

01 国企改革 深化提升

02 对标一流 优化管理

03 数智化 绿色化

04 防风险 促合规



防风险 促合规

国企改革观察台2023年度



普华永道



卷首语

2023 年，以提高核心竞争力和增强核心功能为重点的国企改革深化提升行动启动实施。行动提出要增强国有企业服务国家战略功能作用，推动国有企业真正按市场化机制运营，加快建设世界一流企业和培育专精特新企业。

展望未来，国有企业将在服务实现高水平科技自立自强、促进现代化产业体系建设、维护产业链和能源资源安全、增加民生领域公共服务有效供给等重点领域继续发挥重要作用。国有企业还将进一步加大重组整合力度、围绕提升活力效率不断深化改革，以成为发展方式新、公司治理新、经营机制新、布局结构新的现代新国企。

普华永道于 2019 年初在官方微信公众号上开设“国企改革观象台”专栏。2023 年已是该专栏连续第五年运营，全年共发表了 40 余篇文章，重点探讨了国企改革深化提升行动背景下国有企业的改革和发展方向，解读了重要国企改革政策，研究和分析了与国有企业未来发展高度相关的对标世界一流企业、数智化及 ESG 等重点议题。

我们已将这 40 余篇文章汇集成册，发布年度“国企改革观象台”系列丛书。本期丛书包含《国企改革 深化提升》、《对标一流 优化管理》、《数智化 绿色化》和《防风险 促合规》四个分册。

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

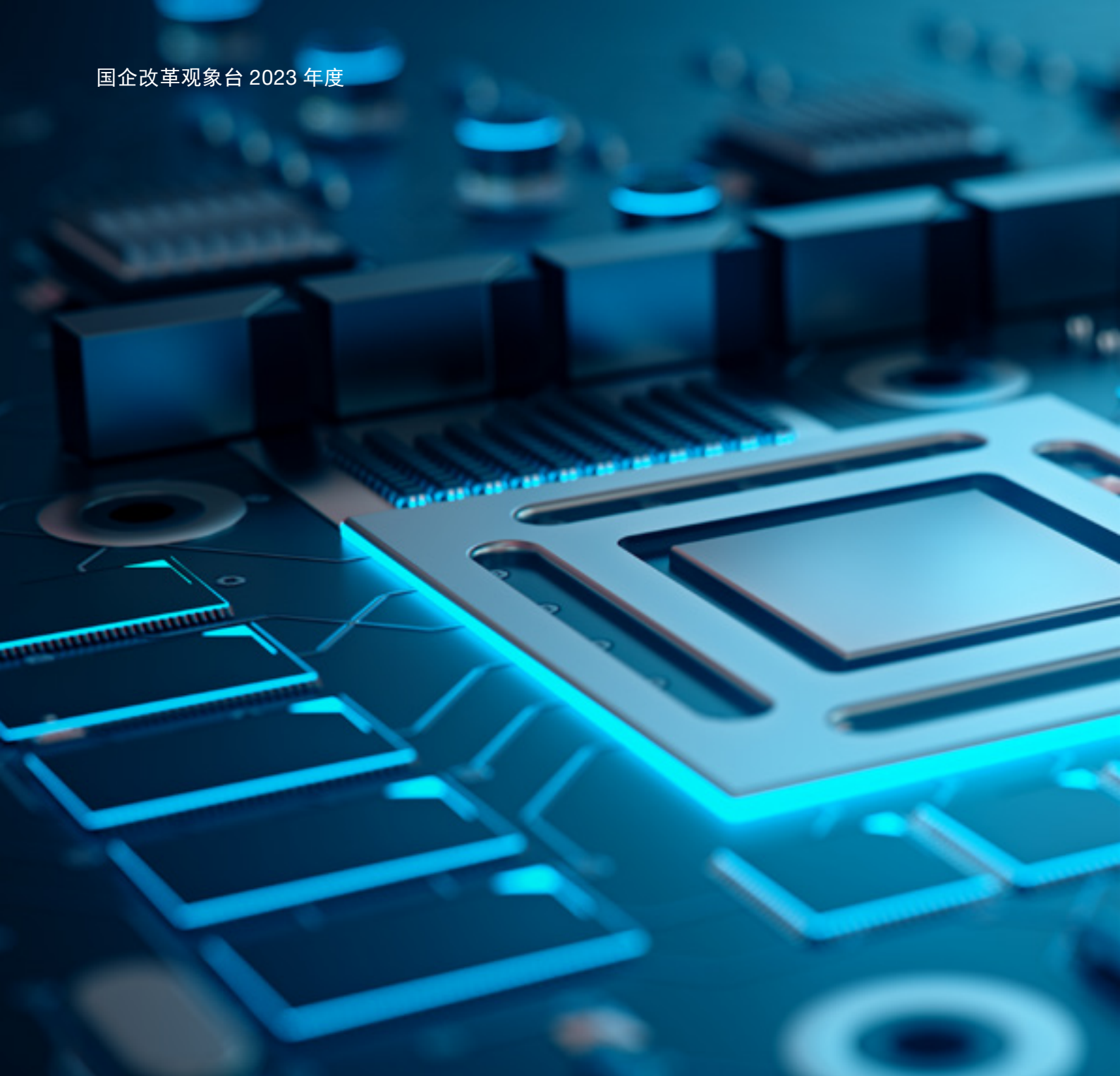
普华永道中国
国企业务主管合伙人



目录

点击文章标题
可直接阅读相关内容





人工智能赋能， 开启风控合规管理新阶段



2022 年底，ChatGPT 的发布标志着 AIGC（生成式人工智能）技术走向普罗大众，企业对于开源大模型概念认知越来越深入。下一阶段人工智能发展重点将转向开发实际应用解决方案，探索开发 AIGC 技术在垂直细分领域的应用，让企业管治智能化，智慧合规、智慧办公、智慧财务等成为可能。其中，在风控合规领域上，国有企业可以立足已经建立的风控合规体系，探索导入新工具和新方法，提升风险管理敏捷防控能力。

人工智能合规将带来什么样的改变？

对比传统合规管理和信息化合规，人工智能合规主要的改变包括以下方面：

合规管理阶段	主要特征	对数据的要求	合规触发方式	使用者门槛
传统合规管理	以流程为中心，组织和检索合规信息	半结构化信息，如合规手册和矩阵表单	偏被动，依赖人工手动查阅	较高，需具备合规专业基础管理能力
信息化合规管理	以数据为中心，注重数据勾稽关系和图表化呈现	结构化信息（以数据库二维表为基础）	主动 + 被动，具备一定的推送和预警能力	中等，需熟练掌握信息系统功能操作
人工智能合规管理	以知识为中心，提供智能交互并支持自主学习迭代	非结构化信息，包括文档、图像（基于图像识别技术）等	主动，基于应用场景自动生成信息，驱动管理行为	较低，即插即用，仅需掌握一定提问技巧

国有企业人工智能合规有哪些基础的应用场景？

场景一：合规咨询

企业的挑战：

- 1. 法律法规和国资监管政策量大，且不定时更新，部分政策地域性强，适用性分辨有难度；
- 2. 企业规章制度数量众多，员工对内部规定不能完全掌握，查阅不方便，执行偏差大；
- 3. 员工遇到具体需要咨询的事项，不清楚要查阅哪些政策或制度，使用搜索引擎获得的答案经常模棱两可。

人工智能合规的服务场景：

企业可考虑基于大模型进行轻量开发，定制企业级合规咨询小程序，即将外部政策及内部规章制度数据导入并在 AI 训练成熟后应用，员工在日常工作中遇到合规相关问题时，只需在小程序界面提问，“AI 合规专员”将通过学习整理外部政策及内部规章制度内容信息，以结构化语言提供答案，并同步提供答案背后的政策文件依据链接。

示例：



场景二：外规内化

企业的挑战：

1. 外部政策法规不定期发布，难以第一时间获知政策更新；
2. 对外部政策法规的内容更新不理解，不清楚需要对企业内部哪些规章制度作出内化调整。

人工智能合规的服务场景：

AI 合规辅助程序可自动跟踪检索最新外部政策，及时获取及分析文章，对政策要义进行提炼解读。自动检索定位需要进行修订的企业规章制度，智能化地提出规章制度修编建议，对企业外规内化、内规优化工作提供全面支持。



场景三：合规审查

企业的挑战：

1. 内部决策事项合规审查涉及规章制度点多面广，对企业法律合规人员提出很大挑战；
2. 企业公开发布的广告文案、社交媒体内容等信息，如内容审查不到位，很容易面临法律风险和舆情风险。

人工智能合规的服务场景：

在人工智能合规审查工具导入法律法规库、合规义务库，法律风险库等知识库，经过训练可关联分析合规审查事项所涉的合规义务，智能提供合规审查意见。对于企业的一道防线、二道防线及高级管理人员，合规审查工具将帮助其获得更加全面的合规信息，辅助科学决策。



场景四：合同管理

企业的挑战：

1. 对于很多企业而言，如采购、工程建设、贸易等，合同量大且非标合同占比大，法务部门合同审核压力大；
2. 合同对方资信、资质、财务状况不明，存在商业伙伴风险。

人工智能合规的服务场景：

1. 合同风险审查：自动对合同条款进行法律风险审查，提示适用的法律条款，提出修改意见；
2. 合同相对人资质审查：链接信用中国平台和搜索企业公开信息，发现合同对方资质、信用等问题，智能提示风险；
3. 智能合同比对：运用图像识别技术，快速识别比对不同版本、招标合同模板、过审合同版本及最后签字盖章版合同差异。

示例：

甲方：XX集团有限公司
地址：XXXXX
法定代表人：XXX

第一条 合同目的
本合同确认XX有限公司（以下简称“乙方”）为XX有限公司（以下简称“甲方”），提供本合同约定的货物（以下简称“本服务”）。

第二条 供货范围
2.1 货物名称及数量...
2.2 包装方式...

第三条 交货时间、地点及验收方式
3.1 交货期限...
3.2 交货地点...
3.3 验收方式...

第四条 合同价款及支付
4.1 本合同项下总费用为含税总价300,000.00人民币（大写：叁拾万元整），不含税总价283,018.85元人民币（大写：贰拾捌万叁仟零壹拾捌元捌角玖分），税率13%，开具增值税专用发票。该费用已包含项目所需的交通费、住宿费、总价包干。
4.2 合同价款支付方式...

第五条 违约责任及争议解决
5.1 任何一方违反本协议导致本协议无法继续履行的，违约方需赔偿守约方违约金人民币元。该违约金不足以弥补守约方实际损失的，违约方应赔偿守约方所有实际损失。
5.2 双方因本合同产生的任何争议应首先通过友好协商解决；若协商不成，可选择诉讼或仲裁的方式解决。因诉讼产生律师费、仲裁费或诉讼费、保全费、鉴定费、评估费、差旅费等全部费用由败诉方承担。

AI审核意见

全部意见 21 修改记录 9

AI审查意见 今天：9:36
经国家企业信用信息公示系统、中国执行信息公开网、企查查检索显示，该公司被列为失信被执行人名单，需重点关注履约风险。

AI审查意见 今天：9:36
...

AI审查意见 今天：9:36
大小写金额不一致

AI审查意见 今天：9:36
违约责任上限约定不明，可能导致违约责任超过合同金额，需增加违约金总额上限约定。

AI审查意见 今天：9:36
应明确选取诉讼或仲裁其中一种争议解决方式。

争议解决机构所在地应尽量选择我司所在地，避免争议解决时丧失主动权。

人工智能合规建设有哪些关键点？

上线人工智能合规应用解决方案需开展定义应用场景、数据收集处理、选择大模型及开展人工智能训练等关键工作，并将信息安全作为重要因素进行考虑。

定义应用场景

人工智能技术要发挥价值，关键是定义好应用场景。清晰阐述应用场景的业务逻辑，明确输入和输出信息，而将中间过程交给人工智能技术这个“黑箱”去处理。业务人员和技术人员紧密沟通，评估技术实现的可行性和难度，必要时对业务逻辑作出适当反馈和修正。

导入信息或明确数据源

对构建人工智能合规能力的数据作出定义，提供尽可能全面、精准的机器学习资源。一是收集用以导入的知识库，包括法律法规库、国资监管政策库、行业监管库、企业规章制度、风险清单、内控手册等；二是定义合规数据源，如国资委网站、法律法规在线数据库、上市公司数据库等；三是要通过建立健全用于识别违法和不良信息的特征库，加强对不良内容的识别能力，同时严格遵守个人信息保护义务，不采集个人信息。

保障数据质量

大模型生成内容的质量高度依赖前期预训练的数据，若训练数据中存在不准确或虚假的信息，那么模型在生成文本时就可能会输出错误的信息，因此需在数据工程阶段采取有效措施提高训练数据质量，以增强训练数据的真实性、准确性、客观性和多样性。

选择合适大模型

中国科技企业相继发布 AI 大模型，企业应基于实际应用需求，选择适合的大模型作为开发平台，并将信息安全作为重要的考虑因素之一。

实施大模型训练

由人工智能工程师对大模型进行训练，这是一个通过有计划的学习训练、完成迭代升级，调整参数变量以不断趋近最优判断和预测的过程。在模型训练后，需对模型进行评估，检验人工智能工具是否达到企业级商业应用标准，如果存在差距还需要投入反复训练和校正。

在政策、市场、产业的多重驱动下，企业合规管理的新阶段已经到来。人工赋能合规管理变革，已不仅仅停留在概念设计，而是成为一个技术门槛和价格不再高不可及、且可快速部署落地的合规工具。





建立境外投资全生命周期 风控合规体系，为境外 国有资产安全保驾护航



目前境内国有企业和国有资产监管体系已日趋成熟，但境外国有资产仍面临着因所在国政策、经济、文化和利益冲突等因素造成的挑战和风险。管理好境外投资和资产已成为“走出去”的国企参与全球竞合的难点和管理重点。

境外投资常见挑战

企业境外投资中尤其需关注以下挑战：

一是风险具有国别差异性，投资所在国的主权信用、管制政策、社会经济文化等将成为影响项目成败重要因素。

二是境外合规环境差异，反腐败反商业贿赂政策、土地政策、环保政策、当地劳工雇用的政策、行业监管政策等易对项目产生重要影响。

三是国资监管要求如何更好的在境外环境实施。

四是风险管理侧重点需随着项目阶段变化，在投资、建设、运营不同阶段侧重不同的风险，且境外环境下不少风险点有可能是企业从未考虑过的。

五是项目监管难，境外项目远隔千山万水，信息同步和风险及时响应存在挑战。



建立境外投资全生命周期风控体系

参照“走出去”标杆企业实践经验，企业应建立以战略为导向，在董事会领导下，职能部门专业归口，法人单位分级负责，覆盖各主要风险类别，贯穿境外项目投资、建设、运营全生命周期的风控体系。

境外投资全生命周期风控体系架构图



境外投资风险偏好

风险偏好的设定决定了企业境外业务所面临的基本风险水平，由企业境外投资的一系列战略选择所构成，主要包括企业境外业务国别地域选择、境外投资项目类型或业务组合、境外投资所追求的回报率目标等因素决定。

行动建议

- 结合发展目标和自身能力水平，思考明确风险偏好；
- 通过国际化战略规划、允许投资的境外业务类别、业务立项或选择标准等各项规划或规则清晰表达风险偏好。



境外投资风险框架

企业应围绕自身境外投资项目投资、建设、运营全生命周期,梳理境外投资风险框架,从而形成统一的风险语言和沟通工具。风险框架一般应包含国别风险、市场风险、行业风险、财务风险、流程操作风险等类别,其中需重点关注国别风险的梳理。

境外投资风险框架图示例

境外投资风险框架图											
国别风险					市场风险			流程操作风险			
政治风险	经济风险	经营环境风险	社会及文化风险	政策及法律风险	产品/服务市场风险	金融市场风险	设备材料市场风险	境外人力资源管理风险	境外工程建设风险	境外资产经营风险	...
政治稳定性	通货膨胀	基础设施	社会矛盾冲突	外汇管制	需求波动	汇率波动	建筑材料价格波动	员工身心健康	EPC 合作方选择	资产闲置	...
国际冲突	国际关系	营商成本	社会治安	环保政策	价格波动	利率波动	设备价格波动	外派人员选用	用地及征拆	资产占用、灭失	...
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

行动建议

- 结合本企业情况全面梳理境外投资风险
- 尤其关注国别风险的识别, 深入分析国别环境特点
- 需根据风险环境变化持续迭代更新框架

境外投资组织架构与职责

境外投资业务常见的组织架构管理模式包括总部境外投资部门统筹管理制、总部各职能部门条线管理制、境外投资专业平台公司（国际公司）管理等。境外投资风险防控并不仅是个别部门的职责，需要董事会领导下风险管理三道防线明确分工，各司其职协同运作管理。

行动建议

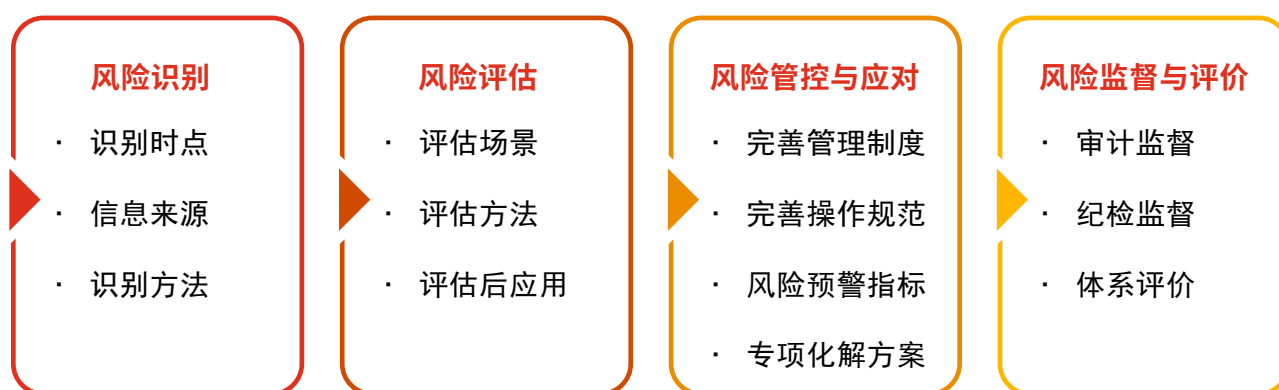
- 根据企业境外投资业务规模、成熟度等，选择合适的组织管理模式
- 明确三道防线责任，通过体系手册、制度文件清晰界定各部门在境外风险防控中的职责



风险管理流程

包括风险识别、风险评估、风险应对、风险监督与评价等工作流程。以风险识别和风险评估为例，一般包含定期风险识别评估、新投资项目专项风险识别评估、重大政策或环境变化时临时风险识别评估等工作。

风险管理流程及内容要点示例



行动建议

风险管理流程具有专业性，企业应通过体系文件对风险识别、评估、应对、监督评价等流程提供清晰的工作指引，包括工作开展的时点、责任单位、信息来源或工作输入、工作方法和要点、工作输出及其应用方式等等。



工具模板

为避免境外投资风控体系理论化、抽象化、难以与业务操作相结，体系建设过程中应形成一整套实用、好用、拿起就用的风险管理工具模板，如风险库、法规库、案例库、内控矩阵、各类报告模板等等。

境外投资风险管理工具示例



行动建议

境外投资风控要求“表单化”、“工具化”，并将工具的使用嵌入境外投资业务操作过程中，实行境外投资业务过程中同步识别、同步评估、同步控制风险。

业务管控规则

管控规则明确境外业务开展过程中的基本行为准则，一般包括管理要求（应该如何做的规范指引）；红线底线（不得为行为）等。

管控规则模块及内容示例

管控规则：涵盖八个模块，明确管理要求，红线底线

	境外 投资管理		境外 建设管理		境外 经营管理		境外资产 及产权管理
	境外 财务管理		境外 人事管理		境外法律 事务管理		境外 党建管理

管理要求（示例）

- 应在投资前征询中国商务部、驻外使馆以及当地经营的中资企业的意见和建议
- 应梳理投资所在国污染排放、动植物保护、水源保护等环保要求
- 应聘请熟悉投资项目所在国（地区）法律法规的律师发表合同审核意见

红线底线（示例）

- 不得单人独自出席重要商务谈判
- 不得未经批准擅自离开工作驻地
- 不得参与所在国政治、宗教活动

行动建议

- 企业可组织境外项目团队、集团各专业职能部门围绕境外项目投、建、设、运各阶段关键环节，制定业务管控规则
- 管控规则需要与体系文件、制度、表单等衔接
- 应伴随着境外投资经验的深化不断修订完善规则

体系保障机制

为确保境外投资风控体系正常运转，应制定一系列体系保障机制，如境外投资风控考核与责任追究机制、廉洁保障机制、境外人员培训机制、境外危机处理机制、保密机制等等。

体系保障机制示例



境外投资风控信息化

为更好落实境外投资风控体系的各项刚性要求，提升境外投资信息沟通、风险预警、风险响应的及时性、准确性，建立境外投资风控信息化智能化平台尤为必要。该信息化平台应与公司现用信息系统相结合、与各现有系统数据库打通，并通过风险仪表盘、境外投资项目数据驾驶舱、境外投资风控作业流程、境外投资风险自动预警推送等多种功能，满足各级管理人员需要。

行动建议

制定境外投资风控信息化平台的总体蓝图和建设规划，分期、分模块的建设实施，逐步提升境外投资风控信息化和智能化水平。

结语

通过建立境外投资全生命周期风控体系，树立一套管理规则，理顺一套管理权责，提供一套实用工具，梳理一批风险案例，明确一批管控流程，上线一套监控系统，为企业管好境外投资业务，保护境外资产，防范不确定性风险，少交或不交学费，提供更为坚实、行之有效的制度性、体系性保障。



请扫描下方二维码下载本文所属完整版报告。

建立境外投资全生命周期风控合规体系，
为境外国有资产安全保驾护航





风险、合规、内控“三位一体” 体系构建的思考与实践



国务院国资委 2023 年 3 月 2 日召开中央企业深化法治建设加强合规管理工作会议，要求加快推动中央企业合规管理工作走深走实。提出“以首席合规官制度为核心，保障有效履职；完善运行机制，推动落地见效；抓好重点领域，加大管理力度；强化案件管理，实现以案促管；以信息化建设提升管理效能”等五项工作重点，推动合规管理工作的走深走实。

本文以政策文件为理论基础，结合企业实践经验，总结风险、合规、内控“三位一体”管理体系融合的原则与方法，为企业提供经验与参考。

政策引导

为促进国有企业持续健康发展，防范和控制企业风险，加快推进合规体系建设工作，国务院国资委、财政部、证监会等监管机构陆续就企业风险、合规及内控管理颁布了一系列重要政策及指引。

下表为归类总结的近年各领域重点政策文件及要点说明：

风险管理领域			
重要政策文件	发文时间	发文机关	政策要点
《中央企业全面风险管理指引》【国资发改革〔2006〕108号】	2006 年 6 月	国务院国有资产监督管理委员会	指导企业开展全面风险管理工作，进一步提高企业管理水平，增强企业竞争力，促进企业稳步发展。
《关于 2013 年中央企业开展全面风险管理工作有关事项的通知》 【国资厅发改革〔2012〕89号】	2012 年 11 月	国务院国有资产监督管理委员会办公厅	提升风险研判能力，加强重大风险的全过程管理，将风险管理与日常经营管理有机融合，提升风险管理工作制度化、规范化水平。
《关于 2014 年中央企业开展全面风险管理工作有关事项的通知》 【国资厅发改革〔2013〕74号】	2013 年 11 月	国务院国有资产监督管理委员会办公厅	健全风险评估制度，强化重大风险管控，完善风险管理机制，逐步建立风险管理提升长效机制。
《关于加强重大经营风险事件报告工作有关事项的通知》 【国资厅发监督〔2020〕17号】	2020 年 4 月	国务院国有资产监督管理委员会办公厅	建立健全重大经营风险事件报告工作机制，规范重大经营风险事件报告程序，保障报告工作体系有序高效运行。

数据来源：国务院国资委、财政部、证监会等监管机构网站

合规管理领域			
重要政策文件	发文时间	发文机关	政策要点
《中央企业合规管理指引（试行）》 【国资发法规〔2018〕106号】	2018 年 11 月	国务院国有资产监督管理委员会	建立健全合规管理体系，明确合规管理职责，加强对重点环节、重点人员的合规管理，加快提升依法合规经营管理水平。
《企业境外经营合规管理指引》 【发改外资〔2018〕1916号】	2018 年 12 月	国家发展和改革委员会、外交部、商务部、中国人民银行、国务院国有资产监督管理委员会、国家外汇管理局、全国工商业联合会	以倡导合规经营价值观为导向，明确对外贸易、对外投资、对外承包工程的合规管理要求，完善合规运行机制，加强合规风险识别、评估与处置，开展合规评审与改进，培育合规文化，形成重视合规经营的企业氛围。
《中央企业合规管理办法》 【国务院国有资产监督管理委员会令第42号】	2022 年 8 月	国务院国有资产监督管理委员会	深化法治央企建设，推动中央企业加强合规管理，切实防控风险，有力保障深化改革与高质量发展。 结合实际建立健全合规管理与法务管理、内部控制、风险管理等协同运作机制。
GB/T 35770 - 2022 《合规管理体系要求及使用指南》	2022 年 10 月	中国标准化研究院	等同采用 ISO 国际标准 ISO 37301:2021，规定了组织建立、开发、实施、评价、维护和改进有效的合规管理体系的要求，并提供了指南。

数据来源：国务院国资委、财政部、证监会等监管机构网站

内部控制领域			
重要政策文件	发文时间	发文机关	政策要点
《企业内部控制基本规范》 【财会〔2008〕7号】	2008 年 5 月	财政部、审计署、中国保险监督管理委员会、中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会	加强和规范企业内部控制，提高企业经营管理水平和风险防范能力，促进企业可持续发展。
《企业内部控制配套指引》 【财会〔2010〕11号】	2010 年 4 月	财政部、审计署、中国保险监督管理委员会、中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会	为企业内控具体实践提供引导，以实现企业长远发展目标。
《关于加强中央企业内部控制体系建设与监督工作的实施意见》 【国资发监督规〔2019〕101号】	2019 年 10 月	国务院国有资产监督管理委员会	防范化解重大风险和推动高质量发展的决策部署，完善中央企业风险防控机制，全面提升企业内控体系有效性。 建立健全以风险管理为导向、合规管理监督为重点，严格、规范、全面、有效的内控体系。
《关于做好 2020 年中央企业内部控制体系建设与监督工作有关事项的通知》 【国资厅发监督〔2019〕44号】	2019 年 12 月	国务院国有资产监督管理委员会办公厅	建立健全内控工作体系，加强风险管控，提升重大风险监测及应对水平，促进内控体系持续优化。

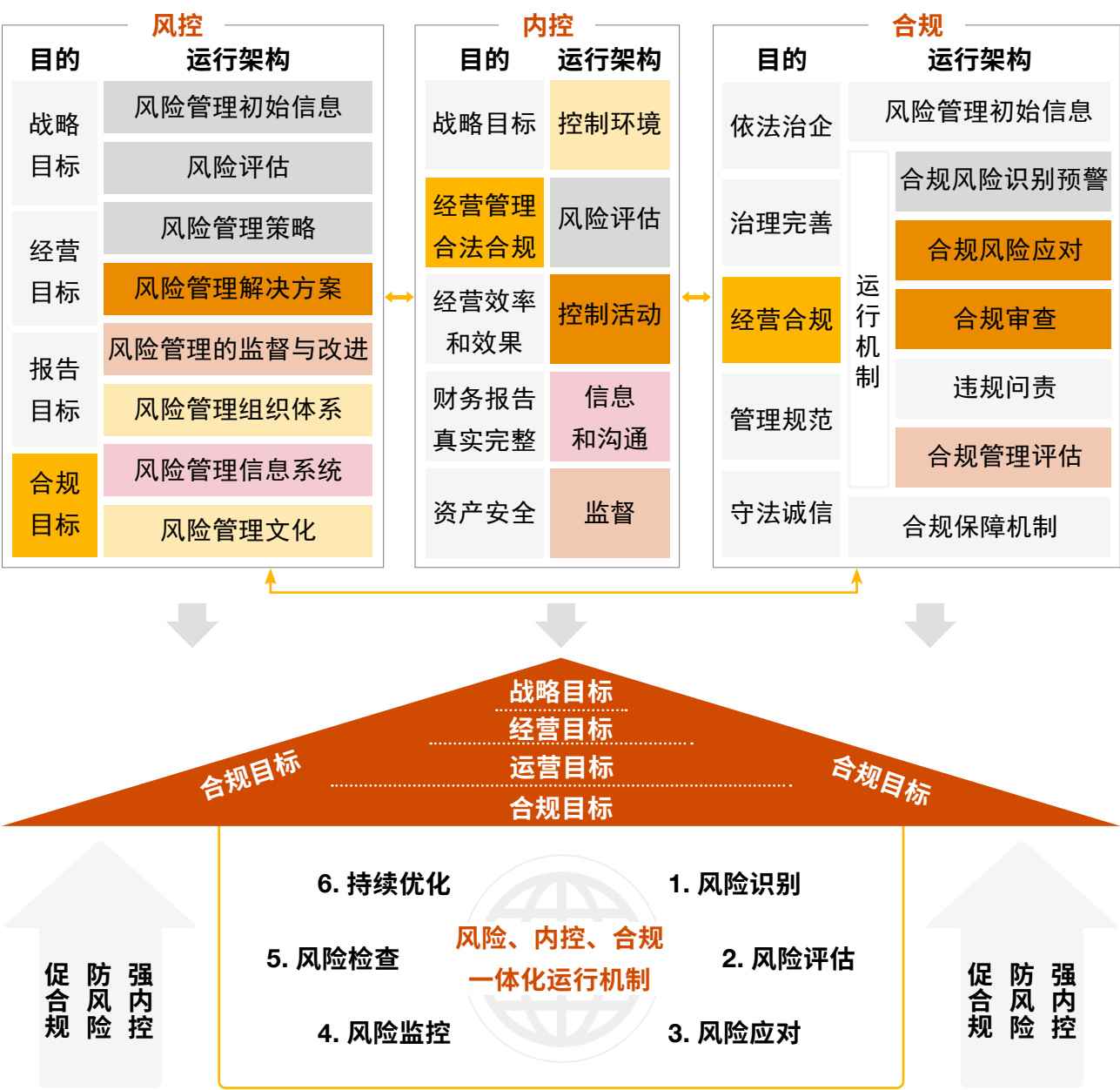
内部控制领域（续）			
重要政策文件	发文时间	发文机关	政策要点
《关于做好 2021 年中央企业内部控制体系建设与监督工作有关事项的通知》 【国资厅监督〔2020〕307 号】	2020 年 10 月	国务院国有资产监督管理委员会办公厅	以“强内控、防风险、促合规”为目标，建立以内控体系建设与监督制度为统领，各项具体操作规范为支撑的“1+N”内部控制度体系。
《关于做好 2022 年中央企业内部控制体系建设与监督工作有关事项的通知》 【国资厅监督〔2021〕299 号】	2022 年 1 月	国务院国有资产监督管理委员会办公厅	深化内控体系建设与监督工作，加快推进内控体系信息化建设，促进提升合规经营和抗风险能力。
《关于做好 2023 年中央企业内部控制体系建设与监督工作有关事项的通知》 【国资厅监督〔2023〕8 号】	2023 年 2 月	国务院国有资产监督管理委员会办公厅	加强专项整治，增强内控体系刚性约束，全面提高风险应对能力。

数据来源：国务院国资委、财政部、证监会等监管机构网站

实践总结

三体系具有共同的目标及高度的同质性

通过研究三体系相关政策及规范类文件，普华永道发现企业风险管理、合规管理、内部控制的管控目标及运行机制存在共通之处，且三类管理体系的共同服务对象是公司基础的业务行为，或称业务流程。三体系的运行机制也同时包含风险识别、风险评估、风险应对、风险监控、风险检查、持续优化等具体环节。风险、合规、内部控制管理工作共同为企业业务流程进行服务，风险管理及合规管理均以内部控制为主要手段满足经营的合规目标及风险防控目标，在理论上具备一体化运行的前提。



三体系并行现状以及产生的问题

企业并行运行风险管理、合规管理、内部控制体系时，存在各行其道、重复投入、职能交叉等问题。因此，亟需对这三项职能进行融合提升，通过机制整合、信息共享，发挥各体系自身优势，实现 $1+1+1>3$ 的工作价值。

三体系适应国有企业改革转型升级的需要

结合国资监管政策要求，持续推动风险、合规、内控整合升级是国有企业管理体系建设的的发展趋势。“三位一体”管理体系建设将成为国有企业新形势下改革转型升级、提质增效工作的重要保障，也是企业风险管理的一次重要尝试。从整合提示风险管理资源的角度来看，将风险管理机制及措施通过内部控制手段来加以反映，从而构建良性闭环的企业经营发展管理链条，有助于推动企业改革转型升级，为企业高质量发展保驾护航。



践行路径

企业搭建风险、合规、内控“三位一体”管理体系，方法论和实践缺一不可。企业需要稳步推进相关工作，为一体化管理如何运行、如何保障、如何优化提升提供引导。

企业需要通过明确职责、压实责任、划清红线、明确管控手段、建立关键机制、完善运行规则等内容，解决“三位一体”管理体系谁来管、管什么、怎么管、怎么保障的实际问题，建立符合企业实际的可行的整套方法论。在方法论作为体系建设顶层架构的基础上，建设用于辅助“三位一体”管理体系实际运行的各类具体工具，将风险、合规、内控各领域关注重点进行整合，形成全面覆盖、精准防控的实用工具，以实现三体系的融合运作。

1 套顶层设计

“三位一体”方法论

解决谁来管

明确风险合规内控管理职责和工作协同，压实职责部门及业务单位责任

解决管什么

围绕外部监管要求及各类规范性文件，划清红线底线，明确风险管控手段，把握重点问题

解决怎么管

建立简明、可执行的风险合规内控管理流程及关键机制

解决怎么保障

建立规范的“三位一体”管理体系运行规则，保障落地及自我完善优化效果

- 厘清“三位一体”管控对象
- 识别合规及经营风险
- 管控方式信息化
- 收集内外部合规信息
- 建立协同联动管控措施
- 搭建运行保障机制
- 明确合规义务
- 明晰职能授权
- 动态监督评价及完善

1 套具体工具

《管理制度》 《运行规则》 《管理手册》 《风险清单》 《合规数据库》 《合规义务清单》

.....



全面覆盖



精准防控



落地可行



切合实际

聚焦重点 — 厘清“三位一体”管控对象

以公司发展战略、经营目标为出发点，结合公司组织架构及职能分工，了解并梳理企业为实现战略及经营目标所开展的核心经营活动及重点业务领域，作为推进“三位一体”管理的对象及抓手，也是“三位一体”体系建设的基础工作。

重点业务领域的梳理可以结合《中央企业合规管理指引》和《中央企业合规管理办法》中涉及的重点领域及合规风险较高的业务，以及《企业内部控制基本规范》和18项应用指引的建议，并结合公司的具体经营实际，做到目标为导向、业务全覆盖、领域有重点。

靶向发力 — 收集内外部合规信息

厘清了公司的重点业务领域及关键环节后，最终目的是为了发现企业潜在的风险（包含合规风险）。因此，企业还需要收集并熟悉重点业务领域及关键环节所应遵守的内外监管规定及其变化，为公司未来内外部合规义务辨识、风险识别、风险应对提供参考依据。如下是企业应定期收集并持续关注变化的内外部合规信息类别：



建议企业各部门由专人负责定期收集及更新相关领域的外部法律法规信息，并记录该合规信息涉及的业务领域、效力级别、法规标题、发文机关、实施和发布时间、获取网址等，定期汇总形成全公司的《合规数据库》，以便于后续公司对外部法律法规信息的查阅、使用、管理及更新。

践行规范 — 明确内外部合规义务

基于公司的经营业务活动，从各经营业务及职能领域的重点经营活动及关键事项出发，根据收集到的各类内外部合规信息，系统性地从内外部监管规定及企业内部规章制度中识别并分析其对具体业务活动开展过程中每个行为的合规义务及合规要求、属于的合规义务类型、合规义务摘要、约束对象、违反合规义务条款责任所产生的违规后果、违规责任类型、该合规义务在公司内部的主要负责部门及岗位等，形成《合规义务清单》。

全面洞悉 — 识别合规及经营风险

企业基于已识别到的合规义务，结合企业自身业务特点与运营特色，识别风险各类驱动因素，例如经营理念、经济环境、行业政策、产业链趋势等。通过收集各类内外部风险事件的相关数据，从各驱动因素的层面分析诱发风险的重要成因与对企业自身的影响程度，从而做到对企业经营过程中各类切实风险的识别，识别涵盖外部监管合规义务、内部控制运营的薄弱环节、各关键业务领域的风险及风险事件等，形成《三位一体风险库》，包含专项业务领域、分级（通常可划分为一、二、三级）风险名称、各级风险描述、各风险的关键风险指标、风险主责部门等要素内容。



整合联动 — 建立协同联动管控措施

结合外部合规义务及风险管理要求，通过“外规内化”完善企业内部规章制度及管控措施，在防控各类风险、满足外规监管要求的前提下，明确各个领域、各项工作、各个环节的业务流程、管理要点、岗位职责等具体管控措施，形成《风险合规内控管理手册》（以下简称《手册》），保障业务的有效开展。

《手册》涵盖各业务流程的控制目标、风险描述、适用范围、相关制度和政策、流程说明、业务流程图、风险控制矩阵及权责矩阵，为企业各项业务的开展提供直观、清晰的实践指引，是企业从经验化管理到系统化、标准化管理转型的重要成果。《手册》中各项流程明确涉及到的合规要点、风险事项，将合规义务融入业务流程，将风险要素嵌入管理措施，在使用《手册》执行业务流程的过程中，实现将风险意识与合规意识潜移默化地转移至员工的思维中，有效提升工作效能。

《手册》中流程图可采用特定且不同的图形符号，更加形象直观的展示应对外部法律法规和监管合规要求的内部控制措施、应对企业面临的关键经营风险的内部控制措施，实现将合规及风险管控要求有机的融合于内部控制管理之中，降低流程执行过程不合规及可能面临的风险。

落实责任 — 明晰职能授权

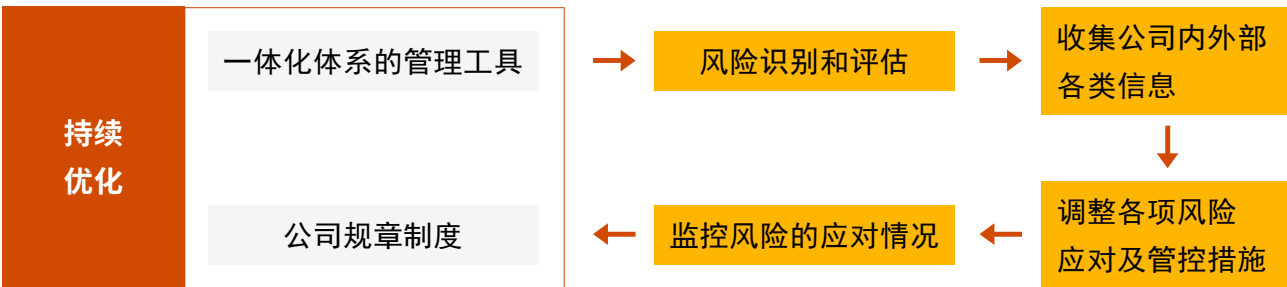
全面厘清企业各部门、各岗位的职能职责及授权范围，通过运用不同标识，梳理和优化各关键业务事项谁提交、谁审核、谁审批、谁配合、谁备案，实现各环节责任精准落实到岗，压实“三位一体”管理职责到人，保障管理体系有依托、可落地、可操作、可执行。

数字赋能 — 管控方式信息化

加强信息化顶层谋划，通过运用信息化手段，将风险及合规关注点融合嵌入信息系统权责设置、关节流程节点中，健全风险、合规、内控“三位一体”信息化管理功能，实现三体系控制活动信息化。通过系统固化及刚性约束，有效推动“三位一体”管理体系的落地运行。

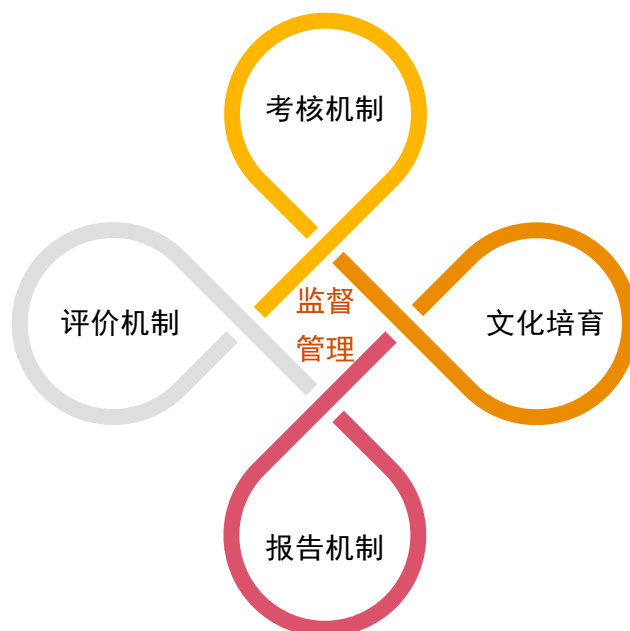
行稳致远 — 搭建运行保障机制

建立风险、合规、内控“三位一体”管理体系的运行保障机制，通过定期的风险识别及评估机制，持续收集公司内外部风险管理、合规管理、内控管理的各类信息（包括外部法律法规及监管要求变化），调整各项风险应对及管控措施，监控风险的应对情况。对已经不再适用的风险或风险管控措施进行调整，同时结合风险检查中发现的设计有效性问题，持续优化“三位一体”管理体系的管理工具及公司规章制度，增进一体化管控成效，确保“三位一体”管理体系持续健康发展。



闭环管理 — 动态监督评价及完善

建立“三位一体”管理体系考核机制及事项报告机制，结合开展“三位一体”管理体系有效性评价，通过以评促建的方式，识别并整改“三位一体”管理体系的问题或漏洞，不断健全管理制度，优化管理流程，规范经营行为，完善体系建设，培育具有企业特色的风险、合规及内控管理文化，推动公司整体管理水平提升，实现风险、合规、内控“三位一体”管理体系的动态闭环管理。



价值成效

通过建设以风险管理为核心，合规管理为底线，内部控制为抓手的一体化管理体系，有效整合三体系，提升企业全面管理水平，降低管控成本，实现企业管控效能最大化。

通过运行“三位一体”管理体系，将外部刚性的合规要求及企业面临的各类风险有机融入企业内部的各类业务场景及恰当的管控措施之中，在确保合规落地和风险防控的基础上，兼顾企业经营发展的需求，通过协同高效内部控制为企业业务发展提质增效。“三位一体”管理体系将助力企业实现“强内控、防风险、促合规”的管控目标，提升企业经营管理水平，为企业发展保驾护航。

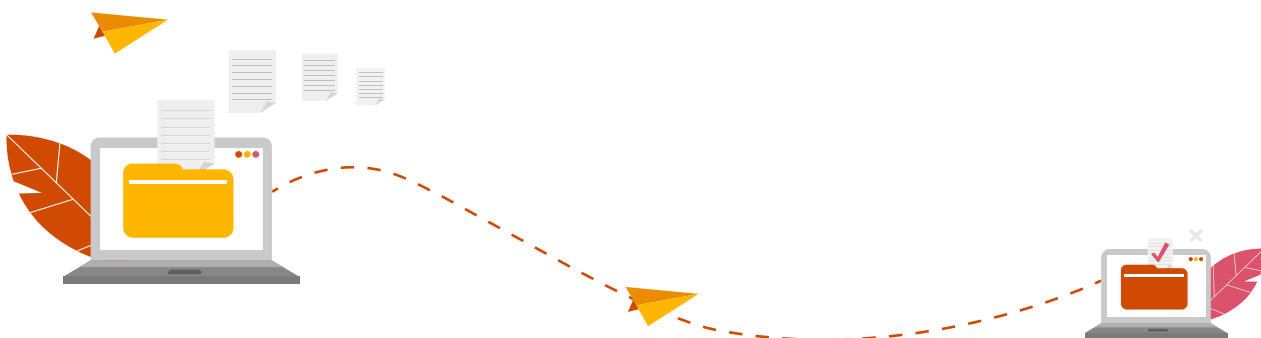
国资委 8 号文为央企 2023 年 内控体系工作指明方向



2023 年 3 月国务院国有资产监督管理委员会办公厅发布了《关于做好 2023 年中央企业内部控制体系建设与监督工作有关事项的通知》（国资厅监督 [2023]8 号，以下简称“8 号文”或“通知”）。本文结合 8 号文要求，讨论央企 2023 年内控工作目标及要解决的关键问题、主要工作任务安排及工作成果、其中需特别关注的事项、以及价值导向前提下内控工作做出亮点的思路等，以期对央企的内控工作安排有所启发。

2023 年内部控制体系建设与监督主要工作目标及要解决的关键问题、工作的主要任务及成果

通知以“强内控、防风险、促合规”为总体目标推动中央企业持续健全内部控制体系，全面提高风险应对能力，切实提升核心竞争力和治理能力现代化水平。各相关领域的目标及需要解决的问题如下：





1. 加强组织领导，健全内控管理体制机制，着力解决领导责任不清晰、履职方式不明确、责任落实不到位等问题，建立健全领导有力、权责清晰、运转有效的内控管理体制机制。
2. 健全完善内控制度体系，解决内控制度缺失、操作性不强，以及与国家现行法律法规规定不符等突出问题。内控制度体系要做到“可执行、可监督、可问责”。
3. 通过专项整治整改缺陷，通过信息化等手段增强内控体系刚性约束。
4. 加强风险防控，促进提升重大风险防控能力，扎实做好重大风险评估监测预警工作，牢牢守住不发生系统性风险的底线。
5. 持续加强境外内控体系建设，压实境外合规经营和风险防控责任，全面提高境外风险防控能力。
6. 加强质量控制，切实提升内控监督评价质效。

通知要求央企在明确以上工作目标及应解决的重点问题的基础上结合实际细化本通知重点任务，制定分工方案，明确时间节点、落实路径和责任主体，确保年度重点工作目标如期完成。欢迎参阅完整版报告，了解以上各目标应执行的工作任务、相应的工作成果等，以方便参照制定工作方案。

通知中需要特别关注并确保有相应 落实措施的内容

1 强化新领域新业态内控建设和监督评价

8 号文提出“加强新并入企业、新型商业模式、新兴业务领域的制度建设”，监督评价部分提出“对新并入企业、新型商业模式、新兴业务领域要每年必评”。

2 内控自评质量与企业领导人员业绩考核和薪酬挂钩，自评走过场要严肃问责

8 号文首次提出要求内控自评质量差的子企业，内控自评质量与企业领导人业绩考核和薪酬挂钩的要求，防止企业自评“走过场”、流于形式。

3 重大购销业务、重大工程项目承揽等重要领域和关键环节风险需完善内控体系，每年进行监督评价

央企在对外投资、招标采购、购销业务、金融业务、工程项目承揽等重要领域和关键环节进行业务流程梳理，完善内控制度体系，并对每年新发生的大额资金运作、重大投资决策、重大购销业务、重大工程项目承揽、高风险金融业务，及发生重大经营风险事件的子企业要实现当年集团监督评价全覆盖。

针对境外企业的特别要求

随着央企“走出去”步伐的加快，央企境外风险防范工作越来越受重视。从 307 号文、299 号文到 8 号文，对境外企业的管理要求日益精细。对境外企业除要符合内控建设及监督的整体要求外，又从关键人员及问责、重要业务领域、重大风险等做出更加具体的要求。

8 号文首次提出协调监督检查活动以“提高境外内控监督评价效能”。“境外工程承揽”纳入重要领域、监督评价环节强调“重要岗位人员境外居留权和国籍”、及重大风险防控领域的“被其他国家或者国际组织机构制裁或调查风险等事项”等都是 8 号文明确要求重视的领域。对境外企业内控要求的演变详见普华永道完整报告。



内控工作做出亮点可遵循的思路

国资委要求在内控体系年度总结报告中总结内控工作亮点，重点从内控体系建设与监督工作典型经验及重大风险防范化解的典型案例角度出发。以下几个方面是普华永道从实践中总结出来的一些思路，希望能为企业在计划与落实内部控制体系建设与监督工作提供参考。

1. 与公司的战略及绩效挂钩的内控体系。
2. 公司治理层、管理层、各级员工全员参与，各司其职各负其责的内控体系。
3. 与绩效考核、薪酬、岗位升迁、问责机制挂钩。
4. 风控的第一责任与风险、内控、合规、审计、纪检等职能的有效分工与协同。
5. 任何控制措施都有针对性的防范某项风险，并最终保障相关目标的实现。
6. 建立内部控制设计标准化体系及良好实践案例库，将持续的风险识别、控制的执行、异常的监督融入日常工作、嵌入信息系统。
7. 举一反三、亡羊补牢，建立“化问题为机遇”的运行机制。
8. 充分合理利用科技手段，提高内控的效率效果。
9. 将内控自评、监督评价作为企业管理持续完善的一项措施。





欢迎扫描二维码下载完整版报告，了解关于 2023 年内控体系建设与监督工作的目标及工作任务、内控工作亮点的思路的详细阐述。





对标一流，构建“知能行效” 内在统一的内控评价体系



近年来，相关国资监管政策不断迭代，“内控评价”升级为“风控合规综合评价”，“内控自评价”升级“内控自评价 + 监督评价”成为新重点。2023 年 2 月《关于做好 2023 年中央企业内部控制体系建设与监督工作有关事项的通知》（国资厅监督[2023]8 号）（以下简称“8 号文”），对内控评价提出更高要求，中央企业需开展新三年监督评价规划。

内控评价新要求

评价范围	重要领域	关键环节	重要岗位	境外企业
每年必评	必选动作			可选动作
	三新	新并入企业	新型商业模式	新兴业务领域
	五大	大额资金运作	重大投资决策	重大购销业务
三年一覆盖	一险	重大工程项目承揽	发生重大经营风险事件的子企业	企业其他重大事项和高风险领域
		高风险金融业务		
	第一年： 选择子企业 或流程进行评价	第二年： 选择子企业 或流程进行评价	第三年： 选择子企业 或流程进行评价	
其他要求	对被检查企业近三年发生的内控缺陷整改情况进行抽查和复核			



国有企业内控评价常见挑战

2019 — 2022 年，中央企业和部分地方国企积极探索开展第一个三年的监督评价全覆盖，积累了许多宝贵经验，同时也存在若干亟待解决的问题与挑战：



挑战一：内控缺陷同质化程度较高，部分典型管理痛点未能彻底根治



挑战二：适用于多元业务的动态评价标准及评价模型尚待深化设计



挑战三：对新业态、新模式及新并购企业的评价覆盖存在一定的滞后性



挑战四：内控评价结果应用有待加强，尚需进一步溯源管理发挥赋能价值

一流风控合规综合评价 评价框架及其实施建议

以体系融合思想为引领，整合风险管理评价、合规管理评价和内部控制评价内容，将传统内控评价的“能”和“行”两维度扩展至“知”、“能”、“行”、“效”四个维度内在统一的综合评价，前端多维度输入建立评价基准，后端丰富成果应用实现管理优化，真正实现“以评促建”价值。



一流风控合规综合评价框架



设计理念：

从“内控评价”到“风险、合规、内控综合评价”

传统内控评价可升级为纳入风险监督、合规检查的“综合评价”：

扩充标准：在运用内控基本规范作为评价标准的基础上，纳入年度制定的风险控制措施、法律法规要求及其内化后的内控管理规定、国资监管要求等。

动态迭代：每年根据风险演变、法律法规变动、制度修订动态更新对下属公司监督评价的标准库。

一果多用：提前规划风险管理、合规管理、内控工作报告内容，通过开展一次综合评价，输出满足不同监管场景的报告内容。

评价方法：

从“设计和执行有效性”评价到“知能行效”全面评价

传统内控评价的方法主要聚焦“能”（管理设计）和“行”（管理执行）的“对差”分析，综合评价加入“知”到“效”环节进行升级：

“知”是风险导向。尤其是针对新业态子企业，可评价是否对风险有系统辨识及认知，评价时避免“一刀切”，关注子企业对风险高发易发的“微循环”业务环节是否自发形成明确管控思路和制度安排。

“效”是管理问效。内控应服务于经营结果，企业认为内控价值难以显性化，关键也是未能将“效”的文章做好。“效”可体现为一系列的定性定量、又以定量为主的指标评测结果，借助指标的横比（跨企业比较）和纵比（历史数据比较），说明管理取得的实际效果。

“知能行效”四个要素内在统一，既是内控过程和结果的互相兼顾，也是管理理念到执行反馈的闭环迭代。

评价范围：

从“覆盖子公司”到“覆盖高风险业务 + 覆盖子公司”

过往三年的监督评价，大多数集团的做法是每年选择一部分的下属企业作为评价对象，应 8 号文要求，新三年监督评价的内容将面临新一轮重构，监督评价覆盖范围应“横”+“纵”结合，从仅每年纵向覆盖部分子公司，到横向划线覆盖全集团重大风险事项，建立重大事项统一评价标准。

评价应用：

从“跟踪整改”到“压实责任 + 管理提升”

“重评价过程，轻评价应用”是制约内控评价价值的重要根因，建议企业可从以下四个方面入手改善：

- 建立缺陷销号机制，重大缺陷整改完毕应提供相关证据，经总部核查符合标准后予以销号。
- 建立量化评定机制，对检查点赋值，实现对各子企业内控评价情况的量化评分，直观反映比对各公司内控管理水平。
- 挂钩绩效考核机制，将评审结果作为董事会三年任期考核评价依据，将内控评价结果纳入对子企业的组织绩效考核，将自评价与监督评价发现缺陷拉通纳入考核。
- 管理提升行动，加强结果的分析研究，总结管理痛点、堵点、短板及普遍性、系统性问题，注重标本兼治，从总部管控角度提出整改建议。

评价信息化： 从“人防人控”到“技防技控”

内控评价信息化起步阶段企业可考虑优先上线两个“小而美”系统模块：

- 内控评价工作系统模块，支持在线化资料收发、缺陷归集上报、报告提交等基本功能，提升内控评价工作效率及规范性。
- 内控整改跟踪子模块，一方面通过仪表盘公开各子公司内控缺陷水平及整改进度，营造“比学赶帮超”的文化氛围，另一方面在线实现内嵌缺陷整改关闭流程，子企业线上提交整改证据，总部基于整改“见人见事见制度”原则经过适当审批，确认核销内控缺陷整改项，进一步压实了整改工作。



把握国企改革机遇， 解读平台公司集团管控的 典型挑战与转型突围

国企改革三年行动已于 2022 年圆满收官，新一轮国企改革行动预期将在改革广度和深度方面持续提升。作为国企改革的重点任务之一，形成以管资本为主的国有资产监管体制改革也对传统的集团管控体系提出了新的要求。

地方政府组建的投融资平台公司（以下简称“平台公司”）一直以来都扮演着支持城市建设和发展的关键角色。在当前新的国企改革形式下，平台公司需要抓住改革良机，实现市场化转型，着力提升自身“造血”能力，在这个过程中，构建一套合理、科学、高效的管控体系尤其重要。

平台公司集团管控体系框架概览

政策使然 — “国企改革三年行动” 关键指引

国企改革政策导向

防范 系统性风险	突出 市场化运营	完善 现代化治理
-------------	-------------	-------------

发展驱动 — 高质量发展必由之路

集团管控面临的挑战

1 转型 “陈疾”	2 管控 “无类”	3 “界面” 模糊	4 “合力” 有限
-----------------	-----------------	-----------------	-----------------

对标一流，构建“四有五化” 的集团管控体系

“四有” 管控

总部有定位
管控有重点
组织有层次
岗位有责任

“五化” 支撑

制度流程场景化
授权体系标准化
职责边界精准化
绩效指标可量化
落地工具数字化

平台公司改革相关政策导向

近年来，与平台公司相关的政策文件陆续出台，政策方向与国企改革行动同频共振，集中于防范系统性风险、突出市场化经营、完善现代化治理等要点任务，集中于以下三大方向（见下图），具体为：

- 推动国企深化改革，有效增强抗风险能力，提高企业资产质量和运行效率；
- 规范地方融资平台公司，剥离政府融资职能，推动市场化、分类转型发展；
- 建立职责清晰、精简高效、运行专业的管控模式，分别结合职能定位具体负责战略规划、制度建设、资源配置、资本运营、财务监管、风险管控、绩效评价等事项。

平台公司改革相关政策方向

政策方向一：严控负债规模，防范系统性风险

- 2021 年 2 月国资委 — 《关于加强地方国有企业债务风险管控工作的指导意见》
- 2023 年 3 月财政部 — 《2022 年中国财政政策执行情况报告》

政策方向二：积极实现转型，探寻新发展空间

- 2020 年 5 月国务院 — 《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》
- 2022 年 3 月财政部 — 《关于 2022 年中央和地方预算执行情况与 2023 年中央和地方预算草案的报告》

政策方向三：对标先进实践，实现高质量治理

- 2018 年 7 月国务院 — 《关于推进国有资本投资、运营公司改革试点的实施意见》
- 2020 年 2 月山东省财政厅等 4 部门 — 《关于推进政府融资平台公司市场化转型发展的意见》

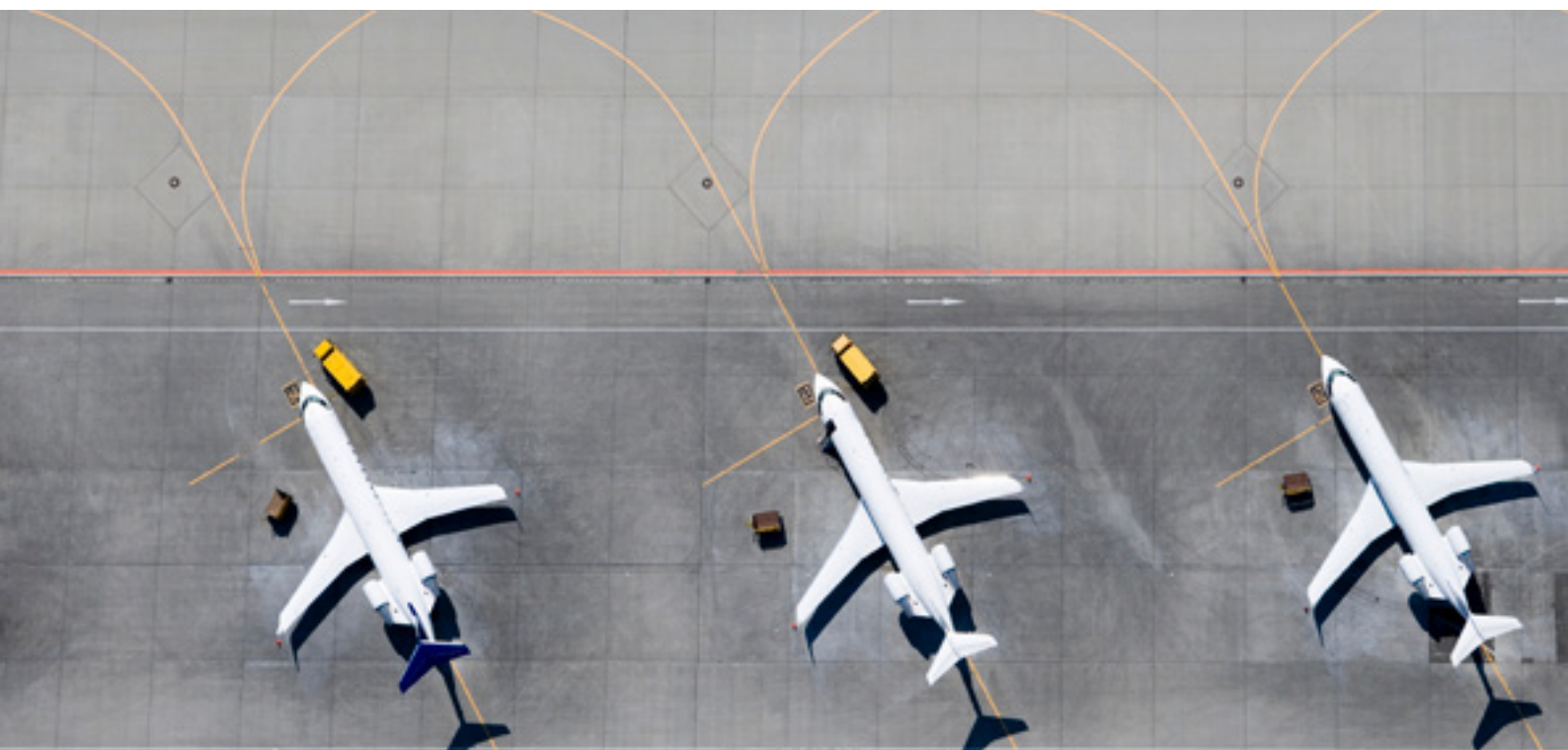


平台公司管控面临的挑战

在向国有资本投资公司和国有资本运营公司、城市综合运营服务商、金融控股平台等方向转型升级的过程中，产业发展、产融发展一直是平台公司面临的核心问题。而集团管控所面临的挑战，也与这一问题息息相关。

从外部转型视角看，平台公司面临的主要管控问题为：

- 管控“无类”：市场化业务与政策性业务面临的外部市场环境、内部资源禀赋等均有较大差异，但管控体系未能加以区分；
- 转型“陈疾”：集团管理机制缺乏灵活性，无法满足平台公司向产业规划、产业投资、产业招商与园区运营等市场化领域转型拓展的需求。
- 从内部定位及协同看，平台公司面临的主要管控问题为：
 - “界面”模糊：总部定位、职能划分不清晰，部分职能划分上存在职能重叠、职能虚位、职能空档、职能交叉等问题；
 - “合力”有限：多元化布局下产融结合的协同机制欠缺，难以发挥“以融促产、以融强产”的战略目标。



平台公司管控突围实践

围绕产业发展的核心主题，为应对以上挑战，平台公司应理顺集团管控体系，通过系统的改革方案，从总部定位、管控模式、组织架构及权责等多个维度支撑平台公司的转型升级。以“四有方针”为指引实现“管控突围”：

总部有定位

在差异化管控模式下，平台公司的总部定位应围绕“管资本”为主的国有资产监管体制开展，具体可以从广度和深度来定义集团总部管控功能定位。从管控广度层面而言，通常覆盖战略、资产、财务、人力、资源共享等核心职能；从管控深度而言，可基于管控事项区分为辅助配合、过程参与以及最终决策，实现“管得少，管得住”。基于总部定位，梳理形成总部职能清单、进一步细化为总部职责，作为定位落地、管控体系落地的支撑。（见下图）

集团总部管控功能定位



管控有重点

从集团愿景目标、经营理念以及业务现状出发，通常将集团管控模式划分为财务管控、战略管控和运营管控三类，实践中又常基于业务实际将三类管控模式进一步细分。

平台公司的管控模式设计应充分考虑板块化分业经营特点，综合考虑不同产业板块所处市场竞争环境、发展阶段、管理成熟度等内外部因素，对产业投资、产业招商与园区运营等市场化发展需求高的业务给予更多市场化运作、决策的空间。

此外，管控模式还应充分考虑以下特殊情形所导致的管控重点的差异：

- 近些年国有企业股权多元化改制（比如混改类企业）的差异化管控诉求；
- 不同下属公司所属行业的特定监管要求；
- 下属上市公司需遵循的相应交易机构监管要求，例如 A 股与 H 股上市公司需遵循的监管要求在信息披露、关联交易等方面有所差异。

组织有层次

组织结构是管控体系运行的基础，包括集团总部与下属公司决策机构、各职能部门、各业务部门等。在“大部制”改革推动下，平台公司多以扁平化、精简高效为目标进行组织结构的设计，将相似的职能合并，精简部门数量、提升部门管理，形成“小总部 + 大产业”布局。

同时，在既定管控模式下，综合考虑业务发展需求，从职能结构、层级结构、部门结构三个层次出发设计集团整体组织结构。职能结构主要以集团经营目标为牵引，需要考虑集团及下属公司分别应该具备哪些职能；层级结构需要考虑各组织间层级设置、管理界面等；部门结构则主要考虑各组织内部结构如何设置。

集团总部组织架构设计





岗位有责任

集团战略的实施以及管控模式的落地都离不开“人”的支撑，针对集团领导层、管理层以及执行层不同人员，应结合其专业能力、业务需求设定合理的岗位职责。具体实施过程中，应以业务目标为导向、预期成果为抓手、工作路径为基础，切忌“大而全”、“广而泛”的职责设定，要对同一岗位不同职责明确比重、确定重点，并且要时刻保证岗位职责与业务经营所需同步性调整。

平台公司管控实施保障机制

为确保集团既定管控方案顺利落地，构建一套可行、可靠的保障机制必不可少，具体包括：制度流程场景化、授权体系标准化、职责边界清单化、绩效指标具体化、落地工具数字化。

集团管控保障机制



制度流程场景化

围绕重点管控事项，以业务特有风险为导向，兼顾差异性和同质性，实现管控制度及流程场景化。一方面，围绕“外规内化”、“内规强化”两大目标，完善集团内部管理制度，防范经营操作风险，确保业务开展合法依规。另一方面，基于已确定的集团管控模式，充分考虑组织协同、人力资源、风险程度，充分运用新兴技术和管理方案，梳理并优化现有核心管控流程。

授权体系标准化

授权体系是管控落地的核心。通过对管控模式、职能范围、业务领域等因素进行分析，在合理适度、安全高效、动态灵活的基础上开展授权。一套科学合理的授权体系应清晰划分各业务活动的边界，确保业务管理过程中参与人员权责清晰，激发其积极性和主动性，提升业务整体经营效率。

职能定位精准化

为防范因职责划分不清造成重大业务风险暴露，应采取如下措施：对于集团员工，通过建立职能权责矩阵或者制定集团管控原则，明确各流程节点责任人，包括业务发起部门、责任部门、决策部门等，用以明确业务开展过程中针对风险管理的职责分工。对于集团部门，通过编制部门权责手册，明确各部门在每个业务事项及流程中的管控重点，以确保重点管控事项合规、高效开展。

绩效指标可量化

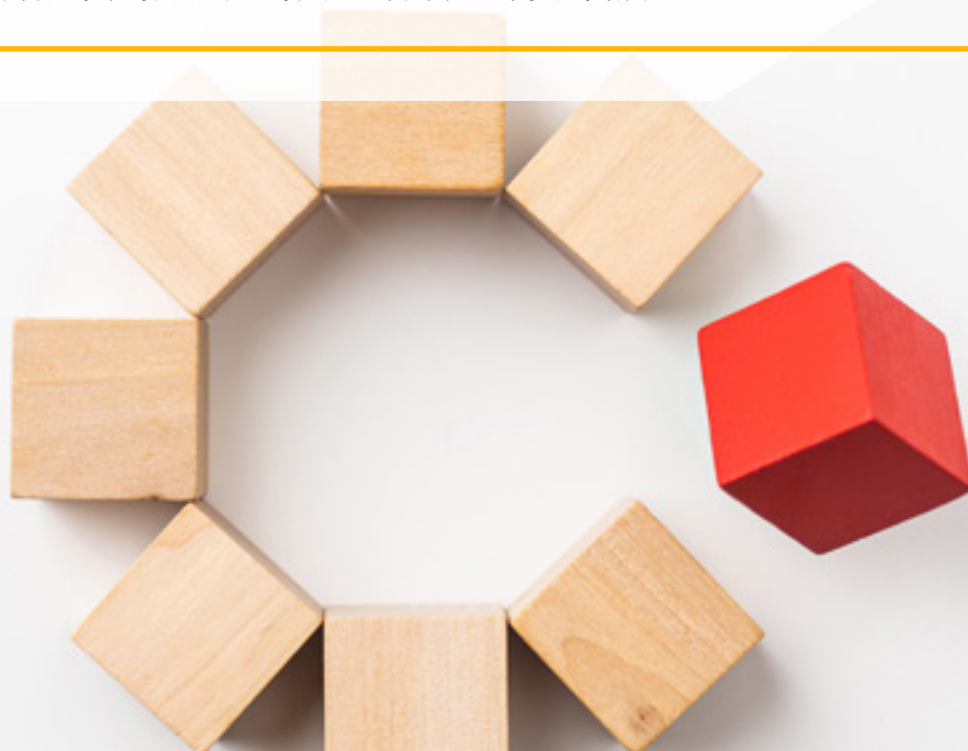
因下属公司分行业经营特点，建立分类分层的行业个性化指标库，并基于战略经营方向选取考核指标、考核权重及激励机制，并通过建立绩效计划、绩效实施、绩效评估和绩效结果的运用四个阶段加以推进和实施，激发集团管控过程中所有参与人员的主动性和积极性，增强企业的内生动力，提升集团整体绩效，保障集团公司经营发展目标的实现。

落地工具数字化

结合市场化转型的整体方向，平台公司数字化转型的重点为提升宏观驾驭能力，需要将权责界面、业务流程、经营指标、沟通机制等固化到运营平台，提升集团管控能力。同时，也将重点关注下属企业的经营透明度，包括经营状况大屏、监控预警看板等，提高经营效率，防范经营风险。

数字化转型的另一个重点内容在于数据。搭建数据中台，打破各板块、各公司之间的数据孤岛，提升数据的可用性、可视化，对于实现数智化辅助决策、创新业务模式奠定基础。

完善中国特色现代企业制度，形成科学有效的公司治理机制是国企改革三年行动中“八大任务”之一。而集团管控体系改革是公司治理机制改革的重要抓手。在当前改革和发展的重要关头，平台公司更应把握国企改革的浪潮与机遇，以合理、科学、高效的管控体系和保障机制，驱动集团市场化转型，实现“变则通、通则久”的高质量持续发展。





中央企业基金业务进入 合规运营管理新阶段



2022 年国内股权投资市场总体保持平稳发展，募资总量和新基金募集数量总体较上年保持稳定，人民币基金和美元基金募资规模维持在 2 万亿水平以上，其中国资背景投资人认缴出资规模超过 70%。

2023 年初，国资委明确了中央企业 2023 年投资工作重点，要求突出扩大有效投资，优化投资布局，聚焦国家重大项目等重点领域发力，推动企业在培育壮大新兴产业、推进产业升级等方面取得突破和发展等，这对中央企业基金业务提出了更高的运营管理的要求。

结合近期印发通知及行业观察，普华永道就中央企业基金在“募投管退”生命周期中的几点思考总结如下。

中央企业开展基金业务的趋势

随着国资监管从“管资产”向“管资本”转变，投资进一步成为做强做优做大国有企业的关键举措，在资本运营和产业引领等方面发挥着至关重要的作用。

回看过往 5 年央企基金业务的发展，开展和参与基金业务的中央企业比例、基金业务增量和存量规模不断增加。近期国资委持续调研和规范中央企业开展和参与基金业务，正在研究形成支持企业扩大有效投资的一系列政策。

加强对央企基金业务的监管，鼓励中央企业在立足主责主业、围绕自身职能定位、培育战略性新兴产业和实现产业链链长等战略下优化投资布局 and 开展基金业务，是未来中央企业发展基金业务的基础和趋势。同时，中央企业需要建立健全基金业务治理和管控体系，和定期的绩效和风险评价机制以实现基金设立目标和效果。

中央企业等国资背景机构在资金募集时需要提升对外资金募集占比，在前期尽职调查中关注和评估其他投资人的情况

普华永道观察到，过往几年中由于资管新规、疫情冲击等影响导致部分出资人出现较多的出资违约或未按约定时间出资的风险。出资人的违约导致了包括中央企业、政府引导基金等国资背景投资人实际投资比例超出央企要求或引导基金管理办法等相关监管要求，以及被动为其他出资人垫付出资等不利情况的出现。

为避免其他出资人违约和集团出资占比过高等可能出现的违规事项，中央企业等国资背景投资人在开展基金业务时，需要在发起设立和募集阶段考虑：

- 提升对外募资能力，避免在自主设立管理基金上集团自有资金认缴比例过高，充分发挥资金的放大效应。此外，同样需要避免作为出资人参与其他管理人管理的基金认缴比例过高的风险；
- 在基金募集前期，增加对其他出资人的了解和评估。尽量选择资金稳定性高、市场声誉好，能够与中央企业在发展战略上契合的出资人进行合作；
- 梳理基金业务存量情况，保证合计存续认缴规模符合相关要求。

同时，中央企业在开展基金业务时还需要满足国资委等监管部门和集团在出资上的相关要求。

建立健全基金“募投管退” 全生命周期的管控体系和定 期的风险监督评价机制

基金业务管控体系贯穿和服务于基金生命周期的不同阶段，投资、投后及退出管理、基金治理、风险管理、日常管理管控体系的缺位将可能导致决策判断失误、职责权属不清和基金业务运转效率低下等问题，进而影响基金设立目标的实现。

中央企业开展基金业务时同样需要建立健全内部控制体系，加强合规和风险管控、人员选聘和管理、派出人员履职管理等工作，并通过定期的监督评价工作持续提升基金治理管理水平。

普华永道观察到，由于统一的基金中后台在制度建设、投资决策管理、职责划分及部门协作、等方面统筹安排带来的专业优势和效率提升，越来越多的中央企业和国资公司在开展基金业务时选择设立基金业务管理平台，并通过数字化集中管理基金中后台业务。

同时，管控的效果实现离不开管控工具的落地使用和监督机制的持续运行。普华永道基于协助多家中央企业、国资平台、引导基金执行基金业务风险评估和检查的项目经验，建议将审计监督措施落实于基金生命周期中的各个阶段，明确相关部门的权责划分和工作要求，将内控及风险管理体系建设和监督评价相结合。同时，结合监管和集团要求，定期和不定期开展基金业务合规检查和专项审计，实现对基金各项业务流程的全面覆盖，为基金带来内在管理价值提升。

建立健全基金业绩监督评价机制和落实定期考核工作

从过往实践经验观察到，国有企业设立基金的投资目的往往存在多维度辩证统一的特点，对投资绩效评价提出了更大挑战。设立绩效管理体系时，需要根据基金业务设立目的与使命、投资效果、经济回报等梳理和设立差异化业绩评价指标，如战略实现和社会效应类、经济回报类、运营管理类等，根据基金整体业绩和长期回报将各类评价指标在基金“募投管退”不同生命周期内设置动态化权重。





国资基金份额转让的估值 和税务实践



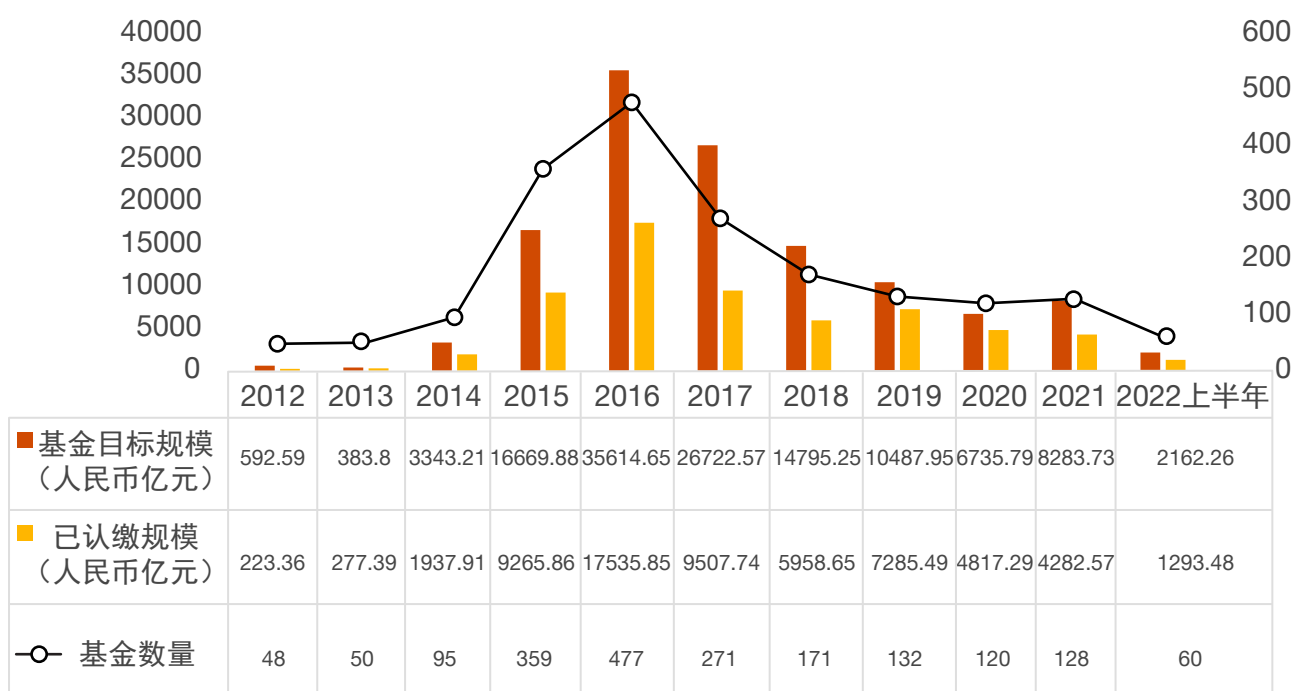
国资基金自 2000 年以来受到各地普遍重视，并迅速发展壮大。至 2015 年进入快速增长阶段。传统上，私募股权基金退出主要依赖投资标的首次公开发行（IPO）和并购交易，但参考全球私募股权基金市场近期发展趋势，基金份额转让逐渐成为投资人的重要退出途径之一。在基金份额转让中面临较多挑战，例如估值定价、税务处理及会计核算等，都是交易中各方的关注重点，并涉及较多技术难点。国内各地相继开始进行私募股权交易试点，对国资基金份额转让的市场建设起到了重要推动作用。本文结合近期国资基金份额交易实践及行业研究，就目前国资基金份额转让交易进行探索。

国资基金概况及宏观数据

国资基金，广泛的是指具有国有资本属性参与的私募股权基金。从出资来源来看，一般分为政府投资基金、地方政府融资平台或引导基金及国有企业作为出资人或设立的投资平台或产业基金等。近年来，作为转变财政投入方式、布局发展新经济和地方产业升级的重要工具，国资基金在私募股权基金中扮演着重要角色。以政府引导基金为例，根据外部数据统计，中国政府引导基金的设立于 2015 年开始迅速增长，自 2012 年至 2022 年上半年，累计设立近 2,000 只政府引导基金，目标规模约 12.6 万亿元人民币，已认缴规模约 6 万亿元人民币。中国母基金全名单共包括 354 只母基金，其中政府引导基金 262 只，总管理规模达到 3.36 万亿人民币，超七成的母基金具有国有属性。



2012 年至 2022 年上半年中国政府引导基金设立与募集情况



数据来源：清科研究中心

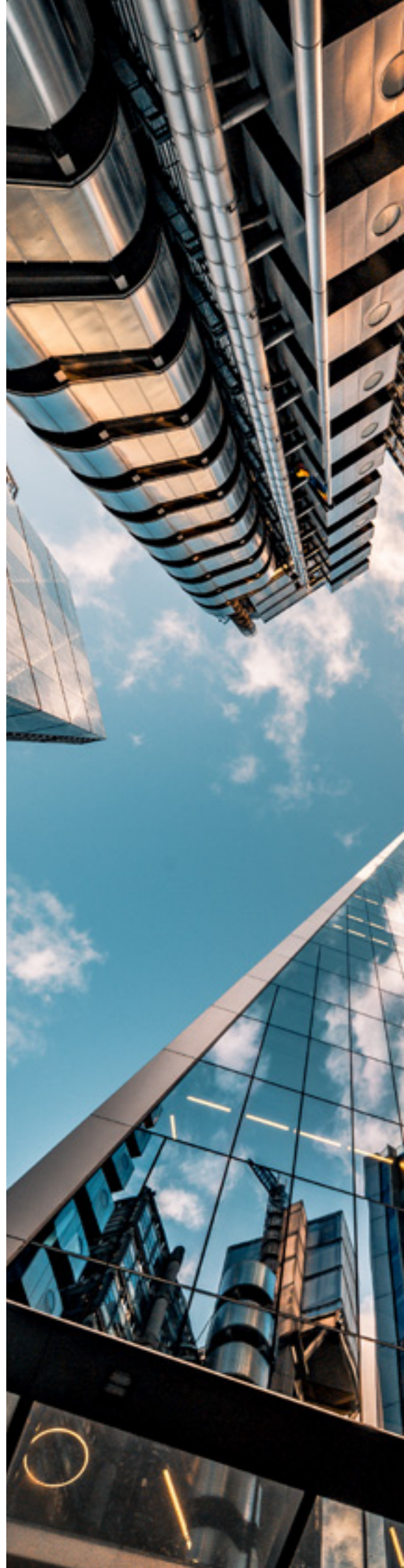
根据外部数据统计，政府引导基金的设立高峰在 2015 至 2017 年，设立的基金数量分别为 359 只（2015 年）和 477 只（2016 年），存续期多为 5+1 或 5+2；不少国资背景的母基金正面临到期。传统的 IPO 和并购退出无法满足目前市场需求，基金份额转让可能逐渐成为未退出资产的重要退出途径。目前，北京、上海等地相继开始进行私募股权交易试点，开展私募股权和创业投资份额的托管、转让、质押登记等业务，未来这一试点范围有望逐步扩大。

国有基金份额转让中的估值定价问题

国资作为中国私募股权基金市场二手份额交易的重要参与者，和其他投资者相比，对安全性、稳定性的要求更高，同时其转让流程也要符合国资监管的要求。和标的项目的直接转让相比，基金份额的转让是一种间接形式，其交易价格很难直观体现，因此基金二手份额的估值定价是交易流程中的重中之重。

当前中国基金份额的体系化交易和估值规则仍在探寻过程中。信息不对称、个体性差异、缺乏统一的定价标准、以及缺少专业市场服务等各类交易难点始终存在。基金二手份额交易和估值的挑战包括：

- 交易流程：卖方出于对流动性的需求往往希望交易时间短而紧凑，而具有国资背景的买方需走完一系列交易和备案流程，交易流程较长；
- 信息不对称：标的基金和底层资产的关键信息可能无法完整获得，不同的管理人在信息披露的完整性和及时性上存在差异，导致交易双方在信息掌握程度上存在客观差异；
- 底层资产复杂：投资组合往往多种多样，涉及多种赛道和发展阶段，这对于在短时间内整体把握估值提出了专业性挑战。



S 基金投资人权益份额 — 估值挑战



1 交易速度

- 个体流动性需求驱动
- 市场追求快速变现，交易时间紧迫
- 具有国资背景的买方，如无特别设置安排，往往尽调要求高、交易流程长



2 信息不对称

- 交易对手方信息不对称
- 买卖双方诉求差异太大
- 买家对底层资产不熟悉
- 关键信息涉及商业机密
- 无法提供估值支持信息，估值的基准缺乏一致性



3 GP 配合度

- 标的基金管理人在资料提供和尽调方面的配合度不一
- 前台部门与后台部门的配合程度不一



4 穿透困难

- 标的基金披露信息完整度或精度不足
- 底层资产具体估值过程不易得知
- 复杂资产包的估值存在操作困难
- 投资组合分散或赛道多样化将增加工作量和专业性要求
- 基金如有未实缴部分，将增加估值复杂度

2020 年以来，北京和上海先后成立了股权投资和创业投资份额转让的试点平台并制定了一系列政策，推动国资基金份额转让市场的建设。

高质量的基金二手份额估值不仅可以起到推动交易发展和满足合规要求的作用，同时也可以起到规划投资收益，把握投资预期的作用。

国有基金份额转让中的税务风险与提示

在国资基金二手份额转让交易中，税务问题也是交易双方关注的热点问题，主要涉及的税务热点包括增值税、企业所得税及所得计税基础问题。

合伙制基金份额转让的增值税事项

合伙企业份额转让并不属于增值税征税范围，但现行增值税法规中规定金融商品转让应当缴纳增值税，而基金份额转让被包含在金融商品转让范畴。

尽管常规理解上，法规中所述的基金份额转让应当是指可以在二级市场流通的契约型基金份额，不应当包含一级市场下的合伙制基金份额。但目前法规的规定确实有可能在实操中导致一定争议，投资人在转让合伙制私募股权基金份额过程中仍需关注该增值税风险。

机构投资人转让合伙制基金份额的企业所得税事项

如基金份额的转让方是法人合伙人，则应当由法人合伙人按照适用税率计算缴纳企业所得税。如果转让方也是合伙制私募股权投资基金，则需先在基金层面计算应当分配给其各个合伙人的所得，再由其合伙人缴纳企业所得税或个人所得税。

对于国资母基金转让子基金份额情形，尽管相关纳税义务是由最终投资人承担，但是母基金需要准确计算转让子基金份额取得的应税所得，并向母基金的投资人提供准确的应税所得分配数据。



买方受让合伙制基金份额的所得税计税基础问题

在买方未来再次转让基金份额或基金清算时，买方可以将购买基金份额的对价作为税务成本在计算所得税时扣除。但是买方未来参与基金收益分配的所得税计算应当以基金分配的应税利润为准，其购买基金份额所支付的对价无法在收取基金收益分配时进行抵减。实操中机构投资人如对此事项理解不全面，比较容易在未来收益分配所得税的计算方面面临未能准确计算缴纳企业所得税的风险。

目前税收法规对于合伙企业的部分事项规定尚不明确，而不同主管税务机关的实操处理也可能有所差异，合伙制私募股权投资基金的收益分配以及份额转让在技术以及实操层面均面临不确定性风险。同时，基金架构及交易方案的设计也会导致基金份额交易税收的差异性，各投资人应当对基金份额交易的税务规划予以充分重视，来管理税务合规风险。

国有基金份额转让中的其他提示

在此普华永道提示，在市场化基金份额交易中，从会计核算上还需关注交易价格与购买时公允价值之间是否存在差异，根据适用情况于交易当日或递延确认收益或损失。

除了上述核心估值问题、税务问题外，交易流程复杂也是实操中的常见挑战。交易本身是一个信息综合化和定价市场化的过程，需要综合底层资产、流动性、期望收益等各维度综合把握，也需考虑国资相应的备案、进场等合规要求。



开展内审数字建模， 提升内审数字化建设成效



很多国有企业和行政事业单位在内审数字化方面已经有多年探索，但如何借此为审计工作带来提质增效，如何提升审计资源应用、如何积累审计经验以及培养内审人员等方面仍有不少空间需要提升。

国家对内审工作要求达到新的高度

二十届中央审计委员会第一次会议提出：“做好新时代新征程审计工作，总的要求是在构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系，更好发挥审计监督作用上聚焦发力，具体要做到‘三个如’——‘如臂使指、如影随形和如雷贯耳’。”内部审计工作要求将达到新的高度。

内审数字化应将内审数字建模作为着力点

当前正是技术不断创新，政府和企事业单位数字化不断提升的时期。内审也应跟上时代步伐，不断提升数字化水平。但内审数字化因场景、专业及业务数据局限，难以快速发挥效果。在审计数字化建设中，企事业单位应将提质增效放在首位，通过将审计经验不断沉淀，通过模型化方式实现数字化，将会进一步便利审计团队，甚至使审计工作机制发生进一步改变。

内审数字建模可为审计工作提供有益帮助

未来数字审计应该以一个个审计模型为基础，对企业关键领域实施持续、准确的自动监督，输出有价值的审计发现。主要价值体现在：一是从整体层面为管理层输出总体监督结果，支持管理决策；二是从个别业务条线出发，为业务部门立行立改提供及时准确的信息，也为审计实务释放审计资源，形成数字化审计与传统现场审计互为协同的良性局面。

内审数字建模的思路和关键步骤

以内审建模驱动内审数字化转型，核心关键做好总体规划，确保总体建设路径和短期成效目标，持续输出成果，持续改进，持续创造管理价值和成本效益价值，让传统审计工作逐步通过审计建模，模型上线运行，模型迭代的方式，不断保留历史审计经验，不断提升业务系统数据可用性，不断形成这种持续监督的审计天网。总结起来，实现内审建模驱动内审数字化转型，实现内审数字化价值，主要是通过以下五个步骤实现。

步骤 1 内审建模总体规划

- 构建审计建模全景地图，覆盖各级产权及管理架构、业务领域和管理领域
- 形成以业务类型、业务程序、关键风险控制为中心的具体审计场景
- 对审计建模框架和审计模型不断迭代

步骤 2 内审建模的可行及必要性评估

- 在审计地图基础上执行可行性和必要性为依据开展评估，确定具备审计建模条件审计点
- 在企业数字化覆盖领域，持续完善审计建模能力

步骤 3 建立内审建模数字化保障体系

- 从制度、资源、考核、应用等多方面形成内审数字化工作机制
- 调整现有内审工作目标、审计实务流程、审计成果应用方式
- 衔接企业的信息技术革新、数据处理及存储能力规划

步骤 4 内审数字模型开发及运行

- 编码主要解决审计建模的信息，包括审计目标、审计程序、审计逻辑、审计数据、审计依据和审计执行等六大元素
- 落地成果可定位问题、定位异常和辅助审计查询

步骤 5 内审数字模型更新迭代

- 对于已运行的模型进行评估调整
- 对于不再适用的模型也进行及时迭代， 释放平台资源

内审数字建模可以不断积累沉淀内审实务经验，让企业内审的数字化能力伴随组织数字化同步成长，推动监督能力提升，并在企业数字化不断完善的过程中为内审数字化发挥成效提供有益思路。



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

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

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服务主管合伙人
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服务合伙人
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

北部

李超

普华永道中国国企业务合伙人

电话: +86 (10) 6533 7839

邮箱: chao.li@cn.pwc.com

龚小北

普华永道中国国企业务合伙人

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地区风险及控制服务
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

汪颖

普华永道中国税务法务数字化管理及战略
咨询服务主管合伙人
电话: +86 (21) 2323 2896
邮箱: jane.y.wang@cn.pwc.com

邢奕

普华永道中国国企业务合伙人
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

普华永道中国国企业务合伙人

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

张飞飞

普华永道中国税务法务数字化管理及战略咨询服务合伙人

电话: +86 (755) 8261 8832

邮箱: feifei.zhang@cn.pwc.com



扫描以下二维码，获取更多普华永道中国国企业务相关热点内容、经验分享和洞察报告：

【国企改革观象台】
微信专栏订阅



普华永道中国网站
“国企改革”议题



www.pwccn.com

©2024 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。