

国有企业违规经营责任追究的内部治理与外部监督协同机制

李嘉欣

广东电力发展股份有限公司, 广东 广州 510000

DOI: 10.61369/IED.2025040041

摘 要 : 随着经济社会的高速发展, 国有企业作为国民经济的重要支柱, 在市场竞争、推动产业升级等方面具有重要的影响。其经营业务不断拓展, 并且迎来了数字化转型的机遇。然而, 在发展的过程中部分企业出现了违规经营投资的现象, 这种行为对市场经济的秩序造成负面影响。违规经营责任追究作为解决此类问题的重要方式, 需要通过内部治理和外部监督的协同机制共同解决。基于此, 本文对国有企业违规经营责任追究的内部治理与外部监督协同机制展开分析和研究, 以供参考。

关 键 词 : 国有企业; 违规经营; 责任追究; 内部治理; 外部监督

Research on the Coordination Mechanism Between Internal Governance and External Supervision for the Accountability of Illegal Operations in State-Owned Enterprises

Li Jiaxin

Guangdong Electric Power Development Co., Ltd., Guangzhou, Guangdong 510000

Abstract : With the rapid development of the economy and society, state-owned enterprises, as an important pillar of the national economy, have a significant impact on market competition and industrial upgrading promotion. Their business operations continue to expand, and they have ushered in opportunities for digital transformation. However, in the process of development, some enterprises have engaged in illegal operation and investment behaviors, which have a negative impact on the order of the market economy. As an important way to solve such problems, the accountability for illegal operations needs to be addressed through a coordination mechanism between internal governance and external supervision. Based on this, this paper conducts an analysis and research on the coordination mechanism between internal governance and external supervision for the accountability of illegal operations in state-owned enterprises, for reference.

Keywords : state-owned enterprises; illegal operations; accountability; internal governance; external supervision

前言

当前国有企业违规经营责任追究工作, 已突破传统以主要管理层为监督对象的模式, 进一步将监督触角下沉至各级负责经营管理人员。但是现有的违规追责理论和实践仍然处于起始探索的阶段。违规追责制度的应用有助于降低国有企业的风险水平, 降低风险, 化解当前国有企业在内部控制方面出现的问题。为此, 国有企业应通过内部治理和外部监督的方式进行, 及时发现潜在问题。

一、国有企业违规经营的现状危害及追究

(一) 国有企业违规经营现状

近年来, 国有企业违规经营问题偶有发生, 并且具有全新的特点。违规的范畴涉及到投资决策、物资采购、产权交易等方面。包括部分企业在投资决策的过程中能提前做好可行性的分

析, 并且出现盲目投资的现象。在物资采购的过程中, 出现了不当牟利的问题, 管理人员或是普通员工隐瞒采购的资金, 从而出现工程质量不达标的情况。另外, 在财务管理期间存在数据虚报的现象, 不合理资金挪用资金^[1]。

违规的主体包括企业的管理层, 也包括普通的员工。很多管理层为了追求个人的利益, 违反相关的规定进行经营决策, 基层

员工可能会由于操作不当或是责任心强出现违规经营的情况^[2]。

违规的形式呈现出多元化的特点。除了传统的违规行为之外，同时也包括新型的违规形式，涉及到利用关联交易转移国有资产、通过金融创新手段规避监管的现象^[3]。

例如，南方锰业集团实名举报大股东违规。上市公司尤其是在股东大会召开前夕，南方锰业集团有限责任公司将举报信实名发送给香港证监会和港交所。在举报信中列举了上市公司南方锰业投资有限公司第一大股东有福投资有限公司及两名执行的多项违规事项。其中，香港证监会和港交所对其较为重视，并且接入到监管之中。

（二）国有企业违规经营的危害

国有企业违规经营的危害相对较多。第一，引发国有企业资金流失，出现资金损失。违规经营可能会导致企业出现资产被侵占、投资失败的现象，这直接影响到国有资产的整体价值，进而出现相应的损失。第二，影响企业自身形象与公信力。如果国有企业的违规经营现象被公布则会引发各界的广泛关注，这不利于企业的形象以及公信力的提升，不利于企业的可持续发展^[4]。第三，破坏市场秩序。国有企业影响着整个市场的运行情况，如果出现违规经营的现象可能会造成市场秩序混乱，不利于其他市场主体的自身利益的保护。第四，不利于社会稳定。现阶段，国有企业与经济社会发展和民生生活具有密切的联系，违规经营的情况可能会直接影响就业和税收的情况，会增加不稳定因素。

（三）违规经营责任追究

国有企业违规经营责任追究体系的搭建，首要任务是明确责任主体和范围。企业高层管理者在投资决策、战略规划、重大合同签订等方面拥有决策权，若因个人主观失误、滥用职权或违反相关规定导致决策错误，进而引发违规经营，需承担主要责任。例如，在重大投资项目中，未进行充分的市场调研和风险评估，盲目投资造成企业巨大损失，高层管理者需负主要领导责任。

中层管理者负责具体业务的执行和部门管理，在项目执行、部门人员管理、业务流程监督等环节承担责任。如在项目执行过程中，未按照既定计划和规范操作，导致项目违规；或者对部门员工的违规行为监管不力、包庇纵容，中层管理者应承担相应的管理责任。

基层员工在日常工作中，如财务核算、物资采购、生产操作等具体操作环节，若违反规定，例如财务人员做假账、采购人员收受回扣、生产人员违规操作导致安全事故并引发经营问题等，也需承担直接责任。

调查期间，当发现违规经营行为后，应成立专门的调查小组。调查小组应由企业内部审计、纪检监察等部门人员组成，必要时可邀请外部专业机构人员参与，以保证调查的客观性和专业性。调查小组需明确调查期限，一般情况下，简单的违规事件调查期限不超过 30 天，复杂事件可适当延长，但需上报审批。在调查过程中，要全面、客观地收集相关证据，包括文件资料、财务记录、人员访谈记录等，确保证据的真实性和合法性。

在调查结束后，依据国家法律法规、行业监管规定以及企业内部规章制度，对责任进行认定。组织专业的评审委员会，对调

查结果进行审议，明确责任人以及责任大小。

在最后，根据认定结果，对责任人做出相应的处理。处理方式包括警告、记过、降职、撤职、经济处罚等。同时，应建立处理结果的申诉机制，责任人对处理结果有异议的，可在规定时间内提出申诉，相关部门需在 15 个工作日内对申诉进行复核并给出答复。

总的来说，违规责任追究的过程应包括：监督－受理－初核－分类－核查－处理－整改。

二、国有企业违规经营责任追究的内部治理机制

（一）内部治理的内涵及重要性

内部治理是法律所确认的正式的公司治理的制度安排。它是公司治理的基础，主要指的是股东会、董事会、监事会和经理层之间的博弈均衡安排，形成决策、执行、监督闭环管理。其特征主要表现在两个方面：一是自我实现性，通过董事会、监事会和股东来实现；二是在所有者和经营者博弈中注重设计理性，也就是从股东角度出发设计制度安排来激励约束经营者。对于国有企业来讲，内部治理是确保企业正常运营的重要基础，是确保规范经营的重要措施。完善的内部治理机制有助于各部门和人员明确自身的职责，规范决策的主要程序，强化内部的控制工作，及时发现存在的问题，进一步确保企业经营管理水平的提高^[5]。

（二）内部治理的主要内容

第一，完善国有企业治理的结构。国有企业应明确不同层级的责任和工作安排，从而确保各部门有效处理自身的工作。只有建立明确机构的责任和运行的规则，才能构成相互制衡的治理结构，保障管理工作开展的成效。股东会作为企业最高权力机构，行使重大决策等职权；董事会为决策机构，制定发展战略等工作；监事会一般负责监督企业经营管理与财务活动；经理层执行董事会决策及日常事务。四者分工不同，股东会居最高位，董事会、监事会、经理层分别承担决策、监督、执行职能，共同保障企业运作。

股东会主导型：通过特别大会行使罢免权，如南方锰业集团案例中，因管理层涉嫌关联交易导致巨额损失及信息披露违规，大股东通过股东特别大会行使权力，行使终极权力穿透追责。

董事会响应型：根据纪检监察建议快速整改制度缺陷，如无锡市纪委监委在查处国企领域腐败案件过程中，向机场集团党委发出正式的纪检监察建议书后，董事会牵头成立专项整改领导小组，董事会主动认领责任。

监事会枢纽型：以监审合力衔接内外部监督，如新疆供销集团在纪检监察机关监督建议的推动下，通过监事会主导的监审联动机制，系统性破解国企治理漏洞、贯通内外监督体系。

经理层执行型：在日常监督中折射出国企经理层权责失衡、内控失效、监督缺位等问题，经理层作为企业战略落地的第一执行单元，以经理层执行刚性化为核心，推动经理层从“被动应付”转向“主动执行”。

第二，健全内部控制机制。内部控制机制是确保企业内部工

作可持续开展的保障。企业内部治理包括内部环境、风险评估、控制活动以及信息与沟通等要素。国有企业应建立完善的内部控制制度，并且明确各项事务的要求和具体处理程序，并且强化对企业销售环节的整体控制，并充分考虑风险性的问题^[9]。在资金管理方面，应建立资金预算管理制度和资金使用审批机制，进而确保资金的有效使用。在采购管理方面还需要实施招标采购的制度，明确具体的采购程序，避免在采购环节出现其他问题。

第三，有效的内部审计监督。作为一种有效的监督和评价工作，内部审计具有重要的应用价值，它能够深度分析企业的财务收支情况，发现出现的问题。国有企业应加强内部审计机构的建设，配备专业化的审计人员，确保审计工作的有效开展。内部审计机构还需要定期做好审计工作，及时发现企业的违规经营现象，并提出相应的改进计划。内部审计机构还需要对企业的内部控制工作进行科学评价，从而不断调整和完善内部控制制度^[7]。

第四，明确的责任追究制度。国有企业应建立健全违规经营责任追究机制，明确具体的责任追究范围以及相应的程序。如果出现违反经营的行为，则需要及时追究相关人员的责任。只有构建更加科学完善的保障制度，才能增强员工自身的责任意识，更好地保障企业经营管理工作可持续开展。

三、国有企业违规经营责任追究的外部监督机制

（一）外部监督的内涵及重要性

外部监督指的是企业外部监督主体对国有企业的经营管理工作的监督。外部监督是发现国有企业违规经营的重要手段，它能够弥补当前内部治理中的问题，具有较强的权威性和独立性。有效进行外部监督有助于企业的有效运行，避免出现资产流失的问题，进一步保障社会公共利益^[8]。

（二）外部监督的主体及主要内容

第一，政府监督。政府监督是外部监督的重要力量，涉及到财政、审计、国资监管部门。财政部门一般负责对国有企业涉及财政资金（如财政补贴、专项资金等）的使用情况进行重点监管，防止资金滥用或浪费。审计部门则是负责对国有企业的财务收支情况、经营管理活动进行审计监督，查出违法、违纪和违规的情况。国资监管部门的主要工作是对国有资产的监督管理，确保其安全性，并且保障其整体价值的稳定性。

第二，监察机关监督。监察机关监督指的是各级监察委员会依照法律规定对所有行使公权力的公职人员进行监察，调查职务违法和职务犯罪，开展廉政建设和反腐败工作，维护宪法和法律的尊严。

第三，司法监督。司法监督指的是司法机关对国有企业违规行为进行的外部监督，如果出现不当行为则进行查处。司法机关通过行使审判权和检察权，对国有企业和工作人员的违法犯罪行为进行责任追究，从而确保维护国家和法律的尊严，保障社会的公平公正。

第四，社会监督。社会监督包括社会公共监督、新闻媒体监督等形式。社会公众作为国有企业的所有者，具有对国有企业经

营管理活动进行监督的权力。新闻媒体应对国有企业的违规经营行为进行报道，从而获得社会各界的广泛关注，并通过舆论的压力及时纠正当前的违规问题^[9]。

四、国有企业违规经营责任追究的内部治理与外部监督协同机制构建

（一）必要性

协同机制指的是内部治理与外部监督主体之间构建的科学有效的机制，包括信息共享机制等，构建监督共同体，实现对国有企业违规经营责任追究的目标。构建内部治理和外部监督协同机制，能够更好地实现二者的有效互补，从而达到良好的监督效果。内部治理熟悉企业内部的实际情况，从而及时发现企业的违规经营情况。外部监督则具有客观性，能够对企业的经营管理工作进行更加全面地审查和了解，确保监督工作的有效性。二者的有效结合有助于避免监督资源的浪费，进一步提高监督的有效性，并且保障监督工作开展的成本降到最低。

（二）协同机制构建的原则

第一，独立性原则。内部治理和外部监督的应用应确保二者的独立性，不受其他因素的干扰和影响。内部审计机构、监事会等内部监督主体应独立于企业的经营管理层。企业外部监管部门、司法机关等外部监督主体应依法独立行使监督职权。

第二，信息共享原则。建立健全信息共享机制，从而保障内部治理工作和外部监督机制的有效协同，确保二者信息的协同性。内部治理主体应及时向外部监督主体提供企业经营的相关信息，并从中发现问题，将所有的信息反馈出来^[10]。

第三，权责明确原则。明确内部治理和外部监督主体在协同机制中的责任，避免出现职责不清晰的现象。不同主体应根据自身的责任完成相应的工作，做好相互的配合，完成具体的责任追究。

第四，高效协同原则。协同机制的构建应注重提高监督成效，确保监督工作的有效开展。只有建立明确的反应机制，做好联动执法机制的处理，才能有效解决当前企业在违规经营中的问题，避免出现扩大化的情况。

（三）协同机制建设

国有企业违规追责需构建内部制衡（三会一层权责清晰）+ 外部穿透（纪检、审计、司法联动）+ 制度闭环（以案促改）的协同生态，方能既震慑存量腐败，又防范增量风险，最终实现国有资产保值增值与企业高质量发展的双重目标。

第一，提高内部治理主体的素质能力。加强国有企业内部治理主体建设，进一步提高董事会、监事会成员及经理层等人员的专业素养和履职能力。通过构建系统化培训机制，使他们充分了解当前现有的法律法规及监管要求，从而掌握先进的管理理念，提高决策的科学性和有效性。不仅如此，还需要强化外部监督的独立性和权威性。一方面，理顺政府各监督部门的责任，避免监管重叠与空白，提高监督的协同效能和整体质量。例如山东“室组地企”模式，开展“组企”“企企”协同办案，清除蛀虫。另

一方面，加强社会监督主体的建设，畅通公众和新闻媒体的监督渠道，形成内务联动的监督合力。

第二，推进信息化建设，打破信息孤岛。国有企业违规经营责任追究需要依托于大数据信息技术。构建一体化的信息管理平台，进而保障内部治理和外部监督的有效协同，通过数据化的手段处理工作，及时发现国有企业的违规问题。通过数据的分析和挖掘，发现交易中的潜在风险。

第三，加强宣传教育工作。强化对国有企业违规经营责任追究的宣传，进一步确保员工形成法律意识，充分认识到违规经营的危害，从而从自身做起，约束自身的行为。与此同时，提高社

会对国有企业监督工作认识，创设良好的监督环境。

五、结语

综上所述，国有企业违规经营责任追究的内部治理和外部监督机制是规范国有企业经营工作的重要手段。现阶段，国有企业内部治理和外部监督仍然存在一系列问题，直接影响了责任追究的直接成效。为此，这就需要加强监督主体自身的建设，并推动信息化建设，加强宣传教育工作，提高责任追究工作的有效性。在未来，将进一步深化协同机制建设，创新监督的方式和方法，提高监督的智能化效果。

参考文献

[1] 王剑. 国有企业违规经营投资责任追究的理论反思与制度调适 [J]. 福州大学学报 (哲学社会科学版), 2024, 38 (05): 107-116.

[2] 周晋菲. 探究国有企业违规经营投资追责原因及规范治理路径 [J]. 中小企业管理与科技, 2024, (17): 82-84.

[3] 张英琦. 国有企业经营投资问责制度对企业价值的影响研究 [D]. 广东财经大学, 2024.

[4] 张萌原. 违规经营投资责任追究对国有企业投资效率的影响研究 [D]. 兰州大学, 2024.

[5] 郭卫华. 国有企业加强违规追责与党的问责工作的策略及建议 [J]. 企业改革与管理, 2024, (07): 21-23.

[6] 刘思雨. 违规经营投资责任追究与国有企业过度投资 [D]. 北京交通大学, 2023.

[7] 韩宇旗. 国有企业违规经营投资行为分析 [D]. 东北财经大学, 2023.

[8] 彭之宇. 强化违规经营投资责任追究助力国有企业高质量发展 [J]. 中国冶金教育, 2023, (01): 116-119+124.

[9] 陈运森, 蒋艳, 何玉润. 违规经营投资责任追究与国有企业风险承担 [J]. 会计研究, 2022, (04): 53-70.

[10] 杨蓉蓉. 国企违规经营投资成因及其责任追究研究 [J]. 现代企业文化, 2022, (08): 65-67.