

# 合规、 风险管控与改革

国企改革观察台2022年度



普华永道

# 卷首语

党的二十大报告要求深化国资国企改革，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，提升企业核心竞争力，为未来国资国企改革进一步指明了方向。

2012年以来，国企改革在多个重要领域和关键环节实现系统性重塑和整体性重构，经济布局结构进一步优化。国企不断完善公司治理，深度转换经营机制，活力和效力显著提高。

展望未来，国有企业将在促进经济高质量发展中持续发挥顶梁柱作用，在建设现代化产业体系、促进区域协调发展、推进高水平对外开放和推动绿色发展等重要目标任务中发挥主力军的作用。



普华永道是国企改革的亲历者、观察者、研究者，官方微信公众号所开设的“国企改革观象台”栏目中，既提供理论研究，也包含实践经验。

本次年度“国企改革观象台”系列丛书涵盖《合规、风险管控与改革》、《财务和税务数字化转型》、《国资监管》和《数智化未来》四个部分，对国企在改革和发展中遇到的重点和难点问题进行了深入探讨和经验分享。

我们期待您的宝贵意见和建议！



**梁伟坚**

普华永道中国  
市场主管合伙人



**陈静**

普华永道中国  
国企业务主管合伙人

# 目录



点击文章标题  
可直接阅读相关内容

《中央企业合规管理办法》亮点解读与行动建议 .....	6
地方国资国企落实《中央企业合规管理办法》的建议 .....	18
对标一流企业法治标准，筑牢坚实合规体系基础 .....	24
国有企业工程风险，防控实践与思考 .....	36
新时期国有企业数字化风险监控的思考和议 .....	46
国有企业混合所有制改革优秀实践回顾与思考 .....	54
普华永道发布《国有企业改革优秀案例研究报告》 .....	64





点击文章标题  
可直接阅读相关内容

以评促改,继往开来—国企改革综合评价的意义、难点与评价体系 .....	72
2021年下半年中国国企改革回顾—央企的改革与发展 .....	80
2021年下半年中国国企改革回顾—地方国企的改革与发展 .....	88
2022年上半年中国国企改革回顾—央企的改革与发展 .....	96
2022年上半年中国国企改革回顾—地方国企的改革与发展 .....	106
联系我们 .....	117





# 《中央企业合规管理办法》 亮点解读与行动建议





2022年8月23日，国务院国有资产监督管理委员会正式发布了《中央企业合规管理办法》（国资委第42号令），自2022年10月1日起施行。《中央企业合规管理办法》（以下简称《办法》）的前身为国资委2018年11月印发的《中央企业合规管理指引（试行）》（以下简称《指引》）。历经四年的探索、实践与打磨，《中央企业合规管理办法》将进一步指导中央企业落实全面“依法治国”战略，推进“依法治企”要求，这标志着中央企业合规管理即将进入一个崭新的发展阶段，2022年成为中央企业合规管理真“强化”年。

本文从《办法》内容出发，洞悉合规要求变化与监管信号，分享在合规体系建设不断深化、信息与数字化技术不断进步的新形势下，中央企业应如何掌握合规建设主动权。



# 强化后的合规体系概览与关键亮点提炼

《中央企业合规管理办法》从合规体系的整体框架结构和具体管理要求都进行了全面升级与强化，深入解读本次《办法》的变化不难发现，经过实践的检验和积累，《中央企业合规管理办法》已经被打磨成为更完善、更明确、更具有普适性且更为实用的合规管理体系建设“说明书”。

以下从组织机构、制度建设、运行机制和保障体系四个维度，概括了强化后的合规管理体系框架，提炼、总结了标志中央企业合规管理进入新阶段的关键亮点。

## 合规管理组织机构

★ 党委（党组）：把方向、管大局、促落实	主要负责人
董事会：定战略、作决策、防风险	业务及职能部门
经理层：谋经营、抓落实、强管理	
合规委员会	★ 首席合规官
	合规管理部门
纪检监察机构和审计、巡视巡察、监督追责等部门	

## 合规管理制度建设

### 健全制度

合规管理制度体系

合规管理基本制度

★ 合规管理具体制度及专项指南

专项合规管理制度

### 完善制度

关注法规监管政策变化，动态修订完善制度

## 合规管理运行机制



风险识别



风险应对



合规审查



合规报告



违规问责



管理评估

## ★ 合规管理保障体系

合规文化与合规培训


信息化建设

监督问责机制





## 1. 明确责任是科学管理、确保落实的必要前提



第七条 中央企业党委（党组）发挥把方向、管大局、促落实的领导作用，推动合规要求在本企业得到严格遵循和落实，不断提升依法合规经营管理水平。


中央企业应当严格遵守党内法规制度，企业党建工作机构在党委（党组）领导下，按照有关规定履行相应职责，推动相关党内法规制度有效贯彻落实。

第十二条 中央企业应当结合实际设立首席合规官，不新增领导岗位和职数，由总法律顾问兼任，对企业主要负责人负责，领导合规管理部门组织开展相关工作，指导所属单位加强合规管理。

本次《办法》明确了党委（党组）、董事会和经理层的职责，将合规管理工作的职责按照各组织的定位进行了落实和细化，并要求明确设立首席合规官，作为中央企业管理层中的关键人物，全面参与企业重大决策，领导合规管理工作开展。明确责任是科学管理、确保落实的必要前提，国资委也将推动中央企业重视合规职能完善，尽快设立首席合规官，明确职责定位，建立制度机制，全面保障首席合规官参与企业决策、领导合规工作的地位，发挥防范合规风险、稳定经营管理的重要作用。



## 2. “自行立规”是合规管理有效运行的坚实基础



第十八条 中央企业应当针对反垄断、反商业贿赂、生态环保、安全生产、劳动用工、税务管理、数据保护等重点领域，以及合规风险较高的业务，制定合规管理具体制度或者专项指南。

中央企业应当针对涉外业务重要领域，根据所在国家（地区）法律法规等，结合实际制定专项合规管理制度。

本次《办法》对“合规管理重点”的要求主要体现为“制度建设”章节中的一项条款，对中央企业制度建设能力和制度管理能力提出了更高的要求，也给予了更大的自主权，更大的自主权背后则是对企业识别、评估合规风险，应对合规风险能力的极大挑战。



## 合规、合规风险与合规管理



合规，是指企业经营管理行为和员工履职行为符合国家法律法规、监管规定、行业准则和国际条约、规则，以及公司章程、相关规章制度等要求。


合规风险，是指企业及其员工在经营管理过程中因违规行为引发法律责任、造成经济或者声誉损失以及其他负面影响的可能性。

合规管理，是指企业以有效防控合规风险为目的，以提升依法合规经营管理水平为导向，以企业经营管理行为和员工履职行为为对象，开展的包括建立合规制度、完善运行机制、培育合规文化、强化监督问责等有组织、有计划的管理活动。

合规的概念一直都不局限于国家法律法规和监管要求，结合普华永道的实践来看，通过“自行立规”的方式实现法规和监管与企业自身情况的融合，是合规管理能够稳扎稳打的坚实基础，只有不断将法规要求和行业规范等外部规范内化成公司相关规章制度，并与时俱进予以更新完善，才能最大程度上标准化、定制化合规管理要求和运行机制，降低企业合规管理成本，集中合规管理资源，切实防范与企业业务密切相关的关键领域合规风险。



### 3. 合规保障体系是合规管理落地的有效手段



第六条 中央企业应当在机构、人员、经费、技术等方面为合规管理工作提供必要条件，保障相关工作有序开展。

本次《办法》将合规文化、信息化建设、监督问责等原来由某个或某部分条款明确的要求，完善并明确成为三个独立章节，并在总则中强调了企业应在各个方面为合规管理工作提供必要条件，保障合规工作开展。此外，本次信息化建设章节也明确了中央企业加强合规管理信息化建设的要求，结合实际将合规制度、典型案例、合规培训、违规行为记录等纳入信息系统。同时利用大数据等技术，加强对重点领域、关键节点的实时动态监测，实现合规风险即时预警、快速处置，释放了合规管理从体系化逐渐向信息化、数字化过渡的发展信号。



## 二

# 中央企业合规强化行动建议

回顾此次《中央企业合规管理办法》的几大亮点，不难看出《办法》从更加务实、落地的角度做出突破，也将更加符合中央企业合规建设的实际情况，而从一些重大变化也可以发现，《办法》是一次回归合规管理的本质的突破，突出结构而非细节，突出责任而非具体，将合规管理的压力给到企业各组织机构，对企业自发优化合规管理体系，完善合规管理制度与运行机制提出了更高的要求。下文提出以下行动建议，提示中央企业进一步巩固完善合规建设，精准把握合规工作重点，赢在起跑线。

## 1. 设置首席合规官，明确职能职责

在中央企业设立首席合规官，是强化合规管理工作的一项重要举措。从国际大企业实践看，设立首席合规官是世界一流企业的普遍做法，首席合规官作为企业核心管理层成员，全面领导合规管理体系建设与运行，发挥了积极作用。从中央企业实际看，近年来中央企业合规管理工作取得积极进展，但顶层设计和统筹依然不够，工作协同有待进一步强化。因此，建议中央企业将设立首席合规官的工作纳入重点合规工作计划，进一步明确其合规管理职责、落实责任，并通过公司制度予以固化。





## 2. 统筹风险与内控，强化合规管理体系

从合规管理体系框架出发不难发现，合规管理最后的落脚点是企业风险管理与内部控制。一直以来，合规都是企业内部控制、风险管理的目标之一，借助内部控制措施和风险管理举措，可以帮助企业实现合规经营的目标。

企业管理体系与合规体系一直是相互依赖与相互成就的关系，合规体系并不是脱离于企业其他管理体系的独立的一部分，企业所有管理体系中，与合规相关的管理活动一同组成了企业的合规体系。因此，建议中央企业站在企业整体管理体系的角度，并充分对标《办法》所明确的各项要求，重新审视现有合规体系，从组织机构、制度建设、运行机制和保障体系四个方面进行全面诊断和对标，找差距、务实际、定任务，将合规强化目标明确、任务分解、责任落实，全面提升企业合规管理能力。

## 3. 信息化与数字化驱动合规体系建设

提升合规管理信息化、数字化水平也是本次《办法》着重强调的要求，与时俱进，充分利用信息系统、大数据等技术，实现互联互通、动态监测、风险预警等合规管理诉求，是提升合规管理效率、效果的重要手段。



根据多年合规体系建设咨询服务的相关经验，我们总结了合规体系建设“三步走”方案：

## 企业合规体系建设“三步走”方案







## 结语

《中央企业合规管理办法》的正式版发布，充分凝结了中央企业多年合规管理工作的实践与智慧，彰显了国资委对中央企业切实有效防范合规风险、强化合规管理责任和能力的坚定决心，也为中央企业未来合规管理强化指明了方向。企业也将建立完善的企业内部管理体系，充分发挥企业合规在经营发展中的保障作用，助力企业高质量持续经营和发展。





# 地方国资国企落实《中央企业合规管理办法》的建议



随着国务院国资委《中央企业合规管理办法》于2022年10月1日起施行，地方国资配套细则将陆续出台，地方国企也将面临合规管理“外规内化”的调整升级。为此，结合国资国企的服务经验，普华永道从国资和国企两个层面提出以下建议：

一

## 国资层面：风险导向，分步推进，指引企业合规管理全覆盖

《中央企业合规管理办法》第四十条指出，“地方国有资产监督管理机构参照本办法，指导所出资企业加强合规管理工作。”，据此，普华永道建议可从以下方面推动：

1. 重点领域：结合地方国资地域特点和产业结构，聚焦合规风险较高的业务，明确合规重点领域，要求企业制定合规管理具体制度或专项指南，通过制度建设和流程嵌入实现对核心合规风险的靶向防控。
2. 推进路径：遵循分步推进原则，划分“小功课”、“大功课”等任务包和设置若干里程碑，引导企业小步快跑渐进式完成合规管理落地。同时，采用先试点再推广，先总部后下沉等方式，逐步构筑企业横到边、纵到底的立体合规格局。
3. 智慧监督：引导企业将合规管理与风险、内控工作一体化融合推进，以预警指标作为体系融合的重要载体，综合运用大数据智能手段强化合规过程监测，有力提升合规管理敏捷性。
4. 贯标认证：条件成熟时引导企业申请获取ISO37301贯标认证，尤其对于开展涉外业务企业，ISO37301认证为全球范围内相关方之间的贸易、交流与合作提供了通用规则，有利增进相关方信任，进而为贸易、交流与合作提供便利。
5. 追责闭环：国资委对合规管理体系建设情况及其有效性进行考核评价，依据相关规定对违规行为开展责任追究。



## 国企层面：一把手视角，多专业分工协同，借外脑对标提升

合规管理是企业一把手工程，主要领导直接负责。为避免陷入合规管理仅有合规管理部门负责的认知误区，及避免专业的本位主义，建议应从一把手视角开展顶层设计，推动合规管理责任落实。

### 关注点一：多专业分工协同

合规管理对于企业来说是一个综合课题，涉及管理方方面面，多专业参与其中。为做实合规管理工作，需充分调动各专业积极性，主要涉及六大专业：

- 企业管理专业：承担合规管理体系搭建、岗位职能调整、制度流程优化等功能。
- 纪检监察专业：承担廉洁风险防控、合规管理体系监督、违规追责等功能。
- 法律专业：承担法律条文解读、法律专业咨询、法律合规审查、纠纷案件分析等功能。
- 人力资源专业：承担合规管理人员选用和培训、组织合规管理培训等功能。
- 风控监督专业：承担合规风险识别、评估、预警，开展风控合规综合评价等功能。
- 信息化专业：承担风控合规管理信息系统规划与实施等功能。

企业需将六大专业的相关职责落实到组织架构当中，并促进不同组织在首席合规官或总法律顾问的整体领导下，开展高效协同合作。



## 关注点二：借外脑提升能力

鉴于合规管理体系的综合性和复杂性，部分企业聘请了外部机构提供专业支持，以获得更广泛的视野和优秀实践，高效推进合规管理体系建设工作。在合规管理咨询服务的生态圈里，不同机构的各擅所长，优势互补，企业需要根据不同需求加以甄别。

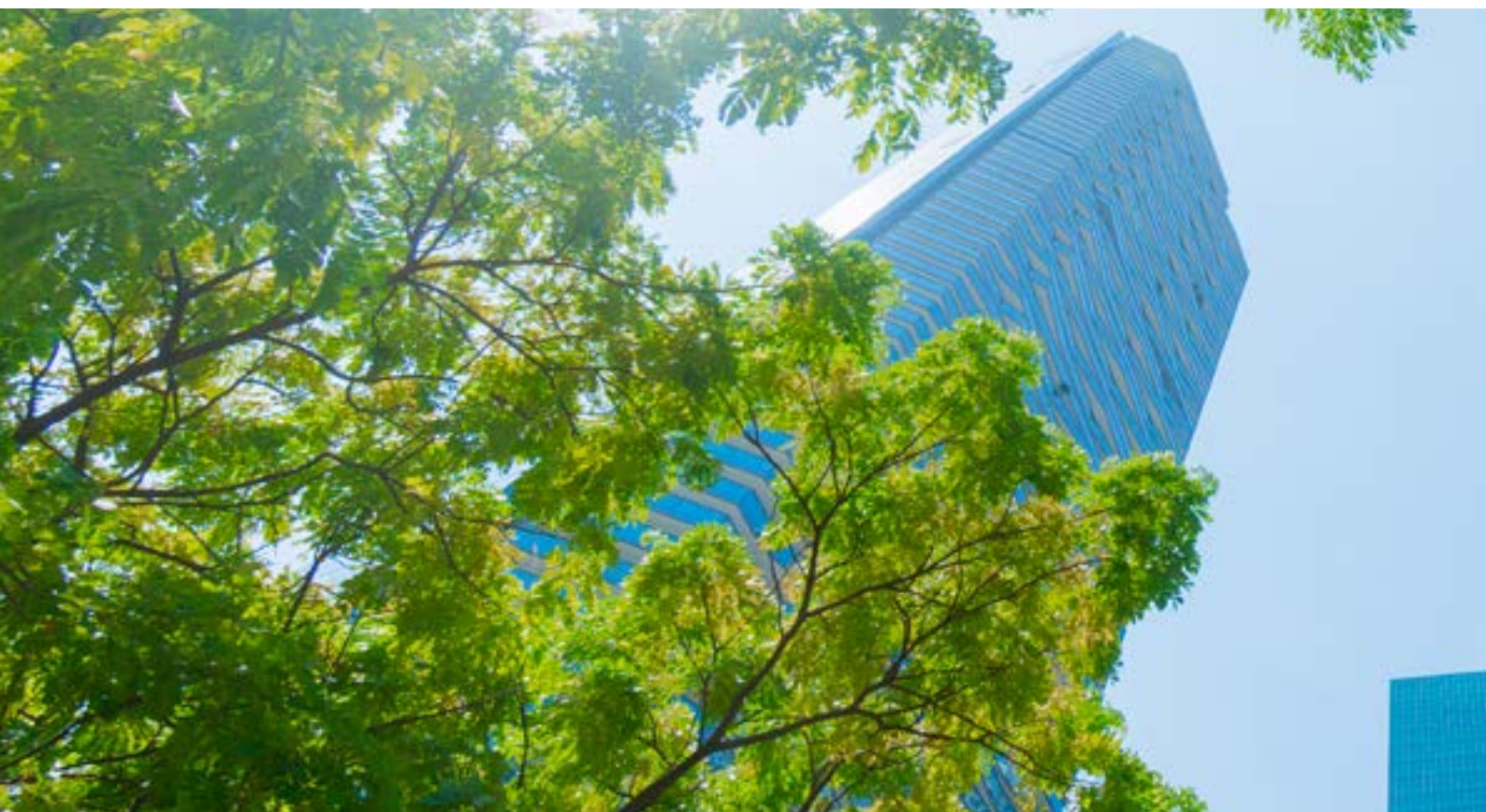
- 咨询机构：擅长提供合规管理体系建设、组织职能优化与制度建设、合规管理培训及合规信息系统规划服务。
- 律所：擅长提供法律纠纷案件分析与应对、常年法律顾问及法律专业性较强的合规专项咨询服务。
- 认证机构：擅长提供合规管理认证与审核服务。
- 协会组织或培训机构：擅长提供交流平台，及提供合规审核人培训服务。
- 信息化开发厂商：擅长开展合规管理信息系统实施。



### 关注点三：持续对标，将体系导向深化做实

合规管理体系要发挥价值，必须尽量避免在企业管理体系成为孤岛，全面“进入”现有企业管理要素，普华永道认为一流合规管理工作必须强化的“五个进入”包括：

1. 合规管理进岗位：搭建由合规管理委员会、首席合规官及合规管理部门构成的合规管理专门组织架构。按照“管业务必须管合规”要求，强化业务部门合规管理主体意识。将合规要求纳入岗位职责，针对岗位梳理形成岗位合规清单，将合规要求落实到岗、明确到人。
2. 合规管理进制度：建立健全分层分级合规管理制度，第一个层次是合规管理基本制度；第二个层次是合规管理具体制度或专项指南，针对重点领域以及合规风险较高业务制定；第三个层次是嵌入合规要求的规章制度。强化动态管理，持续推动制度迭代升级。



3. 合规管理进流程：发挥合规审查为决策赋能作用，将合规审查作为必经程序嵌入经营管理流程，规章制度、经济合同、重大决策必须经过合规审查，确保“应审必审”；细化企业合规审查标准、流程、重点等，建立第一、二道防线协同审查机制，并定期评估和完善。
4. 合规管理进文化：将风控合规作为企业文化建设的重要内容。综合开展多种渠道宣传宣贯、组织培训学习、签订和践行合规承诺等多项工作促进“入心入行”。
5. 合规管理进系统：搭建合规管理信息系统，将外规内化、合规制度、合规审查、合规评价、典型案例、合规培训、违规行为记录等纳入信息系统作为最基本的功能，加强与财务、投资、采购等其他系统互联互通，提升流程风险防控能力和合规风险预判能力。





# 对标一流企业法治标准， 筑牢坚实合规体系基础





近日，国务院国资委发布了《关于进一步深化法治央企建设的意见》（国资发法规〔2021〕80号，以下简称《意见》），对“十四五”时期持续深化中央企业法治建设作出全面部署。这是国务院国资委落实全面依法治国战略部署的又一重要举措，是未来五年推动中央企业法治建设接续奋斗的纲领性文件。

《意见》围绕“实现一个目标、健全五大体系、提升五大能力”，要求中央企业不断深化治理完善、经营合规、管理规范、守法诚信的法治央企建设，真正发挥强管理、促经营、防风险、创价值作用，为加快建设世界一流企业筑牢坚实法治基础。

### 《关于进一步深化法治央企建设的意见》

#### 总体要求

中央企业法治理念更加强化、治理机制更加完善、制度体系更加优化、组织机构更加健全、管理方式更加科学、作用发挥更加有效，法治建设取得更大进展，部分企业率先达到世界一流水平

#### 全面提升依法治企能力

引领支撑  
能力

风险管控  
能力

涉外保障  
能力

主动维权  
能力

数字化管理  
能力

#### 着力健全法治工作五大体系

领导责任  
体系

依法治理  
体系

规章制度  
体系

合规管理  
体系

工作组织  
体系

#### 四个方面保障任务顺利完成

加强组织  
领导

持续深化  
对标

强化指导  
交流

厚植法治  
文化



普华永道结合中央及地方国资委出台的合规管理指引政策文件和自身在国有企业合规管理体系建设上的经验，认为《意见》在“两个明确”和“五项重要要求”上为国企建立健全合规管理体系带来启示。

## 一

# “两个明确”提供方向

## 1. 明确了一流法治（含合规管理）工作的标准

国务院国资委在2020年下发的《关于开展对标世界一流管理提升行动的通知》（以下简称《通知》）中提出了八项重点任务，“加强风险管理，提升合规经营能力”是其中一项重要能力，但《通知》未对一流标准作出诠释。本次在国务院国资委有关厅局负责人就《意见》答记者问中，就“一流法治工作”标准作出五点回应：

- 一是一流的法治理念。全员牢固树立法治意识，把依法合规、不逾红线作为经营管理的首要前提和基本衡量标准，贯穿决策、执行、监督全过程。
- 二是一流的治理机制。以公司章程为统领，管理制度体系完善，治理结构更加规范，依法决策机制健全，风险管控精准到位。
- 三是一流的管理系统。建立党委（党组）顶层谋划、主要领导亲自负责、总法律顾问全面领导、法务管理机构主责推动、各职能部门协同配合的法治建设管理系统。
- 四是一流的业务能力。拥有一支精法律、通业务、懂管理，能与世界一流企业法务人员同台竞技的高素质法治工作人才团队，在全球范围内具备较强的规则话语权、行业引领力和价值创造力，成为企业核心竞争力的重要组成部分。
- 五是一流的价值创造。法治工作与经营管理深度融合，全程参与企业改革，助力重大专项，促进品牌价值提升，有效应对外部变革，确保改革发展各项任务依法合规进行。





## 2. 明确了中央企业合规管理体系建设时间表

《意见》明确提出“十四五”时期要持续完善合规管理工作机制，健全企业主要负责人领导、总法律顾问牵头、法务管理机构归口、相关部门协同联动的合规管理体系。推动合规要求向各级子企业延伸，加大基层单位特别是涉外机构合规管理力度。到2025年中央企业基本建立全面覆盖、有效运行的合规管理体系。



## 1. 从规范公司治理高度，健全合规管理领导责任体系

《中央企业合规管理指引（试行）》提出董事会、监事会、经理层职责，并要求中央企业设立合规委员会。在企业实践中，法治和合规管理工作开展仍然主要集中在法律合规部门，公司治理层缺位情况严重，协同联动困难，容易导致依法治企成为空谈。为此，《意见》进一步明确提出要健全领导责任体系，推进落实法治建设第一责任人，要求企业治理层亲力亲为，抓实抓严。

- 党组织定位：坚持企业党委（党组）对依法治企工作的全面领导，切实发挥党委（党组）把方向、管大局、促落实作用。

- 董事会定位：强化董事会定战略、作决策、防风险职能，明确专门委员会推进法治建设职责，把法治建设纳入整体工作统筹谋划。
- 第一责任人工作机制：健全中央企业主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责工作机制，党委（党组）书记、董事长、总经理各司其职，对重点问题亲自研究、部署协调、推动解决。
- 对子企业的要求：将第一责任人职责要求向子企业延伸，把落实情况纳入领导人员综合考核评价体系，将法治素养和依法履职情况作为考察使用干部的重要内容。





### 普华永道建议

根据《中国合规管理政策研究与国有企业合规管理调研报告》显示，有26%的国企设立合规管理委员会，73%的企业明确合规管理牵头部门。对国企总部及其下属重要子企业合规管理组织体系进行设计，不仅着眼于传统意义上的“三道防线”，而且需把公司治理机构的法治、合规职能予以深化设计，明确在合规管理各项工作机制中法人治理机构的定位和角色，让企业主要负责人充分参与和各施其职。通过高层牵动，将依法治企贯彻到落到实处。



## 2. 以落实总法律顾问制度为抓手，提升合规管理专业能力

在《中央企业合规管理指引（试行）》建议总法律顾问担任合规管理负责人基础上，针对企业实践中总法律顾问虚设，职责和价值未能充分发挥等情况，《意见》中合计 14 次提到“总法律顾问”，对完善总法律顾问制度从以下方面提出要求：

- 总法律顾问制度进章程：推动总法律顾问制度在集团总部及其重要子企业层面写入章程。
- 总法律顾问进入管理团队：落实总法律顾问列席党委（党组）会、董事会参与研究讨论或审议涉及法律合规相关议题，参加总经理办公会等重要决策会议制度。
- 总法律顾问牵头合规管理体系建设：健全企业主要负责人领导、总法律顾问牵头、法务管理机构归口、相关部门协同联动的合规管理体系。
- 坚持总法律顾问专职化、专业化方向：直接向企业主要负责人负责，2025 年中央企业及其重要子企业全面配备到位，具有法律教育背景或法律职业资格的比例达到 80%。
- 有条件的境外机构设立总法律顾问：推动在境外投资经营规模较大、风险较高的重点企业、区域或项目设置专门机构，配备专职法务人员，具备条件的设立总法律顾问。



## 普华永道建议

国企应尽快建立总法律顾问制度，在集团总部、重要子企业、重点境外机构选聘具有法律背景专业人士担任总法律顾问。落实总法律顾问进入管理团队，在牵头企业合规管理体系建设、重要决策事项前置合规审查、防范化解重大合规风险方面发挥重要作用，并向企业主要负责人汇报。国企还可探索向下属企业委派总法律顾问工作机制，进一步强化法律合规条线的垂直管理。



### 3. 以企业规章制度建设为基础，促进外规内化发挥作用

《中央企业合规管理指引（试行）》对“规”的定义涵盖法律法规、监管规定、行业准则和企业章程、规章制度以及国际条约、规则。尤为引人注目的是将企业规章制度纳入“规”的范畴。《意见》从四个方面，对国企如何管好规章制度提出了要求：

- 归口管理职责：明确法务管理机构归口管理职责，强化对制度的全生命周期管理。

- 规章制度框架：根据适用范围、重要程度、管理幅度等，构建分层分类的制度体系框架，确保结构清晰、内容完整，相互衔接、有效协同，切实提高科学性和系统性。
- 制度日常管理：定期开展制度梳理，编制立改废计划，完善重点改革任务配套制度，及时修订重要领域管理规范，不断增强针对性和实效性。
- 制度执行评价：加强对规章制度的宣贯培训，定期对执行情况开展监督检查和综合评价，增强制度刚性约束，推动制度有效落实。





## 普华永道建议

根据普华永道《中国合规管理政策研究与国有企业合规管理调研报告》显示，有 35% 的企业已经建立合规管理制度，28% 的企业正在编制合规管理制度。已经建立合规管理制度的企业中，有 15% 的企业出台了详细操作指引和业务合规指导手册。建议国企应加快建立合规管理制度，并进一步通过出台详细指引或专项合规手册，强化指导性。

在管控制度方面，当前国企的制度执行力还有待加强。根据《意见》，建议国企一是要明确制度管理归口管理部门；二是完善制度管理制度，实施制度全生命周期管理；三是搭建分层分级制度框架，避免制度之间交叉重叠，提升制度规范性和实操性；四是将制度检查纳入年度内控评价，通过以评促建拉齐制度设计和执行鸿沟，并将检查结果应用到对各单位的考核评价当中。

对混合所有制企业，应探索建立有别于国有独资、全资公司的治理机制和灵活高效的现代企业制度。其中对于国有控股企业，要明确国资监管的红线底线合规要求，并内化到公司的制度文件。对于共同控制或国资参股企业，要厘清刚性的合规边界，在政策未有刚性要求领域和环节，以风险为导向，由董事会决议出台有利企业合规运行、提升效率的制度文件以利共同遵循。



## 4. 以海外投资经营合规管理为重点，防范化解重大合规风险

海外投资经营一直是国企合规管理的重点和难点。《意见》要求推动在境外重点企业设置专门机构，配备专职

法务人员，并注重涉外法务人才的选聘、培养与激励；要求对涉外重大项目形成事前审核把关、事中跟踪控制、事后监督评估的管理闭环；要求深入研究、掌握和运用所在国法律，加强国际规则学习研究，防范所在国的合规风险。

### 普华永道建议

国有企业在“走出去”参与全球化竞争过程中，境外合规环境和风险多元复杂。建议国企要进一步完善海外风控合规管理体系建设，包括：

- 完善合规管理组织架构，强化涉外法务合规专业队伍建设。
- 强化对海外机构的管控，明确各级境外企业的权限范围、事项审批与上报程序。全面掌握经营数据和监测风险状况，及时报告和妥善处理风险事件。
- 完善境外企业公司章程，结合投资所在国家（地区）法律法规及管控需求，在规定时限内建立财务管理、采购管理、人事管理、公共关系管理等制度。
- 建立境外风险防控机制，重点是“三库一流程”建设，其中“三

库”指：项目信息及情报库，包含项目预期收益、风险、合作伙伴资质等信息；国别风险库，包含目标投资国别（地区）的政治、经济、社会、文化、市场、法律、政策等风险；全流程风险库，包含同类项目开发、建设、运营、退出过程中面临的潜在风险。“一流程”指企业境外风险防控程序应覆盖投资管理全流程，实现事前预防、事中调整、事后评价。

- 项目投资前应分析项目政治、经济、社会、文化、市场、法律、政策等风险，并明确风险初步应对措施，形成独立的《境外资产风险评估及应对专项报告》，作为投资评审、合同签约的必要依据。



## 5. 以导入科技创新应用场景为手段，引领合规管理数字化升级

《意见》明确提出了合规管理的科技创新要求：运用区块链、大数据、云计算、人工智能等新一代信息技术，推动法务管理从信息化向数字化升

级，探索智能化应用场景，有效提高管理效能。将法律审核嵌入重大决策、重要业务管理流程，通过大数据等手段，实现法律合规风险在线识别、分析、评估、防控。注重法务管理系统与财务、产权、投资等系统，及与国资监管系统的对接，促进互联互通。

### 普华永道建议

传统的 GRC（治理、风控与合规）向 eGRC（数字化的治理、风控与合规）转型已势不可挡，且转型的主要方向是 SMART（智慧）eGRC。其中，SMART 分别代表流畅高效（S, Streamlined）、可衡量（M, Measurable）、可落地（A, Attainable）、可呈现（R, Representable）、以及技术驱动（T, Tech-driven）。

结合以上方向和理念，普华永道建议国企可从以下几个方面考虑开展风控合规的数字化转型规划，一是

融合风控和合规需求，在信息化平台上集成风控合规管理工作流程，强化多组织联动，提高工作效能；二是在合同管理、供应链管理、三重一大管理等应用系统中嵌入合规管理要求，将合规控制与业务管理流程无缝衔接；三是在合规日常监督上，探索构建持续审计模型，通过信息化手段快速聚焦、定位合规问题，并为多种监督方式跟进提供支持；四是研究引入区块链、合规机器人、人工智能等先进科技技术，基于具体业务场景化解合规风险。

普华永道近期发布了《中国合规管理政策研究与国有企业合规管理调研报告》，旨在为国有企业开展合规管理工作带来有益启示。请扫描右侧二维码下载本文所属完整版报告。





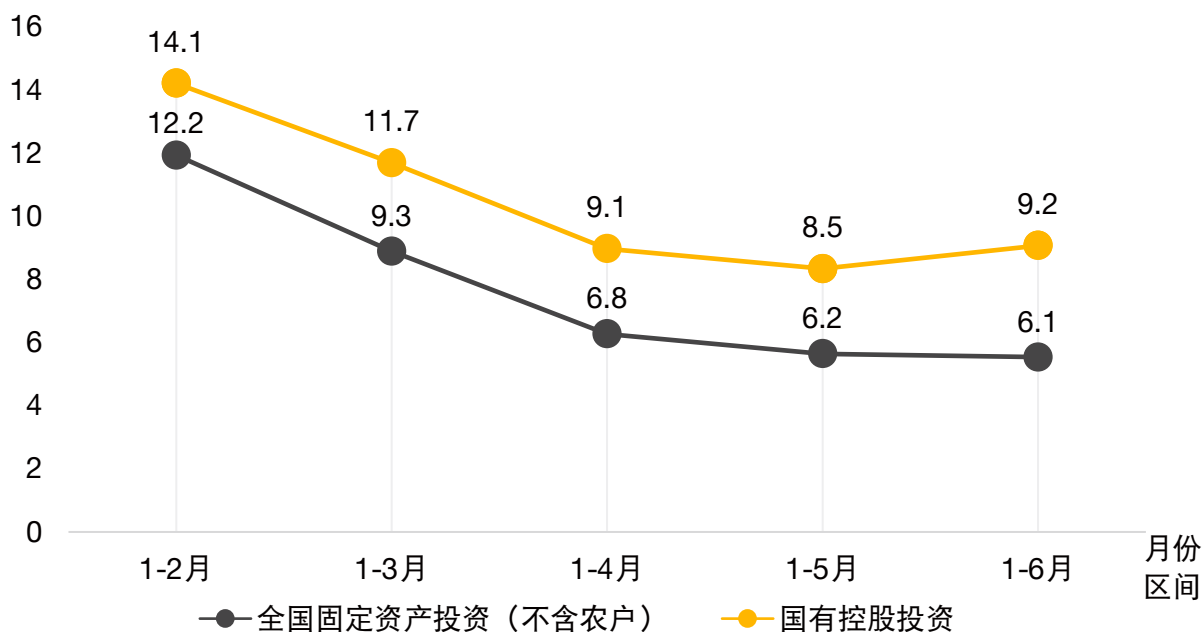
# 国有企业工程风险， 防控实践与思考



进入 2022 年以来，疫情反复以及宏观经济形式等因素给各个行业均带来了诸多不确定性。在这种情况下，国有经济体作为“稳经济”的排头兵和主力军，承担起了越来越重要的角色。根据国家统计局公布的数据，2022 年 1 月至 6 月，国有控股固定资产投资同比增长 9.2%，继续领先于全国固定资产投资（不含农户）同比增速。

## 2022 年 1—6 月份固定资产投资同比增长趋势图

同比增速%



而建设工程支出作为固定资产投资中最重要的组成部分，已逐渐由粗放式管理过渡到精细化管理模式，向工程管理要效益已成为大多数企业的诉求和期望。工程建设作为一项复杂的系统性工作，所涉及的业务模板、管控环节以及专业能力要求都比较高。但与此同时，对于多数企业而言，工程建设并不属于日常业务，从投入产出比的角度，建立一个复杂的数字化工程管理系统或长期保持大规模的基建团队，都不是最佳选择。普华永道工程审计与咨询团队基于多年的实践经验，希望能通过本文帮助国有企业以工程风险防控作为切入点，通过可控的管理成本投入，达到提升工程管理效率和效果的目标。



## 工程管理全生命周期风险概况

项目阶段	业务模块	管理环节	合规 风险	法律 纠纷 风险	成本 损失 风险	质量 安全 风险	进度 延误 风险
项目前期	前期准备 (01-QQZB)	01.1 基本建设程序准备	✓	✓			
		01.2 方案设计	✓	✓	✓		
		01.3 施工图管理	✓	✓		✓	
招采阶段	招采及合同 (02-ZC&HT)	02.1 招标文件		✓	✓		
		02.2 投标报价			✓		
		02.3 招采程序	✓	✓	✓		
		02.4 供应商管理	✓	✓	✓	✓	
		02.5 合同文件		✓	✓	✓	
		02.6 合同金额		✓	✓	✓	
施工阶段	成本管理 (03-CB)	03.1 目标成本	✓		✓		
		03.2 进度款支付	✓	✓	✓		
		03.3 变更洽商	✓	✓	✓	✓	
	质量管理 (04-ZL)	04.1 主要材料标准	✓		✓	✓	✓
		04.2 施工标准与质量	✓		✓	✓	✓
		04.3 施工过程验收	✓		✓	✓	
		04.5 质监管理要求	✓		✓	✓	
	进度管理 (05-JD)	05.1 进度计划			✓	✓	✓
		05.2 实际进度		✓	✓	✓	✓
	施工安全 (06-AQ)	06.1 安全文明施工	✓	✓	✓	✓	
		06.2 安监管理要求	✓		✓	✓	
竣工阶段	成本管理 (03-CB)	03.4 结算金额		✓	✓		
	质量管理 (04-ZL)	04.4 竣工验收	✓	✓	✓	✓	
贯穿全阶段	档案管理 (07-DA)	07.1 资料完整性	✓			✓	
		07.2 资料合规性	✓				
	财务管理 (08-CW)	08.1 记录工程支出	✓		✓		





### 合规风险

未按规定履行基本建设程序、不满足国家对于国有固定资产投资的监管要求、违反相关法律法规或企业内部规章制度等都可能引发合规风险。而如果防控不及时，可能会导致舞弊欺诈、法律诉讼、上级机关追责处罚等后果。



### 成本损失风险

投标清单中的不平衡报价、未下发减项变更、主材未按合同约定方式进行材料价格调差、材料设备以次充好等事项都可能导致成本损失风险。



### 质量安全风险

材料设备不符合要求、施工工序错误、关键施工控制点虚假验收、安全巡检流于形式等都可能导致质量安全风险。如果防控不利，可能引起质量安全事故等一系列不可逆的严重后果。



### 进度延误风险

环保检查、出台新政、进口设备到货延期、重大疫情或自然灾害等都可能影响项目工期，若防控不利还会影响成本控制及最终交付，尤其对于公共建筑或社会关注度较高的项目，将造成连锁反应。



### 法律纠纷风险

“阴阳”合同、合同权责约定不清、前期窝工后期抢工导致索赔争议等事项，若协商不成都可能引发法律诉讼。而败诉不仅会造成直接的人力成本和经济损失，还将影响企业信誉和形象。





为了将工程风险防控落实到具体事项，企业可以根据管理现状、项目背景等梳理工程风险问题清单，使风险问题具象化，明确各环节的管控重点。

基于过往项目实践，普华永道总结出不同业务模块和管理环节的目标风险问题，形成适用于常规项目的初始化风险问题清单。



### 常规项目风险问题清单

- 5 大类工程管理风险
- 8 个风险环节
- 25 个风险业务模块
- 100 个初始目标风险问题
- 跟踪式风险评估

### 以“招采及合同”业务模块中的“合同文件”环节为例：

风险问题清单					
业务模块	管理环节	风险编号	目标风险问题	初始风险等级	...
招采及合同 02-ZC&HT	02.5 合同文件	R.28	合同界面重复；或合同范围/工作内容不完整，未包括全部工作内容	中	
		R.29	合同计价模式不合理	低	
		R.30	缺陷责任期、质保期期限、质量保证金相关约定不明确，或相关条款不利于委托方	中	
		R.31	价格调整条款约定不合理，调整节点、方式及范围不利于委托方或易产生执行争议	中	
		R.32	成果要求不明确，或未约定成果要求	低	
		R.33	违约罚则实际无法执行，对合同方失去约束力	中	
		R.34	补充协议违背主合同关键 / 原则性条款	低	
		.....	.....		



## 二

# 解决工程风险管理痛点的五步法

在实务工作中，虽然企业管理层普遍重视工程管理以及风险防控，但可能因为缺少抓手和体系化防控机制而效果有限。基于实践经验，普华永道总结了以下几个方面，可以帮助国有企业快速应对工程风险管理痛点：

### 1. 风险诊断

在项目初期，国有企业可以根据工程业态、项目承包模式、企业管理现状等梳理初始工程管理风险清单，参照前文中提到的业务模块及管理环节，分析潜在的目标风险问题，对工程项目有初步的管理诊断。

### 2. 管理工具优化完善

基于风险诊断，国有企业可以分析现有的工程管理制度、管理流程及岗位设置等管理工具是否有缺漏。同时，在项目推进过程中，通过具体的事项及风险点，识别现有管理工具中的薄弱环节，逐步进行优化完善。

#### 以某项目变更管理流程优化为例

- 在变更审批阶段增加“公司领导方向决策”节点，重要事项事先取得领导初步审批，避免出现“先斩后奏”的被动局面，实现事前控制；
- 在变更实施环节增加2道验收流程节点，由监理单位和现场项目部共同对变更实际执行情况进行验收，并填写《变更验收记录》存档作为结算依据，形成管理闭环。



### 3. 事前预警

在风险问题清单的基础上，结合项目现状评估风险发生的频率、影响大小等因素，设置预警标准，同时结合企业管理需求制定不同标准下的后续措施，进行动态监控，实现精细化工程项目风险防控。

### 4. 事中核查

在项目实施过程中，企业可以通过对招标采购、变更洽商、工程款支付、材料进场、隐蔽验收、结算审核等各环节进行事中核查，检验设置的风险控制点是否得到有效执行，以及需要进一步完善的领域，及时发现工程管控的风险问题。同时，根据实际情况重新评估风险并补充后续措施，直至问题解决。

例如，合同签订阶段，关注合同条款是否与合同模板、招标文件有重大偏离，是否修改了计价原则、违约罚则等关键条款。

### 5. 事后复盘

对风险防控效果的评估和反馈，是沉淀管理经验的最佳途径之一。普华永道建议对工程项目自立项决策、设计施工、竣工投产等全过程进行系统分析，分析经济效益和管理效益的实施效果，从而进一步完善适用于本企业特点工程风险防控体系。

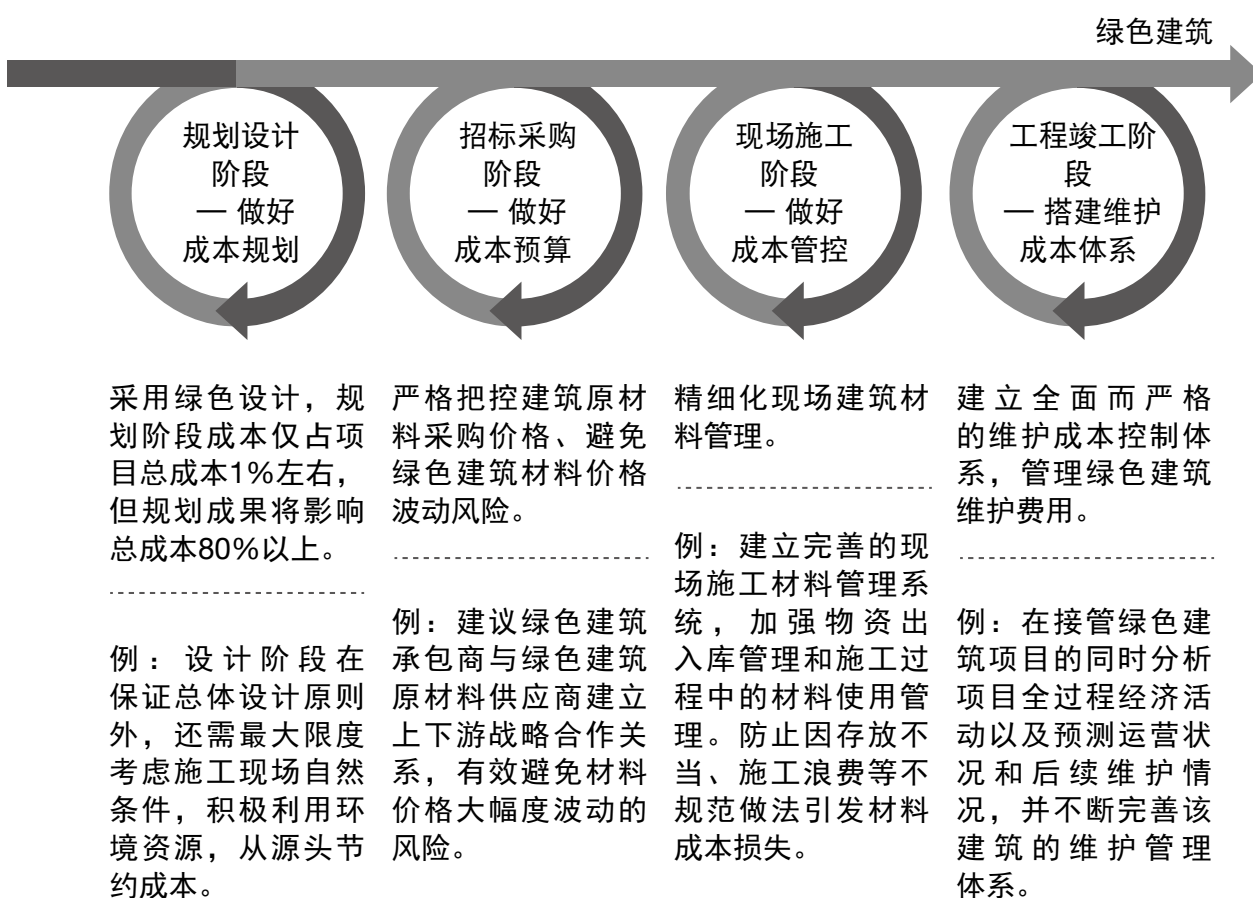


### 三

## 关注节能减排下的新增风险

### 绿色建筑

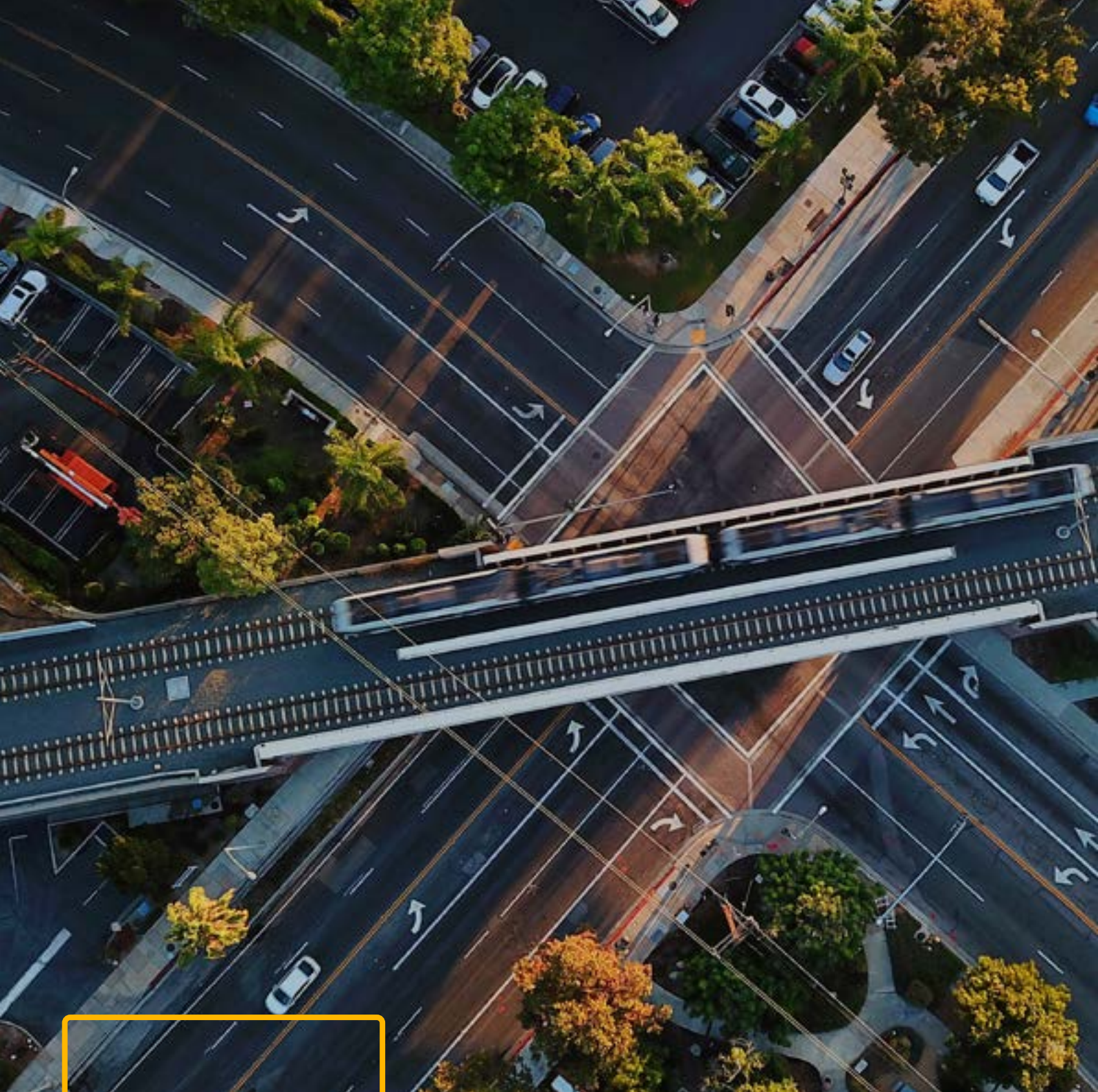
国有企业是实现“双碳”目标的关键主体和骨干力量，“十四五”规划明确提出了发展绿色建筑作为节能减排的重要方式。在关注上述传统风险的基础上，针对绿色建筑，普华永道建议还需关注特殊要求下规划设计、建造施工、运行维护及回收利用等各阶段的经济分析与成本管控风险。



## 结语

工程风险作为企业风险管理的重要组成部分之一，其所涉及的专业程度、法律法规要求、舞弊事项发生几率以及过程中可能受到的内部或外部干扰均不容忽视，工程风险的防控漏洞极有可能大幅增加企业运营管理成本。因此，将工程全生命周期风险防控作为管理抓手，在考虑经济效益和管理效益的同时，国有企业可以有针对性的解决工程建设过程中的风险问题。





# 新时期国有企业数字化 风险监控的思考和建议





“十四五”期间国有企业积极推进数字化转型，运用数字化手段提升风控合规工作的有效性和敏捷性，既是国资委倡导的方向，也凝聚国有企业广泛共识。近年来，部分国有企业先行探索风控合规信息化建设，取得不少成功案例，也有不少经验教训值得总结。

## 一 风控合规信息化的常见误区

### 1. 风险、内控、合规功能割裂

部分企业由于缺乏风险、内控、合规融合体系顶层规划和落地设计，对应系统的三者功能也相互割裂，导致整体运行效率不高。

### 2. 系统功能牵引而非业务需求牵引

市面有部分风控合规的套装软件，具有快速部署特点，但由于不能完全满足风控实际管理需求，反而要求业务流程根据系统功能作出调整，导致用户体验差。

### 3. 数据集成度低，出现信息孤岛

独立开发的风控合规平台，未与数据中台或其他财务、业务等系统打通，过度依赖手工录入或报表集成，系统运行的管理成本过高。

### 4. 可扩展性不强

技术架构封闭，难以根据持续迭代的风控合规需求进行系统升级，常见系统推倒重来，耗人耗财耗力。



## 二

# 国有企业智慧风控合规解决方案

基于多年风控合规咨询服务经验，普华永道认为智慧风控合规解决方案应能前瞻性规划风险、内控、合规融合体系相关功能，体现出五大子平台价值：

### 智慧风控合规平台的基本功能架构





一是合规风险趋势监控平台，借助大数据手段，设置合规风险指标及合规风险监控模型，为各级管理人员防范合规风险提供直观的仪表盘和驾驶舱。通过监控平台，洞察风险根源和风险程度，自动以邮件、短信、微信等多种渠道触发管理干预行为。

## 风险仪表盘界面与风险提示邮件（示意图例）

### 风险在哪？

用指标刻画风险，并设置合理的亮灯条件



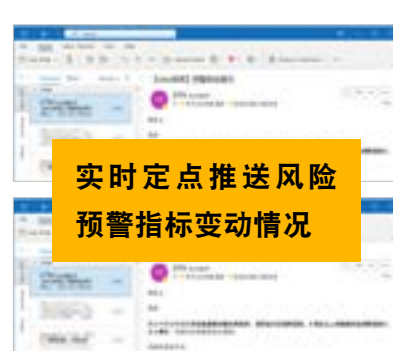
### 发生原因？

拆解风险，由风险表现溯源风险管理因素



### 谁应负责？

邮件自动通知对应部门采取行动



二是风控合规工作协同平台，支持开展合规风险识别、分析、评估和防控跟踪，实现横向、纵向风控合规信息的报告和沟通，将以前风控合规管理工作主要由法务部门单核驱动向多部门齐抓共管、联防联控进行升级。协同平台还实现了对合规审查流程的统一管理。

## 风险客户端实现更便捷的工作协同（示意图例）



三是风控信息集约管理平台，支持“二道防线”在线灵活设置和一键下发任务、自动统计分析生成评估结果、信息收集和报告自动汇总、生成等工作，有效改变了传统风控合规职能“催催催”的工作状态。同时，平台自动统计“一道防线”的响应情况、完成情况和工作质量等，也解决了传统风控合规考核难的问题。

四是风控合规知识共享平台，共享最新法律法规、风险信息、风控合规教程和课件，及展示内外规的对比，有力支持风控合规管理职能工作开展和风险合规文化宣传推广。

五是风控合规信息汇聚平台，根据企业数据治理成熟度，同时兼容自动抓取和手动输入方式，实现与企业财务、生产、人力、采购、办公等数据的对接，实现风控合规信息的广泛汇聚。

### 三 数字化风控合规的典型应用场景示例

#### 典型场景一：风险评估

风险评估是年度风险、合规管理的规定动作，传统的做法包括牵头部门下发通知、发送和催收问卷、手工统计数据等，且每次工作还需经若干轮才能得到结果。

#### 在线操作

一是可灵活选择风险和风险评估标准生成调研问卷，灵活选择评估人员及设置不同人员，包括对公司领导、部门负责人、主管设置不同的评分权重；二是评估结果自动统计、分析、排序；三也是特别重要的是实现风险关联企业风险案件和内控缺陷，让打分依据更足，说服力更强。



## 典型场景二：内控整改

提及比较棘手的内控整改，主要原因是重视程度不够，监督手段不给力，缺陷关闭的闭环管理也难以落实。

### 在线操作

一是灵活设置和派发整改任务，按照项目管理的流程来管理内控整改；二是系统自动督促，整改进度不达标进行亮灯；对于缺陷问题和整改情况用仪表盘进行展示，营造“比学赶帮超”的氛围；三是整改完成后，要求上传证明材料证明整改到位，通过审批流程才能够消除管理缺陷；最后还能够自动生成向管理层汇报的整改报告。

## 典型场景三：外规内化

外规内化是合规管理的底层逻辑，由于外规和内规庞杂，内外规的比对难以直观展示和管理。

### 在线操作

一是定向自动抓取法律法规，二是支持在线维护企业制度框架，三是维护内外规矩阵，自动提示制度缺失，四是支持相关责任部门在线共享新规内容和合规举措。



## 四

# 风控合规系统实施的 “避坑”建议

在国有企业实施风控合规系统过程中，为了少走弯路，普华永道建议：

- 1. 数字化顶层规划先行**，做好风险、内控、合规融合体系的顶层设计与系统规划，预留可扩展空间逐步完善，避免重复建设。
- 2. 用原型锁定系统需求**。未避免系统开发完成后出现大量变更修改，普华永道建议前期先行开发系统原型，直观展示系统界面和功能，更有利于与相关部门和领导锁定需求。
- 3. 做好数据口径和数据源定义**。为避免数据口径不一致带来的混淆，前期需要严格定义好预警指标的口径、数据源及取数周期等，并做好沟通确认工作。
- 4. 预估数据集成范围和工作量**。在申报系统预算和计划时，需求部门要尽量明确数据集成的范围，充分预计本项目开发及已有系统厂商配合的工作量和投入。







# 国有企业混合所有制 改革优秀实践回顾与思考





自 2013 年中共第十八届中央委员会第三次全体会议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》起，已经接近 10 年，针对其中混合所有制改革这一关键改革内容，普华永道国企改革服务团队对 204 家优秀的混改案例<sup>1</sup>进行分析，总结出混改企业的改革成效、改革经验与特点，并对下阶段改革深化工作提出了思考与建议。

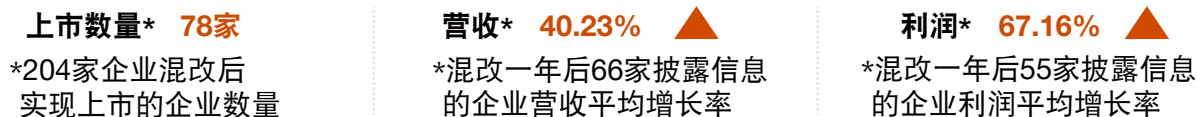
---

注 1：改革服务团队重点从国务院国资委改革办编写的央企子企业、地方国有企业的案例集，国务院国资委改革办与国务院国资委新闻中心编写的“双百行动”案例集以及国资委 2022 年公布的“科改示范企业”名单中，选取在推动国企改革方面工作扎实、举措得力、成效显著的 204 家混改企业进行深入分析。研究样本包含 114 家央企子企业、90 家地方国有企业，各企业在混改方式、股权比例设置、改革举措与激励方式使用等方面采用了不同方式。

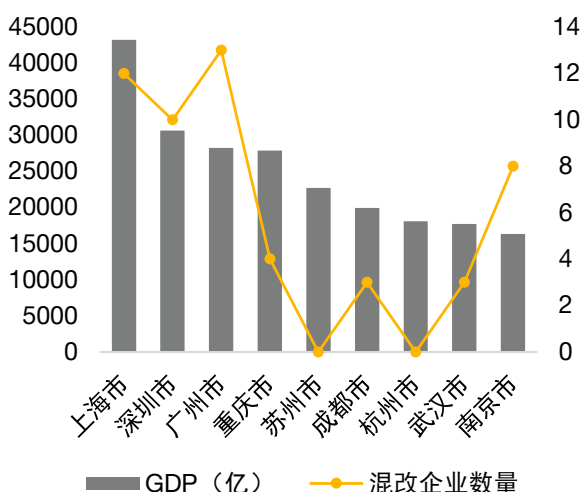


# 国企混改优秀实践关键数据仪表盘

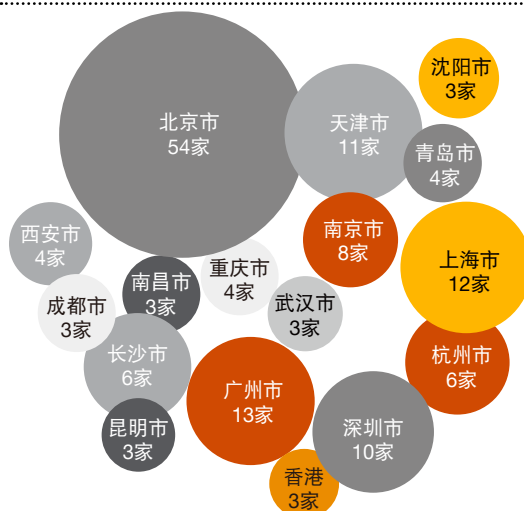
## 图 1 改革成效显著



## 图 2 重点城市混改情况



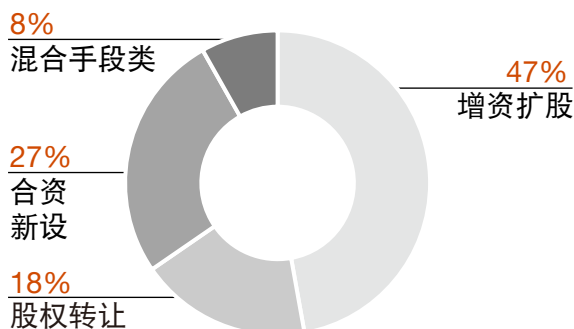
## 图 3 混改企业地域分布



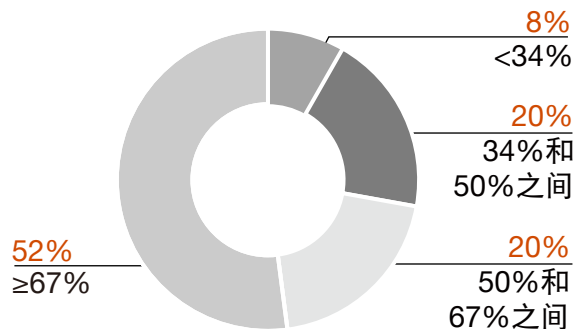
## 图 4 混改企业行业分布



## 图 5 混改方式

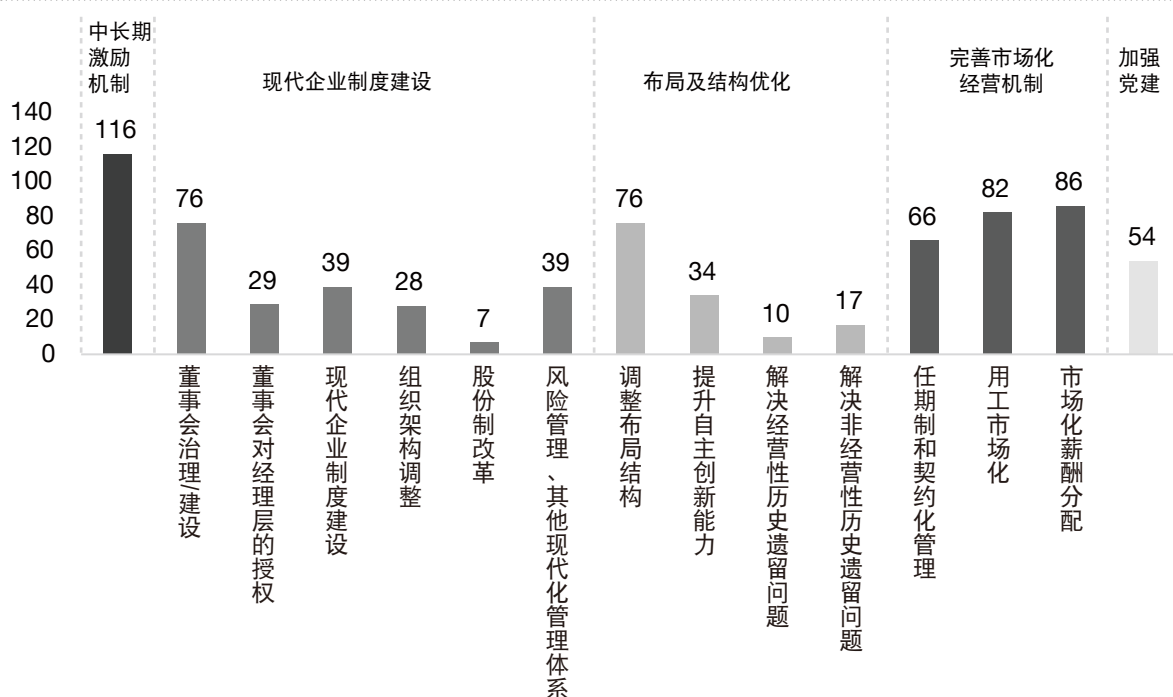


## 图 6 混改后持股比例

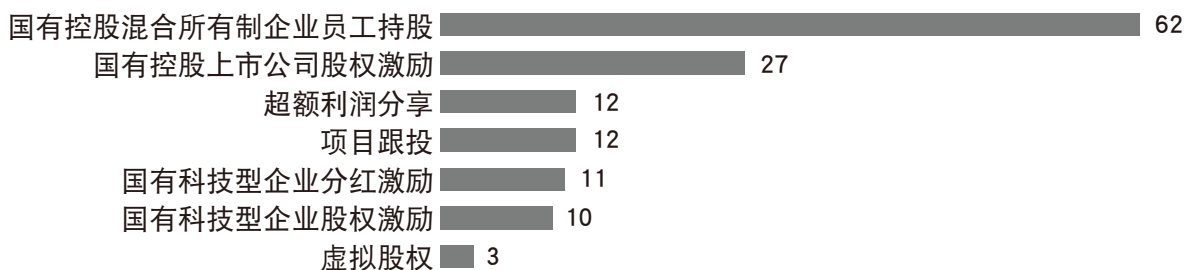




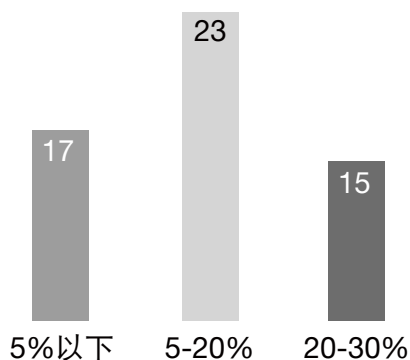
### 图 7 改革举措使用情况



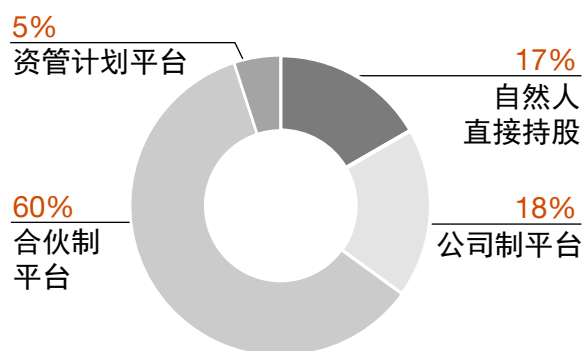
### 图 8 中长期激励方式



### 图 9 员工持股比例



### 图 10 员工持股方式



注：服务团队将案例相关的改革成效、重点城市混改情况、混改企业地域分布、行业分布、混改方式、混改后持股比例、改革举措、相关中长期激励方式、员工持股的比例与方式的情况以图表的形式在仪表盘作集中展示。



## 1. 东部发达地区是混改前沿阵地，为其他地区提供了学习标杆

标杆案例集中分布于东部经济发达地区及核心城市，得益于较为活跃的民营经济与良好的改革土壤，上海、广州及深圳等地的改革优秀实践更为丰富（见仪表盘图中图2）。中西部地区标杆案例数量偏少，需要加快步伐向改革前沿地区学习（见仪表盘图中图3）。国务院批复的两批区域性国资国企综合改革试验区均有标杆入选，反映出综改政策对促进改革实践的积极作用。但是，部分利好政策密集的城市和地区，如海南自贸港建设、成渝地区双城经济圈建设、中部地区高质量发展等，入选标杆案例偏少，未来应把握政策优势以及结合地区特色，发挥混改积极作用。

## 2. 改革标杆案例覆盖行业广泛，为各行各业企业深化改革提供了借鉴

改革标杆案例已覆盖《国民经济行业分类》（GB/T4754-2017）20个门类中的13个门类（见仪表盘图中图4）。除住宿和餐饮业、教育、卫生和社会工作之外，标杆案例已全面覆盖国务院国资委监管的重点行业领域，为后续各行各业企业混改提供了重要参考。值得关注的是，“专精特新”类细分领域（如新一代信息技术、节能与新能源汽车、电力装备等行业）出现较多标杆混改案例，充分体现了国有资本通过改革创新发挥对战略新兴产业的引领作用，并为同类企业提供了借鉴学习经验。



### 3. 股权开放力度较大，但仍存在持续优化空间

相当一部分标杆企业（案例库中占28%）通过深化改革已将国有股权降至相对控股地位（持股比例 $< 50\%$ ），为投资者参与企业治理提供了更加有利的条件。同时，更多的标杆企业（案例库中占72%）在混改后国有股权比例仍保持51%以上，且超过半数案例中国有股权处于绝对控股地位（持股比例 $\geq 67\%$ ）（见仪表盘中图6），未来仍存进一步优化股权结构，优化多种经济主体参与公司治理的路径。

### 4. “引进来”是最受关注的混改路径，“投出去”反向混改有待丰富标杆实践

《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》（国发〔2015〕54号）明确混改包括“投出去”与“引进来”两种形式。优秀实践案例中，“引进来”更受关注，对于国资“投出去”入股非公经济进行资本融合的情形目前缺少系统性的总结和标杆案例披露，后续有待进一步强化政策指引，丰富实践案例。

增资扩股是最主要的“引进来”方式，55%的标杆企业采用了该混改路径（见仪表盘中图5）。增资扩股能够将投资者资金注入混改企业，为其高质量发展提供资金支持，更容易受到混改企业与国资监管机构的认可。超过27%的标杆企业以合资新设作为混改路径，主要目的是通过新设主体进入新业态、新业务、新赛道。综合采用股权转让、增资扩股、合资新设等混合方式的企业较少，未来企业可加强混改过程的资本运作，充分平衡国有股东与混改主体之间的资金需求，最大化发挥存量股权与增量股权的价值。



## 5. 多措并举是混改的主流方式，标杆企业普遍能够因企施策而非盲目趋同

为了更好地实现改革目标，标杆企业普遍综合运用多种举措实施混改。混改同时配套其他改革举措的企业有 179 家企业（88%），其中，有 137 家（77%）企业采用了 4 种（含）以上的混改举措。除中长期激励机制以外，标杆企业选择的混改举措集中趋势并不显著（见仪表盘图中图 7），这表明本轮混改中，标杆企业没有千篇一律地复刻个别举措或机械地跟随政策文件，能够基于自身特点与诉求选取“组合拳”实施改革，充分落实了因企施策原则。

## 6. 中长期激励在优秀实践中被广泛采用，员工持股备受标杆企业青睐

完善公司治理结构、调整业务布局、完善市场化经营机制以及中长期激励机制改革是标杆企业广泛采用的举措，而中长期激励机制改革应用最多，超过半数的标杆企业（116 家）采用了中长期激励机制（见仪表盘图中图 7）。其中，有 62 家标杆企业（占 116 家企业的 53%）实施了员工持股（见仪表盘图中图 8）。开展员工持股的企业中，42% 的企业开放持股比例集中于 5%~20%（见仪表盘图中图 9），60% 的企业选择了以合伙企业形式搭建持股平台（见仪表盘图中图 10）。未来推进混改的过程中，可在满足政策要求的前提下，进一步推广员工持股改革，激发企业活力。



回顾过往十年优秀企业实践，混改工作在政策推动和众多国企积极探索下取得了显著成效，但仍有进一步深化、细化和丰富改革实践的空间，普华永道提出以下思考与建议：

### 1. 国资及国企集团层面应加强分类部署、“以评促改”，主动牵引改革深化

当前越来越多国企将深化改革作为重要战略举措，国企改革作为企业经营发展的必选动作已进入常态化。事前如何指导不同功能定位、不同产业类型、不同发展阶段的企业明确要改什么、怎么改；事中如何完善对改革过程和改革后企业的科学监管；事后如何对改革推进速度、改革深度、改革成效进行评价，实现“以评促改”等，还需要给予更加清晰的政策指引和统一的制度化安排，牵引指导企业常态化推进改革。

### 2. 各地仍应持续深化改革，扩大改革企业覆盖，巩固改革成效

实施改革的细分行业范围以及改革方式的运用在实践中仍不够全面，且成功的改革实践也往往发生在相对容易改革的环节，针对硬骨头、深水区的改革实践相对较少，一些亟需改革、需要激发改革动力的地方缺乏改革实践，如何激发企业向“难改”、“不好改”的领域探索，还应补充政策助推企业开展实践。



### 3. 引导社会资本参与改革亟需政策配套

从改革普遍实践来看，引入社会资本加快多种所有制经济融合、激发市场微观主体活力的空间仍相对较大，而过往的政策更侧重于引导国资监管机构与国有企业如何做，对于明确各类社会资本如何主动参与混改，如何积极有效参与治理，如何保护合法权益，以及如何退出等问题，还有赖于建立引导社会资本参与国企改革的政策指引，为社会资本参与国企改革创造更加公平透明的条件与环境。

### 4. “以混促创” 亟待政策引领

提升创新能力是当前国企改革的重点方向和长期主题，目前在标杆改革实践中缺少系统性梳理和呈现，且国企在创新体系改革方面缺乏相关指引。未来可进一步明确国企创新体系改革的指引，促进国有企业在科技创新、商业模式创新、管理创新等方面建立创新路径、构建创新体系。





## 结语

回顾过去十年国企改革优秀案例，普华永道发现混合所有制改革在政策推动和众多国企积极探索下取得了显著成效，积累了较多成功经验，国企改革未来将成为常态化工作，同时在强化对混改工作的分类部署和主动牵引、深化重难点部位改革工作、加强对社会资本参与混改的规范和引导、加强对“以混促创”的引领和推动等方面，仍有进一步深化细化政策工具，丰富改革实践的空间。






# 普华永道发布《国有企业改革优秀案例研究报告》







自 2013 年中共第十八届中央委员会第三次全体会议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》起，国企改革经历了由点及面、纵深聚焦的十年，改革工作取得了显著成效。普华永道国企改革服务团队对 522 家改革优秀案例<sup>1</sup> 进行研究分析，形成了《国有企业改革优秀案例研究报告》，重点从优化业务布局、混合所有制改革、三项制度改革等重点举措采用情况进行分析，旨在总结改革常见举措与特点，并对下阶段改革深化工作提出思考与建议。

请扫描下方二维码下载本文所属完整版报告。



注 1：本报告重点从国务院国资委改革办编写的央企业子企业、地方国有企业的案例集，国务院国资委改革办与国务院国资委新闻中心编写的“双百行动”与“科改示范行动”案例集中，选取在推动国企改革方面工作扎实、举措得力、成效显著的企业进行深入分析。研究样本包含 328 家央企业子企业、194 家地方国有企业，各企业因企施策，运用不同的举措实施改革。



## 1. 多措并举在改革中得到广泛实践

改革样本显示，相当多标杆企业能够综合运用多种举措实施改革。其中，有 220 家（占样本 42.1%）企业采用了 4 种（含）以上的改革举措。标杆企业在改革举措的选择上，集中趋同的趋势并不显著，企业能够基于自身特点与诉求选取“组合拳”实施改革。

## 2. “引进来”是最受青睐的混改方式

混改在本轮改革中得到广泛应用，标杆案例中，有 59.6%（311 家）企业选择了以混改的方式推动改革工作，而 51% 的标杆企业采用了增资扩股的方式实施混改。

## 3. 优化业务布局，强化国有资本在关键领域的控制力

标杆案例中，相当多（216 家，占样本 41.4%）企业围绕主责主业提高核心竞争力、发挥龙头效应，强化在产业链关键环节和中高端领域的布局，并退出不具备竞争力的非主营业务，实现国有资本有进有退。





#### 4. 员工持股备受标杆企业关注

标杆企业采用的中长期激励工具种类较为丰富，较为常见的激励工具包括员工持股、科技型企业股权激励、科技型企业分红激励、项目跟投、上市公司股权激励、超额利润分享以及虚拟股等，其中员工持股受到较高关注。

#### 5. 建设专业尽责的董事会、完善内控体系建设是现代企业制度建设的重点方向

标杆案例披露了 307 家企业开展了董事会建设、授权体系建设、现代企业制度件建设等具体工作。建立健全内控体系也是本轮改革的重点工作，标杆案例披露已有 136 家企业开展了内控体系建设工作。另外，样本研究显示标杆企业、提升自主创新能力、推进三项制度改革、持续加强党建工作等方面都有积极的探索和实践，详见报告全文。



## 二 思考与建议

回顾过往十年优秀企业实践，改革工作在政策推动和众多国企积极探索下取得了显著成效，但仍有进一步深化、细化和丰富改革实践的空间，普华永道提出以下思考与建议：

### 1. 建议开展国企改革持续评价复盘，指导企业继续深化国企改革成效

国企改革三年行动进入收官阶段，后续改革工作需要通过统一的制度安排，推动改革经验总结、改革问题总结、改革工作成效评价，为改革常态化推进提供整改建议及借鉴经验，实现“以评促改”。

### 2. 以改革赋能国企“低碳转型”，仍需细化的行动方案牵引

如何构建国企改革与双碳政策的协同机制、如何围绕国企主责主业践行绿色理念，目前尚无系统的实践总结，后续可加快推动相关改革专项工作、打造一批“双碳”改革样本，为更多国企的“低碳转型”提供指引。



### 3. 优化国资布局需进一步明确“进”与“退”的实施路径

优化国资布局结构、发挥国企“链主”作用，需要推动国有企业战略性重组、专业化整合，实现国资有进有退。

### 4. 集团型国企需强化改革顶层设计，建立容错纠错机制以激发改革能动性

集团型、平台型国企推动改革时，缺乏对总体改革路径的思考，更多依赖下属单点企业的自我探索；缺乏分类指引，下属企业改革推进慢。后续改革工作需以实现战略目标为出发点强化改革顶层设计，统筹各级下属企业的改革步调，同时以容错纠错机制作为重要补充。

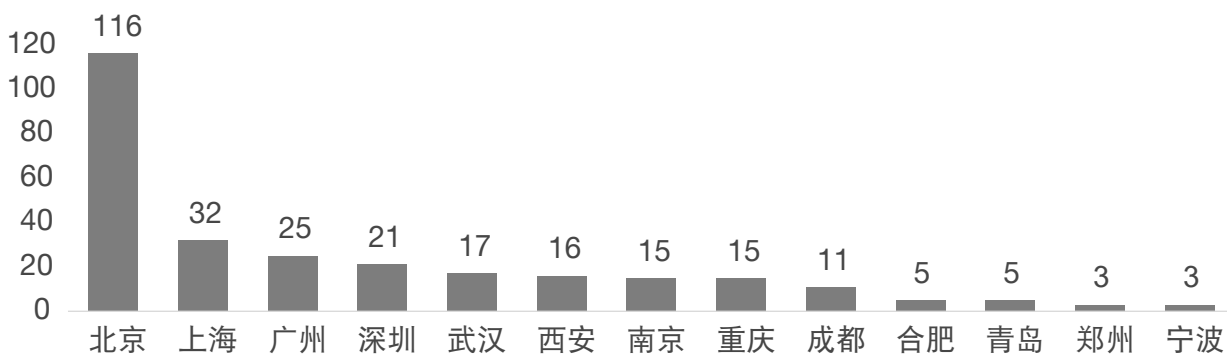
### 5. 更高水平的对外开放需要以国企海外投资风险防控为抓手

高水平对外开放要求国有企业在开展海外业务时，需要在不稳定的形势下谋求新的发展，应针对相关海外投资风险进行有效规避，针对不同类型的境外资产和境外项目，从管理制度、管理职责、海外业务投资战略和管理程序等方面进行完善。

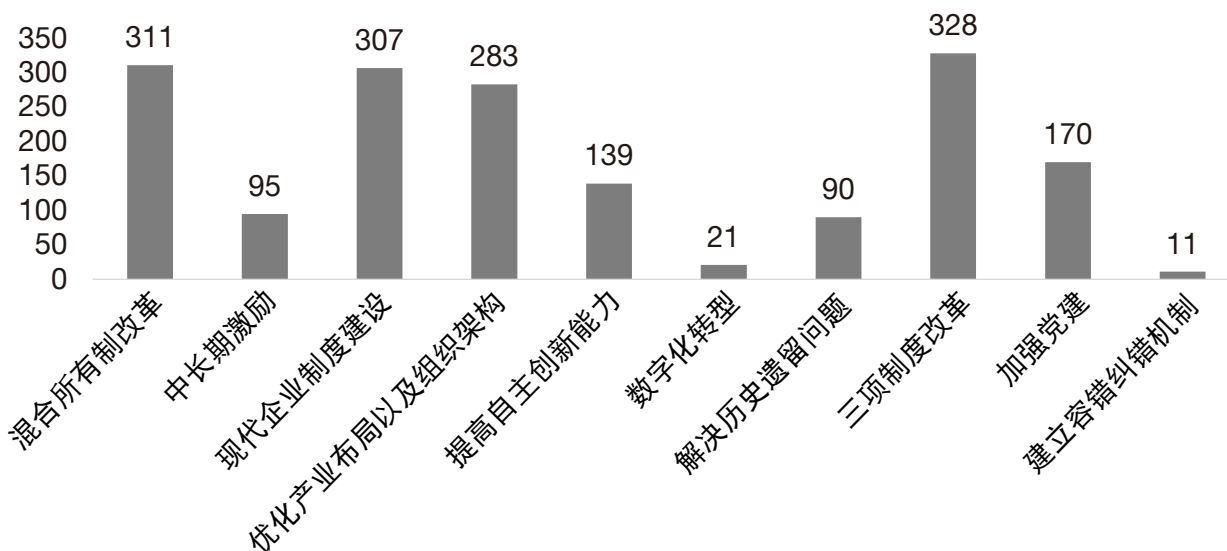


# 国企改革优秀实践关键数据仪表盘

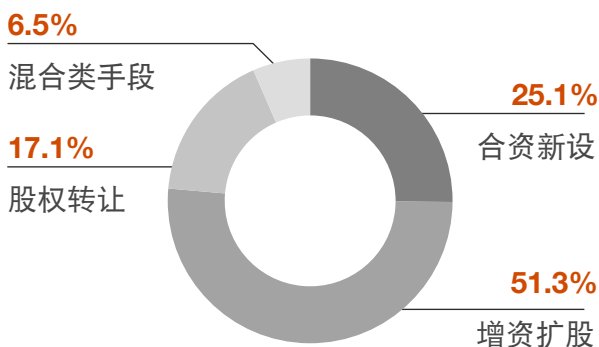
## 图 1 重点城市改革情况（标杆企业数量）



## 图 2 改革举措使用情况



## 图 3 标杆企业混改方式的采用情况



## 图 4 开展员工持股的企业股权比例开放情况

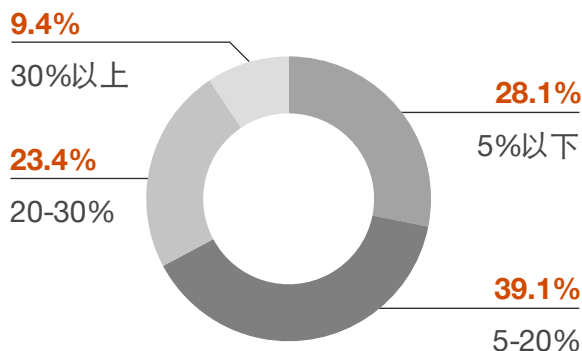


图 5

采用优化产业布局的企业在样本中的分布情况



图 6 标杆企业提升自主创新能力的情况

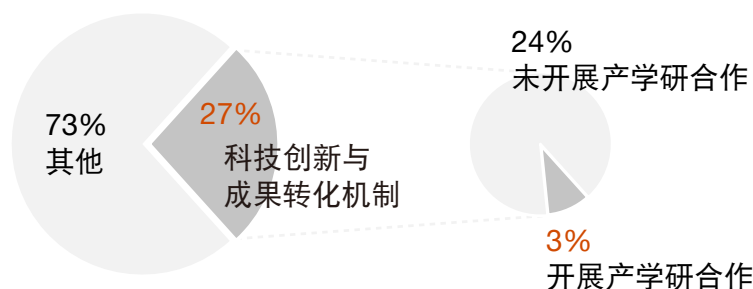


图 7 标杆企业关于三项制度的采用情况

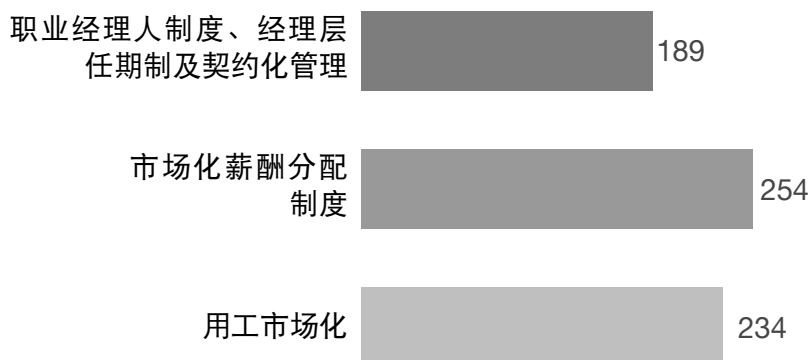


图 8

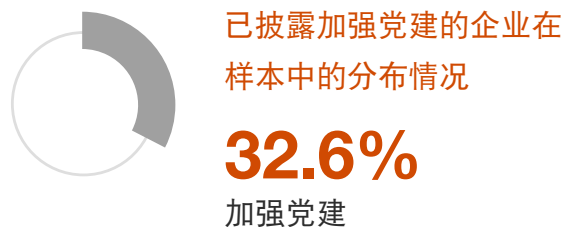
开展董事会建设的企业在实施现代企业制度建设样本中的分布情况



图 9



图 10





# 以评促改，继往开来 ——国企改革综合评价的意义、 难点与评价体系







国企改革三年行动已取得整体性、全局性胜利，接下来改革工作即将进入深入持续推进阶段，精准、成效、质量成为未来一段时期国企改革的关键诉求。同时，企业改革“短板、弱项”、“穿不透”、“不到位”、“不等温”等现象仍然存在，亟需建覆盖全面、内容客观、指标系统的评价机制，通过“以评促改”反映改革过程和结果，并为继续提升改革成效提供重点方向。





## 一

# 开展改革综合评价的作用及难点

改革综合评价对推动深化改革方面具有重要意义，包括能有效检验改革实效、评价企业提升变化、总结推广改革经验、树立典型榜样、回顾审视改革短板、排查障碍堵点、发现和研究制约改革的深层次问题推动深化改革。但由于改革类型多样、实施改革的条件和环境迥异，全面客观地评价国企改革过程与成效、设计多维度或多层次的评级体系存在挑战，基于评价实务制定适合国资国企开展改革评价的评价体系显得尤为重要。



## 二

# 改革综合评价体系

综合考虑改革工作的“普遍性”和“特殊性”、“即期性”和“长期性”，“问题导向”和“发展导向”三组因素，普华永道提出“改革执行力—改革成效—高质量改革”三个层次构建改革评价体系。

## 1. 改革执行力评价

深化改革已成为国有企业常态化工作，改革工作的组织推进和执行直接影响改革成效的取得。对改革执行力的评价重点是企业是否有组织、有计划、规范地实施改革，以保障改革工作落到实处。

### 改革执行力评价指标

维度	评价指标	评价内容
改革组织	改革计划与跟踪	企业发展规划中是否明确了改革规划
		是否制定改革工作计划及单项改革实施计划
	改革工作组织	企业内部是否对改革计划和任务进行了跟踪管理
		是否确保党对改革工作的领导地位
改革制度与手段	制度完善	是否在企业内部完善改革工作管理制度
		是否针对改革政策制定企业内部细化的改革制度
		是否制定指导意见或方案统筹指导改革工作推进
	改革方式	企业在落实改革中的突破性、创新性做法
改革程序	合规执行改革程序	企业在实施改革过程对改革政策的遵循情况
		企业在实施改革中对相关协议条款的履约情况
改革文化	改革文化建立	是否通过战略、规划、职责、考核、会议等方式在企业内部建立改革氛围和改革文化



## 2. 改革成效评价

针对企业各项改革任务（如混合所有制改革、员工持股或股权激励、现代企业制度、三项制度、创新、监督等），考察企业取得的具体改革成效等。

### 各维度改革成效评价指标和评价内容

维度	评价指标	评价内容
混合所有制改革	发展模式升级	改革后企业发展模式优化升级以及产业链上竞争地位提升的情况
	炼长补短	各方投资者优势发挥和国企短板的补足情况
	经营改善	改革后企业财务绩效、市场份额、资产证券化等增长情况
	治理决策	非公资本参与公司治理的深度
	效能提升	企业在精益管理、活力效率方面的提升情况
员工持股或股权激励	增量拓展	员工在市场拓展方面的成效
	成本效益	企业在改革后相对成本降低及效益提升的情况
	员工绩效	员工人均绩效的变化情况
	创新活力	员工在创新成果方面的产出变化情况
	“主人翁”意识	员工对公司文化、愿景、使命、价值观的认同度
	团队稳定性	公司骨干、核心团队离职率变化情况
	人才吸引力	方案实施后外部中高端人才的流入情况



维度	评价指标	评价内容
现代企业制度	党的领导	党的领导融入公司治理各环节的情况
		党委（党组）前置研究讨论重大经营管理事项清单的制定情况
	完善法人治理结构	规范设置治理结构及成员配置情况
		各治理主体治理规则及决策事项的制定情况
	董事会与经理层行权履职情况	董事会外部董事过半数情况
		董事会是否能行使重大决策、选人用人、薪酬分配等权利
		经理层是否有经营自主权
	差异化管控	外部董事履职具备的必要的履职支撑条件
		评价是否实施了差异化的管控体系，对不同类型的下属企业“一企一策”制定授权界面
	合规管理	企业合规体系建设情况，合规风险防控的情况
风险防控	企业风控体系建设情况，风险防控水平是否得到有效提升	
三项制度改革	干部能上能下	管理人员竞争上岗、末等调整和不胜任退出的情况
	员工能进能出	市场化公开招聘以及末位淘汰的情况
	收入能增能减	薪酬与经营业绩和个人绩效挂钩的情况
	薪酬激励	薪酬激励向发挥重要作用的科技创新骨干人才及一线关键岗位倾斜情况
	职业经理人制度	实施职业经理人制度的范围及考核兑现情况
解决历史遗留问题	历史遗留问题处理	评价是否在充分保证国资利益的前提下解决历史遗留问题
	瘦身健体	企业在压降法人层级和家数、同质化整合等方面取得的成效
	不良资产处置	评价是否顺利实现扭亏、清理了不良资产，解决包袱、轻装上阵
创新突破	科技创新能力	企业在科技创新如专利等方面拥有数量的变化情况
		新产品、新业务营收占比变化情况
	商业创新能力	企业在新商业模式、新业态、新合作机制等创新情况
	管理创新能力	企业在管控模式、市场化机制、管理工具等方面的创新情况
监督	创新容错	对改革创新及敢于担当的事项实施容错纠偏的情况
	监督问责	对不规范履职尽责、违规经营事项的监督问责情况



### 3. 高质量改革评价

国企通过系列改革、多轮改革取得了成效，接下来在加快构建新发展格局中将承担更大责任，国企的高质量改革成为重要导向，也是衡量通过国企改革实现国企使命和担当的重要标准。

#### 高质量改革评价核心指标

评价指标	评价内容
不同属性资本优势融合	引导不同属性资本的优势融合，以产业发展主导力引领带动产业发展水平整体提升的情况
高水平对外开放	带动全产业链和全价值链“走出去”，引领或影响国际规则，发挥高水平对外开放领军力量作用的情况
科技独立自主	企业在攻克关键核心技术，带动相关企业开展科技攻关，助推国家创新体系整体效能提升，对构建具有全球竞争力的开放创新生态的贡献作用
企业发展韧性	企业成为严守底线、积极作为的市场主体，以及抗风险抗外部冲击的韧性的情况
国家安全与国计民生	企业在保障粮食、能源资源、重要产业链供应链安全方面的能力和作用





## 结语

通过多层次的评价维度实施改革综合评价是推动改革深化的有效手段，国资监管机构及国企集团可出台改革综合评价工作指引和要求，明确评价范围、主体、时点、标准、方法、程序、结果运用等内容，建立常态化的评价机制，“以评促改”推动改革做深做优。





# 2021年下半年中国国企改革 回顾—央企的改革与发展





2021年下半年，国企改革政策不断完善细化，中央企业在重点领域的改革举措持续落地落实。国务院国资委发布的政策和召开的推进会聚焦法治央企建设、专业化重组、国有资本投资公司和创建世界一流企业等重点改革领域。

中广核风电公司、华电福新能源等多个重大混改项目签约；14家中央企业下属公司在A股上市，融资金额达708亿元；中国电气装备集团、中国物流集团和中国稀土集团组建。

国资委在推动中央企业做好数字化转型、碳达峰和碳中和工作上不断向前。国资委与工业和信息化部将深化战略合作，加快推进中央企业两化融合和数字化转型；国资委发布了指导意见，推进中央企业做好碳达峰碳中和工作。多家央企成立数字科技子公司，组建双碳研究院和碳资产管理公司。

## 一

# 会议和政策聚焦改革推进

2021年下半年，国务院国有企业改革领导小组和国务院国资委陆续召开多个推进会，对下一步的改革工作进行部署。国资委发布了《国资委履行出资人职责的多元投资主体公司利润分配管理暂行办法》、《关于进一步深化法治央企建设的意见》和《中央企业董事会工作规则（试行）》等政策。

中央企业法治工作是下半年的重点之一。继2021年1月中央企业法治工作会议召开后，2021年11月国资委发布了《关于进一步深化法治央企建设的意见》，对健全领导责任体系、依法治理体系、规章制度体系、合规管理体系和工作组织体系提出了具体的指导，要求通过深化法治央企建设，提高风险管控、涉外保障和数字化管理等多方面的能力。



在专业化重组、国有资本投资公司和创建世界一流企业等重要改革领域，也召开了相关的工作推进会。2021年12月，国资委召开中央企业负责人会议，提出了2022年中央企业“两利四率”指标的目标任务以及2022年重点工作。

## 2021年下半年部分央企改革相关会议

时间	会议名称及要求
	<p><b>中央企业创建世界一流示范企业工作推进会</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>· 更加聚焦深化改革，增强核心竞争力，加快推动高质量发展；</li><li>· 更加聚焦自主创新，催生新发展动能，努力实现科技自立自强；</li><li>· 更加聚焦开放合作，畅通国际国内双循环，助力构建新发展格局。</li></ul>
<b>2021年 7月</b>	<p><b>深化国有资本投资公司改革工作推进会要求试点企业：</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>· 聚焦构建新发展格局，在落实国家创新驱动战略、完善产业链发展和服务实体经济中发挥更大作用；</li><li>· 聚焦打造一流总部，将战略管控和授权放权落实到位，加快优化管控模式；</li><li>· 聚焦发挥产业引领作用，进一步优化投资体系，加快培育战略性新兴产业；</li><li>· 聚焦市场化改革，转机制增活力，加快打造一批更具活力的微观市场主体；</li><li>· 聚焦提升管理效能，对标世界一流，持续加强核心能力建设。</li></ul>



时间

会议名称及要求

2021年  
9月

### 国有企业专业化整合专题推进会要求聚焦“六个着力”：

- 着力推动横向整合，发挥资源优化配置效应；
- 着力推动纵向整合，发挥产业链带动效应；
- 着力推动创新要素聚集，发挥创新引领效应；
- 着力推动整合后的深度融合，发挥管理提升效应；
- 着力推动第三方增量助力整合，发挥协同撬动效应；
- 着力推动“两非”、“两资”处置，发挥瘦身健体效应。

### 中央企业负责人会议提出 2022 年中央企业“两利四率”指标的目标任务：

- “两增”——利润总额和净利润增速要高于国民经济增速；
- “一控”——资产负债率要控制在 65% 以内；
- “三提高”——营业收入利润率要再提高 0.1 个百分点、全员劳动生产率再提高 5%、研发经费投入要进一步提高。

### 2022 年八大重点任务

2021年  
12月

- 稳字当头抓经营，及早制定有利于稳增长的措施，持续推进“两金”管控，加快淘汰落后产能和清退“两资”“两非”；
- 2022 年底前全面完成国企改革三年行动；
- 加快打造原创技术“策源地”，强化关键核心技术攻关；
- 深化跨行业跨领域跨企业专业化整合，系统推进数字化转型，打造一批科技领军企业、“专精特新”企业和单项冠军企业；
- 不断提高服务国家重大战略能力；
- 稳健开展境外投资和生产经营；
- 坚决有力防范化解各类风险；
- 加快建设世界一流企业。

资料来源：普华永道根据公开信息整理



## 二 混改、IPO 及重组

国资委数据显示，2021 年中央企业通过市场化方式，实施混改的项目超过 890 项，引入社会资本超过 3,800 亿元，远超 2020 年的 2,000 多亿元。

多个重大混改项目签约：2021 年 11 月，中广核风电公司引入 14 家战略投资者，募资金额超过 300 亿元；12 月，中国华电旗下华电福新能源发展公司引入 13 家战略投资者，募资金额 150 亿元。

2021 年 7 至 12 月，14 家中央企业下属公司在 A 股上市，融资金额达到 708.39 亿元。2021 年全年，央企下属公司 A 股 IPO 数量达到 22 家，融资总额 1,032.06 亿元。中国电信于 2021 年 8 月在 A 股上市，募资额 479.04 亿元。中国能建吸收合并葛洲坝，成为国企改革三年行动开展以来，首例央企上市公司吸并重组事件。

下半年，输配电装备、现代物流、战略性资源的重组和整合取得重大突破。中国电气装备集团、中国物流集团和中国稀土集团的组建陆续完成。中国普天信息产业集团整体并入中国电子科技集团。

国资委表示将稳步推进钢铁等领域的重组整合，在相关领域适时研究组建新的中央企业集团。此外还将推动粮食储备加工、港口码头等领域的专业化整合。



## 2021 年下半年募资额大于 10 亿元的央企 IPO

证券代码	证券简称	上市日期	上市板	募资总额 (亿元)	第一大股东	持股比例 (%)
601728.SH	中国电信	2021/8/20	上证主板	479.04	中国电信集团	70.89
688187.SH	时代电气	2021/9/7	科创板	75.55	中车株洲电力机车 研究所	50.16
688151.SH	华强科技	2021/12/6	科创板	30.25	中国兵器装备集团	45.52
688779.SH	长远锂科	2021/8/11	科创板	27.25	长沙矿冶研究院	17.16
301090.SZ	华润材料	2021/10/26	创业板	23.19	华润化学材料投资	57.74
001213.SZ	中铁特货	2021/9/8	深证主板	17.6	中国铁路投资	76.5
688190.SH	云路股份	2021/11/26	科创板	13.99	中国航发资产管理	28.5
688707.SH	振华新材-U	2021/9/14	科创板	13.01	中国振华电子集团	28.31
688248.SH	南网科技	2021/12/22	科创板	10.37	广东电网	43.06
601868.SH	中国能建	2021/9/28	上证主板	NA	中国能源建设集团	99.53

资料来源：Wind，中国能建发行 A 股股票吸收合并葛洲坝。



### 三 数字化转型

数字化转型是央企高质量发展，打造世界一流企业的重要支撑。2020年9月，国务院国资委印发了《关于加快推进国有企业数字化转型工作的通知》，明确了国有企业数字化转型的基础、方向、重点和举措。

2021年11月，国资委召开了国资央企加强数据安全共享利用推进重点监管业务数字化智能化提升会议，要求加强国资监管数据安全管理和共享利用，推进重点监管业务数字化智能化提升，全面落实国资监管数字化智能化提升专项行动。

国资委还计划在现有209户“科改示范企业”基础上，组织充实扩围工作，侧重吸纳重点发展前瞻性战略性新兴产业，特别是能够将5G、人工智能、工业互联网、物联网、大数据、区块链等创新技术与实体产业融合运用的国有科技型企业。

2021年10月，国务院国资委、工业和信息化部签署《关于加快推进中央企业两化融合和数字化转型战略合作

协议》，共同推动中央企业加快信息化工业化融合和数字化转型。其中，加快打造原创技术“策源地”和现代产业链“链长”，加强5G、人工智能、大数据中心等新型基础设施建设等成为合作的重点。

2021年3月，国资委发布了国有企业数字化转型100个典型案例，大部分为央企子公司的数字化成果。2021年11月，中央企业“十三五”网络安全和信息化优秀案例名单发布；12月，首届中央企业数字化转型峰会举办，发布了企业数字化转型十大趋势和十大成果。

国资委数据显示，到2021年4月，已有近60家中央企业设立数字产业公司。下半年，中央企业动作频频，不断落实数字化转型工作，多家央企集团整合集团内部数字和数据相关的部门，成立数字科技子公司，为集团数字化转型提供支撑。2021年10月，由十余家央企联合发起的中央汽车企业数字化转型协同创新平台成立。



## 四 碳达峰和碳中和

2020年9月，中国明确提出2030年“碳达峰”与2060年“碳中和”目标。2021年5月，碳达峰碳中和领导小组第一次全体会议强调“要发挥好国有企业特别是中央企业的引领作用，中央企业要根据自身情况制定碳达峰实施方案，明确目标任务，带头压减落后产能、推广低碳零碳负碳技术。”

2021年10月，中共中央、国务院印发《关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》，明确提出“国有企业要加大绿色低碳投资，积极开展低碳零碳负碳技术开发”。国务院印发的《2030年前碳达峰行动方案》提出“重点领域国有企业特别是中央企业要制定实施企业碳达峰行动方案，发挥示范引领作用”。

2021年12月，国务院国资委印发《关于推进中央企业高质量发展做好碳达峰碳中和工作的指导意见》，从“推动绿色低碳转型发展”、“建立绿色低碳循环产业体系”、“构建清洁低碳安全高效能源体系”、“强化绿色低碳技术科技攻关和创新应用”以及“建立完善碳排放管理机制”对央企提出了具体的指导和要求。

中央企业积极行动，2021年，多家央企披露了碳达峰碳中和行动方案，并组建了双碳工作领导小组和双碳研究院。部分央企还组建了碳资产管理公司，负责集团的碳资产管理、碳金融服务和双碳相关的咨询工作。

## 结语

中央经济工作会议要求在2022年完成国企改革三年行动任务，稳步推进电网、铁路等自然垄断行业改革。2022年3月召开的全国人民代表大会预计将对今年的国企改革工作作出部署。“十四五”期间，中央企业在实现高质量发展、科技自立自强、优化国有经济布局 and 现代企业制度建设等多个重点改革领域将实现新的突破。





# 2021 年下半年中国国企改革回顾—地方国企的改革与发展







2021年下半年，第二批区域性国资国企综合改革试验在杭州和西安等地启动。上海、四川、山东和陕西等地超额完成国企改革三年行动年度目标任务。北京、海南、湖南和陕西等地发布了国资国企“十四五”发展规划。

7月至12月，20家地方国有企业下属公司在A股上市，募资额达287亿元，其中成大生物和厦钨新能登陆科创板。在优化国有经济布局方面，湖北、安徽和四川等地发力新兴行业，组建了康养、环保和现代农业集团。

北京、上海、安徽和深圳等地国资监管部门发布政策，推动国资监管和国企数字化转型。上海和辽宁上线了国资国企在线监管服务平台；浙江推出了全省统一的国有资产交易数字化平台。



# 一

## 区域综合改革扩围， 改革三年行动取得突破

2021年8月，中央批复辽宁沈阳、浙江杭州、陕西西安和山东青岛四地区域性国资国企综合改革试验实施方案。加上上海、深圳和武汉，这项改革已经扩围至7地。

其中，西安将打造先进制造业和文化旅游产业两个万亿级产业集群，打造航空航天、汽车制造和装备制造等5个千亿级产业集团。浙江强调深化混合所有制改革、实施国企数字化转型以及构建智慧国资监管体系和国家区域综改基金。

在推动国企改革三年行动方面，2021年底，多地已超额完成70%的目标任务。地方国资委数据显示，上海国企改革三年行动任务完成率达到84.6%，四川省完成率达89%，山东省完成超过90%，陕西省完成79%，广州总体完成率超80%。

2021年下半年，北京、海南、湖南和陕西等地披露国资国企“十四五”规划，提出了资产、营收和利润等财务目标。多地锚定“世界500强”和“中国500强”为发展目标，计划增加国企上市公司数量、提高国资证券化率和发力数字化转型。（延伸阅读：《国企改革观察台：解析部分地方国资国企“十四五”规划》）



## 二 混改、IPO 与重组

部分地方的国企集团混改取得突破。河南国企安钢集团混改方案获批，计划向战略投资者转让 80% 股权并实施员工持股等中长期激励。山东省属企业泰山财险引入德国安顾集团，增资 8.82 亿元。

2021 年 7 至 12 月，20 家地方国企下属公司在 A 股上市，募资额达 287 亿元。2021 年，37 家地方国企下属公司登陆 A 股，募资额达 533 亿元。其中成大生物、厦钨新能在科创板上市；吉林碳谷、广咨国际和国义招标登陆北交所。

在战略重组和专业化整合方面，安徽、四川和湖北等地组建了环保和农业产业集团。在央地重组方面，鞍钢集团对本钢集团实施重组；中国铁路工程集团、中国交通建设集团与安徽省盐业投资控股集团将共同组建安徽省生态环境产业集团。

近期，多地披露了新的国企组建计划。上海将组建数据、康养等新兴产业和民生保障领域的企业集团；广东将组建人才集团和种业集团；山东计划围绕“十强”产业、关键领域新组建省属企业，拟在 2022 年组建省环保产业发展集团；河南计划在建工、文旅、物流等领域打造新的集团。



## 2021 年下半年募资额大于 10 亿元的地方国企 IPO

股票代码	股票名称	上市日期	上市板	募资总额（亿元）	公司注册地
601825.SH	沪农商行	2021-08-19	上证主板	85.84	上海
688739.SH	成大生物	2021-10-28	科创板	45.82	辽宁
600927.SH	永安期货	2021-12-23	上证主板	26.16	浙江
601921.SH	浙版传媒	2021-07-23	上证主板	22.84	浙江
603071.SH	物产环能	2021-12-16	上证主板	15.49	浙江
688778.SH	厦钨新能	2021-08-05	科创板	15.41	福建
600935.SH	华塑股份	2021-11-26	上证主板	15.21	安徽
301091.SZ	深城交	2021-10-29	创业板	14.60	广东

资料来源：Wind



## 2021 年下半年部分地方国企重组

地区	重组事件
上海	12 月，上海市委市政府将两大国有创投企业—上海科创集团和浦东科创集团联合重组。重组后，新上海科创集团资本管理规模超过 1,200 亿元。
湖北	12 月，湖北推动组建省级农垦集团，整合省属国企优质涉农资源资产近 200 亿元，搭建省级农业发展平台。
安徽	11 月，中国铁路工程集团、中国交通建设集团与安徽省盐业投资控股集团签署协议，将组建安徽省生态环境产业集团。
辽宁	8 月，鞍钢集团公告，辽宁省国资委将向鞍钢集团无偿划转其持有的本钢集团有限公司 51% 股权。划转后，鞍钢集团将持有本钢集团 51% 股权，辽宁省国资委和辽宁省社会保障基金理事会分别持有 29% 和 20% 股权。
福建	8 月，福建省水投集团与中闽水务进行战略性重组，省水投集团成为省管企业。
四川	8 月，四川省生态环保产业集团成立。集团以四川发展环境投资集团有限公司为主体，整合蜀道集团、川投集团、能投集团、省国资经营公司及生态环境厅、经济和信息化厅所属的生态环保资产而设立。

资料来源：普华永道根据公开信息整理



### 三 数字化转型


自 2020 年 9 月国务院国资委印发《关于加快推进国有企业数字化转型工作的通知》后，多地国资监管部门也陆续发布了相关指导意见和行动计划。

2021 年 9 月，北京市国资委发布了《关于市管企业加快数字化转型的实施意见》，要求国企在城市数字化治理、新型基础设施建设、数字社会生态系统打造等方面主动担当、率先作为。在产业方面，《实施意见》提出加快布局新一代交通出行产业，做强做优做大智能制造产业，培育发展面向碳中和的数字能源产业，数字金融新业态等。

上海也于 2021 年 9 月发布了《关于推进本市国资国企数字化转型的实施意见》，提出到 2025 年，80% 以上国有企业初步实现数字化转型，在数据运营、工业互联网、车联网等领域孵化培育 5 至 10 家具备独立运营能力的数字新主体，形成 10 至 20 家具备成熟数字业务的标杆性企业。上海还编写了《企业数字化转型评估指南》及《企业业务场景识别与规划指南》，并把数字化转型目标纳入国有企业领导人员《创新使命责任书》。

安徽省国资委印发了《省属企业工业互联网创新发展行动计划（2021-2023 年）》和《省属企业数字化转型专项行动计划（2021-2025 年）》等文件。河南省国资委召开河南省国资国企数智化建设领导小组会议，要求加快形成“1 张国资专网、数据和安全 2 个中心、1 个国资通体系、N 个重点国资监管应用”的整体架构，并强调推进智能化监管体系建设。





深圳发布了《深圳市国资国企数字化转型实施方案》，主要涵盖国资国企数字化转型、服务城市“新基建”和构建数字化发展生态。其中，国资国企的数字化转型聚焦加快布局数字产业、构建数据信息底座、联通云网基础设施、创新场景模式应用、完善国资智慧管理等任务。

部分地方的国资数字化监管系统建设取得突破。上海国资国企在线监管服务平台上线，实现了“一云、两端、重点应用”的一体化国有资产实时在线监管。浙江已经建成全省统一的国有资产交易数字化平台“浙交汇”，实现了全流程电子化交易、提供全开放云平台服务和一体化全过程监管。辽宁也上线试运行了国资国企在线监管服务平台。

## 结语

2022年是国企改革三年行动决胜之年。根据国务院国资委召开的地方国资委负责人会议，今年的工作重点是提质增效稳增长、攻坚国企改革重点难点、推动科技创新、战略性重组和专业化整合以及防范化解重大风险。多地国资委陆续召开工作会议，对今年工作进行部署，推动国企重组、发力新兴产业以及推进国企上市成为工作重点。





# 2022 年上半年中国国企改革回顾 — 央企的改革与发展







2022 年上半年，中央企业改革三年行动主体任务基本完成。中央深改委审议通过指导意见，要求加快建设世界一流企业以及推进国有企业打造原创技术策源地。国务院国资委发布的政策和举办的会议聚焦“国企改革三年行动”以及上市公司改革等重要改革议题。

央企上半年引进各类资金超过 1900 亿元，8 家中央企业在 A 股上市，募资总额达 946.67 亿元，中国移动、中国海油回归 A 股。中企联合粮食储备公司和中国海工技术公司成立，成为最新的专业化整合案例。5 家央企正式转为国有资本投资公司。

国务院国资委成立科技创新局和社会责任局，成为中央推动国有企业科技创新、数字化转型和 ESG 工作的最新举措。国资委力争到 2023 年实现全部央企控股上市公司披露 ESG 专项报告。多家中央企业召开的 2022 年工作会议显示，“数字化转型”和“ESG”是其年度工作重点。



# 一

## 政策与重要会议

2022年2月，中央全面深化改革委员会审议通过了《关于加快建设世界一流企业的指导意见》和《关于推进国有企业打造原创技术策源地的指导意见》，要求加快建设一批产品卓越、品牌卓著、创新领先、治理现代的世界一流企业，提升国有企业原创技术需求牵引、源头供给、资源配置、转化应用能力，打造原创技术策源地。

国务院国资委印发了《中央企业重大经营风险事件报告工作规则》、《关于中央企业加快建设世界一流财务管理体系的指导意见》和《提高央企控股上市公司质量工作方案》等政策文件。财政部发布了《国有企业境外投资直派财务负责人管理办法》。

国务院国资委陆续召开了国企改革三年行动专题推进会、国有企业瘦身健体专题推进会、中央企业现代产业链链长建设工作推进会、全面深化改革领导小组专题会等会议和深化国有控股上市公司改革专题推进会等重要会议，部署下一阶段的改革工作。



## 部分会议精神

### 国企改革三年行动专题推进会（2022年1月）

- 中央企业要把加快专业化整合作为今年的工作重点，新打造一批板块清晰、竞争力强的企业。通过推动各类企业间与企业内部专业化整合，加快形成一批‘小散弱’清零、板块清晰、核心竞争力强的大型企业，向世界一流迈进。
- 积极稳妥分层分类深化混合所有制改革，推进更多国有持股超过50%的上市公司引进积极股东持股5%以上。将国有股权比例低于50%，特别是低于三分之一的国有相对控股混合所有制企业作为重点，推动更多企业探索实施差异化管控。
- 深化“两类公司”<sup>1</sup>改革试点，对已有的“两类公司”实施动态调整。两类公司要完善总部定位和管控模式，梳理业务板块，使功能作用明显提升。

### 深化国有控股上市公司改革专题推进会（2022年5月）

- 继续加大优质资产注入上市公司力度，稳妥探索符合条件的多板块上市公司分拆上市，加快板块清理整合，鼓励央企和地方国企交叉持股。集团公司要系统梳理未上市和已上市资源，结合实际逐步将现有未上市的优质资产有计划地注入上市公司，必要的也可单独上市。
- 加强上市资源培育储备，孵化一批科技创新实力强、市场前景好的优质资源对接资本市场，要注重支持“双百行动”“科改示范”等各类改革专项工程企业和“专精特新”企业上市。
- 加大力度依规有序推进上市公司股权激励。集团公司和上市公司要在前两年上市公司股权激励企业数有较大增长的基础上，推动符合条件的企业应做尽做，争取今年继续保持应有的数量与质量。
- 鼓励上市公司在符合条件的基层企业，实施股权、期权、分红、科技成果转化分享，以及科改示范企业超额利润分享、工资总额单列等激励政策，进一步丰富激励方式、增强激励穿透性、扩大激励覆盖面。鼓励商业一类上市公司稳妥有序探索职业经理人制度。

注 1：“两类公司”指国有资本投资公司和国有资本运营公司

资料来源：普华永道根据公开信息整理



## 二

## 混改、重组与整合及“两类公司”的改革

央企上半年引进各类资金超过 1900 亿元，主要案例包括中国人寿资产管理公司向云南省国有股权运营管理公司战略增资 90 亿元，持股 24.79%；中国核能电力旗下非核清洁能源公司中核汇能获得 7 家战略投资者，共募资 75 亿元；国家电投集团氢能科技发展有限公司 A+ 轮融资共引入 16 家战略投资者，募集资金 10.8 亿元。

8 家中央企业在 A 股上市，募资资金总额达 946.67 亿元。其中，中国移动和中国海油均为红筹公司回归，另有 3 家在科创板在科创板上市。A 股上市央企拆分子公司上市也保持活跃，中国交建、海康威视、中国长城和中国西电披露了分拆子公司上市的计划。


## 2022 年上半年 A 股上市央企

证券代码	证券简称	上市日期	募资总额 (亿元)	第一大股东	持股比例 (%)
600941.SH	中国移动	2022-01-05	519.81	中国移动香港 (BVI)	69.70
600938.SH	中国海油	2022-04-21	322.92	CNOOC (BVI)	64.44
688297.SH	中无人机	2022-06-29	43.67	成都飞机工业 (集团)	26.41
688295.SH	中复神鹰	2022-04-06	29.33	中建材联合投资	33.16
301215.SZ	中汽股份	2022-03-08	12.56	中国汽车技术研究中心	41.97
688119.SH	中钢洛耐	2022-06-06	11.39	中钢科技发展	37.72
301137.SZ	哈焊华通	2022-03-22	6.99	常州恒通投资发展	28.89
001289.SZ	龙源电力	2022-01-24	NA	国家能源投资集团	54.91

注：其中哈焊华通的实际控制人为中国机械科学研究总院集团有限公司，龙源电力发行 A 股股份换股吸收合并内蒙古平庄能源股份有限公司，无融资。

资料来源：Wind





在重组和整合方面，中央企业深化专业化整合工作推进会于7月召开，共有三批13组专业化整合项目集中签约，包括中国电子和中国物流数字科技平台合作项目、航天科工和东方电气集团能源装备企业划转项目等，央企跨集团专业化整合进一步深化。

中储粮集团和中粮集团合资组建中企联合粮食储备有限公司成立，这是两大集团在粮食仓储业务上专业化整合的最新案例，未来这两大集团还将成立油脂油料加工合资公司。中集集团子公司中集海洋工程与中国船舶、中国石油、中国石化、中国海油等9家企业共同出资组建中国海洋工程装备技术发展有限公司聚焦海洋工程装备领域的工程技术研发。

国务院国资委印发了《关于国有资本投资公司改革有关事项的通知》，中国宝武、国投、招商局集团、华润集团和中国建材等5家企业正式转为国有资本投资公司。



### 三 数字化

国务院国资委在多个政策和工作会议中强调了数字化转型。3月，国资委发布了《关于中央企业加快建设世界一流财务管理体系的指导意见》，要求推动财务管理从信息化向数字化、智能化转型，实现以核算场景为基础向业务场景为核心转换，努力成为企业数字化转型的先行者、引领者、推动者，为加快产业数字化、数字产业化注智赋能。

6月，国资委召开国资监管信息化工作会议，要求着力提升国资央企数字化智能化水平；以信息化体系建设为核心，大力推进国资央企云体系、大数据体系建设；以网络安全防护为抓手，持续深化网络安全、智慧能源行业大数据平台建设和运营，持续深化数据安全管理工作。

多家中央企业在其2022年工作会议中将“数字化转型”当作年度工作重点之一，或者在“科技创新”大框架下谋划数字化转型。通过数字化转型以提高生产和管理效率，投资和布局数字经济领域是央企数字化的两个发展重点。

在“科技创新”领域，中央企业将努力推动实现高水平科技自立自强，这契合了中央对国有企业的要求。在具体的实现路径上，中央企业提出了完善体制机制、深化推进核心技术攻关和加大科研资源投入等举措。



## 部分央企 2022 年工作会议中强调数字化

### 中国电子 科技集团

加快推进数字经济发展，打造具有国际竞争力的数字产业集群。体系布局数字产业化和产业数字化，加速打造现代产业链链长，推动数字技术与各产业深度融合，推动重大项目落地，助力数字经济蓬勃发展。

### 中国电信 集团

加快构建数字信息基础设施，夯实数字化转型的能力基础。加快建设高速泛在的精品网络，形成天地一体的全业务能力，构建云网融合新型信息基础设施并持续提升智能敏捷能力。坚持绿色低碳发展模式、安全可控目标，全面深化共建共享合作，加快打造集约统一的数字化平台。坚持以客户为中心，决胜数字经济新航道。筑牢基本盘，实现基础业务规模发展，加快产业数字化业务规模突破。

### 中国第一 汽车集团

以数智化为保证，构建一体融合、精干高效、创新创造的卓越大营销体系。在数智化转型升级攻坚战方面，中国一汽将把建设数智化业务作为一切工作的主体，努力实现业务和数智化的完全融合。

### 鞍钢集团

聚焦数字鞍钢建设重点攻坚，推进“产业数字化、数字产业化”，探索“数据资产化”，打造业务、数据双驱动引擎。用人工智能等新一代信息技术赋能增效。要聚焦建设“新鞍钢”，真抓实干开新局。

### 中国铝业 集团

加快数字化转型，培育传统产业新模式新业态。在加速数智化赋能建设中提升管控效率和治理水平。

### 中国建筑 集团

加快实施数字化转型。将数字化从职能转变为一项事业，研究制定集团数字化转型整体战略，统筹推进产业数字化和数字产业化；深入实施“中建136工程”，确保各子项目按期建成上线；挖掘用好集团海量数据资源和丰富应用场景，将传统产业优势转化为发展数字产业的核心竞争力，加快培育壮大集团数字化企业。

资料来源：普华永道根据公开信息整理



央企通过内部资产整合陆续成立专业化数字子公司。1月，中国能建数科集团成立，将成为集团数字化转型和科技强企、打造公司“数字产业发展平台、科技创新孵化平台、数字及科技新兴产业投资平台”的重要载体。5月，中国电信成立了数字智能科技分公司，旨在加快推动公司大数据和AI核心能力建设。

央企纷纷推出数字工具和平台提高企业管理效率。中国铁建第一个全部由机器人组成的“数字员工办公室”正式投入使用；中国电信下属上市公司新国脉推出企业数智虚拟人；中国石化也在7家试点企业上线运行了安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防数智化管控平台。





## 四 ESG

ESG 工作是上半年国资和央企推动的重点。国务院国资委发布了《提高央企控股上市公司质量工作方案》，要求中央企业集团立足国有企业实际，积极参与构建具有中国特色的 ESG 信息披露规则、ESG 绩效评级和 ESG 投资指引。国务院国资委将推动更多央企控股上市公司披露 ESG 专项报告，力争到 2023 年相关专项报告披露做到“全覆盖”。

在公司治理方面，国务院国企改革领导小组办公室召开了完善公司治理机制、提升运转质量效能专题推进会，要求有效发挥党组织、董事会、经理层等各治理主体作用，完善权责法定、权责透明、协调运转、有效制衡的公司治理机制。

多家中央企业召开的 2022 年工作会议显示，环境保护、绿色可持续发展、公司治理、双碳战略和履行社会责任成为其 ESG 工作的重点。油气、电力等高排放企业提出了较为具体的节能减排要求，乡村振兴也是部分央企践行社会责任的重要抓手之一。

多家央企成立了负责双碳工作的子公司或者研究机构。中核集团、南方电网，国家电投纷纷成立碳资产管理公司，中国能建组建“30·60”研究院。国家能源集团联合多家电力央企发力设立了规模 150 亿元的绿色低碳发展投资基金，中国林业集团牵头设立了央企绿色发展“双碳”平台。

## 结语

2022 年是国企改革三年行动的收官之年，也是实施“十四五”规划承上启下的关键之年。下半年，党的二十大将召开，将谋划未来 5 年乃至更长时期党和国家事业发展的目标任务和大政方针，也将为未来央企的改革与发展指明方向。





# 2022 年上半年中国国企改革回顾——地方国企的改革与发展





2022 年上半年，省级层面的国企改革三年行动任务举措完成率超过 95%，改革主体任务基本完成。多地国资委召开年度地方国企负责人会议、国资监管工作会议等重要会议，聚焦混改、上市、重组等改革任务的推进和部署。

广汽埃安新能源汽车、合资企业中韩人寿、浙商期货等混改项目实施；7 家地方国有企业在 A 股上市，融资额为 149.08 亿元；10 家 A 股上市民营企业实控人变为国资，其中江苏、浙江和广东国资表现活跃。地方国资不断推进国企重组与整合，多地设立了聚焦养老、农业和环保的产业集团。

继北京和上海之后，云南、河南和广西等地发布国资国企数字化转型政策。推动国企数字化转型和建立智慧国资系统成为监管部门今年的工作重点。上海、广州和宁波等地设立了聚焦数据产业和数字化转型的专业化公司。



国务院国资委分别召开了地方国资委负责人会议和地方国企改革三年行动推进会，对 2022 年的改革重点进行了部署。推进世界一流企业建设、打造原创技术“策源地”和现代产业链“链长”、防范化解重大风险、推动重要领域和关键环节改革取得突破成为 2022 年的工作重点。地方国资委的重要改革会议聚焦国企改革三年行动、混合所有制改革及上市以及重组与整合。

上海市 2022 年《政府工作报告》显示，今年将筹建上海国有资本投资母基金，在新兴产业、社会民生等领域适时组建新的国企集团。天津市国资委表示，未来五年将加快第二批 52 个国企混改重点项目引进战略投资者，推进 22 家后备企业上市，加大在先进制造、城市基础设施体系、城市更新、民生保障等领域的布局，组建康养集团，探索组建公共资源交易集团。

北京市国资委召开推进市属企业上市工作部署会，要求“在确保年内在主板、科创板各新增一家上市公司的基础上，实现首批市属企业在北交所上市”。河南召开国资国企“十四五”发展规划发布会，表示将力争创造若干家世界一流企业，打造 10 家以上具备较强竞争力的行业龙头企业，培育一批科技创新领军企业、“专精特新”企业、基础保障骨干企业。

地方国资监管部门围绕混改和投资等议题进一步细化政策。上海发布《上海市国有企业私募股权和创业投资基金份额评估管理工作指引（试行）》，山东发布《山东省国资委履行多元投资主体公司股东职责办法》，浙江发布《浙江省省属企业混合所有制改革后评价暂行办法》。



## 二 混改、上市、重组与整合

多个地方国企混改项目落地实施。广汽埃安新能源汽车有限公司完成 25.66 亿元增资；浙江省国贸集团旗下的合资企业中韩人寿完成引战增资 18 亿元；浙商证券子公司浙商期货引入战略投资 17.3 亿元。A 股上市公司云南白药以 109 亿元资金参与上海医药定向增发，获得其 18.02% 股权。

7 家地方国有企业登陆 A 股，融资额为 149.08 亿元。上港集团、江西铜业、深圳燃气、川投能源分别披露了分拆子公司上海锦江航运、江铜铜箔科技、江苏斯威克新材料、成都交大光芒科技上市的预案。柳工股份吸收合并柳工有限 100% 股权已经完成，淮河能源计划 409 亿元吸收合并淮南矿业正在推进。

### 2022 年上半年地方国企 A 股 IPO

股票代码	股票名称	上市日期	上市板	募资总额 (亿元)	实控人
688120.SH	华海清科	2022-06-08	科创板	36.44	四川省国资委
301217.SZ	铜冠铜箔	2022-01-27	创业板	35.79	安徽省国资委
301238.SZ	瑞泰新材	2022-06-17	创业板	35.16	张家港市政府
001227.SZ	兰州银行	2022-01-17	深证主板	20.33	N/A
301153.SZ	中科江南	2022-05-18	创业板	9.09	广州市国资委
301136.SZ	招标股份	2022-01-11	创业板	7.24	福建省国资委
301289.SZ	国缆检测	2022-06-22	创业板	5.03	上海市国资委

资料来源：Wind

注：兰州银行第一大股东为兰州市财政局



10家A股上市民营企业实控人变为国资，其中江苏、浙江和广东国资表现活跃。在行业分布上，有7家来自机械和建筑与工程行业。

## 2022年上半年被地方国有企业并购的A股上市民营企业

证券代码	证券简称	行业	市值 (亿元)	实控人
600388.SH	ST龙净	机械	139.09	上杭县财政局
300129.SZ	泰胜风能	电气设备	84.61	广州经济技术开发区管理委员会
002323.SZ	雅博股份	建筑与工程III	79.11	枣庄市国资委
002483.SZ	润邦股份	机械	60.87	广州市人民政府
002586.SZ	*ST围海	建筑与工程III	54.24	余姚市国有资产管理办公室
300061.SZ	旗天科技	互联网与售货 目录零售	52.26	盐城市人民政府
300004.SZ	南风股份	机械	30.77	佛山市南海区国资局
002722.SZ	物产金轮	机械	24.15	浙江省国资委
002775.SZ	文科园林	建筑与工程III	20.82	佛山市国资委
300703.SZ	创源股份	休闲设备与用品	16.78	宁波市国资委

资料来源：Wind，市值和实际控制人提取日期均为2022年06月30日





地方国资委监管的企业集团合并重组和专业化整合持续活跃。湖南 10 家省属企业根据业务类别重组整合为 5 家；湖北计划将 22 家省直部门所属的 100 户经营性资产由湖北联投集团、长江产业集团等 7 家省属国企接收。上海、河南、山东和湖北等地国资委通过合并重组和出资，组建一批新的产业集团。济南将 43 家一级企业重组整合为 20 户；南昌市将市属国有企业由“9+1”整合重组为“4+2”。

部分地方国有企业集团在国资委的指导下开展专业化整合并设立新的子公司。北京京能集团牵头设立了北京健康养老集团有限公司；广西国资委控股的广西现代物流集团有限公司发起组建了广西供应链服务集团；浙江省旅投集团牵头组建了浙江省人才发展集团；上海光明食品集团、中国太保等共同出资成立了上海康养集团。

最新的《财富》世界 500 强榜单显示，39 家地方国资委监管的国有企业上榜，较上年增加 6 家，杭州钢铁、蜀道投资、湖南钢铁、山东高速、成都兴城投资、新疆中泰为首次入围。四川、湖南和新疆的地方国有企业实现了世界 500 强零的突破，其中蜀道投资是四川省交通投资集团和四川省铁路产业投资集团在 2021 年合并重组后新建的省属国企。



---

## 部分地方国企重组整合案例

---

### 北京

- 北京外企服务集团与北京实业开发总公司重组，北京外企服务集团更名为首都实业投资有限公司

### 上海

- 新组建上海市现代农业投资发展集团

### 湖南

10家省属国企重组整合为5家：

- 湖南建工集团与湖南省交通水利建设集团合并组建“湖南建设投资集团”
- 湖南省现代农业产业控股集团和湖南粮食集团合并组建“湖南农业发展投资集团”
- 湖南黄金集团和湖南有色环保研究院合并组建“湖南有色产业投资集团”
- 三湘集团划入湖南省酒店旅游发展集团，组建“湖南阳光华天旅游发展集团”
- 湖南国有资产管理集团划入湖南兴湘投资控股集团

### 河南

- 新组建河南交通投资集团、河南省文化旅游投资集团、河南中豫国际港务集团、河南中豫建设投资集团股份有限公司、豫信电子科技集团、河南中豫信用增进有限公司

### 山东

- 山东国资委和山东水发集团联合组建山东省环保发展集团
- 山东国资委和山东省港口集团、山东能源集团、山东黄金集团、浪潮集团、山东海洋集团共同组建山东省电子口岸有限公司

### 湖北

- 新组建长江产业投资集团和湖北宏泰集团

### 云南

- 组建云南省绿色城市更新集团、云南省健康产业发展集团、云南省绿色环保产业集团和云南省绿色能源产业集团





### 三 数字化

数字化成为地方国资委 2022 年的工作重点。浙江省国资委召开省属企业工作会议暨全省国资监管工作会议，提出迭代升级智慧国资监管大脑，今年力争省属企业数字化系统业务覆盖 80%，业务报表自动化率 70%；今年力争 10 家以上省属企业拥有未来工厂、智慧制造、智慧物流、智慧仓储、智慧服务等有辨识度和影响力的数字经济标志性成果。上海市国资国企改革发展暨党建工作会议计划推动 1 家至 2 家企业开展数据资源化、资产化试点；推进国资数字整体赋能平台及交通、制造、商贸等 N 个子平台建设。

云南省国资委组织召开了“数字国资”建设暨国有企业数字化转型工作会议，表示将支持国有资本向新型基础设施布局，建设“国资云”平台，打造国资国企监管“智慧大脑”，以标杆企业创建，大力推动全省国资国企数字化转型升级、智能化体系建设。河南省国资国企数字化智能化建设领导小组召开会议，表示下一步将统筹推进国资大脑和产业大脑一起建设、本省专业力量和央企专业化公司力量协同发力、智能化监管平台和穿透式监管系统有机融合。



## 部分地方国资国企数字化政策

### 云南：《云南省省属企业数字化转型“十四五”发展规划》和《关于建设云南“数字国资”的意见》

- 到2025年，“国资云”形成完善的企业云上创新与数字化转型服务能力，成为云南国资企业数字化转型发展名片，为全省500家以上国有企业提供云服务支持，全面实现上云融云，国资数据汇集、治理、应用实现突破。
- 建成智慧康养、智慧金融、智慧能源等产业数字化示范工程20个以上，企业生产运营、产品服务、生态体系同数字技术深度融合，打造可复制、可推广的数字化转型样板，省属企业数字化转型发展能力全面增强。

### 河南：《河南省国资国企数智赋能三年行动计划》

- 到2024年底要构建“国资大脑”，实现国资监管工作在线化率、监管数据可视化率达到80%以上，要构建重点行业和领域的“产业大脑”，80%以上国有企业初步实现数字化转型。


### 广西：《国有企业数字化转型工作实施意见》

- 预计到2025年末，基本实现打造自治区级示范智慧场景，重点企业建成工业智能体，达到国内一流水平；其他企业实现数据打通，达到流程级水平；在平台基础建设、数据利用、业务上云、模式创新、产品孵化等方面，实现全场景应用。

资料来源：普华永道根据公开信息整理

多地国资国企数字化转型取得阶段性成果：上海国资国企在线监管服务平台上线；西安智慧国资监管信息系统上线运行、国资云解决方案发布。多家数字公司成立：上海数据交易中心、上海市信息投资股份有限公司、上海联合产权交易所发起成立上海数据交易所；广电运通与广州交易集团共同出资设立广州数据交易有限公司；宁波通商集团发起成立浙江宁数科创集团。





## 结语

2022年是“十四五”承上启下的关键之年，“十四五”规划纲要提出，做强做优做大国有资本和国有企业是国企改革的总目标，地方国资和国企将沿着设定的改革路线图，以更加市场化的方式不断推进改革与发展。







# 联系我们

---

普华永道中国国企业务领导团队

---

**梁伟坚**

普华永道中国市场主管合伙人

电话: +86 (10) 6533 2838

邮箱: [thomas.w.leung@cn.pwc.com](mailto:thomas.w.leung@cn.pwc.com)

---

**陈静**

普华永道中国国企业务主管合伙人

电话: +86 (10) 6533 2067

邮箱: [jim.chen@cn.pwc.com](mailto:jim.chen@cn.pwc.com)

---



---

## 北部

---

### 周星

普华永道中国北部市场及北京主管合伙人  
电话: +86 (10) 6533 7986  
邮箱: xing.zhou@cn.pwc.com

### 于晨

普华永道中国人才和组织咨询主管合伙人  
电话: +86 (10) 6533 2685  
邮箱: johnny.yu@cn.pwc.com

### 幸芸

普华永道中国人才和组织咨询合伙人  
电话: +86 (10) 6533 7018  
邮箱: lukia.xing@cn.pwc.com

### 杨懿君

普华永道中国国企业务税务主管合伙人  
电话: +86 (10) 6533 3208  
邮箱: yijun.yang@cn.pwc.com

### 刘晏来

普华永道中国咨询服务市场主管合伙人  
普华永道中国内地及香港私募股权基金  
业务主管合伙人  
普华永道中国北部并购咨询服务主管合伙人  
电话: +86 (10) 6533 8863  
邮箱: roger.liu@cn.pwc.com

### 倪清

普华永道中国 ESG 可持续发展市场主管合伙人  
电话: +86 (10) 6533 2599  
邮箱: qing.ni@cn.pwc.com

### 李超

普华永道中国北部国企业务服务合伙人  
电话: +86 (10) 6533 7839  
邮箱: chao.li@cn.pwc.com

### 龚小北

普华永道中国北部国企业务服务合伙人  
电话: +86 (10) 6533 7127  
邮箱: tony.gong@cn.pwc.com

### 陈春

普华永道中国企业融资与并购服务合伙人  
电话: +86 (10) 6533 7627  
邮箱: cindy.c.chen@cn.pwc.com

### 路谷春

普华永道中国企业购并服务合伙人  
电话: +86 (10) 6533 2920  
邮箱: george.lu@cn.pwc.com

### 张国俊

普华永道中国山东主管合伙人  
电话: +86 (532) 8089 1818  
邮箱: kevin.zhang@cn.pwc.com

---



---

## 中部

---

### 黄佳

普华永道中国税务主管合伙人  
普华永道中国中部市场及上海主管合伙人  
电话: +86 (21) 2323 3029  
邮箱: elton.huang@cn.pwc.com

### 徐世达

普华永道中国内地及香港风险及控制服务市场  
主管合伙人  
普华永道中国中部风险及控制服务主管合伙人  
电话: +86 (21) 2323 3405  
邮箱: jasper.xu@cn.pwc.com

### 邢奕

普华永道中国中部国企业务服务合伙人  
电话: +86 (21) 2323 3894  
邮箱: aaron.y.xing@cn.pwc.com

### 冯昊

普华永道中国数字化与科技咨询合伙人  
电话: +86 (21) 2323 2818  
邮箱: stanley.h.feng@cn.pwc.com

---

## 南部

---

### 张立钧

普华永道中国区域经济及金融业主管合伙人  
普华永道中国南部市场及深圳主管合伙人  
电话: +86 (755) 8261 8882  
邮箱: james.chang@cn.pwc.com

### 王斌

普华永道中国广东市场主管合伙人  
普华永道中国广州及珠海主管合伙人  
电话: +86 (20) 3819 2999  
邮箱: joanne.wang@cn.pwc.com

### 宋经纬

普华永道中国南部国企业务服务合伙人  
电话: +86 (20) 3819 2655  
邮箱: david.jw.song@cn.pwc.com

### 江凯

普华永道中国税务及商务咨询深圳税务  
主管合伙人及国内企业业务发展南部负责人  
电话: +852 2289 5659  
邮箱: cathy.kai.jiang@hk.pwc.com

---



[www.pwccn.com](http://www.pwccn.com)

本文仅为提供一般性信息之目的，不应用于替代专业咨询者提供的  
咨询意见。

©2022普华永道版权所有。普华永道系指普华永道网络及或普华  
永道网络中各自独立的成员机构。

详情请进入[www.pwc.com/structure](http://www.pwc.com/structure)。

