

《国有企业领导人员 廉洁从业若干规定（试行）》 逐条解说

《〈国有企业领导人员廉洁从业
若干规定(试行)〉逐条解说》编写组 编著

中国石化出版社

《国有企业领导人员 廉洁从业若干规定(试行)》 逐条解说

**《〈国有企业领导人员廉洁从业
若干规定(试行)〉逐条解说》编写组 编著**

中国石化出版社

图书在版编目(CIP)数据

《国有企业领导人员廉洁从业若干规定(试行)》逐条解说/《《国有企业领导人员廉洁从业若干规定(试行)》逐条解说》编写组编著.

—北京:中国石化出版社,2005

ISBN 7-80164-815-3

I.国… II.国… III.国有企业—领导人员—廉政建设—法规—注释—中国 IV.D922.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 043283 号

中国石化出版社出版发行

地址:北京市东城区安定门外大街 58 号

邮编:100011 电话:(010)84271850

读者服务部电话:(010)84289974

<http://www.sinopec-press.com>

E-mail:press@sinopec.com.cn

北京精美华图文制作中心排版

河北天普润印刷厂印刷

新华书店北京发行所经销

*

850×1168 毫米 32 开本 6.5 印张 123 千字

2005 年 5 月第 1 版 2005 年 7 月第 1 版第 2 次印刷

定价:15.00 元

编写说明

《国有企业领导人员廉洁从业若干规定(试行)》(以下简称《若干规定》)由中共中央纪委、中共中央组织部、中华人民共和国监察部、国务院国有资产监督管理委员会四部委于2004年12月12日共同发布,自发布之日起施行。该法规分五章明确规定了立法宗旨、适用范围、国有企业领导人员的廉洁从业行为规范、实施与监督的部门及各自的职责权限、违反本规定的处理措施等内容,为我国所有国有企业的领导人员廉洁从业行为和违规处理措施以及实施与监督部门的职责提供了法律依据,为国有企业改革的顺利进行和国有资产保值增值提供了有力的制度保障。

为了配合对《若干规定》的学习与理解,参与起草《若干规定》工作的几位同志编写了《〈国有企业领导人员廉洁从业若干规定(试行)〉逐条解说》。参加本书编写的人员有赵文忠、高兆刚、陆静民等同志。由于水平有限,疏漏之处在所难免,敬请批评指正。

本书编写组

二〇〇五年三月

目 录

第一章	总则·····	(1)
第二章	廉洁从业行为规范·····	(9)
第三章	实施与监督·····	(134)
第四章	对违反规定行为的处理·····	(154)
第五章	附则·····	(169)
附件一	国有企业领导人员廉洁从业若干规定 (试行)·····	(182)
附件二	《国有企业领导人员廉洁从业若干规定 (试行)》与中央纪委历次全会对国有企 业领导人员的要求对照表·····	(190)

第一章 总 则

本章共三条(第一条至第三条),主要规定了《若干规定》的立法目的、立法依据、适用范围和基本原则等重要内容。总则是对整个法规具有统领性的章节,它与法规具体条文之间的关系是总纲与分目的关系,从具体条文中抽象出的一般原则和立法精神,需要纳入总则予以体现;而总则规定的基本原则和主要精神实质,则需要由条文款项进行具体化,以便于具体实施和实际操作。

第一条 为促进国有企业领导人员廉洁从业,防止腐败行为的发生,维护出资人利益,保障国有资产保值增值,依据国家有关法律法规和党内法规,制定本规定。

【解说】 本条是关于《若干规定》立法目的和立法依据的规定。

1. 关于《若干规定》的名称问题

2004年中央纪委第三次全会的提法是“国有企业领导人员廉洁自律若干规定”,但是,最终通过的法规使用了“国有企业领导人员廉洁从业若干规定(试行)”的名称。将“廉洁自律”一词改为“廉洁从业”的原因为:首

先,从词源意义上说,律即是约束,而自律即是自我约束,它属于道德范畴。党和国家对国有企业领导人员廉洁自律的要求实质上是一种纪律约束,已经超出了道德约束的范围,违反自律要求要承担相应的纪律责任。其次,1997年发布的《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则(试行)》(中发〔1997〕9号)对党员领导干部使用了“廉洁从政”的概念。与此相对应,对国有企业领导人员使用廉洁从业的提法更为妥当,两者都体现了既是自律的要求,也是纪律的约束。在征求意见过程中,有的观点认为,在法规名称中使用“从业行为”来代替“廉洁从业”更加与法规的内容相吻合,因为《若干规定》中的一些规范与廉洁从业似乎关系不大。经过反复讨论,主流观点认为,使用“廉洁从业”较为妥当。首先,国有企业的反腐倡廉是与企业的生产经营活动紧密相关、密不可分的,企业领导人员的廉洁自律与其在企业中的从业行为也是不可能截然分开的,我们找不到任何一条与从业无关而单纯的廉洁自律行为;脱离领导人员的从业行为而单纯去规范其廉洁自律就会成为无源之水、无本之木。其次,制定《若干规定》的立法宗旨和出发点是从廉洁的角度规范企业领导人员的从业行为,而不是全面规范其从业行为。因此,《若干规定》紧紧围绕廉洁从业对国有企业领导人员的相关行为进行规范是可行的、合适的。

《若干规定》中的“若干”是充分考虑到了国有企业正在发展和变革过程中,只能将看得准的行为纳入廉洁从

业的禁止性规范，至于一些争议较大和随着实践发展而新产生的一些行为，留待以后通过修订规定再加以完善。考虑到国有企业不断发展变化这一现实，《若干规定》先试行为妥，待以后时机成熟时，再对其加以充实完善。

2. 关于立法目的问题

本规定的立法目的包括三方面内容：一是促进国有企业领导人员廉洁从业，防止腐败行为的发生。国有企业领导人员廉洁从业是国有企业正常经营的必要条件，腐败问题严重损害国有企业的运营和形象。促进领导人员的廉洁从业，既是对其从业的廉洁性要求也是对领导人员的一种保护。二是维护出资人利益。企业是由出资人投资设立的，只有切实维护好出资人的利益才能鼓励投资，促进经济发展，同时，出资人作为国有企业领导人员的选任者也有权利要求其在从业行为中廉洁自律。本规定即是从出资人的角度对国有企业领导人员提出的要求。三是保障国有资产保值增值。国有企业在我国国民经济中举足轻重，而且企业中的国有资产十分庞大，国有资产的保值增值对于我国经济改革和国民经济的健康发展具有十分重要的作用，因此保障国有资产保值增值也是《若干规定》的立法目的之一。

3. 关于立法依据问题

在立法依据上，《若干规定》第一条规定“……依据国家有关法律法规和党内法规，制定本规定”。其中，所依据的党内法规和国家有关法律法规，主要是指党

章、中央纪委历次全会对国有企业领导人员廉洁自律的要求等党内法规、文件以及我国《公司法》、《企业国有资产监督管理暂行条例》等法律法规。这些法律法规对国有企业领导人员的廉洁自律、守法经营都有明确的要求。但是这些要求是大量的、散在的。《若干规定》是在与我国现行法律法规相衔接的前提下，对党章、中央纪委历次全会对国有企业领导人员的要求加以系统化、规范化的规定。《若干规定》中提出的一些具体规定，需要国资委等国资监管机构去制定一些具体规定来加以细化和落实。一些专家学者认为，《若干规定》是在国家法律法规的基础上，对国有企业领导人员提出的更高要求，是国家以出资人的身份对担任国有企业领导职务的人员提出的特殊职位要求。在立法依据的文字表述上，《若干规定》选择了概括的表达方式，并未具体指明依据哪部分法律法规和党内法规。

第二条 本规定适用于国有及国有控股企业领导人员。

【解说】 本条是关于适用范围的规定。

《若干规定》究竟适用于哪些企业，这些企业中的哪部分人应当按照《若干规定》的要求规范自己的从业行为，这是本条要回答和解决的问题。随着社会主义市场经济体制的逐步确立和国有企业改革的深入发展，国有企业的状况已经发生了非常大的变化。国家为了增强公有制经济的活力，大力发展国有资本、集体资本和非公

有资本等参股的混合所有制经济，实现投资主体多元化，使股份制成为公有制的主要实现形式。需要由国有资本控股的企业，应区别不同情况实行绝对控股或相对控股。在股份制改造的过程中，许多国有企业已经实现了投资主体多元化，单一国有资本的企业数量在逐步减少，并且更多地向关系国家安全和国民经济命脉重要行业和关键领域集中。股份制改造的结果，逐步形成了国有独资企业、国有控股企业、国有参股企业等不同的国有企业类型。前两类国有企业自不待言，其领导人员自然应当依据《若干规定》的要求规范自己的从业行为。而在国有参股企业中，由于国有资本的比重达不到能够控制企业的地位，其领导人员的成分也比较复杂，无法要求这类企业中的领导人员也像前两类企业的领导人员一样，将其纳入《若干规定》的适用范围。因此，本条明确规定了《若干规定》适用的范围是国有及国有控股企业领导人员。这里所说的企业领导人员，指的是企业领导班子成员，包括董事会成员、监事会成员、党委班子成员以及总工程师、总会计师、总经济师等在内的所有的企业领导人员。在国有及国有控股企业中，除了企业领导班子成员以外，还有企业的中层领导人员和分支机构的人员以及其他对国有资产负有经营管理责任的人员。在国有企业中，除了领导人员掌握一定权力外，其他岗位的经营管理人员同样也有甚至有很大的权力，后者的廉洁与否也直接影响国有资产的安全。所以，本规定的适用对象在逻辑上应当包括所有对国有资产负有经

营管理责任的人员。经过反复论证,《若干规定》采取了原则性与灵活性相结合的处理办法。在第二条中规定本规定适于国有及国有控股企业领导人员,同时在附则的第二十三条中规定:“国有及国有控股企业中对国有资产负有经营管理责任的其他人员参照本规定执行。国有参股企业中对国有资产负有经营管理责任的人员参照本规定执行。”即对国有资产负有经营管理责任的企业中层甚至基层重要岗位掌握实权的经营管理人员和国有及国有控股企业派到参股企业中的人员参照执行。这样既抓住了主要矛盾和矛盾的主要方面,也兼顾了其他方面可能存在的问题,同时也给企业创制严密的内控机制留有空间。

《若干规定》是国有企业领导人员廉洁从业的基本行为规范,对保证企业领导人员廉洁从业、依法经营、诚实守信,具有全局性的意义,也体现了我们党从严治党的基本要求。虽然在国有企业领导人员中许多人是共产党员,但还有相当一部分人是非党员甚至是被聘用的外籍人员,当然不论是党员与否,只要具有国有及国有控股企业领导人员的身份,都应毫无例外地遵守《若干规定》。

第三条 国有企业领导人员应当遵守国家法律法规和企业规章制度,依法经营、廉洁从业、诚实守信、勤勉敬业,全心全意依靠职工群众,切实维护国家、社会、企业利益和职工群众的合法权益。

【解说】 本条是关于国有企业领导人员在从事经营管理活动中应当遵循的基本原则的规定。

国有企业领导人员要真正做到廉洁从业，应当遵守的行为规范有很多。归纳起来，主要有以下六项原则：首先是依法经营。这是对国企领导人员的最基本的要求。其次是廉洁从业。即要求国企领导人员在行使企业领导职权时不以权谋私，损害企业或他人合法利益。第三是诚实守信，这是对国企领导人员个人品质的要求，只有国企领导人员诚实守信，才能塑造出诚信的国企，并进而促成诚信的社会。第四是勤勉敬业。国企领导人员要谨慎、勤勉地为国有企业贡献自己的力量，忠实履行受托人的职责。第五是全心全意依靠职工群体。国企领导人员要调动起职工群众的主人翁精神，发挥职工的积极性、主动性、创造性，结合企业民主管理制度，与职工群众共同搞好企业的发展运行。第六是维护国家、社会、企业利益和职工群众的合法权益。

国有企业领导人员要真正做到廉洁从业，在对社会、对职工群众负责等方面必须要有所遵循。《若干规定》在突出了廉洁从业行为规范这一重点内容的前提下，对于国有企业领导人员对国家、对社会、对职工群众承担的责任，只作了笼统的原则的规定。至于国家法律法规在市场监管方面对国有企业及其领导人员的诸多要求，《若干规定》不再重复列举，只用概括性条款加以表述。

征求意见中，有的同志对企业领导人员维护“社会

利益”提出异议，感到身为市场主体的企业以及企业的领导人要对社会负责，维护社会利益不太好理解，也有人把这误认为要求企业办社会。我们认为，要求企业维护社会利益就是要求企业承担“社会责任”。企业的社会责任是指企业在追求利润最大化的目标之外，要对消费者、债权人、社会公众等有关群体承担两类责任：一是承担诸如环境保护、不欺诈消费者、进行公益行为等责任；二是企业有义务引导社会道德向健康方向发展，做良好社会道德的导引者。它与我国计划经济时期的“企业办社会”的含义完全不同。国有企业领导人员维护社会利益还应当预防和处理消费者或劳动者方面的公关危机，提高企业的声誉和诚信度。这对于企业的长远发展是有益的。

第二章 廉洁从业行为规范

本章共分五条(第四条至第八条)。国有企业要适应建立现代企业制度的要求,在激烈的市场竞争中生存发展,必须建立高素质的经营管理者队伍,培养一大批优秀企业家。国有企业领导人员必须适应发展社会主义市场经济的要求,加强自我约束,自觉遵纪守法、廉洁从业。为进一步规范国有企业领导人员从业行为,促使其廉洁经营,控制企业风险,保障国有资产保值增值,本章从五个方面对国有企业领导人员廉洁从业的行为提出具体要求。对国有企业领导人员廉洁从业的行为规范如何分类有不同观点,有的观点认为,应当按照当前国有企业中出现的突出问题来分类,比如改组改制的问题、职务消费问题、决策问题等,但是,按这种分类方法列举行为规范,容易造成条、项之间产生交叉,逻辑上也不清晰。本章采用从国有企业领导人员的身份和所承担的责任的角度来对行为规范进行分类的方法,我们认为这种分类方法更科学合理一些。鉴于国有企业领导人员的身份和地位的多重性,既要对国家负责,遵守国家市场管理的法律法规,也要对出资人负责,保证国有资产安全,还要切

实维护国有企业和职工群众的利益，同时，也要保持艰苦奋斗的作风，规范职务消费行为，依据这种分类在本章中设了五条行为规范，下设若干款项。第一条是国有企业领导人员对国家和出资人承担的责任；第二条是对所在国有企业承担的责任；第三条是对所在国有企业承担责任的基础上防止可能存在的利益冲突；第四条是在履行职责时处理好与职工群众的关系；第五条是规范职务消费行为。这五条中的具体款项充分吸收了中央纪委历次全会对国有企业领导人员廉洁从业提出的要求，并对这些要求进行了整合。至于国家法律法规在市场监管方面对国有企业领导人员的诸多要求，本章中不再重复列举，只用概括性条款加以表述。行为规范的五个条款所规范的内容尽可能地扣住廉洁从业这一主题的主要方面。

第四条 国有企业领导人员应当忠实维护国家利益和出资人利益。不得有滥用职权、损害国有产权益的下列行为：

(一) 违反决策原则和程序决定企业生产经营的重大决策、重大项目安排、大额度资金运作事项及重要人事任免；

(二) 违反规定决定企业重组改制、兼并、破产、产权交易、清产核资、资产评估、借贷等事项；

(三) 违反规定对外投资、担保、融资、为他人代

开信用证、采办、销售、进行工程招标投标等；

(四) 未经批准，或者批准后未办理保全国有资产的相关法律手续，用企业资金以个人或者他人的名义在国(境)外注册公司、投资参股、购买上市公司股票、购置不动产或者进行其他经营活动；

(五) 授意、指使、强令财会人员从事违反财经制度的活动；

(六) 弄虚作假、谎报业绩或者搞不切实际的“政绩工程”；

(七) 偷逃国家税费或者故意拖延应缴国家税费，隐瞒、截留国有资本收益或者故意拖延应缴国有资本收益；

(八) 未经履行国有资产出资人职责的机构批准，决定企业领导人员的薪酬和福利待遇；

(九) 其他滥用职权损害国家利益和出资人利益的行为。

【解说】 本条是从国有企业领导人员对国家和出资人负责的角度，对国有企业领导人员有可能损害国有产权益的行为作出的禁止性规定。

国有企业领导人员是一个特定的行为主体，其中的相当一部分人员具有国家工作人员和企业领导人员的双重身份。根据我国《刑法》第九十三条的规定，国有公司、企业、事业单位、人民团体中从事公务的人员和国家机关、国有公司、企业、事业单位委派到非

国有公司、企业、事业单位、社会团体从事公务的人员，以及其他依照法律从事公务的人员，以国家工作人员论。作为国家工作人员，忠实维护国家利益是责无旁贷的义务和必须履行的职责，任何有可能损害国家利益的行为都应当被列入禁止之列。同时，国有企业领导人员又是企业的经营管理人员，肩负着搞好国有企业，发展和壮大国有经济，实现国有资产保值增值的责任。根据《企业国有资产监督管理暂行条例》的规定，企业国有资产是指国家对企业各种形式的投资和投资所形成的权益，以及依法认定为国家所有的其他权益。国家实行由国务院和地方人民政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益、权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。国务院代表国家对关系国民经济命脉和国家安全的大型国有及国有控股、国有参股企业，重要基础设施和重要自然资源等领域的国有及国有控股、国有参股企业，履行出资人职责。省、自治区、直辖市人民政府和设区的市、自治州级人民政府分别代表国家对由国务院履行职责以外的国有及国有控股、国有参股企业，履行出资人职责。从上述规定可以看出，国有企业领导人员维护国家利益和维护出资人(在《若干规定》中将“出资人”表述为“履行国有资产出资人职责的机构”，下同)利益是不矛盾的，在国有企业中的国家利益和出资人利益是一致的。为了保证