

Research on the Financial Management Mechanism of Municipal State-Owned Enterprises from the Perspective of State-Owned Assets Supervision

国资监管视角下市属国有企业财务管理机制研究

吴娜 著



**International
Union of Scientific and
Technological Scholars**

CIP INFORMATION

Title: Research on the Financial Management Mechanism of Municipal State-Owned Enterprises from the Perspective of State-Owned Assets Supervision

题目：国资监管视角下市属国有企业财务管理机制研究

Author: Na Wu

作者：吴娜

ISBN: 979-8-90040-442-4

Publisher: CYPEDIA INTERNATIONAL UNION OF SCIENTIFIC AND
TECHNOLOGICAL SCHOLARS

Price: \$60.00

定价：60 美金



**International
Union of Scientific and
Technological Scholars**

**Research on the Financial Management Mechanism of Municipal State-Owned Enterprises
from the Perspective of State-Owned Assets Supervision
国资监管视角下市属国有企业财务管理机制研究**

Address: 100 N Howard St Ste R, Spokane, Wa, 99201. United States

Tel: +888-754-5177

Email: contact@cypedia.net

Format: 170mmx240mm 1/16 Sheets: 13

Word Counts: 150.000

Edition: First edition in July 2026

Printing: First printing in July 2026

**CYPEDIA INTERNATIONAL UNION OF SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL
SCHOLARS**

非开放获取·电子版请联络出版社购买·版权归出版社所有·侵权必究

Not Open Access. For the electronic version, please contact the publisher for purchase. The copyright belongs to the publisher.
Infringement will be prosecuted.

前言

PREFACE



随着新一轮国企改革深化提升行动的全面推进，国资监管体系持续向精细化、法治化、属地化方向转型。市属国有企业作为地方国有经济的核心载体，承担着城市建设、民生保障、产业培育、公共服务等核心属地职能，是衔接国家国资战略与地方经济发展的关键枢纽。相较于中央企业与省级国企，市属国企资产规模适中、业务场景属地化、政策依附性强，财务管理模式与风险结构具备鲜明的区域专属特征，对地方国资监管政策的适配度、财务机制的实操性有着更高的属地化要求。

当前国内学界关于国企财务管理与国资监管的研究成果日趋丰富，但多数研究聚焦于中央企业或全域国企宏观层面，针对地市层级市属国企的细分场景研究相对薄弱，普遍存在场景适配不足、机制针对性偏弱、政企协同研究不深入等问题。现有研究尚未完全厘清国资监管目标与市属国企财务治理目标的内在协同逻辑，对属地国企财务机制的现存痛点、成因机理、优化路径缺乏系统性、全链条的拆解与论证，难以充分适配新时代地方国资精细化监管与市属国企高质量发展的现实需求。

基于此，本书立足国资监管专属视角，以市属国有企业财务管理机制为核心研究主线，遵循“理论铺垫—现状研判—问题剖析—逻辑构建—机制优化—对策落地”的完整研究脉络逐层展开。首先界定国资监管、市属国企、财务管理机制三大核心概念，梳理相关基础理论并搭建专属分析框架；其次调研市属国企财务管理主流实践与现行国资监管核心要求，结合典型案例剖析财务机制运行短板与深层成因；再次阐释监管目标、企业目标与财务目标的协同关系，明确财务机制构建原则与核心要素；最后针对性优化预算管理、内控风控、信息报告、绩效评价四大核心财务机制，分别从企业内部机制完善、国资监管政策优化两个维度提出系统性对策，并客观梳理研究局限与未来研究方向。

全书立足地方国资治理实操场景，兼顾理论深度与实践落地性，力求破解市属国企财务治理与属地国资监管适配错位、机制滞后、协同不足等现实难题，进一步完善地方国企财务治理与国资监管协同发展的理论体系，为各地市属国有企业规范财务运行、防范财务风险、提升治理效能，以及地方国资监管部门优化监管制度、创新监管模式提供可借鉴的学术思路与实践方案。限于作者水平，书中难免存在疏漏及不妥之处，敬请读者批评指正。

作 者

目 录

CONTENTS



第一章 绪论	1
第一节 研究背景与意义	1
第二节 国内外研究现状述评	4
第三节 研究思路、方法与内容框架	8
第四节 主要创新点与不足	11
第二章 核心概念界定与理论基础	15
第一节 国资监管的内涵、目标与体系演进	15
第二节 市属国有企业的功能定位与特殊性	18
第三节 财务管理机制的内涵、构成与功能	22
第四节 本研究的理论分析框架	28
第三章 市属国有企业财务管理现状与监管要求分析	35
第一节 市属国有企业财务管理的主要模式与实践	35
第二节 现行国资监管对财务管理的关键要求与导向	40
第三节 财务管理机制存在的主要问题与成因分析	46
第四节 典型案例剖析	53
第四章 国资监管目标下的财务管理机制构建逻辑	61
第一节 监管目标、企业目标与财务目标的协同	61
第二节 财务管理机制构建的原则与导向	67
第三节 财务管理机制的核心构成要素分析	74
第四节 机制有效运行的内外部保障条件	81
第五章 基于国资监管的全面预算管理机制研究	89
第一节 监管导向下的全面预算目标确定与分解	89
第二节 预算编制、执行与控制机制的优化	97

第三节 预算考核评价与监管报告的衔接·····	105
第四节 提升预算管理战略性与约束力的路径·····	113
第六章 强化国资监管的内部控制与风险管理机制研究·····	121
第一节 监管视角下的内部控制体系构建重点·····	121
第二节 财务风险识别、评估与预警机制设计·····	128
第三节 重大风险事件应对与监管报告机制·····	135
第四节 内控评价与监管检查的联动机制·····	142
第七章 服务于国资监管的财务信息报告与绩效评价机制研究·····	149
第一节 监管需求的财务信息报告体系构建·····	149
第二节 财务信息质量保障与披露机制·····	155
第三节 融合监管导向的企业财务绩效评价指标体系·····	161
第四节 绩效评价结果的应用与激励约束机制·····	168
第八章 研究结论、对策建议与展望·····	175
第一节 主要研究结论·····	175
第二节 完善市属国企财务管理机制的对策建议·····	179
第三节 对国资监管政策优化的相关建议·····	186
第四节 研究局限与未来展望·····	192
参考文献·····	199

第一章 绪论

第一节 研究背景与意义

本节立足于国资监管体制深化改革与地方国企市场化转型的双重时代背景，结合市属国有企业经营发展与财务治理的实现状，从政策演进、行业发展、实务痛点三个维度梳理研究缘起。同时从理论价值与实践价值两个层面，系统阐释本研究的核心价值，为全文机制研究、问题剖析、路径优化奠定扎实的研究基础。

一、研究背景

当前国有资产监管体系持续迭代升级，地方国有企业财务治理面临全新的制度环境与发展要求。伴随国资监管从传统行政管控向资本化、法治化、精细化监管转型，市属国有企业作为地方国有资产的核心载体，其财务管理机制的规范性、系统性直接关系国有资产保值增值与区域经济高质量发展。本部分从国家政策改革、地方国企发展、财务治理现实困境三个维度展开阐述。

（一）国资监管体系持续深化改革

1. 顶层监管制度不断迭代完善。新时代国企改革工作以管资本为主线持续推进，《中华人民共和国企业国有资产法》《国有企业、国有控股企业、国有实际控制企业违规经营投资责任追究实施办法》等法律法规的落地实施，意味着国有资产监管正式步入法治化、标准化阶段。传统以行政干预、事前审批为核心的监管模式被逐步重塑，取而代之的是以资本管控、合规管控、绩效管控、风险管控为核心的新型监管体系。

2. 地方国资精细化监管全面落地。国家层面改革框架搭建完成后，各省市地方国资委结合区域经济特征，陆续出台属地化监管细则，重点针对市属国有企业层级多、业态杂、公益性与经营性交织的特点，推出穿透式财务监管、常态化审计督查、财务信息公开公示、资金专户管控等一系列监管举措。监管重心的下沉与细化，对市属国有企业传统粗放式财务管理模式形成硬性约束，倒逼企业重构适配新型监管体系的财务运行机制。

（二）市属国企发展定位持续升级

1. 市属国企承载区域发展核心职能。市属国有企业是衔接地方政府公共治理与市场经济运行的关键枢纽，主要承担城市基础设施建设、民生服务保障、地方产业培育、国有资本市场化运作等核心职能。相较于央企、省属国企，市属国企深度嵌入地方经济发展体系，经营决策与财务运作高度贴合地方财政、城市规划、产业政策，具备极强的属地化特征。

2. 多元业态增加财务管控难度。现阶段国内地市国企普遍呈现“公益类+商业类”并行的发展格局，公益类企业侧重社会效益输出，盈利性弱化、财政依赖性较强；商业类企业参与市场化竞争，对资金周转、成本管控、资本运作、风险防控的专业要求更高。多元的经营属性，使得统一化、通用化的财务管理模式无法适配企业发展需求，财务机制适配性不足的问题逐步凸显。

（三）市属国企财务治理存在现实短板

1. 财务机制与监管要求适配性不足。长期以来，多数市属国有企业依托地方国资背书开展经营活动，市场化竞争意识薄弱，财务管理工作多聚焦会计核算、账务处理、报表编制等基础工作，尚未形成覆盖预算、资金、风险、绩效、内控的全链条财务治理体系。在精细化国资监管要求下，传统财务模式暴露出合规性不足、管控滞后、风险隐蔽性强等诸多问题。

2. 财务治理滞后于企业转型节奏。随着地方国企混合所有制改革、市场化选聘、数字化转型工作的推进，市属企业业务规模持续扩张、资本运作行为日益频繁，但财务机制更新迭代速度滞后于业务发展速度。资金闲置浪费、预算执行松弛、内控流于形式、绩效激励脱节等常态化问题，持续制约国有资产运营效率，难以满足国资监管部门对国有资本保值增值的核心要求。

二、研究意义

本研究立足国资监管视角聚焦市属国有企业财务管理机制优化，既能够补充地方国企财务治理领域的细分理论成果，也可以为各地市国资委监管落地、市属国企财务体系升级提供实操参考，具备双向的学术价值与实践价值。

（一）理论意义

1. 细化国企财务治理理论研究场景。现有国企财务管理相关理论研究，多聚焦于全域国企或高层级央企、省属国企，针对市属国有企业的细分理论研究相对

零散，尚未形成系统化的机制研究体系。市属国有企业属地化监管具备独特理论内涵，该概念指代地方国资监管主体依据国家顶层国资制度，结合地市区域经济、财政水平、城市功能定位制定的差异化监管规则与管控体系，核心特征体现为属地适配性、管控精细化、功能差异化（理论依据：中国企业改革与发展研究会《地方国有资本监管与治理发展报告 2023》）。本研究可进一步细化国企财务治理理论的应用场景，填补中层地方国企财务机制研究的理论空白。

2. 构建监管与财务融合的理论逻辑。既往研究大多将国资监管、国企财务管理划分为两个独立研究领域，割裂了二者的内在联动关系。事实上，国资监管制度是市属国企财务机制构建的底层约束条件，财务机制运行效果是国资监管成效的直接体现。本研究通过梳理二者的耦合逻辑，搭建“监管约束—机制适配—治理增效”的理论分析框架，能够丰富国有资本治理、企业财务治理的交叉研究成果，为后续地方国企相关学术研究提供全新的分析视角。

（二）实践意义

1. 为市属国企财务机制优化提供实操路径。针对当前市属国企普遍存在的财务管控碎片化、风险防控薄弱、预算执行不严、内控体系失效等实操问题，本研究结合属地化国资监管要求，梳理出适配公益类、商业类不同业态的财务管理运行模式，可直接用于指导市属国有企业完善财务管理制度、规范资金运作、防范财务风险、提升资本运营效率，助力企业实现规范化、市场化发展。

2. 为地方国资监管提质增效提供参考依据。地市国资委在日常监管工作中，长期面临监管精准度不足、差异化监管缺失、财务监管落地难等现实问题。本研究基于市属国企财务运行痛点梳理监管适配短板，针对性阐述精细化、穿透式财务监管的落地逻辑，能够为地方国资监管部门优化监管流程、完善考核体系、细化监管标准提供现实参考，推动地方国资监管从“粗放管控”向“精准治理”转型。

3. 助力地方国有资产保值增值与区域经济发展。市属国有企业是稳定地方经济、保障民生服务、培育新兴产业的核心主体，其财务治理水平的提升，意味着国有资本利用效率的优化、经营风险的降低。财务机制的规范化运行，可有效规避国有资产流失、资金闲置、违规经营等问题，持续夯实地方国有资产存量，为区域基础设施建设、民生事业发展、产业转型升级提供稳定的资本支撑，具备重要的现实赋能作用。

第二节 国内外研究现状述评

本节系统梳理国内外关于国资监管、国有企业财务管理、地方国企财务机制建设的核心研究成果，按照域外研究、国内研究的分类逻辑展开归纳。结合现有学术成果的研究视角、核心观点与研究方法，客观总结现有研究的可取之处，同时精准识别当前学界的研究薄弱点，为本课题的研究切入与内容拓展提供扎实的学术铺垫。

一、国外研究现状

国外市场经济发展成熟，国有企业运作模式、国有资产监管体系形成了长期规范化的运行范式，相关财务治理与监管研究起步较早，已经形成体系化的理论成果。整体研究聚焦产权治理、资本监管、财务风险管控等核心维度，为国企财务机制建设提供了基础理论支撑。

（一）国有资产监管体系相关研究

1. 产权理论支撑国资监管底层逻辑。现代产权理论被视作国有资产监管研究的核心理论基石，该理论由科斯、诺斯等新制度经济学派学者系统构建，明确产权界定清晰与否，直接决定企业资源配置效率与治理规范化水平。相较于私有企业，国有产权具备主体虚拟化、委托代理链条较长的特征，这一属性天然会引发监管缺位、内部人控制等治理问题（学术依据：Coase R H. The Problem of Social Cost[J]. Journal of Law and Economics, 1960）。基于该理论，国外学界普遍认为，专业化、制度化的外部监管，是弥补国有产权治理缺陷、约束企业经营行为的核心手段。

2. 市场化监管模式成为研究主流。欧美发达国家国企数量少、布局集中于公共服务领域，其国资监管摒弃行政化管控模式，形成了以法治化约束、市场化考核、第三方监督为核心的监管体系。学者 Shleifer 等研究指出，政府对国有企业的管控，应当弱化直接行政干预，依托完善的法律法规体系划定企业经营边界，以资本收益、公共服务质量作为核心考核指标，实现监管的法治化与市场化落地（学术依据：Shleifer A, Vishny R W. State versus Private Ownership[J]. Journal of Economic Perspectives, 1998）。这类研究成果奠定了外国国资监管“管资本、弱干预、重合规”的核心逻辑。

（二）国有企业财务管理机制相关研究

1. 委托代理视角下的财务管控研究。委托代理理论为国企财务管理研究提供了核心分析框架，国有企业所有者与经营者的分离格局，意味着经营者极易出于自身利益最大化诉求，做出偏离国有资产保值增值目标的财务决策。基于此，国外学者重点围绕财务监督机制、内控体系建设、薪酬绩效约束等维度展开研究，证实完善的财务治理机制，能够有效缓解委托代理矛盾，约束经营者的机会主义行为，提升企业财务运行规范性。

2. 风险导向财务治理研究持续深化。伴随全球资本市场波动加剧，国外国企财务研究逐步从传统核算管理转向风险管控。学者 Fama 的研究成果表明，企业财务机制的核心价值，体现为对资金运作、投融资决策、债务结构的全流程风险防控，国有企业因具备政府信用背书，更容易出现过度融资、资金低效利用等问题，需要构建常态化的财务风险预警与处置机制（学术依据：Fama E F. Agency Problems and the Theory of the Firm[J]. Journal of Political Economy, 1980）。此类研究构建了风险导向下企业财务机制建设的基本框架。

（三）地方层级国企财务治理相关研究

国外无严格意义上的市属国有企业层级划分，相关研究多聚焦地方公共企业财务治理。西方地方公共企业主要承担市政建设、公共服务职能，与国内市属国企功能属性高度契合。现有研究普遍强调，地方公共企业财务运作需要兼顾公共属性与市场属性，财务预算、资金使用、成本管控必须接受政府监管与社会监督，以此保障公共资源的合理配置。同时，学界提出差异化财务治理理念，主张依据企业经营属性调整财务考核标准，摒弃单一的盈利性考核逻辑。

二、国内研究现状

国内学界围绕国企改革、国资监管、国企财务管理展开了大量本土化研究，贴合国内制度背景与国企发展现状，研究成果丰富且具备极强的实践针对性。尤其在国企改革三年行动实施后，相关研究聚焦精细化监管、财务机制转型、地方国企治理等方向持续迭代，形成了大量适配国内国企发展的研究结论。

（一）国资监管制度改革相关研究

1. 管资本改革的宏观机制研究。国内学者普遍围绕国资监管从“管资产”向“管资本”转型展开深度研究。诸多研究成果指出，管资本改革意味着监管逻辑

的全面重塑，监管重心从企业日常经营管控，转向资本布局、资本回报、风险防控、合规经营等核心领域。在此改革背景下，传统行政化、碎片化的监管模式不再适配新时代国企发展需求，法治化、精细化、穿透式监管成为地方国资改革的必然趋势。

2. 地方国资属地化监管研究。随着顶层改革落地，学界开始聚焦省市层级国资监管差异化研究。现有文献证实，地方国资监管区别于国家层面统一监管，具备显著的属地适配性特征，需要结合地方财政实力、城市发展定位、国企业态布局制定差异化监管规则。部分学者通过实证研究验证，属地化精准监管能够显著提升地方国有资产运营效率，降低地方国企财务违规风险，为市属国企财务监管优化提供了实证支撑。

（二）国有企业财务管理整体研究

1. 财务内控与风险防控研究。国内学界针对国企财务治理痛点，围绕内控体系建设、财务风险防控、预算管理优化等基础模块展开大量研究。多数研究认为，现阶段国有企业普遍存在内控执行弱化、预算约束松弛、资金管控不规范、风险预警机制缺失等共性问题。基于此类问题，学界普遍提出，国企需要构建全流程、闭环式的财务治理体系，强化财务制度落地执行，搭建常态化风险防控机制，适配市场化改革与国资监管要求。

2. 数字化赋能财务转型研究。数字经济发展推动国企财务研究进入全新阶段，近年来国内大量文献聚焦财务数字化转型、智慧财务建设等方向。研究成果表明，数字化工具能够有效打破国企财务信息壁垒，实现财务数据实时监控、资金动态溯源、风险精准预警，可为国资穿透式监管提供数据支撑，是新时代国企财务管理机制升级的核心路径。

（三）市属国有企业财务管理细分研究

1. 市属国企财务治理痛点研究。相较于央企、省属国企，针对市属国企的细分研究起步相对较晚，但近年逐步成为研究热点。现有文献明确，市属国企存在资产体量偏小、业务结构繁杂、财务团队专业能力薄弱、治理体系不完善等固有短板，同时兼具公益性与经营性双重属性，财务治理难度远高于高层级国企。部分区域实证研究证实，财务机制适配性不足，是制约市属国企高质量发展的核心因素。

2. 监管适配视角下的财务优化研究。少量前沿研究开始结合国资监管视角探

讨市属国企财务优化路径，重点分析属地监管政策对企业预算管理、绩效评价、资金运作的约束作用，提出通过完善制度体系、强化监管联动、优化考核机制等方式，实现财务治理与监管要求的深度适配，为本课题研究提供了基础的研究思路。

三、国内外研究述评

综合梳理国内外现有研究成果可以发现，学界已构建起国资监管与国企财务管理的基础研究框架，相关理论与实证成果具备重要的参考价值，但同时存在明显的研究缺口，能够进一步凸显本课题的研究价值与创新空间。

（一）现有研究可取之处

1. 基础理论体系成熟完善。国内外学界依托产权理论、委托代理理论、财务治理理论，搭建了国企监管与财务研究的完整理论框架，明确了监管机制、财务治理与企业经营效率的内在关联，为本课题的机制分析、问题研判、路径构建提供了坚实的理论支撑。
2. 宏观研究成果丰富全面。现有研究充分论证了国资监管改革的核心逻辑、国企财务治理的共性问题与优化方向，证实了市场化、法治化、精细化监管对国企财务规范化运行的正向作用，为地方国企财务机制转型提供了通用的研究范式与实践参考。

（二）现有研究存在的不足

表 1：现有国企财务管理与国资监管研究核心不足汇总表

研究短板维度	具体表现	研究影响
研究主体细分度不足	多聚焦全域国企、央企、省属国企，针对市属国企的系统性细分研究匮乏	研究结论适配性弱，无法匹配市属国企属地化、多元化运营特征
监管与财务融合研究浅薄	割裂国资监管与企业财务管理的内在关联，单独开展两类主题研究	缺乏适配的耦合研究框架，难以解释监管对财务机制的约束逻辑
实操落地性研究稀缺	多为宏观理论推演、通用对策，忽略市属国企差异化业态与属地监管场景	研究成果落地性差，无法解决市属国企个性化财务治理痛点

1. 研究主体细分度严重不足。多数研究聚焦全域国企或高层级央企、省属国企，专门针对市属国有企业的系统性研究较为匮乏。高层级国企财务体系成熟、监管标准统一，其研究结论无法直接适配市属国企属地化、多元化、弱市场化的发展特征，细分领域研究缺口显著。

2. 监管与财务融合研究浅薄。现有研究大多将国资监管与财务管理割裂开展独立研究,单纯分析监管政策改革或财务机制优化,未能深度剖析二者的耦合关系与适配逻辑,缺少从监管视角系统性重构市属国企财务管理机制的完整研究框架,研究深度与系统性不足。

3. 实操性落地研究相对稀缺。当前多数研究偏向宏观理论推演与通用对策分析,忽略了市属国企差异化业态、属地化监管的现实场景,提出的优化对策通用性强、针对性弱,难以直接落地解决地市级国企财务治理的个性化痛点,无法适配新时代地方国资精细化监管的改革需求。

第三节 研究思路、方法与内容框架

本节系统阐释全文的整体研究脉络、核心研究方法与完整内容架构。以当下市属国有企业财务管理现存问题与国资监管改革诉求为切入点,搭建从问题研判、理论分析、实证梳理到路径优化的完整研究链路,同时明确各章节内容的逻辑关联与排布逻辑,能够清晰呈现全文的研究布局与技术路线。

一、研究思路

本研究遵循“理论铺垫—现状剖析—问题归因—机制优化—总结展望”的标准学术研究逻辑逐层推进,依托国资监管制度背景与财务治理基础理论,聚焦市属国有企业专属经营场景,层层递进完成整套研究工作,保障全文逻辑闭环、论证严谨。

(一) 立足理论基础锚定研究边界

1. 梳理核心理论体系。本研究以产权理论、委托代理理论、财务治理理论、协同治理理论为底层支撑,系统梳理各类理论在国有资产监管、地方国企财务管理领域的适用场景与核心要义。结合国内国资监管法治化、精细化改革的制度背景,界定本研究的核心范畴,明确市属国有企业财务管理机制的构成维度、运行逻辑与监管约束边界,为后续问题分析与机制重构筑牢理论根基。

2. 界定核心研究概念。通过整合现有学术成果与官方制度文件,对国资监管、市属国有企业、财务管理机制等核心概念进行规范化界定。其中财务管理机制特指企业内部围绕资金运动、资源配置、风险防控、绩效管控形成的制度化运行体

系与流程规范，核心特征体现为系统性、约束性、动态适配性，是企业财务治理落地执行的核心载体（概念依据：《企业财务管理通则》财政部 2023 年修订版）。

（二）结合现实现状研判核心问题

1. 梳理行业运行现状。基于地方国资监管最新政策文件与地方国企经营公开资料，系统研判现阶段市属国有企业财务管理的整体运行现状，总结属地化监管背景下企业财务管控的基本特征与运行规律。区分公益类、商业类市属国企的经营差异，梳理不同业态企业财务运行的共性特征与个性化表现。

2. 精准定位现存短板。结合监管要求与企业发展需求，对照成熟财务治理体系标准，逐一查摆当前市属国企财务管理机制存在的适配性缺陷、运行漏洞与治理短板，从制度层面、执行层面、监管层面、人员层面完成全方位问题归因，厘清各类问题的产生机理与内在关联。

（三）依托研究结论优化机制体系

1. 构建适配性优化框架。以解决现实问题、适配国资监管、赋能国企发展为核心目标，结合市属国有企业属地化经营、多功能定位的特征，搭建适配新时代国资监管体系的财务管理优化机制，明确机制建设的核心原则、核心维度与运行目标。

2. 提出落地性优化路径。针对前文梳理的各类治理痛点，对应出台可落地、可执行的优化对策，同步配套完善的保障体系，从制度完善、监管协同、数字化赋能、人才建设等多个维度，推动财务管理机制迭代升级，实现国资监管与企业财务治理的深度耦合。

二、研究方法

本研究结合课题属性与研究目标，综合采用多种规范研究与应用研究方法，兼顾理论深度与实践落地性，规避单一研究方法的局限性，确保研究结论客观、严谨、贴合地方国企实际运行场景。

（一）文献研究法

1. 文献搜集与整理。通过中国知网、万方数据库、国家哲学社会科学文献中心等权威学术平台，系统检索国资监管、地方国企治理、企业财务管理机制等相关领域的学术论文、专著、课题成果。同时梳理国家及各省市区国资委出台的国企改革、财务监管、风险防控相关政策文件，搭建本研究的文献与政策资料库。

2. 文献归纳与借鉴。对搜集的文献资料进行分类梳理、归纳总结,提炼现有研究的核心观点、研究范式与研究缺口,明确本研究的创新切入点与研究边界,借鉴成熟的理论分析框架与研究思路,规避既往研究的共性局限,保障本研究的学术规范性与前沿性。

（二）规范研究法

1. 理论逻辑推演。依托经典经济学与管理学理论,结合国内国资改革制度逻辑,通过逻辑推演、理论分析、对比论证等方式,剖析国资监管与市属国企财务管理的内在耦合关系,阐释财务机制失灵的底层逻辑,构建标准化的理论分析框架。

2. 体系框架搭建。基于规范研究结论,完成财务管理机制优化体系的架构设计,明确机制建设的核心维度、运行逻辑与适配标准,保证研究成果具备完善的理论支撑与严谨的逻辑体系。

（三）案例分析法

1. 案例样本筛选。选取多地不同业态的市属国有企业作为分析样本,涵盖城市建设、民生服务、市场化经营等主流业态,样本企业均为各地国资委全资或控股核心主体,经营模式与财务运行状态具备较强的代表性。

2. 案例深度剖析。通过梳理样本企业财务制度建设、资金管控、内控执行、监管对接的实际情况,总结其财务治理的优势经验与现存短板,具象化呈现市属国企财务管理机制的现实问题,让研究结论摆脱纯理论推演的空泛性,提升对策的落地价值。

三、内容框架

本研究全文共计六个核心章节,整体遵循“理论铺垫—现状分析—问题剖析—机制构建—对策优化—总结展望”的逻辑排布,各章节内容相互衔接、层层递进,形成完整的研究体系,全方位回应本课题的核心研究命题。

（一）理论铺垫基础模块

1. 绪论章节定调全文研究。本章作为全文开篇内容,重点阐释课题的研究背景、研究价值、国内外研究现状、整体研究思路与核心方法,同时明确研究的创新亮点与固有局限,完整交代本课题的研究缘起、学术价值与研究边界,为后续研究开展奠定基础。

2. 基础理论章节搭建分析框架。本章界定课题核心概念，系统阐释本研究依托的各类基础理论，厘清国资监管影响市属国企财务管理的作用机理，搭建“监管约束—机制适配—治理增效”的核心分析框架，为后续现状分析、问题研判与机制优化提供理论依据。

（二）现状与问题研究模块

1. 现状分析章节梳理运行格局。结合最新国资监管政策与地方国企经营数据，系统分析当前市属国有企业财务管理机制的整体运行现状，总结属地化监管背景下企业财务治理的基本特征，梳理现有机制的运行成效与基础优势。

2. 问题与归因章节深挖核心矛盾。精准查摆当前市属国企财务管理机制存在的各类问题，从制度设计、内部执行、外部监管、资源配置四个维度完成系统性归因，厘清各类问题的形成原因与传导机制，为机制优化提供靶向依据。

（三）机制优化与落地模块

1. 机制重构章节搭建全新体系。基于现存问题与监管改革要求，针对性构建适配新时代国资监管的市属国企财务管理机制，明确机制建设的核心原则、整体架构、核心模块与运行逻辑，实现财务机制与监管体系、企业发展的深度适配。

2. 优化对策与保障章节完善落地路径。围绕全新财务机制的落地运行，提出具体化、可落地的优化对策，同时从制度保障、监管保障、人才保障、数字化保障等维度搭建配套体系，确保全新机制能够有效落地、长效运行。

（四）总结展望收尾模块

本章对全文整体研究成果进行系统性总结，提炼核心研究结论，明确研究存在的局限性，结合未来国资监管改革趋势与国企发展方向，对后续相关领域的深化研究进行展望，形成完整的研究闭环。

第四节 主要创新点与不足

本节秉持客观辩证的学术原则，结合前文研究框架与核心研究内容，系统梳理本研究的核心创新价值，同时正视研究存在的客观局限。区别于同类国企财务研究，本研究立足市属国企属地监管特性提炼差异化创新点，如实列明研究短板，为后续学术深化与实践完善预留研究空间，构建完整学术研究闭环。

一、研究主要创新点

结合当前地方国企财务治理领域的研究现状，本研究跳出传统宏观泛化的研究范式，锚定市属国有企业这一细分主体与国资监管专属视角，在研究维度、内容体系与实践适配层面形成差异化创新，具备一定的学术边际贡献与实践参考价值。

（一）细化研究主体，聚焦中层国企场景

1. 规避全域研究的同质化问题。现有国内多数研究多以整体国有企业、央企或省属国企为研究对象，所得结论通用性较强，难以适配地市层级国企的运营特征。央企与省属国企具备监管体系标准化、产业布局市场化、财务体系成熟化的特征，而市属国有企业深度依附地方区域发展，兼具公益服务与市场经营双重属性，财务运行逻辑具备显著特殊性。

2. 锚定属地监管细分研究场景。本研究专门以市属国有企业为核心研究样本，贴合地方国资委属地化、精细化监管的改革趋势，针对性分析地方监管政策对企业财务机制的约束与引导作用，有效弥补学界对市属国企财务治理细分研究的薄弱环节，让研究视角更具针对性与聚焦性。

（二）融合监管视角，重构财务研究逻辑

1. 打破学科研究割裂现状。既往研究大多单独探讨国资监管制度改革或企业财务管理优化，割裂了二者的内在联动关系，忽略监管体系对财务机制构建的底层约束作用。本研究将国资监管规则与市属国企财务运行深度耦合，以监管需求为导向研判财务机制的现存漏洞。

2. 构建适配性治理分析体系。基于地方“管资本”改革落地要求，本研究重构适配属地监管的财务机制分析框架，不再沿用传统企业内部财务研究的单一维度，实现外部监管约束与内部财务治理的双向融合，进一步丰富地方国企财务治理的研究逻辑。

（三）贴合实务场景，提升成果落地性

1. 摒弃空泛的理论推演。现有同类研究的优化对策多为宏观通用性建议，难以解决市属国企财务团队薄弱、业态繁杂、监管衔接不畅等个性化问题。本研究立足地市国企真实经营与监管场景，区分公益类与商业类国企的财务管控差异。

2. 输出实操性优化路径。结合地方国资常态化监管、穿透式财务核查等实操

要求，针对性提出机制优化方案，规避通用对策落地难的问题，让研究成果能够直接适配地方国资监管工作与市属国企财务转型需求，实践应用价值更为突出。

二、研究存在的不足

受制于研究条件、研究时限与样本范围的客观限制，本研究仍存在一定局限性。始终秉持严谨求实的学术态度，客观罗列研究短板，可为后续相关领域的深化研究提供改进方向，保障研究的真实性与客观性。

（一）样本覆盖范围存在局限

1. 样本区域具备地域限制性。本研究以国内普遍地市层级国企为研究基底展开分析，重点梳理市属国企财务治理的共性问题，但不同省市的地方国资监管政策、区域经济水平、国企发展体量存在客观差异，部分偏远地市、经济薄弱地区的国企财务特征未能完全覆盖。

2. 个性化问题挖掘不足。基于共性研究的整体框架，各地市属国企的个性化、区域性财务治理问题未能逐一细化剖析，使得研究结论的普适性虽有保障，但针对特定区域的精准适配性仍有提升空间。

（二）量化实证深度有待加强

1. 侧重规范定性分析。本研究以规范研究、案例分析为主，侧重理论推演、现状梳理与机制构建，针对市属国企财务治理效率、监管政策实施效果的量化实证分析占比相对偏少。

2. 数据追踪研究不足。受限于地方市属国企财务数据公开度有限的客观条件，本研究未开展长期动态数据追踪分析，难以精准量化各类财务机制对国企治理效能的具体影响程度，后续可通过大数据实证进一步深化论证。

第二章 核心概念界定与理论基础

第一节 国资监管的内涵、目标与体系演进

本节围绕国资监管核心范畴展开系统性阐释，明确国资监管的标准化定义、核心履职目标，梳理国内国资监管体系的阶段性演进脉络。聚焦地市层级国资监管的专属特征，区分国家层面与地方层面监管的差异化逻辑，为后续剖析监管约束下市属国企财务管理机制适配问题筑牢概念与制度根基。

一、国资监管的核心内涵

国资监管是国有资产治理体系的核心构成，是国有产权属主体依托法定制度与组织体系，对国有资产运营主体的经营行为、资本运作、资源配置实施规范、约束与调控的系统性治理行为。本部分依托官方制度规范，界定国资监管的法定内涵与核心构成维度，厘清监管主体、客体与运行边界。

（一）国资监管的法定定义

1. 概念法定界定。国有资产监管（简称国资监管）的法定内涵可依据《中华人民共和国企业国有资产法》界定，指代各级国有资产监督管理机构依据法律法规与政府授权，对出资企业的国有资产保值增值、合规经营、资本运作开展的常态化监督与管理活动。其核心特征体现为法定授权性、公共受托性与制度约束性，区别于市场化企业的内部治理与行业监管行为。

2. 核心权属逻辑。究其根本，国资监管的产生源于国有资产的公共受托属性。全民所有的国有资产经由政府授权、国资机构履职，形成多层级委托代理关系，监管工作的本质意味着对委托代理链条的规范管控，用以化解权属虚化、内部人控制等治理风险，保障国有公共资源的规范化运营。

（二）国资监管的主体与客体

1. 多层级监管主体体系。国内国资监管实行分级监管体制，形成国家、省级、地市三级国资监管机构履职体系。各级国资委作为政府特设机构，依法履行出资

人监管职责，同时财政、审计、纪检等部门形成协同监管格局，构建起权责划分清晰的立体化监管架构，其中地市国资委为本研究核心聚焦的监管主体。

2. 分层级监管客体范围。国资监管的核心客体为各级国有及国有控股、国有实际控制企业，涵盖资本层面、资产层面、经营层面三大管控维度。相较于高层级国企监管，地市国资监管客体业态更为繁杂，涵盖城市建设、民生服务、文旅投资、产业投资等多元主体，监管场景具备更强的属地化特征。

二、国资监管的核心目标

国资监管的整体目标并非单一的盈利性管控，而是兼顾国有资产保值增值、合规经营、公共服务供给的多元目标体系。不同层级、不同区域的国资监管目标存在细微侧重，地市国资监管因绑定地方发展需求，目标导向呈现出市场化与公益化双重兼顾的特征。

（一）基础目标：保障国有资产安全保值

1. 防范国有资产流失风险。合规管控是国资监管的基础性底线目标，通过常态化财务核查、投融资管控、资产处置监管、责任追究等制度手段，约束国企违规经营、盲目投资、资金滥用等行为，规避国有资产闲置、损耗、流失等问题，筑牢国有资产安全运行底线。

2. 实现国有资产稳健增值。在合规底线之上，监管工作通过绩效考核、资本运作引导、资源整合优化等方式，倒逼国有企业提升经营管理水平，优化国有资本配置效率，实现国有资产规模与质量的稳步提升，夯实地方国有资产存量基础。

（二）核心目标：规范企业经营治理

1. 完善现代企业制度建设。国资监管的常态化推进，能够推动国有企业完善法人治理结构，规范股东会、董事会、监事会、经营管理层的权责边界，破解地方国企普遍存在的治理虚化、权责不清、决策随意等问题，推动企业建立标准化现代企业治理体系。

2. 规范财务与经营行为。监管体系的落地实施，可对企业预算管理、资金使用、成本管控、投融资决策、财务披露等全流程形成刚性约束，纠正粗放式经营与财务管控乱象，推动市属国企财务治理从粗放化向规范化、精细化转型。

（三）终极目标：服务区域经济发展

1. 承载地方公共服务职能。地市国资监管区别于国家级、省级监管的核心特

征，体现为极强的属地服务属性。监管工作不仅聚焦企业经营效益，更引导市属国企承担城市基建、民生保障、公共服务等公益性职能，平衡企业市场化经营与地方公共治理需求。

2. 赋能区域产业转型升级。基于地方政府产业发展规划，国资监管机构通过资本布局调控、产业投资引导、资源倾斜配置等方式，引导市属国企聚焦地方主导产业、新兴产业布局，助力区域产业结构优化，发挥国有资本的引领与撬动作用。

三、国资监管体系的阶段性演进

国内国资监管体系自国企改革启动以来，历经多轮迭代优化，整体呈现从行政管控向资本管控、从粗放监管向精细治理、从统一管控向属地适配的演进趋势。地市级国资监管体系紧随国家顶层改革节奏持续升级，逐步形成适配市属国企发展的专属监管模式。

（一）行政主导监管阶段

1. 阶段核心特征。该阶段主要集中于国企改革初期，国资监管尚未形成独立法治化体系，政府行业主管部门依托行政职权直接干预企业经营决策，监管模式体现为强行政、弱制度、重审批的特征。地方国企财务运作、项目投资、人事安排均需依托行政审批，市场化运作空间极度受限。

2. 阶段运行局限。行政主导的监管模式意味着企业财务治理完全依附行政指令，财务管理仅承担基础核算职能，不具备风险防控、资源优化、战略支撑的作用。该阶段无差异化监管机制，完全忽略市属国企业态差异与区域发展特征，治理效率整体偏低。

（二）制度规范化监管阶段

1. 阶段核心变革。以《企业国有资产监督管理暂行条例》《中华人民共和国企业国有资产法》的出台为标志，国资监管正式步入法治化、制度化阶段。各级国资委独立履行出资人职责，实现政企分开、政资分开，彻底扭转行政直接干预企业经营的监管模式。

2. 地方监管体系成型。地市级国资委逐步建立属地化监管制度体系，针对市属国企资产管控、财务核算、投融资管理、资产处置等出台专项监管规则，财务合规性核查成为地方国资监管的核心内容，为市属国企财务机制规范化建设奠定制度基础。

（三）资本精细化监管阶段

1. 顶层监管逻辑重塑。随着国企改革三年行动等政策落地，国资监管正式完成从“管资产”向“管资本”的核心转型。监管重心不再聚焦企业日常经营细节，逐步转向资本布局、资本回报、风险防控、合规治理、绩效评价等核心维度，监管精准度显著提升。

2. 地市精准监管全面落地。现阶段地市国资监管持续深化精细化、穿透式、差异化改革，针对市属国企公益类、商业类分类施策，搭建财务动态监管平台，实现企业财务数据实时监测、资金流向动态溯源、经营风险提前预警，对市属国企财务管理机制的适配性、规范性、系统性提出了更高要求。

第二节 市属国有企业的功能定位与特殊性

本节以地方国有经济治理逻辑为切入点，对市属国有企业的法定概念、官方分类体系开展标准化界定，厘清该类市场主体在国有经济层级中的专属定位。结合地市区域治理与国资监管场景，系统拆解其公共服务、产业赋能、政策兜底的多元功能，从治理、经营、财务、监管四个维度深挖差异化特征，为后续财务机制的适配性优化筑牢主体研究基础。

一、市属国有企业的核心界定与分类

国有经济体系依据出资层级与管辖主体形成多层级架构，市属国有企业作为地市本级国有资产的核心载体，区别于中央及省级国企，具备独特的产权属性与运营边界。依托国家官方规制文件完成概念界定与业态划分，可有效划定本研究和分析范畴，规避研究主体泛化问题，保障整体研究的针对性与严谨性。

（一）市属国有企业概念界定

1. 法定主体内涵。市属国有企业的合规定义可参照《地方国有资产监管工作指导监督办法》（国资发法规〔2021〕37号）予以界定，具体指代由地级以上市人民政府出资设立，或由本级政府授权国资监管机构履行出资人职责，具备独立法人资格、可独立承担民事法律责任的国有独资、国有控股及国有实际控制企业。该主体的核心特征体现为产权属地化、管理层级化与功能复合化，全部产权及经营性权益归属于地市本级全民所有。

2. 层级运营属性。在全国国有资产管控体系当中，市属国有企业处于承上启下的中间层级，上层承接国家、省级国资改革的制度规范与战略部署，下层统筹区县属国有资产的协同运营。基于这种特殊层级布局，企业经营运作与财务治理工作，既要遵守全国统一的国资监管法律法规，又需要适配地方政府的属地管理要求，双重约束的格局塑造了其独有的运营逻辑。

（二）市属国有企业官方分类

1. 公益类市属国有企业。此类企业的设立初衷并非市场化盈利，核心价值体现为补齐地方公共服务供给短板。城市市政运维、公共交通运营、保障性住房开发、城市园林绿化等领域的市属国企，均归属该类别。企业日常运营产生的成本缺口，大多通过财政一般性补助、专项项目资金予以补足，市场竞争压力偏弱，经营稳定性由地方财政与政策体系兜底。

2. 商业类市属国有企业。此类企业完全依托市场化规则开展经营活动，核心任务体现为盘活地方国有存量资产、实现国有资本保值增值。地方产业投资集团、文旅运营公司、国有商贸企业、金融配套服务平台等主体，是该类别的主要构成。相较于公益类主体，其财务运作自主性更强，投融资、资源整合、市场拓展等行为均贴合市场规律，同时也需自主承担市场经营风险。

二、市属国有企业的核心功能定位

区别于高层级国企聚焦国家重大战略、跨区域产业布局的核心定位，市属国有企业的功能价值集中落地于市域范围内，深度嵌入地方公共治理与经济发展体系。其功能体系突破了单一的资产增值目标，形成公共保障、产业赋能、政策兜底协同并存的多元格局，构成其财务治理双重目标的核心根源。

（一）基础功能：保障地方公共服务常态化供给

1. 弥补市场化供给固有缺口。市场化民营资本的投资行为普遍以收益回报为核心导向，对于投资周期长、收益率偏低、公益性突出的城市基建与民生服务项目，往往存在投资意愿不足的问题。市属公益类国企的常态化运营，能够有效填补市场机制失灵带来的供给空白，保障城市道路、管网、公共配套等基础设施的持续完善。

2. 维系基层民生服务均衡性。市场化经营模式容易引发公共服务区域分化、价格浮动、供给收缩等问题，直接影响基层民生保障质量。市属国有企业依托国

有属性，可不受市场波动的过度干预，持续输出普惠性、均等化的公共服务，稳定市域民生服务基本盘，成为地方政府落实民生治理工作的重要载体。

（二）核心功能：驱动区域产业经济迭代发展

1. 引导市域产业合理布局。地方产业结构的优化升级，离不开国有资本的前瞻性引导。市属商业类国企可依托政府信用背书与资本运作优势，聚焦市域主导产业、战略性新兴产业开展布局，落地民营资本不敢投入、不愿投入的基础性产业项目，为地方产业体系搭建基础框架，撬动社会资本参与区域产业建设。

2. 盘活地方国有存量资源。长期积淀的闲置国有资产、低效产业资源，难以通过市场自主完成盘活整合。市属国企可依托政策优势与资源整合能力，通过资产重组、股权合作、产业孵化等市场化方式，激活存量国有资产价值，提升地方国有资源利用效率，带动区域产业结构持续优化，夯实地方经济发展根基。

（三）兜底功能：承接地方政策性与应急任务

1. 落地地方各类政策性项目。市域范围内的重大建设工程、乡村振兴配套项目、老旧城区改造等政策性任务，普遍具备投资规模大、收益周期长、社会效益优先的特征。此类任务大多由市属国有企业承接落地，能够有效保障地方政策部署不折不扣执行，体现国有经济服务地方治理的核心职能。

2. 承担区域应急保障工作。在城市防汛抗旱、公共卫生应急、基础设施抢修、重大活动保障等特殊场景中，民营市场主体存在响应速度慢、资源储备不足、责任承担意愿弱等问题。市属国企可快速调动人力、物力、财力资源，完成应急兜底保障工作，彰显地方国有经济的公共责任与社会价值。

三、市属国有企业的专属运营特殊性

层级定位、功能布局与运营场景的差异化，使得市属国有企业形成了区别于央企、省属国企的专属特征。这些特征集中体现在治理架构、经营业态、财务运行、监管适配四个维度，直接造成通用型国企财务机制无法适配其运营需求，也是本研究针对性重构财务治理体系的核心逻辑起点。

表 2：市属国有企业区别于央企 / 省属国企的专属特征对比表

对比维度	央企 / 省属国企	市属国有企业
治理架构	法人治理体系完善，专业制衡机制成熟，政企绑定关系较弱	治理精细化不足，岗位兼职普遍，政企绑定紧密，决策受属地管控强
经营业态	业态专业化、规模化，业务边界清晰，市场化布局为主	业态碎片化、混杂化，公益与经营业务交织，市域市场依附性强
财务运行	资金来源单一，以市场化经营收益、层级资本注入为主，侧重效益目标	资金渠道多元，兼顾合规与效益，双向财务目标制衡特征显著
监管适配	监管侧重宏观资本布局、重大风险，监管颗粒度粗放、标准化统一	属地差异化监管，微观穿透式核查，监管精细化、场景化特征突出

（一）治理架构的特殊性

1. 法人治理体系精细化程度不足。大型央企与省属国企均搭建了完善的董事会、监事会、专业治理委员会架构，专业化制衡体系较为成熟。反观多数市属国有企业，尤其是中小规模地市国企，普遍存在治理岗位兼职化、监事会监督职能虚化、专业财务治理岗位配置不足等问题。治理制衡机制的弱化，会直接造成财务决策约束力度不足，财务内控执行流于形式。

2. 政企绑定关系更为紧密。地市国资监管机构对属地国企的管控更为直接，企业管理层任免、重大投融资决策、大额资产处置等核心事项，均需接受国资部门的审核指导。这种强属地管控模式，意味着企业财务决策不仅需要考量市场经营效益，还需要匹配地方政务与发展需求，财务自主决策空间受到明显约束。

（二）经营业态的特殊性

1. 业态混杂呈现碎片化特征。市属国企集团大多采用多元化经营布局，单一企业主体内部同时叠加公益服务、政策项目、市场化经营三类业务，业务边界交叉重叠、业态混杂无序。不同于高层级国企专业化、规模化的业务布局，碎片化的业态结构，让统一化的财务核算、预算管控、绩效评价模式难以落地，大幅提升财务精细化管控难度。

2. 经营收益结构存在天然失衡。公益类业务作为属地国企的核心业务板块，普遍存在投入成本高、投资回报低、回款周期长的特点，无法实现市场化盈利，收支差额长期依赖财政补助平衡。商业类业务受市域市场体量限制，普遍规模偏小、核心竞争力不足，盈利稳定性较弱。收支结构的失衡状态，塑造了其区别于普通市场企业的财务运行逻辑。

（三）财务运行的特殊性

1. 资金来源结构多元且管控复杂。市属国企的资金获取渠道呈现多元化特征，涵盖国有资本金注入、财政专项拨款、政府专项债券、市场化融资、项目经营性收益等多种类型。不同资金来源对应差异化的使用规范、审批流程、监管标准与绩效要求，意味着资金管控、预算编制、资金溯源、合规核查的精细化标准远高于一般企业。

2. 财务目标呈现双向平衡特征。市场化企业的财务目标集中体现为利润最大化与股东权益增值，高层级国企也以资本保值增值为核心财务导向。而市属国有企业的财务运行需要兼顾社会效益与经济效益双重目标，公益板块侧重资金合规管控与公共效益输出，商业板块侧重风险防控与资本增值，双向目标的制衡关系构成其财务治理的核心难点。

（四）监管适配的特殊性

1. 属地差异化监管规则形成专属约束。国家与省级国资监管制度以框架性、通用性规则为主，适配全国国企整体发展格局。地市国资监管部门会结合市域国企发展现状、地方财政水平、城市发展定位，出台属地化细化监管细则，形成针对性更强的财务监管标准。专属的监管体系，意味着通用财务机制无法适配属地监管合规要求。

2. 微观穿透式监管力度更为严苛。高层级国资监管多聚焦资本布局、整体收益、重大风险等宏观维度，监管颗粒度相对粗放。地市国资监管聚焦企业财务明细、项目收支台账、资金具体流向、票据合规性、预算执行细节等微观内容，常态化开展专项财务核查、穿透式审计、动态绩效督查，对市属国企财务机制的规范性、精细化程度提出了更高层级的约束要求。

第三节 财务管理机制的内涵、构成与功能

本节立足国资监管与市属国企经营的双重场景，对财务管理机制的核心概念进行权威界定，区分传统财务管理制度与现代化财务运行机制的本质差异。从结构维度拆解财务管理机制的核心构成模块，结合地方国企治理特征阐释各模块运行逻辑，系统梳理该机制在风险防控、资源配置、合规经营、价值增值层面的核心功能，为后续研判市属国企财务机制缺陷、搭建优化体系提供核心概念支撑。

一、财务管理机制的核心内涵

财务管理机制是企业财务治理体系的核心内核，区别于碎片化的财务制度条文，其属于系统性、动态化的运行体系。依托国内财务管理权威理论成果与企业治理规范，本部分明确财务管理机制的标准化定义、核心特征，厘清其与财务制度、财务管理工作的边界，确立本研究的核心分析范畴。

（一）财务管理机制的权威定义

1. 基础概念界定。财务管理机制是指企业依托既定的产权架构与法人治理体系，围绕资金运动全流程构建的制度化运行体系与内在作用机理，通过各类财务要素的相互作用、相互约束、相互联动，规范企业财务决策、资金运作、内控执行与风险处置全流程行为（依据：王化成《财务管理学（第7版）》，中国人民大学出版社）。该概念跳出了传统财务核算的狭义范畴，覆盖企业整体财务治理的运行逻辑与制度体系。

2. 核心本质阐释。究其根本，财务管理机制意味着企业财务资源配置与财务行为约束的内在运行规则集合。单一的财务制度仅能规范某一项具体财务工作，而财务机制可实现各类财务制度、财务流程、财务主体的有机联动，形成闭环式运行体系，具备动态适配企业内外部环境变化的核心特质。

（二）财务管理机制的核心特征

1. 系统性与整体性特征。财务管理机制并非各类财务制度的简单叠加，而是由多重子系统共同构成的有机整体，预算管理、资金管控、内控监督、绩效评价、风险防控等模块相互关联、协同运作。任意子系统的运行偏差，都会传导至整体财务体系，影响企业整体财务治理效能，体现出极强的系统耦合属性。

2. 规范性与约束性特征。机制运行依托制度化规则开展，可对企业经营管理层、财务部门、业务部门的各类涉财行为形成刚性约束，规避人为决策的随意性。相较于柔性的管理理念，财务机制以制度为载体、以流程为抓手，能够实现企业财务运作的标准化、规范化落地。

3. 动态性与适配性特征。财务管理机制并非静态固化的制度体系，需要跟随外部监管政策、市场环境、企业发展战略的变化持续迭代优化。对于市属国有企业而言，国资监管政策的调整、地方发展任务的更新、企业业态的拓展，均会倒逼财务机制做出适配性调整，以此保障财务治理与企业经营、监管要求高度契合。

二、财务管理机制的核心构成

结合国企财务治理通用框架与市属国企运营特质，现代化财务管理机制可划分为五大核心子机制，各子机制各司其职、相互协同，共同构成完整的财务运行体系。本部分逐一拆解各子机制的核心内容、运行逻辑与实施要点，贴合市属国企双重经营属性展开细化阐释，搭建适配本研究的财务机制分析框架。

图 1：市属国有企业现代化财务管理机制架构图

一级机制体系	二级具体构成	核心治理功能
财务决策机制	投融资决策、预算决策、资产处置决策、收益分配决策	承接国资监管底线要求，统筹企业重大财务事项，平衡市场化经营与政策性履职双重目标
财务执行机制	会计核算、资金收付、成本管控、费用管控、财务结算	落地财务制度规范，保障企业日常财务运转合规、高效、可控，夯实财务数据基础
财务内控机制	岗位制衡、流程管控、授权审批、资产内控、专项经费管控	堵塞内部治理漏洞，防范操作风险与合规风险，规范市属国企财务履职行为
财务监督评价机制	内部审计、国资督查、绩效考评、问题整改复盘	实现财务治理全流程监督，量化治理成效，形成监管、经营双向约束
财务风险预警机制	偿债风险、现金流风险、资金挪用风险、核算失真风险预警	前置识别财务隐患，阻断风险传导，保障市属国企财务体系稳健运行

（一）财务决策机制

1. 机制核心内涵。财务决策机制是企业财务管理机制的核心中枢，主导企业所有重大涉财事项的研判与落地，覆盖投融资决策、资产处置、预算审批、收益分配、大额资金使用等核心经营环节。该机制通过明确决策主体、决策流程、决策权限与决策责任，界定各级治理主体的财务决策边界，规避决策虚化、越权决策、盲目决策等问题。

2. 市属国企运行特征。相较于市场化企业，市属国企财务决策机制具备双重约束特征。企业内部决策需要遵循法人治理流程，同时重大财务决策需同步对接地方国资监管部门的审批备案要求。公益类项目决策侧重社会效益与合规性，商业类项目决策侧重风险可控性与资本收益，差异化的决策目标让其决策机制更为复杂。

3. 核心运行价值。规范的财务决策机制能够有效化解市属国企政企绑定、治理虚化带来的决策乱象，平衡行政干预与市场化经营的矛盾，让企业财务决策既

贴合地方监管要求，又适配市场经营规律，从源头规避盲目投资、资金错配、国有资产流失等核心风险。

（二）财务执行机制

1. 机制核心内涵。财务执行机制是财务决策落地落地的核心载体，指代企业财务部门联合各业务部门，落实财务决策、执行财务制度、开展日常财务工作的流程体系。其工作范畴涵盖资金收付、账务核算、成本管控、费用报销、项目财务跟进等基础工作，是保障企业财务体系常态化运转的基础模块。

2. 市属国企运行特征。市属企业业务混杂、业态多元的特点，使得财务执行工作呈现碎片化特征。公益类政策性项目资金、市场化经营资金、财政专项补助资金的执行标准、审批流程、核算方式存在显著差异，要求财务执行机制具备精细化分类管控能力，区分不同业务板块开展差异化执行工作。

3. 核心运行价值。财务执行机制的规范化运行，可打通财务决策与财务结果之间的传导链路，杜绝决策与执行脱节、制度流于形式等问题。稳定的执行体系能够持续规范企业日常财务行为，夯实财务核算基础，为后续监管核查、风险预警、绩效评价提供真实完整的财务数据支撑。

（三）财务内控机制

1. 机制核心内涵。财务内控机制是企业防范财务风险、规范内部治理的约束体系，依据《企业内部控制基本规范》搭建而成，通过岗位制衡、流程管控、权限分离、定期核查等方式，对企业全流程财务活动进行约束管控。该机制的核心目标体现为保障企业资产安全、财务信息真实、经营合规有序。

2. 市属国企运行特征。多数市属国企存在财务岗位配置精简、人员兼职普遍、业务交叉重叠的现状，岗位制衡的天然基础薄弱，内控风险点更为分散。同时，属地国资穿透式监管的要求，倒逼市属国企搭建比一般企业更为严格的内控体系，实现财务风险的前置防控与全流程管控。

3. 核心运行价值。健全的财务内控机制能够弥补市属国企法人治理精细化不足的短板，破解岗位权责不清、流程不规范、管控有漏洞等问题，有效防范资金挪用、票据违规、账务失真、资产闲置等各类财务风险，适配国资监管的合规性底线要求。

（四）财务监督与评价机制

1. 机制核心内涵。财务监督与评价机制是财务治理的闭环保障模块，融合内

部监督与外部监督双重维度。内部依托监事会、内审部门开展常态化自查，外部接受国资监管、审计部门、财政部门的专项核查，同时结合绩效评价体系，对企业财务运行质量、资金使用效率、制度执行效果开展综合性评估。

2. 市属国企运行特征。市属国企的财务监督体系具备极强的属地化特征，外部监督以地市国资委的常态化核查、专项审计为核心，监督颗粒度更为细化、监督频次更为密集。其评价体系区别于纯市场化企业，不再单一考核盈利指标，而是兼顾公益服务成效与资本增值成效，形成差异化评价标准。

3. 核心运行价值。监督评价机制可有效倒逼企业规范财务行为，及时发现并整改财务运行中的漏洞与问题。多元化的评价指标能够客观反映市属国企双重经营目标的完成质量，为国资监管部门调整监管策略、优化企业考核标准、完善资源配置提供客观依据。

（五）财务风险预警机制

1. 机制核心内涵。财务风险预警机制是企业风险防控的前置性体系，通过搭建适配企业经营特征的风险指标体系，实时监测企业资金链、负债率、现金流、投融资收益等核心财务数据，对潜在的偿债风险、经营风险、合规风险进行提前预警，并配套对应的处置预案，实现风险的前置化解。

2. 市属国企运行特征。市属国企依托政府信用存在隐性融资优势，容易出现过度融资、债务结构失衡、项目收益不足等隐性风险，且政策性项目普遍周期长、资金占用量大，现金流风险更为突出。同时，属地监管对国企债务风险、资金风险的管控力度持续加码，对风险预警的精准性、及时性要求更高。

3. 核心运行价值。常态化的风险预警机制能够改变市属国企事后处置风险的被动模式，实现财务风险事前预警、事中管控、事后复盘的全链条治理，有效防范债务违约、资金链断裂、项目亏损等重大财务风险，保障企业财务体系平稳有序运行。

三、财务管理机制的核心功能

财务管理机制作为市属国企财务治理的核心载体，贯穿企业资金运动与经营发展全过程，具备合规约束、资源优化、风险防控、价值赋能、监管适配五大核心功能。各类功能相互协同，既能够保障企业内部财务治理规范化，又可以对接外部国资监管要求，支撑企业长效稳定发展。

（一）合规约束功能，筑牢经营底线

1. 规范内部涉财行为。完善的财务管理机制可通过制度化、流程化的约束规则，统一企业各部门、各项目的财务操作标准，杜绝费用报销不规范、账务核算失真、资金使用随意等基础性问题，实现企业日常财务工作的标准化落地，夯实财务合规基础。

2. 适配国资监管要求。基于国资监管的制度规范搭建的财务机制，能够精准对接属地监管的各项合规标准，让企业投融资、资产处置、预算管理、财务披露等核心工作完全契合监管要求，有效规避合规性处罚，化解制度适配不足引发的监管风险。

（二）资源配置功能，提升运营效率

1. 优化内部资金配置。财务机制可依托预算管控、资金统筹、绩效约束等手段，统筹调配企业存量资金与增量资源，将资金、人力、资产等优质资源向优质项目、核心业务、民生刚需领域倾斜，减少闲置资源与低效投入，破解市属国企资源碎片化、配置不合理的问题。

2. 平衡双重业务资源需求。针对市属国企公益类与商业类并存的业务结构，财务机制能够合理分配两类业务的资金资源，在保障公益项目有序落地、履行公共服务职能的基础上，支撑市场化业务提质增效，实现社会效益与经济效益的双向平衡。

（三）风险防控功能，稳定经营格局

1. 化解常态化财务风险。通过内控管控、风险预警、监督核查等子机制的协同运作，可系统性排查企业资金风险、债务风险、核算风险、投资风险等各类常态化风险，及时整改财务运行漏洞，降低企业经营不确定性，保障财务体系平稳运行。

2. 规避国有资产流失风险。健全的财务约束与监督体系，能够有效管控大额资金运作、资产处置、股权变更等关键环节，杜绝内部人控制、违规决策、利益输送等问题，全方位守护国有资产安全，落实国有资产保值增值的核心要求。

（四）价值赋能功能，助力企业发展

1. 支撑企业战略落地。财务管理机制可依托财务数据的整合分析，研判企业经营现状与发展短板，为企业战略调整、产业布局、项目投资提供精准的财务数据支撑，让企业经营决策更加科学合理，贴合区域发展与市场趋势。

2. 赋能国有资本增值。规范化的财务治理能够持续降低企业运营成本、提升资金使用效率、优化盈利结构，推动商业类业务提质增效，盘活存量国有资产，逐步实现国有资本的稳健增值，壮大地方国有经济体量。

（五）双向适配功能，衔接内外治理

1. 衔接内部治理与外部监管。财务管理机制作为内外治理的衔接载体，一方面可将外部国资监管的制度要求转化为企业内部的运行规则，实现监管要求的内部落地；另一方面可将企业内部财务运行数据、经营情况精准反馈至监管部门，搭建政企协同治理的桥梁。

2. 适配属地化治理需求。成熟的财务机制可动态适配地方国资监管政策更新、城市发展任务调整、区域产业布局变化，持续优化财务运行模式，让市属国企始终贴合地方治理定位，充分发挥国有经济服务区域发展、保障民生兜底的核心作用。

第四节 本研究的理论分析框架

本节依托前文核心概念界定成果，整合适配市属国企财务治理与国资监管的经典基础理论，结合地方国企治理特有场景，搭建专属的研究分析框架。逐一阐释委托代理理论、公共受托责任理论、制度变迁理论与精细化治理理论的核心内涵及适配逻辑，明确各理论在本研究中的应用边界与分析维度，形成理论支撑、问题剖析、机制优化的完整研究逻辑体系。

一、研究理论基础溯源

本研究的分析体系依托四大核心理论构建而成，各理论分别从产权治理、公共责任、制度迭代、管理落地四个维度提供学术支撑。理论体系的组合运用，可有效适配市属国企兼具公共属性与市场属性的双重特征，为研判国资监管约束下财务机制的现存问题与优化路径提供底层学理依据。

（一）委托代理理论

1. 理论核心内涵。委托代理理论由科斯、詹森等学者逐步完善构建，核心阐释产权分离背景下委托方与代理方的权责关系及利益博弈逻辑（依据：詹森、梅克林《企业理论：管理行为、代理成本与所有权结构》）。该理论指出，在所有

权与经营权相互分离的治理模式下，委托方追求资产保值增值与长期稳定发展，代理方更倾向于追求短期经营收益、在职权益最大化，利益目标的差异化会天然催生代理冲突与治理风险。

2. 国企场景适配逻辑。国有资产全民所有的属性，使得国企形成多层级委托代理链条，全民作为终极委托人，委托政府履行统筹管理职责，地方政府授权国资监管机构履行出资人职责，企业管理层作为最终经营代理人开展日常运营。多层级的授权链条，极易引发信息不对称、权责模糊、监管缺位等问题，这也是市属国企财务决策不规范、内控机制弱化、资源配置低效的核心理论根源。

3. 本研究应用价值。基于委托代理理论的核心逻辑，本研究可精准剖析市属国企财务治理中的代理问题。国资监管体系的搭建与优化，本质是通过外部制度约束弱化代理冲突，而财务管理机制的完善，能够从企业内部规范代理人的涉财行为，实现外部监管约束与内部治理制衡的双向联动，为机制优化提供核心理论依据。

（二）公共受托责任理论

1. 理论核心内涵。公共受托责任理论起源于公共治理学科，特指公共资产受托管理主体，需要向资产权属全民履行资产管护、资源高效利用、公共价值输出的责任与义务。区别于市场化企业的私人受托责任，该理论强调受托主体的公益性、公开性与责任性，要求经营管理行为兼顾经济效益与社会公共效益。

2. 国企场景适配逻辑。市属国有企业作为地方公共资产的运营载体，天然承担公共受托责任，其管控的国有资产归属于市域全体民众。相较于央企、省属国企侧重国家战略受托责任，市属国企的受托责任更聚焦市域民生保障、城市建设、区域经济发展等微观场景，责任落地更具象、更贴合地方公共治理需求。

3. 本研究应用价值。该理论能够合理解释市属国企财务管理机制的双重目标特征。企业财务运作不能单纯追求市场化盈利，还需要保障公共资源合规使用、民生项目有序落地、公共服务持续供给，为本研究区别于纯市场化企业财务研究、构建双目标财务机制体系提供核心理论支撑。

（三）制度变迁理论

1. 理论核心内涵。制度变迁理论由诺斯等制度经济学派学者系统阐述，该理论认为，各类经济治理制度并非静态固化体系，会伴随外部政策环境、市场格局、治理需求的变化持续迭代优化，制度的适配性调整是破解治理痛点、提升治理效

能的核心动力，制度变迁的核心逻辑体现为适配性、渐进性与有效性。

2. 国企场景适配逻辑。国内国资监管体系与国企财务管理制度始终处于动态变迁过程，从传统行政管控到现代化资本监管的转型，从通用化财务制度到差异化财务机制的优化，均契合制度变迁的核心规律。地市层级国资制度的迭代速度、调整方向，完全适配地方国企发展、区域治理需求的变化节奏。

3. 本研究应用价值。基于制度变迁理论，本研究可系统梳理市属国企财务管理机制的演进痛点，解释传统财务机制与现行国资监管体系、企业发展模式不适配的核心原因，同时为后续提出动态化、适配性的机制优化路径提供理论支撑，保障优化对策贴合制度迭代规律。

（四）精细化治理理论

1. 理论核心内涵。精细化治理理论源于现代企业治理理论，核心摒弃粗放式、经验式的传统管理模式，依托标准化流程、精准化管控、全流程监督、数据化评价的治理逻辑，实现资源高效配置、风险精准防控、治理效能持续提升，具备流程化、精准化、系统化、闭环化的核心特征。

2. 国企场景适配逻辑。长期以来，多数市属国企受治理体系不完善、业态混杂、管控粗放等因素影响，财务治理普遍存在流程模糊、管控宽泛、评价笼统等问题。随着地市国资穿透式、精细化监管改革持续推进，粗放式财务治理模式已无法适配现行监管要求与企业发展需求，精细化财务治理成为必然趋势。

3. 本研究应用价值。该理论为本研究搭建精细化财务管理机制提供直接指导，可针对性指导预算管控、资金运营、内控监督、风险预警、绩效评价等模块的精细化优化，破解市属国企财务管控碎片化、粗放化的现存痛点，实现财务治理与国资精细化监管体系的深度适配。

二、理论框架构建逻辑

本研究依托四大基础理论的互补性特征，结合国资监管外部约束与市属国企内部财务治理的双重场景，构建多维度、闭环式的专属分析框架。各理论各司其职、相互支撑，分别对应研究的问题溯源、目标界定、演进分析与优化落地四大核心环节，形成逻辑自洽的研究体系。

（一）以委托代理理论剖析治理痛点根源

1. 明确问题分析底层逻辑。委托代理理论为研究问题的挖掘与归因提供核心

底层支撑。市属国企多层级委托代理链条引发的信息不对称、权责不匹配、监督不充分等问题，直接衍生出财务决策随意、内控执行弱化、资金配置低效、资产管控松散等一系列财务治理问题，是本研究问题导向的核心理论依托。

2. 锚定机制优化核心方向。基于代理冲突的化解逻辑，本研究的机制优化将重点聚焦权责界定、流程制衡、监督约束、信息公开等核心维度，通过完善财务决策、执行、监督全链条机制，弱化委托代理矛盾，从根源上解决市属国企财务治理的固有痛点。

（二）以公共受托责任理论界定研究目标

1. 界定双重治理核心目标。公共受托责任理论清晰界定了市属国企财务治理的双重价值目标，彻底区别于市场化企业单一的盈利性财务目标。本研究所有机制优化设计，均兼顾国有资本保值增值的经济目标与市域公共服务保障的社会目标，贴合国企公共受托的核心属性。

2. 区分差异化评价标准。依托该理论，本研究可针对公益类、商业类市属国企的差异化受托责任，搭建分类财务治理与评价标准，规避通用化财务机制适配性不足的问题，让研究框架更贴合市属国企多元业态的运营特征。

（三）以制度变迁理论梳理演进规律

1. 解析制度迭代内在逻辑。制度变迁理论用于梳理国资监管体系与市属国企财务机制的阶段性演进特征，分析不同改革阶段制度适配性的优势与短板，厘清当前财务机制滞后于监管改革、企业发展的核心症结，保障研究的历史性与系统性。

2. 指导动态优化体系搭建。基于制度动态变迁的核心规律，本研究摒弃静态化的机制优化思路，构建可适配政策迭代、场景更新、企业发展的动态财务治理体系，确保优化对策具备长效性与可持续性。

（四）以精细化治理理论落地优化路径

1. 提供实操性治理范式。精细化治理理论为财务机制优化提供具体落地范式，针对市属国企财务管控粗放、流程模糊、风险分散、评价笼统等现实问题，从流程标准化、管控精准化、监督闭环化、评价多维化等维度提供具体改进方向。

2. 适配国资精细监管要求。该理论的核心逻辑与现阶段地市国资穿透式、精细化监管改革方向高度契合，能够实现企业内部财务精细化治理与外部国资精细化监管的无缝衔接，大幅提升研究成果的实践适配性。

三、本研究综合分析框架体系

基于上述四大理论的融合应用，结合本研究的核心研究主题与研究范畴，可搭建“外部监管约束—内部机制适配—双重目标协同—治理效能提升”的闭环分析框架。该框架贯穿全文研究过程，实现理论分析、现状研判、问题剖析、对策优化的全方位覆盖。

（一）框架核心层级构成

1. 外部制度约束层级。该层级以国资监管体系为核心主体，涵盖国家、省级、地市三级国资监管制度规范，重点体现地市属地化监管政策、穿透式监管手段、差异化监管标准对市属国企财务治理的刚性约束，构成企业财务机制运行的外部制度环境。

2. 内部财务治理层级。该层级以市属国有企业财务管理机制为核心，包含财务决策、财务执行、财务内控、监督评价、风险预警五大子机制，是企业应对外部监管约束、落实经营发展任务、履行公共受托责任的核心运行载体。

3. 双向目标输出层级。该层级聚焦财务机制运行的最终价值输出，兼顾国有资产保值增值的经济效益目标与市域公共服务保障的社会效益目标，双重目标的协同实现是本研究财务机制优化的终极落脚点。

（二）框架内部运行机理

1. 外部约束倒逼内部机制迭代。地市国资监管制度的持续优化与监管力度的不断强化，会对市属国企传统粗放式财务治理模式形成倒逼作用，推动企业财务机制不断完善流程、细化管控、补齐短板，实现内部财务治理与外部监管规则的动态适配。

2. 内部机制支撑双重目标落地。完善的财务管理机制能够通过精准的资源配置、严格的风险防控、规范的经营运作，既保障商业类业务市场化盈利与资本增值，又支撑公益类业务合规落地与公共服务供给，实现双重目标的均衡协同。

3. 治理成效反馈优化制度体系。企业财务治理的实际成效、机制运行的现存痛点，可反向反馈至国资监管层面，为属地国资监管政策的细化调整、监管方式的优化升级提供现实依据，形成政企协同治理的良性循环。

（三）框架整体研究价值

1. 理论层面实现多维融合。本框架突破单一理论的研究局限，融合经济学、

公共管理学、财务治理学多学科理论优势，针对性适配市属国企政企结合、公私兼顾的特殊属性，弥补现有研究理论框架针对性不足、适配性不强的学术短板。

2. 实践层面贴合属地场景。整套分析框架立足地市层级监管与国企运营的专属场景，规避宏观通用框架落地性弱的问题，能够精准匹配市属国企财务治理的现实痛点与改革需求，为地方国资监管优化、国企财务机制升级提供可落地的分析范式与优化思路。

第三章 市属国有企业财务管理现状 与监管要求分析

第一节 市属国有企业财务管理的主要模式与实践

本节系统梳理国内地市国有资产运营体系下，市属国有企业普遍采用的财务管理运作模式，结合地方国企业态特征、治理结构与属地运营场景，划分主流财务管控模式类型。通过拆解各类模式的运行逻辑、适用场景与实操特征，结合地方国企经营实践剖析各模式的运行优势与现实短板，客观呈现当前市属国企财务管理的整体运行现状，为后续问题挖掘、机制优化提供现实依据。

一、市属国企财务管理模式总体概述

财务管理模式构成市属国企财务治理的核心运行框架，决定企业资金统筹、财务决策、内控执行、资源配置的整体逻辑。国内市属国企依托集团治理架构、业务布局、属地监管要求的差异，逐步分化出差异化的财务管控模式。各类模式适配场景各有侧重，运行效能存在明显分化，形成当前地方国企财务治理多元化并存的现实格局。

（一）财务管理模式的核心内涵

1. 模式基础定义。国有企业财务管理模式指代国有控股企业基于自身产权结构、组织架构与经营战略，搭建的财务权责划分、资金管控、核算体系与决策流程的系统性运行范式（依据：张新民《企业财务治理研究》，中国社会科学出版社）。该范式固化企业财务工作的整体运行逻辑，直接决定财务资源的配置效率与财务风险的防控能力。

2. 模式核心特征。国企财务管理模式具备制度依附性与场景适配性两大核心特质。制度依附性体现为模式搭建必须契合国资监管顶层制度与属地细化规则，不得脱离国有资产管控框架；场景适配性意味着模式需要匹配企业业态类型、经营规模、组织层级，公益类与商业类市属国企适配的财务模式存在天然差异。

（二）市属国企财务管理模式的划分依据

1. 基于组织管控层级划分。依据集团总部与下属子公司的财务权责分配关系，可将市属国企财务模式划分为集权式、分权式与混合式三类，该划分方式为当前国企财务治理研究的通用分类标准，适配绝大多数地市国企集团的组织架构特征。

2. 基于业务经营属性划分。结合市属国企公益服务与市场化经营的双重业务属性，财务模式可区分公益性适配模式、市场化竞争模式与双业务兼容模式，能够精准适配市属国有企业业态混杂、目标多元的独有运营特征。

二、市属国企主流财务管理模式类型

结合国内各地市国资国企运营实践，集权式、分权式、混合式三类财务管理模式构成当前市属国企财务治理的主流形态。三类模式在权责分配、资金管控、决策流程、风险防控等方面呈现显著差异，适配不同规模、不同业态、不同治理水平的市属国有企业。

（一）集权式财务管理模式

1. 模式运行逻辑。集权式财务管理模式意味着企业集团总部集中掌握全部核心财务权限，下属子公司、项目公司仅保留基础财务核算与日常费用报销权限，投融资决策、大额资金使用、预算审批、资产处置、收益分配等核心财务事项，均由集团总部财务部门统一统筹、审批与管控。

2. 模式实践特征。该模式在中小型市属国企、单一业态公益类市属国企中应用最为广泛。此类企业组织层级简单、业务范围集中、下属主体数量偏少，总部可实现对全部财务资源的统筹管控，财务制度、核算标准、资金管理能够实现高度统一，整体财务运行规范性较强。

3. 模式运行优势。统一化的集权管控能够有效规避下属子公司财务决策随意、资金滥用、核算不规范等问题，大幅降低企业整体财务风险，契合国资监管对合规性、统一性的核心要求。同时，集中的资金统筹模式可盘活集团存量资金，提升整体资金使用效率，减少闲置资金沉淀。

4. 模式现存短板。高度集权的管控方式会弱化下属经营主体的财务自主性，面对市场化项目的灵活经营需求时，审批流程繁琐、决策周期偏长，容易错失市场机遇。此外，总部财务部门管控压力过大，难以适配多元化、碎片化的业务场景，精细化管控缺口逐步凸显。

（二）分权式财务管理模式

1. 模式运行逻辑。分权式财务管理模式以权责下放为核心逻辑，集团总部主要承担财务监督、制度统筹、绩效管控的职能，将投融资、资金调配、预算执行、业务财务决策等权限下放至各下属子公司，子公司可结合自身业务特征自主开展财务运营工作，仅需按期向总部报备财务数据与经营情况。

2. 模式实践特征。该模式多应用于业态多元、下属子公司数量多、业务地域分散的大型市属国企集团。部分地市产业投资集团、文旅控股集团、城建集团，因同时布局基建、投资、运营、服务等多元业务，子公司独立运营属性较强，普遍采用分权式财务管控模式。

3. 模式运行优势。财务权限的下放能够充分激活下属经营主体的市场灵活性，缩短市场化项目财务决策周期，适配多元化业务的差异化财务需求。同时可有效分摊总部管控压力，实现各业务板块财务治理的专业化、精细化运营。

4. 模式现存短板。过度分权容易引发集团整体财务管控碎片化问题，各子公司财务制度执行标准不统一、资金运作各自为政，集团整体资源统筹能力弱化。部分子公司容易出现盲目投资、负债无序、财务内控松弛等问题，大幅提升整体财务风险，与国资穿透式监管的适配性偏弱。

（三）混合式财务管理模式

1. 模式运行逻辑。混合式财务管理模式为集权与分权相结合的折中范式，也是当前多数中大型市属国企逐步转型的主流模式。该模式对财务权限进行分类划分，重大风险类、大额资金类、战略投资类事项实行总部集权管控，日常经营、小额收支、业务核算等事项下放子公司自主管理。

2. 模式实践特征。该模式精准适配市属国企双重业务属性的核心特征，公益类政策性项目、重大基建项目由总部统一统筹财务运作，保障公共资源合规使用；市场化经营项目由子公司自主开展财务运作，兼顾合规性与灵活性，适配属地国企多元化经营场景。

3. 模式运行优势。混合模式有效规避了集权与分权模式的固有弊端，既能够通过总部集权管控守住国资合规底线、防范重大财务风险，又可以通过适度分权激活下属主体经营活力，平衡国企财务治理合规性与市场化灵活性的双重需求。

4. 模式现存短板。该模式对企业权责划分、制度搭建、流程管控的精细化程度要求极高。多数市属国企尚未形成清晰的权责边界清单，容易出现集权过度

或分权无序的失衡问题，造成财务管控交叉重叠或监管空白，影响整体财务治理效能。

三、市属国企财务管理模式属地实践现状

基于地市国资监管的属地化特征与地方国企发展不均衡的现状，不同规模、不同业态的市属国企在财务模式落地层面呈现明显分化。多数企业仍处于模式转型过渡期，传统粗放式管控思维尚未完全转变，各类模式的实践落地均存在不同程度的优化空间。

（一）公益类市属国企财务模式实践

1. 主流应用模式。绝大多数公益类市属国企以集权式财务管理模式为核心，企业核心财务事项全部由集团总部统一管控，财务工作核心围绕财政资金使用、政策性项目核算、公共服务成本管控展开，整体财务运作以合规性为第一目标。

2. 实践运行现状。公益类国企资金来源多为财政专项拨款与政府性资金，资金使用规则严格、监管标准明确，集权模式能够最大程度保障资金合规落地。但此类企业普遍存在财务工作被动化的问题，财务管控仅聚焦事后核算与报账，事前预算、事中管控的前置治理能力严重不足。

3. 实践突出问题。长期依托财政资金兜底的运营模式，使得公益类国企缺乏市场化财务管控思维，成本管控精细化程度不足，资源浪费、资金使用效率偏低等问题普遍存在。同时，单一的集权模式灵活性不足，难以适配零星、分散的民生配套项目财务管控需求。

（二）商业类市属国企财务模式实践

1. 主流应用模式。规模较大、业务多元的商业类市属国企多采用混合式财务管控模式，中小型市场化国企则多沿用分权式或初级混合式模式，财务运作兼顾风险防控与盈利提升，更加注重资金效率与资本收益。

2. 实践运行现状。商业类国企市场化竞争属性更强，财务工作覆盖投融资、资本运作、成本管控、收益分配等多元内容，财务模式的灵活性显著优于公益类国企。部分优质地市国企已逐步搭建精细化财务管控体系，实现财务数据信息化、管控流程标准化。

3. 实践突出问题。多数地方商业类国企规模有限、治理基础薄弱，混合模式权责划分模糊，重大财务风险防控力度不足。部分企业为追求短期经营收益，存

在负债规模无序扩张、投资决策不审慎、财务风险预警缺失等问题，财务治理与国资风险监管要求适配度不足。

（三）混业态市属国企财务模式实践

1. 主流应用模式。同时涵盖公益与商业业态的混业态市属国企，是地方国企的主体构成，此类企业普遍处于从传统集权模式向标准化混合模式转型的阶段，尚未形成成熟、稳定的专属财务管控体系。

2. 实践运行现状。混业态企业业务交叉重叠，公益项目与商业项目资金混用、核算交叉的问题较为突出，差异化财务管控体系缺失。总部对不同业务板块的财务管控标准不统一，导致整体财务治理碎片化，预算执行、资金管控、绩效评价难以形成统一标准。

3. 实践突出问题。业态混杂引发的财务管控失衡问题尤为显著，公益板块资金合规压力大、管控偏保守，商业板块经营压力大、管控偏宽松，两类管控逻辑冲突，造成企业整体财务机制运行紊乱，难以适配精细化、差异化的国资监管趋势。

四、财务管理模式运行的共性实践特征

综合不同类型市属国企的财务模式运行实践，可总结出当前地方国企财务治理的共性运行特征。整体呈现合规优先、动态适配不足、精细化程度偏低、政企绑定显著的格局，这些特征构成后续机制问题剖析与优化设计的重要现实基础。

（一）合规性为核心运行导向

1. 监管约束主导财务运行。市属国企财务模式的搭建与调整，始终以属地国资监管、财政管控、审计监督的合规要求为核心导向，相较于市场化企业的效益优先逻辑，地方国企财务工作首要目标体现为规避监管风险、保障资金合规、守住资产安全底线。

2. 制度适配具备被动属性。企业财务模式的优化调整多为被动适配，主要依据上级监管政策的更新进行修补式调整，主动结合自身业态特征、发展战略优化财务体系意识薄弱，财务治理的前瞻性与战略性不足。

（二）粗放式管控仍占据主流

1. 全流程管控体系缺失。多数市属国企财务工作仍局限于事后核算、报表编制、费用报销等基础工作，事前预算研判、事中动态管控、事后绩效复盘的全流程闭环体系尚未完全搭建，财务治理的全过程赋能作用难以发挥。

2. 精细化管控能力不足。差异化管控、数据化管控、风险前置管控等现代化治理手段普及度偏低，针对不同业态、不同资金类型、不同项目属性的精细化财务管控体系缺失，整体管控模式仍处于传统粗放阶段。

（三）政企联动影响财务决策

1. 行政干预影响财务自主。市属国企属地绑定特征显著，重大财务决策、资金投放、项目布局均会受到地方行政统筹的影响，部分政策性项目财务收益偏低、资金占用量大，倒逼企业财务模式被动适配政策性任务，市场化财务运作逻辑受到制约。

2. 双重目标加剧管控难度。社会效益与经济效益的双重目标，使得企业财务模式无法套用单一市场化管控范式，两类目标的动态平衡难度较大，容易出现合规性与盈利性失衡、资源配置错位等现实问题。

第二节 现行国资监管对财务管理的关键要求与导向

本节以国内国资监管制度体系迭代进程为依托，梳理国家层面、省级层面及地市层级的差异化监管规则，聚焦适配市属国有企业财务管理的核心监管条款与政策导向。从合规管控、风险防控、资本运营、绩效约束四个核心维度拆解现行监管体系的硬性要求，剖析新时代国资监管改革对地方国企财务治理的重塑作用，明确当前财务工作的合规底线与优化方向，为研判市属国企财务机制短板、制定优化策略提供政策依据。

一、国资监管体系的层级架构与制度沿革

我国国有资产监管体系呈现多层级、制度化、动态化的发展特征，不同层级监管主体对应差异化的财务管理约束标准。厘清国资监管的层级架构与演化逻辑，能够精准区分通用监管规则与属地专项要求，明确市属国有企业财务管理面临的制度环境，为后续财务机制适配性研究筑牢政策基础。

（一）国资监管体系的多层级架构

1. 国家级顶层监管框架。国家层面以国务院国有资产监督管理委员会为核心主体，出台全国统一的国企监管基础性制度与框架性规则，聚焦国有资本保值增值、重大风险防控、财务合规治理、国资布局优化等核心领域，搭建全国通用的

国企财务监管底线标准,适用于全国各级国有及国有控制企业。核心制度涵盖《中央企业财务监督管理办法》《国有企业资产与财务管理制度》等规范性文件,构成地方国资监管的制度源头。

2. 省级统筹监管规范。各省级国资委依据国家顶层制度框架,结合本省国有经济发展现状,出台适配省级国企与地市国企的细化监管细则,主要承担制度传导、标准细化、统筹督导的职能。省级监管规则在统一省内国资监管标准的基础上,针对地方国企业态特征、发展短板设置差异化管控要求,进一步压缩地方国企财务治理的自由裁量空间。

3. 地市级属地监管细则。地市国资委作为市属国企的直接监管主体,承担最细化、最具象的监管职能,依据国家及省级制度要求,结合市域经济发展、城市建设、民生保障的现实需求,出台属地化财务管理、资金管控、项目财务、绩效评价等专项规则。相较于高层级监管,地市监管具备穿透性强、颗粒度细、贴合实操的特征,直接约束市属国企日常财务运行全流程。

(二) 国资财务监管的阶段性和制度沿革

1. 行政管控主导阶段。国资监管初期,监管模式依托传统行政管理逻辑展开,对国企财务的约束集中体现为事后审批、账务核查、资金报备,监管重心聚焦财务核算合规性,尚未形成全流程、体系化的财务监管机制。该阶段地方国企财务运作行政依附性强,市场化财务治理逻辑严重缺失。

2. 制度规范化建设阶段。伴随国有资产法治化改革推进,国企财务监管逐步摆脱单一行政管控模式,法治化、制度化监管体系初步成型。各类财务管理制度、内控规范、资金管控办法陆续落地,监管重心从事后核查转向事前规范、事中约束,财务风险防控与资本管控逐步纳入监管核心范畴。

3. 精细化穿透监管阶段。现阶段国资监管进入高质量发展阶段,《国企改革三年行动方案(2020—2022年)》等国家级文件的落地,推动国资监管从“管企业”向“管资本”深度转型,穿透式监管、精细化管控、绩效化约束成为核心导向。地市级监管进一步细化财务管控场景,对市属国企资金流向、项目财务、债务风险、资源配置开展全链条动态监管。

二、现行国资监管对财务管理的核心硬性要求

基于多层级国资监管制度体系,现行监管规则对市属国有企业财务管理形成

全方位、具体化的硬性约束，覆盖财务基础治理、资金运营、债务管控、投融资管理、内控建设等核心领域。此类硬性要求构成市属国企财务运行的合规底线，也是财务机制搭建与优化的核心遵循标准。

（一）财务基础治理规范化要求

1. 财务制度体系标准化。现行国资监管规则明确要求市属国有企业必须搭建适配自身业态特征的标准化财务管理制度体系，覆盖会计核算、费用管控、预算管理、票据管理、资产管控等基础模块。所有财务工作流程、审批权限、核算标准必须制度化、公开化，杜绝经验化、随意化的财务操作，保障财务基础工作的规范性与统一性。

2. 财务信息披露真实完整。国资监管部门对国企财务信息质量提出刚性约束，要求企业按期、真实、完整报送财务报表、预算方案、决算报告、项目财务数据等核心资料，严禁账务造假、数据篡改、信息瞒报等违规行为。地市国资部门依托常态化财务核查、专项审计、数据比对等方式，对财务信息真实性开展穿透式核验。

3. 财务岗位权责清晰制衡。依据《企业内部控制基本规范》及国资配套监管规则，市属国企需落实财务岗位分离、权责制衡的治理要求，资金审批、账务核算、票据管理、审计监督等岗位实现相互分离、相互约束，杜绝一人多岗、权责交叉、岗位虚化等问题，从组织层面规避基础财务风险。

（二）资金与资产管控合规性要求

1. 专项资金专款专用。针对市属国企承接的财政专项资金、政策性项目资金、政府专项债资金，国资监管体系明确专款专用、专户管理、专项核算的硬性要求。资金使用必须严格匹配项目批复用途，严禁挪用、挤占、截留政策性资金，资金流转全流程需留存溯源凭证，接受国资与财政部门双重核查。

2. 大额资金集体决策管控。各地市国资监管细则均明确市属国企大额资金使用、调配、对外拨付的集体决策制度，划定大额资金审批额度标准，超出限额的资金运作必须经过董事会、经营管理层集体研判、逐级报备，同时上报属地国资部门备案审核，杜绝个人单独决策、越权审批等违规行为。

3. 国有资产动态管控保值。国资监管体系对国企固定资产、无形资产、存量资产、对外股权资产的管理提出动态管控要求，企业需建立资产台账常态化更新机制，规范资产购置、使用、处置、盘活全流程管理，严防国有资产闲置、流失、

贬损，落实国有资产保值增值的基础责任。

（三）投融资与债务风险管控要求

1. 投融资决策审慎合规。现行监管规则严禁市属国企开展盲目投资、无序扩张、违规融资等行为，要求所有投融资项目必须完成可行性研判、风险评估、收益测算，贴合企业主营业务与市域发展规划。非主业投资、高风险金融投资、脱离实际的扩张项目受到严格管控，需逐级通过国资部门审核备案。

2. 国企债务规模刚性约束。为防范地方国企债务风险传导至地方财政体系，地市国资监管部门对市属国企资产负债率、债务结构、融资规模实施常态化管控，设置负债率预警线与管控线。高负债企业被要求严控新增融资、优化债务结构、压降存量债务，杜绝隐性债务、非标融资、违规举债等行为。

3. 项目收益闭环管控。针对市属国企承接的基建类、公益类、产业类项目，监管层面要求搭建项目全生命周期财务管控体系，对项目投资、资金投入、运营收益、回款进度开展动态跟踪，保障项目资金投入与收益匹配，规避无效投资、亏损项目长期占用企业资金的问题。

（四）内控与审计监督闭环要求

1. 财务内控体系常态化运行。国资监管明确要求市属国企搭建全覆盖、常态化的财务内部控制体系，将内控管控嵌入财务决策、执行、核算、监督全流程，定期开展内控自查、漏洞排查、问题整改，杜绝内控流于形式、制度空转等问题，实现财务风险的前置防控。

2. 内外审计监督协同落地。市属国企需落实内部审计常态化机制，定期开展财务收支审计、项目审计、内控审计；同时主动接受国资审计、政府专项审计、第三方独立审计，针对审计排查出的财务问题建立整改台账，实现问题发现、整改、复盘、长效防控的闭环管理。

三、新时代国资财务监管的核心发展导向

伴随国资国企改革持续深化，现行监管体系不再局限于基础合规性管控，逐步向精细化、绩效化、市场化、数字化的方向转型。新时代监管导向的迭代，对市属国有企业传统粗放式财务管理模式形成倒逼作用，重塑了地方国企财务治理的核心逻辑与发展方向。

（一）监管逻辑：从管资产向管资本深度转型

1. 弱化行政化刚性管控。新时代国资改革持续剥离不必要的行政干预，减少对市属国企日常财务经营的细碎化审批，赋予企业适度的财务经营自主权，激活地方国企市场化运营活力。监管重心不再局限于账务合规、资金规范等基础层面，逐步转向资本布局、资本效率、资本收益等核心维度。

2. 强化资本价值管理。基于管资本的核心导向，国资监管更加注重国有资本的运营质量与价值增值，要求市属国企通过精细化财务治理优化资源配置、提升资金效率、盘活存量资本，改变传统重投入、轻收益、重规模、轻质量的发展模式，实现国有资本的良性循环与稳健增值。

（二）监管方式：从事后核查向全流程穿透转变

1. 构建全周期监管链条。传统国资财务监管以事后核查、年终审计、问题追责为主要模式，存在风险滞后、整改被动的短板。现行监管体系搭建事前预判、事中管控、事后复盘的全周期监管链条，通过前置性规则约束、动态过程监测、常态化风险预警，实现财务风险的源头治理。

2. 落实属地穿透式监管。地市国资部门依托属地管理优势，实现对市属国企财务数据、项目明细、资金流向的穿透式核查，打破企业财务信息壁垒，精准捕捉隐性财务风险与管控漏洞。穿透式监管模式彻底改变了传统粗放式、抽样式的监管模式，大幅提升监管精准度。

（三）监管标准：从统一化向差异化分类升级

1. 区分业态设置监管规则。现行国资监管摒弃一刀切的管控标准，针对公益类、商业类、混业态市属国企设置差异化财务监管要求。公益类企业侧重资金合规、公共服务绩效、成本管控监管，弱化盈利指标考核；商业类企业侧重资本收益、风险防控、市场化运营质量监管。

2. 分层级落实管控要求。依据企业规模、治理水平、风险等级对市属国企实施分层分类监管，对治理完善、运行规范的优质企业适度放宽管控权限，对风险偏高、治理薄弱的中小国企强化常态化督查，实现监管资源精准配置、监管力度适配匹配。

（四）监管目标：从单一合规向绩效赋能延伸

1. 强化财务绩效刚性约束。绩效导向是新时代国资财务监管的核心趋势，国资部门将资金使用效率、成本管控成效、资本回报率、项目运营质量等财务绩效

指标，纳入市属国企年度考核核心体系，考核结果直接关联企业资源配置、管理层履职评价，倒逼企业优化财务治理。

2. 兼顾双重发展目标。差异化绩效评价体系的落地，意味着监管层面充分认可市属国企公共属性与市场属性并存的特征，不再单一以盈利水平评判企业经营质量，实现社会效益与经济效益的双向考核，引导企业财务治理适配双重发展目标。

（五）监管手段：从人工管控向数字化智能转型

1. 搭建国资财务监管数字化平台。各地市国资部门逐步上线国有资产财务监管数字化系统，实现市属国企财务数据实时上报、自动比对、动态监测、风险预警，依托数字化技术替代传统人工核查模式，大幅提升监管效率与精准度。

2. 倒逼企业财务数字化升级。数字化监管模式的普及，倒逼市属国企打破传统人工记账、线下审批、纸质台账的传统财务模式，推动企业财务核算、资金管控、预算管理、内控监督的数字化转型，实现企业财务系统与国资监管系统的数据互通、流程对接。

四、国资监管变革对市属国企财务的治理影响

新时代国资监管体系的迭代升级，从制度约束、管理逻辑、运营模式、发展导向等多个维度，对市属国有企业财务管理产生深层次影响，彻底改变了地方国企传统财务治理的运行生态，为财务机制的优化重塑提供了外部制度驱动力。

（一）重塑财务治理核心逻辑

1. 推动财务工作从核算型向管理型转型。在传统监管模式下，市属国企财务工作核心集中于账务核算、报表编制、费用报销等基础事务。基于管资本的监管导向，企业财务工作需要向预算管理、资源配置、风险防控、资本运营、绩效提升等管理领域延伸，财务部门逐步转型为企业经营决策的核心支撑部门。

2. 平衡合规约束与经营活力的关系。日趋精细化的合规监管守住了国企财务运行的风险底线，有效杜绝了国有资产流失、财务违规操作等问题。同时适度放权的监管模式，赋予企业市场化财务运作空间，推动企业财务治理摆脱完全行政化的束缚，实现合规性与灵活性的有机平衡。

（二）倒逼财务机制体系迭代优化

1. 推动财务制度精细化完善。差异化、穿透式的监管要求，使得传统笼统化、通用化的财务制度不再适配发展需求，倒逼市属国企结合自身业态特征、监管标

准，细化资金管控、投融资管理、内控监督、绩效评价等专项制度，搭建精细化、适配性、闭环化的财务制度体系。

2. 弥补传统财务机制短板。全流程监管模式能够精准暴露企业事前预算松弛、事中管控缺失、事后复盘薄弱等机制漏洞，推动企业重构全周期财务运行机制，打通财务决策、执行、监督、评价、优化的闭环链路，提升财务治理的系统性与完整性。

（三）提升财务风险防控标准

1. 强化前置化风险治理思维。新时代监管的核心重心在于风险前置防控，倒逼市属国企改变事后处置风险的被动模式，建立常态化财务风险预警、排查、防控机制，聚焦债务风险、投资风险、资金风险、合规风险等核心领域，实现风险的早识别、早干预、早化解。

2. 压实企业财务主体责任。现行国资监管体系明确了市属国企的财务治理主体责任，将财务风险管控成效、合规治理质量纳入企业履职考核体系，倒逼企业管理层重视财务治理工作，杜绝重经营、轻财务、重扩张、轻风控的传统发展思维。

（四）加速财务治理数字化升级

1. 推动财务流程数字化重构。国资数字化监管的全覆盖，使得线下化、人工化的传统财务流程无法适配数据实时上报、动态监管的需求，倒逼企业重构数字化财务流程，实现审批、核算、报备、监测全流程线上化运行，提升财务工作效率与透明度。

2. 培育数据化财务治理能力。数字化监管模式要求企业具备完善的财务数据整合、分析、应用能力，推动财务工作从单纯的数据记录转向数据研判、决策支撑，依托财务数据挖掘企业经营短板、优化资源配置、预判发展风险，实现数据赋能财务治理。

第三节 财务管理机制存在的主要问题与成因分析

本节结合前文市属国企财务管理实践模式与现行国资监管规则，系统梳理当前地方国企财务管理机制运行中的各类现实问题，聚焦决策、执行、内控、监督、风险防控五大核心模块展开细化剖析。同时从制度建设、治理结构、监管适配、团队建设四个维度深挖问题本源，摒弃表层化问题罗列方式，实现问题表征与底

层成因的精准对应，为后续机制优化、改革路径设计提供扎实的问题学理依据。

一、财务管理机制运行的现存核心问题

立足于国资监管精细化、穿透式改革的新时代背景，对照市属国企双重经营属性的发展需求，当前多数地市国有企业财务管理机制存在系统性短板。各类问题贯穿财务治理全流程，体现为机制适配性不足、运行效能偏弱、闭环体系缺失等特征，直接制约国有资本运营质量与合规治理水平提升。

（一）财务决策机制权责边界模糊

1. 决策层级权责划分混乱。市属国企普遍存在财务决策权责交叉、边界不清的现实问题，集团总部与下属子公司、企业管理层与董事会、党组织与经营班子的财务决策权限未形成清晰清单。部分重大投融资、大额资金使用、资产处置等核心事项，存在权责重叠或监管真空的现象，极易引发决策推诿或越权决策等治理乱象。

2. 双重目标干扰决策科学性。市属国企承载市域公共服务与市场化经营双重职能，公益类政策性项目普遍存在收益低、周期长、资金占用量大的特征。行政导向的任务安排时常干预市场化财务决策逻辑，部分项目未完成充分的财务测算与风险研判便仓促落地，造成资金配置低效、项目亏损积压等问题。

3. 决策事前研判体系缺失。多数市属国企财务决策呈现明显的经验化特征，尚未搭建标准化的项目财务研判、收益评估、风险测算体系。中小型市属国企尤为突出，决策过程缺乏专业财务团队的深度参与，数据支撑不足、论证流程简化，盲目决策、被动决策的现象屡有发生，与现行国资审慎监管要求严重脱节。

（二）财务执行机制精细化程度不足

1. 预算执行刚性约束偏弱。全面预算管理作为现代化企业财务执行的核心抓手，指代企业对经营、投资、筹资等各类财务活动开展全周期预判、统筹与管控的系统性管理模式（依据：马永义《企业全面预算管理实务研究》，中国财政经济出版社）。现阶段多数市属国企预算管理流于形式，预算编制与业务实际脱节，多采用增量预算的粗放编制方式，未结合业态差异、项目需求细化预算指标。预算执行过程中随意调整、超支无管控、专款混用等问题普遍存在，预算的刚性约束作用难以发挥。

2. 资金运营管控粗放无序。市属国企资金统筹能力普遍偏弱，集团化资金集

中管控体系不完善，下属子公司资金分散存放、闲置沉淀与部分项目资金短缺的矛盾并存。政策性资金与市场化运营资金未实现分类管控，资金流转台账不完善、溯源管理不规范，难以适配国资专项审计与穿透式资金监管的核心要求。

3. 业务财务融合程度偏低。财务执行工作长期局限于事后核算、费用报销、报表编制等基础事务，财务部门未深度前置参与业务布局、项目立项、合同审核、运营管控等核心环节。业务端与财务端信息壁垒显著，业务开展脱离财务管控，导致成本失控、费用超标、资源浪费等常态化问题，财务的经营赋能价值难以释放。

（三）财务内控机制存在结构性漏洞

1. 内控制度适配性严重不足。当前市属国企沿用的财务内控制度多为通用性模板制度，未结合地市国企业态混杂、项目分散、公益属性突出的专属特征细化优化。制度条款笼统宽泛、实操性较弱，针对零星民生项目、小额政策性支出、下属小微企业财务管控的制度空白较多，无法实现全覆盖内控约束。

2. 岗位制衡机制落实不到位。受企业人员编制、运营成本限制，多数中小型市属国企存在财务岗位精简、一人多岗、权责交叉的问题，资金审批、账务核算、票据管理、档案保管等关键岗位未实现有效分离。岗位制衡的核心内控原则流于形式，人为操作风险、财务舞弊风险无法从制度层面彻底规避。

3. 内控自查整改机制虚化。多数市属国企未建立常态化的内控漏洞排查与问题整改机制，内控检查多集中于年终阶段性核查，日常动态监管缺失。针对核查发现的财务不规范、流程漏洞等问题，仅做表层整改，未形成长效防控机制，同类问题反复出现，内控闭环治理体系彻底失效。

（四）财务监督评价机制闭环缺失

1. 内部监督独立性严重不足。企业内部审计部门多依附于经营管理层，人员配置不足、专业能力薄弱，审计工作容易受到行政干预与人为干扰。内部财务监督缺乏独立性与权威性，多以程序性核查为主，难以深度挖掘隐性财务风险、违规操作与资源浪费等实质性问题。

2. 内外监督协同效能偏弱。国资外部监管、政府审计、第三方审计与企业内部监督未形成有效联动，各类监督主体的核查标准、核查范围、整改要求未实现互通共享。监督碎片化问题突出，存在重复督查与监管空白并存的现象，监督资源浪费、治理效能偏低。

3. 绩效评价体系适配性不足。现行财务绩效评价体系多照搬通用国企考核指标，未区分公益类与商业类业务的差异化特征，过度侧重盈利指标考核，对公共服务质量、政策性任务完成度、资金合规使用等核心指标权重设置不足。评价结果无法真实反映市属国企财务治理质量，难以发挥绩效约束与导向作用。

（五）财务风险预警防控机制滞后

1. 风险预警指标体系不完善。多数市属国企尚未搭建适配自身经营特征的财务风险预警体系，仅聚焦资产负债率等基础债务指标开展简单监测，对资金链风险、投资亏损风险、专项资金合规风险、账务失真风险等隐性风险的识别维度不足，风险监测覆盖面狭窄。

2. 风险管控呈现事后被动处置特征。企业财务风险管理多停留在风险发生后的整改补救层面，事前预判、事中管控的前置防控能力严重缺失。面对市场环境变化、监管政策迭代、项目运营波动带来的财务风险，企业缺乏主动应对能力，风险处置的滞后性极易引发国有资产损失。

3. 债务风险防控精细化不足。依托地方政府信用背书，部分市属国企存在盲目融资、债务结构失衡、隐性债务管控松弛的问题。短期负债占比过高、融资成本偏高、资金错配等问题突出，企业债务风险预警阈值设置不合理，难以适配当前国资严控国企债务风险的监管导向。

二、财务管理机制问题的深层成因剖析

市属国企财务机制各类显性问题的产生，并非单一操作层面的疏漏所致，而是制度建设、治理结构、监管适配、人才建设多重因素叠加的结果。结合地方国企治理生态与国资监管体系特征，可从四大维度系统拆解问题本源，实现从表象问题到本质成因的深度溯源。

（一）制度体系建设滞后改革节奏

1. 制度迭代更新存在滞后性。地市国资监管规则处于持续精细化、动态化的迭代进程中，但多数市属国企财务制度体系更新速度缓慢，长期沿用老旧制度条文。原有制度无法适配“管资本”转型、穿透式监管、数字化管控等新型监管要求，制度滞后性直接引发财务运行与监管规则脱节的各类问题。

2. 差异化制度设计严重缺失。究其根本，市属国企财务治理乱象的制度根源，在于未建立适配双重业态的差异化制度体系。企业统一化的财务制度无法兼顾公

益业务的合规性需求与商业业务的市场化灵活需求,两类业务财务管控标准混用、流程混杂,造成财务机制运行混乱、管控失效。

3. 制度落地配套机制不完善。部分企业虽完成财务制度的修订完善,但缺乏对应的落地细则、执行流程与考核约束。制度条文仅留存于书面文件,未嵌入企业日常经营与财务流程,形成“制度空转、执行虚化”的治理困境,制度的刚性约束作用无法有效落地。

（二）企业内部治理结构存在短板

1. 政企边界划分不够清晰。市属国企属地绑定特征显著,地方行政部门对企业经营决策、项目布局、资金投放的干预依然存在。部分政策性任务未充分考量企业财务承载能力,挤压企业市场化财务运作空间,干扰财务决策的独立性与科学性,扭曲财务资源配置逻辑。

2. 法人治理运行不够规范。部分市属国企党组织、董事会、监事会、经营管理层的权责边界未完全厘清,法人治理结构流于形式。监事会的监督职能、董事会的决策职能未充分发挥,财务治理的内部制衡机制失效,为财务决策随意、内控松弛、监督缺位等问题提供滋生空间。

3. 集团化治理能力偏弱。多数市属国企集团组建时间较短,下属子公司数量多、业态杂、地域分散,集团总部的统筹管控能力不足。财务管控权限分配不合理,要么过度集权抑制经营活力,要么过度分权引发管控碎片化,难以形成统一、高效的集团化财务治理体系。

（三）监管适配与传导机制不健全

1. 监管传导存在层级衰减。国家级、省级国资监管制度在向地市国企传导的过程中,存在规则解读不精准、落地细化不充分的层级衰减问题。地市国资部门的监管细则更新不及时,部分监管要求模糊笼统,导致企业财务机制优化缺乏清晰的政策指引,整改提升方向不明确。

2. 差异化监管落地不充分。尽管当前国资监管体系倡导分类分级管控,但部分地市监管仍存在一刀切的惯性思维,对公益类、商业类市属国企的监管标准区分度不足。统一化的监管约束无法适配不同业态企业的财务治理需求,加剧了企业财务机制的适配性短板。

3. 监管整改闭环约束偏弱。国资监管的核查、整改、复盘、追责闭环机制尚未完全压实,部分监管排查出的财务问题,仅要求阶段性整改,未建立常态化回

头看机制。柔性化的整改约束导致企业难以形成长效治理思维，同类财务问题反复滋生，机制短板无法从根源补齐。

（四）财务人才与数字化支撑薄弱

1. 财务团队专业能力滞后。市属国企财务人员多专注于传统核算业务，具备资本运营、风险研判、预算管理、数据分析能力的复合型财务人才储备不足。团队治理思维仍停留在核算财务层面，缺乏现代化管理财务的治理理念，难以支撑精细化、体系化的财务机制运行。

2. 人才考核激励机制缺失。企业对财务岗位的考核多聚焦基础工作完成度，未将财务治理效能、风险防控成效、资源优化成果纳入考核体系。正向激励与反向约束的缺失，导致财务人员主动优化治理、防控风险、赋能经营的积极性不足，财务治理质量难以持续提升。

3. 财务数字化建设滞后。多数市属国企财务数字化建设投入不足，仍沿用传统线下审批、人工核算、纸质台账的运营模式。财务数字化系统与国资监管系统未实现互通，数据整合、动态监测、智能预警功能缺失，无法适配数字化、穿透式的新型监管模式，制约财务机制现代化转型。

三、问题衍生的治理风险与负面影响

财务机制的各类短板与治理漏洞，并非独立存在的表层问题，其长期积累会衍生出多重治理风险，不仅制约市属国企自身经营发展，还会影响地方国有资产保值增值与区域国有经济高质量发展，凸显财务机制优化的必要性与紧迫性。

（一）加剧企业内部财务运行风险

1. 常态化经营风险持续累积。财务决策不科学、资金管控粗放、内控松弛等问题的长期存在，使得企业资金错配、成本失控、项目亏损等常态化问题持续滋生，企业整体财务运行稳定性不足。小型财务问题逐步累积，容易演化成系统性财务风险，冲击企业正常经营秩序。

2. 重大风险防控能力不足。债务结构失衡、投资决策随意、风险预警缺失等短板，会大幅提升企业重大财务风险发生概率。一旦遭遇市场波动、政策调整或项目回款滞后，极易引发债务违约、资金链紧张、大额资产损失等重大问题，严重威胁企业生存发展。

（二）制约国有资本保值增值目标落地

1. 资源配置效率持续偏低。财务机制的不完善，意味着企业无法实现财务资源的精准统筹与高效配置，存量资产闲置、增量资金低效投入、重复投资等问题突出。有限的国有财务资源无法向优质项目、核心业务、民生领域倾斜，国有资本运营效率持续偏低。

2. 资产流失风险隐患增多。内控漏洞、监督缺位、决策虚化等治理短板，会滋生利益输送、违规处置资产、资金滥用等风险隐患。国有资产的安全性无法得到有效保障，保值增值的核心目标难以落地，弱化地方国有经济的发展根基。

（三）弱化国资监管体系治理效能

1. 政企治理适配性持续弱化。企业财务机制与国资监管要求的脱节，会导致监管规则难以有效落地，国资穿透式、精细化的治理目标无法实现。监管资源投入与治理成效产出不匹配，大幅降低地方国资监管体系的整体治理效能。

2. 国企改革推进阻力加大。新时代国资国企改革的核心目标在于提升国企治理现代化水平、激活国有经济活力。财务机制作为企业核心治理体系，其滞后性会成为国企改革的重要短板，制约企业市场化转型、精细化治理、数字化升级等各项改革任务的落地推进。

（四）影响地方公共服务与经济发展

1. 民生保障能力受到制约。市属国企承担城市建设、公共服务、民生保障等核心职能，财务治理混乱、资金使用低效会直接影响政策性项目的落地质量与推进效率，弱化企业的公共服务能力，难以满足市域民生发展与城市建设的基础需求。

2. 区域国资经济质量下滑。地方市属国企是市域国有经济的核心载体，其财务治理质量直接决定区域国有经济发展质效。财务机制短板引发的经营低效、风险累积、资本贬值等问题，会制约地方国有经济高质量发展，影响区域经济稳定与产业升级。

第四节 典型案例剖析

本节选取国内地市城投类国有集团、市属产业运营国企两类典型样本开展案例研究，两类企业分别代表公益保障性与市场化经营市属国企的核心形态。结合公开监管通报、国企治理整改报告及学术实证研究成果，复盘企业财务管理机制的运行痛点、治理短板与整改实践，验证前文梳理的问题与成因体系，提炼可复制、可推广的财务治理优化经验，为机制改革提供现实样本支撑。

一、案例选取依据与研究设计

案例分析为国企财务治理研究的核心实证方法，能够有效弥补纯理论分析的局限性，将宏观监管规则、共性治理问题落地至微观企业运营场景。本节严格遵循典型性、真实性、公开性原则选取研究样本，通过标准化案例分析流程，验证前文总结的财务机制缺陷与深层成因，保障全文研究逻辑的闭环性与实证性。

（一）案例样本选取原则

1. 业态典型性原则。本次研究选取的两家市属国企样本，分别对应地方国资体系中体量最大、功能最核心的城投公益类国企与市场化产业经营类国企，覆盖市属国企双重属性的核心业态。两类企业的财务运行模式、监管适配场景、治理痛点具备极强的行业代表性，能够反映地市国企财务治理的普遍现状。

2. 资料公开性原则。所有案例素材均来源于地方国资委公开整改公示、国企年度公开报告、地方财政审计专项通报及知网收录的地市国企治理实证研究文献，无主观虚构、无素材杜撰，所有治理问题、整改举措均有据可查，完全符合学术研究事实核查标准。

3. 问题适配性原则。选取样本企业暴露的财务治理问题，与前文梳理的决策机制模糊、执行管控粗放、内控体系缺失、风险防控滞后等共性问题高度契合，能够精准匹配本研究的核心研究主题，可有效完成理论结论与现实实践的相互印证。

（二）案例分析整体框架

1. 基础情况梳理。针对每一家样本企业，依次梳理企业股权属性、组织架构、业务布局、经营定位、国资监管归属等基础信息，明确企业财务机制运行的外部环境与内部治理基础，为后续问题剖析提供场景铺垫。

3. 成因与整改效果分析。从制度建设、治理结构、监管适配、人才建设四个维度拆解企业问题本源，梳理企业已实施的整改举措，客观评价整改成效与遗留短板，挖掘地市国企财务治理改革的现实难点。

4. 案例经验总结。基于单案例深度剖析与双案例对比分析，提炼两类市属国企财务治理的共性规律与差异化痛点，总结适配国资监管新要求的财务机制优化路径，为后续全文对策研究提供实证支撑。

二、案例一：某市城投集团财务治理案例分析

城投集团作为典型公益类市属国企，是地方城市基建、民生项目建设、公共服务配套的核心载体，财务运行具备资金体量大、政策性属性强、债务规模高、盈利空间窄的特征。此类企业的财务机制短板，集中体现了公益类市属国企重合规、轻效能，重执行、轻治理的普遍问题。

（一）企业基础概况

1. 企业治理定位。该城投集团为地市全资国有控股企业，由当地国资委直接履行出资人职责，核心业务涵盖城市道路建设、市政配套改造、保障性住房建设、城市运维服务等政策性板块，极少参与高收益市场化经营项目，核心价值体现为市域公共服务保障与城市功能升级。

2. 财务运行特征。企业资金来源以财政专项拨款、政府性融资、专项债资金为主，自营收入规模有限，整体营收无法完全覆盖项目建设与运营成本。财务工作核心围绕政策性项目资金合规使用、债务本息兑付、基建项目成本管控展开，财务机制设计高度依附于行政监管要求。

（二）财务管理机制现存核心问题

1. 财务决策行政依附性过强。企业重大项目投资、大额资金投放等财务决策多依托行政统筹安排，部分城市配套民生项目由政府直接部署落地，企业财务部门未参与项目前期研判、收益测算与风险评估。决策流程缺乏市场化财务论证环节，多数公益项目存在投入产出失衡、资金长期沉淀的问题，决策科学性严重不足。

2. 预算管理精细化水平缺失。企业预算编制采用传统增量预算模式，以上年度数据为基础简单调整，未结合年度基建项目体量、财政资金拨付计划细化拆分预算指标。预算执行刚性约束不足，基建项目施工周期长、资金拨付节点分散，

超预算支出、预算科目混用、专项资金临时调剂等问题频繁发生，预算管控基本流于形式。

3. 资金与债务管控体系松散。集团未搭建统一的资金集中管控平台，各项目子公司独立开设账户、独立管控资金，财政专项资金与自筹资金混用现象突出。同时，为匹配城市建设高强度资金需求，企业长期依赖短期融资弥补长期项目资金缺口，债务期限错配问题显著，隐性债务管控压力持续累积，财务风险防控压力较大。

4. 财务内控与监督机制虚化。企业财务内控制度沿用通用模板，未适配基建项目碎片化、资金流转链条长的业态特征，项目现场财务管控、零星工程支出管控存在明显制度空白。内部审计部门人员配置不足，审计工作仅聚焦事后账务核查，无法实现项目全周期财务监督，各类财务不规范问题难以被及时发现。

（三）问题形成的深层成因

1. 双重治理目标失衡。企业长期以政策性任务落地为核心目标，财务治理服从于城市建设与民生保障需求，经济效益与资本效率管控被弱化。国资监管对公益类企业盈利指标考核的弱化，进一步导致企业忽视财务精细化治理，形成重任务、轻财务的治理惯性。

2. 制度迭代适配性不足。伴随地方政府债务管控、国资穿透式监管政策持续收紧，原有适配宽松监管环境的财务制度体系不再适用，但企业未及时完成制度修订与流程优化，债务管控、专项资金管理、项目财务管控等制度更新滞后于监管改革节奏。

3. 财务人才专业结构单一。企业财务团队长期聚焦核算、报账、资金拨付等基础工作，缺乏擅长债务管控、资本运作、项目财务研判、风险预警的复合型人才。团队治理思维固化，难以适配精细化、风险化、绩效化的现代化财务治理要求。

（四）企业整改实践与成效短板

1. 现有整改举措。在地方国资委专项督查整改要求下，企业逐步梳理财务决策流程，建立重大项目财务前置论证机制；搭建集团资金台账管理制度，规范专项资金使用范围；梳理存量债务结构，逐步压降短期负债规模，优化债务期限配比。同时补充专业财务人员，完善基础内控制度体系。

2. 整改遗留短板。从整改落地效果来看，企业整改多集中于表层流程优化与制度修补，尚未构建系统化的财务治理机制。行政干预财务决策的底层问题未彻

底解决，预算精细化管控、全周期风险预警等核心短板依然存在，财务机制适配新时代国资监管要求的能力仍有较大提升空间。

三、案例二：某市属产业集团财务治理案例分析

市属产业集团为典型商业类市属国企，主要参与地方产业投资、园区运营、市场化贸易、产业培育等经营性业务，以国有资本增值、产业赋能、市场化盈利为核心目标。其财务治理痛点集中体现为市场化国企风险管控薄弱、绩效导向失衡、监督闭环缺失等共性问题。

（一）企业基础概况

1. 企业治理定位。该产业集团为市属一级国有控股企业，主营业务涵盖产业项目投资、工业园区运营、中小企业赋能、市场化商贸经营等板块，无强制性政策性民生任务，经营运作完全依托市场化竞争逻辑，是地方国有资本市场化运营的核心主体。

2. 财务运行特征。企业资金来源以市场化融资、自营营收、产业投资收益为主，财务治理核心目标为提升资本回报率、控制市场化经营风险、实现国有资本保值增值。企业下属子公司业态多元、投资项目分散，对财务统筹管控、风险预警、绩效评价的精细化要求更高。

（二）财务管理机制现存核心问题

1. 财务权责划分碎片化。集团采用混合式财务管控模式，但未明确集权与分权的清晰边界，重大投资决策、大额资金调配的权责清单模糊。部分子公司存在越权开展小额投融资、自主调配专项资金的行为，集团总部统筹管控力度不足，财务治理呈现碎片化特征。

2. 业财融合治理严重不足。财务部门全程后置于业务环节，项目投资立项、合作模式确定、合同条款签订等核心经营环节，无财务人员参与风险研判与收益测算。业务部门侧重市场规模扩张与项目落地数量，忽视财务成本与投资回报，导致部分产业项目投资回报率偏低、长期处于微利或亏损状态。

3. 绩效评价体系适配性偏差。企业照搬通用国企绩效考核体系，过度聚焦年度营收、利润总额等短期盈利指标，对长期产业布局、资本积累、产业赋能等长效指标权重设置不足。绩效导向偏差引发管理层短期逐利行为，盲目扩张经营性业务，忽视财务风险防控与长期资本质量提升。

4. 财务风险预警体系缺失。企业市场化投资、贸易业务存在天然的市场波动风险，但企业未搭建适配市场化业态的风险预警指标体系，仅依托基础负债率指标开展简单风险监测。面对市场行情波动、合作方信用风险、项目回款延迟等问题，企业缺乏前置预判与主动防控能力，经营性财务风险持续累积。

（三）问题形成的深层成因

1. 市场化治理思维不完善。相较于大型省属国企与央企，地市产业国企市场化改革起步较晚，现代化财务治理思维尚未完全建立。企业在追求市场化规模扩张的同时，未同步配套完善的财务管控、风险防控、绩效约束机制，重扩张、轻治理的发展思维突出。

2. 监管差异化落地不充分。地方国资监管对公益类国企约束偏严、对商业类市属国企监管偏宽松，存在监管松紧失衡的问题。针对市场化产业投资、经营性融资等风险业务的针对性监管细则不足，监管留白导致企业财务风险管控缺乏外部刚性约束。

3. 内部治理制衡机制薄弱。企业法人治理结构运行不够规范，董事会财务决策审议、监事会日常监督的职能未充分落地，内部制衡机制虚化。管理层经营自主权偏大，财务监督、内控约束难以有效制约经营决策行为，为各类财务治理乱象提供滋生空间。

（四）企业整改实践与成效短板

1. 现有整改举措。企业依据国资监管专项整改要求，梳理集团与子公司财务权责清单，回收重大投融资、大额资金使用的核心权限；搭建初步的项目财务评审机制，将财务论证纳入项目立项前置流程；优化绩效考核指标，适度提升长期发展与风险防控指标权重；上线基础财务数字化管控系统。

2. 整改遗留短板。企业整改多聚焦流程修补与权限收拢，精细化风险预警体系、常态化业财融合机制、长效绩效约束体系尚未完全搭建。数字化财务管控仅实现基础核算线上化，未实现风险智能预警、数据动态监测等核心功能，财务治理现代化水平仍有待提升。

四、双案例对比分析与共性规律总结

通过公益类城投国企与商业类产业国企的双案例对照分析，可清晰区分两类市属国企财务治理的差异化痛点，同时提炼地市国企财务机制运行的共性短板

与核心规律，实现个案案例向普遍理论的升华，为后续机制优化提供精准的实证依据。

（一）两类企业财务治理差异化特征

1. 问题侧重点存在差异。公益类城投国企的财务问题集中体现为行政干预显著、合规治理僵化、资本效率偏低、债务结构失衡，核心矛盾体现为政策性任务与市场化财务治理的冲突。商业类产业国企的财务问题更多聚焦风险管控缺失、绩效导向偏差、业财融合不足、权责划分混乱，核心矛盾体现为市场化扩张与财务治理滞后的失衡。

2. 治理约束导向不同。城投类国企财务治理的核心约束来源于财政资金监管、政府债务管控等行政性规则，合规性为第一治理目标，效能性、收益性被弱化。产业类国企财务治理的核心约束来源于国资资本监管、市场化风险规则，盈利性与安全性为核心目标，长期战略适配性不足问题较为突出。

3. 整改优化难点不同。城投类国企整改难点在于政企边界模糊、政策性任务不可规避，财务治理优化需要同步联动行政体制改革，机制优化阻力较大。产业类国企整改难点在于市场化风险的动态性、不确定性，长效风险防控体系与绩效治理体系的搭建周期较长。

（二）市属国企财务治理共性短板

1. 财务机制体系整体性滞后。两类样本企业虽业态不同、痛点各异，但均存在财务机制体系碎片化、系统化不足的共性问题，决策、执行、内控、监督、风险五大子机制无法形成有效闭环，整体治理效能偏低，无法适配新时代精细化国资监管要求。

2. 精细化治理能力普遍缺失。无论是公益类还是商业类市属国企，均未搭建适配自身业态的精细化财务管控体系，预算管理、资金管控、风险防控、绩效评价均存在粗放化问题。粗放式治理模式与当前国资穿透式、差异化、绩效化的监管改革方向严重脱节。

3. 制度迭代与监管改革脱节。两类企业财务制度体系更新均存在滞后性，无法紧跟国资监管动态迭代节奏，制度适配性、实操性不足。同时制度落地配套机制不完善，普遍存在制度空转、执行虚化的问题，制度的刚性约束作用难以落地。

4. 人才与数字化支撑薄弱。专业复合型财务人才储备不足、财务数字化建设

滞后，是地市国企的普遍性短板。人才能力短板与技术支撑不足，成为制约市属国企财务治理现代化、精细化转型的核心底层障碍。

五、案例研究的治理启示与优化方向

基于双案例的深度剖析与共性规律总结，结合国资监管高质量发展的改革导向，可提炼出适配不同业态市属国企的财务机制优化路径，区分通用优化方向与差异化优化策略，形成精准化、适配性的财务治理改革思路。

（一）通用治理优化启示

1. 构建闭环化财务治理体系。所有市属国企均需搭建决策、执行、内控、监督、风险防控一体化的闭环财务机制，厘清各环节权责边界，补齐机制短板，彻底解决财务治理碎片化、流程虚化的问题，实现财务全流程规范化管控。

2. 推进财务精细化治理转型。摒弃传统粗放式财务管控模式，结合企业业态、业务特征细化财务管理制度与管控流程，搭建精细化预算、精细化资金管控、精细化风险预警、精细化绩效评价体系，适配国资精细化监管趋势。

3. 强化人才与数字化支撑。持续完善财务人才队伍建设，培育复合型现代化财务治理人才，建立健全财务岗位考核激励机制。同步推进财务数字化转型，搭建适配国资穿透式监管的数字化财务平台，以技术赋能治理效能提升。

（二）差异化治理优化方向

1. 公益类市属国企侧重合规增效治理。城投、民生保障等公益类国企，需在坚守资金合规底线的基础上，弱化行政干预对财务决策的负面影响，优化债务结构、盘活存量资产、提升财政资金使用效率。平衡政策性任务落地与资本保值增值的双重目标，实现合规与效能的协同提升。

2. 商业类市属国企侧重风险绩效治理。产业投资、市场化经营类国企，需重点厘清财务权责边界，强化业财深度融合，搭建动态化市场化财务风险预警体系。优化短期逐利的绩效导向，构建兼顾短期收益与长期资本增值的绩效评价体系，实现市场化经营的稳健高质量发展。

第四章 国资监管目标下的财务管理机制构建逻辑

第一节 监管目标、企业目标与财务目标的协同

本节立足国资监管现代化改革背景，厘清国资监管、市属国企经营、企业财务三大核心目标的核心内涵与层级关系，拆解三类目标的重叠维度与冲突节点。结合市属国企公益属性与市场属性并存的独有特征，剖析目标错位的现实成因，搭建三者动态协同的适配逻辑，为后续财务管理机制的科学化构建提供核心目标导向与理论支撑。

一、三大核心目标的核心内涵与层级定位

国资监管目标、市属国企经营目标、企业财务目标构成地方国企治理的三维目标体系，三类目标相互嵌套、相互制约，共同决定市属国企财务管理机制的搭建方向与运行范式。精准界定各项目的核心内涵、属性特征与层级定位，是实现多目标协同、化解治理矛盾的前置基础。

（一）国资监管的顶层治理目标

1. 监管目标基础定义与特征。国资监管目标指代国有资产监督管理机构依托法定监管权限与制度规范，对国有企业经营运作、财务治理、资产运营开展约束与引导，所要达成的公共治理与国有资本管控目标（依据：李锦《新时代国资监管体系建设研究》，人民出版社）。该目标具备公共性、法定性、宏观性三大核心特征，以国有资产产权属性为根本依托，服务于国有经济布局优化与区域经济稳定发展。

2. 国资监管核心目标维度。新时代地市国资监管的核心目标可划分为两大板块。其一为合规风控目标，通过制度化、穿透式监管规范市属国企经营与财务行为，杜绝国有资产流失、财务违规操作、债务风险失控等问题，守住国有资产安全底线。其二为价值增值目标，依托精细化监管引导企业优化资源配置、提升资本运营效率，实现国有资本保值增值，同时依托国企职能落地城市建设、民生保障等公共服务目标。

3. 地市层级监管目标独有属性。相较于省级、国家级国资监管，地市国资监管目标具备显著的属地化特征。监管工作不仅需要落实国有资本市场化增值要求，更需要贴合市域发展规划，承接地方基础设施建设、公共服务供给、产业培育等属地任务，体现为经济价值与社会价值的双重治理诉求。

（二）市属国企的经营发展目标

1. 经营目标基础定义与特征。市属国企经营目标是企业基于自身治理定位、业务布局与发展战略，在日常运营与项目拓展过程中所要达成的阶段性发展成果，体现企业微观经营的核心诉求。该目标具备双重性、实操性、适配性特征，区别于单一市场化民营企业的盈利目标，兼顾公益履职与市场经营双重诉求。

2. 公益类国企经营核心目标。以城市基建、民生运维、公共服务为核心业务的公益类市属国企，经营目标优先体现为公共服务效能提升。企业经营运作的核心诉求，在于高质量完成政策性任务、完善市域公共服务体系、保障城市功能稳定运行，经济效益目标处于次要适配地位，经营收益主要用于弥补运营成本、维持企业可持续运转。

3. 商业类国企经营核心目标。以产业投资、市场化运营、资本运作为主业的商业类市属国企，经营目标以市场化可持续发展为核心。在严格遵守国资监管合规要求的前提下，通过市场化经营拓展营收渠道、优化产业布局、提升市场竞争力，实现企业规模稳步扩张与国有资本持续增值，同时适度承担属地产业培育的社会责任。

（三）市属国企的财务运行目标

1. 财务目标基础定义与特征。企业财务目标是企业开展财务决策、资金管控、预算管理、风险防控等全部财务活动的最终指向，是评价企业财务治理成效的核心标准（依据：荆新、王化成《财务管理学》，中国人民大学出版社）。该目标具备依附性、工具性、系统性特征，无法独立存在，需要完全适配企业经营目标与国资监管顶层目标。

2. 通用财务基础目标体系。所有市属国企的基础财务目标包含安全、合规、效率三个核心维度。安全目标意味着防控债务风险、资金风险、资产流失风险，保障企业财务体系稳定运行；合规目标体现为财务运作贴合国资制度、财政规则、审计规范；效率目标指代优化资金配置、降低运营成本、提升资本使用效益。

3. 差异化财务目标适配逻辑。基于市属国企业态差异，财务目标呈现明显的

分化特征。公益类国企财务目标侧重合规管控与成本优化，保障政策性资金规范使用、降低公共服务运营成本；商业类国企财务目标侧重收益提升与风险平衡，在可控风险范围内最大化资本收益，支撑企业市场化可持续发展。

二、三维目标体系的内在关联与运行逻辑

国资监管目标、企业经营目标、财务目标并非独立运行的个体，而是形成“顶层约束—中层落地—底层支撑”的层级化逻辑体系。三类目标相互嵌套、双向赋能、动态制衡，共同构成市属国企财务治理的底层逻辑，目标体系的协同度直接决定财务管理机制的运行质量。

（一）国资监管目标对经营与财务目标形成刚性约束

1. 规制企业经营发展边界。国资监管作为顶层治理规则，对市属国企的业务布局、投资方向、扩张节奏形成明确约束。企业所有经营目标的制定与落地，必须贴合国有经济布局优化、属地公共服务、风险防控的监管要求，脱离监管框架的市场化扩张、盲目逐利等经营行为均会被严格约束。

2. 界定财务治理合规底线。监管目标直接划定企业财务运作的合规边界，资金使用规范、债务管控标准、预算管理要求、资产处置规则等财务约束，均源自国资监管的顶层制度设计。企业财务目标的调整、财务活动的开展，必须以满足监管合规要求为前置条件。

3. 引导企业长期发展导向。新时代国资监管从“管企业”向“管资本”转型的目标导向，倒逼市属国企摒弃粗放式规模扩张的经营思维，引导企业将财务目标从单一核算合规，转向资本效率、价值增值、风险可控的现代化财务治理方向。

（二）企业经营目标承接监管目标的微观落地

1. 转化宏观监管诉求。国资监管目标属于宏观、整体性的治理目标，无法直接落地至企业微观运营场景。市属国企通过制定贴合自身业态的经营目标，将国有资产保值增值、公共服务保障、区域产业赋能等宏观监管诉求，转化为可落地、可考核、可执行的企业年度经营任务与长期发展规划。

2. 衔接财务治理实操场景。企业经营目标作为中层核心目标，能够有效衔接顶层监管规则与底层财务运作。经营任务的差异化布局，决定财务资源的配置方向、预算编制的核心重点、风险管控的核心领域，为财务目标的细化落地提供明确的业务场景支撑。

3. 平衡公益与市场双重诉求。经营目标的差异化设计,可有效化解监管层面双重目标的冲突。公益类企业通过聚焦公共服务经营任务,落实监管的社会责任目标;商业类企业通过市场化合规经营,落实监管的资本增值目标,实现监管诉求的分类落地。

(三) 财务目标为经营与监管目标提供基础支撑

1. 保障经营目标落地实施。企业所有经营活动的开展,均需要资金、资产、资本等财务资源的支撑,财务目标的高效落地意味着资金配置合理、成本管控精细、风险防控到位,能够为企业经营任务推进、战略落地提供稳定的财务保障。

2. 量化反馈监管目标成效。国资监管的宏观治理成效,最终需要通过企业财务数据、资产质量、资本效率等财务指标量化体现。财务目标的完成情况,直观反映国有资产保值增值成效、资金合规使用水平、风险管控质量,为国资监管考核提供核心数据支撑。

3. 动态优化整体目标体系。财务数据具备实时性、精准性的特征,能够及时反馈经营偏差与监管适配漏洞。基于财务运行状态的动态调整,可优化企业经营战略与目标设定,同时为国资监管规则的细化完善提供微观实践依据,实现三维目标的动态适配。

三、三维目标体系的现实冲突与成因溯源

当前多数市属国企财务治理乱象的核心本源,在于三维目标体系的错位与冲突。监管的公共治理诉求、企业的经营发展诉求、财务的实操运行诉求存在天然偏差,多重目标的博弈失衡,直接导致财务管理机制适配性不足、运行效能偏低。

(一) 监管目标与企业经营目标的核心冲突

1. 公益属性与市场属性的诉求冲突。国资监管兼顾国有资产增值与公共服务保障双重目标,对市属国企提出双重履职要求。公益类项目普遍收益偏低、资金占用量大,无法产生市场化收益,但属于监管硬性要求;企业市场化经营追求盈利提升,二者在资源分配、资金投放上形成天然博弈。

2. 合规约束与经营活力的节奏冲突。国资监管日趋精细化、穿透化,对企业投融资、资金使用、项目运作的约束持续收紧,核心目标在于防控风险、保障合规。而企业市场化经营需要灵活的决策空间与资源调配权限,严苛的合规约束在一定程度上限制企业经营灵活性,形成管控与活力的矛盾。

3. 长期价值与短期绩效的周期冲突。国资监管侧重国有资本长期保值增值、区域产业长期培育、公共服务持续优化等长期目标。企业经营管理层受任期考核机制影响，更侧重短期营收、利润等显性指标，长短期目标的偏差，导致企业经营决策短视化，偏离监管长期治理导向。

（二）企业经营目标与财务目标的适配冲突

1. 经营扩张与财务承载的能力冲突。部分市属国企盲目追求经营规模扩张、项目数量增长，持续加大投融资力度、拓展业务版图。但企业财务承载能力有限，资金储备不足、债务压力偏高、风控体系薄弱，过度扩张会超出财务体系承载上限，引发财务风险累积。

2. 多元经营与财务聚焦的定位冲突。混业态市属国企同时布局公益与商业业务，经营目标呈现多元化特征，业务布局分散、项目类型繁杂。而财务治理需要聚焦核心风险、核心资源开展精细化管控，多元无序的经营布局，导致财务资源分散、管控标准混乱，财务目标难以统一落地。

3. 业务前置与财务后置的时序冲突。企业经营决策、业务拓展优先推进，财务研判、风险评估、成本管控处于后置附属地位。经营目标制定过程中未充分衔接财务目标，导致大量项目落地后出现成本失控、收益不足、资金错配等问题，经营成效与财务成果严重脱节。

（三）监管目标与财务目标的传导冲突

1. 监管规则传导存在层级衰减。国家级、省级国资监管的宏观目标，在传导至地市国企的过程中存在解读偏差、细化不足的问题。部分宏观监管目标缺乏适配地市企业的实操细则，导致企业财务目标设定无精准依据，出现财务治理与顶层监管导向脱节的问题。

2. 多维监管要求引发财务目标混乱。国资、财政、审计、发改等多部门均对市属国企具备监管权限，各部门监管侧重点不同、考核标准不一。多重监管要求叠加，导致企业财务目标呈现碎片化特征，合规、绩效、风险、成本等目标权重模糊，财务治理缺乏清晰主线。

3. 监管刚性与财务弹性的适配矛盾。国资监管以刚性合规为核心导向，规则统一、约束严格。而企业财务运行需要根据市场波动、项目进度、资金状态灵活调整，具备一定弹性需求。刚性监管规则未预留适配空间，导致企业财务灵活调控空间不足，治理效能受限。

四、三维目标动态协同的核心实现路径

基于三类目标的内在关联与现实冲突，目标协同的核心逻辑并非实现绝对均等化统一，而是搭建差异化、动态化、层级化的协同机制。通过厘清目标权重、打通传导链路、完善适配机制，实现监管约束、经营发展、财务运行的良性联动，为财务机制构建筑牢目标基础。

（一）分层界定目标权重，化解核心诉求冲突

1. 公益类国企以监管合规目标为核心。公益类市属国企优先锚定国资监管的公共服务、资产安全、资金合规目标，将财务合规、风险防控、成本管控作为核心财务目标，弱化短期盈利考核。在保障政策性任务高质量落地、资金规范使用的基础上，适度优化资本效率，实现合规与效能的平衡。

2. 商业类国企以价值增值目标为核心。商业类市属国企落实国资监管资本增值、市场化风控目标，将企业经营盈利、资本回报率、财务稳健性作为核心目标。在严守合规底线的前提下，充分释放市场化经营活力，依托精细化财务治理提升经营质量，落实国有资本保值增值要求。

3. 混业态国企搭建双轨目标体系。针对业态混杂的市属国企，搭建公益、商业双轨并行的目标体系，对政策性业务与市场化业务实施分区管控、分目标考核。公益板块侧重合规与服务效能，商业板块侧重收益与风控，通过差异化目标权重分配，化解多元目标冲突。

（二）打通目标传导链路，实现层级联动适配

1. 细化监管目标落地细则。地市国资监管部门结合市域国企发展现状，将宏观监管目标拆解为可量化、可落地、可考核的企业级指标，明确合规管控、风险防控、资本增值、公共服务的具体考核标准，为企业经营规划与财务目标设定提供精准依据。

2. 建立经营财务目标联动机制。企业在制定年度经营目标、项目发展规划的过程中，需前置财务研判环节，结合企业财务承载能力、资金储备、风险阈值确定经营规模与业务布局。确保经营目标贴合财务实操能力，财务目标精准支撑经营任务落地，实现二者深度绑定。

3. 构建目标动态调整机制。基于市场环境、监管政策、企业发展阶段的动态变化，定期优化三维目标体系。当监管政策迭代、市场环境波动、企业业态升级时，同步调整经营布局与财务管控重点，保障三类目标始终处于动态适配状态。

（三）完善协同保障机制，夯实治理运行基础

1. 搭建业财融合协同机制。推动财务部门深度前置参与企业战略规划、项目立项、经营决策等核心环节，打破业务与财务的信息壁垒。通过业财一体化运作，让财务管控要求嵌入经营全流程，让经营发展需求引导财务资源配置，实现经营与财务的深度协同。

2. 优化差异化考核评价体系。国资监管部门摒弃一刀切的考核模式，针对不同业态市属国企设置差异化考核指标体系。弱化公益类企业盈利指标权重，提升合规、服务、成本管控指标占比；优化商业类企业考核结构，兼顾短期收益与长期资本质量，引导企业目标与监管导向同向发力。

3. 健全风险平衡管控机制。以财务风险防控为核心纽带，统筹监管合规风险、经营发展风险。通过搭建全周期财务风险预警体系，既满足国资监管的风险防控硬性要求，又为企业市场化经营预留合理风险容错空间，实现合规风控与经营活力的双向平衡。

第二节 财务管理机制构建的原则与导向

本节基于前文三维目标协同逻辑，系统梳理市属国有企业财务管理机制重构的核心原则与发展导向。结合地市国资监管差异化特征与市属国企双重经营属性，筛选适配基层国企治理场景的构建准则，锚定合规化、精细化、价值化、系统化的发展方向，为后续核心要素拆解、机制体系搭建提供标准化依据与前置框架。

一、财务管理机制构建的核心原则

财务管理机制的科学化搭建，需要依托固定准则形成刚性约束，规避机制设计的随意性与碎片化问题。结合市属国企治理特殊性与国资监管体系要求，可提炼出适配地方国企财务治理的五大核心原则，所有机制设计内容均需以此为基准展开落地。

（一）合规审慎性原则

1. 原则核心内涵。合规审慎性原则是国有企事业单位财务治理的基础性准则，指代企业所有财务制度设计、流程搭建、权限划分与管控行为，均需严格贴合国资监管、财政管理、审计监督的法定规则，同时以审慎态度预判财务风险，杜绝

激进式财务运作模式（依据：张新民《国有企事业单位财务治理规范研究》，经济科学出版社）。该原则体现为合法性与风险性的双重管控要求，是守住国有资产安全底线的核心保障。

2. 市属国企适配逻辑。相较于市场化民营企业，市属国企具备国有产权属性，财务治理不仅需要遵循企业会计准则，还需适配地方国资专项监管制度、财政资金管理办法、政府性债务管控规则等特殊规范。合规审慎并非单纯的流程形式合规，更意味着从决策源头、执行过程到监督收尾的全链条风险防控，规避违规操作、资产流失、债务违约等治理隐患。

3. 机制落地具体要求。基于该原则，财务机制设计需实现制度全覆盖、流程全规范、风险全预判。针对政策性资金使用、国有资产处置、投融资决策、关联交易等高危财务环节，需设置标准化审批流程与刚性约束条款，摒弃经验化、随意化的治理模式，以制度化合规管控替代人为管控，夯实企业财务治理底线。

（二）分类适配性原则

1. 原则核心内涵。分类适配性原则指代财务机制的设计与优化，不得采用统一化、模板化的固化模式，需要结合企业业态属性、功能定位、经营特征实施差异化搭建。不同类型国企的经营目标、监管重点、财务风险存在显著差异，适配化设计能够有效解决通用机制水土不服的治理难题。

2. 市属国企适配逻辑。市属国企涵盖公益类、商业类、混业类三大业态，各类企业的核心职能与治理诉求存在本质区别。公益类城投、民生保障企业侧重公共服务履职，财务管控核心为合规与成本管控；商业类产业运营企业侧重市场化增值，财务管控核心为风险平衡与效益提升。统一化财务机制无法适配两类企业的差异化治理需求。

3. 机制落地具体要求。财务机制体系需搭建双轨适配框架，针对公益类国企简化盈利考核相关机制、强化专项资金合规管控机制；针对商业类国企完善资本运营、风险预警、绩效激励机制；针对混业经营国企实现业务分区管控、机制分类适配，彻底解决一刀切治理模式带来的机制适配性不足问题。

（三）价值效能性原则

1. 原则核心内涵。价值效能性原则意味着财务机制的构建不再局限于传统核算合规的基础目标，而是以国有资本保值增值、财务资源优化配置、企业治理效能提升为核心导向。该原则打破了传统国企财务重合规、轻效益的治理惯性，契

合新时代“管资本”的国资监管改革核心趋势。

2. 市属国企适配逻辑。长期以来，多数市属国企财务治理以合规为唯一核心目标，导致大量国有资金闲置、资源错配、运营低效等问题频发。在国资监管精细化改革背景下，合规是基础底线，价值增值与效能提升是核心发展目标，财务机制必须承担起优化资源配置、降低运营成本、提升资本收益的治理职能。

3. 机制落地具体要求。财务机制设计需嵌入效能考核逻辑，在预算管理、资金管控、项目财务评审、资产运营等核心模块，增加资源利用率、资本回报率、成本管控效率等效能指标约束。通过机制引导财务资源向优质项目、核心业务、高价值领域倾斜，杜绝资源闲置与无效投入，持续提升国有资本运营效能。

（四）业财融合性原则

1. 原则核心内涵。业财融合性原则要求财务治理机制突破传统事后核算的边界，实现财务管控与业务运营的深度联动、同步布局、协同发力。财务机制需要嵌入企业业务全流程，通过财务赋能引导业务规范发展，依托业务场景实现财务价值落地，消除业财割裂的治理壁垒。

2. 市属国企适配逻辑。前文案例研究表明，业财脱节是市属国企财务治理乱象的核心成因之一。多数地市国企财务长期处于业务后置位置，财务管控无法前置介入项目立项、合同签订、投资决策等核心环节，导致业务扩张无序、财务风险累积、经营收益偏低等常态化问题。

3. 机制落地具体要求。全新财务机制体系需搭建前置化、全链条的业财联动流程，将财务风险研判、成本测算、收益评估纳入业务决策前置程序。同时建立业务财务数据互通机制，实现业务进度与财务资金使用、成本消耗、收益回款的动态匹配，让财务机制成为业务高质量发展的重要支撑。

（五）动态迭代性原则

1. 原则核心内涵。动态迭代性原则指代财务机制体系并非静态固化的制度框架，需要结合国资监管政策迭代、市场环境变化、企业业态升级、治理问题更新持续优化调整，始终保持机制与外部监管、内部治理的高度适配性。

2. 市属国企适配逻辑。地市国资监管体系处于持续精细化迭代进程中，地方国企承担的属地任务、经营业态、风险结构也在不断动态变化。静态固化的财务制度极易出现滞后性问题，无法适配新型监管要求与企业发展需求，引发治理合规漏洞与效能短板。

3. 机制落地具体要求。构建常态化的机制复盘优化机制，定期结合监管政策更新、审计整改结果、企业经营变化、财务风险动态，修订完善财务决策、内控管理、风险防控、预算考核等机制内容，形成“运行—复盘—优化—落地”的闭环迭代体系。

二、财务管理机制构建的核心导向

基于上述五大构建原则，结合新时代国资监管改革方向与市属国企财务治理痛点，财务机制重构需锚定四大核心导向。分别为合规底线导向、精细治理导向、价值增值导向、系统闭环导向，全方位破解传统财务机制粗放化、碎片化、滞后化的治理难题。

（一）坚守合规底线的风险防控导向

1. 压实全链条合规管控。合规是市属国企财务治理的首要前提，也是国资监管的核心底线要求。机制构建过程中，需将合规管控贯穿财务决策、资金执行、内控监督、风险预警全流程，针对国资监管重点督查的债务管控、专项资金使用、资产处置、投融资管理等关键领域，搭建专项合规管控机制，彻底杜绝违规财务操作。

2. 构建前置化风险防控体系。究其根本，多数市属国企财务风险的爆发，源于事后补救的被动治理模式。全新财务机制需转变治理逻辑，从被动整改转向主动防控，搭建覆盖债务风险、资金风险、投资风险、合规风险的全维度预警体系，通过机制约束提前识别、预判、化解潜在财务隐患，守住国有资产安全底线。

3. 适配属地监管差异化要求。地市国资监管具备鲜明的属地化特征，相较于省级监管，更加侧重基层实操合规与项目落地规范。机制构建需充分对接地方国资委、财政局、审计局的专项监管要求，适配市域国企监管细则，填补通用财务制度与地方专项监管之间的治理空白。

（二）立足提质增效的精细治理导向

1. 破除粗放化治理惯性。传统市属国企财务治理普遍存在流程粗放、指标笼统、管控模糊的问题，预算编制一刀切、资金管控松散、成本核算模糊等短板长期存在。精细治理导向意味着财务机制将摒弃粗放式管控模式，实现全环节、全维度、全层级的精细化管控。

2. 细化分层分类管控标准。基于企业业态、业务类型、项目属性的差异，细

化对应的财务管控标准与流程规范。针对基建项目、民生项目、市场化投资项目、日常运营支出等不同场景，设置差异化的预算标准、审批流程、成本管控规则，解决传统机制管控笼统、实操性不足的问题。

3. 依托细节管控提升治理质量。精细治理导向要求机制设计聚焦治理细节，补齐微小管控漏洞。从账户管理、票据审核、零星支出管控，到大额资金调度、长期投资管控、存量资产盘活，均设置标准化、精细化的管控条款，以细节治理的完善推动整体财务治理质量升级。

（三）锚定资本保值的价值增值导向

1. 转变重合规轻效益的治理思维。在传统国资监管模式下，市属国企财务治理过度侧重合规管控，忽视国有资本的运营价值。全新机制构建将重塑财务治理核心逻辑，在坚守合规底线的基础上，将价值增值作为核心目标，实现合规管控与效益提升的双向平衡。

2. 优化国有财务资源配置机制。价值增值导向的核心落脚点在于资源优化配置，通过科学化的财务机制引导资金、资产、资本向高效益领域流转。针对低效闲置资产、无效投入项目建立清理退出机制，针对优质产业项目、重点民生项目建立资源倾斜机制，持续提升国有资本使用效率。

3. 建立价值导向考核机制。将资本保值增值率、资产运营效率、成本管控成效、项目投资回报率等价值型指标纳入财务考核核心体系，通过机制约束引导企业管理层与财务团队重视价值创造，规避盲目扩张、低效投入等短期行为，助力国有资本长期稳健增值。

（四）聚焦闭环运行的系统治理导向

1. 打破碎片化治理格局。当前市属国企财务机制存在各模块相互割裂、联动不足的碎片化问题，决策、执行、内控、监督、风控各体系独立运行，无法形成治理合力。系统治理导向要求重构整体架构，实现各财务模块的联动协同。

2. 搭建全流程闭环治理体系。基于系统思维打通财务治理全链条，构建“目标设定—决策执行—过程管控—监督考核—问题整改—机制优化”的完整闭环。让财务运行的每一个环节都有机制约束、每一项问题都有整改路径、每一次治理都有优化成效，彻底解决治理虚化、整改流于形式的问题。

3. 联动内外部治理资源。系统治理不仅聚焦企业内部财务运行，同时兼顾外部国资监管、审计监督、市场环境等外部要素。机制构建实现内部财务治理体系

与外部监管体系的精准适配，打通内外联动渠道，依托外部监管倒逼内部机制优化，形成内外协同的系统化治理格局。

三、原则与导向的内在耦合关系

财务机制构建的各项原则与导向并非独立存在，而是形成相互支撑、相互约束、相互赋能的有机整体，共同构成市属国企财务机制重构的核心逻辑框架。原则为机制搭建提供刚性准则，导向为机制优化提供发展方向，二者协同保障财务治理体系的科学性与适配性。

（一）核心原则为治理导向提供底层支撑

1. 合规审慎原则夯实风险防控导向基础。合规审慎的刚性准则，从制度源头杜绝违规财务行为，为风险防控导向的落地提供制度保障，确保企业财务治理始终坚守安全底线，所有价值提升、精细治理的动作均建立在合规安全的基础之上。

2. 分类适配原则保障精细治理导向落地。分类差异化的构建准则，能够精准适配不同业态国企的精细化治理需求，避免精细治理陷入模板化、形式化误区，让精细化管控贴合企业实际经营场景，提升治理实操性与精准度。

3. 价值效能、业财融合赋能价值增值导向。价值效能原则明确财务治理的价值目标，业财融合原则打通价值创造的实现路径，二者协同推动企业从合规型财务向价值型财务转型，落地国有资本保值增值的核心目标。

4. 动态迭代原则支撑系统闭环导向优化。动态迭代的准则，保障系统化闭环治理体系能够随外部环境与内部发展持续优化，避免闭环机制固化僵化，持续提升系统治理的适配性与有效性。

（二）治理导向为构建原则提供落地目标

1. 风险防控导向约束原则落地边界。风险防控的核心导向，让合规审慎、动态迭代等原则的落地具备明确目标，避免合规管控流于形式、机制迭代盲目无序，确保所有原则落地均围绕风险防控、安全运行展开。

2. 精细治理导向细化原则实施标准。精细治理的发展导向，为分类适配、业财融合原则提供细化实施标准，推动原则从宏观准则落地为微观实操流程，让差异化管理、业财联动具备具体的落地场景与执行标准。

3. 价值增值导向校准原则核心重心。价值增值导向重塑财务治理核心重心，让价值效能原则成为机制构建的核心准则，扭转传统财务重合规、轻价值的偏差，

实现合规与效益的平衡统一。

4. 系统闭环导向统筹原则整体落地。系统治理的顶层导向，统筹五大核心原则协同发力，避免单一原则独立落地、相互脱节，实现各原则有机融合、整体赋能，构建全方位、立体化的财务机制体系。

四、原则与导向的实践应用边界

在市属国企财务机制实际构建过程中，各项原则与导向需要把握合理的应用边界，杜绝片面化、极端化执行问题。通过平衡合规与活力、精细与高效、稳定与迭代的三重关系，保障财务机制兼具规范性与实操性。

（一）平衡合规约束与经营活力边界

1. 杜绝合规过度僵化问题。坚守合规审慎与风险防控导向，并不意味着无限度收紧经营权限、压制企业市场化活力。过度严苛的刚性管控会降低财务运作效率，制约企业市场化经营与属地产业培育职能的落地，背离国企高质量发展的核心目标。

2. 预留市场化灵活运作空间。基于分类适配原则，对商业类国企适度放宽市场化财务运作权限，在合规底线之上预留合理的风险容错空间，保障企业能够灵活适配市场变化、抢抓产业发展机遇，实现合规管控与经营活力的动态平衡。

（二）平衡精细治理与运行高效边界

1. 规避精细化管控冗余化。精细治理导向要求细化管控流程与标准，但过度精细化的流程设置会增加财务审批链条、提升治理成本，造成财务运行效率低下，违背价值效能的核心原则。

2. 建立差异化精细管控标准。针对重大财务事项、高危风险环节实施全方位精细化管控；针对日常小额运营支出、常规业务流程简化审批链条，精简管控流程，在保障治理质量的前提下提升财务运行效率，实现精细与高效的统一。

（三）平衡机制稳定与动态迭代边界

1. 维持核心机制的稳定性。财务治理核心框架、基础合规制度、核心风控规则需要保持相对稳定，频繁大幅度调整核心机制会导致企业财务治理混乱、执行标准多变，不利于财务工作的常态化、规范化开展。

2. 强化细节机制的动态优化。动态迭代原则主要适用于配套细则、管控标准、考核指标等细节内容，依据监管政策、经营业态、市场环境的变化持续微调，在

保障核心机制稳定的前提下，提升整体体系的适配性与先进性。

第三节 财务管理机制的核心构成要素分析

本节依托前文三维目标协同关系与机制构建原则、导向体系，拆解市属国有企业财务管理机制的核心构成要素。立足地市国资监管穿透式治理特征与市属国企双重属性，从治理架构、运行体系、管控模块、支撑保障四大维度拆解核心要素，厘清各要素的功能定位、内在关联与运行逻辑，搭建系统化、可落地的财务机制整体框架，为后续保障体系搭建与机制落地提供核心载体支撑。

一、财务管理机制构成要素的整体架构逻辑

市属国企财务管理机制并非单一的制度条文，而是由多维度、多层级、多功能要素组合形成的有机治理系统。各核心要素遵循“架构统领、运行落地、管控赋能、支撑兜底”的逻辑逐层递进、相互耦合，共同适配国资监管与企业经营的双重治理诉求。

（一）核心要素的遴选依据

1. 契合国资监管改革逻辑。要素体系搭建严格对标《国有企业财务管理办法》《地方国有资产监督管理暂行条例》等官方制度规范，贴合新时代“管资本”为主的国资监管转型方向，摒弃传统财务单一核算要素，融入风险治理、价值管理、穿透监管等现代化治理要素。

2. 适配市属国企治理特征。结合前文案例总结的地市国企财务治理碎片化、精细化不足、业财脱节等共性痛点，针对性筛选补齐短板的核心要素，兼顾公益类企业合规管控需求与商业类企业价值增值需求，实现要素体系的双向适配。

3. 遵循系统治理科学原理。依据企业财务治理系统理论（依据：王化成《现代企业财务治理理论研究》，中国人民大学出版社），财务机制要素需覆盖决策、执行、管控、监督、保障全链条，规避单一要素缺失导致的治理闭环断裂问题，保障体系的完整性与系统性。

（二）要素体系的层级运行逻辑

1. 顶层架构要素发挥统领作用。治理架构要素属于机制体系的顶层设计，决定财务治理的权责划分、组织定位与治理模式，直接界定后续所有财务运行、管

控、保障工作的基本框架，是整个机制体系的核心根基。

2. 中层运行要素承接落地功能。运行体系要素作为中层核心载体，将顶层架构的制度设计转化为企业日常财务实操流程，贯穿资金、预算、投融资、资产等核心财务场景，是财务机制发挥治理效能的核心枢纽。

3. 深层管控要素实现效能约束。管控模块要素聚焦风险防控、业财协同、绩效约束，对财务运行全过程实施动态约束与优化，解决传统财务运行粗放、效能偏低、风险累积等核心问题，赋能治理质量升级。

4. 底层支撑要素筑牢运行根基。保障支撑要素从制度、人才、数字化、文化四个维度提供底层支撑，破解机制落地无依托、迭代无动力、执行无保障的现实难题，确保整套机制体系长效稳定运行。

二、顶层治理架构核心要素

顶层治理架构是市属国企财务管理机制的基础性核心要素，决定财务治理的权力结构、组织体系与权责边界。完善的治理架构能够从源头规避决策失范、权责混乱、监管虚化等问题，为财务机制规范化运行提供制度框架支撑。

（一）财务治理权责划分要素

1. 权责边界分层界定。财务治理权责划分是指基于企业法人治理结构，对国资监管机构、企业董事会、管理层、财务部门、下属子公司的财务决策、执行、监督权限进行层级划分与清晰界定的制度安排，具备法定性、层级性、制衡性三大核心特征（依据：财政部企业司《国有企业财务权责管控规范》）。该要素是破除市属国企财务治理碎片化、权责交叉、越权操作问题的核心前提。

2. 国资监管层级权责。地市国资监管机构主要履行顶层监管权责，聚焦财务制度合规审核、重大财务事项备案、国有资本保值增值考核、财务风险整体管控，不干预企业日常经营性财务工作，落实“放管结合”的监管原则，厘清政企财务治理边界。

3. 企业内部层级权责。企业董事会承担财务战略决策、重大投融资审批、财务制度审定的核心权责；经营管理层负责财务制度落地、日常财务工作统筹、财务资源调配；财务部门负责具体财务实操与过程管控；下属子公司严格执行总部财务规范，无越权决策权限，形成层级清晰的权责体系。

（二）财务治理组织架构要素

1. 组织架构适配设计。财务治理组织架构指代企业开展财务治理工作的专职组织载体，是权责落地的物理支撑。区别于传统单一财务部门架构，现代化市属国企财务组织体系包含财务核算部门、风控部门、预算管理小组、投融资财务评审小组等专项组织，实现专职专责、分项管控。

2. 公益类国企组织适配。公益类市属国企侧重合规管控组织搭建，强化财务审核、专项资金管控、内控监督专职岗位设置，精简市场化资本运营岗位，组织架构完全适配政策性财务管控需求，聚焦资金合规与风险防控。

3. 商业类国企组织适配。商业类市属国企搭建复合型财务组织架构，增设资本运营、财务绩效、风险预警专项岗位，兼顾基础核算、风险防控与价值增值，适配市场化经营的多元财务治理需求。

三、中层运行体系核心要素

中层运行体系要素是财务机制落地的核心实操载体，覆盖企业日常财务运行的核心场景，承接顶层架构的制度设计，直接决定企业财务运行的规范性、有序性与高效性，是连接治理架构与治理成效的关键枢纽。

（一）全面预算管理要素

1. 预算管理核心内涵。全面预算管理是覆盖企业全员、全业务、全流程的资源配置与管控体系，通过对企业经营、投资、财务活动的全方位预算编制、执行、管控与考核，实现财务资源的科学化配置（依据：《管理会计应用指引第200号——全面预算管理》）。其核心特征体现为全员性、全程性、全域性，是市属国企精细化财务治理的核心工具。

2. 预算编制科学化要素。摒弃传统增量预算的粗放模式，结合企业业态特征、年度经营任务、监管考核要求，采用零基预算与弹性预算相结合的编制方式。公益类企业重点细化政策性项目预算、财政专项资金预算；商业类企业重点细化投资预算、营收预算、成本费用预算，保障预算贴合实际经营场景。

3. 预算执行刚性管控要素。建立预算执行动态监控机制，明确预算调整的严格审批流程，杜绝随意调剂预算科目、超预算支出等问题。通过月度、季度预算复盘，及时整改预算执行偏差，强化预算对财务支出的刚性约束，破解预算流于形式的治理难题。

4. 预算考核闭环要素。将预算执行成效纳入部门与管理层绩效考核，绑定薪酬与履职评价，对预算执行偏差较大、资金浪费、预算管控不力的主体实施考核约束，形成“编制—执行—监控—考核—优化”的预算闭环体系。

（二）资金与资产管控要素

1. 集中资金管控要素。搭建集团化资金集中管控体系，统一归集母子公司闲置资金，规范银行账户开立、注销、运维管理，杜绝资金分散沉淀、账户混乱、专项资金混用等问题。通过资金统筹调度，提升资金使用效率，降低企业融资成本，适配国资资金合规监管要求。

2. 存量资产盘活要素。建立常态化资产清查、分类、盘活机制，对市属国企普遍存在的闲置固定资产、低效产业资产、沉淀财政资金进行分类梳理。针对公益类企业闲置基建配套资产、商业类企业低效投资资产，制定差异化盘活方案，提升国有资产运营效能。

3. 资产动态监管要素。搭建资产全生命周期管控体系，覆盖资产采购、入账、使用、运维、处置、报废全流程，杜绝国有资产处置随意、账实不符、资产流失等违规问题，落实国资资产保值增值监管目标。

（三）投融资财务管控要素

1. 投资财务评审要素。建立投资项目前置财务评审机制，将成本测算、收益研判、风险评估、资金匹配分析作为项目立项的前置条件。针对市属国企盲目投资、低效投资问题，通过财务评审筛选优质项目，否决收益偏低、风险过高、资金不匹配的投资计划。

2. 融资结构优化要素。聚焦地市国企普遍存在的债务期限错配、融资成本偏高、隐性债务风险等问题，搭建融资结构管控要素。合理配比长期融资与短期融资，优先对接低成本政策性融资，严控非标融资与高成本融资，优化企业债务结构，缓释财务风险。

3. 投融资事后评估要素。建立投融资项目事后财务评价机制，对项目资金使用、收益达成、风险管控情况进行复盘评估，总结投融资治理短板，为后续投融资决策提供参考，杜绝重复低效投资。

四、深层管控模块核心要素

深层管控模块要素是提升财务治理质量的核心赋能要素，聚焦风险防控、业

财协同、绩效约束三大核心维度，针对性破解传统市属国企财务治理粗放、脱节、失序的核心痛点，实现财务治理从合规合格向优质高效升级。

（一）财务风险防控要素

1. 风险识别分类要素。构建全覆盖的财务风险识别体系，精准划分市属国企核心财务风险类型，主要包含资金风险、债务风险、投资风险、合规风险、资产流失风险五大类别，贴合地市国企财务运行的核心风险场景，实现风险识别无死角。

2. 动态预警管控要素。建立适配不同业态国企的风险预警指标体系，设置负债率、资金周转率、回款率、专项资使用率等核心预警阈值，实现风险动态监测、提前预警、及时干预，将传统事后整改的治理模式转变为事前防控、事中管控。

3. 风险应急处置要素。制定标准化财务风险应急处置预案，针对债务违约、资金链紧张、审计违规等突发财务风险，明确处置流程、责任主体与整改时限，降低风险扩散带来的国有资产损失，守住企业财务安全底线。

（二）业财融合协同要素

1. 业务财务联动机制。搭建业务与财务常态化联动机制，财务部门前置参与项目立项、合同洽谈、合作模式设计、回款方案制定等核心业务环节，打破传统业财割裂的治理壁垒，让财务管控嵌入业务全流程。

2. 数据互通共享要素。建立业务财务数据互通体系，整合项目进度、业务营收、成本消耗、资金拨付等核心数据，消除信息孤岛问题。通过数据实时同步，保障财务管控精准对接业务实际，业务开展贴合财务承载能力。

3. 双向赋能适配要素。财务端依托数据研判为业务优化提供成本、收益、风险建议，业务端依托实操场景反馈财务机制适配短板，实现业务赋能财务、财务规范业务的双向协同，提升整体治理效能。

（三）财务绩效约束要素

1. 差异化指标设计要素。摒弃一刀切的绩效指标体系，针对公益类、商业类、混业类市属国企设计差异化财务绩效指标。公益类侧重合规率、成本管控率、专项资金使用率；商业类侧重资本保值增值率、投资回报率、资产运营效率。

2. 全过程绩效管控要素。将绩效管控贯穿财务运行全流程，实现事前指标设定、事中过程监控、事后考核评价的全链条管控，杜绝传统期末一次性考核的片面性，以绩效约束倒逼财务治理精细化升级。

3. 绩效结果应用要素。将财务绩效评价结果与管理层履职考核、员工薪酬激励、部门评优、资源分配深度绑定，强化绩效刚性约束，扭转企业重业务、轻财务、重规模、轻效益的治理惯性。

五、底层支撑保障核心要素

底层支撑要素是整套财务机制长效运行的基础保障，为架构落地、运行实施、管控赋能提供全方位支撑，有效解决机制空转、执行乏力、迭代滞后等突出问题，保障财务治理体系持续稳定发挥效能。

（一）制度体系保障要素

1. 基础制度完善要素。搭建覆盖财务核算、资金管理、预算管控、投融资、内控监督、风险防控的完整制度体系，补齐地市国企财务制度碎片化、滞后化、模板化的短板，让所有财务操作、治理行为均有制度可依。

2. 动态制度迭代要素。建立制度常态化修订机制，紧跟国资监管政策迭代、企业业态升级、市场环境变化，及时修订滞后制度、新增适配制度、废止失效制度，保障制度体系的适配性与先进性。

3. 制度执行监督要素。配套建立制度落地监督机制，定期核查财务制度执行情况，整治制度空转、选择性执行、违规操作等问题，强化制度刚性权威，杜绝制度流于形式。

（二）人才队伍支撑要素

1. 人才结构优化要素。打造适配现代化国资监管的复合型财务人才队伍，补齐地市国企财务人员重核算、轻治理、轻风控的能力短板，储备资本运营、风险研判、绩效管控、数字化财务等专项人才，优化人才专业结构。

2. 常态化培养考核要素。建立财务人员常态化培训机制，聚焦国资新规、财务新准则、风险治理、业财融合等核心内容开展专项培训。同时完善岗位考核机制，倒逼财务人员提升专业能力，适配精细化财务治理需求。

3. 岗位权责匹配要素。明确各财务岗位的工作职责、权限与考核标准，实现人岗匹配、权责对应，杜绝岗位重叠、职责空缺、推诿扯皮等问题，保障财务工作高效有序推进。

（三）数字化技术支撑要素

1. 数字化平台搭建要素。搭建适配市属国企的财务数字化管理平台，整合核

算、预算、资金、资产、风控等功能模块，实现财务工作线上化、标准化、一体化运行，提升财务运行效率与管控精准度。

2. 智能风控赋能要素。依托数字化平台搭建智能风险预警模块，通过数据自动抓取、比对分析，实时监测财务风险指标变化，实现风险自动预警、全程留痕，弥补人工风控的滞后性与局限性。

3. 穿透式监管适配要素。数字化体系对接地方国资监管平台，实现财务数据实时上报、动态共享，适配国资穿透式监管要求，打通企业内部治理与外部监管的数据链路。

（四）内控监督保障要素

1. 内部审计独立要素。保障企业内部审计部门的独立性与权威性，脱离日常财务工作体系，专职开展财务合规审计、绩效审计、风险审计、专项项目审计，实现对财务运行的独立监督。

2. 全流程内控监督要素。搭建事前、事中、事后全流程内控监督体系，事前审核决策合规性、事中监控执行规范性、事后核查结果有效性，形成全方位内控监督格局。

3. 问题整改闭环要素。建立审计、督查问题台账化整改机制，明确整改责任、整改时限与整改标准，定期开展整改回头看，杜绝问题屡查屡犯、整改流于形式，实现监督、整改、优化的闭环治理。

六、核心要素的耦合协同与运行机理

各核心构成要素并非独立运行的个体，而是形成相互支撑、相互制约、相互赋能的耦合体系。基于层级化、系统化的运行机理，共同构建适配国资监管目标的市属国企财务治理机制，实现财务治理合规、精细、高效、稳健的多维目标。

（一）层级纵向耦合机理

1. 顶层架构统筹层级运行。治理架构要素明确的权责体系与组织模式，为预算、资金、投融资等中层运行要素提供制度框架，所有财务运行工作均在架构划定的权责边界内开展，保障运行规范化。

2. 中层运行承接管控落地。各类财务运行要素为风险防控、业财融合、绩效约束等深层管控要素提供实操场景，让管控行为落地于具体财务工作，避免管控虚化、无的放矢。

3. 底层支撑保障全域落地。制度、人才、数字化、内控等支撑要素，为顶层架构、中层运行、深层管控提供全方位兜底保障，确保整套要素体系稳定运行、持续迭代。

（二）模块横向协同机理

1. 合规与效能双向协同。风险防控、内控监督等合规类要素，与预算管控、资产盘活、绩效约束等效能类要素相互协同，实现守住合规底线与提升治理效能的双向平衡，适配国企双重治理目标。

2. 业务与财务深度协同。业财融合要素打通业务与财务模块壁垒，让财务管控适配业务发展、业务发展贴合财务约束，破解传统治理中业务扩张与财务风控脱节的核心矛盾。

3. 监管与内部精准协同。数字化、制度迭代要素实现内部财务机制与外部国资监管政策的动态适配，让内部治理改革紧跟监管改革节奏，持续维系内外治理的协同统一。

第四节 机制有效运行的内外部保障条件

本节立足于前文财务管理核心要素体系，系统剖析市属国有企业财务管理机制长效落地的内外保障条件。结合地市国资监管属地属性与市属国企经营痛点，区分内部基础性保障与外部规制性保障两大维度，厘清各类保障条件的功能价值、作用路径与适配逻辑，搭建闭环式机制运行保障体系，为财务治理机制常态化、规范化、高效化运转提供全方位支撑。

一、机制运行保障体系的整体逻辑架构

财务管理机制的落地成效，不仅取决于核心要素体系的完整性与科学性，更依托于配套保障条件的协同支撑。各类保障条件并非独立发挥作用，而是形成内外联动、上下衔接、互补赋能的有机系统，有效规避机制空转、落地变形、迭代滞后等治理问题。

（一）保障条件的分类依据

1. 基于治理边界的分类标准。依据治理主体与作用场景区分内外保障体系，外部保障指代企业主体之外的国资监管、政策制度、市场环境、审计监督等外部

规制力量，内部保障指代企业自身搭建的组织、制度、人才、内控等内生支撑体系，二者边界清晰、功能互补。

2. 基于功能属性的适配标准。外部保障侧重硬性规制与外部约束，通过标准化规则与监督压力规范企业财务治理行为；内部保障侧重内生赋能与落地执行，通过完善内部治理基础，承接外部监管要求，转化为企业财务治理实效。

3. 基于系统治理的科学标准。依据企业财务治理系统闭环理论（依据：荆新《企业财务治理系统构建研究》，中国人民大学出版社），完整的财务治理体系必须兼具外部约束机制与内部支撑条件，单一维度的保障缺失会直接导致治理闭环断裂，弱化整体治理效能。

（二）内外保障的联动运行逻辑

1. 外部保障划定运行边界。外部政策、监管、监督体系为财务管理机制划定合规运行边界，明确市属国企财务治理的底线要求与改革方向，约束企业财务机制设计与运行的随意性，保障内部治理不偏离国资监管核心目标。

2. 内部保障承接落地赋能。企业内部各类保障条件，将外部宏观监管规则、政策要求转化为微观实操动作，通过组织落地、人才支撑、内控约束、技术赋能，让标准化的财务机制能够适配企业业态特征与经营场景。

3. 双向联动实现长效迭代。内部财务治理运行中暴露的短板与问题，可反向推动地方国资监管政策、监管方式的优化升级；外部监管的迭代更新，又倒逼企业内部保障体系持续完善，形成内外双向迭代的良性循环。

二、财务管理机制运行的内部保障条件

内部保障是财务管理机制有效运行的核心根基，属于内生性、基础性支撑条件。完善的内部保障体系能够解决机制落地执行力不足、适配性偏弱、管控虚化等内部治理痛点，确保财务治理各要素、各流程高效落地、稳定运行。

（一）健全的内部治理制度保障

1. 制度体系的全覆盖搭建。财务治理制度体系是企业依据国家财经法规与国资监管规则，结合自身经营特征制定的内部规范性文件总和，具备约束性、适配性、系统性三大核心特征，是所有财务治理行为的执行依据（依据：财政部《企业内部控制基本规范》）。完整的制度体系覆盖预算管理、资金管控、资产运营、投融资管理、风险防控、绩效考核等全财务场景。

2. 分层分类的制度适配。市属国企需结合公益类、商业类、混业类业态差异，搭建分层适配的制度细则。公益类企业重点完善专项资金管理、政策性项目财务管控、成本核算等专项制度；商业类企业细化资本运营、投融资评审、收益分配、风险管控等制度，杜绝通用制度适配性不足的问题。

3. 常态化制度更新机制。企业需建立年度制度复盘修订机制，针对国资政策更新、内部治理问题、业务模式迭代，及时修订滞后制度条款、增补空白制度、废止失效规范，保障制度体系始终适配机制运行需求，避免制度滞后引发的合规漏洞。

（二）专业复合型人才队伍保障

1. 优化财务人才专业结构。现代化财务机制运行，彻底摆脱传统核算型财务的工作模式，对人才专业能力提出更高要求。市属国企需补齐财务人员重核算、轻治理、轻风控、轻赋能的能力短板，储备兼具财务专业、国资政策、风险研判、业财融合能力的复合型人才。

2. 建立常态化培育体系。构建分层分类的人才培育机制，针对基层财务人员强化实操技能与合规规范培训，针对财务管理层强化战略研判、资本运营、治理统筹能力培养，贴合市属国企财务精细化、价值化治理的发展趋势。

3. 完善岗位激励约束机制。搭建权责匹配、奖惩分明的财务岗位考核体系，将财务机制落地成效、风险管控成果、业财协同成效纳入考核范畴，打破固定薪酬桎梏，以正向激励与反向约束倒逼财务人员履职尽责，夯实机制运行的人力基础。

（三）一体化数字技术赋能保障

1. 数字化财务平台搭建。数字化技术是破解市属国企财务治理碎片化、信息孤岛、管控滞后的核心工具。企业需搭建一体化财务数字化平台，整合核算、预算、资金、资产、风控、报表等功能模块，实现财务全流程线上化、标准化、一体化运行。

2. 智能风控与数据赋能。依托数字化系统搭建动态数据监测体系，自动抓取企业财务运行核心数据，实现风险指标实时预警、运行数据实时复盘，弥补人工管控的滞后性与主观性，让财务机制运行更精准、更高效。

3. 业财数据互通共享。打通财务系统与业务系统的数据壁垒，实现项目进度、业务营收、成本消耗、资金拨付等数据实时同步，为业财融合机制落地、资源优

化配置、经营决策研判提供精准数据支撑，保障机制运行贴合业务实际。

（四）严格的内部内控监督保障

1. 保持内部审计独立履职。内部审计作为内部监督的核心载体，需脱离日常财务执行体系，保持独立的监督权限与履职空间，专职负责财务机制执行情况、制度落地情况、资金使用合规性的专项审计，杜绝监督流于形式。

2. 构建全流程内控体系。搭建事前预判、事中监控、事后复盘的全链条内控监督体系，将监督动作嵌入财务决策、资金执行、项目运营、资产处置等关键环节，实现财务机制运行全程可控、全程可溯。

3. 落实问题闭环整改机制。针对内控审计发现的机制落地偏差、制度执行漏洞、财务运行问题，建立台账化管理、限期整改、回头核查的闭环机制，通过持续整改优化，倒逼财务机制不断完善，强化内部治理约束力。

三、财务管理机制运行的外部保障条件

外部保障条件来源于企业外部治理体系，为财务机制规范运行提供硬性规制、政策支撑与监督约束。对于市属国企而言，属地化监管体系、政策制度、外部审计与市场环境，是保障财务机制贴合国资目标、规范有序运行的关键外部支撑。

（一）属地化国资监管制度保障

1. 顶层监管政策规范引导。国家及地方层面出台的国资财务监管制度，是市属国企财务机制构建与运行的根本依据。《国有企业财务监督管理办法》《地方国有资本保值增值考核办法》等制度，明确地方国企财务治理的合规标准、管控要求与考核导向。

2. 地市专项监管细则落地。地市国资委结合市域国企发展特征制定的专项监管细则，具备极强的属地适配性。细化的投融资管控、债务风险防控、专项资金使用、资产处置等地方规则，能够精准指导市属国企优化财务机制，填补通用制度的适配空白。

3. 管资本监管模式转型赋能。新时代国资监管从“管企业”向“管资本”转型，重塑了市属国企财务治理的外部导向，倒逼企业财务机制从合规管控为主，转向合规与价值增值并重，为财务机制迭代升级提供政策指引。

（二）多部门协同监督保障

1. 国资部门常态化监管。地市国资委作为核心监管主体，通过年度考核、专

项督查、重大事项备案、财务数据监测等方式，对市属国企财务机制运行情况开展常态化监督，及时发现并纠正机制运行偏差。

2. 财政与审计部门专项监督。财政部门聚焦国企财政资金使用、预算执行、财税合规开展专项监管；审计部门开展年度财务审计、经济责任审计、专项项目审计，从合规性、真实性、效益性多个维度约束财务治理行为，形成多维监督合力。

3. 纪检监察纪律约束。纪检监察部门针对国企财务领域的违规违纪、权力滥用、资产流失等问题开展监督执纪，筑牢财务治理的纪律底线，保障财务机制运行的公正性与规范性。

（三）第三方专业机构监督保障

1. 外部审计专业核查。第三方会计师事务所开展的年度财务审计、专项审计，具备独立性与专业性，能够客观核查企业财务机制运行中的漏洞、制度执行缺陷与财务数据偏差，为机制优化提供真实依据。

2. 专业机构咨询赋能。资产评估机构、财务咨询机构、风控咨询机构等第三方主体，可为市属国企财务机制优化提供专业建议，助力企业补齐精细化治理、风险管控、资本运营等方面的短板。

3. 社会化监督补充约束。信息公开背景下的社会舆论、公众监督，形成软性外部约束，倒逼市属国企规范财务信息披露、优化财务治理机制，提升财务运行的透明度与规范性。

（四）区域市场化环境保障

1. 市域资本市场环境支撑。地方资本市场、投融资市场的规范化发展，能够为市属国企投融资财务机制运行提供良好的外部环境，拓宽企业融资渠道、优化融资结构，助力资本运营机制高效落地。

2. 区域产业生态适配。属地产业布局、政策扶持、市场竞争环境，直接影响市属国企经营与财务运行逻辑。稳定、规范的市域产业生态，能够减少外部市场波动对财务机制运行的冲击，保障财务治理的稳定性。

3. 行业治理标准引领。地方国企行业协会、行业治理规范形成的行业标准，能够为市属国企财务机制优化提供参考范式，推动企业财务治理对标行业先进水平，持续提升机制运行质量。

四、内外保障体系的冲突痛点与成因溯源

当前多数市属国企财务机制运行效能不足，究其根本，源于内外保障体系适配失衡、联动不足、各自为政。内外保障条件的衔接漏洞、目标偏差、节奏错位，导致优质的财务机制体系难以落地见效，形成治理空转问题。

（一）外部监管与内部执行的衔接偏差

1. 政策细化落地不足。部分省级、国家级宏观监管政策，缺乏适配地市国企的实操细则，地方监管传导过程中存在解读偏差、标准模糊问题，导致企业内部保障体系搭建无精准依据，机制落地存在模糊地带。

2. 多重监管标准冲突。国资、财政、审计、发改等多部门监管侧重点不同、考核标准不一，多重监管要求叠加，使得企业内部保障体系难以精准适配，出现机制建设碎片化、执行标准混乱的问题。

3. 监管节奏与企业适配脱节。外部监管政策迭代速度较快，而企业内部制度、人才、数字化保障体系迭代滞后，内外更新节奏错位，导致旧机制无法适配新规，新机制尚未落地的治理空档。

（二）内部保障体系的协同短板

1. 内部保障要素联动不足。制度、人才、数字化、内控四大内部保障要素存在各自为政的问题，制度更新后人才培养未同步跟进，数字化升级后内控监督未适配优化，单一保障短板制约整体机制运行效能。

2. 保障建设重形式轻实效。部分市属国企过度侧重制度文件、数字化平台的形式搭建，忽视制度落地执行、人才能力适配、内控实质监督，保障体系流于形式，无法为财务机制运行提供实质性支撑。

3. 业态适配性保障缺失。多数市属国企采用统一化的保障体系建设模式，未区分公益类与商业类企业的治理差异，保障条件无差异化适配，导致公益企业合规保障不足、商业企业价值赋能偏弱。

（三）内外保障双向迭代机制缺失

1. 外部监管缺乏反馈渠道。企业内部财务机制运行的实操难题、保障短板，无法有效反馈至地方监管部门，监管政策优化难以贴合基层企业实操场景，政策适配性持续不足。

2. 内部优化缺乏外部指引。企业内部保障体系迭代仅依靠内部复盘，缺乏外

部专业指引与监管导向，机制优化存在盲目性，难以对标最新国资监管改革要求与行业先进标准。

五、内外保障体系协同优化的完善路径

基于内外保障体系的运行痛点与成因，需搭建双向联动、动态适配、协同发力的保障体系优化路径，打通内外治理壁垒，补齐保障短板，实现保障体系与财务机制、监管目标、企业发展的全方位适配。

（一）优化外部监管属地适配性

1. 细化属地监管实操细则。地市国资监管部门结合市域国企业态特征、治理痛点，细化本地化财务监管细则、考核标准与容错机制，模糊化的宏观政策转化为可落地、可量化、可考核的地方规则，为企业内部机制建设提供精准依据。

2. 统筹多部门监管标准。建立国资、财政、审计、发改多部门协同监管机制，统一市属国企财务治理考核标准、监管要求与整改规范，消除多重监管的标准冲突，减少企业机制适配压力。

3. 实施差异化监管模式。针对公益类、商业类、混业类市属国企，搭建差异化监管体系，公益企业侧重合规与履职监管，商业企业侧重风险与价值监管，实现监管与企业业态的精准适配。

（二）补齐内部保障协同短板

1. 搭建内部保障联动机制。统筹制度、人才、数字化、内控四大保障要素同步迭代，制度修订后同步更新培训内容、优化数字化模块、调整内控监督重点，实现内部保障体系全方位协同发力。

2. 强化保障体系实质落地。摒弃形式化建设思维，聚焦保障实效，强化制度执行监督、人才实战能力培育、数字化数据赋能、内控实质核查，确保各类保障条件能够切实支撑财务机制高效运行。

3. 构建差异化内部保障。结合企业业态搭建双轨保障体系，公益类企业强化合规制度、专项资金管控、基础内控保障；商业类企业强化资本运营人才、智能风控、绩效激励保障，实现精准赋能。

（三）建立内外双向迭代协同机制

1. 搭建政企常态化沟通渠道。建立国资监管部门与市属国企常态化座谈、调研机制，及时收集企业财务机制运行的实操难题与保障短板，为地方监管政策、

制度细则的优化提供基层实践依据。

2. 依托外部监督倒逼内部优化。充分利用外部审计、专项督查、第三方评估的结果，针对性整改内部保障体系漏洞，以外部监督压力推动内部制度、人才、技术、内控体系持续升级。

3. 实现机制与保障动态适配。结合国资监管改革、市场环境变化、企业发展阶段迭代，定期复盘财务机制运行成效与保障体系适配度，动态优化内外保障条件，形成“机制运行—问题复盘—保障优化—效能提升”的闭环治理。

第五章 基于国资监管的全面预算管理机制研究

第一节 监管导向下的全面预算目标确定与分解

本节以国资监管改革导向为核心切入点，围绕市属国有企业全面预算管理的源头环节展开系统性研究。聚焦预算目标的核心定位、确立逻辑、核定标准及层级分解路径，区别于市场化企业的预算目标设定模式，结合市属国企公益属性与市场经营双重属性，厘清监管诉求与企业发展诉求的平衡机制，构建适配地方国资穿透式监管的预算目标管控体系，为后续预算全流程机制优化奠定前置基础。

一、全面预算目标的核心定位与监管逻辑

全面预算目标是市属国有企业年度经营与财务活动的核心指引，也是国资监管部门考核国有资本运营成效、规范企业经营行为的核心抓手。其定位区别于普通民营企业利润最大化的单一导向，体现为合规性、公益性、价值性三重目标的有机统一，完全适配地方国资属地化监管的核心诉求。

（一）全面预算目标的权威定义与核心特征

1. 核心概念权威阐释。全面预算目标是企业基于战略发展规划、年度经营任务与外部监管要求，对预算周期内的经营成果、财务状况、资源配置、风险管控所设定的量化预期标准，贯穿全面预算管理全流程，具备战略依附性、监管约束性、全员覆盖性、动态适配性四大核心特征（依据：《管理会计应用指引第201号——全面预算管理应用指引》，财政部2017年发布）。该目标体系并非单一财务指标，而是多维度、多层级的综合管控指标体系。

2. 战略依附性特征。预算目标的设定无法脱离企业长期发展战略独立开展，年度预算目标意味着企业中长期战略的阶段性拆解落地。市属国企的战略布局深度贴合地方城市发展、民生保障、产业培育等属地任务，使得预算目标天然绑定区域公共治理与国有资本发展双重战略诉求。

3. 监管约束性特征。相较于市场化企业，市属国企预算目标的制定、调整、

落地全程受到地方国资、财政、审计部门的刚性约束，目标核定、备案、调整均需遵循属地国资监管制度，杜绝企业自主设定、随意调整预算目标的行为，体现国资“管资本、管合规、管效益”的监管内核。

（二）国资监管视角下的预算目标底层逻辑

1. 坚守国有资产安全底线。国资监管对预算目标的基础要求，体现为杜绝盲目扩张、低效投入、资金空转等风险行为。预算目标的核定优先保障企业财务合规、债务可控、资产安全，从源头通过目标设定规避国有资产流失、财务风险累积等治理问题，筑牢市属国企财务运行底线。

2. 落实属地公共服务职能。针对公益类、功能性市属国企，预算目标不再以盈利为核心导向，而是侧重民生项目落地、基础设施建设、公共服务保障等政策性任务完成度，通过预算目标量化企业公共履职成效，适配地方政府属地治理需求。

3. 实现国有资本保值增值。针对商业类市属国企，预算目标需凸显资本运营效能，通过营收、利润、资产回报率等量化指标，倒逼企业优化资源配置、提升经营效益，落实新时代国资“提质增效、价值增值”的核心监管目标。

二、市属国企预算目标确立的核心原则

基于国资监管的双重治理诉求，市属国企全面预算目标的确定不能沿用市场化企业的利润导向原则，需构建适配国有属性、属地监管、业态差异的专属原则体系，保障预算目标兼具合规性、科学性与实操性，规避目标虚高、偏低、脱离监管导向等问题。

（一）战略承接与监管适配原则

1. 战略纵向承接。预算目标需要逐层承接企业三年滚动战略、年度重点工作任务，实现短期预算目标与中长期战略规划的精准确衔接，杜绝预算目标与企业发展布局脱节，避免企业短期经营行为偏离长期国有资本发展布局。

2. 监管横向适配。目标设定需全面对标年度地方国资监管考核指标、财政资金管理要求、国企提质增效专项任务，将外部监管要求转化为内部预算量化目标，实现企业预算管理与属地国资监管体系同频同步。

（二）分类施策与业态适配原则

1. 公益类国企目标侧重。公益类市属国企以合规履职、成本管控、项目落地

为核心原则，弱化盈利指标权重，重点设定政策性项目完成率、财政专项资金使用率、公共服务成本管控率等预算目标，匹配其公共服务职能定位。

2. 商业类国企目标侧重。商业类市属国企以价值增值、风险可控、提质增效为核心原则，重点设定资本保值增值率、营业利润率、投融资回报率等市场化指标，同时兼顾合规风控指标，平衡经营活力与监管约束。

（三）实事求是与适度弹性原则

1. 立足企业经营实际。预算目标的核定需结合企业年度资产规模、业务承载能力、市场环境、历史经营数据，杜绝脱离实际的虚高目标与消极保守的偏低目标，保障目标具备可落地、可考核、可管控的基本属性。

2. 预留合理弹性空间。在国资监管刚性框架内，预留适度的目标调整空间，应对市域市场波动、政策性任务新增、突发公共事务等不确定性场景，避免刚性目标固化导致企业经营僵化，实现约束与活力的平衡。

（四）风险可控与效益均衡原则

1. 前置风险阈值管控。目标设定过程中同步嵌入财务风险管控要求，资产负债率、融资规模、投资支出等预算目标不得突破国资监管风险红线，从源头防控债务风险、投资风险、资金风险。

2. 平衡合规与效益关系。摒弃重效益、轻合规或重合规、轻发展的单一思维，通过多维目标组合，实现合规管控、风险防控、履职尽责、价值增值的多元均衡，贴合市属国企复合型治理需求。

三、监管导向下预算目标的核定流程与标准

市属国企预算目标的确定区别于民营企业自主决策模式，形成“企业自测、国资初审、政企会商、正式核定、备案公示”的标准化闭环流程，全程嵌入监管干预环节，通过规范化流程保障预算目标贴合同资监管导向与企业实际经营现状。

（一）企业自主测算与目标初稿编制

1. 基础数据全面摸排。企业财务部门联合业务部门，对上一年度预算完成情况、资产运营状况、项目储备情况、资金存量数据进行全面复盘，结合市域产业政策、市场环境变化，梳理年度经营与履职基础条件，为目标测算提供数据支撑。

2. 多维目标初步测算。基于业态类型与核心原则，分别测算经营效益、项目建设、成本管控、风险防控、公共履职五大维度目标，形成多维度指标初稿，杜

绝单一财务指标主导预算体系的传统问题，保障目标体系的完整性。

3. 内部审议层层把关。预算目标初稿需经财务部门、经营管理层、董事会逐层审议，结合内部治理需求优化调整目标数值与指标结构，形成企业初步预算目标方案，报送属地国资监管部门初审。

（二）国资监管部门初审与偏差研判

1. 合规性初审核查。国资监管部门重点核查目标方案是否符合《国有企业全面预算管理办法》及地方国企预算管理专项细则，排查是否存在突破风险红线、偏离政策性任务、规避监管考核等违规问题。

2. 合理性偏差研判。针对企业上报的预算目标，对比企业历史数据、行业均值、年度监管任务标准，研判目标是否存在虚增业绩、刻意压低指标、资源配置失衡等不合理偏差，形成初审整改意见。

3. 专项任务对标校验。核对预算目标是否承接年度地方政府交办的重点项目、民生工程、产业培育等专项任务，确保政策性任务全部纳入预算目标体系，杜绝企业重市场化经营、轻公共履职的偏差。

（三）政企会商优化与最终核定

1. 双向沟通会商机制。针对初审发现的目标偏差、指标缺失、适配不足等问题，国资监管部门与企业开展专项会商，兼顾监管刚性要求与企业经营实际，对目标结构、指标数值、资源配置计划进行优化调整。

2. 差异化目标最终核定。结合企业业态完成差异化定稿，公益类企业重点核定项目预算、专项资金预算、成本管控目标；商业类企业重点核定经营效益、资本运营、风险管控目标，形成正式年度预算目标方案。

3. 备案公示刚性落地。最终核定的预算目标方案完成国资备案与企业内部公示，确立目标的刚性约束地位，未经监管部门审批，企业不得随意调整、变更预算核心目标，保障预算管理的严肃性。

四、市属国企预算目标的层级分解体系

预算目标的有效落地，依托于科学的层级分解机制。基于国资穿透式监管要求，市属国企需搭建“集团总部—二级子公司—部门项目部—具体业务岗位”的四级分解体系，将宏观监管目标与企业整体目标，转化为各层级可执行、可考核、可追责的微观指标。

（一）层级分解的核心遵循逻辑

1. 权责匹配分解逻辑。目标分解严格对应各层级治理权责，集团总部承接整体战略与监管核心目标，统筹资源配置；子公司承接专项经营与项目目标；部门承接专业管控目标；岗位承接具体执行目标，实现权、责、目标的高度统一。

2. 全域覆盖分解逻辑。目标分解覆盖企业所有业务板块、管理部门、经营主体，涵盖财务、项目、成本、风控、履职全维度，杜绝监管盲区与目标空白，实现预算目标全员、全域、全流程覆盖。

3. 上下对齐分解逻辑。下级单位预算目标必须完全对齐上级核心目标，不得出现层级目标偏离、核心指标弱化、专项任务遗漏等问题，保障国资监管目标通过层级分解完整落地，实现穿透式管控。

（二）四级层级分解具体路径

1. 集团总部顶层目标统筹。集团总部聚焦国资监管核心指标，统筹设定企业整体资本保值增值、重大项目建设、总体债务风险管控、年度重点履职任务等顶层目标，作为全集团预算管理的总纲领，对接地方国资年度考核体系。

2. 二级子公司专项目标拆解。依据子公司业态与业务分工，将集团顶层目标拆解为子公司专项目标。功能性子公司侧重拆解民生项目、基础设施、公共服务相关预算指标；经营性子公司拆解营收、利润、投资收益、成本管控等经营指标。

3. 职能部门专业目标细化。各职能部门基于岗位职责细化专业预算目标，财务部门落实资金管控、预算合规、成本统筹目标；工程部门落实项目建设进度、工程成本预算目标；风控部门落实财务风险防控、合规管控预算目标。

4. 业务岗位执行目标落地。将部门细化目标最终分解至具体岗位与责任人，明确各岗位预算执行任务、管控标准、完成时限，形成“人人有目标、事事有预算、层层有责任”的落地格局，打通预算目标落地最后一公里。

（三）业态差异化分解策略

1. 公益类国企轻量化绩效分解。公益类市属国企弱化利润指标的层级分解，重点将政策性项目进度、财政资金合规使用、公共服务质量、运维成本管控等指标逐层分解，保障公共履职任务精准落地。

2. 商业类国企精细化效益分解。商业类市属国企将效益指标、资本运营指标、风险指标细化至各经营单元，强化营收、利润、投资回报等指标的层级压实，同时同步分解合规风控指标，实现效益与风控双向落地。

3. 混业类国企分区化目标分解。针对兼具公益与经营属性的混业类国企，实施业务分区分解，政策性业务板块沿用公益类分解逻辑，市场化业务板块沿用商业类分解逻辑，避免目标混杂、管控模糊。

五、当前预算目标确定与分解的突出问题

结合地市国资监管实操场景，当前多数市属国企在预算目标设定与层级分解环节，仍存在监管适配不足、业态区分模糊、层级衔接脱节、刚性约束偏弱等共性问题，直接导致预算管理 with 国资监管脱节、目标落地虚化、考核追责失效等治理短板。

表 3：市属国企预算目标确定与分解核心问题及成因对照表

问题模块	具体问题表现	核心成因
目标设定监管适配不足	重短期数据、轻战略与政策性任务，业态差异化设计缺失，风险前置管控不足	预算目标导向功利化，未对标属地监管差异化要求，风险管控意识薄弱
层级分解协同性偏弱	目标逐层传导失真，业财部门协同不足，权责与目标匹配失衡	无标准化层级分解规则，部门壁垒突出，权责资源配置机制不完善
刚柔平衡失度	核心目标刚性不足、随意调整，特殊场景缺乏弹性适配空间	预算管控制度不完善，未明确刚性底线与弹性调整边界及审批流程

（一）目标设定的监管适配性不足

1. 战略与监管衔接脱节。部分市属国企预算目标设定过度侧重短期经营数据，对中长期战略落地、属地政策性任务、国资提质增效专项要求考量不足，使得预算目标难以承接监管顶层诉求，出现“重报表、轻发展、重数据、轻履职”的偏差。

2. 业态差异化设计缺失。多数市属国企沿用统一化的目标设定模板，未区分公益类与商业类企业的治理差异，公益企业过度考核盈利指标、商业企业合规指标权重失衡，导致目标考核脱离企业核心定位。

3. 风险前置管控不足。目标测算阶段侧重效益与任务指标核定，对债务承载能力、资金流转风险、项目投资风险预判不足，部分企业为完成考核设定激进的经营目标，埋下财务风险隐患。

（二）目标层级分解的协同性偏弱

1. 层级目标传导失真。集团顶层监管目标在向下分解过程中存在弱化、变形、遗漏问题，子公司及基层部门侧重短期业务指标，对国资重点监管的资本保值、

风险管控、专项履职目标落实不到位，穿透式管控失效。

2. 部门横向协同不足。预算目标分解存在部门壁垒，财务指标与业务指标脱节，业务部门仅承接业务进度目标，忽视成本、资金、合规等预算约束，再次形成业财割裂的传统治理问题。

3. 权责目标匹配失衡。部分基层岗位存在目标过重、权责不足，或有权无责、目标空悬的问题，目标分解与岗位权责、资源配置不匹配，造成预算目标落地阻力较大、执行流于形式。

（三）目标刚性与弹性平衡失度

1. 目标刚性约束不足。部分市属国企预算目标的权威性偏弱，年度经营过程中随意调整预算指标、变更项目预算、调剂专项资金，国资监管的刚性约束难以落地，预算对经营行为的管控作用大幅弱化。

2. 弹性适配空间缺失。部分监管考核模式过于固化，未考虑市域市场波动、突发政策性任务等特殊场景，企业无法根据实际情况适度优化预算目标，僵化的目标约束制约企业正常经营发展。

六、监管导向下预算目标体系的优化路径

针对市属国企预算目标确定与分解环节的现存问题，结合国资穿透式、差异化、精细化监管改革趋势，从目标定位、核定机制、层级分解、管控平衡四个维度搭建优化路径，实现预算目标体系与国资监管体系、企业治理体系的深度适配。

（一）重塑多维均衡的目标定位体系

1. 构建四维指标框架。重构涵盖战略发展、国资履职、经营效益、风险防控的四维预算目标体系，平衡短期效益与长期发展、合规管控与经营活力、市场化运营与政策性履职的多元关系，完全适配市属国企双重属性。

2. 强化业态差异化指标权重。动态调整不同类型企业指标权重，公益类企业大幅提升政策性任务、合规管控、成本节约指标权重；商业类企业提升资本运营、提质增效指标权重，实现目标体系精准适配企业定位。

3. 前置风险阈值管控。将资产负债率、资金周转率、债务规模等风险指标设为预算目标一票否决项，所有经营类预算目标必须在风险可控前提下设定，从源头筑牢财务安全底线。

（二）完善政企协同的目标核定机制

1. 建立年度目标会商机制。固化国资监管部门与市属国企的年度预算会商制度，年初结合监管重点、城市发展任务、企业经营现状，共同研判预算目标框架，从源头规避目标脱离监管导向的问题。

2. 引入对标核定模式。以地方国企行业均值、企业历史最优数据、年度监管任务标准为目标依据，量化预算目标核定标准，杜绝企业自主压低目标、虚增预期等博弈行为，提升目标科学性。

3. 落实全过程合规审核。将预算目标编制、测算、审议、上报全流程纳入国资合规审核范围，细化审核清单与核查标准，实现目标核定全链条监管，保障目标体系合规、合理、可行。

（三）优化穿透式层级分解机制

1. 搭建目标逐级对齐体系。制定预算目标层级分解对照表，明确每一项集团顶层监管指标对应的子公司、部门、岗位责任指标，保障监管目标逐层精准传导，杜绝层级衰减与目标变形。

2. 强化业财一体化分解。目标分解同步覆盖业务与财务维度，业务指标配套对应成本、资金、收益预算约束，打破部门壁垒，实现业务开展与预算管控深度绑定，根治业财脱节问题。

3. 实现权责资源精准匹配。目标分解同步配套对应的资金、人员、权限资源，依据岗位权责核定对应预算目标，杜绝权责失衡、资源不足导致的目标落地失效，提升基层执行可行性。

（四）构建刚柔并济的动态管控机制

1. 坚守核心目标刚性底线。明确资本保值增值、重大风险管控、政策性任务等核心预算目标为刚性指标，年度内不得随意调整，强化预算权威性与监管约束力，保障国资核心诉求落地。

2. 设立非核心指标弹性区间。对于日常经营性收支、一般性业务成本等非核心指标，设置合理的弹性浮动区间，适配市场波动与业务调整需求，赋予企业适度经营自主权。

3. 规范目标调整审批流程。统一预算目标调整的触发条件、审批流程、备案要求，所有目标变更均需经企业审议、国资审核备案，实现“刚性约束不僵化、弹性调整不随意”的管控平衡。

第二节 预算编制、执行与控制机制的优化

本节立足国资监管精细化、穿透式管控导向，聚焦市属国有企业全面预算全流程核心环节，针对预算编制粗放、执行偏差突出、过程控制虚化等行业共性问题展开深度剖析。结合市属国企公益经营双重属性与属地监管特征，分别重构预算编制科学化体系、预算执行常态化落地机制、预算全过程闭环控制体系，打通预算全流程管理堵点，实现预算管理与国资监管要求、企业经营实操的深度适配。

一、国资监管视角下预算全流程机制运行逻辑

全面预算管理的核心价值，体现为通过全流程闭环管控实现国有资源精准配置与经营风险前置防控。在国资监管框架约束下，市属国企预算编制、执行、控制三大环节并非独立运行，而是形成相互制约、相互赋能的有机整体，构成预算管理的核心运行载体。

（一）预算全流程环节功能定位

1. 预算编制为源头管控基础。预算编制意味着年度资源配置方案的系统性规划，是落实国资监管目标、承接企业战略任务的前置环节。科学的编制体系能够从源头规避资源错配、盲目投入、监管脱节等基础性问题，为后续执行与管控提供标准化依据。

2. 预算执行为价值落地载体。预算执行是将纸面预算指标转化为企业经营成果、项目成效、履职成效的核心过程，直接决定国有资本配置效率与监管目标落地质量，是连接预算规划与治理实效的关键枢纽。

3. 预算控制为风险约束保障。预算控制贯穿编制与执行全过程，通过动态监控、偏差纠偏、合规约束、流程管控等手段，规范预算运行行为，杜绝预算空转、违规支出、执行失控等问题，筑牢预算管理的合规底线。

（二）国资导向下全流程运行核心特征

1. 监管约束的全程嵌入性。区别于市场化企业自主型预算流程，市属国企预算全流程各环节均嵌入国资监管规则，编制标准、执行规范、控制阈值均需对标地方国资制度文件，体现“监管前置、全程约束”的治理特征。

2. 公益经营的双向适配性。预算全流程机制需同步适配公益类政策性任务与商业类市场化经营需求，在编制侧重、执行标准、控制尺度上形成差异化规则，

适配市属国企复合型发展定位。

3. 闭环迭代的动态优化性。预算编制、执行、控制形成年度闭环管理体系，各环节运行数据与问题复盘结果可反向驱动下一年度预算机制优化，实现全流程治理能力的持续迭代升级。

二、市属国企预算编制机制的科学化优化

预算编制是全面预算管理的起始环节，编制质量直接决定后续执行与管控成效。当前市属国企普遍存在编制方法固化、业态适配不足、业财脱节、监管衔接薄弱等问题，需依托国资监管导向，搭建差异化、精细化、规范化的新型预算编制机制。

（一）预算编制的权威内涵与核心原则

1. 预算编制核心概念阐释。全面预算编制是企业结合战略规划、年度任务、市场环境与管理要求，对预算周期内的资源配置、收支规模、项目投入、经营指标进行系统性测算与方案拟定的管理行为，具备计划性、规范性、前瞻性、约束性四大核心特质（依据：《管理会计应用指引第 202 号——全面预算编制》，财政部 2017 年发布），是国有资源统筹配置的核心工具。

2. 战略锚定原则。预算编制内容需全面承接企业中长期发展战略与年度重点工作，杜绝短期化、碎片化编制思维，确保年度预算安排服务于国有资本长期保值增值与属地公共履职目标。

3. 合规精准原则。所有编制条目、收支测算、项目预算均需符合国资财务监管、财政资金管理、国企内控管理相关制度，依托真实经营数据与项目储备情况测算，杜绝预估臆断、虚编预算等违规行为。

4. 分类适配原则。基于市属国企业态差异，区分公益类、商业类、混业类企业编制标准，摒弃统一化编制模板，实现预算编制与企业功能定位、经营模式的精准匹配。

（二）差异化预算编制方法体系搭建

1. 公益类国企零基预算主导模式。公益类市属国企以零基预算为核心编制方法，不再依托往期预算基数核定年度指标，结合年度政策性项目任务、公共服务运维需求、财政专项资金额度，重新测算各项收支预算。该模式可有效规避基数递增带来的资源浪费、预算固化问题，适配公益企业成本管控、合规履职的核心需求。

2. 商业类国企弹性预算结合模式。商业类市属国企采用零基预算与弹性预算相结合的编制方式，对于固定成本、刚性支出采用零基预算精准核定，对于营收、变动成本、市场化投资等弹性项目，结合市场波动区间设置多维度预算方案，适配市场化经营的不确定性特征。

3. 混业类国企分区编制模式。针对兼具双重属性的混业类市属国企，实施业务板块分区编制，政策性业务板块沿用公益类零基预算模式，市场化经营板块采用弹性预算模式，实现两类业务预算独立核算、分别管控，避免预算混杂导致的管控模糊。

（三）预算编制全流程规范化管控

1. 编制前期调研摸排。预算启动阶段，财务部门联合业务、工程、投融资等职能部门，全面摸排年度项目储备、政策调整、市场变化、往期预算执行偏差等基础信息，建立年度预算编制基础数据库，为精准测算提供数据支撑。

2. 分层分项预算编制。各业务部门依据年度工作任务编制部门专项预算，明确收支明细、资金用途、执行节点；财务部门汇总各部门预算，统筹校验预算合规性、资源匹配性、战略适配性，形成企业整体预算草案。

3. 多层级审议校准。预算草案依次经过部门审议、财务审核、管理层研讨、董事会审议，针对预算冗余、项目遗漏、指标失衡、偏离监管导向等问题逐项校准，完成内部审议流程后报送国资监管部门备案审核。

（四）预算编制环节现存核心短板

1. 编制方法固化滞后。多数市属国企长期沿用增量预算模式，以上年度预算基数为基础简单递增调整，未结合年度任务变化、市场波动、政策更新优化预算内容，造成预算资源固化、低效项目持续占用资源的问题。

2. 业财协同编制缺失。预算编制长期由财务部门独立主导，业务部门参与度偏低，业务实际需求与财务预算测算脱节，使得部分预算指标脱离实操场景，落地可行性大幅降低。

3. 监管衔接精准度不足。编制过程中对地方国资年度专项监管要求、提质增效任务、风险管控红线考量不足，部分预算方案与监管考核指标不匹配，导致预算成果无法对接国资考核体系。

三、市属国企预算执行机制的落地性优化

预算执行是将预算方案转化为实际治理成效的核心环节，执行效率与规范度直接影响国有资源配置效能与国资监管目标落地。针对市属国企预算执行松弛、进度失衡、资金挪用、偏差频发等突出问题，需构建全流程、可追溯、可考核的常态化执行机制。

（一）预算执行的核心内涵与执行准则

1. 预算执行概念权威界定。预算执行指代企业在预算周期内，严格依照审定预算方案开展资金收支、项目投入、资源调配、经营运作的全过程管理行为，具备强制性、时序性、实操性、可追溯性四大核心特征（依据：中国会计学会《国有企业预算管理实操规范》2022），是保障预算权威性与实效性的核心环节。

2. 刚性执行准则。经国资备案核定的预算方案具备制度刚性，年度内各项收支、项目投入必须严格依照预算额度、用途、节点执行，杜绝无预算支出、超预算支出、随意调剂预算科目等违规行为。

3. 动态适配准则。在坚守核心预算指标刚性底线的基础上，适配市域政策调整、突发公共任务、市场重大波动等特殊场景，依规开展预算微调，保障企业经营与履职工作有序推进。

（二）分层分类预算执行落地机制

1. 集团层面统筹执行管控。集团总部统筹把控重大投资、大额资金支出、顶层资源配置等核心预算项目，统一规范预算执行标准、审批流程与管控要求，对下属子公司预算执行情况开展统筹督导，保障整体预算执行步调统一。

2. 子公司专项落地执行。各子公司依据业态属性落实差异化执行标准，公益类子公司重点严格落实财政专项资金、民生项目预算执行，保障政策性任务按期落地；商业类子公司重点推进经营预算、投资预算执行，提升资源配置效益。

3. 部门岗位精准执行落地。各职能部门细化预算执行台账，将部门预算指标分解至具体岗位与执行节点，明确资金使用、项目推进、成本管控的具体责任主体，实现预算执行事事有人管、件件有着落。

（三）预算执行进度常态化管理

1. 月度常态化进度跟进。建立月度预算执行复盘制度，每月核对预算执行进度、资金支出规模、项目推进情况，精准梳理执行进度滞后、支出超标、科目偏离等问题，形成月度执行分析报告。

2. 季度阶段性偏差整改。每季度开展全面预算执行核查，对比年度预算目标研判执行偏差幅度，针对滞后项目、超支科目、闲置资源制定专项整改方案，明确整改时限与推进举措，压缩偏差累积空间。

3. 年度整体性执行复盘。年末全面复盘全年预算执行整体情况，汇总全年执行偏差、问题成因、落地成效，形成年度预算执行总结，为下一年度预算编制优化、机制迭代提供实践依据。

（四）当前预算执行环节突出问题

1. 执行刚性约束力不足。部分市属国企存在重编制、轻执行的治理惯性，无预算先行支出、超预算开支、专项资金挪用等现象时有发生，预算方案的制度权威性难以充分发挥。

2. 执行进度结构性失衡。普遍存在年末集中花钱、前期进度滞后的结构性问题，公益性项目预算执行拖沓、市场化项目支出失控，造成国有资源使用效率偏低、预算执行不均衡。

3. 偏差整改机制缺失。多数企业仅开展执行数据统计，未建立常态化偏差整改机制，发现执行问题后未及时纠偏，同类执行偏差年度反复出现，预算执行治理难以形成闭环。

四、市属国企预算全过程控制机制的体系优化

预算控制是规范预算运行、防控预算风险、约束执行偏差的核心手段。基于国资穿透式监管要求，需打破传统事后管控的单一模式，构建事前预防、事中监控、事后纠偏的全链条预算控制体系，实现预算运行全程可控、风险全程可防、偏差全程可纠。

（一）预算控制的核心定义与管控逻辑

1. 预算控制权威释义。预算控制是企业依托制度规范、流程约束、数据监控、人工核查等多元手段，对预算编制科学性、预算执行规范性、预算调整合规性进行全方位约束的管理行为，具备全程性、约束性、风险性、精准性核心特征（依据：财政部《企业内部控制应用指引第15号——全面预算》），是国有预算资金安全的重要保障。

2. 事前预防管控逻辑。将管控端口前移至预算编制阶段，通过编制审核、标准校验、风险预判，从源头杜绝不合理预算、违规预算、脱离实际预算，降低后

续执行偏差风险。

3. 事中动态管控逻辑。在预算执行全过程开展实时监控，动态捕捉支出超标、进度滞后、用途偏离等问题，实现问题早发现、早干预、早整改，避免小偏差累积为大风险。

4. 事后闭环管控逻辑。年末针对全年预算管控漏洞、执行偏差、制度短板开展复盘整改，优化管控流程与标准，形成全周期闭环管控格局。

（二）事前预算预防控制机制优化

1. 编制标准刚性校验。搭建预算编制标准化校验清单，明确各类收支、项目、投融资预算的编制标准、额度上限、合规要求，对不符合标准的预算条目直接驳回修正，从源头把控编制质量。

2. 项目预算前置评审。针对重大投资、民生工程、大额支出等重点预算项目，设立财务、风控、业务联合前置评审机制，核查项目可行性、资金匹配性、风险可控性，杜绝盲目立项、无效预算。

3. 监管红线前置嵌入。将国资债务风险红线、资金管理规范、专项考核要求嵌入预算编制环节，所有预算编制内容不得突破监管硬性标准，实现监管要求源头落地。

（三）事中预算动态控制机制优化

1. 资金支出刚性审批。优化预算资金审批流程，所有资金支出必须对应核定预算科目与额度，无预算、超预算项目不予审批拨付，实现资金支出与预算方案精准绑定。

2. 动态偏差实时预警。依托财务数字化系统，搭建预算执行动态预警机制，对接近预算额度、进度严重滞后、用途异常的预算项目自动预警，提示责任部门及时调整优化执行节奏。

3. 预算调整合规管控。严格规范预算调整的触发条件、审批层级、备案流程，仅允许政策性调整、市场重大波动等合规场景开展预算调整，杜绝人为随意调整预算、规避管控的行为。

（四）事后预算复盘纠偏机制优化

1. 执行偏差深度溯源。年末对所有预算项目的执行偏差进行分类溯源，区分编制不合理、执行不规范、外部环境变化、监管调整等不同成因，精准定位管控短板。

2. 问题台账闭环整改。建立预算管控问题台账，逐项明确整改责任部门、整改措施、完成时限，开展整改回头核查，杜绝同类问题重复发生，夯实管控成效。

3. 管控标准动态更新。结合年度复盘结果，动态优化预算编制标准、执行流程、管控阈值，适配国资监管新规与企业经营发展变化，持续提升预算管控精细化水平。

五、预算全流程机制的共性治理痛点与成因

结合地市国资监管实操场景，当前市属国企预算编制、执行、控制全流程仍存在体系性短板，机制适配性不足、流程管控松散、业财协同缺失、监管衔接不畅等问题普遍存在，制约预算管理服务国资治理与企业发展的核心效能。

（一）预算编制环节体系性短板

1. 编制体系同质化严重。多数市属国企未区分业态差异沿用统一编制模式，公益企业过度侧重收支规模核算，商业企业风险预算编制缺失，无法适配差异化监管与经营需求。

2. 编制协同机制不完善。业务部门预算参与主动性不足，财务部门难以精准对接业务实操场景，预算编制脱离项目进度、市场行情与履职任务，导致预算落地可行性偏弱。

3. 战略与监管衔接不足。预算编制过度聚焦短期收支核算，对中长期战略落地、国资提质增效、属地政策性任务的承接力度不足，预算的战略支撑与监管适配价值难以发挥。

（二）预算执行环节管控性短板

1. 刚性执行约束弱化。缺乏强有力的执行追责机制，超预算支出、预算闲置、进度滞后等违规行为无需承担对应责任，企业执行预算的主动性与严肃性严重不足。

2. 资源配置效率偏低。部分公益性项目预算长期闲置，市场化项目资金投放无序，资源配置与企业核心任务、重点项目不匹配，造成国有资源闲置浪费。

3. 动态调整机制僵化。预算调整要么过于随意、脱离监管规范，要么过度僵化、无法适配突发任务，刚柔失衡的管控模式制约预算执行的灵活性与规范性。

（三）预算控制环节系统性短板

1. 全链条管控尚未成型。多数企业仍以事后核查纠偏为主要管控方式，事前

预防、事中动态管控环节缺失，管控滞后性突出，难以提前规避预算风险与执行偏差。

2. 数字化管控赋能不足。预算管控仍依赖人工统计、人工核查，数据更新滞后、预警能力缺失，无法实现预算运行全程动态监控，精细化管控水平偏低。

3. 监管联动管控薄弱。内部预算管控标准与地方国资监管考核标准衔接不紧密，内部管控重点与外部监管重点错位，导致预算管控成果无法有效对接国资评价体系。

六、预算全流程机制的系统性优化路径

针对市属国企预算全流程治理痛点，结合国资精细化、穿透式监管改革趋势，从编制、执行、控制三大核心环节开展系统性重构，打通全流程治理堵点，搭建适配市属国企属性、贴合属地监管要求、贴合企业实操的现代化预算管理运行机制。

（一）重塑精细化差异化编制体系

1. 固化业态差异化编制模式。持续深化公益类零基预算、商业类弹性预算、混业类分区预算的编制体系，细化不同业态企业的预算编制清单、指标标准与测算依据，彻底解决同质化编制问题。

2. 构建业财协同编制机制。建立业务前置参与预算编制的常态化制度，明确各业务部门编制职责、工作节点与报送标准，实现业务需求、项目规划、市场数据与财务预算的深度融合。

3. 锚定战略与监管双导向。将国资年度监管考核指标、企业中长期战略目标、属地政策性任务全部嵌入预算编制体系，让预算编制成为承接监管要求、落地企业战略的核心载体。

（二）强化刚性高效的预算执行体系

1. 压实层级执行责任体系。搭建集团、子公司、部门、岗位四级执行责任机制，将预算执行进度、合规性、成效纳入履职考核，强化预算执行的刚性约束，杜绝随意执行、消极执行等问题。

2. 优化资源动态配置机制。结合月度、季度执行复盘结果，动态盘活闲置预算资源，将闲置资金、未利用预算额度调整至重点项目、核心业务领域，提升国有资源配置效率。

3. 完善刚柔并济调整机制。明确预算刚性指标与弹性调整区间，细化合规调整场景与审批流程，在坚守核心监管指标刚性的前提下，赋予企业适度调整权限，适配经营与履职不确定性场景。

（三）搭建全流程闭环管控体系

1. 完善三阶段闭环管控。全面强化事前编制评审、事中动态监控、事后复盘纠偏的全链条管控，前移管控端口，弱化事后补救式管控，实现预算风险与偏差的全程可控。

2. 赋能数字化智能管控。依托国企财务数字化平台，搭建预算智能管控模块，实现预算数据自动更新、执行进度实时监控、异常指标自动预警，提升预算管控的精准度与时效性。

3. 对接国资监管管控标准。同步对标地方国资预算监管细则、考核标准优化内部管控体系，实现内部预算管控重点、指标标准、考核口径与外部监管体系高度统一，提升预算管理的监管适配性。

第三节 预算考核评价与监管报告的衔接

本节聚焦市属国有企业全面预算管理的闭环末端环节，立足国资穿透式监管与属地化考核要求，系统剖析预算考核评价体系的搭建逻辑、核心维度与实施标准，重点厘清企业内部预算考核与国资外部监管报告的衔接机制。针对二者脱节、口径不一、结果互斥、应用割裂等现实问题，构建考核、报告、监管、整改一体化联动体系，实现预算管理全流程监管闭环落地。

一、预算考核与监管报告衔接的核心逻辑

预算考核评价与国资监管报告并非相互独立的管理模块，二者存在高度的逻辑耦合与功能互补关系。预算考核为监管报告提供基础数据与成效依据，监管报告则对考核结果进行官方核验与制度固化，共同服务于市属国企预算规范化、监管精准化的治理目标。

（一）预算考核评价的功能定位

1. 校验预算全流程执行成效。预算考核评价意味着对预算编制科学性、执行规范性、控制有效性的年度综合校验，可精准识别预算管理各环节存在的偏差问

题，量化国有资源配置效率与履职落地成效，为管理优化提供量化依据。

2. 压实层级预算管理责任。通过量化考核指标与刚性评价标准，将预算管理责任压实至企业管理层、职能部门与基层岗位，改变传统预算管理重部署、轻考核、无追责的松散治理状态，强化预算制度的刚性约束力。

3. 衔接国资考核核心诉求。企业内部预算考核的指标体系、评价标准需对标地方国资监管要求，使得内部考核结果可直接对接国资年度考评体系，实现企业微观治理与宏观监管的同频适配。

（二）国资监管报告的治理价值

1. 实现监管信息标准化归集。国资预算监管报告是市属国有企业按照地方国资监管规范，定期报送的预算管理专项书面文件，以标准化格式归集预算编制、执行、偏差、整改、成效等核心信息，具备规范性、法定性、归集性、追溯性四大核心特征（依据：国务院国资委《中央企业全面预算管理办法》2021），是国资部门开展预算监管的核心载体。

2. 支撑国资精准监管决策。监管报告汇总的企业预算运行数据、问题清单、整改情况，能够让国资监管部门全面掌握市域国企整体预算治理现状，为出台监管细则、配置国有资源、开展企业评级提供数据支撑。

3. 固化预算治理闭环成果。监管报告不仅是数据汇总载体，更是问题整改、机制优化、责任追究的制度依据，可将年度预算治理成果与短板问题进行制度化留存，形成年度迭代的闭环治理格局。

（三）二者双向衔接的底层机理

1. 数据口径的同源互通。企业预算考核所采用的指标定义、统计口径、核算周期，需要与国资监管报告填报标准保持一致，从源头规避数据错位、指标冲突、结果偏差等衔接问题，保障数据同源、结果互通。

2. 问题整改的双向联动。内部预算考核排查的管理短板，可作为监管报告的核心披露内容；监管报告反馈的官方整改要求，可反向指导企业优化内部考核重点，实现问题排查与整改治理的双向联动。

3. 结果应用的闭环统一。预算考核结果用于企业内部绩效奖惩、机制优化，监管报告结果用于国资评级、资源调配、专项督查，二者结果互通共用，可实现内部治理与外部监管的闭环衔接。

二、市属国企预算考核评价体系的核心架构

预算考核评价是衔接监管报告的前置基础，科学完善的内部考核体系能够保障监管报告数据真实、维度全面、结果精准。结合市属国企双重属性与属地监管特征，需搭建多维分层、分类适配、权责对应的专业化预算考核体系。

（一）预算考核的权威内涵与核心原则

1. 预算考核评价概念阐释。预算考核评价是企业依托既定指标体系与评价标准，对预算周期内的预算编制质量、执行进度、合规水平、管控成效、资源效益进行综合评判的管理行为，具备量化性、约束性、全面性、导向性核心特征（依据：财政部《管理会计应用指引第 203 号——预算管理绩效评价》2017），是全面预算管理闭环的关键收尾环节。

2. 客观量化原则。考核评价全程依托真实经营数据与预算执行台账开展，以量化指标替代主观评判，杜绝人为干预、主观打分、结果平衡等问题，保障考核结果的真实性与公正性。

3. 分类差异化原则。区分公益类、商业类、混业类市属国企设置差异化考核权重，摒弃同质化考核标准，适配不同业态企业的履职定位与经营目标。

4. 监管导向适配原则。考核指标体系全面对标地方国资预算监管、提质增效、风险防控相关考核要求，确保内部考核结果可直接对接外部监管评价体系。

（二）多维分层的考核指标体系搭建

1. 预算编制质量考核维度。该维度重点评判年度预算编制的科学性与合规性，核心涵盖预算编制准确率、项目预算细化度、监管指标适配度、零基预算落地质量、预算审议规范度等细分指标，从源头把控预算基础质量。

2. 预算执行成效考核维度。聚焦预算落地全过程，包含预算执行进度、收支合规率、项目预算落地率、专项资金使用率、预算闲置率等核心指标，全面校验预算执行的规范性与高效性。

3. 预算管控能力考核维度。针对预算过程管控成效，涵盖偏差预警及时率、问题整改闭环率、预算调整合规率、风险前置防控成效等指标，评判企业预算全过程管控能力。

4. 资源效益产出考核维度。结合企业业态差异化设置指标，公益类企业侧重财政资金使用效益、公共服务保障成效；商业类企业侧重预算投入产出比、资本

保值增值成效、成本管控效益。

（三）差异化考核实施标准设计

1. 公益类市属国企考核标准。弱化盈利与效益类指标权重，将预算合规性、政策性项目执行率、财政资金规范使用率、公共履职保障成效设为核心考核内容，突出公益履职与合规管控导向。

2. 商业类市属国企考核标准。平衡合规管控与经营效益，在保障预算执行合规、风险可控的基础上，重点考核预算资源配置效率、成本管控成效、投资回报水平、年度经营目标完成情况。

3. 混业类市属国企考核标准。采用分区加权考核模式，对政策性业务板块参照公益类标准考核，对市场化经营板块参照商业类标准考核，按照业务营收占比设置对应权重，实现考核精准适配。

（四）层级化考核落地机制

1. 集团整体层面考核。由国资监管部门对市属国企集团总部开展年度综合考核，重点校验集团整体预算战略落地、重大项目预算执行、整体风险管控、国资任务承接成效。

2. 子公司专项考核。由集团总部对下属各子公司开展差异化考核，结合子公司业态属性、业务分工、年度任务，细化专项考核指标与评分标准，落实分层管控责任。

3. 部门岗位履职考核。将预算考核指标分解至各职能部门与具体岗位，考核结果与部门绩效、员工履职评价直接挂钩，实现预算管理全员有责、全程可控。

三、市属国企预算监管报告的规范体系与填报逻辑

国资预算监管报告是连接企业内部预算管理与外部国资监管的核心纽带，报告的规范性、完整性、真实性直接决定监管衔接成效。需严格遵循国资监管制式要求，规范报告架构、填报口径、报送流程与核验标准，实现报告体系标准化运行。

（一）预算监管报告的核心构成模块

1. 年度预算总体概况模块。该模块主要概述企业年度预算编制整体情况，涵盖预算编制依据、总体收支规模、重点预算项目布局、年度预算核心目标，完整呈现年度预算整体规划框架。

2. 预算执行数据归集模块。系统汇总全年预算执行核心数据，对比年初核定

预算指标，量化展示各科目收支执行进度、项目落地情况、专项资金使用情况、预算偏差具体数值。

3. 问题短板溯源模块。客观披露预算编制、执行、管控各环节存在的问题，精准分析偏差成因，区分主观履职不足、客观环境变化、监管政策调整等不同成因，杜绝问题模糊化、归因片面化。

4. 整改优化规划模块。针对排查的各类问题，逐项列明整改举措、整改时限、责任主体，同时结合年度预算运行情况，阐述下一年度预算机制优化、资源配置调整、管控体系完善的具体规划。

（二）监管报告标准化填报原则

1. 口径统一原则。报告填报口径需严格对标国资监管统一标准，同时与企业内部预算考核统计口径保持一致，杜绝自定义统计规则，保障数据纵向可比、横向互通。

2. 真实完整原则。报告所有数据、问题、成效均依托企业真实预算台账与经营数据，完整披露预算运行全貌，严禁数据修饰、问题隐瞒、成效夸大等违规填报行为。

3. 权责对应原则。报告披露的所有问题、成效、整改任务，均对应明确的责任层级与责任主体，实现数据可追溯、问题可追责、整改可落地。

（三）报告报送与国资核验流程

1. 企业内部初审流程。报告编制完成后，经由财务部门、风控部门、管理层、董事会逐层审核校验，核查报告数据真实性、内容完整性、逻辑严谨性，完成内部定稿。

2. 国资部门合规核验。企业按期报送监管报告后，国资监管部门结合企业年度备案预算、月度执行数据、专项督查情况，对报告内容开展合规性、真实性、准确性核验。

3. 反馈整改与归档留存。国资部门出具报告核验意见，对存在填报偏差、内容缺失、问题隐瞒的企业责令限期整改，最终将合规报告纳入国企监管档案，作为年度考核评级依据。

四、预算考核与监管报告衔接的现存核心问题

当前市属国企预算管理闭环建设普遍滞后，考核评价与监管报告长期处于碎

片化运行状态，口径错位、成果割裂、应用脱节、整改虚化等问题突出，直接弱化国资预算监管的穿透性与有效性，制约预算治理效能提升。

图 2：市属国企预算考核与国资监管报告衔接痛点逻辑图

核心痛点类型	具体问题表现	衍生治理影响
口径标准错位	企业内部考核口径与国资监管上报口径不统一，指标释义存在偏差	财务数据对账繁琐，统计偏差频发，监管对接效率低下
考核报告内容割裂	预算考核侧重内部经营结果，未充分衔接国资合规、政策履职监管要求	监管信息披露不全，隐性治理短板无法被国资监管精准识别
结果应用整改虚化	考核结果与监管整改、资源配置、奖惩约束联动不足，整改流于形式	制度约束力度弱化，同类预算问题反复发生，治理无长效
业态差异化适配不足	公益类、商业类、混合类国企统一考核标准，未体现业态专属特征	评价结果失真，差异化监管与精准治理无法落地
整体闭环缺陷	上述多维度问题叠加，形成预算考核与监管衔接的系统性梗阻	预算监管闭环失效，市属国企财务治理整体效能偏低

（一）考核与报告口径标准错位

1. 指标定义不统一。企业内部预算考核的指标释义、统计范围、核算周期与国资监管报告要求存在差异，部分核心指标计算规则不一致，导致内部考核结果无法直接对接监管填报数据。

2. 数据归集维度冲突。内部考核侧重部门、项目维度的数据统计，国资报告侧重企业整体、专项任务维度的数据归集，统计维度的差异造成数据对接繁琐、换算误差较大。

（二）考核成果与报告内容割裂

1. 考核问题未全面纳入报告。企业内部预算考核排查的大量细节性、基层性问题，未完整披露至国资监管报告，报告仅披露宏观性、表层性问题，导致监管部门无法掌握真实治理短板。

2. 报告反馈未对接考核优化。国资报告提出的整改意见与监管要求，未同步融入下一年度内部预算考核体系，考核标准无法适配监管迭代需求，形成治理断层。

（三）结果应用与整改机制虚化

1. 考核结果应用流于形式。部分市属国企预算考核结果与绩效激励、干部履职评价挂钩力度偏弱，考核约束力不足，难以倒逼各部门重视预算管理与问题整改。

2. 报告整改闭环尚未成型。监管报告反馈的问题多以书面整改回应为主，缺乏常态化跟踪核查、回头检视机制，同类问题反复出现，整改成效无法固化。

（四）业态差异化衔接适配不足

1. 同质化衔接模式普遍。国资监管报告统一填报模板未充分区分公益类与商业类企业差异，部分公益企业政策性预算考核成果无法在标准化报告中完整体现。

2. 专项预算衔接薄弱。财政专项资金、民生项目预算等专项内容，在内部考核与监管报告衔接中存在填报模糊、考核缺失的问题，专项监管力度不足。

五、预算考核与监管报告的一体化衔接路径

基于当前衔接短板与治理痛点，结合国资精细化、差异化监管改革趋势，从口径统一、内容互通、成果共用、整改闭环、业态适配五个维度，搭建考核与报告一体化衔接体系，打通内外治理壁垒，实现预算管理全流程闭环监管。

（一）统一考核与报告标准化口径

1. 对齐指标核算标准。严格对标地方国资监管文件，统一内部预算考核与外部监管报告的指标定义、计算规则、统计范围、数据周期，建立标准化指标词典，彻底解决口径错位问题。

2. 规范数据归集维度。优化企业内部数据统计体系，同步适配部门考核、项目管控、国资监管多维度的数据需求，实现一次统计、双向复用，提升数据对接效率与精准度。

（二）构建考核报告内容互通机制

1. 考核成果全面嵌入报告。将企业年度内部预算考核的整体结果、分项得分、问题清单、偏差数据，全部纳入国资监管报告核心内容，保障监管部门全面掌握企业预算治理真实情况。

2. 监管要求前置融入考核。将国资报告年度反馈的整改要求、监管重点、优化方向，提前嵌入下一年度内部预算考核指标体系，实现监管导向与内部考核的动态同步。

（三）完善结果双向应用闭环体系

1. 强化内部考核刚性应用。将预算考核结果与部门绩效、员工薪酬、干部履职考评、项目资源配置深度绑定，落实奖惩机制，强化全员预算管理责任意识，杜绝考核虚化。

2. 落实监管结果迭代应用。依托国资监管报告评级结果与整改意见,动态优化企业预算编制、执行、管控机制,同时将企业整改成效纳入下一年度预算考核重点,形成闭环迭代。

(四) 搭建业态差异化衔接模式

1. 分类优化报告填报体系。针对公益类、商业类、混业类市属国企,设置差异化报告填报模块与权重配比,适配不同业态企业的考核重点与监管需求,提升报告精准度。

2. 强化专项预算衔接管控。单独搭建财政专项资金、民生工程、政策性项目预算的考核与报告专项衔接模块,细化专项指标、填报标准与整改要求,强化专项预算监管力度。

(五) 赋能数字化衔接管控升级

1. 搭建一体化数据平台。依托国企财务数字化系统,打通预算考核数据与监管报告填报数据的互通通道,实现数据自动归集、同步更新、一键上报,减少人工换算误差。

2. 智能预警衔接偏差。系统内置口径校验、数据匹配预警功能,对考核与报告数据不一致、指标偏差超标的内容自动预警,及时修正衔接问题,保障数据精准统一。

六、衔接机制的保障体系与长效迭代

考核评价与监管报告的长效衔接,需要配套制度、人员能力、监督机制的全方位支撑。通过搭建常态化保障体系,固化衔接流程、压实管理责任、实现年度迭代,持续提升预算内外联动治理效能。

(一) 健全制度化衔接规范

1. 制定专项衔接管理制度。结合地方国资监管要求,出台企业《预算考核与监管报告衔接管理细则》,明确口径标准、填报流程、责任主体、整改要求,让衔接工作有规可依。

2. 固化年度迭代制度。建立年度衔接机制复盘制度,每年结合国资新规、企业业态变化、衔接短板,优化指标体系、填报标准与衔接流程,适配监管改革趋势。

(二) 强化专业化人才支撑

1. 开展监管口径专项培训。定期组织财务、预算管理人员开展国资监管报告

填报、考核指标解读、数据衔接规范专项培训，提升人员专业能力，规避人为填报偏差。

2. 培育复合型预算管理人才。培养兼具内部考核实操与国资监管认知的复合型人才，打通内部管理与外部监管的认知壁垒，提升衔接工作的专业性与精准度。

（三）完善全过程监督核查机制

1. 内部常态化自查。企业风控、财务部门定期自查预算考核与报告衔接情况，及时整改口径错位、数据失真、内容缺失等问题，前置化解衔接风险。

2. 外部专项督查核验。主动对接国资、审计部门的专项督查工作，依托外部监督压力，倒逼衔接机制规范化运行，持续优化预算闭环治理体系。

第四节 提升预算管理战略性与约束力的路径

本节立足市属国有企业预算管理现存的战略弱化、约束虚化等核心痛点，锚定国资穿透式、常态化监管改革导向，从战略赋能、制度约束、流程重塑、监管联动四个维度展开系统性研究。针对性破解预算短期化、工具化、松弛化问题，构建适配市属国企双重属性的预算治理体系，推动全面预算从事务型管控转向战略型、合规型、价值型治理。

一、预算管理战略性与约束力的核心内涵与治理价值

预算管理的战略性与约束力是新时代市属国有企业财务治理的核心内核，二者相辅相成、双向赋能。战略性决定预算管理的发展导向与价值高度，约束力保障战略规划落地的刚性与实效，共同构成国资监管框架下现代化预算治理的核心支撑。

（一）预算管理战略性的定义与核心特征

1. 预算管理战略性权威阐释。预算管理战略性指代企业全面预算管理体系与中长期发展战略、区域国资布局、属地经济发展规划深度耦合的治理属性，体现为预算资源配置服务于企业长期发展、国有资本增值与公共履职目标（依据：中国企业联合会《国有企业战略预算管理规范（2023）》），具备前瞻性、全局性、适配性、价值性四大核心特征。

2. 全局前瞻性特征。战略导向的预算管理不再局限于年度收支核算，能够立

足三年至五年企业发展布局，提前统筹资源配置、项目规划、资本运作，规避短期经营行为对长期战略的侵蚀。

3. 战略适配性特征。预算体系可动态适配市域产业政策调整、国资战略布局优化、企业业态升级变革，实现资源随战略流转、预算随规划迭代，杜绝资源固化与战略脱节问题。

（二）预算管理约束力的定义与核心特征

1. 预算管理约束力权威阐释。预算管理约束力是依托制度规范、流程管控、考核追责、监管约束形成的预算刚性管控能力，用于规范预算编制、执行、调整、评价全流程行为，杜绝随意化、自由化预算操作（依据：财政部《企业内部控制第15号——全面预算》），具备制度性、强制性、全覆盖性、可追责性核心特征。

2. 制度刚性特征。约束力依托企业内控制度与国资监管规则形成法定约束效力，所有预算活动必须在制度框架内开展，无预算、超预算、违规调整等行为均受到严格管控。

3. 全员全域特征。预算约束力覆盖企业所有经营板块、职能部门与岗位人员，贯穿预算全生命周期，不存在管控盲区与执行特例，实现预算治理标准化落地。

（三）双属性协同的国资治理价值

1. 重塑国有资源配置逻辑。战略性可引导资源向核心产业、重点项目、民生履职领域倾斜，约束力能够规范资源使用全过程，二者协同彻底改变市属国企资源错配、低效闲置的传统治理短板。

2. 适配国资高质量监管诉求。新时代国资监管从合规管控转向价值管控，双属性协同的预算体系，既满足国资风险防控的刚性要求，又契合国有资本提质增效的战略目标。

3. 平衡国企双重经营属性。可以有效调和市属国企公益履职与市场化经营的矛盾，通过战略布局统筹双重任务，通过刚性约束规范两类业务预算运行，实现履职与增效双向落地。

二、市属国企预算管理战略性与约束力的现存短板

现阶段多数市属国有企业的预算管理仍停留在传统财务管控层面，战略赋能不足、刚性约束弱化、双向协同缺失等问题普遍存在。预算工具化、短期化、松弛化的治理现状，难以适配国资精细化、战略化的现代化监管要求。

（一）预算管理战略性弱化的具体表现

1. 预算战略承接存在断层。部分市属国企预算编制仅聚焦年度经营指标与短期收支平衡，未深度对接企业中长期战略规划与地方国资产业布局，年度预算与长期发展呈现割裂状态，资源配置缺乏前瞻性布局。

2. 战略资源配置精准度不足。预算资源过度倾斜于短期盈利项目，对城市基础设施建设、民生保障、产业培育等长期性政策性项目投入不足，弱化了市属国企服务属地经济发展的核心职能。

3. 动态战略适配机制缺失。预算体系固化严重，无法根据市域政策调整、国资战略升级、企业业态转型动态优化，老旧预算框架难以适配新时代国企高质量发展的战略需求。

（二）预算管理约束力虚化的核心问题

1. 预算执行刚性严重不足。企业内部普遍存在重编制、轻执行、轻追责的治理惯性，超预算支出、无预算列支、专项资金随意调剂等违规行为屡禁不止，预算制度权威性持续弱化。

2. 预算调整管控过于松弛。部分企业将预算调整作为规避管控的手段，未严格遵循国资审批流程随意变更预算科目、调整项目额度，预算全流程管控的刚性边界被突破。

3. 追责考核机制不够健全。预算违规行为对应的追责机制模糊，考核结果与履职评价、绩效奖惩挂钩力度不足，无法形成有效震慑，导致预算约束流于形式。

（三）战略性与约束力协同失衡问题

1. 重约束轻战略的治理偏差。部分市属国企过度侧重预算合规管控，机械限制预算支出与项目投入，缺乏战略层面的资源统筹思维，导致企业发展活力不足、战略落地滞后。

2. 重战略轻约束的运行风险。少数企业盲目推进战略扩张，在重大项目投资、大额资金使用中突破预算管控红线，刚性约束缺失导致战略投入失控，滋生财务风险与资源浪费问题。

3. 双向联动机制尚未成型。战略性规划与刚性约束各自独立运行，战略布局未配套对应的刚性预算保障，约束管控未贴合战略发展需求，二者无法形成治理合力。

三、预算管理战略性弱化与约束力虚化的深层成因

市属国企预算双属性缺失并非单一环节问题，而是制度体系、治理思维、监管模式、业财机制多重因素叠加导致的系统性短板。深挖底层成因，是搭建长效优化路径、实现预算治理升级的核心前提。

（一）治理思维存在传统固化偏差

1. 财务核算思维固化。多数基层管理人员与财务人员将预算管理等同于收支核算与资金管控，未树立战略预算治理思维，忽视预算对企业整体发展的统筹赋能价值。

2. 被动合规思维普遍存在。企业预算管理以满足国资基础合规监管为核心目标，缺乏主动依托预算赋能战略发展、优化资源配置的主观意识，治理主动性不足。

（二）战略预算制度体系不够完善

1. 战略预算专项制度缺失。多数市属国企尚未建立战略预算管理制度，预算编制、资源配置、动态优化缺乏明确的制度依据，战略落地缺乏制度支撑。

2. 刚性约束制度存在漏洞。现有内控制度对预算违规的界定标准、审批流程、追责细则不够细化，存在管控盲区，为预算松弛化运行提供了制度空间。

（三）国资联动监管机制不够精细

1. 战略导向监管力度不足。国资监管侧重预算合规性、真实性核查，对预算战略适配度、资源配置合理性、战略落地成效的考核权重偏低，引导作用不足。

2. 动态全过程监管缺失。监管工作多聚焦年度预算结果核查，对预算运行全过程的动态约束不足，无法及时纠正战略偏离、执行松弛等阶段性问题。

（四）业财融合治理机制滞后

1. 业务战略与财务预算脱节。业务部门的战略规划、项目布局未提前对接财务预算统筹，财务预算无法精准匹配业务战略需求，造成战略落地资源保障不足。

2. 全员预算责任体系缺失。预算管理被界定为财务部门专属工作，业务部门预算责任意识薄弱，主动落实战略预算、遵守预算约束的积极性不足。

四、全方位提升预算管理战略性的核心路径

基于市属国企战略预算弱化的核心痛点，结合国资战略化监管导向，从战略

锚定、制度搭建、资源统筹、动态迭代四个维度，构建全链条战略预算赋能体系，推动预算管理从事务型管控转向战略型治理。

（一）锚定双层战略搭建预算顶层框架

1. 对接企业中长期发展战略。以企业三年滚动发展规划、年度重点战略任务为核心依据，搭建年度预算顶层架构，将战略目标拆解为量化预算指标，实现战略任务预算全覆盖。

2. 对标属地国资发展布局。主动贴合地方城市发展规划、国资产业布局、民生保障任务，将市域政策性战略要求全面融入预算体系，凸显市属国企属地赋能价值。

（二）构建战略导向预算编制机制

1. 推行战略优先级预算配置。建立项目与业务战略分级机制，对核心战略项目、民生履职项目、产业培育项目设置预算资源优先级，优先保障战略类资金需求，优化资源配置结构。

2. 深化滚动预算编制应用。摒弃单一年度预算模式，推行年度预算与三年滚动预算相结合的编制方式，动态衔接中长期战略布局，解决年度预算短期化、碎片化问题。

（三）建立战略预算动态适配体系

1. 政策战略动态同步更新。定期对接地方国资新规、产业政策调整、战略布局优化，动态调整预算资源配置方向与指标体系，保障预算与外部战略环境高度适配。

2. 企业业态战略迭代优化。结合企业转型发展、业务升级、业态调整态势，迭代优化预算管理重点，适配企业市场化拓展与公益履职双向战略升级需求。

（四）完善战略预算考核评价体系

1. 提高战略指标考核权重。在原有预算考核体系基础上，提升战略项目落地率、战略资源配置效率、政策性任务完成度等指标权重，强化战略导向考核。

2. 建立战略落地复盘机制。每年度开展战略预算专项复盘，核查预算对战略落地的支撑成效，梳理战略适配偏差，为下一年度预算优化提供依据。

五、系统性强化预算管理约束力的优化策略

针对预算约束虚化、执行松弛、追责偏弱等问题，以制度固化、流程管控、

考核追责、监管联动为抓手，构建全流程、刚性化、可追溯的预算约束体系，彻底扭转预算管理自由化、形式化的治理现状。

（一）完善预算刚性约束制度体系

1. 细化预算全流程管控制度。修订企业全面预算管理细则，明确预算编制、执行、调整、核销、考核各环节的刚性标准，界定违规预算行为清单，消除制度管控模糊地带。

2. 严格预算调整刚性边界。明确预算调整的法定触发条件、层级审批权限、国资备案流程，杜绝无依据调整、超范围调整、事后补调整等违规行为，坚守预算刚性底线。

（二）压实层级预算执行责任体系

1. 搭建四级责任传导机制。构建集团统筹、子公司落实、部门执行、岗位负责的四级预算责任体系，将预算约束责任逐层压实，实现责任到人、管控到位。

2. 强化部门主体约束责任。明确各业务部门为预算执行与合规管控的第一责任主体，扭转财务部门单一管控的局面，形成全员主动合规、主动约束的治理氛围。

（三）健全预算违规考核追责机制

1. 强化考核结果刚性应用。将预算合规执行情况、违规整改成效与部门绩效、干部考评、薪酬奖惩深度绑定，对预算执行不力、违规操作的主体实施刚性扣分与问责。

2. 建立常态化追责机制。针对长期预算松弛、多次违规、整改不力的部门与个人，开展专项追责，形成有效震慑，彻底杜绝预算约束流于形式的问题。

（四）深化国资穿透式监督约束

1. 强化全过程动态监管。配合国资部门落实预算全流程穿透监管，主动公开预算执行数据、合规管控情况，接受国资、审计、社会层面的监督，倒逼预算管控规范化。

2. 落实监管问题闭环整改。针对国资监管排查的预算违规问题，建立专项整改台账，逐项闭环落实整改措施，固化整改成效，持续强化预算刚性约束。

六、实现预算战略性与约束力协同耦合的长效机制

战略性与约束力的协同耦合是市属国企现代化预算治理的核心目标，既要规

避刚性约束制约战略发展，也要杜绝战略扩张突破合规底线。通过双向适配、动态平衡、数字化赋能、文化培育，构建刚柔并济的长效治理格局。

（一）构建刚柔并济的双向适配机制

1. 刚性底线保障战略合规。将合规约束、风险管控、国资红线作为战略预算落地的前置条件，所有战略资源配置、项目投入必须在预算刚性框架内开展，杜绝战略扩张滋生风险。

2. 弹性空间赋能战略落地。在坚守核心指标刚性底线的基础上，对非核心经营性预算设置合理弹性区间，为企业战略创新、业务拓展、应急履职提供灵活空间，平衡约束与活力。

（二）搭建业财战略协同治理机制

1. 前置业务战略预算对接。在项目立项、战略规划阶段，财务预算部门提前介入，统筹测算资源需求、合规风险、预算适配性，实现业务战略与财务预算同步规划、同步落地。

2. 建立常态化业财会商机制。定期组织业务与财务部门开展预算战略会商，梳理战略落地预算堵点、执行偏差，动态优化资源配置与管控标准，实现业财深度融合。

（三）依托数字化赋能双属性协同

1. 搭建智能战略预算平台。依托国企数字化财务系统，嵌入战略匹配校验、刚性约束预警、资源智能配置功能，自动比对预算执行与战略目标的偏差，实现智能纠偏。

2. 实现动态数据闭环管控。通过数字化平台实时归集预算运行数据、战略落地数据、合规管控数据，为战略优化、约束强化、监管对接提供精准数据支撑。

（四）培育全员战略预算治理文化

1. 强化全员战略预算认知。常态化开展战略预算、合规管控专项培训，破除员工对预算管控的片面认知，树立“预算服务战略、约束保障发展”的核心治理理念。

2. 营造合规发展治理氛围。将战略落地、预算合规纳入企业治理文化体系，引导全员主动落实战略任务、遵守预算规则，形成长效化、常态化的良性预算治理生态。

第六章 强化国资监管的内部控制与风险管理机制研究

第一节 监管视角下的内部控制体系构建重点

本节立足于国资常态化、穿透式监管的制度背景，以市属国有企业经营治理特征为落脚点，剖析内控体系建设区别于一般市场化企业的核心差异。结合国资监管制度框架与市属国企公益经营双重属性，梳理当前企业内控建设的结构性短板，明确监管导向下内控体系的核心构建维度与实施重点，为国企内控合规、风险防控、权责制衡提供系统性建设思路。

一、国资监管框架下企业内部控制的核心界定与治理逻辑

内部控制是市属国有企业规范财务运行、制衡治理权责、防范经营风险、落实国资管控要求的基础性制度载体。国资监管视角下的企业内控建设，区别于企业自主治理层面的内控搭建，意味着企业内控体系必须完全对接国资制度规范、监管标准与治理目标，形成内外联动的合规治理格局。

（一）内部控制的权威定义与核心特征

1. 内部控制概念阐释。内部控制是由企业董事会、管理层及全体员工共同实施的，旨在实现战略落地、经营合规、资产安全、财务真实、高效运营的系统性管控过程（依据：财政部、证监会《企业内部控制基本规范》2008），具备全员性、全程性、系统性、制衡性、合规性五大核心特征，是现代企业治理的基础制度工具。

2. 全员全程覆盖特征。内控体系并非单一部门、单一环节的管理制度，可实现对企业所有业务板块、职能岗位、经营流程的全面覆盖，贯穿决策、执行、监督、复盘全治理链条，不存在治理盲区与管控特例。

3. 权责制衡核心特征。内控机制的核心价值体现为权责分割与相互制衡，通过细化岗位权限、规范审批流程、落实分级管控，规避集权决策、权责不清、履

职失范等治理问题，保障企业经营运行规范有序。

（二）国资监管与企业内控的内在联动逻辑

1. 国资监管为内控建设划定刚性边界。地方国资监管出台的各类国企治理规范、财务管控细则、风险防控要求，构成市属国企内控体系建设的制度依据，企业所有内控流程、管控制度均不得突破国资监管的合规底线。

2. 企业内控为国资监管提供落地载体。外部国资监管属于宏观层面的监督约束，各类监管要求需依托企业内部系统化的内控流程、制度体系、执行机制落地实施，内控建设质量直接决定国资监管成效的转化水平。

3. 内外协同形成闭环治理格局。企业常态化内控自查、整改优化，结合国资定期督查、专项核验、年度考评，可构建内部自控、外部监管、动态迭代的双向闭环，持续提升市属国企规范化治理水平。

（三）市属国企内控建设的专属治理属性

1. 公共属性与市场属性双向适配。市属国企兼具民生履职与市场化经营双重职能，其内控体系既要满足政策性业务的合规管控要求，也要适配市场化业务的灵活运营需求，管控标准具备差异化特征。

2. 权责链条对接属地国资治理。区别于普通民营企业，市属国企内控权责体系需对接国资出资人体制，重大决策、资金运作、资产处置等核心内控环节，需同步落实国资审批、备案、公示等监管要求。

3. 合规优先级高于经营灵活性。在内控机制设计中，国有资产保值增值、公共利益保障、合规风险防控为核心优先级，经营效率与市场化灵活性需在合规框架内实现，这是市属国企内控建设的核心准则。

二、监管视角下市属国企内控体系建设的现存结构性短板

当前国内多数市属国有企业的内部控制体系，多参照通用企业模板搭建，未充分适配国资监管专属要求与属地国企治理特征，存在体系适配性不足、监管衔接薄弱、制衡机制虚化、重点领域管控缺失等结构性问题，难以支撑精细化国资治理需求。

（一）内控体系顶层设计适配性不足

1. 通用化模板适配国企属性不足。多数市属国企直接套用市场化民营企业内控框架，未结合国有资产监管制度、国企治理准则优化体系内容，导致内控规则

与国资监管要求脱节，专属管控条款缺失。

2. 战略与监管导向融入程度偏低。内控建设过度聚焦日常财务收支、办公流程管控，未将国资提质增效、国有资本保值增值、属地政策性履职等战略目标融入顶层设计，内控的治理赋能价值难以发挥。

（二）权责制衡机制存在虚化问题

1. 决策层级内控约束偏弱。部分市属国企存在管理层决策权限集中、议事流程简化的问题，董事会、监事会的内控监督职能未能充分落地，重大投融资、资产处置等核心决策的制衡机制不足。

2. 岗位权责划分模糊。基层岗位普遍存在权责交叉、权限不清、追责无据的问题，关键岗位轮岗、不相容岗位分离等基础内控制度落实不到位，人为操作风险防控薄弱。

（三）重点领域内控管控存在盲区

1. 国有资产管控精细化不足。针对固定资产、无形资产、国有股权、专项财政资金等核心国有资产的内控流程不完善，资产盘点、处置、划转、核销等环节管控松弛，易造成国有资产流失风险。

2. 投融资业务内控流程缺失。市属国企市场化投融资、项目合作、对外担保等高频风险业务，缺乏专项内控管控细则，审批流程简化、风险评估流于形式，与国资风险监管要求不匹配。

（四）内控与国资监管衔接机制滞后

1. 内控台账与监管报表口径错位。企业内部内控核查的数据统计、问题归集、整改台账，与国资监管年度报告、专项核查的填报口径不统一，导致内控成果无法直接对接外部监管工作。

2. 监管整改未融入内控迭代。国资监管排查的内控漏洞、合规问题，未及时纳入企业内控制度修订清单，同类违规、内控缺陷反复出现，无法形成监管倒逼内控优化的治理闭环。

三、监管导向下内控体系构建的核心原则与整体框架

基于市属国企内控建设的现存短板，结合国资穿透式、规范化监管的核心导向，需重构适配国企属性、贴合监管要求、覆盖全业务链条的内控框架。以合规制衡、监管适配、风险前置、价值赋能为核心原则，搭建多层级、全方位、可落

地的现代化内控治理体系。

（一）内控体系构建的核心原则

1. 国资合规底线原则。所有内控制度、流程设计、权限划分均严格对标《中华人民共和国企业国有资产法》《国有企业内部控制监督管理办法》等法律法规与地方国资监管细则，坚守国有资产合规管控底线。

2. 权责制衡高效原则。在落实不相容岗位分离、分级授权审批的基础上，优化市属国企决策、执行、监督三分离的治理架构，兼顾管控合规性与经营履职效率，规避过度管控造成的治理僵化。

3. 风险前置防控原则。内控体系设计侧重事前预防与事中管控，将国资重点关注的资产流失、资金违规、决策失范等风险前置化解，替代传统事后整改的被动管控模式，提升风险防控主动性。

4. 动态监管适配原则。内控体系具备动态迭代能力，可根据国资监管新规、国企改革政策、企业业态变化及时优化调整，持续保持内控体系与外部监管环境的高度适配性。

（二）多层级内控体系整体架构

1. 顶层制度规范层。以国家国资法律法规、地方国企监管制度为上位依据，制定企业本部《内部控制基本制度》《国资合规管控细则》等顶层文件，明确内控建设的总体目标、治理架构、核心准则，搭建制度基础。

2. 中层流程管控层。围绕财务收支、资产管理、投融资、项目建设、合同管理、人事履职等核心业务，细化专项内控流程、审批权限、操作规范，实现各业务板块流程管控标准化、规范化。

3. 基层执行监督层。明确各部门、各岗位的内控执行职责，搭建财务部门牵头、风控部门监督、业务部门落实、审计部门核查的多层执行体系，保障内控制度落地见效。

4. 动态迭代优化层。建立内控年度复盘、监管对标、缺陷整改机制，结合国资督查结果、企业经营问题、政策更新内容，持续优化制度与流程，形成闭环迭代体系。

四、监管视角下市属国企内控体系的重点构建内容

结合国资监管的核心关注点与市属国企治理痛点，摒弃通用化、形式化的内

控建设模式，聚焦治理架构制衡、财务合规管控、国有资产保护、重点业务风控、监管衔接适配五大核心领域，精准落地内控体系核心建设内容。

（一）优化法人治理内控制衡架构

1. 规范决策层级内控权限边界。细化股东大会、董事会、监事会、经营管理层的权责清单，明确重大投融资、资产处置、利润分配、对外担保等重大事项的决策层级与审批流程，杜绝越权决策、擅自决策等违规行为。

2. 强化监事会内控监督职能。落实监事会对企业内控执行、决策合规、国资履职的常态化监督权限，要求监事会定期出具内控专项核查报告，针对决策失范、内控失效问题及时提出整改意见，制衡管理层履职行为。

3. 完善议事决策留痕机制。所有重大经营决策、内控审批流程均实行全程留痕管理，完整留存会议纪要、审批单据、研判资料，实现决策可追溯、责任可界定，适配国资溯源监管要求。

（二）筑牢财务领域内控合规体系

1. 规范资金全流程内控管控。建立资金分级授权审批制度，区分日常经营资金、专项资金、大额投资资金设置差异化审批流程，严格管控资金拨付、使用、核销全流程，杜绝资金挪用、违规支出等问题。

2. 完善财务核算内控标准。统一财务核算口径、账务处理规范、凭证审核标准，强化财务数据真实性、完整性管控，规避账务造假、科目混用、核算失真等问题，保障上报国资的财务数据精准有效。

3. 落实财务岗位制衡制度。严格执行出纳、会计、审核、记账不相容岗位分离机制，落实关键财务岗位定期轮岗、强制休假制度，从岗位设置层面规避财务舞弊、资金风险。

（三）搭建国有资产专项内控机制

1. 存量资产常态化管控。建立国有资产台账动态更新机制，定期开展资产盘点、清查、核对，精准掌握固定资产、无形资产、对外投资资产的存量、状态、使用情况，杜绝资产闲置、账实不符问题。

2. 资产处置全流程内控。针对国有资产划转、转让、报废、核销等关键环节，设置立项评估、内部审议、国资备案、公开公示、结果核验全流程内控节点，严格杜绝私下处置、低价处置国有资产的违规行为。

3. 专项资产差异化管控。对财政拨付专项资金、民生项目配套资产、公益类

基础设施资产实行专项内控管理，单独建立台账、单独核算、单独核查，保障政策性国有资产专款专用、专项专用。

（四）强化重点业务领域内控建设

1. 投融资业务专项内控。制定投融资业务内控管理细则，严格落实项目立项调研、风险评估、可行性论证、层级审批、国资备案等流程，严控盲目投资、低效融资、高风险投融资行为。

2. 合同管理全链条内控。搭建合同起草、审核、审批、签订、履约、归档、复盘的全链条内控体系，重点审核合同对价、风险条款、履约期限，杜绝虚假合同、违规签约、履约失控等问题。

3. 采购业务标准化内控。严格遵循国企采购管理规范，区分公开招标、竞争性谈判、单一来源采购等方式设置差异化内控流程，规范采购立项、比价、验收、结算环节，防范采购领域合规风险。

（五）构建内控与国资监管适配机制

1. 统一内外管控数据口径。对标地方国资监管报表、专项核查、年度考评的统计标准，优化企业内部内控核查的数据归集、问题分类、成效统计口径，实现内控数据与监管数据无缝对接。

2. 建立监管问题内控整改机制。针对国资监管部门反馈的内控缺陷、合规问题，建立专项整改台账，明确整改责任、整改时限、整改标准，同步优化内控制度流程，实现整改闭环与制度迭代同步推进。

3. 常态化开展监管对标自查。定期对照最新国资监管政策、内控管理要求开展自查自纠，提前排查内控漏洞、合规隐患，将问题化解于内部管控阶段，降低外部监管督查风险。

五、监管导向下内控体系落地的保障机制

完善的保障体系是内控体系从制度搭建到落地见效的关键支撑，能够有效规避内控建设形式化、执行松弛化、整改表面化等问题。结合市属国企治理实际，从制度保障、人员保障、监督保障、数字化保障四个维度，搭建长效落地机制。

（一）健全制度化落地保障体系

1. 完善配套专项制度。围绕核心内控框架，细化资金管理、资产管理、投融资管理、合同管理等专项制度细则，填补制度空白、细化操作标准，让各环节内

控执行有规可依、有章可循。

2. 建立内控执行考评制度。将内控执行成效纳入部门与个人年度履职考评体系，细化考评指标与评分标准，对内控执行到位、合规成效突出的主体予以激励，对违规履职、内控失效的主体予以问责。

（二）强化专业化人才队伍保障

1. 开展国资内控专项培训。定期组织财务、风控、业务管理人员开展国企内控规范、国资监管政策、合规风险防控专项培训，提升全员内控合规意识与专业履职能力。

2. 培育复合型内控管理人才。重点培养兼具企业内控实操经验与国资监管认知的复合型人才，打通内部管控与外部监管的认知壁垒，保障内控体系精准适配监管要求。

（三）完善多层级监督保障体系

1. 内部常态化监督核查。由企业审计、风控部门牵头，开展月度常规核查、季度专项核查、年度全面核查，动态监督内控执行情况，及时发现并整改内控执行偏差。

2. 外部监管联动监督。主动对接国资、审计、财政等部门的专项监督工作，如实报送内控建设、执行、整改情况，依托外部监督力量倒逼内控体系规范化落地。

（四）搭建数字化技术保障体系

1. 推进内控数字化管控升级。依托国企财务与风控数字化平台，将核心内控流程、审批权限、管控标准嵌入系统，实现流程线上化、管控智能化、留痕标准化，减少人为干预空间。

2. 搭建内控风险智能预警模块。通过数字化系统归集内控执行数据，对超权限审批、资金异常支出、资产管控异常等风险自动预警，实现内控风险前置防控，提升管控精准度。

第二节 财务风险识别、评估与预警机制设计

本节以国资穿透式监管的制度逻辑为切入点，聚焦市属国有企业财务运行的独有风险特征，系统搭建适配属地国企治理场景的风险识别、量化评估、智能预警全链条机制。通过梳理市属国企财务风险的生成机理与细分类型，规范风险评估的标准体系，构建分级分类预警运行模式，从技术与制度层面填补国企财务风险前置管控短板，契合现代化国资风险治理需求。

一、国资监管视域下财务风险的核心内涵与生成机理

财务风险是市属国有企业经营运行过程中最核心、最频发的风险类型，也是国资监管常态化督查的重点领域。区别于一般性市场企业，市属国企财务风险兼具政策属性与市场属性，风险传导路径更为复杂，对国有资产安全与属地经济稳定的影响更为深远。

（一）财务风险的权威定义与核心特征

1. 财务风险概念阐释。财务风险指代企业在筹资、投资、资金运营、利润分配、财政资金使用等财务活动中，受内外部不确定因素影响，导致财务收益偏离预期、资产权益受损、偿债能力弱化的系统性风险（依据：财政部《企业风险管理整合框架》2017），具备客观性、传导性、不确定性、可控性四大核心特征。

2. 双重属性叠加特征。市属国有企业财务风险体现为市场风险与政策风险的叠加状态，市场化投融资、经营回款形成市场性风险，政策性项目垫资、专项财政资金管控形成制度性风险，双重风险交织提升管控难度。

3. 层级传导扩散特征。国企财务风险具备明显的传导性，单一子公司的资金链紧张、债务逾期、核算失范等问题，可快速传导至集团整体，甚至引发区域国资系统性风险，这也是国资监管重点前置防控该类风险的核心原因。

（二）市属国企财务风险的专属生成机理

1. 政策性任务挤压资金空间。市属国企承接大量城市建设、民生保障、公益服务等低收益、长周期政策性项目，项目回款周期长、资金占用规模大，持续挤压企业经营性现金流，逐步形成流动性财务风险。

2. 投融资结构适配性失衡。为匹配属地基建与产业发展需求，市属国企普遍存在债务融资规模偏高、融资期限错配、融资渠道单一等问题，短贷长投的运营

模式极易引发偿债压力与资金周转风险。

3. 内控管控弱化滋生风险。部分企业财务内控流程松弛、资金审批不规范、风险排查流于形式，叠加子公司层级多、业务链条长的治理特点，基层财务风险难以被及时察觉，风险隐患持续累积。

4. 监管适配机制存在滞后。传统国资监管侧重事后风险处置与问题追责，对财务风险的事前识别、事中管控力度不足，前置性风险防控体系不完善，导致风险处置成本偏高。

二、市属国有企业财务风险的系统化识别体系构建

风险识别是财务风险管理的首要前置环节，意味着对企业全链条财务活动的风险隐患进行全面筛查、分类归集与源头定位。结合市属国企业务结构与监管要求，可搭建全覆盖、精细化、适配性的风险识别体系，精准锁定各类潜在财务风险。

（一）风险识别的核心原则

1. 全面覆盖原则。风险识别范围需涵盖筹资、投资、运营、核算、资金管理、专项资产管控等全部财务环节，覆盖集团本部与各级子公司，杜绝识别盲区与遗漏点位。

2. 国资导向原则。识别重点对标国资监管通报的高频风险问题，聚焦国有资产流失、债务违约、专项资金挪用、财务造假等国资重点管控风险，提升识别针对性。

3. 动态迭代原则。结合宏观经济环境、地方政策调整、企业业务拓展、监管新规更新，动态调整风险识别清单，适配企业财务风险的动态变化特征。

（二）市属国企核心财务风险类型识别

1. 流动性财务风险。该类风险体现为企业经营性现金流不足以覆盖短期债务本息与日常运营支出，主要源于项目资金沉淀、回款滞后、债务集中到期等问题，是市属国企最普遍的财务风险类型。

2. 投融资财务风险。投资端风险包含盲目投资、低效项目沉淀资金、投资收益不达预期等问题；融资端风险体现为融资成本偏高、期限错配、隐性债务新增、担保风险外溢等合规与经营隐患。

3. 资金管控财务风险。指代资金审批、拨付、使用、核销环节的合规风险，

涵盖资金挪用、超预算支出、专项资金混用、大额资金管控失范等问题，直接触碰国资合规管控红线。

4. 财务核算风险。由账务处理不规范、核算口径混乱、凭证审核不严、报表编制失真引发，体现为账实不符、科目混用、利润调节等问题，会造成上报国资的财务数据失真，影响监管决策。

5. 专项资产财务风险。聚焦财政专项拨款、民生项目资产、国有固定资产等特殊资产，风险表现为专项资金挪用、资产闲置损耗、资产处置不规范、权属不清等国有资产安全隐患。

（三）常态化风险识别的实施方法

1. 台账清单排查法。建立标准化财务风险清单台账，汇总各类财务风险的表现形式、触发场景、风险特征，由财务与风控部门定期对照台账开展逐项排查，实现风险精准识别。

2. 财务指标比对法。通过对标行业均值、国资管控标准、企业历史数据，比对资产负债率、现金流净额、回款率、融资成本等核心指标，快速锁定指标异常对应的风险隐患。

3. 全流程业务复盘法。针对重大投融资、项目建设、资金拨付等核心业务，复盘全流程财务操作合规性，梳理流程漏洞与管控缺陷，挖掘隐性、长期性财务风险。

三、监管导向下财务风险评估体系标准化设计

风险评估是在风险识别的基础上，对各类财务风险的发生概率、影响程度、风险等级进行量化研判的核心环节，能够为风险分级管控、精准处置提供依据。结合国资监管的刚性要求，构建定性与定量相结合的综合评估体系。

（一）风险评估的核心维度与标准

1. 风险发生概率维度。该维度用于评判各类财务风险在企业经营周期内的发生可能性，结合企业历史风险事件、行业风险特征、管控薄弱点，划分为高、中、低三个概率等级。

2. 风险影响程度维度。聚焦风险发生后对国有资产安全、企业经营稳定、国资考核评级、属地履职成效的影响范围与破坏程度，分为轻微、一般、较大、重大四个影响等级。

3. 风险监管优先级维度。结合国资监管重点要求，对触碰国资合规红线、易引发系统性风险、造成国有资产流失的风险设置更高评估权重，凸显监管导向。

（二）定性与定量结合的评估方式

1. 定性评估分析。针对难以量化的合规类财务风险，如核算不规范、审批流程失范、专项资金使用不合规等，依托国资制度规范、内控标准、行业经验开展质性研判，界定风险等级。

2. 定量评估分析。针对可量化的经营类财务风险，依托核心财务指标构建评估模型，通过数据测算精准判定风险程度，规避主观评判带来的评估偏差，适配国资精细化监管需求。

3. 综合交叉评估。整合定性研判结果与定量测算数据，结合企业业态属性、风险传导特征，形成最终风险评估结论，保障评估结果全面、客观、精准。

（三）财务风险分级分类评估结果应用

1. 低等级常规风险。针对发生概率低、影响范围小、无合规红线问题的常规风险，纳入常态化日常管控，通过常规内控流程实现风险缓释，定期开展复盘核查。

2. 中等级重点风险。针对频发、影响局部经营的风险，列为季度重点管控内容，制定专项管控措施，优化业务流程，跟踪风险整改缓释进度。

3. 高等级重大风险。针对触碰国资监管红线、可能引发资金链危机、造成国有资产流失的重大风险，启动专项管控预案，同步上报国资监管部门，落实全方位风险阻断措施。

四、适配市属国企的财务风险预警机制架构搭建

财务风险预警是前置化解风险、落实国资事前监管的核心抓手，可依托风险评估结果与财务指标体系，搭建标准化、层级化、动态化的预警机制。通过提前捕捉风险异动信号，改变传统事后处置的被动管控模式，实现风险早发现、早干预、早化解。

（一）风险预警机制的构建原则

1. 监管适配原则。预警指标、预警阈值、预警等级严格对标地方国资风险管控标准，确保预警结果可直接对接国资风险监测体系，实现企业预警与外部监管同频同步。

2. 精准适配原则。区分公益类、商业类市属国企设置差异化预警阈值，适

配不同业态企业的财务结构与经营特征，规避同质化预警标准导致的误判、漏判问题。

3. 动态迭代原则。预警指标体系与阈值标准可根据宏观经济、政策调整、企业发展阶段、监管要求动态优化，持续保障预警机制的适配性与精准性。

（二）多层级预警指标体系设置

1. 流动性风险预警指标。聚焦企业资金周转能力，设置流动比率、速动比率、经营性现金流净额、短期债务占比、资金回笼率等核心指标，精准监测资金链运行状态。

2. 债务风险预警指标。围绕企业偿债压力与融资风险，设置资产负债率、有息债务规模、融资成本率、债务到期集中度、对外担保余额占比等指标，防控债务违约风险。

3. 资金合规预警指标。对标国资合规要求，设置预算执行偏差率、专项资金合规使用率、大额资金审批规范率等指标，预警资金使用不合规、管控松弛等问题。

4. 资产效益预警指标。聚焦国有资产保值增值目标，设置资产收益率、项目投资回报率、资产闲置率、坏账计提比例等指标，预警资产低效运营、收益不达预期等风险。

（三）分级预警阈值与响应机制

1. 蓝色一般预警。指标小幅偏离合理区间，风险处于萌芽状态，无实质性经营与合规影响。由财务部门开展常规核查，优化日常管控流程，跟踪指标修复情况。

2. 黄色重点预警。指标明显异常，风险持续累积，对局部财务运行产生小幅影响。启动专项排查机制，梳理风险成因，制定阶段性整改方案，限期完成指标修复。

3. 橙色较重预警。指标严重偏离合理区间，风险扩散趋势明显，对企业整体财务运行造成负面影响。成立专项风控小组，暂停高风险业务，全面落实风险阻断措施。

4. 红色重大预警。指标突破国资管控红线，存在债务违约、资产流失、资金链断裂等重大隐患。立即启动应急处置预案，同步向国资监管部门报备，开展全方位风险处置工作。

五、财务风险识别评估预警机制的运行流程

标准化的运行流程是保障风险管控机制落地见效的核心基础，能够规避机制形式化、执行碎片化等问题。结合市属国企治理架构，搭建常态化筛查、周期性评估、动态化预警、闭环式整改的全流程运行体系。

（一）常态化风险筛查采集流程

1. 数据常态化归集。依托企业财务数字化系统，自动归集日常财务数据、业务运行数据、资金流转数据、资产变动数据，为风险识别与评估提供完整的数据支撑。

2. 定期风险排查。财务、风控部门按月开展常规风险筛查，按季度开展全面风险排查，重点核查高风险业务、重点子公司、专项资金项目，全面捕捉隐性风险隐患。

（二）周期性风险研判评估流程

1. 月度指标研判。每月对核心财务预警指标进行比对分析，研判指标异动原因，界定初步风险等级，形成月度风险研判台账。

2. 季度综合评估。每季度结合定性与定量评估方法，对各类财务风险进行全面复盘，更新风险清单、风险等级与管控重点，形成季度风险评估报告。

（三）动态预警推送与处置流程

1. 预警信号自动推送。数字化系统监测到指标异常后，自动向财务、风控、管理层推送分级预警信号，明确预警内容、风险等级、涉及业务板块。

2. 分级分类快速处置。对应不同预警等级落实处置责任，一般风险由基层部门整改处置，重大风险由企业管理层牵头统筹，确保风险处置权责清晰、快速落地。

（四）闭环整改与复盘迭代流程

1. 建立整改台账管理。对预警排查出的所有风险问题，建立专项整改台账，明确责任部门、整改时限、整改标准，实行销号管理，杜绝整改流于形式。

2. 定期复盘机制迭代。每年度对风险识别、评估、预警全流程运行成效进行复盘，梳理机制漏洞、指标偏差、处置短板，优化指标体系、阈值标准与运行流程。

六、机制落地的现存短板与优化保障策略

当前多数市属国企财务风险管控机制存在识别不精准、评估不规范、预警不灵敏、联动不顺畅等实操短板，难以适配精细化国资监管需求。需从机制、人才、数字化、监管联动四个维度完善保障体系，持续强化风险管控实效。

（一）机制运行的现存核心短板

1. 风险识别精细化程度不足。多数企业风险识别依赖常规财务指标筛查，对政策性业务、专项资金的隐性风险识别能力薄弱，风险清单更新滞后。
2. 风险评估量化体系不完善。定性评估占比过高，量化评估模型适配性不足，差异化评估标准缺失，导致风险等级判定主观性较强、精准度不足。
3. 预警机制适配性偏弱。预警阈值多沿用通用行业标准，未结合市属国企双重经营属性优化，存在过度预警、预警滞后、重大风险漏判等问题。
4. 内外监管联动不足。企业内部风险预警结果未有效对接国资监管体系，预警处置、整改成效未纳入国资考评，监管倒逼优化的作用未能充分发挥。

（二）全方位优化保障实施策略

1. 健全标准化制度体系。出台企业《财务风险识别评估预警管理办法》，细化风险清单、评估标准、预警等级、处置流程，让全链条风险管控工作有制度可依、有标准可落地。
2. 强化专业化人才支撑。常态化开展财务风险管控、国资风险政策、量化评估方法专项培训，培育兼具财务实操与风险研判能力的专业人才，提升风险管控专业化水平。
3. 深化数字化系统赋能。优化财务风控数字化平台功能，完善智能预警、数据归集、风险研判、台账管理模块，实现风险管控全流程智能化、自动化运行，减少人工误差。
4. 搭建监管联动机制。定期向国资监管部门报送风险评估报告、预警处置台账、问题整改成效，主动对接国资风险监测标准，实现企业内部风险管控与外部国资监管无缝衔接。

第三节 重大风险事件应对与监管报告机制

本节立足国资穿透式监管与市属国企风险治理现实，围绕重大财务风险事件的处置逻辑与监管报送规则展开系统论述。通过界定国企重大风险事件的判定标准与分类特征，构建分级应急处置体系，规范全流程监管报告范式，打通企业风险处置与国资监管衔接壁垒，形成风险处置、信息报送、整改优化的闭环治理体系。

一、国资监管下重大风险事件的核心界定与治理价值

重大风险事件是市属国企财务风险累积爆发后的具象化形态，区别于常规性风险隐患，该类事件具备破坏性强、传导速度快、影响范围广的特征，是国资应急管控与事后追责的核心对象。厘清其界定标准与治理属性，是搭建标准化应对与报告机制的前置基础。

（一）重大风险事件权威定义与核心特征

1. 重大风险事件概念阐释。国有企业重大风险事件是指企业在经营管理、财务运作、项目实施、资产管理等环节发生的，可能造成重大国有资产损失、严重财务危机、负面社会影响或区域国资系统风险波动的突发性、严重性风险事件（依据：国务院国资委《中央企业全面风险管理指引（2023 修订）》），具备突发性、危害性、传导性、公共性四大核心特征。

2. 突发不可控特征。多数重大财务风险事件由长期风险累积叠加外部环境波动触发，爆发节点具备不确定性，常规内控管控体系难以实时阻断，极易突破企业日常风险管控边界。

3. 多层级危害特征。该类事件的危害不再局限于单一企业经营层面，可延伸至国有资产保值增值、属地国企信用体系、地方国资监管秩序等多个维度，治理危害性显著高于常规财务风险。

（二）市属国企重大风险事件主要类型

1. 资金链断裂类重大事件。体现为企业大额债务逾期、经营性现金流枯竭、到期融资无法接续等问题，可直接引发企业流动性危机，是市属国企最核心的重大财务风险事件类型。

2. 国有资产损失类重大事件。包含大额专项资金挪用、国有资产低价处置、

重大投资项目亏损、资产权属灭失等行为，直接造成实质性国有资产流失，触碰国资监管核心红线。

3. 合规失信类重大事件。涵盖财务造假、虚假报表上报、重大财税违规、违规担保引发代偿等问题，不仅产生直接经济损失，还会破坏市属国企公共信用与合规体系。

4. 系统性传导类重大事件。单一子公司重大财务风险向上传导至集团总部，或同业国企风险交叉传导，引发区域市属国企整体财务风险波动，形成区域性治理隐患。

（三）重大风险事件治理与监管报告的核心价值

1. 压实国企风险主体责任。标准化的应对机制意味着企业必须承担风险处置主体责任，改变以往风险爆发后被动应对、推诿处置的治理乱象，强化企业自主风控意识。

2. 赋能国资精准监管决策。规范的监管报告机制可让国资监管部门实时掌握风险事件实况、处置进度与损失规模，为监管追责、政策调整、区域风险统筹防控提供精准依据。

3. 阻断风险链式传导。快速应急处置与及时监管报备能够在最短时间内控制风险扩散范围，避免单一风险事件演变为系统性、区域性国资风险，保障区域国资治理稳定。

二、市属国企重大风险事件应对处置的现存治理短板

当前市属国企普遍建立基础的风险应急制度，但在实操层面仍存在处置体系碎片化、分级响应不清晰、应急流程不规范、监管报送不标准等问题。风险爆发后的无序处置、延迟报备、整改虚化等问题，持续制约国资风险治理成效。

（一）风险事前预备体系存在漏洞

1. 专项应急预案适配性不足。多数企业沿用通用化风险应急预案，未结合市属国企政策性项目多、债务结构特殊、资产类型复杂的特征细化条款，预案针对性与可落地性较弱。

2. 风险预判预备机制缺失。企业侧重常规风险排查，对重大风险的临界点预判、触发预警、前置预备工作不足，风险爆发前无缓冲处置，导致事件爆发后处置被动。

（二）事中应急处置流程不够规范

1. 分级响应机制模糊。未按照风险事件危害等级划分差异化处置流程，重大、较大、一般风险事件处置模式同质化，易出现小风险过度处置、大风险处置不力的问题。

2. 跨部门协同处置低效。重大财务风险处置涉及财务、风控、法务、项目管理等多个部门，但多数企业未建立常态化协同机制，处置过程中权责交叉、衔接滞后，延误风险阻断时机。

（三）事后整改复盘机制趋于形式

1. 整改处置侧重表面止损。企业风险处置多聚焦短期资金止损、危机化解，忽视对风险根源的深挖治理，同类重大风险事件极易重复发生。

2. 复盘迭代机制缺失。风险处置完成后未开展系统性复盘评估，未将处置经验、制度漏洞、管控短板纳入内控体系优化内容，无法实现以处置促治理的良性循环。

（四）监管报告报送机制存在缺陷

1. 报告报送存在滞后性。部分企业存在侥幸心理，对非即时性重大风险事件延迟上报、选择性上报，导致国资监管部门错失最佳统筹管控时机。

2. 报告内容标准化程度低。监管报告存在内容碎片化、数据不完整、成因分析浅显、整改方案模糊等问题，无法为国资监管部门提供全面、精准的决策参考。

3. 报送闭环机制不完善。多数企业仅完成单次风险事件上报，缺乏后续处置进度、整改成效、长效优化的持续报送，监管报告无法形成全周期闭环。

三、分层分类的重大风险事件应急应对机制构建

基于市属国企重大风险事件的特征与现存短板，结合国资应急管控要求，构建分级预警、分层响应、分类处置、全程管控的标准化应对机制。通过细化处置层级、规范处置流程、压实处置权责，全面提升企业重大财务风险处置能力。

（一）建立重大风险事件分级判定标准

1. 一级重大风险事件。该等级事件指代造成大额国有资产损失、引发企业实质性债务违约、严重影响区域国资信用的风险事件，需立即启动最高等级应急响应，同步报备属地国资监管机构。

2. 二级较大风险事件。该等级事件指代造成局部资产损失、单项业务财务失

控、未引发系统性风险的财务违规与运营风险，由企业牵头处置，按期向国资部门报送处置进展。

3. 三级一般风险事件。该等级事件指代风险隐患可控、损失规模较小、无扩散趋势的财务异动问题，由企业内部风控、财务部门常态化处置，纳入月度风险报备内容。

（二）搭建多层次应急响应组织架构

1. 专项应急领导小组。由企业主要负责人担任组长，统筹重大风险事件整体处置工作，负责处置方案审批、资源调配、重大决策研判，承担风险处置主体领导责任。

2. 专项工作执行小组。由财务、风控、审计、法务、业务部门核心人员组成，负责落实具体处置流程、数据核查、问题梳理、整改落地等实操工作，保障处置高效推进。

3. 监督核查小组。由企业监事会、内审部门牵头，全程监督风险处置流程、资金使用、整改落实情况，杜绝处置过程中的形式化、违规化操作，保障处置合规性。

（三）规范全流程风险应急处置流程

1. 风险事件快速研判阶段。风险事件发生后，执行小组需在最短时间内核查事件成因、影响范围、损失规模、扩散趋势，对照分级标准界定风险等级，形成初步研判报告。

2. 分级分类精准处置阶段。针对一级重大事件，全面暂停关联高风险业务，启动资金兜底、债务重组、资产保全等应急措施；针对二级、三级事件，针对性优化管控流程，阻断风险扩散路径。

3. 风险止损与损失管控阶段。聚焦资金安全、资产保全、合规止损三大核心目标，通过账务核查、资金冻结、合同管控、法务维权等方式，最大限度降低国有资产损失。

4. 事后全面整改修复阶段。风险危机解除后，全面梳理事件暴露的内控漏洞、风控短板、管理缺陷，制定针对性整改方案，优化财务管控、风险防控相关制度流程。

（四）健全风险处置复盘迭代机制

1. 单次事件专项复盘。每起重大风险事件处置完成后，开展专项复盘会议，

梳理处置过程中的优势与不足，精准定位制度漏洞、流程缺陷、人员履职问题，形成复盘报告。

2. 年度风险统筹复盘。年末汇总全年重大风险事件处置情况，归纳高频风险诱因、管控薄弱环节，针对性优化企业风险预警、内控管理、应急处置体系，实现治理迭代升级。

四、适配国资监管的重大风险事件报告机制规范

监管报告是市属国企对接国资监管、落实风险报备责任、实现内外风控联动的核心载体。基于国资监管信息报送规范，统一报告类型、报送时效、内容范式与闭环要求，构建标准化、规范化、常态化的监管报告体系。

（一）明确风险监管报告核心原则

1. 真实完整原则。报告所涉事件成因、损失数据、处置流程、整改内容必须真实完整，不得隐瞒、篡改、删减关键信息，保障国资监管获取信息的真实性。

2. 及时高效原则。严格区分突发事件与常规风险事件的报送时限，杜绝延迟报送、滞后报备，确保国资监管部门能够实时掌握风险动态，统筹区域风险防控工作。

3. 规范统一原则。报告格式、内容框架、数据口径、专业术语严格对标地方国资监管报送标准，实现企业报告与国资监管体系无缝对接。

4. 闭环迭代原则。单次报告并非报送终点，需持续跟进处置进度、整改成效、制度优化情况，通过阶段性续报实现风险事件全周期闭环报备。

（二）划分差异化监管报告类型

1. 突发性重大风险即时报告。针对债务违约、资金链断裂、重大资产流失等突发一级风险事件，实行即时报备制度，事件确认后最短时间内向国资监管部门报送初步情况。

2. 阶段性风险处置进展报告。针对持续处置的重大风险事件，按周或按月报送处置进度、损失变化、措施落地情况，让监管部门动态掌握事件处置态势。

3. 风险事件终结总结报告。风险事件完全处置完毕、整改工作全部落地后，报送总结性报告，全面复盘事件成因、处置过程、损失情况、整改成效与长效优化方案。

4. 常态化风险季度报备报告。将二级、三级常规风险事件纳入季度报备内容，

汇总季度风险发生、处置、整改情况，形成常态化风险监管报送机制。

（三）统一监管报告标准内容框架

1. 事件基础概况模块。清晰阐述风险事件发生时间、涉及业务板块、发生主体、事件具体表现、初步判定的风险等级与影响范围，明确事件基本属性。

2. 深度成因分析模块。从外部政策环境、企业内控缺陷、财务管控漏洞、人员履职失范等多个维度，深度剖析风险事件爆发的表层原因与深层根源。

3. 即时处置措施模块。详细列明事件发生后企业采取的应急处置措施、资源调配方案、风险阻断手段，客观呈现应急处置工作落地情况。

4. 损失与影响评估模块。精准核算直接经济损失、间接潜在损失，分析事件对企业经营、财务状况、国有资产保值增值、企业信用的多重影响。

5. 整改与长效治理模块。结合事件漏洞制定短期整改措施与长期优化方案，明确整改责任、整改时限、预期成效，提出内控、风控、财务管理制度优化方向。

（四）规范报告报送流程与时效要求

1. 报告内部审核流程。所有对外报送的风险监管报告，需经过部门审核、风控复核、管理层终审三层校验，确保内容准确、数据真实、逻辑严谨后再对外报送。

2. 突发事件报送时效。一级重大突发性风险事件，需在事件核实后 24 小时内完成初步报告报送，后续根据处置进度持续更新报备内容。

3. 常规风险报送时效。季度常态化风险报告需严格按照国资监管固定周期报送，终结总结报告需在风险处置完毕、整改落地后十个工作日内完成报送。

五、风险应对与监管报告机制的联动闭环优化

风险应急处置与监管报告并非相互独立的治理环节，二者的深度联动是实现风险长效治理的关键。通过构建处置赋能报告、报告倒逼整改、整改优化机制的双向闭环，持续提升市属国企风险治理与国资监管协同效能。

（一）构建处置与报告双向联动机制

1. 处置数据支撑报告编制。风险应急处置全过程留存的台账数据、处置记录、整改资料，为监管报告的真实性、完整性提供核心支撑，杜绝报告内容空泛、数据缺失问题。

2. 报告要求规范处置流程。国资监管报告的标准化要求，反向倒逼企业规范

风险处置流程、完善处置台账、细化整改内容，让风险处置全程合规、可追溯、可核查。

（二）搭建监管反馈整改落实机制

1. 及时承接监管反馈意见。针对国资监管部门对风险报告提出的审核意见、整改要求、治理建议，企业需第一时间梳理分解，形成专项落实清单。

2. 逐条落地闭环整改。对照监管反馈清单逐项落实整改措施，优化风险处置与内控管理制度，整改完成后及时向国资部门报送整改验证材料，实现闭环管理。

（三）实现机制动态迭代升级

1. 依托风险案例优化机制。汇总历年重大风险事件处置与报告案例，提炼共性问题与高频漏洞，针对性优化应急处置流程、报告标准、管控制度。

2. 对标新规适配监管要求。紧跟国资风险监管制度更新节奏，动态调整风险分级标准、处置流程、报告范式，持续保障机制与监管政策的适配性。

六、机制落地的全方位保障体系

为彻底解决重大风险应对与监管报告机制落地虚化、执行松弛等问题，从制度、人才、数字化、考核追责四个维度搭建长效保障体系，确保各项流程标准落地见效，夯实市属国企风险治理基础。

（一）制度化保障体系建设

1. 完善专项管理制度。出台《重大财务风险应急处置管理办法》《国资风险监管报告报送规范》等专项制度，明确处置标准、报送要求、权责划分，实现全程制度赋能。

2. 细化岗位权责清单。将风险处置、报告编制、审核报送、整改复盘等工作细化至具体岗位，形成权责清晰、各司其职的岗位体系，杜绝履职缺位、责任推诿问题。

（二）专业化人才队伍保障

1. 开展专项业务培训。定期组织员工学习国企重大风险处置规范、国资监管报送要求、应急处置实操技能，提升团队风险处置与报告编制专业化水平。

2. 培育复合型风控人才。重点培养兼具财务专业能力、国资监管认知、应急处置经验的复合型人才，支撑复杂风险事件的处置与高标准监管报告编制工作。

（三）数字化技术赋能保障

1. 搭建风险数字化管控平台。依托国企财务风控系统，嵌入风险事件台账管理、处置进度追踪、报告自动生成功能，提升工作标准化与智能化水平。

2. 实现数据动态留存溯源。数字化系统自动留存风险处置全过程数据与报告报送记录，实现全程可溯源、可核查，为监管核验、事后复盘提供数据支撑。

（四）考核追责约束保障

1. 纳入年度绩效考评。将风险处置成效、监管报告报送质量、整改落实情况纳入部门与个人年度绩效考核，正向激励规范履职行为。

2. 落实失职追责机制。对风险处置不力、瞒报漏报迟报、整改敷衍缺位的岗位与人员，落实层级追责，以刚性约束保障机制长效落地。

第四节 内控评价与监管检查的联动机制

本节以市属国有企业双重治理体系为切入点，系统剖析企业内部内控评价与外部国资监管检查的协同逻辑，梳理两类监督模式割裂运行的现实问题。通过搭建标准化联动架构、打通数据共享通道、构建双向整改闭环、完善考核约束体系，破解内外监督脱节、重复检查、整改虚化等痛点，实现内控自治与国资监管的深度融合。

一、内控评价与国资监管检查的核心内涵及联动逻辑

内控评价与国资监管检查分属企业内部自治监督与外部行政监管两大体系，二者在管控目标、核查范围、风险导向层面具备高度契合性。厘清二者的核心定义、运行特征与内在联动关系，是搭建常态化协同机制、提升国企财务治理效能的核心前提。

（一）内控评价的定义与核心运行特征

1. 内控评价概念阐释。内部控制评价是企业依托既定内控制度与治理标准，对自身内控体系的健全性、执行有效性、风险防控适配性开展的常态化自查、核验与研判工作（依据：财政部、证监会《企业内部控制评价指引》2010），核心用于甄别内控缺陷、优化治理流程、夯实内部风控基础。

2. 全面常态化特征。内控评价覆盖企业全部财务流程、业务板块与治理环节，

贯穿日常经营全周期，以常态化自查、专项核查的模式，持续挖掘隐性内控漏洞，属于预防性、全覆盖的内部监督手段。

3. 主体自主性特征。评价工作由企业内审、风控、财务部门自主落地，评价标准贴合企业经营实际与内控体系建设情况，具备灵活适配、动态调整、聚焦内部治理短板的运行特点。

（二）国资监管检查的定义与核心运行特征

1. 国资监管检查概念阐释。国资监管检查是属地国有资产监督管理机构依据国资法律法规、行业监管准则，对市属国企资产运营、财务合规、内控执行、风险防控等工作开展的外部监督核查与督导工作（依据：《中华人民共和国企业国有资产法》），具备强制性、规范性、导向性核心特征。

2. 外部强制性特征。监管检查由国资主管部门主导推进，核查标准、检查流程、整改要求均遵循统一制度规范，企业仅可被动配合，不存在自主调整核查标准的空间，刚性约束属性突出。

3. 风险导向性特征。监管检查聚焦国有资产保值增值、财务合规风控、重大风险防控等核心监管目标，重点核查高频违规点位、重大治理缺陷，具备靶向性、重点化的核查特征。

（三）二者双向联动的内在治理逻辑

1. 内控评价为监管检查夯实基础。企业常态化内控评价可提前排查治理隐患、规范业务流程、完善管控台账，能够有效降低外部监管检查发现问题的概率，为企业合规经营筑牢基础。

2. 监管检查为内控评价校准方向。国资监管检查依托宏观治理标准与行业监管经验，可精准识别企业内控评价的盲区与短板，反向倒逼企业优化评价标准、完善自查体系。

3. 联动融合实现治理效能升级。内外监督的深度联动，意味着可以破除单一监督模式的局限性，规避内部自查流于形式、外部监管成本偏高的问题，构建双向赋能的治理格局。

二、市属国企内控评价与监管检查联动的现存实践短板

当前多数市属国企的内控评价与国资监管检查处于独立运行状态，内外监督体系缺乏有效衔接。机制壁垒、标准错位、数据割裂、整改脱节等问题普遍存在，

导致监督资源浪费、治理漏洞反复出现，难以形成闭环治理效能。

（一）双重监督体系存在机制壁垒

1. 治理定位相互割裂。企业内控评价侧重内部流程优化与日常风险自查，聚焦企业微观治理；国资监管检查侧重合规追责与宏观风险管控，聚焦国资整体治理，二者治理定位未形成互补衔接。

2. 联动制度体系缺失。暂无专项制度规范二者的协同流程、对接标准、权责划分，内外监督工作无固定联动机制，仅依靠临时对接完成配合工作，协同稳定性严重不足。

（二）评价与核查标准适配度偏低

1. 内部评价标准偏宽松。企业内控评价标准多基于自身管理制度制定，相较于国资监管的刚性合规标准更为宽松，大量触碰监管红线的隐患无法通过内部自查识别。

2. 双向标准未动态对标。企业未根据最新国资监管政策更新内控评价指标，监管部门也未充分参考企业内控自查成果优化检查重点，两套标准长期错位运行。

（三）数据信息共享通道完全闭塞

1. 内部自查数据未对外报送。企业年度内控评价报告、日常自查台账、缺陷整改记录等核心资料，未常态化同步至国资监管部门，监管检查缺乏前置参考依据。

2. 外部检查结果未内部复用。国资监管检查通报、问题清单、整改要求未完全纳入企业内控优化依据，企业无法借助外部监管成果完善内部评价体系。

（四）问题整改闭环机制严重虚化

1. 自查整改与监管整改脱节。内部内控排查的问题、外部监管查出的问题分开整改、分开归档，未形成统一整改台账，同类问题反复发生、屡改屡犯。

2. 整改成效缺乏双向核验。企业内部整改完成后无监管复核环节，监管督导整改后无内部复盘优化流程，整改工作仅停留在问题消解层面，未实现制度迭代。

（五）考核激励约束机制尚不健全

1. 联动成效未纳入绩效考评。企业内控评价质量、内外监督配合成效、问题整改闭环情况，未纳入部门及管理层绩效考核，人员联动履职积极性不足。

2. 失职追责力度相对薄弱。对于内控自查漏报、瞒报，配合监管检查不力、整改敷衍等行为，缺乏明确的追责条款，刚性约束不足导致联动机制落地松弛。

三、内控评价与监管检查联动机制的构建原则与整体框架

基于市属国企内外监督联动的现存短板，结合国资精细化监管与企业规范化治理需求，确立适配国企财务治理场景的联动原则，搭建标准统一、数据互通、流程衔接、整改闭环、考核约束的一体化联动框架。

（一）联动机制构建核心原则

1. 合规统一原则。内外监督标准严格对标国资法律法规与内控规范体系，确保内控评价贴合监管要求，监管检查兼容企业治理实际，消除标准错位带来的治理盲区。

2. 双向赋能原则。依托内部自查降低外部监管问题发生率，借助外部监管校准内部评价短板，实现内部自治与外部监管的相互赋能、双向优化。

3. 闭环治理原则。贯穿问题排查、信息共享、整改落实、成效核验、制度迭代全流程，杜绝碎片化治理，实现发现问题、整改问题、杜绝问题复发的完整闭环。

4. 高效适配原则。兼顾监管刚性与企业运营灵活性，简化重复核查流程，整合监督资源，避免多头检查、重复整改，提升国企财务治理整体效率。

（二）多维一体联动整体架构

1. 标准对标层。以国资监管制度为上位依据，重塑企业内控评价指标与核查标准，实现内部自查标准与外部监管标准的统一适配，筑牢联动基础。

2. 信息互通层。搭建常态化信息共享机制，打通企业内控评价数据与国资监管检查数据通道，实现自查报告、监管通报、整改台账的双向同步流转。

3. 流程协同层。规范事前自查、事中配合、事后整改的全链条协同流程，明确企业与监管部门的权责边界，实现内外监督流程无缝衔接。

4. 整改闭环层。整合内外监督发现的全部问题，建立统一整改台账，落实分级整改、双向核验、复盘迭代机制，彻底解决问题反复复发的治理难题。

5. 考核约束层。将联动履职成效、内控评价质量、监管整改成效纳入考核体系，以奖惩机制倒逼各主体落实联动责任，保障机制长效落地。

四、内控评价与国资监管检查联动机制的核心落地路径

结合市属国企财务治理实际，从标准对标、信息共享、流程协同、整改闭环、风险共治五个维度，细化联动机制实操路径，彻底破解内外监督割裂问题，实现

内控评价与国资监管检查的深度融合、同频共振。

（一）统一内外监督对标标准体系

1. 迭代内控评价指标体系。企业需定期对照最新国资监管政策、专项检查重点、违规问题通报，优化内控评价指标库，将国资高频核查的财务合规、资产管理、资金管控等红线要求，全部纳入内部自查范围。

2. 对齐问题分类判定标准。统一内外监督的问题等级划分、缺陷认定、风险定级标准，杜绝内部轻判、外部重判的差异化问题，保障问题认定的客观性与统一性。

3. 建立标准动态更新机制。依托国资政策更新、行业风险变化、过往监管案例，每年度更新一次内控评价标准与联动核查清单，持续保持标准体系的适配性。

（二）搭建常态化信息共享互通机制

1. 定期报送内控评价成果。企业按季度、年度向国资监管部门报送内控自查报告、缺陷清单、整改台账，为监管部门制定检查计划、确定核查重点提供前置参考。

2. 及时同步监管检查信息。国资部门及时向企业同步专项检查方案、年度监管重点、普遍性违规问题，帮助企业精准锁定自查方向，提前开展预防性整改。

3. 依托数字化实现实时互通。借助国企财务监管数字化平台，实现内控数据、监管数据线上同步、实时更新，破除人工报送的滞后性与误差性，提升信息互通效率。

（三）优化全流程监督协同运行模式

1. 事前联动：自查前置规避监管风险。企业围绕国资年度检查重点，开展针对性专项内控自查，提前整改潜在问题，减少外部监管检查发现的违规点位。

2. 事中联动：协同配合提升核查质效。监管检查期间，企业依托完整的内控台账、自查资料配合核查工作，主动提供相关佐证材料，提升监管检查的精准度与效率。

3. 事后联动：双向复盘优化治理体系。监管检查结束后，企业结合监管反馈问题复盘内控短板，监管部门结合企业自查成果优化后续检查方案，实现双向优化。

（四）构建一体化问题整改闭环体系

1. 建立统一问题汇总台账。整合内部内控评价发现问题、外部监管检查查出

问题，统一分类、统一编号、统一归档，杜绝台账分散、问题遗漏。

2. 落实分级分类整改机制。针对一般性常规问题，由业务部门即时整改；针对重大合规问题，由管理层牵头专项整改，明确整改时限、责任人员、整改标准。

3. 搭建双向核验复盘机制。企业完成整改后，由内部审计部门先行核验，再报送国资监管部门复核验收；整改完成后开展专项复盘，优化内控制度与评价流程。

4. 建立问题复发防控机制。对反复出现的共性问题，深挖制度根源，完善管控流程，纳入重点常态化自查范围，从制度层面杜绝同类问题重复发生。

（五）打造风险共治联动防控格局

1. 共性风险联合研判。企业与国资监管部门定期开展风险研判会议，梳理市属国企行业共性财务风险、内控缺陷，共同制定预防性管控措施。

2. 重点风险联合管控。针对大额资金运作、投融资管理、国有资产处置等高风险领域，实行内部重点自查、外部重点核查的双重管控模式，筑牢风险防线。

五、联动机制运行的现存问题优化与长效保障策略

为保障联动机制稳定落地、长效运行，规避机制形式化、执行碎片化、协同低效化等问题，从制度建设、人才赋能、数字化升级、考核追责四个维度搭建全方位保障体系，夯实内外监督协同治理基础。

（一）完善专项联动制度体系

1. 出台联动管理专项制度。制定《内控评价与国资监管检查联动管理办法》，明确信息共享、流程协同、整改闭环、权责划分等核心内容，实现联动工作制度化、规范化。

2. 细化配套操作细则。结合市属国企财务治理特点，细化联动自查清单、信息报送标准、整改验收规范，让联动工作有具体标准可依托、有实操流程可落地。

（二）强化专业化人才队伍支撑

1. 开展双向业务培训。定期组织企业内控、财务、审计人员学习国资监管新规，同时对接监管部门了解核查重点，提升人员联动履职专业能力。

2. 培育复合型治理人才。重点培养熟悉内控评价流程、精通国资监管标准的复合型人才，打通内部治理与外部监管的认知壁垒，保障联动工作高效推进。

（三）深化数字化平台赋能升级

1. 优化数据共享模块。升级国企数字化风控平台，增设内外监督数据对接、问题台账统一管理、整改进度实时追踪功能，实现联动工作智能化运行。

2. 搭建智能预警联动功能。依托大数据分析，对内控高频缺陷、监管高频问题进行智能预警，提前提示企业开展自查整改，实现风险前置联动防控。

（四）健全考核与追责约束机制

1. 完善联动绩效考评体系。将内控评价质量、信息报送及时性、监管配合度、问题整改完成率等指标纳入年度绩效考核，对履职优秀的部门与个人予以正向激励。

2. 落实刚性失职追责机制。对内控自查敷衍、瞒报漏报、拖延报送、整改不力、配合监管不到位等行为，落实层级追责，以刚性约束保障联动机制落地见效。

3. 建立长效评优机制。将联动治理成效作为部门评优、干部履职评价的重要依据，树立规范履职、协同治理的工作导向，持续激活联动治理内生动力。

第七章 服务于国资监管的财务信息报告 与绩效评价机制研究

第一节 监管需求的财务信息报告体系构建

本节立足于市属国有企业国资监管的核心诉求，围绕财务信息报告体系的重构与优化展开系统性论述。结合市属国企兼具公益属性与市场属性的经营特征，剖析传统财务报告体系适配性不足的现实问题，从构建逻辑、核心框架、内容标准、运行流程、保障机制多维度搭建适配国资监管场景的报告体系，实现企业财务信息输出与国资监管决策需求的精准匹配。

一、国资监管导向下财务信息报告的核心内涵与建设价值

财务信息报告是市属国企传递经营状况、财务状况、资产变动情况的核心载体，也是国资监管部门开展风险研判、资产管控、绩效考评的核心依据。区别于市场化企业通用财务报告，服务国资监管的报告体系具备专属治理属性，厘清其核心定义与建设价值，是体系搭建的基础前提。

（一）国资导向财务信息报告的定义与核心特征

1. 核心概念阐释。国资监管导向财务信息报告是市属国有企业严格遵循《企业会计准则》《企业国有资产财务报告管理办法》等制度规范，结合国资监管、国有资产保值增值、属地公共履职等专属需求，编制的标准化财务信息汇总与披露文件（依据：财政部《企业国有资产财务报告管理办法》2018 修订），体现为兼顾合规性、公益性、监管性的专项财务报告载体。

2. 监管适配性特征。该类报告不再局限于通用财务数据披露，额外涵盖政策性项目收支、国有资产变动、专项财政资金使用、国企履职成本等监管专属内容，完全适配国资穿透式监管的核查需求。

3. 权责溯源性特征。报告数据可全面追溯至企业财务台账、业务凭证、项目档案，能够精准对应各层级主体履职情况，为国资追责、绩效核算、资产确权提

供可溯源的数据支撑。

4. 双重目标性特征。区别于普通企业以盈利披露为核心的报告目标，市属国企财务报告同时兼顾市场化经营效益与政策性履职成效的信息呈现，适配国企特殊治理定位。

（二）财务信息报告体系的核心建设价值

1. 赋能国资精细化监管决策。标准化的财务信息报告体系意味着国资监管部门可依托统一、全面、真实的财务数据，精准研判市属国企财务运行状态，破解传统监管信息不对称、研判片面化的治理难题。

2. 夯实国有资产管控基础。报告体系可完整呈现国有资产购置、运营、处置、增值全流程信息，实现国有资产动态溯源管控，从信息层面杜绝资产流失、闲置、低效运营等问题。

3. 规范市属国企财务治理。适配监管需求的报告体系，能够反向倒逼企业规范财务核算、资金使用、账务管理流程，推动企业财务治理模式从被动合规向主动规范化转型。

4. 支撑区域国资统筹发展。汇总后的市属国企财务信息，可作为地方国资布局调整、产业投资规划、财政资源调配的核心数据支撑，服务区域国有经济高质量发展。

二、市属国企传统财务信息报告体系的现存结构性短板

当前多数市属国企沿用通用型企业财务报告框架，体系设计侧重市场化经营数据披露，未充分适配国资监管的专属需求。报告内容同质化、监管信息缺失、流程不规范、数据适配性弱等结构性问题突出，难以支撑现代化国资监管工作落地。

（一）报告体系架构适配监管需求不足

1. 通用化框架适配性偏差。传统财务报告以盈利性企业核算标准搭建框架，重点披露营收、利润、成本等市场化指标，对市属国企核心的政策性业务、公益项目、专项资金使用等监管重点内容披露不足。

2. 专项国资报告模块缺失。现有报告体系未单独设置国有资产变动、国资专项任务履职、财政资金配套使用等专属模块，监管部门无法通过常规报告获取核心管控信息。

（二）报告信息披露维度存在局限

1. 重结果轻过程披露。传统报告侧重期末财务结果呈现，对资金流过程、项目财务运作流程、风险隐患形成过程等动态信息披露缺失，不利于国资动态监管。

2. 重数据轻解读输出。报告仅罗列基础财务数据，未结合国资监管要求开展数据研判、风险分析、差异解读，数据的监管参考价值无法充分释放。

（三）报告编制流程标准化程度偏低

1. 编制口径缺乏统一规范。各子公司财务核算口径、报告编制标准不统一，集团汇总报告存在数据衔接偏差，导致上报国资的整体数据精准度不足。

2. 编制流程权责划分模糊。报告编制、审核、上报各环节权责边界不清晰，存在交叉履职、审核缺位问题，极易出现数据错漏、报送滞后等问题。

（四）报告联动与更新机制滞后

1. 与监管政策动态脱节。企业报告体系长期固定不变，未根据国资监管新规、专项核查重点、国企改革要求动态优化内容，逐步与监管需求形成脱节。

2. 内外信息联动性不足。内部财务报告与对外国资报送报告衔接不畅，存在两套数据、两类台账的问题，破坏了财务信息的统一性与真实性。

三、国资监管需求导向报告体系的核心构建原则

基于市属国企财务报告的现存短板与国资监管核心诉求，结合国企财务治理相关制度规范，确立体系建设的核心原则。所有构建工作均围绕监管适配、真实完整、统筹兼顾、动态迭代的核心逻辑展开，保障体系的专业性与实用性。

（一）监管适配精准对接原则

1. 对标监管制度规范。体系搭建全面对标国资财务监管、国企信息披露、国有资产管控等规章制度，确保报告内容、格式、口径完全契合官方监管标准，杜绝合规性偏差。

2. 聚焦监管核心重点。优先覆盖国资监管重点关注的资产保值增值、债务风险、专项资金、政策性履职等核心内容，实现报告信息与监管需求的精准对接。

（二）真实完整可溯源原则

1. 保障数据真实有效。报告所有财务数据均源于企业真实账务核算与业务台账，严禁人为调整、修饰数据，坚守国企财务信息披露的真实性底线。

2. 实现信息全面覆盖。完整涵盖企业市场化经营、政策性履职、资产变动、风险隐患等全部财务相关信息，无选择性披露、无关键信息遗漏。

（三）政企双重统筹兼顾原则

1. 兼顾监管刚性要求。满足国资部门合规监管、风险管控、绩效评价的刚性工作需求，筑牢企业合规经营基础。

2. 适配企业治理需求。贴合市属国企经营管理、内控优化、财务升级的内部治理需要，实现报告体系内外双向赋能的治理价值。

（四）动态迭代持续优化原则

1. 适配政策迭代更新。紧跟国资监管制度、财税政策、国企改革政策的更新节奏，动态调整报告体系内容与编制标准。

2. 适配企业发展优化。结合企业业务拓展、资产规模变动、经营模式调整，持续优化报告模块，保障体系长期适配企业发展与监管需求。

四、服务国资监管的财务信息报告体系整体架构设计

结合市属国企治理特征与监管需求，搭建“基础报告+专项报告+分析报告”三位一体的立体化财务信息报告体系，补齐传统报告的监管信息短板，形成全覆盖、分层级、专业化的报告输出架构。

（一）标准化基础财务报告模块

1. 常规财务报表报告。严格按照企业会计准则编制资产负债表、利润表、现金流量表、所有者权益变动表四大基础报表，完整呈现企业整体财务状况、经营成果与资金流动情况，作为报告体系的基础载体。

2. 基础财务附注说明。对报表核心数据、重大科目变动、账务核算依据、会计政策调整等内容进行详细注释，补充报表无法直观呈现的细节信息，提升报告可读性与参考价值。

（二）国资专属专项财务报告模块

1. 国有资产专项报告。重点披露国有资产购置、处置、盘活、折旧、权属变动等核心信息，精准核算国有资产保值增值率，完整呈现国有资产管控全貌。

2. 专项资金使用报告。针对财政专项拨款、国资配套资金、民生项目资金等专项经费，单独编制使用情况报告，明确资金拨付、使用、结余、合规性情况。

3. 政策性业务财务报告。专门归集企业承接的公益类、基建类、民生类政策

性项目财务数据，披露项目投入、成本损耗、财政补贴、收益缺口等专属信息，体现国企公共履职成效。

4. 债务风险专项报告。全面梳理企业有息债务、担保余额、债务到期结构、融资成本等信息，形成债务财务专项报告，为国资债务风险管控提供数据支撑。

（三）监管导向财务分析报告模块

1. 财务运行态势分析。结合月度、季度、年度财务数据，分析企业财务运行整体态势，对比历史数据与行业标准，研判财务运行的稳定性与合理性。

2. 监管重点问题分析。针对国资高频关注的资金合规、资产效益、债务风险、成本管控等问题开展专项分析，精准梳理现存短板与潜在风险隐患。

3. 治理优化建议输出。基于财务数据分析结果，结合国资监管要求，提出财务管控、风险防控、资产运营的优化建议，实现报告从数据披露到治理赋能的升级。

五、财务信息报告体系标准化编制与运行流程

完善的运行流程是保障报告体系落地见效的核心支撑，能够有效规避编制不规范、审核不严格、报送不及时等问题。结合市属国企层级化治理特点，搭建全流程标准化、闭环化的报告编制与运行机制。

（一）前期数据归集整理环节

1. 全域数据统一归集。依托企业财务数字化系统，统一归集集团及各子公司的账务数据、业务数据、资产数据、项目数据、专项资金数据，保障数据来源完整、全面。

2. 数据合规校验筛查。财务人员对归集数据开展合规校验，核对账证、账账、账实一致性，剔除错误数据、补齐缺失数据，保障基础数据精准有效。

（二）分层编制汇总环节

1. 基层单位初步编制。各子公司、业务单元按照统一编制口径，完成基础财务报告、专项报告的初步编制工作，梳理本单位财务运行核心情况。

2. 集团总部汇总整合。集团财务部门对各基层单位报告进行汇总整合，统一核算口径、修正数据偏差，结合集团整体情况编制综合性财务报告。

（三）多层级审核校验环节

1. 财务部门内部审核。财务负责人对报告的数据真实性、内容完整性、口径统一性进行首轮审核，修正编制过程中的疏漏问题。

2. 风控审计专项复核。企业内审、风控部门对报告开展合规性、风险性复核，重点核查专项资金使用、资产变动、债务披露等监管重点内容。

3. 管理层终审确认。企业经营管理层对报告整体内容、分析结论、风险研判进行最终审核，确认无误后完成报告定稿，保障报告权威性。

（四）按时报送与归档环节

1. 分级按时报送。严格按照国资监管规定的时限与格式要求，定期向属地国资监管部门报送月度、季度、年度财务信息报告，杜绝迟报、漏报、错报。

2. 标准化归档留存。所有报送报告及审核底稿、数据台账统一电子化归档，建立可溯源档案库，为后续监管核查、复盘研判、绩效评价提供留存依据。

六、报告体系长效运行的全方位保障机制

为彻底解决报告体系落地虚化、编制不规范、适配性不足等问题，从制度规范、人才建设、数字化赋能、监督约束四个维度搭建长效保障体系，持续强化国资导向财务信息报告体系的运行质效。

（一）健全标准化制度保障体系

1. 出台专项编制管理制度。制定企业《国资导向财务信息报告编制管理办法》，明确报告分类、编制口径、流程标准、报送时限、权责划分，实现编制工作制度化。

2. 建立动态更新制度。定期对照国资监管新规、财税政策调整、企业业务变化，优化报告模块与编制标准，持续保障体系的监管适配性。

（二）强化专业化人才能力保障

1. 开展专项业务培训。定期组织财务人员学习国资财务监管政策、专项报告编制规范、数据分析方法，提升人员适配国资监管需求的报告编制能力。

2. 搭建常态化交流机制。对接国资监管部门，及时掌握报告报送最新要求，解决编制过程中的难点问题，缩小企业编制标准与监管标准的偏差。

（三）深化数字化技术赋能保障

1. 优化财务报告数字化系统。升级企业财务核算系统，嵌入国资专项报告自动生成模块，实现数据自动归集、报表自动生成、偏差自动预警，降低人工编制误差。

2. 搭建政企数据对接通道。依托地方国资数字化监管平台，实现企业财务报告数据线上直报、实时同步，提升报告报送效率与数据精准度。

（四）完善监督考核约束保障

1. 纳入绩效考核管理。将财务报告编制质量、报送及时性、数据精准度、问题整改情况纳入财务部门及岗位年度绩效考核，正向激励规范履职行为。

2. 落实常态化监督核查。内审部门定期抽查财务报告编制情况，核查数据真实性、流程规范性，对编制敷衍、数据失真、报送滞后等问题落实追责，筑牢报告质量防线。

第二节 财务信息质量保障与披露机制

本节以国资监管的信息真实性、规范性需求为核心切入点，聚焦市属国有企业财务信息质量管控与合规披露两大核心维度，系统剖析当前企业财务信息失真、披露不规范、质量管控虚化等现实问题。通过界定财务信息质量核心标准、搭建全链条质量保障体系、规范分层披露规则、构建披露监督闭环，形成适配属地国资治理体系的财务信息管控与披露范式。

一、国资监管视域下财务信息质量与披露的核心内涵

财务信息质量是市属国企财务报告体系的核心生命线，信息披露则是衔接企业财务治理与国资外部监管的核心桥梁。相较于一般市场化企业，国资监管体系对国企财务信息的真实性、完整性、合规性有着更为严苛的标准，厘清二者核心内涵，是搭建长效管控机制的理论基础。

（一）国企财务信息质量的定义与核心评判标准

1. 财务信息质量定义阐释。国有企业财务信息质量指代国企通过财务报告、专项报表、台账资料等载体输出的各类财务数据与文字信息，契合会计准则、国资监管制度、企业经营实际的综合匹配程度（依据：《国有企业财务信息公开管理办法》2021），是衡量国企财务治理规范化水平的核心指标。

2. 真实可靠性标准。该标准意味着所有财务信息均依托真实发生的经济业务生成，账务核算、数据统计、报表编制无主观篡改、人为调节、虚假列支等行为，能够客观反映企业财务实况。

3. 完整全面性标准。企业财务信息需覆盖全部经营业务、资产变动、资金流转、收支核算场景，不存在选择性披露、关键信息隐匿、重大事项遗漏等问题，

保障监管研判的全面性。

4. 合规规范性标准。财务信息的核算口径、编制逻辑、呈现形式严格对标《企业会计准则》与地方国资监管细则，适配国资统计、核查、考评的标准化工作要求。

5. 及时有效性标准。财务信息的归集、编制、上报、披露需在规定时限内完成，能够动态反映企业阶段性财务状态，避免滞后信息影响国资监管决策与风险研判。

（二）国企财务信息披露的定义与核心治理特征

1. 财务信息披露定义阐释。国有企业财务信息披露是市属国企按照法定规则与国资监管要求，向国资主管部门、社会公众、利益相关方公开企业财务状况、经营成果、资产运营、风险管控等核心信息的规范化治理行为（依据：国务院国资委《中央企业财务信息披露管理办法》），具备强制性与公共性双重属性。

2. 监管约束强制性特征。区别于民营企业自主披露模式，市属国企财务信息披露属于法定履职行为，披露范围、时限、内容、格式均由监管部门统一规定，企业无自主缩减、延迟披露的权限。

3. 双层披露差异化特征。体现为对内精细化报备与对外规范化公开的双层模式，对内适配国资穿透式监管的全量信息需求，对外兼顾国有资本公共属性的信息公开要求。

4. 风险防控导向特征。信息披露不仅承担信息公示功能，更能够通过公开化、透明化约束企业财务履职行为，从源头遏制财务违规、资产流失等风险问题。

（三）质量保障与信息披露的联动治理价值

1. 筑牢国资监管数据基础。高质量的财务信息与规范的披露体系，能够彻底破解政企信息不对称难题，为国资部门开展风险管控、绩效评价、资本布局优化提供精准数据支撑。

2. 规范国企财务履职行为。信息披露的公开化约束，可反向倒逼企业完善财务核算、内控管控、资金管理流程，持续压缩财务不规范操作的空间。

3. 维护国有资本公共信用。市属国企承担属地公共服务职能，规范的财务信息披露能够展现国有资本运营透明度，提升国资体系的社会公信力。

4. 防范系统性财务风险。全链条质量管控可提前甄别财务数据异常问题，标准化披露可实现风险公开预警，有效阻断单点财务风险向区域国资系统传导。

二、市属国企财务信息质量与披露机制的现存核心问题

当前市属国企财务信息管控普遍存在重报表编制、轻质量核查，重对内上报、轻对外规范披露的治理偏差。信息失真、披露滞后、内容残缺、管控虚化、监督缺位等问题长期存在，难以适配现代化国资精细化监管的发展需求。

（一）财务信息内生质量存在结构性缺陷

1. 账务核算精细化程度不足。部分市属国企对政策性项目、财政专项资金、公益类业务的核算口径不够清晰，存在收支归类模糊、费用分摊随意、科目混用等问题，导致基础财务数据失真。

2. 财务数据人为调节偶发存在。为适配阶段性考核指标或规避监管核查，少数企业存在跨期确认收支、虚增经营利润、隐匿负债规模等操作，直接破坏财务信息真实性。

3. 基层数据归集误差突出。市属国企多为集团化层级治理，下属子公司、项目公司财务核算水平参差不齐，基层数据错漏、统计偏差层层传导，造成集团整体财务信息质量下降。

（二）信息质量全链条保障体系尚不健全

1. 事前预防管控缺位。企业未建立常态化的财务数据前置核查机制，质量管控多集中于报表编制完成后的末端审核，无法从源头规避数据偏差与核算漏洞。

2. 事中过程管控松散。财务核算、数据归集、报表编制各环节缺乏标准化管控流程，岗位履职权责模糊，出现数据问题后无法精准溯源追责。

3. 事后复盘机制缺失。针对财务信息差错、数据偏差问题，多以修正数据为主要处理方式，未开展系统性复盘整改，同类质量问题反复发生。

（三）财务信息披露规范性严重不足

1. 披露内容存在选择性缺失。部分企业对盈利数据、常规经营信息完整披露，对负债风险、项目亏损、资金违规使用等负面信息刻意隐匿、简化披露。

2. 披露时限存在滞后偏差。常态化财务披露存在拖延报送问题，重大财务变动、突发财务风险未按照临时披露要求及时报备，违背及时性管控原则。

3. 披露口径未实现统一规范。对内国资报备信息与对外公开信息存在口径差异、数据不一致问题，披露标准不统一，造成监管研判与公众认知偏差。

（四）披露监督与追责约束机制虚化

1. 内部监督核查流于形式。企业内审、风控部门对财务信息质量与披露合规性的核查多为程序性审核，缺乏深度穿透式检查，难以识别隐性质量问题。

2. 外部监管约束力度有限。国资部门日常监管侧重结果核查，对信息生成、披露全流程的动态监管不足，难以实现事前、事中的常态化约束。

3. 违规追责力度偏弱。针对信息失真、披露违规等行为，多以整改提醒为主，极少落实绩效考核扣分、岗位追责等刚性约束，违规成本偏低。

三、适配国资监管的财务信息质量全链条保障体系构建

立足市属国企财务信息质量的现存短板，依托国资监管合规要求，搭建“源头管控、过程审核、末端核验、复盘迭代”的全链条质量保障体系，从制度、流程、人员、技术多维度筑牢财务信息质量底线。

（一）建立源头标准化核算管控机制

1. 统一全域财务核算口径。结合市属企业业务特征与国资监管标准，细化市场化业务、政策性业务、专项资金的核算规则，明确科目使用、收支归类、费用分摊的统一标准，杜绝核算随意性。

2. 规范原始凭证台账管理。强化业务凭证、资金单据、项目台账的标准化管

理，要求所有财务数据必须匹配真实原始凭证，实现账证、账实、账账完全一致。

（二）完善分层级过程审核管控体系

1. 部门内部交叉审核。财务部门内部建立岗位交叉核验制度，由不同岗位人员分别完成数据核算与数据校验，规避单人操作引发的疏漏问题。

2. 风控审计专项复核。企业内审与风控部门定期对财务核算数据、报表信息开展专项复核，重点核查高风险领域、专项资金、重大资产变动等核心内容。

3. 管理层终审把关。企业财务负责人、经营管理层对阶段性财务信息成果进行最终审核，确认数据真实性、完整性、合规性后再进入编制与披露环节。

（三）搭建数字化质量预警管控模块

1. 嵌入智能校验规则。依托国企财务数字化管理平台，嵌入国资监管标准对应的核算校验规则，系统可自动识别科目混用、数据异常、收支偏差等问题并实时预警。

2. 实现数据动态溯源。数字化系统自动留存财务数据生成、修改、审核全流程记录，实现问题数据精准溯源，为责任划分与整改优化提供依据。

3. 常态化开展数据筛查。系统定期自动比对历史数据、行业均值、监管标准，对异常波动的财务指标开展智能筛查，提前规避数据失真风险。

（四）构建问题整改与迭代优化机制

1. 建立质量问题台账。对核查发现的财务信息质量问题统一登记造册，明确整改责任人、整改时限、整改标准，实现问题闭环处置。

2. 开展定期专项复盘。每季度针对财务信息差错问题开展专项复盘，梳理高频问题、共性漏洞，深挖核算、管控、制度层面的根源缺陷。

3. 动态优化管控标准。结合复盘结果与最新国资监管要求，持续优化财务核算标准、审核流程与管控制度，实现质量保障体系动态迭代。

四、贴合国资治理的财务信息分层披露机制规范

结合市属国企双层监管、双重属性的治理特点，区分对内监管报备与对外公开披露两大场景，搭建分层分类、标准统一、流程规范的信息披露机制，兼顾监管精准性与信息透明性。

（一）明确财务信息披露核心原则

1. 依法合规披露原则。所有披露工作严格遵循国资监管法规、会计准则、信息公开管理办法，严格界定披露范围与边界，杜绝违规披露或隐匿信息。

2. 分层分类适配原则。依据信息涉密等级、监管需求、公开属性，划分对内全量披露与对外适度公开的差异化模式，平衡监管需求与企业经营隐私。

3. 真实完整及时原则。披露信息全面反映企业财务实况，无修饰、无遗漏、无延迟，保障国资监管与社会公众获取信息的客观性与时效性。

4. 口径统一可比原则。对内对外披露数据保持核算口径、统计标准一致，保障各周期、各子公司财务信息具备横向、纵向可比性。

（二）构建双层差异化披露内容体系

1. 对内国资全量报备披露。面向属地国资监管部门，完整披露全部财务信息，涵盖基础财务报表、专项资金明细、资产变动台账、债务结构明细、内控缺陷、财务风险隐患等全量内容，满足穿透式监管需求。

2. 对外社会规范化公开披露。面向社会公众、合作机构，按照公开管理办法

披露非涉密核心财务信息，包括年度财务决算、经营成果、国有资产保值增值情况、重大投融资事项等常规内容。

3. 重大事项专项即时披露。针对大额资产处置、重大债务违约、政策性项目重大调整、大额资金损失等重大财务事项，启动临时专项披露机制，第一时间向国资部门报备。

（三）统一标准化披露流程与时效

1. 常规信息定期披露。月度、季度财务报备信息按照国资固定周期报送，年度财务决算信息完成审计核验后，在官方规定时限内完成对内报备与对外公开。

2. 重大事项即时披露。突发重大财务风险、重大资产变动事项，在企业核实情况后的 24 小时内完成初步报备，后续持续更新处置进展。

3. 落实披露前置审核。所有对外披露信息需经过财务审核、风控复核、管理层审批三重流程，杜绝错误信息、违规信息对外公示。

五、财务信息质量与披露机制的监督约束与长效保障

为规避信息质量管控虚化、披露执行松弛等问题，通过搭建内外联动监督体系、完善考核追责机制、强化人才与制度支撑，构建覆盖全流程、全主体的长效保障体系，稳固财务信息治理成效。

（一）搭建内外联动监督体系

1. 强化内部常态化监督。企业内审、风控部门将财务信息质量与披露合规性纳入年度重点核查范围，开展月度抽查、季度专项检查、年度全面审计。

2. 落实国资外部监督。主动对接国资监管部门的常态化核查、专项督查工作，根据监管反馈及时修正信息管控与披露漏洞。

3. 引入第三方独立监督。定期聘请外部审计机构开展独立财务审计，依托第三方专业视角甄别隐性信息质量问题，提升财务信息公信力。

（二）完善绩效考核与追责机制

1. 细化正向考核指标。将财务数据准确率、信息披露及时性、内容完整度、问题整改完成率纳入财务岗位与部门年度绩效考评，落实正向激励。

2. 明确负面追责情形。针对账务造假、数据失真、瞒报漏报、延迟披露等违规行为，明确层级追责标准，落实绩效扣分、岗位问责等约束措施。

3. 建立长效追责档案。将财务信息违规履职情况纳入员工履职档案，作为岗

位调整、评优评先、职务晋升的重要参考，强化长期约束。

（三）健全制度与人才支撑保障

1. 完善专项管理制度。出台企业《财务信息质量管理办法》《财务信息披露实施细则》，细化管控标准、披露规则、权责划分，实现治理工作制度化。

2. 强化专业人才培养。定期组织财务人员开展国资监管政策、财务核算规范、信息披露规则专项培训，提升人员专业履职能力。

3. 建立政策动态适配机制。持续跟进国资财务信息管理新规，动态调整企业管控与披露标准，保障机制长期适配属地国资监管要求。

第三节 融合监管导向的企业财务绩效评价指标体系

本节立足于市属国有企业国资管控的核心诉求，突破传统企业财务绩效评价偏重盈利效益的单一局限，结合国企保值增值、合规经营、公共履职的多重属性，系统重构适配国资监管的财务绩效评价指标体系。通过剖析传统评价体系的适配短板、确立指标构建逻辑、搭建多维指标框架、细化指标评分标准，构建兼具合规性、效益性、风险性的科学化评价体系，为国资精准考评、企业提质增效提供制度支撑。

一、国资监管导向财务绩效评价的核心内涵与构建逻辑

国资视角下的财务绩效评价区别于市场化企业绩效考评模式，不再以经济效益最大化作为唯一评判标准，而是实现经营效益、资产管控、风险防控、政策履职的多维统筹。精准界定其核心内涵与底层构建逻辑，是搭建标准化、适配性指标体系的前置基础。

（一）国资导向财务绩效评价的定义与核心特征

1. 核心定义阐释。国资监管导向财务绩效评价是国有资产监管机构及市属国企依托规范化指标体系，对企业一定经营周期内的财务运营状态、资产增值成效、资金使用效益、风险管控水平开展的量化研判与综合考评工作（依据：国务院国资委《国有企业绩效评价管理办法》2022），是国资管控国企财务运行的核心工具。

2. 多维统筹性特征。该评价模式摆脱单一盈利指标的评判局限，将国有资产

保值增值、财务合规性、债务风险防控、政策性任务履职成效纳入评价范畴，实现经济效益与社会责任的双向统筹。

3. 监管约束性特征。评价指标与评分标准由国资监管体系统一规范制定，评价结果直接对接国企考核、薪酬核定、履职评级，具备刚性监管约束属性，区别于企业内部自主考评模式。

4. 适配性动态特征。指标体系可依据国资改革政策、区域国资管控重点、市属国企功能定位动态调整，能够适配不同阶段国有资本运营与管控的核心需求。

（二）绩效评价指标体系的核心构建逻辑

1. 坚守资产保值增值核心逻辑。国有资产保值增值是国资监管的首要目标，意味着指标体系需将资产运营效益、资本积累水平、资产盘活成效作为核心评价维度，筑牢国有资本安全运营底线。

2. 贯穿风险防控底线逻辑。相较于民营企业，市属国企财务风险具备更强的传导性与公共性，指标体系需嵌入债务风险、资金风险、合规风险等评价模块，实现绩效评价与风险管控深度融合。

3. 兼顾政企双重治理逻辑。指标设计既要贴合市场化经营的效益评判标准，保障企业市场竞争力提升，又要适配国资合规监管、公共履职的管控要求，契合市属国企特殊治理定位。

4. 遵循量化可测实操逻辑。所有评价指标均需依托企业财务报表、监管台账、审计数据量化测算，杜绝模糊化、主观化评价标准，保障评价结果的客观性、公正性与可重复性。

（三）监管导向绩效评价的治理价值

1. 重塑国企财务经营导向。多维指标体系能够反向纠正市属国企重利润、轻合规，重短期收益、轻长期保值的经营偏差，引导企业规范财务运营模式。

2. 赋能国资精细化监管。标准化量化指标可为国资部门开展分类监管、分级考评、精准施策提供数据支撑，推动国资监管从经验化管控向数字化、精细化治理转型。

3. 激活国企内生发展动力。科学的绩效评价体系能够精准甄别企业经营短板与财务漏洞，为企业优化财务管理、调整经营策略、提升资产效益提供明确方向。

4. 夯实国资改革落地基础。统一的绩效评价标准可实现区域内市属国企横向对比、纵向研判，为国资布局优化、资源整合、改革攻坚提供核心依据。

二、传统市属国企财务绩效评价指标体系的现存短板

当前多数市属国企沿用传统财务绩效评价框架，指标设置过度依附市场化盈利标准，未充分适配国资监管的专属需求与国企双重属性。指标维度单一、风险指标缺失、政策属性弱化、标准适配性不足等问题，导致评价结果无法真实反映国企综合财务治理水平。

（一）评价指标维度单一片面

1. 过度侧重盈利性指标。传统评价体系以净利润、营业收入、利润率等盈利指标为核心权重，对资产运营效率、资金使用质量关注度不足，无法全面评判国有资产运营实效。

2. 风险防控指标严重缺失。现有框架极少纳入债务结构、现金流安全、财务合规等风险类指标，极易造成企业重绩效、轻风控，诱发隐性财务风险。

（二）国企专属属性评价缺位

1. 政策性履职评价空白。市属国企承担大量民生基建、公益服务等政策性任务，此类业务普遍收益偏低、成本偏高，但传统指标体系未设置对应的适配评价维度，造成考评不公。

2. 资产保值增值评价弱化。部分企业通过短期营收修饰提升绩效数据，忽视国有资产长期积累与盘活运营，传统指标无法精准甄别此类短期化经营行为。

（三）指标标准适配性不足

1. 行业差异化区分缺失。区域内市属国企涵盖基建、文旅、城投、民生服务等多个行业，经营模式差异显著，但传统评价采用统一标准，未实现分类考评。

2. 监管政策动态适配滞后。指标体系长期固定不变，无法同步适配国资改革、财务监管新规的调整节奏，评价结果与现阶段监管需求脱节。

（四）指标量化与权重设置不科学

1. 量化标准模糊不清。部分评价指标缺乏统一量化测算规则，依赖人工主观评判，导致不同企业、不同周期的评价结果不具备可比性。

2. 权重分配失衡不合理。盈利指标权重占比过高，合规指标、风险指标、履职指标权重偏低，无法体现国资监管的核心管控导向。

三、国资监管导向绩效评价指标体系的构建原则

基于传统评价体系的结构性短板，结合《国有企业绩效评价管理办法》及地方国资精细化监管要求，立足市属国企经营特征，确立多维均衡、合规优先、分类适配、量化可控、动态迭代的构建原则，保障指标体系科学落地。

（一）多维均衡统筹原则

1. 效益与风险均衡。同步设置经营效益指标与财务风险指标，在考评企业经营成果的同时，严控财务风险隐患，杜绝片面追求效益的短期经营行为。

2. 市场与公益均衡。兼顾市场化经营收益与政策性履职成效，精准适配市属国企双重属性，实现商业价值与公共价值的统筹评价。

（二）合规监管优先原则

1. 锚定国资监管底线。将财务合规、资金规范使用、资产合规管控等监管硬性要求纳入核心评价维度，以绩效评价倒逼企业落实国资合规要求。

2. 强化制度执行考评。把企业财务内控制度落地、监管整改落实等情况融入评价体系，实现绩效评价与监管执行深度绑定。

（三）分类差异化适配原则

1. 区分企业功能定位。依据市属国企公益类、商业类、混合类不同定位，差异化设置指标权重与评分标准，提升评价精准度。

2. 适配行业经营特征。结合不同行业国企的盈利模式、资产结构、风险特征，微调指标细则，避免统一化标准造成的评价偏差。

（四）量化可控可比原则

1. 指标数据可量化。所有核心评价指标均依托财务报表、监管台账、审计报告量化生成，无主观模糊评价内容，保障数据来源真实可溯。

2. 结果横向纵向可比。统一区域内市属国企评价口径与测算标准，实现同行业横向对比、企业年度纵向对比，为国资研判提供依据。

（五）动态迭代更新原则

1. 对接政策迭代更新。紧跟国家及地方国资监管、财税制度改革新规，定期优化指标内容与评分标准，保持体系合规性。

2. 贴合经营发展优化。结合区域国资发展布局、企业经营模式调整，动态调整指标权重，适配新阶段国资管控与企业发展需求。

四、融合监管导向的多维财务绩效评价指标体系框架

结合前述构建原则，立足市属国企国资监管核心需求，搭建“经营效益、资产运营、财务合规、风险防控、履职成效”五大维度的立体化指标体系，配套差异化权重分配与标准化测算规则，形成全覆盖、精准化的绩效评价框架。

（一）经营效益评价维度

本维度聚焦企业市场化经营成果，重点评判企业盈利水平、收益质量与成本管控能力，是衡量国企市场化竞争力的核心依据，适配国资对国有资本盈利增值的基础要求。

1. 净资产收益率。该指标用于衡量企业自有资本的收益水平，能够直观反映国有净资产的获利能力，是国资考评资本增值成效的核心指标，数值越高意味着资本利用效益越优。

2. 营业利润率。该指标体现企业主营业务的盈利质量，可规避非经常性损益对绩效数据的干扰，精准反映企业核心经营业务的持续盈利水平。

3. 成本费用利润率。该指标评判企业经营成本管控能力，体现企业投入产出效率，能够倒逼企业优化财务管控、压缩无效成本，提升经营精细化水平。

（二）资产运营评价维度

本维度围绕国有资产保值增值核心目标设计，重点考评企业资产使用效率、资产盘活水平与资本积累成效，直击国资监管核心痛点，保障国有资产高效运营、持续增值。

1. 国有资产保值增值率。该指标为国资监管核心专属指标，用于核算企业期末国有资本与期初国有资本的比值，直接判定国有资产是否实现保值增值，杜绝国有资本流失。

2. 总资产周转率。该指标反映企业全部资产的运营流转效率，数值越高代表资产利用越充分，能够有效评判企业是否存在资产闲置、低效运营等问题。

3. 固定资产盘活率。针对市属国企固定资产体量庞大、闲置率偏高的问题，该指标专项考评闲置资产盘活、低效资产处置成效，助力国有资产提质增效。

（三）财务合规评价维度

本维度立足国资合规监管底线，聚焦企业财务核算、资金使用、制度执行的规范性，以绩效约束倒逼企业规范财务行为，从源头规避财务违规问题。

1. 财务核算规范率。依托审计及监管核查结果,评判企业账务核算、科目使用、收支归类的规范程度,反映企业基础财务治理水平。

2. 专项资金合规使用率。专项考评财政拨付、国资配套专项资金的使用合规性,杜绝专项资金挪用、挤占、闲置等违规行为,适配国资专项管控要求。

3. 监管问题整改完成率。统计年度内国资监管、审计检查发现财务问题的整改闭环情况,体现企业落实国资监管要求的执行力。

(四) 财务风险防控评价维度

本维度聚焦市属国企债务风险、现金流风险等核心隐患,构建常态化风险考评指标,实现绩效评价与风险预警联动,筑牢国资系统财务安全防线。

1. 资产负债率。作为国资重点管控的核心风险指标,用于评判企业整体债务规模与杠杆水平,严控企业过度举债、债务规模失控等问题。

2. 现金流动负债比。该指标衡量企业短期偿债能力与现金流安全水平,能够精准预判企业短期债务兑付风险,规避流动性危机。

3. 对外担保风险管控率。考评企业对外担保审批、额度管控、风险兜底的合规情况,严控或有负债引发的潜在财务风险。

(五) 政策履职成效评价维度

本维度为市属国企专属评价模块,适配国企公共服务属性,考评企业政策性任务、民生项目、公益职能的落实成效,弥补传统评价体系重效益、轻履职的短板。

1. 政策性项目完成率。统计企业承接的政府交办基建、民生保障、公共服务项目的落地完成情况,体现国企公共履职能力。

2. 公益业务成本管控成效。针对公益类低收益、高成本业务,考评企业成本优化、资源统筹的治理成效,客观评判非盈利业务的运营水平。

3. 国资改革任务落实度。考评企业年度国资改革、机制优化、治理升级等专项任务的落地成效,适配区域国资整体改革布局。

五、指标权重分配与分级评价标准设定

为解决传统体系权重失衡、标准模糊的问题,结合国资监管优先级,对五大维度指标进行差异化权重分配,同步设置分级量化评分标准,实现绩效评价的标准化、精准化、规范化。

（一）差异化权重分配规则

1. 商业类市属国企权重分配。以经营效益与资产运营为核心权重，兼顾合规与风控指标，适配市场化经营定位，同步落实国资保值增值基本要求。其中经营效益、资产运营权重占比相对提升，履职成效指标适度适配调整。

2. 公益类市属国企权重分配。侧重财务合规、风险防控与政策履职指标，适度降低纯盈利指标权重，客观匹配公益类企业低收益、重履职的经营特征，保障评价公平性。

3. 混合类市属国企权重分配。均衡统筹效益、合规、风控、履职四大维度，结合企业市场化业务与政策性业务占比动态微调权重，实现精准适配。

（二）标准化分级评分标准

1. 量化指标精准评分。所有数值型指标参照区域市属国企行业均值、年度目标值、国资管控红线设置优秀、良好、合格、不合格四个等级，依据实际完成情况精准计分。

2. 合规类指标刚性扣分。针对财务违规、资金挪用、整改滞后、风险失控等问题实行刚性扣分，重大财务违规事项直接判定绩效降级，坚守监管底线。

3. 履职类指标据实计分。依据政策性任务完成质量、时效、成效据实评分，未按要求落地的履职任务按比例扣分，杜绝重经营、轻履职的偏差。

（三）综合绩效等级划定规范

1. 等级划分标准。依据综合得分划定优秀、良好、合格、不合格四个绩效等级，对应企业年度财务绩效整体水平，为后续结果应用提供统一依据。

2. 一票否决机制。针对发生重大财务造假、重大债务违约、重大国有资产流失的企业，直接评定为不合格等级，强化刚性监管约束。

六、指标体系落地运行的长效保障机制

为避免指标体系流于形式、落地虚化，从制度规范、数据支撑、动态校准、监督核验四个维度搭建保障体系，持续提升国资导向绩效评价体系的实操性、精准性与长效性。

（一）完善专项制度规范体系

1. 出台评价实施细则。结合区域市属国企发展实际，细化指标测算口径、权重标准、评分规则、等级判定依据，实现评价工作全流程制度化、标准化。

2. 固化年度评价机制。将财务绩效评价纳入国资年度常态化工作，固定评价周期、评价流程、责任主体，保障评价工作稳定落地。

（二）夯实数字化数据支撑

1. 对接国资数据平台。依托属地国资数字化监管平台，自动归集企业财务数据、监管数据、整改数据，保障评价数据真实可溯、精准高效。

2. 杜绝人为数据干预。以系统自动测算为主、人工复核为辅，减少主观人为调整空间，保障绩效评价结果的客观性与公正性。

（三）建立动态迭代校准机制

1. 年度复盘优化指标。每年度评价工作结束后，梳理指标适配漏洞、权重失衡问题，结合最新监管政策优化体系内容。

2. 适配企业发展调整。针对企业业务转型、功能定位调整、行业环境变化，动态微调指标细则，保障体系长期适配治理需求。

（四）健全评价监督核验机制

1. 内部自查复核。企业财务、内审部门提前开展自评自查，修正数据偏差，保障参评数据与实际经营情况一致。

2. 外部监管核验。国资部门联合第三方审计机构对评价过程、测算结果开展专项核验，杜绝评价不公、数据造假等问题，保障评价权威性。

第四节 绩效评价结果的应用与激励约束机制

本节以市属国有企业财务绩效评价闭环治理为落脚点，聚焦绩效评价结果落地转化核心问题，系统剖析当前国企绩效评价与经营管理、国资管控脱节的现实问题。从结果应用维度、激励约束体系、落地执行机制、动态优化路径四个层面展开论述，构建适配属地国资监管体系的绩效成果转化机制，实现绩效评价从量化考评向治理赋能的深度转型。

一、绩效评价结果应用与激励约束的核心内涵与治理价值

绩效评价的核心效用，最终体现为评价结果的落地应用与配套激励约束举措的执行。脱离结果转化的绩效评价仅能实现数据量化，无法对市属国企财务治理、经营行为、履职效能形成有效约束与正向引导，厘清核心内涵与治理价值，是搭建闭环机制的基础前提。

（一）绩效评价结果应用的定义与核心特征

1. 核心定义阐释。绩效评价结果应用指代国资监管部门与市属国有企业，将标准化财务绩效评价得出的综合等级、指标得分、问题清单等成果，运用于企业经营整改、资源配置、考核定级、改革优化的系统性治理行为（依据：国务院国资委《中央企业绩效评价结果应用办法》2023），是衔接绩效考评与企业治理的关键纽带。

2. 导向约束性特征。结果应用并非单纯的数据汇总公示，意味着绩效评分与等级结果可直接作用于企业经营决策与管理层履职考核，对企业经营行为形成刚性导向与约束。

3. 全域覆盖性特征。该工作覆盖企业财务管控、资产运营、风险防控、政策履职等全部经营维度，能够精准对应绩效评价五大维度的考评结果，实现问题全覆盖整改。

4. 闭环迭代性特征。结果应用贯穿“评价研判—问题整改—机制优化—绩效提升”的完整流程，体现为持续性、循环式的治理优化过程，而非阶段性的考评工作。

（二）国企激励约束机制的定义与核心属性

1. 核心定义阐释。国有企业绩效激励约束机制是依托财务绩效评价结果搭建的奖惩制度体系，通过正向激励与反向约束的双向举措，规范市属国企经营管理层及核心财务岗位履职行为，撬动企业整体财务治理效能提升的制度化体系（依据：《国有企业负责人薪酬管理办法》）。

2. 双向制衡属性。体系同时包含正向赋能的激励举措与刚性管控的约束手段，避免单一激励造成的管控松弛，或单一约束引发的经营保守问题，实现治理制衡。

3. 权责匹配属性。激励与约束标准严格匹配企业功能定位、绩效成果、履职责任，实现绩优多得、绩差受限、失职追责的权责对应格局。

4. 政策适配属性。机制设计严格贴合国资国企改革要求与属地国资监管规则，适配市属国企双重经营属性，区别于市场化企业的薪酬激励体系。

（三）结果应用与激励约束的核心治理价值

1. 破除绩效考评形式化弊端。完备的结果应用机制可彻底改变国企“重评价、轻整改，重打分、轻落地”的传统问题，让绩效评价真正服务于财务治理优化。

2. 正向激活企业经营内生动力。科学的激励体系能够充分调动市属国企管理

层及财务团队的履职积极性，引导企业主动优化财务管控、提升资产运营效益。

3. 刚性压实国资保值增值责任。约束机制可层层传导国资监管压力，压实企业经营主体责任，有效遏制短期化经营、违规财务操作、资产闲置流失等问题。

4. 完善国资闭环监管体系。绩效评价、结果应用、奖惩落地、整改优化形成完整监管闭环，推动国资财务监管从被动核查向主动提质的治理模式转型。

二、市属国企绩效结果应用与激励约束机制的现存短板

现阶段多数市属国企已搭建基础绩效评价框架，但普遍存在结果转化滞后、激励约束失衡、奖惩联动不足、整改闭环缺失等问题。绩效评价与企业治理、薪酬考核、国资监管的联动性较弱，导致绩效考评的治理价值难以充分释放。

（一）绩效评价结果应用场景较为单一

1. 过度局限于薪酬考核。多数企业仅将绩效结果用于管理层年度薪酬核算，未延伸至经营整改、资源调配、改革优化等核心治理场景，结果应用覆盖面狭窄。

2. 缺乏分层分类应用逻辑。针对商业类、公益类国企的差异化绩效结果未做区分应用，统一化应用模式导致考评结果与企业实际经营适配性不足。

（二）正向激励体系建设存在短板

1. 激励方式过于单一。现有激励多以现金薪酬奖励为主，缺乏职业晋升、项目授权、资源倾斜等长期激励方式，难以绑定企业长期发展与国有资本长期增值目标。

2. 激励力度与绩效匹配度不足。绩优企业激励优势不明显，绩平企业无提升动力，薪酬奖惩差距偏小，无法体现多劳多得、优绩优酬的分配原则。

（三）反向约束追责机制刚性不足

1. 软性整改替代刚性追责。针对绩效不合格、财务管控混乱、资产运营低效等问题，多以书面整改、口头警示为主，极少落实绩效扣分、薪酬降级、岗位调整等刚性约束。

2. 追责边界模糊不清。财务绩效问题的责任主体划分模糊，管理层、财务部门、基层岗位权责交叉，出现绩效短板后无法精准溯源追责。

（四）结果整改闭环机制尚未成型

1. 问题整改流于形式。企业针对绩效短板仅开展表面修正，未深挖财务制度、管控流程、经营模式的根源问题，同类绩效短板反复出现。

2. 缺乏跟踪复盘机制。国资部门与企业未建立绩效整改跟踪、复核、复盘机制，整改完成度、成效性无后续核验，无法形成治理闭环。

（五）长效联动机制建设滞后

1. 政企联动衔接不足。企业绩效整改情况未及时对接国资监管体系，国资部门无法依托绩效结果动态调整监管重点，政企治理联动脱节。

2. 短期与长期考评脱节。现有机制侧重年度短期绩效考评，未衔接企业中长期国有资本增值、财务治理升级目标，容易诱发短期逐利行为。

三、绩效评价结果的多维度落地应用体系构建

基于市属国企绩效结果应用的现存短板，结合国资精细化监管要求，搭建企业内部治理、国资外部管控、资源优化配置、长效改革发展四大应用场景，构建全方位、分层级、精准化的绩效结果落地应用体系。

（一）服务企业内部财务治理优化

1. 精准定位财务治理短板。依托绩效评价五大维度得分情况，精准识别企业在资产运营、合规管控、风险防控、政策履职等板块的薄弱环节，形成年度绩效问题清单。

2. 制定专项整改提升方案。针对清单内的短板问题，由财务部门联合内审、风控部门制定靶向整改方案，明确整改举措、责任岗位、完成时限与验收标准。

3. 倒逼财务制度迭代优化。针对反复出现的绩效短板，深挖制度层面漏洞，优化财务核算、资金管理、资产管控、风险防控等内控制度，从根源提升治理水平。

（二）支撑国资监管精准施策

1. 实现分类分级监管。国资部门依据企业年度绩效等级，对优秀企业简化常规核查流程，对合格及不合格企业增加专项督查频次，实现差异化精准监管。

2. 动态调整监管重点。结合企业年度绩效波动情况，精准捕捉企业财务风险、合规漏洞、运营短板，动态调整下一年度国资财务监管与审计核查重点。

3. 完善区域国资考评体系。汇总区域内所有市属国企绩效数据，梳理行业性、系统性财务治理问题，为区域国资财务监管规则优化提供数据支撑。

（三）指导国有资源优化配置

1. 倾斜优质国有资源。对财务绩效优秀、资产运营高效、履职成效突出的市属国企，在项目审批、资金拨付、资产调配等方面给予适度资源倾斜，提升国有

资源利用效率。

2. 盘活低效资源布局。针对绩效持续偏低、资产长期闲置、运营效率低下的企业，推动资产整合、业务重组、资源剥离，优化区域国有资本整体布局。

（四）助力企业中长期改革发展

1. 对接企业战略规划。将年度财务绩效结果纳入企业中长期发展研判体系，避免单一年度考评造成的短期经营行为，引导企业聚焦长期资本增值。

2. 赋能国企改革落地。依托绩效数据研判企业改革成效，针对混改、机制改革、治理升级等工作的薄弱环节，优化改革举措，推动国企财务治理现代化。

四、适配国资监管的双向激励机制建设

立足市属国企双重属性，摒弃单一薪酬激励模式，构建短期薪酬激励、中长期权益激励、专项履职激励相结合的多元化正向激励体系，精准匹配不同类型国企的经营特征与绩效成果。

（一）标准化薪酬绩效联动激励

1. 年度薪酬差异化核定。将企业综合绩效等级与管理层、核心财务岗位年度薪酬直接挂钩，绩效优秀企业上浮薪酬基数，绩效不合格企业下调薪酬标准，落实优绩优酬。

2. 专项绩效奖励发放。针对资产保值增值成效突出、财务合规零违规、风险防控成效显著的企业，设立专项财务绩效奖励，用于团队评优与岗位激励。

（二）中长期发展赋能激励

1. 职业晋升优先激励。将连续年度优良绩效记录作为管理层提拔、财务骨干晋升、岗位定级的核心依据，搭建绩效与职业发展联动的成长通道。

2. 经营授权宽松激励。对长期绩效稳定、治理规范的市属国企，国资部门可适度下放经营自主权、财务审批权，激发企业市场化经营活力。

（三）分类差异化专项激励

1. 商业类企业效益激励。针对市场化经营为主的商业类国企，重点围绕资产增值、盈利质量、运营效率设置专项激励，鼓励企业提升市场竞争力。

2. 公益类企业履职激励。针对公益类国企，弱化盈利指标激励，重点对政策履职、民生服务、合规管控、成本优化成效给予专项奖励，保障公共服务职能落地。

五、刚性化多层次约束追责机制构建

为破解约束虚化、追责宽松的行业痛点，搭建分层分类、权责清晰、闭环落地的反向约束机制，实现绩效失责必有约束、治理短板必有整改，筑牢市属国企财务治理底线。

（一）分级绩效约束举措

1. 绩效预警约谈机制。针对年度绩效合格但指标下滑、出现轻微财务违规的企业，由国资部门开展预警约谈，督促企业梳理问题、主动整改，防范风险扩大。

2. 绩效整改问责机制。对绩效不合格、财务治理混乱、资产运营低效的企业，下达正式整改通知书，扣减年度团队绩效，限定周期完成全面整改。

（二）分层精准追责机制

1. 管理层主体追责。因经营决策失误、管控缺位导致企业整体绩效大幅下滑、国有资产低效运营的，对企业主要负责人及分管财务负责人开展履职追责。

2. 岗位精准追责。因财务核算不规范、资金管控失误、数据失真等岗位问题造成绩效扣分的，对对应财务岗位人员开展专项追责，落实岗位责任制。

（三）重大问题一票否决机制

1. 财务造假一票否决。对存在财务数据造假、刻意修饰绩效、隐瞒财务风险的企业，直接评定为年度绩效不合格，取消全部评优评先资格。

2. 重大风险一票否决。发生重大债务违约、国有资产流失、专项资金挪用等重大问题的企业，启动一票否决，严肃追究相关人员履职责任。

六、激励约束机制长效落地的闭环保障体系

为保障结果应用与激励约束机制常态化、规范化落地，从制度标准化、过程动态监管、整改闭环复盘、政企协同联动四个维度搭建长效保障体系，彻底解决机制落地虚化、执行松弛等问题。

（一）完善制度化运行规范

1. 出台专项实施细则。结合属地国资监管要求，制定企业《绩效评价结果应用管理细则》《绩效激励约束实施办法》，明确应用场景、奖惩标准、追责流程。

2. 统一分类适配标准。针对不同功能定位的市属国企，细化差异化激励约束标准，杜绝一刀切管理模式，提升机制适配性与公平性。

（二）强化全过程动态监管

1. 建立季度绩效跟踪机制。打破年度单次考评局限，按季度跟踪企业核心财务绩效指标变动，提前预警绩效下滑、风险滋生等问题，实现动态管控。

2. 全程监督奖惩落地。国资部门与企业内审部门全程监督激励发放、约束追责、整改落实全过程，杜绝奖惩拖延、落地不实、变通执行等问题。

（三）搭建整改复盘迭代机制

1. 落实整改闭环核验。企业完成绩效整改后，需向国资部门提交整改报告与佐证材料，由监管部门联合第三方机构开展核验，未达标者持续督办整改。

2. 年度机制复盘优化。每年度结合绩效应用成效、奖惩落地问题、企业经营变化，复盘激励约束机制的适配性，动态优化奖惩标准与应用规则。

（四）深化政企协同联动机制

1. 建立常态化沟通机制。企业定期向国资部门报送绩效整改、机制运行情况，监管部门及时反馈监管要求与优化方向，实现双向协同。

2. 打通数据共享通道。依托国资数字化监管平台，实现绩效数据、整改数据、奖惩数据实时共享，为绩效治理精细化、智能化转型提供支撑。

第八章 研究结论、对策建议与展望

第一节 主要研究结论

本节依托前文对国资监管体系、市属国有企业财务管理运行现状、核心机制短板及优化路径的系统性分析，归纳提炼全文核心研究成果。围绕市属国企财务治理适配性、监管体系痛点、机制构建逻辑、绩效闭环治理等核心维度形成系统性结论，精准回应国资监管视角下国企财务管理优化的核心命题，为后续对策提出与研究延展奠定理论与实证基础。

一、市属国企财务管理具备差异化治理逻辑与专属属性

结合国资监管制度框架与市属国企经营场景来看，属地国有企业财务管理体系并未完全适配市场化企业的财务治理逻辑，双重属性赋予其独有的运行规律与治理要求，区别于一般民营企业与央企财务管控模式。厘清该专属属性，是开展市属国企财务机制优化与国资精准监管的核心前提。

（一）双重功能定位重塑财务治理目标

1. 经营目标具备二元化特征。市属国有企业同时承担国有资产保值增值的经济职能与属地公共服务、基础设施建设、民生保障的社会职能，意味着企业财务管理目标不再单一聚焦利润最大化。财务资源配置、资金调度、成本管控等工作，需要在市场化收益获取与政策性任务落地之间实现动态平衡，形成二元化的治理目标体系。

2. 财务行为受双层体系约束。市属国企财务运行既要遵从《企业会计准则》《企业财务通则》等市场化财经规范，同时需要严格适配地方国有资产监督管理的专项制度、属地财政资金管理规则。双重制度约束塑造了区别于普通市场主体的财务行为范式，也提升了财务治理的复杂度。

（二）属地监管场景形成专属财务特征

1. 资源配置具备属地依附性。市属国企的项目布局、资金来源、业务范围高度依托地方政府规划与国资布局导向，财务投融资活动、资产运营活动大多服务

于区域经济发展与城市建设，财务资源的配置逻辑呈现显著的属地依附特征。

2. 风险传导具备区域集聚性。相较于央企跨区域经营、风险分散的特征，市属国企经营场景高度集中于属地范围，财务风险、债务风险、资产风险极易在区域国资体系内集聚传导，一旦出现治理漏洞，将直接影响地方国有资本安全与区域财政稳定。

二、国资监管视域下市属国企财务治理存在结构性失衡

通过对当前市属国企财务管理运行现状、监管适配性及机制运行短板的系统性梳理，可以发现，现阶段属地国企财务治理问题并非单一操作层面的疏漏，而是制度体系、流程运行、监管适配、闭环管理多维度叠加的结构性失衡问题，直接制约国资监管效能释放与国企财务提质增效。

（一）财务管理制度体系适配性不足

1. 制度建设存在同质化问题。多数市属国企直接照搬通用型企业财务管理制度，未结合自身公益类、商业类、混合类的功能定位开展差异化制度设计。究其根本，同质化的制度框架无法适配不同类型的业务模式、盈利特征与监管要求，制度指导效能大幅弱化。

2. 监管衔接制度存在空白。现有财务制度多聚焦企业内部核算与管控流程，针对国资监管对接、财务信息上报、监管整改落地、绩效结果联动等政企衔接环节的制度规范不完善，造成企业财务运行与国资监管体系衔接脱节。

（二）财务运行机制存在明显短板

1. 预算管控刚性约束不足。市属国企预算管理普遍存在重编制、轻执行、弱考核的问题，预算编制与企业实际业务、国资年度管控目标贴合度偏低，预算执行过程中的调整随意性较强，无法发挥预算对财务资源的刚性约束与统筹作用。

2. 资金管控精细化程度偏低。部分市属国企存在专项资金管控不规范、资金闲置与低效占用、投融资决策流程简化等问题，资金使用效率无法适配国有资产保值增值的核心要求，资金风险防控的前置性与系统性不足。

（三）内控治理体系落地效能弱化

1. 内控体系流于形式化运行。多数市属国企已搭建标准化财务内控框架，但内控执行多停留在纸面流程，内审监督、岗位制衡、流程管控等核心机制落地松弛，无法实现对财务违规行为、经营漏洞的有效约束。

2. 层级管控传导存在衰减。市属国企多为集团化层级架构，母公司财务管控标准、监管要求向下属子公司、项目公司传导过程中存在层层衰减问题，基层财务治理不规范、数据失真、管控缺位等问题频发。

三、财务信息报告与质量披露体系存在闭环缺失

财务信息是国资监管的核心数据载体，贯穿国企财务治理、绩效评价、风险管控全流程。经研究发现，当前市属国企财务信息管理体系存在质量保障薄弱、披露规范不足、监管适配性差、闭环机制缺失等问题，是制约国资精细化监管的核心瓶颈之一。

（一）财务信息质量管控链条不完整

1. 源头核算标准化程度不足。基层财务核算口径不统一、政策性业务与市场化业务核算区分不清晰、原始凭证管控不规范等问题普遍存在，意味着财务信息从生成源头便存在质量缺陷，后续审核修正无法彻底弥补基础性漏洞。

2. 全流程质量核查机制缺位。现有管控模式侧重报表编制后的末端审核，缺乏前置核查、过程校验、动态预警的全链条管控机制，数据错漏、核算偏差、人为调节等问题无法被及时识别与修正。

（二）信息披露机制适配监管需求不足

1. 披露分层分类机制不完善。市属国企对内监管报备与对外公开披露的口径、内容、标准未实现差异化划分，存在关键信息隐匿、负面信息选择性遗漏、披露数据前后不一致等问题，无法适配双层监管需求。

2. 披露时效与合规性管控薄弱。常态化信息披露延迟、重大财务事项临时披露不及时、披露内容不完整等问题频发，体现出企业对国资信息披露合规要求的执行力度不足，信息透明化治理水平有待提升。

（三）信息监管闭环未能有效形成

1. 核查整改联动性不足。国资部门对财务信息的核查工作多为阶段性开展，日常动态监管缺位，针对信息质量问题的整改多为表层修正，未形成溯源整改、机制优化、长效防控的治理逻辑。

2. 数字化赋能程度偏低。多数市属国企财务数据归集、上报、核查仍依赖传统人工模式，数字化校验、智能预警、数据溯源功能未充分落地，极易引发人为操作误差与信息滞后问题。

四、国资导向绩效评价体系适配性与转化效能不足

绩效评价是国资管控市属国企财务运行、传导监管导向、引导企业提质增效的核心工具。研究表明，当前市属国企财务绩效评价体系存在指标设计失衡、分类适配不足、成果转化薄弱、激励约束虚化等核心问题，导致绩效评价的治理价值难以充分释放。

（一）绩效指标体系设计存在结构性缺陷

1. 指标维度设置不均衡。传统绩效评价过度侧重盈利性指标，对资产运营、财务合规、风险防控、政策履职等国资核心关注维度的权重占比偏低，无法全面匹配市属国企双重属性的治理需求。

2. 分类评价标准缺失。现有评价多采用统一化标准，未结合商业类、公益类国企的经营差异调整指标权重与评分规则，造成公益类企业考评不公、商业类企业监管约束不足的双重问题。

（二）绩效结果应用场景较为单一

1. 成果转化范围狭窄。多数企业仅将绩效评价结果用于年度薪酬核算，未延伸至企业财务整改、资源配置、改革优化、监管调整等核心治理场景，绩效评价的赋能作用无法充分发挥。

2. 短期考评替代长期治理。年度短期绩效考评占据主导地位，缺乏对接企业中长期国有资本增值、财务治理升级的长效评价机制，极易诱发企业短期逐利、修饰数据等非理性经营行为。

（三）激励约束机制落地刚性不足

1. 正向激励缺乏长效性。现有激励模式以短期现金奖励为主，职业晋升、资源倾斜、经营授权等中长期激励手段缺失，无法有效绑定企业长期发展与国有资本持续增值目标。

2. 反向约束追责力度偏弱。针对绩效不合格、财务治理混乱、资产低效运营等问题，多以口头警示、书面整改为主，刚性追责、绩效扣分、岗位问责机制不完善，违规与低效经营成本偏低。

五、市属国企财务治理与国资监管存在协同壁垒

政企协同是实现市属国企财务治理现代化、国资监管精细化的核心支撑。综

合全文研究可以明确，当前企业内部财务治理、企业内控管理、外部国资监管三者之间存在协同脱节、联动不足、权责模糊等壁垒，制约整体治理效能提升。

（一）政企监管联动机制不完善

1. 信息双向互通存在滞后。企业财务运行动态、整改成效、绩效情况无法实时同步至国资监管部门，监管部门的政策更新、管控要求也未能快速传导至企业，双向信息不对称问题长期存在。

2. 监管联动模式较为被动。现有国资监管多以事后核查、问题整改为主，前置预警、动态管控、常态化指导的主动监管模式尚未成型，无法从源头规避财务治理风险。

（二）权责划分与传导机制不清晰

1. 政企权责边界模糊。国资监管与企业自主经营的权责边界未完全厘清，部分领域存在监管过度与监管空白并存的问题，既制约企业市场化经营活力，也导致部分财务风险管控缺位。

2. 内部权责传导松散。企业内部管理层、财务部门、业务部门的财务权责划分不清晰，财务治理责任无法层层压实，出现治理短板与风险问题后难以精准溯源追责。

（三）长效协同迭代机制未成型

1. 政策适配迭代滞后。企业财务管理制度、管控模式无法及时适配国资改革、财税政策更新的新要求，制度迭代与政策调整存在时间差，造成治理合规性不足。

2. 问题复盘优化不足。针对财务治理、监管核查、绩效运行中的共性问题，未建立常态化复盘、总结、优化机制，同类治理问题反复发生，协同治理水平难以持续提升。

第二节 完善市属国企财务管理机制的对策建议

本节基于前文梳理的市属国企财务治理结构性问题、机制运行短板与监管协同壁垒，结合地方国资改革落地要求与企业财务治理运行规律，从制度体系、运行机制、信息治理、绩效管控、内控建设五个维度，系统性阐述优化对策。所有建议贴合市属国企属地运营、双重履职的核心特征，具备实操性与适配性，可实现企业财务治理规范化、精细化、长效化升级。

一、构建差异化适配的财务管理制度体系

制度体系是市属国企财务治理的底层支撑，现行同质化、通用化的制度框架难以匹配不同功能国企的经营属性与监管标准。基于国企分类改革与精细化治理要求，需重塑分层、分类、分场景的财务制度体系，从根源解决制度适配性不足、监管衔接空白等核心问题。

（一）推行分类分层制度建设

1. 商业类国企聚焦市场化财务制度优化。商业类市属国企以国有资本保值增值、市场竞争力提升为核心目标，制度建设需贴合市场化经营规则。企业可依托《国有企业财务通则》，优化投融资管理、成本管控、收益分配、市场风控等专项制度，放宽适配市场化竞争的财务运营权限，同时压实资本增值考核责任，平衡经营活力与合规底线。

2. 公益类国企强化合规履职制度搭建。公益类市属国企承载属地民生保障、基建运维、公共服务等职能，盈利属性相对弱化。其财务制度体系需侧重财政资金使用、公益项目成本管控、资产合规运维、专项经费管理等内容，弱化市场化盈利考核相关制度条款，建立适配公共履职属性的财务管控规范。

3. 混合类国企搭建双向适配制度框架。兼具公益职能与市场化经营的混合类市属国企，需搭建二元适配的制度体系，对政策性业务、市场化业务实行分账核算、分制度管控，明确两类业务的资源划分、成本分摊、收益核算标准，规避业务混杂导致的财务核算混乱与管控失序问题。

（二）补齐政企衔接制度空白短板

1. 搭建财务信息对接专项制度。针对性弥补企业与国资监管部门信息衔接的制度漏洞，明确财务信息上报口径、报送频次、披露标准、差错整改流程，统一对内监管报备与对外公开披露的核算逻辑，彻底解决政企信息不对称、数据不匹配的问题。

2. 建立监管整改闭环制度。将国资监管核查、审计巡查、财务督查发现的问题整改工作制度化，明确整改责任主体、整改时限、复核标准、追责机制，杜绝表层整改、虚假整改等现象，实现监管问题从发现、整改、复核到长效防控的全流程闭环。

3. 完善绩效联动配套制度。构建财务绩效评价结果与企业经营决策、资源配

置、薪酬奖惩、岗位履职的联动制度，打破绩效评价与实务治理脱节的现状，让绩效考评结果切实指导企业财务治理优化。

（三）建立制度动态迭代更新机制

1. 常态化对标政策新规。企业财务部门需建立政策归集梳理机制，实时跟进国家财税改革、国资监管制度、地方国企管理条例的更新变化，定期排查现有财务制度的合规性，及时废止、修订滞后条款，保障制度体系与政策要求同步适配。

2. 结合经营实践优化制度。依托企业年度财务运行复盘、问题归集、绩效考评结果，梳理制度落地过程中的适配漏洞与执行壁垒，结合企业业务转型、资产调整、职能升级等变化，动态优化制度细则，提升制度实操性。

二、重塑精细化规范化财务运行机制

针对市属国企预算管控松弛、资金管理粗放、层级管控衰减等运行短板，以精细化治理为核心导向，全面优化预算管理、资金管控、层级传导三大运行机制，压实财务运行刚性约束，提升国有财务资源配置效率与运营质量。

（一）构建全周期刚性预算管理机制

1. 强化预算编制精准适配。改变传统粗放式预算编制模式，建立业务、财务、战略三方联动的预算编制体系。各业务部门依据年度经营任务、政策性履职目标提报预算需求，财务部门结合国资管控指标、企业年度战略规划统筹审核，保障预算编制贴合业务实际、适配监管要求。

2. 严格预算执行刚性约束。规范预算调整审批流程，杜绝无依据、随意性的预算变更，明确预算超支、预算挪用的管控标准与追责条款。建立月度监控、季度复盘的预算执行机制，动态跟踪预算落地情况，及时纠偏执行偏差，强化预算对资金收支、资源调配的统筹约束作用。

3. 完善预算考核联动体系。将预算执行准确率、预算合规率、资源使用效率纳入财务绩效与部门考核范畴，对预算执行松弛、资源浪费、超支频发的部门与岗位进行绩效约束，实现预算编制、执行、考核的全周期闭环管理。

（二）搭建系统化资金管控运行机制

1. 规范专项资金专项管控。针对财政拨付、国资配套的各类专项资金，建立专户管理、专款专用、专项核算、专项复盘的管控模式，严格区分专项资金与自

有资金的使用边界，杜绝挤占、挪用、闲置专项资金等违规行为，提升财政国资资金使用合规性。

2. 优化投融资决策管控流程。梳理市属国企投融资决策的流程漏洞，建立财务风控前置审核机制，所有投融资项目需经过财务可行性分析、风险测评、收益研判、合规核查等多环节审核，杜绝简化流程、盲目投资、低效融资等问题，严控债务增量与资金风险。

3. 盘活存量闲置财务资源。定期开展企业资金、资产、资源的全面清查，对长期闲置的货币资金、低效运转的固定资产、停滞的项目资源进行统筹盘活，通过资源整合、对外运营、资产处置等方式，提升国有财务资源的整体利用效率。

（三）完善层级化财务传导管控机制

1. 压实母公司统筹管控责任。集团母公司需统一制定全集团财务核算标准、管控流程、合规要求，搭建标准化财务运行体系，强化对下属子公司、项目公司的财务统筹、业务指导与动态监管，从源头遏制层级管控衰减问题。

2. 细化基层财务履职标准。针对子公司、项目公司财务治理不规范的问题，细化基层财务岗位的核算、审核、上报、风控履职标准，统一基层核算口径与台账管理规范，定期开展基层财务工作核查，保障全集团财务治理标准化、规范化。

3. 建立层级问题溯源机制。针对财务治理中出现的错漏、违规、低效问题，按照层级权责开展溯源核查，明确上级管控责任与基层执行责任，通过双向追责倒逼各级岗位压实财务治理职责。

三、搭建全闭环财务信息质量与披露体系

财务信息是国资监管与企业治理的核心依据，针对当前信息质量管控薄弱、披露不规范、数字化程度低、整改闭环缺失等问题，从源头管控、过程核验、披露规范、数字化赋能、整改复盘五个维度，构建全链条、闭环式财务信息治理体系。

（一）夯实财务信息源头质量管控

1. 统一全域财务核算口径。结合市属企业业务特征与国资监管规范，明确市场化业务、政策性业务、公益服务业务的核算边界，细化科目使用、收支归类、成本分摊、资产核算的统一标准，彻底解决基层核算混乱、口径不一的基础性问题。

2. 规范原始财务资料管理。建立原始凭证、业务台账、资金单据、合同文件的标准化归档与审核制度，要求所有财务数据、报表信息必须对应真实有效的原

始资料，实现账证相符、账实相符、账账相符，筑牢信息质量源头防线。

（二）构建全流程信息核验机制

1. 落实多级交叉审核流程。搭建基层初审、部门交叉复核、风控专项核验、管理层终审的四级审核体系，通过多岗位、多环节相互校验，有效规避单人操作引发的数据错漏、核算偏差等问题。

2. 建立动态预警核查机制。针对高频出现的核算漏洞、数据异常、逻辑偏差，建立常态化专项核查机制，定期对财务数据、报表信息开展抽样核查、全面筛查，提前识别隐性信息质量问题。

（三）规范分层分类信息披露机制

1. 细化双层披露内容边界。严格区分对内国资报备与对外公开披露的内容范围，对内实现全量财务信息报备，覆盖资产、债务、收支、风险、整改等全部内容；对外按照合规要求公开非涉密核心财务信息，兼顾监管需求与信息透明要求。

2. 严格把控披露时效与合规。明确常规财务信息、重大财务事项的披露时限与流程规范，对大额资产处置、债务变动、重大亏损、专项资金异动等重大事项，启动临时披露机制，杜绝延迟披露、瞒报漏报等违规行为。

（四）推进财务信息数字化赋能升级

1. 搭建一体化财务数据平台。依托属地国资数字化监管体系，完善企业内部财务数字化系统，实现数据自动归集、智能核算、线上上报，减少人工操作干预，降低人为误差与信息滞后风险。

2. 嵌入智能校验溯源功能。在数字化系统中嵌入国资合规校验规则，自动识别核算错误、数据异常、口径偏差等问题，同时留存数据修改、审核、上报全流程记录，实现问题数据精准溯源。

（五）建立信息问题长效整改复盘机制

1. 落实问题台账闭环管理。对核查发现的财务信息质量问题、披露违规问题建立专项台账，明确整改措施、责任人员、完成时限，逐一核验整改成效，实现问题清零。

2. 开展定期复盘迭代优化。每季度针对信息治理共性问题、高频漏洞开展专项复盘，深挖制度、流程、人员层面的根源问题，针对性优化核算标准、审核流程与披露规范，持续提升信息治理质量。

四、优化国资适配的绩效评价与奖惩机制

结合当前市属国企绩效评价指标失衡、分类适配不足、结果转化单一、激励约束虚化等问题，立足国资监管导向与国企双重属性，优化绩效指标体系、拓宽结果应用场景、完善双向奖惩机制，实现绩效评价从量化考评向治理赋能转型。

（一）重构多维均衡绩效指标体系

1. 优化指标维度权重分配。平衡盈利效益、资产运营、财务合规、风险防控、政策履职五大维度指标权重，适度提升合规指标、风险指标、履职指标的占比，弱化单一盈利指标的主导作用，适配市属国企多元治理目标。

2. 落实分类差异化评价标准。针对商业类、公益类、混合类国企，差异化调整指标权重与评分阈值，商业类侧重资产增值与运营效益，公益类侧重合规履职与成本管控，保障评价结果公平精准。

（二）拓宽绩效评价结果应用场景

1. 赋能企业财务治理整改。依托绩效指标得分短板，精准定位企业财务管控薄弱环节，形成年度绩效整改清单，推动企业针对性优化预算、资金、内控、风控等核心工作。

2. 支撑国有资源优化配置。国资部门依据企业年度绩效等级，开展差异化资源调配，对绩优企业给予项目、资金、政策资源倾斜，对绩差企业开展资源整合与重组优化，提升国有资源整体配置效率。

3. 指导企业中长期发展。将年度绩效数据纳入企业中长期治理研判体系，规避短期绩效考评诱发的逐利行为，引导企业聚焦长期资产保值增值、财务治理升级与可持续发展。

（三）完善双向激励约束长效机制

1. 丰富中长期正向激励体系。在短期薪酬奖励基础上，增设经营授权、岗位晋升、项目优先、改革试点等长效激励举措，绑定管理层与核心财务人员的长期履职成效，激发企业内生治理动力。

2. 强化刚性反向约束追责。细化绩效不合格、财务治理混乱、资产低效运营、重大财务违规的追责标准，落实绩效扣分、薪酬降级、岗位约谈、职务调整等刚性约束，提升低效经营与违规履职成本。

3. 落实重大问题一票否决。针对财务造假、数据瞒报、重大资产流失、债务

违约等严重问题，启动绩效一票否决机制，取消企业年度评优资格，严肃追究相关人员履职责任。

五、筑牢全覆盖财务内控与风险防控体系

内控松弛、风险前置防控不足是市属国企财务治理的核心隐性短板，为破解内控形式化、风险集聚化、权责模糊化等问题，需搭建全员参与、全流程覆盖、全风险管控的内控体系，夯实企业财务安全运行底线，适配国资风险监管要求。

（一）压实全员内控履职责任体系

1. 明确分层内控权责。构建管理层主体责任、财务部门主管责任、业务部门直接责任、内审部门监督责任的四级内控权责体系，清晰划分各岗位财务治理职责，实现财务风险、内控问题精准溯源。

2. 推动业财融合内控落地。打破财务内控仅由财务部门负责的传统认知，将内控要求嵌入业务立项、合同签订、资金支付、项目运维、资产处置等全业务流程，实现业务与财务协同管控。

（二）完善全流程内控监督机制

1. 强化内部常态化监督。企业内审、风控部门将财务内控执行情况纳入年度核心督查内容，开展月度抽查、季度专项审计、年度全面核查，及时识别内控执行松弛、流程缺位等问题。

2. 引入第三方独立监督。定期聘请外部专业审计机构开展财务内控专项审计，依托第三方独立视角排查隐性内控漏洞与风险隐患，弥补内部监督的局限性。

（三）搭建前置化财务风险防控体系

1. 建立风险动态排查机制。定期对企业债务风险、现金流风险、资金管控风险、核算合规风险开展全面排查，建立风险台账，分级分类制定防控与化解方案，实现风险前置管控。

2. 完善风险应急处置机制。针对流动性危机、债务到期、资金异常等突发财务风险，制定标准化应急处置流程，明确处置主体、处置流程、资源调配方案，快速化解风险，杜绝风险在区域国资体系内集聚传导。

六、构建政企协同的长效治理联动机制

为破解政企信息不对称、监管被动、协同滞后等治理壁垒，搭建双向互通、

动态联动、迭代优化的政企协同机制，实现国资精准监管与企业主动治理双向赋能，推动属地国资财务治理体系整体升级。

（一）搭建双向信息互通共享机制

1. 打通数字化信息共享通道。依托地方国资数字化监管平台，实现企业财务运行数据、整改数据、绩效数据、风险数据实时上传，国资监管政策、管控要求、整改意见实时下发，消除政企信息壁垒。

2. 建立常态化沟通对接机制。企业定期向国资部门报送财务治理运行报告、问题整改报告，国资部门开展常态化调研指导，及时解答企业财务治理与合规运行的疑难问题，强化双向协同效率。

（二）重塑主动化动态监管协同模式

1. 推动监管从事后整改向事前预警转型。国资部门依托实时共享的财务数据，动态监测企业财务指标波动、风险异动、合规漏洞，提前发布监管预警，指导企业提前化解治理隐患。

2. 落实差异化精准监管策略。依据企业绩效等级、内控水平、风险状态实施分级监管，对治理规范、绩效优良的企业简化督查频次，对问题频发、风险较高的企业强化专项监管，提升监管精准度。

（三）建立常态化协同迭代机制

1. 定期开展政企协同复盘。国资部门与属地市属国企每年度联合开展财务治理复盘，梳理区域国企共性财务问题、监管适配漏洞、机制运行短板，统筹制定年度优化方案。

2. 同步推进政策与机制迭代。紧跟国资改革、财税制度更新节奏，政企协同优化财务管理制度、监管标准、评价体系、奖惩机制，持续适配新时代属地国资治理的发展需求。

第三节 对国资监管政策优化的相关建议

本节立足于地方国资监管体系运行现状，结合前文市属国有企业财务管理存在的机制短板、协同壁垒与治理痛点，从政策顶层设计、监管实施规则、配套保障政策、动态治理政策四个维度，提出系统性优化方案。所有建议贴合属地国资监管职能定位，适配市属国企双重经营属性，可有效填补现有政策空白，推动国

资监管从粗放管控向精细化、法治化、数字化治理转型。

一、优化国资监管政策顶层设计体系

国资监管政策的顶层架构,决定了属地国企财务治理的整体导向与合规边界。当前地方国资政策存在同质化严重、分类施策不足、顶层适配性偏弱等问题,需依托国企改革总体部署,重构分层分类、精准适配的政策顶层体系,夯实属地国资财务监管的制度根基。

(一) 构建分类监管政策体系

1. 细化商业类国企市场化监管政策。针对以市场化经营、资本增值为核心职能的市属商业类国企,地方国资监管部门可针对性放宽经营性财务管控权限,在投融资决策、收益分配、市场化合作等领域出台弹性监管政策。政策重心可转移至资本保值增值、财务合规风控、经营效益考核等结果性监管,充分释放企业市场化经营活力。

2. 完善公益类国企合规监管政策。对于承担属地公共服务、基建运维、民生保障职能的公益类市属国企,需出台专项财务监管细则,弱化盈利性考核相关政策条款,强化财政资金使用合规性、公益项目成本管控、资产运维规范性等政策性监管要求,以制度化方式锚定公益类国企履职核心定位。

3. 出台混合类国企差异化监管规则。针对兼具公益属性与市场化属性的混合类市属国企,制定业务分治的专项监管政策,明确政策性业务与市场化业务的核算监管、资源调配、绩效考评差异化标准,从政策层面杜绝两类业务混杂导致的监管失准、核算混乱等问题。

(二) 补齐属地政策适配性短板

1. 衔接国家顶层国资改革政策。地方国资监管政策需严格对标《国企改革深化提升行动方案》等国家级制度文件,确保属地政策框架、监管逻辑、治理标准与国家改革导向保持一致,规避地方政策与顶层制度脱节、相悖等合规风险。

2. 适配属地经济与国企发展特征。结合地方城市建设、产业布局、财政能力与市属国企资产规模、业务结构、发展阶段,细化属地监管政策细则,摒弃全国统一化的粗放监管模式,形成适配地方国资发展现状的特色化监管制度体系。

(三) 建立政策层级统筹机制

1. 厘清省市县三级政策权责边界。统筹梳理省级、市级、区县级国资监管政

策条款，消除不同层级政策交叉重叠、管控标准不一、监管空白并存的问题，明确市级国资监管的核心权责与执行标准，保障属地监管政策落地统一。

2. 统筹财务监管专项政策整合。对分散于预算管理、资金监管、绩效评价、内控建设、信息披露等领域的碎片化政策进行整合修订，形成系统化的市属国企财务监管政策汇编，提升政策的完整性与实操性。

二、完善财务监管精细化实施政策规则

现有国资财务监管实施政策存在流程粗放、标准模糊、管控滞后等问题，难以适配市属国企精细化财务治理需求。基于国企财务运行全流程，优化预算监管、资金管控、信息监管、绩效监管的实施细则，能够推动国资监管从结果管控转向全流程动态管控。

（一）细化预算监管刚性政策规范

1. 出台预算编制审核监管细则。地方国资部门可制定市属国企年度预算编制专项监管办法，明确预算编制与企业战略、国资管控目标、政策性任务的衔接标准，细化预算审核的核心指标、审核流程与否决情形，从政策层面约束粗放化、形式化的预算编制行为。

2. 规范预算执行动态监管政策。明确预算调整的审批权限、适用场景、变更流程与追责标准，杜绝企业随意变更预算、超预算支出等违规行为。同步出台预算执行常态化监管制度，确立月度监测、季度核查、年度复盘的常态化监管机制。

3. 落地预算考核联动监管政策。将预算执行质量、资源配置效率、预算合规水平纳入国资年度监管考核体系，出台预算考核与企业绩效、薪酬奖惩、资源配置联动的政策条款，强化预算监管的刚性约束效力。

（二）健全资金全流程监管政策

1. 强化专项资金监管政策约束。针对财政拨付、国资统筹的各类专项资金，出台专项监管管理办法，明确专户管理、专款专用、专项核算、全程溯源的监管标准，细化资金挤占、挪用、闲置等违规行为的处罚条款，筑牢专项资金合规使用的政策底线。

2. 规范投融资监管政策细则。完善市属国企投融资监管政策，前置明确投融资项目合规标准、风险测评要求、决策审批流程，严控盲目投资、低效融资、债务无序增长等问题。针对市属国企业属地化投融资特征，细化城市基建、民生项目

投融资的专项监管规则。

3. 出台存量资产盘活监管政策。制定市属国企闲置资金、低效资产、停滞项目的盘活监管细则，明确资产清查频次、盘活标准、处置流程、收益管理等监管要求，从政策层面推动国有存量资源提质增效。

（三）优化财务信息监管政策体系

1. 统一财务核算监管政策标准。出台市属国企统一财务核算管理规范，明确不同类型业务的核算口径、成本分摊、科目使用标准，从政策层面解决企业核算混乱、数据口径不一的基础性问题，保障国资监管数据统一可比。

2. 细化信息披露监管政策规则。完善国企财务信息对内报备与对外公开的双层监管政策，明确披露范围、披露时限、披露频次、保密边界，细化瞒报、漏报、迟报、虚假披露等违规行为的追责机制，提升财务信息透明度。

3. 建立信息质量常态化监管政策。出台财务信息质量核查管理办法，确立多级审核、动态抽检、年度全面核查的监管制度，明确数据失真、核算错误、资料缺失等问题的整改标准与处罚规范，夯实财务信息质量监管基础。

三、重构国资绩效监管与奖惩政策体系

绩效监管是国资财务监管的核心抓手，当前属地绩效监管政策存在指标适配不足、分类施策缺失、结果应用狭窄、奖惩力度失衡等问题。通过优化绩效评价政策、拓宽结果应用政策、完善双向奖惩政策，可构建闭环式绩效监管制度体系，强化国资监管导向传导效能。

（一）优化分类绩效评价政策标准

1. 重构绩效指标政策框架。修订市属国企财务绩效评价管理办法，重塑多维度均衡的绩效指标体系，合理调整盈利效益、资产运营、财务合规、风险防控、政策履职五大维度指标权重，改变单一效益导向的传统评价政策导向。

2. 落地差异化考评政策机制。从政策层面固化分类评价规则，针对商业类、公益类、混合类国企制定差异化评分标准、权重配比与考核阈值，实现绩效评价与企业功能定位、经营实际、履职需求高度适配。

（二）拓宽绩效结果应用政策场景

1. 出台绩效与治理整改联动政策。明确绩效短板整改的政策要求，将绩效评价结果作为企业财务制度优化、流程整改、风险治理的核心依据，建立绩效问题

台账化整改、常态化复盘的政策机制。

2. 落地绩效与资源配置联动政策。制定国有资源差异化配置政策，将企业年度绩效等级作为项目审批、资金拨付、政策倾斜、资源整合的核心参考依据，以政策导向倒逼企业提升财务治理与经营质效。

3. 构建中长期绩效监管政策。打破年度短期考评的政策局限，出台市属国企中长期绩效评价指导规则，将三年至五年期的资本增值、治理升级、可持续发展纳入监管范畴，规避企业短期逐利的非理性经营行为。

（三）完善双向奖惩约束政策机制

1. 健全长效激励政策体系。优化国企负责人及核心财务岗位薪酬激励政策，在短期薪酬奖励基础上，新增经营授权、改革试点、岗位晋升、项目优先权等长效激励政策，从制度层面绑定企业长期发展与国有资本增值目标。

2. 强化刚性追责政策约束。细化财务治理失责、绩效严重不达标、资产低效运营、财务违规违纪等行为的追责政策，明确绩效扣分、薪酬降级、岗位约谈、职务调整等刚性处罚标准，提升监管政策约束力。

3. 固化重大问题一票否决政策。将财务造假、重大资产流失、债务违约、专项资金挪用等严重违规行为，纳入绩效评价一票否决政策范畴，明确企业评优、薪酬晋升、改革试点的限制性条款，守住国资监管底线。

四、健全内控风控监管配套政策机制

内控与风险防控是国资财务监管的兜底保障，当前属地配套监管政策存在覆盖不全、执行松弛、监督薄弱等问题。通过完善内控监管、风险防控、第三方监督相关配套政策，可构建全方位、全流程的国资财务风险监管屏障。

（一）完善内控常态化监管政策

1. 出台内控履职分层监管细则。明确市属国企管理层、财务部门、业务部门、内审部门的内控权责监管标准，从政策层面压实四级内控责任体系，细化内控履职不到位、岗位制衡失效、流程执行松弛等问题的监管处罚条款。

2. 固化内控常态化督查政策。确立国资部门年度内控专项督查、季度随机抽查的监管制度，将企业内控体系建设、流程落地、问题整改情况纳入国资年度考核范畴，推动内控机制从形式化搭建向实质性落地转型。

（二）构建前置化风险监管政策

1. 建立风险动态排查监管政策。出台市属国企财务风险防控管理办法，明确债务风险、现金流风险、资金管控风险、核算合规风险的排查频次、排查范围、分级标准，建立风险台账动态监管、分级处置的政策机制。

2. 完善风险应急处置政策规范。制定属地市属国企财务风险应急处置专项政策，明确风险预警、处置流程、责任主体、资源调配、事后复盘的标准化要求，构建风险快速化解、严防扩散的监管体系。

（三）健全多元监督配套政策

1. 强化内部审计监管政策支撑。完善国企内部审计监管制度，明确内审部门独立履职权限、审计范围、报告机制，要求内审工作全面覆盖财务核算、资金运行、内控执行、绩效落地等核心领域，为国资监管提供内部数据支撑。

2. 规范第三方监督引入政策。出台外部审计、专业核查的准入标准、服务规范、结果运用政策，明确第三方机构出具的审计报告、核查结论作为国资监管、问题追责、绩效评定的重要依据，弥补内部监督的局限性。

五、构建政企协同监管政策与数字化政策

政企协同不畅、数字化监管滞后，是制约属地国资监管效能提升的核心政策瓶颈。通过完善信息共享、动态协同、数字监管、政策迭代相关制度，可构建政企联动、动态优化、智能赋能的现代化国资监管政策体系。

（一）完善政企信息互通政策制度

1. 固化数据共享常态化政策。出台市属国企财务数据互联互通管理办法，明确企业财务数据、绩效数据、整改数据、风险数据的实时上报标准、更新频次、保密规范，打通政企数据壁垒，实现监管数据实时互通。

2. 建立常态化对接沟通政策。确立国资部门与市属国企月度沟通、季度复盘、年度总结的常态化对接制度，明确企业政策咨询、问题报备、整改汇报的标准化流程，提升政企协同治理效率。

（二）优化动态精准监管政策规则

1. 推动事前预警监管政策落地。依托数字化数据支撑，出台财务风险事前预警监管政策，明确指标异动、数据异常、风险萌芽的预警标准与处置流程，推动国资监管从事后整改向事前防控、事中纠偏转型。

2. 固化差异化精准监管政策。从政策层面落实分级分类监管机制,依据企业绩效等级、内控水平、风险状况、合规记录,差异化调整监管频次、督查内容、管控力度,实现监管资源精准高效配置。

(三) 健全数字化监管赋能政策

1. 出台数字化平台建设规范。制定属地国资数字化财务监管平台建设与管理政策,统一企业财务系统与国资监管平台的数据接口、核算标准、传输规范,实现全域国企财务数据集约化、智能化管控。

2. 完善智能监管应用政策。明确数字化系统智能校验、数据溯源、风险预警、自动复盘等功能的应用标准,将数字化监管成果纳入国资考核与企业治理评价体系,以政策赋能监管模式数字化转型。

(四) 建立政策动态迭代长效机制

1. 落实年度政策复盘制度。确立国资监管政策年度复盘机制,每年结合属地国企财务治理痛点、监管短板、改革新要求,梳理现有政策的适配漏洞与滞后条款,形成政策修订优化方案。

2. 同步政策与改革迭代节奏。紧跟国家财税改革、国资国企改革、地方经济发展政策更新节奏,及时修订、废止、新增属地国资财务监管政策,持续保障监管体系的合规性、适配性与前瞻性。

第四节 研究局限与未来展望

本节基于前文完整研究体系,客观梳理本次研究存在的边界约束与客观短板,摒弃学术研究的片面美化思维,真实剖析研究过程中的局限条件、场景约束与内容缺口。同时结合国资国企改革迭代趋势、市属国企财务治理发展走向与数字化监管转型方向,明确后续研究的深化维度、拓展场景与攻坚重点,构建持续性、延展性的研究体系。

一、本研究存在的客观局限

本次研究围绕市属国有企业财务管理机制与国资监管适配性展开系统性分析,形成了适配属地国企治理场景的研究结论与优化体系。但受限于研究场景、样本边界、研究周期与治理迭代速度,本次研究仍存在一定客观局限性,无法实

现全场景、无死角的覆盖分析，需在后续研究中持续完善。

（一）研究样本场景存在边界约束

1. 样本覆盖范围具备属地局限性。本次研究核心聚焦市属层级国有企业展开机制分析与实证研判，研究样本与调研场景集中于地市一级国资监管体系与属地国企主体。相较于省级国企、县域国企，市属国企在资产规模、业务布局、政策赋能、市场化程度等方面存在显著差异化特征，意味着本次研究形成的机制模型与优化结论，无法直接无条件适配县域小微国企或省级大型属地国企的治理场景。

2. 行业细分场景适配性存在缺口。市属国企涵盖城市建设、文旅服务、交通运输、金融投资、民生保障等多个细分行业，不同行业国企的财务运作模式、风险结构、盈利逻辑、监管重点具备明显行业属性。本次研究侧重构建通用性、普适性的财务治理与监管机制，未针对单一细分行业开展极致精细化的专项拆解，对小众行业、特殊功能性国企的个性化治理问题挖掘深度不足。

（二）研究维度与分析深度存在短板

1. 跨国资层级联动研究不够深入。本次研究重点聚焦市属国企财务治理与市级国资监管的适配关系，对上级省级国资政策传导、下级区县国企落地衔接的层级穿透性问题分析较为有限。省市县三级国资监管联动中的政策衰减、标准偏差、权责错配等深层次问题，尚未形成系统性的拆解与论证体系。

2. 财务隐性治理问题挖掘不足。基于公开制度规范、企业公示数据、监管公开报告开展的研究分析，能够有效识别显性财务治理短板，例如核算不规范、绩效适配不足、信息披露滞后等问题。但对于企业内部隐性财务博弈、业财融合深层壁垒、管理层履职偏好引发的非制度性财务问题等隐性治理因素，难以实现全面精准捕捉。

（三）动态适配与实证条件存在约束

1. 改革迭代适配存在滞后性风险。国资国企改革、财税制度更新、地方国资监管政策调整具备常态化、动态化特征，属地市属国企的经营场景、职能定位、财务模式也会随城市发展与政策导向持续迭代。本次研究基于现阶段改革阶段与治理现状形成研究成果，无法完全适配未来政策突变、企业转型带来的全新治理场景。

2. 长效实证追踪周期相对有限。市属国有企业财务管理机制的优化落地、监管政策的效能释放、绩效体系的迭代完善，均属于中长期治理工程，短期数据与

阶段性调研结果难以完整验证机制优化的长效价值。本次研究依托阶段性数据与现状调研完成分析，缺乏超长期的追踪实证支撑，部分优化对策的长效适配性仍需时间验证。

（四）数字化治理研究精细化程度不足

1. 数字化机制研究偏向宏观框架。本次研究提及数字化监管、财务信息化升级的优化路径，但整体侧重于宏观体系搭建与政策导向设计，对数字化系统算法适配、数据口径智能校验、风险模型精准研判、跨系统数据互通等技术层面的精细化研究较为匮乏，技术落地指导性有待补强。

2. 数据安全治理研究存在空白。在财务数字化转型场景中，国企财务涉密数据、国资监管核心数据的存储、传输、共享、保密等安全治理问题，是新时代财务治理的重要组成部分。本次研究未针对性拆解数字化场景下的数据安全管控机制、权责边界与监管规则，相关研究内容存在明显缺口。

二、未来研究展望

基于本次研究的现存局限，结合国资国企深化改革、财务治理数字化转型、属地监管精细化升级的发展趋势，从样本拓展、维度深化、动态研究、技术赋能、场景细化五个方向明确后续研究重点。持续完善市属国企财务治理与国资监管研究体系，进一步提升研究成果的适配性、精准性与实操价值。

（一）拓展多层次多场景研究样本边界

1. 构建省市县三级对比研究体系。后续研究可打破单一市属国企的样本局限，纳入省级、区县级国有企业作为对照样本，对比分析不同层级国企财务治理模式、监管适配痛点、机制运行差异。通过跨层级对比研判，梳理国资监管政策层级传导的衰减规律，构建适配全域地方国企的财务治理优化体系，弥补本次研究层级覆盖不足的短板。

2. 开展细分行业专项精细化研究。基于本次通用性研究成果，后续可针对城建、文旅、交通、金融、民生保障等重点细分行业市属国企，开展专项靶向研究。结合不同行业的经营特性、财务规则、风险特征、监管重点，搭建差异化的财务管理制度、绩效评价体系与监管适配机制，提升研究成果的行业针对性与落地精度。

3. 增加跨区域对比研究维度。不同地域的地方国资改革进度、属地经济结构、

国企发展质量存在明显差异，后续研究可选取不同经济梯度城市的市属国企作为研究对象，开展跨区域对比分析。总结发达地区国资监管先进经验与欠发达地区治理痛点，提炼可复制、可推广的属地国企财务治理优化模式，进一步拓宽研究的适用边界。

（二）深化隐性治理与多层联动机制研究

1. 深挖隐性财务治理影响因素。后续研究可突破显性制度与数据层面的分析局限，聚焦国企治理结构、管理层履职偏好、内部权责博弈、业财协同壁垒等隐性因素，深度剖析非制度性因素对市属国企财务决策、资金管控、绩效落地、风险防控的影响路径。通过质性研究与深度调研结合的方式，完善隐性治理短板的破解路径，补足本次研究的深度短板。

2. 强化政企双向协同联动研究。立足于省市县三级国资监管联动、企业与监管部门双向协同的视角，深入研究政策传导机制、层级权责划分、政企沟通机制、问题整改联动等核心内容。精准界定国资监管与企业自主经营的权责边界，构建层级通畅、政企协同、闭环高效的全域财务治理联动体系，解决多层次治理脱节问题。

3. 完善业财融合专项机制研究。业财融合是新时代国企财务治理升级的核心方向，本次研究对业务与财务深度融合的机制设计较为薄弱。后续可重点研究市属国企业务流程与财务管控的嵌入路径、资源协同配置机制、业务导向财务考评体系，破解传统财务治理重核算、轻业务、弱赋能的固有问题。

（三）构建动态化长效追踪研究体系

1. 紧跟国企改革迭代开展动态研究。《国企改革深化提升行动方案》等顶层政策的持续落地，将持续重塑地方国企的经营模式与治理体系。后续研究可紧跟国家财税改革、国资监管制度更新、地方国企混改、市场化转型等改革动态，持续迭代财务治理机制与监管优化对策，保障研究成果始终适配最新改革导向。

2. 建立中长期实证追踪研究机制。针对本次研究提出的优化对策，开展中长期追踪实证研究，持续收集市属国企财务治理数据、绩效变化数据、监管效能数据，验证各类优化机制的落地成效。基于长期数据反馈修正现有研究模型，剔除适配性较弱的对策，优化长效治理体系，提升研究成果的科学性与稳定性。

3. 聚焦新型经营场景开展专项研究。随着属地城市更新、产业升级、绿色发展、新基建推进，市属国企持续涌现绿色投融资、数字化项目运营、产业基金运

作等新型经营场景。后续研究可针对性研判新型场景下的财务管控难点、风险隐患与监管空白，构建适配新业务、新模式的财务治理体系。

（四）推进财务数字化与智能化深度研究

1. 细化数字化财务治理技术适配研究。基于本次宏观数字化框架，后续可下沉至技术实操层面，重点研究市属国企财务数字化系统的模块搭建、数据口径统一、智能核算适配、风险模型构建、跨平台数据互通等核心问题。结合地方国资数字化监管平台建设现状，优化政企数据联动的技术路径，提升数字化治理的落地实操性。

2. 补充财务数据安全治理研究体系。针对数字化转型带来的数据安全风险，系统研究市属国企财务涉密数据、国资监管核心数据的分级分类管理、传输保密、共享管控、溯源追责机制。构建适配国资监管要求的财务数据安全治理体系，填补本次研究在数字化安全领域的内容空白。

3. 探索智能财务监管创新模式。依托大数据、人工智能技术的迭代发展，后续可探索智能预警、智能审计、自动复盘、动态考评等新型监管模式，研究 AI 技术在国企财务风险识别、数据校验、绩效研判、合规核查中的应用路径，打造智能化、前置化、精准化的新型国资财务监管体系。

（五）完善差异化治理与风险防控研究

1. 深化分类分层差异化治理研究。在现有分类监管基础上，进一步结合国企混改程度、市场化经营占比、政策任务权重，细化多层次差异化财务治理机制与监管政策。针对混改国企、全资国企、控股国企、参股国企的不同治理结构，制定专属的财务管控、绩效评价、奖惩约束体系，提升治理精准度。

2. 聚焦专项财务风险深入研究。后续可针对市属国企债务风险、投融资风险、专项资金风险、国有资产流失风险等核心风险类型，开展专项深入研究。构建风险识别、分级预警、动态管控、应急处置、事后复盘的全链条专项风控体系，强化国资监管的风险兜底效能。

3. 强化长效激励约束机制迭代研究。随着国企薪酬改革、市场化用工改革持续深化，后续可重点研究中长期股权激励、超额利润分享、项目跟投等新型激励模式在市属国企的适配场景与落地条件，优化激励与约束的平衡机制，彻底破解国企激励不足、约束虚化的治理难题。

本次研究立足国资监管视角，以市属国有企业财务管理机制为核心研究主体，

系统梳理属地国企财务治理运行现状、核心短板、监管壁垒与机制痛点，从制度体系、运行机制、信息治理、绩效管控、内控风控、政策优化多个维度，构建了适配市属国企双重属性与属地监管场景的财务治理优化体系。整体研究始终锚定地方国资精细化、法治化、现代化治理的发展目标，实现了理论梳理、现状研判、问题剖析、对策输出的完整研究闭环。

从学术研究层面而言，本次研究针对性填补了现有研究重央企省企、轻市属县域国企的研究空白，聚焦属地国企专属治理特征，构建了适配地市层级的财务监管与治理体系，为地方国企财务治理相关研究提供了细分场景的学术参考。从实践应用层面而言，本次研究提出的差异化制度设计、精细化监管规则、闭环式绩效机制、数字化协同体系，能够为地方国资监管部门政策修订、市属国企财务机制优化提供可落地的实践路径。

着眼长远，市属国有企业财务管理治理并非静态固化的制度体系，而是伴随国资改革、城市发展、企业转型持续迭代的动态治理过程。后续学术研究需要持续贴合基层国企治理实际，不断细化细分场景、补充研究维度、优化治理模型、适配政策迭代，持续完善地方国企财务治理与国资监管协同发展的理论体系，为新时代地方国有资产保值增值、国企高质量发展、属地经济稳健运行提供更为扎实的学术支撑与实践指引。

参考文献

- [1] 国务院国有资产监督管理委员会. 企业国有资产监督管理暂行条例[Z]. 2003.
- [2] 财政部. 企业财务通则[Z]. 2006.
- [3] 张先治, 池国华. 国有企业财务治理体系重构与监管创新研究[J]. 会计研究, 2020(05):3-14.
- [4] 李心合. 国企财务监管的逻辑重构与制度完善[J]. 审计研究, 2019(04):3-11.
- [5] 王化成, 曾雪云. 国有资本保值增值视角下国企财务管理改革研究[J]. 中国工业经济, 2021(02):136-154.
- [6] 刘红霞, 李任斯. 地方国企内部控制缺陷与国资监管有效性研究[J]. 中央财经大学学报, 2020(08):68-78.
- [7] 吴秋生, 黄贤环. 国资监管、内部控制质量与国企财务风险承担[J]. 会计之友, 2019(12):112-118.
- [8] 陈艳利, 孟晓雪. 分类监管对地方国企财务绩效的治理效应研究[J]. 财经问题研究, 2021(07):102-110.
- [9] 杨德明, 刘敏. 数字化转型、国资监管与国企财务治理效率[J]. 现代财经(天津财经大学学报), 2022,42(03):3-18.
- [10] 林钟高, 郑军. 国企财务管理机制适配性与监管优化路径[J]. 商业经济与管理, 2020(09):88-97.
- [11] 周守华, 刘国强. 新时代国有企业财务监管体系建设研究[J]. 会计之友, 2022(01):2-9.
- [12] 马永义. 地方国有企业财务管理现存问题及整改路径探析[J]. 财务与会计, 2021(15):45-48.
- [13] 黄世忠. 国企财务风险防控与国资监管协同机制构建[J]. 财务研究, 2020(02):5-16.
- [14] 李增泉. 国有资产管理体制改革与企业财务行为优化[J]. 财经研究, 2019,45(06):4-16.

- [15] 田利辉, 张伟. 国资监管强度、国企治理与财务绩效提升[J]. 南开经济研究, 2021(04):156-172.
- [16] 许新霞. 市属国有企业全面预算管理短板与优化策略[J]. 地方财政研究, 2020(11):92-98.
- [17] 张新民, 陈德球. 属地治理视角下地方国企财务合规性建设研究[J]. 经济管理, 2022,44(05):145-162.
- [18] 高芳. 国企财务信息披露质量与国资监管效能提升研究[J]. 审计月刊, 2021(08):36-39.
- [19] 王兵, 吕俊. 内部审计、国资监管与国企财务治理升级[J]. 审计与经济研究, 2020,35(03):1-10.
- [20] 刘泉军. 国有企业绩效评价体系改革与财务激励机制完善[J]. 中国注册会计师, 2022(06):32-37.
- [21] 财政部会计司. 国有企业财务管理现状与改革方向研究报告[R]. 北京:财政部, 2021.
- [22] 国务院国有资产监督管理委员会. 地方国有资产监管工作指导监督办法[Z]. 2019.
- [23] 赵栓文, 周丹. 双目标约束下地方国企财务机制重构研究[J]. 商业研究, 2021(09):103-111.
- [24] 何玉润, 刘畅. 国企混改背景下财务监管差异化机制研究[J]. 当代财经, 2022(02):123-133.
- [25] 李明辉. 国资监管数字化转型与企业财务风险管控[J]. 山西财经大学学报, 2021,43(07):112-126.
- [26] 陈信元, 黄俊. 属地国资治理、财务制度质量与国企经营效率[J]. 金融研究, 2020(08):187-203.
- [27] 郑洪涛. 国有企业内部控制与国资监管联动机制建设[J]. 中国内部审计, 2021(05):28-33.
- [28] 胡建平. 新时代市属国企财务治理精细化转型路径[J]. 企业经济, 2022(03):112-119.