

新形势下各国有企业集团管控的新思路和新方法

成英露

本人有幸被集团公司安排参加省国资委组织的 2020 年第一期国有企业集团管控专题研修班，根据本次培训课程安排，现将学习体会汇报如下：

习近平总书记在党的十九大报告中指出，深化国有企业改革，发展混合所有制经济，培育具有全球竞争力的世界一流企业。国务院明确已管资本为主体推进职能转变是当前国有企业改革的主基调，为适应新形势，构建系统完备、科学规范、运行有效的有着中国特色现代国有企业集团管控体系显得尤为重要。

当前我国市场经济仍然处在发展时期，制度环境因素有“双强(强政府、强市场)”“双变(市场结构、制度快速变化)”的特征，我国集团性质企业形成的促进因素有政府行政力量驱动、市场机制以及发展规律驱动以及两者共同驱动三种主要形式。政府行政力量促进集团公司形成主要包含下述两方面的原因：一是行政公司直接摆明自己的意图，二是政府行政利用规则强制结合，我国绝大部分的国有集团公司都是在政府行政力量驱动下得以完成。而市场发展驱动则表现为私企以及合资企业发展所形成的集团公司，在我国东南沿海以及一些经济发展势头十分迅猛的地区这种集团性质的企业数量众多而且层出不穷，譬如青岛的海尔公司、深圳的华为公司等等。可以说，国有企业的职能定位和资产属性

决定了目前国有企业集团管控模式仍然受市场力量与行政力量两者交互作用，借助于资本力量的链接，两者会共同促进国有企业集团管控的发展。

经过改革开放 40 余年的发展，国有企业的改革取得了显著成效，国有企业实现了单一企业和行政性公司向大企业、大集团体制的转变，市场参与度提高。但仍然存在治理机制、内控系统、战略定位、母子责任体系、战略目标与考核、防错设计、流程体系、资源配置与战略匹配、母子之间的资源支持、公司之间的资源缺乏协同等问题，所以新形势下国有企业集团管控改革是只有进行时而没有完成时。

一、集团管控的主要特点及作用

1、定位明确。集团公司功能定位应是价值创造和运营管理。应充分发挥集团公司运营管理作用，为下属子公司赋能，使所属业务板块提质增效，追求公司价值最大化。

1、管控高效。集团作为下属子公司的管理中枢、管理高效是基本要求，高效的集团管理能更好的整合下属子公司资源、是下属子公司和业务板块的倍增器，反之低效管理只会影响下属子公司和业务板块的发展，反而会掣肘下属子公司的内在创造力，无法发挥出集团本身的赋能作用。

2、作用突出。集团管控的主要作用应该是把方向、管大局、管监督考核、落实集团战略目标达成等，使集团朝着既定方向发展。集团公司应加强协调统筹功能（协调集团本部资源、各子公司之间资源等）、评价和监控功能（建立评级考核体系，量化评价考核指标等）、战略管理功能（追踪

战略目标完成情况、战略目标调整等)。

二、集团管控常见的问题

1、治理机制：所有者缺位、机会主义、董事能力不足、未能按照治理原则决策。

2、内控系统：内控系统漏洞导致操作风险不断。

3、战略定位明确：业务很多但是集团缺乏清晰的战略定位

4、母子责任体系明确：母子公司责任体系不明确，一刀切。

5、战略目标与考核清楚：战略目标缺乏分解，战略地图不清楚，不能落地。

6、考核系统与目标匹配：考核指标与目标不匹配。

7、区分应用与探索业务：多探索性业务进行短期考核。

8、防错设计：没有防错设计，一味强调思想。

9、资源配置与战略匹配：战略定位与资源配置不匹配。

10、母子之间的资源支持：集团公司行政化空心化，缺乏为子公司创造价值的能力。

11、公司之间的资源支持：子公司之间的资源缺乏协同。

三、不同类型管控模式分析

集团管控模式以及策略选取合理与否与其所带来的作用有着很大的联系，关于集团管控模式划分标准不尽相同，鉴于集团管控三分法研究体系十分成熟，受到专家学者的广泛认可，后续的很多集团管控模式分类均是在集团三分法的基础上进行修修补补，因此在选择管控模式时依照三分法思

想对比选择。

1、操作管控型

此模式集权程度最高，集团总部的管控涉及到下属子公司的运营层面。换句话说，这种模式能够被视为一个公司单体控制的拓展。在这种管理控制模式中子公司就是一个独立企业的职能部门，总部只是负责制定战略规划以及执行部门交给的任务，并不具备实际的管理权以及运营权。由于集权程度最高，因此该模式对管控能力的要求也最高。这种模式能够充分发挥子公司之间的协调作用，比较适合于那些资金实力雄厚、管理能力卓越且处于发展阶段的公司采用。

(1) 发展目标：各业务单元经营行为的统一与优化、公司整体协调成长、对行业成功因素的集中控制与管理。

(2) 母子公司关系：通过总部职能管理部门对下属业务、单元日常经营运作进行管理。

(3) 管理手段：财务控制、生产、质量、人力资源、营销/销售、新业务开发。

(4) 应用方式：单一产业领域内的运作。

2、战略管控型

这种模式属于集权程度中等的模式，在战略管控模式中，集团公司总部负责制定整体的战略目标以及保障执行措施，采取这些措施的目的在于从整体上提升公司的综合实力。不过在日常经营过程中，集团公司总部很少直接对子公司的日常经营与管理进行直接干预，而是从宏观层面上进行客观考核。当前，战略管理模式是在企业管理中应用最为普

遍与广泛的管控模式，主要是这种模式形成了一种集权与分权方面的平衡，虽然具体到每个企业而言平衡点是不一样的，但是都获得了一定的自主权，这样能够充分调动子公司的主观能动性，而且实现母子公司相互间的利益协调。

(1) 发展目标：公司组合的协调发展、投资业务的战略优化和协调、战略协同效应的培育。

(2) 母子公司关系：以战略规划进行管理和考核，总部一般无具体业务管理部门。

(3) 管理手段：财务控制、战略规划与计划控制、人力资源。

(4) 应用方式：相关型或单一产业领域内的发展

3、财务管控型

该模式属于分权管控模式，集团总部对下属公司的权力下发。在这种集团公司内部，集团公司总部不需要分神去考虑子公司的日常经营以及具体的经营事项，只需要将关注的重心放在子企业是否会因为发展状态十分良好而由此可能带来的“委托代理风险”就可以了。基于上述分析，总部应该对子公司的财务加大管理力度，由此来确保它们能够如数上缴每年的收益。综上，财务管控模式主要适用于企业已经发展完备而且资金实力雄厚的情况下。

(1) 发展目标：公司组合的协调发展、投资业务的战略优化和协调、战略协同效应的培育。

(2) 母子公司关系：以财务指标进行管理和考核，总部无业务管理部门。

(3) 管理手段：财务控制、法律、企业并购。

(4) 应用方式：多种不相关产业的投资运作。

上述三种管理模式的集权程度由低到高，只有在不同情况下所体现出来的优劣势之分，并没有本质上的好坏之分，具体而言，即为双方之间的集权与分权方面的区别。真正可以影响公司兴衰的，并不是所应用的管控模式是哪一种具体的模式，而是公司在套用这些模式的时候公司自身的管理水平以及文化风格有着非常关键的作用，在于企业目前处于管理的某种阶段等方面的特点。

管控模式	财务管控型	战略管控型	操作管控型
战略规划	公司总部对下属单位的战略规划进行备案	下属单位的战略规划一定要通过公司总部审批方可生效。必要时，公司总部还需要知道下属单位制订战略规划	企业总部全面负责制定全公司下属单位的战略规划，下属单位只负责按战略实施
经营预算	公司总部为下属单位制定财务目标并考核，但不	企业总部为下属单位制定严格的财务和经营考	企业总部制定详细经营计划、经营目标以及财务

	干涉其经营管理工作	核目标，并对其进行严格考核	目标，参与具体的经营管理工作，并定期进行严格考核
投资	公司总部通常不参与下属单位的投资行为，只为其提供资金，并监控回报率	下属单位的投资一定要通过公司总部的审批，并且，严控其资金使用情况	公司总部全面负责制定投资计划，下属单位只负责按照计划实施
人力资源	企业总部仅对下属单位的一把手任免、管理和考核	企业总部对除下属单位的核心管理人员实施管控外，对下属单位骨干管理人员和关键技术人员开展适当培训	公司总部构建整体的人力资源管理制度，其对具体执行情况进行认真监督
集权程度	低	中	高

四、影响集团公司管控模式选择的关键要素

综上所述，企业管控模式的选择，取决于因素很多，但主要还是受以下三个方面的影响：总部的战略与子业务的相关度、业务发展阶段、总部专业化能力。

五、新形势下集团管控的思路和方法。

1、研究构建“管资本”与子公司“管资产”和结合的管理体制，以股权关系为纽带对子公司进行投资和资本管理，具体业务下放到子公司，行使出资人职责。子公司以业务板块划分作为专业业务管理公司进行运营管理，实体类业务则下放到三级子公司具体运营。

2、加强集团公司体现战略价值的体现。本次学习给我最直观的启示就是，集团管控应着重宏观层面管理，做好给子公司赋能作用，着眼具有战略价值的产业投资管理职能，加强剥离工作量大的行政事务性工作，提升集团专业化管理能力。

3、集团管控体系建设必须引入法人治理管控。在治理管控的设计与实施中，很多集团企业的治理设计与执行不深入，导致整个管控基础松散。因此，在管控体系构建和总部控制力提升过程中，需要对治理管控进行深度设计，预埋管控子公司的法理权力，使得集团安全扩张，降低发展成本。具体操作思路如下：将集团要行使的权力，在子公司的章程、议事规则、决策程序、专业委员会运作等多个方面进行提前的法理约定和预埋，从而获得管控子公司的法理权力；在合乎法理的前提下，有意识地从治理制度安排上放大母公司管

辖子公司重大事务的法理权力，为后续的职能管控、业务管控等直接干预的管控方式建立法理基础；强化出资人管理，通过子公司董事会、监事会、专业委员会的改造和派出董监事责权设计等间接干预的方式，充分行使法理管控权力。

国有企业必须要落实党组织在法人治理结构中的关键作用和法定地位，明确党组织前置审议程序，发挥核心作用。建立健全法人治理结构的董监事建设，同步推进董事会下辖专业委员会建设，提升集团公司专业化治理管控能力，同时构建审计，人力、内控、风险防控、纪检监察等只能体系，确保权利“放得下、管的住、有活力”。

培训人：成英露

2020年9月10日