

国有企业经营业绩考核的难点和对策

周晓瑛

台州市交通投资集团有限公司 浙江 台州 318000

摘要：国有企业经营业绩考核，也称国有企业负责人经营业绩考核^[1]，它是国有资产监管的重要手段，是国有资产保值增值的重要抓手。它是国有企业和国资监管部门的管理行为之一，也是企业管理有序运转的重要途径。科学合理的国有企业经营业绩考核体系，是深化国企改革，也是助推国有企业提质增效的有效途径。本文通过分析国有企业经营业绩考核概况、实操过程中遇到的难点及优化措施，以期进一步提高经营业绩考核工作的可操作性。

关键词：国有企业；经营业绩；考核

1 国有企业经营业绩考核概况

1.1 现阶段国有企业经营业绩考核的考核依据

2009年5月实施的《企业国有资产法》里明确规定：国家建立国家出资企业管理者经营业绩考核制度。履行出资人职责的机构应当对其任命的企业管理者进行年度和任期考核，并依据考核结果决定对企业管理者的奖惩。2019年3月《企业国有资产监督管理暂行条例》（修订版）也明确要求国有资产监督管理机构应当建立企业负责人经营业绩考核制度，与其任命的企业负责人签订业绩合同，根据业绩合同对企业负责人进行年度考核和任期考核。此外，《关于深化国有企业改革的指导意见》、《央企负责人经营业绩考核办法》及各地相应的《国资监管企业负责人经营业绩考核办法》均有相应要求。

1.2 国有企业经营业绩考核的考核主体及层级

实践中，国有企业经营业绩考核的管理层级可分为两类，分别是一级主体和二级主体。一级主体考核指由代为履行国有出资人职责的机构对本级国有资本进行的经营业绩考核；二级主体考核指国有企业集团对其下属企业进行的经营业绩考核。无论哪个层级的考核主体，其考核的本质都是一样的。因为任何一级考核主体的经营业绩考核结果，都会应用于该企业负责人本人或延伸应用于该企业整体薪酬，如企业次年工资总额与考核结果挂钩等等。所以，将企业负责人作为考核的切入点，一是最直观体现考核与奖惩关系的基础上，二是让经营业绩考核成为了国有企业激励与约束机制体制的立足点。

1.3 国有企业经营业绩考核的主要内容

国有企业经营业绩考核主要是围绕特定指标体系，

通过定量、定性、对比分析相结合等手段，运用科学的评价计分方法，计量企业经营表现、评判经营水平。判断经营业绩考核体系是否有效，在于能否充分体现行业差异性，并基于企业特性，运用分类考核的方式，对考核期内的经营业绩做出客观、公正和准确的评价，以量化的结果准确反映企业经营质效与经营成果。现行的以央企为代表的国有企业经营业绩考核办法，遵循“质量第一、依法考核、分类考核、对标管理、激励与约束机制紧密结合、长短期统一”的考核原则，主要内容有分类管理、目标管理、特殊事项管理清单、考核结果运用等等。

2 国有企业经营业绩考核办法的难点

2.1 国有企业经营业绩考核分类定位难

在考核实施的过程中，我们发现企业功能类型的简单划分不足以覆盖企业的多样性^[2]，国有企业分布广、行业门类多、差异大，行业、规模、功能定位、发展阶段、区域等特点对国有企业经营业绩考核的分类管理都带来了难度。

首先，国有企业产业结构复杂，部分企业业务功能重叠。近年来，随着国企战略性重组整合步伐的推进，多数地方国企也以企业集团的形式呈现，二级子企业是企业集团的情况非常普遍，多数子企业呈现“小而微、多而散”的特点，部分子企业业务功能重叠，因此准确划分企业分类是国有企业经营业绩考核的第一难点。其次，一些国有企业业务跨界的现象较为普遍，部分国有企业呈现既有市场竞争性、又有公共服务性，有的还兼具公益性特点。如何清晰界定这些多功能企业的性质，也是企业功能类型分类的难点之一。第三，分类审批无法与国有企业不同发展阶段同步调整。目前常规的分类审批流程是企业报上级国资监管部门审批确定企业的分类，原则上三年不变。且有些地方出台经营业绩考

作者简介：周晓瑛（1975年12月），女，汉，浙江台州，在职本科。台州交投集团。经济师，研究方向：经济管理

核细则时规定：功能性集团企业的下属子企业其分类定位可以是竞争性子企业或功能性子企业，而竞争性集团企业其下属子企业的分类只能为竞争性子企业。当出现两个企业集团分别处于不同的功能分类，其下各有一家子企业处于同一行业的情况时，两家子企业会给予不同的功能分类，也影响考核工作的顺利实施。

2.2 国有企业经营业绩考核指标精准设定难

2.2.1 国有企业经营业绩考核指标体系的主要内容

国有企业经营业绩考核指标设计原则是立足该企业发展战略目标，以企业功能分类为重点，结合企业实际业务，兼顾考核的刚性与柔性。立足考核指标体系，将定性定量指标相结合，通过评价计分百分制方式，综合评价该企业的经营表现、经营水平；考核指标体系通常为“4+1”指标模式，即4个基础指标和特殊贡献加分指标，具体为经济指标、综合指标、个性指标、约束性指标。不同的地方、不同的企业分类，可能考核指标名称不同，但其本质相同，都是体现国有企业质量效益、持续发展、重点改进、功能任务四个职能的完成情况。其中质量效益类指标主要考核企业所创造的经济效益，持续发展类指标主要考核企业改革发展、主业竞争力、风险防范能力、内部管理效能等，重点改进类指标主要考核企业巡视巡察、审计、国资经营评价等反馈问题的整改情况，功能任务类指标主要考核企业固定资产投资、基础设施投资及建设、产业引导性投资等专项任务的完成情况。而特殊贡献类指标为加分指标，主要考核企业获得的荣誉或表彰。国有企业经营绩效考核体系是否有效，重点就是看其对企业考核期内的经营效益能否做出客观准确的评价。

2.2.2 考核指标体系实施难点

首先，考核指标不能反映主营业务的获利能力。^[3]选定的考核指标有时无法全面并客观反映企业实际的经营情况。比如现在有些地方考核指标仍采用营业收入和利润总额两个财务指标做为经济考核指标的主体，其次，考核目标值设置不够科学。^[4]目前，多数地方通用的经营业绩考核目标值的设定方式为该企业上一年度的完成值上浮，近几年的上浮值普遍采用10%。这种确定考核目标值的方式，主要采用纵向对比企业历史数据的方式，但没有与国内外同行业横向对标，从而使得最终下达的目标值可能偏高或偏低，从而会影响企业负责人的价值创造。第三，任期考核指标缺乏相应内容支撑。近年来，尽管干部考核相关政策密集更新，但体现到经营业绩考核层面上的还是以定向、提要求为主。由于没有说明考核的侧重点，大部分地方的通用做法都是取三年考核结

果的均值为任期考核的结果，无法有效发挥将任期考核的真正作用。第四，指标权重及分配原则有待进一步完善。对多元化发展的企业，其指标权重分配如果全部实施刚性或规范化标准，则指标核定结果与考核结果都无法形成一致意见，最终形成“为考核而考核”的现象，从而导致难以实现以经营业绩考核激发企业内生动力的初衷。

2.3 评分及考核过程难以严格把控

首先，难以量化的定性指标容易失真。如风险管控、安全等综合工作的定性指标难以量化，有些指标细则抽象模糊，评分人员很难区别。实际考核工作中除非是出现“一票否决”事项或特别明显的失误，一般等同于送分项，容易形成考核结果的失真。其次，过分依赖财务指标容易失真。尽管财务指标因其易取得而优点明显，但同样，缺点也很明显：财务指标是一个过去时指标，评估的是企业过去某个时点或时期的财务状况，无法体现企业未来发展的优劣。除此之外，它易受人为影响，比如财务人员水平的高低或工作失误都能引起当期某个财务指标的变动。第三，考核缺乏动态管理。实践中发现，受多种因素影响，企业经营业绩考核的年度考核可以更形象地称为年底考核，其表现形式主要是每年年底的一次性考评；而动态监管企业指标完成情况、综合业绩和发展潜力的日常管理、过程管理等监管频次过少、监管方式流于表面的现象较为普遍。

3 国有企业经营业绩考核体系优化建议

3.1 立足主责主业，精准定位

一是立足主业定功能。梳理企业现有业务，厘清并聚焦企业的优势业务和有发展潜力的产业，着力做强做大。对明显不具备竞争能力或与企业资源不匹配的业务坚决退出或进行资源转让，夯实企业转型升级的基础。二是立足专业化抓整合。探索将非优势业务板块进行整合重组，包括同集团整合或跨企业重组。特别是企业内部，围绕产业专业化细分，将同质同业子企业整合重组，避免集体内同业无效竞争，提高资源分配效率，努力实现从“小而散”的微利企业向“专而精”的赢利企业转变。三是立足新兴产业抓培育。积极培训“第二主业”，特别是对一些传统的资源密集型企业要积极寻找与企业现有资源相匹配或符合企业战略发展目标的新兴产业；在此基础上还应尽量避免选择同区域内其它国有企业的优势主业，但是可考虑选择与同区域内其它国有企业的优势主业主业互补的产业进入，从而推动本区域内该产业链的形成或升级，形成竞争合力。

3.2 科学设定指标体系，准确高效

考核指标设置应兼顾全面性与特殊性。国有企业是国民经济支柱，又要承担社会责任。因此，考核指标设定时应涵盖国有企业的经济效益、功能任务、创新能力、社会责任等多个方面；应在保持全面性的基础上，根据企业核心功能、行业特性以及竞争环境不同，“一业一策、一企一策”区分相应的权重。

一是充实考核指标，紧盯同类企业指标差异化。尝试构建考核指标参考库，将反映企业不同方面经营能力的指标纳入考核指标参考库。在设定考核指标特别是经济指标时，应以该企业的发展战略为目标引领，设定阶段性战略目标。要立足企业实际适度提高的原则，围绕同类或同业企业做好指标差异化管理，有效激发企业干事创业的积极性和主动性。二是精准指标权重，紧盯核心指标。立足核心指标，特别是竞争性或市场化企业，适当提高核心指标的权重，力求实现考核指标设置的权威性、可操作性。在此基础上，兼顾考核的全面性，设置考核指标时应充分考虑国有企业承担的不同功能，避免顾此失彼的情况出现。三是精准对标，紧盯考核基数的科学性。年度考核指标基数应尽量对标，应考虑横向行业对比，对标行业平均水平和先进水平。纵向该企业历史数据对比，比如净资产收益率就应参与五年以上的数据，确保考核指标基数科学、有效、全面。四是完善激励机制，紧盯任期考核的实效性。试点设置特别激励奖，如单项项目、创新奖等。推广员工持股激励机制，力求企业发展与员工职业规划同频共振。探索容错免责机制，为干事创业树好“防火墙”。

3.3 立足过程管控，公平有效。

一是刚性指标，柔性管理。考核指标或方案设定前，应广泛征求被考核单位和同类、同系统其它考核单位的意见，尽量做到考核目标同业同类同标准，避免后期产生对考核结果的异议。实施一企一策时，充分沟通，要围绕“跳一跳就能摘桃”设定目标，从而激发企业内生动力；避免考核指标基数过高，企业躺平的现

象。二是开展过程评估，动态监管。组织月度、季度指标完成情况抽查或各类专项检查，避免月报、季报制度出现“为报而报”。将审计、财务、法务、董监事等专业部门纳入经营业绩考核动态监管体系，依托上述专业队伍及其日常工作，随时发现问题，实时预警、动态管控。三是公平、公正、公开开展考评工作。实施考评时，可以邀请专业人员进入考核领导小组，提高考核的专业性。综合衡量时，应多渠道收集资料，在充分了解的基础上形成初步考核意见并及时反馈、沟通和确认。在此基础上，建立特殊事项清单，将国有企业因承担社会责任，承担重大专项任务等事项单独考评。四是进一步完善考核激励机制。经营业绩考核是为了激发企业活力、增强发展动力，不能为了考核而考核，因此要分析考核结果的成因、影响因素，制定解决方案和提升措施，并纳入次年的考核中实施，从而形成考核的闭环，真正发挥经营业绩考核的作用。

抓好抓实国企经营业绩考核工作，事关国有企业的业绩和战略目标的实现，也是积极引导国企做强做优，确保国企负责人尽职尽责、实现国有资本保值增值的重要途径。无论是管理制度还是管理机制，总是随着内外部环境的变化而变化，因此，经营业绩考核的优化也不是一蹴而就的，可以循序渐进随时优化。本文分析了国有企业经营业绩考核工作过程中存在的难点，并提出针对性优化对策，以期产生一定的现实指导意义。

参考文献

- [1]刘刚.GZB集团所属企业负责人经营业绩考核问题改进研究.西南大学硕士学位论文,2021-10
- [2]马大明.进一步完善国有企业负责人经营业绩考核体系研究[J].财务管理研究,2023-03.
- [3]孙红军.国有资本经营业绩考核研究.时代经贸, 2010-11-10
- [4]苗长胜.我国国有企业负责人经营绩效考核体系存在的问题与优化对策探析.四川文理学院学报,2023-03