

关于《中央企业合规管理办法（公开征求意见稿）》 部分内容之相关建议

致：国务院国有资产监督管理委员会

敬启者，

为深入贯彻习近平法治思想，落实全面依法治国战略部署，进一步推动中央企业切实加强合规管理，不断提升依法合规经营管理水平，国务院国资委研究起草了《中央企业合规管理办法（公开征求意见稿）》。2022 年 4 月 1 日，国务院国资委研究起草的《中央企业合规管理办法（公开征求意见稿）》（下称“《征求意见稿》”）正式向社会公开征求意见。针对该《征求意见稿》，我们具体反馈如下：

修改目录：

第一部分 整体修改建议列表	1
第二部分 逐条修改建议说明	4
一、对第二条的建议	4
二、对第五条第（一）项的建议	6
三、对第十二条第一款的建议	7
四、对第十三条第一款第（一）项的建议	7

（颜色标注说明：删除部分为蓝色；修改和新增部分为红色。）

第一部分 整体修改建议列表

修改条款	原文	修改建议	修改理由
第二条	【适用范围】 本办法所称中央企业，是指国务院国有资产监督管理委员会（以下简称国资委）履行出资人职责的国家出资企业。	【适用范围】 本办法所称中央企业，是指国务院国有资产监督管理委员会（以下简称国资委）履行出资人职责的国家出资企业。中央企业包括中央企业集团总部及各级子企业，中央企业控股上市公司也适用该办法的规定，中央企业子企业是指纳入合并范围内的子企业。	根据《中华人民共和国企业国有资产法》第五条“本法所称国家出资企业，是指国家出资的国有独资企业、国有独资公司，以及国有资本控股公司、国有资本参股公司”之规定，《征求意见稿》适用范围包括国务院国资委直接或间接持有股权或股份的中央企业集团总部及各级子企业（包括未纳入合并范围的子公司）。 《征求意见稿》对未纳入中央企业合并范围的子企业的严格管控，影响了非国有资本对子企业的控制权且加重了子企业的管理流程及管理成本等的负担，不利于依据《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》的规定激发各类资本参与国有企业混合所有制改革的积极性，也不利于发挥混合所有制经济的灵活性。 另外，中央企业融资担保管理是中央企业合规管理的一部分，《征求意见稿》适用范围与《关于加强中央企业融资担保管理工作的通知》的适用范围保持一致较为妥当。可以鼓励引导未纳入合并范围内的中央企业子企业根据自身情况适用《征求意见稿》，最好不要强制适用《征求意见稿》。

修改条款	原文	修改建议	修改理由
第五条第（一）项	【基本原则】 中央企业应当按照以下原则建立健全合规管理体系： （一）全面覆盖。坚持将合规要求覆盖生产运营管理各领域各环节，落实到各部门、各级子企业、分支机构和全体员工，贯穿决策、执行、监督全过程。	【基本原则】 中央企业应当按照以下原则建立健全合规管理体系： （一）全面覆盖。坚持将合规要求覆盖生产运营管理各领域各环节，落实到各部门、各级子企业、分支机构、全体员工和商业伙伴，贯穿决策、执行、监督全过程。	基于全面覆盖原则的意旨以及企业在生产经营管理活动中商业伙伴（第三方）不合规对企业造成的不利影响，也括反腐败合规风险、反垄断合规风险和供应商合规风险，中央企业的合规管理应当包括商业伙伴合规管理（第三方合规管理），将商业伙伴纳入全面覆盖的范围，参见《征求意见稿》第十二条（五）。
第十二条第一款	【业务部门职责】 业务部门是本领域合规管理责任主体，负责日常相关工作，履行“第一道防线”职责： （一）按照合规要求完善本领域业务管理制度和流程，制定本领域合规管理指引及有关清单； （八）.....	【业务部门职责】 业务部门是本领域合规管理责任主体，负责日常相关工作，履行“第一道防线”职责： （九）建立合规风险事件应急预案，第一时间处理与本部门相关的合规风险事件。	本条规定了业务部门是合规管理的“第一道防线”，因为业务部门是中央企业存续发展的源泉部门，也是触发合规风险的“第一线”，注重业务部门的合规管理是必要的。一般来讲本部门的合同风险及本部门对接的供应商的合规风险都由业务部门第一时间发现，发生紧急情况应当第一时间处理应对，同时上报合规部门。

修改条款	原文	修改建议	修改理由
第十三条第一款第（一）项	【牵头部门职责】 合规管理牵头部门组织开展日常工作，履行“第二道防线”职责： （一）起草合规管理年度计划及工作报告、基本制度和具体制度规定等； 	【牵头部门职责】 合规管理牵头部门组织开展日常工作，履行“第二道防线”职责： （一）起草合规管理体系建设方案、合规管理年度计划及工作报告、基本制度和具体制度规定等； 	为了与《征求意见稿》第八条保持衔接，建议合规管理体系建设方案由合规管理牵头部门起草，经理层拟订，董事会批准较为合适。

第二部分 逐条修改建议说明

一、对第二条的建议

原文：【适用范围】本办法所称中央企业，是指国务院国有资产监督管理委员会（以下简称国资委）履行出资人职责的国家出资企业。

（一）修改建议

增加关于“中央企业”范围的详细表述，将未纳入合并范围内的中央企业子企业排除在中央企业之外，即“**中央企业包括中央企业集团总部及各级子企业，中央企业控股上市公司也适用该办法的规定，中央企业子企业是指纳入合并范围内的子企业**”。

（二）修改理由

《征求意见稿》第二条未对国家出资企业的概念及范围进行界定。《中华人民共和国企业国有资产法》（中华人民共和国主席令第5号）第五条规定：“本法所称国家出资企业，是指国家出资的国有独资企业、国有独资公司，以及国有资本控股公司、国有资本参股公司”。据此，一般认为《征求意见稿》第二条规定的中央企业为国务院国有资产监督管理委员会履行出资人职责的国有独资企业、国有独资公司，以及国有资本控股公司、国有资本参股公司。另，《征求意见稿》第五条第一款第一项全面覆盖的基本原则要求坚持将合规要求覆盖生产经营管理各领域各环节，落实到各部门、**各级子企业**、分支机构和全体员工，贯穿决策、执行、监督全过程。即，国务院国资委直接或间接持有股权或股份的中央企业集团总部及各级子企业（包括未纳入合并范围的子企业）都需要适用《征求意见稿》。

1. 《征求意见稿》对未纳入中央企业合并范围的子企业的严格管控，不利于依据《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》的规定激发各类资本参与国有企业混合所有制改革的积极性，也不利于发挥混合所有制经济的灵活性。

十八届三中全会以来，国企改革进入到了深化改革的新阶段。2015年8月，中共中央、国务院印发了《关于深化国有企业改革的指导意见》，这是新时期指导和推进国企改革的纲领性文件。此后，超过20个国企改革配套文件陆续出台，国企改革“1+N”政策体系逐步完善。混合所有制改革（下称“混改”）是新一轮国企改革的重中之重。截止目前，中央已经出台了多个国企混改“意见”类文件，其中的核心政策是2015年9月国务院印发的《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》。该文件对国企发展混合所有制经济的基本原则、主要任务、推进方式、操作规则、环境营造、组织实施等做出了详细的规定，鼓励非公有资本、支持集体资本、有序吸收外资参与国企混改；推广PPP模式；鼓励国有资本如非国企；员工持股；探索优先股和国家特殊管理股。

《征求意见稿》对未纳入中央企业合并范围的子企业的严格管控，影响了非国有资本对子企业的控制权且加重了子企业的管理流程及管理成本等的负担，不利于依据《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》的规定激发各类资本参与国有企业混合所有制改革的积极性，也不利于发挥混合所有制经济的灵活性。

2. 《征求意见稿》的适用范围与《关于加强中央企业融资担保管理工作的通知》（国资发财评规〔2021〕75号，下称《通知》）相矛盾。

2021年10月9日国务院国有资产监督管理委员会颁布了《关于加强中央企业融资担保管理工作的通知》（国资发财评规〔2021〕75号，下称《通知》）。2021年12月24日，基于中央企业等各方面对于《通知》的咨询和疑问，为便于理解《通知》内容及要求，国务院国资委印发《关于加强中央企业融资担保管理工作的通知》的有关说明，强调《通知》管控对象不仅包括中央企业集团本部，还包括中央企业所属各级子企业。针对何为“中央企业所属各级子企业”，国务院国资委在其官方网站¹作出了明确答复，即《通知》中，**中央企业包括中央企**

¹ 参见：《关于加强中央企业融资担保管理工作的通知》适用咨询
http://www.sasac.gov.cn/n2588040/n2590387/new_wdxw_wz_index.html?MZ=zdKX%2FK1k5N42hhy1gwGCiQ%3D%3D

业集团总部及各级子企业，中央企业控股上市公司开展融资担保业务也适用该通知规定，中央企业子企业是指纳入合并范围内的子企业。根据上述答复，未纳入中央企业合并范围内的子企业不适用该《通知》。

中央企业融资担保管理是中央企业合规管理的一部分，未纳入中央企业合并范围内的子企业不适用《通知》关于中央企业融资担保管理的规定，但需要适用《征求意见稿》关于中央企业合规管理的规定在逻辑上是矛盾的。

综上，可以鼓励引导未纳入合并范围内的中央企业子企业根据自身情况适用《征求意见稿》，最好不要强制适用《征求意见稿》。建议根据之前国务院国资委在其官方网站上的答复增加“中央企业包括中央企业集团总部及各级子企业，中央企业控股上市公司也适用该办法的规定，中央企业子企业是指纳入合并范围内的子企业”，减少对中央企业非合并范围内子公司的控制，以激发非公有资本等参与混改的热情，发挥混合所有制经济的灵活性，同时与《关于加强中央企业融资担保管理工作的通知》的适用范围保持一致。

二、对第五条第（一）项的建议

原文：第五条【基本原则】 中央企业应当按照以下原则建立健全合规管理体系：

（一）全面覆盖。坚持将合规要求覆盖生产经营管理各领域各环节，落实到各部门、各级子企业、分支机构和全体员工，贯穿决策、执行、监督全过程。

（一）修改建议

在“（一）全面覆盖”中增加“商业伙伴”。

（二）修改理由

基于全面覆盖原则的意旨以及企业在生产经营活动中商业伙伴（第三方）不合规对企业造成的不利影响，也括反腐败合规风险、反垄断合规风险和供应商合规风险，中央企业的合规管理应当包括商业伙伴合规管理（第三方合规管理），将商业伙伴纳入全面覆盖的范围，参见《征求意见稿》第十二条（五）。

三、对第十二条第一款的建议

原文：【业务部门职责】 业务部门是本领域合规管理责任主体，负责日常相关工作，履行“第一道防线”职责：

（一）修改建议

增加：（九）建立合规风险事件应急预案，第一时间处理与本部门相关的合规风险事件。

（二）修改理由

本条规定了业务部门是合规管理的“第一道防线”，因为业务部门是中央企业存续发展的源泉部门，也是触发合规风险的“第一线”，注重业务部门的合规管理是必要的。一般来讲本部门的合同风险及本部门对接的供应商的合规风险都由业务部门第一时间发现，发生紧急情况应当第一时间处理应对，同时上报合规部门。

四、对第十三条第一款第（一）项的建议

原文：【牵头部门职责】 合规管理牵头部门组织开展日常工作，履行“第二道防线”职责：

（一）起草合规管理年度计划及工作报告、基本制度和具体制度规定等；

.....

（一）修改建议

在“合规管理年度计划及工作报告、基本制度和具体制度规定等”前增加一句，“**合规管理体系建设方案**”。

（二）修改理由

《征求意见稿》第八条规定：“【经理层职责】经理层切实履行谋经营、抓落实、强管理职能，履行以下合规管理职责：（一）**拟订**合规管理体系建设方案，经董事会批准后组织实施；（二）**拟订**合规管理基本制度，批准合规管理具体制度、年度计划等（删除战略规划）；……”。其中合规管理基本制度、合规管理具体制度、年度计划由合规牵头部门起草，之后经理层拟订合规管理基本制度，批准合规管理具体制度、年度计划。但牵头部门职责中缺少对“起草合规管理体系建设方案”的规定，即缺乏起草的流程直接进行经理层拟订流程。

为了与《征求意见稿》第八条保持衔接，建议合规管理体系建设方案由合规管理牵头部门起草，经理层拟订，董事会批准较为合适。

以上为北京市圣大律师事务所内部研究讨论形成的反馈建议，望采纳！

此致

敬礼！

北京市圣大律师事务所

二〇二二年四月二十九日