

国企改革三年行动背景下
国有资本投资公司、运营公司
改革的思考和实践



目录

一、国有资本投资公司、运营公司改革的相关政策演进	1
二、国有资本投资公司、运营公司改革的领先实践	4
三、国有资本投资公司、运营公司改革的思考和实施框架	7
四、国有资本投资公司、运营公司改革实操案例分享	9
五、总结与展望	16
六、联系方式	17

一、国有资本投资公司和运营公司改革的相关政策演进

国有资本投资公司、运营公司改革的相关政策体系逐渐成熟完善

国企改革三年行动方案是今后三年的国企改革的施工图，总体要求包括“在以管资本为主的国资监管体制上取得明显成效，在推动国有经济布局优化和结构调整上取得明显成效，在提高国有企业活力和效率上取得明显成效”，这些都离不开有效发挥国有资本投资公司和运营公司（简称“两类公司”）的功能和作用。

国有资本投资、运营公司改革是有中国特色的一项制度创新，对推进国有经济布局优化和结构调整，激发所出资企业的活力，加强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力具有重要意义，也是国资监管向管资本转型的重要抓手。两类公司改革的政策体系已逐步完善，并日趋形成一个彼此关联的有机整体。

图表一：两类公司相关政策和主要内容

时间	文件名	相关内容
2013年11月	《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《重大问题决定》）	首次提出改组/组建两类公司和两类公司的主要目的
2015年8月	《关于深化国有企业改革的指导意见》（中发〔2015〕22号）	明确了两类公司的改革目标、功能定位、运营模式等
2015年11月	《关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》（国发〔2015〕63号）	明确了改组/组建国有资本投资公司的具体路径，并为两类公司改革提供了授权经营体制支撑
2018年7月	《关于推进国有资本投资、运营公司改革试点的实施意见》（国发〔2018〕23号）	明确两类公司改革的总体要求、试点内容、实施步骤、配套政策等，对国有资本投资、运营公司的功能定位、组建方式、授权机制、治理结构、运营模式等提出要求
2019年4月	《关于印发改革国有资本授权经营体制方案的通知》（国发〔2019〕9号）	加大对两类公司在战略规划和主业管理、选人用人和股权激励、工资总额和重大财务事项管理等的授权放权
2019年6月	《国务院国资委授权放权清单（2019年版）》（国资发改革〔2019〕52号）	明确了对两类公司的具体授权放权事项
2019年11月	《关于以管资本为主加快国有资产监管职能转变的实施意见》（国资发法规〔2019〕114号）	明确管资本的内容、方式手段以及支撑保障，为两类公司管控模式提供参考

由以上演进可以看出，有关两类公司改革的政策已经体系化，操作性不断增强。《重大问题决定》以及22号、63号文件的发布为两类公司提供了总体的改革方向与思路，2019年发布的9号文件、《国务院国资委授权放权清单》以及国资委114号文件又在授权放权、监管方式等层面进一步细化了国有资本投资公司以及国有资本运营公司的改革，各项政策设定越来越明确，政策实操性不断增强。

图表二：国有资本投资、运营公司政策演进



央企层面试点21家，地方国企两类公司试点超140家，获得更大程度的授权放权；试点将动态调整

2014年以来，国务院国资委分别选择了19家央企开展国有资本投资公司试点、2家央企开展国有资本运营公司试点。地方国企层面，地方国资也在积极部署国有资本投资公司和运营公司试点。截至2021年8月，已公布的中央和地方国有资本投资公司和运营公司试点达到140多家¹。

¹ 根据市场公开信息

图表三：两批国有资本投资、运营公司名单（中央层面）

第一批(2014年)		第二批(2018.12)
国有资本投资公司	国有资本运营公司	国有资本投资公司
国家开发投资公司	中国诚通控股集团	航空工业集团
中粮集团	中国国新控股有限责任公司	国家电力投资集团
神华集团		中国机械工业集团
宝钢集团		中铝集团
中国五矿集团		中国远洋海运集团
招商局集团		通用技术集团
中国交通建设集团		华润集团
中国保利集团		中国建材集团
		新兴际华集团
		中国广核集团
		中国南光集团

国有资本投资公司承担着推动产业集聚、化解过剩产能和转型升级，培育核心竞争力和创新能力的责任。国有资本运营公司则要盘活国有资产存量，引导和带动社会资本共同发展，实现国有资本合理流动和保值增值。而作为政企分开的隔离层，两类公司实现这些任务都要以市场化的方式进行。国资起到的是引领带动作用，带动民营等社会资本，一起实现产业培育，转型升级等目标。两类公司的出资企业是推进混合所有制改革的重点领域。今年上半年19家央企层面的国有资本投资公司试点企业实施混改项目数量在全部央企中占比近50%，引入非国有资本金额占比近70%²，发挥了国有资本的杠杆作用，撬动社会资本一同实现国家战略目标。

在国有资产授权经营体制中，国有资本投资公司和运营公司被赋予了区别于其他国企的更大的权力，包括主业投资、核心团队持股和跟投、工资总额管理等方面更多的自主权。相对应的，在这样授权放权的背景下其实对两类公司承担的责任和各项管理能力提出了更高要求。

尤其是地方的国有资本投资公司和运营公司，许多在原有政府投融资平台基础上转型而来，在严控地方隐性债务，加大市场化运作的背景下，从过往执行政府指令性的业务为主，转型到建立独立的市场化投资、经营能力，以市场化方式支撑地方政府的产业和经济发展战略，引导地方民营经济转型升级，面临很多方面的挑战，从意识到行动，从管理到能力各方面都亟待转型升级。

国务院国资委日前表示，两类公司改革试点在优化管控模式、调整产业结构、提升投资运营水平、推进市场化改革等方面探索出了一些好的经验，下一阶段将对国有资本投资公司改革开展专项评估，对于改革成效显著的试点企业，将正式批准转为国有资本投资公司；对改革推进不力、评估不合格的试点企业，予以督促提醒，确实达不到要求的，调出试点范围³。可以预见，地方国有资本投资公司、运营公司试点也将进入动态调整的阶段。

² 2021年7月21日国务院国资委“深化国有资本投资公司改革工作推进会”公布数据

³ 2021年7月21日国务院国资委“深化国有资本投资公司改革工作推进会”公布数据

二、国有资本投资公司、运营公司改革的领先实践

国有资本投资公司和运营公司作为一项改革创新，在组织结构、公司治理、运营机制等方面与一般商业投资公司、现有的企业集团公司等必然存在差别。当前，中央层面的国有资本投资公司改革探索逐步深入，已经积累了一部分可复制的经验。但地方企业层面两类公司改革进程相对处于较为初期的阶段。我们总结了部分央企和地方国企的改革经验，以期提供有益借鉴。



领先实践案例一：

某多业务板块央企国有资本投资公司结合实体产业和资源，以资本运作助力实业发展、孵化新业务

某多业务板块央企集团是国务院国资委确定的国有资本投资公司试点企业之一，集团业务横跨多个行业，也拥有多张金融牌照，但金融不是主业。集团围绕实业的发展和产业链延伸开展境内外资本运作。通过设立资本运作平台，以基金的方式，根据实业发展的实际需求开展投资，以**助力集团各个实体产业发展为投资原则**。资本运作平台为集团各业务板块设立了专属的投资基金，实现专业化的运作分工，产业基金均服务于现有产业发展的战略方向，投资方向和产业布局调整方向高度契合⁴。

在运用基金投资的过程中，集团利用自身国资背景和多板块资源优势，在募、投、管、退全流程中走出了一条有**国有资本投资特色**的道路。投资决策方面，集团的产业运营实践能为项目决策提供全面、客观的分析；投后管理上，多业务板块能为被投企业提供应用场景和销售渠道以及管理、团队培训等资源；集团内外部资源还可对项目及团队进行包装、推介，提升项目市场形象和价值，对接资本市场等服务。被投企业在基金孵化下逐渐成熟之后，由集团相关业务板块收购，实业由此发展壮大，基金也由此获得了退出途径。

⁴ 来源：公开市场信息



领先实践案例二：

某央企国有资本投资公司搭建集团前瞻性战略性新兴产业投资平台，通过基金的引导作用推进集团由传统产业向新兴产业转型升级

该集团自开始国有资本投资公司试点以来充分运用市场化手段，探索资本运营模式。该集团着力发挥基金的引导作用，不断调整传统产业结构，大力培育战略性新兴产业，推动各项业务转型发展，逐步形成了基础产业、前瞻性战略性新兴产业、金融及服务业务的业务格局。目前，该公司共拥有6家基金管理公司，发起设立并管理9支国家级政府引导基金，基金规模超过1,500亿元，有效发挥了基金投资导向、结构调整、创新引领的作用。

该央企集团的投资平台**主要通过投资并购助推传统产业转型升级**，构建起独特的“控股直投+基金投资”的融合联动模式。控股直投方面的案例包括，收购某高铁行业龙头上市公司20%的股权，进而成为具有实控权的股东。该目标公司在全球轨道交通运维领域是唯一一个覆盖机车车辆、线路、信号、供电、站场五大专业全产业链的公司。其战略目标、市值规模、盈利能力、行业地位、发展前景与集团打造前瞻性战略性新兴产业板块的需求非常吻合。自要约收购该目标公司以来，该集团从“增资”“增信”“升能”“升级”等各个方面全力支持，推动被收购公司在轨道交通整线智能运营管理和维保服务的升级，也助力了整个集团向战略新兴产业的转型升级。

基金投资方面，该集团投资平台旗下先进制造产业投资基金以增资扩股方式两次投资某动力电池企业十多亿元。该动力电池企业在电池材料、电芯、系统、电池回收二次利用等**产业链关键领域拥有核心技术优势及可持续研发能力**，2017年该公司锂动力电池全球出货量位居第一位。该动力电池企业的战略目标、行业地位、发展前景与先进制造产业投资基金的投资方向较为吻合。投资后，基金积极帮助其完善产业链布局、协助开拓客户资源，推动其巩固全球动力电池行业的领先市场地位，为新能源汽车爆发式增长提供了保障，该动力电池企业也于2018年在深交所顺利上市。



领先实践案例三：

某央企国有资本投资公司通过“混合所有制改革”和“退出非主业非优势”，聚焦核心主业，并为并购整合等资本运作提供资金

某央企国有资本投资公司明确集团发展目标到2020年使主营业务国有资本占该集团国有资本比重提高到80%。其他业务以自我发展、自我融资、自我驱动为主，总部层面不再做新的增量资金投入。一方面，该央企集团推动下属公司的混合所有制改革，淘汰退出非主业非优势的不良资产，在“十三五”期间兼并重组和淘汰退出企业102家。另一方面，该集团通过混改上市优化资本结构、提升盈利，服务主业发展。集团在保持相对控股或第一大股东地位情况下，积极引入各类战略投资者，当前其已混改上市出资企业达7家。

在增量资本投资方面实施“三个优先”原则：**优先投资于可更好地服务国家安全的国际化布局项目；优先投资于可有效提升市场份额及弥补全产业链关键环节和关键能力短板的项目；优先投资于有利于技术创新、结构升级和提质增效的项目。**通过国有资本有进有退，该国有资本投资公司优化了国有资本布局，更加聚焦到国家要求国有资本优先布局的重要行业和关键领域。



领先实践案例四：

某地方国有资本投资公司“产融园”结合，优化国资布局，引领创新产业发展

某地方国有资本投资公司自我定位为“做创新型城市建设的实践者、科技产业化发展的推动者”，积极构建投资融资、产业培育、资本运营三大核心能力，担当政府与市场之间的桥梁，成为创新要素资源聚合的平台。投资公司以市场化方式建设和运营的科技产业园，为高新产业的发展提供物理空间，引入的民营高科技企业给园区注入产业集群等内容；金融服务业集群为园区建设提供建设资金，为高新产业发展提供并购资金、上市服务等。通过产融园结合，探索了“高端科技资源导入+科技园区+金融服务+上市平台+产业集群”五位一体以及“孵化+投资”的商业模式。以市场化的方式，发挥国资引领作用，通过并购等资本运作，支持了地方政府落实国家区域经济发展，布局战略新兴产业的目标。

三、国有资本投资公司、运营公司改革的思考和实施框架

与一般商业投资公司将投资者的钱集中起来管理，追求更低交易成本、更高收益不同，国有资本投资公司的定位，主要以服务国家战略、优化国有资本布局、提升产业竞争力为目标；国有资本运营公司主要以提升国有资本运营效率、提高国有资本回报为目标⁵。**定位不同决定根本目标不同，国有资本投资公司、运营公司的发展方向、运作模式也和一般商业投资公司必不完全相同。**

国有资本投资公司以对战略性核心业务控股为主，通过开展投资融资、产业培育和资本运作等，发挥投资引导和结构调整作用，推动产业集聚、化解过剩产能和转型升级，培育核心竞争力和创新能力，积极参与国际竞争，着力提升国有资本控制力、影响力。国有资本运营公司以财务性持股为主，通过股权运作、基金投资、培育孵化、价值管理、有序进退等方式，盘活国有资产存量，引导和带动社会资本共同发展，实现国有资本合理流动和保值增值。

国有资本投资公司、运营公司与传统企业集团的不同之处之一是**价值创造方式更多元化**，包括内生式发展和外延式发展。内生式发展主要聚焦于企业自身，从内部挖掘增长潜力。外延式发展方式则通过资本运作，着眼于外部资源的整合和输入。国有资本投资公司、运营公司的定位和功能决定了和传统的企业集团相比，其总部职能和管控模式需优化调整，才能在授权经营、调整布局结构、资本运作等方面充分发挥功能和作用。

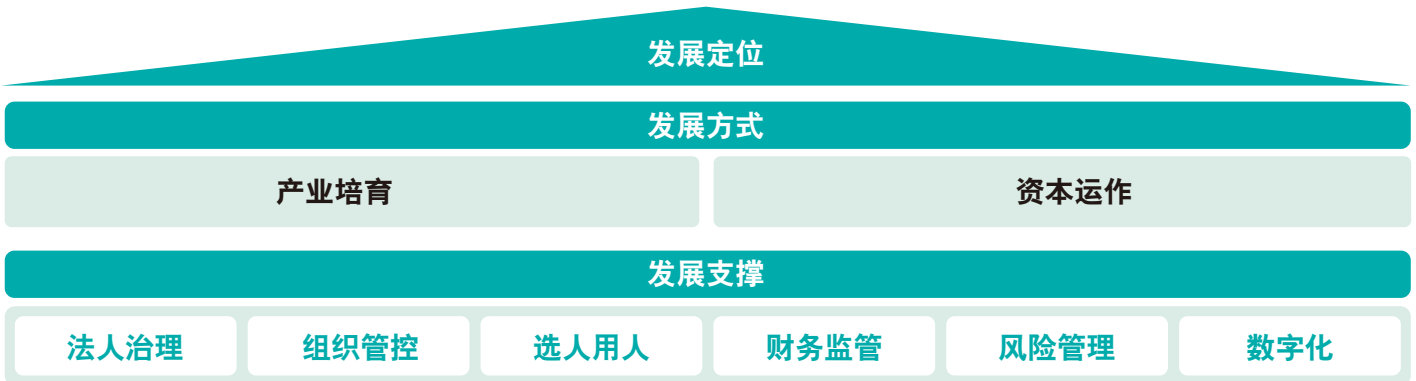
图表四：内生式增长和外延式增长



⁵ 《关于推进国有资本投资、运营公司改革试点的实施意见》（23号文）

德勤在对国有资本投资公司和国有资本运营公司改革持续研究的基础上，结合服务央企两类公司改革的实际经验，总结构建了如下两类公司改革实施框架。

图表五：两类公司改革实施框架



两类公司改革必须结合国家/地区的发展战略，按照政府确定的国有资本布局和结构调整要求，从明确自身的发展定位出发，开展产业培育、“双非”清退和资本运作。在产业布局和结构调整方面，《国企改革三年行动方案》明确要求推动**国有资本向关乎国家安全、国计民生、战略新兴等重要行业和关键领域集中**；围绕产业链、价值链、创新链推动战略性重组和专业化整合；清理退出不具备优势的非主营业务和低效、无效资产；剥离国有企业办社会；加大研发，协同创新，提升国有企业自主创新能力。国有资本投资公司、运营公司要在这个大方向上明确自身定位和对国家/地区的发展战略如何支撑，开展哪些产业的培育孵化和承担哪些产业的整合或退出，再结合资本运作的手段开展工作。

关于资本运作方式，不同业务结构和主业范围的试点公司依据自身情况采用不同模式。总结来看，可分为产业赋能型、产融并举型和整合孵化型。**对于产业赋能型企业**，如华润集团等，资本运作主要为内部产业提供资本支持，以资本为抓手，推动集团产业改革、转型、创新，集团孵化新产业；其投资对象重点关注与集团内部各实体产业板块形成战略协同的标的，资本退出方式通常以战略并购为主，优先考虑将与集团内部能够产生协同效应的优质项目整合进入业务单元。**对于产融并举型企业**，如招商局集团等，其金融与产业并举发展，金融业务作为独立板块开展经营；资本运作在关注内部产业协同的同时，也适当探索非主业的新兴产业领域投资机会，资本退出的方式通常以战略并购或股权转让给内部和外部产业基金为主。**对于整合孵化型企业**，通常为地方国有资本投资公司，如深圳市投资控股有限公司（深圳市国有资本投资公司试点），其资本运作主要服务于当地国有资本布局方向和城市发展战略，担当政府与市场之间的桥梁，孵化培育支撑城市经济发展的战略新兴产业，其资本退出方式通常以推动投资企业公开上市为主。

除了在国资布局优化和结构调整中发挥作用外，两类公司也是国资监管向管资本转型的重要抓手，还要积极推动出资企业混改，提高国企活力和效率。在授权放权上，两类公司被赋予了更大的自主权，与传统企业集团相比，其法人治理、组织管控、选人用人、财务监管、风险管理、数字化等方面都要相应做出调整，以适应向管资本为主的转型。我们在以下部分将结合实际操作案例，详细解读上述方面的改革实践。

四、国有资本投资公司、运营公司改革实操案例分享

对于许多地方两类公司来说，组建或升级资本运作的主体，培养和提高市场化投资、运作的的能力，建立和管资本相适应的组织、人才体系和激励机制是首要任务。



案例一：

某地方国有资本投资公司建立资本运作平台助推实业发展

项目背景：

国家新的战略目标带来了积极的市场环境，结合“打造多能互补新格局”的战略转型目标，某国有资本投资公司要借助资本运作助力实体产业发展。资本运作平台在成立初期，需要制定自身的业务规划，厘清资本运作思路，选择合适的投资方式和投资方向、配套的组织人才体系，进而实现投资业务的顺利起步。

项目挑战：

新搭建的资本运作平台，能够充分借力集团所拥有的丰富的应用场景、市场空间和能源行业深厚的影响力，但是股权投资的理念和相关能力较为薄弱，缺少配套市场化的体制机制，成为了企业目前需要解决的核心难题，具体表现在：

- 作为集团体系内的投资平台，如何将自身战略和集团战略结合，协助集团战略落地是重要诉求；
- 股权投资市场的头部效应显著，优胜劣汰明显，如何培育显著区别于其他投资机构的核心竞争力，以求在股权投资市场激烈的竞争中取胜；
- 受到传统央企体制的影响，面临灵活性不足、风险承受能力有限的问题，缺乏投资经验和人才团队，现有的薪酬体系和激励机制难以吸引市场上优秀的人才。

解决方案：

德勤通过对标领先的国资体系的投资机构、国际一流的投资机构、同行业的集团投资平台，基于客户在集团体系中的资源禀赋和能力，帮助客户在短时间内快速完成新公司（投资平台）的筹备工作，明确了公司的发展方向，设计了“国企制度框架下的具有市场化特色”的组织人力体系，同时协助开展基金管理公司和基金设立等实际工作，帮助投资业务快速、有序、顺利起步。

• **战略规划设计：**

- 发展方向：结合集团公司“十四五”战略规划，帮助制定清晰的愿景、使命和价值观，明确资本平台与集团其他主体之间的投资职能边界；
- 目标设计：构建短、中、长期定性和定量的目标，明确业务指标；
- 投资思路：制定了围绕产融协同的投资逻辑，梳理细分投资方向，明确投资原则；
- 业务规划：明确直投和基金的业务规划，设计相应的投资主体，建立包括资本平台、基金管理公司和基金间的架构，提供了募、投、管、退各环节的业务开展建议；
- 实施路径：形成了清晰的战略实施路径，明确了近期的重点工作事项；

• **组织人才体系：**参考其他股权投资公司，设计了组织架构、制定授权事项清单、岗位职级体系设计、薪酬体系设计、组织绩效设计等；

• **激励机制设计：**

- 可行性研究：研究市场领先机构及同类企业的激励实践，结合公司业务特点及未来发展预期，分析及明确公司适用的激励模式和适用场景，健全激励约束配套制度；
- 员工跟投计划：为了进一步约束及强化员工风险控制意识，达成各方“风险共担、利益共享”，制定适用业务特色和投资逻辑的员工跟投计划，主要围绕跟投原则、跟投适用主体和人员范围、跟投规模、跟投形式、退出机制、计划管理及运作流程等进行设计；
- 超额收益分享计划：为了实现对核心团队人员的长期激励、吸引和保留，鼓励多劳多得、创造更高价值，配套设置超额收益分享计划，主要围绕计划实施条件、参与人员资格、奖金提取和分配规则、权益行使时间安排、变动情形处理、计划管理及运作流程等进行设计；

• **制度流程设计：**帮助完成包括股权直投业务管理制度、基金管理制度、风险管理制度等制度办法，制定投资业务中相应的流程；

• **基金设立支持：**

- 形成基金管理公司及基金设立的可行性研究报告，明确了当前环境下产业基金的可行性、紧迫性和必要性，明确基金业务实际落地的时间进程；
- 分析行业趋势，结合集团发展方向，研判基金潜在的细分投资赛道；
- 制定LP招募方案，筛选符合“产融结合”理念的投资者；
- 明确投资策略，投后赋能策略和退出策略；
- 评估基金相关的风险，并梳理形成未来应对风险的相关举措；

两类公司总部与一般央企集团总部相比，面临更大的总部职能转型挑战，以适应管资本的要求。对两类公司总部在战略方向、资源配置、资本运作、风险管理等方面的要求更高了。



案例二：

某央企层面国有资本投资公司总部加强资本评价优化资源配置职能案例

项目背景：

该企业作为世界500强企业，成为央企国有资本投资公司试点后，正在加快推进“管企业”向“管资本”的转变，集团总部也需要进一步夯实资本流动和收益收缴的理念，**强化总部战略引领、资源配置、资本运作、风险防范的核心功能定位**。在此背景下，企业亟需对现有的资本/资产管理模式、管理水平进行重新审视，并通过形成固定的评价管理机制、引入适当的评价管理模型提升相关管理能力。

项目挑战：

在由传统产业集团向国有资本投资公司转型升级的过程中，企业的资本运作和业务模式呈现出了新的特点，原有的资本管理及资源配置模式难以支撑企业“十四五”期间战略目标达成，具体表现在：

- 传统产业集团的经营模式专注于产业培育，资源配置以被动性投资（固定资产）为主，对自有资金依赖性强，业务发展依靠自主研发，业务模式呈现出长周期、高投入的特点，产业结构调整难度大；
- 集团及下属子企业在资本、资产、资金管理关注重点不同，根据各层级发展重点设置相应的评价指标，难以对现有的资本、资产、资金等资源管理能力进行全面诊断；
- 如何应用资本管理评价结果，优化资源配置导向，支撑公司发展战略，形成资源配置全生命周期的闭环管理机制。

解决方案：

构建了以提升企业价值为目标的资本评价指标库，结合发展定位及能力要求设计评价模型及评分标准；以战略目标导向为原则，立足国有资本投资公司的“投、融、管、退”，结合评价结果提出未来资源配置建议。

- **建立资本评价办法：**构建针对集团、二级及三级重点单位、全级次企业建立评价指标库，依据各层级管理特点及集团引导方向有针对性地选取评价指标、确定评价工作打分规则，形成最终的评价模型；
- **提出资源配置建议：**在本次评价工作的基础上，明确资源配置核心文化及基本原则，针对国有资本投资公司核心关注的“投、融、管、退”四个方面提出有针对性的资源配置建议；推动国有资本投资公司对于产业结构调整、新产业培育孵化、实现对低价值、无价值资产的有序转型退出。
- **固化管理机制：**帮助企业构建常态化的资源配置管理评价机制，形成“评价—改善—考核”的管理闭环，将资本管理及资源配置与战略规划、投资计划、预算、考核进行有机衔接。

两类公司对出资企业的管理不能与一般企业集团的职能部门垂直管理相同，而是通过治理结构来管理，将党建有机融入企业的制度，探索中国特色现代企业制度更加成熟定型的道路。



案例三：

某国有资本投资公司规范出资企业董事会建设，设立专职外部董事体系的案例

项目背景：

该国有资本投资公司改革试点，目前在集团公司层面已经建立了较为规范、健全的公司治理结构，集团公司近年来正在陆续推进落实董事会职权、规范出资企业董事会建设等相关工作，并搭建集团外派的专职董事队伍。但目前对于出资企业董事会建设和运行情况缺乏总体的客观、全面的评价标准，无法系统地推进出资企业治理体系提升工作，同时专职董事队伍仍旧沿用原有的干部考核体系评价专职董事，难以全面真实地反应专职董事在其任职单位的履职成效、实现考核结果与薪酬待遇的有效挂钩。

项目挑战：

- 目前国家已出台政策中对于董事会、外部专职董事评价缺乏现行有效的政策指引，从实践角度来看绝大部分国有企业公司治理评价工作仍处于初级阶段，能够提供的参考和借鉴意义有限。虽然国际上董事会及董事评价相关机制已经相对成熟，但由于立法背景不同、中国国有企业治理架构复杂，中国特色鲜明，所以国际的做法也很难直接套用。
- 此外，该集团所属企业数量多、类型多样、涉及行业广，目前各二级单位的治理水平也参差不齐，专职董事队伍人才来源单一，履职能力差异也较大，如何通过建立评价指标体系全面了解并客观、合理地评价所属企业董事会建设和运作的情况，以及专职董事会队伍履职情况，从而针对性地优化治理体系，是本项目的主要问题。

解决方案：

德勤深入研究了国内外主流机构公司治理相关评价指标，充分考虑国内外相关法律、法规、政策、惯例等，丰富了多个治理主体（党委会、监事会以及经理层）的运作效率以及利益相关者权益关注度的评价，细化了相关考核评价维度和评价内容，为该集团提供了全方位、多维度评价各类所属公司治理现状及专职董事履职情况的实用工具。

- **搭建董事会评价体系：**设计了符合该集团公司实际情况、具备中国特色的“董事会评价标准体系”，明确了三级的评价指标体系，并细化各指标的评价维度和评价标准，能够对不同规模、类型企业内部的各个治理主体（股东会、党委会、董事会、监事会、经理层）结构的完整性、运行机制及监督机制的有效性和创新性等方面进行全面评价，客观反应公司治理现状，帮助企业完善公司治理质量、规范治理结构和治理主体行为，保护股东和其他利益相关者利益，实现良好的企业效益和价值。
- **搭建专职董事考核评价体系：**在该集团公司原有专职董事管理办法及相关制度要求基础上，协助制定专职董事考核评价的实施细则（含考核指标体系）及2020年专职董事考核评价方案（含考核评价工作台账），明确专职董事考核评价的原则、方式、程序、具体标准，并搭建相关工作表单，为考核评价工作提供细化的具体、可操作的指引，助力集团公司及时了解并掌握专职董事履职情况，为专职董事奖惩、人事任用等方面提供依据。

两类公司作为“管资本”的重要载体，肩负国有资产保值增值的重任。强化底线思维，优化风险管理是改革转型的重中之重。



案例四： 某国有资本运营公司风险管控案例

项目背景：

国有资本运营公司的定位是盘活国有资产存量，引导和带动社会资本共同发展，实现国有资本合理流动和保值增值。在国资监管向管资本转型的背景下，管理国有资本收益和资本安全是国有资本运营公司的重要工作任务，现有的风险管理体系迫切需要进一步转型升级，推动风险管理与价值创造的有效融合，为国有资本运营保驾护航。

项目挑战：

国有资本运营具有很强的探索性、创新性和挑战性，在改革过程中面临诸多层面风险。此外，国资委也对风险管理和内部控制工作提出了更高要求。如何构建以价值管理为导向的风险管理体系，为做大做强做优国有资本、推动改革发展提供坚实保障，成为企业亟待解决的难题，具体表现在：

- 如何提升风险分析研判能力，确保业务布局满足国有资本运营公司定位；
- 如何基于国有资本运营公司定位，优化集团管控模式，实现效率与风险的平衡；
- 如何打造高效卓越的风险管理运作机制，为国有资本运营保驾护航；
- 如何有效解决风险管理人才短缺、信息技术手段运用不足的困境。

解决方案：

德勤基于风险管理成熟度模型，通过充分开展现状评估调研，明确当前风险管理领域存在的差距与不足，制定风险管理规划目标，设计风险管理体系规划蓝图，并针对重点工作提出具体规划建议，实现全面风险管理体系的转型升级。

- **风险战略层面：**协助企业明确了“稳中求进、进中调整”的风险偏好，采用定量与定性相结合的方式，进一步细化各类风险的承受度，并制定了总量传导机制下的风险限额管理实施路径；
- **组织管控层面：**提出了差异管控、动态调整的集团管控模式，构建了所出资企业风险管理能力评价模型，并将其作为集团管控力度调整的重要组成部分，明确了风险提示、预警、委派、述职、报告、会商等管控运作模式；
- **流程机制层面：**建立了全生命周期的风险管理闭环流程，制定了包括风险地图、风险监测指标库、风险提示函、风险成熟度评价模型等一系列模型工具，提高了风险防范水平与风险管理效能；
- **系统支撑层面：**提出了风险管理信息系统规划高阶建议，引入风险数据仓库与大数据分析技术，高效协同开展风险、内控、合规、内审等相关工作，提高风险管理数字化水平。

两类公司在开展专业化重组的过程中，如何在组织架构繁杂、涉税事项多的情况下，确保税务成本最低是需要解决的问题。



案例五：

某地方国有资本投资公司参与国有企业集团债务重整税务规划案例

项目背景：

国有资本跨省流动，可以在全国范围内形成更加优化的国资布局。某北方省份国有生产资料流通集团在全国开展大宗商品贸易及物流、汽车销售及机电制造、房地产开发及销售等业务，对区域性经济有重要影响。受企业自身经营模式及全球大宗商品市场周期性波动的影响，在2019年债务风险全面爆发。为化解债务风险，地方国资委牵头成立工作专班，引进经济发达地区的某大型国有资本投资公司，统筹推动该集团债务风险综合化解工作，并制定了以重整方式化解该集团债务风险方案。

根据重整方案，该集团贸易板块公司首先出资者权益调整为零，通过债转股被整合到新的控股公司。在此基础上，通过该大型国有投资公司的新引进资金和多元化团队提升企业运营能力，实现未来单独上市。

项目挑战：

鉴于该生产资料流通集团历史悠久、债务规模巨大且债务结构复杂，重整方案实施面临多项税务难题，具体表现在：

- **组织架构繁杂：**既包含国有企业，又包含中外合资企业；既包括境内企业，还包括境外企业；既有重资产企业，又有轻资产企业。
- **重整事项多样：**既涉及到股权和资产的重组，又涉及到债务重组和瑕疵资产剥离；既涉及历史税务风险化解，又涉及重整后税务合规等。
- **时间紧急：**由于重整方案需在法定期限内实施完成，实施路径复杂，项目难度很高。

解决方案：

德勤派出具有丰富重整经验的税务专家团队，针对项目挑战，逐项为该国有投资公司及生产资料流通集团提供专业支持。

- **快速摸清税务风险：**结合国企和行业特点，区分业务板块制定个性化的尽职调查方案，由点带面迅速摸清历史经营期间的重大税务风险；
- **降低重整税务成本：**充分利用现行有效且便于实施的税收优惠政策降低资产剥离、债转股给多方带来的税务成本；整个重整方案经税务规划以后，税负成本（包括企业所得税、增值税、土地增值税、契税和印花税等）降低80%以上；
- **节省重整实施时间：**协助公司从合同安排、财务处理和申报/备案等方面进行税务优化；利用我们和税务机关沟通的丰富经验，协助公司与税务机关沟通一致加速落地有关税收优惠；
- **显著提升税务合规质量：**协助企业制定历史税务风险阻断方案，并与税务机关达成税收遵从协议，为重整后提升盈利能力及未来上市扫清障碍。



案例六： 某大型国有资本投资公司税务管理数字化转型案例

项目背景：

国有资本投资公司在国资监管向管资本转型的过程中，应该率先引领数字化转型，提升管理效能。某大型央企集团业务横跨金融、资源能源、制造业、工程承包、房地产、信息产业等领域，由国有资本投资公司直接或间接控股的下属公司达1800多家。集团践行新发展理念，将数字化转型作为重要战略，希望借此提升国有资本运行效率，提升国有资本投资公司治理能力。在当前“互联网+税务”的治理环境下，税务条线为实现管理转型和治理能力提升，积极推进集团内部税务信息化建设，通过分阶段分批次地上线税务管理系统，最终在集团内全面实现税务数字化转型。

项目挑战：

- 现有涉税申报管理流程**主要依靠手工操作**，比如发票扫描认证和开具、编制申报表和工作底稿等，作业量大且重复性高，由于税务人员数量有限，这些**工作的准确性和及时性差**。
- **集团汇总工作繁重**。需要手工加工、汇总和分析上报数据，且**上报数据的口径和格式不一致**，难以即时准确地形成内部分析报表或对外报送数据。
- 由于**缺乏数字化工具**，集团对于自身和子公司的税务管理**无法做到事前税务风险预警**，只能在税务问题暴露之后充当“救火队员”的角色。税务风险监控的时效性、手段、范围和力度非常有限。

解决方案：

- **对接多系统成立集团数据中枢，实现数据的归集和整合**：与集团多个业务系统、报销系统、核算系统以及税局系统对接，通过多系统间的协同和数据规范搭建新的数据平台。
- **实现多涉税模块的自动化处理**：通过梳理业财税的规则和流程，形成统一规范的涉税处理规则和流程；结合OCR识别技术、机器人技术等，实现发票快速查验、自动扫描认证、批量开票等；通过对业务、财务数据匹配计税规则，实现多税种的自动计税和生成申报表；在系统内置审批流和文档管理功能。整体提升集团的税务合规管控力，并极大降低人工的工作量。
- **建设税务风险预警管控体系**：系统内置税务风险管理模块，针对前期梳理的风险场景，设置风险指标和计算频率；根据风险指标的预警和展示，集团能够实时监控税务风险，并通过线上风险处理、反馈和审核流程，实现税务风险全流程管理。
- **可视化工具多维度多层次展示数据**：按需求自动生成各类可视化报表，供各子公司和集团统计、报送、分析、决策使用。

五、总结与展望

国有资本投资公司、运营公司改革，是有中国特色的一项商业模式和运营模式创新，是有为政府和有效市场的结合。两类公司在国家和地方经济发展的大目标下，以市场化的方式开展资本运作，推动产业转型升级，引导民营经济发展，落实国家和地方的经济发展战略。近年来两类公司相关的改革政策已经逐步完善，可操作性不断增强，下一阶段将聚焦在国企改革三年行动中更加有效发挥两类公司的作用，包括在构建新的发展格局、发挥产业引领作用、进一步深化市场化改革、提升管理效能等方面取得更大改革成效。

当前，央企层面的国有资本投资公司改革逐步深入，已经积累了一部分可复制的经验可供学习参考。而地方的国有资本投资公司、运营公司改革正在加速。尤其是从地方投融资平台改组而来的地方国有资本投资公司、运营公司，需从政府指令性业务为主加速转型为**有独立的投资和运营能力，以市场化方式落实政府战略的企业主体**。展望未来，建议考虑采取以下行动：

- 央企层面的两类公司试点已经开始动态调整，地方层面的两类公司也要在优化管控模式、调整产业结构、提升投资运营水平、推进市场化改革等方面开展改革成效相关的评估，根据评估结果对试点进行动态调整。
- 结合国企改革三年行动方案的要求和地方政府十四五规划，对两类公司的战略目标、发展路径、产业布局整理回顾，支撑当地经济高质量可持续发展目标的实现。
- 结合自身不同业务结构和主业范围，两类公司采取不同的资本运作方式，整合与拓展产业链、价值链、创新链，发挥国有资本的引领带头作用，推动当地国有资本布局的优化和结构调整。
- 两类公司作为市场主体，同时作为国资监管向管资本转型的抓手，其管控模式、风险管理、财务监管、选人用人、激励机制等方面都要相应做出转型，快速培育相应能力，以适应管资本的要求。
- 在构建新发展格局的背景下，两类公司还应积极推动出资企业开展混合所有制改革，放大国有资本功能，构建国民共建生态圈，实现国有经济和民营经济优势互补，促进全民共同富裕。

六、联系方式

执笔团队（按文中写作顺序）

作者	专业领域	联系方式
施能自	国资国企改革、公共治理	电话：+86 10 8512 5888 电子邮件：normansze@deloitte.com.cn
李鹏	国企改革研究，资本规划与运作	电话：+86 10 85207844 电子邮件：pengli01@deloitte.com.cn
吴芙蓉	战略咨询、国资国企改革政策及行业研究、项目管理	电话：+86 10 8520 7056 电子邮件：flwu@deloitte.com.cn
彭锴媛	国资国企改革政策及行业研究	电话：+86 10 85124881 电子邮件：nopeng@deloitte.com.cn
薛晟聪	资本规划与运作	电话：+86 21 61411603 电子邮件：anxue@deloitte.com.cn
余云	集团管控能力提升	电话：+86 10 85207825 电子邮件：yyu@deloitte.com.cn
张立兵	集团管控能力提升	电话：+86 10 85124617 电子邮件：lupzhang@deloitte.com.cn
吴俊	法人治理优化	电话：+86 23 88177188 电子邮件：junwu@deloitte.com.cn
张启明	法人治理优化	电话：+86 10 85124636 电子邮件：magzhang@deloitte.com.cn
况成功	全面风险管理	电话：+86 10 85207401 电子邮件：rkuang@deloitte.com.cn
张赵坤	全面风险管理	电话：+86 10 8512 5495 电子邮件：kinzhang@deloitte.com.cn
朱桢	债务重整税务规划	电话：+86 10 85207508 电子邮件：andzhu@deloitte.com.cn
陆晓松	税务管理数字化转型	电话：+86 10 85207668 电子邮件：marilynlu@deloitte.com.cn

办事处地址

北京

北京市朝阳区针织路23号楼
国寿金融中心12层
邮政编码：100026
电话：+86 10 8520 7788
传真：+86 10 6508 8781

长沙

长沙市开福区芙蓉北路一段109号
华创国际广场3号栋20楼
邮政编码：410008
电话：+86 731 8522 8790
传真：+86 731 8522 8230

成都

成都市高新区交子大道365号
中海国际中心F座17层
邮政编码：610041
电话：+86 28 6789 8188
传真：+86 28 6317 3500

重庆

重庆市渝中区民族路188号
环球金融中心43层
邮政编码：400010
电话：+86 23 8823 1888
传真：+86 23 8857 0978

大连

大连市中山路147号
申贸大厦15楼
邮政编码：116011
电话：+86 411 8371 2888
传真：+86 411 8360 3297

广州

广州市珠江东路28号
越秀金融大厦26楼
邮政编码：510623
电话：+86 20 8396 9228
传真：+86 20 3888 0121

杭州

杭州市上城区飞云江路9号
赞成中心东楼1206室
邮政编码：310008
电话：+86 571 8972 7688
传真：+86 571 8779 7915

哈尔滨

哈尔滨市南岗区长江路368号
开发区管理大厦1618室
邮政编码：150090
电话：+86 451 8586 0060
传真：+86 451 8586 0056

合肥

安徽省合肥市蜀山区潜山路111号
华润大厦A座1506单元
邮政编码：230022
电话：+86 551 6585 5927
传真：+86 551 6585 5687

香港

香港金钟道88号
太古广场一座35楼
电话：+852 2852 1600
传真：+852 2541 1911

济南

济南市市中区二环南路6636号
中海广场28层2802-2804单元
邮政编码：250000
电话：+86 531 8973 5800
传真：+86 531 8973 5811

澳门

澳门殷皇子大马路43-53A号
澳门广场19楼H-L座
电话：+853 2871 2998
传真：+853 2871 3033

蒙古

15/F, ICC Tower, Jamiyan-Gun Street
1st Khoro, Sukhbaatar District,
14240-0025 Ulaanbaatar, Mongolia
电话：+976 7010 0450
传真：+976 7013 0450

南京

南京市建邺区江东中路347号
国金中心办公楼一期40层
邮政编码：210019
电话：+86 25 5790 8880
传真：+86 25 8691 8776

宁波

宁波市海曙区和义路168号
万豪中心1702室
邮政编码：315000
电话：+86 574 8768 3928
传真：+86 574 8707 4131

三亚

海南省三亚市吉阳区新风街279号
蓝海华庭（三亚华夏保险中心）16层
邮政编码：572099
电话：+86 898 8861 5558
传真：+86 898 8861 0723

上海

上海市延安东路222号
外滩中心30楼
邮政编码：200002
电话：+86 21 6141 8888
传真：+86 21 6335 0003

沈阳

沈阳市沈河区青年大街1-1号
沈阳市府恒隆广场办公楼1座
3605-3606单元
邮政编码：110063
电话：+86 24 6785 4068
传真：+86 24 6785 4067

深圳

深圳市深南东路5001号
华润大厦9楼
邮政编码：518010
电话：+86 755 8246 3255
传真：+86 755 8246 3186

苏州

苏州市工业园区苏绣路58号
苏州中心广场58幢A座24层
邮政编码：215021
电话：+86 512 6289 1238
传真：+86 512 6762 3338 / 3318

天津

天津市和平区南京路183号
天津世纪都会商厦45层
邮政编码：300051
电话：+86 22 2320 6688
传真：+86 22 8312 6099

武汉

武汉市江汉区建设大道568号
新世界国贸大厦49层01室
邮政编码：430000
电话：+86 27 8538 2222
传真：+86 27 8526 7032

厦门

厦门市思明区鹭江道8号
国际银行大厦26楼E单元
邮政编码：361001
电话：+86 592 2107 298
传真：+86 592 2107 259

西安

西安市高新区锦业路9号
绿地中心A座51层5104A室
邮政编码：710065
电话：+86 29 8114 0201
传真：+86 29 8114 0205

郑州

郑州市金水东路51号
楷林中心8座5A10
邮政编码：450018
电话：+86 371 8897 3700
传真：+86 371 8897 3710





关于德勤

Deloitte (“德勤”)泛指一家或多家德勤有限公司, 以及其全球成员所网络和它们的关联机构(统称为“德勤组织”)。德勤有限公司(又称“德勤全球”)及其每一家成员所和它们的关联机构均为具有独立法律地位的法律实体, 相互之间不因第三方而承担任何责任或约束对方。德勤有限公司及其每一家成员所和它们的关联机构仅对自身行为及遗漏承担责任, 而对相互的行为及遗漏不承担任何法律责任。德勤有限公司并不向客户提供服务。请参阅 www.deloitte.com/cn/about 了解更多信息。

德勤是全球领先的专业服务机构, 为客户提供审计及鉴证、管理咨询、财务咨询、风险咨询、税务及相关服务。德勤透过遍及全球逾150个国家与地区的成员所网络及关联机构(统称为“德勤组织”)为财富全球500强企业约80%的企业提供专业服务。敬请访问www.deloitte.com/cn/about, 了解德勤全球约330,000名专业人员致力成就不凡的更多信息。

德勤亚太有限公司(即一家担保有限公司)是德勤有限公司的成员所。德勤亚太有限公司的每一家成员及其关联机构均为具有独立法律地位的法律实体, 在亚太地区超过100座城市提供专业服务, 包括奥克兰、曼谷、北京、河内、香港、雅加达、吉隆坡、马尼拉、墨尔本、大阪、首尔、上海、新加坡、悉尼、台北和东京。

德勤于1917年在上海设立办事处, 德勤品牌由此进入中国。如今, 德勤中国为中国本地和在华的跨国及高增长企业客户提供全面的审计及鉴证、管理咨询、财务咨询、风险咨询和税务服务。德勤中国持续致力于中国会计准则、税务制度及专业人才培养作出重要贡献。德勤中国是一家中国本土成立的专业服务机构, 由德勤中国的合伙人所拥有。敬请访问 www2.deloitte.com/cn/zh/social-media, 通过我们的社交媒体平台, 了解德勤在中国市场成就不凡的更多信息。

本通讯中所含内容乃一般性信息, 任何德勤有限公司、其全球成员所网络或它们的关联机构(统称为“德勤组织”)并不因此构成提供任何专业建议或服务。在作出任何可能影响您的财务或业务的决策或采取任何相关行动前, 您应咨询合格的专业顾问。

我们并未对本通讯所含信息的准确性或完整性作出任何(明示或暗示)陈述、保证或承诺。任何德勤有限公司、其成员所、关联机构、员工或代理方均不对任何方因使用本通讯而直接或间接导致的任何损失或损害承担责任。德勤有限公司及其每一家成员所和它们的关联机构均为具有独立法律地位的法律实体。

© 2021。欲了解更多信息, 请联系德勤中国。
Designed by CoRe Creative Services. RITM0877072