

《国有企业管理人员处分条例》简析

作者：娄斐弘 | 徐一帆 | 任芳奇

2024 年 5 月 21 日，国务院总理李强签署第 781 号国务院令，公布了《国有企业管理人员处分条例》(以下简称“《条例》”)，自 2024 年 9 月 1 日起施行。《条例》共 7 章 52 条，主要内容包括了明确处分工作的原则、明确适用对象的范围、规范处分的种类及其适用、细化国有企业管理人员违法行为、建立健全国有企业管理人员处分工作监督制约机制这五方面规定。

一. 《条例》出台背景

在《条例》出台前，关于国有企业管理人员的处分事宜主要在不同法律法规和企业内部管理制度中进行了规定，国家层面对国有企业管理人员的处分事宜并未统一进行规定。根据 2018 年出台的《监察法》及 2020 年出台的《公职人员政务处分法》，《监察法》¹及《公职人员政务处分法》²适用于国有企业管理人员，并且对其违法行为的监察和处分进行了明确规定。《公职人员政务处分法》中进一步规定了，由国务院及其相关主管部门根据《公职人员政务处分法》的原则和精神，结合国有企业的实际情况，对国有企业内违法的公职人员处分事宜作出具体规定。

《条例》作为关于国有企业管理人员处分事宜的首个统一性行政法规，统一规范了各级各类国有企业管理人员的处分事宜，将会为推动国有企业高质量合规发展提供有力的法治保障。

.....
如您需要了解我们的出版物，
请联系：

Publication@llinkslaw.com

¹ 《监察法》第十五条：“监察机关对下列公职人员和有关人员进行监察：(三)国有企业管理人员。”

² 《公职人员政务处分法》第二条：“本法所称公职人员，是指《中华人民共和国监察法》第十五条规定的人员。”

二. 《条例》的适用对象

根据《条例》第二条规定,《条例》对于“国有企业管理人员”的定义范围沿用了此前《监察法实施条例》的相关内容,即包括了在国有独资、全资公司、企业中履行组织、领导、管理、监督等职责的人员,以及经适当提名、推荐、任命、批准、决定在国有控股、参股公司及其分支机构中履行或从事组织、领导、管理、监督等职责的人员。因此,并非所有国有企业人员均需纳入《条例》的管理范畴,关键在于判断该等人员是否履行了或从事了组织、领导、管理、监督等职责;除前述国有企业管理人员之外,我们理解其他普通国有企业员工仍需要遵循《劳动法》、《劳动合同法》、国有企业的内部员工管理制度等规定开展工作。

需要注意的是,根据《条例》规定³,国家对违法的金融、文化国有企业管理人员追究责任另有规定的,《条例》及针对国有金融企业和国有文化企业管理人员的其他特别规定将同时适用。

三. 处分的种类和法律后果

《条例》规定了国有企业管理人员的处分种类和处分期间,与《公职人员政务处分法》的规定保持一致,包括以下六类:警告,6个月;记过,12个月;记大过,18个月;降级、撤职,24个月;开除。

关于处分期内的法律后果,《条例》与《公职人员政务处分法》基本保持一致,即:

- (1) 国有企业管理人员在处分期内,不得晋升职务、岗位等级和职称;
- (2) 其中,被记过、记大过、降级、撤职的,不得晋升薪酬待遇等级;
- (3) 被撤职的,降低职务或者岗位等级,同时降低薪酬待遇;
- (4) 被开除的,用人单位依法解除劳动合同。

通力注:《条例》规定,由用人单位依法解除被开除的国有企业管理人员的劳动合同。因此,后续在解除劳动合同时,仍需依据《劳动合同法》规定以及用人单位与被处分管理人员之间的劳动合同约定进行处理,例如主张该人员严重违反用人单位的规章制度、严重失职营私舞弊从而给用人单位造成重大损害等。

同时,根据《条例》规定,如国有企业管理人员同时有两个以上需要给予处分的违法行为的,应当分别确定其处分。应当给予的处分种类不同的,执行其中最重的处分;应当给予撤职以下多个相同种类处分的,可以在一个处分期以上、多个处分期之和以下确定处分期,但是最长不得超过48个月。

³ 《国有企业管理人员处分条例》第五十条:“国家对违法的金融、文化国有企业管理人员追究责任另有规定的,同时适用。”

四. 处分的从轻、减轻及从重情节

《条例》中对于处分的从轻及减轻情节、从重情节规定，与《公职人员政务处分法》基本保持一致，具体如下。

国有企业管理人员有下列情形之一的，可以从轻或者减轻给予处分：

- (1) 主动交代本人应当受到处分的违法行为；
- (2) 配合调查，如实说明本人违法事实；
- (3) 检举他人违法行为，经查证属实；
- (4) 主动采取措施，有效避免、挽回损失或者消除不良影响；
- (5) 在共同违法行为中起次要或者辅助作用；
- (6) 主动上交或者退赔违法所得；
- (7) 属于推进国有企业改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误错误；
- (8) 法律、法规规定的其他从轻或者减轻情节。

国有企业管理人员有下列情形之一的，应当从重给予处分：

- (1) 在处分期内再次故意违法，应当受到处分；
- (2) 阻止他人检举、提供证据；
- (3) 串供或者伪造、隐匿、毁灭证据；
- (4) 包庇同案人员；
- (5) 胁迫、唆使他人实施违法行为；
- (6) 拒不上交或者退赔违法所得；
- (7) 法律、法规规定的其他从重情节。

通力注：值得关注的是，相比《公职人员政务处分法》，《条例》在处分的从轻及减轻情节中增加了一项“属于推进国有企业改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误错误”，在此情况下的失误错误导致的违法行为可以予以从轻或减轻，我们理解为国有企业管理人员在国企改革工作中先行先试、开拓改革经验提供了一定程度的风险缓释口径，体现了国有企业改革过程中对管理人员尊重激励与监督约束并重的精神。当然，在《条例》生效后，该条款的后续适用还需受限于国有企业改革方案的具体安排及处分工作承办部门的具体认定。

五. 违法行为的具体界定

在《公职人员政务处分法》基础上，《条例》第 17 条至第 25 条对于具体违法行为进行了细化。我们对于国有企业管理人员在日常经营过程中可能涉及的潜在违法行为进行了梳理和分类，建议国有企业及其管理人员在日常经营过程中予以重点关注：

【第18条: 决策类】

- 违反规定的决策程序、职责权限决定国有企业重大决策事项、重要人事任免事项、重大项目安排事项、大额度资金运作事项;
- 故意规避、干涉、破坏集体决策, 个人或者少数人决定国有企业重大决策事项、重要人事任免事项、重大项目安排事项、大额度资金运作事项;
- 拒不执行或者擅自改变国有企业党委(组)会、股东(大)会、董事会、职工代表大会等集体依法作出的重大决定;
- 拒不执行或者变相不执行、拖延执行履行出资人职责的机构、行业管理部门等有关部门依法作出的决定;

通力注:国有企业管理人员应当遵守国有企业规定、上级国资主管单位及企业内部管理规范, 履行相应决策程序并在职权范围内开展工作, 且应当忠实履行管理职责, 按照上级国资主管单位、企业内部的决策内容推进和执行相关决定, 尤其需避免拒不执行或者擅自改变国有企业相关决策机构作出的重大决定。

【第19条: 利用职务便利谋取利益类】

- 用职务上的便利, 侵吞、窃取、骗取或者以其他手段非法占有、挪用本企业以及关联企业的财物、客户资产等;
- 利用职务上的便利, 索取他人财物或者非法收受他人财物, 为他人谋取利益;
- 为谋取不正当利益, 向国家机关、国家出资企业、事业单位、人民团体, 或者向国家工作人员、企业或者其他单位的工作人员, 外国公职人员、国际公共组织官员行贿;
- 利用职权或者职务上的影响, 违反规定在企业关系国有资产出资人权益的重大事项以及工程建设、资产处置、出版发行、招标投标等活动中为本人或者他人谋取私利;
- 纵容、默许特定关系人利用本人职权或者职务上的影响, 在企业关系国有资产出资人权益的重大事项以及企业经营管理活动中谋取私利;
- 违反规定, 以单位名义将国有资产集体私分给个人;

【第20条: 工资管理类】

- 超提工资总额或者超发工资, 或者在工资总额之外以津贴、补贴、奖金等其他形式设定和发放工资性收;
- 未实行工资总额预算管理或者未按规定履行工资总额备案或者核准程序;
- 违反规定, 自定薪酬、奖励、津贴、补贴和其他福利性货币收入(第20条);
- 在培训活动、办公用房、公务用车、业务招待、差旅费用等方面超过规定的标准、范围;
- 公款旅游或者以学习培训、考察调研、职工疗养等名义变相公款旅游;

通力注:就工资管理类违法行为需要特别提示的是, 在国有企业开展员工持股等员工激励计划过程中, 应当遵守法律法规、规范性文件及上级国资主管单位的要求制定计划并取得适当的内部决策审批。

【第21条：个人投资兼职类】

- 违反规定，个人经商办企业、拥有非上市公司(企业)股份或者证券、从事有偿中介活动、在国(境)外注册公司或者进行投资入股等营利性活动；
- 利用职务上的便利，为他人经营与所任职企业同类经营的企业；
- 违反规定，未经批准在本企业所出资企业或者其他企业、事业单位、社会组织、中介机构、国际组织等兼任职务；
- 经批准兼职，但是违反规定领取薪酬或者获取其他收入；
- 利用企业内幕信息或者其他未公开的信息、商业秘密、无形资产等谋取私利；

通力注：如国有企业管理人员存在个人持股及个人投资等情况，应当按照法律法规、规范性文件及上级国资主管单位的要求及时进行处理；就个人的兼任职务，应当取得适当审批后方可进行个人兼职。

就国有企业管理人员的同类经营问题，“利用职务上的便利，为他人经营与所任职企业同类经营的企业”，将构成国有企业管理人员于《条例》项下的违法行为。按《条例》规定，利用职务便利是该违法行为的构成要件之一，但由于国有企业管理人员在国有企业中本身即承担着组织、领导、管理、监督等职责、对企业内部相关情况较为清楚，我们理解，如果将来就相关违法行为对管理人员进行调查处理，管理人员在调查处理程序中主张其并未利用其在国有企业中的职务便利，可能存在难度。因此，在国有企业管理人员开展兼职时，应注意避免在国有企业同类经营的企业中进行任职，并建议管理人员于其企业内部审议其兼职事项过程中注意与内部做好沟通确认。

【第23条：投资经营类】

- 截留、占用、挪用或者拖欠应当上缴国库的预算收入；
- 违反规定，不履行或者不正确履行经营投资职责；
- 违反规定，进行关联交易，开展融资性贸易、虚假交易、虚假合资、挂靠经营等活动；
- 在国家规定期限内不办理或者不如实办理企业国有资产产权登记，或者伪造、涂改、出租、出借、出售国有资产产权登记证(表)；
- 拒不提供有关信息资料或者编制虚假数据信息，致使国有企业绩效评价结果失真；
- 掩饰企业真实状况，不如实向会计师事务所、律师事务所、资产评估机构等中介服务机构提供有关情况和资料，或者与会计师事务所、律师事务所、资产评估机构等中介服务机构串通作假；

通力注：在国有企业对外投资中，应当按照法律规定按时办理国有资产的产权登记，避免造成国有资产未作登记进而管理不当的情况发生；在投资完成后，国有企业管理人员应当注意开展投后管理工作，包括但不限于及时行使作为投资人投后的股东权利、董事权利，例如及时要求被投企业对投资人进行信息披露，在被投企业发生超过一定比例的损失时应当及时告知投资人等。

同时，融资性贸易等形式的虚假交易是国资监管部门明令禁止的活动，此次在《条例》中亦明确为国有企业管理人员的违法行为，国有企业管理人员在展业过程中应当予以注意。就关联交易，过程中应注意交易价格的公允性及该笔关联交易发生背景的合理性，并按照企业章程及所在集团的管理要求履行相应的审批流程。

【第24条：财务管理类】

- 洗钱或者参与洗钱;
- 吸收客户资金不入账, 非法吸收公众存款或者变相吸收公众存款, 违反规定参与或者变相参与民间借贷;
- 违反规定发放贷款或者对贷款本金减免、停息、减息、缓息、免息、展期等, 进行呆账核销, 处置不良资产;
- 违反规定出具金融票证、提供担保, 对违法票据予以承兑、付款或者保证;
- 违背受托义务, 擅自运用客户资金或者其他委托、信托的资产;
- 伪造、变造货币、贵金属、金融票证或者国家发行的有价证券;
- 伪造、变造、转让、出租、出借金融机构经营许可证或者批准文件, 未经批准擅自设立金融机构、发行股票或者债券;
- 编造并且传播影响证券、期货交易的虚假信息, 操纵证券、期货市场, 提供虚假信息或者伪造、变造、销毁交易记录, 诱骗投资者买卖证券、期货合约;
- 进行虚假理赔或者参与保险诈骗活动;
- 窃取、收买或者非法提供他人信用卡信息及其他公民个人信息资料;

通力注: 国有企业在日常经营中不乏向控股、参股子公司提供股东借款或提供担保的情况, 展业中应当注意股东借款的提供、免息、展期以及担保的提供均需按照法律法规、规范性文件及企业内部管理要求进行(比如国有资本应当严格控制对参股企业提供担保, 确需提供的, 应当严格履行决策程序, 且不得超股权比例提供担保), 并履行相应的内部审批程序。

【第25条：其他不良影响类】

- 泄露企业内幕信息或者商业秘密;
- 伪造、变造、转让、出租、出借行政许可证件、资质证明文件, 或者出租、出借国有企业名称或者企业名称中的字号;
- 违反规定, 举借或者变相举借地方政府债务;
- 在中华人民共和国境外违反规定造成重大工程质量问题、引起重大劳务纠纷或者其他严重后果;
- 不履行或者不依法履行安全生产管理职责, 导致发生生产安全事故;
- 在工作中有敷衍应付、推诿扯皮, 或者片面理解、机械执行党和国家路线方针政策、重大决策部署等形式主义、官僚主义行为;
- 拒绝、阻挠、拖延依法开展的出资人监督、审计监督、财会监督工作, 或者对出资人监督、审计监督、财会监督发现的问题拒不整改、推诿敷衍、虚假整改;
- 不依法提供有关信息、报送有关报告或者履行信息披露义务, 或者配合其他主体从事违法违规行为;
- 不履行法定职责或者违法行使职权, 侵犯劳动者合法权益;
- 违反规定, 拒绝或者延迟支付中小企业款项、农民工工资等;
- 授意、指使、强令、纵容、包庇下属人员违反法律法规规定。

通力注：在国有企业开展工程项目时，国有企业管理人员应关注安全生产问题；特别就境外工程项目，建议进一步关注工程质量，并应注意避免劳务纠纷及其他纠纷争议。

就国有企业作为采购方的交易，在相对方中存在中小企业、农民工的情况下，应当注意按合同约定及时进行结算支付。

违法行为的完整界定具体还请参考《条例》第 17 条至第 25 条。

六. 处分的程序

根据《条例》规定，由任免机关、单位明确承担国有企业管理人员处分工作的内设部门或者机构(以下称“**承办部门**”)及其职责权限、运行机制等。根据《条例》第 27 条，承办部门对国有企业管理人员的调查处理程序主要如下：

- (1) 经任免机关、单位负责人同意，由承办部门对需要调查处理的问题线索进行**初步核实**；
- (2) 初步核实后，**经任免机关、单位主要负责人批准同意后立案**，书面告知被调查的国有企业管理人员本人(以下称“被调查人”)及其所在单位；
- (3) 承办部门负责对被调查人的违法行为作进一步调查，并形成**书面调查报告**，向任免机关、单位负责人报告；
- (4) 承办部门将调查认定的事实以及拟给予处分的依据告知被调查人，**听取其陈述和申辩**；
- (5) **承办部门经审查提出处理建议**，按程序报**任免机关、单位领导成员集体讨论**，作出对被调查人给予处分、免予处分、不予处分或者撤销案件的决定；决定自作出之日起 1 个月内以书面形式通知被调查人及其所在单位，并在一定范围内宣布。

对于重大违法案件，可以商请由管理权限的监察机关提供必要支持；对于违法情形复杂、涉及面广或者造成重大影响的案件，可以商请由管理权限的监察机关处理。

同时，根据《条例》第 29 条规定，给予处分、免予处分、不予处分或者撤销案件的决定应当自立案之日起 6 个月内作出；案情复杂或者遇有其他特殊情形的可以适当延长，但是延长期限不得超过 6 个月

通力注：提请注意，《条例》第三十一条规定了参与案件调查处理的人员的回避情形，国有企业及国有企业管理人员应当予以留意。

另外，《条例》第五章规定了处分的复核和申诉程序，被处分人对处分决定不服的，可以依法向作出处分决定的任免机关、单位申请复核；对复核决定仍不服的，可以依法按照管理权限向上一级机关、单位申诉。

七. 总结

《条例》作为配套行政法规，将散见于现行法律、行政法规以及党中央、国务院有关文件中对国有企业领导人员、有关责任人员应予追究法律责任的有关规定进行梳理、归集⁴，它的出台对于完善国有企业管理人员的合规体系具有重要意义，国有企业管理人员应当认真参考《条例》关于处分的规定，依法履职、合规从业，避免在履职过程中因自身行为不当造成国有资产流失及对国有企业运行造成负面影响。

⁴ 参见“司法部 国务院国资委 财政部负责人就《国有企业管理人员处分条例》答记者问”(网址为:
https://www.gov.cn/zhengce/202405/content_6954240.htm)。

作者:



娄斐弘
+86 21 3135 8783
nicholas.lou@llinkslaw.com

点击[此处](#)查看合伙人简历



徐一帆
+86 21 3135 8784
benny.xu@llinkslaw.com

点击[此处](#)查看业务合伙人简历



任芳奇 律师

公司并购部主要合伙人：



俞卫锋 合伙人
+86 21 3135 8686
david.yu@llinkslaw.com



娄斐弘 合伙人
+86 21 3135 8783
nicholas.lou@llinkslaw.com



赵铭宗 合伙人
+86 21 3135 8682
kyle.zhao@llinkslaw.com

如您希望就其他问题进一步交流或有其他业务咨询需求，请随时与我们联系: master@llinkslaw.com

上海

上海市银城中路 68 号
时代金融中心 19 楼
T: +86 21 3135 8666
F: +86 21 3135 8600

北京

北京市朝阳区光华东里 8 号
中海广场中楼 30 层
T: +86 10 5081 3888
F: +86 10 5081 3866

深圳

深圳市南山区科苑南路 2666 号
中国华润大厦 18 楼
T: +86 755 3391 7666
F: +86 755 3391 7668

香港

香港中环遮打道 18 号
历山大厦 32 楼 3201 室
T: +852 2592 1978
F: +852 2868 0883

伦敦

1/F, 3 More London Riverside
London SE1 2RE
T: +44 (0)20 3283 4337
D: +44 (0)20 3283 4323



www.llinkslaw.com



Wechat: Llinkslaw

本土化资源 国际化视野

免责声明：

本出版物仅供一般性参考，并无意提供任何法律或其他建议。我们明示不对任何依赖本出版物的任何内容而采取或不采取行动所导致的后果承担责任。我们保留所有对本出版物的权利。

© 通力律师事务所 2024