

# 国有企业集团管控模式探析

李汝欣

华远国际陆港集团有限公司

**摘要：**立足新时代历史方位，我国国有企业经历40多年改革开放正从昔日的“追赶者”，逐步成为与国内外领先企业同台竞争的“并行者”，而且已经在很多领域和行业成为世界“领跑者”。面对新发展时期，尤其是在区块链、人工智能等新兴行业飞速发展的今天，许多国有企业集团的管理内容和方式正在发生巨大的改变。所以，国有企业集团实现对子公司的科学管控，实现资源的有效配置是建设新时代中国特色国有企业的关键所在。

**关键词：**国有企业；管控模式；经营管理

【DOI】10.12252/j.issn.2096-627X.2023.10.165

## 引言

在经营管理实践中，随着产业链的延伸，市场规模的不断扩张，国有集团公司及其子公司的投资、经营、财务、风险、合规以及安全管理系统越来越复杂，加之企业各部门各司其职，存在信息不对称，跨部门沟通不畅的问题，一旦发生风险，不能及时迅速响应，导致集团管控难度大幅提升。许多集团公司面临着“一抓就死，一放就乱”的两难情况。这种状况的出现，归咎于没有建立起一个有效的集团公司管控模式。因此，建立成熟的集团公司管控系统，明确集团总部管理职能范围、明晰各级子企业法人治理结构管理边界，创造协同效应、挖掘经营潜力、提升管理水平，保证集团整体的组织运行效率与效果，实现集团的战略目标尤为重要。

## 一、集团管控模式的内涵及类型

由于集团与单体公司在组织形式和管理模式上存在较大差异，集团管控在多元产业和多层次组织架构上有着较为复杂的管理体系，是一个庞大的系统性工程。集团管控包括其对子公司的管控，和对自身的管理。集团管控模式的内涵要从战略执行有效性、组织架构合理性、治理结构合理性、管理机制先进性等方面综合评判，最终以形成资源配置最优，管理效率最佳的集团管控体系。目前，流传最为广泛的集团管控划分方法是“集团管控三分法”理论，即“战略控制型”“运营控制型”和“财务控制型”三种管控模式<sup>[1]</sup>。

### （一）财务管控模式

价值创造是集团财务管控模式的目标，集团公司需要以价值评估为基础，通过把控项目投资、融资规模和生产经营活动中的财务管理来实现，不会对子公司的战略和业务发展以及人事管理进行平凡的干涉。这种模式是一种倾向于分权形式的管控模式，注重对结果的控制。集团总部业务管理部门不多，适用于各子公司间业务相关性很小的集团公司。

### （二）战略管控模式

战略协同效应的充分发挥是战略管控模式的核心，

集团公司是以把控战略发展方向、优化资源配置和培育协同效应为目标，通过顶层战略规划、全面预算管理和经营目标考核体系进行管理，要求集团内所有子公司发展方向和战略目标统一协同发展。这种模式是集权与分权结合的一种管控模式，注重对程序的控制。集团总部规模不大，一般没有具体的业务管理部门，适用于相关或单一产业领域发展的集团公司。

### （三）运营管控模式

经营决策和生产管理是运营管控模式的主要出发点，集团公司对所有日常生产经营要素进行集中控制和管理，包括采购、生产、销售、投资、财务、人事等等。这种模式是一种高度集权的管控模式，注重对过程的控制。集团总部的管理机构和人员较多，适用于单一产业领域发展的集团公司。

## 二、国有企业集团管控存在的问题

集团管控体系的出发点是促进地方国企保持可持续性发展的态势，即利用一系列流程化的管理设计、手段、方法和措施来整合集团内部的资源，实现集团价值的最大化。但很多企业集团管控模式存在不同程度的问题，并没有充分发挥内部效益最大化，甚至阻碍了集团的发展。

### （一）管控模式过于单一

由于大部分国有集团公司的子公司在股权结构、市场化程度和产业形态上都有很大的差异，既有市场化程度较高的企业，也有一些承担功能类、公益类任务的企业，如果都采用相同的管控模式势必会造成管理不符合子公司经营实际，管理成效大打折扣，甚至出现了影响企业发展的情况。例如，集团若采用单一的集权型管控模式进行管理，对于全资子公司放权力度不足，管控方法处于“一竿子捅到底”的发展阶段，容易引发授权放权不当的风险。对参股公司参与决策力度不足，致使集团对参股子公司无法达到真正实际的管理，集权型模式在此塞而不通。

### （二）主责主业定位不明晰

集团对子公司主责主业及功能定位不明晰、不准确，集团的顶层设计出现系统性缺失，子公司没有找到明确的发展方向和战略目标，且同质化发展问题较为普遍，很多业务“多而散”“小而乱”，导致有限的资源被简单的低水平重复消耗，进而产生经营管理能力不强、创新意识薄弱、市场竞争力不足等问题。

### （三）法人治理结构不完善

根据我国现行《公司法》规定，股东会是公司的最高权力机构，下设董事会履行公司战略决策职能，经理层履行经营管理职能，监事会履行纪律监督职能。公司法人治理结构遵循法定原则、职责明确、协调运转、有效制衡的原则，确保公司正常经营和股东利益最大化。目前，我国国有企业外部监督机制难以实现客观制约是关键点及难点所在。在实际管理过程中，有的企业存在治理主体功能定位不清晰、权责不对等，职责交叉混同运行的问题。有的执行党委前置研究讨论程序过于简单化；有的董事会、经理层作用发挥不到位，各治理主体约束力度不足，信息共享不充分，没有发挥有效制衡作用等等。这些问题都将造成公司经营决策出现风险，降低决策效率和经营效率。

### （四）管理信息化管理较落后

当前信息化管理系统的建设在国有集团公司中还存在一些短板，比如专业人才缺乏，软硬件建设资金投入不足，管理流程设计存在缺陷，信息集成优势发挥不充分等，导致集团公司无法实现对信息流、票据流、合同流、运输流、资金流各种信息的跟踪控制以及统筹管理，限制了集团管控的信息化建设成效的发挥，也增加了人为主观犯错的风险。

## 三、管控模式的选择及影响因素

### （一）选择原则

1、整体利益最大化原则。无论选择哪种管控模式，都是要通过管控模式平衡集团及其子公司之间的利益，形成一个组织架构完善、资源合理配置、业务有序结合、风险管控有力的有机整体，以实现利益最大化的目标。

2、战略协同原则。设计管控模式必须要满足整体战略的要求。根据集团实际，可以对各级子公司进行主业、行业及功能分类核定，明确投资方向和业务类型，为集团管控提供基础依据，保证集团系统战略协同一致。

3、风险最小化原则。集团公司管控模式的合理选择也是规避风险发生重要手段。通过管控模式的建立，构建风险预警、防范和化解的管理机制，确保经营过程中遇到的风险在可控范围之内。

### （二）影响因素分析

企业集团选择什么样的管控模式，可以从“是否需要”“是否能够”和“是否适合”三个角度来综合判断。取决于集团公司对自身所处的内外部环境，自身的资源能力以及企业的发展战略的正确判断<sup>[2]</sup>。

#### 1、股权关系

股权关系一般包括全资、控股和参股三种，这三种关系直接决定了集团管控模式的选择。对于全资子公司、绝对控股和相对控股子公司集团与之紧密度较高，适宜采用直接管理模式，即运营管控模式；对于参股子公司集团与之紧密度适中，适宜采用监督管理模式，即战略管控；对于参股极少的情况集团与之紧密度较低，适宜采用顾问型模式，即财务管控。

#### 2、企业规模

从企业规模角度来看，如果集团及各子公司业务本身规模较小，组织结构简单，业务趋于单一或高度相关，公司分布地域集中，应采取偏集权的管控模式，有利于资源的合理分配，实现集约化管理。如果企业规模较大，组织结构庞大复杂，业务涉及领域较多，日常管理事项多，分布地域较广则必须要将权力下放，实施分层管理，此时集团公司应采用偏分权的管控模式，以提高决策效率。

#### 3、市场竞争情况

市场竞争情况是除了集团公司考虑自身发展的状况以外，首要考虑的外部因素，包括主营业务市场变化的可预期性和市场竞争程度。如果市场变化可预期性弱且竞争程度较高，则子公司需要更灵活的自主权限，适合偏分权的管控模式；反之，若市场变化可预期性强且竞争程度较低，则可以采用偏集权的管控模式。

#### 4、行业特点

根据不同行业的特点在管控模式上的选择也不尽相同。如果集团公司所在行业的运营流程具有一定的标准化，专业化程度高，子公司在经营活动及日常管理中不需要做出过多的决策，选择侧重于集权的管控模式比较符合实际情况，例如电力行业、煤炭行业、直营连锁企业；而对于那些子公司需要做出大量个性化经营决策的行业，采用分权的管控模式比较合理。

#### 5、发展阶段

对于集团总部而言，如果是成立时间不长，程序化、标准化、规范化的运营管理系统尚未形成，在这样的特殊时期集团总部有可能面临工作制度建设、经营班子磨合、人员能力培养、企业文化培育等多方面的问题，暂时采取偏集权的管控模式。例如专业化重组后的新成立集团公司。对于子公司而言，新设立的子公司成立初期管理制度及流程不健全，集团总部应采用偏集权的管控模式，来帮助子公司快速适应管理要求及市场环

境。而对于发展处于成熟阶段的子公司，实现了程序化、标准化、规范化的运营管理，拥有独立自主开展主营业务的能力，此时集团总部可以采取偏分权的管控模式。

### 6、信息化水平

随着信息技术的不断发展，信息数据的统筹管理带给企业发展研判优势也越来越受到重视。信息化建设方式分为集中统一管理、平台化管理和分布式管理三种，分别适用业务较集中、业务专业性较强以及业务庞杂的业务模式。信息化程度越高越有利于集团做出准确、及时的决策，对子公司的管控也更加灵活高效。

### 7、企业文化

集团与子公司在发展战略、经营理念、价值观念等企业文化上的融合程度会直接影响集团对权利下放所带来风险成本的判断。集团与子公司的企业文化融合程度越高，相互信任程度就越高，则集团敢于将权利分配给子公司，此时适合采用分权的管控模式。如果集团与子公司的文化融合程度较低，经营管理理念不能产生共鸣，可能发生放权管理风险，则采用集权的管理模式更符合实际情况。

## 四、建立现代国有企业集团管控的对策建议

### （一）形成以战略为核心的复合型管控模式

单一的管控模式已经不能满足集团公司的日常管理需求，按照管控模式影响因素，综合研判，制定以集团总部定位为核心，业务单元和子公司各项管理制度有机结合的不同层次的复合型管控模式。集团公司可以对全资、控股、参股子公司实施差异化管理；对处于不同发展阶段或承担重大工作任务的子公司采取差异化的经营业绩考核；对业务进行专业化重组，优化调整组织机构及管理关系，加强发展规划、经营计划、预算管理 etc 事前管理，内部审批、监督检查等事中管理以及考核评价、审计监督等事后管理，充分发挥业务单元和子公司主观能动性，建立战略明确、布局合理、业务协同、管控有效的复合型管控模式。

### （二）进一步明确主责主业

清晰明确的功能定位和主责主业方向，是确定国有企业集团发展的长远战略目标和阶段性目标的基础。主责就是履责范畴，是国有企业首要承担的重大任务和责任，是国家赋予国有企业的政治、社会及经济责任。主业就是国有企业主要经营业务，是企业开展一切经营活动的重要出发点。集团公司可以通过确定功能定位和主责主业明确子公司“该干什么”，推动各类资源要素向主业集中，彻底解决部分子公司战略方向不明、发展思路不清等问题，促进企业专注定位目标聚焦主业经营，切实提升核心竞争力和运营效率。

### （三）建立健全“权、责、利”清晰的法人治理结构

现代企业制度的核心就是要建立完善的企业法人治理结构，保障组织架构有效运行。法人治理结构主要是指公司股东会或股东大会、董事会、经理层和监事会四个机构的运作规则及相互之间的制衡关系。当前坚持党的领导是国有企业高质量发展的根本保证，首先要加强党建引领，履行党委会前置研究讨论程序，保证企业发展的正确方向。持续优化完善董事会议事规则，保障董事会审核程序的科学性和有效性，同时发挥外部董事“决策专家、经营顾问”的作用。其次要继续优化董事会向经理层的授权管理制度和经理层向董事会报告制度，开展经理层成员任期制和契约化管理，提升经理层的积极性和创造性。最后要进一步保障监事会的独立性，使得监督作用充分发挥。

### （四）加强数智化信息系统建设

基于现代国有集团公司高效运营的需求，加快数智化信息系统建设是满足企业基本管理的需要，目的是要消除数据壁垒和信息孤岛，实现信息互联互通，进而形成组织全级次覆盖、流程全过程透视、要素全维度展示、业务全链条追溯的管理模式，最终帮助企业改进业务流程，缩短管理链条，降低经营成本，优化管控流程，从根本上提高了企业的管理效率。目前，数智化信息系统呈现出了多元化发展的趋势，不仅仅是在日常监管、风险预警、分析决策等方面提供支持，更朝着个性化、多样化以及更精细的管理力度不断赋能企业发展，已经逐渐延伸到企业管控的各个方面，持续为企业保驾护航。

## 结语

新时期，借助优化企业集团管控模式来促进企业改革、激发各子公司经营活力，更需要管理层清晰总部到底“管什么”“管到什么程度”以及“如何管”，因时因地因人制宜并合理搭配管控工具，选择不同的管控策略与相应的组织模式。因此，国有企业集团需要正确选择管控模式、找到管控抓手、提升管控支撑，发挥造协同效应，不断挖掘经营潜力，提升管理水平。从而延伸产业链条，建立企业竞争优势，优化产业布局，实现国有集团公司持续健康高质量发展。

## 参考文献

- [1] 唐鹏军. 集团管控三分法辨析[J]. 企业管理, 2022, No. 486 (02): 98-101.
- [2] 卢薇. 集团财务管控问题探讨[J]. 现代营销(学苑版), 2013(10): 20.