

# 我国国有控股集团管控模式的几点思考

■ 刘 建

在经济发展政策的推动下,我国已逐渐形成了一些规模庞大的、实体化的国有控股集团,试图通过整合众多的国有企业来实现国企的整体发展。然而,从局机关、有限公司转变而来的控股集团组建之后所发挥的效果却并不尽如人意。集团公司内部重行政、弱经济的管理方式依然存在,控股集团并没有做到真正的实体化。而要想有效发挥国有控股集团的作用,实现集团公司整体的协同效应和规模效应,就必须在控股集团母子公司间建立起合适的管控模式,从而形成良好的资源分配机制和利益分配机制。

## 我国国有控股集团的管控现状

管控模式是一套复杂的体系,包括确定公司的治理结构、划分总部及下属公司的角色定位和职能、选择公司的组织框架、确定集团的重要资源分配方式及建立流程和绩效管理体系等,其核心含义是公司总部对下属公司、企业或部门采用的管理控制方式,其本质是界定集团公司与子公司间的权限。管控关系的合理与否直接关系到集团公司内部的稳定,建立合适的管控模式并理顺集团内不同主体间的关系是集团公司进一步发展的首要前提,也是实现国资委国企改革整体战略目标的重要前提。

在国有企业实体化改革过程中,建立良好的管控关系所面临的首要问题是员工理念滞后。实体化改革要求将集团公司单一的行政职能转变为更为市场化的双重职能,这使得习惯于过去局机关行政管理方式的员工一时难以转变思想,理念上的滞后已经成为管控模式构建的突出问题。其二是母公司职能定

位不清晰。整体市场化的转变需要集团公司在多级法人体系中有清晰的定位,包括集团公司在整个法人体系中应该承担什么样的职能。以市场为导向的职能转变需要市场化的财务管控、人力管控、销售管控等,即需要形成以市场机制为主的权力分配和资源分配机制。其三是集团公司没有制定具体的、可操作的管控措施。管控模式体现的是集团公司对所属子公司的一种管理控制关系,这种控制关系的实现需要具体的管控措施,包括财务控制、人力资源控制等各方面。笔者调查发现,许多控股集团虽然制定了良好的管控计划,但却没有具体的管控措施,使得管控得不到具体落实。

## 控股集团管控模式选择的影响因素

### (一) 母公司定位

集团总部到底应在集团经营管理体系中发挥怎样的功能,除了要从管理权限的角度进行分析,还要从集团现实的经营管理需要出发,从行政管理、投资管理、战略决策、运营管理、经营监督、风险控制、绩效考核等各方面进行考虑。尽管不同的母公司在具体的行政、投资、战略、运营、风险及绩效管理上会有不同的关注点,但总的来说,母公司要始终成为战略发展中心、科技研发中心、运营中心、财务中心和人力资源中心。总部应该成为集团公司整体发展的战略制定者,让众多子公司成为战略的执行者;总部应该充分考虑集团公司的基础研发与专业研发,一方面要实现基础研发的整体共享,另一方面要充分发挥不同子公司各自的专业研发功能;总部要规划公

司的发展模式与运营方式,从整体上对各子公司实施相应的控制;总部要在财务上充分实现规模经济,从整体上制定财务战略的同时保持各子公司的财务灵活性;总部应从整体上把握集团公司的人力资源状况,确保将合适的人员配备到合适的岗位,从而对子公司实施有效的管理和控制,确保各子公司能够按照整体最优目标协调发展。

### (二) 集团公司整体发展战略

企业发展战略可以归结为业务一体化、相关多元化和无关多元化三种类型。不同的战略强调不同的发展重心,这对公司的组织结构、业务发展及人员配备都有很大影响,也必然要求不同的发展战略实施不同的管控模式。

实行业务一体化战略需要明确的发展战略和核心竞争力,管控的重点在于如何进一步强化核心竞争力。因此,集团需要做的是对关键运营业务进行监控,充分调动集团资源和服务,集中发挥协同效应和规模效应,打造强势高效的战略管控体系。相关多元化发展战略涉及多行业或是同一行业下的细分,或互为依托,或资源共享,因此需要在集权与分权之间寻求平衡——集团不仅要形成统一的发展战略,还要考虑资源和服务的集中分配,保证整体资源的有效利用。其中,对于具有关键性影响或资源使用率高且频繁的产业,应在分配策略上有所倾斜。此外,为提升集团资源的利用效率,应加强运营过程控制,逐渐形成并固化企业的核心竞争力。因此,实施相关多元化战略的集团管控模式也是从战略管控型模式向操作管控型模式发展的综合模式。对于无关多元化发展战略,由于发展涉

及各个行业,而不同的行业特点需要不同的管控模式来适应,集团无法对成员企业实行非常紧密的管控,分权就成为必然。因此,实施无关多元化发展战略的集团大多采用财务管控模式,只对企业经营结果和集团投资回报率作要求,而不干预企业的战略制定和日常运营。

### (三) 行业特征

不同的行业在产品生产、销售、消费、技术、行业竞争力、市场竞争格局、行业政策等各方面均有显著不同,其运行规律和未来发展趋势也各不相同。行业特征对于管控模式的影响主要体现在,不同的行业由于其特有的产业链模式,形成了独特的产业价值链及产业运行流程,因此对不同行业的子公司必须实施不同的管控。通常,对业务单一、不需要下属公司做太多个性化经营决策的行业,可实施高度集权的管控模式,由母公司统一进行战略及经营决策,下属公司只需严格执行公司总部制定的计划即可;反之,对那些需要下属企业经常做出个性化经营决策的行业,则宜采取分权型的管控模式。

### (四) 组织规模

组织规模对于管控模式具有重大影响主要是因为,它决定了集团总部的管理幅度和范围,对于不同的规模,母公司需要管理的幅度和范围不同,管控模式也相应不同。在集团公司发展初期,成员企业较少或者子公司分布比较集中,集团有足够的能对成员企业实行更紧密的集权型管控。而当企业集团规模不断扩大、需要管理和协调的事务越来越多时,全部交由集团总部来决策便会影响到决策的速度和质量,因此需要集团总部逐步放权并向分权型管控模式过渡。

## 如何构建良好的 国有控股集团管控模式

### (一) 坚持理念转变优先原则

理念的转变是最为困难的,它不仅涉及到行为方式的转变,更涉及到价值

判断的转变。国有控股集团必须在实体的改革过程中注重加强管理层以及所有员工的理念转变,改变过去局机关性质的工作作风,在集团公司内部形成良好的以市场机制为主的工作氛围。

### (二) 坚持成本效益原则

管控模式的实施需要具体的组织结构、职能机构以及相关人员的操作,因此不可避免地会产生大量的费用支出。在不同管控模式之间进行调整时需要将管控模式带来的收益与费用支出进行比较,以确定最优的模式。同时,在具体操作过程中,集团公司还需特别注意对管控成本的控制,以防止公司运营成本急速提高。

### (三) 坚持战略为主原则

国有集团公司组建的原因之一就是要实现国家整体经济发展战略部署,因此在管控模式的选择过程中必须从整体战略出发选择合适的模式。对涉及集团主业发展方向的子公司,可以选择操作和战略结合的管控模式;对不涉及集团主业发展方向的全资子公司,可以选择较低的干预模式,如可通过出让部分股份使其变为控股公司或参股公司,然后采用财务型的管控模式,以减少对集团总部精力和资源的消耗。

### (四) 坚持信息建设原则

企业管理信息系统的发展和应用对企业尤其是大型集团公司管理效率的提高影响非常大,甚至是革命性的。企业规模的大小必然造成组织结构的变化——规模大的企业很容易形成多层次的管理结构,而每多一个层级,不仅会造成管理上的低效率,而且势必会对信息的传递产生干扰,使最终到达企业领导层的信息失真。因此,为了提高管理效率、准确了解下情,在集团公司的发展过程中需要大力加强信息系统建设,通过构建合理的信息传递平台,实现集团内部信息的合理有效流通。

### (五) 坚持五个职能中心原则

国有控股集团应通过实施目标管理、投资权限设定等手段加强集团公

司总部战略职能中心建设;应以绩效考核为重点,促进精细化管理,强化运营质量管理,通过加强对重点业务、重点品牌的运营管理来加强运营职能中心建设;应着重从整体上集成技术人才优势,构筑集团公司科技研发平台,建设集团总部研发与子公司课题研究相结合的研发体系,并制定合理高效的科技分享机制来加强科技研发职能中心作用;应以扩大收益为重点,优化资金结构,推行集团公司预算管理,加强集团公司财务信息系统建设,以信息为载体来充分实现财务上的规模效应;应建立人力资源统筹调配机制并完善激励约束机制,在实行薪酬调控考核上规范指导,充分实现人才集中优势。同时,五个职能中心的建设还需对子公司的管控有所选择、有所区别。在集团公司内部,可按业务重要性、发展潜力以及子公司实力等将众多子公司分为不同的等级或类别并采取不同的对待方式和管控模式。对那些对集团公司整体发展至关重要的子公司,必须严格管控,使其充分贯彻集团公司的整体发展思路,而对于那些对集团公司发展并无重大影响的子公司则可采取相对宽松的管控,在特殊时期甚至可以出售。通过采取不同类别的管控模式,形成以龙头子公司为主,以一般子公司为辅的集团公司发展层级,使众多子公司能够各司其职、相互配合,最大限度地发挥集团公司的整体优势。

### (六) 坚持动态调整原则

国有控股集团的自身状况和所面临的发展环境会不断发生变化,因此管控模式的选择并不是一劳永逸的,必须根据具体实际进行调整。管控模式的调整涉及集团公司组织结构、人员配置的调整,这就要求所选择的管控模式必须具有较强的弹性以及自我调整和被动调整的能力,在对管控模式进行调整时要能以较小的成本实现管控的动态化转换。

(作者单位:南开大学商学院)

责任编辑 刘莹