



德衡律师集团
DEHENG LAW GROUP

客户通讯 & 律师观点

政府事务业务中心>建设工程与 PPP 业务团队主办

2016 年 11 月 18 日 | 第 5 号

国办发建立国有企业违规经营投资责任追究制度之解读

国办发〔2016〕63 号

【研讨要点】

建立国有企业违规经营投资责任追究制度解读

【研讨笔记】

为保障国有资本保值增值责任，完善国有资产监管，防止国有资产流失，现国务院就建立国有企业违规经营投资责任追究制度提出以下意见，本律师就该制度进行解读，以期有国资背景的客户，能够依法依规进行投资，避免无意中陷入违规操作，避免承担行政责任乃至法律责任。

第一章 总则

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

根据《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》、《国务院办公厅关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》（国办发〔2015〕79 号）等要求，为落实国有资本保值增值责任，完善国有资产监管，防止国有资产流失，经国务院同意，现就建立国有企业违规经营投资责任追究制度提出以下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，按照“五位一体”总体布局【注：经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设——着眼于全面建成小康社会、实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴。】和“四个全面”战略布局【注：全面建成小康社会、全面深

化改革、全面依法治国、全面从严治党】，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，认真落实党中央、国务院决策部署，坚持社会主义市场经济改革方向，按照完善现代企业制度的要求，以提高国有企业运行质量和经济效益为目标，以强化对权力集中、资金密集、资源富集、资产聚集部门和岗位的监督为重点，严格问责、完善机制，构建权责清晰、约束有效的经营投资责任体系，全面推进依法治企，健全协调运转、有效制衡的法人治理结构，提高国有资本效率、增强国有企业活力、防止国有资产流失，实现国有资本保值增值。

（二）基本原则。

1. 依法合规、违规必究。以国家法律法规为准绳，严格执行企业内部管理规定，对违反规定、未履行或未正确履行职责造成国有资产损失以及其他严重不良后果的国有企业经营管理有关人员，严格界定违规经营投资责任，严肃追究问责，实行重大决策终身责任追究制度。

【注：需要注意，本条款侧重于法律准绳之下的企业内部管理规定。】【注：关于国有企业经营管理有关人员的理解：《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》中第八条规定：“健全公司法人治理结构。重点是推进董事会建设，……规范董事长、总经理行权行为，充分发挥董事会的决策作用、监事会的监督作用、经理层的经营管理作用……保障经理层经营自主权”。第九条：“建立国有企业领导人员分类分层管理制度。坚持党管干部原则与董事会依法产生、董事会依法选择经营管理者、经营管理者依法行使用人权相结合”不断创新有效实现形式。董事会按市场化方式选聘和管理职业经理人，合理增加市场化选聘比例，加快建立退出机制。推行企业经理层成员任期制和契约化管理，明确责任、权利、义务，严格任期管理和目标考核。从上述第八条、第九条的规定可以看出经营管理人员包括具有经营管理职责的经理层，由董事会依法选择，遵循市场化方式的选聘和管理方式。但国有企业的经营管理人员不止总经理这一个层次，还包括国有企业的董事长、总经理、董事、监事，这里加了“有关”二字，扩大了经营管理人员的范围，对国有企业经营管理有关人员的解读包括但不限于上述人员，在此应做广义的理解，即一切和经营管理相关的人员都纳入管理范围。】

2. 分级组织、分类处理。履行出资人职责的机构和国有企业按照国有资产分级管理要求和干部管理权限，分别组织开展责任追究工作。对违纪违法行，严格依纪依法处理。

3. 客观公正、责罚适当。在充分调查核实和责任认定的基础上，既考虑量的标准也考虑质的不同，实事求是地确定财产损失程度和责任追究范围，恰当公正地处理相关责任人。

4. 惩教结合、纠建并举。在严肃追究违规经营投资责任的同时，加强案例总结和警示教育，不断完善规章制度，及时堵塞经营管理漏洞，建立问责长效机制，提高国有企业经营管理水平。

【注：案例总结和警示教育是为了让相关责任人更清楚本责任追究制度的针对性和开展工作中所应注意的具体问题，同时也一定程度上警示相关责任人员要尽职尽责，不能因自我失职成为反面案例。】

（三）主要目标。在 2017 年年底，国有企业违规经营投资责任追究制度和责任倒查机制基本形成，责任追究的范围、标准、程序和方式清晰规范，责任追究工作实现有章可循。在 2020 年年底，全面建立覆盖各级履行出资人职责的机构及国有企业的责任追究工作体系，形成职责明确、流程清晰、规范有序的责任追究工作机制，对相关责任人及时追究问责，国有企业经营投资责任意识和责任约束显著增强。

【注：履行出资人职责的机构，是指根据本级人民政府的授权，代表本级人民政府对国家出资企业履行出资人职责的机构、部门。包括：1. 国务院国有资产监督管理机构。即国务院国有资产监督管理委员会，根据国务院的授权，代表国务院对国家出资企业履行出资人职责。2. 地方人民政府按照国务院的规定设立的国有资产监督管理机构。根据地方人民政府的授权，代表地方人民政府对国家出资企业履行出资人职责。3. 国务院和地方人民政府根据需要，授权的其他部门、机构。如根据国务院的有关规定，国务院授权财政部对金融行业的国有资产进行监管，授权财政部对中国邮政集团公司履行出资人职责等。】

二、责任追究范围

国有企业经营管理有关人员违反国家法律法规和企业内部管理规定，未履行或未正确履行职责致使发生下列情形造成国有资产损失以及其他严重不良后果的，应当追究责任：

【注：此条包含四个方面的关系：1、国家法律法规；2、企业内部管理规定；3、未履行或未正确履行职责；4、造成国有资产损失及其他严重不良后果。这四个一方面是层层递进的关系，在国家法律法规的基础上更进一步的强调遵守国有企业的内部管理规定，国有企业经营管理有关人员

在遵守企业内部管理规定的前提下要积极正确的履行职责,从而在经营投资方面避免国有资产损失以及造成其他的严重不良后果。需要注意的是,这里提到的国有资产损失及其他严重不良后果是概括而言的,具体的表现形式从以下十种领域展开描述,从而使国有企业经营管理人员需要注意之内容更加明确。下面在解读到四个层面的内容时,以“四个层面”为表述方式展开。】

(一) 集团管控方面。所属子企业发生重大违纪违法问题,造成重大资产损失,影响其持续经营能力或造成严重不良后果;未履行或未正确履行职责致使集团发生较大资产损失,对生产经营、财务状况产生重大影响;对集团重大风险隐患、内控缺陷等问题失察,或虽发现但没有及时报告、处理,造成重大风险等。

【注:此条是从集团管控方面对未正确履行职责的具体表现及造成国有资产损失及其他严重不良后果的内容进行了具体的规定,所属子企业发生重大违纪违法行为也属于国有企业经营管理人员未正确履行职责的表现方式,而影响到国有企业自身的持续经营能力是第四个层面内容的具体表现;对生产经营、财务状况产生重大影响是第四个层面的表现形式,需要追究法律责任;对集团重大风险隐患、内控缺陷等问题失察,或虽发现但没有及时报告、处理是未履行和未正确履行职责的一种表现,造成重大风险是第四个层面的表现形式。】

(二) 购销管理方面。未按照规定订立、履行合同,未履行或未正确履行职责致使合同标的价格明显不公允;交易行为虚假或违规开展“空转”贸易;利用关联交易输送利益;未按照规定进行招标或未执行招标结果;违反规定提供赊销信用、资质、担保(含抵押、质押等)或预付款项,利用业务预付或物资交易等方式变相融资或投资;违规开展商品期货、期权等衍生业务;未按规定对应收款项及时追索或采取有效保全措施等。

【注:从购销方面展开了对以上四个层次的分析。除了遵守国家法律法规外,在本条中的购销方面首先表现为按照企业内部规定订立、履行合同,其次满足第三个条件即未履行或未正确履行职责,最后,第四个层面内容的严重不良后果表现为造成合同标的价格明显不公允。另外,本条其他的在购销管理方面追究责任的表现主要为四个层次中的第二个和第三个层面即违反企业规定、未履行或未正确履行职责,其他表现虽然没有提到第四个层面的造成国有资产损失和其他严重不良后果,但根据本条所述的利用关联交易输送利益,违反规定提供赊销信用、资质、担保或预付款项,利用业务预付或物资交易等方式变相融资或投资等本条所规定的其余全部情形,其都存在极大的造

成国有资产损失的潜在危险，一旦在经营中出现问题将会给国有企业造成严重不良后果，因此属于对相关责任人员进行追责的情形。】

（三）工程承包建设方面。未按规定对合同标的进行调查论证，未经授权或超越授权投标，中标价格严重低于成本，造成企业资产损失；违反规定擅自签订或变更合同，合同约定未经严格审查，存在重大疏漏；工程物资未按规定招标；违反规定转包、分包；工程组织管理混乱，致使工程质量不达标，工程成本严重超支；违反合同约定超计价、超进度付款等。

【注：本条中所罗列的一系列工程承包建设方面的表现，包含上述四个层面的内容。比如，法律不允许转包，本条涉及不能违反规定转包、分包；另外，对合同标的进行调查论证，不得擅自签订或变更合同，工程物资要按规定招标，严格工程组织管理，按合同约定计价、按进度付款等都是第二个层面不得违反企业内部管理规定；造成企业损失，存在重大疏漏，致使工程质量不达标，工程成本严重超支等都是第四层面的内容即符合造成国有资产损失以及其他严重不良后果。因此本条从工程承包建设方面进行详列，提示国家经营管理相关人员要严格依法、依规、依约办事，否则要承担相应的法律责任。】

（四）转让产权、上市公司股权和资产方面。未按规定履行决策和审批程序或超越授权范围转让；财务审计和资产评估违反相关规定；组织提供和披露虚假信息，操纵中介机构出具虚假财务审计、资产评估鉴证结果；未按相关规定执行回避制度，造成资产损失；违反相关规定和公开公平交易原则，低价转让企业产权、上市公司股权和资产等。

【注：此条规定对四个层面在转让产权、上市公司股权和资产方面进行了详细的阐述。例如，国有企业经营管理相关人员必须履行公司内部关于决策、审批程序和授权范围内转让产权、上市公司股权的相关规定；财务审计和资产评估、回避制度、转让企业产权、上市公司股权和资产等需符合法律法规的规定及公司内部规定。但是，未按照相关规定执行回避制度强调结果，需符合第四层面的内容，即造成资产损失。国有企业经营管理有关人员不得为任何组织提供和披露虚假信息、操纵中介机构出具虚假财务审计、资产评估鉴证结果的违法行为。本条根据不同事项给予了在其范围内追究责任的条件，国有企业经营管理有关人员需严格从四个层面来把握自己在日常转让产权、上市公司股权和资产方面的行为。】

（五）固定资产投资方面。未按规定进行可行性研究或风险分析；项目概算未经严格审查，严重偏离实际；未按规定履行决策和审批程序擅自投资，造成资产损失；购建项目未按规定招标，干

预或操纵招标；外部环境发生重大变化，未按规定及时调整投资方案并采取止损措施；擅自变更工程设计、建设内容；项目管理混乱，致使建设严重拖期、成本明显高于同类项目等。

【注：进行可行性研究或风险分析必须严格按照相应的法律法规的规定以及公司企业内部规定，不按照法律法规及公司内部规定，其行为会被追究法律责任；项目概算没有按照法律法规规定及企业内部规定进行严格审查并造成严重偏离实际的引起第四层面后果的，其行为会被追究法律责任；违反企业内部规定的决策和审批程序而自我决断进行投资，如果造成财产损失要对自己的行为承担责任；购建项目（就是企业自己购买材料，自己设计建造的固定资产，比如厂房，大型自己专用的设备）必须按照法律法规的规定及企业内部规定进行招标，不能有任何干预或操纵招标的行为，否则要对此承担责任；违反企业内部规定没有履行职责，在外部环境发生重大变化时未及时调整投资方案并采取止损措施的经营管理有关人员要被追究责任；违反公司内部决策规定擅自变更设计、建设内容的要被追究责任，不需要同时符合第四个层面造成损失及其他严重不良后果的内容。在项目进行中未正确履行自己的职责造成项目管理混乱，造成第四层面的影响，引起建设严重拖期、成本明显高于同类项目等国有资产损失及严重不良后果的，要被追责。】

（六）投资并购方面。投资并购未按规定开展尽职调查，或尽职调查未进行风险分析等，存在重大疏漏；财务审计、资产评估或估值违反相关规定，或投资并购过程中授意、指使中介机构或有关单位出具虚假报告；未按规定履行决策和审批程序，决策未充分考虑重大风险因素，未制定风险防范预案；违规以各种形式为其他合资合作方提供垫资，或通过高溢价并购等手段向关联方输送利益；投资合同、协议及标的企业公司章程中国有权益保护条款缺失，对标的企业管理失控；投资参股后未行使股东权利，发生重大变化未及时采取止损措施；违反合同约定提前支付并购价款等。

【注：在投资并购方面违反相关法律法规或者公司内部规定即被追责的情况如下：负责投资并购的国有企业内部经营管理人员未按法律法规及企业内部规定进行尽职调查；财务审计、资产评估或估值方面；投资并购的决策和审批的程序和在风险防范方面；为其他合资合作方进行垫资；违反合同约定提前支付并购价款方面等。在追责方面考虑第四层面的情况如下：进行了尽职调查，但是因为没有进行风险分析等措施导致项目存在重大疏漏的严重后果；授意、指使出具虚假报告；高溢价收购；投资合同、协议及标的企业公司章程中国有权益保护条款确实，引起标的企业管理失控的后果；投资参股后未行使股东权利，发生重大变化未正确履行职责采取止损措施造成进一步损失。】

(七) 改组改制方面。未按规定履行决策和审批程序；未按规定组织开展清产核资、财务审计和资产评估；故意转移、隐匿国有资产或向中介机构提供虚假信息，操纵中介机构出具虚假清产核资、财务审计与资产评估鉴证结果；将国有资产以明显不公允低价折股、出售或无偿分给其他单位或个人；在发展混合所有制经济、实施员工持股计划等改组改制过程中变相套取、私分国有股权；未按规定收取国有资产转让价款；改制后的公司章程中国有权益保护条款缺失等。

【注：在改组改制方面，违反相关法律法规或者公司内部规定即被追责的情况如下：未按规定履行决策和审批程序；未按规定组织开展清产核资、财务审计和资产评估；改制后的公司章程中国有权益保护条款缺失等。包含第四个层面的内容，涉及直接国有资产损失及其他严重后果的情况如下：故意转移、隐匿国有资产或向中介机构提供虚假信息，操纵中介机构出具虚假清产核资、财务审计与资产评估鉴证结果；将国有资产以明显不公允低价折股、出售或无偿分给其他单位或个人发展混合所有制经济、实施员工持股计划等改组改制过程中变相套取、私分国有股权；未按规定收取国有资产转让价款等。】

(八) 资金管理方面。违反决策和审批程序或超越权限批准资金支出；设立“小金库”；违规集资、发行股票（债券）、捐赠、担保、委托理财、拆借资金或开立信用证、办理银行票据；虚列支出套取资金；违规以个人名义留存资金、收支结算、开立银行账户；违规超发、滥发职工薪酬福利；因财务内控缺失，发生侵占、盗取、欺诈等。

【注：在资金管理方面，违反法律法规以及企业内部的规定即被追究责任的情形如下：违反决策和审批程序或超越权限批准资金支出；违规以个人名义留存资金、收支结算、开立银行账户等。在追责方面涉及第四层面的情况如下：设立“小金库”；违规集资、发行股票（债券）、捐赠、担保、委托理财、拆借资金或开立信用证、办理银行票据；虚列支出套取资金；违规超发、滥发职工薪酬福利；因财务内控缺失，发生侵占、盗取、欺诈等。】

(九) 风险管理方面。内控及风险管理制度缺失，内控流程存在重大缺陷或内部控制执行不力【注：违反了前三个层面的内容，极易导致第四层面内容的发生】；对经营投资重大风险未能及时分析、识别、评估、预警和应对【注：违反了四个层面的内容，警示企业要在经营投资重大风险发生前对各个层面进行深入分析，防止风险的发生，重大投资风险发生前期进行快速识别、评估采取积极措施予以遏制，防范及在初期遏制不住在风险发生后要采取积极措施予以应对，把损失降到最低，如果没有在风险发生阶段采取阶段性的措施，要被追究责任】；对企业规章制度、经济合同和

重要决策的法律审核不到位【注：企业制定规章制度在实施前需经过法务人员或者律师的全面细致审核，购销、建设工程承包、加工承揽、货物运输、供用电、仓储保管、财产租赁、借款、财产保险等经济合同在签订前要经过严格法律风险方面的审核，作出重要决策前不仅要经过严格的法律法规以及企业内部规定的程序还需要经过严格的法律方面的审核。】；过度负债危及企业持续经营，恶意逃废金融债务【注：违反了四个层面的全部内容，此条不仅强调了造成本企业的资产损失及严重不良后果还意为主观恶意，在有履行能力而不尽力履行债务给他人造成损失。】；瞒报、漏报重大风险及风险损失事件【注：未正确履行职责的表现】，指使编制虚假财务报告，企业账实严重不符等【注：违反了四个层面的内容导致企业账务混乱的严重后果】。

（十）其他违反规定，应当追究责任的情形【注：兜底条款，需要被追究责任的情形包括但不限于以上所列举的具体内容。】。

三、资产损失认定

对国有企业经营投资发生的资产损失，应当在调查核实的基础上，依据有关规定认定损失金额及影响。

（一）资产损失包括直接损失和间接损失。直接损失是与相关人员行为有直接因果关系的损失金额及影响。间接损失是由相关人员行为引发或导致的，除直接损失外、能够确认计量的其他损失金额及影响。【注：间接损失一般指的是可得利益的损失，即应当得到的利益因受侵权行为的侵害而没有得到，包括人身损害造成的间接损失和财物损害造成的间接损失。】

（二）资产损失分为一般资产损失、较大资产损失和重大资产损失。涉及违纪违法和犯罪行为查处的损失标准，遵照相关党内法规和国家法律法规的规定执行；涉及其他责任追究处理的，由履行出资人职责的机构和国有企业根据实际情况制定资产损失程度划分标准。【注：意为有法律法规规定的从法律法规规定，没有法律法规规定的由国有企业资产监督管理等机构和国有企业根据实际情况对资产损失程度进行划分。】【注：2008年10月1日起施行的国务院国有资产监督管理委员会令第20号《中央企业资产损失责任追究暂行办法》第十五条规定，资产损失根据企业实际情况，按照金额大小和影响程度划分为一般资产损失、较大资产损失、重大资产损失和特别重大资产损失：

（一）一般资产损失是指企业资产损失金额较小且造成影响较小的；（二）较大资产损失是指企业资产损失金额较大或者在企业造成一定不良影响的；（三）重大资产损失是指企业资产损失金额巨大或者在企业及社会造成严重不良影响的；（四）特别重大资产损失是指企业资产损失巨大并影响

企业持续经营和发展能力，或者在国际、国内造成严重不良影响的。因此国有企业资产损失的分类标准可以参考此规定。】

（三）资产损失的金额及影响，可根据司法、行政机关出具的书面文件，具有相应资质的会计师事务所、资产评估机构、律师事务所等中介机构出具的专项审计、评估或鉴证报告，以及企业内部证明材料等进行综合研判认定。【注：资金损失的金额及影响的评估依据，需注意。】相关经营投资虽尚未形成事实损失，经中介机构评估在可预见未来将发生的损失，可以认定为或有资产损失【注：需要特别注意的是即使当前还并没有造成损失，中介机构的评估也能在或有资产损失上有很大影响】。

四、经营投资责任认定

国有企业经营管理有关人员任职期间违反规定，未履行或未正确履行职责造成国有资产损失以及其他严重后果的，应当追究其相应责任；已调任其他岗位或退休的，应当纳入责任追究范围，实行重大决策终身责任追究制度。经营投资责任根据工作职责划分为直接责任、主管责任和领导责任。

【注：重大决策终身责任追究制度，严格责任追究，从而使相关责任人能够在项目决策中慎之又慎，倒逼相关责任人充分发挥自己的主观能动性，达到避免或者减小国有资产流失及其他严重后果发生的可能性。调任其他岗位或者退休都避免不了被追究责任，这为在实践中在国有资产遭受损失时要求调任或者退休的人员予以配合调查提供了法律依据。】

（一）直接责任是指相关人员在与其工作职责范围内，违反规定，未履行或未正确履行职责，对造成的资产损失或其他不良后果起决定性直接作用时应当承担的责任。

企业负责人存在以下情形的，应当承担直接责任：本人或与他人共同违反国家法律法规和企业内部管理规定；授意、指使、强令、纵容、包庇下属人员违反国家法律法规和企业内部管理规定；未经民主决策、相关会议讨论或文件传签、报审等规定程序，直接决定、批准、组织实施重大经济事项，并造成重大资产损失或其他严重后果；主持相关会议讨论或以文件传签等其他方式研究时，在多数人不同意的情况下，直接决定、批准、组织实施重大经济事项，造成重大资产损失或其他严重后果；将按有关法律法规制度应作为第一责任人（总负责）的事项、签订的有关目标责

任事项或应当履行的其他重要职责，授权（委托）其他领导干部决策且决策不当或决策失误造成重大财产损失或其他严重不良后果；其他失职、渎职和应当承担直接责任的行为。

【注：此直接责任与《中共中央办公厅 国务院办公厅关于印发〈党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定〉的通知》（中办发〔2010〕32号）的规定一致，其具体规定如下：直接责任，是指领导干部对履行经济责任过程中的下列行为应当承担的责任：（一）直接违反法律法规、国家有关规定和单位内部管理规定的行为；（二）授意、指使、强令、纵容、包庇下属人员违反法律法规、国家有关规定和单位内部管理规定的行为；（三）未经民主决策、相关会议讨论而直接决定、批准、组织实施重大经济事项，并造成重大经济损失浪费、国有资产（资金、资源）流失等严重后果的行为；（四）主持相关会议讨论或以其他方式研究，但是在多数人不同意的情况下直接决定、批准、组织实施重大经济事项，由于决策不当或者决策失误造成重大经济损失浪费、国有资产（资金、资源）流失等严重后果的行为；（五）其他应当承担直接责任的行为。】

（二）主管责任是指相关人员在直接主管（分管）工作职责范围内，违反规定，未履行或未正确履行职责，对造成的财产损失或不良后果应当承担的责任。

【注：《中共中央办公厅 国务院办公厅关于印发〈党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定〉中关于主管责任的规定如下：主管责任，是指领导干部对履行经济责任过程中的下列行为应当承担的责任：（一）除直接责任外，领导干部对其直接分管的工作不履行或者不正确履行经济责任的行为；（二）主持相关会议讨论或以其他方式研究，并且在多数人同意的情况下决定、批准、组织实施重大经济事项，由于决策不当或者决策失误造成重大经济损失浪费、国有资产（资金、资源）流失等严重后果的行为。因此，在国有企业违规经营投资责任认定的中可以参照此规定的内容。】

（三）领导责任是指主要负责人在其工作职责范围内，违反规定，未履行或未正确履行职责，对造成的财产损失或不良后果应当承担的责任。

【注：《中共中央办公厅 国务院办公厅关于印发〈党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定〉中关于领导责任的规定：领导责任，是指除直接责任和主管责任外，领导干部对其不履行或者不正确履行经济责任的其他行为应当承担的责任。可以作为本制度关于领导责任进行界定的参考。】

五、责任追究处理

(一) 根据财产损失程度、问题性质等，对相关责任人采取组织处理、扣减薪酬、禁入限制、纪律处分、移送司法机关等方式处理。

1. 组织处理。包括批评教育、责令书面检查、通报批评、诫勉、停职、调离工作岗位、降职、改任非领导职务、责令辞职、免职等。

2. 扣减薪酬。扣减和追索绩效年薪或任期激励收入，终止或收回中长期激励收益，取消参加中长期激励资格等。

3. 禁入限制。五年内直至终身不得担任国有企业董事、监事、高级管理人员。

4. 纪律处分。由相应的纪检监察机关依法依规查处。

5. 移送司法机关处理。依据国家有关法律规定，移送司法机关依法查处。

以上处理方式可以单独使用，也可以合并使用。

(二) 国有企业发生财产损失，经过查证核实和责任认定后，除依据有关规定移送司法机关处理外，应当按以下方式处理：

1. 发生较大资产损失的，对直接责任人和主管责任人给予通报批评、诫勉、停职、调离工作岗位、降职等处理，同时按照以下标准扣减薪酬：扣减和追索责任认定年度 50%—100% 的绩效年薪、扣减和追索责任认定年度（含）前三 50%—100% 的任期激励收入并延期支付绩效年薪，终止尚未行使的中长期激励权益、上缴责任认定年度及前一年度的全部中长期激励收益、五年内不得参加企业新的中长期激励。

对领导责任人给予通报批评、诫勉、停职、调离工作岗位等处理，同时按照以下标准扣减薪酬：扣减和追索责任认定年度 30%—70% 的绩效年薪、扣减和追索责任认定年度（含）前三年 30%—70% 的任期激励收入并延期支付绩效年薪，终止尚未行使的中长期激励权益、三年内不得参加企业新的中长期激励。

2. 发生重大资产损失的，对直接责任人和主管责任人给予降职、改任非领导职务、责令辞职、免职和禁入限制等处理，同时按照以下标准扣减薪酬：扣减和追索责任认定年度 100% 的绩效年薪、扣减和追索责任认定年度（含）前三年 100% 的任期激励收入并延期支付绩效年薪，终止尚未行使的中长期激励权益、上缴责任认定年度（含）前三年的全部中长期激励收益、不得参加企业新的中长期激励。

对领导责任人给予调离工作岗位、降职、改任非领导职务、责令辞职、免职和禁入限制等处理，同时按照以下标准扣减薪酬：扣减和追索责任认定年度 70%—100% 的绩效年薪、扣减和追索责任认定年度（含）前三年 70%—100% 的任期激励收入并延期支付绩效年薪，终止尚未行使的中长期激励权益、上缴责任认定年度（含）前三年的全部中长期激励收益、五年内不得参加企业新的中长期激励。

3. 责任人在责任认定年度已不在本企业领取绩效年薪的，按离职前一年度全部绩效年薪及前三年任期激励收入总和计算，参照上述标准追索扣回其薪酬。

4. 对同一事件、同一责任人的薪酬扣减和追索，按照党纪政纪处分、责任追究等扣减薪酬处理的最高标准执行，但不合并使用。

（三）对资产损失频繁发生、金额巨大、后果严重、影响恶劣的，未及时采取措施或措施不力导致资产损失扩大的，以及瞒报、谎报资产损失的，应当从重处理。对及时采取措施减少、挽回损失并消除不良影响的，可以适当从轻处理。

（四）国有企业违规经营投资责任追究处理的具体标准，由各级履行出资人职责的机构根据资产损失程度、应当承担责任等情况，依照本意见制定。

六、责任追究工作的组织实施

（一）开展国有企业违规经营投资责任追究工作，应当遵循以下程序：

1. 受理。资产损失一经发现，应当立即按管辖规定及相关程序报告。受理部门应当对掌握的资产损失线索进行初步核实，属于责任追究范围的，应当及时启动责任追究工作。

2. 调查。受理部门应当按照职责权限及时组织开展调查，核查财产损失及相关业务情况、核实损失金额和损失情形、查清损失原因、认定相应责任、提出整改措施等，必要时可经批准组成联合调查组进行核查，并出具财产损失情况调查报告。

3. 处理。根据调查事实，依照管辖规定移送有关部门，按照管理权限和相关程序对相关责任人追究责任。相关责任人对处理决定有异议的，有权提出申诉，但申诉期间不停止原处理决定的执行。责任追究调查情况及处理结果在一定范围内公开。

4. 整改。发生资产损失的国有企业应当认真总结吸取教训，落实整改措施，堵塞管理漏洞，建立健全防范损失的长效机制。

（二）责任追究工作原则上按照干部管理权限组织开展，一般财产损失由本企业依据相关规定自行开展责任追究工作，上级企业或履行出资人职责的机构认为有必要的，可直接组织开展；达到较大或重大财产损失标准的，应当由上级企业或履行出资人职责的机构开展责任追究工作；多次发生重大财产损失或造成其他严重不良影响、财产损失金额特别巨大且危及企业生存发展的，应当由履行出资人职责的机构开展责任追究工作。

（三）对违反规定，未履行或未正确履行职责造成国有资产损失的董事，除依法承担赔偿责任外，应当依照公司法、公司章程及本意见规定对其进行处理。对重大财产损失负有直接责任的董事，应及时调整或解聘。

（四）经营投资责任调查期间，对相关责任人未支付或兑现的绩效年薪、任期激励收入、中长期激励收益等均应暂停支付或兑现；对有可能影响调查工作顺利开展的相关责任人，可视情采取停职、调离工作岗位、免职等措施。

（五）对发生安全生产、环境污染责任事故和重大不稳定事件的，按照国家有关规定另行处理。

七、工作要求

（一）各级履行出资人职责的机构要明确所出资企业负责人在经营投资活动中须履行的职责，引导其树立责任意识和风险意识，依法经营，廉洁从业，坚持职业操守，履职尽责，规范经营投资决策，维护国有资产安全。【注：履行出资人职责的机构在防范国有资产流失等方面的义务。】国有企业要依据公司法规定完善公司章程，建立健全重大决策评估、决策事项履职记录、决策过错认

定等配套制度，细化各类经营投资责任清单，明确岗位职责和履职程序，不断提高经营投资责任管理的规范化、科学化水平。【注：国有企业在防范国有资产流失等方面的义务。】履行出资人职责的机构和国有企业应在有关外聘董事、职业经理人聘任合同中，明确违规经营投资责任追究的原则要求【注：二者的共同义务】。

（二）各级履行出资人职责的机构和国有企业要按照本意见要求，建立健全违规经营投资责任追究制度，细化经营投资责任追究的原则、范围、依据、启动机制、程序、方式、标准和职责，保障违规经营投资责任追究工作有章可循、规范有序。国有企业违规经营投资责任追究制度应当报履行出资人职责的机构备案。

（三）国有企业要充分发挥党组织、审计、财务、法律、人力资源、巡视、纪检监察等部门的监督作用，形成联合实施、协同联动、规范有序的责任追究工作机制，重要情况和问题及时向履行出资人职责的机构报告。履行出资人职责的机构要加强与外派监事会、巡视组、审计机关、纪检监察机关、司法机关的协同配合，共同做好国有企业违规经营投资责任追究工作。对国有企业违规经营投资等重大违法违纪违规问题应当发现而未发现或敷衍不追、隐匿不报、查处不力的，严格追究企业和履行出资人职责的机构有关人员的失职渎职责任。

（四）各级履行出资人职责的机构和国有企业要做好国有企业违规经营投资责任追究相关制度的宣传解释工作，凝聚社会共识，为深入开展责任追究工作营造良好氛围；要结合对具体案例的调查处理，在适当范围进行总结和通报，探索向社会公开调查处理情况，接受社会监督，充分发挥警示教育作用。

【注：本条是对国有企业及各级履行出资人职责的机构和国有企业做出了针对国有企业违规经营投资责任追究前的准备工作，强调要为国有企业的经营管理相关人员提供行为准则及工作要求，在防范风险的同时也为追究责任提供了依据。】

本意见适用于国有及国有控股企业违规经营投资责任追究工作。金融、文化等国有企业违规经营投资责任追究工作，中央另有规定的依其规定执行。

国务院办公厅

2016年8月2日

(以上法条解读仅代表律师个人观点)

如对本客户通讯有任何疑问，请联络下列任一作者或您通常联系的集团律师。

张蕾 集团合伙人

联系方式：

电话：18853119816

邮箱：zhanglei@deheng.com

李晓庆 律师

邮箱：lixiaoqing@deheng.com

白中旭 律师

联系方式：baizhongxu@deheng.com

电话：15098842528

您也可能对以下话题感兴趣：[PPP 项目的项目筛选、初步方案及交易架构设计、合同体系构建、项目合同、股东协议、履约合同、融资合同、保险合同的起草、谈判、签订、项目公司的设立、公司章程的制定……](#)

本文是德衡律师集团向客户及其他友好各方提供的法律通讯。本文所载信息不应被诠释为律师意见。如果您需要关于上述事宜的进一步分析或说明，请联络您最通常联系的律师。欲获取此通讯，请通过 <http://www.deheng.com.cn/ywly/>，查找本团队专栏，订阅本通讯。我们将定期向您发送。