

总法律顾问制度与国有企业违规治理

——基于金融监管压力传导的经验证据

李美莹 毛新述 徐晓东

在金融强监管持续推进与法治化营商环境加快构建的背景下，外部监管压力能否转化为企业内部合规约束，成为提升国有企业治理能力的重要问题。近年来，监管部门持续加大对上市公司违法违规行为的查处力度，行政监管与处罚机制不断强化。企业违规问题呈现出广泛性与结构性特征，不仅对资本市场秩序构成挑战，也对企业内部治理水平提出更高要求。2023 年中央金融工作会议提出加快建设金融强国，明确要加大金融法治执行力度，对各类违法违规行为“零容忍”。随着监管目标由“重发展”向“重风险、防失序”转变，金融监管逐步强调实质监管、穿透监管和执行约束。

在这一背景下，国有企业因其资源集中度高、政策责任重、治理链条长等特征，内部治理面临更为复杂的监管挑战。中央巡视对国企开展巡视时发现，部分国企存在重大决策违规、利益输送、违规招投标等问题。国企在治理体系、合规监督等方面仍存在风险，各类经营管理风险呈现多发、普遍特征，且存在向外传导扩散的可能。因此，有必要依托法治化治理手段，实现风险的长效规范与系统性化解。

总法律顾问作为全面负责国有企业法律合规管理的制度安排，是连接外部监管与内部合规的关键主体。自 2003 年国资委成立以来，伴随法治央企战略持续推进，国有企业总法律顾问制度逐步实现从设岗试点到章程嵌入、从事后审查向事前介入的演化。总法律顾问不仅承担传统法务与合规职责，还承载维护国有资产安全、落实国资监管要求和完善风险防控体系等制度使命。然而，部分国企仍存在制度到位但执行不足的现实困境，总法律顾问在不少企业中

仍停留于法务支持角色，未能实质性介入核心决策过程。因此，一个现实而重要的问题是：总法律顾问制度能否真正降低企业违规行为？在金融监管持续强化的背景下，外部监管压力是否会进一步强化总法律顾问的治理作用？

尽管已有研究为理解企业违规提供了丰富的理论与实证基础，但当前文献普遍聚焦于外部治理压力或董事会决策偏好，对于公司内部制度层面的法治化建设因素，尤其是总法律顾问制度的角色与作用，尚缺乏系统性的研究，特别是基于大样本、可识别治理效果的系统性实证证据。

本文选取 2010—2023 年沪深 A 股国有控股上市公司为研究对象，基于企业年报、上市公司公告、“董事、监事、高级管理人员”资料及违规处罚数据库等多源信息，构建总法律顾问制度变量，并考察其对国有企业违规行为的影响。

本文研究发现：第一，总法律顾问制度能够显著降低国有企业违规概率，总法律顾问的设立使国有企业违规可能性降低 17.69%。第二，金融强监管进一步强化了总法律顾问制度的治理效果。金融监管通过“穿透式监管”“问询常态化”和责任追究等制度安排，强化了总法律顾问制度对企业违规的抑制作用，即外部监管压力通过放大总法律顾问制度的治理效应，进一步降低企业违规行为。第三，机制检验表明，总法律顾问制度主要通过提高内部法律风险意识以及增强外部法律风险感知能力发挥作用。具体而言，总法律顾问可通过两条核心路径对公司违规发挥防控作用：一是通过法律审查、合规审核等日常工作机制，使管理层在决策中更加注重合法性与后果评估，从而提高内部法律风险意识；二是通过传递外部可观察的合规信号，影响监管机构、投资者与媒体对企业法律风险的预期，从而增强外部的风险感知。

本文研究具有一定理论价值和现实意义。在理论层面，第一，从国企内部法治视角拓展了企业违规研究的范围边界。本文聚焦于企业内部法律治理机制中的关键角色，进一步丰富了对企业内在治

理动因的理解。第二，在国际文献争议基础上，识别总法律顾问在我国制度环境下的独特治理效应。本文从中美制度差异出发，指出我国国企总法律顾问制度具有自上而下推动、权责配置明确和外部监督较强等特征，进一步揭示了总法律顾问治理效应的制度情境依赖性。第三，从监管压力传导视角识别了外部监管到内部治理的衔接机制。本文将金融监管强度作为外部压力，不仅证明了金融监管在实体领域的治理外溢效应，也展示了外部制度约束放大并激活总法律顾问在企业内部发挥风险防控作用的相关路径。

在现实层面，本文为完善国有企业法律治理体系、推动依法合规经营提供了政策启示。首先，推动总法律顾问制度从“形式设岗”向“实质履职”转变。应进一步强化总法律顾问在国企治理中的制度地位，但重点不在于简单扩大设岗范围或口号式制度化，而在于改善其具体履职条件和治理参与程度。其次，将总法律顾问履职情况从制度合规的定性描述转化为可观测、可问责的量化指标。据此，可在年报问询、专项检查或法治央企考核中，重点关注总法律顾问是否对违规高发领域出具过正式法律意见，而非仅检查是否设立该岗位。最后，因地制宜推动差异化合规治理能力建设，避免“一刀切”。同时，结合我国企业对外投资、国际贸易和涉外纠纷增多的现实，应加强涉外法治和国际合规人才储备，提升总法律顾问团队在跨境交易、国际仲裁、制裁合规和数据合规等领域的专业能力。

数字金融的投资者福利效应 ——基于基金直播数据的识别

宁 炜 庄 园 姜富伟

伴随数字技术的发展，金融创新与科技创新叠加融合形成的数字金融成为数字经济时代的主流金融形态，传统金融机构在数字化