

国企改革观察台

助推国企高质量发展



普华永道

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大做优国有企业的核心举措，在资本运营和产业引领等方面发挥着至关重要的作用。本轮改革以来，国资监管机构在“1+N”政策体系中陆续出台了一系列国有资本的监管制度，投资监督向投前投后并重，更注重效益转变，投资后评价工作也从投资程序闭环，向“问效、起效”的绩效导向优化。普华永道将从过往实践经验出发，从政策实践、挑战问题和建议探索几个方面提供一些思考。

01

各地国资的政策和实践

各级国资监管机构在投资闭环监管和投后评价方面形成了不少优秀实践，以下对多个地方国资的政策和创新实践进行了整理：

广东省

制度体系建设

- 《广东省省属企业投资监督管理办法》
- 《广东省省属企业投资项目后评价工作指南》
- 《广东省省属企业投资项目负面清单》
- 《广东省省属企业合规管理指引(试行)》等

特点

- 省属企业为评价实施主体
- 每年编制年度投资分析报告，对投资绩效进行总结评价

浙江省

制度体系建设

- 《浙江省省属国有企业投资监管管理暂行办法》
- 《浙江省国资委关于建立省属企业投资后评价制度并开相关工作的通知》
- 《浙江省省属企业混合所有制改革后评价暂行办法》
- 《浙江省省属企业合规管理指引（试行）》

特点

- 创新混改后评价，省属企业混改后对其改革的决策过程、实施过程、实施效果和后续影响进行系统全面的分析评价

陕西省

制度体系建设

- 《陕西省省属企业投资监督管理办法》
- 《陕西省省属企业投资项目负面清单》
- 《陕西省省属企业境外投资监督管理办法》
- 《陕西省省属企业合规管理指引(试行)》等

特点

- 省国资及企业两级开展后评价
- 开展投资中期检查

上海市

制度体系建设

- 《上海市国资委监管企业投资监督管理办法》

特点

- 确立了分层分类的投资监管制度
- 从六大方面细化了市国资委对监管企业投资项目的监督管理制度

深圳市

制度体系建设

- 《深圳市属国有企业投资管理暂行规定》
- 《深圳市属国有企业投资项目后评价工作指引》

特点

- 开展市属国有企业廉洁风险防控及境外投资风险防控
- 市国资委、直管企业股东（大）会或董事会决策的企业投资项目原则上实现全覆盖

- **评价工作组织实施难度大。**国资监管层面系统开展组织难度大，面宽、点多，工作量大，易出现走马观花，专业性、代表性和深度达不到预期效果。部分地区主要依赖企业层面自我开展，难以从国有资本监管的层面获取建设性结论。
- **结果更多面向投资项目而非国有资本运作效果。**投资评价结果更面向投资项目而非国有资本运作，战略性、社会性、长期性、建设性建议不足。服务机构注重投资专业性，经济性，以市场角度和财务角度来理解投资而不是从国有资本运营、社会效益的角度，形成的结果更偏向于项目本身，更偏向于经济性。
- **投资评价成果应用难。**工作结论偏重“对错”，未以提升成效为目标，评价结果难以应用，难以起效。进入存量时代，评判标准不再是做与不做，而是怎么做可以更好，投资要起效，评价工作也要起效。

提升国有资本投资评价工作价值可以从以下方面进行思考：

以终为始，提升评价工作专业性与质量

- **清晰确定投资评价对象和主体**

企业投资项目投产后通常以子公司、运营资产的形式体现，避免评价范围直接延伸到企业的经营管理、资产日常运营管理成效，应还原投资全过程闭环。
- **应将制度建设评价作为起点与终点**

国有资本投资策略、投资管理及监督体系，投资运营管理职能划分，投资风险监督与化解也应作为评价的重点之一，不应忽视。最终要回到投资制度的审视与优化，投资管理职责分工的细化与履职。
- **拆解及还原投资目标是关键**

评价看效果，效果看目标，达成目标的投资才算好投资。项目投资失败、偏差大的原因有时也来自投资“初心”，因此缺乏明确投资目标和投资的必要性，可行性研究无法与落地实际匹配，就无法衡量投资是否成功。
- **客观和辩证看待投资结果**

要回到投资和运营的时间点进行评价，更加客观和辩证的看待投资结果，经验与教训，更加关注主动作为的部分，基础假设改变做出的反应和调整，透过客观制约因素，评价投资决策、调整、执行与纠偏。立足投资决策时点的政策背景、投资结构、出资比例、合作协议和章程、双方权益、发展目标等方面出发，分析决策科学性、合理性。

特别在国有资本投资活动中，企业同时具备公益性、功能性、市场化的属性，投资目的往往存在多维度辩证统一的特点，对投资问效提出了更大挑战。引入绩效的理念，从投资项目的属性出发，既要评价投入产出，即经济性、效率性、效果性；又要评价社会功能实现，即效益性、环境性。

建立科学的投资后评价方法

建立科学的国有资本投资后评价方法，也要综合考虑国资监管规定，国有资本投资活动特点以及投资绩效要求。

国有资本监督管理部门应加强国有资本经营预算绩效评价工作，明确职责，建立制度和程序，开展绩效评价，并延伸到国有企业投资项目，凡纳入预算的项目都应该有序开展评价工作，包括不限于投资主体开展自我评价、项目全过程评价、监管机构开展政策绩效评价、自评复核、重点项目绩效评价、跨年度项目评价等。

04

科学开展投资绩效评价工作的探索

普华永道探索性地总结了以下几点投资绩效评价工作开展思路：

投资全过程合规性评价

评价重点

- 1.检查投资可研、投资决策的程序、支撑文件的齐备性和规范性；
- 2.检查投资计划落实、投资约定事项实施、投资资金使用的规范性；
- 3.检查投后监控各项手段应用的规范性；
- 4.评价是否违反制度和监管规定，是否投资资金挪用、投向或投资性质变化。

投资目标实现性评价

评价重点

- 1.依据投资可研或计划，对比分析；
- 2.目标实现程度；
- 3.依据投资协议条款，反映投资目标的达成情况。

项目绩效和影响评价

评价重点

- 对比可研决策目标，以及现有经营情况，开展：
- 1.项目技术评价

- 2.财务和经济评价
- 3. 环境和社会影响评价
- 4. 项目管理评价

经济性&效益性分析

评价重点

- 1. 对比可研及决策时投资标的所处的经济环境、所具备的资源条件、行业监管和政策等因素；
- 2. 分析投资时各前提条件在现在评价时的变化情况；
- 3. 分析造成投资标的亏损的关键原因；

项目可持续评价

评价重点

- 1. 投资企业或产品的市场竞争能力评价；
- 2. 外部政策可持续评价，包括资源、环境、生态、物流条件、政策环境、市场变化及其趋势等。

投资制度与策略建议

评价重点

投后管控策略建议方面，未来投后管控工作的策略性建议，并揭示投资管理制度存在的缺陷和漏洞。

投资项目风险揭示与化解

评价重点

- 1. 揭示项目面临的各类风险，是否识别影响投资项目关键风险，如政策风险、重大经营风险、地缘政治风险等；提出应对和化解的建议。
- 2. 可借鉴的措施和手段应对和化解风险：
 - 2.1 完善现代企业制度,使项目公司权责清晰，有效制衡，经营层充分履职行权；
 - 2.2 开展资产重组优化工作,提升投资项目效能；
 - 2.3 实施混合所有制改革或“二次混改”，引资引智、深化改革，带来项目质的提升；
 - 2.4 匹配项目公司特点引入中长期激励手段，包括员工持股、科技型企业股权和分红激励等。

国有资本投资评价融入绩效导向理念，以问效增效的原则多维度审视投资成效，是投后评价方法方式的一种创新和尝试，未来随着实践经验的成熟和提升，将形成更具操作性的国有资本投资评价方法。



普华永道“转型力共创会”系列直播活动将于6月30日（周四）晚7点带来“国有企业债务及流动性管理”主题活动，欢迎预约观看。



普华永道

将在06月30日 19:00 直播

预约

【国企改革发展】国有企业债务及流动性管理

视频号



如需了解更多关于本专题的详情，请与以下专家联系：

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

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

李启俊

普华永道中国国企业务服务业务总监

电话：+86 (20) 3819 2186

邮箱：rock.li@cn.pwc.com

毕树杰

普华永道中国国企业务服务高级经理

电话：+86 (755) 8261 4114

邮箱：Jason.s.bi@cn.pwc.com

王瑞

普华永道中国国企业务服务经理

电话：+86 (20) 3819 2168

邮箱：rui.rd.wang@cn.pwc.com



长按识别查阅往期专栏文章



【国企改革观象台】专栏

秉承“解决重要问题、营造社会诚信”企业使命，普华永道中国于官方公众号“普华永道”上设立【国企改革观象台】专栏，分享在国企服务过程中的经验、观察和理解。专栏文章涵盖国企混改、数智时代、风险防范、战略引领和投资管理等方面。

© 2022 普华永道版权所有。普华永道系指普华永道在中国的成员机构、普华永道网络和/或其一家或多家成员机构。每家成员机构均为独立的法律实体。详情请见 www.pwc.com/structure。

免责声明：本微信文章中的信息仅供一般参考之用，不可视为详尽说明，亦不构成普华永道的法律、税务或其他专业建议或服务。普华永道各成员机构不对任何主体因使用本文内容而导致的任何损失承担责任。

您可以全文转载，但不得修改，且须附注以上全部声明。如转载本文时修改任何内容，您须在发布前取得普华永道中国的书面同意。

