

# 中央企业高质量发展考核指标体系 变迁逻辑与落实路径

朱俊卿 池国华

**摘要：**自我国步入高质量发展阶段后，中央企业考核指标体系先后经历了三次变迁，其内在的变迁逻辑是内生于高质量发展要求的，是不同时期高质量发展目标任务变化驱动的结果，具有价值创造、高质量发展、系统集成、风险底线等特征。为推进“一利五率”（利润总额；净资产收益率、资产负债率、研发经费投入强度、营业现金比率）在中央企业的落实，应持续完善企业管理控制系统，充分运用现代数字技术，优化财会监督体系，促进公司治理与国资监管的有效衔接与协同联动，着力优化“一利五率”的实施机制、激励机制与保障机制。

**关键词：**高质量发展；考核体系；变迁逻辑；落实路径

**中图分类号：**F275 **文献标志码：**A **文章编号：**1003-286X(2023)15-0045-04

2023年1月，国务院国资委召开中央企业负责人会议，对中央企业考核指标体系作了进一步优化，将原来的“两利四率（净利润、利润总额；营业收入利润率、资产负债率、研发经费投入强度、全员劳动生产率）”调整为“一利五率”（利润总额；净资产收益率、资产负债率、研发经费投入强度、营业现金比率）。事实上，此次调整并不是中央企业绩效考核制度首次发生变革，自我国经济转向高质量发展阶段后，国务院国资委一直通过对考核的动态调整来适应高质量发展在不同阶段的要求。然而，此次调整没有采用之前在指标数量上做加法的思路，而是在维持指标总数量不变的前

提下，通过部分替换的方式对整个指标体系进行了结构性调整与系统性优化。本文拟从制度变迁的角度梳理中央企业高质量发展考核指标体系变革的内在逻辑，并在此基础上探索落实“一利五率”考核体系的具体路径。

## 一、高质量发展背景下中央企业考核指标体系变迁历程回顾

党的十九大报告作出了“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”的重大判断。为顺应新经济形势的变化和持续推动中央企业加快实现高质量发展，国务院国资委坚持经营指标引领，不断调整优化中央企业考核指标体系。回顾2020～2023年间

国务院国资委召开的中央企业负责人会议，中央企业考核指标体系先后经历了三次变迁（见图1）。2020年，会议提出了“两利三率”，其中，“两利”是指净利润、利润总额，“三率”是指资产负债率、营收利润率、研发经费投入强度，与2019年国务院国资委修订的《中央企业负责人经营业绩考核办法》（以下简称《考核办法》）相比，将营收利润率、研发经费投入强度纳入考核指标，一方面强调了经营效率，另一方面突出了科技创新对高质量发展的驱动与引领。2021年将指标体系扩充为“两利四率”，在“两利三率”的基础上增加了全员劳动生产率指标，其目的在于提高生产效率。2023年将

**基金项目：**国家自然科学基金面上项目(71772089)；河北省高等学校人文社会科学研究项目(SZ2023152)

**作者简介：**朱俊卿，邢台学院会计学院讲师；

池国华，南京审计大学内部审计学院教授，博士生导师，通讯作者。

指标体系进一步调整为“一利五率”，其主要变化是：一是用净资产收益率替换净利润指标，二是用营业现金比率替换营收利润率指标，一方面反映了国资监管的重点从资本回报数量转变到资本回报质量，另一方面反映了对收益“含金量”的重视和收益实现中风险因素的考量。

## 二、中央企业高质量发展考核指标体系变迁逻辑梳理

高质量发展背景下中央企业考核指标体系的变迁轨迹与我国经济实现高质量发展的轨迹一脉相承，即任何一次变迁均内生于高质量发展要求，都是不同时期高质量发展目标任务变化驱动的结果，本质上是从业绩考核角度对高质量发展战略所作的回应，这就是中央企业考核指标体系改革变迁的基本逻辑。具体地，这一变迁逻辑具有以下特征：

### （一）坚持价值创造

根据价值三角模型，企业价值创造主要取决于盈利、增长与风险三大关键动因。因此，企业追求价值最大化应在获取利润、管理增长与防控风险之间实现平衡，而这正是我国在推进高质量发展过程中反复强调的“提质增效稳增长”背后的理论逻辑，因此，高质量发展考核是以价值创造为导向的。2020年，面对突如其来的新冠疫情以及需求收缩、供给冲击、预期转弱带来的“三重压力”，如何降本增效抗风险成为当年经济工作的重点任务，因此在指标的设计上突出了对利润率指标和风险类指标的考核，形成了“两利三率”体系。2021~2022年是国企改革三年行动的攻坚阶段，围绕效率变革这条主线，增设了反映生产效率的全员劳动生产率指标，并

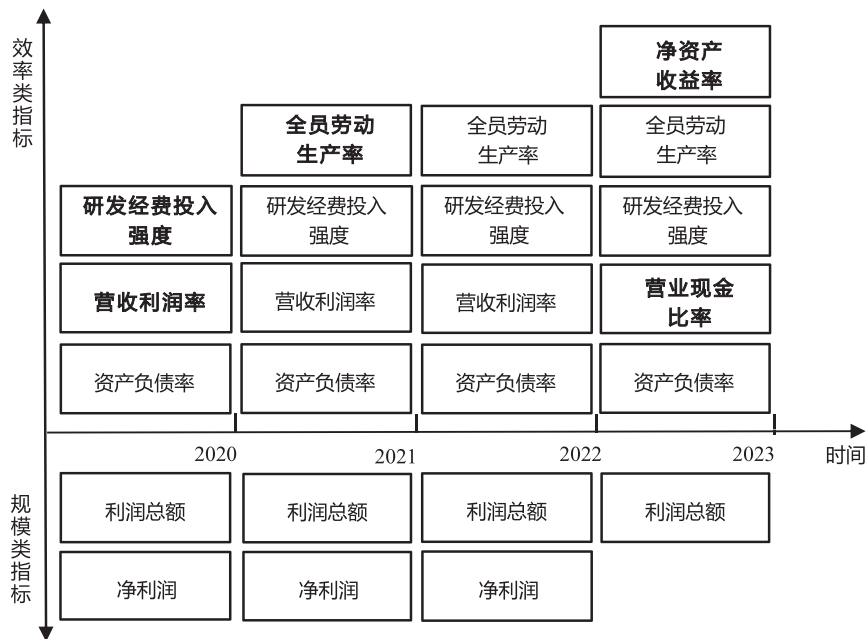


图1 高质量发展背景下中央企业考核指标体系的变迁图

围绕“两利四率”提出“两增一控三提高”（“两增”指利润总额和净利润增速要高于国民经济增速；“一控”指资产负债率要控制在65%以内；“三提高”指营收利润率要再提高0.1个百分点、全员劳动生产率再提高5%、研发经费投入强度要进一步提高）的总体要求。2023年经济工作的中心任务是如何推动经济运行整体好转，因此指标体系进一步优化为“一利五率”，并将总体目标调整为“一增一稳四提升”（“一增”即确保利润总额增速高于全国GDP增速，增大国资央企稳定宏观经济大盘的分量；“一稳”即资产负债率总体保持稳定；“四提升”即净资产收益率、研发经费投入强度、全员劳动生产率、营业现金比率4个指标进一步提升），一方面通过效率类与规模类指标的结构调整，统筹推动经济实现质的有效提升和量的合理增长；另一方面将控负债改为稳负债，引导中央企业充分利用财务杠杆为提质增效释放更多空间。

### （二）坚持高质量发展

党的十九大报告提出“推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革”。习近平总书记在参加十四届全国人大一次会议江苏代表团审议时强调：“必须坚定不移深化改革开放、深入转变发展方式，以效率变革、动力变革促进质量变革，加快形成可持续的高质量发展体制机制”。可见，在三大变革之间，质量变革是目的，效率变革与动力变革是手段；而在效率变革与动力变革之间，本文认为，效率变革是目的，动力变革是手段，三大变革首尾衔接、彼此联动，形成可持续的高质量发展运行机制。从中央企业考核指标体系的变迁过程来看，“两利三率”“两利四率”中的营收利润率或“一利五率”中的营业现金比率是从综合角度考核经营效率变革的绩效；“两利四率”与“一利五率”进一步考虑了不同要素的效率差异，其中全员劳动生产率考察的是劳动要素的投入产出效率，净资产收益率考察的是资本要素的投入产出

效率。另外,根据内生增长理论,科技创新为高质量发展赋能的原理在于新型生产要素能够削弱或摆脱传统要素边际报酬递减的束缚从而使经济获得长期增长,因此研发经费投入强度一直得以保留,用于考察动力变革的力度。党的二十大报告将“着力提高全要素生产率”作为推动高质量发展的重要任务。营收利润率(营业现金比率)与全员劳动生产率、净资产收益率、研发经费投入强度指标“四位一体”,有利于通盘考察传统生产要素与新型生产要素投入产出效率,从而推动全要素生产率的有效提升。

### (三) 坚持系统整合

国务院国资委一直非常注重系统中指标之间关系的整合与协调。首先,注重效率类与规模类指标的平衡。尽管在不同阶段两类指标的数量与构成存在差异,但都无一例外地兼顾了规模和速度、质量和效益、发展和安全的有机统一。其次,适度结构化调整。根据系统论,不同的要素组合会形成不同的系统结构,从而决定各要素之间的运作方式与系统的整体功能。相对于“两利四率”,“一利五率”体系将净利润变更为净资产收益率,不仅是规模类指标到效率类指标的调整,而且对资本回报质量的关注更加符合“管资本”的国资监管要求;将营收利润率替换为营业现金比率,不仅有利于引导对收益质量和风险因素的关注,而且使国资监管对财务报表信息的利用更加充分。最后,有进有出,开放有序。开放、有序是系统存续与发展的两大特征,其中有序性强调的是指标设计应更加科学合理,不存在冗余,否则就会影响考核效率,将“两利”并为“一利”就是基于这一考虑;开放性强调的是系统需要不断与环境进

行物质、能量、信息交换,用净资产收益率取代净利润指标的目的之一就是为了让国资监管要求与资本市场的评价标准更好地趋同,从而统筹多方面的监管力量,形成监管合力。

### (四) 坚守风险底线

风险—报酬权衡原则的管理意义涵盖两方面:一是提醒人们在投资决策过程中应关注高回报背后潜藏的高风险,从而抑制盲目投资冲动,减少非效率投资;二是为获得较高的投资回报率,必须保持一定的风险承担水平。这一原则的运用主要体现在对资产负债率的考核,尽管资产负债率在考核指标变迁过程中一直被保留,反映了国务院国资委始终坚持底线思维,在防范出现“黑天鹅”“灰犀牛”等事件诱发的系统性风险方面保证了战略主动。然而,不同阶段对于资产负债率的目标要求是不同的,在供给侧结构性改革阶段的初期,去杠杆是五大任务之一,为此国务院国资委对中央企业的要求是“控负债”,要把资产负债率控制在65%以下;现阶段的首要任务是恢复与发展经济,因此考核要求调整为“稳负债”,即资产负债率要总体上保持稳定,鼓励结构性负债和增长性负债,而不是一味地降低负债,其政策目的在于引导中央企业借助财务杠杆撬动投资规模与科技创新。此外,2023年将营收利润率调整为营业现金比率,也体现了对收益实现中风险因素的考量。

## 三、中央企业落实“一利五率”体系的现实路径

通过上述对中央企业考核指标体系变迁历史逻辑与现实逻辑的梳理,为“一利五率”在中央企业层面的落实提供了理论基础。然而,理念先行

只是基础,落地应用才是关键,而如何促进落实是一个系统工程,需要多方联合发力,应以强化中央企业的管理控制系统为核心,以数字技术为支撑,以财会监督为保障,促进公司治理与国资监管的有效衔接、协同联动,着力优化“一利五率”的实施机制、激励机制与保障机制,推动中央企业实现高质量发展。

### (一) 以发展战略为统领

要推动“一利五率”的应用落地,首先必须保证这套指标体系与企业的战略目标保持方向上的一致性,与战略规划保持内容上的相关性,并在功能上能够驱动发展战略的实现。因此,中央企业应将“一利五率”与发展战略进行深度融合。从战略定位角度看,实施成本领先战略的企业更关注降本增效,为此应加强利润指标、生产效率与经营效率指标的引领作用;实施产品差异化战略的企业更强调开源创收,因此应突出反映收益能力和风险因素的指标;而实施多元化战略的企业集团,可以考虑根据不同的事业部、产品线或责任中心选择不同的指标权重。从产业战略角度看,资本密集型、劳动密集型与技术密集型产业对于不同生产要素的依赖程度存在差异,因此对不同要素投入产出效率指标的考核也应有所侧重,其中以产业升级为导向开展的技术攻关,应突出对研发经费投入强度指标的考核,先进制造业还应关注制造技术创新在去产能方面产生的增量效益,在战略融合过程中应强调生产效率指标的改善。

### (二) 以全面预算为抓手

中央企业应按照“一增一稳四提升”总体要求,依据战略规划确定年度滚动预算和重点工作任务,并层层分解落实至下属各单位,确保目标任务



分解到户、责任落实到位。由于“一利五率”各指标之间呈现相互联系、相互影响的关系，因此中央企业应将经营预算、财务预算、投资预算与资金预算融会贯通，充分发挥关键绩效指标(KPI)的作用：一是打通经营预算与资本预算。通过加强对成本费用定额和对标管理，引导各预算单位改进生产工艺与管理流程，以降本促增效，实现利润增长目标，而生产工艺与管理流程的改进依赖于科技创新，又反过来作用于生产效率的提高，因此还能够穿透到效率类指标，实现研发经费投入强度和全员劳动生产率的提升。二是打通资本预算与财务预算。利用投资回收期、投资回报率指标加强资本性开支标准的管理，严控非效率投资，同时与债务风险类、结构类等指标挂钩，严控过度依赖负债而超出企业实际财务承受能力的投资，实现稳杠杆目标和净资产收益率的提升。三是打通经营预算与资金预算。通过将营运效率类指标和现金流量指标相衔接，引导中央企业合理确定赊销政策和库存水平，保障现金流的安全性，严控风险，从而实现营业现金比率、净资产收益率等指标的提升。

### (三) 以激励约束为动力

实现高质量发展是一个全员参与的过程，因此必须建立多层次的激励约束体系来全面持续激发高质量发展活力。首先，牢牢抓住高管激励这个“牛鼻子”，这里涉及到一个新旧办法整合的问题。由于《考核办法》执行的是2019年版本，因此“一利五率”的应用仍应遵循该办法提出的考核导向与分类考核措施，并与办法中原有的国有资本保值增值率、经济增加值等指标整合利用，可适当突出“一利五率”的考核权重，但应结合企业的功能定

位与所属类别，制定差异化考核标准。其次，对科技人员实施股权激励。由于“一利五率”中强调提升我国企业的科技自主创新，因此可尝试在中央企业范围内将研发部门作为责任中心，以单位内部经营报告为依据，将研发经费投入强度指标与对科技人员的股权激励政策挂钩，尤其是对科技进步要求高的企业应加大此类指标的考核权重，整合经济增加值一起运用。最后，积极推进员工持股计划，激发企业员工的积极性和创造性，提升企业运营效率和国有资本回报率。

### (四) 以数字技术为支撑

为实现“一增一稳四提升”目标，应着力强化数字技术对财务管理的赋能作用，夯实高质量发展的管理根基。一是财务数智化。“一利五率”的实现程度必须利用会计信息作为测量工具，为提高会计信息的准确性、及时性和价值性，中央企业应以财务共享平台为依托，以智慧司库建设为突破口，积极推进财务数智化转型，借助云计算、云存储手段重塑会计核算流程，强化财务成果反映功能。二是推进业财融合。“一利五率”是从财务角度对企业预期目标的描述，但其落地归根到底需要依赖业务端的价值创造活动来驱动，因此必须加强财务系统与业务系统的整合，推动业财信息全面对接，为经营决策提供实时、全景与全程的数据支持。三是推进业控融合。为控制“一利五率”在落地实现过程中的风险，可利用大数据技术建立风险量化评估模型和动态监测预警机制，强化源头控制；将区块链技术嵌入业务流程，推动内部控制由流程控制向智能控制转变，强化过程控制；借助AI智能系统做好内部控制自评工作，强化结果控制。

### (五) 以财会监督为保障

在新时代背景下，应建立国资监督、内部监督与社会监督协同联动、贯通协调的财会监督体系，倒逼“一利五率”的有效落实。首先，加强国资监管。国务院国资委通过开展财务决算审核工作，一方面整治财务信息造假问题，保证经营成果反映的真实性；另一方面加强经营管理风险问题和违规经营投资问题的整改与责任追究，消除“一增一稳四提升”目标实现过程的风险隐患。其次，健全内部控制。中央企业应落实组织内部财会监督的主体责任，健全完善会计信息生成与质量控制机制；持续优化权责分配体系与业务流程，提高企业战略响应能力与决策力；强化财务风险预警机制，从业务前端防范债务风险与现金流风险。最后，运用审计监督。应充分利用审计鉴证的工作成果，加强与内部控制、国资监管的横向协同，建立一套覆盖监督信息共享、监督结果运用、监督线索移送、监督问题整改等环节的全链条联合工作机制，形成监督合力。

责任编辑 李斐然

## 主要参考文献

- [1] 陈志斌, 潘好强. 价值创造视角下企业财务管理转型路径[J]. 财务与会计, 2022, (17): 77-78.
- [2] (日) 河本英夫. 第三代系统论: 自生系统论[M]. 北京: 中央编译出版社, 2016.
- [3] 陈昆亭. 内生可持续增长理论研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2023.
- [4] 余明桂, 李文贵, 潘红波. 管理者过度自信与企业风险承担[J]. 金融研究, 2013, 391(1): 149-163.