

# 新形势下国有企业合规管理体系的建设

■ 信雷

**摘要:** 合规管理是国有企业管理体系的重要构成,也是践行全面依法治国战略的重要环节。文章对新形势下国有企业合规管理体系进行研究,目的是推进合规管理的落实,提升国有企业各项合规管理活动的有效性与高效性,促进国有企业高质量发展。文章简要阐述了国有企业合规管理的新形势,分析了新形势下国有企业合规管理的现实价值;之后对新形势下国有企业合规管理体系构建步骤、国有企业合规管理体系建设的实践方法进行了深入探究。

**关键词:** 新形势;国有企业;合规管理;管理体系

“基业长青,法治先行”。对于国有企业而言,合规管理是其成为“法治企业”的契机,也是进一步建设一流企业的有效途径。新形势背景下,合规管理已经成为国有企业经营发展的必然趋势,要求企业树立合规意识,根据内部情况制定合规制度与合规管理执行机制,全面突出合规管理的重要地位。在实践过程中,国有企业应当加强合规

管理文化建设,提出具体管理制度的同时细化合规管理规范,以健全的合规管理体系辅助国企法治化的实施。

## 一、国有企业合规管理的新形势

2021年,国务院国资委印发《关于进一步深化法治央企建设的意见》;2022年,开启“合规管理强化年”,同年公布《中央企业合规管理办法》,由此可见,合规管理已经成为央企、国企进一步革新发展的主流趋势,是提升国有企业发展水平的重要手段。一方面,加强国有企业合规管理,是贯彻落实习近平法治思想的必然要求。在习近平法治思想的引领之下,我国多个部门纷纷参与到企业合规管理推动工作中,包括:中央依法治国办将强法治、促合规纳入全面依法治国大局,司法部将合规管理作为“八五”普法内容之一,最高人民检察院牵头建立涉案企业合规第三方监督评估机制等。另一方面,中央企业合规管理已经初步取得一定成果。早在2016年,中国石油等5家企业已经开始了合规管理试点。2018年,我国专门印发了《中央企业合

规管理指引》。现如今,我国已经陆续有90%的企业及时按照合规管理要求调整企业制度,逐步形成涉及“业务、牵头与监督”的“三道防线”。

此外,我国政府陆续颁布一系列的合规管理指导性文件,包括:发改委等七部委联合印发的《企业境外经营合规管理指引》,以及前文所述的《关于进一步深化法治央企建设的意见》《中央企业合规管理办法》等,作为国有企业进一步落实合规管理工作的重要依据。

## 二、新形势下国有企业合规管理的现实价值

合规管理,就是指企业在经营管理期间,严格遵守有关法律法规、规章制度与规定要求,遵循行业准则,约束自身的各项经营行为的管理手段。合规管理是一项综合性的管理活动,其本质要求就是让企业所开展的所有活动均符合有关规则。合规管理的基本原则:一是全面覆盖,把握重点。国有企业落实合规管理,需要从企业整体角度入手,让合规管理覆盖企业各个环节

的管理活动,贯穿于企业经营管理全过程;同时也要根据企业主营业务范畴,突出合规管理的实施重点。二是预防为主,惩防兼顾。国有企业推进合规管理工作,应当前置合规管理环节,提前分析合规管理实施的风险,预估与识别风险,提出风险防范措施,加强事前控制。同时开展事中与事后控制,以高压惩处手段强化合规落实,达到督促、约束与警示的目的。

可以看出,新形势之下,国有企业开展合规管理,能够利用合规管理手段进一步加强对企业经营管理过程的规范,同时加强经营管理合规风险的预估与防范,这对于国有企业而言具有重要现实价值。一方面,促进国有企业国际化经营方面的价值。在全球经济一体化趋势下,部分国有企业开始拓展海外市场。但是在实际拓展与业务活动期间,由于企业缺乏合规意识,或者不了解其他国家法律规定、当地政策等方面情况,存在较高的风险。开展合规管理,能够发挥合规风险的防范效用,提前了解目标国家的有关规定,根据当地规定与政策制定相应的业务战略制度,规划战略方案,从而有效融入当地市场,规避海外法律风险隐患。另一方面,在提升国有企业依法治国能力方面的价值。近些年,我国推进全面依法治国战略,并且对中央企业、国有企业的依法治理能力提出了更高的要求。合规管理的落实,不仅可以在国有企业内搭建相应的管理体系,制定相应的制度,更可以为国有企业履行依法治国战略责任提供明确方向,促使国企积极履行自身的经济责任与社会责任,持续提升国有企业的依法治理水平。

### 三、新形势下国有企业合规管理体系构建步骤

#### (一)塑造合规企业文化

按照上述的“新形势背景”可知,当前国有企业内外部环境发生了较大变化,合规文化之风逐渐形成。如何将

合规管理文化自然引入国有企业,打造具有国有企业特色的合规管理文化,发挥文化育人效用,在内部营造自上而下、覆盖全局的合规管理氛围,形成共同的合规管理意识,是应当重点思考的问题。建议国有企业分别从高层管理人员的思想观念、合规人才队伍的建设等角度入手,引领企业各层级、各岗位人员思想认识的转变,有效塑造合规企业文化。

一方面,率先转变国有企业高层管理人员的思想观念,加强内部合规管理意识的引领。第一,建议积极转变国有企业高层管理人员的思想意识,促使高层管理人员在日常决策、统筹规划时体现合规意识,发挥自身思想引领作用。只有先转变高层管理人员的思想,促使高层管理人员树立合规意识,才能真正转变企业的文化引领方向,促使下属层级、各部门人员积极主动跟随高层人员思想的转变,加速内部合规文化的生成。应定期组织高层管理人员参与到本地区的合规管理推广宣传、央企的合规管理模范学习活动中,促使高层人员认识到合规管理的重要性,深入解读合规管理有关规范文件,理解合规管理的内涵,形成正确的合规管理认知。第二,建议在国有企业内部组织开展合规管理指导性文件的学习,引领国企各岗位人员思想转变,在企业内部形成浓郁的合规管理文化氛围。在日常管理工作中,可以以部门为单位,要求各部门根据自身业务范畴、工作特点,找准角度阅读、研讨合规管理指导性文件的各项要求,从自己工作的角度解读文件内容,并且尝试着从合规管理角度思考自己的日常工作行为、工作方式,进一步加强对全体员工思想的引领,塑造国有企业内部的合规文化。

另一方面,积极培养合规人才,落实全员合规目标。除了采用培训学习方式之外,国有企业可以将合规文化建设纳入基层党建工作、员工个人素养提升工作之中。建议将合规文化塑

造作为本阶段国有企业基层党建工作的主要任务之一,充分发挥国企基层党组织的作用,以党建活动的形式在企业内部融入合规文化。比如,组织“合规?不合规?”为主题的创作竞赛活动,调动各部门人员参与到党建活动中。让各部门人员通过创作小品、创作诗歌、征文等方式,加深对合规管理内容的解读,通过切身体验,进一步营造合规文化氛围。

#### (二)建设合规管理制度

“没有规矩不成方圆”,加强制度建设,是国有企业开展合规管理工作的主要步骤之一,也是企业全过程推进合规管理的基础环节。现如今,国资委、中央依法治国办、司法部及最高人民法院等多个部门,纷纷参与到推动合规管理实施中,为国有企业落实合规管理提供了方针思想、指导性文件及规范要求。在这样的背景下,国有企业推进合规管理制度建设,可以分别从完善现有企业管理制度、创新精细化合规管理这两个方面入手,搭建健全完善的合规管理制度机制,为国有企业开展各项合规管理活动提供总额。

第一,立足国有企业现有制度体系,完善制度内容。国有企业推进合规管理制度建设,应当立足企业现阶段的情况,对原本的规章制度进行修订与调整,在制度体系中明确提出合规管理的考核标准、工作细则。建议从内部控制角度入手,充分考虑修订之后制度与企业之间的契合性,考虑制度的完整性,在制度中明确划分不同部门及岗位人员的合规责任,将责任落实到个人,以制度为责任落实的有效抓手。同时,根据国有企业开展合规管理的人员工作需要,进一步划分制度范畴,形成“用制度管人、靠制度管事”的局面,形成合规管理制度体系,充分发挥制度的规范与约束作用。

第二,积极创新国有企业制度内容,依托制度开展精细化的合规管理。合规管理并不是一成不变的,而是要随

着时代的发展,以及国有企业在不同时代背景下的需求而逐渐调整与创新。现如今,国有企业合规管理,是建立在“从银行合规到企业合规”历史进程的基础上的,也是建立在中央企业实施合规管理成果的基础上的。建议企业立足当前时代背景,充分考虑国有企业的高质量发展需求,从创新角度制定合规管理制度。企业应当搭建完善合规框架,进一步提出合规管理的实施方案,明确各部门应当遵循的合规管理制度,如企业采购管理的合规制度、企业财务管理的合规制度、企业人员管理的合规制度等,促使国有企业各项工作均在合规中推进,全面提升企业的合规水平。

#### 四、新形势下国有企业合规管理体系建设的实践方法

国有企业为了推进合规管理工作,在内部塑造合规文化,根据企业实际情况制定合规管理体系,在此前提下,国有企业还要进一步关注实施合规管理的各环节工作,关注经营活动中实施合规管理的具体情况。只有这样,才能够确保落实各项合规管理制度充分发挥文化引领作用,促使合规管理贯穿于国有企业经营发展全过程,为国有企业的规范化、高质量发展提供保障。

##### (一)明确合规管理基本原则,奠定体系建设根基

新形势背景下,国有企业要想建设一套健全完善、及时响应的合规管理体系,就应当立足国有企业整体全局,明确国企开展合规管理的基本原则,为后续合规管理工作的推进提供指引,奠定国企合规管理发展根基。合规管理体系,覆盖国有企业的企业结构、企业角色、各部门与岗位职责、企业策划与运行等各个方面。为了确保国有企业合规管理体系可以适用于整个企业的经营发展,满足企业日常管理的需求,必须将合规管理制度与其他管理制度相结合,进一步形成合规管理的基本原则。第一,遵循风险导向原则。风险导向原则是国企合规管理工作的基础原则,也

是最关键的原则。在国企内开展合规管理的目的,就是提升企业经营的高效性与规范性,因此,识别国企经营违规风险、违法风险十分重要。第二,遵循公平公正原则。国企制定的合规管理要求,应当具备规范化、公正化、公平化的特征。在国企合规管理体系下,无论是高层管理人员,还是一线业务人员,均应当一视同仁。不仅要落实合规本身的公平公正,更应当严格落实合规管理的各项规范。在合规制度实施方面,人人平等;在合规管理惩处方面,人人相同。公平的制度要求与公正的惩处措施,是贯彻执行合规管理的一种必要手段。只有保证制度落实、惩处落实公平公正,才能调动员工对合规管理的认同,引起各层级人员的重视。

##### (二)组织前期调研,精准识别合规管理风险

根据上一阶段我国合规管理工作推广的实施成果来说,银行、中央企业中逐渐形成了系统的合规管理“六个步骤”,其中事前调研是“六个步骤”的基础环节,也是能否高效精准开展合规管理的关键步骤。因此,建议国有企业借鉴前人经验,将前期调研环节引入国有企业合规管理工作中,通过开展事前调研分析,对合规管理风险进行有效识别,为后续工作提供依据。在实际过程中,提前调研分析,是为了及时发现国企经营活动、业务活动中存在的合规风险,及时识别风险,以便于加强风险控制。企业应当综合考虑内外部因素,根据企业所处行业与主要业务开展提前调研工作。以某国企下属的房地产企业为例,其开展提前调研工作,根据业务项目类型(新建、改扩建、拆迁重建、合作建设),罗列了明确的调查研究清单。清单内容如下:是否具有强制性合规要求、是否符合土地管理法、是否符合本地区的闲置土地处置办法、合作是否廉洁诚信、房屋转让合法性等。在调查研究中,按照清单内容,逐条调查,了解具体情况,通过分析每条情况对国企经营

活动及产品与服务等方面的影响,判断其是否纳入本企业的合规义务范畴。

一般来说,国有企业的合规风险,主要包括:行为不符合伦理道德的风险、行为不符合国家法律的风险、行为不符合业务沟通内容的风险、行为不符合专业技术承诺的风险等。国有企业在提前调查研究工作中,应当根据可能发生的情况,将合规风险划分为岗位上的风险、程序上的风险,根据调研结果,进一步实现对合规风险的识别。

##### (三)兼顾企业实况与风险,逐步细化合规管理制度规定

根据国有企业合规管理的基本原则,企业应当遵循风险导向。在完成提前调查研究工作之后,建议企业利用调研结果与风险识别结果,进一步加强风险防范。企业可以将风险防范融入企业合规管理制度体系中,根据识别出的合规风险,在体系内对各项制度要求进行细化,形成具体的、详细的、对企业行为具有直接指导意义的制度规定。

在国有企业合规管理制度体系下,国企落实合规管理,不仅要考虑企业的整体情况与发展风险,更需要从微观角度分析国有企业实施合规管理的具体需求,根据制度内容,提出具有实践性的制度规定。根据国有企业实际情况,结合企业合规管理特点,为了进一步体现企业的战略发展方向,以及合规风险防范、业务流程优化与绩效管理需求,可以将制度细化为:一是制定《组织管理手册》,在手册中详细阐述本企业的基本管理组织,阐明企业内每个部门的职责、各个部门的结构关系,提出合规管理的组织设计、基本思路、职位说明。这样的手册内容,可以体现国有企业的整体管控设计。二是细化提出企业合规管理的实施规定,分别从国有企业的战略规划、组织控制、业务运营提出管理方针;从综合经营与业务流程方面制订工作细则,对员工在日常工作中的合规行为提出具体要求。三是细化员工管理规定,此内容包括:国有企业的经营方

针、企业内部的管理政策、企业员工的福利待遇等。四是绩效与薪酬管理规定。根据合规管理要求,聚焦企业整体目标,明确具体的合规管理绩效考核标准,以此精准传递合规管理理念,为各岗位员工在日常工作、业务活动中践行合规管理提供考核依据。

(四)整合合规管理实施过程,形成规范化流程体系

新形势背景下,为了进一步优化企业合规管理体系,建议国有企业整合合规管理的实施过程,搭建合规管理流程体系。国有企业可以根据实际情况,全方位整合生产管理、资产采购、资产管理、安全管理、职业健康等各个方面的合规管理内容,将其整合形成一套链条式、完整的合规管理实施流程。这一流程的搭建,应当符合PDCA框架循环特征,能够持续进行“事前规划→事中执行→事后审核→优化完善”这一闭环过程。一般来说,建筑行业、护理安全、医药产业、药品管理等领域的国有企业,均可以搭建这样的合规管理规范化流程体系,对于将合规管理落实到每个细节具有重要意义。

以某高危药品管理领域的国有企业为例,在构建流程体系方面,可以采取以下几种方法:一是将合规管理制度,与本企业的技术协议要求、设备管理制度、职业健康制度、安全有关制度相结合,并对这些制度进行有机串联,整合划分为“主制度”和“实施制度”。若根据“主制度”即可以详细阐述清楚的内容,则仅使用“主制度”进行阐述;若“主制度”阐述得较为笼统,则可以在“实施制度”中进行说明。本案例中的国有企业,整合提出了两个“主制度”,分别为现场作业的职业健康安全管理、事故调查研究与处理管理制度。针对“主制度”中没有说明的内容,进一步整合出了液氮等气体使用制度、安全管理制度、废品仓库管理制度等“实施制度”。二是梳理本企业工

作流程,借鉴PDCA循环框架,结合调查研究结果与风险点,进一步对资产管理的工作要点进行补充,进而形成相应的资产管理合规流程。三是按照PDCA循环框架形成合规管理流程之后,充分考虑本企业的流程执行制度及细则,适当增加相关内容。

(五)搭建合规管理监督机制,辅助健全合规管理体系

新形势背景下,国有企业积极主动响应政府号召,根据《关于进一步深化法治央企建设的意见》《中央企业合规管理办法》等文件要求整合企业内部工作流程,优化与更新制度体系,形成具有合规特征的管理制度,大幅提升了国有企业的合规管理水平,进一步促使国有企业深入参与到全面依法治国战略的推动中。与此同时,在国有企业内部,各项合规管理制度能够有效督促各岗位人员,促使各岗位人员规范工作,在内部形成了良好的合规氛围。但是,信任不能够代替监督。要想持续完善合规管理体系,确保合规管理的高效性、有序性与可靠性,还需要建设高效的监督管理机制。

无论是上述列举的房地产行业的国有企业,还是高危药品管理行业的国有企业,或者是其他领域的国企,均可以在形成合规管理制度体系之后,进一步建立监督管理机制,分别提出对财务、审计、法务、人力资源的监督要求,形成有效的监督格局,以高效监督推进合规管理。建议国有企业制定合规管理的监督制度、问责制度、工作报告制度,要求各部门人员定期述职,定期对国有企业的合规管理实施评估。

## 五、结语

综上所述,合规管理是国有企业践行全面依法治国战略、提升自身建设水平、成就一流企业的重要途径。通过本次研究,可以看出国有企业要想真正贯彻落实合规管理,只制定合规管理制度、合规管理规范流程是不够的,还需

从企业内部文化、前期调研与分析、合规管理风险、合规管理监督等多个环节入手,全方位搭建高效的合规管理体系。同时,国有企业应当立足整体全局,自上而下优化设计合规管理实施体系,进一步让合规管理落地生根,为企业高质量发展提供保障。

## 参考文献:

- [1]唐一军.新时代全面依法治国的科学指南[J].学习月刊,2021(02):7-10.
  - [2]李林蔚,陈文楷,秦舟.合规管理体系建设研究[J].法制博览,2020(29):1-4.
  - [3]鞠娜.国企知识产权合规创新管理平台的设计与构建[J].企业改革与管理,2020(15):7-8.
  - [4]付子堂,周尚君,朱林方,等.学习领会习近平法治思想笔谈[J].现代法学,2021,43(01):3-32.
  - [5]郑晓峰.HS农村信用社会规风险管理研究[D].石家庄:河北地质大学,2022.
  - [6]李微.加强国有企业合规管理的优化策略探讨[J].企业改革与管理,2022(08):152-153.
  - [7]曹志召,李晏.企业合规管理体系构建初探[J].销售与管理,2022(18):146-147.
  - [8]赵巧慧,张群.我国互联网金融下的信用体系建设研究——基于马克思信用制度分析[J].企业改革与管理,2019(05):62-63.
  - [9]宣晨晨.浅谈企业内部控制制度体系建设[J].中外企业家,2019(05):83-84.
  - [10]齐卫平.政协党的组织体系与党的领导制度建设——《关于加强新时代人民政协党的建设工作的若干意见》学习札记[J].中国政协理论研究,2019(01):46-49.
  - [11]李乐.加强制度体系建设推进企业合规经营的探析[J].环球市场,2020(14):28.
- (作者单位:兖矿能源集团股份有限公司)