

# 中国合规管理政策研究与 国有企业合规管理调研报告



普华永道



# 目录

## 前言

03

## 中央及地方国资 合规管理政策对比

04

- 合规管理组织职责
- 合规管理重点领域
- 合规管理运行及保障机制

## 国有企业合规 管理体系建设调研

10

- 合规管理机构设置
- 合规管理重点
- 合规管理运行
- 合规管理保障

## 普华永道建议

19





# 前言

加强企业合规管理，是国有企业改革的重要组成部分，也是落实党中央全面“依法治国”战略和全面推进“依法治企”要求的重要举措。

在国资监管层面，继2018年11月国务院国资委印发《中央企业合规管理指引（试行）》以来，各地国资委纷纷出台地方配套政策，结合地方实际情况，推动地方国有企业建立健全合规管理体系，提升依法治企水平。

在国有企业层面，中国国有企业积极建立健全合规管理体系，形成常态化管理机制，并在市场交易、安全环保、产品质量、劳动用工、财务税务、知识产权、商业伙伴等专项上持续深化，提升防范化解重大合规风险能力。

普华永道在研究国资政策和调研国有企业合规管理体系建设成果基础上，撰写本报告，旨在为国有企业开展合规管理工作带来有益启示。





中央及地方国资

合规管理政策对比

继2018年11月国务院国资委印发《中央企业合规管理指引（试行）》以来，各地国资委纷纷出台地方配套政策，结合地方实际情况，推动地方国企建立健全合规管理体系，提升依法治企水平。

在已出台配套政策的地方国资委中，普华永道选取了广东、江苏、山东、四川、云南五个代表性省份，以及北京、上海、广州、天津、重庆五个代表性城市，对配套政策进行对比与解读，期望为地方国资委后续出台政策文件和国有企业建设合规管理体系提供参考借鉴。

代表性省、市属企业合规管理工作指引样本

国资委	配套政策名称	印发时间
广东	《广东省省属企业合规管理指引（试行）》 （粤国资综合〔2020〕8号）	2020.03.03
江苏	《省属企业合规管理指引（试行）》	2019.11.06
山东	《省属企业合规管理指引》	2019.12.13
四川	《四川省省属企业合规管理指引（试行）》	2021.03.19
云南	《云南省省属企业合规管理指引（试行）》 （云国资法规〔2021〕81号）	2021.06.15
北京	《市管企业合规管理工作实施方案》	2018.12
上海	《上海市国资委监管企业合规管理指引（试行）》 （沪国资委法规〔2018〕464号）	2018.12.28
广州	《广州市市属企业合规管理指引（试行）》 （穗国资法〔2020〕9号）	2020.12.01
天津	《天津市国资委监管企业合规管理指引（试行）》 （津国资〔2020〕12号）	2020.12.30
重庆	《重庆市市属国有企业合规管理指引（试行）》 （渝国资发〔2019〕17号）	2019.11.01

注：深圳尚未出台单独的合规管理指引

总体而言，以上地方国资委配套政策基本继承了《中央企业合规管理指引（试行）》的内容框架，但在合规管理组织职责、合规管理重点领域、合规管理运行及保障机制等方面也体现出各地国资委的思考。



## 合规管理组织职责

### 明确党委会合规管理工作主要职责

党委会负责全面领导和统筹推进合规管理工作，牵头研究合规管理负责人的人选、设立合规管理牵头部门，并对组织各层级的合规经营管理情况进行监督、对合规管理重大事项提出意见，依法处理有关违规人员。

江苏

### 明确合规委员会是董事会下设专业委员会

合规委员会承担合规管理的监督、组织及协调工作，应听取有关合规事项的报告、了解合规政策的实施情况和存在的问题，向董事会提出意见和建议。

江苏 广州

### 明确企业主要负责人作为履行推进合规体系建设第一责任人

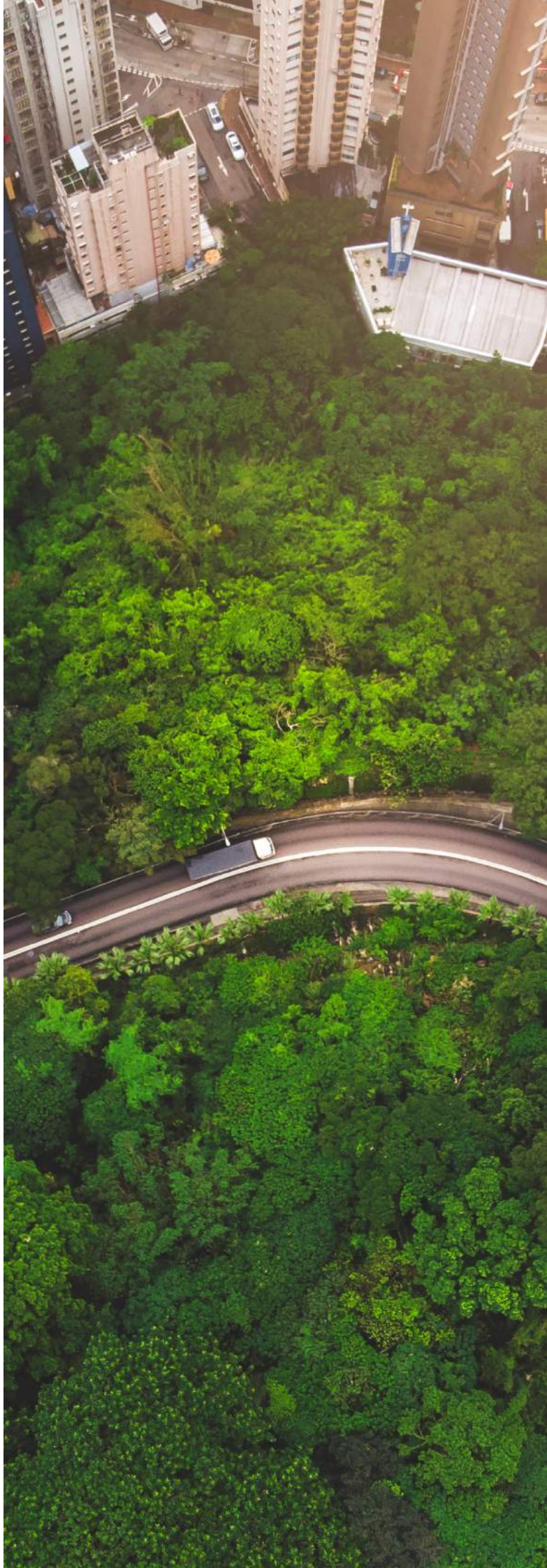
第一责任人作为重要组织者、推动者和实践者，应当对重要工作、问题、环节、任务做到“亲力亲为”；牵头制定合规管理工作规划和年度工作计划，严格执行“三重一大”决策法定程序，落实合规性审查制度。

广州

### 明确合规管理“三道防线”组织架构

参照风险管理“三道防线”，提出合规管理也应建立“三道防线”。业务部门是防范合规风险的第一道防线，其负责人及业务人员应当承担职责范围内的首要合规责任；合规管理牵头部门是防范合规风险的第二道防线，同时也是合规管理体系建设的责任单位；内部审计和纪检监察部门是防范合规风险的第三道防线，其中内部审计部门负责对合规管理体系有效性、适当性和充分性进行独立监督评估及合规审计，纪检监察部门负责职权范围内违规事件的监督、执纪、问责等工作。

广东 江苏 山东 广州





# 合规管理重点领域

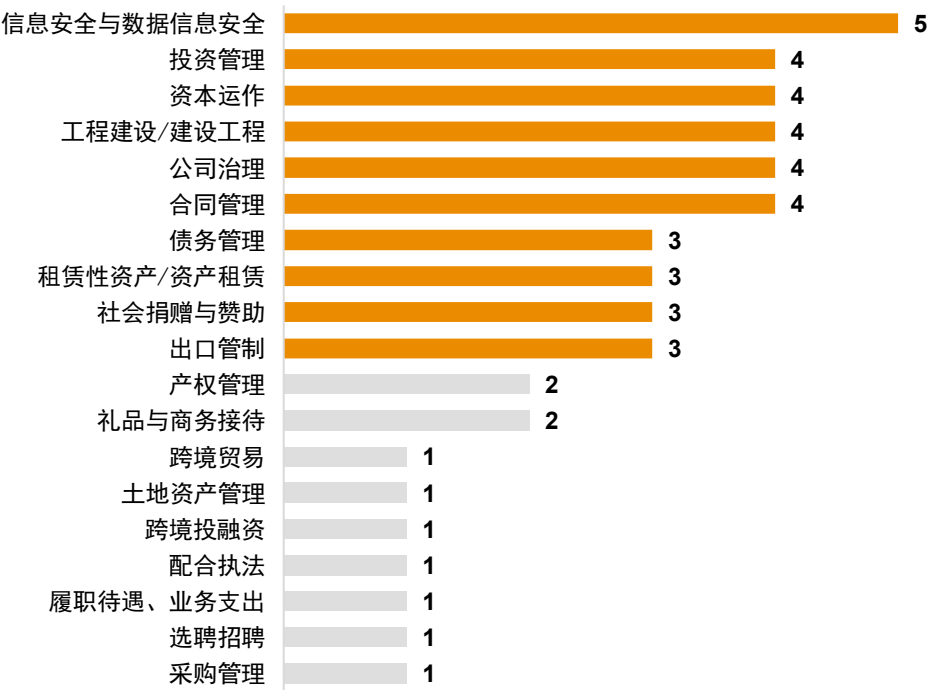
图1 国务院国资委合规管理7大专项



《中央企业合规管理指引（试行）》提出市场交易、安全环保、产品质量、劳动用工、财务税收、知识产权、商业伙伴七项重点合规管理领域。各地国资委结合历年地方发生的风险事件、国资监管常见问题等，在七项重点合规管理领域基础上，新增部分重点合规领域。

根据统计，有10项合规管理领域在样本中出现频率大于等于3次，这些管理领域既有来自外部法律法规的要求，也有企业内控需重点关注的对象，分别是：

图2 各省、市国资委新增重点领域统计



## 1.信息安全与数据信息安全领域

要求“强化数据信息安全防护体系的有效性与可执行性，强调个人信息的合理使用。采取全面可行的保护措施，防止重大商业信息与内幕信息泄露”。

■ ..... 江苏 云南 四川 广州 天津

## 2.投资管理领域

要求“严格执行投资监管相关规章制度，建立健全事前、事中、事后管理工作体系，防止违规投资行为，强化违规投资责任追究”。

■ ..... 广东 云南 四川 广州

## 3.资本运作领域

要求“严格遵守证券监管相关法律法规，规范所持上市公司股权变动行为。依法依规做好信息披露工作，保证披露信息的真实、准确、完整”。

■ ..... 广东 云南 四川 广州

## 4.工程建设与建设工程领域

要求“健全建设工程项目管理体系，加强制度建设，强化对项目管理的全过程控制，规范协议的履行，保障建设项目在依法合规的基础上顺利实施”。

■ ..... 山东 广东 云南 广州

## 5.公司治理领域

要求“全面落实‘三重一大’决策制度，提升决策有效性，保障党委会、董事会、监事会、经理层等各层级依法合规履职，实现党的领导与公司治理有效融合”。

■ ..... 江苏 云南 四川 广州

## 6.合同管理领域

要求“严格遵守审慎签约、诚信履约原则，加强对合同签订内容合法性、程序正确性等方面的合规审查。落实合同承办部门主体合规责任，建立健全合同执行评价制度”。

■ ..... 广东 江苏 云南 四川

## 7.债务管理领域

要求“全面落实加强国有企业资产负债约束、维护资金安全、提高资本回报等有关要求，规范资金拆借和担保管理，加大债务监督检查力度，严肃问题责任追究”。

■ ..... 广东 云南 四川

## 8.租赁性资产与资产租赁领域

要求“建立健全资产租赁管理制度，优化业务管理流程，完善租赁合同管理，加强对租赁性资产运行的审计和监督”。

■ ..... 广东 云南 广州

## 9.社会捐赠与赞助领域

要求“禁止超规格、超标准接受或送出礼品以及超标准接受或组织商务宴请，维护正常商业关系与市场秩序”。

■ ..... 江苏 云南 四川

## 10.出口管制领域

要求“严格执行国家出口管制法律法规，防止出口产品及服务因违规受到处罚。严格遵守其他国家和国际组织的出口管制法律法规，避免受到相关制裁”。

■ ..... 广东 云南 广州

其他领域还包括产权管理、礼品与商务接待、跨境贸易、跨境投融资、土地资产管理、配合执法、采购管理、选聘招聘、职待遇和业务支出等，出现频率1至2次。



## 合规管理运行及保障机制

在《中央企业合规管理指引（试行）》要求建立合规风险识别预警机制、合规风险事件防范化解机制、合规审查机制、违规问责机制、合规管理评估机制等五大合规管理机制基础上，地方国资委在合规管理机制设计上做出了诸多思考和探索。

### 1. 合规联席会议机制

联席会议由合规管理负责人召集和主持，通过定期会议等形式研究、指导、协调、部署跨部门的合规管理各项工作。

江苏 广东 云南 广州 天津

### 2. 风控合规体系整合机制

合规管理运行机制可统筹协调企业原有的风险管理、内部控制等管理体系或机制，从组织架构、风险管理工具、管理工作及流程方面进行整合，提升企业在合规管理、风险管理及内部控制方面的效率效果。

广州

### 3. 强制事前合规咨询机制

涉及重大合规风险领域的业务部门，要及时将有关业务提交合规管理（牵头）部门进行事前咨询。

江苏

### 4. 合规举报机制

畅通举报渠道，保障企业员工有权利和途径举报违法违规行。

江苏 云南 上海

### 5. 合规论证机制

各部门在办理日常业务、执行决策、履行合同等经营活动的各阶段，对识别的合规风险或有关合规问题，可组织相关职能部门对确有必要的问题进行合规论证。

重庆

### 6. 合规成果转化机制

及时填补制度建设空白、完善制度执行标准。对标内部管理制度，对包括但不限于以下事项按权限进行决策转化：经决策采纳的合规审查意见、论证意见、预警措施；经决策采纳的经营风险防控措施、整改措施；对法律纠纷案件和违规案件的合规风险防控措施等。

重庆


### 7. 激励约束机制

对在合规管理体系建设中作出重要成绩、有效防范重大合规风险或对挽回重大损失作出突出贡献的集体和个人，应当予以表彰和奖励；对于落实合规管理工作不力，忽视重大合规风险或违规经营造成重大损失的，要严肃问责，按照有关规定追究企业相关领导及人员责任。

江苏 云南







# 国有企业合规 管理体系建设调研

## 调研背景

中央及地方国资委出台合规管理政策后，中央企业和国有企业快速响应，致力建立科学、规范、落地的合规管理体系。

为了进一步了解国有企业合规管理体系建设现状，我们选择了10家中央企业，50家地方国有企业为调研标的，合计发放问卷600份，回收438份，覆盖中高级管理人员。同时，我们还开展35场访谈和专题研讨会议，全面深入了解企业合规管理工作的重难点问题。



## 合规管理机构设置



▶ 26%

的企业设立合规管理委员会



▶ 73%

的企业明确合规管理主责部门



▶ 89%

的企业将合规职能设置在原法律部门  
(明确合规管理主责部门的企业中)

### 典型问题

在调研中，企业普遍认为多个政策均明确了由总法律顾问及企业相关负责人担任合规管理负责人，由于总法律顾问大多数情况并非公司董事，且如果合规管理委员会和审计风控委员会合署，合规管理委员会的职责及委员会主席人选该如何确定？

### 普华永道建议

1. 将合规管理委员会与风控审计委员会合署，并由董事（一般为原风控审计委员会主席）担任主席，合规管理委员会主要职责是合规管理顶层统筹与研究重大合规事项。
2. 在经营层设置合规管理领导小组，由总法律顾问担任组长对合规管理日常工作负责，把相关部门负责人纳入作为小组成员，领导小组主要牵头研究日常经营的高合规风险事项，为经营层决策提供前置合规意见，具体工作部署由工作小组（由合规管理部门牵头）进行落实。



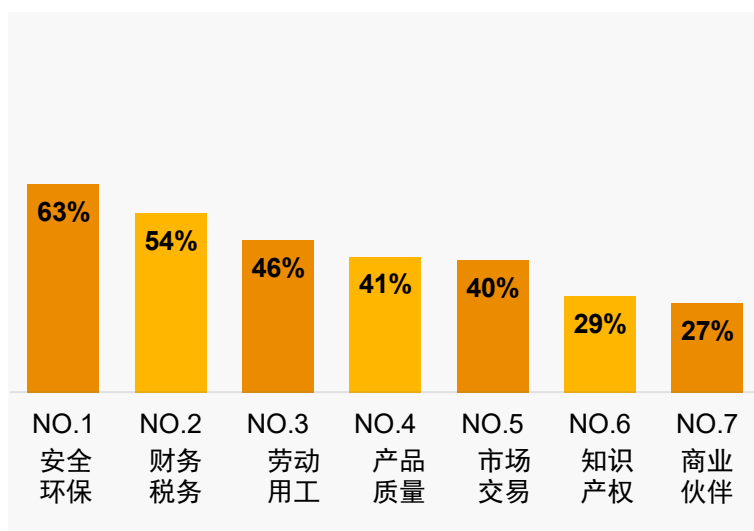
## 合规管理重点

企业应当根据外部环境变化，结合自身实际，在全面推进合规管理的基础上，突出重点领域、重点环节和重点人员，切实防范合规风险。其中，在七个重点领域中，国内企业与海外业务的重点领域关注分布不尽相同。

在企业实践中，随着国有企业集团总部完成合规管理体系顶层设计的“1”，未来还需要推进“N”个合规风险专项建设，从而构建起横到边、纵到底的“1+N”管理体系。在“N”的选择上，国有企业需结合自身业务和当前主要面临的合规风险进行综合分析。

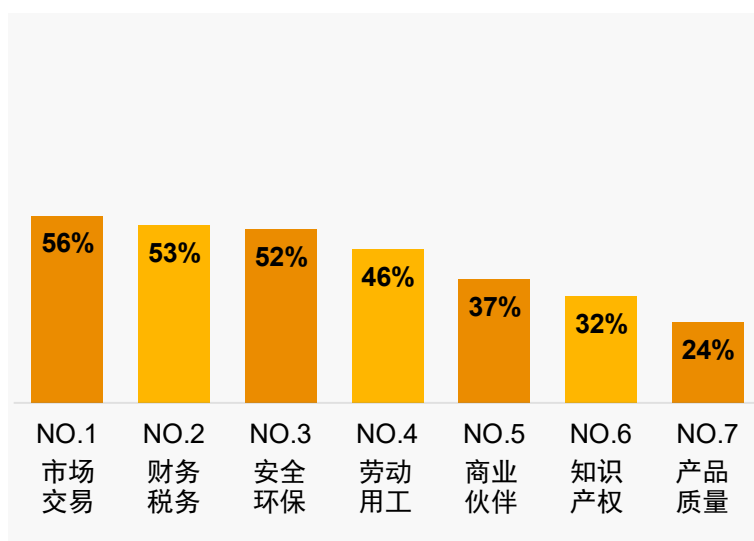
**图3** 国有企业最为关注的专项领域统计结果（每份问卷选择3个专项）

- 安全环保、财务税务、劳动用工排名前三



**图4** 开展境外业务的国有企业最为关注的专项领域统计结果（每份问卷选择3个专项）

- 市场交易、财务税务、安全环保排名前三
- 对比所有国有企业的统计数据，知识产权、商业伙伴的选择比例也有不同程度增加





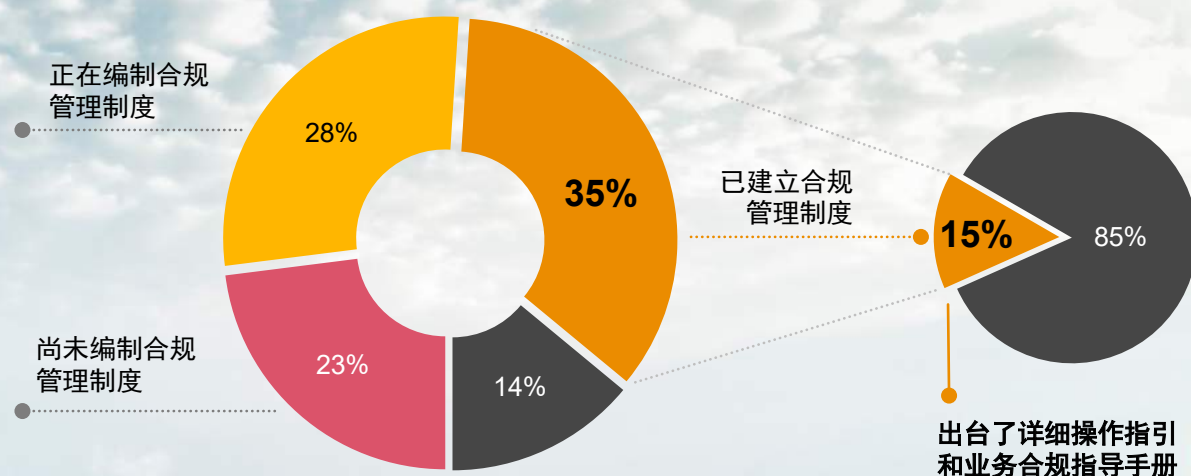
## 合规管理运行

### 1. 建立健全合规管理制度

**35%**企业已经建立合规管理制度，**28%**企业正在编制合规管理制度，**23%**的企业尚未编制，但将编制出台合规管理制度作为未来一年的计划。其中，已经建立合规管理制度的企业中，有**15%**的企业出台了详细操作指引和业务合规指导手册。

虽然出台了合规管理制度，但仅仅有一小部分客户建立了更具有针对性和指导性的合规管理指引。如何为具体业务提供更加清晰的指引成为接下来国有企业需重点提升的内容。

图5 企业建立合规管理制度情况分布



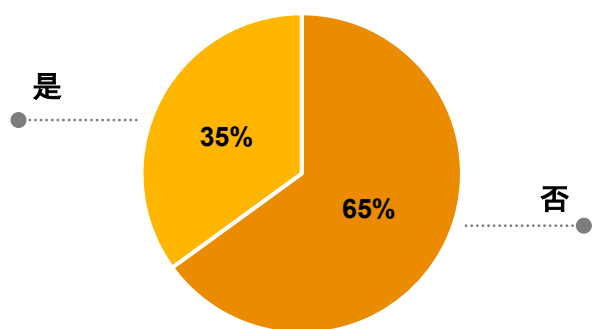


## 2. 加强合规风险应对与预警

# 65%

的企业未定期开展合规管理的识别和评估工作。未能及时对企业合规管理数据库进行迭代更新，可能会忽略给企业带来重大合规风险的潜在因素。

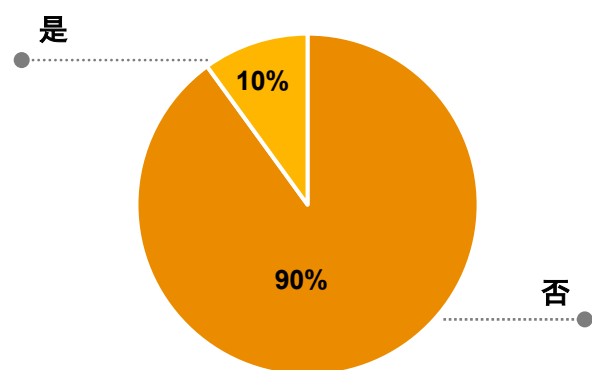
**问题1** 是否定期开展合规管理识别和评估？



# 90%

的企业未建立合规风险预警指标和机制。未能采用更加智能的指标化、智能化手段对合规风险进行动态监控，显示出其管理方式仍较为传统。

**问题2** 是否建立合规风险预警指标和机制？





### 3. 建立健全合规审查机制

图6 开展合规审查机制情况分布

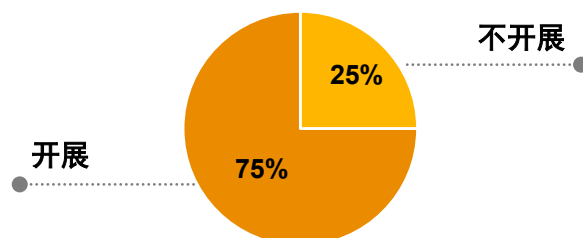


图7 合规审查范围分布

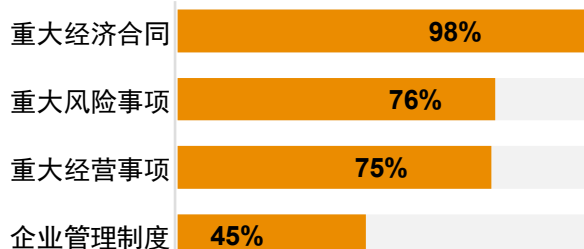
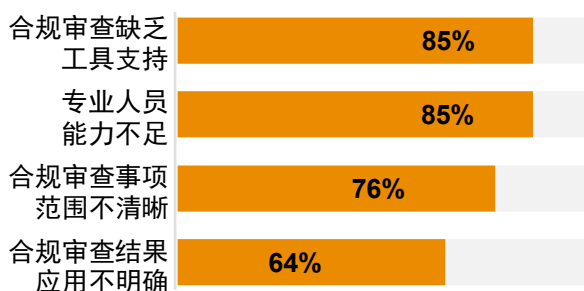


图8 合规审查主要挑战情况分布



#### 问题3 合规审查如何才能更好发挥价值？

有三个关键方面：

- 健全合规管理部门职能建设，提升合规管理人员素质；
- 综合合规管理部门能力和以合规风险为导向确定合规审查范围；
- 明确业务部门和合规管理部门相应的职责边界，同时为合规管理部门建立有效管理工具。



#### 4. 强化违规追责

调研数据显示，大多数企业已经建立违规经营制度，并明确举报渠道。但对于违规追责工作涉及多个部门的联动配合，目前在主责部门和追责程序上还存在较多模糊地带，追责机制的可执行性还有待进一步提升。

图9 建立违规追责制度情况分布

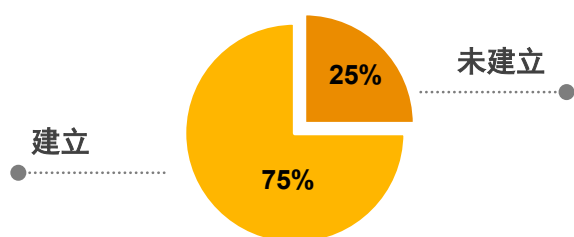


图10 建立举报渠道情况分布

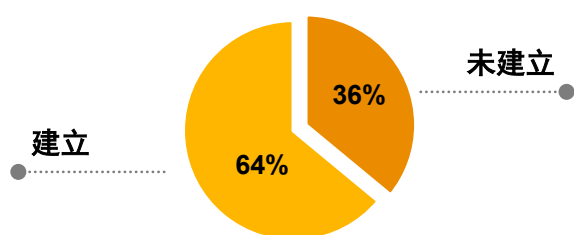
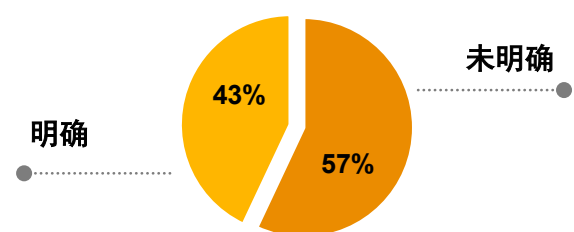


图11 违规追责部门和程序明确情况分布

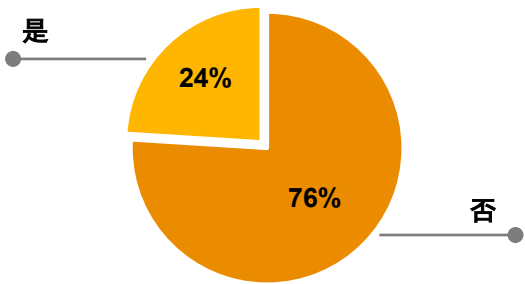




# 合规管理保障

## 1. 加强合规考核评价

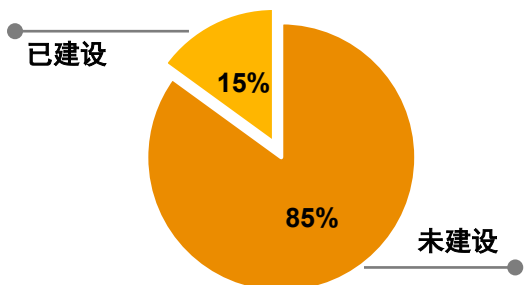
问题4 是否与年度绩效评价挂钩？



76%的企业未将合规考核与年度绩效评价挂钩，通过考核强化员工合规意识，落实合规管理意识的作用还有待发挥

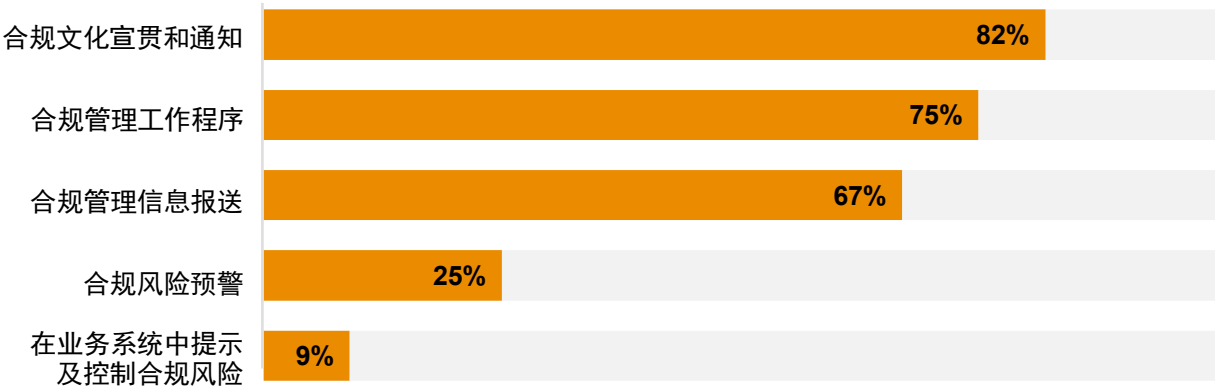
## 合规管理信息化建设

图12 合规管理信息化建设情况分布



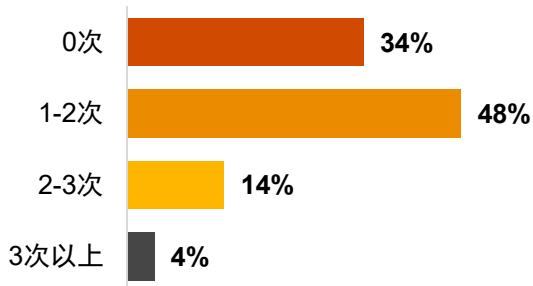
85%的企业尚未开展合规信息化建设。在建立系统的企业中，主要实现了合规文化的宣导和合规程序的固化，和业务结合度相对较低。

图13 合规管理系统功能分布



## 2. 积极培育合规文化

图14 过去一年风控合规培训次数分布

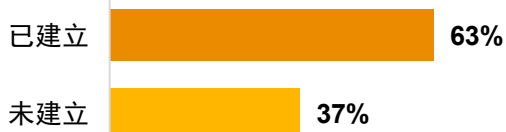


48%

的企业每年组织1至2次的合规培训。企业较为重视合规管理培训宣贯工作，超过60%的客户在过去一年里举办过不同形式的合规管理培训。

## 3. 建立合规报告制度

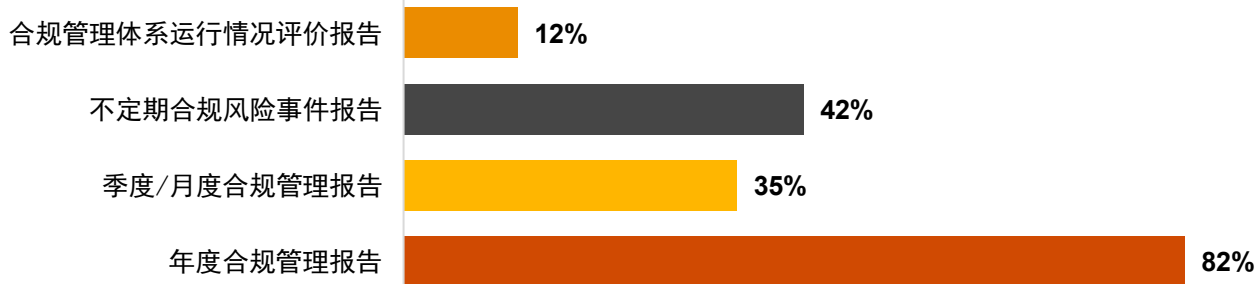
图15 建立报告机制分布



63%

的企业建立了合规报告机制，但合规管理报告以年度报告为主，集团上下基于合规信息的及时沟通仍有不足。

图16 报告类型分布





# 普华永道建议

## 建立健全全面风险管理体系及机制

建设合规管理体系是一项系统性工程，仅靠纸面上的合规文件是远远不够的。企业高层的重视和支持是实现合规目标的重要前提，企业各部门的通力合作和企业全体员工的共同参与，是合规管理体系有效运行的坚实保障。

企业应结合自身实际情况，不断压实合规管理责任，建立可落地的工作机制，并在实践中持续优化提升。

## 搭建合规风险预警体系

企业应在内部建立一套切实可行的关键风险预警体系，包括预警指标和预警机制，提升风险监督的及时性和有效性。

未来，企业可考虑将风险预警体系在信息系统进行固化，建立合规风险持续监督模型，形成量化监测风险的仪表盘，促进科技手段为合规管理赋能。

## 重视外规内化和合规审查工作

企业要及时监测、收集与企业及职能相关的外部法律法规，根据条文变化评估合规风险，将合规要求内化为企业制度要求，最终实现员工入心入行。

要以风险为导向，明确嵌入流程的合规审查事项范围和相关机制，发挥合规管理人员专业优势，为维护企业合规运行保驾护航。

## 加强合规文化宣贯

合规管理真正落地有赖于全体员工的重视和参与，人人都成为合规的防火墙，企业的肌体才能永葆健康。

企业应积极建设合规文化和制定合规培训计划，以多种形式开展宣传宣贯，让广大员工理解合规管理要求、认同合规工作价值和践行合规管理标准。

## 联系方式



### 宋经纬

普华永道中国企业治理、风险和合规咨询合伙人

电话: +[86] (20) 3819 2655

david.jw.song@cn.pwc.com



### 周翔

普华永道中国企业治理、风险和合规咨询副总监

电话: +[86] (20) 3819 2393

kevin.zx.zhou@cn.pwc.com

[www.pwccn.com](http://www.pwccn.com)

© 2021 普华永道。版权所有。

普华永道系指普华永道网络及/或普华永道网络中各自独立的成员机构。

详情请进入[www.pwc.com/structure](http://www.pwc.com/structure)。