

集团公司 管控体系

设计实务手册

Practical manual to
Group Enterprise Management & Control System Design

主 编◎崔 松

副主编◎严贤波 汪平平



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

集团公司 管控体系 设计实务手册

Practical manual to
Group Enterprise Management & Control System Design

主 编◎崔 松

副主编◎严贤波 汪平平



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

集团公司管控体系设计实务手册 / 崔松主编.

北京: 中国经济出版社, 2014. 7

ISBN 978 - 7 - 5136 - 3286 - 7

I. ①集… II. ①崔… III. ①集团公司—企业管理—手册 IV. ①F276. 4 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 118316 号

责任编辑 叶亲忠

责任审读 贺 静

责任印制 马小宾

封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社

印刷者 三河市佳星印装有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 23. 75

字 数 360 千字

版 次 2014 年 7 月第 1 版

印 次 2014 年 7 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 3286 - 7

定 价 48. 00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号



中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010 - 88386794

前 言

在过去 20 多年里，伴随着中国经济的快速发展，很多中国企业也进入了集团化发展的阶段。2013 年，中国 500 强上榜公司的总收入为 26.18 万亿元，总利润为 2.17 万亿元，总市值为 24.86 万亿元；中国 500 强上榜的门槛继续提高到 72.5 亿元。自 1993 年我国实施“集团化”战略后，一大批企业集团纷纷建立，当时，大家都寄希望于通过下属业务单位的整合产生“ $1+1>2$ ”的协同效应。然而，现实的情况是，中国的大中型企业集团运营过程中普遍面临着“一抓就死，一放就乱”的两难窘境。我国企业集团规模不断地发展壮大只能说明大，不能表明强。大而不强、强而不大都不是企业集团发展的选择，都难以获得长久发展。

从世界范围看，企业集团的规模和发育程度已成为衡量一个国家和地区经济实力和发展水平的重要标志，国家之间的竞争实质在某种程度上已成为大型企业集团之间的竞争。中国 500 强企业集团在国民经济中的地位不断上升，客观上要求必须加强集团的竞争力。我国大型企业集团要提高竞争能力，必须在内部建立与现代大企业和国际化相适应的内部体制，这在很大程度上可以归结为母子公司管理控制问题。如何建立规范的母子公司管控模式，在其管理制度和体制上形成较强的竞争优势，是我国大型企业集团提升国际竞争力的进程中面临的亟待解决的问题。我国国资委相关领导也认为，集团公司管控是个世界级难题，目前看来中国企业与国际跨国公司的差距更多地体现在母子公司管控能力方面。

根据我国政府目标，2015 年之前，培育出 50 家大型跨国企业集团、500 家中型企业集团、5000 家小型跨国企业，争取有 50 个企业置身于世界 500 强。这么多跨国企业的诞生，首先当然是企业的业务规模要上去，而业务规模的扩张又需要企业集团具备更强的管控能力。面对经济全球化，如何加强集团化管控已成为中国企业集团必须破解的一大难题。

自 2009 年 5 月 1 日起施行的《企业国有资产法》要求，国家出资企业应当依法建立和完善法人治理结构，建立健全内部监督管理和风险控制制度。同时，国资委、原国家体改委等国家部委陆续发布了《关于企业集团建立母子公司体制的指导意见》、《中央企业发展战略和规划管理办法（试行）》、《关于加强中央企业收购活动监管有关事项的通知》、《中央企业固定资产投资管理暂行办法》、《企业集团内部效绩评价指导意见》、《中央企业资产损失责任追究暂行办法》等，这些规定中都对集团管控作出了相应的规定和要求。2006 年 12 月，国务院国资委在中国材料工业科工集团公司召开了“中央企业推进内部整合、增强集团控制力经验交流现场会”。会议强调：推进内部重组整合，是增强企业控制力、提高企业凝聚力的有效途径，是促进资源优化配置、提升企业经济效益的重大举措，是企业不断创新组织管理模式、主动适应市场竞争变化的永恒课题。当今具有竞争力的优势企业，无一不是通过不断推进内部重组整合，优化业务管理流程，提升技术与管理创新能力来激发企业的活力，增强企业的核心竞争力。推进内部重组整合、提高集团控制力，是今后数年国资委推进企业改革的一项重点工作。

面对几十家甚至百余家的成员单位、涉及十余个甚至几十个行业、遍布全国十多个省市甚至诸多国外或地区等特点，如何按现代化企业管理模式运作，梳理和设计集团公司对下属单位的管控模式，明确集团的管理范围，规范总部与下属单位的各自职责，优化具体的业务管理流程，是集团高层决策者重点思考的课题，也是诸多集团公司目前所面临的急需解决的重要问题。集团管控模式对于保证整个集团的权责明确、运行有序、决策科学、执行有力，从而规避经营风险，促进资源优化配置，提高企业凝聚力和继续推动集团的健康发展具有重要意义。科学的集团公司管理模式是增强公司管理能力，提高企业核心竞争力的有效手段，这已成为业界的普遍共识。

设计完整的集团管控体系要确定：集团公司管理什么？哪些部门来管？如何管理？这分别涉及集团功能定位、组织结构和核心管理流程三个问题。而这三个问题要得到解答，其前提就是确定集团采取什么样的管控模式，即集团总部选择什么样的集权、分权模式，以及对哪些公司，在哪些重要的管理方面进行集权和分权。管控模式为总部对下属单位的具体管

理方式和管理内容确定了一个基本框架和基调，也是进一步解决上述问题的基础。而有效落实管控模式需要有具体的途径和措施来落实，需要一系列的组织、业务流程优化实现技术手段来支撑。因此，集团公司管控模式的确定是一个复杂的体系，它不仅包括总部对下属企业的管控模式，而且包括对集团重要资源的管控方式、总部及各下属公司的角色定位和职责划分、公司治理结构的确定、公司组织架构的具体形式选择以及具体管理流程体系的建立等，而上述问题存在内在严格的逻辑关系，并不是独立的。

目前，理论界对我国企业集团管控问题的研究已有一定的论述，但从论述内容来看，主要侧重于对管控模式的理论分析，从论述层面来看，大多停留在宏观层次，缺少具体的制度设计，少有分析针对我国大型企业集团具体应如何改进其管控模式提出具体的可操作层面的建议。管控模式的设计不能停留在抽象的概念上，应该形成一个可以操作的、能将管理模式落实到企业管理实践中的体系。在这个集团管控体系中，管控模式的选择是导向性的，决定了企业采取的集分权方式。在既定的管控模式下，建立起总部功能定位、公司治理、组织架构和总部组织结构等组织支持体系，以及战略管理控制、人力资源管理控制、财务资产管理控制等核心职能支持体系等，这些体系相互影响、相互支持，促进管控模式真正有效地运作起来，才能够最终实现集团的战略目标。

针对上述思路，本书共分七章，在每个章节中，作者都通过诸多的实际案例，按照集团管控设计的逻辑思路，系统、深入剖析了集团公司如何进行管控模式的选择、总部功能定位设计、组织架构和组织结构设计、公司治理设计以及管理流程设计等一系列集团管控设计中的重要问题。

集团企业管控的设计在理论上尚无系统的科学方法，在实践中也缺乏较为广泛适用的有效经验，而这一问题是中国企业集团必须破解的一大难题，大家都在探索、实践和总结之中。本书试图通过作者自身的咨询经验，并借鉴诸多集团公司管控的经验和教训，将集团管控的设计思路 and 重点等经验总结出来，奉献给大家。但是由于能力有限，书中难免存在不妥之处，敬请读者批评指正。

作者

2014年6月

目 录

第一章 集团管控的目标、内容和设计思路	1
第一节 集团管控的目标	1
第二节 集团管控的内容	3
第三节 集团管控的设计思路	5
第四节 集团管控设计的组织安排	22
第二章 集团公司管控模式的选择	27
第一节 集团管控的三种模式	27
第二节 管控模式选择理论	31
第三节 集团公司对目前管控现状的评估	37
第四节 集团公司如何选择管控模式	50
第五节 集团管控模式选择的多案例分析	63
第三章 集团公司总部定位设计	70
第一节 集团总部定位及与集团管控模式的关系	70
第二节 集团总部功能定位的选择	77
第三节 集团总部与下属企业的管理界面分析	84
第四节 集团总部功能定位与组织结构设计的关系	90
第五节 集团公司总部定位的多案例分析	92
第四章 集团公司组织架构设计	102
第一节 集团公司的组织架构类型	102
第二节 集团组织架构的影响因素	108
第三节 集团的整体组织架构现状分析	111
第四节 集团整体组织架构方案选择	113

第五节 集团公司组织架构设计的多案例分析	116
第五章 集团公司治理结构设计	129
第一节 我国集团公司的治理结构	129
第二节 公司章程在公司治理中的作用	134
第三节 公司各治理主体的权限设计	142
第四节 党委参与公司治理的内容和方式	159
第五节 董事会结构设计	163
第六节 董事会议事规则设计	172
第七节 集团公司治理结构的多案例分析	184
第六章 集团公司总部组织结构设计的多案例分析	210
第一节 集团公司组织结构现状分析	210
第二节 集团公司总部新组织结构设计方案	211
第三节 集团公司组织结构与集团管控内容的衔接	221
第四节 集团公司总部的部门职能和岗位设置	223
第五节 某电力集团公司总部组织结构设计案例分析	231
第七章 集团公司管控核心流程设计	239
第一节 发展战略的管控要点及案例	239
第二节 股权投资的管控要点及案例	248
第三节 资金的管控要点及案例	268
第四节 工程项目的管控要点及案例	286
第五节 预算的管控要点及案例	302
第六节 关联方交易的管控要点及案例	329
第七节 人力资源的管控	339
第八节 内部审计的管控	353
参考文献	364

第一章

集团管控的目标、内容和设计思路

第一节 集团管控的目标

一、第一层次：总体目标

集团管控的总体目标应为，提高集团公司对下属企业的管控力，增强对下属企业的执行力，以保证企业之间的战略协同，从而保证集团的可持续发展，提升集团的核心竞争力，最终实现股东价值的最大化。在总体目标的前提下，应当贯彻核心目标以及将总体目标进一步分解为具体目标，并体现出有重点的核心目标。

二、第二层次：核心目标

1. 建立合理清晰的公司治理结构

对集团公司的董事会、监事会及总经理等机构的职责、权力和运行规则等做出明确清晰的界定，在国有企业还包括党委的权责界定，从而完成对集团的治理结构进行梳理和规范。

2. 确定集团管控模式

一般而言，集团公司往往所涉及行业众多、业务范围广泛，规模巨大，管理难度都大，因此有必要来确定适当的集团管控模式，实现对下属企业有效管理。

3. 重新梳理总部的功能定位

集团总部的功能定位是整个集团各管理层次功能定位的基础，许多大型企业集团所带来的管理问题都是由于总部功能定位不清造成的。因此，

集团公司应当根据管控模式和企业集团的具体情况恰当定位总部的功能。

4. 重新梳理总部的组织架构

组织架构是集团公司的整体框架，其包括集团公司组织架构和总部的组织结构两个方面。框架的合理完善很大程度上决定了组织目标能否顺利实现。同时，集团管控力的问题，已经不仅仅是一个管理问题，而是最终要落实到由谁实施这种管控力，即组织结构问题。因此，在管控模式和总部定位的基础上要对集团总部的组织结构、部门职责、关键管理岗位及责权划分做出重新梳理与设计。

三、第三层次：具体目标

样本集团总部对下属子、分公司进行核心流程的管理，包括战略管理、资金管控、投资管控、内部审计管控、预算管理、人力资源管控等。在总体目标下，集团管控总体目标可以进一步分解为战略管理、预算管理等具体业务方面的目标。总体目标和具体目标的关系如图 1-1 所示。

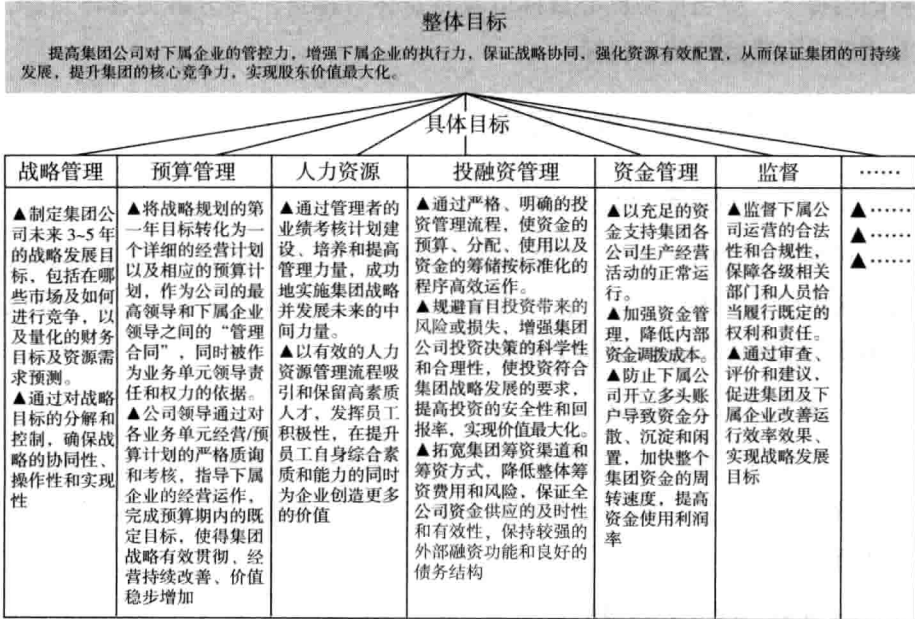


图 1-1 集团管控总体目标和具体目标关系示意图

第二节 集团管控的内容

企业集团管控体系作为一个宏观性的管理议题，里面包含很多内容和考虑因素，但各内容和子议题间既相互关联又有自己相对独立的系统。在长期的管理研究和实践总结的基础上，我们认为，集团管控主要解决四个核心和关键问题：管控模式的选择、集团总部定位及职权划分、集团组织架构、核心管理流程。

第一个问题是选择何种具体的管控模式。通常，企业集团的管控模式主要有财务导向型、战略导向型和运营导向型三种模式。在实践中，特定的企业集团需要根据自身的实际经营、集分权等诸多因素进行科学选择，设定其中一种模式或几种模式的适当综合，以便在适应产业竞争及资源优化配置要求的同时，有效驾驭集团快速扩张中的各种管理风险。

第二个问题是集团总部定位及职权划分。选择什么样的总部职能，关键要看集团总部的管控模式，而集团总部职能的确定，又必须结合集团的发展战略和集团形成的历史来分析。根据总部职能定位的不同，依据战略控制型、财务控制型或运营控制型等不同而不同（如图1-2所示）。

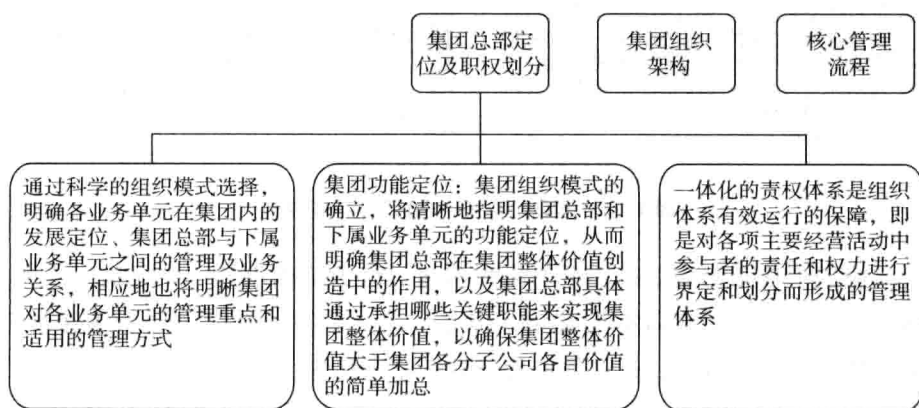


图1-2 集团总部定位及职权划分的具体内容

第三个问题是集团组织结构的确定。在选择了适合集团需要的管控模式和总部定位后，进行组织结构设计就成为集团管控体系要解决的第三个

核心问题，因为，组织模式的实现需要组织结构的支撑。一般说来，集团总部具有六大功能：战略管理、资产管理与投资、业绩管理、财务管理、人力资源规划和协调及共享服务。如果是战略控制型，则集团总部的功能主要侧重于战略管理和投资管理。如果是财务控制型，集团总部一般侧重于投资和财务管理，而总部的其他功能则被弱化或取消。例如，某集团是一家以财务控制为主的集团公司，其总部 80% 的员工都在做财务和投资管理方面的工作。如果是运营控制型，集团总部则又多了一项运营中心的职能，在这种管理模式下，集团总部的功能最为全面，战略、投资、运营等全部都涉及了。

通过组织结构的调整与优化设计，将集团总部与下属业务单元的功能定位和角色在岗位和部门间体现出来，以支持集团管控模式的实现。组织结构设计包含两个具体的管理议题：治理结构和组织结构设置（如图 1-3 所示）。

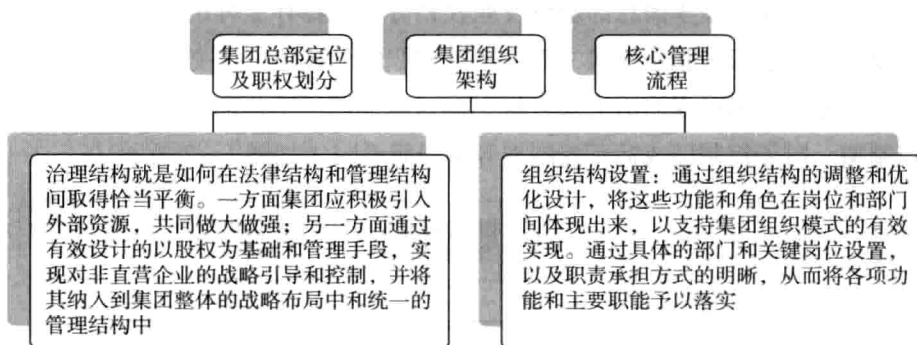


图 1-3 集团组织结构确定的具体内容

第四个核心问题是核心管理流程构建。组织结构设计一旦完成，集团内部的业务流程随之就得到确定，但是，这只是有了具体物质上的保证，业务流程的顺利进行，还必须依赖于责权体系和核心管理流程的构建。

权责管理体系构成了战略管理、人力资源管理、预算管理、投资管理、资金管理和内部审计等核心管理流程的基础。在组织结构中，会有很多的关节点，这些关节点，承担着不同的任务，也就有不同的责任，同时，为了保证任务的完成，必须赋予这些关节点以权利，明确当事情出现的时候，由谁负责，谁来拍板，谁来执行。所有关节点权利与责任的集

合，就形成了集团的责权体系。在此基础上明确的核心管理流程，则成为解决企业关键问题的决策机制。

核心管理流程则要根据集团总部通常具备的六大功能：战略管理、资产管理与投资、业绩管理、财务管理、人力资源规划和协调及共享服务，细化到具体的流程，在具体流程中界定总部和下属企业的业务程序和相关各部门的衔接流程，从而将总部职能落实到具体部门的不同业务环节上（如图 1-4 所示）。

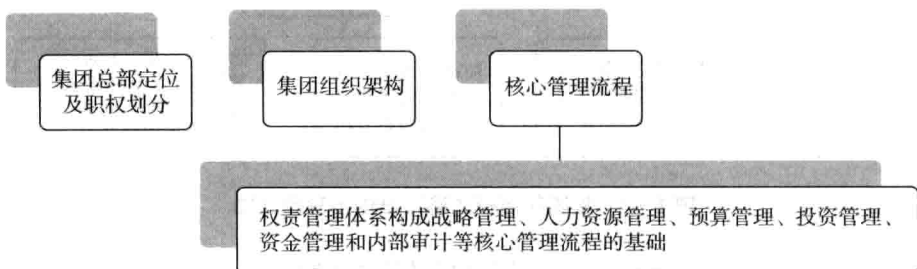


图 1-4 集团管控核心流程的具体内容

解决了上述这四个核心问题，集团管控也就进入了一个新的阶段，集团也就获得了持续成长的基础和动力。

第三节 集团管控的设计思路

一、管控模式的选择路径

一个集团公司管控模式的选择一般要经过：对比公司目前的管控与标杆企业管控模式的不同、考虑影响管控模式选择的因素以及最终管控模式的确定等三个步骤，具体如图 1-5 所示。

（一）三种集团管控模式的比较与分析

在确定集团管控具体模式前，首先应当对常见的三种管控模式进行分析和对比。一般而言，三种管控模式在业务特点、战略管理、业务介入、人事管理、预算计划、资源及共享服务等诸多方面表现出不同的特点，具体见表 1-1。

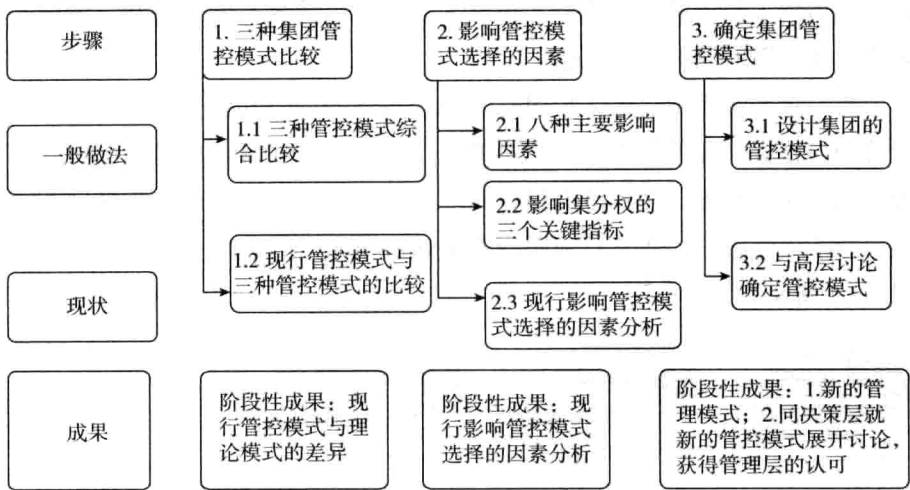


图 1-5 集团管控模式确定总体步骤示意图

表 1-1 三种管控模式不同特点对比表

	运营控制型	财务控制型	战略控制型
	分权 ————— 集权		
业务特点	多个非相关的独立业务	两三个甚至多个相互关联的业务	单一或基本单一业务系统
战略管理	★以收购、投资、撤资决策为主，注重资本市场反应 ★下属单位的战略规划只需要在集团总部备案	★制定集团战略愿景和方向以指导下属单位运作，审核下属公司战略并分配资源 ★下属单位的战略规划必须通过集团总部的审批方能有效，必要时，集团总部将对下属单位的战略规划过程进行指导	★具体战略制定的实施 ★集团总部全面负责战略规划的制作，下属单位只是具体执行
业务介入	基本不介入，强调财务绩效的实现	管理战略方针和战略实施计划及中长期财务指标的实现	具有经营决策和经营活动

续表

	运营控制型	财务控制型	战略控制型
	分权 ————— 集权		
人事管理	★仅管理高层管理人员 ★监控关键的财务指标 ★集团总部只对下属单位的一把手进行管理和考核	★管理最高行政管理人员，制定和协调重要人事政策 ★监控经营计划的关键举措实施及最终结果，监控关键的财务指标 ★集团总部除了管理和控制下属单位的核心高管人员外，也对下属单位骨干管理人员和关键技术人员进行适当的规划	★管理具体的招聘/增训/评级和薪酬等 ★详细审阅所有财务和经营表现 ★集团制定统一的人力资源制度和流程，并监督下属单位执行
投资计划	集团总部一般不干预下属单位具体的投资行为，只是提供下属单位所需要资金，并对下属单位资本投资回报率进行监控	下属单位的重大投资需要通过集团总部的审批，同时集团对其资金使用进行严格的控制	集团总部全面负责投资计划的制订，下属单位只是具体执行
经营预算计划	集团总部为下属单位制定严格的财务目标并予以考核，但不参与具体的经营管理	集团总部为下属单位确定财务目标和重要经营目标，同时考核其财务和经营业绩	制订详细的经营计划、经营目标和财务目标，参与实际经营，并进行定期考核
资源及共享服务	无	注重协同效应或经济效益	集团提供几乎所有服务
.....			

（二）目标企业现行管控模式与三种管控模式的比较

在设计样本集团管控模式前，应当首先明确目前集团公司管控的模式，对此，应当将公司的核心管理流程控制状态与三种管控模式进行比较，弄清楚不同核心流程的管控程度，从而寻求目前样本集团的管控模式。在设计实务中，应当针对不同的业务类别，梳理核心流程的管控现状，将目前集团公司对于这些业务的管理方式加以比较分析，便于了解公

司目前管控模式的现状，从而了解公司目前的管控模式定位，进而有助于对比分析目前目标集团公司与标杆企业对应管控模式的异同（见表1-2）。

表 1-2 样本集团不同业务类别核心流程管控程度分析表

	业务 1	业务 2	业务 3	业务 4	业务 5	业务 6			
业务特点									
战略管理									
业务介入									
人事管理									
投资计划									
经营预算计划									
资源及共享服务									
.....									

样本集团公司的核心管理流程控制状态与三种管控模式的比较，初步确定目标集团管理模式。

（三）影响管控模式选择的因素

1. 八种主要影响因素

在集团管控的模式中，要考虑的因素很多，主要的因素有以下几个：集分权、集团领导的管理要求、多种经营化程度、业务的国际化程度、领导风格、经营业务重点、日常生产经营管理事务比重、集团管控能力等，这些因素对三种管控模式选择的影响如图1-6所示。

影响因素	管理模式	财务型	战略管理型	运营型
集分权	分权			集权
集团领导的管理要求	纯财务			保留操作
多种经营化程度	高			低
业务的国际化程度	全球			本地
领导风格	偏爱分权			偏爱集权
经营业务重点	资产经营			商品经营
日常生产经营管理事务比重	低			高
集团管控能力	管控能力强			管控能力弱

图 1-6 管控模式及其影响因素关系图

2. 影响集分权的三个关键指标

在上述主要考虑的因素中，对集团管控模式选择影响最大的是集分权方式，集分权可以通过三个关键指标——战略地位、资源相关度和下属单位所处的发展阶段的评估，最终确定集团总部与下属企业的集分权关系，如图 1-7 所示。

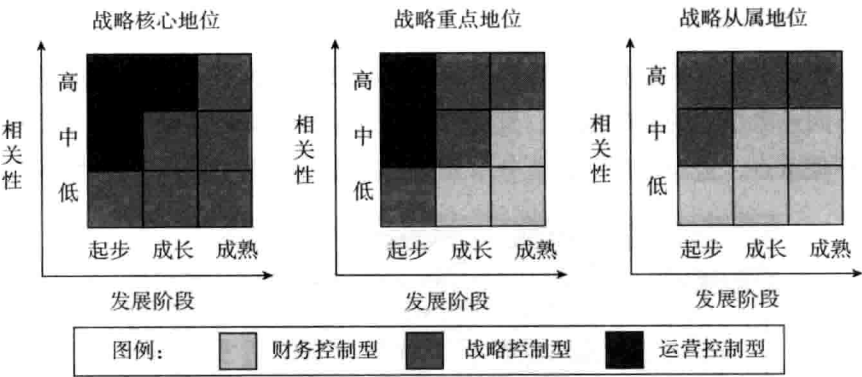


图 1-7 关键影响因素确定集分权关系示意图

3. 样本集团公司现行影响管控模式选择的因素分析

根据上述影响因素和确定集分权关系的原理，在设计样本集团公司时，应当区分不同的业务板块，分析不同影响因素在这些板块的不同管理重点。具体分析模板见表 1-3。

表 1-3 样本集团不同业务类别影响因素分析表

影响因素	业务 1	业务 2	业务 3	业务 4	业务 5	业务 6			
集分权									
集团领导的管理要求									
多种经营化程度									
业务的国际化程度									
领导风格									
经营业务重点									
日常生产经营 管理事务比重									