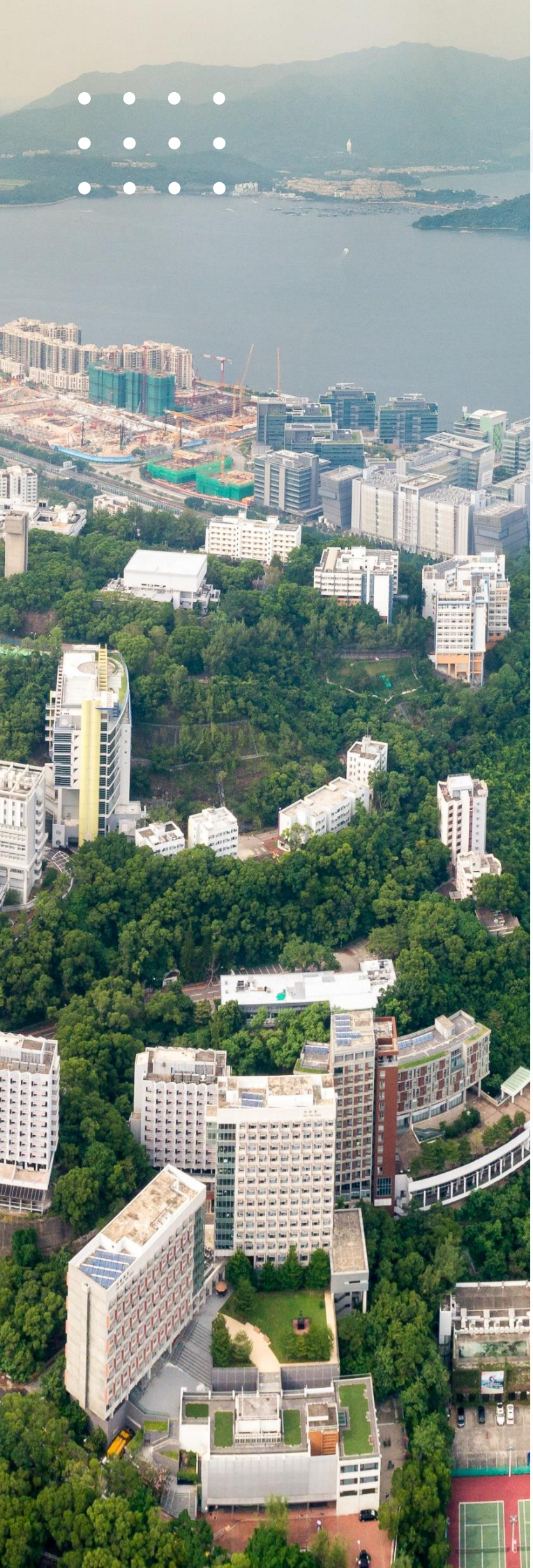
把握国企改革机遇
解读平台公司集团管控的典型挑战与转型突围

pwc 普华永道



目录

前言 03

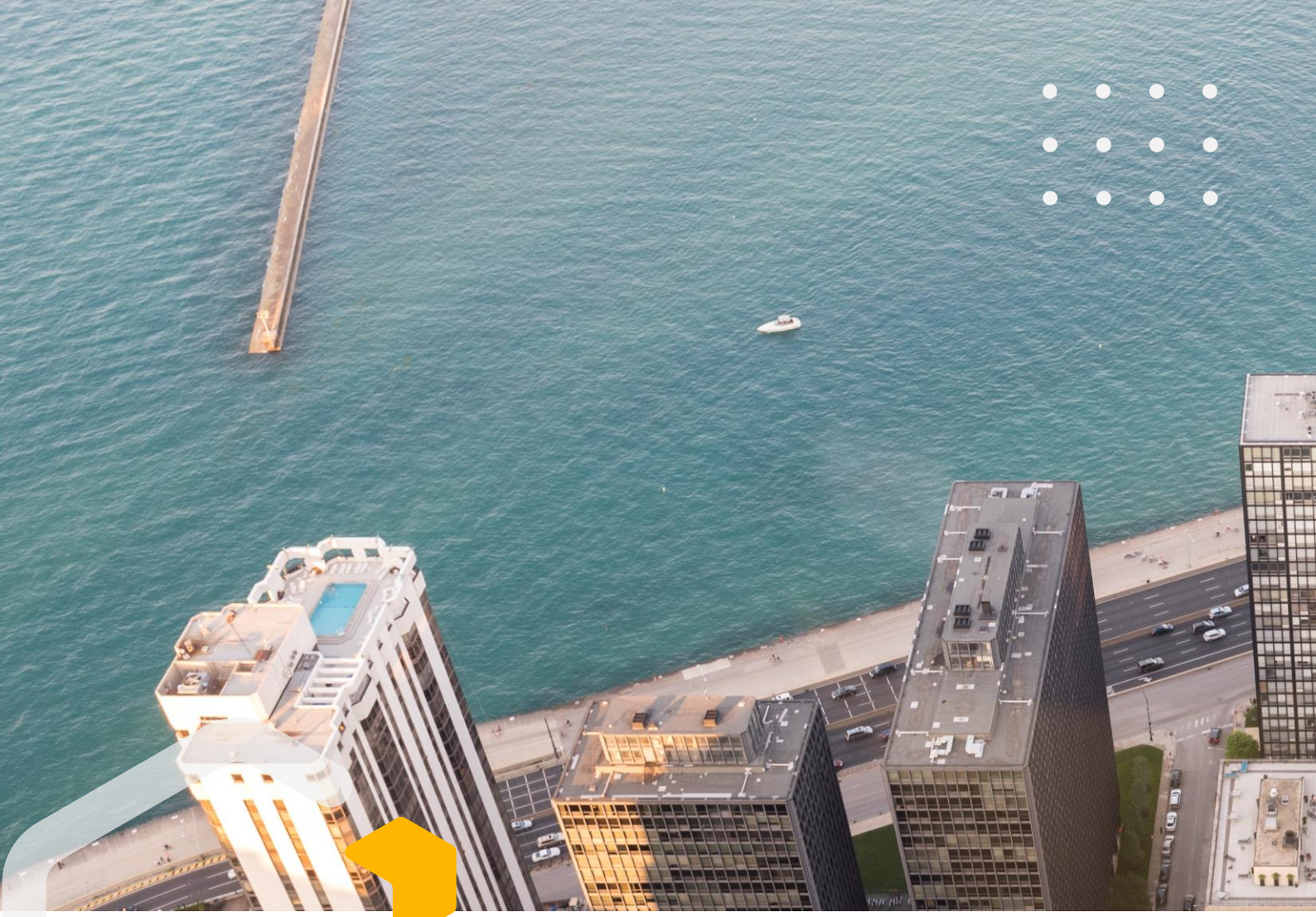
一、平台公司改革相关政策导向 05

二、平台公司管控面临的挑战 07

三、平台公司管控突围实践 09

四、平台公司管控实施保障机制 14

联系我们 18



前言

国企改革三年行动已于2022年圆满收官，新一轮国企改革行动预期将在改革广度和深度方面持续提升。作为国企改革的重点任务之一，形成以管资本为主的国有资产监管体制改革也对传统的集团管控体系提出了新的要求。

地方政府组建的投融资平台公司（以下简称“平台公司”）一直以来都扮演着支持城市建设和发展的关键角色。在当前新的国企改革形式下，平台公司需要抓住改革良机，实现市场化转型，着力提升自身“造血”能力，在这个过程中，构建一套合理、科学、高效的管控体系尤其重要。

图1：平台公司集团管控体系框架概览

政策使然—“国企改革三年行动”关键指引

国企改革政策导向

防范
系统性风险

突出
市场化运营

完善
现代化治理

发展驱动—高质量发展必由之路

集团管控面临的挑战

1 管控
“无类”

2 转型
“陈疾”

3 “界面”
模糊

4 “合力”
有限

对标一流，构建
“四有五化”的集团管控体系

“四有”管控

- 总部有定位
- 管控有重点
- 组织有层次
- 岗位有责任

“五化”支撑

- 制度流程场景化
- 授权体系标准化
- 职能定位精准化
- 绩效指标可量化
- 落地工具数字化

一、平台公司改革相关政策导向

近年来，与平台公司相关的政策文件陆续出台，政策方向与国企改革行动同频共振，集中于防范系统性风险、突出市场化经营、完善现代化治理等要点任务。（见图2）

图2：平台公司改革相关政策方向

政策方向一：严控负债规模，防范系统性风险

2021年2月国资委-《关于加强地方国有企业债务风险管控工作的指导意见》

2023年3月财政部-《2022年中国财政政策执行情况报告》

政策方向二：积极实现转型，探寻新发展空间

2020年5月国务院-《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》

2022年3月财政部-《关于2022年中央和地方预算执行情况与2023年中央和地方预算草案的报告》

政策方向三：对标先进实践，实现高质量治理

2018年7月国务院—《关于推进国有资本投资、运营公司改革试点的实施意见》

2020年2月山东省财政厅等4部门—《关于推进政府融资平台公司市场化转型发展的意见》

政策方向一：严控负债规模，防范系统性风险

- 2021年2月国资委印发《关于加强地方国有企业债务风险管控工作的指导意见》，要求全面推动国企深化改革，有效增强抗风险能力，加强“两金”管控、亏损企业治理、低效无效资产处置、非主业非优势企业（业务）剥离等措施，提高企业资产质量和运行效率。

- 2023年3月，财政部发布《2022年中国财政政策执行情况报告》，指出2023 年要遏制地方政府隐性债务增量，稳妥化解存量，坚决制止违法违规举债行为，加强对融资平台公司的综合治理，牢牢守住不发生系统性风险的底线。

政策方向二：积极实现转型，探寻新发展空间

- 2020年5月，中共中央、国务院发布《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》，指出清理规范地方融资平台公司，剥离政府融资职能，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。

- 2022年3月，财政部发布《关于2022年中央和地方预算执行情况与2023年中央和地方预算草案的报告》，要求加强地方政府融资平台公司综合治理，逐步剥离政府融资功能，推动分类转型发展。

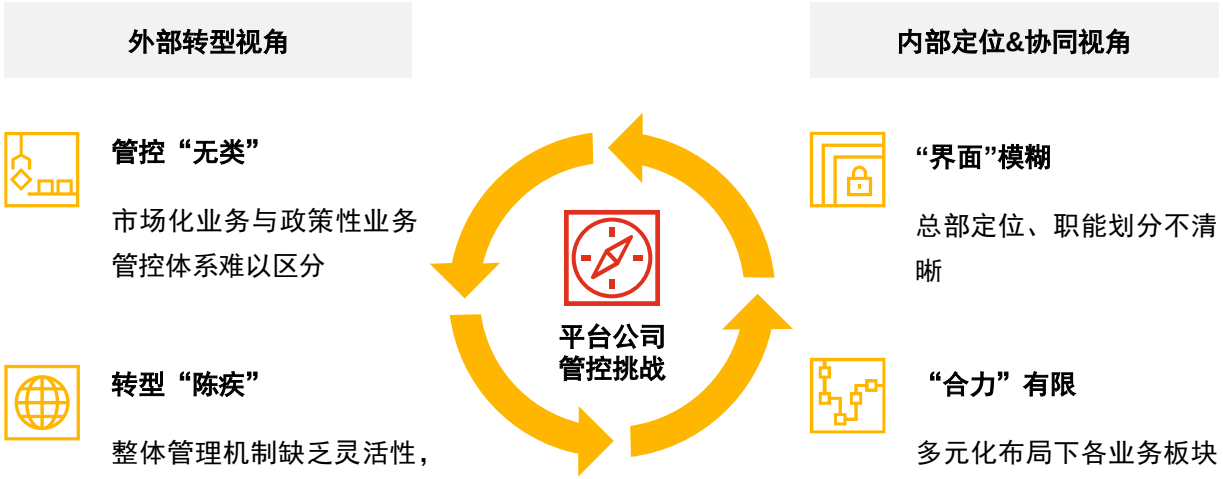
政策方向三：对标先进实践，实现高质量治理

2018年7月国务院发布《关于推进国有资本投资、运营公司改革试点的实施意见》，要求国有资本投资、运营公司要按照市场化、规范化、专业化的管理导向，建立职责清晰、精简高效、运行专业的管控模式，分别结合职能定位具体负责战略规划、制度建设、资源配置、资本运营、财务监管、风险管控、绩效评价等事项。

二、平台公司管控面临的挑战

在向国有资本投资/运营公司、城市综合运营服务商、金融控股平台等方向转型升级的过程中，产业发展、产融发展一直是平台公司面临的核心问题。而集团管控所面临的挑战，也与这一问题息息相关。（见图3）

图3：平台公司管控面临的典型挑战



管控“无类”
—市场化业务与政策性业务管控体系难以区分

在转型过程中，平台公司通常围绕产业规划、产业投资、产业招商与园区运营等市场化领域拓展，较传统的基础设施建设等公益性及准公益服务而言，这些领域的发展要求平台公司有较强的市场化管控模式和手段，而这恰恰是部分平台公司现行的传统管控模式所不具备的。

转型“陈疾”
—集团管理机制缺乏灵活性

作为“政府控股”、“由城投公司转设”的平台公司，其治理机制尚需提升灵活性，在风险可控的前提下，简化非必要的决策程序，提高经营、决策效率。

“界面”模糊
—总部定位、职能划分不清晰

部分“上层新设”或“下层新设”平台公司总部与子公司管控界面“模糊”，总部缺乏明确的定位，部分职能划分上存在职能重叠、职能虚位、职能空档、职能交叉等问题。

“合力”有限
—多元化布局下产融结合的协同机制欠缺

近些年来，尽管平台公司已经尝试进行转型，布局市场化业务，涉足产业投资、园区运营等领域。但在业务实际开展过程中，因战略顶层规划、组织架构设计、人员安排调整等协同机制不顺畅，难以发挥“以融促产、以融强产”的战略目标。

三、平台公司管控突围实践

围绕产业发展的核心主题，为应对以上挑战，平台公司应理顺集团管控体系，通过系统的改革方案，从总部定位、管控模式、组织架构及权责等多个维度支撑平台公司的转型升级。以“四有方针”为指引实现“管控突围”：

总部有定位

在差异化管控模式下，平台公司的总部定位应围绕“管资本”为主的国有资产监管体制开展，具体可以从广度和深度来定义集团总部管控功能定位。从管控广度层面而言，通常覆盖战略、资产、财务、人力、资源共享等核心职能；从管控深度而言，可基于管控事项区分为辅助配合、过程参与以及最终决策，实现“管得少，管得住”。基于总部定位，梳理形成总部职能清单、进一步细化为总部职责，作为定位落地、管控体系落地的支撑。（见图4）

图4：集团总部管控功能定位

管控广度

战略管理	资产管理	财务管理	人力资源管理	集团内部协调共享
核心职能	核心职能	核心职能	核心职能	核心职能
• 集团及下属公司战略规划 • 战略实施监控 • 战略目标调整 • ……	• 重大资产投资决策 • 资产生命周期管理 • 重大资产处置安排 • ……	• 财务体系建设 • 财务信息披露 • 财报分析支持 • ……	• 高级管理人员管理 • 集团人才发展 • 集团人力考核管理政策 • ……	• 经营计划协调 • 公共关系协调 • 财务、人力等共享服务 • ……

管控深度

辅助配合

在具体业务开展过程中，集团总部为下属公司提供必要的智力、物力、财力、公共关系等资源支持。

过程参与

在重要事项执行过程中，集团总部参与流程内必要环节，如过程审批、协调指导、监督评价等。

最终决策

在关键业务开展过程中，集团总部负责事项最终审批，对业务是否开展享有决定权。

管控深度

管控有重点

从集团愿景目标、经营理念以及业务现状出发，通常将集团管控模式划分为财务管控、战略管控和运营管控三类，实践中又常基于业务实际将三类管控模式进一步细分。

平台公司的管控模式设计应充分考虑板块化分业经营特点，综合考虑不同产业板块所处市场竞争环境、发展阶段、管理成熟度等内外部因素，对产业投资、产业招商与园区运营等市场化发展需求高的业务给予更多市场化运作、决策的空间。

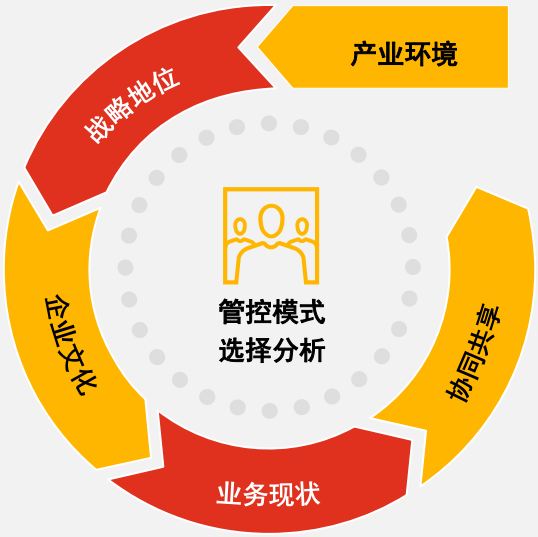
此外，管控模式还应充分考虑以下特殊情形所导致的管控重点的差异：

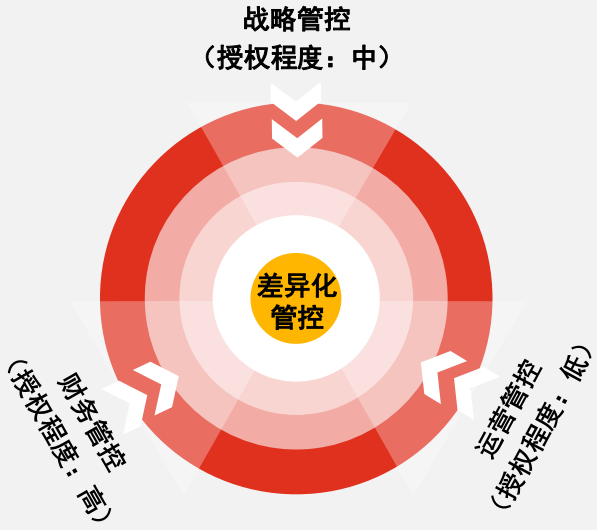
1. 近些年国有企业股权多元化改制（比如混改类企业）的差异化管控诉求；

2. 不同下属公司所属行业的特定监管要求；

3. 下属上市公司需遵循的相应交易机构监管要求，例如A股与H股上市公司需遵循的监管要求在信息披露、关联交易等方面有所差异。

图5：差异化集团管控模式





组织有层次

组织结构是管控体系运行的基础，包括集团总部与下属公司决策机构、各职能部门、各业务部门等。在“大部制”改革推动下，平台公司多以扁平化、精简高效为目标进行组织结构的设计，将相似的职能合并，精简部门数量、提升部门管理，形成“小总部+大产业”布局。

同时，在既定管控模式下，综合考虑业务发展需求，从职能结构、层级结构、部门结构三个层次出发设计集团整体组织结构。职能结构主要以集团经营目标为牵引，需要考虑集团及下属公司分别应该具备哪些职能；层级结构需要考虑各组织间层级设置、管理界面等；部门结构则主要考虑各组织内部结构如何设置。

图6：集团总部组织架构设计

岗位有责任

集团战略的实施以及管控模式的落地都离不开“人”的支撑，针对集团领导层、管理层以及执行层不同人员，应结合其专业能力、业务需求设定合理的岗位职责。具体实施过程中，应以业务目标为导向、预期成果为抓手、工作路径为基础，切忌“大而全”、“广而泛”的职责设定，要对同一岗位不同职责明确比重、确定重点，并且要时刻保证岗位职责与业务经营所需同步性调整。

四、平台公司管控实施保障机制

为确保集团既定管控方案顺利落地，构建一套可行、可靠的保障机制必不可少，具体包括：制度流程场景化、授权体系标准化、职责边界清单化、绩效指标具体化、落地工具数字化。

图7：集团管控保障机制

制度流程场景化

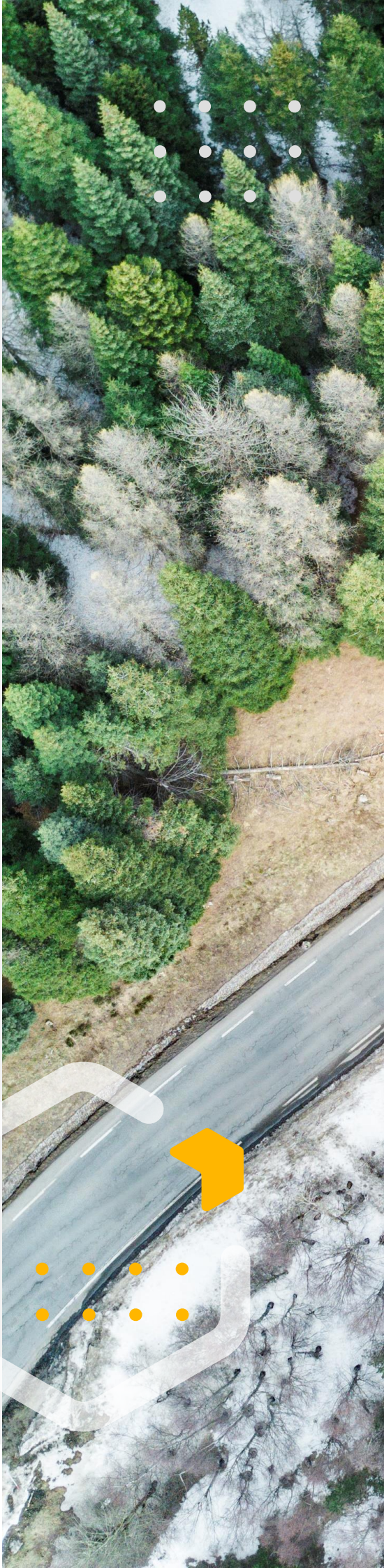
围绕重点管控事项，以业务特有风险为导向，兼顾差异性和同质性，实现管控制度及流程场景化。一方面，围绕“外规内化”、“内规强化”两大目标，完善集团内部管理制度，防范经营操作风险，确保业务开展合法依规。另一方面，基于已确定的集团管控模式，充分考虑组织协同、人力资源、风险程度，充分运用新兴技术和管理方案，梳理并优化现有核心管控流程。

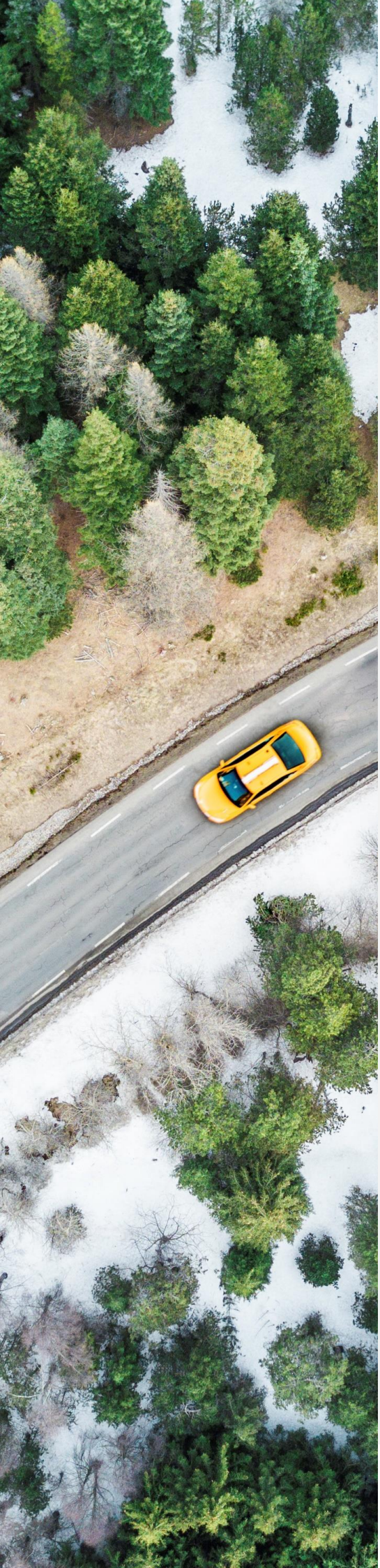
授权体系标准化

授权体系是管控落地的核心。通过对管控模式、职能范围、业务领域等因素进行分析，在合理适度、安全高效、动态灵活的基础上开展授权。一套科学合理的授权体系应清晰划分各业务活动的边界，确保业务管理过程中参与人员权责清晰，激发其积极性和主动性，提升业务整体经营效率。

职能定位精准化

为防范因职责划分不清造成重大业务风险暴露，应采取如下措施：对于集团员工，通过建立职能权责矩阵或者制定集团管控原则，明确各流程节点责任人，包括业务发起部门、责任部门、决策部门等，用以明确业务开展过程中针对风险管理的职责分工。对于集团部门，通过编制部门权责手册，明确各部门在每个业务事项及流程中的管控重点，以确保重点管控事项合规、高效开展。





绩效指标可量化

因下属公司分行业经营特点，建立分类分层的行业个性化指标库，并基于战略经营方向选取考核指标、考核权重及激励机制，并通过建立绩效计划、绩效实施、绩效评估和绩效结果的运用四个阶段加以推进和实施，激发集团管控过程中所有参与人员的主动性和积极性，增强企业的内生动力，提升集团整体绩效，保障集团公司经营发展目标的实现。

落地工具数字化

结合市场化转型的整体方向，平台公司数字化转型的重点为提升宏观驾驭能力，需要将权责界面、业务流程、经营指标、沟通机制等固化到运营平台，提升集团管控能力。同时，也将重点关注下属企业的经营透明度，包括经营状况大屏、监控预警看板等，提高经营效率，防范经营风险。

数字化转型的另一个重点内容在于数据。搭建数据中台，打破各板块、各公司之间的数据孤岛，提升数据的可用性、可视化，对于实现数智化辅助决策、创新业务模式奠定基础。

结语

完善中国特色现代企业制度，形成科学有效的公司治理机制是国企改革三年行动中“八大任务”之一。而集团管控体系改革是公司治理机制改革的重要抓手。在当前改革和发展的重要关头，平台公司更应把握国企改革的浪潮与机遇，以合理、科学、高效的管控体系和保障机制，驱动集团市场化转型，实现“变则通、通则久”的高质量持续发展。

联系我们

陈静

普华永道中国国企业务主管合伙人

电话：+86 (10) 6533 2067

邮箱：jim.chen@cn.pwc.com

高洋

普华永道中国风险与控制服务合伙人

电话：+86 (10) 6533 2882

邮箱：v.gao@cn.pwc.com

张宇雷

普华永道中国风险及控制服务业务总监

电话：+86 (10) 6533 7836

+86 18611721277

邮箱：aaron.yl.zhang@cn.pwc.com

刘晓红

普华永道中国风险及控制服务经理

电话：+86 (532) 8089 1784

邮箱：casey.x.liu@cn.pwc.com

赵力声

普华永道中国风险及控制服务顾问

电话：+86 (531) 6879 4934

邮箱：lisheng.l.zhao@cn.pwc.com

www.pwccn.com

本文仅为提供一般性信息之目的，不应用于替代专业咨询者提供的咨询意见。

© 2023 普华永道。版权所有。普华永道系指普华永道网络及/或普华永道网络中各自独立的成员机构。
详情请进入www.pwc.com/structure。