

RESEARCH AND STUDY

REPORTS ON THE SUPERVISION OF STATED-OWN ASSETS AND  
THE REFORMATION OF STATED-OWN ENTERPRISES (2013)

# 探索与研究

## 国有资产监管和国有企业改革 研究报告(2013)

国务院国有资产监督管理委员会研究局 编



国务院国有资产监督管理委员会  
State-owned Assets Supervision and Administration Commission  
of the State Council, the People's Republic of China



中国经济出版社  
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

RESEARCH AND STUDY

REPORTS ON THE SUPERVISION OF STATE-OWN ASSETS AND  
THE REFORMATION OF STATE-OWN ENTERPRISES (2013)

# 探索与研究

## 国有资产监管和国有企业改革 研究报告(2013)

国务院国有资产监督管理委员会研究局 编



国务院国有资产监督管理委员会  
State-owned Assets Supervision and Administration Commission  
of the State Council, the People's Republic of China

 中国经济出版社  
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

## 图书在版编目 (CIP) 数据

探索与研究：国有资产监管与国有企业改革研究报告. 2013/ 国务院国有资产监督管理委员会编.  
北京：中国经济出版社，2015. 1

ISBN 978 - 7 - 5136 - 3648 - 3

I. ①探… II. ①国… III. ①国有资产管理—研究报告—中国—2013②国有企业—经济体制改革—研究报告—中国—2013 IV. ①F123. 7②F279. 241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 306708 号

责任编辑 李煜萍  
责任审读 霍宏涛  
责任印制 马小宾

出版发行 中国经济出版社  
印刷者 北京科信印刷有限公司  
经销者 各地新华书店  
开 本 787mm × 1092mm 1/16  
印 张 51.25  
字 数 956 千字  
版 次 2015 年 1 月第 1 版  
印 次 2015 年 1 月第 1 次  
定 价 168.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 [www.economyph.com](http://www.economyph.com) 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换(联系电话: 010 - 68330607)

---

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 88386794

## 编辑委员会名单

主 编：张 毅

副 主 编：王文斌

编委（按姓氏笔画为序）：

|     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|
| 卜玉龙 | 于宝恒 | 王 平 | 王 铵 |
| 卞卫东 | 卢卫东 | 刘南昌 | 阮国平 |
| 孙才森 | 李 冰 | 李燕斌 | 杨 杰 |
| 沈 莹 | 陈 鸿 | 周 勇 | 徐爱波 |
| 郭保民 | 陶瑞芝 | 隆小培 | 彭华岗 |
| 廖华军 | 薛梅梅 | 魏 伟 |     |

（以上为国资委软课题评审组成员）

参加编辑人员：

|     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|
| 彭华岗 | 张 涛 | 曹如民 | 侯 洁 |
| 赵 欣 | 郭祥玉 | 卢永真 | 吴 哲 |
| 陈 锋 | 张璟平 | 梁 方 | 董朝辉 |
| 宋光兰 | 桂 刚 | 吴 刚 | 吕江辉 |
| 马 波 | 付升涛 | 牛 聪 | 崔 倩 |
| 邢文杰 | 陈公权 | 胡 啸 |     |

# 序言

党的十八届四中全会是在全面建成小康社会的决定性阶段和全面深化改革的攻坚期召开的一次重要会议。全会做出全面推进依法治国的重大决定，是我们党从国家战略发展全局出发，深刻总结我国社会主义法治建设成功经验和历史教训、顺应人民意愿和时代发展要求做出的重大战略抉择，体现了党中央对法治建设的高度重视和对执政规律认识的进一步深化，是我们党治国理政历史上一个重要里程碑。全面推进依法治国将推动社会主义市场经济走上法治化道路，必将对国资国企改革产生十分重要而深远的影响。学习好贯彻好四中全会精神，是当前和今后一段时期的一项重要政治任务，我们要自觉把思想和行动统一到中央的决策部署上来，依法推进国资改革发展，着力做好以下几方面工作：

## 一、提高依法监管的能力和水平，努力打造国资监管法治机构

依法监管是我们贯彻落实依法治国要求的一项十分重要的工作任务。国资委成立以来，按照政企分开、政资分开、所有权与经营权相分离的原则，根据政府授权依法履行出资人职责，始终坚持“先立规矩、后办事”，迄今已经出台了343件规章规范性文件，较好地推动和保障了国资改革发展，实现了国有资产的保值增值。同时也要看到，当前国资监管法规体系还不够完备，一些法规制度不能完全适应全面深化改革的进程要求。国资监管中仍存在边界不太清晰、责任不太明确、错位越位缺位的现象，对企业管得过多过细，在一定程度上影响了企业经营自主权的进一步落实。党的十八届三中全会提出要“以管资本为主加强国有资产监管”，这次四中全会将国有资产监管作为深入推进依法行政的重点领域之一，这就要求我们进一步创新监管模式、转变监管方式、依法行权履职。

一是要在法治轨道上深入推进国资国企改革。改革政策制定必须于法有据，符合法律规定的基本原则，既要鼓励大胆创新、先行先试，同时也要坚守法律红线和政策



底线。特别是在推动企业发展混合所有制经济等改革过程中，必须依法保护国有产权，切实防范违规操作，坚决防止国有资产流失。同时，也要主动适应改革需要，及时总结改革试点经验，加快清理完善有关法规制度，加快推进国资国企改革相关配套法律法规的衔接与完善，将改革的成果固化为更具权威性、系统性、规范性和稳定性的法律法规，确保国资国企改革在法治轨道上不断深化。

二是要按照职权法定、规范行权的要求，不断改进监管方式。按照《企业国有资产法》《公司法》赋予的职能和以管资本为主的要求，进一步明确国资监管边界，进一步加大简政放权力度，坚决调整、精简、优化国资监管职能，更好地维护企业的市场主体地位。要进一步调整完善国资委依法行权履职的方式和手段，努力减少事前审批、备案事项，更加注重通过企业章程设定权利义务、实现权责对应，更加注重在规范的法人治理结构中依法行使出资人代表的职权，更加注重将提高资本回报和放大国有资本功能结合起来，不断增强国有经济的活力、控制力和影响力。

三是强化权力约束，不断加大依法监管力度。切实加强权力监督的制度设计，对于权力集中的领域和岗位，实行分事行权、分岗设权、分级授权，防止权力滥用。加强国资监管政策法规建设，进一步完善国资监管法规体系。严格监管程序，建立健全重大决策的合法性审查机制，把合法性审查作为必经程序，确保决策合法。完善监督检查制度，依法推进党风廉政建设和反腐败工作。进一步整合监管资源，增强监督合力。重视国有资产运营和监管责任的追究，建立健全有效的责任追究机制。完善重大信息公开制度，实现“全过程规范、全方位公开”，做到阳光监管。进一步加强委机关法制宣传教育和普法工作，强化全委干部职工的法治思维和法治意识，提升依法监管的能力和水平。

## 二、提高依法经营、依法治企的能力和水平，努力打造法治央企

社会主义市场经济本质上是法治经济，企业是市场的主体，必须遵循市场规则、维护市场秩序、依法合规经营。多年来，中央企业普遍建立总法律顾问制度和法律风险防范机制，超过半数的企业依法开展了规范的董事会建设，规章制度、经济合同、重大决策基本实现法律审核，为中央企业深化改革加快发展发挥了重要的支撑和保障作用。但面对市场化、国际化加快发展的新形势，中央企业还存在一些治理结构不完善、决策程序不严谨、经营管理不规范、在市场中违规操作等问题，全面打造“法治央企”的工作任务仍然十分艰巨。中央企业作为我国国民经济的重要支柱，在我国经济社会发展中地位重要、作用关键，必须运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定，带头遵守法律，依法经营管理，发挥表率作用。中央企业

要以全会精神为指引，全面推进法治央企建设，重点从四个方面继续下功夫：

一要在提升治理水平上下功夫。结合企业实际，依据相关法律规定，进一步优化法人治理结构，建立健全现代企业制度。认真研究制定和完善公司章程及内部相关规章，依法明确公司治理各主体间的职责权限，明确议事规则，严格经营决策程序。充分发挥内部审计作用，保障依法独立行使审计监督权。进一步明确和规范中央企业党组织在现代企业法人治理结构中的职责权限，充分发挥党组织政治核心作用。

二要在带头依法合规经营上下功夫。带头执行好国家各项法律法规，建立规范有效、全面覆盖、内容明确、要求严格的内部控制体系，健全企业前期防范、过程控制及违规惩处机制。带头履行社会责任，要突出反垄断、反不正当竞争、反商业贿赂以及资源环境、税务、劳工、知识产权等合规管理的重点领域，坚决杜绝违法牟利现象，维护良好的市场秩序。自觉平等规范有序地参与市场竞争，模范遵守境内外证券市场规则，强化契约精神和诚信精神，重合同、守信用，引领带动各种所有制企业共同营造法治化的市场竞争环境。善于依法保护自身权益，切实保障国有资产的安全。

三要在加强法律风险防范上下功夫。进一步深化总法律顾问制度建设，保障法律顾问参与企业决策论证、提供法律意见；培养高素质的企业法律顾问队伍，充分发挥其在公司治理中的重要作用，真正做到“决策先问法，违法不决策”。强化重点任务、关键环节法律审核，进一步完善企业改制上市、并购重组、薪酬分配、员工持股等工作的合规性审查，确保法律把关全面到位。深入研究境外法律风险防范的具体措施，妥善应对境外重大法律纠纷案件，增强运用法律手段维护企业合法权益的能力。推动法律管理与企业经营管理的有机融合，有效实现法律风险防范的全覆盖。

四要在培育法治文化上下功夫。要结合“六五”普法工作，深入开展全员法制教育。积极创新法制宣传形式，进一步提高广大干部职工的法治观念，增强学法、守法、用法意识，做到脑中有法、心中有规、行必守法、为必合规。进一步提高领导干部运用法治思维、法治方式的能力和水平，把法治建设成效作为衡量领导干部工作实绩的重要内容。坚持依法治企与以德治企相结合，营造合规、诚信、务实、进取的文化氛围。

### 三、敢于担当、勇于作为，推动中央企业做强做优、科学发展

当前，我们面临的经济形势依然严峻复杂。从国际看，缓慢复苏的趋势没有改变，欧洲、日本经济增长再度放缓，新兴经济体低增长、高风险的格局没有明显改善，不确定、不稳定性因素增多。从国内看，我国仍处于“三期叠加”阶段，经济下行压力较大，增长内生动力不足，投资增速持续回落，长期积累的深层次矛盾逐步暴露，形

势不容乐观。同时，国资国企改革已经进入深水区 and 攻坚期，改革的复杂性、敏感性和艰巨性愈发凸显。困难越多、矛盾越大、任务越重，越需要我们敢于担当，主动作为，在困难面前不低头，挑战面前不退缩，攻难关、解难题，勇谋善成。

### （一）以敢于担当的精神全力抓好发展

习近平总书记多次强调，发展仍然是解决我国所有问题的关键，是我们党执政兴国的第一要务，坚持发展是硬道理的本质要求就是坚持科学发展。中央企业作为国民经济的骨干中坚，必须千方百计保增长，科学合理调结构，为促进国民经济持续健康发展做出积极贡献。

一要勇挑重担，发挥好经济发展“国家队”的作用。中央企业的稳定增长，对国民经济稳增长意义十分重大，也关系着企业在社会上的公众形象。我们一定要积极主动把握市场先机，把握好速度和质量的平衡点，既要保持一定的发展速度，又要追求有质量有效益的发展，做到调速不减势、量增质更优。中央企业也要充分认识并主动适应经济发展新常态，加强形势研判，增强战略定力，力争做到增长速度和效益与全国经济发展要求相适应、与中央企业在国民经济中的重要地位相适应，为国家稳增长做出应有贡献。

二要着眼长远，发挥好提质增效升级“排头兵”作用。中央企业要把转方式、调结构放在更加突出的位置，大力实施创新驱动发展战略，以科技创新引领和支撑产业结构优化升级，科学合理安排投资，改造提升传统产业，大力发展重要前瞻性战略性新兴产业，积极培育新的经济增长点，推动企业实现更健康、更高质量、更可持续的发展。

三要抢抓机遇，发挥好走出去“领头羊”作用。党中央、国务院“一带一路”重大战略的实施推进，将进一步推动我国与周边亚太国家的经济一体化及基础设施和互联互通建设，再加上亚洲基础设施投资银行和丝路基金的筹建设立，为中央企业走出去提供了更为宽广的空间和难得机遇。中央企业要顺势而为、借势发展，提升全球配置资源能力，带动中国技术、装备、标准走出去，在我国新一轮大开放中大显身手、大有作为。

### （二）以敢于担当的精神深化国资国企改革

国资国企改革责任重于泰山。要切实增强担当意识、责任意识，集中力量、全力以赴把各项改革工作抓紧、抓实、抓好。

一要尽职尽责地当好参谋助手。当前国资国企改革任务比较繁重，国务院进一步加强了对国资国企改革的领导，很多具体工作任务需要由国资委承担。我们要主动做好与其他部委的协调沟通，集全委之力、全系统智慧，加强对国有企业改革重点难点



问题的调查研究，向有关方面提出建议，认真按照党中央、国务院的要求做好改革的相关工作。

二要积极推进国有企业改革重点工作，努力取得新进展、新成效。要准确界定不同国有企业功能，对不同类别的国有企业，明确主要特点、发展目标、改革方向，分类推进改革调整，加强分类监管、分类考核。要稳妥、规范、有序发展混合所有制经济，坚持因业施策、因企施策，宜独则独、宜控则控、宜参则参，防止大轰大嗡，防止“一混了之”。要进一步完善现代企业制度，不断规范董事会建设，着眼建立市场化经营机制，加快推进劳动、人事、分配制度改革，提高企业运营透明度。要积极推进剥离企业办社会职能和解决历史遗留问题，加快完善相关政策，多渠道筹措资金，务求实效。要加快推进“四项改革”试点，重点在体制机制创新上狠下功夫，及时总结推广成熟经验和有效做法，以点带面加快推进改革。

三要以自我变革的精神和勇气，不断深化内部改革。国资委已经取消和下放了一些工作事项，但必须清醒地看到，简政放权工作还远远没有到位。国资委必须要痛下决心，以壮士断腕的精神进一步加大简政放权力度，认真分析、深入查找自身问题，切实落实以管资本为主的要求，坚决调整监管职能、监管方式和运行机制，不该管的和可管可不管的坚决不管，该放的要彻底放到位。应该明确，国资委监管工作的改革不应是动其皮毛的修修补补，而必须是动其筋骨的大刀阔斧，有些方面甚至是要脱胎换骨。中央企业也要坚持问题导向，不断深化内部改革，进一步加强集团化管控、建立健全激励约束机制、深化三项制度改革，更加适应市场化、国际化的要求。

### （三）以敢于担当的精神落实从严治党的要求

习近平总书记党的群众路线教育实践活动总结大会和四中全会第二次全体会议上，对从严治党管党提出了明确要求。各级党组织要明责、尽责、问责，把党建工作这块“责任田”划清、种实、管严，真正把从严治党责任印在心里、扛在肩上。

一要坚持思想建党，抓好思想舆论工作。深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，加强党性和道德教育，引导党员干部坚定理想信念，树立正确的是非观、义利观、权力观、事业观，主动在思想上划出红线、在行为上明确界限。要全方位、多层次开展宣传和舆论引导工作，主动发声，增信释疑，增强话语权，掌握主动权，讲好国企故事，凝聚改革发展的正能量。

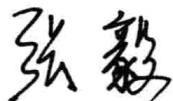
二要充分发挥党组织的政治核心作用，努力提高企业党建科学化水平。要把党建工作摆上重要议事日程，与中心工作同谋划、同部署、同考核，融入中心抓党建、抓好党建促发展。积极探索现代企业制度条件下党组织发挥政治核心作用的有效途径和

方式，使党组织的政治核心作用组织化、制度化、具体化。

三要严格落实“两个责任”，抓好党风廉政建设和反腐败工作。切实担负起从严管党治党的政治责任，紧紧抓住落实党委主体责任这个“牛鼻子”，不断强化纪委的监督责任。严厉惩治腐败，严格执纪问责。严守党的政治纪律和政治规矩，严肃党内政治生活，用严的标准、严的要求、严的措施管理干部。继续巩固扩大教育实践活动成果，严格落实中央八项规定精神，坚决纠正“四风”，驰而不息正风肃纪，努力形成作风建设新常态。

国资国企改革任务艰巨、责任重大。我们要紧密团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，解放思想、坚定信心、凝心聚力、扎实工作，推动中央企业朝着做强做优、世界一流的目标不断前进，为实现中华民族伟大复兴的中国梦做出积极贡献！

国资委主任、党委书记



2015年1月26日



# 目 录

---

## 第一篇 国有资产管理体制改革

- 世界一流企业法律管理对标研究 ..... (3)
- 国外国有企业管理体制研究 ..... (40)

## 第二篇 国有企业改革发展

- 深化国有企业改革研究 ..... (265)
- 关于加快解决国有企业分离办社会职能有关问题研究 ..... (278)
- 中央企业价值管理现状及提升研究 ..... (296)
- 优秀年轻人才培养和选拔问题研究 ..... (337)
- 经合组织等国际经济组织企业规则应对研究 ..... (368)

## 第三篇 国有资产监督管理

- 国有企业综合价值评价研究 ..... (429)
- 国资监管大格局下监事会监督研究 ..... (468)

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| 国资委财务监管报表 XBRL 扩展分类标准研究 ..... | (537) |
| 中央企业反腐倡廉建设考核评价机制研究 .....      | (602) |

## 第四篇 国有企业党的建设和思想政治工作

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| 中央企业文明单位测评体系研究 .....    | (627) |
| 关于国有企业党建工作科学化体系研究 ..... | (718) |

## 第五篇 机关建设

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| 国资委直属机关作风建设研究 .....          | (737) |
| 国资委机关行政事业类项目清理整合专项课题研究 ..... | (750) |

## 第六篇 其他

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| 行业协会市场化改革目标模式研究 ..... | (769) |
| 后 记 .....             | (807) |

第一篇

国有资产管理体制改革

世界一流企业法律管理对标研究

国外国有企业管理体制研究





# 世界一流企业法律管理对标研究

**摘要:**党的十八届三中全会进一步明确了中央企业市场化、国际化、法治化的改革方向,也对中央企业加快提升法律管理能力提出了新要求。本课题报告从企业法治理念、总法律顾问制度、法律事务机构和法律顾问队伍、企业法律管理工作内容、法律管理工作模式对标等五个方面,系统总结世界一流企业的法律管理的好经验、好做法,并结合当前中央企业法律管理的实际情况进行分析和对比,找出存在的差距,明确改进的方向。在此基础上,报告从大力培育企业法治文化、加快完善企业总法律顾问制度、不断深化法律管理工作内容、深化完善企业法律管理体系、加强法律事务机构和法律顾问队伍建设等方面,提出了对提升中央企业法律管理能力和水平的具体建议。

**关键词:**世界一流企业 法律管理 对标

## 前 言

党的十八届三中全会提出,要“使市场在资源配置中起决定性作用”,建设“统一开放、竞争有序的市场体系”和“法治化运营环境”,并要求“适应经济全球化新形势,加快培育参与和引领国际经济合作竞争新优势”。这为国资国企改革进一步指明了市场化经营、国际化竞争的方向。党的十八届三中全会还提出,要“推动国有企业完善现代企业制度”,“健全协调运转、有效制衡的公司法人治理结构”,“规范经营决策”。这对国有企业依法合规经营、规范内部治理也提出了新的明确要求。

国务院国资委成立十年来,按照“建立机制、发挥作用、完善提高”的总体思路,在中央企业连续实施了法制工作三个三年目标。十年间,中央企业依法治企制度初步形成,

法律顾问组织体系不断健全,法律风险防范机制基本建立,法律工作领域不断拓展,为企业依法经营、防范风险、科学发展提供了坚实保障。但对标世界一流企业,中央企业市场化、国际化经营起步晚、时间短,法律管理的基础比较薄弱,在法治理念、制度机制、管理体系和方法上,较世界一流企业还有不小差距,还无法满足新一轮国资国企改革所带来的法律需求。

因此,对标世界一流企业法律管理,全面提升企业法律管理的能力和水平,对于中央企业贯彻落实党的十八届三中全会精神,进一步提升市场化、国际化水平,具有重要的现实意义。

## 第一章 企业法治理念对标

### 第一节 世界一流企业的考察

#### 一、将依法合规、诚信经营作为公司发展的核心价值观

对标企业普遍将依法合规、诚信经营作为企业的核心价值观和经营管理行为的底线,视为维护公司声誉、实现持续发展的基础。例如美国通用电气公司将“处处、时时、人人”守法遵规作为基本原则,要求从管理层成员到基层员工,都必须严格遵守与公司业务活动相关的一切法律法规和内部规定。德国西门子公司将“责任”作为公司核心价值观,意即公司致力于从事符合法律及道德规范的行为,自觉依法合规经营。日本三菱商事株式会社将“处事光明”作为公司三大纲领之一,意即守法经营。

#### 二、将依法合规作为公司运营的行为准则

对标企业在对内管理上,将法律法规、企业制度视作最高权威,上至总裁下至普通员工都必须绝对遵从;员工一旦被发现违规行为,将会受到严厉惩罚甚至被辞退。在对外经营上,合法合规论证处于首要地位,当法律与业绩、效益发生冲突时,法律处于绝对强势地位,违规为企业谋利的行为被严格禁止。几乎所有对标企业都建立了依法合规的考核评价体系,将其纳入企业的业绩考核或者高管人员的绩效考核。例如美国通用电气公司编制了《诚信精神与政策手册》,就劳动关系及安全环保管理、知识产权、商业秘密保护、财务管理等4个领域共15个具体事项明确了守法遵规的具体要求和行为准则,并要求每名员工每年签订承诺书。美国联合技术公司制定的《道德规范》中要求:“遵

守所在国的国家和地方法律。如果两国之间的法律存在冲突,则必须向法律部咨询。无论当地有何惯例,绝不故意促成他人从事非法行为或诈骗。”

### 三、将法治精神作为公司管理的重要基石

对标企业在公司治理中也处处体现法治精神,尤其是权力制衡、权责对等、契约精神等法治理念。对标企业均严格按照现代公司治理制度的要求,建设股东会、董事会、监事会和管理层,构建权力制衡体系;在制度设计、经营管理、激励惩戒方面都秉承权责对等理念,重视权力和责任的一致性、平衡性;企业与员工、管理者与被管理者、员工考核与奖惩等制度的构建和运作上以契约精神为基础,严格按照劳动合同要求履行各自职责、解决内部纠纷。例如日本三菱商事株式会社每年实施“守法经营渗透度调查”,准确把握合规经营意识的渗透度与伦理环境。

### 四、将法治文化全面融入公司培训体系

对标企业每年都会定期开展法制培训,尤其对新人职员工、特殊岗位员工和高级管理人员都设置有专门的培训课程。例如美国钢铁公司成立合规小组,定期给一定层级以上的公司管理人员发送新的合规案例,用以警示法律风险;嘉吉公司法务部每年对高管人员开展法律风险培训,并要求其签署参加培训说明书。英国电信公司建立了包括网络视频、现场授课、场景展示等多种形式在内的新员工入职法律培训体系。日本三菱商事株式会社按新员工、入职五年员工、外派海外员工等标准进行区分,定期实施针对性的培训。

## 第二节 中央企业的现状

### 一、法治理念逐步树立

随着市场经济的发展和依法治国方略的实施,中央企业逐步培育法治文化、法治理念,“市场竞争、法律先行”“加强法制工作同样可以创造经济效益”以及“守法诚信是企业第一生命,违法经营是企业最大风险”等一系列法制工作理念广泛传播,中央企业领导干部和广大职工的法制意识明显提高。

### 二、法制宣传教育普遍开展

结合“四五”“五五”“六五”普法工作,中央企业积极开展法治理念的宣贯,组织形式