

国有企业发展战略规划管控研究¹

高富国，张玫润

（贵州盘江国有资本运营有限公司，贵州 贵阳 550081）

【摘要】：通过对国有经济战略管控实践的研究，结合近年来贵州省国资监管企业发展战略规划的管控和实践，创新构建国有企业发展战略规划管控体系，理顺管理机制，提高企业战略规划管控能力，促进国有资产保值增值，推动国有资本做强做优做大，防止国有资产流失，具有重大的现实意义和理论创新。

【关键词】：国有企业；战略规划；管控

【中图分类号】：F2 **【文献标识码】：**A **【doi】：**10.19311/j.cnki.1672-3198.2018.24.005

1、规划研究背景

党的十九大报告指出，要完善各类国有资产管理体制，改革国有资本授权经营体制，加快国有经济布局优化、结构调整、战略性重组，促进国有资产保值增值，推动国有资本做强做优做大，有效防止国有资产流失。国有企业是国民经济的重要支柱，是全面建成小康社会的重要支柱，是党执政为民的重要基础，必须用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑，用五大发展理念紧跟本省的大战略、大布局，主动适应新变化和新要求，理顺管理机制体制，创新构建企业战略规划管控的理论框架、管控方法和符合自身的管控模式，全面提升国有企业战略规划管控能力，坚定不移地做强做优做大国有资本。

2、规划研究理论和实践

对国有企业战略规划的管控一直以来就是国资委实现经营意图的重要手段之一。国资委强调从行政管理向产权管理和资本管理转变，强调由国有资产管理到国有资本管理转变。确切的说，出资者职能是“老板”职能，是依据出资者身份对国有企业实行资本控制，而非行政控制。

（1）在国家层面，国资委作为出资人对国有企业开展相应的战略规划管控，主导企业中长期战略规划的制定和实施，防止企业在战略选择上出现“跑偏”的现象，从而远离出资人的战略意图，即所谓的既要管，又要控。管是激发企业自主探索的愿望和动力，控是对“跑偏”的纠正。国务院国资委对国有企业战略规划的管控主要集中在两个方面：一是总结后编制规划。通过评估企业发展战略和规划实施效果，深入分析国际国内经济形势、产业发展新动向，提出企业中长期发展总体思路，制定发展战略规划；二是完善管理体系。以战略规划的制定、实施、检查、调整为主要内容的闭环管理系统；三是国务院国资委对各企业报送的规划统一予以备案。

（2）在省级国资委层面，省国资委履行出资人职责对国有企业进行管控，经历从“管资产”到“管资本”的转变，运营型管控、积极型管控逐渐过渡到战略型管控和财务型管控的转变。通过战略管控、规划编制和实施，从而将出资人的战略意图贯穿于战略规划全过程中。一是要求国有企业通过各阶段的工作完成规划的编制（统一制定了规划编制大纲）。第一阶段，对企

¹**【作者简介】：**高富国（1982-），男，汉族，贵州威宁人，工程师、注册安全工程师，大学本科，贵州盘江国有资本运营有限公司。

业自身发展过程中的重大问题开展深入调查研究，做到“上下结合、内外结合”，形成企业发展规划的基本思路。第二阶段，形成战略规划基本框架，上报省国资委审查。第三阶段，形成企业发展战略规划的草案，按照有关规定程序上报省国资委，由省国资委组织审定批复；二是做好三年滚动规划与五年规划的结合，以此来推动开展编制和实施。

（3）贵州省国资委 2004 年成立，当时没有开展国有企业的战略规划的管控，也没有制定省国资委层面的战略发展规划。直到 2009 年，省委省政府对规划要求通盘考虑的情况下，省国资委第一次以出资人身份要求国有企业编制“十二五”发展战略规划，并实施核准（备案）和检查制度，这是省国资委对国有企业战略规划管控的最早形式。为准确把握国家和省的政策，落实省委省政府的改革要求，科学制定国有企业发展战略规划，省国资委还制定了规划编制大纲，具体包括两个部分：一是基本情况。企业概况、组织机构、法人治理结构、公司组织结构（包括二、三级公司）、主要经济指标、主业构成及其它情况；二是发展环境分析与评估。发展环境分析及面临的机遇和挑战，优劣势分析与核心竞争力评估、主营业务规划，核心企业发展规划、投融资规划、技术创新与科研开发计划、其它计划。省国资委根据企业所处行业、在国民经济中的地位和作用、股权结构和比例等，将企业规划按照核准和备案进行分类管理。

3、规划管控存在的问题

（1）企业集团整体战略规划意识比较薄弱，普遍对战略规划研究不够深入，企业战略规划基本是按照编制大纲把企业的资料“装填”进去，这样的管控很容易落入割裂式的逻辑陷阱，缺乏整体性和系统性，对于企业的发展帮助比较有限。有的集团表面上有比较完整的战略规划，但战略实施的严格性不够，随机性、随意性比较大，存在沦为摆设的风险。

（2）企业集团对于如何科学实施战略管控比较困惑，集团管控普遍缺乏整体设计，科学性和主动思考不足，集团管控的目的、原则、模式、框架和条线抓手不清晰。在集团管控的具体操作上，行政化色彩较为浓重，“人治”痕迹比较明显，没有形成合理的制度管控机制，缺乏流程设计，“自选动作”过多，对自主管理以及自主经营能力较强的公司授权较小，而对于异地、新兴产业公司和非主营业务反而授权较大。

（3）省级国资委大多没有制定省级层面的发展战略规划，缺乏对国有企业改革发展的通盘考量，相关配套性政策措施连续性较差，企业发展战略规划制定也不能很好体现出资人意图。为规范规划的编制，省国资委制定了规划编制大纲，但由于国有企业涉及行业较多，且大多属多元化发展，对于不同类型不同行业的企业，使用同一个规划标准和模板要求企业完成规划是比较困难的，且统一的规划编制大纲模板还不够完整，内容不全面，不能全面反映、准确涵盖业务。

4、国有企业规划管控与框架

通过对中央和省级国资监管部门做法的总结可以看出，在战略规划管控方面，一是监管部门都要求企业对前一阶段的规划进行总结，并在此基础上开展相应的研究，制定新的战略规划；二是监管部门根据国务院国资委和省委、省政府的安排，对规划各个阶段的工作进行督促指导，加强沟通协调；三是企业的战略规划都要呈报监管部门备案，或由监管部门核准、批复。省级国资监管部门还要对规划的实施跟踪考察，确保落地，并将规划的实施效果与企业主要领导人薪酬挂钩。由此可见，战略规划的管控是一整套完整的管理体系，主要包括领导机构、规划的编制、规划的审核和实施检查等。构建科学决策、务实高效，内容完整，监督到位的战略规划管控体系是企业市场竞争下获得持续发展的重要手段和方法，研究制定适合国有企业发展的战略规划管控模式，有利于做强做优做大国有资本。

4.1 完善战略规划管控机构

在省委、省政府和省国资委的领导下，成立由企业主要负责人担任组长的战略规划领导小组，负责对规划工作的领导，贯彻落实上级国资监管精神、布置规划任务、协调各方资源，以及规划工作落实和督促检查。规划领导小组下设办公室，负责规

划的编制和规划实施相关工作。规划领导小组、领导小组办公室要明确责任分工，工作责任、任务落实到人。

4.2 强化企业战略规划的制定

4.2.1 开展环境分析和对标管理

在规划领导小组领导下，深入调研，组织开展“外部环境分析”、“企业内部能力评价”和“对标分析”，通过系统的发展环境分析和对比，认清企业发展环境和所处行业地位、技术水平，以及市场环境、政府相关政策、资源要素的配置情况，在充分认识机遇与挑战、优势与劣势的基础上，准确判断企业和行业未来的发展方向。通过内部能力评估评价、专题研讨、对标行业领先企业等多种方式，迫促使企业找出内部管理中存在的问题和差距，明确自身定位，客观分析企业的竞争优势和不足之处，扬长避短，跨越障碍，突破瓶颈。

4.2.2 核定主业明确发展方向

聚焦主业，深化供给侧结构性改革，提升企业核心竞争力。规划制定过程中，一是加强规划与主业的衔接。按照核定的主业板块，制定企业发展战略规划，落实主业板块的发展路径、发展目标等，并以此为边界控制主业板块规划范围。二是聚焦主业推进国企改革。围绕主业推进供给侧结构性改革，加大主辅分离、辅业改制力度，加快低效、无效资产重组或退出，进一步优化监管企业资源配置，确保资金、人才、技术等优势资源向主业聚集。三是加大主业板块科技创新。加大对主业领域的技术研发、技术改造、产品和产业升级换代力度，切实转变增长方式，实现主业集约化发展。四是围绕主业抓好项目投资。固定资产投资、对外合资合作和并购活动等均遵循突出主业的原则，严格把控非主业投资活动，避免分散投资，控制投资风险。

4.2.3 做好企业集团顶层设计

深入剖析企业内、外部环境，提出企业集团的愿景使命、发展战略、业务布局、发展目标、改革发展举措和战略保障等。坚持市场导向、问题导向、战略导向，深化公司机制体制改革，完善公司治理结构，从产权制度、市场思维、绩效机制、薪酬分配等方面深化改革，通过改革解决职能归位、定位归位，优化职能配置和 workflows，理顺部门职责关系，各司其职、各负其责、协调运转、有效制衡；加强董事会建设，建立健全权责对等、运转协调、有效制衡的决策执行监督机制，充分发挥董事会的决策作用、监事会的监督作用、经理层的经营管理作用、党组织的政治核心作用，让二级公司成为以董事会为最高权力机构的具备自有动力的经营组织，从而使整个集团成为动车组。

4.3 严格企业战略规划的审查

坚持规划是否符合国家及贵州省发展规划和产业政策，是否符合国有经济布局和结构的战略性调整方向，是否突出主业，是否有利于提升企业核心竞争力，是否坚持效益优先和可持续发展原则，对企业发展战略规划进行审查，让出资人的战略意图充分融入企业发展战略规划。按照整体统筹、分级推进的原则，评审工作按照专家审核、行业主管部门审核和省国资委审核开展，企业根据审核意见对战略规划进行修订，经企业董事会审查通过后上报省国资委核准或备案，核准（备案）后的规划作为国有企业中长期发展战略规划执行的依据。

4.4 切实抓好战略规划的实施

经省国资委批复同意实施的企业发展战略规划，原则上不予修改调整。如因市场环境变化、国家政策调整等不可抗拒因素确需对企业发展战略规划进行修改的，经省国资委同意后，进行修改或调整。修改后的企业发展战略规划报省国资委批复同意后组织实施。企业在实施发展战略规划过程中，按照企业发展战略规划目标，分年度制定工作计划，制定推进时间表，并对规

划实施情况进行监督检查，确保企业发展战略规划的顺利实现。

[参考文献]:

- [1]汪中求. 集团管控：“脖子以上的工程”[J]. 企业管理，2018，（02）.
- [2]陈幼红. 完善并夯实大型企业集团管控体系的探索与研究[J]. 现代经济信息，2017，（01）.
- [3]曹辉，李根. 基于产权管理的控股企业管控体系设计分析[J]. 现代国企研究，2015，（10）.
- [4]李健. 山西国有煤炭企业集团管控体系的探讨[J]. 现代工业经济和信息化，2013，（24）.
- [5]马力. 中央企业战略管控体系构建研究[J]. 铁道工程学报，2012，（05）.
- [6]曾以学. 浅议国有企业战略规划管控[J]. 城市建设理论研究，2011，（24）.