

将党的领导融入公司治理的优化建议

■ 张琼

近日，《中共中央办公厅 国务院办公厅关于完善中国特色现代企业制度的意见》（简称《意见》）发布。对此，国务院国资委表示，下一步将指导国资央企以《意见》印发为契机，更好推动中国特色现代企业制度优势转化为国有企业的治理效能，并提出四方面要求：一是推动党的领导融入公司治理各环节，二是更加注重完善公司治理结构，三是弘扬企业家精神，四是以更加开放姿态加强公司治理的交流互鉴。

上述四方面是国资国企长期关注的热点话题，也是未来国企改革发展的核心议题。从本期开始，《国企要参》将分四期对这四个议题逐一剖析，从现状梳理到存在的挑战，再到未来建议，希望能带来一定的启发意义。本期聚焦“党的领导融入公司治理各环节”。

目前，推动中国特色现代企业制度优势转化为国有企业的治理效能过程中存在的主要问题与挑战：权责边界模糊不清晰，制度保障不足执行不力，构建“大监督”体系不到位。对此，未来优化建议有四方面：明晰权责边界，完善治理规则；强化制度供给与能力建设；构建“大监督”闭环体系；创新职工参与机制。

如何将制度优势转化为治理效能？为深入推动党的管理融入国企公司治理各环节，加快建立中国特色现代企业制度，结合最新政策文件与实践案例，未来将重点从三方面推进：明晰权责边界；健全制度保障；构建“大监督”闭环体系。

第一，明晰权责边界，动态优化“三张清单”制度

实践中，党委“过度干预”或“缺位”并存的现象仍比较多，前置研究泛化为“事事上党委会”，极大降低决策效率；参股企业党组织职能弱化，监督缺位，导致存在感不足。为此，国有企业需要制定并动态调整党委“前置研究事项清单、负面事项清单、决定事项清单”，明确党委直接决策（如干部任免）、前置研究（如重大投资）及不干预事项（如微观采购）。

将需要党委前置研究讨论的重大经营管理事项，依据性质进行精细化分类管理，并明确每类事项的核心审议要点：一是政治方向类，重点审议战略规划、重大投资、业务调整是否符合国家产业政策、区域发展战略、维护国家经济安全与产业链供应链稳定的要求。二是重大风险类，重点评估重大投融资项目（如海外投资、金融衍生品交易）的风险敞口、合规性审查结论、安全生产预案的有效性、重大诉讼 / 仲裁案件应对策略、潜在舆情危机的处置预案。三是干部人事类，重点把关董事会、经理层拟任人选（尤其是“一把手”和关键岗位）的政治素质、专业能力、职业操守和廉洁从业情况；审议涉及高管薪酬总额与结构、股权激励计划等核心激励约束机制。四是资产资金类：重点审议年度预算方案、重大资产处置、超过规定限额的融资担保、大额非经营性资金支出等。五是社会责任类，重点审议涉及重大环境保护举措、大规模裁员安置方案、重大公益捐赠、可能引发社会广泛关注的企业行为。

清晰界定党委在企业日常运营中的“不可为”事项，形成具有法律效力的负面清单。例如，明确禁止党委直接干预产品具体定价策略、原材料供应商选择与单一采购合同审批、具体营销方案执行、一线员工排班调度等微观经营行为。党委的核心职责应聚焦于：审议企业中长期发展战略规划、重大投资并购项目、核心业务转型方向、注册资本变更、重要子公司设立与注销等战略层面决策，系统性风险评估与防控（如市场风险、

表：具体实施步骤

步骤	内容
第一步：制定监督计划	结合企业战略目标，明确年度监督重点（如党委决策执行、合规风险）。 制定监督清单，明确责任部门、时限和标准。
第二步：开展监督执行	通过联合监督、专项检查、明察暗访等方式，深入业务一线查实情。 利用信息化手段（如大数据分析）提升监督效率。
第三步：推动问题整改	建立问题清单，限期整改，对账销号。 对整改不力或反弹问题，启动问责程序。 对监督效果进行评估，总结经验，完善制度。
第四步：评估与优化	形成“监督—整改—评估—优化”的持续改进机制。

财务风险、合规风险、安全生产风险、舆情风险），确保企业经营不偏离国家政策导向和法律法规要求。

例如，内蒙古龙源新能源发展有限公司（龙源蒙西公司）的实践，构建了“4319”网状融入体系，包括细化“三重一大”决策事项清单（7 大类 97 项）、明确党委前置审议流程等做法。这可以用于解决权责边界模糊的问题。

例如，航空工业成飞“1122”工作体系。该公司在党建与公司治理融合方面有诸多实践，对标集团新时代高质量党建工程“1122”工作体系，着力构建“双融双促”有机融入机制，深化党建价值创造。为深入落实“两个一以贯之”，构建“一个实施办法、三个方案、六个权责清单、十二项基本制度”公司治理体系制度框架，在厘清同一事项党委、董事会、经理层权责边界的基础上，把事项按九大类整合成公司权责清单，实现“多单一表”，做到简明实用、协同高效。

例如，中国长江电力股份有限公司以“三叶草”模型推动党的领导融入公司治理。公司党委在实践探索中形成了“一章二制三表四则”的工作机制，即将一部纲领性章程作为根本指引、两项基本制度作为重要支撑、三张详细清单作为操作指南、四个工作规则作为执行规范。公司聚焦“三重一大”打造了“三叶草”决策事项模型，推动党的领导融入公司治理制度化、规范化、程序化。

例如，四川航空集团推行“1+3+N”制度体系，明确党委会、董事会、经营层权责清单，并建立《“两会一层”权力运行清单》，规定党委会聚焦战略方向，董事会负责具体决策，经营层执行管理，在混合所有制企业的公司章程修订中，明确、具体地规定了党组织机构的设置形式（党委、党总支、党支部）、人员组成原则；党组织在公司治理结构中的法定地位；党组织参与重大决策的具体程序（前置研究讨论的范围、流程、意见表达与记录方式）；党组织在选人用人工作中发挥主导作用的具体环节（如提名、考察、廉洁审核）；当党组织意见与董事会、经理层意见出现分歧时的协调解决机制。

党建入章全覆盖要从“形式嵌入”到“实质融合”。2017 年国资委《关于加快完善国有企业法人治理结构的指导意见》明确要求“将党建工作总体要求纳入国有企业章程”，2021 年《中央企业公司治理示范企业创建活动工作方案》进一步推动制度落地。

例如，济南市国资委督导 17 家市属企业及符合条件的权属企业全部完成“党建入章”。推动“双向进入、交叉任职”，实现市属企业均实现党委书记、董事长“一肩挑”，全部建立“一岗双责”机制。2020 年，指导市属企业全面建立党委研究决定事项、前置研究讨论事项及负面事项“三张清单”；2023 年，开展市属国有企业党建突出问题专项整治，开展“三张清单”贯彻执行情况自查整改，建立“三张清单”动态优化调整机制。

第二，强化制度供给：建立党建与经营制度联动机制

党建制度与经营制度联动机制，是指将党建工作制度纳入企业管理制度体系，实现党建工作与企业生产经营制度的无缝对接和有机融合。这一机制要求建立同步规划、修订机制，确保党建制度与企业战略调整、生产经营制度修订相协调，形成相互适应、相互促进的治理体系。其核心在于强化党的领导与公司治理的深度融合，确保党组织在企业决策、执行、监督各环节发挥实质性作用。为激发中国特色现代企业治理效能，关键是建立好党建制度和经营制度的联动机制，具体有以下四方面举措。

1. 制度修订与联动。建立党建制度与生产经营制度的同步修订机制，确保两者在战略调整、政策变化时及时修订完善。例如，当企业生产经营制度随战略任务调整时，党建工作制度也要相应修订，以保持与生产经营制度的协调一致。制定详细的党建制度修订流程，明确修订依据、程序和内容，确保党建制度的科学性和有效性。

2. 流程优化与融合。将党建工作融入企业决策、执行、监督各环节。例如，实行“双汇报、双指导、双考核”机制，即班子成员向党委进行抓党建工作和业务经营“双汇报”，对分管部门开展党建和业务“双指导”，实施党建和业务“双考核”同兑现。优化企业决策流程，确保党组织在重大决策中的参与权、话语权和监督权。例如，在董事会、经理层决策前，党组织应进行前置研究，提出意见和建议。

3. 考核评价与激励。将党建工作纳入企业考核体系，实施“双百分制”考核，将党建考核结果与子企业领导人员综合业绩考核结果挂钩。这有助于强化党建工作的责任落实，推动党建与业务深度融合。建立激励机制，对在党建工作中表现突出的个人和集体给予表彰和奖励，激发党务干部的工作积极性和创造力。

例如，中车长江集团车辆公司党委以“高标准定位、系统性谋划、闭环式管理”为总体思路，全面推进党建考评体系构建工作。通过专项工作机构组建、科学原则确立、目标进度细化三大举措，着力打造导向清晰、指标量化、动态优化的党建考评机制，为夯实党建基础、提升工作质效提供有力保障。

4. 人才队伍建设。选派党务干部到业务部门挂职锻炼，提升其对企业经营管理的理解。同时，选拔经营骨干担任党委部门负责人，促进党建与业务人才的双向交流。

加强党务干部的培训和教育，提高其政治素质和业务能力，为党建制度与经营制度的联动提供有力的人才保障。实施党务干部轮岗计划方面，中组部《党政领导干部轮岗交流工作规定》要求推动干部轮岗交流常态化、规范化，为党务干部轮岗计划提供了政策依据；《关于进一步推进轮岗交流的意见》强调轮岗交流需要与培养使用结合，形成有利于干部健康成长的政策措施。这有助于



激发党务干部的工作积极性和创造力。党建制度与经营制度有效联动是破解制度执行困境的关键，党建制度动态更新及党务人员专业化能力的不断提升，将进一步激发治理效能。

第三，构建“大监督”闭环体系：真正做到“两道防线融合”

“大监督”闭环体系是指通过整合党内监督与业务监督资源，形成覆盖企业经营管理全过程的监督闭环。其核心在于“两道防线融合”：第一道防线是业务部门的自我监督与职能监督整合，将合规要求嵌入业务流程，实现业务管理与风险防控一体化；第二道防线是纪检监察、内部审计等专责监督，结合出资人监督、职工民主监督、社会监督，形成“管理的再管理、监督的再监督”机制。

闭环管理是要实现从监督计划、执行、整改到问责，形成全链条闭环，确保监督事项“件件有落实、事事有回音”。为此要做好三方面。一是党建引领。明确党组织在决策、执行、监督各环节的权责，如党委前置研究“三重一大”事项。推动党建与业务深度融合，如选派党务干部到业务部门挂职。二是整合监督力量。建立协同机制，联合纪检、组织、督查等部门，形成监督合力，引入外部监督，如出资人监督、职工民主监督、社会监督。三是完善制度流程。制定监督计划，明确监督重点（如党委前置研究事项、合规管理），建立“五单管理”机制，立项、交办、跟踪、反馈、回头督查，确保闭环管理。（具体实施步骤见表）

例如，国网岳阳供电公司构建“大合规、大风控、大监督”三位一体体系。国网岳阳供电公司明确“强内控、防风险、促合规”的工作目标，成立“大合规、大风控、大监督”工作组及合规办公室，整合法律、财务、审计、纪检等部门资源，形成协同合力。分年度明确合规管理目标及重点工作举措，结合专项检查、季度督查和月度考核，强化合规目标的全过程管理。为提高风险辨识智能化水平，公司开发了风险合规管控信息化平台，实现风险数据的实时展示、分析和决策。同时，打造“资源库”“制度库”“问题库”，明确合规要求，提升内控合规管理质效。通过信息化平台，实现党建部、财务部、审计部、纪委办及各专业部门的责任划

分和业务细化，形成共建共享的风险协同监控机制。（湖南省企业和工业经济联合会官网、湘企联合网、人民网湖南频道）

在技术手段上要强化数字监督。依托企业现有的 ERP、OA、财务共享、投资管理等信息系统，构建覆盖全集团的“三重一大”决策执行智能监控平台。数据抓取与穿透：自动抓取重大决策事项从议题提出、党委前置研究、董事会 / 经理层审议，到具体执行（合同签订、付款、项目实施）的全流程关键节点数据和文档（利用 OCR、NLP 等技术识别关键信息）。绍兴市文旅集团开发公权力大数据监督平台，贯通资产、人事、纪检等 4 个内部系统及 11 个外部数据源，自动比对异常数据（如欠租、违规招投标），触发红 / 黄预警并联动纪委处置。

针对当下“纪检 + 审计 + 董事会风控委”联动机制较为薄弱的问题，未来企业要通过整合纪检监察、内部审计和董事会风险管理委员会的监督资源，形成覆盖企业经营管理全过程的监督闭环。

纪检监察负责党的纪律检查和行政监察，确保企业决策和执行符合党的路线方针政策；内部审计负责对企业财务收支、经济活动进行独立、客观的监督和评价；董事会风控委负责企业全面风险管理和内部控制，确保企业稳健运营。

构建方式可参考以下三方面。第一，建立协同机制，明确三方职责和权限，建立定期沟通、信息共享和协同监督机制。制定联合监督计划，明确监督重点、方式和时限。第二，整合监督资源，共享监督信息，避免重复监督，提升监督效率。

联合开展专项检查、审计调查和风险评估，形成监督合力。第三，完善制度流程，制定监督计划，明确监督重点（如党委前置研究事项、合规管理）。建立“五单管理”机制，从“立项、交办、跟踪、反馈、回头督查”五方面着手，最终确保闭环管理。

通过纪检监察的参与，确保企业决策和执行符合党的路线方针政策，防止偏离正确方向。同时，整合三方监督资源，打破“信息孤岛”，实现监督全覆盖。最终优化治理体系，提升企业竞争力、控制力和抗风险能力，为企业高质量发展提供制度保障。[8]

（详见《国企要参》第 20 期，原文共 11585 字）

国企要参

《国企要参》是由企业观察报社和中国传媒大学主流媒体研究中心联合创办的系列数字研究报告。依托企业观察报平台优势、中国传媒大学主流媒体研究中心专家优势，以及中国传媒大学国家舆情实验室海内外舆情大数据资源，聚焦国资国企领域热点和难点问题，以“舆情资讯 + 热点专题 + 结构化数据 + 原创榜单 + 案例剖析”等形式，梳理和分析国资国企改革发展新动向、新舆情、新思考。致力于为国资国企政策研究、战略制定、品牌管理、舆情治理、融媒体建设等提供决策参考。

《国企要参》坚持独家供给，原创内容占 90% 以上；《国企要参》提倡私享阅读，95% 内容互联网不可见；《国企要参》注重信息价值，为读者提供结构化信息蒸馏服务。

了解详情：
1. 电脑或手机浏览器浏览：https://gqyc.cneo.com.cn/
2. 扫描二维码下载 App（左）（电脑和安卓手机 / PAD 可用），或扫码（右）关注内容。
3. 服务电话：18810346595（微信同号）

