

斩断“影子公司”的腐败链条

□ 庄德水



案 例

中央纪委国家监委网站发布一则干部违纪违法案例，曾任海南省国土资源厅党组成员、副厅长，海南省自然资源和规划厅党组成员、副厅长的吴开成，2008年至2009年，利用职务便利，为三亚某房地产开发有限公司提供帮助。郭某某作为该公司实际控制人承诺让吴开成以虚假投资入股的方式“合作”开发项目。随后，吴开成以他人名义注册成立投资管理有限公司后，通过虚假出资180.899万元的方式分别持有3个项目各10%的股份。后来，吴开成以“退股”名义安排妻子李某某将“影子公司”持有的所谓项目股份转让给郭某某实际控制的公司。吴开成以权力“入股”郭某某经营的公司，先后收受郭某某3400余万元。2022年9月被海南省纪委监委给予开除党籍、开除公职处分。2023年4月，吴开成因犯受贿罪，被判处有期徒刑十四年六个月。

“影子公司”腐败的实质是公共权力的市场化，公职人员隐藏其真实身份，借助非正常的政商关系，利用职权或职务影响力在经办企业中谋取私利或输送利益，为官员腐败披上合法外衣。“影子公司”腐败有若干典型形式。一是政商合体型。一些公职人员的亲友或特定关系人注册成立公司，公职人员台前安排亲属充当“木偶”，自己在幕后利用职务影响为企业经营活动和项目招揽站台撑腰，为家庭和个人直接谋取腐败利益。表面上，这些注册的公司是合法的，但其背后的经营活动却是公职人员的腐败通道。在“一家两制”的支配下，官员与商人结成一个利益共同体，公职人员全家成员构成一个隐蔽的腐败网络。二是亦官亦商型。一些公职人员不直接出面从事企业经营活动，而是以他人代持、代开公司等方式隐藏于幕后暗中操控，利用职权为企业经营提供隐形帮助并从中获取巨额非法利益。公职人员事实上具有双重身份：一方面掌握着公共权力，另一方面掌握着公司的实质权力，公职人员在官商双重角色中不停转换位置，“左手转右手”，当官与发财两不误。更有甚者，“影子公司”为公职人员洗白腐败资金提供秘密通道。三是利益捆绑型。“影子公司”通过向公职人员赠送股份、扶植公职人员亲属担任高管等方式向公职人员间接输送利益，公职人员则与“影子公司”之间建立起稳定的利益关系，利用职权为这些企业经营提供方便。从形式上看，公职人员与公司并没有直接关联，但实质上公职人员可以影响到公司经营发展、人事任免等事务，以合理的政策理由为企业经营提供“特殊关照”，“定点推送”优惠政策或内部信息。

从近年查处的腐败案件可知，“影子公司”腐败多发生于权力集中、资金密集、资源富集的领域。这些领域存在着新的腐败主体，除公职人员本人外，还有行贿主体、公职人员的亲友和特定关系人以及腐败掮客，也存在着新的腐败形态，不再限于个体性腐败，而是演变成集团性腐败，不同腐败主体结成腐败利益同盟。更重要的是，“影子公司”腐败往往与期权腐败、衙内腐败、家庭腐败是一体的，严重影响了正常的政商关系，破坏了市场秩序和政治生态。“影子公司”腐败寄生于公共权力，其腐败范围远远超出了公职人员的权力边界，权力变异为谋私的工具。

“影子公司”腐败之所以是一种隐性腐败，其特征在于极强的隐蔽性。随

着反腐败的深入推进，腐败方式和手法也不断升级换代、更具有隐蔽性。一些公职人员为了规避法律风险，减少被查处机会，往往将权力寻租、权钱交易、利益输送、徇私舞弊等隐藏在合法的交易形式之下，采用他人代持、幕后操控，亲友挂名、充当靠山，假借投资、攫取利益等方式输送腐败利益。在这种情况下，腐败手法更加隐蔽，公职人员把腐败行为隐匿于项目决策、政策规划、行政审批、资源交易、招标采购、监督管理等关键环节之中，表面合规的决策程序和审批环节沦为实施腐败的“护身符”。企业经营与市场活动本身就比较复杂，“影子公司”腐败行为隐匿其中，与一般腐败相比，对腐败行为的问题发现、监督识别、认定查办等方面都存在挑战，权力介入和利益输送之间的对应关系有时难以被直接发现，这无疑加大了执纪执法难度。

针对“影子公司”腐败问题，《中国共产党纪律处分条例》第九十四条、第九十五条和《中华人民共和国公职人员政务处分法》第三十三条、第三十六条均提出廉洁纪律和国家法规要求，明令禁止公职人员以“影子公司”方式违规从事或参与营利性活动，不得拥有非上市公司的股份或者证券，也不得为其配偶、子女等亲属和其他特定关系人谋取利益。2022年，国家监委会同最高人民法院、最高人民检察院研究起草《关于办理国有企业管理人员渎职犯罪案件适用法律若干问题的意见》，针对亲友非法牟利罪等案件的法律适用问题，明确追诉标准、犯罪主体、犯罪构成的认定标准等问题。中央办公厅印发《领导干部配偶、子女及其配偶经商办企业管理规定》，规定对领导干部配偶、子女及其配偶违反禁业规定经商办企业和以委托代持、隐名投资等形式虚假退出，以及利用职权为配偶、子女及其配偶经商办企业提供便利、谋取私利等行为进行严肃处理。2023年，中央纪委国家监委针对深化粮食购销领域腐败问题专项整治工作，要求开展“穿透式”核查，惩治“影子股东”“影子公司”以及关联交易、输送利益等腐败。这些党纪国法和专项治理实行“双管齐下”策略，既对公职人员提出行为规范，要求管好

自己，也对公职人员的亲属提出行为规范，要求管住自己。客观地说，当前“影子公司”腐败治理还处于探索期，相较“影子公司”腐败的发展态势，治理思维、方法和机制需进一步创新。

突出具体化要求，紧盯重点人、重点事对“影子公司”腐败开展全方位监督。在重点人方面，聚集单位主要领导干部和重点岗位公职人员，强化权力配置和运行的监督与制约，围绕权力行使开展分析研判，及时对决策、审批实行全过程监督，杜绝权力背后的“影子”身份。在重点事方面，聚焦重点领域和关键环节，紧盯“三重一大”的决策机制和流程，细化重大决策和行政审批信息公开事项和范围，把权力置于阳光下运行，压缩利益冲突的空间，构筑防范腐败风险的“防火墙”。

突出精准化要求，要运用大数据等信息技术对“影子公司”腐败开展全过程识别。着眼于事前防范，探索实施信息化预警，搭建智慧监督平台和信息预警平台，整合纪检监察、组织人事、市场监管、金融税收、财务审计、资源交易等数据资源，实时对比可疑企业的异常交易信息，综合研判公职人员资金流水、股东身份、证券账户等异常信息，拓展发现问题线索来源。着眼于事中监控，全面排查腐败风险问题，重点梳理公司的注册地、经营地、经营范围和合作关系，厘清关联企业的注册时间、经营规模、股东构成等情况，揭露幕后股东和实际控制人，还原“影子公司”利益输送全链条。

突出常态化要求，建立健全全周期治理“影子公司”腐败的制度机制。推动完善“黑名单”制度，对涉腐企业及相关人员实行信用惩戒或资格限制。完善领导干部个人有关事项报告抽查核实机制，对考察对象、后备干部、被巡视巡察单位领导班子成员等加大重点抽查力度，将个人有关事项报告抽查核实结果纳入征信范围。推行财产实名登记和责任告知、家庭财产重大变动报告、亲属经商办企业报备等制度，扩大报备事项范围，加大抽查核实比例和频次。运用正负面清单方式厘清政商关系，细化政商交往行为规范，畅通政商沟通渠道，推动构建亲清政商关系。



领导干部要做眼里有“活”的人

□ 郭献功

在日常工作中，经常听到有人说某某同志在工作中眼里有“活”。眼里有“活”没“活”，表面上是说看见或没有看见“活”，实质上是一个人有没有用心，是不是“有心人”。眼里有“活”的人，永远都是充满激情，不断提升自身能力，无须他人监督，主动“找米下锅”，追求把“活”做细做实，做到极致。

眼里有“活”并非一朝一夕就能形成，而是需要不断加强个人修养，需要有善待岗位、敬畏职业、勤勉做事的工作态度和敬业精神。眼里有“活”做到态度端正、主动工作很重要。摒弃私心杂念，集中精力投入，不浮躁、不急躁，讲究方式、重视方法，不眼高手低、好高骛远，保持良好心态，抓实抓细工作。发扬钻研精神，主动钻进去、深入沉下去，凡事多想多问为什么，谙熟政策、精准操作，锲而不舍、久久为功。时刻保持

工作激情，对工作既充满热情又富有激情，坚持与一流对标、向卓越迈进。不单单满足于一般化、过得去，不仅仅止步于做完了、做对了，始终把工作当作学问来做，把工作当作事业来干，干就干好，干成一流。

眼里有“活”，做到心中有数、善谋工作。定位清晰、目标准确，慎重周密地观察、分析和研究，全方位、深层次思考，科学有序地谋划工作。要懂政策、知底数，做到心中有数，手上有招，干事有方。善抓主要矛盾，能够为大局思考，会算大账，既为一域争光，更为全局添彩。心中有戒、行为有界，不逾矩、不越界，保持一身正气、两袖清风，真正做到敬畏、守底线。真正用好调查研究这个传家宝，深入实际、了解实际，在变化中探得实情、掌握底数。

眼里有“活”，做到公字当头、主动担当。要有不怕苦不畏难的精神，

难题面前敢抓敢管，风险面前敢闯敢干，面对矛盾勇于迎难而上，面对危机敢于挺身而出，经受磨练，淬火成钢。要有责任心事业心。对组织、对事业负责，也对自己负责，做让领导放心、干部服气、群众信任的党员干部，把责任和事业看得重一些，把地位和名利看得轻一些，妥善处理工作与生活的关系，克服困难，真心付出。始终保持锐意创新的劲头，增强工作主动性和创造性，善于运用新思路、新办法，破解难题、化解矛盾。

眼里有“活”，做到善做小事、手脚勤快。勤奋务实，作风良好。注重细节、愿做小事。“天下大事必作于细，古今事业皆成于实”，细节决定成败，小事成就大事。把小事当大事做，从点滴做起，从细微处开始，关注细节，关注小事，把简单工作做得出新、出色、出彩，把工作考虑得更周到，措施制定得更详细，充分考虑

到每一个环节，注意到每一个制约因素，以务实、求实、扎实的行动将一件又一件小事干实、干好、干成。

眼里有“活”，愿意“吃亏”、胸怀格局。把职业当作理想，做到心中要想着、要装事，有责任感、主动性、进取心，心怀大局、不计得失。注重培养前瞻意识，不断提高战略思维、历史思维、辩证思维，为前瞻性思考、全局谋划、整体推进提供科学方法。甘于“吃亏”，不能锱铢必较，只看眼前利益不计长远得失。现时看似“吃亏”，长远却是收获。把握好原则分寸，知道能干什么、怎么干，努力做好工作，不抢风头，到位不越位，帮忙不添乱。



党的十八大以来，党中央出台了一系列举措，推动国有企业改革不断走向深入。其中，基础性和关键性举措之一就是国有企业中党组织作用职能的转变。国有企业党组织由发挥政治核心作用向着党委（党组）发挥领导作用、党支部（党总支）发挥战斗堡垒作用转变，党组织作用发挥的制度保障更加健全，在加强党对国有企业领导的同时，企业治理也更加完善。制度问题更带有根本性、全局性、稳定性、长期性。所以，为进一步落实党中央关于国有企业改革“两个一以贯之”的要求，要以完善国有企业党组织作用发挥的制度建设作为重点，把制度优势更好地转化为治理效能，不断战胜前进道路上的各种风险挑战。

在国有企业党建实践过程中，可以发现国有企业党组织作用发挥仍面临一些挑战。这主要表现在不同层级国有企业落实要求差距明显、企业党员干部出现“不会为”“两张皮”新表现、企业各治理主体间推诿扯皮等。究其原因，其根本在于制度建设不够完善。如，对国有企业党委发挥领导作用的具体内容、运行机制等缺乏明确的指导和统一的规范、尤其在原则性规定方面比较突出。此外，前置讨论程序的制度边界、监督执纪边界不够清晰等导致制度难以精准落实。基于此，需要进一步加强制度建设，不断完善顶层设计以及操作机制，将党组织的政治和组织优势真正转变为企业发展的动能。

完善党组织在国有企业中能定位的制度。进入新时代，《中国共产党章程》《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》等对国有企业党组织职能定位作出明确规范，其作用发挥的路径不断明晰。但在实践中，情况是复杂多样且是动态发展的。目前，还有企业分公司或者项目公司没有公司章程，在这种情况下如何落实党建进入章程就需要进一步明确。一方面，可以在党规层面添加专门针对这类没有章程的企业如何明确国有企业定位的规定。另一方面，在党内没有形成明确规定的情况下，国有企业在集团层面以及上级公司的章程或者专门的制度中针对所属公司党组织的定位、职能、开展工作的保障等作出明确规定。此外，要进一步明确在混改企业中党组织的作用定位。根据不同类型混合所有制企业特点，明确党组织的设置方式、定位和管理模式。国有企业相对控股的混改企业，要坚持党组织作用不削弱、党建标准不降低。国有资本参股的混合所有制企业党组织要发挥政治引领作用。

明晰党委会前置讨论重大事项的具体范围和程序。前置讨论程序是党委（党组）在企业经营管理中行权履责的具体方式。前置研究是否规范、是否管用有效，直接影响着决策重大经营管理事项的质量。要进一步界定前置研究事项范围。前置事项主要依据公司章程中规定的董事会职权，结合企业重要决策事项来确定。需要明确的是党委（党组）前置研究讨论不是代替董事会决策，而是对重大经营管理事项的决策把关。把关的原则是重点看决策事项是否符合党的路线方针政策，是否契合党和国家战略部署，是否有利于提高企业效益、增强企业竞争实力，是否有利于维护企业和职工群众的合法权益等。要在严格贯彻原则要求前提下，提升“讨论前置”的运转效率。

发挥党组织在构建企业“大监督”格局中的统领作用。党风廉政建设是基层党的重要课题。企业党组织应当积极发挥统领作用，落实监督的相关责任主体、完善监督制度、提升监督能力，充分整合党建、纪检与风控、审计等工作，为企业健康发展提供坚强保障。要健全监督制度，加强对“一把手”的监督，建立“一把手”决策、执行环节负面清单，深化巡察监督、离任经

促进国有企业党组织作用发挥 完善制度建设

□ 唐宝全

济责任审计监督，对企业“一把手”存在的苗头性、倾向性问题，及时提示提醒，严重问题按照纪检监察程序处理。要建立联合监督机制，协调各方面力量，形成监督合力。探索建立企业内部监督委员会。整合人事、审计等业务监督，统筹协调董事会、监事会监督，健全完善民主监督，构建党委（党组）统一领导指挥下的大监督格局。要强化党内监督，构建党委（党组）全面监督、纪委专责监督、党的工作部门职能监督、党的基层组织日常监督、党员民主监督的党内监督体系，形成党内监督格局。强化警示教育，加大党员廉洁教育力度。

完善国有企业基层党组织战斗堡垒作用发挥的保障制度。健全组织体系，不断提高党的组织建设的制度化水平。只要是党员人数满足三人的，就要实现国有企业党组织的应建尽建。在暂时不具备建立党组织条件的企业也必须要实现党的工作全覆盖，通过成立联合党支部、选派党建指导员等开展党建工作。这其中需要重视的是，要以企业现实需要为依据，避免跨地、业务不相干单位等的联建，提升党建工作质量。此外，可以创新党组织设置形式，由上级党组织派设党工委统筹区域内项目公司的党建工作。不断加强和改善党支部（党总支）教育管理制度。利用好党员“碎片时间”，通过线上学习、视频会议、企业开发的党务应用软件等方式促进党员学习和参与党建工作，避免影响生产经营活动。要增强群团工作的“政治性、先进性、群众性”。根据工青妇不同团体的特点，打造贴合群众工作生活的活动，在党组织领导下搭台子，并形成企业的文化品牌，增强对群众的吸引力，培养先进的企业文化。

制度治党