

浅论基于系统思维的法治央企建设推进实施路径

李盼飞

中国船舶集团有限公司第七一三研究所

摘要：央企法治建设是国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，也是我国企业参与国际竞争的必然选择，更是国有资本和国有企业做强做优做大的基础。迈入“十四五”发展新时期，各中央企业在高质量发展战略纲要指引下确立全面建设一流企业集团的目标，要建设一流企业就需要一流的管理，治理完善、经营合规、管理规范

的法治建设是实现一流管理的重要支撑和坚强保障。

关键词：中央企业；法治建设；系统思维；优化措施

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2022.04.082

进入新时代，以习近平同志为核心的党中央，从坚持和发展中国特色社会主义的全局和战略高度，定位法治、布局法治、厉行法治，将全面依法治国纳入“四个全面”战略布局。习近平法治思想运用系统思维方法，深入考察作为系统工程的全面依法治国各个方面、各个环节的相互联系与相互作用，强调更加注重系统性、整体性、协同性。^[1]依法治企、法治央企是依法治国的重要组成部分，央企法治建设亦要运用系统思维统筹推进。当前，尽管大多数央企已经依照国资委要求开展法治建设工作，但是，部分央企法治建设依然存在不平衡不充分的问题。所以，央企需要加强探索基于系统思维推进法治建设的有效途径，为央企改革发展提供坚强法治保障。

一、系统思维推进法治建设的必要性

中央企业作为国民经济的主导力量，是中国特色社会主义经济的重要支柱，是落实全面依法治国重要战略的重要主体。中央企业实现依法治企是落实全面依法治国战略的重要组成部分，是推动中央企业战略升级和改革发展的重要保障。中央企业推进法治建设不仅可以营造良好经营秩序，提高参与国际市场的竞争力和影响力，增强企业的凝聚力，还能有效保障企业资产安全和企业高质量发展，更是中央企业履行社会职责、保障国有资产实现保值增值的现实需要。^[2]

央企法治建设之所以需要系统思维的指引，其根本原因在于系统思维的整体性思考方式：将被分析的事物看成一个有机整体，通过整体思考来深刻认识事物的内在演进逻辑，进而不断推动该事物的发展与完善，因为“整体性是系统的最为鲜明、最为基本的特征之一，系统之所以成为系统，首先就必须具有整体性”^[3]。法治本身是一个系统（也可称之为体系），因此，央企必须注重系统思维对法治建设的引领，围绕着立法、执法与司法的纵向动态运行过程，实现央企法治体系建构的系统化，唯其如此才能更好地推进法治央企的发展。正如

有学者所言：“从法治体系整体性发展视角进行的法治体系建设实践思考，是符合中国国情和法治建设规律的有益探索。”^[4]

二、央企法治建设存在的主要问题

当前，党中央、国务院对法治建设高度重视，国务院国资委等上级机关对央企法治建设不断提出新的更高要求，同时，严峻复杂的国际国内形势和营商环境对法治建设不断提出新的课题，央企集团深化改革、健康发展、规范治理等对法治的内在需求也非常迫切，法治建设任重道远，当前还存在以下几个方面的主要问题。

（一）法治建设第一责任人职责落实还有较大差距

虽然大部分央企都建立了规范法治建设第一责任人职责履行的管理制度，但在落实法治建设第一责任人职责系统性要求上，具体实践还较少，方式较为单一，大都停留在一年仅听取1、2次法治汇报，组织学习等常规性安排，第一责任人普遍缺乏对法治工作的系统思考、长远谋划和具体部署，对法治工作关心、支持力度还不够，依法治企、合规经营还没有完全成为企业领导人员的自觉行动和思维方式，一定程度制约了法治建设整体水平的进步和提升。

（二）制度建设有待进一步加强统筹、强化执行

虽然绝大部分央企均已基本构建起较为完备的规章制度体系框架，但各业务领域分制度体系布局的科学性、统筹性、合理性还需进一步加强，“政出多门、门雪各扫”的现象还有待进一步改变，制度执行效能尚未充分显现；成员单位制度建设还普遍存在“上下制度一般粗”的现象，制度制定的科学性、针对性和实操性有待加强，制度执行“最后一公里”不到位问题仍是难点和痛点。想·

（三）面临新的形势和问题，法律风险防控综合能力和整体水平有待提升

1. 各业务板块法律风控工作都面临着体系完善和能力提升的迫切需求。风险控制不仅是法律部门的事情，

销售人员、管理人员、研发部门都要提高法治意识，法律部门履行好监督职责，制定相关制度，推动业务部门切实加强对法律知识的学习和储备。

2. “三项法律审核”需进一步规范落实，审核质量需进一步提升。部分单位法律审核存在一定的随意性，以“口头代书面”“以签代审”的现象普遍存在，规范性不够；有的法律审核意见书内容过于简单、针对性不强，审核质量不高；部分单位对法律审核意见的采纳落实情况缺乏有效跟踪，未能实现闭环管理。

3. 部分单位对子公司的法律管理、风险管控延伸不到位，子公司成为风险发生的重灾区。同时，上述风险发生的重灾区往往也都是发生在相关单位非主责主业领域。

（四）存量纠纷案件管处置难度不断加大、新增案件风险控制任务艰巨

在内外不确定因素不断累积、叠加影响的情况下，潜在纠纷争议转化为显性案件的可能性大大增加，同时，各央企积极促进法律风险的提前释放，主动提起诉讼维权，短时期内案件新发多发的趋势尚无法实现根本性扭转。央企集团系统内单位之间由于收款难、产品质量问题引发的纠纷争议愈演愈烈，需引起高度重视。

（五）内部控制现象比较严重

如前所述，除部分国有企业外，目前企业治理人员主要由国企董事会成员或经理层任职，重合度较高，外部独立董事的监督导致企业治理机制虚置，监督制衡困难。

三、加强法治建设一体化推进的措施分析

央企法治建设是一项长期性、系统性的工程，必须以系统化思维为指引，从责任、组织、制度、风险防控、纠纷处置、思维文化等多个方面同步推进。结合笔者所在企业实践经验，可以概括为“3223”一体化推进，就是着力构建“三个体系”、加强“两个联动”、用好“两种方式”、突出“三个结合”，把法治建设贯穿于科研生产管理等各环节领域，通过法治工作与经营管理的深度融合，充分发挥法治工作推动发展、稳定经营的重要作用。

（一）构建“三个体系”，探索以“组织、责任、制度”为基础的体系化法治管理模式

（1）构建法治管理组织体系。

从法治管理组织体系入手，聚焦主责主业，持续强化法治建设组织保障。围绕“管业务管风险，风险管控分级”工作原则，结合央企体制模式和运行机制，探索打造集团本部、成员单位、各子公司为主体的三级法律合规风险集团化管控模式。

集团本部为法治工作一级管理层级，研究部署全集团法治建设重点难点问题，并对成员单位及其子公司重大法律合规风险防范实施管控。各成员单位为法治工作二级管理层级，直接负责本单位内部法治建设，并对各子公司法治建设情况监督指导管理。各子公司为法治工作三级管理层级，明确法律合规主管领导和牵头部门，指导、组织经营业务部门开展法律合规风险的防范和处置。

通过加强全集团三级法治组织架构建设、理顺管理层级，不断提升法律风险、合规管理、内部控制等一体化管理水平，为法治建设提供有力组织保障。

（2）构建法治管理责任体系。

深入贯彻落实央企履行推进法治建设第一责任人相关要求，明确各责任主体法治工作任务及考核要求，层层压实责任。法定代表人履行法治建设第一责任人职责，部署重要工作、过问重大问题、协调重点环节、监督重要任务。总法律顾问，对全所法治工作负具体领导责任。班子成员根据分工切实抓好分管业务范围内的风险防控，共同推动法治建设各项工作。成员单位及各子公司主要负责人作为法治建设责任主体，切实履行本单位法治建设责任。

持续完善法律、合规、内控等管理责任体系，共同推动法治建设各项工作。同时，将法治建设纳入发展规划和年度工作计划，与改革发展任务同部署、同推进、同督促、同考核、同检查。

（3）构建法治管理制度体系。

法治建设，制度先行。一是以严格遵循党章党规为前提，始终坚持党的领导，并与公司治理统一起来，坚持将党组织研究讨论作为全所重大事项决策前置程序，牢固树立“决策先问法，违法不决策”的理念，依法依规开展经营管理工作，不断健全廉洁监督、个人专项报告等全面从严治党相关制度。二是以制度手册为载体，健全集团公司和成员单位制度体系，推动市场、创新、质量体系有效运行，做好制度动态管理。三是持续深化规章制度法律合规审核工作。以《规章制度管理办法》为基础，形成制度起草部门、法律合规部门与制度建设归口部门三位一体、协同高效的审核机制，利用会签评审和会议评审多种形式，层层把关，围绕制度层级、制度衔接、制度规范性、制度合法合规性等维度，把规章制度审核工作做深做细，构建运行规范、内容完整、层次分明的多层级制度体系，确保“事事有规则，人人守规矩”。四是加强法律合规管理制度体系建设，修订完善《法律工作管理办法》，组织制定《合规管理办法》《合同管理办法》《法律纠纷案件管理办法》《规章制

度管理办法》，将法治工作要求与业务工作融合，在流程上实现刚性约束，形成了以法律工作管理办法和合规管理办法为统领的“2+N”制度体系，法治工作的制度基础得以进一步夯实。

（二）加强“两个联动”，扎实推进法律合规风险防范工作

切实加强内外联动协作，形成法律合规风险防范合力。一是加强内部联动，由法律合规部门牵头，强化审计、信访、财务、纪检、保障、人力部门的内部沟通交流，把法律风险防范、合规管理等要求融入管理流程，实现依法管理，对法律风险全程跟踪，制定落实防范措施。二是加强外部联动，强化与政协、人大、公安机关、劳动部门、公证处以及律所等单位的沟通协作，梳理各种形式的法律风险点，建立预警指标，明确预警责任，完善应急预案。

（三）用好“两种方式”，建立诉讼、非诉讼互补充纠纷解决机制

一是灵活运用非诉讼方式解决纠纷。聚焦两金压降，为应收帐款、到期保函清收提供法律保障，通过催款函、律师函、协商谈判等非诉讼法律手段，利用内外部法律力量最大限度维护单位合法权益，防范和化解法律纠纷案件风险。二是完善法律纠纷诉讼应对机制。组织法律、经营、财务、审计相关人员和外聘律师团队，合力推动诉讼应对工作，确保主体责任能落实、专业指导能奏效，跟踪督办能反馈，妥善处置遗留风险引发的法律纠纷案件，为国有资产的保值增值和提质增效作出积极有效贡献。

（四）突出“三个结合”，提升法律工作效能

（1）突出广泛宣传与精准培训结合，强化普法宣传实效。

强化法治思维，提升员工法治素养。一是创新普法形式，确保普法宣传全覆盖。开设网络学习平台，通过手机APP、微信公众号、小视频等新媒体普法，积极引导员工树立依法经营、依法管理、诚实守信的法治思维模式。二是加大精准培训力度，实现培训内容和对象的精准化配置。根据领导人员、管理人员、关键岗位人员在科研生产管理过程中对法律合规工作的不同需求，有针对性地开展学习培训，举办合同法律风险防范、经营合规实务、合规管理等专题讲座；开展“以案释法”活动，借助案例宣传解析，揭示风险原因，直击管理痛点难点，不断规范业务管理制度和流程。

（2）突出法律工作团队内外结合，加强法律队伍建设。

加大法律团队内外合作力度，提升工作效能。一是组建法律合规员队伍，在各部门设置专兼职法律合规员，承办本单位的法律审查、合同管理、纠纷处置、法治宣传工作，加强法律和业务相融合。二是发挥法律工作外部律师团队专业优势，以及内部法务人员懂法律、懂管理特点，畅通外部律师与内部业务人员沟通桥梁。三是竞优选定外聘律师团队，形成竞争良性机制，确保以最低成本实现企业利益最大化。四是加强外部律师资源精细化管理，加大力度压减存量案件，以遗留风险引发的法律纠纷案件处置为抓手，有效防控法律风险，避免经济损失。

（3）突出法律合规工作奖惩结合，完善法制管理机制。

加强法律工作奖惩力度，发挥其对法治建设工作助推作用。一是采取物质、精神奖励多种方式并重的“正向激励”措施，充分发挥“奖”的引导、激励作用。结合“责权利能廉”考核体系，对法治建设中表现优异的人员，给予表彰奖励；明确将“法治意识和能力”作为领导干部选拔任命的条件之一。二是与纪检、审计等部门协同联动，发挥“惩”的纠正、惩戒作用。对于违法违规经营决策引发法律纠纷造成重大损失的，按照《违规经营投资责任追究管理办法》等严格问责；对于触犯法律法规的人员，按程序移交相关部门处置。

结语

新起点、新征程、新使命，央企作为国民经济“压舱石”，必须坚定不移贯彻好中央全面依法治国战略，在深入贯彻落实法治央企建设有关要求中持续深入思考、强化沟通学习、大胆探索实践，充分运用系统思维方式不断提升法治能力和水平，推动央企法治工作在建设世界一流企业集团的征程中发挥更大作用。

参考文献

[1] 习近平. 论把握新发展阶段贯彻新发展理念构建新发展格局 [M]. 中央文献出版社, 2021.

[2] 王陆玲. 《央企推进法治建设存在的问题及应对措施》，现代企业，2019年第4期。

[3] 魏宏森, 王伟. 广义系统论的基本原理[J]. 系统辩证学学报, 1993(1): 52-58, 65.

[4] 关翠玲. 社会主义法治体系整体性建设实践思考[J]. 文化创新比较研究, 2020(27): 16-18.

作者简介: 李盼飞 (1990—) 河南郑州 男 汉族 硕士研究生 职称: 经济师研究方向: 企业法人治理、国企法治建设。