

风险管理案例集

风险管理部

202 年 8 月

案例一

美国嘉吉的风险管理对集团精准风控的 启发 4

一、研究背景	4
二、嘉吉公司风险管理分析	5
(一) 嘉吉公司简介	5
(二) 嘉吉公司的发展历程	5
(三) 嘉吉公司商业模式分析	6
(四) 嘉吉公司风险管理体系分析	7
三、集团公司风险管理体系介绍	10
四、美国嘉吉风险管理对集团公司的启示	11
(一) 培育风险管理文化	12
(二) 构建风险管理组织架构	12
(三) 深入贯彻风险管理的原则	12
(四) 完善精准风控体系	13
(五) 储备多种风险管理工具	14
(六) 建立风险信息系统的	14
五、结语	15

案例二

永煤违约：情理之中，意料之外 17

一、2020年中国市场信用类债券违约概况	17
(一) 部分房地产企业违约风险持续暴露	18
(二) 母子公司信用风险传导效应明显	18
二、永煤违约事件概况	21
三、永煤控股违约分析	22
(一) 宏观层面分析：经济持续下行，财政收入下滑	22
(二) 经营业务分析：非核心业务拖累，吞噬利润	22
(三) 财务分析：资产负债不匹配，偿债压力大	24
(四) 股权结构分析：归母权益持续走低	27
(五) 股东支持能力分析：股东陷入现金流困局，支持能力弱	28
(六) 政府救助意愿分析：政府推动化债进展缓慢	29
(七) 小结	30
四、永煤违约的市场影响	31
(一) 国企境内信用债恐慌抛售	31
(二) 一级市场融资功能削弱，企业再融资受阻	31
(三) 违约风险可能演化为流动性风险	32
(四) 市场融资成本可能总体抬升	32

(五) 相关监管政策法规或将出台	32
(六) 不利于河南良好营商环境的构建	32
五、永煤违约事件对集团风险管理的启示	33
(一) 强化集团资产质量的分析, 预防战略性风险	33
(二) 坚持科学合理的融资战略规划, 严防流动性风险	33
(三) 建立健全集团的资金信用制度体系, 防范信用风险	34

案例三

法治视角下企业风险防范要点梳理 36

风险防范要点一: 前提保障, 制度执行与战略实施匹配	39
风险防范要点二: 底线思维, 负面清单落实与实时更新	40
风险防范要点三: 问题导向, 查找流程中的法律不完善因素	40
风险防范要点四: 制定预案, 应对重大风险事件	42
风险防范要点五: 追踪机制, 重大风险事件跟踪推进	43
风险防范要点六: 提高意识, 发挥基层主动性、积极性	43

案例四

国资国企改革视角下的法治建设实践 45

引言	45
一、国有企业现代化治理体系概述	47
二、从国企改革出发, 法制探索与各阶段试点梳理	49
(一) 所有权与经营权分离, 承包制探索	50
(二) 国有经济布局调整, 股份制与公司制试点	51
(三) 管资本为主, 混合所有制发展	54
三、以地方集团为例, 法治建设与现代化治理探索	55
(一) 法人治理结构梳理	56
(二) 法治制度体系建设	60
(三) 考核机制法律规制	62
四、结论	63

美国嘉吉的风险管理对集团精准风控的

启发

摘要：杭实集团在着力打造产商融结合的投资平台的进程中，面临着市场风险、经营风险、产业风险等多种内外部风险。本文深入分析了全球综合性跨国集团嘉吉公司商业模式和风险管理，认为严密的风险管理体系是支撑其百年基业的核心竞争力之一。结合对杭实集团风险管理现状的分析，借鉴嘉吉公司的风控经验，为集团公司开展风险管理提供思路。

关键字：嘉吉公司，风险管理，精准风控

一、研究背景

杭实集团以国家、浙江省及杭州市产业发展的战略方向为依托，以高端制造业为支撑，以战略性新兴产业股权投融资与经营管理、产业园区建设与运营、货物贸易及相关投资和服务为突破口，以产商融结合和国际化投资为抓手，构建资产管理平台、资本运营平台、资源运作平台、资产营运平台、国际贸易平台及若干产业集团，形成“4+1+X”管控布局，以商流贯通产业经营和产业投资，着力打造产商融结合的国际性投资平台。集团公司的风险管理重点是对产业投资进行风险防控，这意味着集团公司不仅面临一般投资企业的

政策风险、市场风险、法律风险等来自内外部风险，而且，被投资实体企业的产业风险都与集团公司息息相关。美国嘉吉公司作为世界最大的农业产业集团，在产业化经营和投资方面，具有先进的经营理念、管理经验、风控体系。本文旨在分析美国嘉吉公司的发展历程、商业模式及风险管理经验，对集团精准风控展开进一步思考，以更好的确保国有资产保值增值。

二、嘉吉公司风险管理分析

（一）嘉吉公司简介

美国嘉吉公司（Cargill）是由威廉·华莱士·嘉吉（William Wallace Cargill）于1865年创立的。经过150多年的持续经营与发展，目前已经成为一家从事生产和经营食品、农业、金融和工业产品及服务的多元化跨国企业集团，业务遍及65个国家，员工超14万名。2019年，嘉吉公司的总营业稳定收入达到1146亿美元，在福布斯排行榜上29年来蝉联非上市公司第一，是全美最大的私人公司及世界最大的农业产业集团。嘉吉公司在1970年初进入中国，至今已在中国拥有7000多名员工，52家运营点。目前嘉吉在中国的业务包括：嘉吉农业服务、嘉吉农业供应链、嘉吉食品配料和系统、嘉吉动物营养、嘉吉能源、运输及钢铁产品等。

（二）嘉吉公司的发展历程

嘉吉公司业务范围广泛，从整体来看，嘉吉涉及的产业可以分为食品、农业、金融和工业和医疗四个部分，形成“谷物产业链（小麦、玉米、大豆、油菜籽、化肥、农业服务）+食品产业链（全饲料、预混料、宠物食品、肉类、禽类、蛋类、水产、食品和饮料配料、农场综合服务）+工业产业链（生物工业、钢铁、能源、制盐等）+物流运输网络+金融和风险管理+其他业务”为一体的多元化格局。其中农业和食品是嘉吉的核心产业，通过打造农业全产业链（谷物+食品+生物工业）的自然延伸和有机结合进行多元化发展，从而发挥产业协同效应。

嘉吉的发展历程大致可分为三个阶段：

第一阶段（1865年-1950年）：以粮食仓储和贸易为主要业务，构建物流网络为大宗商品交易奠定基础，初步开展跨境交易；

第二阶段（1951年-1994年）：通过大规模并购进入谷物加工、肉类加工、钢铁和石油领域，业务种类快速增加；

第三阶段（1995年至今）：积极向农业产业链两端延伸，进军制盐、能源、制药产业，将焦点由产品转向顾客，农业全产业链和多元化格局发展成熟。

（三）嘉吉公司商业模式分析

嘉吉能够成为全球最大的粮食贸易与加工商的原因在于其在着力打造农业全产业链的同时，辅以完善的物流网络和

庞大的运载能力以及严密的金融和风险管理体系，打造成“农业一体化+物流+金融风险管理”的纵横全产业链发展模式（如图 1），具体如下：

1、打造农业全产业链并实现单条产业链从原材料供给到销售的纵向一体化经营，通过对农业上游-中游-下游和经营环节的全面把控增加垄断势力，减少利润向公司外流出；

2、构建完善的物流网络和庞大的运载能力，为大宗商品交易奠定坚实的物流基础，并同时构成风险管理的必要一环；

3、四大金融分支机构为客户提供金融服务，保证本公司在不上市情况资金的高效运转；

4、严密的风险管理体系对公司日常运营和突发事件的风险进行实时控制。

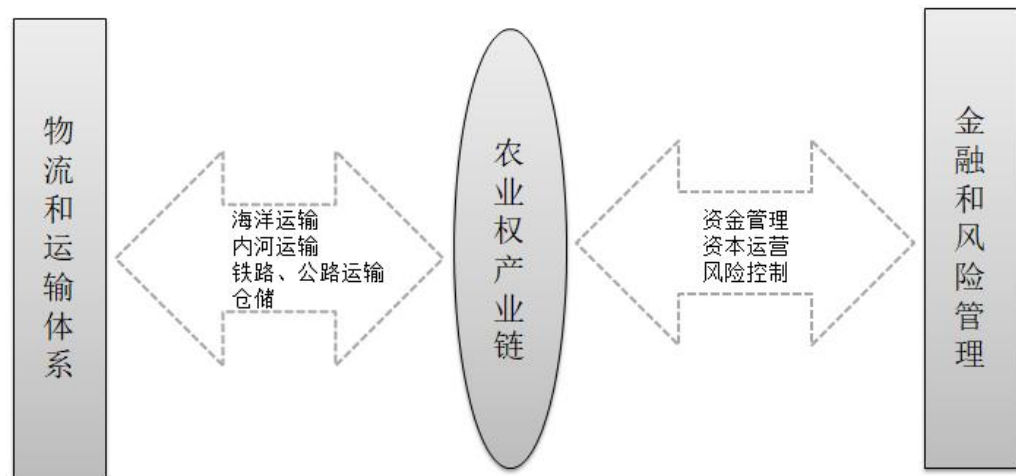


图 1 嘉吉产业链模式图

（四）嘉吉公司风险管理体系分析

嘉吉从最初规模极小的储运公司，发展到现如今的世界

农业巨头。如果说他的商业模式和管理团队是发展的基石，那它几近完美的风险管理则在全球多元化公司中堪称典型。农业易受天气变化、农产品价格波动影响，天然具有高风险，嘉吉能够在如此高的风险中保持稳健经营，得益于其在金融和风险管理上的丰富经验。本文将嘉吉的风险管理归纳总结为以下六个方面（如图 2）：

1、强大的风险管理文化

嘉吉的每一位员工都熟悉一条工作原则：遵守自己的授权界限，准确诚实地记录。任何人违反公司基本的风控原则，都将终结在嘉吉的职业生涯。

2、严密的风险管理体系

嘉吉每天审查可能碰到的风险，确保风险在可控范围内；划分风险的范围，将风险分摊到各业务部门；为客户提供广泛的风险管理服务。全业务部门的风险数据整理、到公司层面的风险数据研究、再到公司高管的风险决策的三级监管，保证了风险实时可控。

3、多样化的风险管理工具

嘉吉运用多种风险管理工具来管理商品市场和农业产业链风险，不断开发风险解决方案和风险管理工具，农场契约、商品期货、场外衍生品、指数化产品、气候风险解决方案等多样化的工具和方法满足了公司和客户多元化的风险规避要求；

4、精密的风险管理分析

嘉吉与时俱进地开发出了一套公司风险管理系统，该系统的核心是经过精心定义的分配给公司各个业务部门的风险极限。严格的日常汇报制度确保公司能够随时了解各个业务部门的风险极限。

5、高效完善的信息传递网络

嘉吉在世界 60 个场所布有全球连线 (GPS) 的通讯卫星，具有瞬间可知的谷物情报和天气信息的情报收集能力，引入高效的信息系统，实施对供应链流、资金流、信息流的全程监控，保证信息传递的和快速、准确性。

6、与合作伙伴分享风控经验

与金融资本结合为公司扩张和客户金融服务提供支持，将自己在风险管理上的经验和技术与供应链上的合作伙伴分享，减少来自合作伙伴的风险冲击并加强合作稳定性。

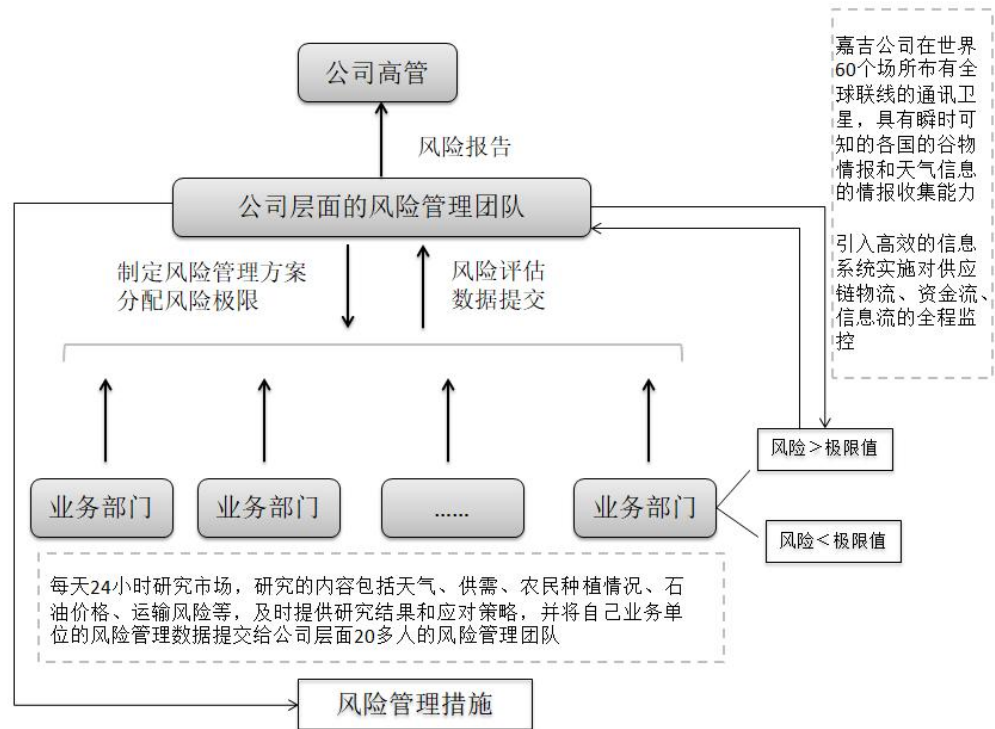


图2 嘉吉风险管理体系

严密的风险管理体系和多样化的风险管理工具为嘉吉稳定经营带来以下好处：

- 1、保护市场份额，防止在市场竞争中份额流失；
- 2、保持稳定的收益，大宗农产品利润率较低，错误的决策可能会导致严重的损失；
- 3、增加预算的准确性，使未来更可控、更可测；
- 4、产品多样化能够有效规避风险，同时增加竞争优势；
- 5、稳定价格，利用期货等工具消除商品价格波动带来的不利影响；
- 6、增强抗风险能力，在面临意外时，能够快速有效采取措施，把不利影响降到最低。

三、集团公司风险管理体系介绍

杭实集团打造“集团总部——投资企业”二层级管理序列，按照职责划分、分级授权的原则，合理界定各层级的权责边界和管理方式。同时，构建了以法人治理结构为核心，以制度流程体系为路径，以总部子公司管控体系为抓手，以业绩考核体系为助力，以大监督体系为保障的管控模式。

在集团管控框架指引下，集团风险管理组织体系包括：董事会、党委会、经理层、风险管理部、各部室、全资及控股公司。其中，风险管理部是集团总部风险防控的职能部门，具体落实公司投资风险管理的日常工作，主要负责拟订和完善公司投资风险管理制度、对所属公司投资风险管理工作提供指导、组织投资风险管理培训等；集团总部其他职能部门在投资风险管理工作中主要负责配合风险管理部开展投资风险管理相关工作，并对其职能专业内所能预测和遇到的投资风险进行识别、分析、评估及应对；全资及控股公司主要根据自身实际明确投资风险管理工作的主管部门，负责与集团总部风险管理部的对接，并对其自身及其子公司的投资事项开展风险识别、分析、评估、应对及监督等相关工作。

四、美国嘉吉风险管理对集团公司的启示

有媒体报道说，嘉吉的风险控制技术堪比 FBI。对此，嘉吉前任收悉执行官格利高·佩奇表示：“嘉吉的核心竞争力之一是它的风险管理能力，当然我们从未与 FBI 比试过身手。”嘉吉的风险管理经验让它经历 150 多年商业风雨依然

基业长青，这对杭实集团具有一定的借鉴意义。

（一）培育风险管理文化

集团应深入培育风险管理文化，形成风险管理精神文化、制度文化、行为文化、物质文化的风险文化体系，并与时俱进地开辟文化培育创新路径，力争让每个员工都具有风控意识，做到全员风控。

（二）构建风险管理组织架构

集团应建立健全战略、执行、操作三个管理层级风险管理责任划分清晰的风险管理组织架构，即以企业法人治理结构为基础，业务运作单位、风控管理单位、审计单位组成的“三道防线”及风险管理决策层、风险管理执行层、风险管理操作层组成的“三个层级”为助力

（三）深入贯彻风险管理的原则

集团面临处于不同行业的投资企业、不同类型的投资项目，意味着面临完全不一样的风险，用统一标准去控制或用一刀切的方法是不行的。精准风控应该适用于不同的业务形态、不同的交易工具，根据风险可接受程度大小、成本效益匹配，设置针对不同风险环境的控制。精准风控也要有窄有松，有疏有密，遵循适当性和有效性原则，在风险评估和应对时应考虑以下要素：一是评估风险发生的可能性及其对公司目标实现产生影响的严重程度；二是采取风险应对措施是否适合本公司的经营管理特点；三是对成本效益的考核与衡

量。

（四）完善精准风控体系

精准风控不仅是一种细分风控的要求，也是对整个风险的识别、判定，甚至还包括防控能力的提升的整体培养体系。完善精准风控体系可以从体系构建和有效执行以下两方面着手：

从投资企业层面来看，立足集团最新战略规划，以及全资控股企业实际运行情况，对投资企业进行风险导向评估排查，将投资企业按照风险重要性程度分类，并制定相应的授权、风险预警、风险监管等制度办法，切实保障精准风控落实到位。从投资项目层面来看，制定出台投资管理办法、投资风险指引、合同审查要点指引等系列规范性指导文件，并推行清单式管理，加强对投资项目前、中、后期风险评估及应对的监管，有效防控系统性风险，大力夯实精准风控基础。

有制度不执行比没制度更可怕，精准风控体系必须执行到位才能发挥效用。从投资企业层面来看，集团应随时对投资企业的业务、制度执行开展突击检查，检查有没有制度、制度是否执行到位等情况。从投资项目层面来看，集团一方面应督促投资企业制定投资管理办法，并有效执行；另一方面应对投资项目投前、投中、投后的风险按照程度大小进行适度监管。

另外，精准风控体系要跟上环境的变化，实时更新，不能滞后于企业发展。而且在防范风险上要警钟长鸣，严防职业道德风险。

（五）储备多种风险管理工具

随着经济形势复杂化和集团业务多样化的不断深入，风险管理需求增加和风险管理工具偏少之间的矛盾将显现，集团有必要加快引导集团本级及全资、控股公司根据自身业务特性，梳理供应链上的风险点，储备多种风险管理工具，有助于公司综合运用各种风险管理工具，来管理市场及产业链的风险。例如，热联集团识别出供应链上游原材料价格波动的风险，可综合使用期货、实货、金融相结合的方法，将贸易适当金融化，作为一种风险对冲工具。

（六）建立风险信息系统

产业投资是一个需要长足耐心长期培育投资企业成长的行业，从长期看能获得合理的回报，如果着眼于短期利益，则难以持续成功。所以，需要供应链上的各个利益相关者达成一种合作共赢的共识，加强信息共享和沟通交流，建立紧密型利益联结关系，有助于更好的完善集团“产商融”相结合的模式，保证长期、健康、可持续发展。通过信息共享和利益联结，有助于集团掌握来自上下游的风险，更精准快速地进行风险管理。

风险管理不是静态的结果导向型，而是动态的全过程监

控。在这个过程中，及时获取风险信息并快速准确的传递至关重要。随着互联网、大数据、云计算等技术的日趋成熟，集团需构建风险信息库，包括但不限于收集风险基础数据、风险模型、风险事件等，联结其他内部系统，如财务系统、绩效考评系统等，同时接入外部供应链上下游的共享信息，设置风险预警指标、风险分类体系以及风险评估标准，形成动态的、反馈式的、可复制的精准风险管理体系。

五、结语

当今世界正面临百年未有之大变局，我国正处于实现中华民族伟大复兴关键期，伟大的时代需要有力的思想支撑，伟大的时代需要伟大的思想领航。习近平总书记多次强调，要坚持底线思维，不回避矛盾，不掩盖问题，凡事从坏处准备，努力争取最好的结果，做到有备无患、遇事不慌，牢牢把握主动权；在具体的方法论上，总书记又教给我们——“精准”这个方法论，启迪、指导我们要注重养成精准的思维习惯，用精准的眼光分析判断问题，用精准的对策措施解决问题，用精准的行动化解矛盾推动工作。

学习的目的全在于运用，杭实集团结合战略规划和风险管理现状，适时提出并践行精准风控的理念，把学习习近平新时代中国特色社会主义思想与国企经营的实践结合起来，与集团公司正在做的事情结合起来，从而更好地聚力市委市政府中心大局，聚焦产商融结合的国际化投资平台打造，深

耕主业发展，加强赋能核心竞争力锻造，争创更多高质量发展成果为杭州奋力展现“重要窗口”的“头雁风采”贡献硬核力量。

永煤违约：情理之中，意料之外

摘要：近来国企信用债暴雷频发，为了更好地贯彻落实省国资委关于企业资金信用监督管理暂行办法等文件精神，本文选取了具有代表性的永煤控股债券违约事件，从宏观经济和永煤控股的经营业务、财务状况、股权结构、股东支持情况以及政府救助意愿五六个方面入手，详细分析了企业违约背后的本质根源，认为永煤违约虽一定程度超市场预期，但在情理之中。结合集团当前信用管理现状，希望可为集团完善资金信用管理体系提供意见建议。

关键词：永煤控股、信用类债券违约、资金信用监督管理

一、2020 年中国市场信用类债券违约概况

截止 2020 年 11 月 23 日，共涉及到期违约债券 30 期，有 15 家是重复违约¹。新增违约发行人仍以民营企业为主，但部分国有企业信用风险开始暴露，违约发行人中有 6 家为上市公司；违约发行人行业分布分散，其中房地产管理开发、汽车行业的新增违约发行人数量相对较多（详见表 1）。到期违约债券中有两个特点值得注意：

¹重复违约：在 2020 年初之前已发生违约的发行人继续未能按时偿付其存续债券利息或本金

（一）部分房地产企业违约风险持续暴露

天津房地产集团有限公司、上海三盛宏业投资（集团）有限责任公司、泰禾集团股份有限公司均属房地产开发企业，由于行业高杠杆特征明显，受政策调控影响大，面临不利外部环境和汇款滞后冲击时，极易因资金链断裂造成违约。

（二）母子公司信用风险传导效应明显

北京信威科技集团股份有限公司 2017 年度和 2018 年度归属于上市公司股东的净利润均为负，2019 年已被实施退市风险警示，其 2019 年到期债券也已延期兑付，同时信威科技为海外项目提供的担保事项陆续发生担保履约，造成子公司北京信威通信技术股份有限公司巨额资金损失，严重影响信威通信的资金流动性，且其重大资产重组程序复杂，整体偿债压力较大，最终造成违约。

华讯方舟股份有限公司、华讯方舟科技有限公司及重庆力帆控股有限公司等都属于类似情况，母子公司信用风险传导效应越加凸显。

表 1：2020 年中国市场信用类债券违约情况统计

序号	首次违约发生时间	发行人	发行时主体评级	存续债券余额	已实质违约债券余额	公司属性	是否上市	所属行业
1	2020/01/15	重庆力帆控股有限公司	AA	5.00	5.00	民营	否	摩托车制造
2	2020/01/20	大连天神娱乐股份有限公司	AA	10.00	10.00	公众	是	家庭娱乐软件
3	2020/02/03	康美药业股份有限公司	AA+	169.00	24.00	民营	是	中药
4	2020/03/06	新华联控股有限公司	AA+	68.60	23.60	民营	否	综合类行业
5	2020/03/16	力帆实业（集团）股份有限公司	AA	5.30	5.30	民营	是	汽车制造
6	2020/04/20	中融新大集团有限公司	AAA	117.30	21.49	民营	否	贸易公司与工业品经销
7	2020/05/06	宜华企业（集团）有限公司	AA+	42.44	20.00	民营	否	家用器具与特殊消费品
8	2020/06/01	北京信威通信技术股份有限公司	/	31.77	11.80	民营	否	通信设备
9	2020/06/24	康美实业投资控股有限公司	/	50.00	50.00	民营	否	中药
10	2020/07/02	华讯方舟科技有限公司	AA	15.56	11.56	民营	否	电子设备和仪器
11	2020/07/06	泰禾集团股份有限公司	AA+	104.16	50.00	民营	是	房地产开发
12	2020/08/24	铁牛集团有限公司	AA	19.4	0.2	民营	否	汽车制造
13	2020/08/24	天津市房地产信托集团有限公司	AA-	38.59	2	国企	否	综合楼行业
14	2020/09/08	天津房地产集团有限公司	AA+	112.318	27	国企	否	多样化房地产活动
15	2020/09/22	上海三盛宏业投资（集团）有限责任公司	AA	60.44	6.64	民营	否	房地产开发
16	2020/10/19	上海巴安水务股份有限公司	AA	4	4	民营	是	环境与设施服务
17	2020/10/23	沈阳盛京能源发展集团有限公司	AA	10.00	10.00	国企	否	复合型公用事业
18	2020/10/23	华晨汽车集团控股有限公司	AAA	172	10	国企	否	汽车制造
19	2020/11/02	北大方正集团有限公司	C	15.5	0.8386	国企	否	综合类行业
20	2020/11/04	新华联控股有限公司	AA+	5.00	0.35	民营	否	综合类行业
21	2020/11/10	永城煤电控股集团有限公司	AAA		10.00	国企	否	综合类行业
22	2020/11/13	天齐锂业股份有限公司	AAA	125	125	民营	是	稀有金属

23	2020/11/13	成龙建设集团有限公司	BB	2.00	2.00	民营	否	房产建筑业
24	2020/11/16	永泰能源股份有限公司	C	10.00	10.00	国企	否	煤炭业
25	2020/11/16	华晨汽车集团控股有限公司	BB	65	65	国企	否	汽车制造
26	2020/11/16	紫光集团有限公司	AAA	13	13	国企	否	科技推广和应用服务业
27	2020/11/17	东旭光电科技股份有限公司	C	30.00	0.6572	国企	否	电子科技
28	2020/11/19	福建福晟集团有限公司	A+	10.00	6.31	民企	否	房地产行业
29	2020/11/20	北京桑德环境工程有限公司	C	5.00	5.00	合资	否	水务
30	2020/11/23	永城煤电控股集团有限公司	BB	20.00	20.00	国企	否	综合类行业

二、永煤违约事件概况

2020年11月10日下午5:35,永城煤电控股集团有限公司(以下简称“永煤控股”)发布公告称,“20永煤SCP003”应于2020年11月10日兑付本息。截至到期兑付日终,“20永煤SCP003”不能按期足额偿付本息,已构成实质性违约。截至2020年11月10日,永煤控股未偿债券共24只,余额合计244.1亿元,其中,16只债券具有交叉保护条款,涉及债券160亿元,“20永煤SCP003”的违约或将触发其他债券的违约事件。

2020年11月11日,永煤控股及河南能源的主体级别由AAA下调至BB,12月8日下调至B;11月12日,交易商协会对永煤控股相关机构启动自律调查。11月23日,“20永煤SCP004”及“20永煤SCP007”均未能按期完成兑付,再次触发违约。

永煤债券违约一定程度超出市场预期,一是永煤控股是河南能源的核心子公司,煤炭资源较为优质且是根正苗红的河南省国企。二是11月2日,永煤控股刚公告了资产重组事项,无偿划出中原银行股份以及多家资不抵债的煤化工子公司,无偿划入煤炭企业。三是永煤控股三季度报显示其期末现金及等价物余额为328亿元,此外,永煤控股刚在10月20日发行一期中票募集10亿资金,11月10日就违约不

符合常理。

但综合分析永煤控股的违约因素，此次违约其实并非巧合，在意料之外但又在情理之中。

三、永煤控股违约分析

（一）宏观层面分析：经济持续下行，财政收入下滑

从宏观经济看，2018年以来经济下行压力持续加大，叠加金融去杠杆、影子银行整顿、中美贸易摩擦、新冠疫情冲击，企业盈利疲软、融资困难。

从财政看，虽然河南省财政状况在全国来看不差（近三年处在全国5-7名之间），但财政自给率偏低政府性基金收入即土地出让收入依赖度较高。近年房地产、土地市场景气度下滑，使得河南有一定的财政压力。2020年来河南省地方债发行上浮利差在全国居前，反应出河南省上半年在疫情影响之下地方财政的压力高于全国一般水平，因此可用于支持地方国企的财政资金腾挪空间有限。

（二）经营业务分析：非核心业务拖累，吞噬利润

永煤控股，前身为永城煤电（集团）有限责任公司，2007年公司控股股东变更为河南煤业化工集团有限责任公司（后更名为“河南能源化工集团有限公司”），实际控制人是河南省国资委，2018年兴业国际信托有限公司通过债转股成为公

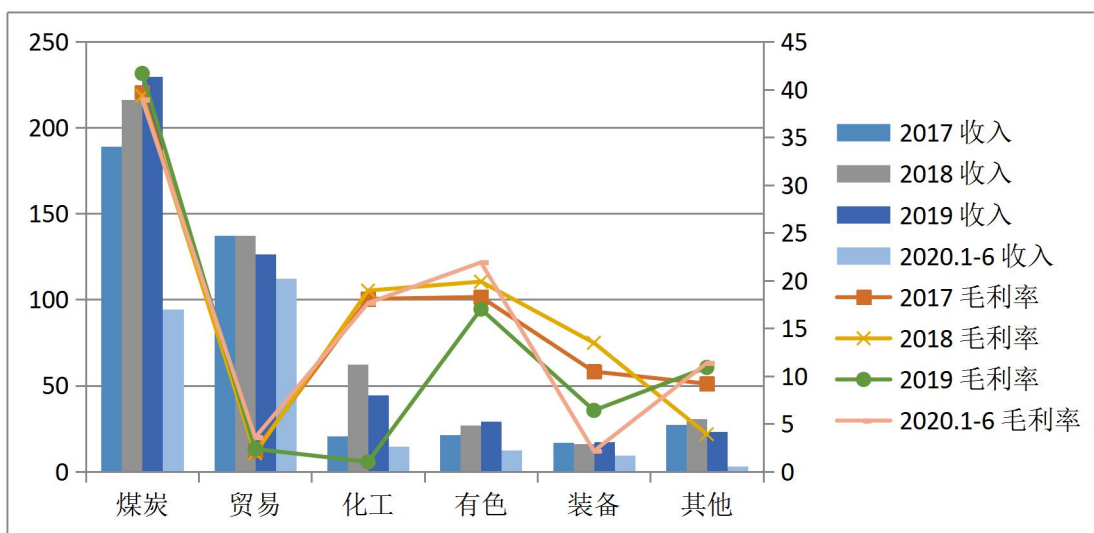
司股东，持股比例 3.99%。主营煤炭、化工、有色、物流贸易、装备制造等，业务广泛分布在河南、贵州、安徽、新疆等地。其中煤炭业务是公司的核心领域，且公司是国内领先的精品无烟煤生产龙头企业，也是全国主要无烟煤基地之一。

从主营构成看，公司收入主要来自煤炭和贸易业务，2019 年煤炭和贸易收入占比分别为 48.89%和 26.90%，2020 年上半年受新冠肺炎疫情影响，煤炭业务出现收入下降，但贸易业务以为大型钢铁公司提供贸易代理业务为主，上半年贸易规模大幅增加，二者收入占比调整为 38.31%和 56.61%。

从利润来源看，主要来自煤炭生产，受生产成本下降影响，虽然受行业竞争影响煤炭价格有所下降，但公司煤炭业务保持较强的盈利能力。而贸易受业务模式影响，毛利率较低，化工业务受市场需要下降影响毛利率大幅下降，盈利能力弱化。整体看，煤炭业务是利润主要来源，非煤业务收入占比较高但盈利能力较弱。

表 2：永煤控股主要收入结构及毛利润构成

业务板块	2017		2018		2019		2020.1-6	
	收入	毛利率	收入	毛利率	收入	毛利率	收入	毛利率
煤炭	189.11	39.71	216.21	39.35	229.88	41.69	94.30	38.96
贸易	137.28	2.19	137.44	1.90	126.47	2.35	112.27	3.55
化工	20.54	18.07	62.35	18.94	44.56	1.00	14.52	17.64
有色	21.18	18.27	27.02	19.88	28.97	17.01	12.50	21.90
装备	16.96	10.45	16.15	13.47	17.10	6.39	9.45	2.13
其他	27.29	9.19	30.78	3.90	23.21	10.89	3.10	11.36
合计	412.35	21.82	489.94	22.10	470.19	22.93	246.15	18.91



从公司业务格局看（详见图 1），煤炭生产业务主要由永煤集团股份有限公司（简称“永煤股份”）负责，永煤控股持股比例 61.9%，盈利率较高的业务板块母公司占比并不高，而其他利润率较低的化工板块占比却很高，利润受到吞噬。



图 1：永煤控股股权关系图

（三）财务分析：资产负债不匹配，偿债压力大

从近几年母公司报表和合并报表分析可知永煤控股存在以下六方面困境：

1. 资产与负债不匹配

资产主要集中在子公司，母公司以其他应收款、长期应收款和长期股权投资等不易变现的资产为主。而负债集中在母公司，尤其是流动负债的 43.5%在母公司，导致其债务结构呈现明显短期化，截至 2020 年 9 月，流动负债占比 74%。

2. 现金流入与流出不匹配

公司构架决定了营业收入和现金流的分配，收入基本都在子公司层面，母公司层面以融资活动为主，经营活动现金流规模很小，而筹资活动现金流入流出很大。

3. 利润微薄，持续经营能力较弱

经营和投融资活动特征，进一步决定了母公司的收入微薄，同时融资规模巨大，财务费用高，侵蚀利润。

4. 高杠杆、高偿债压力

母公司融资属性必然带来高杠杆和高偿债压力。2019 年，母公司资产负债率 99%，现金/短期有息债务比 0.1，偿债压力大。

表 3：2019 年永煤控股母公司报表与合并报表的主要科目对比（单位：亿元）

项目	合并报表	母公司报表	项目	合并报表	母公司报表
货币资金	469.68	66.69	营业收入	445.10	5.74
其他应收款	269.42	289.81	财务费用	24.91	6.85
长期应收款	69.90	65.96	营业利润	10.52	-5.42
长期股权投资	16.5	151.95	利润总额	11.00	-5.17
固定资产	441.36	2.31	短期有息债务	665.11	283.75
资产	1726.50	632.78	现金/短期有息债务	49%	10%
流动负债	979.49	426.64	资产负债表	78%	99%
负债	1343.95	624.62	集中偿付压力 ²	70%	59%
经营活动现金流入小计	515.43	7.35			
经营活动现金流出小计	441.60	6.99			

² 集中偿付压力=(短期借款+应付票据+一年内到期非流动负债)/(短期借款+应付票据+一年内到期非流动负债+长期借款+应付债券+债转股贷款)

投资活动现金流入小计	50.70	14.38			
投资活动现金流出小计	109.83	39.92			
筹资活动现金流入小计	672.37	471.58			
筹资活动现金流出小计	704.57	477.29			
现金及现金等价物	328.21	27.59			

5. 集团内部关联方占款严重，造成现金流持续紧张

母公司其他应收款金额趋势上处于波动上行态势，主要对象为河南能源内部关联单位，截至2019年末永煤控股关联方应收款项达104.46亿元。河南能源集团内部拆借金额如此之大，节奏如此频繁，永煤控股资金被大幅占用。

表4：截至2019年末永煤关联方欠款前五名情况

债务人名称	是否为关联方	款项性质	账面价值	
			金额（亿元）	占比%
焦作煤业（集团）有限责任公司	是	关联往来	35.8	22.22
河南能源化工集团新疆投资控股有限公司	是	关联往来	15.4	9.57
永贵五风煤业有限责任公司	是	关联往来	15.7	9.75
鹤壁煤业（集团）有限责任公司	是	关联往来	15.1	9.42
开封龙宇化工有限公司	是	关联往来	13.5	8.38
合计			95.5	59.34

6. 借短还长，恶性循环之下短期兑付压力逐步抬升

截至2019年，公司短期及长期有息负债分别为460亿元、300亿元，负债占比分别为36.5%、23.8%，合计有息债务占比达到60.3%。整体上看公司有息负债中短期有息占比提升明显，长期有息占比波动下降，公司负债偏短期化趋势明显。

表5：有息负债结构

有息债务结构	2015	2016	2017	2018	2019
短期有息负债	2,136,392	3,004,532	3,772,306	3,961,312	4,604,401
长期有息负债	4,539,183	3,605,351	2,980,006	3,364,742	3,000,274
有息负债合计	6,675,576	6,609,883	6,752,312	7,326,054	7,604,675
短期有息/负债	20.0%	27.3%	33.2%	31.5%	36.5%
长期有息/负债	42.5%	32.8%	26.2%	26.8%	23.8%
有息债务/负债	62.6%	60.1%	59.4%	58.3%	60.3%

从债券募集资金用途看,2020年发行的短期融资券主要用于偿还到期债券,例如,10月22日发行“20永煤MTN006”的募集资金用途为偿还10月24日到期的“19永煤CP002”,因资金到账前“19永煤CP002”已偿还,26日公告将用途临时变更为偿还10月30到期的“17永煤MTN001”。截至2020年10月末,2020年永煤控股实现债券净融资-73亿元,若加上本年度发行且到期的短期融资券,净融资为-143亿元,其中11月和12月到期债券60亿元。债券集中偿付压力,叠加再融资期限较短,使得兑付压力没有明显下降,借新还旧的模式难以维继。

(四) 股权结构分析: 归母权益持续走低

上述我们从经营和财务层面层层梳理了近年公司表现,长期来看,我们从报表上还发现,母公司承担了公司一大半的债务,且承担了较多的社会负担,导致公司期间费用和利息支出过高,子公司盈利表现又一般,对盈利能力强的子公司(例如永煤股份)非全资控股,对盈利能力弱的非煤板块持股比例又较高,导致出现净利润为正,归母净利润为负的

情况出现。

（五）股东支持能力分析：股东陷入现金流困局，支持能力弱

河南能源，是河南省国资委全资控股企业，为永煤控股的控股股东，下属河南大有能源股份有限公司（股票代码：600403）为 A 股上市公司，间接持股比例 27.9%。作为集团型企业，河南能源自身存在河南能源自身也存在主业聚焦性低、战略激进、治理结构不完善等问题导致战略、经营、财务风险等，对永煤控股的支持力度能力弱。

2008 年至 2016 年，河南能源集团连续实施产业链上下游并购战略，截止 2019 年，化工板块总资产近 700 亿元。但在过去的三年里，化工板块亏损约 50 亿元。巨额资金并购而成的化工板块形成了两个重大隐患：一是过度举债导致形成偿债和现金流稳定接续压力，集团对外公布的资产负债率已达 96%；二是并购形成的化工板块成为集团持续大额亏损的根源，导致其经营情况持续恶化。

而且，从财报数据来看，河南能源存在与永煤控股相似的困境：一是，煤炭业务为利润主要来源，非煤业务收入占比较高，但利润贡献度有限，尤其是化工业务 2019 年毛利率转负；二是，收入、货币资金集中在子公司层面，母公司投融资规模却相对较大，利润依赖于投资收益，资产负债率

长期维持在 80%附近；三是，短期债务规模大，面临集中兑付压力。截至 2019 年末，短期债务余 1,000 亿元，母公司层面为 344 亿元，其中，2020 年到期债券 120 亿元。截至 2020 年 9 月末，母公司期末现金及现金等价物 13.55 亿元，待偿还债券 255 亿元，于 2021 年及以后到期，需要注意的是，有 115 亿元的债券附有交叉保护条款。此外，截至 2020 年 6 月末河南能源及子公司未使用授信额度为 972 亿元。

作为控股股东，河南能源在融资上曾给予永煤控股有限公司的支持，2020 年通过发行债券“20 河南能源 MTN002”用于偿还子公司到期债券“20 永煤 SCP001”。短期看，河南能源可以支持永煤控股 10 亿元的债券偿还资金，但随着大规模的债券到期，河南能源自身已陷入现金流困境，对永煤控股的支持空间非常有限。

（六）政府救助意愿分析：政府推动化债进展缓慢

早在 2017 年末，河南省非金融企业存量债券已经达到 3,932.78 亿元，其中河南能源和永煤控股在存量煤炭债券 560 亿元里占比 14%，是河南省能源行业主要发债主体。

为缓解河南能源及子公司的债务危机，2017 年河南能源在河南省国资委协调下，与多家金融机构签署债转股协议，截至 2020 年 3 月末，累计到位资金 184 亿元，永煤控股收到 144.01 亿元。

其次，为实现河南能源转型升级，2020年省国资委决定增资150亿元，截至2020年10月已到位60亿元。此外，根据公开信息，2020年9月河南能源顺利剥离了长期亏损的化工资产，逐步清理退出非主营业务和低效无效资产，回笼资金。随着改革推进，河南能源净利润有所提升，但归属母公司净利润依然为负。

在永煤控股债券到期日前，11月2日公告，河南省国资委批复永煤控股资产重组事项，无偿划出中原银行股份以及多家资不抵债的煤化工子公司，无偿划入其他煤炭企业股权，本次无偿划出的资产合计涉及净资产为-5.58亿元，2019年净利润-7.03亿元，而无偿划入的资产合计涉及净资产为10.26亿元，2019年净利润1.75亿元。

河南省国资委显出一定的救助意愿，但相对于巨额债务和亏损业务的拖累，改革进程相对缓慢。改革进程与债券偿还时间存在错位，导致最后的违约。

（七）小结

综上所述，永煤从基本面来看，由于自身资源错配存在一定的偿还压力与现金流问题，但企业真正风险点在于实际形成的有效资产并不多，又集中在盈利能力较弱的煤化工项目，景气度偏差，潜在资产质量不高；另外股东河南能源不仅存在严重的现金流问题无法给予及时有效的支持，而且其

集团内企业（非永煤合并子公司）还占用永煤大量的资金；同时，恰逢宏观经济下行河南政府财政压力大纾困化债的改革进展不及预期存在时间错位。在以上外部、内部多方复杂因素的综合推搡下，最终导致永煤实质性违约。

四、永煤违约的市场影响

由于市场对永煤违约预期不足，易引发无序推演，导致债市恐慌情绪爆发，市场发生流动性紧缩，甚至引发市场担忧信用根基被动摇，系统性风险上升。

（一）国企境内信用债恐慌抛售

二级市场信用债遭抛售，多只地方国企产业债暴跌，很多已经抛开收益率、净价打折抛售（平煤 70、包钢 90 等），甚至出现了“违约概念主体债券”。

（二）一级市场融资功能削弱，企业再融资受阻

从永煤违约至今，取消发行的信用债数量约 80 只，涉及计划发行规模约 972.20 亿。11 月当月信用债净融资额年内首现负值。一级取消发行包括山煤、晋能、扬州经开、六合交通等，已经影响到不只是其所在省份，包括其他省份地方国企，其他省份城投企业，和资质较好的产业主体，该违约事件几乎打击了所有类型发行人的再融资能力。

（三）违约风险可能演化为流动性风险

出于对煤炭钢铁等行业，以及对部分区域金融环境的担心，众多机构对这些区域的债券实行一刀切。市场受到流动性冲击，风险偏好降低，信用债质押困难，质押率下降至7折甚至更低，可能演化成流动性风险。

（四）市场融资成本可能总体抬升

如果转移资产、债券违约的现象一再出现，投资者的风险偏好将被动抬升，市场融资成本将总体上行，将冲击国企评级和定价逻辑，推动偏弱国企信用债估值大幅上行，融资难度和成本上升，可能引发更大面积的违约风险。

（五）相关监管政策法规或将出台

11月21日，金稳委会议对此重磅发声，明确金融监管部门和地方政府要从大局出发，建立良好的金融生态和信用环境，明确依法查处各类违法违规行为，并严厉查处各类“逃废债”行为，预计后续会有具体相关监管措施出台，建立债券市场违约处置规则，维护信用体系的根基。

（六）不利于河南良好营商环境的构建

随着违约事件的持续发酵，永煤债券作为省属大型国企，故意逃废债以及打破国企刚性兑付的行为，不仅影响了国内

资本市场，势必会被外界认为河南省投资环境、政府信用不良的信号，对河南省营商环境、投资环境及政府信用的塑造也产生了较大负面作用。

五、永煤违约事件对集团风险管理的启示

（一）强化集团资产质量的分析，预防战略性风险

集团坚持打造“产商融”国际化的投资平台，坚持以产业服务和产业投资双轮驱动为主的集团式多元化发展路径。目前，集团对外投资的全资及控股企业达 21 家，涉及的业务为实体经济制造业、产业园区运营、投资类、贸易等多种板块，集团可根据战略规划、行业发展形势，从经营资产的视角来梳理业务主线逻辑，重点保障提升主业，支持培育战略新兴产业，助推新旧动能转换和国有资本布局结构调整等，聚焦优质资产，坚持价值创造，不断优化集团资源配置，严格控制低效、无效资产，严格控制对产能过剩行业的支持，避免出现非核心业务拖累核心业务的情况发生，实现风险可控前提下的企业价值最大化。

（二）坚持科学合理的融资战略规划，严防流动性风险

据统计，目前集团的公司债注册额度 50 亿元，已发行 27 亿元（目前存续），超短融注册额度 30 亿元，已发行 10 亿元（目前存续）。截至 2020 年 9 月 30 日，集团现金及现金

等价物约 13 亿，流动比率为 2.65，不存在短期偿债风险。集团母公司层面资产负债率为 45.66%，但合并层面的资产负债率为 74.61%。集团可坚持满足经营需要、促进升级和防范风险相结合，建立健全融资管理体系，开展融资预算管理，根据经营实际和融资用途，进行必要的融资风险评估，科学管控高负债、高风险企业经营节奏，优化债务结构，提高直接融资比重，强化资产负债约束，防范财务风险。建立健全融资检测分析报告体系，定期进行融资风险分析研判。

（三）建立健全集团的资金信用制度体系，防范信用风险

截至 2020 年 9 月 30 日，集团其他应收款占总资产的比重约为 35.68%，其中大部分是为所属企业的委托贷款；且集团为系统内企业担保金额约为 236.7 亿元，是集团净资产的 1.6 倍，可能存在母子公司信用风险相互传导的风险。集团可建立健全资金信用制度体系，坚持量入为出，围绕增强主业和核心竞争力，优先控制防范资金信用系统性风险。

首先，对企业资金信用风险管理水平进行评价。根据全资及控股企业的经营规模、偿债能力、风控水平等因素，对企业整体风险进行评估，再结合企业的信用等级、资金压力测试等，对企业资金信用风险管理水平进行综合评价，并依据评价结果评定等级。

其次，建立授信额度评估机制。根据市场环境、系统性风险大小、企业综合评价等级，对企业采用分类或个别认定的授信管理，确定企业的资金信用输出额度和期限，并根据执行情况进行动态调整。

再次，完善资金信用业务负面清单管理。集团可根据国资委要求和全资及控股企业的风险特征，建立资金信用业务负面清单并加强跟踪管理，结合授信管理体系，加强资金信用风险防控。

最后，完善风险监测预警机制。集团可将资金信用监测预警机制与杭实大脑信息化系统相融合，加强资金信用运行情况动态监控，增强资金与业务的联系，强化高风险业务监管，实现资金信用业务全过程监控。

法治视角下企业风险防范要点梳理

从十八届四中全会作出《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》确定战略部署，到2018年习近平总书记主持召开中央全面依法治国委员会第一次会议并发表重要讲话，并对中央全面依法治国委员会的工作进行了全面规划部署，法治理念自上而下层层传导，不断深入。法治兴则国家兴，中央全面依法治国委员会作为党中央决策议事协调机构，负责全面依法治国的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进、督促落实。习近平总书记特别强调，要把全面依法治国放在“四个全面”战略布局中来把握。依法治国在企业层面的要求就是要依法治企。中央企业、国有企业作为国民经济的重要支柱，在经济社会发展中地位重要、作用关键，应该在落实全面依法治国中作表率。

近年来，国务院国资委主要从三个层面推进“法治央企”建设。宏观层面，抓顶层设计，连续出台了《关于全面推进法治央企建设的意见》、“七五”普法规划、《中央企业主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》等文件，多次召开中央企业法治工作会议，对“十三五”时期加快推进“法治央企”建设，作出统一部署和安排。

中观层面，抓指导推动。引导中央企业制定“法治央企”建设实施方案，定期召开法治工作会议；建立“法治央企”建设进展情况统计通报制度，每半年进行汇总通报；加强分

类指导,分行业分地域开展专题调研;开展合规管理体系建设试点,不断丰富法律管理内涵和措施,促进依法合规经营;建立重大法律风险报告和提示制度,进一步提高企业风险应对能力。

微观层面,抓学习交流。建立“一堂、两库、三平台”。“一堂”是指法治讲堂,定期邀请专家针对企业法治建设热点问题进行授课,通过视频形式覆盖所有中央企业和省属国有重点企业。“两库”即法治建设优秀案例库和法律人才库,推动资源共享、成果共用。“三平台”是利用信息化手段,发挥网站、微信、简报等平台优势,实现法治建设宣传交流从线上线下全覆盖。

依托“法治央企”建设经验与成果,地方国资委适时、相应出台了地方国有企业法治实施方案及第一责任人职责规定。要求充分发挥国有企业法治建设服务改革、支撑发展的重要作用,进一步推动企业治理体系和治理能力现代化;同时要求国有企业主要负责人必须坚持党的领导,充分发挥党委的领导核心和政治核心作用,切实履行依法治企重要组织者、推动者和实践者的职责。

法治道路、法治理论、法治体系“三位一体”

法治建设是企业向更高层次迈进的必由之路。面对市场化、法治化、国际化的新形势,国有企业法治工作依然存在短板和问题,亟待巩固和提升。将国有企业法治工作全面提

升到法治国企建设,既是企业应对法律风险挑战的现实需要,也是企业法治建设进程中必须实现的一次新的飞跃。

法治目标的核心内涵,即“治理完善、经营合规、管理规范、守法诚信”。实现这一目标的具体路径,可以归纳为推进“一个升级、两个融合、三个转变、五个突破”。(信息来源:国务院国资委)

“一个升级”,就是法治工作从专项业务工作向全面覆盖、全员参与的全局性、战略性工作升级。法治成为企业的核心理念和全体员工的自觉遵循,法治思维和法治方式体现于企业治理、经营、管理各领域,法治要求贯穿于企业决策、执行、监督各环节,依法治企成为企业重要软实力。

“两个融合”,就是法治工作与企业中心工作深度融合,紧紧围绕改革发展重点任务统筹谋划、同步推进;法律管理与企业经营管理深度融合,充分发挥法律管理的服务保障、规范管理和价值创造作用。

“三个转变”,就是法治建设从主要依靠总法律顾问推动,向企业主要负责人切实履行第一责任人职责转变;法治工作从法律部门单兵作战,向企业各部门共同参与、齐抓共管转变;法律管理从以风险防范为主,向风险防范、合规管理和法律监督一体化推进转变。

“五个突破”,就是促进企业完善法人治理实现新突破、保障企业依法合规经营实现新突破、推动企业依法规范管理实

现新突破、完善法律管理职能实现新突破、加强法治工作队伍建设实现新突破。

除通过上述既定路径，分解法治理念外，企业还应当从以下几点为抓手，落实防范各类风险因素。精准防控、有效化解。

风险防范要点一：前提保障，制度执行与战略实施匹配

法治建设能否有效的关键是内控先导作用的落地。国有企业作为国资改革各项任务的执行主体，以向“管资本”为主的职能转变推进为目标，承担着推动企业高质量发展的任务使命。完成这一目标与使命，离不开依法治企，依规实操的法治保障。在全面法治架构下，内部职能对法治战略落地起支撑作用，企业管控模式与企业内部制度、操作流程的适配性决定了法治建设的落脚点。完善现代企业制度，确保制度执行覆盖业务各个环节，为依法治企提供保障是企业战略得以实施的基本前提。制度和流程不成体系，政策导向不明确，内容设计不合理，相互之间不衔接，内容不完整，执行中经常“打补丁”，必然无法有效靠近战略目标。制度不可逾越法律、不能与公司章程冲突。制度执行过程中，需要业务流程中每一个环节完全了解企业战略方向，以及通往此目标的前进路线，并清楚所在岗位的职责与业务法规，才能让制度的合规与实际操作相匹配，从而保障执行。

风险防范要点二：底线思维，负面清单落实与实时更新

法治建设首先应确定明确的边界与底线。“负面清单管理模式”是指企业规定哪些领域不开放，除了清单上的禁区，其他依法合规的经营活动都被许可。国有企业在日常经营上既要做到“有所为有所不为”，同时又需要与市场化企业保持充分竞争，发挥国资优势。而与此同时，外部环境日趋复杂，经济发展方式转变与科技创新成果日新月异，宏观政策调整频繁，导致信息不对称风险与市场不确定性进一步加剧，企业也面临更严峻的挑战。

清单式管理已成为国有企业法治建设至关重要的环节，扮演“黑名单”角色，列明准入门槛。清单的目的是明确企业除法律底线外，不可逾越的红线，应具备差异性与实时性。国有企业应发挥自身优势，按照统一部署，强调主业概念，做优做强专业领域，划定经营、投资红线，强化非主业投资领域管控，推动企业资金、人才、技术等要素资源向主业集中、向制造业集中、向实体经济集中，引导企业心无旁骛做强主业，持续提升核心竞争力和盈利能力。同时，清单应根据宏观政策、市场环境的变化适时进行动态调整，以保障其符合监管要求与企业发展的需要。

风险防范要点三：问题导向，查找流程中的法律不完善因素

法治建设应突出问题导向及时完善流程体系。企业对法治建设的重要领域，如法人治理结构、“三重一大”决策、

重大合同管理、资金存放借贷、国有股权进退、企业改制重组等风险较大的经营单元应充分披露关键信息并进行法律论证。加强对企业内部审批、执行等关键环节的管理，强化对权力集中、资金密集、资源富集、资产聚集的部门和岗位的监督，实行分事行权、分岗设权、分级授权、定期轮岗，强化内部流程控制，防止权力滥用。及时厘清权力边界并验证其合法合规性，健全各业务环节中的法律风险防范机制，如在推进混合所有制、员工持股、股权激励等改革过程中，严格依法规范操作，坚持法律事务机构全程参与，确保各项改革措施于法有据，防止国有资产流失。在重大合同管理上，由于参与部门较多，应从合同的谈判、拟定、签订及备案每一个环节入手，配合法务人员按规操作。同时，通过统一归口管理、健全重要决策、重要经济合同和企业规章制度等三项内容的法律审核工作机制，确保 100%审核率。

企业要统筹法务人员、法律顾问及外聘律师事务所力量，明确法律顾问、法律事务机构全过程参与重大改革、改制重组、投资融资、产权交易、企业增资、股权并购、对外担保、境外投资等重大事项并进行法律论证的工作职责，要在业务部门开展尽职调查工作的基础上，注重法律风险识别和提示，有针对性地提出法律风险防范措施和预案。定期组织法律风险排查评估，建立法律纠纷案件处理工作制度，充分运用诉讼、仲裁等法律手段维护企业合法权益。

风险防范要点四：制定预案，应对重大风险事件

提高业务法治水平离不开事先防范与成体系的防御机制。研究行业内相关领域重大风险事件的发生机制，几乎都可以找到对应的法律因素，主要表现为法治意识淡薄、制度存在漏洞、信息更新滞后、操作专业不够等问题。

运用法治思维对风险进行预判，就是要对风险形成的法律因素和风险点进行分析筛查，寻找法律漏洞，扎紧风险防范的法律制度篱笆墙，做好防备工作。运用法治思维理性分析，企业领导干部需保持战略定力，在熟练掌握相关法律法规和宏观政策的基础上，密切关注所处行业与上下游产业的风险动态，时刻对小概率的难以预测的“黑天鹅”事件以及大概率的可预测的“灰犀牛”事件保持高度警惕，对当下外部环境与业内态势进行科学研判，做到心中有数。运用法治思维沉稳应对，还要求企业面对风险不能手足无措毫无章法，制定符合企业自身需求的应急预案，在风险发生时、应对决策时理性思考，在查明风险爆发真实原因的情况下，启动预案缩小风险敞口。

重大风险预案主要应用于超出市场行为的，对企业运营、发展、形象产生特别不良影响的风险事件处置。预案应充分考虑相关因素，恪守职权边界，以法律规定为准绳，遵守法定程序，明确保障措施，阻断风险蔓延。

风险防范要点五：追踪机制，重大风险事件跟踪推进

法治途径推进解决重大风险事件，防范扩大风险，妥善处置降低损失。一旦项目发生风险，出现损失，在启动预案的同时应尽快成立专项工作小组，明确职责与分工。其中，应有专人负责司法诉讼等法律专业程序并由法律顾问或外聘律师团队全程指导。制定具体的推进计划与安排，落实到位，并按照事态发展随时为下一步工作提前准备。风险追踪机制应注重操作性，责任落实到人，工作小组定期召开会议通报最新进度与预计完成时间。涉及法律程序的，应与相关人员、办事机构及时沟通，业务层面确保不因时间节点疏漏导致错失隔离风险的最佳时期。推进任务时应明确目标，统一思想，认清形势，通力合作，最大程度降低、化解风险。

风险防范要点六：提高意识，发挥基层主动性、积极性

倡导法治文化培育、引导企业法治氛围。“法乃公器，民为邦本。”司法为民，是建设法治建设的出发点和落脚点。实际工作中，部分基层干部仍然存在处理问题、解决矛盾靠人情不依法理、讲关系不讲法治的现象。发挥干部职工的主观能动性，做到尊法懂法守法刻不容缓。提高法治意识，领导干部要带头学法、知法、守法，树立好榜样、好作风。同时，应以反面典型为镜，让广大基层干部自觉做法律“明白人”。在约束激励机制方面，要将法治成绩作为企业干部晋升的重要依据，让依法行政能力强者、法治建设成绩突出者

有位，让法治意识淡薄者、法治建设不作为者失位。在普法宣传方面，要丰富和完善普法形式，开展以案释法、“交互式”普法等创新工作。强化立法、执法、司法中的释法说理，加强法治宣传教育案例库建设，组织企业职工干部参与立法、旁听行政诉讼庭审，让“以案释法”成为法治公开课。

上述整理的六个风险防范要点，基本涵盖了企业基于法治建设目标下，保障企业稳健经营、合规发展的核心要素。现代化企业的改革发展离不开健全的法治体系，将全面依法建设与战略实施一道统筹布局，坚持清单管理守住红线，突出问题导向不断完善，制定风险预案防患于未然，提高尊法守法意识，从而进一步实现国有企业转型升级的改革目标。

国资国企改革视角下的法治建设实践

——以地方集团为例，探索现代化制度治理体系的运用

摘要：改革开放以来，我国国企实现了从“计划经济下的国营单位”向“市场经济中的国有企业”的角色转变。在国有企业，随着改革进程的不断深化，一些重点领域的法治意识愈发增强，创造良好的营商环境更是将法治作为主要目标。自党中央提出全面依法治国以来，明确了政府依照宪法与法律来治理国家为治国安邦的基本方略，也是发展社会主义市场经济的客观需要。国企法治建设主要体现在现代法人治理结构的设计与完善，建章立制、风险管控、体系化建设等方面也是建设法治国企的主要场域。本文以国资改革发展为轴，主要讨论国企在深化改革中现代化治理体系建设的探索历程。同时，以制度创新、科技创新、价值创新为理念，研究地方国企在完善法人治理结构中的法治运用。

关键词：习近平法治思想、全面深化改革、国有企业法人治理结构、国有企业现代化建设。

引言

法与法的秩序是不同文明创建者价值观的核心体现和精华提炼，这注定了不同文明对“法”的理解有着大相径庭

的评价与标准，而决定差异存在的因素包含了地理条件、文化演变、政治环境、经济发展等方面。纵观改革开放以来，国内市场经济发生了翻天覆地的变化，企业作为这其中最活跃的主体，经历了经营体制由单一向多元化转变；供求关系由供小于求向供大于求转变等一系列变革。随着 80 年代初期经济特区的提出，深圳、珠海、汕头、厦门等城市通过减免关税等优惠措施为手段实行特殊经济政策，一大批地区迅速发展，企业数量也呈现突飞猛进式增长。到了 90 年代初期，我国加快改革开放步伐，经济特区模式向国家级新区模式转移，浦东等新区的设立成为新一轮改革的重要标志，企业开始建立现代制度。进入 2000 年，伴随国家进一步对外开放并加入 WTO、大规模“引进来”，同时逐步“走出去”，优化资源配置、促进技术进步和推动市场经济体制的完善。

受上述种种因素影响，国有企业在改革开放浪潮推动下，逐步向市场化迈进，在产权（股权）改造、布局调整、考核评价等领域持续深化改革，不断简政放权。作为国家经济重要支柱的国有企业，在全面推进依法治国的新时代语境下，依法履行企业国有资产出资人职责，加强国有资产监管，是贯彻依法治国基本方略的必然要求，也是完善国有资产监管体制和制度的迫切需要。

一、国有企业现代化治理体系概述

现代企业治理结构建立在出资人所有权与法人财产权分离的基础之上，由企业股东（大）会、董事会（局）、经营层、监事会分权制衡的组织体系运行。在我国，改革与现代化建设脚步，相辅相成。党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，国有企业坚持和加强党的全面领导，坚持和完善现代企业制度、推进法治建设体系和治企能力现代化，坚持依法治企、初步形成了比较完善的制度体系，战胜一系列重大风险挑战。党的十八大报告指出，“要毫不动摇巩固和发展公有制经济，推行公有制多种实现形式，深化国有企业改革，完善各类国有资产管理体制，推动国有资本更多投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域，不断增强国有经济活力、控制力、影响力”。构建现代化治理体系对国有企业的产权主体、管理体制、竞争力都提出了新的挑战，也是国企改革的必然要求。

把坚持党的领导和完善公司治理统一起来。确保国有企业始终沿着社会主义方向做强做优做大，既是一项重大的制度创新，也是推进国有企业治理体系和治理能力现代化的核心要义。从“权责明确”的角度说，必须明确党组织在决策、执行、监督各环节的权力和责任，支持董事会、监事会和经理层依法履行职责；从“政企分开、管理科学”的角度说，党对企业的领导是把方向、管大局、保落实，这既有利于把

握大局和方向，又能加强监督，确保工作落实。在改革实践中，将党的领导实质性融入公司治理的各个环节，把企业党组织内嵌到公司治理结构之中。

始终推行机构改革并不断巩固其成果。深化党和国家机构改革是一场深刻变革。在全面深化改革的大格局中，党和国家机构改革是其中的重要领域和关键环节，直接关系到国家治理体系的完善和治理能力的提升，对各领域改革发挥着体制支撑和保障作用。通过索引法律规定发现，从1988年第七届全国人民代表大会第一次会议开始，之后的每一届全国人大都会通过关于国务院机构改革方案的决定。每一项方案明确任务目标与工作重点，指出现阶段存在的突出问题，列出各部门改革的主要内容。这体现了机构改革是顶层设计的改革主导地位。构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系，形成总揽全局、协调各方的党的领导体系，职责明确、依法行政的政府治理体系，中国特色、世界一流的武装力量体系，联系广泛、服务群众的群团工作体系，是党和国家机构改革的目标。建设好这五个体系，有利于推动人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、人民团体、企事业单位、社会组织等在党的统一领导下协调行动、增强合力，全面提高国家治理能力和治理水平，推动我国经济社会发展行稳致远。

转变政府职能，优化政府机构设置和职能配置，是深化

党和国家机构改革的重要任务。党的十九届三中全会以国家治理体系和治理能力现代化为导向，提出“形成职责明确、依法行政的政府治理体系”的重大任务，为转变政府职能、提高效率效能、建设人民满意的服务型政府指明了方向。转变政府职能，关键是处理好政府和市场关系。“问渠那得清如许，为有源头活水来。”增强经济发展的内生动力，必须坚决破除制约市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用的体制机制弊端，围绕推动高质量发展和建设现代化经济体系，调整优化政府机构职能，合理配置宏观管理部门职能，推动构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制，不断增强经济创新力和竞争力。

二、从国企改革出发，法制探索与各阶段试点梳理

国有企业改革是中央实施做强做大国有企业方针的重大战略步骤，推进国有企业改革，要有利于国有资本保值增值，有利于提高国有经济竞争力，有利于放大国有资本功能。

国有企业改革进程按步骤可分为初步探索、制度创新以及纵深推进三个阶段。国企改革是一个“摸着石头过河”的“试错”过程，是中央推动与地方加快实践“上下结合”的产物，本质上是生产力与生产关系的相互作用，符合建设社会主义市场经济的客观需要。传统国有企业在体制、机制以及管理制度等方面为适应社会主义市场经济体制而进行改

革。正是如此，国企改革的法治化进程也是以机构改革为重点。中心环节和核心内容是建立现代企业制度，增强国有企业活力，提高国有企业的经济效益。

政企所有权分离 建立现代企业制度 成立国资委 混合所有制改革

1978 —————> 1992 —————> 2003 —————> 2014 —————>

国资国企改革时间轴

（一）所有权与经营权分离，承包制探索

在现代企业制度建立前，我国国有企业改革主要经历了四个阶段。**第一阶段（1978—1980）**以扩大企业自主权试点为突破口，主要内容是扩权、减税、让利，给企业一定的自主财产和经营权利。**第二阶段（1981—1982）**以试运行经济责任制为重点，在部分地区试行多种形式的盈亏包干责任制和记分计工资、计件工资、浮动工资等办法，把生产责任与经济效益结合起来，以达到责权利相结合的目的。**第三阶段（1983—1986）**的主要内容是利改税。1983年6月在各地试点基础上实行税利并存的第一步利改税。1984年9月，税利并存过渡到完全的税代利，从而促进国家财政收入的增长。**第四阶段（1987—1991）**的主要内容是完善企业的经营机制，实行以“包死基数、确保上交、超收多留、歉收自补”为主要内容的承包制，从而打破了大锅饭，调动了企业和职工的积极性，促进了企业生产的发展。

国企改革探索阶段，当时国务院也同时进行政府机构改革工作。1982年的《国务院关于国务院机构改革问题的报告》中提到：根据重叠机构撤销、业务相近机构合并原则，将九十八个部、委、直属机构和办公机构裁剪合并至五十二个左右，精简工作人员编制约三分之一。当时，全国工作的重心转移到社会主义现代化建设上来之后，为了搞好社会主义的计划经济，特别是搞好战略性的长期规划，国家计划委员会的工作进一步加强。要求国家日常经济活动的指挥必须集中统一，改变当时领导多头、管理分散的现况，为此国务院重新组建国家经济委员会并扩大其职权和业务范围。国民经济年度计划执行情况的督促检查，农业、工业、基本建设、铁路交通、财政金融、内外贸易各部门当年经济技术活动中需要组织协调的事项，统一由国家经委负责。国家当年的经济体制改革工作，也由国家经委负责组织实施。

（二）国有经济布局调整，股份制与公司制试点

1992年后，我国开始进入了以建立现代企业制度为目标的改革阶段。1993年，中共十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》。全会指出，社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的。建立社会主义市场经济体制，就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。要进一步转换国有企

业经营机制，建立适应市场经济要求，产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度。

90年代证券市场迅速发展。1992年国务院出台《关于进一步加强证券市场宏观管理的通知》，理顺和完善证券市场管理体制：明确证券委（1992年10月设立，1998年3月撤销）、证监会与国务院有关部门和地方人民政府关于证券工作的职责分工。为了更多更好地筹集资金，促进经济建设发展，证券市场逐步加快开放步伐，在加强统一管理的基础上，积极组织投资基金证券、可转换证券、信托受益证券等新品种的试点，丰富、活跃证券市场。要进一步放开搞活债券二级市场。要继续做人民币特种股票（B股）的试点工作。健全法规是证券市场健康发展的法律保障，随后，证券委组织有关方面完成《股票发行与交易暂行规定》（国家体改委和证监会牵头），《证券经营机构管理办法》、《投资基金管理办法》（中国人民银行牵头），《证券从业人员行为规范》（证监会和证券业协会牵头），《股票发行资格审查管理办法》（证监会牵头）等法规的起草修改工作；国家体改委组织有关部门《证券法》的起草工作。

1994年起，国有企业改革从以往的放权让利、政策调整进入到转换机制、制度创新阶段。国务院和各地先后选择2700多户国有企业进行建立现代企业制度试点，为建立现代企业制度进行了有益探索，出现了邯郸钢铁总厂等一批在市

场竞争中经济效益连年提高的先进典型。同年，国家国有资产管理局还对部分企业试点进行函复，比较典型的有：同意交通部指导上海海运（集团）公司股份试点国有股权管理，将当时上海海兴轮船有限公司、油轮公司、货轮一公司、货轮二公司等四个单位、168艘运输船舶的相关资产及负债纳入股份制改造范围，设立“上海海兴轮船股份有限公司”。

结合当时股份制改造，国家还积极推动国有企业上市，比较典型的有：国家国有资产管理局批复浮法一厂、浮法二厂、浮法三厂等17个浮法玻璃、技术玻璃等主要生产单位和辅助生产单位作为整体进行股份制改组，设立洛阳玻璃股份有限公司，重组后的集团公司仍为国有企业，并按照计划、股份公司将向境内外发行A股和H股。

上述背景下，随着改革不断深化：一要推动国有资本更多向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域集中，推进企业调整重组，支持有条件的企业做强做大；二要推进国有大型企业股份制改革，健全公司法人治理结构、投资风险控制机制和内部监督管理机制，建立适应现代企业制度要求的选人用人和激励约束机制；三要完善国有资产监管体制；四要抓紧解决国有企业历史遗留问题等。2002年，中共十六大指出，搞好国有企业改革，对建立社会主义市场经济体制和巩固社会主义制度，具有极为重要的意义。

（三）管资本为主，混合所有制发展

混合所有制改革阶段：从管资产到管资本转变。2015年，国务院先后出台《关于深化国有企业改革的指导意见》《关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》等纲领文件，以产权多元化和治理结构建设为中心，推进国资分类监管，并探索成立国有资本运营公司和国有资本投资公司支持国有资本做强做大，培育具有核心竞争力的世界一流企业。混合所有制改革在法律层面，可谓集大成者，尤其在2017年与2018年，国企改革初见成效，从中央到地方配套政策紧密出台。

2017年，国务院办公厅发布《关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》，以“坚持深化改革、坚持党的领导、坚持依法治企、坚持权责对等”为基本原则，并设立目标到2020年，党组织在国有企业法人治理结构中的法定地位更加牢固，充分发挥公司章程在企业治理中的基础作用。值得一提的是，在这份指导意见中，对董监事队伍做了具体规定。要求**国有独资、全资公司全面建立外部董事占多数的董事会**，国有控股企业实行外部董事派出制度，完成外派监事会改革；充分发挥企业家作用，造就一大批政治坚定、善于经营、充满活力的董事长和职业经理人，培育一支德才兼备、业务精通、勇于担当的董事、监事队伍。

2018年，国务院出台《关于推进国有资本投资、运营公

司改革试点的实施意见》加快推进国有资本投资、运营公司改革试点工作，要求各省、自治区、直辖市人民政府与国务院各部委、各直属机构按照国家确定的目标任务和布局领域，国有资本投资、运营公司可采取改组和新设两种方式设立。国有资本投资、运营公司均为在国家授权范围内履行国有资本出资人职责的国有独资公司，是国有资本市场化运作的专业平台。公司以资本为纽带、以产权为基础依法自主开展国有资本运作，通过无偿划转或市场化方式重组整合相关国有资本，不从事具体生产经营活动。国有资本投资、运营公司对所持股企业行使股东职责，维护股东合法权益，以出资额为限承担有限责任，按照责权对应原则切实承担优化国有资本布局、提升国有资本运营效率、实现国有资产保值增值等责任。

三、以地方集团为例，法治建设与现代化治理探索

国资委成立以来，随着以管人、管事、管资产为主要内容的国资监管体制的形成和强化，经过多年的不断探索，国资国企改革已经取得很大成效。国有企业、特别是中央管理企业集团控制了关系国家安全和国民经济命脉，占据支配地位，在国民经济中发挥了支柱性作用。地市级国有企业也在国民经济重要行业和关键领域发挥着举足轻重的作用，行业分布主要集中在充分市场竞争领域，在各地承担着不可

推卸的社会责任与担当使命。

在“十三五”规划期间，各地国有集团大部分处于转型阶段，以转型为总体思路，布局各领域板块，产业投资由传统产业向战略新兴产业转型，管理模式由“管企业”向“管资本”转型。

（一）法人治理结构梳理

公司法人治理结构是现代企业制度中最为重要的组织架构，国有企业受国资监管监督，在派出董事监事、授权管理、治理结构设计等方面相比其他类型企业有着其自身特征。根据 2017 年《国务院办公厅关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》要求，出资人机构依据法律法规和公司章程规定行使股东权利、履行股东义务，有关监管内容应依法纳入公司章程。按照“管资本”为主的要求，出资人机构要转变工作职能、改进工作方式，加强公司章程管理，清理有关规章、规范性文件，研究提出出资人机构审批事项清单，建立对董事会重大决策的合规性审查机制，制定监事会建设、责任追究等具体措施。那么，地方国企在法人治理实践中除了遵循法定原则外又是如何向“管资本”转变的呢？

首先，按股权属性将国有企业分为**国有独资、国有全资及国有控股**三类（目前已不能设立的全民所有制、非公司制

企业在这不做研究)。通过下述三家代表企业组织架构图，可以看到在地方，大部分独资与全资国企按照“三会一层”的思路进行顶层设计；国有控股企业在董事会下设专门委员会的实践较多，单独设立监事会的较少。这边值得一提的是，按照前文所提《关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》要求，近年来地方企业在法人治理结构设置上不断探索，通过国企改革三年行动计划等逐渐在董事会实行外部董事为主的席位设置。

通过下图三家组织机构图不难发现，无论是何种股权比例的集团企业，法律事务机构都处于关键地位，地方集团的普遍做法为或单设法务部，或设立合并职能部门，哪怕在非国有全资企业，也有风控、合规等业务部门专岗负责相关事项。

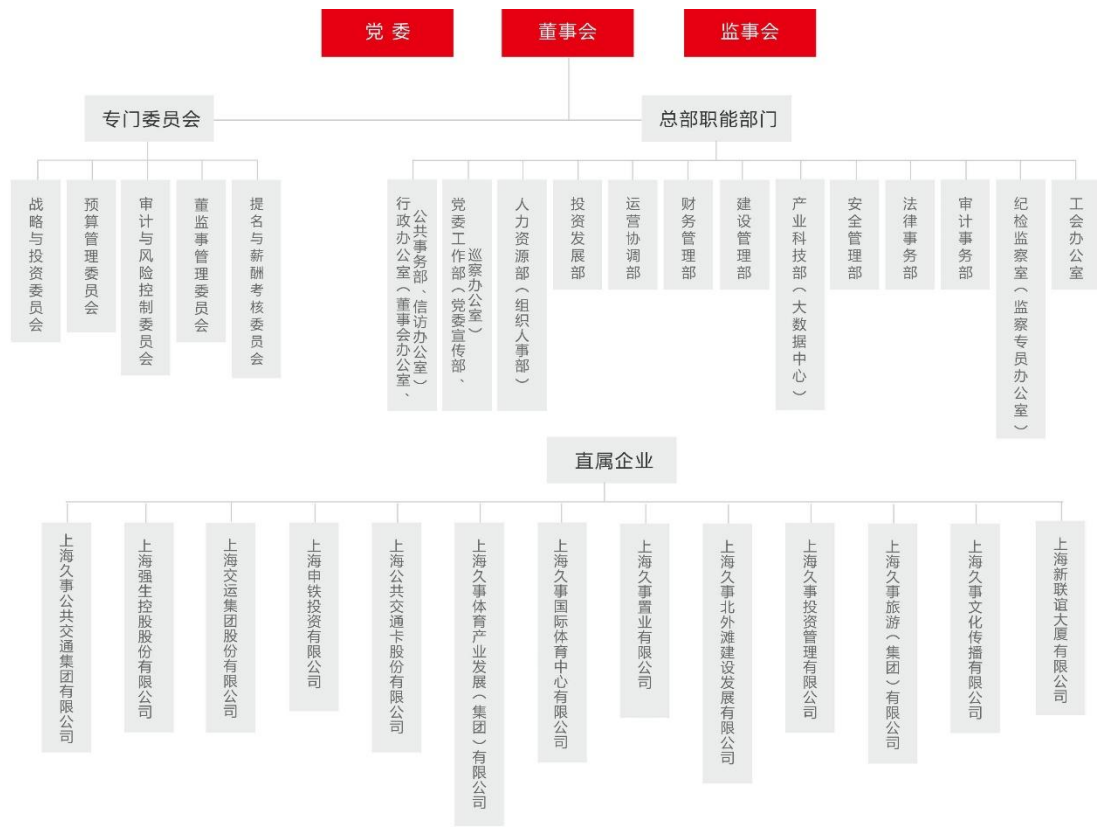


图 1：国有独资企业

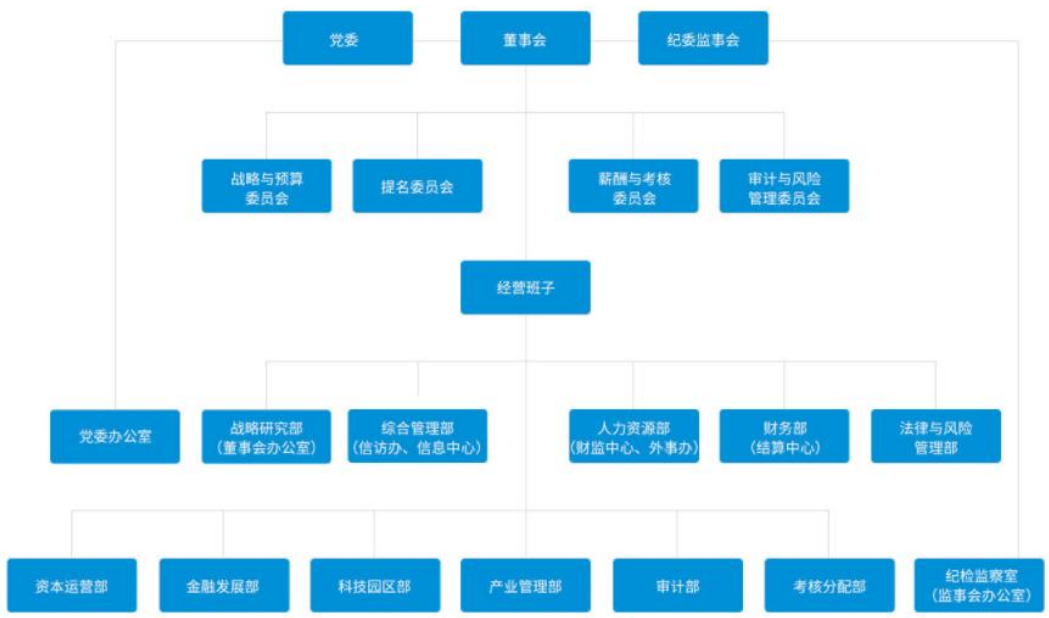


图 2：国有全资企业

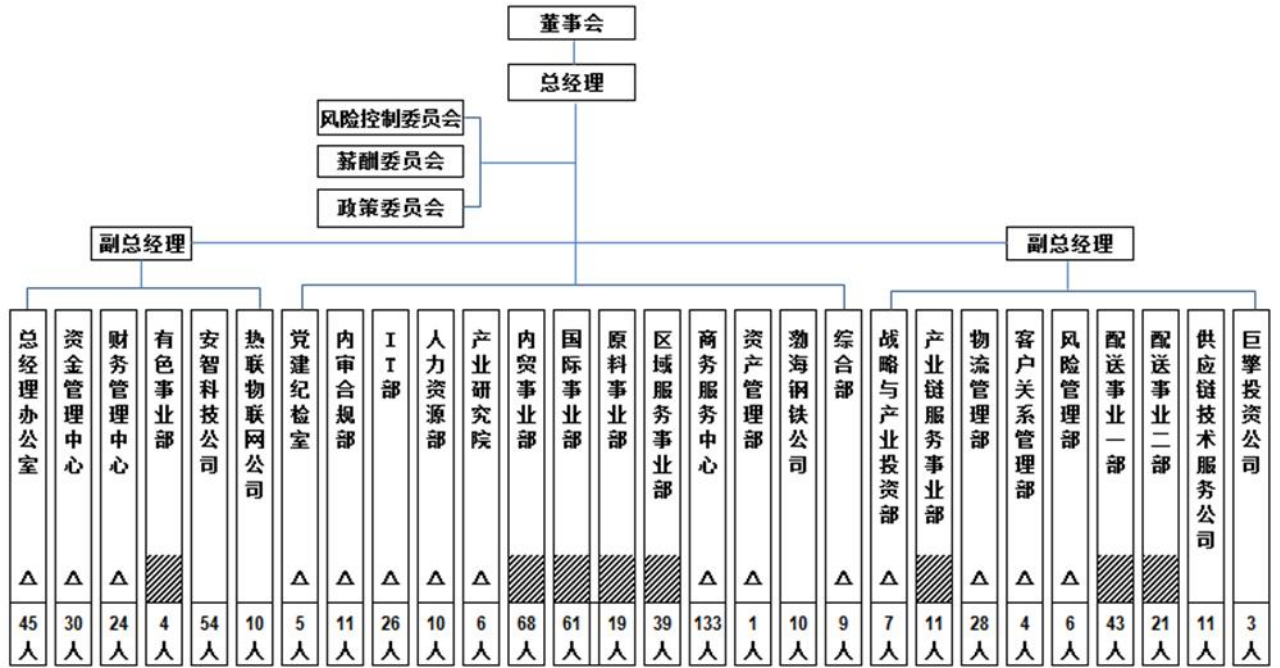


图 3：国有控股企业

权力清单管理。2015年，国务院办公厅印发《国务院部门权力和责任清单编制试点方案》，按照简政放权、放管结合、优化服务和转变政府职能要求，开展清单编制试点工作。以国有独资为例，按照完善中国特色现代企业制度要求，制定基层党建问题整改清单、党组织前置研究讨论事项清单、三重一大事项清单等“三张清单”，并对所属国有二、三级企业逐级逐家分析党组织设置、治理结构、决策程序和议事规则，形成各自的“三张清单”。在此基础上，制定，积极探索破解基层党组织作用发挥“层层递减”难题的有效路径。同时，通过进一步完善党委会议事规则及“三重一大”决策制度的实施细则等明确党委在重大决策中的决定权、建议权、监督权，规范党委在“三重一大”事项上的决策程序，进一

步厘清党委与董事会、经营层的权责边界与行权方式，形成以党组织为领导核心的国企现代化治理体系。

推进参股企业党建进章程。随着集团混合所有制改革的推进，参股企业占比不断上升，加强参股企业党建是集团完善现代企业制度的重点项目和破难任务，也是落实基层党建“全域提升、全面提质”目标的重要工作。2012年，中共中央办公厅印发《关于加强和改进非公有制企业党的建设工作的意见（试行）》，从提高政治站位、加强思想建设、健全基层组织、抓好人才队伍建设、夯实工作保障等五个方面对参股企业进行指导，同时建立健全控股、参股企业党建工作“同计划、同部署、同落实、同考核、同评价”五个同步工作机制。在赢得民营出资人支持基础上，推动党建工作写入参股企业章程，突出党建在服务企业生产经营、科技创新、和谐发展等方面的积极作用。

（二）法治制度体系建设

十三五期间，在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下，我国重要领域和关键环节改革取得突破性进展，完成全面建设小康社会目标。各地国有企业在现代化进程中不断推行“废改立”模式，建立完整的制度体系以推动企业治理体系和治理能力现代化为目标，以健全公司法人治理结构为基础，以提升企业法律管理能力为手段，促进企业健康稳定

可持续发展。

在一把手部署与督办下，地方推行《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责实施细则》。国资系统根据法治国企要求，制定《企业主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责》及《全面落实普法责任制实施方案》等制度压实国有企业法治建设工作的主体责任。为应对新时代背景下国资国企改革对制度建设提出的新要求，地方企业结合自身情况启动了制度体系建设重点项目，依据内外部环境变化及新的政策法规要求，通过新增、优化、删减、合并，形成了法人治理结构、内设机构与部室职能相统一的覆盖经营管理全流程的整套制度体系，以制度为抓手，全流程管控防范法律、程序风险。通过“一级管一级”、清单化管理模式等现代化企业运行，进一步明确了国有企业权责边界，细化了操作规程，形成按制度办事、以制度管人、用制度促进工作的良好机制。

党内制度体系建设。党内法规具有强烈的政治属性、鲜明的价值导向、科学治理逻辑、统一规范功能，高度凝结党的理论创新和实践经验，中央纪律监察委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委制定的体现党的统一意志、规范党的领导和党的建设活动、依靠党的纪律保证实施的专门规章制度。各地国有企业大力推进“人的融合”，推动符合条件的党组织班子成员通过法定程序进入董事会、监事会、

经理层，董事会、监事会、经理层成员中符合条件的党员依照有关规定和程序进入党组织班子，“双向进入、交叉任职”比例不断提升。截至目前，全部中央企业、90%以上的省属企业、80%的市县所属企业实行党委书记、董事长“一肩挑”。如今，在广大国有企业，重大经营管理事项决策前由党组织前置研究讨论已成为刚性约束，党组织意图得以体现，决策规范化、科学化不断提升。

全面推进法治国企实施方案。地方集团在编制方案时，通过把依法治企要求融入企业经营管理各个环节，从而实现法治工作的全流程、全覆盖。同时，注重规划战略导向作用，深入贯彻地方政府、国资委有关国企改革精神，在企业经营活动的重点领域突出依法治理、依法合规经营、依法规范管理。具体表现如：依法完善公司章程、健全“三重一大”等决策机制、在推进混合所有制、员工持股、股权激励等改革过程中，法律事务机构全程参与，确保各项改革措施于法有据，防止国有资产流失等。

（三）考核机制法律规制

国有企业长久以来以行政型管理模式为主，与一般意义上的商事企业不同，国有企业以及国企股东的特殊性使得业绩考核与薪酬激励等诸多问题并非市场自身力量而导致，也不完全依靠股东意思自治、公司治理相应私法规范所解决。

当前，国有企业仍需进一步深化改革，在改革尚未完全到位、国企特殊立法尚不完善、公权力规制仍需加强的背景下，国企及国企高管业绩考核及薪酬激励问题尤为凸显，这恰恰也是我国急需社会转型全面深化改革及国家治理现代化重要缘由所在。

目前，除《企业国有资产法》明确提到国家出资企业管理者考核外，尚无关于地方，各地主要参照 2019 年国务院国资委《中央企业负责人经营业绩考核办法》等规定，结合企业实际对不同定位功能与行业类别的企业实行分类考核。

四、结论

中国特色社会主义进入新时代，社会主要矛盾发生变化，解决不平衡、不充分的发展问题是全面深化改革的方向。当前我们正处在新一轮科技革命的历史发展期，各行各业面临的挑战不容忽视，新一轮经济转型发展存在不可持续隐患，需要进一步解决体制问题、机制问题和布局结构问题。中国经济的结构型分化日趋明显，要适应这种变化就需正视传统的企业管理还有一定优化提升的空间。在统筹协调全面推进依法治国和全面深化改革的背景下，各项改革措施、手段不仅应当以法治原则为指导，还需要通过法治助力赋能，只有良法善治才能实现改革的最终目的。

从顶层设计角度，国家通过“权力清单”对行政系统的

行政权，包括行政系统作为一个机构体系的权力范畴，以及各职能部门作为一个非系统的职能范畴予以明确的列举。经过中央政府在一届任期内的不断推动，“权力清单”制度已经在我国各地行政机构广泛实践，而应用在国企主要以业务清单式管理为抓手。以简化业务流程、提升自身发展为目标明确权责边界，以底线管理与依法合规为原则赋能管理企业。

从改革发展角度，国有企业不断深化改革举措，特别是在经济较发达的地区，通过运用灵活的法律法规机制和先进的法人治理理念，以企业战略发展的视角树立长远发展的目标，在混合所有制改造、信息技术引进等方面率先取得改革重大进展。以综合改革示范区为例，地方通过实施一批重大产业和关键技术突破创新专项，从而打造以龙头企业为引领、大中小企业协作发展的具有国际竞争力的未来产业体系。

从法治探索角度，近几年在中央、国务院国资委出台的法律政策引导下，地方国有企业通过制定落地政策与实施细则等方式，在制度层面围绕改革目标、深化创新举措。以《关于全面推进法治央企建设的意见》对依法治理、合规经营、规范管理作出的顶层设计出发，进一步完善总法律顾问制度、加强法律管理等提出了切实有效的措施。坚持底线，同步创新，深刻分析“十四五”时期经济发展新常态、深化国企改革、构建开放型经济新体制和全面依法治国对国有企业法治工作带来的新挑战、新机遇。尤其近年来，地方在企业法律

顾问队伍建设上，在人员到位、职责到位、作用到位的要求上持续探索。同时，按照《关于深化国有企业改革的指导意见》等要求，企业着力在深化法律风险防范机制、积极推进合规管理上下功夫，促进完善法人治理、保障依法合规经营、推动依法规范管理、完善法律管理职能和加强法治工作队伍建设等五个方面在“十四五”实现新突破。