公司规章制度的制定和生效全流程操作指引

**导读**

公司的规章制度是其依照法律和民主程序制定的，在内部实行的，组织劳动过程和进行劳动管理的规则和制度的总和，也称为内部的劳动规则，是公司内部的“法律”。每个公司都有自己的规章制度，不管是成文的或是不成为文的，均用于明确本公司的各项管理制度，这既是公司规范管理及经营自主权的需要，也是保障劳动者合法权益的一项法定义务。那什么样的规章制度才能产生法律约束力？本文就是要解决公司规章制度有效性的问题。

**一、公司规章制度的内容**

公司规章制度的内容非常广泛，包括公司经营管理的各个方面。公司规章制度具体包含哪些内容，由公司在合法的前提下，根据自身经营需要自主决定。公司规章制度的内容具体可分为以下两类。

**1.1 直接涉及劳动者切身利益的规章制度**

这类规章制度主要指公司的人力资源管理制度或称为劳动人事管理制度。在劳动法律法规范畴中，规章制度通常指的就是直接涉及劳动者切身利益的制度。《劳动合同法》第四条规定的直接涉及劳动者切身利益的规章制度包括：劳动报酬、工作时间、休息休假、劳动安全卫生、保险福利、职工培训、劳动纪律以及劳动定额管理等（俗称“八大项”）。

**1.2 不直接涉及劳动者切身利益的规章制度**

这类规章制度主要指公司的会计财务制度、市场销售制度、车辆使用管理制度、报销制度、安全生产等方面的经营管理制度。不涉及劳动者切身利益规章制度的制定，属于公司经营自主权的范围，其制定程序没有那么严格，可以不遵守《劳动合同法》第四条规定的民主程序。为了讨论方便，除非特别指出，下文中的提到的规章制度仅指直接涉及劳动者切身利益的规章制度。

**二、公司规章制度的功能**

无论是从有利于公司人力资源管理来看，还是从保障劳动者享有劳动权利，督促劳动者履行劳动义务而言，建立和完善公司规章制度都有其必要性。一个运作良好、管理规范的公司应当量身打造适合本公司的规章制度。规章制度的功能主要体现在以下三个方面。

**2.1 帮助公司实现规范化管理**

公司规章制度是公司管理措施的具体表现形式，规章制度除了界定各种违纪情形外，各项具体管理制度的设定（如考勤制度、绩效考核制度、劳动合同管理制度等）亦有赖于规章制度。合法完善的规章制度，有助于提升劳动者的积极性，增强公司的凝聚力和劳动者的归属感，从而大幅提高人力资源管理的效率，以此帮助公司实现规范化管理。

**2.2 保障劳动者享有劳动权利和履行劳动义务**

规章制度不仅规范劳动者的行为，同时也规范用人单位的行为。规章制度一经生效，不仅劳动者受其约束，用人单位也应当严格遵照执行，不得任意妄为，以便保障劳动者依法行使劳动权利，保障劳动者的合法权益。对于劳动者来说，遵守劳动纪律是其应尽义务，遵守劳动纪律就是要遵守规章制度，因为规章制度具体规定了劳动纪律的要求。

**2.3 作为劳动争议案件的审理依据确定用人单位与劳动者的权利义务**

审理劳动争议案件除了依据法律、法规、政策、其他规范性法律文件，以及用人单位与劳动者签订的劳动合同外，还可依据用人单位的规章制度确定双方的权利义务。《最高人民法院关于审理劳动争议案件适用法律问题的解释（一）》第五十条明确规定，通过民主程序制定的规章制度可以作为确定双方权利义务的依据。一个生效并且完善的规章制度也具有预防和控制劳动争议发生的功能。

**三、公司规章制度的生效要件**

实践中，某些公司的规章制度并不完备。我国目前尚无关于规章制度的专门性法律，有关规章制度的规定散见于《劳动法》《劳动合同法》《民法典》合同编以及相关司法解释中。下面谈一谈能产生法律拘束力的规章制度需要具备的生效要件。

**3.1 规章制度的制定主体适格**

规章制度制定主体适格，是指制定者必须具备制定内部劳动规则的法律资格。《劳动法》第四条和《劳动合同法》第四条均明确规定用人单位应当依法建立和完善劳动规章制度。从法律规定可知规章制度的制定主体应当是公司，而不是公司的某个部门或股东（大）会、董事会、法定代表人或总经理等。

实践中，为了规避规章制度制定主体不适格的风险，即使是由公司某个部门具体负责规章制度的起草工作（通常是由公司人力资源部负责，或由公司法务部或办公室负责），最后也须以公司的名义发布，这样才能保证规章制度的权威性和可执行性。

公司章程作为公司治理的“宪法性文件”，如果章程中对规章制度的制定主体有明确规定的，如授予人力资源部制定，那人力资源部就是制定规章制度的适格主体。综上可知，制定规章制度的适格主体，如果章程有特别规定的，依据章程规定执行，如果章程没有特别规定的，以用人单位的名义制定。

**3.2 规章制度的内容合法**

公司规章制度的内容必须合法，同法律相抵触的部分无效。《劳动法》第四条和《劳动合同法》第四条只规定用人单位要“依法”制定规章制度，但并没有对“法”的范围作出具体的规定，法的外延宽泛，那到底应当包括哪些范围？

劳动部《关于〈中华人民共和国劳动法〉若干条文的说明》（1994年9月）第四条规定，“本条中的“依法”应当作广义理解，指所有的法律、法规和规章。包括：宪法、法律、行政法规、地方法规，民族自治地方，还要依据地方的自治条例和单行条例，以及关于劳动方面的行政规章。”第八十九条规定，“用人单位制定的劳动规章制度违反法律、法规规定的，由劳动行政部门给予警告，责令改正；对劳动者造成损害的，应当承担赔偿责任。本条中的“法律、法规”主要是指劳动法律、行政法规、地方法规和国家技术标准等。”根据《最高人民法院关于审理劳动争议案件适用法律问题的解释（一）》第五十条规定，用人单位的规章制度不得违反政策的规定。

综上可知，此处的“法”作广义的理解，用人单位的规章制度要遵守法律、法规、规章、政策以及国家技术标准等规定。但并不意味着规章制度一旦违反上述广义的“法”，就必然引起一定的法律后果，只有严重到违反法律和法规，才会引起劳动行政部门介入，责令改正，给予警告等不利法律后果。

**3.3 规章制度的内容合理**

公司的规章制度不但要合法，还得合理，不是说法律不禁止的，公司就可以根据需要随意约定，如果超出了合理的范围，也可能被认定为无效。虽然法律并没有明确规定规章制度的内容必须合理，但在司法实践中，发生劳动争议时裁判机关有自主裁量权，那些明显违背常理或者过分苛刻的规章制度一般得不到司法裁判机关的认可。

实践中，有些公司的规章制度虽然不违法，但不合理、不适当。如有些公司的规章制度规定一顿饭只能几分钟吃完；一天只能上几次厕所，一次只能几分钟；迟到一分钟、吸烟一次就可以解除劳动关系等等，上述规章制度因为不合理，所以得不到司法裁判机关的认可。至于合理的认定标准法律并没有明确的规定，也无法作出统一的标准，是否合理主要属于司法自由裁量的范畴，需根据具体情况具体认定。对此，应当依据公平原则以及是否符合正常人一般性的评判标准，同时考虑公司的类型、规模、工作岗位的特点、劳动者行为的性质以及违反规章制度的次数、违反规章制度给公司造成的损失等因素综合评判规章制度是否合理。

**3.4 规章制度制定的程序合法**

规章制度制定的程序合法是指规章制度的制定需要经过法定的民主程序。如果公司的规章制度实体内容合法、合理，但没有经过法定的民主程序作出，也是违法的。对此，《劳动合同法》第四条作出了明确的规定。

（1）制定规章制度民主程序的内容

根据《劳动合同法》第四条规定，规章制度制定的民主程序分两步。第一步是讨论程序，即规章制度应当经职工代表大会或全体职工讨论，提出方案和意见；第二步是协商程序，即用人单位与工会或职工代表平等协商确定规章制度内容。一般来说，公司建立工会的，与工会协商；没有建立工会的，与职工代表协商。根据法律规定可知，工会仅参与了民主程序的第二步协商程序，但是职工代表参与了民主程序的全过程，因此，公司应当成立职工代表大会以确保规章制度制定程序的合法性。

（2）需要经过民主程序的规章制度范围

如前所述，并非所有规章制度的制定均需要经过民主程序，根据《劳动合同法》第四条规定，“直接涉及劳动者切身利益的规章制度或者重大事项”需要经过民主程序，其中包括“劳动报酬、工作时间、休息休假、劳动安全卫生、保险福利、职工培训、劳动纪律以及劳动定额管理等”（俗称“八大项”），其他的规章制度制定属于公司经营自主权的范畴。对于需要经过民主程序的规章制度的范围不能任意扩大，以免侵犯公司的经营自主权。

（3）规章制度的制定是单决制还是双决制

根据《劳动合同法》第四条规定，规章制度需要用人单位与工会或职工代表平等协商确定。究竟什么是“平等协商确定”？劳资双方意见不一时如何确定？最终是由双方共同决定，还是由公司单方决定？这里就涉及到规章制度的制定是单决制还会双决制的问题。在《劳动合同法》的制定过程中，就有关于规章制度是单决权还是双决权的不同争议，立法者最后采用了折中的立场，即规章制度制定和修改是劳资双方民主协商基础上的单决制。这样规定既满足了劳动者参与公司民主管理的需要，又尊重了公司的经营管理自主权。

同时需要注意的是，根据《全民所有制工业企业职工代表大会条例》（1986年9月）第七条规定，职工代表大会有权审议通过厂长提出的企业的经济责任制方案、工资调整计划、奖金分配方案、劳动保护措施方案、奖惩办法及其他重要的规章制度。《上海市职工代表大会条例》（2017修正）第十条规定，“下列事项应当向职工代表大会报告，接受职工代表大会审议，并通过职工代表大会听取职工的意见和建议：（二）企事业单位制订、修改、决定直接涉及职工切身利益的规章制度或者重大事项，以及改革改制中职工分流安置、经济补偿等劳动关系变更的方案；”综上可知，全民所有制企业和国有、集体及其控股企业制定涉及劳动者切身利益的规章制度时不同于其他企业，不但要经过民主程序，而且还得经过职工代表大会审议通过才能生效。

（4）公司需要建立并完善的相关民主管理制度

《劳动法》《公司法》都明确规定公司应当依法实行民主管理，劳动者参与公司民主管理是公司管理制度的一项重要内容。这有利于营造公司开展正常经营活动的和谐环境，符合现代公司制度发展潮流。公司依法履行规章制度制定的民主程序，必须建立如下制度。

1）职工代表大会制度。职工代表大会是公司实行民主管理的基本形式，是协调劳动关系的重要制度，是职工行使民主管理权利的机构。建立职工代表大会是公司的法定义务，目前，部分地方已经出台了企业民主管理条例，指导企业成立职工代表大会并规范其运行，如《上海市职工代表大会条例》（2017修正）对职工代表大会的职权、评议规则、职工代表的产生方法等都作出了明确规定。

2）工会制度。工会通过平等协商和集体合同制度，协调劳动关系，维护企业职工劳动权益，组织职工参与本单位的民主决策、民主管理和民主监督。公司应当建立工会，这样方便、简化规章制度制定的民主程序，在《劳动合同法》背景下，公司没有工会也无法完成解除劳动合同的通知程序。

综上，出于公司规范化管理的需要，防范用工风险的现实考虑，公司应当建立职工代表大会制度和工会制度。

（5）规章制度的制定缺少民主程序时的效力认定

随着公司职工代表大会制度、工会制度等职工民主管理制度的发展，对于规章制度制定的民主程序要素的审查越来越严格。《劳动合同法》实施后，公司制定规章制度时未经民主程序的，一般应认定为无效。

（6）履行民主程序证据的保存

在劳动争议案件中，由用人单位承担规章制度制定经过民主程序的举证责任，即公司要提供证据证明规章制度的制定经过了讨论程序和协商程序。因此，公司应当注意收集并保存选举职工代表的证据；在召开会议前，应制作签到表；召开会议时，应制作会议记录，并形成会议纪要，要求与会职工代表签字并摁手印予以确认，以防出现举证不能的法律风险。

证明公司履行民主程序最重要的证据是职工代表大会的会议纪要，因此，公司职工代表大会的会议纪要一定要有：“职工代表大会依法成立，依法选举了职工代表，并依法召开了职工代表大会，公司提出规章制度的草案经职工代表大会讨论，职工代表提出方案和意见，最终公司在与职工代表平等协商确定的基础上通过了公司规章制度。”等类似的表述，确保规章制度的制定符合法律要求的民主程序。

**3.5 向劳动者公示**

遵照执行的前提是知道规章制度的内容，因此公示是规章制度生效的必要条件之一。司法实践中，对规章制度公示方式的审查比较严格，若没有劳动者签字确认的已经收到或知悉规章制度内容等能够直接证明用人单位已经履行规章制度的公示程序的证据，劳动仲裁机构、法院很难认可用人单位已经向劳动者履行了公示义务。

（1）规章制度公示的方式

国家层面的法律、法规没有规定规章制度公示的具体方式，可参照某些地方性法规规定予以确定。如《江苏省劳动合同条例》（2013修订）第四条规定，用人单位可以通过公告栏、书面文本、电子邮件、本单位网站等便于劳动者知晓的方式公示其规章制度。实践中，关于规章制度公示的方式常见的有如下七种。

1）公告栏张贴。一些规模较小的公司会采用在公司的公告栏上张贴规章制度的方式以供劳动者阅读。

2）电子邮件通知。将规章制度建成文档等形式通过电子邮件发送给劳动者，并要求劳动者回复确认已经知悉规章制度的内容，并保证遵照执行。采用此种公示方式时劳动者接受规章制度的邮箱地址需要事先经过双方确认，如在劳动合同、入职申请书等文件中明确约定接受规章制度等的邮箱地址。

3）公司网站公布。一些公司特别是实行无纸化办公的公司，为了方便劳动者随时查阅公司规章制度的内容，会采用在公司网站或内部局域网中公示规章制度。

4）规章制度培训。某些公司会采用对全体劳动者进行公司规章制度培训的公示方法。采取此种公示方式时应由参与培训的劳动者签到，并记录下培训时间、地点、与会劳动者、培训内容等。

5）规章制度考试。公司组织劳动者以考试的方式来加深对规章制度内容的理解。采取此种公示方式时应保留劳动者参加考试的相关试卷等材料。

6）规章制度传阅。人数不多的某些公司会采用传阅的方式公示规章制度的内容。采取此种公示方式时要求劳动者签署规章制度告知确认表等能够证明劳动者知悉规章制度内容的书面文件。

7）员工手册发放。公司将涉及劳动者切身利益的规章制度单独汇编，取名员工手册，每个劳动者均发放一本，有单独发放的，有作为劳动合同附件发放的。采取此种公示方式时应由劳动者本人签字确认领取了员工手册。

以上常用的7种公示方式中，前三种公示方式不建议单独使用，利用公示栏公示绝不仅仅只是将规章制度张贴一下就了事那么简单，虽然利用网络技术公示显得方便、快捷，但一旦发生劳动争议，这三种公示方式举证都比较困难。这三种公示方式一般需要经过公证才能得到认可，况且有些情形还无法公证，所以通过以上三种方式公示风险较高。实践中，比较常用的是第6种和第7种公示方式，这两种公示方式既简单又高效。公司采用何种公示方式，可以根据其具体情况进行确定，可多种公示方式结合使用，从规避公司举证不能的风险考虑，无论公司采用一种或多种公示方式，最好保留劳动者签字确认的收到或知悉公司规章制度内容，并保证遵照执行的书面证据。

**3.6 规章制度的内容应与劳动合同或集体合同的约定保持一致**

实践中，有时会出现规章制度内容与劳动合同或集体合同约定内容不一致的情形，这时应当以哪个为准？根据《最高人民法院关于审理劳动争议案件适用法律问题的解释（一）》第五十条规定，“用人单位制定的内部规章制度与集体合同或者劳动合同约定的内容不一致，劳动者请求优先适用合同约定的，人民法院应予支持。”

除了国家的法律、法规和政策等外，劳动合同或者集体合同的效力也要高于公司的内部规章制度。这是因为，集体合同是由工会或职工代表代表全体劳动者与公司签订的，体现全体劳动者权益；劳动合同是单个劳动者与公司签订的，体现劳动者个体的权益；无论集体合同还是劳动合同都是双方在平等自愿、协商一致的基础上签订的。保护劳动者合法权益是劳动立法最为重要的目的和宗旨，所以在规章制度与劳动合同或集体合同发生冲突时，应优先适用劳动合同或集体合同的约定。

**四、规章制度的修改**

公司的规章制度需要根据现行法律的规定及自身需要不断进行修改，因此，公司需要持续对现行实施的规章制度进行审查，以便确定是否需要修改或补充相关内容。

规章制度的修改按照启动主体不同具体分为两种情形。

（1）公司提出修改。公司根据实际需要启动规章制度的修改，规章制度的修改程序与规章制度的制定程序一样，需要严格遵守规章制度生效的全部要件。

（2）工会或劳动者提出修改。根据《劳动合同法》第四条规定，“在规章制度和重大事项决定实施过程中，工会或者职工认为不适当的，有权向用人单位提出，通过协商予以修改完善。”这里所谓的“工会或者职工认为不适当”，实践中主要指规章制度的实体内容不合法或不合理的情形，这时如果工会或职工提出修改，用人单位需要予以修改，否则劳动行政部门在接到投诉、举报后，也会责令用人单位予以改正。如果用人单位制定的规章制度完全符合规章制度生效的全部要件，工会或劳动者认为需要予以修改的，一般不会启动修改程序。

**五、规章制度缺少生效要件的法律后果**

公司制定的规章制度缺少生效要件即为无效的规章制度，不能产生法律拘束力。无效的规章制度，对公司而言不但起不到人力资源管理的功效，还可能承担以下不利的法律后果。

**5.1 行政责任**

根据《劳动合同法》第八十条规定，用人单位直接涉及劳动者切身利益的规章制度违反法律、法规规定的，由劳动部门责令改正，给予警告。根据《劳动保障监察条例》第三十条规定，用人单位经劳动保障行政部门责令改正拒不改正，可处以2000元以上2万元以下的罚款。

**5.2 民事赔偿责任**

根据《劳动合同法》第八十条规定，用人单位直接涉及劳动者切身利益的规章制度违反法律、法规规定的，给劳动者造成损害的，应当承担赔偿责任。这里的赔偿责任既包括物质赔偿责任，也包括精神损害赔偿责任。如果用人单位制定的规章制度侵犯了劳动者的人格权利，包括身体权、健康权、人格尊严等，对于这些侵权行为，劳动者可以依法主张精神损害赔偿。

**5.3 劳动者可以随时解除劳动合同并要求经济补偿金**

根据《劳动合同法》第三十八条规定，用人单位的规章制度违反法律、行政法规规定，损害劳动者权益的，劳动者可以随时通知用人单位解除劳动合同，并且根据《劳动合同法》第四十六条规定，劳动者依照本法第三十八条解除劳动的有权要求用人单位支付经济补偿金。用人单位的规章制度违反法律、行政法规规定，损害劳动者权益的，属于因用人单位过错，劳动者可以即时解除劳动合同的情形，同时可以要求用人单位支付经济补偿金。

**5.4 无效规章制度不能作为劳动争议案件的处理依据**

前文在规章制度功能中已经论述过，生效的规章制度可以作为确定用人单位与劳动者权利义务关系的依据，如果规章制度无效，自然不能作为劳动争议案件处理的依据。

通过上文分析可知，一个生效的规章制度首先要有一个适格的制定主体，规章制度的内容应既合法又合理，规章制度的通过还要经过讨论和协商两大民主程序，最后规章制度要向劳动者公示，只有劳动者知悉了规章制度的内容才能对其适用。一个规章制度想要生效，还不能与劳动合同或集体合同相冲突。公司应及时审查自己的规章制度是否符合新的法律规定，是否符合公司发展的需要，及时对规章制度予以修订，以便使规章制度一直保持适用的生命力。

公司只有在认识到规章制度作为公司的内部法律在公司人力资源管理以及劳动者权利保护方面的重要性，才会制定出合法、完善、实用的规章制度。因为规章制度的最终决定权还是由公司掌握，公司可以通过对规章制度内容的专业设计，在保障劳动者法定权益的情况下，规避自身用工风险，增加自身的经营自主权，提高人力资源管理的效率，增强劳动者的积极性，营造更和谐的劳资关系。