

新形势下国有企业董事会建设及效能提升探索与实践

——基于新公司法背景下的实证分析

胡 然

大唐山西发电有限公司 山西 太原 030006

【摘 要】：在新《公司法》（2024 年实施）确立“国家出资公司”专章的法治框架下，国有企业董事会功能定位“定战略、作决策、防风险”拓展了强监督作用，形成中国特色治理逻辑——通过“党建入章”“双向进入”机制融合党的领导权，依托外部董事制度（国有独资企业占比过半）制衡出资人代表权与企业自主权。基于山西公司实践表明：党委前置研究（53 项）与董事会决策（99 项）权责清单化、审计委员会替代监事会行使专业化监督（2024 年召开 7 次会议）、“外大于内”董事会结构（外部董事占比 60%）及分类授权机制显著提升治理效能。当前仍面临权责边界模糊、外部董事履职保障不足（信息不对称、责任风险）等挑战，未来需通过“三张清单”厘清治理边界、建立董事数字履职平台、推行“专职外部董事工作室”及三维度评价体系（治理行为/决策效能/监督履职），实现法治化、专业化、差异化和数字化治理升级。

【关键词】：国有企业；董事会建设；实证分析

DOI:10.12417/2811-0722.25.10.078

1 引言

国有企业董事会建设的时代背景与战略意义

当前，我国国有企业改革已进入深化治理机制创新、构建世界一流企业的关键阶段。董事会作为公司治理的核心枢纽，其建设质量直接关系到国有企业市场化改革成效与国有资本保值增值能力。自党的十四届三中全会提出建立现代企业制度以来，国有企业董事会建设经历了从试点探索到规范发展的演进历程。特别是 2024 年 7 月 1 日新修订的《中华人民共和国公司法》正式实施，将国有企业制度安排从“专节”上升到“专章”，标志着国企治理进入法治化、规范化的新阶段。新公司法不仅强化了董事会的治理中心地位，更对国有企业的治理结构、权责配置和监督机制进行了系统性重构，为国企董事会建设提供了新的法律基础和制度框架。

在这一背景下，加强国有企业董事会建设具有以下三重战略意义：从政治维度看，是落实“两个一以贯之”、将党的领导融入公司治理各环节的关键路径；从经济维度看，是提升企业决策科学性、激发内生活力、发展新质生产力的重要保障；从治理维度看，是构建权责法定、权责透明、协调运转、有效制衡治理机制的必然要求^[1]。近年来，随着改革深入推进，国有企业董事会建设取得了显著成效，但仍存在职能定位不够清晰、外部董事作用发挥不充分、监督机制不够健全等问题，制约了治理效能的进一步提升。

本文基于新公司法实施背景，结合山西公司本部及所管子企业改革实践和集团公司系统企业董事会建设经验，系统分析国有企业董事会建设的现状、挑战与优化路径，旨在为提升国有企业治理现代化水平提供理论参考和实践指导^[2]。研究综合运用文献分析、案例研究和比较研究方法，聚焦于党的领导与公司治理融合机制、董事会结构优化与职能归位、监督功能强

化等核心议题，探索中国特色现代国有企业制度下的董事会治理新模式。

2 国有企业董事会建设的理论框架与法律基础

（1）国有企业董事会治理的理论演进

国有企业董事会建设是伴随我国经济体制改革与现代企业制度建立而逐步深化的过程。回溯改革历程，国有企业治理模式经历了三个标志性阶段：第一阶段（1993-2003 年）是现代企业制度探索期，党的十四届三中全会提出“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的十六字方针，开始在公司法框架下建立股东会、董事会、监事会三会分设的治理结构，但实践中普遍存在“形似神不至”问题；第二阶段（2004-2022 年）是董事会制度规范期，通过引入外部董事制度、落实董事会职权、建立专门委员会等举措，逐步形成“党组织把方向、董事会定战略、经理层抓落实”的治理框架；第三阶段（2023 年至今）是治理效能提升期，在新公司法颁布与新一轮国企改革深化行动背景下，需科学优化董事会功能定位，坚持和完善董事会定战略、作决策、防风险的核心职责，强化董事会监督作用，监督职能成为董事会建设的新焦点。

（2）新公司法的制度创新与治理重构

2024 年 7 月实施的新《公司法》针对国有企业治理进行了多项重大制度创新，为董事会建设提供了新的法律基础。新法首次设立“国家出资公司”专章，将国有独资公司及国有资本控股公司纳入统一规范范畴，明确规定国有独资公司董事会成员中外部董事应过半数，从法律层面保障了董事会的独立性和制衡能力。在治理结构选择上，新法创新性地引入单层制治理模式，允许企业选择在董事会下设审计委员会替代监事会职能，解决了长期以来监事会虚置问题。目前，山西公司本部级

所属企业，全面开展章程修订工作，全面取消监事或监事会，转由内部设计机构或董事会审计与风险委员会行使监督职权。

新公司法还对公司治理权责进行了重要调整：一方面缩减股东会职权，将部分经营权下放至董事会，明确股东会可对董事会进行概括授权；另一方面强化董事义务与责任，新增董事对第三人责任条款，规定在公司偿付能力不足时，存在故意或重大过失的董事需直接对受损第三人承担责任。这些变化不仅提升了董事会的决策中心地位，也对其履职的专业性和审慎性提出了更高要求。

(3) 国有企业董事会的功能定位与治理逻辑

在新公司法背景下，国有企业董事会已形成以下功能定位：定战略—主导企业长期发展方向与竞争策略；作决策—行使重大投融资、重组改制等决策权；防风险—建立风险防控体系，保障企业稳健运营；强监督—通过审计委员会等机制对财务报告、高管行为等实施监督。它们相互支撑，共同构成董事会治理效能的核心维度。

国有企业董事会的治理逻辑体现为“三权平衡”：一是党的领导权，通过“党建入章”、“双向进入、交叉任职”、“前置研究讨论”等机制确保党组织在重大决策中的把关定向作用；二是出资人代表权，通过外部董事制度传递出资人意志，防范内部人控制；三是企业经营自主权，通过规范授权机制保障经理层经营指挥效率^[3]。这种平衡逻辑既区别于英美股东中心主义模式，也不同于德日利益相关者模式，形成了具有中国特色的国有企业治理范式。

表1 国有企业董事会“定战略、作决策、防风险”功能体系及强监督作用

功能维度	核心内涵	实施机制	改革新趋势
定战略	主导企业战略规划与方向选择	战略委员会审议、董事会决议	强化前瞻性、聚焦新质生产力
作决策	行使重大经营决策权	专门委员会议事、董事投票表决	扩大经营自主权、决策流程数字化
防风险	构建风险防控体系	风险委员会评估、内部控制制度建设	风险预警智能化、合规管理一体化
强监督	监督财务报告及高管行为	审计委员会行权、决策后评估	承接监事会职能、监督全程化

3 国有企业董事会建设的实践进展与创新探索

(1) 党的领导与公司治理的深度融合机制

将党的领导融入公司治理各环节，是中国特色现代国有企业制度的核心特征。国企通过“党建入章”、“双向进入、交叉任职”、“前置研究程序”三大机制实现这一融合。目前山西公司及所属企业党委书记和董事长“一肩挑”已成为标准配置，全面推行党委“四步工作法”：党委先议（解决“该不该干”问题）、会前沟通（党委成员和董事会成员充分协商）、

会上表达（党委成员在董事会上传达意见）、会后报告（决策结果向党委反馈）。这种机制既保障了党组织对企业重大决策的把关定向，又尊重了董事会的独立决策权。

实践中，山西公司梳理了党委会、董事会、经理层的决策权限，明确党委会前置研究事项53项、董事会决策事项99项、总经理办公会决策事项22项，形成清晰的权责清单。2024年，党委会前置研究重大事项46余项，涵盖战略规划、重大投资、资产处置、风险防控等关键领域。在决策流程上，党委重点解决“该不该干”的价值判断，董事会聚焦“这样干行不行”的可行性评估，经理层负责“怎么干”的执行方案，形成决策链闭环。这种制度设计有效解决了以往“以党代企”或“党建业务两张皮”的问题，使党的领导与企业治理有机统一。

(2) 董事会结构优化与专业能力建设

董事会结构优化是提升决策质量的关键。当前改革主要围绕三个方面展开：

应建尽建原则落实：针对不同规模、不同发展阶段的企业实施分类治理。按照集团公司规定，

除股东人数较少或者规模较小的有限责任公司（市场化程度低、业务类型单一、投资事项少）可设一名董事外，其余企业均应建立董事会。截至2025年3月，山西公司子企业已有4户成立董事会，实现应建尽建目标。

外部董事制度深化：通过引入多元化、专业化外部董事，破解“内部人控制”难题。山西公司“外大于内”的董事会结构：山西公司本部层面5名董事中外部董事占3席，并向三级企业派驻10名外部董事（专职3名）。这些外部董事不仅在数量上占优，更在专业结构上互补，覆盖战略规划、投资、金融、财务、审计、风险管控、科技创新、法律、公司治理、运营管理等关键领域。目前，山西公司全面建立多专业外部董事人才库，储备法律、财务、人力资源等专业人才56名，实施专职外部董事与企业现职领导双向交流机制，提升治理活力。

专门委员会效能提升：新公司法实施后，审计委员会成为董事会监督职能的主要载体。山西公司的实践表明，由3名外部董事组成的审计与风险委员会（主任由专职外部董事担任）能有效发挥专业监督作用^[4]。2024年该委员会召开7次会议，重点审议审计进展、合规经营、市场风险、法律风险及财务风险等议题，提出针对性建议和预警，显著提升了风险防控能力。在审计委员会成员构成上，强调专业资质要求（财务、会计、审计或法律背景）和独立性保障（主任由外部董事担任），使其成为董事会的“第三只眼”。

表2 国有企业董事会结构优化实践比较

改革维度	山西公司及子企业实践	创新亮点
应建尽建	4户子企业建立董事会，小微企业设一名董事	分类治理、简化小微决策链

外部董事	专职外部董事制度、双向交流	外大于内、专业互补
专门委员会	设置战略、提名、薪酬、审计四委员会，其中审计、薪酬由外部董事主导	监督职能专业化、常态化
职工代表	通过职代会选举职工董事	民主治理与专业治理结合

(3) 董事会监督职能的系统强化

新公司法实施后，董事会监督功能从隐性要求变为显性职责，与定战略、作决策、防风险并列成为第四大核心功能。这一转变源于三重动因：一是完善监督是董事会建设的初衷，外部董事制度设计的本意就是解决内部人控制问题；二是决策监督是防控重大风险的关键，战略决策失误可能对企业造成致命伤害；三是新公司法赋予审计委员会监事会职能，使监督成为董事会的法定义务。

国有企业董事会的监督职能具有三个鲜明特征：在监督部位上，聚焦战略决策和高管经营行为；在监督过程上，贯穿事前、事中、事后全周期；在监督方式上，兼具建设型监督（优化决策质量）与问题型监督（纠正违规行为）^[5]。实践中，监督职能主要通过五个路径实现：

决策全周期监督：建立“调研分析-科学决策-跟踪督办”闭环机制。山西公司在重大投资项目决策中，组织外部董事对决策项目进行现场专题调研，董事会设置风险阈值触发条件，项目实施后由审计与风险委员会每季度评估进展，确保决策科学性与执行有效性。

内控体系监督：由审计与风险委员会牵头，督导评价企业内控、风险、合规、违规追责四大体系。山西公司将年“四合一”工作报告作为审计与风险委员会年度重点任务，通过统一风险评估框架、整合控制措施、共享监督成果，提升监督效能。

财务审计监督：强化对财务信息、会计报告的审查力度。新公司法实施后，审计与风险委员会普遍增加与内审机构、外审机构的沟通频次，山西公司审计与风险委员会要求对重大会计估计变更进行专项说明，有效防范财务操纵风险。

高管行为监督：对高管履职合规性进行评价制衡。2025年山西公司派出外部董事依据新公司法第182条，对参股企业关联交易行为提出质询，积极避免国有资产流失。

问题整改监督：跟踪督查各类检查发现问题的整改情况。建立“问题清单-责任清单-整改清单”销号机制，山西公司审计与风险委员会2024年推动历史遗留问题整改率有效提升。

(4) 差异化授权与经理层激励约束机制

落实董事会职权的关键是处理好与经理层的权责关系。改革主要从两个维度推进：

分类授权机制：针对不同类型企业实施差异化授权。山西公司推动4家全面建立董事会向经理层授权管理制度，制定授

权放权清单，明确授权原则、事项范围、权限条件。这种分类授权既保障了山西公司管控有效性，又激发了基层企业活力。

经理层激励约束：通过任期制、契约化管理和差异化考核激发经营活力。山西公司建立刚性考核机制，其考核体系针对不同企业精准设标，形成“四维两部”考核体系。

4 深化国有企业董事会建设的挑战与优化路径

(1) 实践困境与现实挑战

尽管国有企业董事会建设取得显著进展，但实践中仍面临多重挑战：

权责边界不够清晰：党委会前置研究事项与董事会决策事项存在交叉重叠，导致决策链条延长。部分企业反映，部分投资事项需先后经党委会前置研究、战略委员会论证、董事会决策三道程序，平均耗时1-2个月，错失市场机遇。同时，新公司法对审计委员会与原有监事会职能衔接规定不够细化，导致监督职责落地困难，如对高管解任建议权、股东代表诉讼权等缺乏操作细则。

董事履职保障不足：外部董事面临信息不对称、专业支撑不足、责任风险加大三重困境。新公司法新增“董事对第三人责任”，规定在公司偿付能力欠缺时，存在故意或重大过失的董事需直接对受损第三方承担责任。这一规定虽强化了问责，但缺乏配套的责任豁免和保险机制，导致部分董事趋于保守决策。调研显示，外部董事平均每月在企业工作时间不足3天，信息获取主要依赖管理层汇报，独立判断能力受限。

治理效能不够均衡：根据调研，部分二级企业层面公司治理示范企业效能优异，但三级子企业董事会运作质量参差不齐。在调研中发现，部分企业重大决策依赖“传签”方式，决策科学性难以保障。

(2) 国有企业董事会建设的优化路径

针对上述挑战，国有企业董事会建设需在以下方面进行优化：

1. 完善治理法治保障

厘清权责边界：制定《治理准则》，明确党委会前置研究讨论事项采用“三张清单”（重大经营事项清单、资本运作事项清单、风险管控事项清单），与董事会决策事项形成“讨论前置”与“决策后置”的对应衔接机制。

细化监督规则：出台《审计与风险委员会工作规则》，明确审计与风险委员会行使原监事会职权的具体程序。

2. 创新运行机制

决策运行优化：构建“会前、会中、会后”三个阶段闭环管理机制。立足会前准备，强化会中决策，抓实会后落实。建立外部董事与“董事长、经理层、职能部门”三个层次沟通机制。董事长定期与外部董事一对一沟通，围绕经营改革发展、

董事会建设等深入交流；加强董事会与经理层的沟通，定期听取生产经营情况汇报，针对存在问题提出改进措施；组织经理层参加的职能部门汇报会，逐步形成常态化沟通机制。

信息保障机制：建立“董事信息室”制度，确保外部董事在会前充分获取信息。包括：月度经营简报（财务、市场、风险数据）、专项调研报告（重大项目进展）、行业情报分析等。开发董事履职数字平台，支持在线查询企业实时经营数据，破除信息壁垒。

激励约束并重：健全外部董事薪酬多元化机制，对科技型企业探索“固定报酬+业绩单元”模式，业绩单元与企业创新成果转化收益挂钩^[6]。落实董事责任保险制度，对非故意或重大过失行为建立免责清单。

3. 强化人才支撑

优化选聘机制：建立“1+1+N”外部董事选聘、培养标准（即具备党委管理领导人员的资格，具备生产经营、改革发展等某一方面的专长，熟悉任职企业难点困点），综合考虑子企业董事会建设成熟度、董事会席位情况等因素，分类制定标准化任职推荐模型。实施“资格认证+持续教育”制度，定期组织公司治理、新公司法解读、行业分析等专题培训。

创新履职模式：建立外部董事履职管理、培训管理、调研管理、报告管理、董事会参会管理及专业支持等6大模块的履职支撑工作机制，制定《外部董事履职指南》，实现履职支撑“规范化”“流程化”。可推行“专职外部董事工作室”，每位专职董事负责2-3家企业，形成领域专长。可设置火力发电、风力发电、光伏发电等专业工作室，外部董事深度参与研究，为同类型企业提供决策支持。

健全评价体系：设计“三维度”董事评价指标：治理行为维度（参会率、提案质量、专业贡献）、决策效能维度（所提

议案实施效果、风险预警准确性）、监督履职维度（审计与风险委员会工作成效、内控缺陷发现率）。评价结果与续聘、薪酬、评优直接挂钩，激活履职动力。

5 结论与展望

国有企业董事会建设是完善中国特色现代企业制度的核心环节，对推动国有企业高质量发展具有战略意义。在新公司法实施与深化改革背景下，董事会监督职能的强化成为提升治理效能的关键突破口。研究表明，国有企业通过党的领导有机融入、董事会结构优化、运行机制创新、激励约束强化等路径，正逐步构建起权责法定、权责透明、协调运转、有效制衡的治理体系。

山西公司改革实践表明，国有企业董事会建设已取得实质性突破：党的领导通过“党建入章”“双向进入、交叉任职”等机制深度融入决策链条；“外大于内”的董事会结构有效增强独立性；审计与风险委员会承接监事会职能后监督效能提升；分类授权和刚性考核激发经理层活力。但同时也面临权责边界不够清晰、集团治理不够规范、董事履职保障不足、治理效能不够均衡等挑战。

面向未来，国有企业董事会建设需着力推进四方面创新：一是法治化，完善新公司法配套规则，细化审计与风险委员会职权和集团治理规范；二是专业化，优化外部董事结构，健全履职支持体系；三是差异化，根据企业功能分类、发展阶段、行业特征创新治理模式；四是数字化，运用大数据、人工智能等技术提升决策科学性和监督精准度^[7]。

国有企业董事会的治理变革，不仅关乎企业自身竞争力提升，更是中国式现代化企业制度实践的重要载体。通过持续深化董事会建设，国有企业必将为发展新质生产力、建设世界一流企业提供坚实制度保障，展现中国特色社会主义市场经济体制的独特优势。

参考文献：

- [1] 全国人大常委会.《中华人民共和国公司法》（2023年修订）[Z].2024-07-01 实施.
- [2] 国务院国资委.国有企业改革深化提升行动方案（2023-2025年）[Z].2023.
- [3] 李维安.公司治理学（第四版）[M].北京:高等教育出版社,2023.
- [4] 黄速建.国有企业改革：制度变迁与效率改进[M].北京:经济管理出版社,2021.
- [5] 刘汉民,齐宇.新《公司法》下国有企业董事会监督职能的重构[J].中国工业经济,2024(5):45-62.
- [6] 肖红军等.党组织参与治理对国有企业董事会决策的影响[J].管理世界,2023(8):112-130.
- [7] 郝云宏.外部董事独立性、履职保障与治理效能[J].经济管理,2025(2):78-93.