

管资本时代 如何全面完善国资监管与考核指标体系

文 / 姚亮亮

内容摘要：党的二十大报告中明确指出，要深化国资国企改革，加快国有经济布局优化和结构调整，推动国有企业高质量发展。《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》《中央企业负责人经营业绩考核办法》等系列政策发布，是完善国资监管和考核的重要指导性文件。在新常态的经济环境下，国资监管和考核机制应该如何持续升级迭代，如何构建符合国情的、现代化的、长效的国资监管机制，以进一步防范国有企业风险、激发国有企业动能、助推国有企业高质量发展，是需要国资监管部门和国有企业负责人共同探索的问题和面对的挑战。本文聚焦国资考核指标体系和监管体系的改革，从矛盾出发，到先行范例里找答案，探索“管资本”时代完善国资监管与考核指标体系的有效路径和具体方法，以期各级国资监管部门和国有企业提供有益参考。

关键词：国有企业 国资监管 绩效考核体系 监管指标

中图分类号：F276.1; F123.7 **文献标识码：**A **文章编号：**1002-4247(2023)-12-0051-11

■ 完善资产监管与国企考核的必要性

（一）适应国资管理方式转变的要求

党的十八大以来，党中央高度重视国资国企改革，深刻指出要以管资本为主加强国有资产监管，加快实现从“管企业”到“管资本”的转变，为新时代完善国有资产监管体制指明了方向，提供了根本遵循。随着国有企业市场化转型初具成效，采用原有的行政化、细节化的管理方式已不再合适。国有企业作为我国国民经济的“顶梁柱”，为了实现高质量发展，其

监管体系从“管企业”转变为“管资本”势在必行。这种转变需要从基本的监管理念到具体实施的监管方式全方位推进。

根据委托代理问题相关定义，资本提供者（委托人）和经营者（代理人）由于目标不同导致利益不一致，存在“代理人试图让自身利益最大化而伤害委托人利益”的潜在动机。在国有企业情境下，委托人利益常指人民利益，代理人则常指国有企业管理层，由于代理人希望将自身利益最大化，就存在隐藏和选择信息的动机。由于信息不对称，委托人容易作出逆向选择，如聘请或晋升欠理想的管理者，因此国资监管部门应通过建立和应用科学的考核指标

体系，将其所有者利益与国有企业管理者利益相匹配；在控制监管成本的同时，优化对国有企业的管控，建立新时期的监管模式。

监管理念方面，国资监管部门从国有企业的“人财物”细节管理者转变为基于出资关系的监管者，对企业的直接管理进行“放权”，企业从受国资监管部门管理的下属转变为“从上至下，从决策到实施都需要自担风险、自主发展”的独立主体。

从“管企业”向“管资本”转变，对监管和考核体系的要求也有了提升。“管企业”是由国资监管部门为企业的生产经营进行规划并提供支持，监管和考核体系只需负责对要求的事项进行落实，确保按时保质地完成上级交代的任务。而在“管资本”时代，企业需要自主经营和管理，国有企业需要的是一个更加完整的监管体系，需要从企业自主制定的发展规划层面进行监管和考核，但又需要确保不影响企业的独立主体地位，做到政企分开。

“管企业”时期的监管方式更倾向于直接管理，出台相关规定、下达相关指令对企业的生产经营进行规范和约束。这种方式已经不再符合“管资本”时期政府监管部门的需求。新时期的监管方式需要通过市场化手段，如明确公司章程和制衡利益主体关系来实现监管目标，这对于企业章程和企业各项制度的建立也就有了更高的要求。

在“管资本”时期，监管目标从关注企业本身的生产经营指标转向关注更高层次的整体国有资本运作的效率。新的国有资产监管和考核体系应当强调整体规划、全局运作，推动国有资本加快转向市场化，并保持高质量发展，更好地服务国家战略。原有的监管体系已不能

满足对更大范围、更高层次的整体国有资本监管的需求，完善并迭代国资监管和考核体系势在必行。

（二）夯实国有企业高质量发展的基础

党的二十大报告指出，高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。其中，针对国有企业，进一步强调了要深化国资国企改革，加快国有经济布局优化和结构调整，推动国有资本和国有企业做强做优做大，提升国有企业核心竞争力。

国资监管部门需要通过完善监管和考核体系，进一步激发国有企业的经营活力，引领国有企业的高质量发展。国有企业承担了更多服务国家战略的职责，也在关键时候承担了重要的社会责任，在我国经济社会发展中起着“顶梁柱”的作用。国有企业的高质量发展是对我国经济高质量发展的有力支撑。当今，我国正处于经济发展动力转换的“衔接期”，传统动力逐渐消退，新动力仍在孕育，关键技术“卡脖子”的困境依然突出，国际市场话语权仍待提升。实践研究显示，国有资本在促进企业研发方面的能力高于私有资本，故监管体系应做好对国有企业在突破关键技术方面的引导。从“管企业”转向“管资本”，国资监管部门要更加注重国有资本规范运作，按照高质量发展的要求，提高资本回报，引导国有企业不断增强市场竞争力。

为加快实现从“管企业”向“管资本”转变、更好履行出资人职责，国资监管部门需进一步加大对国有企业授权放权力度，激发微观主体活力，调动和激发国有企业积极性。在这种背景下，为了管住、管好国有资本，需要建

立完善的监管和指标体系，加强国有资本规范与专业管理，推动国有资本合理流动，提高国有资本运营效率，促进国有资本保值增值。

防范风险是国有资本持续发展的前提，新形势下完善国资监管体系是控制风险的重要抓手和助推器。研究发现，风险体系的完备程度（如监管独立性）与国有企业高管晋升机制的执行效果呈正相关关系（张霖琳等，2019）。当前，国际形势复杂多变，经济下行压力加大，挑战增多，风险防范压力增大。部分国有企业仍然存在风控、内控、合规等体系不完善不健全的情况，企业领导层权力缺乏制约，企业在经营、廉政、债务等方面存在风险，需要持续完善风险防控体系，提高风险管理能力，建立健全风险管理体系，完善风险识别、风险控制、风险化解体系。

■ 国企监管与考核所面临的挑战

（一）考核周期短，与长久战略目标不匹配

目前，对于国有企业的考核周期和考核指标以短期为主，缺少诸如对于企业负责人的任期考核、对中长期战略执行的考核，导致短视行为频发。例如，由于实体项目投资周期长、环境多变，而国有企业资产量大、有政府信用作隐形担保、授信额度大，部分国有企业存在“脱实向虚，投机套利”的倾向。

（二）轻视社会效益，与国有企业定位不匹配

部分地区的国有企业考核指标看重经济效益，忽略了其承担的公益事业和民生任务。上级主管部门考核时偏向于重视国有企业的资产

总额、收入总额、利润等经济指标，对于民生项目建设、安全生产、综合维稳、应急处置等社会任务的完成缺少正向激励。

（三）轻视考核结果，与考核监管设置初衷不匹配

部分国有企业考核管理“走过场”、每月“填表格”、定时“交作业”，考核结果没有被切实利用，晋升、评职称往往还是根据工龄和学历来定，而非业绩或贡献等考核结果。这种情况导致部分国有企业职工秉持“干多干少一个样”的态度，混“大锅饭”，消磨创新和贡献的积极性。同时，存在部分领导干部“能上不能下”，缺少业绩达标压力；政企不分，形成市场和考核的约束力度小、行政约束力度大等现象。

（四）多头管理国有企业，监管失效

部分地区国有资产管理体制改革滞后，仍然存在“五龙治水”的现象，如国资办管产权和财务、组织部管人事，而经营、投融资、维稳等模块又由地方政府各主管部门分管。多头监管，容易造成权责划分不明确、行政机关越位、出资人缺位、权责错位等现象，更可能导致权力滥用、监管失效等问题。

（五）国资监管事前为主，手段有限

政府主管部门对于国有资产的监管范围更多停留在重大事项的事前审批，导致国有企业决策效率相对低效，缺少市场竞争力。同时，缺少数字化、智能化的监管系统，限制了监管效果，部分国有企业对于资产、业务等信息收集和数据统计仍然依靠传统手段，信息化系统的建设较为欠缺。

最后，落实用好指标，构建绩效闭环管理机制。

■ 构建指标考核体系的具体方向

在“管资本”的大趋势下，国资监管部门根据国有企业监督的目标和要求，有七大监管考核方向，从价值驱动出发，由上至下拆解考核指标。考核指标体系搭建思路如图1所示。

首先，根据各个方向的考核重点，制定结果型指标，可以概括监管对象大体上的表现情况；其次，根据结果的影响因子，拆解过程型指标，反映国有企业运营的细节信息；再次，国资监管部门应根据企业的业务和发展水平，结合长短期考核目标，为下属企业定制考核方案，同时根据监管指标预警，报送日常异常报告，建立国有企业重大风险日常监控机制；

(一) 国资监管考核指标设置建议

根据《企业国有资产监督管理暂行条例》，为了“建立和完善国有资产保值增值指标体系，维护国有资产出资人的权益”，国有企业监管考核指标体系的指标设定建议从七大维度出发，如图2所示。

1. 资产指标。为确保国有资产保值增值、加强债务风险的防控，资产方向的考核重点是资产质量和资债管理。(1) 资产质量看流动性和资产长期估值。当前国有企业普遍面临资产总额较高、质量较差的局面。因此，为了评估企业资产质量，除了资本保值增值率这一基础指标，还可以加强对于流动性指标的监测，如



图1 考核指标体系搭建思路

监管考核方向	监管考核重点	监管考核目标
资产	<ul style="list-style-type: none"> 资产质量 资债管理 	确保国有资本保值增值 加强债务风险防控
投资	<ul style="list-style-type: none"> 主业投资管理 重大项目投资管理 	坚持聚焦主业 优化国有资本配置
经营	<ul style="list-style-type: none"> 盈利能力 经营增长 经营效率 创新发展 	提质增效 实现高质量发展
合规风险	<ul style="list-style-type: none"> 违规损失 	合规经营 防范风险
社会效益	<ul style="list-style-type: none"> 节能减排 经济责任 	履行社会责任 彰显国企担当
重大专项任务	<ul style="list-style-type: none"> 根据各公司任务重点展开 	抓好重大专项任务落地
综合评议	<ul style="list-style-type: none"> 党建管理 廉政建设 重大事项管理 	加强党的建设成效 提升管理效率

图2 国有企业监管考核指标体系的七大指标设定维度

总资产周转率和应收账款周转率。同时，资产长期价值可以看经济增加值（EVA），根据国务院国资委印发的《关于以经济增加值为核心加强中央企业价值管理的指导意见》，EVA 作为一个综合性指标，是国有企业考核体系的核心。该指标以股东长期价值最大化为目标，将资产使用成本纳入考量，约束短视行为，鼓励可持续的价值创造，在计算税后净利润时存在调整事项，减少了会计政策对公司真实情况利润的扭曲。定量分析显示，EVA 可以促进国有企业履行更多的社会责任（包括纳税、股利、员工工资等），特别是对竞争性国有企业促进作用更为明显。另一研究表明，EVA 考核有助于刺激研发经费投入，创造可持续价值（胡海波、颜佳琳，2017）。

(2) 资债管理设置“红线”指标。受历史发展影响，部分国有企业存在盲目举债的风险，债务结构不合理。对于债务风险较高的企业，建议监管机构在考核中纳入资债管理指标，包括资产负债率、权益类永续债占净资产比例、一年内到期债券占比等。根据《关于加强地方国有企业债务风险管控工作的指导意见》（以下简称《意见》），当前地方国有企业面临日益严峻的债务风险，个别地方国有企业发生的债券违约，已引发金融市场波动和媒体关注。国资监管部门有必要将此指标作为红线指标，作为国企重大风险日常监控机制的重要组成部分，进行日常监测、及时管理、闭环处理。

2. 投资指标。(1) 坚持聚焦主业，优化国有资本配置。投资是监管机构的重点监测方向，主要结果型指标有主业投资管理水平和重大项目投资管理水平。部分国有企业自身定位不清晰，基于短期逐利考虑，容易偏离战略规划，把非主营业务当成重头戏，导致国有资本

用途偏离，无法支持高质量发展。国资监管部门应重点考核主业投资管理和重大项目投资管理，考核指标包括重大项目投资实施进展、非主业投资比例和重大项目投资金额偏离度。(2) 投资管理同为“红线”指标，应重点监管。为了响应《意见》，督促企业将国有资产及时高效投放到国家安全、产业引领、国计民生、公共服务等关键领域和重要行业，建议国资监管部门日常监控机制也纳入该部分“底线型”指标，例如，非主业投资比例和重大项目投资金额偏离度。

3. 经营指标。经营方面主要考核企业提质增效的攻坚成果，包括盈利能力、经营增长、经营效率和创新发展水平四个重点方向。考核经营方向是供给侧结构性改革的核心，是指引国企高质量发展的“指挥棒”。

(1) 盈利能力主要看净利润和利润总额。通过看企业是否处于长期亏损状态，可以识别“僵尸企业”。(2) 经营增长主要看营业增长率。和历史水平比，反映业务水平和内部活力；和行业平均比，反映企业的竞争水平。(3) 经营效率看全员劳动生产率。该指标衡量了人均单位时间内营收额。国务院国资委在 2020 年将该指标新增纳入“两利四率”中，意在督促企业通过科技升级、组织结构优化等方式，提高人均工作效率，引导高质量发展。(4) 创新发展看研发投入强度。对于研发行业共性技术的企业，该指标是考评的核心；对于竞争型企业，该指标可以有效缓解短视行为。

4. 合规风险指标。合规经营、防范风险，合规指标在考核体系中的重点是违规损失，具体指标包括诉讼赔偿率、行政处罚次数及金额。该指标可以作为减分项，倒逼企业完善合规管理体系，提升内控水平。

5. 社会效益指标。社会效益指标典型的考察重点，包括节能减排和经济责任。国有企业是国家所有的市场主体，国资监管部门需要督促国有企业积极履行社会责任，发挥更大的社会效应，彰显国企担当。节能减排的考核指标具有行业特色，国资监管部门可“因业定策”；经济责任的典型指标则包括上缴的税收和国有资本收益。

6. 重大专项任务指标。抓好重大专项任务落地，常用的专项考核指标有任务完成率和任务实施与规划的偏离度，国资监管部门应根据各公司任务类型区别考核重点，纳入考核系统中的加、减分项。

7. 综合评议指标。国有企业监管考核的首要目标就是坚持正确的政治导向，加强改进党建工作，提升企业党建质量，从而提升总体工作效率。综合评议的监管重点在党建建设和廉政建设，部分当年重大事项也可纳入该部分评议。监管考核指标可根据当年工作重点差异化设置，保持动态更新。

（二）国资监管考核指标应用建议

1. 建立国有企业重大风险日常监控机制，筑牢防止国有资产流失的底线。通过建立重大风险日常监控机制，国资监管部门可以加大对国有企业存在风险和问题的警示力度，指导和督促企业提高防范化解重大风险的能力，切实做好相关整改落实工作，推动企业实现高质量发展。

重大风险日常监控机制的重点在提前预警、尽早化解，内核是红线指标。根据《意见》，红线指标涵盖资债管理和主业投资管理。国资监管机构需根据政策、企业和各地现行标准来设

定阈值。该机制分“六步走”，形成监管闭环，如图3所示。

第一步是监管系统报送异常。通过与各企业数据相连，监管考核指标体系会识别超过或临近阈值的指标，为国资监管部门报送具有较大风险隐患、可能造成财产损失或其他不良后果的异常情况。

第二步是国资监管部门出具风险监管提示函。国资监管部门根据监管考核指标体系报送的监管异常，进行风险评估，给企业出具风险监管提示函。

第三步是企业制定并报送风险防控或整改落实工作方案。企业需根据风险监管提示函，明确相关负责人及部门工作职责，制定风险防控或整改落实工作，报送国资监管部门。

第四步是企业定期报送整改成效。事前，企业按照确定的工作方案，积极采取措施防控风险，落实整改要求，确保风险可控在控，整改工作落实落地。事中，企业应定期向国资监管部门报告工作进展情况。事后，当风险提示

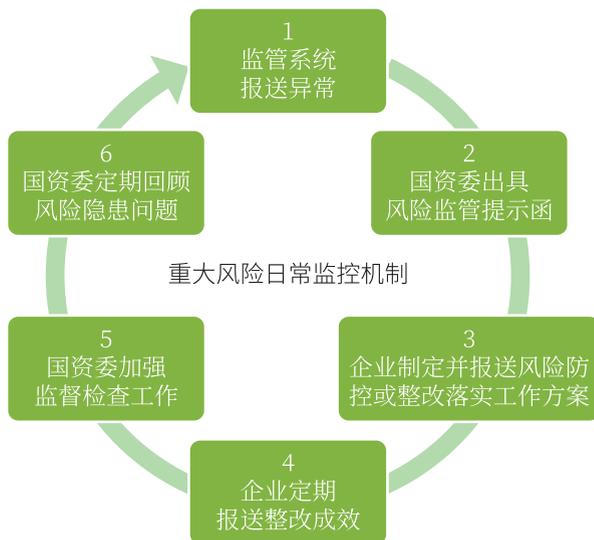


图3 重大风险日常监控机制

函事项办结后，企业应将相关整改成效正式报送国资监管部门。

第五步是国资监管部门加强监督检查工作。对照企业风险提示函事项的监督检查工作，跟踪评估整改成效，切实消除风险隐患，提升国资监管效能。

第六步是国资监管部门定期回顾风险隐患问题，完善国资监管机制。国资监管部门应定期汇总分析风险提示函反映存在的风险隐患和问题，完善国资监管机制，并将系统性问题纳入年度综合检查或专项检查范围进行抽查复核。

通过系统报送，国资监管部门不必干扰企业日常运作，符合“管资本”下的监管职责。通过系统监测，国资监管部门实现实时监督，提前识别重大风险，提高监管效能。通过闭环管理，国资监管部门跟踪风险化解、整改落实，守住国有资本的保值底线。

2. 基于指标体系，构建绩效闭环管理机制，明确长短期结合考核目标。指标体系共有四个部分：设置目标、过程监控、考核应用、目标复盘。

设置目标，国资监管部门要结合长短期，明确方向。设置绩效指标主要有两个维度：横轴是监管考核方向，纵轴是长短期目标，根据企业自身情况考量指标权重。如前所述，监管考核有资产、投资、经营、合规、社会效益、重大专项任务和综合评议七大方向，国资监管部门应根据规划期内的管理重点，从中挑选指标，确定考核导向。需要注意的是，考核指标选择应“少而精”，为企业发展指引明确的方向。纵向来看，为了防止落入短视误区，目标设置应该兼顾战略目标和年度目标。战略

目标，即中长期目标，时间跨度上要与下属企业负责人任期匹配，并应用在负责人的任期考核中。

过程监控，国资监管部门要求企业定期报送，并明确数据来源。为避免企业在考核结果上“做手脚”，国资监管部门应明确数据来源、数据口径、格式和报送机构，加强数据的可信度。

考核应用，确保考核结果与激励机制紧密结合，发挥考核成效。下属企业的长期战略实施考核结果应该与负责人的薪酬、干部提调相挂钩。年度考核结果应该与全员薪资总额预算、年度述职评价、绩效薪资核算挂钩，并为经营计划的调整提供参考。

目标复盘，国资监管部门牵头对年度和任期目标达成情况实施复盘，组织企业共同实施因果分析。分析结果指导下一步企业工作，并完善现行的绩效体系，由此形成不断迭代的绩效管理闭环。

3. 一企一策，维度一致、指标差异，形成年度绩效责任书。差异化考核是国有企业实施精细化、科学化管理的又一体现，有助于走出此前“眉毛胡子一把抓”的困境。由于行业、资本构成、主营业务、市场定价方式、发展水平等种种差异，国有企业的业态和模式千差万别。近年来，国有企业的发展重点从“大规模”转为“高质量”，管理模式由粗放转为精细，国资监管部门对于下属国有企业的考核指标必须从同步化向差异化转变。

中共中央、国务院印发的《关于完善中央企业功能分类考核的实施方案》为企业分类提供了政策支持。根据企业功能，国有企业可大致分为承担战略、公益和商业竞争三类。由于

被赋予了不同的目标导向，考核制度也必须紧随其后，实行个性化、差异化的考核办法。

商业竞争类国有企业重点是实现资本价值最大化。此类企业处于充分竞争的行业中，由市场定价，故指标制定应该以发挥资本逐利为原则，考核指标聚焦经营效率和投资回报水平。

公益类国有企业重点考核成本。公益类国有企业通常承担基础设施建设、污水处理、公共交通服务等市政功能，其资金通常来源于政府相关管理部门，价格制定基本由政府主管部门指导。公益类国有企业的初衷是以更低的成本为社会提供更多更好的民生服务与产品，所以考核重点是其带来的社会效益，兼顾经营效率。

对于项目实施类公益国有企业，考核指标偏向项目完成度、资金使用情况和项目质量；对于持续提供公共产品的国有企业，考核指标偏向供应量、制造成本等。

战略类国有企业偏向考核重大项目的完成情况。这类企业的部分目标是保卫国家重要领域和行业的安全，承载国家战略，发展行业共性技术，其本质仍然是商业类企业，企业的可持续发展同样为该企业的另一导向。此类国有企业的目标兼顾商业性和公益性，所以考核也有两方面导向，即财务回报和特定社会目标的完成程度。

国资监管部门应该根据企业功能定位、改革目标和发展战略，以“一企一策”确定考核方向和各指标的权重。例如，基于成熟度来分，对成熟度较高的企业，考核导向在经营的稳定性，应在经营指标上赋予更高的权重；对成熟度较低的企业，应在重大任务建设上赋予更高的权重。又如，基于业务性质来分，以财务回

报为主的企业，权重重点在财务指标；以项目管理为主业的企业，重点考核项目为管理进度和利润控制；以重点工作为主的企业，更多的权重放在重大任务上。

4. 将企业考核结果与绩效奖金池关联，实施人工效能与薪酬总额控制。考核体系环环相扣，最后一步落实在分配机制上。国资监管部门对国有企业考核的初衷在于调动员工的积极性，落脚在于提升整个企业的业绩，故而正向有力的考核分配不可缺少。国务院国资委颁布的《中央企业工资总额管理办法》确立了国企员工的工资总额与当年经济效益、劳动生产率、国有资产保值增值挂钩，让员工利益与企业利益挂钩，从内激发动能。

薪酬与企业绩效联动，进一步强化了国资监管部门的激励约束手段。国资监管部门可采用“年度绩效奖金兑现 = 目标年度绩效奖金 × 绩效奖金系数 × 公司绩效”来分配员工绩效，年度绩效奖金兑现挂钩绩效考核结果，挂钩企业整体经营结果。

例如，国务院国资委准许国家电网的业绩考核与领导年薪和单位的工资总额“双挂钩”（王倩倩，2019）；同时，同意对突出贡献者授予一次性大额奖金，通过年度工资的中期调整机制，有效调动员工积极性。实行改革机制的同一年，国家电网在电价跌、煤价涨的情况下，主营业务仍然部分实现盈利，非主营业务扭亏为盈，一定程度上体现了该分配机制在激发企业活力方面的有效性（时家林，2017）。

为落实高质量发展，建议国资监管部门严控人工效能指标，实施人工效能与薪酬总额控制。要合理确定人工效能政策线，确保员工人数增速要小于公司收入的增速，确保薪酬福利



摄影 李锦强

总额增速要小于组织收入或利润的增速，确保人均薪酬福利增速要小于人均销售收入或人均利润的增速。将收益除以员工人数，倒逼企业瘦身减负，推动高质量发展。

■ 国资监管考核体系的保障措施

独木不成林，为充分发挥国资监管考核体系效用，各级国资监管部门应牵头推动建设四个重要保障：健全的监管制度、系统和队伍，大监管格局，公司内控系统，公司治理体系。

（一）从制度、系统到队伍建设，全面提升监管效能

健全问责制度，强化事后监管。对于关键事项，强化事中、事后监管，健全监督问责制度体系和组织体系，建立职责明确、流程清晰、规范有序的责任追究工作机制。加大违规责任追究力度，加强警示震慑作用，确保风险监督管理能真正落实。

对于重点监管事项，由事前层层审批转为

实时监管，为企业减负，切实提升监管效能。例如，江苏省国资委在全面预算监管制度中突出了事前、事中、事后的监管流程。下一年预算要事前核查审批，预算使用和方案实施要在事中监测，当年预算执行情况纳入业绩考核，全过程监管省属企业的预算。同时，江苏省国资委通过修订制度，强化了出资人对国有资产损失的事后追责问责的监管能力。又如，浙江省嘉兴市国资委在项目筹备期主动介入项目合作模式、尽职调查、条款设置等环节，重点核查项目的回报风险、法律风险、程序合规等方面。项目实施期，嘉兴市国资委利用线上监管平台，动态监测项目进展，并随机抽查项目审批、执行、成果，及时了解风险。项目完结时，汇总纪委、审计、巡查等其他监管过程中发现的问题，并依法问责追责。

完善现代化的监管手段，建设线上平台，实现对国资业务的全链条实时监测预警。例如，嘉兴市国资委试点启动了国资运营监测分析系统，该系统聚焦国有资本安全，在项目、债务、资产、投融资等重点板块，与企业内部数据和

其他公共平台联通。数据共享提高了信息的及时性和准确性，平台集成为统一监管扎实了基础。此外，对债务、资金、法律等模块，平台搭载了实时监测、提前预警的功能，切实提高了出资人的监管效率。

打造有力的监管队伍。国资监管队伍应当选择具备综合素质和专业素养的人才，建立职责明确、流程清晰、规范有序的责任追究工作机制，加强对监管人员日常工作的监督检查、考核奖惩和责任追究，建立与监管工作成效挂钩的激励约束机制，强化监管人员的履职保障。

（二）外部联动监管，协同合作凝聚合力

着力打造覆盖全面、分工明确的大监督体系，全面提升监督效率，推动各类监管相互联动、相互协调。将纪检监察、巡视监督、群众监督、审计监督等多维度、多方式的监督渠道相互连通，形成部门各负其责、资源信息共享、协同合作的监督闭环。

联合同级外部监管，与上下级国资监管部门积极沟通，加快形成国资监管“一盘棋”。在监管资源上，横向有纪委会部门、组织部门、巡视部门、审计部门等，纵向有上下级国资监管部门，出资人应该做好上下左右的衔接，实现协同监管。例如，江苏省建立的工作模式是省纪委监委牵头，召集同级相关组织组建省属企业外部监督小组，明确各监管单位的监管领域、规划职责边界，协同工作方式，形成长效化的联动监督机制。成员单位定期召开工作会，会上各部门在共享监督计划、监督过程、问题识别和整改结果等各环节与出资人共享信息。同时，国有企业外部小组在线索移送、监管政策等方面进行合作，做好交接协作，落实整改成

效。在纵向上，出资人应在法规制度、履职规范、改革策略、数据共享等各方面，与上下级国资监管部门紧密联系。利用好各方资源，减少企业迎检负担；扩大监管覆盖范围；打好组合拳，凝聚监管合力，形成震慑威力。

（三）企业内部监管，建立健全首道防线

国有企业自身应当健全企业内部监督体系，做防范国有资产流失的第一责任人，故建议国资监管部门对企业内部控制体系进行定期评估。国有企业应从监管职责、管理制度和内控系统三方面，打造管好资产的第一道防线。一是梳理内部监督体系，明确党委的领导地位和纪委的统筹功能。二是以公司章程为核心，围绕人权、事权、财权，全面健全内部制度建设，特别是在影响重大的关键环节和主业方面。例如，聚焦招投标、大额资金使用、企业重组等事项，以及大宗物资的阳光采购、境外关键人员委派等方面，建立健全内部制度，完善内部监督措施。三是推动国有企业将制度嵌入流程、嵌入日常生产环节。鼓励各级国有企业转换为企业资源计划（ERP）系统，利用现代化的管控手段，用系统执行制度，实现内部行政和监管效能双提升。同时，系统与国资平台实现信息交互，实现实时监控和风险预警。

（四）履行法人治理，制定章程委派董事

国资监管部门积极履行好出资人职责，提升国资监管体系化、专业化、法治化水平。“管资本”时代，监管基础要打牢，明确各方的权利和职责，避免多头却无效的监管。通过权利责任清单，理顺出资人和企业在资产所有权、经营权、监督管理权等方面的责任关系。明确

什么该管什么不该管，用清单把政企分开。依托法人治理结构，国资监管部门依法将监管制度和战略规划等关键监管组成纳入公司章程，将出资人意志融入国有企业的核心。国资监管部门应行使出资人权利，优化董事会构成、议事规则、委派制度，夯实国企治理基础，抓住关键管资本。

完善国有企业“三会一层”法人治理结构，深圳市国资委和江苏省国资委分别提供了优秀样板。深圳市国资委2016年向淡马锡取经，将深圳市投资控股有限公司（以下简称深投控）作为“管资本”国资监管转型试点，推动深投控优化董事会架构（董梅，2022）。吸纳行业内专家担任董事，加强专业化管控，设立董事会执行委员会，并在投资决策方面授权，针对性放权，激发国企活力。江苏省国资委在法人治理上实行了三大举措：一是全面完成外部董事人数大于内部执行董事；二是由出资人委派审计师；三是创新实施外派财务监督专员制度。江苏省国资委直接委派具有财务和经营功底的专业人员，担任省属企业的专职外部董事，同时领导审计与风控委员会。这提升了外部董事的独立性、专业性，倒逼国有企业财务数据质量提升，也有效加强了治理层对管理层的监督和约束。同时，通过流程设置，专职外部董事可以及时知晓企业重大事项与决策，且离企业日常营运还有“一臂之距”，形成了有中国特色的现代企业制度（江苏省国资委，2022）。

参考文献

[1] 董梅. 深投控对标淡马锡，打造国际一流国有资本投资公司 [J]. 上海国资，2002（2）：

81-82.

[2] 江苏省国资委. 江苏国资委：突出系统集成强化制度创新，努力构建更加成熟类型的国资监管体制 [J]. 国资报告，2022（5）：82-84.

[3] 王倩倩. 强化考核分配正向激励 [J]. 国资报告，2019（3）：53-55.

[4] 时家林. 国家电投如何构建业绩考核体系 [J]. 国资报告，2017（4）：79-81.

[5] Lazzarini, S. G., Mesquita, L., Monteiro, F., & Musacchio, A. (2020). Leviathan as an inventor: An extended agency model of state-owned vs. private firm invention in emerging and developed economies. *Journal of International Business Studies*.

[6] Milhaupt, C. J., & Zheng, W. (2015). Reforming China's state-owned enterprises: Institutions, not ownership. In Milhaupt, C. J., & Zheng, W. (Eds.), *Regulating the visible hand? The institutional implications of Chinese state capitalism*, 175-201. Oxford: Oxford University Press.

[7] 张霖琳, 刘峰, 蔡贵龙. 监管独立性、市场化进程与国企高管晋升机制的执行效果——基于2003~2012年国企高管职位变更的数据 [J]. 管理世界. 2015（10）：117-131.

[8] 胡海波, 颜佳琳. 国企EVA考核、R&D投资与可持续价值创造. 

姚亮亮

德勤中国风险咨询总监