股份制改革。加强国有企业的企业制度内部改革,探索引导各类国有企业实现股权多元化,着力推动国有企业的改制上市,营造有利时机完成对集团公司整体上市。针对国有企业不同的经营范围对其功能进行定位,加快调整国有股权在国有企业中的比例。完成股权结构多元,有效规范股东行为以及内部约束效力,以达到国有企业高效运行的经营治理机制。国有企业在实际发展过程中,需要将管理制度充分利用,通过管理制度带有的规范性和约束性对国有企业经营发展进行管理,并以此为基础,对国有企业现有管理制度进行调整和优化。

### 5.3 加强企业职工的法律意识,预防职务犯罪

定期为国有企业现有员工进行相关法律知识的宣传和普及,同时还要定期组织讲座,确保现有员工的法律意识足够,维护自身权益的意识。建立健全国有企业针对重大决策失误以及渎职、失职责任追究机制,加强监督重大决策评估以及决策事项履职情况的记载,并且完善认定决策过错的标准。严厉打击贪污、挪用、变卖国有资产和非法转移金融债务的行为<sup>[3]</sup>。不断完善企业国有资产的监督管理问责制度,针对国有企业存在的重大违法等问题隐瞒不报、敷衍了事等行为将依法追究相关人员渎职、失职责任,根据产生的后果给予纪律或行政处分。对于已触犯国家相关法律的人员,国有企业要将违法人员及时交由相关部门进行审查,严格按照中国相关法律对违法人员加以制裁,确保国有企业的社会形象和合法权益不会受到侵害,为国有企业的未来发展提供良好保障。

## 6 结语

在合同的审查过程中应做好风险防控,为营造良好的经营环境搭建安全平台。在民主法治的道路上,协助国有企业修改完善公司章程,维护公司的经营管理秩序以及企业的合法财产。辅助决策者分析法律风险,实现与国有企业的全面法律对接服务。

### 参考文献

- [1] 赖阳.刑民交叉案件中合同效力认定问题研究[D].南昌:南昌大学,2020.
- [2] 崔建远.合同法(第三版)[M].北京:法律出版社,2003.
- [3] 韩世远.合同法总论[M].北京:法律出版社,2004.