

# 基于“业法融合”下的规章制度法律审核

马文英

航天科工防御技术研究试验中心

**[摘要]** 规章制度法律审核是防范企业运行中的法律风险,提升制度化管理水平,促进依法合规治企的重要措施,是法律业务嵌入生产经营各个领域的重要抓手,更是构建法务工作与业务工作联动,发挥法务部门服务保障、规范管理、创造价值作用的重要途径。本文介绍了企业规章制度法律审核的演进过程和制度审核的重要作用,阐述了规章制度法律审核的一般程序,并就“业法融合”新形势下,开展规章制度法律审核的重点内容进行了探析。

**[关键词]** 业法融合; 规章制度; 法律审核

**[DOI]** 10.12252/j.issn.2096-6288.2021.11.839

## 引言

一般而言,以企业名义发布,按照企业规定的程序并经决策机构审议通过,规范企业管理活动或管理程序,具有持续性和普遍效力的规范性文件即为规章制度。制度具有很强的规范性,俗称“企业内部法律”。“企业管理、制度先行”。企业规章制度合法性审查是企业规章制度合理、合法制定施行的重要基础,也是法律业务与企业各项业务有机融合的重要抓手。“业法融合”是法务部门防控法律风险、创造价值、提供增值服务的必然。

### 一、企业规章制度法律审核演进历程和重要作用

#### (一) 企业规章制度法律审核的演进历程

从国家层面明确规章制度法律审核的文件要求,始于原国家经贸委1997年制定的《企业法律顾问管理办法》中第九条第(二)项的规定中,其明确了企业法律顾问“参与起草、审核企业重要的规章制度”的职责要求。2004年,国务院国有资产监督管理委员会(以下简称“国资委”)制定的《国有企业法律顾问管理办法》第二十四条规定,企业法律事务机构“起草或参与起草、审核企业重要规章制度。”2011年,国资委《关于落实中央企业法制工作第三个三年目标有关事项的通知》指出,中央企业要实现规章制度、经济合同、重要决策的法律审核达到100%。至此,规章制度的法律审核由审核单项的重要制度迈进了全面审核所有规章制度的新阶段、新征程,加速了法务与业务的融合,保障了企业法务人员参与到规章制度的立、改、废过程中,融入到了企业经营管理的各项业务,真正实现从源头上防范法律风险。

2015年12月8日,国资委发布《关于全面推进法治央企建设的意见》,作为启动中央企业合规管理的标志性文件之一,该意见提出“完善企业规章制度体系”,从规章制度制定机制、实施机制、评估机制和落实监督机制等方面提出要求。尤其提出加强对规章制度的法律审核,确保各项制度依法合规,并要求“将法律审核嵌入管理流程,使法律审核成为经营管理的必经环节,在确保规章制度、经济合同、重要决策法律审核率100%的同时,通过开展后评估等方式,不断提高审核质量。”这对法务部门开展规章制度法律审核提出了更高的质量要求。2018年11月2日,国资委发布《中央企业合规管理指引(试行)》提出了合规审查要求,明确了在法律审核中增加合规审核职责,合规审核是规章制度制定的必经程序。2021年12月17日,国资委发布《关于进一步深化法治央企建设的意见》提出:“着力健全规章制度体系。明确法务管理机构归口管理

职责,健全规章制度制定、执行、评估、改进等工作机制,加强法律审核把关,强化对制度的全生命周期管理”。该意见旗帜鲜明地要求,法务部门对企业规章制度承担归口管理职责,对规章制度实施全生命周期管理。

当下,历经二十多年的规章制度法律审核演变进程,法务部门作为规章制度法律审核的主体,从合法合规性方面审核规章制度的工作内容有了明确的依据和输入。在依法依规治企的新业态下,对法务部门参与规章制度法律审核的要求越来越高、广度越来越宽、内容也越来越多。法务与业务融合下充分发挥法务工作控风险、促合规、创价值的作用,是企业法务工作更高层次的必然要求,也是当今依法治企环境下法务工作发展的必然趋势。

#### (二) 规章制度法律审核的作用

规章制度法律审核工作包括主体、客体和内容三要素。法律审核的主体通常是规章制度归口管理部门,一般是法务部门;法律审核的客体为送审的规章制度草案及相关材料;法律审核的内容是对规章制度的制订内容和制定程序进行合法合规性审核。法律审核的目的是有效控制,防范法律风险,促进制度规范化管理,全面提升依法治企能力。其重要作用为:

一是促进业法融合。法务部门提前介入审核,从企业整体利益出发协调各方面意见,对有关重大修改意见、争议问题、职责不清等方面与业务部门进行充分沟通,多换位思考,多从管理对象的角度思考,进行角色互换,就能对修改意见达成一致,促进与业务的融合。

二是确保制度合法合规。企业规章制度是规范企业员工行为和企业各类事务的规范性文件,尤其是涉及人力资源和劳动合同管理的规章制度,这类制度往往会成为审理案件的直接证据,其制度本身的合法性就尤显得重要和关键,经过法务部门的审核后 can 确保制度的合法合规性。

三是保障制度的适用性。法务部门对规章制度的相互协调性进行审查,即对该制度与已有相关制度是否冲突协调一致进行审查,避免企业内部的规章制度之间相互冲突,进而带来适用上的矛盾和冲突,避免制度游离于单位实际,不具备可操作性和执行性。好的制度可以增强凝聚力、竞争力、快速反应能力;不好的制度可能会造成反应链条过长,管理效率低下,松松垮垮。

## 二、规章制度法律审核的一般程序

### (一) 规章制度的初审

一般情况下,履行规章制度初审的职责为规章制度的起

草部门。首先，规章制度的起草部门应对其拟起草的事项进行深入调查研究，掌握有关法律、政策及上级主管部门规定等；同时，对拟制定的规章制度实施效果做出预测。其次，制度起草部门着手编制规章制度初稿，并征求相关部门的意见，进行修改、补充。最后，制度起草部门针对完成的初稿，对制度与企业现行规章制度体系是否协调、是否切合企业实际和体现权责利对等原则、体例是否适当进行初步审核，提出初审意见和疑难问题及其解决设想。

初审意见形成后，制度起草部门应将制度送审稿；制度立、改、废的必要性和可行性说明；所引用的法律、法规、规章和上级制度、要求等名称和条款；被征求意见部门的主要反馈意见；重点条文的说明和解释；制度起草部门的初审意见等有关材料提交法务部门进行法律审核。

### （二）规章制度的复审

对规章制度开展复审的职责由法务部门履行。首先，法务部门通过框架及核心内容进行性质判断，如规章制度是内部管理规范，还是与员工切身利益相关事项；其次，分析规章制度的结构，对通用条款和非通用条款有效区分，对制度内容进行合法性审查，对于部分不合理条款进行说明；再次，提示执行过程中需要注意的问题，包括若属于职工切身利益相关的，需要民主和公示程序。法务部门按照法律审核审查要求进行复审，并形成复审意见反馈给规章制度起草的送审部门。对于复审符合有关法律、法规、规章，内容适当的，提出予以通过的书面审查意见；对于复审符合有关法律、法规、规章，内容、体例上需要进一步修改、完善的，提出修改完善意见后通过的书面审查意见；对于内容复杂、争议较大或者涉及其他重大问题的规章制度，提出暂缓通过的书面审查意见。

（三）听取意见。对法务部门在复审环节提出暂缓通过的规章制度，规章制度起草部门应积极配合补充依据或说明情况。针对复审意见中提出的相关问题，通过召开座谈会、相关部门专题评审会或专题决策会等形式听取意见，解决问题，达成共识，最终形成制度终稿。

（四）审议印发。经法务部门审核通过形成的规章制度终稿，按照企业制度的印发程序，由企业主要领导审议和签署印发。

### 三、规章制度法律审核的内容

法务部门在按照法律审核程序的要求下，应当对制订主体、权限、程序、内容是否合法合规进行全面审查，要以业务融合为根本，带着法律的前瞻性视角客观审视制度内容，在制度的合法性、合规性、系统性、逻辑性、实效性上进行审核把关，重点要从以下几个方面开展审查：

（一）合法审查。主要是审查制度草案是否违背“外法外规”。即，法务部门要查阅规章制度初稿涉及相关法律法规以及企业所在地政府的规范性文件等，制定的规章制度内容不能违背上述规定。值得注意的是，按照法律规范的性质和调整方式分类，法律规范分为强制性规范和授权性规范。禁止性规范较为容易发现，即对照法律发现明确规定不允许的，制度审查中即能明确发现并纠正。授权性规范较为模

糊，法务部门在法律审核中一定注意，职工利益受国家保护，对于涉及职工处罚的法律规范基本上为授权性规范，即法律有明文规定处罚的才能在制度中规定罚，而不是任由规章制度制定通篇的罚则。

（二）合规审查。主要是审查制度草案是否违背“内法内规”，即，对照制规章制度初稿是否与上级规章制度、企业章程及企业其他内部规章制度是否相符、是否衔接一致。对于上级的“内法内规”不能扩大解释也不能缩小解释，只能具体细化便于执行。对于与其他制度间的审查，重点关注制度的协调统一性，不得互相矛盾，存在争议。同时，对于涉及内控、风险和合规管理相关制度，还要注意将法律法规等外部监管要求转化到规章制度中，将内控要求嵌入到具体业务制度中。

（三）管理审查。主要是审查制度草案是否符合业务实际。即，审查部门职责权限是否明晰、权责是否相适应；制度规定是否因时制宜，与经营管理是否相脱节；制度有无操作性、执行性，是否会形成“两张皮”现象；制度管理职责是否匹配，与业务部门职责是否相符；制度内容是否符合企业发展方向，是否符合管理规律等。

（四）体例审查。主要审查制度草案是否符合规章制度体例。即，首先，审查文种方面是否与规章制度的内容、目的等相适应。制度文种通常包括：规定、办法、规程、实施细则等。其次，审查制定目的是否明确。规章制度制定目的不是高大上的所谓“废话”，而是解决两个实际问题：一是制度内容有漏洞的，按照管理目的和管理原则的方向去适用活解释；二是制度内容须与目的一致，如制度目的为了优化管理，减少审批环节，而内容中频频审批，管理效率低下，即名不副实。再次，审查是否明确规章制度的适用范围。制度必须载明适用范围，以及适用的具体领域。最后，通篇审查规章制度格式是否符合要求。规章制度格式应当符合以下基本要求：名称规范符合规章制度的适用范围；内容顺序按照总则、分则、附则的先后逻辑排列；涉及管理事项范围广、内容多的可以分章、节、条、款、项、目；涉及管理事项范围窄、内容少的可直接分条、款、项、目；分条描述科学合理、逻辑关系清晰，属于一个条文内的事项应当采用款、项、目的体例。

### 结束语

制度治企是企业发展的必然，制度是管理的基石。“良法才有善治”，“业法融合”下的规章制度法律审核，是对规章制度立、改、废全过程的有效控制，也是真正实现从源头上防范法律风险，提升规章制度规范化管理水平，促进依法依规治企的关键和基础。

### 参考文献：

[1] 主编/李中田 顾炜.《企业法律顾问工作规程》.法律出版社.2010年6月 P129-132

[2] 俞国洪.赛尼尔法务智库 赛尼尔法务管理微信公众号.卓越法务第一课——规章制度法律审核（上、下）2020-04-15

[3] 左啸天;企业规章制度审查秘籍[J];法人;2018年12期