

全面预算 + 绩效评价 + 薪酬管理

——开滦管理控制模式

研究

冬伯文 编著

KAILUAN
GUANLI KONGZHI
MOSHI YANJIU



煤炭工业出版社

责任编辑：王国慧

装帧设计：庄 笛

ISBN 7-5020-2752-1



9 787502 027520 >

ISBN 7-5020-2752-1/F426.21

社内编号:5533 定价: 28.00 元

全面预算 + 绩效评价 + 薪酬管理

——开滦管理控制模式研究

冬伯文 编著

煤炭工业出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

全面预算 + 绩效评价 + 薪酬管理: 开滦管理控制模式研究/冬伯文编著. —北京: 煤炭工业出版社, 2005
ISBN 7-5020-2752-1

I. 全… II. 冬… III. 煤矿 - 工业企业管理 - 经验 - 开滦 IV. F426.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 088939 号

煤炭工业出版社 出版
(北京市朝阳区芍药居 35 号 100029)
网址: www.cciph.com.cn
北京房山宏伟印刷厂 印刷
新华书店北京发行所 发行

*

开本 850mm × 1168mm $1/32$ 印张 9
字数 231 千字 印数 1—1,200
2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月第 1 次印刷
社内编号 5533 定价 28.00 元

版权所有 违者必究

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 本社负责调换

序 言

控制是管理活动的一个重要组成部分，有组织就有管理，有管理就有控制。对集团公司而言，管理控制就是为确保集团公司战略目标及使命的实现，运用预定标准，对集团所辖子（分）公司、各层面组织及员工业绩进行考评，对出现的偏差及时调整、修正所采取的一系列的管理活动和管理过程。

管理控制作为对公司内部经济责任主体的制约与激励，可以将公司多层面经济活动统一到实现公司的目标上来。随着公司的不断发展和扩张，其作用将越来越突出。因而，管理控制机制的研究与实践将越发受到公司高层管理者，包括世界级 CEO 及业界专家的重视。实践证明，一个公司得控则强，失控则弱，无控则乱。管理控制优劣已成为衡量评价现代企业管理水平的一项重要标志。

近些年来，大部分国有大中型煤炭企业迫于市场竞争的压力，都在不断地研究探索公司治理和经济活动有效控制问题，不同程度地引入了诸如全面预算管理、绩效评价等现代管理控制理论，初步形成了各自的管理控制模式。虽然他们构建的管理控制机制称谓及功能基本相同，但具体的管理方式、方法各有千秋，管控效果却有千差万别。

开滦集团在吸取国内外企业集团公司管理控制成功经验的基础上，结合自身实际，历经几年的实践，不断扬弃与创新，成功地将预算控制系统、评价控制系统和激励控制系统三者集成，构建了全面预算管理、绩效评价管理和薪酬管理三位一体的管理控制系统，形成了独具特色的开滦管理控制模式——“全面预算管理 + 绩效评价 + 薪酬管理”。该模式别于其他公司管控模式创新内容较多，在这里仅略举三点：

(1) 集全面预算管理、绩效评价管理和薪酬管理为一体的系统控制模式。回眸整个煤炭行业企业管控现状，有的突出全面预算管理系统进行控制，有的主要以绩效评价管理系统实施控制，即以各系统“各自为战”的形式居多，真正把全面预算管理、绩效评价管理和薪酬管理集成一个相互联系、相互支持、相互补充的管理系统，实施系统控制，开滦集团公司实属行业首例。

开滦集团公司构建的三位一体的管理控制模式，丰富了管理控制理论内容，其精髓就在于将全面预算管理、绩效评价管理、薪酬管理三种管理方法，有机地结合成一体，有效地发挥了它们的作用，降低了管理成本，创立了一种新的大型煤炭企业管理控制模式。

(2) 为强化集团公司维简资金的管理控制，将维简资金支出纳入资本预算，作为投资管理，是维简资金管理的又一新的突破。其一，提高了维简资金安排的谨慎性和效益性。维简资金项目通过立项、经济技术论证、编制概算等程序环节，最后以概算为依据安排项目预算，再经董事会审议批准后形成。其二，规范了追加投资的管理程序，提升了维简资金预算执行的刚性，杜绝了维简资金计划执行的随意化。其三，突出了投资回报的跟踪管理，提高了维简资金的营运效果，解决了维简资金“一投了之”的问题。

(3) 针对集团公司职能部门之间多年来遗留的“业务苦乐不均、薪酬分配均等”的问题，构建了一套有效的职能部门绩效评价及薪酬管理方法，对各部门的绩效，进行了量化考评，实现了职能部门分档付薪，有力地促进了各部门工作效率的提高。可以说，开滦解决了国有煤炭企业共有的多年来一直想解决而未能解决的问题，显示了开滦人的创新理念及高层管理者的改革魄力。

《开滦管理控制模式研究》一书，是开滦对这些管理控制机制创新及实践经验的具体总结。本书内容丰富、详实，方法表述具体，具有较高的理论及应用价值，是一本现代企业管理控制实

战方略的专著，可供大中型煤炭企业管理者借鉴，其出版势必促进国有煤炭企业管理控制理论与实践活动的进一步发展。

王 立 杰

2005 年 12 月 5 日

前 言

《开滦管理控制模式研究》一书，在业界学者及管理专家的热心关注下，终于问世了。开滦管理控制模式，是开滦集团公司根据市场竞争需要及自身发展要求建立的，并在实践中不断完善的一套管理控制系统。其主要是由全面预算管理系统、绩效评价管理系统及薪酬管理系统（以下简称“三大控制系统”）构成。各个子系统构成总系统的上下环节，并循环往复、有机配合、交互作用。

开滦集团公司始建于1878年，是拥有120余年辉煌历史的特大型煤炭企业集团。它同众多国企一样，历经了新中国社会主义改造、社会主义经济建设等短缺的计划经济时期，历经改革开放以后的放权让利阶段、推行效益承包阶段以及目前转机建制、企业制度创新阶段等计划经济体制向市场经济体制过渡、转换时期。其经济活动及目标管理控制模式，随着社会宏观经济环境的变化而不断由低级向高级发展和创新。无论是从五六十年代的“行政约束加精神激励”模式发展到80年代初的“经济责任制”模式，还是从“经济责任制”形式发展到90年代初的“效益承包”模式，每前进一步，都是一次理念与机制的扬弃性变革，均对行业产生一定程度的引领效应。尤其是进入90年代以后，同业国企的迅猛发展、民营企业雨后春笋般的崛起、外资企业大举进入，使企业的竞争环境进一步加剧。面对企业外部这样一个竞争激烈的环境、企业内部遗留各种积弊及社会包袱等造成的困难局面，为实现企业的生存与发展，开滦集团公司于90年代末对企业进行了公司制改造，并在国内外管理控制理论 and 实践发展的基础上，总结学习国内外知名企业的有效做法，结合开滦实际，

着力研究和推行了与公司法人治理模式相适应的新的管理控制模式，即开滦管理控制模式应运而生。本书就是对开滦多年来管理控制模式创新、管理实践经验积淀的提炼及系统化归纳和总结。

全书共分开滦管理控制模式的理论基础、开滦管理控制模式、开滦全面预算管理、开滦资本预算管理、开滦绩效评价管理、开滦薪酬管理及开滦控制模式的探索与展望等7章内容。第一、二章论述了开滦管理控制模式构建的理论基础、运行原理及特点；第三章~第六章详细介绍了开滦集团公司构建和实施全面预算管理、绩效评价管理及薪酬管理的具体方法、操作程序及应把握的问题；第七章展望了未来开滦管理控制模式完善与升级的构想。因此，本书展示的管理控制系统不但具有相应的理论基础，而且包含可供借鉴的实践做法，尤其对企业集团管理控制模式的设计及实际运作提出了许多独到见解，具有较强的学术性、操作性及一定的创新性。其特点为：

1. 控制系统组合的科学性

开滦管理控制系统是以控制理论为基础构建的。一般意义上讲，管理控制活动的基本环节为：确定控制标准、评价活动成效，找出偏差原因、采取措施纠正偏差。基本控制方法与手段主要有：人事控制、组织结构控制、财务控制（全面预算控制）、目标评价控制、政策与法规控制、薪酬激励控制、自适应控制等。就公司经济活动控制而言，其基本控制方法与手段是在人事控制、组织结构控制、法律法规控制前提下，突出全面预算控制、目标评价控制及薪酬激励控制等。

据此，按照控制理论具备的基本环节，开滦先后构建了全面预算管理控制系统、绩效评价管理控制系统和薪酬激励管理控制系统，即三大控制系统。通过全面预算管理系统对应控制活动的第一环节——确定控制标准（全面预算管理系统为公司经济活动控制提供了量化的范围、标准和目标，即控制标准），绩效评价管理系统对应控制活动的第二环节——评价活动成效，找出偏差原因，薪酬激励管理系统对应控制活动的第三环节——采取措施

纠正偏差（实施利益驱动，以纠正偏差，达成目标），使三大系统，从空间流程上有机组合成一个完整的控制循环系统。因此，这一控制系统组合的科学性就在于这三大系统不但各成体系，而且相互配合、衔接，有机地融入总控制系统之中，构成总控制系统运行的三个基本环节，并通过其交互作用实现对经济活动的有效控制。

2. 控制功能的侧重性

从一般意义上讲，就控制内容而言，公司控制的基本范围应包括：人事控制、经济运行控制（指战略指导下的涵盖生产、营销、财务等全面预算目标控制、质量目标控制、安全目标控制、机制创新控制、技术创新控制等）、体制创新控制等。开滦管理控制模式是侧重考虑如何控制经济活动及目标而进行设计和构建的，它不是公司法人治理结构方面的管理体制性控制，亦不属于人事控制，而是在体制性控制、人事控制基础上的，为实现战略目标、确保公司经济高质量运行的控制。

3. 控制效用的显著性

三大控制系统虽然各成体系，又有较多主辅控制功能，但它们融入总控制系统之后表现的核心功能为：全面预算管理为公司经济活动控制系统提供了量化的控制标准；绩效评价管理为公司经济活动控制系统提供了评价目标达成度的工具性方法和实施评价的过程，以评出目标实现的优劣，分析寻找预算目标与实际达成目标的离差。此外还要细究离差形成原由，制定纠偏措施；薪酬管理为公司经济活动控制系统在优化目标、实施纠偏过程中，施加了正负激励问题，即动力补给，通过利益驱动纠正控制目标偏差，提升和优化控制效果。所以，只要将控制目标输入控制系统参与系统运行，则可使目标得到有效控制。

实践证明，开滦管理控制模式的实施，不仅对整个企业经济运营活动进行了全面有效的控制，而且对规范员工行为，激发工作（或作业）潜能，协调控制多层面组织行为和谐一致，起到了至关重要的作用，收到了显著效果。

本书是煤炭行业经济运行管理控制方面首次推出的，用于集团公司内控管理的，尤其适用于煤炭企业集团对经济活动实施控制的一套完整的管理控制模式的著作。其载示的管理控制模式是目前国内外管理控制理论及知名企业领先做法同开滦管理控制实践活动相结合的产物。推出这部书旨在：

(1) 对开滦管理控制模式完善、发展和演进的状况做一个真实描述和记录，尤其对开滦进入市场经济以后实施流程再造、控制模式创新作一个系统总结，以明示方向、指导未来。

(2) 为煤炭企业研究推行全面预算及绩效评价管理等管理控制机制，提供一套成型的、可供借鉴的管理控制模式及实施路径。目前，我国煤炭行业中还有很多企业的全面预算及绩效评价管理仍处在摸索、尝试阶段，就整个行业企业管理控制而言，尚没有一套成型的做法。开滦管理控制模式虽然不够经典，但经实践检验确属功能完备、行之有效的系统性控制模式，它的推出，力图为煤炭企业经济运行控制模式研究与应用拓出一条参考路径。

(3) 参与并推进业界公司管理控制理论研究、交流及实践活动，以期抛砖引玉，博采众长，不断提升自己。出版本书，一方面供读者在学习、研究及管理实践中参阅，同时诚望得到各位读者的宝贵意见和建议。

如书中所述，在煤炭企业中实施管理控制模式实属刚刚起步，况且管理控制模式是在动态中形成、运行，又是在动态中完善和发展的。面对未来，如何发挥管理控制系统的最佳控制效果，尚需不断努力研究和实践。《开滦管理控制模式研究》一书的出版，为攀登这一管理领域的新高峰铺就了一级石阶。

杨 中

2005年11月30日

目 录

第一章 开滦管理控制模式的理论基础	1
第一节 管理控制的基本理论	2
第二节 全面预算管理的基本理论	16
第三节 绩效评价管理的基本理论	23
第四节 薪酬管理的基本理论	29
第五节 全面预算管理、绩效评价管理、薪酬 管理的局限性	37
第二章 开滦管理控制模式	43
第一节 开滦管理控制模式的实施动因	43
第二节 国内外企业管理控制模式	51
第三节 开滦管理控制模式的选择与特点	60
第三章 开滦全面预算管理	72
第一节 全面预算管理在开滦管理控制模式中的 作用	72
第二节 开滦全面预算管理的组织架构	78
第三节 全面预算的编制与执行	83
第四节 全面预算管理的控制与分析	107
第五节 总结与启示	120
第四章 开滦资本预算管理	127
第一节 开滦资本预算的内容	127

第二节	开滦内部投资预算的编制	134
第三节	开滦内部投资预算的执行与控制	144
第四节	开滦对外投资预算管理	149
第五节	总结与启示	154
第五章	开滦绩效评价管理	158
第一节	绩效评价管理在开滦管理控制模式中的作用	158
第二节	开滦所属子(分)公司绩效评价管理	163
第三节	开滦所属子(分)公司经营者绩效评价管理	173
第四节	集团职能部门及其员工绩效评价管理	198
第六章	开滦薪酬管理	211
第一节	薪酬管理在开滦管理控制模式中的作用	211
第二节	开滦薪酬管理制度	215
第三节	开滦集团公司经营者薪酬分配体系	221
第四节	其他员工的薪酬分配体系	229
第七章	开滦管理控制模式的探索与展望	238
第一节	开滦管理控制模式的实践效用	238
第二节	企业重组、分立及破产时的管理控制模式	242
第三节	目前管理控制模式运行中易出现的问题及治理思路	253
后 记		273
主要参考文献		275

第一章 开滦管理控制模式的理论基础

伴随着我国经济体制与煤炭工业的改革与发展，多年以来，我国的国有大中型煤炭企业在困境中不断总结、不断学习，不断超越现状，努力提高自身的管理水平和企业竞争力，以满足国民经济发展要求以及企业职工生活所需。可以说，自 1998 年煤炭部撤销、原中央财政煤炭企业下放地方至今，国有大中型煤炭企业在经历了煤炭供大于求、市场无序竞争、企业办社会包袱沉重、煤炭产业政策不完善、不到位等一系列“冰与火”的考验之后，企业管理水平明显提高，企业核心竞争力日趋增强，企业经济效益明显好转。

作为率先进行改革探索的国有大型煤炭企业，开滦集团在吸取国内外企业集团实施管理控制成功经验的基础上，结合自身实际，经过一段时间的管理实践，不断扬弃与创新，成功地将预算控制系统、评价控制系统和激励控制系统三者集成，构建了全面预算管理、绩效评价管理和薪酬管理三位一体化的管理控制系统，形成了独具特色的开滦管理控制模式——全面预算管理 + 绩效评价 + 薪酬管理。该模式的最大特点是：全面预算管理、绩效评价管理和薪酬管理三者有机结合，相互联系，相互支持，克服了原来“各自为战”存在的弊端，优势互补，相得益彰，收到了良好的效果，为实现集团的战略目标和集团不断发展壮大创造了良好的条件，使开滦集团跻身于现代企业集团的行列。

一套既科学、合理，又符合自身发展要求的管理模式，对企业发展至关重要，它可以大大提升企业管理水平，从而帮助企业驾驭各种风险，促进企业快速健康发展。毋庸讳言，没有科学完整的理论体系作支撑，没有企业多年培育成熟的发展环境作基础，一套好的管理模式是不可能形成并应用于企业产生实效的。

开滦集团正是汲取了管理控制理论的精髓，同时，有机整合了全面预算管理、绩效评价管理和薪酬管理等管理理论，形成了符合自身特色的发展模式。基于此，本章将简要阐述开滦管理控制模式的理论基础。

第一节 管理控制的基本理论

有组织就有管理，有管理就有控制。在组织的动态发展中，就大多数情况而言，控制工作既是一个管理过程的终结，又是一个新的管理过程的开始，管理控制使管理工作成为一个连续的循环过程，贯穿于企业生产和经营活动的全过程。因此，“控制”作为一项管理活动很早就为管理学家和企业家们所重视，无论是20世纪中叶亨利·法约尔的“计划、组织、指挥、协调和控制”五职能论，还是哈罗德·孔茨和西里尔·奥唐奈的“计划、组织、人事、领导和控制”五职能论，以及现代流行的“计划、组织、领导和控制”四职能论和“决策、组织、控制和创新”四职能论等等，“控制”职能都占有一席之地。众多的学者认为，“控制”作为一种重要的管理手段对管理目标的实现起着根本性的保障作用。

控制是指企业组织在实现决策目标的过程中，将原定的目标、标准与企业生产经营活动的实际情况进行对比，找出偏差，分析原因，采取措施，消除和调整各种因素的干扰，并防止其再度发生的一系列管理活动。控制是保证和验证企业按照既定的目标发展的关键，也是管理发挥作用的重要手段。管理控制就是管理者影响组织中其他成员以实现组织战略目标的过程。管理控制基本理论自产生以来，经过理论和实践的反复提炼和升华，已经成为企业管理一项不可或缺的重要工具。

一、管理控制的形成与发展

管理控制理论源于早期的管理思想，而以泰勒为主要代表的

“科学管理”是管理控制理论的一个重要基石。玛丽·帕克·弗利特是现代控制理论的主要奠基人，弗利特认为：管理者控制的内容不仅包括单一生产要素，还包括这些要素间复杂的相互关系；控制的基础存在于能够识别一般利益和目标的自我管制、自我指导的个人和集体。弗利特努力寻求一种理想的、通用的组织控制方式，认为这种方式是“对事实的控制”，而不是“对人的控制”；是“相互关联的控制”，而不是“添加的控制”。她认为组织的基本原则就是确保预期绩效的实现，而这种“组织基本原则”的应用就是控制活动本身。1995年，大卫·奥特利等人借用斯科特在1981年提出的组织理论发展框架的两个维度，构建了管理控制系统模式演变的四个阶段，即封闭理性阶段、封闭自然阶段、开放理性阶段和开放自然阶段。

1. 封闭理性阶段 (The Closed Rational Perspective)

在这一阶段，企业外部环境基本上处于一种静态的、单一的、简单的和安全的状态，外部市场变化相对稳定，企业可以相对准确地把握市场需求。企业外部环境不是影响企业管理行为的变量，最重要的过程和事情内生于企业，包括管理者在内的企业的所有员工都是理性的“经济人”，企业能够以一种理性的行为方式实现预期管理目标。因此在这一阶段，对管理控制系统的研究采用的是一种封闭系统的观点，强调的是定位上的普遍性和方法上的系统性，相关研究都不言而喻地假定组织的封闭系统模型本质上是普遍一致的。

封闭理性系统实质上是管理控制系统最优论的产物，科学管理理论是这一时期的理论基础。相关的管理控制研究一直都强调理性的解决方式，其中，构建一个普遍实用的、以指导组织“怎样去做”的控制系统的研究方法大行其道。

在这一阶段，企业的管理控制模式往往不考虑企业内外部控制环境，试图找到普遍适用的对组织进行管理控制的方法。其管理控制系统则以行为变量为关键控制变量、以严格的财务标准为控制标准、以行政命令或内部规章制度为主要控制手段、信息反

馈则倾向于采用层级间严格的报告关系和责任关系，而部门间的横向沟通通常较少。

2. 封闭自然阶段 (The Closed Natural Perspective)

在这一阶段，企业外部环境的变化还不太明显，仍处于“渐变”阶段，许多学者仍然坚持管理控制模式内生于企业的观点。但是在上世纪 70 年代的西方国家，一些采用封闭的传统管理控制模式的大公司的衰败，使人们开始关注企业的内部环境，尤其是人的因素对管理控制模式的影响。在封闭自然阶段，管理控制研究主要强调人的行为因素对控制系统的作用与影响，人们对控制系统的使用与运作中人的重要地位的认识逐渐提高。

这一阶段，管理控制的理论基础主要是管理学中的有关“人本管理”和“激励理论”，以及西方经济学有关人的有限理性和机会主义行为理论。在上世纪 70 年代初期，出现了大量关于控制系统运行和使用中行为问题研究的文献。1972 年，巴克利和麦肯纳发表了一篇评论文章，总结了 70 年代早期关于预算控制与管理行为间联系的最新认识。1975 年，明茨伯格针对管理信息的应用障碍进行了研究，这些都涉及了许多控制系统操作中的行为问题。1974 年霍普伍德、1976 年雷曼和麦克考什、1978 年奥特利、1983 年伯恩勃格等学者都探讨了个人行为对管理控制系统中业绩评价的影响。

通过对行为的分析研究，人们意识到过多的控制行为变量限制了人的积极性和主动性，控制变量的视角开始转向结果变量，控制手段也倾向于采用那些非正规的工作伦理、组织文化等方式，控制标准相对宽松，业绩评价与努力程度进行了挂钩。

3. 开放理性阶段 (The Open Rational Perspective)

20 世纪 80 年代以后，社会经济发生了一系列的变化，导致市场需求具有很大的不确定性，企业的外部环境呈现出动态的和多样化的特征。外部环境成为实现企业目标的关键变量，促使人们逐渐认识到企业是一个与外部环境联系紧密，与外部环境不断交换物质、能量和信息的开放性系统，而不是一个封闭性的系