

新《公司法》下国家出资公司董监高责任的规范叠加与协调——以党组织嵌入与穿透式监管为中心

胡锦川

中共贵港市委员会党校，广西 贵港 537100

DOI:10.61369/SE.2026060003

摘 要： 国家出资公司董事、监事、高级管理人员（以下简称“董监高”）受到公司法一般规范与国资监管特别规范的双重约束，党组织嵌入治理与穿透式监管叠加，造成责任认定适用冲突。本文首次提出“二次判断义务”概念，界定其为勤勉义务的场景化具体形态，构建“同质吸收、异质折抵”的公私法追责衔接机制，确立程序合规不等于勤勉尽责的司法审查准则，为国家出资公司董监高责任的规范冲突提供教义学解决方案与实务裁判规则。

关 键 词： 新《公司法》；国家出资公司；党组织嵌入；穿透式监管；二次判断义务

Normative Overlay and Coordination of the Responsibilities of Directors, Supervisors, and Senior Management in State-Invested Companies under the New Company Law — Focusing on the Integration of Party Organizations and Through-type Supervision

Hu Jinchuan

Party School of the CPC Guigang Municipal Committee, Guigang, Guangxi 537100

Abstract： Directors, supervisors, and senior management (hereinafter referred to as "directors, supervisors, and senior executives") of state-invested companies are subject to dual constraints from the general norms of the Company Law and the special norms of state-owned asset supervision. The integration of party organizations into governance and through-type supervision overlap, leading to conflicts in the application of liability determination. This paper introduces, for the first time, the concept of "secondary judgment obligation," defining it as a scenario-specific manifestation of the duty of diligence. It establishes a mechanism for linking public and private law accountability through "homogeneous absorption and heterogeneous offsetting," and sets a judicial review criterion that procedural compliance does not equate to diligent performance. This provides a doctrinal solution and practical adjudication rules for resolving normative conflicts regarding the responsibilities of directors, supervisors, and senior executives in state-invested companies.

Keywords： new Company Law; state-invested companies; integration of Party organizations; through-type supervision; secondary judgment obligation

引言

《中华人民共和国公司法（2023年修订）》（以下简称“新《公司法》”）专设“国家出资公司组织机构的特别规定”一章，强化了对国有独资及国有资本控股公司的特别规制。国务院国资委《中央企业违规经营投资责任追究实施办法》（以下简称“第46号令”）建立了“双轨评价”与终身追责机制。第46号令虽直接适用于中央企业，但其制度逻辑已通过地方立法实践辐射至省属、市属国企等，其背后所承载的穿透式监管理念在国家出资公司领域具有普遍制度价值。党组织嵌入与穿透式监管叠加，引发董监高责任认定冲突。围绕国家出资公司董监高的义务标准，学界既有研究大致呈现两种取向：一种侧重于公司法规制层面，聚焦董监高信义义务的教义学展开，但未将党组织嵌入作为影响董监高义务判断的独立变量纳入分析框架；^[1] 另一种侧重于国资监管层面，致力于论证行政追责与民事责任的制度衔接，但对董监高在“政治—商事”双重身份下如何具体履行义务缺乏教义化方案。^[2] 上述两种路径在党组织政治属性与商事主体信义义务的交叉地带均未充分展开，未能打通政治治理规则与商事信义义务的适用边界。本文以国有独资及国有资本控股公司为研究对象，尝试构建“二次判断义务”教义学规则与“同质吸收、异质折抵”追责衔接机制，以期弥合公私法规范适用冲突。

一、一般规范在国家出资公司场景下的适用悖论

（一）党组织前置程序与勤勉义务的适用冲突

新《公司法》第170条明确党组织“研究讨论公司重大经营管理事项”后由董事会依法决策，但实践中已出现董监高以“党组织已讨论通过”为由主张免责，第180条第2款所要求的“为公司的最大利益尽到管理者通常应有的合理注意”在此场景下如何适用，尚未形成统一的司法裁判标准。从司法实践来看，最高人民法院在（2018）最高法民再366号斯曼特损害公司利益责任纠纷案的民事判决书中明确指出，董事的勤勉义务不仅要求其履行形式上的程序义务，更要求其公司的最大利益尽到合理注意，消极不作为同样可能构成对勤勉义务的违反。这一裁判逻辑所体现的“程序合规不能豁免实质审查义务”的双重审查标准，与学界提出的“评价董事是否违反忠实义务与勤勉义务时，应持基于实质和基于程序的不同进路予以区分”的观点形成印证，为本文在程序审查基础上引入实质审查维度提供了规范与学理的双重支撑。^[3]但该案基于普通商事公司治理结构，其审查逻辑难以直接适用于党组织前置决策场景：在国家出资公司中，程序合法的判断还需考量前置程序是否替代了董事的独立商业判断，实质合理的审查亦需区分政治方向的正确性能否当然等同于商业决策的合理性^[4]。

（二）行政追责与民事赔偿的叠加矛盾

两套体系在归责原则上存在根本差异：民事赔偿以过错为核心要件，以损害填补为制度目的，构成要件包括违法行为、损害结果、因果关系与过错；行政追责以违规为认定基础，以惩戒警示为核心目的，构成要件侧重违规行为、不良后果与管控过失，不以实际损害为必要前提。两套体系在“实际损失”与“不良后果”的双轨评价标准下缺乏有效的衔接机制。上述两个悖论的深层成因在于：普通公司法信义义务遵循单一商事逻辑，而国企治理深受多重使命与多重逻辑的交织影响，^[5]两种逻辑的冲突集中体现为董监高履职标准的三项核心分歧：一是政治合规是否优先于商业判断，即党委会的方向性审查结论能否当然替代董事的商业合理性评估；二是程序合规能否豁免实质过错，即完成前置程序是否意味着董事已尽到全部注意义务；三是政治责任与法律责任能否相互替代，即党内问责是否可以吸收公司法上的民事赔偿责任。

二、国家出资公司董监高责任体系的特殊性

（一）党组织嵌入：“双向进入、交叉任职”下的责任归属

新《公司法》第170条确立党组织领导地位与前置研究讨论程序。在“双向进入、交叉任职”体制下，党委书记、董事长由同一人担任，党组织班子成员进入董事会、监事会和经理层，董监高身份呈现双重性：在党委会上行使政治审议权，在董事会上

行使商业决策权。党组织前置研究讨论是董事会对重大问题进行决策的法定前置程序，董事会在党组织把关定向的基础上依法行使决策权，即党组织的“把关定向”重在政治把关与方向把控，而非替代董事的商业判断。^[6]

在责任认定上，应区分两种情形。第一，若董监高在董事会决议时基于专业判断提出书面异议（异议须在董事会召开前或召开当日以书面形式提交，记载于董事会会议记录，并留存邮件、签收单等送达凭证），即使其在党委会上投赞成票，仍可在一定程度上减轻勤勉责任。书面异议有效的，可予减轻责任；书面异议附有独立第三方出具的财务分析报告或法律意见书的，可适当提高减免幅度；上述减免仅适用于过失情形，故意违规不得减免；仅提出口头质疑而未形成书面记录的，不产生减免效果。责任减免仅针对勤勉义务过错部分，无法免除忠实义务项下的法定责任。第二，若董监高在党委会、董事会两个会议上均未对明显存在问题的决策提出异议，则不能以“党组织已讨论通过”为由主张免责。此处“明显存在问题”的判断标准应限定为三种情形：违反法律法规强制性规定、存在重大国有资产损失风险、存在明显利益输送嫌疑。满足上述任一标准，可以推定董监高未尽到合理注意义务，该推定仅为事实推定，而非法律推定，允许董监高通过充分反证予以推翻。党委会表决意见仅作为法院和国资监管部门考量董监高过错程度的参考因素，不得直接作为免责事由。董事会决议是否仅流于形式，直接关系到勤勉义务的实质履行。

关于党组织前置审议意见的法律效力，需明确其具有“参考性”而非“约束性”。新《公司法》第170条明确党组织“支持公司的组织机构依法行使职权”，表明立法原意并非以党组织意见替代董事会决策，董监高不能以“服从党组织决定”主张当然免责。2025年5月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于完善中国特色现代企业制度的意见》进一步要求“明晰党委（党组）讨论和决定重大事项的边界，提高前置研究讨论的质量和效率”，为厘清党组织意见效力提供了政策依据。

（二）董事义务的差异化与合规管理的分层评价

新《公司法》第173条第2款要求外部董事过半，第177条将合规管理确立为法定义务，据此应构建两个层面的差异化评价标准。第一，在董事个体的义务标准上，应区分外部董事与内部董事。外部董事尽到合理询问义务后，可适用“合理信赖”标准，仅在其明知或应知所依赖信息存在重大瑕疵时承担责任。其注意义务以“同类企业独立董事通常应尽的注意程度”为参照，对所依赖的中介机构报告仅负形式审查义务。而内部董事则因实质参与日常经营管理，应适用“严格审查”标准，对决策的合法性与合理性负有更高程度的注意义务，需对投资并购的财务数据、法律风险等进行实质性核查。第二，在公司体系的合规评价上，应将合规管理的有效性作为判断董监高是否尽到勤勉义务的重要参考。“未建立有效合规体系”是否构成义务违反，应从制度完整

性、实际执行情况、问题整改效果三个维度综合认定。在责任追究时，对于企业设立不满3年的初创过渡期、新颁布法规后6个月的适应调整期等情形，可适用容错机制，结合公司规模、业务复杂度及建设进展综合判断，避免“一刀切”归责。

（三）第46号令的追责体系与穿透式监管的法理逻辑

穿透式监管的核心在于“实质重于形式”原则，即监管视线能够穿透企业表面的法人外壳与复杂层级，识别真实风险来源与最终责任主体。这一理念近年来已从金融监管领域延伸至国资监管领域，第46号令正是其在央企违规经营投资责任追究中的制度载体。

第46号令针对中央企业经营管理有关人员的违规经营投资行为，建立了“双轨评价”模式与重大决策终身问责制度。“双轨评价”模式将追责门槛设置为“资产损失”与“不良后果”两条并行轨道，前者以可量化的经济损失为核心，按金额分为三级（500万元以下为一般资产损失，500万元至5000万元为较大资产损失，5000万元以上为重大资产损失）；后者以非财产性负面影响为核心，由国资监管部门根据监管通报、信用评级报告、行业处罚决定、审计报告和巡视巡察反馈意见等客观材料综合评定等级，其认定不依赖于资产损失的量化结果，而是基于违规行为的性质、影响范围及危害程度进行独立判断。两条轨道相互独立、并行适用，即便未造成直接经济损失，只要引发严重不良后果的，仍可触发追责程序。重大决策终身问责制度则意味着，相关责任人无论是否调离、退休，均须对重大决策失职与恶意违规行为承担终身性法律后果，并可能面临“市场禁入”等惩戒。

基于上述穿透式监管的法理逻辑，第46号令将追责触角从直接行为人向上延伸至实际行使控制权的主体，确立了“向上穿透、实质追责”的追责路径。新《公司法》第192条关于控股股东、实际控制人“指示”责任的规则，同样体现“向上追责”的理念，但二者在规范构造上存在本质差异。在归责逻辑上，前者以管控失职为认定核心，行为是否直接作出指示在所不问，属于行政问责；后者以具体指示行为为构成要件，遵循民事侵权责任的法理逻辑。在评价维度上，前者以“是否违反国资监管规定”为审查标准，后者以“是否违反商事信义义务”为审查标准。二者评价体系的本质差异，是导致国家出资公司董监高双重追责冲突的直接规范根源。

三、规范协调的核心路径：“二次判断义务”

（一）概念界定与法理基础

“二次判断义务”是“两个一以贯之”在责任体系层面的规范展开，指当党组织前置研究讨论结论与商业逻辑产生显著张力时，董监高负有基于独立专业判断对前置结论重新审视的积极义务。其法理依据在于：董事信义义务本质上是个人性义务，“管理者通常应有的合理注意”不能因服从外部意见而当然豁免；^[7]“两

个一以贯之”要求坚持党的领导与建立现代企业制度有机融合，“二次判断义务”正是实现两者辩证统一的规范载体。

在教义学定位上，“二次判断义务”是传统勤勉义务的特殊形态，二者是一般与特殊的关系。传统勤勉义务以单一商事逻辑为基础，适用于一般商事公司的日常经营决策；而“二次判断义务”源于国家出资公司“政治—商事”双重属性下的义务分层需求，是传统勤勉义务在国家出资公司特殊治理场景下的内涵延伸——当党组织前置研究讨论已就决策事项作出方向性判断后，董监高不仅要商业信息进行审慎评估，还要对前置结论的独立审视承担积极义务。

在规范性上，“二次判断义务”不是独立义务类型，不具有独立义务位阶，而是新《公司法》第180条第2款勤勉义务在党组织嵌入这一特殊治理场景下的具体化适用，其本质是勤勉义务在“政治—商事”双重逻辑下的内涵扩张，而非创设独立的法定义务类型。^[8]在适用范围上，本义务仅适用于国有独资公司及国有资本控股公司，限于“三重一大”事项中的重大经营决策且以党组织已进行前置研究讨论为前提，日常经营事务依一般勤勉标准履职，不扩大穿透式监管下的一般履职行为。域外义务分层经验仅具参考意义，我国须立足党组织嵌入的制度现实展开本土化解释。

（二）“显著张力”的类型化与适用标准

“显著张力”包括三类情形。第一，党组织意见明显违反市场规律。该情形对应“合理注意”缺失，显性风险举证难度较低，例如党委会要求以评估价格的70%以下协议转让国有资产，或在技术条件不具备的情况下要求企业跨行业扩张。第二，可能导致重大资产损失。此种情形违反“为公司最大利益”义务，预判性风险举证难度较高（需证明决策与损失之间的因果关系），例如党委会基于就业维稳因素要求继续运营已连续三年亏损且无扭亏希望的生产线。第三，存在重大合规风险。该情形同时触发守法与忠实义务，例如党委会要求绕开公开招标程序直接指定供应商，或为关联方提供无担保信用贷款。基于国家产业政策、公共服务保障等作出的合理国有资本配置决策，不纳入“显著张力”评价范围。

（三）举证责任分配

原告（公司或股东）应举证证明前置结论存在显著张力且董监高未履行独立审视义务；被告（董监高）可举证已尽合理注意或前置结论不存在可识别重大风险。商业判断规则构成“二次判断义务”的审查边界：前者为司法一般原则，法院事后审查决策程序而非实质结果；后者要求董监高事前对重大显性风险独立审视，两者在审查时点与审查标准上形成互补。从规范适用逻辑来看，董事在党委会通过股权低价转让方案后，自行委托评估机构重新评估并依据评估报告提出书面异议，后续交易虽仍执行原方案导致损失，但法院认定该董事已履行“二次判断义务”的则不予追责。

（四）免责要件

董监高主张免责须同时满足三项要件，按“书面留痕—专业依据—风险处置”逻辑递进排列：第一，董事会决议时明确提出书面异议并记载于会议记录，异议理由须基于财务分析报告、法律意见书、行业评估数据等可验证的专业依据；第二，反对意见基于专业判断，无利益冲突或恶意串通；第三，已采取必要风险防控措施，包括通过正式渠道或在未采纳时，以个人名义依法依规向国资监管部门提交专项报告、建议聘请第三方独立评估等。^[9]书面异议的有效性审查标准包括：异议须在决策前提出，事后补充的不予认定；异议须针对决策的核心风险点提出，泛泛而谈的反对意见不产生效力；异议理由须具有事实依据而非空泛的“保留意见”；须采取后续跟进措施。未同时满足上述三项要件的，不得主张免责。上述免责要件与新《公司法》第180条第2款善意履职规范相衔接。

四、追责体系的规范衔接与协调

（一）层级管控下董监高责任划分

集团本部董监高掌握充分信息并直接参与重大决策，以“信息充分程度”和“决策参与度”作为判断依据，应当从严把握。下属子公司董监高因信息不对称和决策权限受限，其勤勉义务范围应被合理限定。在责任划分上，集团董监高对重大决策起主导或决定作用的，承担主要责任；子公司仅负执行责任的，以其书面异议为免责前提，但子公司董监高明知上级决策明显违法或存在重大国有资产流失风险仍继续执行的，不得主张免责。第46号令已将融资性贸易和虚假贸易的监管条款上移至集团管控层面，明确规定“所属子公司违规开展融资性贸易”属于集团层面的追责情形。下级董监高执行上级决策时，主张免责的需同时满足“已尽合理注意对上级决策进行审慎评估”“已提出书面异议并留存记录”“执行行为未超出上级决策明确授权范围”三项要件。^[10]例如，集团总部要求子公司开展融资性贸易，子公司负责人提出书面异议后仍被强制执行，若后续引发追责，子公司负责人可凭该书面异议主张免责，此时责任将上移至集团层面。

（二）“同质吸收、异质折抵”衔接机制

“同质吸收”是指当行政追责与民事赔偿均基于同一损害事实且均具财产填补性质时，已通过一种程序实现的财产填补效果可在另一程序中予以扣减，避免对同一损害事实进行双重惩罚。该规则的法理基础在于民法上的损益相抵原则与《行政处罚法》第29条确立的一事不再罚原则。在责任性质上，依据第46号令第37条的规定，组织处理、扣减绩效薪酬、追索已发薪酬等措施属于公司内部惩戒，与民事赔偿同质，可以适用吸收规则；罚款、禁入限制等措施则属于行政处罚，与民事赔偿异质，不能简单吸收。基于上述原则，本文提出，已通过行政追责归属公司的部分，民事赔偿相应扣减，反之亦然。依据第46号令第41条关于重

大决策终身问责的规定，责任人已退休、调离的，其同质财产责任部分仍适用吸收规则。例如，董监高因同一投资失误被扣减绩效薪酬30万元，后民事赔偿诉讼判决其赔偿50万元，依据同质吸收规则，其实际应承担的赔偿金额为20万元。因故意或重大过失造成重大国资流失、系统性经营风险等特殊情形的，不适用上述吸收规则。

“异质折抵”是指当责任内容在财产性质上不具有同质性时，将民事赔偿的承担情况作为行政裁量的酌定因素。该规则的法理基础在于《行政处罚法》第5条规定的过罚相当原则及第32条关于主动消除或减轻违法行为危害后果应从轻或减轻处罚的规定。基于上述原则，本文提出，民事赔偿已足额承担且主动赔付的，行政资格罚一般应予从轻，但不得完全免除；民事赔偿部分承担的，综合考量过错程度、赔付比例与行为后果确定裁量幅度。上述折抵规则与第46号令关于从重、加重、从轻、减轻处理的规定在规范体系上相互协调。存在恶意履职、隐瞒重大风险、拒不整改、虚假报告、刻意规避监管等加重情形的，依据第46号令关于从重处理的规定，即便足额赔付，行政裁量不受折抵影响，应予从严处理。例如，董监高主动赔偿全部损失200万元的，国资监管部门可将其市场禁入期限由5年酌情缩减为3年；若有证据证明其事后伪造会议记录的，即便足额赔付，仍可对其采取终身市场禁入措施。

“同质吸收”与“异质折抵”的法理基础为三项核心原则：一是一事不再罚，同一事实不得在行政与民事程序中重复追责；二是过罚相当，责任形式与程度应与过错程度、行为后果相匹配；三是损害填补与惩戒功能区分，民事赔偿旨在填补公司损失，行政处罚旨在维护监管秩序，二者功能不可相互替代。

（三）程序衔接机制

依据第46号令第4条关于监督贯通协调的规定及第5条关于移送纪检监察或司法机关的规定，国资监管部门启动行政追责时，应通知公司及债权人并告知其享有的民事诉讼权利。在程序衔接层面，本文建议从以下三个环节构建公私法协同机制：

第一，民事程序优先与行政追责中止。公司已提起民事诉讼的，基于《民法典》第187条确立的民事责任优先原则，行政追责程序应当中止，待民事判决生效后再综合考量处理。中止期限一般不超过6个月，经国资监管部门负责人批准可延长1次，延长期限同样不超过6个月；期满民事判决尚未作出的，行政追责程序恢复。董监高存在转移财产、销毁证据等风险的，行政追责程序可继续推进，不受中止期限约束。民事生效判决认定董监高不承担赔偿责任或赔偿比例低于50%的，行政追责程序恢复后应重新评估追责必要性及量罚幅度。

第二，双向证据互认。依据《民诉法解释》第93条关于生效裁判认定事实预决效力的规定，民事生效裁判确认的基本事实可在行政追责程序中作为证据使用，但有相反证据足以推翻的除外。审计报告、谈话笔录、会议记录、党组织会议记录、国资监

管内部审批文件及第三方评估报告等材料，可在行政与民事程序中双向互认，有相反证据足以推翻的除外。

第三，咨询意见与生效裁判的效力衔接。法院审理涉及国资监管的董监高责任案件时，可向国资监管部门征询专业意见，该意见仅供法院参考，不具有约束效力。依据生效裁判既判力的基本法理及相关司法解释，法院生效裁判认定的事实具有既判力，国资监管部门作出追责决定时应予尊重。

五、结束语

本文核心结论可归纳为四项规则：第一，“二次判断义务”

是勤勉义务的场景化特殊形态，而非独立法定义务；第二，党组织前置审议不免除董监高独立判断义务，程序合规不等于勤勉尽责，须审查实质过错；第三，“同质吸收、异质折抵”机制以一事不再罚等原则为基础，禁止同质财产责任重复追究；第四，党组织前置意见仅具参考性而非约束性。上述规则可为司法与监管提供可操作依据。短期应推动第46号令配套细则制定，细化“二次判断义务”的适用标准与程序衔接规则。远期宜在《企业国有资产法》修订时增设公私法程序衔接的专门条款，从根本上弥合规范适用冲突。本文研究限于国有独资及国有资本控股公司，国有相对控股公司的相关责任边界问题是后续研究的重点。

参考文献

- [1] 陈甦. 我国公司立法的理念变迁与建构面向 [J]. 中国法律评论, 2022 (3): 22-36.
- [2] 蒋大兴. 作为“人民的”企业形式：超越国企改革的“私法道路”？ [J]. 政法论坛, 2023, 41 (1): 104-116.
- [3] 于莹. 公权力嵌入国有公司治理：理据及边界 [J]. 政法论坛, 2024, 42 (1): 181-191.
- [4] 廖因知. 公司法下的董事二元义务厘清与责任限制 [J]. 上海财经大学学报, 2026, 28(2): 138-152.
- [5] 肖红军, 李焯. 基于多重使命和多元逻辑的国有企业运行机制研究 [J]. 财经问题研究, 2025(6): 23-43.
- [6] 石春林, 柴宝勇. 党内法规体系再访——兼论一种新的党内法规现象 [J]. 中国社会科学院大学学报, 2024, 44 (12): 87-108+147-148.
- [7] 王瑞贺主编. 中华人民共和国公司法释义 [M]. 北京：法律出版社, 2024: 251.
- [8] 叶林. 功能主义视野下的董事勤勉义务 [J]. 环球法律评论, 2024, 46 (1): 59-73.
- [9] 张可法. 解释论语境下董事责任限制的实现逻辑 [J]. 财经法学, 2025(6): 164-178.
- [10] 潘勇锋. 论审判视角下新公司法主要制度修订 [J]. 中国应用法学, 2024 (1): 143-162.