

# Analysis of the Overseas Supervision Force of State-owned Assets and State-owned Enterprises

Yun Wang

Sinopec International Petroleum Exploration and Development Co., Ltd., Beijing, 100029, China

## Abstract

In recent years, the state-owned enterprises actively implement the strategy of “going out”, but the new situation at home and abroad cause overseas supervision problems, it needs to give overseas supervision gives new connotation and task, to apply the unique advantages of state-owned enterprises to overseas supervision, from the global strategic height to strengthen the top-level design, establish and improve the working mechanism and system, promote all kinds of supervision through coordination, deepen the development supervision force pattern. Based on this, this paper analyzes how to build a large pattern of overseas supervision force, and provides ideas and reference for state-owned high-quality assets and state-owned enterprises to carry out overseas supervision.

## Keywords

state-owned enterprises; overseas enterprises; supervision force

## 国资国企境外监督合力大格局探析

王允

中国石化国际石油勘探开发有限公司, 中国·北京 100029

## 摘要

近年来, 国资国企积极实施“走出去”战略, 但国内外新的形势致使境外监督面临诸多问题, 这就需要给境外监督赋予新的内涵和任务, 要将国有企业的独特优势运用到境外监督之中, 从全局战略高度加强顶层设计, 建立健全工作机制和制度体系, 推进各类监督贯通协调、深化拓展监督合力大格局。基于此, 论文对如何构建境外监督合力大格局进行探析, 为国资国企高质量开展境外监督提供思路和参考。

## 关键词

国企; 境外企业; 监督合力

## 1 引言

随着全球化程度的不断加深, 国资国有企业勇当“排头兵”, 积极实施“走出去”战略加快海外布局, 境外资产规模、组织机构、员工团队、业务比重、收入贡献不断扩大。但在国企国际化取得进展的同时, 我们也看到部分国企境外业务出现了公司治理机制失效、重大风险管理失控、遭受重大合规处罚甚至重大利益输送交易等突出问题, 造成亏损严重、资产减值、国有资产流失等严重后果。国有企业是中国特色社会主义经济的顶梁柱, 在建设现代化产业体系、推动高质量发展、推进中国式现代化建设中肩负重任, 构建完善监督合力是规范制度体系的必然要求, 也是深化国企改革、加快完善中国特色现代企业制度的使命所在。

国内与国外因形势不同, 对监督的实施所赋予的内涵和任务也有所不同。“橘生淮南则为橘, 生于淮北则为枳”,

若把国内的监督形式和方法完全照搬至境外, 对实施的效果会打折扣甚至会出现舆情风险; 若完全套用西方现代企业的治理模式, 将会掩盖国有企业的优势和特色。论文在了解境外监督的相关做法基础上, 通过对境外监督存在的问题进行分析, 探讨如何利用国企优势将各类监督力量整合统一, 构建权威高效的境外监督格局, 促进监督更好融入企业治理体系、转化为治理效能, 为加快完善国有企业开展境外监督提供参考思路。

## 2 现阶段国企境外监督现状

### 2.1 多点分散

传统监督强调自上而下的单向监督, 特别是在境外监督中纪检监察、法律合规、组织人事、巡视巡察、审计等监督监管资源多头发起, 监督检查各自一亩三分地, 未能将监督力量贯通融合, 未能做到联动监督、激发协同效应, 导致部分监督内容重叠、存在重复监督现象, 导致监督力度和效果弱化。未能构建起一套行之有效的监督制度, 将监督内容协调、监督程序严密、监督配套完备。

【作者简介】王允(1986-), 女, 中国河南汝南人, 硕士, 中级政工师, 从事国有企业纪检监察、巡视巡察研究。

## 2.2 力量薄弱

境外单位常驻人员受外派要求等因素影响,人员组成有限,多数常驻外派人员身兼数职且流动性大,重视生产经营、忽视监督责任,对什么是监督、如何有效监督意识模糊。缺少既懂境外经营业务、当地语言,又懂监督管理的复合型人才。短期赴境外开展监督检查的力度不断加大,但受出国团组人员、时间及相关出境要求限制导致日程安排紧凑,加之对境外合规、语言、宗教和文化方面的考量,监督检查聚焦的范围受限,缺乏足够的信息和手段,无法全面掌握、动态掌握境外项目运营的全貌,影响了监督的质效。

## 2.3 主动性差

境外单位领导干部对监督的重要性认识不足,没有从国家战略、集团企业长远发展的高度重视,多数被动接受监督,未能发挥在境外的前哨作用,积极落实自我监督要求。在接受多线条检查时疲于应付,用生产经营任务等为借口,更有甚钻制度漏洞回避监督,致使境外监督工作出现痛点。

## 3 境外监督面临的困境

### 3.1 驻在国营商环境基础薄弱

国企的境外业务所处环境复杂特殊,不同国家(地区)的社会制度、政治体制以及法律体系差异较大,有些国家项目建设是特定的利益输送,既得利益集团势力强大;有些国家行政审批流程繁冗冗长,一些关键部门存在索贿现象;有些国家政令或监管规则随意更改,给国企的经营带来很多不确定性和腐败风险。

### 3.2 自身经营存在合规风险

境外单位在生产经营时既要遵守国内法,又要遵守境外经营所在国的法律法规,同时还需执行企业内部的章程和规章制度、行业的准则、规范和管理等,践行企业社会责任、责任操守等应体现在生产经营之中,范围十分广泛,经营者若合规意识淡薄,就会致使经营时合规工作难度巨大。

### 3.3 监督监管难度较大

受地理和地缘政治影响,境外监督容易出现真空地带,特别是受近几年疫情影响,地理上的距离致使监管链条相对较长,加之受时差和一些地区监管不便制约,监督的时效性滞后,影响查找问题的精确性且难以保证监督的全覆盖。在监督执行层面也会出现境外单位简化流程、变通执行等行为,进一步阻碍了监督监管进程。

## 4 构建监督合力大格局

强化对权力运行的全面监督,对于国家制度和治理体系有效运转具有重要的支撑作用。党的十八大以来,国有企业坚持和加强党的全面领导,体制机制改革持续深入。二十大报告强调,“健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系”。坚持党的领导、加强党的建设,是中国国有企业的光荣传统,是国有企业的“根”和“魂”,是中国国有企业的独特优势,要将此优势运用到国资国企境外监督中去,

从全局战略高度加强顶层设计,建立健全相关工作机制和制度体系,推进各类监督贯通协调、深化拓展监督合力大格局。

### 4.1 境外监督合力大格局内涵

境外监督合力大格局的构建和内涵在适应企业治理的需要中不断丰富和完善。以党内监督为主导,持续构建完善具有国企特点的监督合力格局,打通各类监督间壁垒,在政策上相互配合、在具体实施中促进、在最终成效上相得益彰,推进各类监督既各司其职、各负其责,又相互配合、相互衔接,在决策部署指挥、资源力量整合、措施手段运用、信息成果分享上更加系统协同,把监督合力的优势转化为境外企业更大的治理效能。从一元监督模式转为由多种监督机制构成、功能界定清晰、权限划分明确、程序设置适当的境外监督合力大格局。

### 4.2 境外监督合力大格局职能定位

职能定位是各监督主体具体职能发挥、组织有力的重要前提,同时还需注重整体功能和避免组织内部的功能散耗。因此,理念一致、结构统一、要素契合是监督职能协调和功能发挥必备要素。各监督主体运用各自监督手段,根据统一部署对各自领域进行重点监督,聚焦境外“三个关键”即关键领域、关键环节、关键少数,联合开展境外监督工作。监督委员会是统领和根基,发挥主导作用。纪检监察、法律合规、组织人事、巡视巡察、审计等是监督合力大格局的重要组成部分,纪检监察要发挥“监督的再监督”职能,在促进各类监督贯通协调上充分发挥专责监督的主干作用;法律合规在监督境外企业外部、内部秩序与稳定中起到根基作用;组织人事在监督组织制度、组织路线、干部路线和组织程序中应当突出约束和控制机制;巡视巡察是全面从严治党的利剑,要强化巡视巡察综合监督平台作用;审计工作是执行经济监督的重要手段。各类监督贯穿境外生产经营、改革管理、创新发展的全过程各领域,形成高效衔接、密切配合的大格局。

### 4.3 境外监督合力大格局工作原则

坚持党的领导,加强对各类监督主体的指导和统筹,压实监督部门责任,把统一领导贯穿于推动各类监督贯通协调的全过程和各环节。对各监督机制的监督对象、方式和权限等进行区分,强化整体观念,发挥系统合力优势,协同高效深化监督合力大格局。要将防范各类风险作为出发点,预防为主、抓早抓小,坚持问题导向健全各类监督统筹衔接常态化长效化制度机制,形成预防、监督、处置、整改治理的全周期管理模式。同时需与时俱进,不断加强监督理念创新、实践创新、机制创新,充分释放监督合力的效能。

## 5 境外监督合力大格局运行

各类监督贯通协调、深化拓展、由单个监督转变为集成监督需要健全监督合力大格局的统筹协调、成果共享和追责机制,加强组织管理和进行考核评价,形成闭环监督。

## 5.1 工作机制

监督委员会应统筹各监督主体制定监督计划、重点和清单,从而避免重复监督;监督委员会应根据境外企业实际情况确定重大监督事项、重点监督任务,各监督主体需提供专业性意见建议,并就协同配合中遇到的问题及时协商、共同解决。监督委员会应定期更新监督信息的共享清单,各监督主体应增强共享意识,加强日常沟通(按管辖权限、事关重大且敏感不能公开共享的除外),对于重大紧急情况应及时向监督委员会通报。按有关规定实施责任追究的情况应及时向监督委员会通报,以便其他相关监督主体掌握情况,避免重复问责。

## 5.2 组织管理

在组织结构的各个功能环节设置监督机制,确保各职权的科学规范性、系统完备性和运行有效性。组织管理服务于境外监督,监督的权威性来自组织,自上而下的组织领导、组织推动和组织执行力,可发挥组织内部的有序分工和组织协调力量。监督委员会加强贯通协调制度机制建设和落实情况督促检查,要通过协同更好地取长补短,建立流程清晰、信息顺畅、运转高效、反应灵敏的大格局机制。各监督主体要明确协作配合人员、做好分工和职责划分,组织人事部门可将推动落实监督合力大格局情况纳入干部考核、考察内容。各监督主体共同督促完善管理制度,弥补制度漏洞,降低协同成本、提高协同收益。

## 5.3 建立健全制度

制度具有根本性、全局性、稳定性和长期性,监督合力大格局的构建关键在于组织系统和制度系统相互支撑、有机统一。建立健全贯通协调的制度能够促进境外监督的科学化、规范化和常态化,是各类境外监督主体行使监督权力的坚强保障。要根据上位制度、结合境外企业实际制定监督制度;要适时新增,推动境外监督合力大格局入规入法;要总结实践经验,完善更新修订已有涉及监督合力建设的制度。

## 5.4 考核评价体系

监督权更具有权威性,对监督权的再监督也是境外监督合力大格局中的难点。破解谁来监督监督者这一难题,就

需要建立针对监督权的考核评价体系。在保障监督权独立行使的基础上,建立和完善监督权的监督和制约机制,并从“有形”到“有效”。这需要进一步加强党对境外监督体系建设的统一领导,进一步优化顶层设计和统筹协调能力,同时还需将各监督主体的协同配合工作纳入考核体系,明确将考核结果计入绩效评价,制定可执行可落实的奖惩制度。对有效监督、促进境外企业健康运行发展的,要给予适当的表扬和奖励;对监督不力、不配合的,给予一定的批评和惩罚措施。要细化监督合力协同效果的评价规则,并对自主协同行为进行引导,提高其合作的积极性。

## 5.5 境外监督信息化建设

信息化平台和数字化手段是推动境外监督主体形成合力的重要举措。通过搭建数字化协作平台可缩短境内外空间和时间距离,帮助境内监督主体实时的、在线的监督境外企业,促进权责透明,并可打破信息孤岛和数据壁垒,在信息充分共享条件下,推进各类监督信息共享、数据共享、监督模型共建共用,整体提升监督信息的利用率和监督工作的有效性。加强对各类监督信息的收集、甄别、分析和研判,洞悉隐含的规律,从而预测或预警不断涌现的新型问题。

## 6 结语

境外监督合力大格局的形成需要机制建设,从现阶段组织管理情况来看存在困境,论文通过大格局内涵、职能定位和开展工作原则对监督合力大格局进行构建,从工作机制、组织管理、建立考核评价体系和境外监督信息化建设,对监督合力大格局如何运行进行阐述,希望可以为增强监督合力、发挥监督叠加效应、节省监督成本、提高监督质效提供一些思路。

## 参考文献

- [1] 毕晔.国际化经营背景下央企纪检监察与合规管理的协同研究[D].北京:对外经济贸易大学,2021.
- [2] 张锦灿.浅论企业境外合规管理——《企业境外经营合规管理指引》要义解读[J].法制与社会,2019(20):152-153.
- [3] 杨莹.国企“出海”:合规才能强大[J].法人,2019(7):72-74.