

穿透式监管下国有企业境外合规治理研究

郭淑君

国家能源集团国际贸易有限责任公司, 北京 100007

摘要: 穿透式监管作为国资监管从“管资产”向“管资本”转型的重要工具, 在境内金融与资本监管中已取得显著成效, 但其向国有企业境外经营场景延伸时, 面临多元法域、复杂治理结构与文化差异等系统性挑战。本文深入分析了穿透式监管在境外落地中的现实困境, 在此基础上提出从外部强制穿透到内生治理协同的范式演进, 配套提出境外合规治理体系的构建思路, 为国有企业落实穿透式监管要求、平衡风险防控与经营活力提供了可操作的制度框架与实施路径。

关键词: 国有企业; 穿透式监管; 境外合规治理; 法人独立性

DOI: 10.64649/yh.shfzykjcx.issn3078-8994.202604009

0 引言

当前, 国际格局正在经历深刻变革, 地缘政治紧张持续升温, 大国竞争博弈加剧, 全球产业链、供应链加速重构。一些国家愈发频繁地使用单边制裁、出口管制等手段作为实现政策目标的工具, 使得国际经贸环境的复杂性和不确定性日益增强。这也意味着, 中国企业出海所面临的不仅是空前的市场机遇, 更是日趋复杂严格的国际合规监管环境。

随着国有企业国际化进程加速、境外资产规模扩大, 跨境监管与资产安全保障压力显著上升, “穿透式监管”被提升至核心地位, 要求构建“全级次、全链条、全过程、全要素”的立体化监管网络, 以消除多层股权架构带来的管控衰减、信息受阻等治理难题。因此, 当前核心命题是如何在恪守公司治理基本原则、尊重境外属地化经营的前提下, 将穿透式监管要求有机嵌入国有企业的境外运营体系。

本文系统剖析穿透式监管在境外落地的现实困境, 论证其向“治理型穿透”范式演进的必要性与可行性, 通过构建韧性合规治理体系框架, 探索动态平衡监管目标与企业治理效能的实施路径。

1 穿透式监管的制度逻辑与政策演进

1.1 从金融监管到国资治理的跨界演进

由于金融创新背景下对复杂金融活动的规范需求, 穿透式监管被引入我国监管体系中。2016年发布的国务院相关文件首次正式确立了穿透式监管的理念。随后, 金融监管部门相继出台配套政策, 从资产管理、股权关系、关联交易等多方面构建了一套完整的穿透式监管框架。穿透式监管模式的核心要义在于透过交易结构和组织形式的多重表象, 追溯资金流向和风险承担的实质, 从而实施精准监管。在具体实践中, 穿透式监管主要关注金融创新中出现的多层嵌套、杠杆叠加和监管套利等问题, 通过还原资金流转路径以及识别最终风险承担主

体, 从而有效提升了监管的针对性和实效性。

1.2 穿透式监管在国资监管领域的强化

为落实国资委“放得活”“管得好”的要求, 穿透式监管理念在国资监管领域应运而生并逐步得到强化。2026年, 国务院国资委发布两份政策文件——《关于推动中央企业加快财务数智化转型升级的指导意见》和《关于加强中央企业穿透式监管的指导意见(试行)》。这两份文件的出台, 标志着穿透式监管从政策号召正式迈入体系化落地阶段。这体现了国资监管从形式合规向实质风险防控的转变, 为国有企业治理体系改革提供了重要的外部推力。

但穿透式监管要真正发挥作用, 还得满足几个关键条件。比如, 监管部门能不能依法获取完整的业务链条信息? 各个层级的主体有没有主动向监管披露的责任? 同时, 穿透式监管也不能过度影响企业的正常自主经营。这就使得国企治理体系改革, 一方面获得了新的推动力量, 另一方面也面临更多不确定性。

2 穿透式监管境外落地的多维挑战与深层成因

穿透式监管希望通过逐层核查, 精准掌握企业的实际风险状况, 可这种监管方式一旦放到跨境的场景中, 就面临着诸多现实困境。

2.1 监管穿透与法人独立性的潜在冲突

穿透式监管可能会超越法人边界追溯控制与风险, 这与《公司法》所确立的法人独立人格和股东有限责任制度存在潜在冲突。跨境情境下, 境外子公司依据当地法律需保持运营与治理的独立性, 以实现与母公司的风险隔离。过度的、形式化的“穿透”可能构成对子公司独立决策的不当干预, 极端情况下可能导致“刺破公司面纱”, 引发母子公司的风险连带。这不仅与普适的商业法律原则相悖, 也可能对国有企业完善现代公司治理结构产生负面影响。

2.2 技术实现中的机会成本与长效投入挑战

穿透式监管要真正见效, 需依靠大数据、

区块链和人工智能等技术。有了它们，数据才能实时汇聚起来，并且被智能分析。构建和维护跨国、跨系统的数字治理网络往往需要持续的高额投入，对业务单元而言，这类投入常常被视为纯粹的合规成本，很难直接带来收益。当总部绩效考核更偏重短期经营业绩时，执行层面容易产生因资源投入不足而导致数据质量参差不齐等问题，监管效能或将受到制约。

2.3 跨境数据流动的法律与契约壁垒

穿透式监管在境外推行时还面临着来自各国的数据法律法规的挑战。以欧盟的《通用数据保护条例》(GDPR)为例，该条例对核心业务、财务数据的跨境流动做出了极为严苛的限制。与此同时，商业合同里的保密条款也具备法律约束力，是企业必须遵守的合规要求。这就导致集团总部很难在合规框架内获取境外机构实时、完整的经营数据。追溯资金流向、核实交易实质也常常因此无法推进。这种情况下，监管看似能够触及相关信息，实则无法实现真正的穿透管理，监管的空白区域也就由此产生。

2.4 多元化股权结构下的监管效力衰减

穿透式监管的执行深度与实际效果，往往会随着企业股权结构的不同而出现递减。针对全资子公司或是母公司掌握绝对控股权的所属企业，监管穿透比较容易落实，但也存在母公司过度干预经营的隐患。在平股企业中，受其他股东方的制衡，监管穿透的力度和实施方式都会受到诸多限制。而对于参股企业，母公司的权利基本只有法律赋予的知情权和监督权。在这种监管效能差异下，应当推行更为精细化的分类治理思路。

总的来看，穿透式监管在境外落地时遇到的现实困境，是技术、法律、公司治理等多个层面问题相互交织造成的。想要破解这些难题，不能单纯依靠强化监管力度，更需要搭建适配性更强、划分更精细的监管体系。

3 国有企业境外合规治理的范式转型与实践路径

穿透式监管的核心作用并非对国有企业进行直接的行政干预，而是通过外部约束机制与风险底线的划定，推动企业自主完善内部治理结构。基于此，合规经营的要求便能融入企业日常运营，转化为提升管理水平的内在动力。所以，推动监管模式从外部强监管，向“治理型穿透”转型，才是解决当下各类难题的根本办法。

基于上述理念，国有企业需从以下维度系统重塑境外合规治理体系。

3.1 实施基于股权结构的分类治理与动态授权

治理的有效性必须与股权结构、风险状况及东道国环境相匹配。对于全资或绝对控股实

体，应在遵守当地法律前提下，强化战略、投资、关键人事等核心事项的管控。对于股权多元化的合资企业，应通过优化董事会构成、提升派驻董事专业能力、完善专业委员会职能等治理渠道施加影响，并预先设计决策僵局解决机制。对于参股企业或特殊目的实体，管控应聚焦重大风险防范，依托股东协议保护性条款、约定信息权及独立审计等间接方式监督。

在此基础上，企业应配套建立一套涵盖“授权—行权—监督—评价—调整”的动态授权管理体系。综合国别风险、业务成熟度等因素，为子企业定制并动态调整授权清单。授权评估应当与年度审计、专项检查及重大风险事件挂钩，进行周期性或触发式评估。针对治理体系完善、经营状况平稳的企业，逐步加大授权力度。对治理松散、风险频发的企业，适当收紧权限。除此之外，建立合理的容错纠错机制也十分关键，针对受不可控因素影响、并非主观造成的失误，可以减轻或免除相关责任，切实维护境外团队主动开展工作的积极性。

3.2 建设支撑数据穿透的智能化平台

国有企业应搭建统一的智能化平台，打通投资、财务、合同等关键业务系统，同时和国资监管平台做好对接，对资金流、合同流等多类信息做关联分析，并用可视化的形式展现出来，精准追踪交易本质与风险走向，实现跨层级、跨领域的数据整合，让各项监管指标的穿透核查更清晰。可引入区块链技术，对关键操作进行存证，形成不可篡改、全程可追溯的证据链，在符合东道国数据合规要求的基础上，确保核心监管数据真实有效、可查可验。

除此之外，提升智能合规风控水平同样必不可少。企业可将区分国别的合规风控清单嵌入业务流程的关键节点，结合实际业务场景，自动匹配管控要求，针对高风险交易做到实时预警或直接拦截。

3.3 打造协同监督体系与韧性应急机制

国有企业应当进一步强化董事会监督履职效能，重点发挥审计与风险委员会的核心职能，以此打通纪检监察、内部审计、合规管控及风控管理各条线的工作壁垒，提升多部门协同联动实效。可通过设立跨部门定期会商机制，搭建内部信息互通共享渠道，统一规范各类风险评估标准，实现各类监管信息相互比对印证，推动问题整改闭环联动落实。

企业还需搭建覆盖业务全流程、贯穿管理全周期的应急管理运行体系。结合过往风险事件实际案例，搭配多场景情景推演，梳理完善专项应急预案储备库，重点将地缘局势变动、涉外经济制裁、重大舆情、生产安全事故等重大风险全部纳入管控范围。出台统一规范的应急处置操作流程，组建由法务、财务、公关、安全生产等业务骨干及外部专业人士构成的专项应急工作小组，赋予工作组在突发事件发生

时的跨层级统筹调配各类资源的权限，并在每一次应急处置结束后及时开展复盘总结。常态化组织压力测试与实景模拟演练，持续完善、优化、更新应急管理制度流程，全面增强企业面对突发风险的抵御能力和事后快速恢复运营的能力。

3.4 推动跨文化融合与合规价值传导

想要把境外属地治理真正落到实处，首先必须获得当地文化的接纳与认同。不能简单将国内管理体制和规章制度直接照搬套用，而是要主动做好跨文化磨合，让不同地域的文化理念在企业治理中有机融合。国有企业可编制多语种、以实际案例为载体的培训学习资料，将国内监管要求合理融入东道国固有的商业惯例和经营思维当中。同时在组织架构层面增设文化整合相关机制，例如搭建中外管理层常态化沟通交流渠道，共同商议化解因文化理念差异产生的管理矛盾，通过持续输出共同价值理念、凝聚内部文化共识，有效降低合规制度落地执行的阻力，实现刚性制度约束和柔性人文治理的有机统一。

4 结语

参考文献：

- [1] 聂勇浩, 易慧慧, 杜炜欣. 从“监管”到“治理”：国有企业境外档案管理模式转型 [J]. 浙江档案, 2024, (09): 32-33+36-39.
- [2] 刘嘉琳. 中国国有跨国母子公司治理结构研究 [D]. 吉林大学, 2023.
- [3] 霍丽娟. 国有企业境外法人治理合规管理模式探讨 [J]. 中国工程咨询, 2022, (12): 110-112.
- [4] 宋光辉, 王晓晖, 秦全德. 国有跨国公司境外企业公司治理研究——基于双重型、叠加式委托代理的视角 [J]. 财经研究, 2010, 36(11): 62-71.
- [5] 卞雨晨. 境外耐心资本与企业新质生产力：兼论制度型开放的意义 [J]. 国际金融研究, 2026, (03): 62-74.
- [6] 钱颜. 全国政协委员、普华永道李丹：加强中资企业出海境外数据安全合规管理 [J]. 中国对外贸易, 2026, (03): 22-23.
- [7] 杨建. 境外企业属地化管理优化路径与实践 [J]. 中国有色金属, 2026, (02): 64-65.

作者简介：郭淑君（1993.07—），女，汉，陕西神木，硕士研究生，中级经济师，研究方向：工商管理，法学，国际商法。

穿透式监管是国有资产监管体系发展进程中一次极具突破性的重要革新。这套监管模式重在梳理企业复杂经营布局里潜藏的监管空白地带，从源头切断各类风险层层扩散、交叉传导的渠道。当前我国对外开放层次不断提升，有海外业务布局的国有企业都普遍面临提质增效、高质量发展的现实压力。在此背景下，搭建一套契合穿透式监管逻辑、适配海外业务场景的境外合规治理框架，已成为国企当下必须落实的重点工作。

面对全新的监管思路与管理模式，企业既要坚守合规风控底线不动摇，也要立足自身业务实际，充分结合东道国的政策环境、市场特点，探索出一条多元适配的合规管理路径。与此同时，监管部门也应秉持适度包容、弹性施策的原则，尊重企业一线实操探索，积极吸纳企业在境外合规运营中沉淀的创新做法与成熟经验。只有监管端和企业端保持常态化良性互动、同向发力，才能在纷繁多变的国际形势下，既牢牢守住风险防控底线，又充分释放企业市场化经营活力，真正达成既能有效管住风险、又能放手赋能发展的良性治理格局。